

# Naar een rechtvaardige transitie

Toekomstonderzoek circulaire samenleving

# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Managementsamenvatting</b>   | <b>4</b>  |
| Samenvatting  | 5         |
| Aanleiding: Nederland en Zuid-Holland circulair in 2050   | 5         |
| Naar een rechtvaardige transitie in Zuid-Holland  | 5         |
| Drie hoofdvragen  | 5         |
| Methode: literatuuronderzoek, consultatie wetenschappers en actieonderzoek                      | 5         |
| Conceptueel kader voor een rechtvaardige transitie  | 6         |
| Antwoord op de drie onderzoeksvragen  | 7         |
| Samenvatting in één oogopslag   | 11        |
| <b>1. Introductie</b>   | <b>12</b> |
| 1.1 Aanleiding  | 12        |
| 1.2 Doel en vraagstelling van de provincie  | 14        |
| 1.3 Methodologie  | 14        |
| 1.4 Leeswijzer  | 15        |
| <b>2. Begrippen en conceptueel kader</b>  | <b>17</b> |
| 2.1 Circulaire economie en circulaire samenleving   | 17        |
| 2.2 Brede welvaart  | 19        |
| 2.3 Rechtvaardigheid  | 20        |
| 2.4 Sociale groepen vs. rollen  | 22        |
| 2.5 Sociale uitsluiting en insluiting   | 24        |
| <b>3. Resultaten van het actieonderzoek</b>   | <b>26</b> |
| 3.1 Stakeholderdialoog 1: Insluiten en uitsluiten van groepen                                   | 26        |
| 3.2 Verdiepende bijeenkomst 1: Werk in de circulaire samenleving                                | 28        |
| 3.3 Verdiepende bijeenkomst 2: Circulaire bijeenkomst 'Wijkinitiatieven'                        | 31        |
| 3.4 Stakeholderdialoog 2: Bevindingen toetsen en aanscherpen                                    | 32        |
| 3.5 Interne bijeenkomst Provincie; bevindingen delen en handelingsperspectief provincie ophalen | 35        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>4. Wat zijn de gevolgen voor de verdeling van materiële welvaart?</b>              | <b>36</b> |
| 4.1 Gevolgen in Nederland   | 36        |
| 4.2 Internationale gevolgen   | 38        |
| 4.3 Conclusie: hoe voorkomen we negatieve effecten op de verdeling?                   | 38        |
| <b>5. Hoe sluiten we meer groepen mensen in bij de transitie?</b>                     | <b>40</b> |
| 5.1 Welke groepen doen mee in de transitie naar een circulaire samenleving?           | 40        |
| 5.2 Welke groepen doen niet mee in de transitie naar een circulaire samenleving?      | 41        |
| 5.3 Welke vormen van uitsluiting zien we voor de groepen die niet meedoen?            | 42        |
| 5.4 Conclusie: wat is nodig om meer mensen in te sluiten in de transitie?             | 44        |
| <b>6. Oplossingen: hoe komen we tot een rechtvaardige transitie?</b>                  | <b>46</b> |
| 6.1 Samen sturen op gedeelde waarden  | 46        |
| 6.2 Versterken rechtvaardige verdeling van kapitalen in de basis van het bestel       | 47        |
| 6.3 Versterken zeggenschap van burgers en werknemers                                  | 47        |
| 6.4 Versterken initiatieven van onderop   | 48        |
| 6.5 Conclusie: welke bijdrage leveren de oplossingen aan een rechtvaardige transitie? | 48        |
| <b>7. Handlingsperspectief: wat kan de provincie Zuid-Holland doen?</b>               | <b>50</b> |
| 7.1 Aanbeveling voor de rol van de provincie bij sturing van de transitie             | 50        |
| 7.2 Werk aan gedeelde waarden en een visie voor de circulaire samenleving             | 52        |
| 7.3 Versterk rechtvaardige verdeling van kapitalen in de basis van het bestel         | 53        |
| 7.4 Versterk zeggenschap van burgers  | 54        |
| 7.5 Versterk (wijk)initiatieven van onderop   | 55        |
| 7.6 Zorg voor een circulair en lokaal inkoop- en aanbestedingsbeleid                  | 56        |
| 7.7 Tot slot: hoofdboodschap voor de provincie  | 57        |
| <b>Bijlagen</b>   | <b>58</b> |
| Bijlage A: Lijst van geïnterviewden/deelnemers bijeenkomsten                          | 58        |
| Bijlage B: Referenties  | 59        |
| Bijlage C: Vier scenario's voor circulaire toekomst                                   | 60        |
| Bijlage D: Uitkomsten rondom waarden  | 63        |

# Managementsamenvatting

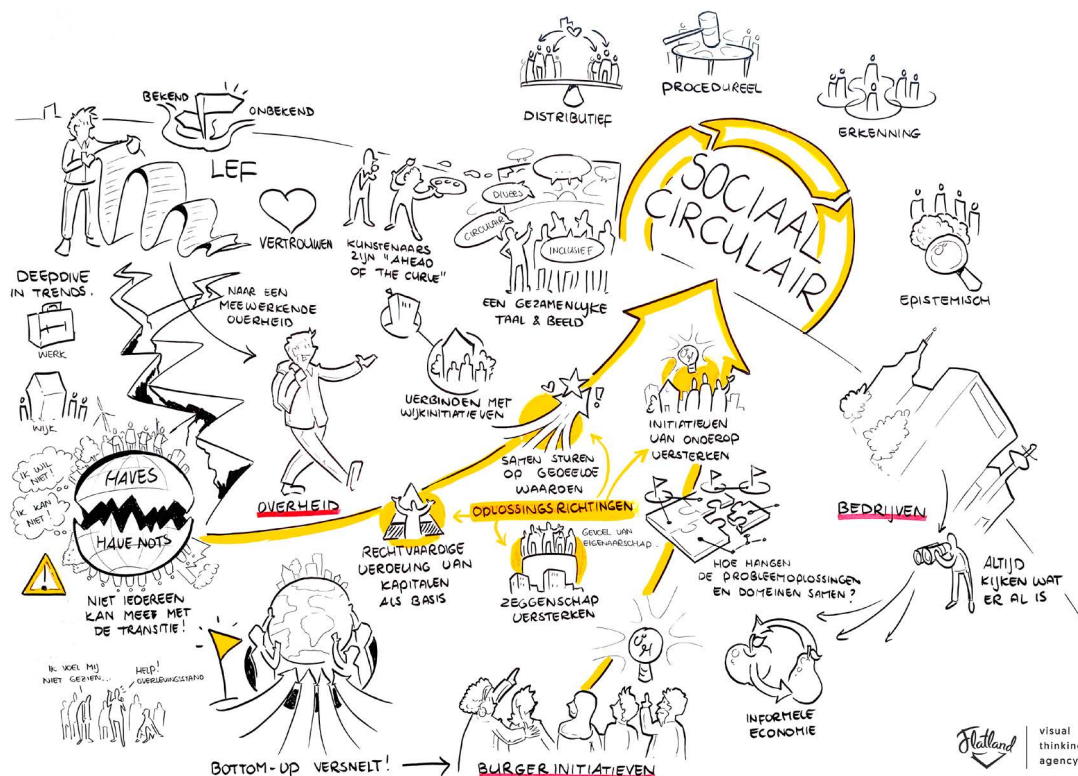
**Kernvraag in dit onderzoek is:** hoe kan de provincie Zuid-Holland vormgeven aan een rechtvaardige transitie naar een circulaire samenleving?

**Hoofdboodschap:** het is essentieel dat iedereen mee kan doen. Uit het onderzoek blijkt dat nu het gevoel bij veel mensen overheerst dat ze geen onderdeel van de transitie zijn en daarom niet meedoen. Hun mogelijke bijdrage wordt niet gezien en ze voelen zich niet gekend. Met grote risico's tot gevolg: maatschappelijke onrust en, uiteindelijk, een vertraagde of mislukte transitie. De eerste stap naar een rechtvaardige transitie is dan ook om mensen goed te betrekken. Dit komt uit dit onderzoek als meer essentieel naar voren dan om op dit moment nog meer te doen aan verdeling van middelen (distributieve rechtvaardigheid).

Deze hoofdboodschap is niet alleen van toepassing op de transitie naar een circulaire samenleving, maar op *alle* transities naar een duurzame samenleving, bleek gedurende het onderzoek. Het is van belang om de sociale kant van transities integraal en overstijgend aan te pakken.

**Belangrijkste advies aan de provincie Zuid-Holland:** geef eerst meer vorm en inhoud aan de drie andere vormen van rechtvaardigheid: procedurele rechtvaardigheid (representatie van verschillende groepen mensen bij besluitvorming), epistemische rechtvaardigheid (serieus nemen van kennis van alle burgers) en erkenningsrechtvaardigheid (teggengaan systematische uitsluiting op basis van identiteit).

**Hoe kan de provincie invulling geven aan deze vormen van rechtvaardigheid:** betrek partijen die van onderop hard werken aan brede welvaart veel meer dan nu goed bij de transitie naar een circulaire samenleving en steun hen waar mogelijk. Door wijk- en buurtinitiatieven en actieve burgers en ondernemingen zeggenschap te geven, wordt het draagvlak voor de transitie vergroot en voelen mensen zich meer verantwoordelijk. Dit mes snijdt aan twee kanten. Aan de ene kant versnelt de transitie en wordt zij succesvoller door meer draagvlak. Aan de andere kant nemen ook het sociaal, cultureel en persoonlijk kapitaal van een grote groep burgers toe. Hierdoor kan een opwaartse spiraal naar een rechtvaardige, circulaire samenleving ontstaan.



Figuur 1: Visuele samenvatting van de tweede stakeholdersbijeenkomst

# Samenvatting

## Aanleiding: Nederland en Zuid-Holland circulair in 2050

Nederland streeft naar een 100 procent circulaire economie in 2050. Een economie waarin bedrijven grondstoffen en materialen beter en slimmer gebruiken en gebruikte grondstoffen weer nieuwe producten worden. De overgang naar een 100 procent circulaire economie vraagt een enorme maatschappelijke verandering.

De provincie Zuid-Holland heeft de landelijke doelstelling uitgewerkt op provinciaal niveau in de strategische beleidsnotitie *Circulair Zuid-Holland: samen versnellen* (vastgesteld door de Provinciale Staten op 5 februari 2020). Onderdeel van de aanpak in Zuid-Holland is om in de beginfase van de transitie snel meer zicht te krijgen op de sociale gevolgen ervan: hoe worden de lusten en lasten verdeeld over verschillende groepen in onze maatschappij? Dat zicht is er nu nog in onvoldoende mate, met grote risico's tot gevolg: een onrechtvaardige verdeling van de lasten, maatschappelijke onrust en, uiteindelijk, een vertraagde of mislukte transitie.

## Naar een rechtvaardige transitie in Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland wil werken aan een rechtvaardige transitie naar een circulaire economie en wil weten hoe zij daar als provincie positief aan kan bijdragen. Daarom heeft zij het Groene Brein, Drift en Sandalfon Sustainability gevraagd een toekomstverkenning uit te voeren naar de mogelijke sociale gevolgen van de transitie en de rol die de provincie kan spelen. In dit rapport verbreden we het begrip circulaire economie in samenspraak met de provincie tot circulaire samenleving, een samenleving waarin brede welvaart centraal staat en waar een positieve impact op milieu, natuur en sociale aspecten hand in hand gaat met financiële aspecten (zie ook conceptueel kader verderop in de samenvatting).

## Drie hoofdvragen

Hoe kan de provincie Zuid-Holland vormgeven aan een rechtvaardige transitie naar een circulaire

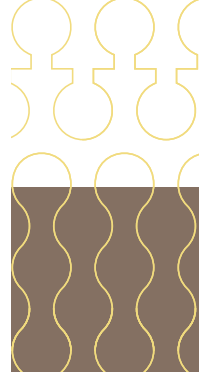
samenleving? Om te komen tot een rechtvaardige transitie wordt een antwoord gezocht op de volgende onderzoeksvragen.

- 1. Wat zijn de mogelijke gevolgen van de transitie voor de rechtvaardige verdeling van materiële welvaart?**  
Onderzocht wordt welke effecten het sluiten van de grondstoffenketen en nieuwe business- en verdienmodellen mogelijk heeft op het economisch kapitaal van mensen en op de distributieve rechtvaardigheid.
- 2. Hoe zorgen we dat we geen groepen uitsluiten bij de transitie?**  
In kaart gebracht wordt welke groepen al wel meedoen in de transitie naar een circulaire samenleving, en welke niet. Met andere woorden: wie worden ingesloten en wie uitgesloten, en op welke manier? Wat is nodig om meer mensen in te sluiten in de transitie?
- 3. Wat zijn aanbevelingen om te komen tot een rechtvaardige transitie?**  
In kaart gebracht worden zowel algemene aanbevelingen, als aanbevelingen specifiek voor de provincie Zuid-Holland: hoe kan de provincie bijdragen aan een rechtvaardige transitie? Welke rol en handelingsperspectieven heeft zij?

## Methode: literatuuronderzoek, consultatie wetenschappers en actieonderzoek

Om de kernvragen van deze toekomstverkenning te beantwoorden zetten we een combinatie van methoden in:

- literatuur onderzoek,
- consultatie van een expertcommissie van wetenschappers gespecialiseerd in sociale en circulaire transities,
- actieonderzoek: bijeenkomsten waarin we samen met wetenschappers, mensen in wijken, mensen van buurtinitiatieven, strategen van bedrijven en vertegenwoordigers van onderwijs en lokale overheden vragen beantwoorden,
- diepte-interviews met diverse stakeholders, zoals ambtenaren.



## Conceptueel kader voor een rechtvaardige transitie

Om te werken aan een rechtvaardige transitie naar een circulaire samenleving is een passend conceptueel kader nodig, dat mogelijk ook als basis kan dienen voor verder provinciaal beleid. In samenspraak met de expertcommissie van wetenschappers en met de provincie is het volgende conceptueel kader ontwikkeld dat aansluit bij bestaande definities en modellen:

We lichten de begrippen in schema 1 van boven naar onder kort toe:

**Circulaire samenleving** – We gebruiken zoals gezegd niet het begrip circulaire economie, maar het bredere begrip circulaire samenleving: een samenleving waarin de grondstofkringlopen zijn gesloten en brede welvaart en rechtvaardigheid centraal staan. Het begrip circulaire samenleving omvat ecologische, economische en sociale aspecten, terwijl in het begrip circulaire economie uitsluitend de economische aspecten van het sluiten van grondstofkringlopen centraal staan.

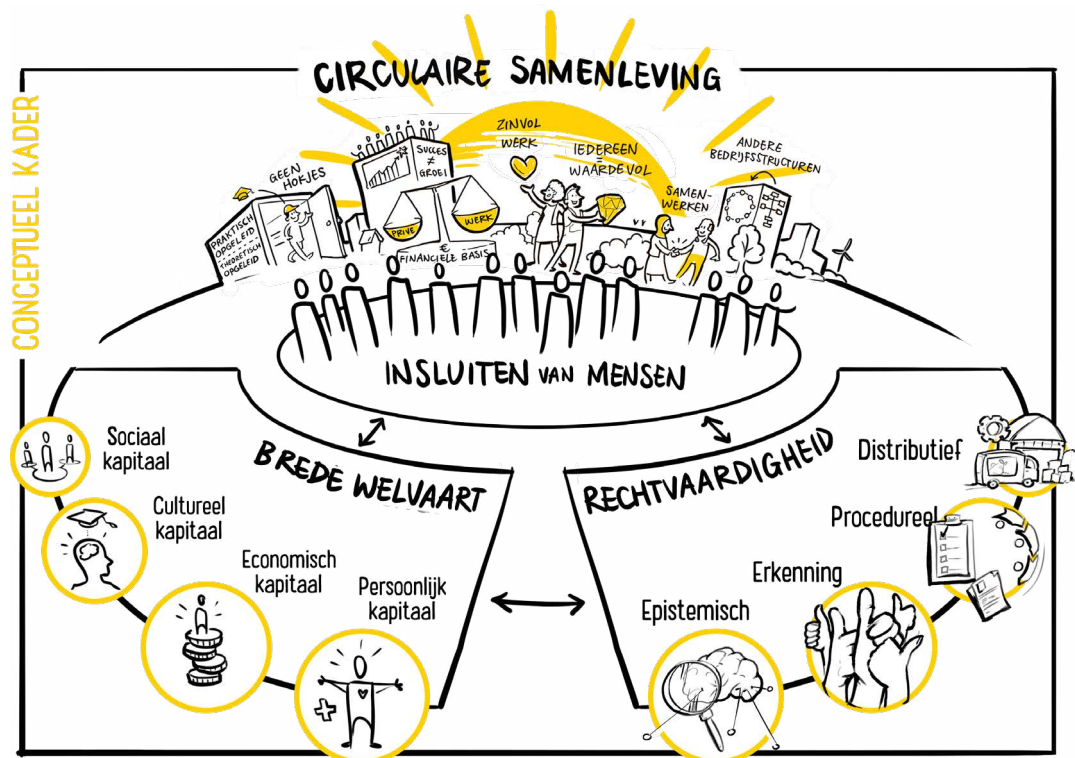
**Brede welvaart** – Welvaart in de brede zin van het woord: alles wat mensen van waarde vinden. Brede welvaart heeft betrekking op de kwaliteit van leven

en de kwaliteit van de omgeving waarin mensen leven. Het begrip omvat, naast materiële welvaart, ook zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leef-omgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid. In dit onderzoek kijken we met name naar het economisch, sociaal, cultureel en/of persoonlijk kapitaal van mensen.

**Rechtvaardigheid** – Om dit cruciale begrip te laden onderscheiden we vier vormen van rechtvaardigheid:

- **Distributief:** rechtvaardige verdeling van financiële lusten en lasten over verschillende (groepen) mensen.
- **Procedureel:** rechtvaardige representatie van verschillende (groepen) mensen bij besluitvorming en toegang tot voor besluitvorming relevante kennis voor iedereen.
- **Erkenning:** tegengaan van systematische uitsluiting op basis van identiteit.
- **Epistemisch:** serieus nemen van verschillende soorten van ervaringen en kennis.

**Insluiten en uitsluiten van mensen** – We stellen voor te spreken over het insluiten en uitsluiten van mensen in plaats van sociale groepen. De reden is dat indeling in helder te onderscheiden sociale groepen niet aansluit bij de hedendaagse zeer diffuse werkelijkheid waarin mensen in verschillende rollen (werknemer, mkb'er, actieve buurtbewoner,



Figuur 2: Conceptueel kader voor de transitie naar een circulaire samenleving

gezinslid, sportbeoefenaar) tot verschillende groepen behoren. Daarom spreken we over mensen met verschillende rollen en met verschillende kapitalen: sociaal kapitaal, economisch kapitaal, cultureel kapitaal en/of persoonlijk kapitaal.

Met insluiten bedoelen we dat mensen kunnen meedoen in relaties en activiteiten die beschikbaar zijn voor het merendeel van de mensen in de samenleving. Met uitsluiten bedoelen we dat mensen niet kunnen meedoen aan normale maatschappelijke processen, door het gebrek aan of de ontzegging van hulpbronnen, rechten, goederen en diensten.

De pijlen in het schema geven het verband tussen de verschillende begrippen weer. Zowel het werken aan **brede welvaart** als het werken aan de vier **rechtvaardigheidsprincipes** leidt tot het **insluiten** van meer mensen in de transitie. De insluiting van meer mensen, leidt tot een versnelling van de transitie naar een rechtvaardige **circulaire samenleving**.

Er kan dus via twee routes – het verhogen van brede welvaart en het versterken van de rechtvaardigheidsprincipes – gewerkt worden aan meer inclusie en dus een versnelling van de transitie. Deze routes beïnvloeden elkaar bovendien wederzijds: als de brede welvaart toeneemt (door een toename van economisch, sociaal, cultureel of persoonlijk kapitaal), nemen de vier vormen van rechtvaardigheid toe. Andersom geldt: als de vier vormen van rechtvaardigheid goed zijn gewaarborgd, neemt de brede welvaart toe (meer mensen zijn betrokken, waardoor hun economisch, sociaal, cultureel en/of persoonlijk kapitaal kan toenemen).

## Antwoord op de drie onderzoeksvragen

### 1. Wat zijn de gevolgen van de transitie voor de rechtvaardige verdeling van materiële welvaart?

De voorlopige conclusie is dat het sluiten van de grondstoffenkringloop en de intrede van nieuwe businessmodellen vooral positieve effecten lijken te hebben: producten en diensten blijven betaalbaar en blijven breed beschikbaar. Wel signaleren we een aantal belangrijke aandachtspunten om potentieel negatieve effecten op de distributieve rechtvaardigheid en het economisch kapitaal van groepen mensen te voorkomen. Om circulaire producten in de toekomst betaalbaar te houden:

- moeten circulaire processen op grote schaal

plaatsvinden, moet de totale keten en levenscyclus van een product wordt meegenomen.

Om een ongelijke verdeling van de lasten van de transitie te voorkomen moet de overheid aandacht hebben voor de financiële gevolgen voor verschillende groepen bij een mogelijke verschuiving van de belasting op arbeid naar belasting op vervuiling of vervuilende producten. Ook is het belangrijk de sociale effecten van nieuwe businessmodellen die gebaseerd zijn op producten leasen of huren te blijven monitoren en bijsturen.

### 2. Hoe zorgen we dat we geen groepen uitsluiten bij de transitie?

Uit ons literatuuronderzoek, gesprekken met stakeholders en actieonderzoek blijkt dat op dit moment grote groepen mensen in Nederland niet het gevoel hebben deel uit te maken van de transitie naar een circulaire samenleving. Zij voelen zich uitgesloten van deelname en zeggenschap. Het is voor hen vooral een ‘feestje’ van mensen met een academische opleiding en veel economisch, sociaal, cultureel en/of persoonlijk kapitaal. Dit breed gevoelde zorgpunt vormt het belangrijkste obstakel om te komen tot een circulaire samenleving.

Het gevoel geen deel uit te maken van de transitie geldt met name voor:

- burgers met minder economisch, sociaal, cultureel en/of persoonlijk kapitaal,
- mensen in de rol van werknemer,
- ondernemers en medewerkers in een groot deel van het mkb.

Het geldt niet voor:

- mensen in meer leidinggevende posities in het grootbedrijf,
- mensen die werken bij overheden,
- ondernemers en medewerkers in het innovatieve mkb,
- deelnemers aan burgerinitiatieven die bezig zijn met circulariteit.

Oorzaken van het gevoel van uitsluiting zijn divers. Mensen worden (vaak onbewust) niet betrokken of hun kennis en ervaringen worden niet erkend bij projecten en besluiten. Bijvoorbeeld doordat de te volgen procedures niet aansluiten of doordat de identiteit van bepaalde groepen niet in voldoende

mate erkend wordt. Ook worden inzichten en ideeën van bijvoorbeeld praktisch geschoolde werknemers niet serieus genomen.

Onze conclusie is dat zowel de procedurele, erkennings- als epistemische rechtvaardigheid sterk in het geding zijn. Het gevoel niet mee te kunnen of mogen doen is voor de betrokkenen in dit onderzoek van veel groter belang dan de distributieve rechtvaardigheid: een eerlijke verdeling van de middelen. Het is makkelijker om vanuit circulaire businessmodellen de distributieve rechtvaardigheid te waarborgen zodra veel grotere groepen mensen zich betrokken voelen.

De eerste, essentiële stap in het vormgeven van een rechtvaardige transitie is het goed betrekken van mensen met zeer verschillende rollen en verschillende kapitalen en vorm en inhoud geven aan de procedurele, erkennings- en epistemische rechtvaardigheid. Deze hoofdboodschap is overigens niet alleen van toepassing op de transitie naar een circulaire samenleving, maar op alle transities naar een duurzame samenleving. Denk aan de energietransitie, de transitie naar meer biodiversiteit, naar duurzaam bouwen of naar duurzame landbouw. Voor mensen die wij tijdens het onderzoek spraken is het verschil tussen de verschillende transities minder duidelijk dan voor wetenschappers en beleidsmakers. Het verdient dan ook aanbeveling om de sociale kant van transities integraal aan te pakken en te komen tot een aanpak die overstijgend is aan de verschillende transities.

Dit kan vormgegeven worden door partijen die van onderop hard werken aan brede welvaart te erkennen in hun rol in de transitie naar een circulaire samenleving. Partijen als de vele mkb-bedrijven die in wijken bijdragen aan sociale cohesie, maar ook burgerinitiatieven die in wijken samen met bewoners werken aan vraagstukken die van belang zijn in hun wijk. Het is van belang deze initiatieven van onderop, mkb-bedrijven en actieve burgers te herkennen en erkennen in hun rol en hen ook zeggenschap te geven. Door actieve burgers en ondernemingen zeggenschap te geven wordt het draagvlak voor de transitie vergroot en voelen mensen zich meer verantwoordelijk. Dit mes snijdt aan twee kanten: aan de ene kant wordt de transitie succesvoller door meer draagvlak. Aan de andere kant neemt, door het vergroten van de erkennings- en epistemische rechtvaardigheid, ook de deelname van burgers aan processen toe, waardoor

bijvoorbeeld hun netwerk wordt vergroot. Dat kan leiden tot een toename van sociaal, cultureel en/of persoonlijk kapitaal van een grote groep burgers. Hierdoor kan een positieve spiraal naar een circulaire samenleving ontstaan.

### **3. Wat zijn aanbevelingen om te komen tot een rechtvaardige transitie?**

Dit onderzoek geeft vijf aanbevelingen voor de provincie Zuid-Holland om te komen tot een rechtvaardige transitie naar een circulaire samenleving. Kern van deze aanbevelingen is: sluit als provincie veel sterker dan nu aan bij initiatieven vanuit de samenleving, ondersteun ze en geef zo nog meer dan nu vorm aan de rol van responsieve overheid. Hiermee geeft de provincie vorm en invulling aan procedurele, erkennings- en epistemische rechtvaardigheid.

#### **Aanbeveling 1. Werk aan gedeelde waarden en een visie voor de circulaire samenleving**

Ontwikkel binnen de provincie een integrale visie op rechtvaardigheid en sociale waarden voor alle duurzaamheidstransities samen. Draag deze visie proactief uit en ontwikkel een gezamenlijke aanpak om de visie te realiseren. Toon hiermee bestuurlijk leiderschap.

Ook in de huidige strategie van de provincie Zuid-Holland wordt de transitie naar een circulaire economie voornamelijk gezien als een grondstoffen-transitie: het circulair maken van grondstoffenstromen. De sociale dimensies van de transitie worden wel benoemd en binnen de provincie is veel aandacht voor leren in netwerken. Toch heeft de sociale dimensie tot nu toe een bijrol. Dit geldt deels ook bij andere transities richting een duurzame toekomst. Bij de energietransitie wordt het sociale aspect expliciet benoemd en zijn er ook al diverse regelingen gemaakt en in uitvoering. Ook bij het onderwerp biodiversiteit is een sociale paragraaf opgenomen waarin aandacht is voor het betrekken van veel mensen.

Het ontwikkelen en uitdragen van een integrale visie op rechtvaardigheid en sociale waarden voor alle duurzaamheidstransities samen vergt bestuurlijk leiderschap, lef en vertrouwen. Door een breed maatschappelijk debat aan te gaan over onderliggende waarden zoals bloei in plaats van groei, bestaanszekerheid, natuur als basis, etc. komen duurzame toekomstbeelden naar voren waarop de provincie kan sturen.



## **Aanbeveling 2. Werk actief aan een rechtvaardige verdeling in de basis van het bestel**

Zet je als provincie in om in eigen beleid zorg te dragen voor een rechtvaardige verdeling van kapitalen in de basis van het bestel. Zet je netwerkkracht in om dit bij andere bestuurslagen ook op de agenda te zetten.

Mensen met weinig economisch, sociaal, cultureel en/of persoonlijk kapitaal lopen het risico om uitgesloten te worden in de transitie naar een circulaire samenleving. Om mee te kunnen doen in de transitie is een rechtvaardige verdeling van kapitalen nodig. Hoewel het versterken van deze basis vooral bij de nationale en internationale overheden ligt, kan de provincie hier ook een rol in spelen. Een voorbeeld van een directe invloed die de provincie kan uitoefenen op een rechtvaardige verdeling van kapitalen is via *Just Transition Funds*. Andere invloeden die de provincie kan hebben op het versterken van een goede basis van kapitalen zijn meer indirect. Bijvoorbeeld door de sociale impact van haar beleid goed in kaart te brengen. Vervolgens kan de provincie een netwerkende rol spelen in het uitwisselen van deze kennis over sociale impact. Door proactief samen te werken met gemeentes en andere belangrijke sociale stakeholders kan de provincie kennis uitwisselen en deze kennis ook inzetten als lobby richting de rijksoverheid. Een andere rol is de koppeling met de Human Capital Agenda. Deze is nu verspreid over verschillende topsectoren en zou ook in meer gezamenlijkheid kunnen worden opgepakt, waarbij met name de Human Capital Agenda in het mkb centraal dient komen te staan. Nu voelen vooral grotere bedrijven van meer dan 500 werknemers zich betrokken en gehoord in deze discussie. Terwijl het juist ook voor het mkb relevant is.

## **Aanbeveling 3. Versterk zeggenschap van burgers**

Ga naast de andere partijen in de provincie staan en geef vanuit vertrouwen zeggenschap. Stap vaker in de rol van netwerkende en responsieve overheid (zie NSOB-model).

Mensen in de wijken van steden en dorpen van Zuid-Holland zien een medewerker van de provincie bij voorkeur als een persoon die naar buiten gaat, de lokale initiatieven kent, voorbeelden geeft, ruimte geeft en op basis van maatwerk zaken in beweging zet. De aanbeveling aan medewerkers van de provincie is dan ook: ga naast de andere partijen in de provincie staan en geef vanuit vertrouwen zeggenschap. In de termen van het

NSOB-kwadrantenmodel is dit een oproep die vormgeeft aan de netwerkende en de responsieve overheid.

Onderdeel van deze aanpak is ook ontzorgen en dus faciliteren van initiatieven in wijken. Ook kan de provincie anders naar het concept opschalen kijken. Nu wordt vaak geredeneerd: om een bepaalde aanpak uit te rollen, maken we de aanpak vanuit dezelfde partijen groter. Bij het versterken van zeggenschap betekent opschalen dat een bepaalde aanpak in elke wijk net weer anders wordt ingevuld en het een aanpak op maat blijft. Daarbij wordt steeds opnieuw gestart met en aangesloten bij dat wat in die wijk of regio al bestaat en gebeurt.

De aanbeveling om anders te kijken naar opschalen, kan de provincie ook meenemen bij het verder ontwikkelen van de voorwaarden voor subsidie voor 'coalitievorming in netwerken' in de *Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie*. Keer het systeem om: stel geld beschikbaar voor het bijdragen aan (provinciale) doelen in plaats van dat partijen aanvragen indienen. Creëer een veilige ruimte om de transitie te maken, breng groepen bij elkaar en open de dialoog. De provincie zet al in op 'vernieuwersnetwerken'. Maar hier doelen we niet alleen op de koplopers/vernieuwers, maar juist op een bredere vertegenwoordiging van de samenleving.

Bouw netwerken rondom de transitithema's en organiseer bijvoorbeeld leernetwerken rondom deze thema's. In deze leernetwerken kunnen bijvoorbeeld burgerinitiatieven en mkb-bedrijven samen leren en samen stappen zetten. En stel vervolgens budgetten beschikbaar op de gezamenlijk vastgestelde acties.

## **Aanbeveling 4. Versterk initiatieven van onderop**

Geef veel meer ondersteuning aan de initiatieven van onderop dan tot nu toe. Dat kan door in te zetten op het wegnemen van knelpunten in wet- en regelgeving en door financieel te ondersteunen, bijvoorbeeld met *Commons in Residence*-programma's.

Uit het onderzoek blijkt dat initiatieven van onderop, zoals wijkinitiatieven en samenwerkingen van mkb-bedrijven, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de circulaire samenleving. Het versterken van deze initiatieven is dan ook essentieel. De partijen waarmee de provincie samenwerkt zijn divers, maar toch valt op dat economische belangen, vaak van bedrijven, op de voorgrond komen. De Vernieuwingsnetwerken die de Provincie nu in het leven roept

zijn al een goede start doordat ze breed zijn opgezet. Toch hebben burgerinitiatieven en mkb-bedrijven vaak het idee dat dat niet voor hen is.

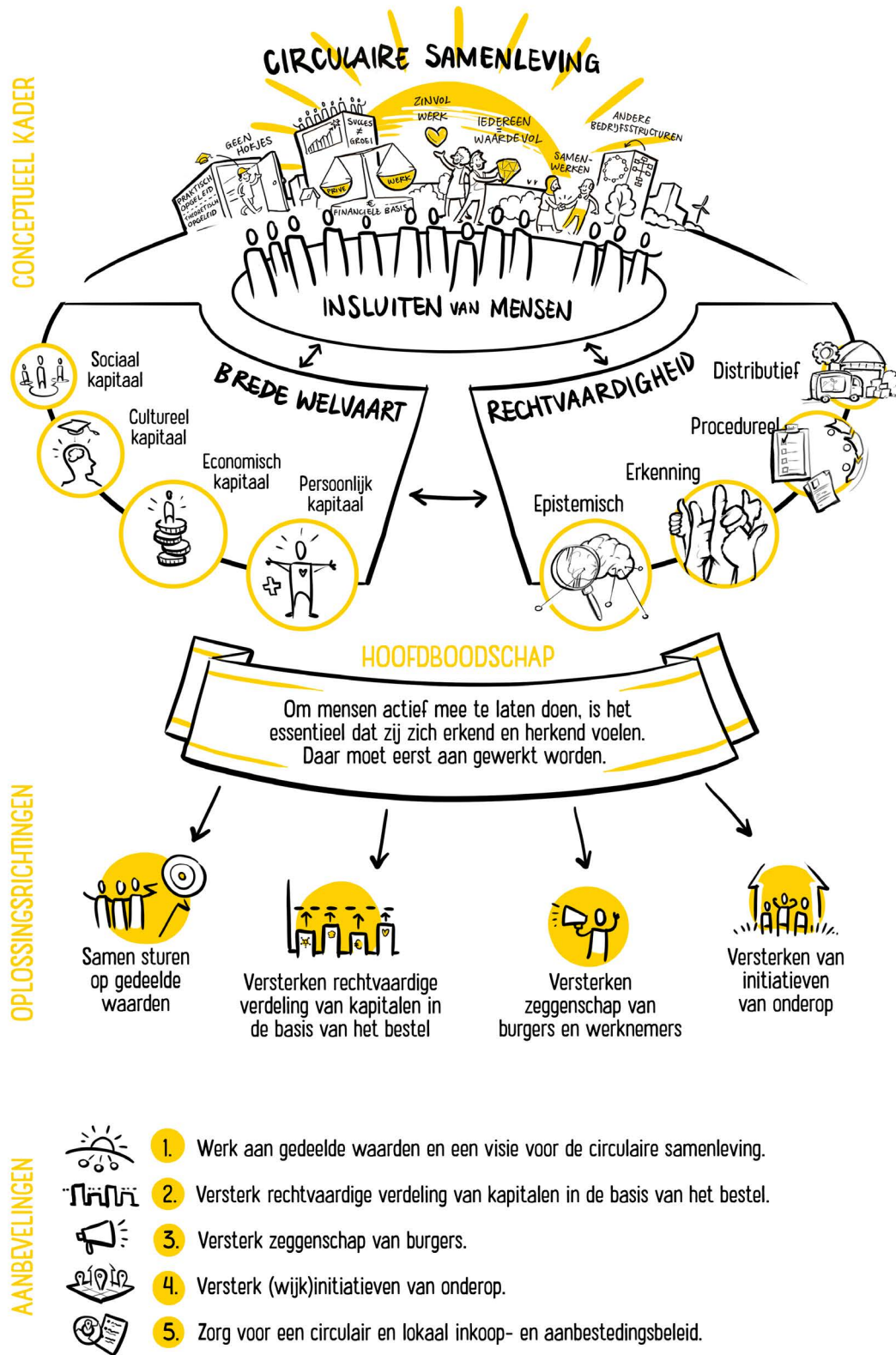
De aanbeveling is om in samenspraak met enkele gemeenten uit Zuid-Holland *Commons in Residence*-programma's op te zetten, een idee gebaseerd op het succesvolle *Startup in Residence*-programma van de provincie Zuid-Holland. De gedachte daarbij is om bij een gedeeld maatschappelijk doel wijkinitiatieven uit te nodigen om hieraan bij te dragen. Bij voorkeur wordt dit vormgegeven in samenhang met de aanpak voor de energietransitie, biodiversiteit en aanpalende transitie. Uit ons onderzoek komt naar voren dat zo'n programma niet alleen de transitie naar een circulaire samenleving bevordert, maar dat wijkinitiatieven zich meer gezien en betrokken voelen

en de betrokken bewoners meer sociaal kapitaal krijgen. De provincie kan bij zo'n programma vooral de samenhang, organisatie en het leren op zich nemen.

#### **Aanbeveling 5. Zorg voor een circulair en lokaal inkoop- en aanbestedingsbeleid**

De provincie kan zelf het goede voorbeeld geven in de transitie door haar inkoop en aanbestedingen op circulaire wijze te doen. Zorg dat ook partijen van onderop, zoals wijkinitiatieven of kleine ondernemers, de mogelijkheid hebben om deel te nemen in aanbestedingen. Zo zorgt de provincie niet alleen voor versnelling van de transitie, maar ook voor versterking van het draagvlak ervoor.

## Samenvatting in één oogopslag



Figuur 3: samenvatting in één oogopslag

# 1. Introductie

## 1.1 Aanleiding

Overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn wereldwijd op zoek naar een economie waarin welvaart, welzijn, een lage milieu-impact en een positieve bijdrage aan natuur en biodiversiteit samengaan. Een economie die nieuwe kansen biedt aan bijvoorbeeld ondernemers, gemarginaliseerde groepen en jongeren. Een economie die bijdraagt aan lokale bedrijvigheid en waarin de opbrengsten terugvloeien naar de gemeenschap. Een economie die gebaseerd is op andere waarden zoals: zorg, solidariteit en gezamenlijkheid. Een economie zonder afval. Waarin bedrijven grondstoffen en materialen beter en slimmer gebruiken. Waarin gebruikte grondstoffen weer nieuwe producten worden. Waarin producten zó ontworpen worden dat ze ook weer uit elkaar kunnen. Dát is een samenleving waarin producten en diensten circulair zijn. In deze samenleving gaan een positieve impact op milieu, natuur, sociale aspecten en financiële aspecten hand in hand.

Het klinkt mooi, deze economie en deze ambitieuze doelstelling. Tegelijkertijd vergt het realiseren ervan een enorme maatschappelijke verandering. En er gebeurt gelukkig veel. Bedrijven komen met circulaire producten en diensten. Overheden zetten stimuleringsregelingen op en komen met wet- en regelgeving om de circulaire economie te stimuleren en te handhaven. Burgerinitiatieven geven vorm en inhoud aan samenwerking in de buurt om bijvoorbeeld samen compost te maken. Allerlei sociale bewegingen laten zich horen. Tegelijkertijd valt op dat veel van de innovaties in 2022 vooral technisch van aard zijn. Zo zijn ze bijvoorbeeld gericht op het beter sluiten van de kringloop van materialen. De transitie naar een circulaire samenleving is echter ook een economisch en sociaal vraagstuk rondom de verdeling van lusten en lasten, eigenaarschap, toegankelijkheid en inclusie. Als straks circulaire producten en diensten het nieuwe normaal zijn, zijn die dan voor iedereen goed bereikbaar en betaalbaar? Hoe zijn verschillende sociale groepen uit onze samenleving betrokken bij de circulaire economie? En wat betekent het voor hen?

## Aanpak Zuid-Holland

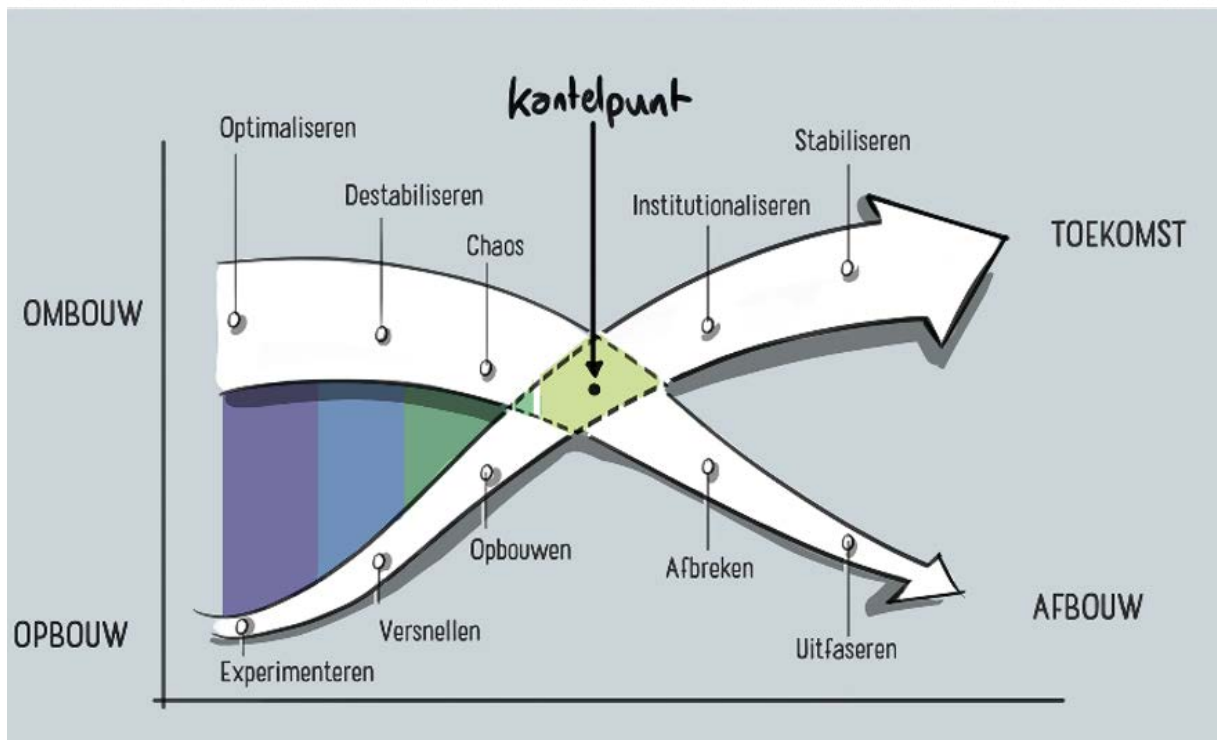
Ook in de provincie Zuid-Holland vraagt de transitie naar een circulaire samenleving om een stevige verandering. In Zuid-Holland is de doelstelling inmiddels uitgewerkt in de strategische beleidsnotitie Circulair Zuid-Holland: samen versnellen die de Provinciale Staten op 5 februari 2020 hebben vastgesteld. De transitie naar een maatschappij waar geen grondstoffen verloren gaan is complex. Het betekent een totaal andere manier van kijken, denken, werken en organiseren van de wereld zoals we die nu kennen. Daarom kiest de provincie Zuid-Holland voor een transitieaanpak. Deze aanpak helpt de provincie om de complexiteit hanteerbaar te maken en al lerend de strategie Circulair Zuid-Holland verder in te vullen. In de provinciale aanpak staan vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten centraal. In vernieuwersnetwerken vormen de koplopers nieuwe samenwerkingsverbanden en ontstaan gezamenlijke agenda's en innovatieve circulaire projecten die de circulaire toekomst concreet en tastbaar maken. In transitietermen noemen we dat doorbraakprojecten. Deze projecten richten zich niet op het innoveren van een product, maar op het veranderen van onderliggende manieren van doen, denken en organiseren.

## Sturing in transities

De transitie naar een circulaire samenleving gaat de manier waarop we leven en onze wereld organiseren fundamenteel beïnvloeden. Het hoe is nog niet bekend, dat maakt het een transitie. Het duurt zeker 25 tot 50 jaar voor een transitie volledig verwezenlijkt is, het is dus een proces van een lange adem. Er is veel onderzoek gedaan naar het verloop van transities en hoe daar in de sturing invulling aan te geven. Het gaat daarbij om het vormen van de nieuwe toekomst en het ombouwen en afbreken wat die toekomst belemmert.

Transities gaan door verschillende fasen. Om deze aan te geven wordt vaak het X-curve model van Drift (Dutch Research Institute for Transition, 2022) gebruikt:

# TRANSITIEFASEN



Figuur 4: Transitiefasen in de X-curve (subsidieregeling Circulair van provincie Zuid Holland 2022)

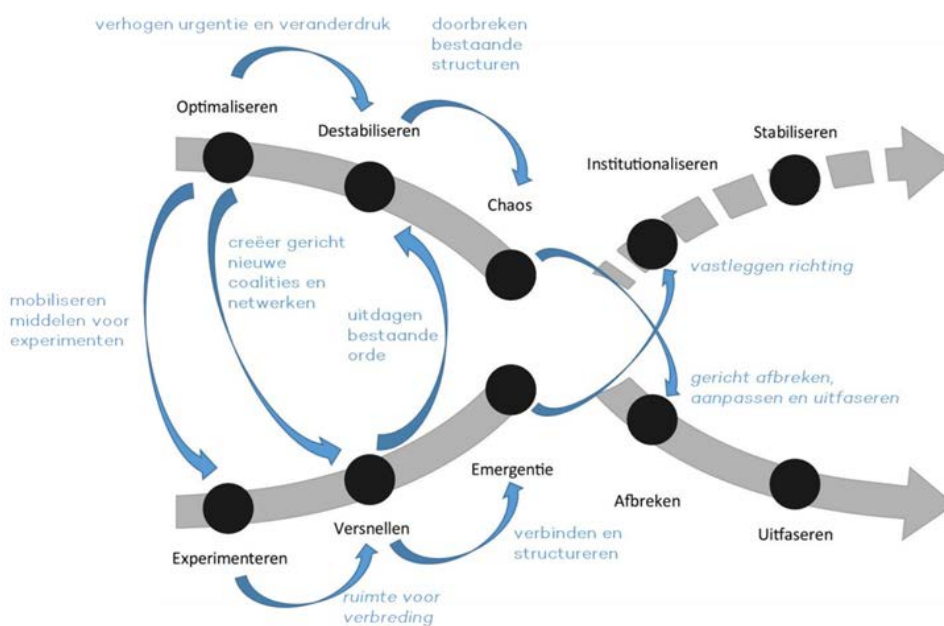
De X-curve bevat vier bewegingen:

- Opbouw: het opkomen van nieuwe manieren van denken, doen en organiseren.
- Ombouw: bestaande elementen die nieuwe toepassingen krijgen of aangepast worden aan een veranderende context.
- Afbouw: manieren van denken, doen en organiseren die niet passen in de circulaire samenleving

en die niet omgebouwd kunnen worden waardoor ze verdwijnen en uit gefaseerd worden.

- Toekomst (ook wel voortbouw genoemd): institutionaliseren en normaliseringsprocessen.

Op basis van onderzoek van Drift (2022) zijn voor elke fase ook handelingsperspectieven vormgegeven. Deze staan in hoofdlijnen in figuur 4:



Figuur 5: Transitiefase en sturingsaanbevelingen (Lodder et al. 2017)

We bevinden ons aan de beginfase van de transitie naar een circulaire samenleving en dus in de opbouw/ombouwfase (Lodder et al. 2017). Hierbij zijn doorbraakprojecten van essentieel belang. We zien daarnaast al signalen van voortbouw of zelfs afbouw. Andere transities, zoals de energietransitie of klimaatadaptatie, bevinden zich al verder in de X-curve.

Voor het verdere verloop van de transitie naar een circulaire samenleving is het in deze beginfase belangrijk om goed zicht te krijgen op de gevolgen van de transitie en de verdeling van de lusten en lasten van deze transitie voor verschillende groepen in de maatschappij. Zeker omdat rondom het kantelpunt veel zaken mis kunnen gaan. Mensen kunnen door de transitie hun baan verliezen, bedrijven kunnen failliet gaan en bepaalde groepen mensen kunnen zich uitgesloten voelen. Het zicht op hoe deze transitie rechtvaardig plaats kan vinden is er in zijn algemeenheid nu nog in onvoldoende mate.

Dit beperkte zicht creëert het risico dat deze transitie naar de circulaire samenleving alleen voor de 'happy few' is, wat vervolgens kan leiden tot onrechtvaardigheid, maatschappelijke onrust en een vertraagde of mislukte transitie. Het is van belang om het zicht op een rechtvaardige transitie nu helder te krijgen, omdat uit de energietransitie blijkt dat repareren van keuzes bij het begin van de transities ingewikkeld en duur is.

## 1.2 Doel en vraagstelling van de provincie

Tegen deze achtergrond heeft de provincie een onderzoek uitgezet naar de sociale gevolgen van de transitie naar een circulaire samenleving in Zuid-Holland. Hoe kan de provincie Zuid-Holland vormgeven aan een rechtvaardige transitie naar een circulaire samenleving? Dit onderzoek vormt de onderlegger voor een *Uitvoeringsplan Sociaal Circulair Zuid-Holland* dat past bij de transitieaanpak en de taken en rollen van de provincie.

Het doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op wat een rechtvaardige transitie is, wat dit betekent voor de mensen en ondernemers in de samenleving en wat het handelingsperspectief van de provincie is om bij te dragen aan een rechtvaardige transitie naar een circulaire samenleving.

Behalve zicht op hoe de provincie kan bijdragen aan

een rechtvaardige transitie, wil zij ook graag een stevig conceptueel kader dat mogelijk bruikbaar is als uitgangspunt voor toekomstig beleid. Een kader dat aansluit bij de huidige wetenschappelijke modellen en inzichten op dit vlak. De hoofdvragen en subvragen die we in dit onderzoek beantwoorden zijn:

- 1. Wat zijn de mogelijke gevolgen van de transitie voor de rechtvaardige verdeling van materiële welvaart?**  
Verwoord in termen van het conceptueel kader: wat zijn de mogelijke effecten van het sluiten van de grondstoffenketen en nieuwe business- en verdienmodellen op het economisch kapitaal van mensen en op de distributieve rechtvaardigheid?
- 2. Hoe zorgen we dat we geen groepen uitsluiten bij de transitie?**
  - Welke groepen doen al wel mee in de transitie naar een circulaire samenleving?
  - Welke groepen doen niet mee in de transitie naar een circulaire samenleving?
  - Welke vormen van uitsluiting zien we voor de groepen die niet meedoen?
  - Wat is nodig om meer mensen in te sluiten in de transitie?
- 3. Wat zijn aanbevelingen voor de aanpak van een rechtvaardige transitie?**
  - Wat zijn algemene oplossingsrichtingen om te komen tot een rechtvaardige transitie?
  - Welke handelingsperspectief heeft de provincie Zuid-Holland om bij te dragen aan een rechtvaardige transitie?

## 1.3 Methodologie

Uitvoerders van dit onderzoek zijn Het Groene Brein, Drift en Sandalfon Sustainability. De informatie en inzichten in dit rapport zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, interviews met experts en stakeholders en acht bijeenkomsten. Daarnaast was er regelmatig overleg met de provincie als opdrachtgever.

### Actieonderzoek

Het uitgevoerde onderzoek is uitdrukkelijk een actieonderzoek (Somekh, 2005). Actieonderzoek houdt in dat niet alleen is gekeken naar wetenschappelijke inzichten, maar dat de inzichten die zijn opgehaald in de bijeenkomsten en interviews belangrijke onderdelen zijn van de uitkomsten. In klassiek wetenschappelijk onderzoek is de rol van de onderzoeker met name om te observeren en te analyseren.

Bij actieonderzoek nemen onderzoekers actief deel aan het proces en werken ze actief mee aan het zoeken van oplossingen voor de gestelde problemen.

In dit onderzoek zijn de inzichten uit de sessies samen met de inzichten uit de literatuur opgenomen als dragers van de conclusies.

### Literatuuronderzoek

Voor dit onderzoek is zowel literatuur geraadpleegd rondom rechtvaardigheid, transitie management, bestuurskunde als de circulaire economie. Ook is veel literatuur vanuit sociale wetenschappen bestudeerd over participatie en opbouw van kapitalen.

### Interviews

In het veld van de circulaire samenleving zijn veel stakeholders actief, met ook veel verschillende perspectieven. Om aandacht te hebben voor zo veel mogelijk stakeholders en hun perspectieven zijn diepte-interviews gehouden met een aantal personen. Zie voor de lijst met geïnterviewde personen bijlage A.

### Bijeenkomsten

Naast aandacht voor de verschillende perspectieven vinden wij het als onderzoekers van belang om met elkaar in gesprek te gaan over overeenkomsten en verschillen van inzicht. Een essentieel deel van dit onderzoek bestond uit acht bijeenkomsten. Er waren twee strategische dialoogsessies met een brede groep stakeholders: een bij de start en een ter afsluiting van het onderzoek. Verder zijn er in juni 2022 twee verdiepende bijeenkomsten (*deep dives*) gehouden: een bijeenkomst rondom het thema 'werk in een rechtvaardige circulaire samenleving' en één rondom 'bottom-up wijkinitiatieven'. Om het handelingsperspectief van de provincie verder te verdiepen, was er tot slot een interne bijeenkomst met verschillende ambtenaren van de provincie. Verder is een expertcommissie samengesteld die drie keer bijegekomen is.

### Expertcommissie

Aan dit onderzoek heeft een expertcommissie intensief meegewerkt. Op drie momenten zijn de experts bevroegd en tussendoor hebben zij actief meegelezen en meegedacht. De experts zijn:

- Dr. Richard de Brabander. Lector van het lectoraat Ecosociaal werk, Hogeschool InHolland Rotterdam.
- Prof. dr. Patrick Huntjes. Professor Governance of Sustainability Transitions, Hogeschool InHolland

Rotterdam en Maastricht University.

- Dr. Shivant Jhagroe. Universitair docent aan het Instituut voor Bestuurskunde, Universiteit Leiden.
- Dr. Maaike Lycklama à Nijeholt. Lector finance & Business Innovation. Kenniscentrum Bussined Innovation, Hogeschool Rotterdam.
- Prof. Dr. Karen Maas. Professor Accounting & Sustainability bij de Open Universiteit en academisch directeur van het Impact Centre Erasmus bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.

### Provincie

Er zijn meerdere gesprekken geweest met de opdrachtgever provincie Zuid-Holland. Ook zijn de betrokken medewerkers van de provincie aanwezig geweest bij meerdere van de sessies. De betrokken medewerkers van de provincie Zuid-Holland zijn:

- Drs. Tim de Beer. Senior beleidsmedewerker maatschappelijke ontwikkelingen.
- Drs. Pascal van Dam. Beleidsmedewerker programma Circulair Zuid-Holland.
- Drs. Hans Koot. Strategisch adviseur Circulair Zuid-Holland.

## 1.4 Leeswijzer

Rond het onderwerp rechtvaardige transitie en circulariteit is veel literatuur beschikbaar en spelen diverse begrippen een belangrijke rol. In hoofdstuk 2 maken we keuzes welke begrippen in dit onderzoek worden gehanteerd en bakenen we deze af. Vervolgens brengen we de begrippen samen in een conceptueel kader.

In hoofdstuk 3 geven we een impressie van de verschillende bijeenkomsten. De resultaten van de bijeenkomsten presenteren we in foto's, tekst (onder andere een column door Abdelkader Benali) en tekeningen door Flatlands.

Hoofdstuk 4 beantwoordt de eerste onderzoeksvraag: wat zijn de mogelijke gevolgen van de transitie naar een circulaire samenleving voor de rechtvaardige verdeling van materiële welvaart? Wat is het effect van het sluiten van de grondstoffenketen en nieuwe business- en verdienmodellen op het economisch kapitaal van mensen en de distributieve rechtvaardigheid? Daarbij kijken we niet alleen naar Nederland, maar ook over de grens. We sluiten het hoofdstuk af met aandachtspunten om mogelijk negatieve effecten te voorkomen.

In hoofdstuk 5 beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag: hoe zorgen we dat we geen groepen

uitsluiten bij de transitie naar een circulaire samenleving? Eerst beschrijven we wie al wél meedoen in de transitie. Daarna benoemen we de groepen en mensen die (nog) niet meedoen. Vervolgens analyseren we welke vormen van uitsluiting we zien voor de groepen die niet meedoen: wat is de relatie met de vier vormen van rechtvaardigheid en wat is de relatie met het bezit van kapitalen? We sluiten af met een conclusie: wat is nodig om meer mensen in te sluiten in de transitie?

Hoofdstuk 6 zoekt oplossingen voor de in hoofdstuk 4 en 5 benoemde knelpunten: welke algemene oplossingsrichtingen zijn er om te komen tot een rechtvaardige transitie? Uit alle literatuur, interviews en bijeenkomsten komen vier hoofdrichtingen naar voren. Die zetten we in dit hoofdstuk op een rij, waarmee we een deel van de derde onderzoeksvraag beantwoorden.

In hoofdstuk 7, tot slot, staan we stil bij de rol van de provincie Zuid-Holland in de sturing van deze transitie. Vervolgens werken we de oplossingsrichtingen uit hoofdstuk 6 specifieker uit voor de provincie: welk handelingsperspectief heeft zij om bij te dragen aan een rechtvaardige transitie? Waar mogelijk geven we gericht advies om de beleidsinstrumenten van de provincie te verbeteren of uit te breiden.



# 2. Begrippen en conceptueel kader

De provincie Zuid-Holland wil voor dit onderzoek graag een sterk theoretisch kader in het leven roepen dat ook bruikbaar is als uitgangspunt voor toekomstig beleid voor de transitie naar de circulaire samenleving. In dit hoofdstuk schetsen we een conceptueel kader dat aansluit bij de huidige wetenschappelijke modellen en inzichten. Het kader is ontwikkeld op basis van inzichten uit de literatuur en vanuit het wetenschappelijke expertpanel (zie hoofdstuk 1).

Rond het onderwerp dat centraal staat in dit onderzoek, een rechtvaardige transitie naar een circulaire samenleving, spelen diverse begrippen en interpretaties een rol en is veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar. Daarom bakenen we in dit hoofdstuk eerst de begrippen af die we gebruiken in dit rapport. Daarna presenteren we een samenhangend conceptueel kader dat gebaseerd is op deze begrippen.

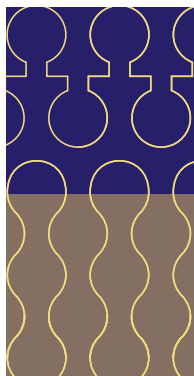
## 2.1 Circulaire economie en circulaire samenleving

In dit rapport maken wij onderscheid tussen het begrip circulaire economie en het bredere begrip circulaire samenleving. In een circulaire economie staat het verminderen van grondstofgebruik centraal. In een circulaire samenleving staan niet alleen economische waarden, maar ook ecologische en sociale waarden centraal. Hieronder lichten we beide begrippen verder toe.

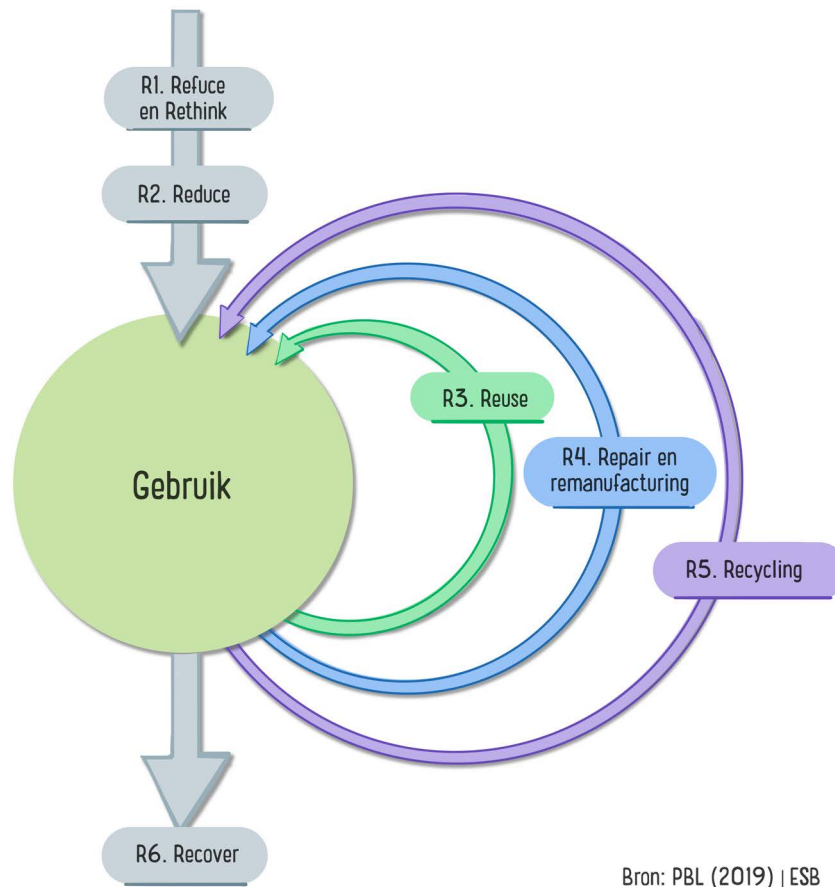
### 2.1.1 Circulaire economie

Een circulaire economie is te zien als een economisch systeem van gesloten kringlopen waarin grondstoffen, onderdelen en producten hun waarde zo min mogelijk verliezen, hernieuwbare energiebronnen worden gebruikt en systeemdenken centraal staat. In wetenschappelijke literatuur en vakbladen worden meer dan honderd verschillende definities van een circulaire economie gebruikt (Kirchherr et al. 2017). In deze definities komen vaak de volgende aspecten terug:

- Vermindering en verandering grondstofgebruik. Hierin staat de zogenaamde R-ladder centraal met strategieën voor circulariteit:
  - Refuse en Rethink (afzien van bepaalde producten en diensten of ze intensiever gebruiken)
  - Reduce (producten efficiënter fabriceren of efficiënter maken in gebruik)
  - Reuse (hergebruik van een product)
  - Repair, Refurbish, Remanufacture en Repurpose (reparatie en hergebruik van productonderdelen)
  - Recycle (verwerken en hergebruiken van materialen)
  - Recover (energie terugwinnen uit materialen)
- Systeemverandering
- Gesloten kringlopen
- Hernieuwbare energie
- Nieuwe businessmodellen



Figuur 6 geeft een beeld van de R-ladder in relatie tot businessmodellen, kringlopen en hernieuwbare energie:



Bron: PBL (2019) | ESB

Figuur 6: R-Ladder met strategieën voor circulariteit (PBL 2019)

In Nederland wordt bij het werken aan de circulaire economie veel verwezen naar het Nationaal Grondstoffenakkoord (2017) en naar rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Zo ook in beleid van de provincie Zuid-Holland. In het grondstoffenakkoord en in de rapporten van PBL wordt de circulaire economie vooral gezien als een aanpak om het grondstofgebruik terug te dringen en om hernieuwbare grondstoffen te gebruiken.

In Nederland zijn door het kabinet drie centrale doelstellingen geformuleerd (Rijksoverheid, 2016) om de Nederlandse economie zo snel mogelijk circulair te maken:

1. Bestaande productieprocessen maken efficiënter gebruik van grondstoffen, zodat er minder grondstoffen nodig zijn.
2. Wanneer nieuwe grondstoffen nodig zijn, wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van duurzaam geproduceerde, hernieuwbare (onuitputtelijke) en algemeen beschikbare grondstoffen. Dit maakt

Nederland minder afhankelijk van fossiele bronnen en is beter voor het milieu. Een voorbeeld is biomassa, een grondstof uit planten, bomen en voedselresten.

3. Door (de ontwikkeling van) nieuwe productiemethodes en het circulair ontwerpen van nieuwe producten wordt het grondstofverbruik verder omlaag gebracht.

In deze doelen staat het reduceren van grondstofgebruik centraal. Aspecten van systeemverandering zoals nieuwe businessmodellen en sociale inclusie zijn niet als centrale doelen benoemd.

### 2.1.2 Circulaire samenleving

Het begrip circulaire samenleving omvat meer dan het begrip circulaire economie. In een circulaire samenleving staan drie waarden centraal:

1. ecologische
2. economische
3. sociale

In dit bredere begrip staat systeemverandering van de hele maatschappij centraal. In het beleid van de rijksoverheid komt dit niet terug. Ook in de huidige strategie van de provincie Zuid-Holland wordt de transitie naar een circulaire economie voornamelijk gezien als een grondstoffentransitie: het circulair maken van grondstoffenstromen. De sociale dimensies van de transitie worden wel benoemd en binnen de provincie is veel aandacht voor leren in netwerken. Toch heeft de sociale dimensie tot nu toe een bijrol. Dit geldt deels ook bij andere transitie richting een duurzame toekomst. Bij de energietransitie wordt het sociale aspect expliciet benoemd en zijn er ook al diverse regelingen gemaakt en in uitvoering. Ook bij het onderwerp biodiversiteit is een sociale paragraaf opgesteld, met als doel om veel mensen erbij te betrekken.

Bij de transitie naar een circulaire *samenleving* combineren partijen het doel minder grondstoffen te gebruiken met een nieuw economisch en een nieuw waardensysteem met aandacht voor macht- en verdeelvraagstukken. Brede welvaart en rechtvaardigheid zijn hierbij de kernbegrippen. Ook staan nieuwe businessmodellen centraal, onder meer de verschuiving van hebben (bezit) naar huren (delen) en samenwerkingsvormen zoals coöperaties, burgerinitiatieven en social enterprises.

### Definitie

De definitie die wij in dit onderzoek voorstellen is:

**Een circulaire samenleving is een samenleving waarin de grondstofkringlopen zijn gesloten en positieve impact wordt gecreëerd op sociale, ecologische en economische aspecten. Hierbij staan brede welvaart en rechtvaardigheid centraal.**

In de volgende paragrafen definiëren we de begrippen brede welvaart en rechtvaardigheid.

## 2.2 Brede welvaart

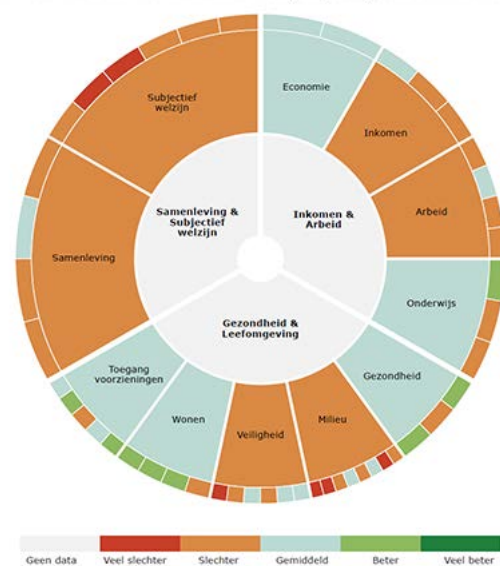
Het begrip brede welvaart heeft betrekking op de kwaliteit van leven en de kwaliteit van de omgeving waarin mensen leven. Het begrip omvat, naast materiële welvaart, ook zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid.

Brede welvaart wordt in Nederland gemeten in de Monitor Brede Welvaart, uitgegeven door Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Planbureau

voor de Leefomgeving (PBL). Aan de hand van 42 indicatoren wordt gemeten hoe het gaat met de kwaliteit van leven en van de omgeving waarin mensen leven. Uit de monitoring over de laatste jaren blijkt dat er over het algemeen een positieve trend is in de brede welvaart in Nederland, maar dat die trend voor de toekomst onder druk staat.

Brede welvaart is ook per provincie in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat de brede welvaart in Zuid-Holland lager ligt dan het Nederlands gemiddelde. Zuid-Holland scoort met name lager op de gebieden samenleving, subjectief welzijn, milieu en veiligheid.

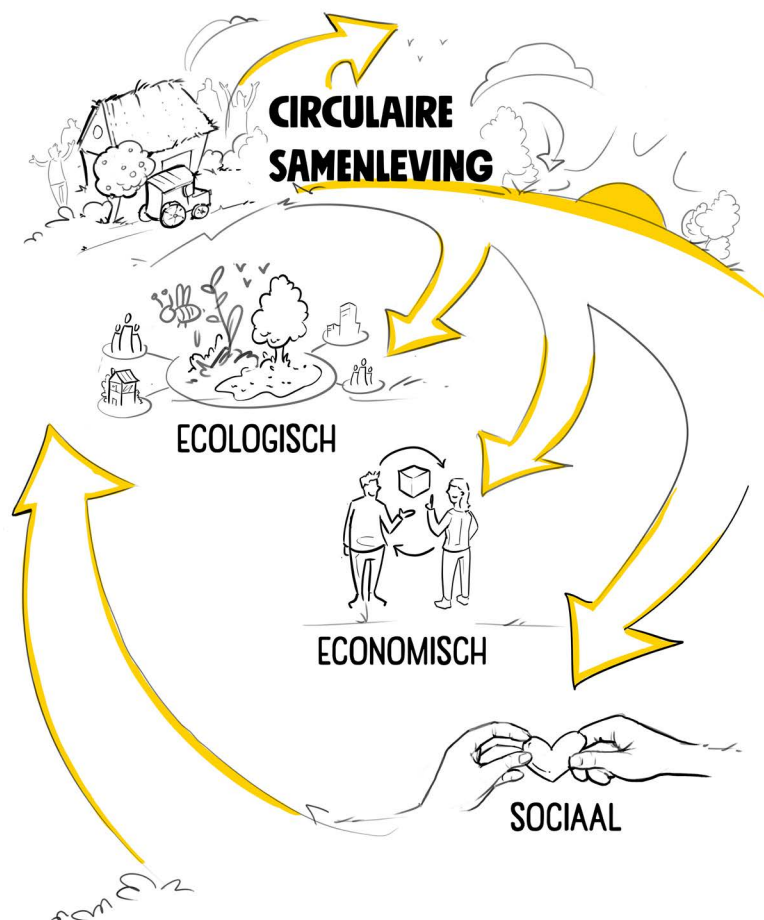
Provincie Zuid-Holland in vergelijking met Nederland



Figuur 7: Samenvatting Monitor Brede Welvaart Provincie Zuid-Holland (CBS, 2020)

Bij het PBL heeft het begrip brede welvaart zowel betrekking op de brede welvaart **hier & nu** als **later en elders**. Brede welvaart later gaat over de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om hetzelfde niveau van welvaart te bereiken als de huidige generatie. Brede welvaart elders betreft de effecten van de keuzes binnen een regio op banen, inkomens, (niet-hernieuwbare) hulpbronnen en het milieu in andere regio's en andere landen.

In dit onderzoek gebruiken wij het begrip brede welvaart in de definitie van de Monitor Brede Welvaart en heeft het begrip zowel betrekking op de welvaart hier en nu, als later en elders.



Figuur 8: Visuele weergave van de circulaire samenleving

Omdat het concept brede welvaart zeer veel omvat, waardoor het niet mogelijk is alle aspecten ervan binnen dit onderzoek te betrekken, stellen wij zogenoemde 'kapitalen' van mensen centraal. Wij volgen daarbij de indeling van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) dat, geïnspireerd door Bourdieu (2018), onderscheid maakt in sociaal, cultureel, economisch en persoonlijk kapitaal (Hoff et al. 2021):

- Sociaal kapitaal: de netwerken voor sociale of professionele steun waartoe iemand toegang heeft.
- Cultureel of intellectueel kapitaal: iemands kennis, vaardigheden en opleiding en hoe goed deze passen in hun omgeving en context.
- Economisch kapitaal: iemands inkomen en financieel vermogen.
- Persoonlijk kapitaal: iemands fysieke en mentale gezondheid.

### 2.3 Rechtvaardigheid

Een tweede kernbegrip in de voorgestelde definitie van circulaire samenleving is rechtvaardigheid. De centrale rol van rechtvaardigheid in onze definitie komt voort uit het inzicht dat hiervoor nauwelijks aandacht is in de gebruikelijke discussies over een circulaire economie. Zo wordt op basis van onderzoek van onder meer TNO, Wecycle en CBS benadrukt dat de circulaire economie kan zorgen voor duizenden extra banen in Nederland en in de EU. De circulaire economie zou 85.000 extra banen in de textielindustrie opleveren in de EU, maar er wordt daarbij weinig aandacht besteed aan het feit dat dit 756.000 banen zou kosten in andere, minder rijke landen (Repp et al. 2021).

# 4 Rechtvaardigheids principes



**DISTRIBUTIEF**  
Alles= Eerlijk verdeeld  
(lusten, lasten, goederen, ...)



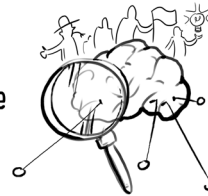
**PROCEDUREEL**  
Iedereen heeft een stem  
in besluitvorming



**ERKENNING**  
Tegengaan van systemische  
exclusie (intersectionaliteit)



**EPISTEMISCH**  
Serieus nemen van verschillende  
kennis en ervaringen



Figuur 9: Visuele weergave van de 4 rechtvaardigheidsprincipes

Sommige auteurs stellen daarom het begrip circulaire rechtvaardigheid voor, in de definitie van Kirchherr (2021, vertaald): ‘het erkennen van het volledige brede spectrum van gemeenschappen, die de gevolgen ondervinden van (de overgang naar) een circulaire economie – in het bijzonder gemeenschappen in het Zuiden van de wereld; en het eerlijk betrekken van in het bijzonder gemarginaliseerde gemeenschappen in relevante besluitvormingsprocessen met het doel om de voordelen en kosten van (de verschuiving naar) een circulaire economie billijk te verdelen.’

In dit onderzoek vinden wij het van belang de effecten van de circulaire transitie in de hele wereld niet uit het oog te verliezen en tegelijkertijd handelingsperspectief te geven voor concrete acties in Zuid-Holland. Hiervoor is een goed inzicht in de verschillende vormen van rechtvaardigheid van belang.

In de literatuur worden vele vormen van rechtvaardigheid onderscheiden (Urbana, 2020; Hughes & Hoffmann, 2020), maar de drie vormen die in het Westen vaak gebruikt worden rondom ecologische

vraagstukken zijn distributieve, procedurele en erkenningsrechtvaardigheid (Kirchherr 2021). Aan deze drie vormen voegen wij epistemische rechtvaardigheid (Fricker, 2007) toe, omdat ervaringen en kennis essentieel zijn in de transitie naar een circulaire samenleving. We lichten deze vier verschillende vormen van rechtvaardigheid hierna toe.

## 2.3.1 Distributieve rechtvaardigheid

Distributieve rechtvaardigheid draait er in de kern om dat iedereen eerlijk zijn of haar deel krijgt. Het gaat om de concrete verdeling van bijvoorbeeld financiële lasten en lusten of goederen. In de context van een circulaire samenleving gaat het bijvoorbeeld om: zorgen dat de kosten voor de circulaire transitie eerlijk verdeeld worden, dat banen in circulaire economie toegankelijk zijn voor iedereen en dat iedereen toegang heeft tot circulaire producten. Maar ook recht op schone lucht, schoon water en grond.

## 2.3.2 Procedurele rechtvaardigheid

Procedurele rechtvaardigheid gaat over een rechtvaardige representatie bij besluitvorming en toegang tot relevante kennis voor iedereen.

Kortgezegd komt procedurele rechtvaardigheid erop neer dat iedereen een stem heeft in besluitvorming en dat kennis voor iedereen toegankelijk is. In een circulaire samenleving betekent dit dat iedereen meegenomen wordt in besluitvorming en dat kennis openbaar en transparant is en gemaakt wordt. Vaak wordt hierbij aangegeven dat alleen democratische verkiezingen en inspraak organiseren rondom concrete vraagstukken niet genoeg is. Het gaat om de intentie om echt te willen luisteren en dat er een rechtvaardige representatie en besluitvorming is. Essentieel hierbij is dat mensen persoonlijk betrokken kunnen zijn en dat iedereen serieus genomen wordt.



### 2.3.3 Erkenningsrechtvaardigheid

Bij erkenningsrechtvaardigheid gaat het in de kern om het tegengaan van systematische uitsluiting op basis van identiteit. Deze identiteit kan meerdere dimensies hebben, zoals gender, 'ras', etniciteit, leeftijd, seksualiteit, inkomen, etc. Bij erkenningsrechtvaardigheid wordt er ook rekening mee gehouden dat deze verschillende dimensies elkaar kunnen versterken (intersectionaliteit).

Een voorbeeld waarin erkenningsrechtvaardigheid in het geding is, is dat mensen die zich niet hebben georganiseerd in wijkinitiatieven of mensen die de taal van de overheid niet begrijpen, niet betrokken worden bij besluitvorming. Doordat zij zich niet betrokken en erkend voelen is de kans aanwezig dat zij zich niet inzetten voor of zelfs verzetten tegen de transitie.

In een circulaire samenleving dient iedereen ruimte, tijd, geld en kennis te hebben om mee te doen en worden systematische achterstellingen of uitsluiting hierin actief tegengegaan.

Erkenningsrechtvaardigheid hangt samen met alle andere vormen van rechtvaardigheid, en wordt door sommigen ook wel als basis voor deze andere dimensies gezien (Bulkeley et al. 2014). Het tegengaan van systematische uitsluiting houdt (mede) in dat distributieve, procedurele en epistemische onrechtvaardigheden rechtgezet worden.



### 2.3.4 Epistemische rechtvaardigheid

Epistemische rechtvaardigheid, ook te omschrijven als ervaringsrechtvaardigheid, gaat over het serieus nemen van verschillende soorten van ervaringen en kennis. Ieders kennis en ervaringen hebben in principe gelijke waarde en de mate waarin deze worden herkend en meegenomen zijn

onafhankelijk van iemands positie of status. In een circulaire samenleving hebben bewoners bijvoorbeeld veel kennis over hun wijk, die wetenschappers of ambtenaren niet hebben. Het erkennen en meenemen of toepassen van deze kennis is een voorbeeld van epistemische rechtvaardigheid.

Een voorbeeld van epistemische rechtvaardigheid zien we bij de aanpak van de provincie Zuid-Holland met vernieuwersnetwerken. Daar wordt gewerkt met kennis en ervaring van de deelnemers die ze inbrengen in de transitieagenda's.

## 2.4 Sociale groepen vs. rollen

Eén van de hoofdvragen van de provincie Zuid-Holland in dit onderzoek is welke **sociale groepen** worden ingesloten en uitgesloten in de transitie naar een rechtvaardige samenleving. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het nodig af te bakenen hoe we in dit onderzoek groepen mensen indelen.

Het SCP deelt mensen in Nederland in zes sociale groepen in (Hoff et al., 2021):

- de gevestigde bovenlaag,
- de jongere kansrijken,
- de comfortable gepensioneerden,
- de werkende middengroep,
- de onzekere werkenden,
- het precariaat.

Uit de bijeenkomsten en interviews in dit onderzoek blijkt dat deelnemers zich niet herkennen in deze indeling. De situatie in 2022 is dermate diffuus dat bijvoorbeeld ook mensen uit de werkende midden-groep een onzekere toekomst kunnen hebben en over weinig kapitalen kunnen beschikken. Andersom kunnen mensen zonder werk, die in deze indeling tot het precariaat worden gerekend, weer veel sociaal, cultureel of persoonlijk kapitaal opbouwen door actief deel te nemen in buurtinitiatieven, waardoor zij zich niet herkennen in deze term.

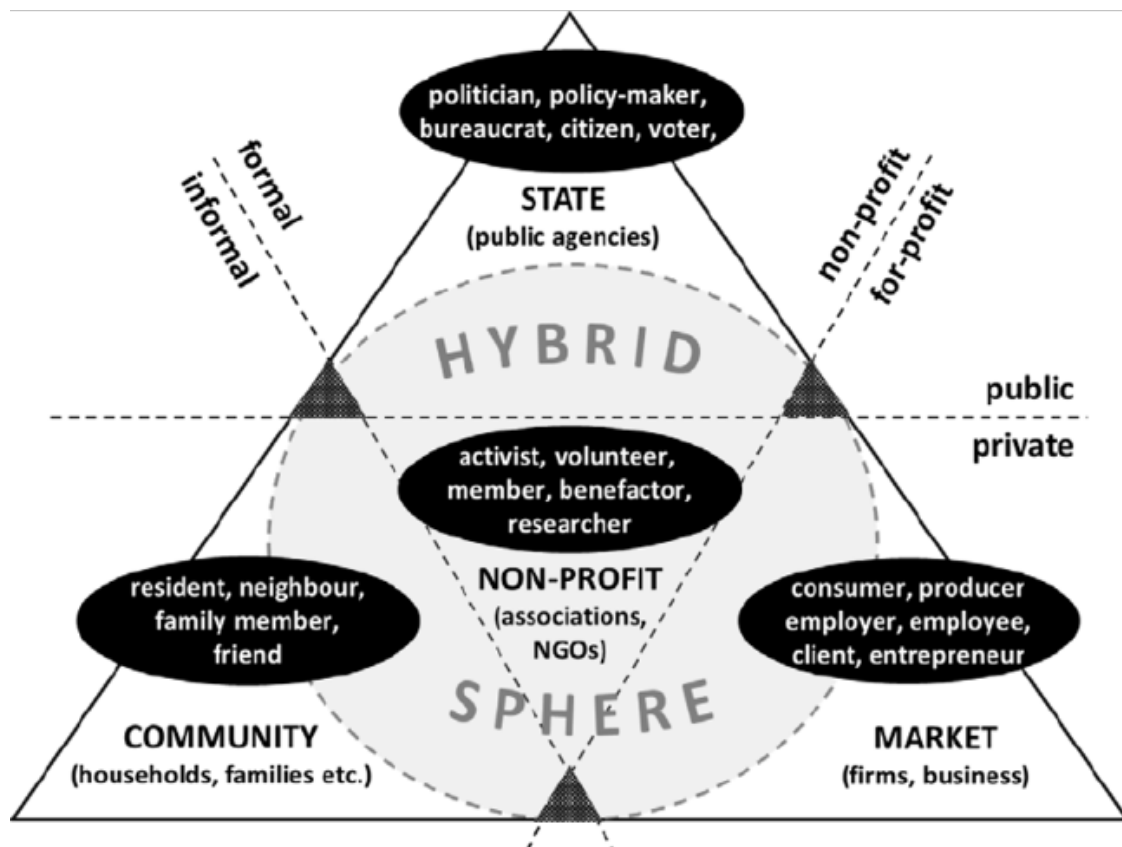
Daarbij komt dat mensen verschillende rollen vervullen in verschillende domeinen van hun leven. In het ene domein zijn ze vader, moeder, zoon of dochter, tegelijkertijd zijn ze in het andere domein werknemer of werkgever. Soms treden ze op als buurtbewoner, dan weer als burger of als consument. De gevolgen van een transitie naar een circulaire samenleving kunnen verschillend zijn voor elk van deze rollen. Als producten bijvoorbeeld duurder worden, heeft dat gevolgen voor mensen in de rol van consument. En als banen veranderen, heeft dit

gevolgen voor mensen in hun rol van werkgever of werknemer.

Om te voorkomen dat mensen in hokjes worden geplaatst die ze zelf niet erkennen of herkennen, kiezen we er in dit onderzoek voor de categorieën van het SCP niet te gebruiken. Om recht te doen aan de verscheidenheid van mensen en aan de verschillende rollen die zij in hun leven innemen, delen wij mensen in naar de rollen die per domein van hun leven relevant zijn.

Daarbij hanteren we de indeling in vier domeinen van Avelino & Wittmayer (2016):

- het domein van de **markt** (rol van consument, producent en ook werkgever, werknemer, ondernemer),
- het domein van de **staat** (rol van politicus, beleidsmaker, wetgever, ambtenaar, burger, stemgerechtigde),
- het domein van de **gemeenschap** (rol van buurtbewoner, buur, gezinslid, vriend, lid van een vereniging of geloofsgemeenschap),
- het domein van het **maatschappelijk middenveld** (activist, vrijwilliger, wetenschapper/onderzoeker, lid van een non-profitorganisatie).



Figuur 10: Rollen van mensen in vier domeinen (Avelino & Wittmayer, 2016)

## 2.5 Sociale uitsluiting en insluiting

Een van de hoofdvragen van de provincie Zuid-Holland in dit onderzoek is welke sociale groepen worden **uitgesloten** en welke **ingesloten** in de transitie naar een rechtvaardige samenleving. In deze paragraaf bakenen we af wat we in dit onderzoek verstaan onder insluiting en uitsluiting. Voor het begrip sociale **uitsluiting (exclusie)** hanteren de in het veld gangbare definitie van Levitas et al. (2007, zie ook: Van Steenberg 2020):

*‘Sociale exclusie is een complex en multi-dimensionaal proces. Het beslaat het gebrek aan of de ontzegging van hulpbronnen, rechten, goederen en diensten en het onvermogen om te participeren in normale relaties en activiteiten die beschikbaar zijn voor het merendeel van de mensen in een samenleving binnen zowel economische, sociale, culturele als politieke arena’s. Het heeft een effect op zowel de kwaliteit van leven van individuen als de kansgelijkheid en cohesie van de samenleving als geheel (P.9).’*

Uitsluiting is hierbij een proces dat geen eenduidige oorzaak kent, maar een complex web van oorzaken kan hebben. Zo kunnen er bijvoorbeeld verschillende oorzaken zijn waarom iemand geen baan vindt, schulden maakt of geen sociaal netwerk heeft.

De tegenhanger van uitsluiting is sociale **insluiting (inclusie)**: we zien dat als het insluiten van mensen; mensen die mee kunnen doen in maatschappelijke processen (Van Steenberg 2020).

Er zijn geen makkelijke, zwart-witindelingen te maken in mensen die wel mee kunnen doen en mensen die niet meedoen. Dit is altijd afhankelijk van de context.

Ook is er een verschil tussen **willen en kunnen** meedoen. Mensen doen soms bewust niet mee, in het geval van de transitie naar een circulaire samenleving bijvoorbeeld omdat tweedehands aankopen niet passen binnen hun waardensysteem. Zij willen dan niet meedoen met bepaalde aspecten van een circulaire samenleving, terwijl zij in andere aspecten, bijvoorbeeld het gebruik van hernieuwbare energie, misschien wel willen meedoen.

Naast het verschil tussen willen en kunnen meedoen, is er een verschil tussen **bewuste en onbewuste uitsluiting**. Van sommige vormen van uitsluiting zijn mensen zich goed bewust, maar andere vormen zijn onbewust.

## 2.6 Conceptueel kader

In de vorige paragrafen schetsten we in het kort een beeld van de complexiteit en de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie rondom de verschillende kernbegrippen uit dit onderzoek: circulaire samenleving versus circulaire economie, brede welvaart, rechtvaardigheid en insluiten en uitsluiten van sociale groepen.

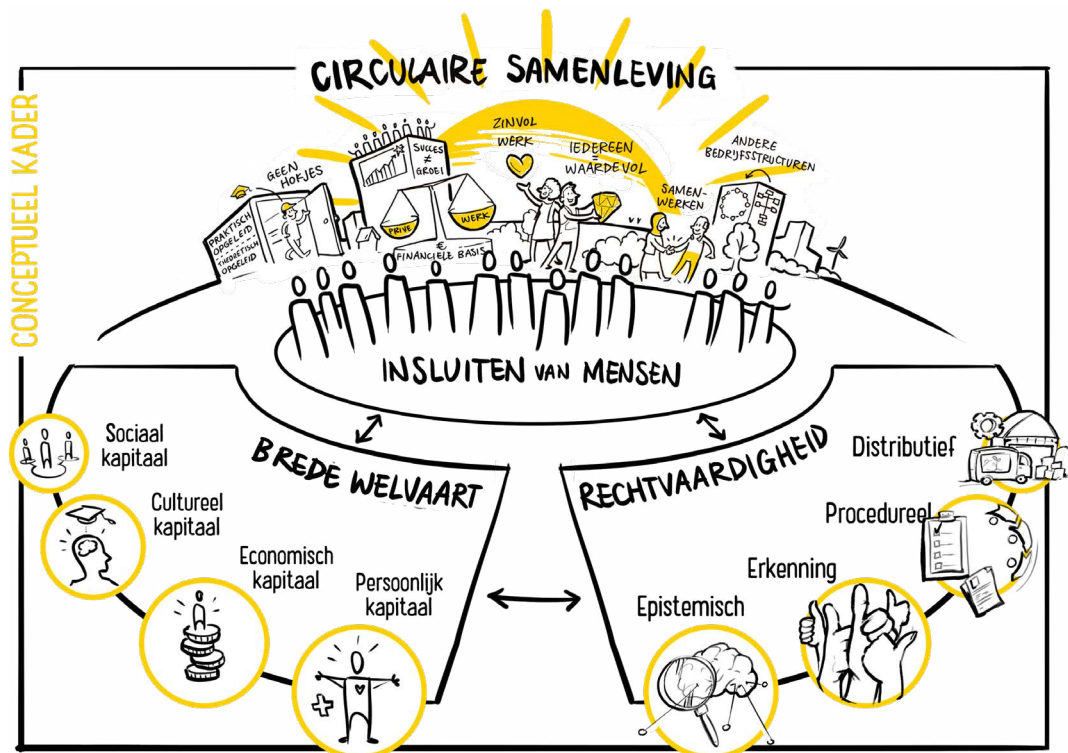
We maakten keuzes welke begrippen in dit onderzoek worden gehanteerd en bakenden deze af. Belangrijke afweging daarbij is dat de keuzes aansluiten bij huidig beleid en doelstellingen van de provincie Zuid-Holland en dat de provincie dit kader ook kan inzetten bij het ontwikkelen van toekomstig beleid.

Samenvattend:

- We hanteren het begrip **circulaire samenleving** in plaats van circulaire economie. Centraal hierbij staat het werken aan brede welvaart en rechtvaardigheid, om uitsluiting van mensen te voorkomen. We gaan hierbij dus niet uit van de meer op grondstoffen gebaseerde definitie van circulaire economie, maar zetten sociale aspecten van de transitie centraal.
- **Brede welvaart en rechtvaardigheid** zijn twee begrippen die helpen om die sociale aspecten centraal te zetten.
- Bij de invulling van het begrip **brede welvaart** focussen we op sociaal, cultureel, economisch en persoonlijk **kapitaal**.
- Bij de invulling van het begrip **rechtvaardigheid** hanteren we vier rechtvaardigheidsprincipes: distributieve rechtvaardigheid, procedurele rechtvaardigheid, erkenningsrechtvaardigheid en epistemische rechtvaardigheid.



De gedefinieerde kernbegrippen zijn als volgt verbonden in het conceptueel kader van dit onderzoek:



Figuur 11: Conceptueel kader voor transitie naar een circulaire samenleving

De pijlen in de figuur (11) geven aan hoe de verschillende begrippen met elkaar samenhangen. We lichten het kader van beneden naar boven toe.

Het werken aan een circulaire samenleving gaat via twee routes:

- Als de **brede welvaart** toeneemt door een toename van het sociaal, cultureel, economisch en/of persoonlijk kapitaal van mensen, leidt dat tot insluiting van meer mensen.
- Als we met elkaar als overheid en samenleving de vier **rechtvaardigheidsprincipes** goed vormgeven, leidt dat tot insluiting van meer mensen.
- Het insluiten van meer mensen in de transitie draagt vervolgens bij aan een versnelling van de transitie naar een circulaire samenleving.

Beide routes kunnen elkaar ook wederzijds beïnvloeden en versterken: als de brede welvaart

toeneemt door een toename van economisch, sociaal, cultureel en/of persoonlijk kapitaal, nemen ook de vier vormen van rechtvaardigheid toe. Andersom geldt: als gewerkt wordt aan meer rechtvaardigheid, nemen bij de betrokken mensen hun kapitalen toe en dus de brede welvaart. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de verbreding van het netwerk van mensen, waardoor hun sociaal kapitaal toeneemt.

Kortom, zowel het werken aan brede welvaart als het toepassen van de vier rechtvaardigheidsprincipes leidt tot het insluiten van meer mensen in de transitie naar een circulaire samenleving. Het insluiten van mensen is niet alleen van belang omdat de transitie zelf wordt versneld als veel mensen meedoen, maar ook vanuit morele overwegingen: een rechtvaardige overheid is een overheid voor iedereen.

# 3. Resultaten van het actieonderzoek

Om een goed antwoord te geven op de onderzoeksvragen van de provincie Zuid-Holland was het – naast het vergaren van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur – van belang om het gesprek aan te gaan met mensen in de provincie Zuid-Holland. De kern van dit onderzoek bestond dan ook uit acht bijeenkomsten, waarvan twee stakeholderdialogen (één bij de start en één ter afsluiting van het onderzoek), twee verdiepende bijeenkomsten, een bijeenkomst met ambtenaren van de provincie en drie met de expertcommissie.

In dit hoofdstuk geven we een impressie van de resultaten van het uitgevoerde actieonderzoek, zowel in tekst als in beeld: de tekeningen die Flatlands tijdens de bijeenkomsten maakte. Bij de laatste stakeholderdialoog was schrijver Abdelkader Benali aanwezig en deelde zijn observaties in een column. Deze column staat aan het einde van dit hoofdstuk.

## 3.1 Stakeholderdialoog 1: Insluiten en uitsluiten van groepen

| Gegevens  | Omschrijving   |
|-----------|--|
| Onderwerp | Insluiting en uitsluiting in de transitie naar een circulaire samenleving  |
| Met wie   | 25 deelnemers: bewoners uit de wijk, (circulaire en/of sociale) ondernemers, jongeren, activisten, vertegenwoordigers van de lokale en landelijke overheid, mensen uit onderwijs en wetenschap |
| Wanneer   | April 2022   |
| Waar      | Den Haag, stadsoase Spinozahof, een wijkinitiatief midden in de stad, een groene circulaire ontmoetingsplek voor buurtbewoners en anderen  |



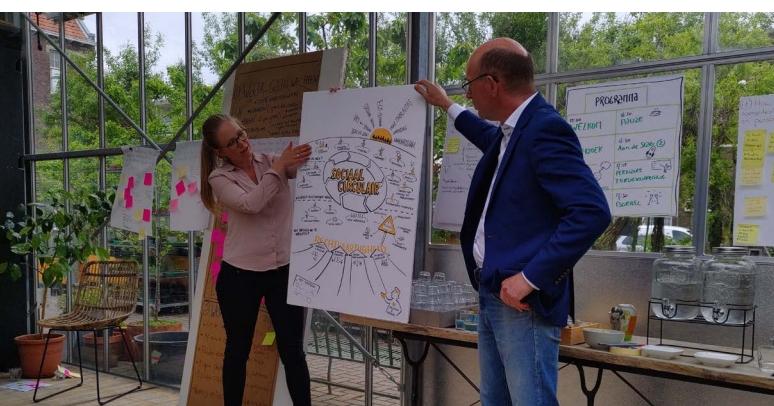
### Doel

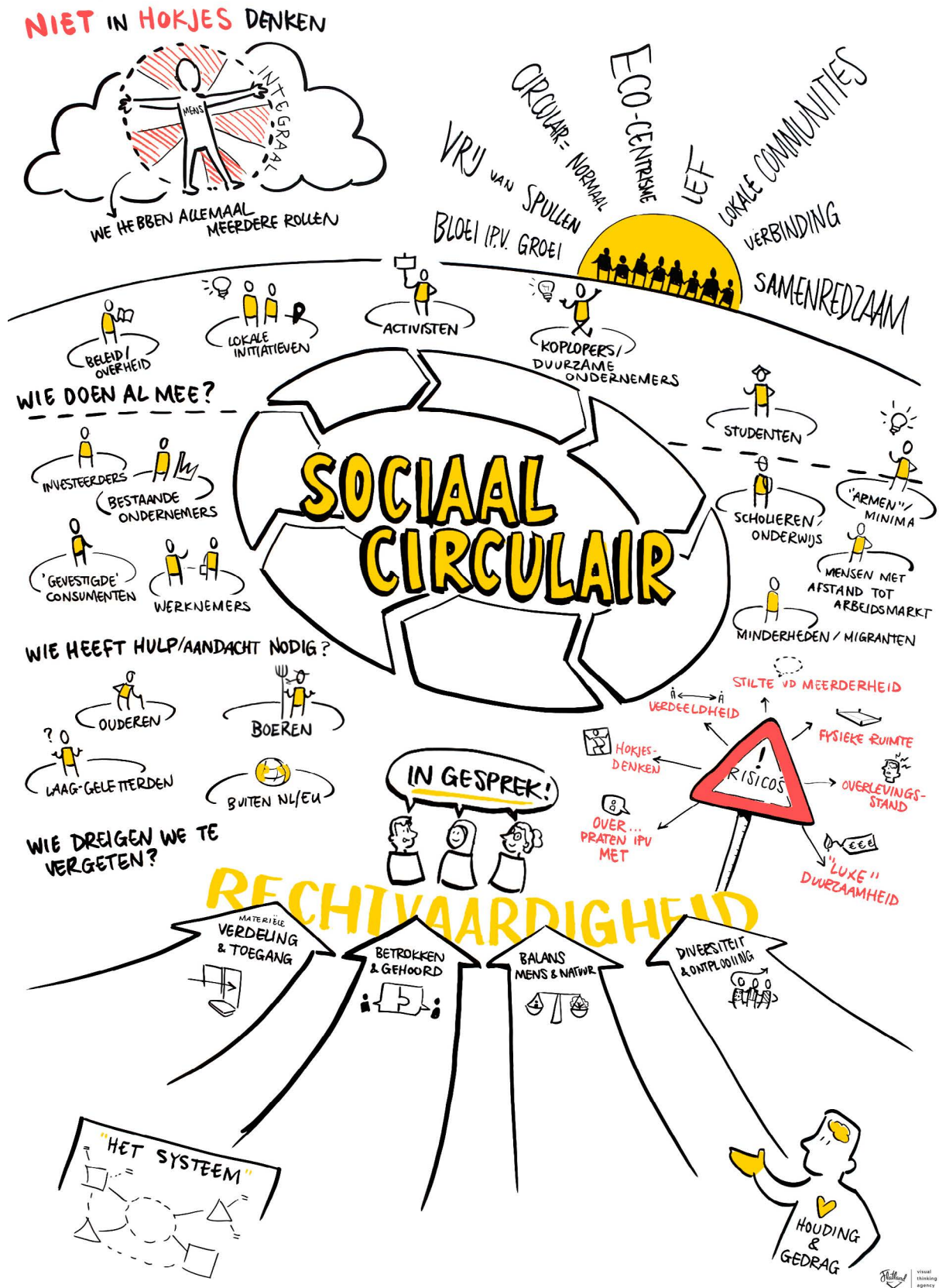
Doel van de bijeenkomst was om inzichten te verzamelen rondom de onderzoeksvraag: welke groepen doen al mee met de transitie en welke groepen niet?

### Resultaten

De diverse groep deelnemers stond eerst gezamenlijk stil bij waarden die passen bij een circulaire samenleving. We werden meegenomen door Miranda Williams van het Lab van Toekomstige Generaties om ons de mooiste mogelijke toekomst voor te stellen voor toekomstige generaties en wat dat van ons, nu, verlangt. Vanuit die mooiste mogelijke toekomst hebben we verbindende waarden benoemd. Deze waarden zijn in de tekening als zonnestrallen in de toekomst vertaald. Vervolgens hebben we met elkaar nagedacht over de verschillende groepen in onze samenleving. Welke groepen doen al mee met de transitie? Welke groepen hebben aandacht nodig? En welke groepen dreigen we te vergeten? Zie de tekening voor de weergave van deze verschillende groepen.

Verder werden risico's benoemd, maar werd ook stilgestaan bij hoe 'circulair' gedrag en een 'rechtvaardige' houding kunnen bijdragen aan het veranderen van het (lineaire) systeem. Het is belangrijk om niet in hokjes te blijven denken, maar het lef te hebben om elkaar aan te spreken.





Figuur 12: Visuele vertaling van de eerste stakeholdersdialoog

## 3.2 Verdiepende bijeenkomst 1: Werk in de circulaire samenleving

| Gegevens  | Omschrijving  |
|-----------|---|
| Onderwerp | De toekomst van werk in een circulaire samenleving  |
| Met wie   | Sociale ondernemers, grote werkgevers zoals de Rotterdamse haven en Greenport en vertegenwoordigers uit onderwijs en overheid |
| Wanneer   | Juni 2022   |
| Waar      | Loft studio Delft, een oud fabriekspand met sociale ondernemers   |



### Doel

Doel van de bijeenkomst was om inzichten te verzamelen rondom de onderzoeksvraag: hoe zorg je dat je geen groepen uitsluit bij de transitie? De focus lag op werknemers.

### Resultaten

De deelnemers waren optimistisch over de toekomstige circulaire samenleving: een samenleving met zinvol werk, waarin iedereen waardering krijgt voor zijn bijdrage en waar succes niet meer gelijk staat aan groei. Toch hing er ook een donkere wolk boven die toekomst, doordat de kloof in de samenleving tussen *haves* en *have-nots* alleen maar groter dreigt te worden. Oplossingen werden ook aangedragen: zo is het belangrijk geld en tijd vrij te maken voor ontwikkeling van de juiste skills bij mensen, is

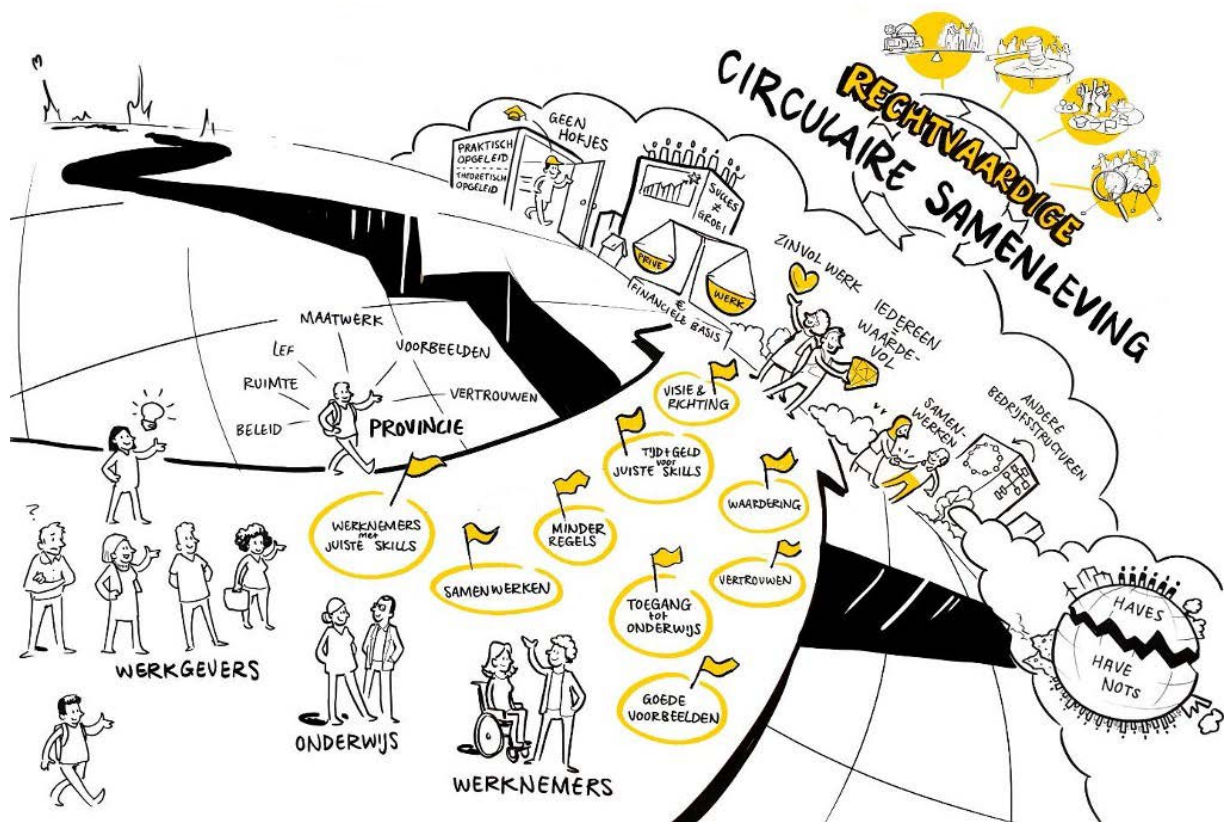
toegang tot onderwijs van groot belang en kunnen goede voorbeelden mensen inspireren. Deze zijn in de tekening geplaatst op de grote pijl die als brug fungeert om de dreigende kloof te dichten.

Kijkend naar de toekomst is de verwachting van de deelnemers dat de bestaande indeling van werk, vrije tijd, scholing en type werk meer fluïde wordt. Hokjes zoals we die nu kennen in opleiding, soorten werk en leeftijdsfase vallen deels weg. Ook systemen rondom werk worden meer fluïde. Je netwerk in de samenleving maakt dat je bijdraagt waar je kunt en wilt en niet per definitie waar je geld vandaan komt. Daardoor veranderen structuren in onderwijs en in bedrijven en komen andere waarden centraal te staan.

In de meer fluïde indeling wordt het van extra belang om balans te vinden tussen privé en werk. Zingeving wordt onderdeel van de balans. Status die werk en geld nu kan geven wordt mogelijk verbreed naar zingeving. Het bestaan zal meer draaien om een betekenisvol leven, waarin werk een onderdeel vormt. Het kan dat werk meer gezien wordt als onderdeel van iemands maatschappelijke bijdrage. Iedereen besteedt bijvoorbeeld een deel van zijn tijd aan kinderopvang, onderwijs of ouderenzorg en dat komt (deels) in plaats van de huidige situatie waarbij deze zaken 'uitbesteed' zijn aan de overheid of instituties.

Net als in de eerste bijeenkomst werd veel nadruk gelegd op het wegnemen van te strakke regels en vertragende bureaucratie. De samenleving moet minder in hokjes denken, en overheden moeten werken aan vertrouwen naar de burger, ondernemer en onderwijs. De overheid wordt door de deelnemers beschreven als een persoon die naar buiten gaat, de initiatieven kent, voorbeelden verbindt, ruimte geeft en op basis van maatwerk zaken in beweging zet.





Figuur 13: Visuele vertaling van de eerste verdiepende bijeenkomst 'Werk'

### 3.3 Verdiepende bijeenkomst 2: Circulaire wijkinitiatieven

| Gegevens  | Omschrijving  |
|-----------|---|
| Onderwerp | Circulaire wijkinitiatieven van onderop   |
| Met wie   | 25 vertegenwoordigers van wijk- en buurtinitiatieven uit Rotterdam, lokale overheid en onderwijsinstellingen                          |
| Wanneer   | Juni 2022   |
| Waar      | Rotterdam, het Wijkpaleis, een wijkcentrum waarin maken, leren, ontmoeten en ondernemen vanuit een circulaire gedachte centraal staan |



#### Doel

Doel van de bijeenkomst was om inzichten te verzamelen rondom de onderzoeksvraag: hoe zorg je dat je geen groepen uitsluit bij de transitie? De focus lag op burgers.

#### Resultaten

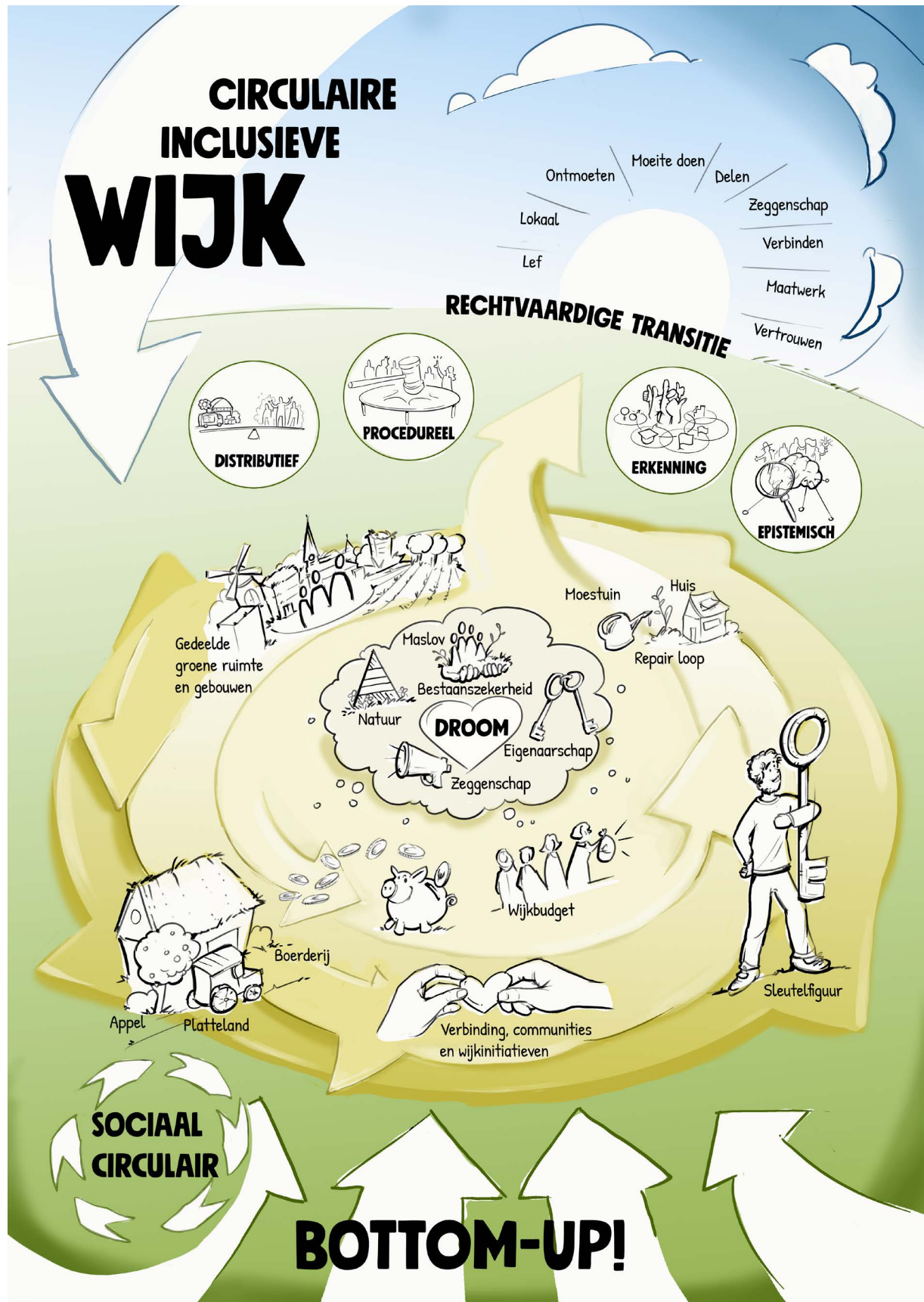
We startten met aan de hand van tekeningen de circulaire wijk van de toekomst te verbeelden. Al tekenend kwamen de discussies op gang. De vraag: hoe geef je vorm aan een circulaire wijk? bleek eigenlijk een achterhaalde vraag. De deelnemers hebben hier al zoveel ervaring in opgedaan en kennis over verzameld, dat het al snel ging over de vraag: wat is er nodig om circulaire wijkinitiatieven te versterken en verduurzamen? Belangrijke conclusie was dat een verdere stimulans van circulaire wijkinitiatieven en lokale samenwerkingen tussen sociale ondernemingen, burgers en overheden kan leiden tot een vergroting van de verbinding tussen mensen. Door deze grotere

verbinding neemt het welzijn toe. Op dit moment zijn in Nederland al vele duizenden burger- en wijkinitiatieven waarbij burgers, bedrijven en overheden samenwerken. Het concept circulaire samenleving geeft volgens de deelnemers ruimte om heel veel concrete duurzame activiteiten aan te koppelen: voedsel delen, kleding ruilen of repareren, gezamenlijk windturbines, wateroplossingen, volkstuinen of meer groen realiseren, enzovoort. Al deze activiteiten hebben meteen ook een sociale functie, omdat deze samen worden gedaan op wijkniveau. Daarnaast zijn de activiteiten vaak erg zichtbaar en concreet, waardoor de koppeling naar een rechtvaardige transitie ook goed gemaakt kan worden.

Bovendien kunnen circulaire initiatieven op wijkniveau een vliegwiel zijn in andere beleidsdomeinen, zoals gezondheidsbevordering, armoedebestrijding en de energietransitie. Voorwaarde is wel dat mensen een basisniveau hebben qua bestaanszekerheid: als mensen onder de armoedegrens zitten of heel veel moet werken om rond te komen is er geen ruimte om mee te doen met circulaire wijkinitiatieven. Daarnaast is het volgens de deelnemers een uitdaging om de circulaire wijkactiviteiten toegankelijk te maken voor alle buurtbewoners. Als het basisniveau van bestaanszekerheid is gewaarborgd en initiatieven voor zoveel mogelijk buurtbewoners toegankelijk zijn, dan kan een versterking van de wijkinitiatieven volgens de deelnemers ook leiden tot een grotere mate van rechtvaardigheid en tot een rechtvaardige circulaire transitie.

De oproep aan de lokale en provinciale overheid was duidelijk: heb vertrouwen, laat ons bijdragen op grote doelen, vanuit meervoudige waardecreatie. Opvallend is dat de wijkinitiatieven vanuit hun droom werken: ze geven concreet vorm aan zeggenschap, eigenaarschap, bestaanszekerheid en de toegang tot de natuur. In de wijk kan in potentie iedereen meedoen, heeft iedereen zeggenschap en wordt iedereen gezien. De menselijke maat, werken op wijkniveau, biedt veel voordelen voor circulaire transitie. Versterk je wijkinitiatieven, dan versterk je de circulaire transitie.





Figuur 14: Visuele vertaling van de tweede verdiepende bijeenkomst 'Wijkinitiatieven'



### 3.4 Stakeholderdialog 2: Bevindingen toetsen en aanscherpen

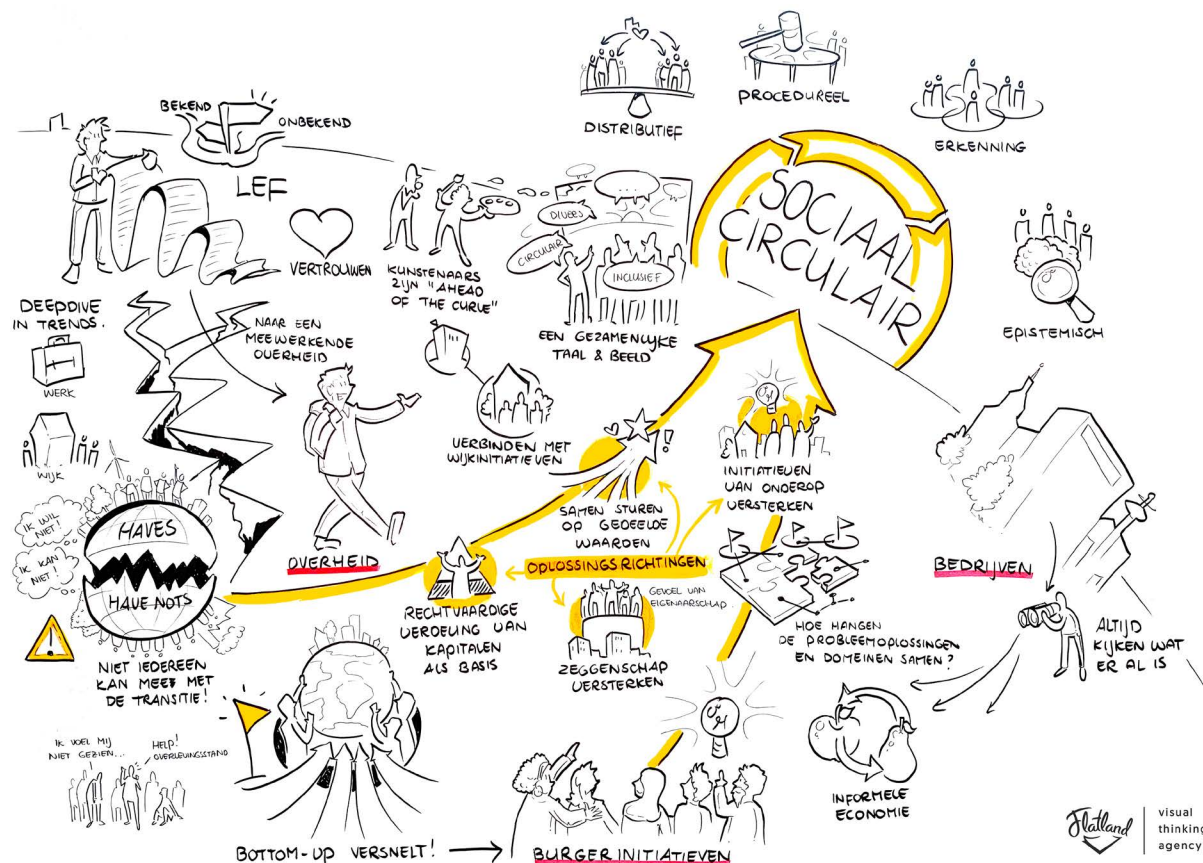
#### Doel

Het doel van deze bijeenkomst was om de inhoud van het conceptrapport te toetsen en om de voorlopige conclusies te bespreken en aan te scherpen.

| Gegevens  | Omschrijving   |
|-----------|--|
| Onderwerp | Dialog over bevindingen tot nu toe.  |
| Met wie   | Vertegenwoordigers van de expertcommissie, onderwijs, vrijwilligersorganisaties, provincie, kunst, werkgevers en de jongere generatie. |
| Wanneer   | September 2022   |
| Waar      | Den Haag, het nieuwe circulaire provinciehuis van Zuid-Holland   |

#### Resultaten

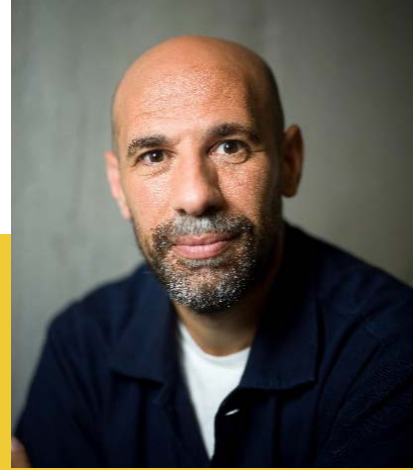
Bij de deelnemers aan deze dialoogsessie was veel instemming voor de gevonden hoofdlijnen en conclusies. Met name de aanbeveling om mensen in verschillende rollen en met verschillende kapitalen meer dan nu te betrekken bij de circulaire economie sprak aan. Tijdens deze sessie was ook auteur Abdelkader Benali aanwezig. Hij heeft de bijeenkomst samengevat en geduid.



Figuur 15: Visuele vertaling van de tweede stakeholdersdialog 'samenvatting van alle bijeenkomsten'



Abdelkader Benali schreef de volgende observatie.



## Kleur je toekomst

Wat ik vandaag zag was de wedergeboorte van het kringgesprek. Het gezelschap was klein maar zeer geïnteresseerd en als jonge honden, klaar om het tuintje flink om te spitten.

Hoe komen we tot een transitie voor onze circulaire samenleving die eerlijk en rechtvaardig is, waarin niemand wordt overgeslagen en niemand zich buitenspel voelt gezet – of je nou van Rotterdam naar Amsterdam gaat, of van Amsterdam naar Rotterdam. Een rechtvaardige transitie voor iedereen.

### Wat is rechtvaardig eigenlijk?

Dat ligt voor iedereen anders. Maar begint ermee door economie te vervangen door samenleving om niet te hoeven praten over winnaars en verliezers, want mensen ervaren de transitie als een verliesgevende onderneming. Er wordt ze iets afgenomen. Er wordt iets afgepakt. En dat veroorzaakt stress. De zin 'Als je in de overleefstand staat, kom je niet toe aan verandering.' Een scherpere samenvatting van dit benauwde jaar moet ik nog horen.

### Gaan we mensen echt meenemen of blijven we oppervlakkig luisteren?

Het begint dus met luisteren. Zullen we de kennis van mensen als waardevol zien? Kan de transitie ook een transformatief proces zijn? Valt er ook iets te winnen waardoor de verandering wordt aangegaan.

### Waar moet je dat gesprek beginnen, eigenlijk?

Respect voor het bestaan is wat de kernwaarden van de transitie samenvat. Maar het bestaan is pril. Net zo pril als een kind dat voor het eerst naar school gaat. Groep 1. Het voelt spannend. Wat gaat er gebeuren? Het voelt alsof je iets wordt afgenomen. Al snel ontdek je dat je van alles en nog wat krijgt. Je wordt onderdeel van een samenleving. En je leert rekenen en schrijven. En je leert de ander kennen.

*Geef een kind een vis en hij heeft een dag te eten. Geef een kind een hengel en hij heeft nog steeds voor een dag te eten. Maar geef een kind een stapel kleurpotloden en een bak radijsjes en hij denkt überhaupt niet meer aan die vis.*

### Hoe creëer je collectiviteit in een gemeenschap van individuele belangen?

Dat doe je door aan een ronde tafel te gaan zitten. Een ronde tafel bleek niet genoeg. Het werden er

twee, en gaandeweg het gesprek smolten die twee tafels samen tot één, in geestelijke zin.

De opstelling werd een kringgesprek. Circulaire transitie, je kan er niet jong genoeg mee beginnen over te praten. We zaten dus in groep 1. En zoals in een echt kringgesprek schoot het alle kanten op! We ontdekten als kleuters dat we iets vinden van de wereld waarin we leven. En dat dat goed is!

Wat duidelijk wordt is dat de circulaire samenleving niet ophoudt bij de provinciegrens. De circulaire reis brengt ons dus ook naar het Marokkaanse fosfaat en naaiateliers in Bangladesh. Wie ver reist, ziet zijn eigen omgeving weer scherper.

Hoe kan de provincie initiatieven in de wijk, zoals het kweken van paddenstoelen op koffieprut, nog meer ondersteunen, zodat de champions niet van buiten de provinciegrens gehaald hoeven worden. De boodschap is helder, maar de provincie is groot. Hoe maak je de verbinding met wie op betrekkelijke afstand staan van de urgentie die wij hier voelen? De mensen in de wijken hebben te lijden onder de energiecrisis, stille armoede leidt ertoe dat ouders hun kinderen zonder eten naar school sturen. We maken ons meer druk over onze kinderen dan over onszelf. Een kind met honger denkt niet aan morgen. Denkt alleen aan honger.

*Eigenaarschap is the way to go. En als wij niet het goede voorbeeld geven, wie dan wel? En wat we ook doen, begin met kleine stapjes. De kracht van de kleine stapjes is om die lange reis voorstelbaar te maken.*

En toen ging het over taal. Hoe vind je een taal die inclusief is. In het denken over circulaire toekomstbeelden moet de kunstenaar de ruimte krijgen. De kunstenaar is het kind dat groep 1 nooit verlaten heeft. Zij zijn meesters in het werken met schaarste, met het ontwikkelen van immateriële waarde. Ze drukken gedeelde waarde, en botsende waarden, uit in pregnante beelden en vormen. De circulaire samenleving is ook een droombeeld, een ideaal, en in die

zin een kunstwerk in wording. Kunstenaars zitten nog bij het kinderlijke denken waar alle vernieuwing uit voortkomt.

Het kringgesprek wordt inclusiever als we weer meer mensen durven uit te nodigen die we een plek aan de tafel gunnen, de onbekende gast. Dat kan een asielzoeker zijn, een bestuurder of een kunstenaar zijn. Het kan ook de buurvrouw zijn. De cirkel is zo sterk als zijn zwakste schakel, de cirkel is zo zwak als zijn sterkste schakel. In een cirkel zit iedereen op gelijke afstand tot elkaar, en net als de toekomst is het centrum leeg, moet nog ingevuld worden. Het kringgesprek heeft de vorm van een vliegende schotel, de UFO – het is dus voorstelbaar en pure sciencefiction tegelijkertijd. Ik stel dan ook voor dat we het kringgesprek vasthouden als ordeningsprincipe van de circulaire rechtvaardigheid. Intuïtief doen we al heel veel goed. Onze gemeenschappelijke waarden kunnen alleen groeien als anderen vrijheid voelen om mee te groeien. Maar het moment dat we opstaan uit het kringgesprek schieten onze gedachten alle kanten op. Wie gaat de gasrekening betalen? Wie gaat er op mijn kinderen passen? Wanneer koop ik die elektrische auto. Hoe vind ik een monteur voor mijn warmtepomp. Ik heb zin in een vette hamburger.

*Het kringgesprek biedt geen bescherming tegen onze individuele neigingen, maar een ding weet ik wel: de toekomst zal circulair zijn of niet zijn. De wil is er. En wie nog even ergens op wilde knabbelen, voor hen waren er scherpe radijsjes.*

Toen gingen we in kleinere kringen zitten. We vormden een microcultuur. Er waren grote vellen papier. Er kwamen kleurstiften op tafel. Ik kreeg een echt kleuterschoolgevoel. Plakkertjes werden uitgereikt. Mensen gingen schrijven, de stilte die klonk was er een van totale betrokkenheid op gestelde opgave. Sinds groep 4 was er niet zo hard gewerkt. De juf en de meester hoefden weinig te doen. Ik was op het Provinciehuis maar dat was maar schijn, ik was op de Openbare Kleuterschool voor het Groene kind aan het Zuidhollandplein 1. En net als op de kleuterschool gingen we allemaal nieuwe woorden verzinnen. Ik begon langzaam te begrijpen wat er precies aan de hand was. Ik zat bij iets heel bijzonders. Het begin van iets. Dit is hoe pionieren eruitziet. De drukproef wordt niet geschreven, maar in elkaar geknutseld. De rechtvaardige samenleving is geen PowerPoint maar knip-

en plakwerk. Wat een kleurenrijkdom. Ik raakte steeds meer begeistert. De denktank van de toekomst heeft de vorm van een kleuterklas! En ook hier keerde de vraag terug welke groepen in de samenleving de zwaarste lasten moeten dragen om de transitie mogelijk te maken. Moeten we gaan inspireren, implementeren, adviseren, consulteren, afdwingen of past ons vooral bescheidenheid?

*Iedereen heeft recht op driedubbel glas, maar niet iedereen kan er driedubbel de prijs voor betalen. Zo wordt de sociale antenne naar buiten getrokken.*

En hoe geef je mensen zeggenschap? Ik keek naar buiten waar alle mensen lopen die allang niet meer naar de kleuterschool hoeven, maar die je wel een uurtje aan deze tafels gunt. Ik keek nog verder en zag de vlaggetjes boven de hofvijver wapperen. In het gebouw ernaast lijken soms ook kleuters te zitten. Zouden die niet winnen aan een schoolreisje naar deze plek? Een schoolreisje naar een goed gesprek. Goed voorbeeld, doet goed volgen.

En toen kwamen we toch uit bij het onderwijs. Wat geef je kinderen mee dat ze hun kinderen als veranderbaar zien. Geef kinderen zeggenschap over de school, laat ze nadenken over wat ze er eten, over hoe het gebouw eruitziet, over de besparingen die mogelijk zijn. Mijn dochter draaide onlangs de waterkraan dicht en zei: 'Dat is beter want je moet niet verspillen.' Het kind dat de volwassene groen opvoedt. Laat kinderen de toekomst vormgeven. Het is tenslotte hun toekomst. En laten wij, die kinderen zijn, de kinderen de tools geven.

We komen terug bij de openingsgedachte van de dag: hoe kunnen we nog meer bottom-up gaan? Hoe kunnen we nog meer de ideeën die we hebben laten indalen in de samenleving. Begin op wijkniveau, begin op de scholen, begin in het gezin. Doe het samen met de mensen die de transitie moeten vormgeven.

Het gaat in de transitie te vaak over wat we verliezen. Het zou moeten gaan over wat we winnen. Wat er te winnen valt. Je mag naar groep 2. Jippie! Geen betere plek om daarover te praten dan op de kleuterschool, de plek waar we vooral krijgen, en met een beetje geluk, leren ontvangen.

### 3.5 Interne bijeenkomst Provincie; bevindingen delen en handelingsperspectief provincie ophalen

| Gegevens  | Omschrijving   |
|-----------|--|
| Onderwerp | Bevindingen delen met ambtenaren van de provincie en goede voorbeelden ophalen |
| Met wie   | diverse ambtenaren van de provincie  |
| Wanneer   | December 2022  |
| Waar      | Den Haag, het nieuwe circulaire provinciehuis van Zuid-Holland                 |

#### Doel

Het doel van deze bijeenkomst was om de inhoud van het conceptrapport te delen, handelingsperspectief van de provincie aan te scherpen en goede voorbeelden op te halen

#### Resultaten

De onderzoekers hebben de voorlopige uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd aan meerdere medewerkers van verschillende afdelingen van de Provincie Zuid-Holland. In gesprek zijn met name de aanbevelingen aan de provincie aangescherpt. Hierbij kwam naar voren dat de aanpak voor rechtvaardigheid en het betrekken van meer mensen niet alleen voor de circulaire transitie geldt, maar bijvoorbeeld ook voor de energietransitie. Deelnemers vonden het van belang om de gezamenlijke opgave hierin te benoemen.

Ook kwam de samenwerking met gemeenten en andere overheden expliciet terug, omdat de rolverdeling hierbij van groot belang is. De onderzoekers hebben aangegeven hier scherp op te zijn.

# 4. Wat zijn de gevolgen voor de verdeling van materiële welvaart?

Veelgehoorde aanname: circulaire producten en diensten zijn duurder, waardoor ze straks onbereikbaar zijn voor grote groepen in de samenleving. Klopt dit? Leidt de omslag naar een circulaire samenleving tot een andere verdeling van materiële welvaart dan de lineaire economie?

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag: welke mogelijke gevolgen hebben het sluiten van de grondstoffenkringloop en nieuwe verdien- en businessmodellen voor de distributieve rechtvaardigheid en het economisch kapitaal van mensen? Eerst kijken we naar de gevolgen in Nederland. Daarna staan we kort stil bij internationale gevolgen. We sluiten af met een voorlopige conclusie.

## 4.1 Gevolgen in Nederland

Op basis van de literatuur en de inzichten van de wetenschappelijke expertcommissie komen vier belangrijke gevolgen naar voren van het sluiten van de grondstoffenkringloop en nieuwe verdien- en businessmodellen. Ook geven we aan wat hierbij aandachtspunten zijn.

### Prijsstijgingen niet noodzakelijk

Allereerst blijkt dat het sluiten van de grondstoffenkringloop niet hoeft te leiden tot prijsstijgingen. Sterker nog, door in de ontwerpfase van producten en diensten al na te denken over een langere levensduur en hergebruik kunnen de kosten, gezien over de hele levensduur, zelfs lager worden (PBL, Rood & Hanemaaijer, 2017; UNEP, 2017).

Twee belangrijke voorwaarden daarvoor zijn:

- De processen vinden op grote schaal plaats en niet in kleine (vaak dure) niches.
- Er is veel aandacht voor de 'voorkant' van de

keten, dat wil zeggen: het product wordt circulair ontworpen en de totale keten en levenscyclus van een product worden meegenomen.

### Dalende kosten voor overheid

Het sluiten van de grondstoffenkringloop leidt potentieel tot minder kosten voor de overheid. Het sluiten van de grondstoffenketen betekent namelijk minder schade aan het milieu en de natuur. In de huidige situatie draagt de overheid de kosten voor bijvoorbeeld het opruimen van milieuvervuiling of zwerfafval. In een circulaire economie hoeft de overheid, dus ook de provincie Zuid-Holland, hier minder geld aan uit te geven.

### Internalisering van externe kosten

Volgens verschillende geïnterviewden is het belangrijk te zorgen voor een rechtvaardig financieel systeem door de grote vervuilers te belasten en bijvoorbeeld belasting op arbeid te verlagen. Dit kan zorgen voor een betere distributieve rechtvaardigheid. Een ander instrument dat vaak wordt genoemd om de transitie naar de circulaire economie te versnellen is het zogeheten internaliseren van externe kosten. Dat betekent dat bedrijven zelf verantwoordelijk worden gehouden voor de kosten van milieuvervuiling of geluidsvervuiling. Op dit moment zijn milieukosten (externe kosten) meestal niet meegenomen in de kosten van een product. Kopen consumenten bijvoorbeeld shampoo met microplastics, dan betalen zij niet direct mee aan de schade die deze microplastics aan het milieu opleveren of aan het opruimen ervan als dat in de toekomst mogelijk is. De milieukosten en de kosten voor het eventueel opruimen worden gedragen door de overheid, en worden dus alleen indirect door mensen betaald via de belastingen. Het internaliseren

van externe kosten van milieubelastende producten en diensten leidt ertoe dat deze duurder worden en schone producten en diensten goedkoper. Dit wordt merkbaar op de markt van vraag en aanbod: de vraag naar milieubelastende producten neemt door de hogere prijzen af en de vraag naar schone producten zal toenemen. Fabrikanten van milieubelastende producten zullen minder belastende alternatieven ontwikkelen.

Kortom: internalisering van externe kosten heeft positieve effecten op het milieu. Het leidt bovendien tot een daling van de overheidsuitgaven, omdat de overheid minder hoeft uit te geven om vervuiling en milieuschade op te ruimen of tegen te gaan.

Daar staat tegenover dat internalisering van externe kosten twee negatieve effecten kan hebben voor de distributieve rechtvaardigheid. Het is van groot belang hier aandacht voor te hebben:

**1. Dragen de sterkste schouders nog wel de zwaarste lasten?**

Belastingen zijn in Nederland ingericht volgens het principe: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Via de belastingen nivelleren we, waardoor inkomensverschillen kleiner worden. Als de milieukosten niet meer extern zijn, dus betaald worden door de overheid uit belastinginkomsten, maar aan producten zelf worden toegerekend, stijgt de prijs van het product. Die prijsstijging geldt voor iedereen: rijk en arm. Er vindt dan geen nivellering via belastingen meer plaats. Dit is een punt van zorg waar op nationale schaal aandacht voor dient te komen.

**2. Wie profiteert van de dalende overheidsuitgaven?**

Als overheidsuitgaven dalen als gevolg van het sluiten van de grondstoffenstroom en internalisering van externe kosten, is het van belang te bekijken wie profiteert van deze dalende uitgaven. Om de distributieve rechtvaardigheid te vergroten is het van belang deze besparing met name ten goede te laten komen aan kwetsbare groepen.

**Nieuwe businessmodellen**

Een vierde gevolg van de transitie naar een circulaire economie is dat steeds meer bedrijven zullen omschakelen naar een nieuw businessmodel. In een circulaire economie zijn producten zo ontworpen dat ze goed te repareren zijn, lang meegaan en

onderdelen kunnen worden hergebruikt. Dat betekent dat consumenten minder vaak een product zullen kopen. In het huidige economische systeem kunnen bedrijven alleen in de transitie mee als ze ook geld blijven verdienen. Daarom zullen zij omschakelen naar andere businessmodellen, zoals het model waarin gebruik centraal staat in plaats van bezit, ook wel Product as a Service (PaaS) genoemd (zie kader). Een bedrijf blijft het product dan zelf onderhouden, zodat voldoende kwaliteit van de onderdelen voor hergebruik gegarandeerd is en de levensduur van de producten langer is. De consument betaalt niet voor het bezit, maar sluit een contract af voor gebruik en service. Andere mogelijke modellen zijn gebaseerd op de deeleconomie, waarin consumenten allerlei producten met elkaar delen, leasen of huren (zie kader).

**Voorbeeld Deeleconomie**

Met deeleconomie wordt bedoeld dat consumenten elkaar gebruik laten maken van hun onbenutte consumptiegoederen, eventueel tegen betaling. Een voorbeeld is het delen van een wasmachine in een woongroep in Rotterdam. Alle bewoners betalen een klein beetje voor aanschaf en onderhoud en kunnen de wasmachine naar eigen wens gebruiken. Ditzelfde gebeurt met auto's, grasmaaiers en meer. In veel van de voorbeelden nemen bewoners in een wijk het initiatief om met elkaar spullen te delen. Dit leidt aan de ene kant tot een betere benuttingsgraad van het product en dus tot lagere lasten. Aan de andere kant leidt het ook tot meer sociale cohesie. Er zijn inmiddels meerdere bedrijven die vorm en inhoud geven aan de deeleconomie. Veelal zijn dit start-ups zoals Felix en buurauto. Zij spelen in op de behoefte aan kostenreductie van consumenten waarbij zij alleen betalen voor het moment dan zij een product gebruiken.

Op dit moment laten voorbeelden van nieuwe businessmodellen vooral potentieel positieve effecten zien rondom betaalbaarheid en beschikbaarheid van producten. Een voorbeeld is de Blauwe Wijkeconomie Arnhem waar mensen met minder middelen door het afsluiten van een contract kunnen beschikken over een hoogwaardige wasmachine met een lange levensduur.

We signaleren twee potentieel negatieve effecten voor de distributieve rechtvaardigheid:

### 1. Blijven producten wel betaalbaar en toegankelijk?

De eerste voorbeelden laten zien dat Product as a Service (PaaS) of deelproducten voor consumenten niet per se duurder hoeven te worden dan het 'klassieke' bezit ervan (Ellen Mc Arthur Foundation en Populitics, 2022). Dit blijft echter wel een belangrijk aandachtspunt. Bij meerdere producten (bijvoorbeeld de Fairphone) benoemen deelnemers aan de bijeenkomsten dat deze producten vooral aansluiten en aanslaan bij mensen met veel economisch kapitaal.

### 2. Wat gebeurt er bij inkomensdaling met het afgesloten contract?

Als mensen hun baan verliezen of door andere oorzaken een lager te besteden maandinkomen hebben, kan het zijn dat zij de maandelijkse lasten van de leaseproducten niet meer kunnen betalen. In het model van bezit betekent een lager maandinkomen niet direct een probleem, omdat de wasmachine of koelkast al eerder is betaald. In het model van gebruik kan dit wel een probleem opleveren, omdat een contract is afgesloten voor het gebruik. Dit betekent dat bij beëindiging van het contract een huishouden zonder wasmachine komt te zitten. Ook dit is een belangrijk aandachtspunt.

## 4.2 Internationale gevolgen

Het in kaart brengen van de internationale gevolgen van het sluiten van de grondstoffenstroom valt niet binnen de opdracht van dit onderzoek. Toch besteden we er kort aandacht aan, omdat zowel stakeholders vanuit de wetenschap als vanuit de overheden tijdens het onderzoek benadrukten dat het de komende jaren van groot belang is rekening te houden met deze internationale gevolgen. We staan immers voor een mondiale uitdaging; de meeste producten die we in Nederland gebruiken kennen een internationale keten. Zo wordt onze kleding bijvoorbeeld gemaakt in landen als Bangladesh en Turkije. Kortom, circulaire economie houdt niet op bij onze provincie- of landsgrenzen.

Het inrichten van een circulaire economie en daarmee het sluiten van de grondstoffenkringloop zal grote effecten hebben op de internationale grondstoffenstromen. De omschakeling zal voor diverse regio's in de wereld voor veel verandering zorgen (Schröder, 2020). Wat gebeurt er bijvoorbeeld met de economie in Marokko wanneer de fosfaatkringloop wordt gesloten en in Marokko geen fosfaat meer

gewonnen hoeft te worden? Of wat gebeurt er met mensen die in Bangladesh kleding maken voor Nederlandse consumenten wanneer circulaire kleding voor de Nederlandse markt in Nederland wordt gemaakt?

### Voorbeeld Betalen voor gebruik (PaaS)

Stel, een wasmachine gaat nu 15 jaar mee. Door een slim modulair ontwerp kan de wasmachine bijvoorbeeld 30 jaar mee, met af en toe een onderhoudsbeurt en incidenteel een nieuw onderdeel. Als alle wasmachinefabrikanten hun machines zo ontwerpen, neemt het aantal verkochte wasmachines en dus de omzet van de fabrikanten af. Tenzij de consument niet langer betaalt voor het bezit van een wasmachine, maar voor het gebruik. Dan, zo laten eerste berekeningen zien, is het over de hele levenscyclus van de wasmachine gezien, zowel interessant voor een consument als voor een producent. Dit Product as a Service-model (PaaS) wordt gezien als onderdeel van een succesvolle transitie naar een circulaire economie.

De exacte internationale sociale gevolgen zijn nog grotendeels onzeker. Gezien de internationale uitdaging waar de wereld voor staat, is het bij plannen zaak om rekening te houden met de gevolgen voor werknemers, ondernemingen en burgers in andere delen van de wereld. Dit kan bijvoorbeeld door te ondersteunen bij een omschakeling naar een meer regionale economie en daarbij passende productiecapaciteit. Of door compensatie te geven. Zo wordt zorggedragen voor de internationale distributieve rechtvaardigheid. Door deze internationale vraagstukken te erkennen en er aandacht aan te geven neemt bovendien de internationale erkenningsrechtvaardigheid en epistemische rechtvaardigheid toe.

## 4.3 Conclusie: hoe voorkomen we negatieve effecten op de verdeling?

Wat zijn de gevolgen van de transitie naar een circulaire economie voor de distributieve rechtvaardigheid en het economisch kapitaal van mensen? De voorlopige conclusie is dat het sluiten van de grondstoffenkringloop en de intrede van nieuwe businessmodellen vooral positieve effecten lijken te hebben. Producten blijven betaalbaar en blijven of komen breed beschikbaar.

Wel signaleren we in dit hoofdstuk een aantal belangrijke aandachtspunten om potentieel negatieve effecten op de distributieve rechtvaardigheid en het economisch kapitaal van groepen mensen te voorkomen.

**De aandachtspunten zijn:**

- Om circulaire producten betaalbaar te houden moeten circulaire processen op grote schaal plaatsvinden en niet in kleine (vaak dure) niches.
- Om circulaire producten betaalbaar te houden is veel aandacht nodig voor de 'voorkant' van de keten, dat wil zeggen: het product wordt circulair ontworpen en de totale keten en levenscyclus van een product wordt meegenomen.
- Om een ongelijke verdeling van de lasten van de transitie te voorkomen moet de overheid aandacht hebben voor de financiële gevolgen voor verschillende groepen van de verschuiving van de belasting op arbeid naar belasting op vervuiling of vervuilende producten.
- Om ongelijke toegang tot producten en diensten te voorkomen is het belangrijk de sociale effecten

van nieuwe businessmodellen die gebaseerd zijn op producten leasen of huren te blijven monitoren en bijsturen.

- De transitie naar een circulaire economie heeft ook op internationaal vlak veel consequenties. Om negatieve internationale milieu- en rechtvaardigheidseffecten voorkomen, is het zaak hier veel meer aandacht aan te geven dan tot nu toe gebeurt.

Hoe kan worden gezorgd dat deze aandachtspunten op het gebied van distributieve rechtvaardigheid in de komende jaren goed worden ingevuld? Uit de interviews en bijeenkomsten komt naar voren dat daarvoor meer mensen betrokken moeten worden bij de transitie. Als mensen meedoen kan samengewerkt worden aan de genoemde aandachtspunten. Doen mensen niet mee, dan bestaat een grotere kans dat deze aandachtspunten op het vlak van distributieve rechtvaardigheid niet, of niet goed worden ingevuld.

# 5. Hoe sluiten we meer groepen mensen in bij de transitie?

*'Een grote misstap die we kunnen maken is met een kleine groep te bedenken wat er nodig is en te vergeten de grote groep inwoners mee te nemen. Dan gaat een transitie natuurlijk nooit lukken. Dus samen ontwikkelen, betrokkenheid creëren bij iedereen en een goed uitnodigend verhaal zijn belangrijk.'* (Daphne Teeling, IVN)

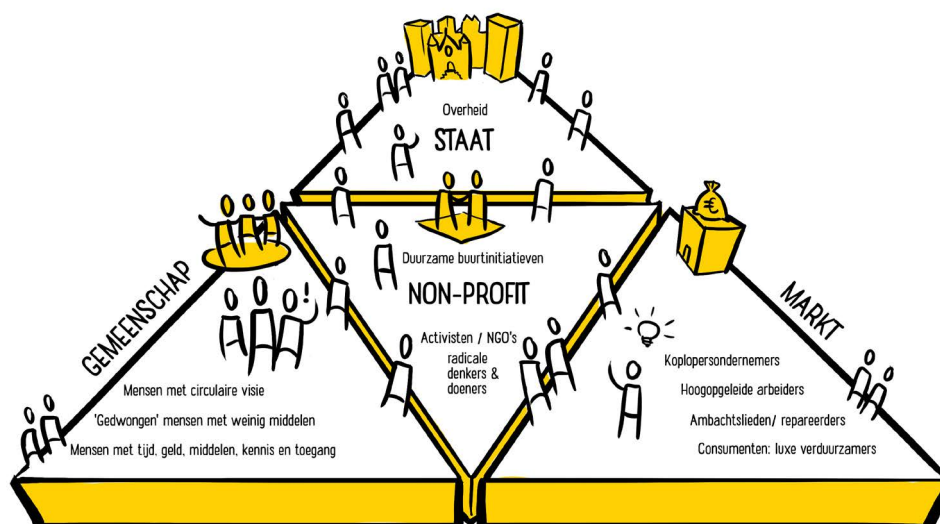
Belangrijkste voorwaarde voor een snelle transitie naar een circulaire samenleving is dat zo veel mogelijk mensen kunnen meedoen. Meedoen is niet alleen belangrijk om de transitie succesvol te laten verlopen, maar ook vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid.

Dit hoofdstuk beantwoordt de hoofdvraag: hoe sluiten we meer groepen mensen in bij de transitie? Om hier antwoord op te geven benoemen we eerst in paragraaf 1 en 2 welke groepen wel en niet meedoen, oftewel: wie worden op dit moment in- en uitgesloten? Vervolgens beantwoorden we in paragraaf 3 voor de groepen die niet meedoen de vraag: welke vormen van uitsluiting zien we? We analyseren daarbij de relatie tussen uitsluiting en het kapitaal van mensen en de relatie tussen uitsluiting en de vier vormen van rechtvaardigheid. Tot slot trekken we in paragraaf 4 de conclusie: wat is voor mensen nodig om wél mee te doen aan de transitie?

## 5.1 Welke groepen doen mee in de transitie naar een circulaire samenleving?

Uit de interviews, literatuur en bijeenkomsten komt naar voren dat meerdere groepen in Nederland en in de provincie Zuid-Holland op dit moment actief bijdragen aan en meedoen met de transitie naar een circulaire samenleving. Denk daarbij aan koplopende ondernemers, duurzame buurtinitiatieven en mensen die tweedehands spullen kopen. Dit zijn zowel mensen met veel kapitalen als mensen met minder kapitalen tot hun beschikking.

In figuur 10 zijn al deze groepen ingedeeld in de vier domeinen van Avelino & Wittmayer (2016): staat, gemeenschap, markt en het maatschappelijk middenveld (zie ook hoofdstuk 2 Begrippen en conceptueel kader).



Figuur 16: De groepen die nu meedoen in de transitie, verdeeld over vier domeinen



In het domein **staat** vinden we alle overheden: van landelijk tot lokaal.

In het domein **markt** zien we koplopende ondernemers, ambachtslieden en reparateurs, hoogopgeleide werkenden en consumenten die voor duurdere duurzame (luke)producten willen en kunnen betalen.

In het domein **gemeenschap** vinden we zowel mensen met veel economisch, sociaal, cultureel of persoonlijk kapitaal als mensen met minder kapitalen. Bijvoorbeeld mensen die door weinig middelen 'gedwongen' zijn circulair te leven door bij een kringloopwinkel tweedehands te kopen en oude spullen te repareren. Maar ook mensen met de tijd, geld, middelen, kennis of toegang om mee te doen met de transitie.

In het **maatschappelijk middenveld** staan de activisten en (medewerkers van) ngo's, maar ook

de duizenden duurzame buurt- en burgerinitiatieven in Nederland waar mensen de handen ineenslaan (zie kader Repair Café).

### Wie doen mee aan het Repair Café?

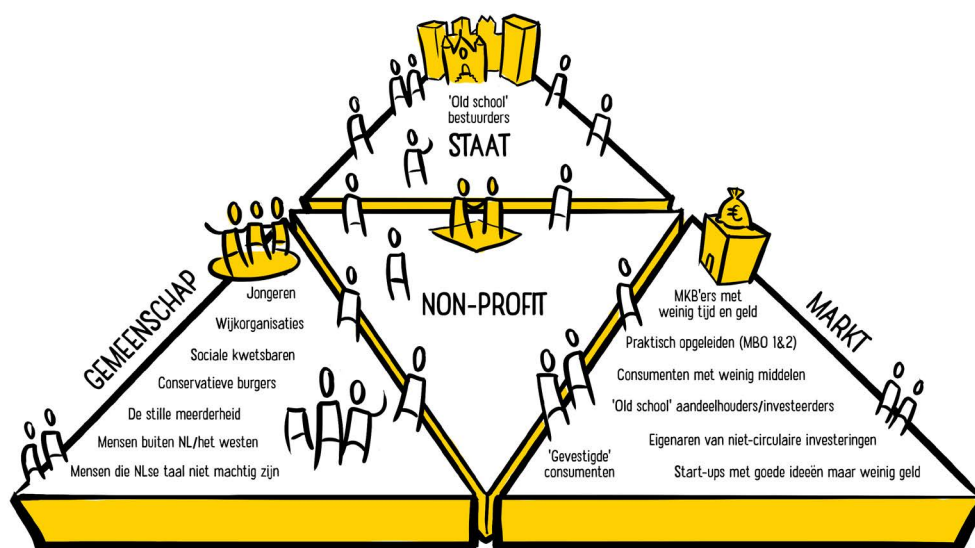
Vrijwilligers in het Repair Café repareren samen met mensen hun eigen kapotte apparaten en meubels, waardoor zij geen nieuwe hoeven te kopen. Bij dit initiatief zijn verschillende groepen betrokken:

- vrijwilligers, mensen met tijd en mensen met circulaire visie (gemeenschap)
- koplopende ondernemers (markt)
- ambachtslieden/reparateurs (markt)
- overheden, met name gemeenten en provincies (staat)
- mensen met weinig middelen of met een circulaire visie die door het Repair Café zonder extra kosten weer een tv of ander apparaat hebben dat het doet (gemeenschap).

## 5.2 Welke groepen doen niet mee in de transitie naar een circulaire samenleving?

Uit de interviews, literatuur en bijeenkomsten komt naar voren dat op dit moment ook veel groepen mensen niet of nog niet meedoen met de transitie

naar een circulaire samenleving. Zij worden niet betrokken, kunnen niet meedoen of voelen zich niet geroepen mee te doen. In figuur 10 zijn deze groepen ingedeeld in de vier domeinen van Avelino & Wittmayer (2016): staat, gemeenschap, markt en het maatschappelijk middenveld.



Figuur 17: De groepen die nu niet meedoen in de transitie, verdeeld over vier domeinen

In het domein **staat** vinden we bestuurders bij de overheid die (nog) niet mee willen met de transitie naar een circulaire economie. Door deelnemers aan de sessies werden deze mensen 'old school' bestuurders genoemd.

In het domein **markt** zien we eigenaren van niet-circulaire investeringen en 'old school' aandeelhouders/investeerders. Ook mkb'ers met weinig tijd en geld en start-ups met goede ideeën maar weinig geld doen niet mee aan de transitie. Verder vinden we hier de 'gevestigde' consumenten, consumenten met weinig middelen en veel praktisch opgeleiden (mbo 1 & 2).

In het **domein gemeenschap** vinden we zowel conservatieve burgers, als sociaal kwetsbaren. Verder doen veel mensen die geen Nederlands spreken en veel jongeren niet mee met de transitie.

In het domein **non-profit** zien we bijvoorbeeld wijkorganisaties, verenigingen of burgerinitiatieven die zich niet bezighouden met duurzaamheid.

## Wie doen NIET mee aan het Repair Café?

Iedereen kan een product laten repareren bij het Repair Café; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen mensen. Toch maakt lang niet iedereen die geholpen zou zijn met kosteloze reparatie van zijn spullen gebruik van de cafés. Redenen kunnen zijn dat de plek niet goed bereikbaar is, dat communicatie vanuit de initiatiefnemers en gemeenten niet aankomt of dat de oplossing niet aansluit bij iemands cultuur.

Veel mensen zijn circulair uit noodzaak, omdat ze weinig kapitaal hebben. Anderen met weinig kapitalen willen juist liever geen gerepareerde, circulaire (tweedehands) producten. We zien dus dat circulair gedrag rondom bijvoorbeeld het Repair Café een complexe interactie is tussen motivatie en mogelijkheden.

## 5.3 Welke vormen van uitsluiting zien we voor de groepen die niet meedoen?

In de vorige paragraaf beschreven we welke groepen op dit moment niet meedoen met de transitie naar een circulaire samenleving. De vervolgvraag is: welke vormen van uitsluiting zien we voor deze groepen? Op basis van de interviews, literatuur en

bijeenkomsten trekken we conclusies over de relatie tussen uitsluiting en bezit van kapitalen, en de relatie tussen uitsluiting en de vier vormen van rechtvaardigheid. Ook signaleren we uitsluiting van (wijk)initiatieven van onderop.

### 5.3.1 Uitsluiting in relatie tot kapitalen

Welke vormen van uitsluiting zien we voor de groepen die niet meedoen, als we uitsluiting bekijken in relatie tot kapitalen?

#### Verschil onbewuste uitsluiting en zelf niet mee willen doen

Ten eerste zien we een verschil tussen mensen die onbedoeld, en dus onbewust, uitgesloten worden in de transitie naar een circulaire toekomst, zoals mensen met weinig kapitalen, en mensen die vanuit een eigen overweging niet mee willen doen, en dus niet door anderen uitgesloten worden. Tot die laatste groep behoren bijvoorbeeld bestuurders die geen heil zien in een circulaire toekomst of aandeelhouders en investeerders met niet-circulaire beleggingen. Tegelijkertijd bestaat er geen strikte scheiding tussen deze twee groepen. Ook mensen met weinig kapitalen kunnen uit eigen overweging niet meedoen aan circulaire praktijken. Kortom: sommige mensen voelen weerstand omdat ze weinig kapitalen hebben, andere juist omdat ze veel kapitalen hebben en daardoor ook veel te verliezen hebben.

#### Relatie tussen weinig kapitalen en onbewuste uitsluiting

Ten tweede constateren we een duidelijke relatie tussen mensen met weinig kapitalen en onbedoelde uitsluiting in de transitie. Hierbij gaat het in eerste instantie om mensen met weinig economische kapitaal, maar dit tekort kan veroorzaakt worden door een tekort aan sociaal kapitaal (netwerk) of persoonlijk kapitaal (opleiding, vaardigheden). Mensen met weinig sociaal, cultureel of persoonlijk kapitaal hebben doorgaans ook minder toegang tot besluitvormingsprocedures en worden minder erkend en gekend.

Mensen met weinig kapitalen kunnen in de zogenaamde overlevingsstand komen, waarin ze vooral bezig zijn om de dag van vandaag en morgen goed door te komen. Als mensen in de overlevingsstand staan, komen zij niet toe aan verandering. Zij hebben weinig behoefte of ruimte om mee te doen aan bijvoorbeeld circulaire wijkinitiatieven. Ook geldt bij de aanschaf van producten vaker het kortetermijnbelang. Dit leidt tot de aanschaf van goedkopere

producten met een relatief korte levensduur, terwijl duurdere producten vaak langer meegaan en zo over de hele levensduur goedkoper zijn.

### **Kapitalen nemen toe bij insluiting**

Uit de interviews en sessies blijkt verder dat kapitalen van mensen toenemen als zij wél actief worden betrokken bij de transitie naar een circulaire samenleving. Door gezien en betrokken te worden en actief deel te nemen in (lokale) initiatieven vergroten mensen hun netwerk. Zo kan zowel hun toegang tot middelen, als hun sociaal, cultureel en persoonlijk kapitaal toenemen. Voor sommigen vergroot gezien en betrokken worden ook de kansen op (beter) betaald werk, waardoor hun economisch kapitaal toeneemt.

### **5.3.2 Uitsluiting in relatie tot rechtvaardigheidsprincipes**

Welke vormen van uitsluiting zien we voor de groepen die niet meedoen, als we uitsluiting bekijken in relatie tot de vier rechtvaardigheidsprincipes?

#### **Distributieve en procedurele onrechtvaardigheid**

Uit de interviews en sessies komen voorbeelden naar voren waarin een combinatie van distributieve en procedurele onrechtvaardigheid leidt tot uitsluiting. Dit geldt onder meer voor werknemers met lage en middeninkomens. Voor deze groepen geldt in het algemeen dat er weinig ruimte is voor meedenken of meedoen aan een circulaire samenleving.

Vanwege de economische situatie zijn deze werknemers vooral gericht op 'overleven'. Wanneer de zorgen om het betalen van rekeningen groot zijn, is er geen interesse en ruimte om betrokken te worden in veranderingen. Distributieve onrechtvaardigheid leidt dan tot het moeilijk invullen van procedurele rechtvaardigheid.

De vakbonden zetten zich in om deze mensen wel te betrekken bij transities, zoals bijvoorbeeld bij TataSteel of bij de sluiting van een energiecentrale in de Rijnmond. Maar binnen veel organisaties wordt beleid gemaakt in het management van de organisatie en niet op de werkvloer. Hierdoor voelen veel werknemers zich niet betrokken bij circulaire oplossingen.

### **Procedurele rechtvaardigheid: een positief voorbeeld**

Het vloerbedekkingsbedrijf Interface, wereldmarktleider voor vloerbedekkingen, werkt al sinds het begin van de jaren 90 aan een milieuvriendelijk en circulair bedrijf. Werknemers in de fabriek die de tapijttegels maken kunnen ideeën en suggesties zelf vormgeven. Elk idee dat steun heeft van ten minste vijf collega's moet worden overgenomen door het management, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om iets niet te doen. In dat geval ligt de plicht voor het formuleren van argumenten en bewijzen bij het management, niet bij degene die het idee heeft ingebracht. Interface draait zo de bewijslast om. Als een werknemer een idee heeft ingebracht dat ook is uitgevoerd krijgt deze werknemer hiervoor ook een beloning. Deze beloning is ook opgenomen in het loongebouw. Inmiddels haalt Interface haar circulaire en milieudoelstellingen. Veel van de vormgegeven ideeën zijn op de werkvloer ontstaan.

Dit voorbeeld laat zien dat mensen in de lagere inkomensgroepen actief een rol geven op basis van hun expertise en vakmanschap wel degelijk kan. Helaas worden in veel organisaties ideeën vanuit de werkvloer nog steeds afgedaan als niet-reëel of moet alles door de initiatiefnemer worden uitgedacht en bewezen voordat een idee wordt uitgevoerd. Juist die bewijslast werkt belemmerend.

#### **Erkenningsonrechtvaardigheid**

Een voorbeeld van mensen die uitgesloten worden op basis van erkenningsonrechtvaardigheid zijn statushouders. Deze erkenningsonrechtvaardigheid kan leiden tot distributieve onrechtvaardigheid. Statushouders gaan nu vaak aan de slag in banen waar weinig skills voor nodig zijn, zoals eenvoudige banen in de tuinbouw. Dit komt mede doordat ze aanvankelijk de taal niet goed spreken. Een deel van de statushouders heeft hoger gekwalificeerd werk gehad in het land van herkomst, en heeft dus meer potentieel en vaardigheden. Op dit moment stopt de begeleiding en het contact vanuit het UWV of de gemeente zodra een statushouder een baan heeft. Voor zowel voor de statushouder zelf als voor de samenleving als geheel zou het beter zijn wanneer de begeleiding voortgezet wordt en gericht zou zijn op het potentieel op de langere termijn. Na enige tijd zijn mensen meer gewend en spreken zij de taal beter. Daardoor kunnen zij doorstromen naar functies waarin zij hun potentieel beter kunnen inzetten en

hun kennis en vaardigheden meer worden erkend, bijvoorbeeld in technische of medische posities. Dit leidt tot alleen tot grotere distributieve rechtvaardigheid, maar ook tot grotere procedurele rechtvaardigheid. Mensen kunnen actiever deelnemen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, bijvoorbeeld door deelname aan processen in de transitie naar een circulaire samenleving.

### **Epistemische onrechtvaardigheid**

Uit de interviews en sessies blijkt dat bij veel betrokken bewoners het gevoel leeft dat er wel over hen wordt gesproken maar eigenlijk maar weinig met hen. En als er al met hen wordt gesproken, is de ervaring dat er weinig met de uitkomsten wordt gedaan. Dit voelt als misbruik van inclusie- en participatietrajecten. We zien hier een combinatie van procedurele en epistemische onrechtvaardigheid: mensen worden niet echt betrokken in procedures, omdat hun kennis niet serieus wordt genomen.

### **5.3.3 Uitsluiting van initiatieven van onderop**

Een andere vorm van uitsluiting die naar voren komt uit de interviews en sessies, is die van circulaire (wijk)initiatieven van onderop. We constateren dat in de transitie veel aandacht en geld gaat naar (circulaire) bedrijven en weinig naar circulaire initiatieven van onderop. De rol van de markt in de transitie wordt hierdoor heel groot gemaakt, terwijl de rol van de gemeenschap over het hoofd wordt gezien.

Uit alle voorbeelden die we hebben opgehaald komt duidelijk naar voren dat buurtinitiatieven en andere lokale initiatieven van groot belang zijn voor de transitie naar een circulaire samenleving. Juist bij deze initiatieven ontstaat een samenhang tussen positieve milieueffecten, zoals het verlagen van het grondstoffengebruik, en positieve sociale effecten, zoals netwerkopbouw en grotere sociale cohesie. Deze initiatieven dragen zowel bij aan het vergroten van kapitalen van de betrokken mensen, als aan de procedurele, epistemische en erkenningsrechtvaardigheid.

Ook maatschappelijke trends die een transitie naar een rechtvaardige circulaire samenleving ten goede kunnen beïnvloeden, zoals de toenemende fluïde indeling tussen werk en privé en de groei van burger- of wijkinitiatieven, wijzen erop dat het belang van bottom-up initiatieven groot is (zie ook hoofdstuk 3 over de bijeenkomsten). In bijlage C wordt dit punt

verder uitgewerkt aan de hand van vier circulaire scenario's (Bauwens et al. 2021).

## **5.4 Conclusie: wat is nodig om meer mensen in te sluiten in de transitie?**

### **Hoofdconclusie**

Hoofdconclusie uit de sessies, literatuur en interviews is dat het grootste obstakel om te komen tot een circulaire samenleving is dat veel mensen zich geen onderdeel van de transitie voelen. Zij worden of voelen zich niet gezien en gekend. Hierdoor kunnen ze niet actief meedoen aan de transitie. Oorzaken zijn dat te volgen procedures niet aansluiten, dat de identiteit van deze groepen niet in voldoende mate wordt erkend of dat hun inzichten en ideeën niet serieus worden genomen, zoals bijvoorbeeld bij praktisch geschoolde werknemers.

Het gevoel niet mee te kunnen of mogen doen, blijkt voor de betrokkenen in dit onderzoek van veel groter belang dan de distributie van middelen. In termen van het conceptueel kader: de uitsluiting wordt vooral veroorzaakt door een tekort aan procedurele, erkennings- en epistemische rechtvaardigheid.

### **Hoofdboodschap**

Wat is nodig voor groepen mensen om wel mee te doen aan de transitie naar een circulaire samenleving? De hoofdboodschap is: om mensen actief mee te laten doen, is het essentieel dat zij zich erkend en herkend voelen. Daar moet eerst aan gewerkt worden. Hoewel ook de distributieve rechtvaardigheid in het geding is (mogelijk ook in de toekomst – zie de aandachtspunten in hoofdstuk 4), kan de uitwerking van de distributie van middelen beter worden vormgegeven in een stadium waarin veel meer mensen zich betrokken voelen.

Deze hoofdboodschap is niet alleen van toepassing op de transitie naar een circulaire economie, maar op alle transities naar een duurzame samenleving. Zij geldt ook voor de energietransitie, de transitie naar meer biodiversiteit, duurzaam bouwen, duurzame landbouw en meer. Voor mensen die in dit onderzoek gesproken zijn, is het verschil tussen de verschillende transities minder evident dan voor veel wetenschappers en beleidsmakers. Het verdient dan ook aanbeveling om de sociale kant van transities

integraal aan te pakken en te komen tot een aanpak die overstijgend is aan de verschillende transities.

In de volgende hoofdstukken doen we aanbevelingen hoe het betrekken van meer groepen mensen bij de transitie naar een rechtvaardige circulaire

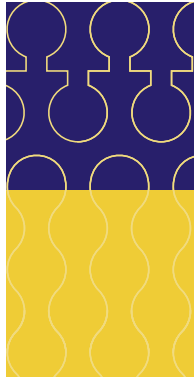
samenleving kan worden aangepakt in het algemeen (hoofdstuk 6) en specifiek door de provincie Zuid-Holland (hoofdstuk 7).

We vatten dit hoofdstuk samen in de volgende figuur:



Figuur 18: Visuele weergave van de hoofdboodschap van het onderzoek

# 6. Oplossingen: hoe komen we tot een rechtvaardige transitie?



In hoofdstuk 4 en 5 hebben we in kaart gebracht welke uitdagingen spelen bij een transitie naar een circulaire samenleving. Hoofdconclusie is dat veel mensen zich op dit moment geen onderdeel voelen van de transitie en dat dit een groot obstakel is voor een rechtvaardige en succesvolle transitie. Een andere belangrijke conclusie is dat (wijk)initiatieven die burgers en ondernemers opzetten, tot nu toe weinig aandacht krijgen, terwijl juist dit soort initiatieven van onderop bijdragen aan een rechtvaardige transitie.

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag: welke oplossingsrichtingen zijn er om te komen tot een rechtvaardige transitie? Uit alle literatuur, interviews en bijeenkomsten komen vier hoofdrichtingen naar voren. De focus bij deze hoofdrichtingen ligt op andere manieren van samenwerking tussen overheid, bedrijven en burgers. De oplossingsrichtingen overlappen deels en kunnen elkaar ook versterken.

Achtereenvolgens gaan we in dit hoofdstuk in op:

- samen sturen op gedeelde waarden,
- versterken van een rechtvaardigere verdeling van de kapitalen in de basis van het bestel,
- versterken van zeggenschap van burgers en werknemers,
- versterken van initiatieven van onderop.

## 6.1 Samen sturen op gedeelde waarden

Een belangrijke oplossingsrichting die uit alle interviews en bijeenkomsten naar voren komt: besteed meer tijd en aandacht aan het gesprek over de waarden die onder de transitie naar een circulaire samenleving liggen. Welke waarden zijn essentieel in de transitie? En hoe kunnen we samen sturen op gedeelde waarden?

Uit de interviews en bijeenkomsten komen de volgende gedeelde waarden naar voren. Deze waarden geven samen invulling aan het streven naar brede welvaart. Ook geven ze invulling aan de vier rechtvaardigheidsprincipes. Samengevat in een tabel:

| Gedeelde waarde   | Bijdrage aan brede welvaart     | Bijdrage aan rechtvaardigheid       |
|---|---------------------------------|-------------------------------------|
| Natuur als basis  | ecologisch, economisch, sociaal | n.v.t.                              |
| Iedereen is van waarde en beslist mee                     | sociaal                         | procedureel, erkenning, epistemisch |
| Bloei in plaats van Groei                                 | economisch, sociaal             | distributief                        |
| Lokaal  | economisch, sociaal             | distributief                        |
| Vertrouwen en verbinden                                   | ecologisch, sociaal             | procedureel, erkenning, epistemisch |
| Bestaanszekerheid voor iedereen en toekomstige generaties | ecologisch, economisch, sociaal | distributief, epistemisch           |

Bij deze waarden past ook een nieuw mensbeeld: de *homo flores*. Deze is, in tegenstelling tot de *homo economicus*, gericht is op welzijn en bloei van zichzelf én van de ander en de omgeving. In de wijkinitiatieven zien we deze *homo flores* al terug. Ecologische ontwikkeling (groen, moestuinen) gaan hand in hand met sociale cohesie (samen dingen opzetten, verantwoordelijkheid nemen voor elkaar en voor de omgeving).

Ook grotere bedrijven hebben baat bij een ander mensbeeld. Vooral wanneer de vraag naar (hooggeschoolde) arbeid groter is dan het aanbod, is de cultuur van een bedrijf een belangrijk keuzecriterium. Managers en leiders die inzetten op brede waardecreatie (*responsible leadership*) spelen hierop in. Uit verschillende interviews en verdiepende bijeenkomst 1 over werk komt naar voren dat zingeving zeker voor jongere werknemers een belangrijk keuzecriterium is. Zo had een bedrijf dat vrachtauto's op waterstof produceert totaal geen probleem bij het vinden van gemotiveerd personeel.

Hoe besteed je meer aandacht aan gedeelde waarden die onder de transitie naar een circulaire samenleving liggen? Dit kan door bij gesprekken en initiatieven rondom de transitie te starten met het benoemen van onderliggende waarden, en daar met elkaar over in gesprek te gaan. Door deze gedeelde waarden vast te leggen in strategische documenten van overheden, bedrijven en andere organisaties, krijgen zij een duidelijker plek in het gesprek. Vervolgens kan er regelmatig op gereflecteerd worden en naar teruggegaan worden: wat bindt ons en waar streven we gezamenlijk naar?

## 6.2 Versterken rechtvaardige verdeling van kapitalen in de basis van het bestel

Voor een transitie naar een rechtvaardige circulaire samenleving is het van groot belang dat iedereen mee kan doen. Dat betekent dat iedereen een voldoende basis moet hebben op het vlak van sociaal, economisch, cultureel en persoonlijk kapitaal. Als mensen te weinig inkomsten hebben, of te weinig sociaal en cultureel kapitaal, kunnen

zij niet meedoen. Zoals we beschreven in hoofdstuk 5, komen dan ook alle vormen van rechtvaardigheid tegelijkertijd in gevaar.

Daarom is het van belang om een rechtvaardige verdeling van de kapitalen in alles mee te nemen. In besluitvorming, ontwerp van beleid, het belastingstelsel, het systeem voor beloning en meer. Daarbij draait het steeds om de vraag: wie heeft toegang tot welke bronnen? En ten koste van wie? Een rechtvaardige verdeling van kapitalen kan bijvoorbeeld ook bereikt worden door inzet van instrumenten als het basisinkomen of met instrumenten als Just Transition Funds (zie ook hoofdstuk 7.3).

## 6.3 Versterken zeggenschap van burgers en werknemers

Door meerdere deelnemers van verdiepende bijeenkomst 2 over wijkinitiatieven wordt zeggenschap in de transitie naar een circulaire samenleving gezien als onontbeerlijk (procedurele rechtvaardigheid): 'Je gaat pas circulair doen als je een gevoel van eigenaarschap hebt.'

Echte zeggenschap is er vaak niet voor mensen met weinig kapitalen, dit zijn mensen 'die veroordeeld zijn tot het luisteren naar monologen'. Maar mensen in de wijk hebben juist heel veel kennis en ideeën. Zij behoeven geen uitleg: 'Alsof we mensen moeten uitleggen dat groen belangrijk is.' Van de kennis en ideeën in de wijkinitiatieven kan veel meer gebruik worden gemaakt (koppeling met epistemische rechtvaardigheid). Dit leidt ook tot een gemeenschapsgevoel in de wijk. Deze medezeggenschap moet ook over de financiën gaan, zodat mensen echte invloed kunnen uitoefenen (procedurele rechtvaardigheid). Bijvoorbeeld door wijkbudgetten te laten beheren door de buurt zelf of door burgerinitiatieven te betrekken in de aanbesteding van de provincie. De opzet van *Startup in Residence*-concepten (zie kader) kan als inspiratie dienen en vertaald worden naar burgerinitiatieven. Zo ontstaat het concept van *Commons in Residence* (zie ook hoofdstuk 7).

## Wat is Startup in Residence (SIR)?

Meerdere overheden in Nederland hebben een *Startup in Residence*-programma opgezet. Dit is een programma waarin een overheidsinstantie en meerdere start-ups samen werken aan een maatschappelijk vraagstuk waar de overheid een oplossing voor wil vinden. Vaak is er een open uitvraag rondom een maatschappelijke uitdaging, waarop partijen zich kunnen inschrijven. Vervolgens wordt een selectie gemaakt en doorlopen de gekozen start-ups en ambtenaren een begeleidingstraject waarin de oplossing verder wordt uitgewerkt. Onderdeel van dit traject is een aanbesteding om de uitgewerkte innovatie ook daadwerkelijk toe te passen.

### 6.4 Versterken initiatieven van onderop

Zoals we in hoofdstuk 5 al noemden, zijn er vele duizenden initiatieven in Nederland die van onderop werken aan de transitie naar een circulaire samenleving. We zien bijvoorbeeld burgerinitiatieven, *social enterprises*, mkb-bedrijven en scholen die zich inzetten voor de transitie. Bij deze initiatieven staat vaak een inhoudelijk doel centraal, zoals samen energie opwekken of van afval weer grondstoffen maken. Een belangrijk neven doel is vaak het creëren van sociale cohesie. Daardoor dragen initiatieven van onderop ook bij aan alle vier de vormen van rechtvaardigheid. Door de inzet, kennis en kunde van iedereen en door alle perspectieven te waarderen, worden mensen gezien en creëren deze initiatieven een gevoel van eigenwaarde.

Het valt op dat er bij overheden veel waardering is voor initiatieven van onderop, maar dat er relatief weinig steun aan wordt gegeven. Ook valt op dat deze initiatieven bij subsidieregelingen en aanbestedingstrajecten moeilijk mee kunnen doen en zo onbewust worden uitgesloten. Een voorbeeld hiervan is dat bij aanbestedingen de eis is dat inschrijvende partij een ISO-certificaat heeft. Dat hebben de initiatieven van onderop doorgaans niet. Een ander voorbeeld is dat financiële stabiliteit geëist wordt of dat

een bepaalde omzet moet worden gedraaid. Dat is vaak lastig voor deze initiatieven.

Hoe kunnen initiatieven van onderop versterkt worden? Dit kan onder meer door ze te betrekken bij initiatieven van overheden en ze hierbij een plek te geven, ook bij aanbestedingen en subsidieregelingen. Dit kan ook door een substantieel budget toe te wijzen aan een wijk en de wijkbewoners zelf een aanpak te laten maken en uit te laten voeren. Hierdoor ontstaat meer gezamenlijkheid en worden de initiatieven van onderop onderdeel van de grotere oplossing.

Verder is het van belang de rol van dit type initiatieven expliciet te herkennen en erkennen. Dit betekent ook investeren om de initiatieven in kaart te brengen en afspreken dat de initiatiefnemers betrokken worden bij activiteiten in de betreffende buurt, regio of bij de inhoudelijke aanpak.

Tot slot kunnen overheden initiatieven van onderop versterken door enkele van de aanpakken die inmiddels hun waarde hebben bewezen en veel worden toegepast. Een aanpak die zowel in Nederland als bijvoorbeeld in Engeland al succesvol is geweest, is de inzet van burgerberaden. In burgerberaden worden burgers gevraagd complexe beleidsopgaven op te lossen. Op het verzoek van de burgers wordt alle nodige expertise en kennis ingebracht. Zo beschikken burgers over benodigde kennis, maar houden zij tegelijkertijd de regie in het proces.

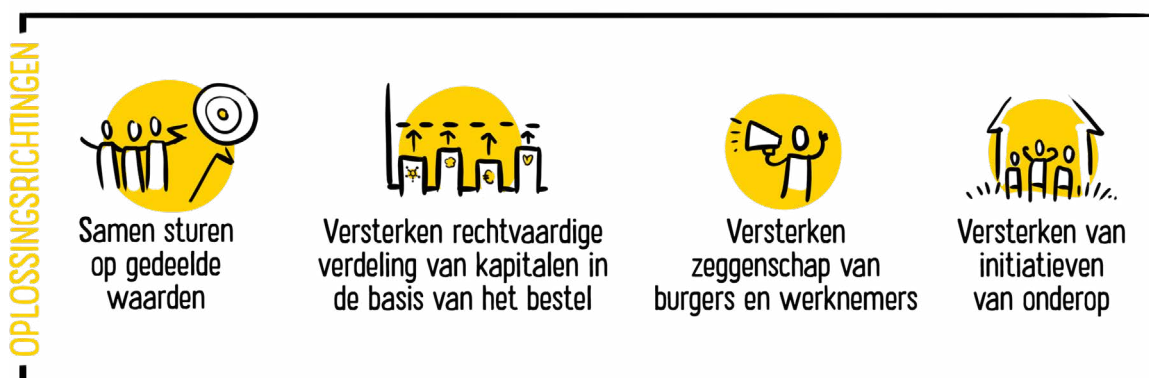
### 6.5 Conclusie: welke bijdrage leveren de oplossingen aan een rechtvaardige transitie?

In hoeverre dragen de vier in dit hoofdstuk geschetste oplossingsrichtingen bij aan een rechtvaardige transitie naar een circulaire samenleving? Of, in termen van het conceptuele kader: hoe dragen ze bij aan brede welvaart en aan de vier rechtvaardigheidsprincipes? De volgende tabel geeft hiervan een overzicht:



| Oplossingsrichting  | Bijdrage aan brede welvaart, inclusief kapitalen  | Bijdrage aan rechtvaardigheidsprincipes   |
|---|---|---|
| Samen sturen op gedeelde waarden  | Versterkt het sociaal en persoonlijk kapitaal en heeft dus een positief effect op brede welvaart<br>Ook kan samen werken aan gedeelde waarden bijdragen aan ecologisch kapitaal           | Draagt bij aan alle vier de rechtvaardigheidsprincipes                          |
| Versterken rechtvaardige verdeling van kapitalen in de basis van het bestel | Is een randvoorwaarde voor een rechtvaardige circulaire samenleving   | Is vooral gericht op distributieve rechtvaardigheid                             |
| Versterken zeggenschap van burgers en werknemers                            | Versterkt het sociaal en persoonlijk kapitaal en heeft dus een positief effect op brede welvaart  | Is vooral gericht op procedurele, epistemische en erkenningsrechtvaardigheid    |
| Versterken (wijk)initiatieven van onderop                                   | Groei van sociaal en persoonlijk kapitaal, met name bij mensen met minder kapitalen<br>Ook dragen (wijk)initiatieven van onderop vaak bij aan groei van economisch en economisch kapitaal | Dragen direct en heel praktisch bij aan alle vier de rechtvaardigheidsprincipes |

We vatten de conclusies van dit hoofdstuk samen in de volgende figuur:



Figuur 19: Visuele weergave van de vier oplossingsrichtingen voor een rechtvaardige transitie

# 7. Handelings- perspectief: wat kan de provincie Zuid-Holland doen?

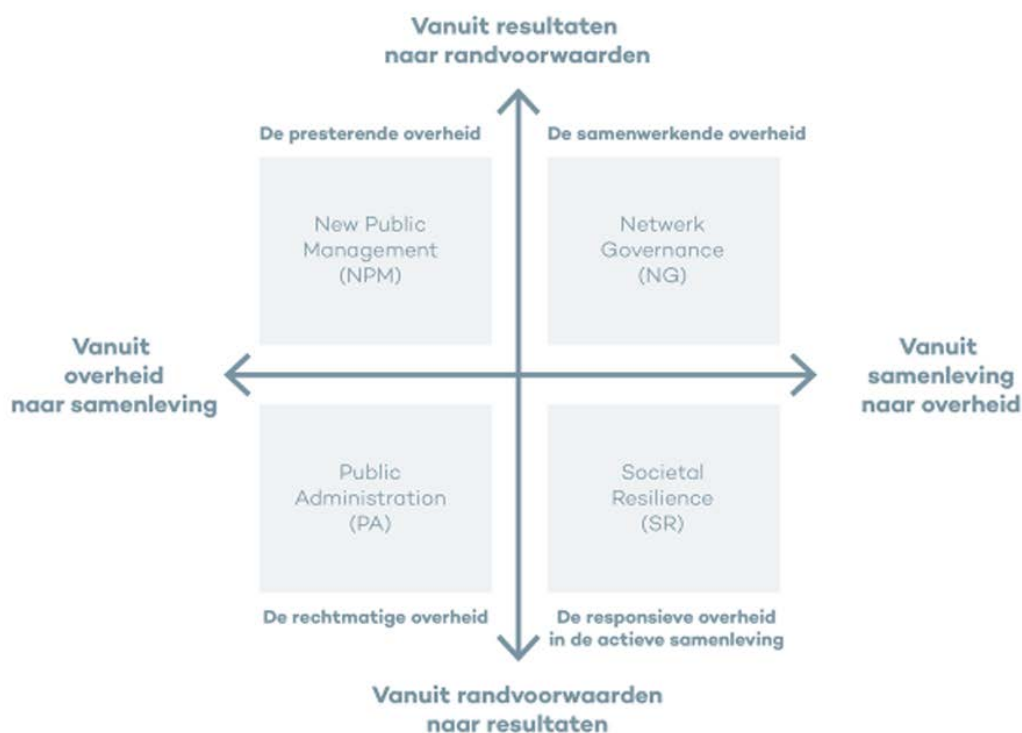
In hoofdstuk 6 beschreven we vier algemene oplossingsrichtingen om te komen tot een rechtvaardige transitie. In dit hoofdstuk werken we deze vier oplossingsrichtingen specifieker uit: wat kan de provincie Zuid-Holland doen om de transitie naar een rechtvaardige circulaire samenleving te versnellen? Waar mogelijk geven we gericht advies om de beleidsinstrumenten van de provincie Zuid-Holland te verbeteren of uit te breiden.

We starten met aanbevelingen voor de rol van de provincie Zuid-Holland in het aanjagen van de transitie. Dit doen we aan de hand van het model rond overheidssturing dat Zuid-Holland hanteert (het

NSOB-model) en het X-curve model voor transitie. Daarna geven we voor de vier oplossingsrichtingen adviezen over wat de rol van de provincie kan zijn.

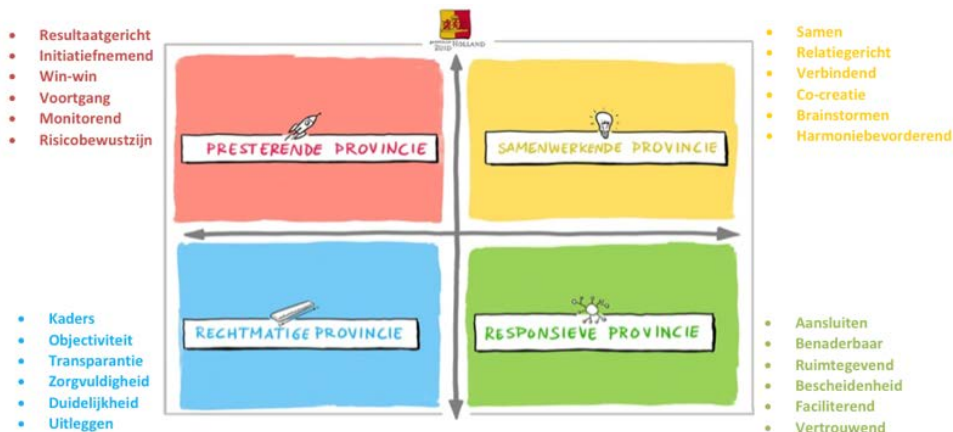
## 7.1 Aanbeveling voor de rol van de provincie bij sturing van de transitie

Om grip te krijgen op de rol voor de provincie in de transitie naar een circulaire samenleving, hanteren we het NSOB-model voor overheidssturing (Van der Steen et al, 2015). Dit model helpt om duidelijk maken vanuit welk perspectief de overheid stuurt of wil sturen in een transitie:



Figuur 20: Model NSOB voor overheidssturing (2015)

Het model is door NSOB uitgewerkt voor de provincie Zuid-Holland met dezelfde dimensies op de X- en de Y-as:



Figuur 21: Verschillende sturingsrollen van de provincie (NSOB, Bourgnon)

In het model wordt de manier waarop de provincie sturing kan geven ingedeeld in vier kwadranten:

- In de rol van de **presterende provincie** neemt de overheid het initiatief en zet ze regels in werking. Tegelijkertijd wordt resultaatgericht de voortgang gemonitord.
- In de rol van de **rechtmatige provincie** stelt de overheid kaders, legt ze uit, en is zij zorgvuldig en transparant. Hierbij stuurt de overheid vanuit randvoorwaarden op resultaten.
- In de rol van de **samenwerkende overheid** staat samenwerken centraal. Er wordt relatiegericht gewerkt in co-creatie.
- In de rol van de **responsieve provincie** wordt gewerkt vanuit initiatieven in de samenleving. Hierbij is de overheid faciliterend en sluit zij aan

bij initiatieven in plaats van zelf de lijnen uit te zetten.

Zoals genoemd in de inleiding van dit rapport, bevindt de transitie naar een circulaire samenleving op de X-curve zich voornamelijk in een fase van voorontwikkeling, opkomende projecten en versneling (Drift, 2020). Echte doorbraakprojecten laten nog op zich wachten. In het huidige beleid van de provincie staat de stimulering van die doorbraakprojecten centraal, om nieuwe praktijken te stimuleren met het oog op opschaalbaarheid.

Overheidssturing in deze fase van opbouw van de transitie kan een aantal vormen aannemen. Het gecombineerde NSOB- en X-curve-model biedt hiervoor handvatten:

### Opbouw



Figuur 22: Opbouwfase van de transitie: rollen voor de provincie, combinatie NSOB- en X-curve-model (Diercks et al. 2020)

### Huidige rol van de provincie

In het huidige circulaire beleid van de provincie Zuid-Holland (Strategie *Circulair Zuid-Holland: Samen Versnellen en Subsidieregeling circulair Zuid-Holland*) zien we dat vooral de presterende overheid en de samenwerkende overheid tot uiting komen. De subsidies en stimuleringsprogramma's zorgen ervoor dat 'doorbraakprojecten' gerealiseerd kunnen worden, hier neemt de provincie de rol van presterende overheid. Door sterk in te zetten op vernieuwersnetwerken vult de provincie de rol van samenwerkende overheid in. Ook in de rol als rechtmatige overheid en samenwerkende overheid ontplooit de provincie activiteiten. Zo werkt zij samen met koplopende bedrijven en schept voor hen gunstige voorwaarden door middel van wettelijke regels, vergunningen en bescherming.

### Aanbevelingen voor rol van de provincie

Om een transitie naar een circulaire samenleving te versnellen waarin brede welvaart en rechtvaardigheid centraal staan, hebben wij twee aanbevelingen voor de provincie over haar rol.

- Breid de samenwerkende en rechtmatige rol uit naar initiatieven die vanuit burgers komen, en dus niet alleen van koplopende bedrijven. Dit kan onder meer door het inzetten op *Commons in Residence* (zie kader verderop in dit hoofdstuk), door het betrekken van mkb-bedrijven die veel inzetten op sociale cohesie en door als overheid te kijken waar al aan sociale rechtvaardigheid wordt gewerkt en die activiteiten te versterken.
- Benut de rol als responsieve overheid beter. In de interviews en bijeenkomsten gaven deelnemers aan wat zij als wenselijke houding en gedrag van de provincie zien in een transitie. In de visualisaties in hoofdstuk 3 is de provincie afgebeeld als een persoon die naar buiten gaat, de initiatieven kent, voorbeelden geeft, ruimte geeft en op basis van maatwerk zaken in beweging zet. Zoals beschreven in eerdere hoofdstukken, zijn er vele initiatieven uit de maatschappelijke hoek die beter herkend en ondersteund kunnen worden, waardoor ook het gevoel van procedurele, erkennings- en epistemische rechtvaardigheid van burgers toeneemt.

In de oplossingsrichtingen die we invullen in het vervolg van dit hoofdstuk adviseren we hoe de provincie haar responsieve – en in mindere mate de samenwerkende en rechtmatige – rol beter kan benutten.

## 7.2 Werk aan gedeelde waarden en een visie voor de circulaire samenleving

### Maak de onderliggende sociale waarden expliciet

In de huidige strategie van de provincie Zuid-Holland wordt de transitie naar een circulaire economie voornamelijk gezien als een grondstoffentransitie: het circulair maken van grondstoffenstromen. De sociale dimensies van de transitie worden hier en daar genoemd, maar hebben duidelijk een bijrol. Een aanbeveling is dan ook om de transitie in te zetten naar een circulaire samenleving en de onderliggende waarden daarbij expliciet te maken. In plaats van een transitie naar een circulaire economie gericht op grondstoffen, wordt het dan een transitie waarin economie, ecologie en het sociale domein bij elkaar komen.

### Ontwikkel een integrale visie op sociale rechtvaardigheid voor alle transities

Voor de provincie is het werken aan de sociale kanten van de transitie naar een circulaire samenleving niet eenvoudig, omdat het sociale domein niet als taak bij de provincie ligt, maar bij de gemeenten. Formeel gezien zijn daarom mensen in hun rol als burger geen doelgroep van de provincie. Dit levert spanning op in het maken van beleid, dat uiteindelijk wel consequenties heeft voor burgers. In sommige provincies worden er wel voorzichtige stappen gezet om gemeenten te ondersteunen in het sociale domein, al dan niet aangewakkerd door de energiecrisis en inflatie. Er wordt dan een nauwere samenwerking met gemeenten aangegaan om lokale infrastructuur, bijvoorbeeld van de schuldsanering, beter te ondersteunen.

Een andere manier waarop de sociale kant toch beter belicht kan worden is door draagvlak te creëren bij mensen door middel van een integrale visie. Door een breed maatschappelijk debat aan te gaan over onderliggende waarden zoals bloei in plaats van groei, bestaanszekerheid en natuur als basis (zie hoofdstuk 6) komen verschillende circulaire toekomstbeelden naar voren waarop de provincie kan sturen. De provincie staat nog aan het begin van een visievorming op sociale rechtvaardigheid, maar deze wordt wel als essentieel gezien door deelnemers aan onze interviews en bijeenkomsten. Bij het vormen van deze visie is het van belang om een integraal beeld te maken, waarin verschillende andere transities, zoals de energietransitie, meegenomen worden. Draag deze visie vervolgens proactief uit en ontwikkel een gezamenlijke aanpak om de visie te realiseren.

### Toon bestuurlijk leiderschap

De term ‘bestuurlijk leiderschap’ wordt in dit kader ook vaak genoemd. Verschillende partijen doen een oproep aan de provincie om op te staan en een visie te durven uitspreken over bijvoorbeeld florerende werknemers en toegang tot natuur en groen voor iedereen, ook voor mensen in arme wijken. Deze visie zal in samenspraak en verbinding met de nationale en regionale overheden moeten worden gemaakt - iets dat ook betere samenwerking tussen deze overheidslagen vereist. De vier circulaire toekomstscenario's die in bijlage C staan, kunnen wellicht een basis vormen voor de uitwerking van een visie.

### Aanbeveling 1 in het kort

Ontwikkel binnen de provincie een integrale visie op rechtvaardigheid en sociale waarden voor alle duurzaamheidstransities samen. Draag deze visie proactief uit en ontwikkel een gezamenlijke aanpak om de visie te realiseren. Toon hiermee bestuurlijk leiderschap.

## 7.3 Versterk rechtvaardige verdeling van kapitalen in de basis van het bestel

Uit de voorgaande hoofdstukken komt naar voren dat mensen met weinig kapitalen het risico lopen om uitgesloten te worden in de transitie naar een circulaire samenleving. Dit kan vervolgens zorgen voor een negatieve spiraal met een verdere afname van kapitalen. Om mee te kunnen doen in de transitie is een rechtvaardige verdeling van kapitalen nodig. Hoewel het versterken van deze basis vooral bij de nationale en internationale overheden ligt, kan de provincie hier ook een rol in spelen.

### Ondersteun Just Transition Funds

Een voorbeeld van directe invloed die de provincie kan uitoefenen op een rechtvaardige verdeling van kapitalen is de ondersteuning van Just Transition Funds, zoals voor de regio Rijnmond waar een kolen-centrale gaat sluiten. De afbouw van de huidige meer lineaire orde zal leiden tot grote effecten. Een voorbeeld zijn de Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's). Als er wetgeving komt dat spullen niet meer verbrand mogen worden, zullen de AVI's moeten worden afgeschaald, met als gevolg dat werknemers worden ontslagen. Zij moeten naar een andere sector of bedrijf overstappen zoals ook bij het sluiten van de kolencentrales gebeurde. Daarbij is stevige aandacht nodig voor van-werk-naar-werk-begeleiding

en inkomensgarantie voor werknemers die getroffen worden door de transitie. Belangrijk is ook dat de gelden goed terecht komen in de regio zodat werknemers/burgers ervan profiteren.

### Speel een rol bij de koppeling met de Human Capital Agenda

Een andere punt waarop de provincie een rol kan spelen, is bij de koppeling met de Human Capital Agenda. Deze is nu verspreid over verschillende topsectoren en zou ook in meer gezamenlijkheid kunnen worden opgepakt, waarbij met name de Human Capital Agenda in het mkb centraal dient komen te staan. Nu voelen vooral grotere bedrijven van meer dan 500 werknemers zich betrokken en gehoord bij het werken aan de Human Capital Agenda. Terwijl deze agenda juist ook voor het mkb relevant is.

### Breng de sociale impact van beleid in kaart

Andere invloeden die de provincie kan hebben op het versterken van een goede basis van kapitalen zijn meer indirect. Bijvoorbeeld door de sociale impact van haar beleid goed in kaart te brengen. Hierbij is het belangrijk om ook de interactie tussen verschillende transities mee te nemen en holistisch te kijken. Mensen met weinig kapitalen lopen namelijk niet alleen risico om buitengesloten te worden in de transitie naar een circulaire samenleving, maar ook in de energietransitie, veranderingen in werk, de woningmarkt, de mobiliteitstransitie, enzovoort. Dit kan leiden tot economische en/of sociale armoede. De resultaten in dit onderzoek en de focus op kapitalen en de verschillende vormen van rechtvaardigheid kunnen goede handvatten bieden voor een uitgebreid assessment van de sociale impact van beleid.

### Speel een netwerkende rol, lobby

Vervolgens kan de provincie een netwerkende rol spelen in het uitwisselen van deze kennis over sociale impact. Door proactief samen te werken met gemeentes en andere belangrijke sociale stakeholders kan de provincie kennis uitwisselen en deze kennis ook inzetten als lobby richting de rijksoverheid.

Deze lobby kan zowel gaan over het versterken van de kapitalen van burgers, als over het tegendeel daarvan: het tegengaan van onrechtvaardige ophoping van (economisch) kapitaal.

Volgens verschillende geïnterviewden is het belangrijk te zorgen voor een rechtvaardig financieel systeem, door de grote vervuilers te belasten en bijvoorbeeld belasting op arbeid te verlagen. Dit kan namelijk zorgen voor een betere distributieve rechtvaardigheid. Belangrijk aandachtspunt hierbij is, zo lieten we zien in hoofdstuk 4, is een rechtvaardige aanpak bij beprijzen van milieukosten van producten. Als de milieukosten namelijk niet meer via belastingen worden betaald (externalisering) maar direct worden doorberekend in producten (internalisering), valt het nivellerend effect van belastingen weg. Het wegvallen van dit effect is ongewenst. De provincie kan zich inzetten om dat te voorkomen.

### Aanbeveling 2 in het kort

Zet je als provincie in om in eigen beleid zorg te dragen voor een rechtvaardige verdeling van kapitalen in de basis van het bestel. Zet je netwerkkracht in om dit bij andere bestuurslagen ook op de agenda te zetten.

## 7.4 Versterk zeggenschap van burgers

### Werk aan vertrouwen

Verschillende partijen hebben aangegeven dat vertrouwen centraal moet staan in de samenwerking met de provincie. Vanuit het bekende spreekwoord ‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’ is het belangrijk dat de provincie langdurig vertrouwen blijft winnen van de partijen waarmee zij samenwerkt. Vertrouwen is cruciaal, zo wordt zichtbaar in de landbouwsector:

*‘Bouwen aan vertrouwen is in de landbouwsector nu het allerbelangrijkste om polarisering tegen te gaan. Voor de enorme transitie moet een plek komen van vertrouwen, met langetermijninzet en onafhankelijkheid, waarin boeren en andere stakeholders samen de transitie kunnen vormgeven en realiseren. (...) Dit draagt bij aan het realiseren van een circulaire toekomst, ook in de landbouw.’ (Daniëlle de Nie, Wij.land)*

### Ga naast partijen staan

Een manier om aan vertrouwen te werken voor de provincie is om naast de andere partijen te gaan staan in plaats van erboven en door heel helder te communiceren. Door zichzelf als onderdeel van het ecosysteem te zien en niet als sturend. De provincie

geeft hier deels al invulling aan met het inzetten op vernieuwersnetwerken. Belangrijk en al eerdergenoemd aandachtspunt daarbij is om bij deze netwerken ook heel bewust (wijk)initiatieven van onderop te betrekken.

Naast het inzetten op de vernieuwersnetwerken kan de provincie bijvoorbeeld inzetten op het creëren van een veilige ruimte om een transitie te maken, door netwerken te versterken, burgerberaden in te zetten en andere open dialogen te bouwen rondom de transitie. Dit zijn goede manieren om haar rol van responsieve overheid vorm te geven.

### Draai de denkwijze om

Ideeën over participatie en besluitvorming worden hierbij omgedraaid. In plaats van te denken: wij gaan iets organiseren, hoe zorgen we voor participatie van de mensen? is de vraag: hoe kunnen wij participeren in wat er al gebeurt? Wanneer een gemeente bijvoorbeeld een folder in de brievenbus gooit over deelname aan klimaatadaptatie, is er weinig interesse, maar als sleutelfiguren in de wijk vragen of mensen een regenton in hun tuin willen zetten, willen mensen graag meedoen. Door deze ‘omgekeerde’ denkwijze toe te passen worden procedurele en epistemische rechtvaardigheid versterkt.

### Ontzorg en faciliteer initiatieven in wijken

Het versterken van zeggenschap van burgers betekent ook het ontzorgen en faciliteren van initiatieven in wijken. Bijvoorbeeld door leernetwerken te verzorgen voor mkb-bedrijven die in verschillende steden in Zuid-Holland werken aan sociale insluiting en die zichzelf niet direct zien als koplopers of vernieuwers.

### Kijk anders naar opschalen

Zeggenschap kan ook worden versterkt door anders naar het concept opschalen te kijken. Nu wordt vaak geredeneerd: om een bepaalde aanpak uit te rollen, maken we de aanpak vanuit dezelfde partijen groter. Bij het versterken van zeggenschap betekent opschalen dat een bepaalde aanpak in elke wijk net weer anders wordt ingevuld en het een aanpak op maat blijft. Daarbij wordt steeds opnieuw gestart met en aangesloten bij dat wat in die wijk of regio al bestaat en gebeurt.

### Pas subsidievoorwaarden aan

De aanbeveling om anders te kijken naar opschalen, kan de provincie ook meenemen bij het verder ontwikkelen van de voorwaarden voor subsidie voor

‘coalitievorming in netwerken’ in de *Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie*. Keer het systeem om: stel geld beschikbaar voor het bijdragen aan (provinciale) doelen in plaats van dat partijen aanvragen indienen. Creëer een veilige ruimte om de transitie te maken, breng groepen bij elkaar en open de dialoog. De provincie zet al in op ‘vernieuwersnetwerken’. Maar hier doelen we niet alleen op de koplopers/vernieuwers, maar juist op een bredere vertegenwoordiging van de samenleving.

### **Bouw (leer)netwerken rondom transitithema’s**

Bouw netwerken rondom de transitithema’s en organiseer bijvoorbeeld leernetwerken rondom deze thema’s. In deze leernetwerken kunnen bijvoorbeeld burgerinitiatieven en mkb-bedrijven samen leren en samen stappen zetten. En stel vervolgens budgetten beschikbaar op de gezamenlijk vastgestelde acties.

### **Aanbeveling 3 in het kort**

Ga naast de andere partijen in de provincie staan en geef vanuit vertrouwen zeggenschap. Pas vaker acties toe in het kwadrant responsieve overheid van de NSOB.

## **7.5 Versterk (wijk)initiatieven van onderop**

### **Versterk initiatieven actief**

De partijen waarmee de provincie samenwerkt zijn divers, maar toch valt op dat economische belangen, vaak van bedrijven, op de voorgrond komen. Initiatieven van onderop komen minder prominent naar voren, bijvoorbeeld initiatieven waarbij burgers, sociale ondernemingen en mkb-bedrijven samen invulling geven aan de circulaire samenleving. Vandaar de al eerder verwoorde aanbeveling initiatieven van onderop zeer actief te versterken. Dit geeft ook invulling aan de rol van de provincie als responsieve overheid.

### **Neem knelpunten in beleid en wet- en regelgeving weg**

Zoals we vaak zien in transities, zit ook bij de transitie naar een circulaire samenleving de ‘opkomende orde’ klem in bestaand beleid en bestaande wet- en regelgeving. Nieuwe praktijken van circulaire initiatieven lopen aan tegen beperkende of conflicterende regels of weten niet precies bij wie ze kunnen aankloppen (Brinkman et al. 2021), omdat ze

buiten de gebaande paden lopen. Een voorbeeld is dat in Rotterdam het aanleggen van geveltuintjes wordt gestimuleerd en gesubsidieerd, maar dat het zand dat vrijkomt na het graven niet mag worden afgevoerd, omdat niet duidelijk is of er gevaarlijke stoffen in zitten. Een ander voorbeeld is dat bedrijven graag mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt willen aannemen, maar dat dit moeilijk gaat of wordt tegengewerkt door regelgeving.

Veel wetten en regels worden op rijksniveau of op gemeentelijk niveau gemaakt. Maar de provincie Zuid-Holland heeft wel bevoegdheden op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving en om experimenteeruimte in te richten, bijvoorbeeld voor het hergebruik van reststromen. Concreet betekent dit dat de provincie samen met betreffende instanties ruimte kan creëren voor initiatieven van onderop. Rondom reststromen bijvoorbeeld door met de omgevingsdiensten vrijstelling te organiseren rondom het einde van het afvalstadium van bepaalde reststromen.

Daarnaast kan de provincie een rol spelen in de duiding van de knelpunten op het gebied van beleid en wet- en regelgeving. Door goede leerprocessen te ontwerpen rondom de begeleiding van doorbraakprojecten, kunnen de knelpunten en andere geleerde lessen goed in kaart worden gebracht. Deze kennis kan zo doorstromen naar landelijke initiatieven, zoals de Taskforce Herijking Afvalstoffen, het werk rondom toeslagen en het belastingsysteem.

### **Zorg voor financiële ondersteuning**

Ten tweede kan de provincie initiatieven van onderop financieel ondersteunen. Dit kan bijvoorbeeld door subsidies zo in te richten dat initiatieven van onderop er goed aan deel kunnen nemen. Zo kan het risico worden tegengegaan dat bepaalde circulaire projecten of initiatieven buiten de hokjes vallen van een dergelijke subsidieregeling (bijvoorbeeld door hun rechtsvorm). Hierbij is maatwerk belangrijk, maar ook heldere prestatieafspraken, inclusief kritische (sociale) succesfactoren.

Een belangrijke opmerking is dat subsidies niet altijd goed passen bij initiatieven van onderop, omdat ze, anders dan start-ups, niet binnen een marktlogica passen. Burgerinitiatieven bijvoorbeeld, moeten niet gezien worden als experimenten van koplopers in een transitie, maar als maatschappelijke diensten die als lopend, continue vliegwiel kunnen dienen voor een rechtvaardige transitie. Het zijn geen

experimenten die maar van korte duur horen te zijn, of die opgeschaald moeten worden: de initiatieven zijn juist gebaat bij continuïteit en kleinschaligheid.

Dit soort initiatieven worden wel ondersteund als ze net beginnen, maar duurzame steun ontbreekt. Er wordt dan geopereerd vanuit de gedachte dat een initiatief op een gegeven moment zelf de broek op kan houden. Maar veel burgerinitiatieven verlenen publieke diensten en werken niet binnen een marktlogica, dus om deze te behouden, is langdurige (financiële) steun nodig. Zo'n langdurige vorm van steun is bijvoorbeeld om het *Startup in Residence*-programma dat de provincie Zuid-Holland al specifiek voor start-ups toepast (zie hoofdstuk 6.3), ook toe te passen op wijkinitiatieven: een *Commons for Residence*-programma (zie kader). Door hier gezamenlijk in op te trekken krijgt het wijkinitiatief steun en ook erkenning. Bij voorkeur wordt dit programma vormgegeven in samenhang met de aanpak voor de energietransitie, biodiversiteit en aanpalende transitie. De provincie kan bij zo'n programma vooral de samenhang, organisatie en het leren op zich nemen.

### Idee: Commons in Residence

Het idee van een Commons in Residence is gebaseerd op het concept Startup in Residence dat de provincie Zuid-Holland al toepast. De gedachte is om bij een gedeeld maatschappelijk doel wijkinitiatieven uit te nodigen om hieraan bij te dragen. De provincie stelt samen met een aantal gemeenten een aantal maatschappelijke uitdagingen centraal. Deze uitdagingen kunnen ook over de verschillende duurzaamheids-transities heen gaan en zich bijvoorbeeld richten op rechtvaardigheid en zo een invulling geven aan activiteiten rondom de gezamenlijke visie (zie aanbeveling 1). Rondom de uitdagingen wordt bekeken welke partijen zich daar al stevig voor inzetten. Met deze partijen en ambtenaren wordt een begeleidingstraject gestart waar de oplossing verder wordt uitgewerkt. Onderdeel van dit traject is een aanbesteding om de uitgewerkte innovatie ook daadwerkelijk toe te passen. Ander onderdeel is een leertraject tussen de deelnemende partijen, met zowel ambtenaren uit gemeenten en provincie als de betrokken wijkinitiatieven.

### Aanbeveling 4 in het kort

Geef veel meer ondersteuning aan de initiatieven van onderop dan tot nu toe. Dat kan door in te zetten op het wegnemen van knelpunten in wet- en regelgeving en door financieel te ondersteunen, bijvoorbeeld met *Commons in Residence*-programma's.

## 7.6 Zorg voor een circulair en lokaal inkoop- en aanbestedingsbeleid

De provincie kan initiatieven van onderop ook concreet ondersteunen door zelf het goede voorbeeld te geven in de transitie door haar inkoop en aanbestedingen op circulaire wijze te doen. Zorg dat ook partijen van onderop, zoals wijkinitiatieven of kleine ondernemers, de mogelijkheid hebben om deel te nemen in aanbestedingen. Zo voelen initiatieven van onderop zich gezien en kunnen ze meedoen. Zo zorgt de provincie niet alleen voor versnelling van de transitie, maar ook voor versterking van het draagvlak ervoor.

Om dit te bevorderen is de provincie al bezig om werkdefinities en indicatoren op te stellen om zoveel mogelijk circulair in te kopen en aan te besteden. Ook hierbij is het weer belangrijk om niet alleen indicatoren voor grondstoffengebruik op te stellen, maar ook te kijken naar indicatoren in het sociale domein. Het rapport *Circulair inkopen in 8 stappen* (Copper8, 2018) en onderzoek van TNO bieden hiervoor goede aanknopingspunten (TNO nieuws, 2022).

Ook kan de provincie rechtvaardigheid vergroten door het mogelijk te maken om te gaan voor inbesteding in plaats van aanbesteding: probeer als overheid bijvoorbeeld geen onbekend schoonmaakbedrijf in te huren, maar besteed dit budget in de wijk, door lokale bewoners 'in te huren'. Deze aanbeveling kan ook mooi gecombineerd worden met zeggenschap, zodat een wijk zelf kan beslissen wie er ingehuurd wordt (financiële medezeggenschap en zelfbeheer). Zo kan de waarde weer terugvloeien in de wijk en kunnen we distributieve rechtvaardigheid met procedurele rechtvaardigheid combineren.



### Aanbeveling 5 in het kort

Geef zelf het goede voorbeeld en doe inkoop en aanbestedingen op circulaire wijze. Zorg dat ook lokale partijen van onderop, zoals wijkinitiatieven of kleine ondernemers, de mogelijkheid hebben om deel te nemen in aanbestedingen.

## 7.7 Tot slot: hoofdboodschap voor de provincie






De vijf aanbevelingen samen laten zien dat de provincie nog meer dan nu haar rol als responsieve overheid kan vormgeven. Hiermee versterkt de provincie de rol van betrokken partijen en geeft zij vorm en invulling aan procedurele, erkennings- en epistemische rechtvaardigheid.

Als de provincie haar responsieve rol concreet vormgeeft kan een positieve spiraal ontstaan waarbij betrokken bewoners, ondernemers en anderen zich

niet alleen erkend en herkend voelen door de provincie, maar door het toenemend vertrouwen en nieuwe netwerken ook hun sociaal kapitaal toeneemt. Het gevolg is meer brede welvaart in de regio waardoor de rechtvaardigheid toeneemt. Vanuit die toegenomen rechtvaardigheid voelen meer mensen zich betrokken en kan iedereen samen vormgeven aan een rechtvaardige transitie naar een circulaire economie.

Uit dit onderzoek komt dan ook een heldere boodschap voor de provincie naar voren: veel mensen voelen zich nu niet, of niet in voldoende mate betrokken bij de transitie naar de circulaire economie en andere duurzaamheidstransities. Door vanuit een heldere visie op het insluiten van mensen te werken aan het betrekken van een grote groep mensen kan de provincie het werken aan een rechtvaardige transitie versterken. Dit betrekken van brede groepen mensen is een voorwaarde voor het realiseren van de transitie naar een rechtvaardige circulaire samenleving.

AANBEVELINGEN

-  1. Werk aan gedeelde waarden en een visie voor de circulaire samenleving.
-  2. Versterk rechtvaardige verdeling van kapitalen in de basis van het bestel.
-  3. Versterk zeggenschap van burgers.
-  4. Versterk (wijk)initiatieven van onderop.
-  5. Zorg voor een circulair en lokaal inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Figuur 23: Visuele weergave van de vijf aanbevelingen van het onderzoek

# Bijlagen

## Bijlage A: Lijst van geïnterviewden/deelnemers bijeenkomsten

### Activistische organisaties:

Milieudefensie  
Jonge Klimaatbeweging  
Netwerk Nieuw Rotterdam  
Free West Papua

### Bedrijven:

Deltalinqs / Haven Rotterdam  
Accez  
Plus Bouw  
Greenport West-Holland  
UNITEE

### Natuurorganisaties:

Landschap ZH  
IVN  
Wij.land

### Onderwijs:

Hogeschool Rotterdam  
Leren voor Morgen  
Platform Betatechniek  
Katapult

### Overheid:

Gemeente Rotterdam  
Gemeente Alphen aan de Rijn - Het groene hart werkt  
Ministerie van IenW  
SCP

### Social Enterprises, stichtingen en non-profit:

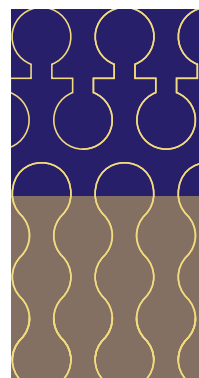
Suit-case  
Haagse Zwam  
Spinozahof  
Bakkerswerkplaats  
TalentTwist  
Stichting Queer Mind  
PEP Den Haag  
Rotterdam de Boer op  
Cabbalerofabriek  
Nederland Zorgt voor Elkaar  
Icircl  
Cirkelstad ZH  
Rotterdam Circulair

### Vakbonden:

VCP  
FNV

### Wijkinitiatieven in Rotterdam:

Het Wijkpaleis  
De leeszaal  
Collectieve kracht  
Repaircafé Middelland  
Pluspunt  
Stichting Formaat  
Bewoners uit de wijk



## Bijlage B: Referenties

### [Achtergrondrapport bij circulaire economie in kaart \(PBL 2019\)](#)

Avelino, F., & Wittmayer, J. M. (2016). *Shifting power relations in sustainability transitions: a multi-actor perspective*. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), 628-649.

Bourdieu, P. (2018). *The forms of capital*. In *The sociology of economic life* (pp. 78-92). Routledge.

### [Verankering van brede welvaart in de begrotings-systematiek \(CBS, PBL en CPB, 2022\)](#), bezocht 16 nov 2022.

Bauwens, T., Hekkert, M., & Kirchherr, J. (2020). *Circular futures: what will they look like?* *Ecological Economics*, 175, 106703.

Brinkman et al. (2021). *Wanneer individuele inspanningen niet optellen tot gezamenlijk resultaat: [De worsteling rond circulaire economie in het Groene Hart](#)*. ACCEZ. Bezocht op 18/11/2022.

Bulkeley, H., Edwards, G. A., & Fuller, S. (2014). *Contesting climate justice in the city: Examining politics and practice in urban climate change experiments*. *Global Environmental Change*, 25, 31-40.

Copper8 (2018). [Circulair Inkopen in 8 stappen](#), bezocht op 16 nov 2022.

Diercks et al. 2020 *Sturing in Transitie: een raamwerk voor strategiebepaling*. Rapport DRIFT en NSOB

Fricke, M. (2007). *Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing*. Oxford University Press.

Hebinck, A., Diercks, G., von Wirth, T., Beers, P. J., Barsties, L., Buchel, S., ... & Loorbach, D. (2022). *An actionable understanding of societal transitions: the X-curve framework*. *Sustainability science*, 17(3), 1009-1021.

Hoff et al. (2021). *Verschil in Nederland 2014-2020: Zes sociale klassen en hun visies op samenleving en politiek*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Hughes, S., & Hoffmann, M. (2020). *Just urban transitions: Toward a research agenda*. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 11(3), e640.

Kirchherr, J. (2021). *Towards circular justice: A proposition*. *Resources, Conservation and Recycling*, 173.

Kirchherr, J., Reike, D., & Hekkert, M. (2017). *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*. *Resources, conservation and recycling*, 127, 221-232.

Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd-Reichling, E., & Patsios, D. (2007). *The multi-dimensional analysis of social exclusion*.

Lodder, M., C. Roorda, D. Loorbach, C. Spork. *Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017.

Nederland Circulair in 2050, [Rijksbrede programma Circulaire economie 2016](#), bezocht op 18 nov. 2022.

Schröder, P. (2020). *Promoting a just transition to an inclusive circular economy*. Royal Institute of International Affairs.

Somekh, B. (2005). *Action research*. McGraw-Hill Education (UK).

[Subsidieregeling Circulair van provincie Zuid Holland 2022](#), bezocht op 18 nov 2022.

TNO nieuws (2022) *Circulaire economie: [zo bepaal je ook de sociale impact van een product](#)*, bezocht op 18/11/2022.

Urbana (2021) [Drivers of injustice in the context of urban sustainability](#), bezocht op 16/11/2022.

Van Steenberg (2020) [Zonder marge geen centrum: een pleidooi voor rechtvaardige transitie](#), bezocht op 16/11/2022.

## Bijlage C: Vier scenario's voor circulaire toekomsten

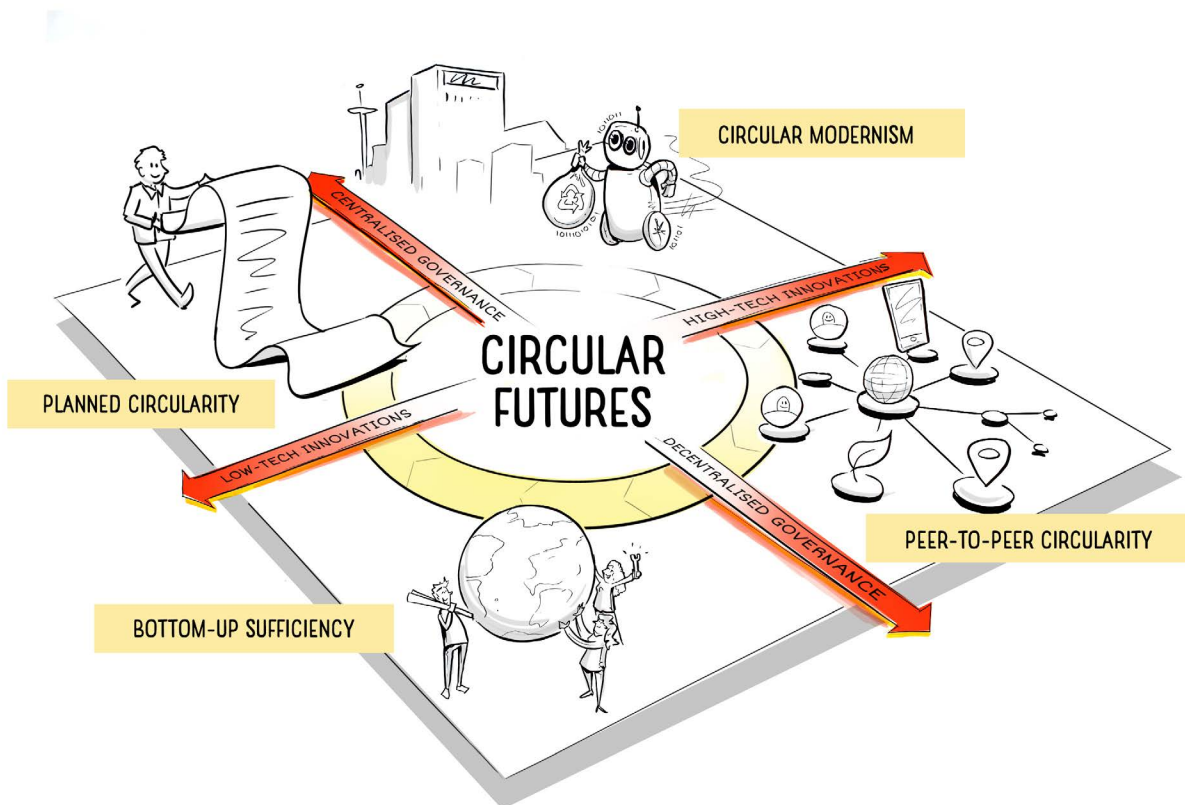
In deze bijlage beschrijven we enkele toekomst-scenario's voor de circulaire economie gebaseerd op het onderzoek van de Universiteit van Utrecht (Bauwens et al., 2021) waarin vier verschillende scenario's voor circulaire toekomsten worden geschetst.

Horizontaal aan de linkerkant staan de scenario's waarbij technologie een geringe rol speelt, rechts de scenario's waarbij technologie van groot belang is. De invloed van de overheid wordt op de verticale as weergegeven. Onderin de twee scenario's met slechts beperkte overheidsinvloed en bovenin de scenario's waarop de overheid veel invloed heeft.

### 1. Bottom-up efficiëntie

In dit scenario is de invloed van de overheid en van innovaties beperkt. Wijkinitiatieven en andere burgerinitiatieven spelen een grote rol. We hebben

gezien dat veel van de groepen die betrokken zijn bij de transitie hierin actief zijn. Ook *social enterprises* starten vaak bottom-up. Vaak zijn wijkinitiatieven en de start van kleine ondernemingen verweven; ze kunnen gebruik maken van dezelfde panden; deze kunnen kleine ondernemers huisvesten en tevens dienst doen als buurt of wijkcentrum. In Rotterdam zagen we ook dat van de ondernemers die in het Wijkpaleis gevestigd waren een *social return* gevraagd werd in de vorm van iets terugdoen voor wijk en bewoners.



Figuur 24: Circulaire toekomstscenario's

In elk van deze scenario's wordt de circulaire economie op een andere manier georganiseerd. De vier scenario's met voorbeelden zijn hieronder weergegeven.

Voorbeelden waren:

- Ondernemers verzorgen lessen op de ook in het wijkcentrum gevestigde school
- Een filmmaker die filmavonden voor de buurt organiseert
- Professionele textielmakers helpen met het Textiel Repair Café
- Tuinontwerpers maken van het stenige schoolplein een groene oase

Over het algemeen is de rol van de overheden beperkt en niet structureel. Soms is er sprake van een kleine subsidie. De overheid zou echter wel meer kunnen doen om deze ontwikkelingen meer te steunen en te stimuleren. We gaan hier later verder op in.

## 2. Circulair modernism

In dit scenario is de rol van de overheid beperkt, maar de rol van technologie/innovatie heel groot. Hierbij gaat het om de rol van vaak grote bedrijven of hightechstart-ups. Veel grote bedrijven zullen als gevolg van de transitie naar de circulaire economie grote transities moeten doormaken. Hierbij spelen innovaties een grote rol en is er vaak ook een effect op de vaardigheden en kennis die van werknemers verwacht worden. Vakbonden spelen een belangrijke rol in deze discussies.

Ook is het belangrijk om onderwijsinstellingen te betrekken om goed in te spelen op de veranderingen in vereiste vaardigheden. Er is ook invloed op de consumenten indien bijvoorbeeld gekozen wordt voor modellen als Product as a Service. Het gaat hier om de *rethink* van verdienmodellen. Hiervoor is veel creatief denken nodig in het gehele bedrijfsproces, wat begint bij het ontwerp van producten. Denk bijvoorbeeld aan andere oplossingen voor de nu niet te recyclen multi-layerverpakkingen van bijvoorbeeld chipszakken of het ontwikkelen van nieuwe manieren om plastic te recyclen. Het onderwijs kan een rol spelen in de ontwikkeling van dit benodigde creatief denken. Overheden kunnen via wet- en regelgeving, onderwijs, innovatie en Just Transition Funds een rol spelen in dit kwadrant.

## 3. Peer-to-peer circularity

In dit scenario is de rol van de overheid beperkt en de rol van innovatie heel groot. Het gaat hier om (online) platforms zoals Marktplaats, Vinted of Peerby. Producten worden gedeeld binnen wijken of via technologie. Wanneer meer ingewikkelde technologie een rol speelt is het de vraag of deze voor iedereen toegankelijk is. Ook kan taalvaardigheid een belemmerende factor zijn, waardoor mogelijk de 'luxeverduurzamers' meer gebruik maken van deze tools dan de mensen die dit mogelijk harder nodig hebben. Overheden hebben maar beperkt grip en invloed op deze ontwikkelingen.

### Planned circularity

In dit scenario speelt de overheid een grote rol in de transitie, vooral door het wettelijk opleggen van

maatregelen en eisen. De rol van innovatie is beperkt. Een voorbeeld bij de energietransitie is het verbieden van de productie van auto's met brandstofmotoren per 2035 of het opleggen van de aanschaf van een warmtepomp. Bij de circulaire economie zien we dit terug in het verbod op plastic rietjes of bijvoorbeeld het opleggen van een bepaald percentage gerecyclede grondstof in een product. Hiermee heeft de overheid grote impact op ondernemers en consumenten.

Belangrijk is dat er een gelijk speelveld gerealiseerd wordt. Dit is een 'kanttekening' bij het maatwerk dat een overheid soms ook probeert te geven. Ook is het belangrijk dat de overheid zelf het goede voorbeeld geeft bij aanbestedingen (echt circulair en rechtvaardig inkopen) en duidelijk regie neemt, een duidelijke visie heeft en consistent beleid voert, zodat bedrijven en consumenten weten waar ze aan toe zijn.

### Toetsing scenario's op rechtvaardigheid

Vanuit deze indeling in scenario's kunnen relaties gelegd worden met sociale en democratische waarden. Er is bij deze scenario's niet sprake van goed of fout, of van gewenst of ongewenst. Het is ook niet zo dat de werkelijkheid zich laat vangen in een van de scenario's. Als we kijken naar het huidige tijdsbeeld dat spelen alle vier de scenario's zich in werkelijkheid af. Soms raken ze elkaar en soms niet. Zo is er zowel sprake van wetgeving die een bepaald percentage van gerecyclede materialen verplicht stelt, zijn grote bedrijven bezig met het werken aan circular skills, ontstaan er allerlei deelplatformen en zijn er talloze wijkinitiatieven. Bij een wetgeving als *Right to repair* zie je ook dat die invulling van de *planned circularity* de werking van een heel aantal burgerinitiatieven die zich met reparatie bezighouden versterkt. Hierna toetsen we de vier scenario's toetsen aan de vier rechtvaardigheidsprincipes.

### Bottom-up sufficiency

Wijkinitiatieven en burgerinitiatieven draaien om en op basis van de betrokkenheid van burgers. Hier ligt dat ook de nadruk op epistemische, procedurele en erkenningsrechtvaardigheid. Doorgaans staan deze initiatieven open voor iedereen die mee wil doen en worden verschillende vormen van inbreng en kennis en kunde gewaardeerd.

### Circular modernism

Hier ligt voornamelijk de focus op technische oplossingen zoals recycling en minder op het betrekken

van mensen en het zorgen voor rechtvaardigheid. Een aantal initiatiefnemers doet dit echter wel en dan kan er aandacht zijn voor alle vier de vormen van rechtvaardigheid. Voor die bedrijven die vanuit de oude economie de transitie moeten maken naar een situatie van circulair modernisme kan financiering via de Just Transitions Funds behulpzaam zijn, waarin de rechtvaardigheidsprincipes goed geborgd dienen te worden. Bedrijven die hier werkzaam zijn vragen ook om een duidelijke regie van de overheid en een visie en ondersteuning op het gebied van infrastructuur. Zo is het belangrijk dat een bedrijf dat zich bezighoudt met de recycling van producten ook de fysieke ruimte hiervoor krijgt en dat de infrastructuur voldoet om werknemers of te voorzien van een lokale woning of goed openbaar vervoer. Hierbij gaat het dan om distributieve rechtvaardigheid (beschikbaarheid van middelen). Ook vragen de bedrijven om een gelijk *level playing field* onder meer bij aanbestedingen (procedurele rechtvaardigheid).

#### **Peer-to-peer circularity**

Bij dit scenario staan de samenwerking en contacten tussen burgers centraal. De ene persoon leent de grasmaaier van een ander. En een derde leent weer iets anders van de eerste. Hier staat distributieve rechtvaardigheid centraal doordat door het delen iedereen die wil gebruik kan maken van bepaalde producten. Ook speelt procedurele rechtvaardigheid een rol door heldere regels te maken wanneer je mee kunt doen.

#### **Planned circularity**

Hier ligt vaak een focus op distributieve rechtvaardigheid door in de wetgeving rekening te houden met de materiële verdeling van welvaart. De procedurele rechtvaardigheid krijgt ook aandacht door inspraak en meer te organiseren rondom de rechtspraak. Dit laatste is voor veel burgers op dit moment niet een afdoende invulling van dit begrip. Epistemische en erkenningsrechtvaardigheid ontbreken doorgaans als aandachtsgebied.

#### **Reflectie**

De overheid, zo ook de provincie, heeft veel inzicht in en invloed bij de scenario's *circulair modernisme* en *planned circularity* en daar gaat ook veel geld naartoe. Er is vanuit de provincie veel minder zicht op bottom-up en meer decentrale initiatieven. Zoals we hierboven beschrijven, zijn juist die belangrijk bij het includeren van verschillende sociale groepen.

Meer aandacht en support voor de bottom-up kan gevolgen hebben voor inkoop- en aanbestedingen van provincie en bijvoorbeeld de opzet van subsidie-regelingen. Ook kan de overheid een bijdrage leveren door middelen ter beschikking te stellen waardoor lokale initiatieven met elkaar verbonden worden en van elkaar kunnen leren. Een kwartiermaker betaalt door de provincie kan initiatieven helpen opstarten en de provincie kan fondsen ter beschikking stellen waardoor mensen die werkzaam zijn binnen de initiatieven ook een vergoeding kunnen ontvangen voor hun maatschappelijke bijdragen. De overheid kan sturing door de keuzes in welke initiatieven en doelgroepen worden gesteund.

#### **Conclusie**

De hierboven geschetste scenario's geven tezamen mooi invulling aan een circulaire samenleving. Het geeft daarom een goed raamwerk om oplossingsrichtingen uit vorm te geven. De vier scenario's kunnen samen namelijk invulling geven aan alle vier de vormen van rechtvaardigheid. Dan moet echter de balans tussen die scenario's wel in orde zijn en ze alle vier gelijkwaardig zijn voor de verschillende actoren. Op dit moment is die gelijkwaardigheid nog geen praktijk. Het is van belang dat alle vier de scenario's aandacht krijgen in beleid. Zowel bij overheden, burgers, bedrijven, wetenschap en onderwijs. Meer aandacht vanuit de overheid is nodig voor de onderste twee scenario's: *bottom-up sufficiency* en *peer-to-peer circularity*. Door meer aandacht aan de initiatieven van onderop te geven kan bij veel mensen ook het gevoel ontstaan wel onderdeel van de transitie te zijn.

## Bijlage D: Uitkomsten rondom waarden

Vanuit de literatuur en kennis uit de wetenschap komen meerdere begrippen en modellen naar voren die gaan over waarden in een circulaire samenleving. Aan de ene kant gaat het om meervoudige waardecreatie, zoals gemeten met de Monitor Brede Welvaart (PBL). Hierbij gaat het om waarde op ecologisch, sociaal en economisch vlak. Aan de andere kant gaat het om waarden die mensen als persoon kunnen hebben: vertrouwen, verbinden en lef.

Tijdens de stakeholderdialogen, de verdiepende bijeenkomsten en de interviews is dit verder uitgewerkt in de hieronder beschreven kernbegrippen. In het actieonderzoek kwamen deze waarden naar voren als de waarden voor een circulaire samenleving.

Vervolgens hebben de onderzoekers de verbinding gelegd met de dimensies van brede welvaart (samengevat in sociaal, ecologisch en economisch) en de vier dimensies van rechtvaardigheid. Deze verbindingen zijn cursief weergegeven bij de genoemde kernbegrippen.

1. **Natuur als basis** (*ecologisch, sociaal, economisch*)
  - Natuur is de basis voor menselijke gezondheid (Maslow: natuur toevoegen aan de basis van de piramide; onderste trap van de basisbehoeften).
  - Natuur is toegankelijk voor iedereen (ook in de stad en in wijken).
  - We beschermen en verzorgen natuur en ecologische kringlopen.
  - Intrinsieke waarde van natuur (schoon water, schone lucht, schone grond voor iedereen, ook niet-menselijke aardbewoners).
  - Klimaatrechtvaardigheid/Brede welvaart (hier & daar en nu & later).
  - We stellen het hele ecosysteem centraal bij beslissingen. We laten dingen die alleen op korte termijn goed zijn voor mensen achterwege.
2. **Iedereen is van waarde en beslist mee** (*sociaal*) (*procedureel, erkenning, epistemisch*):
  - Er is plek voor iedereen, iedereen kan meedoen.
  - Medezeggenschap van iedereen.
  - Toegang tot besluitvorming.
  - Er is zinvol werk voor iedereen.
3. **Bloei in plaats van Groei** (*economisch, sociaal*) (*distributief*)
  - Groei is niet meer wat we nastreven, we kijken naar bloei bij alles wat we doen. Kan iedereen meedoen? Is er genoeg voor iedereen? Is er mogelijkheid tot ontplooiing? Is er ruimte voor de natuur? Is er ruimte voor (bio)diversiteit? Voor veel mensen is het huidige begrip van groei te smal, met een te grote focus op economische groei. De gedeelde waarde is daarom bloei.
  - We proberen te ontgroeien; we ontgroeien ons huidige groeisysteem en onze manier van denken over groei.
  - We richten ons niet meer op het bezit van spullen, maar op het delen van spullen.
  - Duurzaamheid van spullen is logisch, is een integraal onderdeel van alles wat je bezit en doet.
  - We laten winstgedreven doelen los en richten ons op impact en meervoudige waarde.
4. **Lokaal** (*economisch, ecologisch, sociaal*) (*distributief, epistemisch en erkenning*)
  - In lokale communities zijn alle levensbehoeften circulair en toegankelijk.
  - Mensen zorgen voor elkaar, voor de natuur en voor circulariteit.
  - We hebben meer bewustzijn over 'wat waarde heeft'; wat waardevol is.
  - Plaatselijk verbonden maar wel in verbinding met globale wereld.
  - We zijn samenredzaam.
5. **Vertrouwen en verbinden** (*sociaal, ecologisch*) (*procedureel, erkenning, epistemisch*)
  - We vertrouwen ambities en dromen.
  - We richten processen en systemen in op basis van vertrouwen.
  - We leven meer in verbinding – in brede zin – met alles wat leeft.
  - We zien de impact van acties niet alleen dichtbij, maar ook elders in de wereld en voor toekomstige generaties.
  - We waarderen een goed gesprek en een open houding.

6. **Bestaanszekerheid voor iedereen en toekomstige generaties** (*economisch, ecologisch en sociaal*) (*distributief, epistemisch*)
- Veilige basis voor iedereen.
  - Toegang tot werk en tot kennis.
  - Besteding van middelen ten goede van de samenleving (i.p.v. voor bedrijven), nu en voor de toekomstige generaties.



## COLOFON

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland.

Maart 2023

Provincie Zuid-Holland

Postbus 90602

2509 LP Den Haag

**Email:** [circulair@pzh.nl](mailto:circulair@pzh.nl)

**Website:** [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

Kijk voor de meest actuele informatie op:

[https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/  
economie/circulaire-economie/](https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/economie/circulaire-economie/)

### **Opdrachtgever**

Programmateam Circulair Zuid-Holland

### **Samenstelling en onderzoek**

Het Groene Brein (Ilja Beudel, Antoine Heideveld,  
Manon Veldhoven)

Drift (Anelli Jansen)

Sandalfon Sustainability (Ilonka de Beer)

### **Eindredactie**

Buro Vonkstof

### **Tekeningen**

Flatland Agency

