

Circulair beheer als Het Nieuwe Normaal voor Rotterdam

Een kwalitatieve studie naar institutioneel werk voor de overgang van lineaire naar circulaire instituties in het beheerproces van de openbare ruimte door de gemeente Rotterdam.

Naam: Sophie de Boer
Studentnummer: 730450
Opleiding: Governance & Management van Complexe Systemen,
MSc Bestuurskunde
Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
Begeleider: dr. J.M. (Julia) Wittmayer
Tweede lezer: dr. W.A.H. (Wouter) Spekkink
Datum: 16 juli 2025
Aantal woorden: 11158

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie. Sinds februari 2025 heb ik gewerkt aan mijn onderzoeksproject ter afronding van de master Governance en Management van Complexe Systemen. Gelijktijdig hieraan heb ik stagegelopen bij de gemeente Rotterdam.

Circulariteit is een thema dat mij nauw aan het hart gaan. Ik heb het als leuk en waardevol ervaren om hierover te schrijven. In de politieke en bestuurlijke context is circulariteit tot op de dag van vandaag een complex onderwerp. De doelen om in 2030 voor 50% en in 2050 volledig circulair te zijn lijken buiten bereik.

Het onderzoek heb ik uitgevoerd op het gebied van het beheren van openbare ruimte. Een werkveld waar ik tot een half jaar geleden nog nauwelijks mee bekend was. Dit maakte zowel de stage als scriptie uitdagend. Ik wil daarom mijn stagebegeleider Caroline Agema-van der Maas bedanken. Zij bood mij de kans om mij hier een half jaar lang in te verdiepen en gaf mij de vrijheid om het thema eigen te maken. Ik bewonder hoe zij de gemeente dagelijks zo probeert te veranderen en te mobiliseren dat circulair beheer steeds haalbaarder wordt. Daarnaast wil ik iedereen bij de gemeente bedanken die mij, op welke manier dan ook, wegwijs heeft gemaakt en direct of indirect heeft bijgedragen aan mijn scriptie. Overal werd ik met open armen ontvangen en ik heb me heel welkom gevoeld. Ook dank aan mijn scriptiebegeleider Julia. Haar kennis van het institutionele onderzoeksveld en transities waren waardevol.

In mijn persoonlijke leven zijn er ook een paar mensen die graag wil noemen. Mama en Friso, jullie zijn mijn uitvalsbasis en degenen op wie ik altijd kan terugvallen. Jullie steun, luisterend oor en motiverende woorden hielpen altijd als ik er even doorheen zat. Bram, na lange dagen in Rotterdam was jij er om me af te leiden en tot rust te komen. En Djoeke, alle uren samen in de bibliotheek en de talloze berichtjes en check-ins waren me heel veel waard. GMCS was niet hetzelfde geweest zonder jou.

Veel plezier met het lezen van mijn masterscriptie.

Samenvatting

Waar het beheer van steden lange tijd berust heeft op het lineariteit, is voor het behalen van de circulaire doelstellingen van Nederlandse overheid een transitie naar circulair beheer nodig. Dit probleem wordt aangevlogen vanuit de institutionele theorie. Lineair en circulair beheer worden benaderd als praktische uitwerking van diepere, achterliggende overtuigingen: institutionele logica's. Institutionele theorie stelt dat instituties uitingen zijn van logica's, die het handelen van actoren, en daarmee een organisatie, sturen. Om tot circulair beheer te komen is de oprichting van circulaire instituties nodig. Dit gebeurt door middel van institutioneel werk. Dit onderzoek focust op de vraag hoe institutioneel kan zorgen voor de overgang van lineaire naar circulaire instituties in het beheerproces van de openbare ruimte door de gemeente Rotterdam waarbij ook de rol van Het Nieuwe Normaal wordt belicht. Hiervoor is aandacht besteed aan de volgende onderdelen: (1) het inzichtelijk maken van circulaire instituties binnen het beheerproces van de gemeente Rotterdam en in hoeverre deze tegenstrijdig zijn aan lineaire instituties; (2) het achterhalen welke vormen van institutioneel werk worden verricht en hoe dit werk zich verhoudt tot de tegenstrijdigheden tussen circulaire en lineaire instituties; (3) het onderzoeken van de rol van Het Nieuwe Normaal in institutioneel werk.

Binnen het beheerproces van de gemeente Rotterdam bestaan tegenstrijdige *logics of appropriateness* rond kostenbenadering, planning en esthetiek. Verschillende vormen van institutioneel werk worden ingezet voor het creëren van circulaire instituties, maar dit wordt bemoeilijkt door diepgewortelde lineaire instituties en de afwezigheid van *top-down* besluitvorming voor circulair beheer. Bij institutioneel werk wordt daarom gezocht naar aanknopingspunten met lineaire instituties om zo circulair beheer in de praktijk mogelijk te maken. HNN speelt voornamelijk een rol in het conceptueel en beleidsmatig verankeren van circulariteit, maar kan ook fungeren als formeel kader om circulair beheer te legitimeren.

Dit onderzoek leidt tot drie richtingen voor vervolgonderzoek: (1) een nadere verkenning van de rol van de organisatie, met specifieke aandacht voor *top-down* sturing en besluitvorming; (2) een longitudinale benadering om de dynamiek van institutioneel werk en de oprichting van circulaire instituties te analyseren; en (3) een studie die dit onderzoek uitbreidt naar een bredere groep ambtenaren, om een vollediger beeld te schetsen van hoe circulair beheer binnen het gehele cluster Stadsbeheer wordt benaderd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Probleemstelling	7
1.2 Doel	7
1.3 Vraagstelling	8
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	8
1.5 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	10
2.1 Institutionele logica	10
2.1.1 Institutionele complexiteit	11
2.2 Instituties	11
2.2.1 Lineaire en circulaire instituties	12
2.3 Institutioneel werk	12
2.3.2 Creëren	13
2.4 Institutionele complexiteit en institutioneel werk	14
2.5 Conceptueel model	16
Figuur 1: Conceptueel model	16
Hoofdstuk 3: Methode	17
3.1 Ontwerp en design	17
3.1.1 Casestudie	17
3.2 Dataverzameling	17
3.2.1 Kwalitatieve observaties	17
3.2.2 Interviews	18
3.2.3 Rol onderzoeker	19
3.2.4 Organisatie en respondenten	20
3.2.5 Sampling	21
3.3 Operationalisatie	22
3.4 Dataverwerking en analyse	23
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid	24
Hoofdstuk 4: Resultaten	26
4.1 Instituties en tegenstrijdigheden	26
4.1.1 Overkoepelende analyse instituties en tegenstrijdigheden	28
4.2 Institutioneel werk	29
4.2.1 Normatieve netwerken	30
4.2.2 Bekleding en nabootsing	31
4.2.3 Definiëring en theoretisering	32
4.2.4 Belangenbehartiging en normatieve associaties	33
4.2.5 Overkoepelende analyse institutioneel werk	34
4.2.5 Het Nieuwe Normaal en institutioneel werk	35

Hoofdstuk 5: Discussie en conclusie	38
5.1 <i>Discussie</i>	38
5.1.1 Bestaande literatuur	38
5.1.2 Methodologische limitaties.....	39
5.2 <i>Conclusie</i>	40
5.3 <i>Aanbevelingen</i>	41
Referenties	43
Appendices	47
<i>Appendix 1: Het Nieuwe Normaal</i>	47
1.1. Indicatoren.....	47
1.2. Prestatieniveaus	48
<i>Appendix 2: Topic list</i>	48
<i>Appendix 3: Respondentenoverzicht interviews</i>	49
<i>Appendix 4: Codeerschema</i>	50

Hoofdstuk 1: Inleiding

De ontwikkeling, waaronder het beheer, van steden is lange tijd gebaseerd geweest op het principe van *take-make-waste*. Producten werden en worden nog steeds gemaakt vanuit nieuw geworven materialen, die steeds schaarser worden, en vervolgens afgebroken tot afval. Het is een lineair proces (Ellen MacArthur Foundation, z.d.; Coenen et al., 2022; Renn & Klinke, 2013). Door kennis over klimaatverandering en hulpbronnenuitputting groeit echter het besef dat afval een waardevolle bron is. Dit leidt tot een focus op circulaire processen, waarin materialen continu worden hergebruikt en afval wordt voorkomen. Circulariteit houdt producten en grondstoffen in gebruik via onderhoud, renovatie, recycling en hergebruik. Zo helpt het bij het bestrijden van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en vervuiling, terwijl economische groei minder afhankelijk wordt van schaarse hulpbronnen (Ellen MacArthur Foundation, z.d.). Het is onderdeel van een culturele verschuiving en een nieuwe manier van denken met betrekking tot het probleem van materiaal(afval) en de economische drang naar consumptie (Lehmann, 2010).

Door het ondertekenen van het Grondstoffenakkoord in 2017 gaven honderden partijen uit de bouwsector hun steun aan de ambitie ‘Nederland Circulair in 2050’. Binnen deze ambitie is de bouw- en infrastructuursector een aparte pijler, vertegenwoordigd door de ‘Transitieagenda Circulaire Bouweconomie’ (Ministerie van IenW, 26 februari 2024). De bouwsector is namelijk verantwoordelijk voor 10% van de CO₂-uitstoot in Nederland en bijna de helft van het materiaalverbruik (Gemeente Rotterdam, z.d.-a). Het beheer van de openbare ruimte door overheden valt onder de bouw- en infrasector (Gemeente Rotterdam, z.d.-b).

Voor de gemeente Rotterdam geldt dat zij in 2030 50% minder gebruik van primaire (abiotische) grondstoffen wil maken en in 2050 geheel circulair wil zijn, zoals afgesproken in het Parijs Akkoord dat in 2016 in werking trad (Ministerie van IenW, 22 augustus 2024). Dit houdt voor het beheerproces in dat producten zo min mogelijk tot afval en schadelijke uitstoot mogen leiden. Dit moet verwezenlijkt worden door minder producten en materialen te gebruiken, de duurzaamheid ervan te vergroten en van afval nieuwe producten te maken. Dit is wat ‘circulair beheer’ wordt genoemd (Gemeente Rotterdam, z.d.-a).

1.1 Probleemstelling

Ondanks een toenemende hoeveelheid literatuur over de circulariteit in de bouw, die gericht is op oplossingen of kaders die zouden moeten worden toegepast, bijvoorbeeld nieuwe ontwerp- of hergebruikstrategieën, loopt de praktijk achter op de intentie om circulariteit te bereiken (Mhatre et al., 2021). De transitie naar circulair beheer door de gemeente Rotterdam impliceert dat er moet worden afgestapt van de huidige lineaire manier, die niet aansluit bij de circulaire doelstellingen (Gemeente Rotterdam, z.d.-a; Ellen MacArthur Foundation, z.d.; Renn & Klinke, 2013). De twee vormen van beheer, lineair en circulair, zijn de uitwerkingen van verschillende institutionele logica's. Het gaat hierbij respectievelijk om een lineaire logica en een circulaire logica, die die onderliggende overtuigingen van de beheervormen vormgeven (Thornton & Ocasio, 2008, p. 101; Scott, 2013). De gemeente Rotterdam kent binnen haar organisatie beide institutionele logica's.

Een institutionele logica wordt in de praktijk in stand gehouden door instituties. Dit zijn formele en informele regels en normatieve kaders die het handelen van actoren, en daarmee een organisatie, beïnvloeden en sturen (Scott, 2013, p. 67–77; Blanco et al., 2021). Voor de gemeente Rotterdam geldt dat circulaire instituties als normaal moeten gaan gelden, in plaats van lineaire instituties, zoals lange tijd het geval is geweest. Op die manier kan het beheerproces van de gemeente dusdanig transformeren dat zij bijdraagt aan het behalen van de circulaire doelstellingen van Nederlandse overheden. Ambtenaren dienen hiervoor actief werk te verrichten, waarbij zij afstappen van lineaire handelingen, opdat circulair de nieuwe gevestigde manier van beheren wordt (Battilana et al., 2009). Dit wordt institutioneel werk genoemd (Lawrence & Suddaby, 2006, p. 221–228). Coenen (2022) betoogd dat een heldere taal essentieel is om circulariteit als norm te maken in bouw- en beheerprocessen. Deze taal wordt aangedragen door Cirkelstad en heet Het Nieuwe Normaal (Cirkelstad, 2024a, 2024b). Het Nieuwe Normaal dient als instrument voor organisaties om circulair te handelen, gebaseerd op tien indicatoren die circulariteit definiëren en inzichtelijk maken (zie Appendix 1.1). Een aantal van deze indicatoren is bovendien meetbaar via prestatieniveaus (zie Appendix 1.2) (Cirkelstad, 2024b).

1.2 Doel

Het doel van dit onderzoek is om op kwalitatieve wijze verdiepend inzicht te krijgen in het institutioneel werk dat wordt verricht voor de overgang van lineaire naar circulaire instituties

door ambtenaren van de gemeente Rotterdam. In eerste instantie worden de circulaire instituties binnen het beheerproces in kaart gebracht, om te analyseren hoe deze zich verhouden tot bestaande lineaire instituties. In tweede instantie wordt onderzocht welk institutioneel werk wordt uitgevoerd om circulaire instituties op te richten en hoe dit werk zich uit in de verhouding tussen circulaire en lineaire instituties.

1.3 Vraagstelling

Op basis van de probleem- en doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *Hoe kan institutioneel werk zorgen voor de overgang van lineaire naar circulaire instituties binnen het beheerproces van de gemeente Rotterdam?* Hiertoe behoren de volgende deelvragen:

1. *Wat zijn circulaire instituties?*
2. *In hoeverre bestaan tegenstrijdigheden tussen circulaire en lineaire instituties?*
3. *Welke vormen van institutioneel werk worden verricht?*
4. *Hoe verhouden institutioneel werk en tegenstrijdigheden tussen circulaire en lineaire instituties zich tot elkaar?*
5. *Wat is de rol van Het Nieuwe Normaal in institutioneel werk?*

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De maatschappelijke en bestuurlijke relevantie van dit onderzoek ligt niet enkel bij het behalen van de circulaire doelstellingen, die bijdragen aan de klimaatopgave, maar ook bij het feit dat het beheer van de openbare ruimte “in publieke handen is” en daarom “zullen overheidspartijen het voortouw moeten nemen in de transitie” (Coenen, 2022, p. 17).

Naast de maatschappelijke en bestuurlijke betekenis, draagt dit onderzoek ook bij aan wetenschappelijke kennis. Klein et al. (2020) onderzochten de toepassing van circulariteit in publieke organisaties. De auteurs constateerden dat, hoewel de publieke sector een cruciale rol kan spelen, de eigen implementatie van circulariteit in die sector nog weinig onderzocht is. Binnen hun onderzoek onderscheiden ze onder andere interne processen en praktijken als relevante dimensie voor de implementatie van circulariteit (Klein et al., 2020). Dit scriptieonderzoek bevindt zich binnen deze dimensie en betreft daarbij de begrippen ‘institutionele logica’, ‘instituties’ en ‘institutioneel werk’. De wetenschappelijke relevantie ligt in het achterhalen hoe institutioneel werk kan zorgen voor de overgang van lineaire naar circulaire instituties binnen interne processen en praktijken van een lokale overheid, waarbinnen twee institutionele logica’s bestaan. Eerdere studies zijn gericht op hoe

institutionele logica's het handelen van actoren beïnvloeden (Battilana et al., 2009; Battilana & D'Aunno, 2009, p. 46; Zundel et al., 2012) en eveneens het creërend institutioneel werk (Dahlmann & Grosvold, 2017). Ook biedt de bestaande literatuur inzichten in de manier waarop de aanwezigheid van meerdere institutionele logica's implicaties heeft voor hoe nieuwe instituties vorm krijgen (Jarzabkowski et al., 2013; Reay & Hinings, 2009).

1.5 Leeswijzer

Deze masterscriptie bestaat uit vijf hoofdstukken. De inleiding presenteert de probleem- en doelstelling en de onderzoeksvraag. In het theoretisch kader wordt aan de hand van bestaande wetenschappelijke literatuur een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag. Het methodehoofdstuk bespreekt hoe de onderzoeksvraag is beantwoord door het ontwerp en de methodologie uiteen te zetten, evenals de ethische verantwoording en validiteitsoverwegingen. In het resultatenhoofdstuk worden de empirische bevindingen gepresenteerd en besproken. De empirische bevindingen binnen worden geanalyseerd aan de hand van de theorie die in hoofdstuk 2 is gebruikt om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag. De discussie en conclusie vormen een reflectie op het onderzoek. Er wordt een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag en er worden praktische aanbevelingen gedaan voor de gemeente Rotterdam.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

2.1 Institutionele logica

De transitie van een lineariteit naar circulariteit vereist niet alleen nieuwe technologieën, maar ook contextafhankelijke heroverwegingen van bestaande praktijken, denkwijzen, processen en instituties (Coenen et al., 2022). Om deze transitie naar circulariteit binnen organisaties te begrijpen, kunnen begrippen en concepten uit de institutionele theorie worden toegepast (Geels, 2004; Scott, 2005, 2013). De genoemde praktijken, denkwijzen en processen kunnen worden benaderd vanuit het idee van institutionele logica, wat wordt gedefinieerd als *“the socially constructed, historical pattern of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality”* (Thornton & Ocasio, 1999, p. 804). Ze houden de gemeenschappelijke doelen, praktijken en het begrip in stand die zich over tijd hebben ontwikkeld (Olesson et al., 2023).

Laasch (2018) spreekt van een institutionele logica die tracht de sociale en ecologische waarde te maximaliseren. Met dit uitgangspunt zijn producten en diensten ontworpen om te voldoen aan sociale en ecologische behoeften (Pache & Santos, 2013; Spieth et al., 2019). Op dezelfde manier zijn activiteiten ontworpen om het milieu te beschermen, bijvoorbeeld door efficiënter gebruik van hulpbronnen (Laasch, 2018). Dit sluit aan op wat Heiskanen (2000) noemt *life cycle thinking*, wat een institutionele logica vertegenwoordigt, waarin ecologische waardecreatie centraal staat en activiteiten zijn ingericht op het minimaliseren van milieu-impact over de gehele levenscyclus. Bovendien wordt winst hier beschouwd als een middel om organisatiedoelstellingen te realiseren en niet als een einddoel op zich (Stubbs & Cocklin, 2008). In dit onderzoek wordt deze logica verder aangehaald als de circulaire institutionele logica.

De circulaire logica vormt een contrast met de traditionele, lineaire logica (Sayed et al., 2017). Deze lineaire logica focust op winstmaximalisatie, kostenminimalisatie en het optimaliseren van efficiëntie (Sayed et al., 2017; Fred, 2020).

2.1.1 Institutionele complexiteit

Als binnen een organisatie meerdere logica's aanwezig zijn, tegenstrijdig zijn, en met elkaar in aanraking komen, leidt dit tot institutionele complexiteit (Scott, 2005; Besharov & Smith, 2013). Als gevolg kan deze complexiteit ertoe leiden dat binnen de organisatie verschillende onderdelen meer los van elkaar gaan functioneren (Greenwood et al., 2011).

2.2 Instituties

Scott (2013) bespreekt het begrip 'instituties' in hetzelfde werk over institutionele logica en organisaties. Een institutionele logica komt tot namelijk uiting in bijbehorende instituties (Thornton & Ocasio, 2008, p. 101). Hierbij is de logica het onderliggende overtuigingssysteem of wereldbeeld aan de instituties. Instituties zelf bestaan uit regulerende, normatieve en cognitieve structuren die gedrag voorspelbaar maken, sturen en legitimeren. Instituties vormen de institutionele context van een organisatie (Scott, 2013; Battilana et al., 2009). Het regulerende, normatieve en cognitieve onderscheid in instituties komt van Scott (2013, p. 67–77). Regulerende instituties zijn formele regels of wetgeving en sancties die gedrag sturen (Scott, 2013, p. 77). Normatieve instituties zijn gebaseerd op een *logic of appropriateness* en gaan over het gewenste of juiste gedrag willen vertonen (Scott, 2013, p. 74). Cultureel-cognitieve instituties zijn gedeelde betekenissen en vanzelfsprekendheden (Scott, 2013, p. 67).

Instituties kunnen ook op een andere manier worden gestructureerd, waarbij deze structurering wel in verband staat met het onderscheid van Scott (2013). Blanco et al. (2021) verdelen instituties onder in regels, informele praktijken en narratieven. Regels hebben wederom betrekking op officieel beleid en wet- en regelgeving. Informele praktijken gaan over onuitgesproken omgangsvormen, gebruiken en routines. Ze berusten op een *logic of appropriateness*. Narratieven gaan over gedeelde betekenissen (Blanco et al., 2021). Regulatieve instituties relateren aan regels, normatieve instituties aan informele praktijken en narratieven aan de cultureel-cognitieve instituties.

Zodra een institutie niet enkel het gedrag van individuen stuurt, maar deze ook met waarde wordt geladen, is er sprake van institutionalisering (Scott, 1987, p. 496). Praktijken, structuren of regels zijn geïnstitutionaliseerd als ze als vanzelfsprekend en legitiem worden beschouwd. Dit betekent dat bepaalde handels- en denkwijzen dusdanig diep geworteld raken dat ze niet langer ter discussie worden gesteld. Ze worden als 'normaal' gezien (Scott, 1987).

2.2.1 Lineaire en circulaire instituties

De toegelichte theorie over institutionele logica en instituties biedt een kader om lineaire en circulaire instituties te definiëren. In stedelijke ontwikkeling, en daarmee beheer, worden lineaire instituties gekenmerkt door voorspelbare, routinematige besluitvorming, waarbij risico's worden vermeden en de nadruk ligt op het minimaliseren van kosten. Deze benadering gaat uit van lage complexiteit en onzekerheid, waardoor beleidsmaatregelen gericht zijn op standaardisatie, efficiëntie en kortetermijnoplossingen (Renn & Klinke, 2013). Circulaire instituties daarentegen kunnen, op basis van de theorie van Laasch (2018), Scott (2013, p. 67–77) en Blanco et al. (2021) worden omschreven als regels, praktijken en normen die zijn gericht op het behalen van circulaire doelstellingen door het gebruik van minder materiaal, het verlengen van levenscycli en het realiseren van waarde op langetermijn.

Naar aanleiding van paragraaf 2.1 kan worden gesteld dat het oprichten van circulaire instituties noodzakelijk is om circulariteit tot een norm te maken. De volgende paragraaf bespreekt hoe actoren binnen een organisatie institutioneel werk kunnen uitvoeren om instituties te creëren.

2.3 Institutioneel werk

“Institutional work focuses attention on the purposive action of individuals and organizations aimed at creating, maintaining and disrupting institutions” (Lawrence et al., 2009, p. 1).

Battilana et al. (2009) stellen dat institutionele verandering, oftewel het creëren, behouden en verstoren van instituties (Lawrence & Suddaby, 2006, p. 215), afhankelijk is van de mate waarin actoren hun agency inzetten binnen de institutionele context. Battilana & D'Aunno (2009, p. 32) spreken hierbij van de *“paradox of embedded agency”*. De paradox is van toepassing op actoren die zich binnen een institutionele context bevinden waarin hun normen, overtuigingen en praktijken gevormd worden door instituties als uitdrukking van een institutionele logica (Battilana & D'Aunno 2009, p. 33). Agency kan zowel gaan over het vermogen om zelfstandig keuzes te maken buiten bestaande instituties om, als over het vermogen om doelgericht te handelen om zo instituties te creëren of veranderen (DiMaggio, 1988; Battilana & D'Aunno, 2009, p. 46). Zundel et al. (2012), die ingaan op de spanning tussen agency van een actor en instituties, beargumenteren dat de acties van actoren gezien kunnen worden als tegenovergesteld aan de institutionele context waarin ze opereren. Dit impliceert dat actoren in

staat zijn instituties te beïnvloeden, te veranderen of te ondermijnen, wat suggereert dat actoren over een zekere mate van autonomie beschikken ten opzichte van deze instituties.

2.3.2 Creëren

In de overgang naar circulaire instituties is vooral creërend institutioneel werk van belang. Lawrence en Suddaby (2006, p. 221–228) onderscheiden negen praktijken die bijdragen aan het creëren van instituties., zie Tabel 1.

Tabel 1

Institutioneel werk: 9 vormen voor creëren, van Lawrence en Suddaby (2006, p. 221)

<i>Vorm</i>	
<i>Advocacy</i>	Belangenbehartiging
<i>Defining</i>	Definiëring
<i>Vesting</i>	Bekleding
<i>Constructing identities</i>	Identiteiten construeren
<i>Changing normative associations</i>	Verandering in normatieve associaties
<i>Constructing normative networks</i>	Construeren van normatieve netwerken
<i>Mimicry</i>	Nabootsing
<i>Theorizing</i>	Theoretisering
<i>Educating</i>	Opleiding

Ten eerste wordt met belangenbehartiging bedoeld dat beïnvloeding, overtuiging en macht worden ingezet om formele regels en beleid te beïnvloeden in het voordeel van een nieuwe institutie. Ten tweede houdt definiëring in dat definities en conceptualisaties duidelijk worden gemaakt. Ten derde is bekleding het toekennen van formeel gezag of macht aan nieuwe regels of praktijken via regels, beleid of regulering. Ten vierde heeft het construeren van identiteiten betrekking op het definiëren van de relatie tussen de actor en het werkveld van de actor. Ten vijfde betekent verandering in normatieve associaties het leggen van nieuwe verbanden tussen verschillende praktijken en de culturele en morele waarde van en associaties bij die praktijken. Ten zesde wil het construeren van normatieve netwerken zeggen dat organisaties onderling verbindingen aangaan met als gevolg dat bepaalde werkwijzen als normaal of gepast worden beschouwd. Ten zevende is nabootsing het verbinden van nieuwe handelingen aan bestaande, vanzelfsprekende regels en praktijken en technologieën. Ten achtste gaat theoretisering over het ontwikkelen en definiëren van abstracte categorieën en het uitwerken van oorzaak-gevolgketens. Het draagt bij aan het vertalen van abstracte categorieën naar de (meer)waarde

ervan. Ten slotte opleiden, wat het overbrengen van kennis en kunde op actoren inhoudt (Lawrence & Suddaby, 2006, p. 221–228).

In het kader van institutioneel werk voegt Coenen (2022) hieraan toe dat het oprichten van circulaire instituties binnen organisaties vraagt om instrumenten die richting geven aan dit proces. Daarvoor is een uniforme taal essentieel (Coenen, 2022). Zo kunnen circulaire doelstellingen worden behaald (Coenen, 2022). Volgens Coenen (2022) kan Het Nieuwe Normaal (hierna: HNN) dienen als zo een instrument.

Verschillende vormen van institutioneel werk kunnen dus bijdragen aan het creëren van instituties (Lawrence & Suddaby, 2006, p. 221–228). De institutionele context is hierin van belang evenals hoe actoren hun agency ten opzichte van de context inzetten (Battilana et al., 2009). Om een verdere verdieping aan te brengen met betrekking tot de institutionele context wordt in volgende paragraaf institutioneel werk in verband gebracht met de eerder besproken institutionele complexiteit, als gevolg van tegenstrijdige logica's binnen een organisatie.

2.4 Institutionele complexiteit en institutioneel werk

Institutionele logica's kunnen niet enkel tegenstrijdig zijn, maar ook met elkaar concurreren in een organisatie (Reay & Hinings, 2009). De invulling van creërend institutioneel werk wordt daarnaast in belangrijke mate bepaald door de institutionele context waarin actoren opereren (Dahlmann & Grosvold, 2017). Onderdelen zoals positie, toegang tot middelen, institutionele ruimte en interne legitimiteit beïnvloeden hoe en in welke mate instituties kunnen worden geïnstitutionaliseerd. In hun empirische studie onderscheiden Dahlmann en Grosvold (2017) drie invullingen voor creëren: strategisch, opportunistisch en conditioneel creëren. Deze categorieën maken zichtbaar hoe op verschillende manieren kan worden gehandeld in de tegenstrijdigheden tussen institutionele logica's (Dahlmann & Grosvold, 2017).

Ten eerste verwijst strategisch creëren naar situaties waarin actoren beschikken over een relatief hoge mate van macht en organisatorische ondersteuning, waardoor zij proactief en intentioneel kunnen bijdragen aan de institutionalisering van instituties binnen de organisatie. Deze vorm van creëren wordt gekenmerkt door doelgerichtheid en een sterke *top-down* betrokkenheid (Dahlmann & Grosvold, 2017).

Ten tweede vindt opportunistisch creëren daarentegen plaats wanneer actoren zich in een minder stabiele positie bevinden, maar wel in staat zijn om tactisch in te spelen op zich aandienende kansen. Deze vorm van creërend institutioneel werk wordt gekenmerkt door situationele wendbaarheid en het vermogen om externe druk (zoals regelgeving of publieke opinie) te benutten om, in dit geval circulariteit, op de agenda te plaatsen. Actoren handelen hier contextafhankelijk, waarbij initiatieven in zogenaamde *windows of opportunity* ontstaan (Dahlmann & Grosvold, 2017).

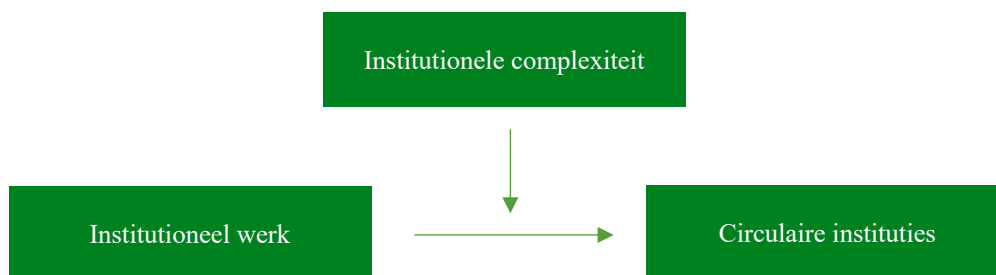
Ten derde is er bij conditioneel creëren sprake van een zeer beperkte ruimte voor het oprichten van instituties. In deze organisatorische context zijn actoren wel degelijk gemotiveerd om nieuwe instituties te bevorderen, maar hun handelen is in hoge mate afhankelijk van goedkeuring, middelen of steun van anderen binnen de organisatie. In deze context kenmerkt het institutioneel werk van actoren zich door constante onderhandelingen en het zoeken naar samenwerkingen (Dahlmann & Grosvold, 2017).

De driedeling illustreert dat creëren niet kan worden opgevat als een uniforme of lineaire vorm van institutioneel werk, maar juist afhankelijk is van logica's binnen een organisatie. Daarmee draagt het onderscheid bij aan een genuanceerder begrip van hoe circulaire instituties vorm kunnen krijgen in een organisatie die wordt geconfronteerd met tegenstrijdige logica's (Dahlmann & Grosvold, 2017).

De vormen die instituties kunnen aannemen, is onderzocht door Jarzabkowski et al. (2013) en Reay en Hinings (2009). Instituties kunnen, als uiting van een logica, leiden tot een overheersing van deze logica in een organisatie, maar kunnen zich ook vermengen met instituties van een andere logica, waardoor een hybride vorm ontstaat en logica's naast elkaar bestaan (Jarzabkowski et al., 2013; Reay & Hinings, 2009). Volgens Dahlmann en Grosvold (2017) betekent dit dat, in de context van hun onderzoek, institutioneel werk gericht is op *reconciling*, oftewel het verzoenen van conflicterende logica's. Hargrave en Van de Ven (2009) stellen dat institutionele verandering niet simpelweg voortkomt uit een rechtlijnig proces of het afbreken van bestaande instituties, maar uit het bewust omgaan met institutionele tegenstellingen, wat de auteurs het "*creative use of contradiction*" (p. 129) noemen. Institutioneel werk in een institutionele complexe context combineert elementen van conflicterende institutionele logica's om verandering mogelijk te maken (Hargrave & Van de Ven, 2009).

2.5 Conceptueel model

Met het theoretisch kader is een basis gelegd voor het begrip van institutioneel werk en hoe hiermee een overgang naar circulaire instituties, die een uitdrukking zijn van een circulaire institutionele logica, kan worden gerealiseerd. Daarnaast is theorie aangehaald die uitlegt hoe een institutionele context waarin meerdere logica's naast elkaar bestaan, kan leiden tot tegenstrijdigheden, ook wel aangeduid als institutionele complexiteit. Vervolgens zijn de begrippen 'institutioneel werk' en 'institutionele complexiteit' met elkaar verbonden en is toegelicht wat dit betekent voor het creëren van circulaire instituties. Op basis van de theorie is tot het volgende conceptuele model gekomen:



Figuur 1: Conceptueel model

Hoofdstuk 3: Methode

3.1 Ontwerp en design

Voor dit onderzoek is een kwalitatief ontwerp toegepast. Een kwalitatief ontwerp maakte het mogelijk om te onderzoeken welke kennis, ervaringen of perspectieven individuen hebben met betrekking tot een probleem of vraagstuk (Creswell & Creswell, 2022, p. 39). Deze benadering is relevant, omdat het onderzoek heeft geprobeerd een verdiepend begrip te krijgen van het handelen van individuen met betrekking tot het vraagstuk.

3.1.1 Casestudie

Het onderzoeksonderwerp was nauw verbonden aan een stage die is aangeboden door de gemeente Rotterdam. Vanuit de gemeente, cluster Stadsbeheer, is de vraag gekomen om onderzoek te doen naar circulair beheer en de rol van HNN. Daarmee is de centrale vraag van dit onderzoek voortgekomen uit de behoefte van de gemeente en is dit onderzoek een casestudie. Casestudies zijn verdiepende onderzoeken naar gebeurtenissen, tijdsperiodes, projecten, beleid, organisaties of andere systemen (Van Thiel, 2014, p. 86). Met het uitvoeren van een casestudie kon recht worden gedaan aan de complexiteit en context-afhankelijkheid van een onderwerp (Thomas, 2011). De keuze voor een casestudie is ingegeven door de wens van de gemeente Rotterdam om het vraagstuk in haar context te onderzoeken. De case in dit onderzoek representeerde een breder verschijnsel (Thomas, 2011), namelijk de institutionele transitie naar circulariteit binnen de publieke sector. Vanuit deze positie bood de casestudie analytische generaliseerbaarheid (Van Thiel, 2014, p. 92).

3.2 Dataverzameling

In casestudies worden meerdere onderzoeksmethoden toegepast (Van Thiel, 2014, p. 86). Dit onderzoek maakte gebruik van kwalitatieve observaties en interviews.

3.2.1 Kwalitatieve observaties

Een van de onderzoeksmethoden was het uitvoeren van kwalitatieve observaties. Dit hield in dat de onderzoeker veldnotities maakte over de activiteiten en het gedrag van individuen op de onderzoekslocatie en deze heeft vastlegt (Creswell & Creswell, 2022, p. 293). De veldnotities werden genoteerd aan de hand van de concepten in Tabel 2, die dienden als observatieschema om structuur aan te brengen en de veldnotities passend te laten zijn voor het beantwoorden van onderzoeksvraag (Creswell & Creswell, 2022, p. 290). De veldnotities hebben geleid tot rijke

data, voortkomend uit observaties, informele gesprekken en informatie uit vergaderingen en bijeenkomsten. Daarnaast zijn ook narratieven van ambtenaren vastgelegd over hun perspectief op circulair beheer en de wijze waarop dit door de gemeente wordt gestimuleerd en gefaciliteerd.

Tabel 2

Onderwerpen veldnotities

Lineaire regels, denkkaders en narratieven
Circulaire regels, denkkaders en narratieven
Obstakels voor circulair beheer
Creërend institutioneel werk
Rol van de gemeentelijke organisatie (<i>top-down</i>)
Het Nieuwe Normaal
Perspectieven ambtenaren (op bovengenoemde thema's)

Aangezien het onderzoek gekoppeld was aan een stage, werden de veldnotities opgesteld op dagen waarop de onderzoeker als stagiair aanwezig was, doorgaans van maandag tot en met donderdag. De veldnotities zijn gedurende de periode van maart tot en met mei 2025 bijgehouden in een digitaal document, het velddagboek. De intentie was om dagelijks een aantekening te maken over de geformuleerde onderwerpen. Uiteindelijk zijn op 37 dagen veldnotities opgeschreven in verschillende groottes. Op dagen dat de onderwerpen niet aan bod kwamen, is de vermelding 'niks genoteerd' opgenomen.

3.2.2 Interviews

Naast kwalitatieve observaties zijn tien interviews afgenomen met ambtenaren die binnen een specifieke fase van de keten rond het beheer van de openbare ruimte actief zijn en zich richten op circulair beheer. Deze methodologische keuze is ingegeven door de behoefte om diepgaand inzicht te verkrijgen in hoe betrokkenen betekenis geven aan en navigeren binnen de institutionele context.

Waar de veldnotities fungeerden om inzicht te krijgen in hoe de onderwerpen uit Tabel 2 tot uiting komen in de dagelijkse praktijken, gesprekken en werkzaamheden, richtten de interviews zich op het expliciteren van de ervaringen en perspectieven van ambtenaren. Daarbij is onderzocht hoe zij aankijken tegen de obstakels voor circulair beheer, wat zij doen om circulair beheer (toch) te realiseren, en wat hun perspectief op de rol van het HNN hierin is.

De interviews zijn semigestructureerd opgezet. Hiervoor werd een *topic list* opgesteld met relatief generieke vragen die niet in een vaste volgorde gesteld hoefden te worden (zie Appendix 2). Er is gekozen voor een semigestructureerd interview om ruimte te bieden aan zowel gestuurde thema's als spontane, betekenisvolle reflecties vanuit de geïnterviewden zelf. Bovendien stelde dit de interviewer in staat door te vragen op antwoorden (Bryman, 2016, p. 696). Hierdoor konden ervaringen, opvattingen en handelingsperspectieven met betrekking tot de institutionele context worden bevraagd. Deze kwalitatieve methode is geschikt voor het doorgronden van het bewuste en reflexieve handelen van actoren, evenals voor het blootleggen van impliciete aannames en mechanismen die niet direct zichtbaar zijn voor de observaties. Voorafgaand aan het interview tekenden de geïnterviewden een informatie- en toestemmingsformulier. Respondenten gaven via dit formulier aan hoe hun data gebruikt mocht worden. Dit ondersteunt de ethische verantwoording van het onderzoek (Bryman, 2016, p. 125–136). Het interview werd, met akkoord van de deelnemer, opgenomen. De opname diende uitsluitend voor het transcript en werd na voltooiing daarvan verwijderd.

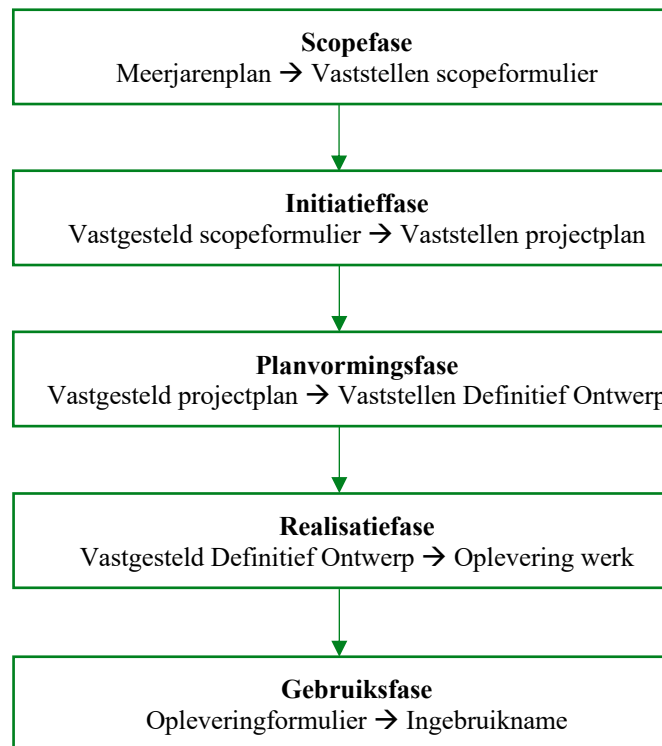
3.2.3 Rol onderzoeker

Tijdens het onderzoek is de rol van de onderzoeker *observer over participant* geweest. Medewerkers van de gemeente Rotterdam waren op de hoogte van de rol van de onderzoeker. De observerende rol ging boven de participerende rol, en de observerende en onderzoekende functie van de onderzoeker was bekend (Creswell & Creswell, 2022, p. 231). De keuze om de onderzoeker niet volledig te laten participeren, kende enkele beperkingen. Ten eerste was de onderzoeker in de rol van observant niet in staat om gesprekken aan te gaan of te interacteren met de deelnemers zoals iemand die zelf actief deelneemt aan de situatie. In vergelijking met een participerende rol heeft dit tot een gebrek aan diepgang in de verzamelde data kunnen leiden. De deelnemers hebben zich mogelijk ook minder op hun gemak gevoeld of zijn mogelijk minder open geweest tegenover een externe, niet-deelnemende observant. Ten tweede kan de bekende observerende rol van de onderzoeker hebben geleid tot observer bias, doordat de aanwezigheid van de onderzoeker ertoe kan hebben bijgedragen dat respondenten zich anders of sociaal wenselijk gingen gedragen vanuit het besef geobserveerd te worden (Van Thiel, 2014, p. 182).

3.2.4 Organisatie en respondenten

Het beheren van de openbare ruimte valt binnen twee clusters bij de gemeente, Stadsbeheer en Stadsontwikkeling. Als de gemeente bouwt, gebeurt dit in allereerste instantie vanuit Stadsontwikkeling. Zodra een bouwproject is afgerond, komt het bij Stadsbeheer terecht. De onderzoeksvraag voor deze afstudeerscriptie is gesteld vanuit het cluster Stadsbeheer, afdeling Openbare Werken. Desalniettemin staan beide clusters – zowel Stadsbeheer als Stadsontwikkeling – voor een vergelijkbare opgave met betrekking tot de Transitieagenda Circulaire Bouweconomie. Bovendien zijn de clusters (en de onderliggende afdelingen) weliswaar op papier gescheiden, maar werken zij in de praktijk nauw samen en lopen op veel vlakken in elkaar over. Daarom is de reikwijdte van dit onderzoek groter dan enkel Stadsbeheer en wordt ook data verzameld binnen Stadsontwikkeling.

Hoewel beide afdelingen samenwerken en verweven zijn, neemt dit niet weg dat de centrale vraag van deze afstudeerscriptie hoofdzakelijk betrekking heeft op Stadsbeheer. De organisatieketen die het beheerproces van de openbare ruimte door de gemeente Rotterdam beschrijft, heet het Openbare Ruimte Plan Proces (hierna: ORPP, zie Figuur 2). Hoewel voornamelijk ambtenaren van Stadsbeheer binnen dit planproces vallen, sluit het ambtenaren van Stadsontwikkeling niet geheel uit. Het ORPP bood inzichten in welke ambtenaren in welke fase van het beheerproces actief zijn. Daarnaast heeft het ORPP als hulpmiddel gediend om relevante actoren in kaart te brengen voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag en is daarom meegenomen in het vormgeven van de methodologie. Tegelijkertijd is hiermee ook recht gedaan aan de gefragmenteerde en gefaseerde aard van het beheer van openbare ruimte door de gemeente Rotterdam doordat ambtenaren uit het hele proces zijn geïnterviewd.



Figuur 2: Openbare Ruimte Plan Proces (ORPP) gemeente Rotterdam

3.2.5 Sampling

Omdat het onderzoeksdesign kwalitatief is, is gebruikgemaakt van een *purposive sample*. *Purposive sampling* is een vorm van *non-probability sampling*. Dat wil zeggen dat respondenten niet willekeurig zijn geselecteerd, maar met een doel (Bryman, 2016, p. 408). Met *purposive sampling* konden respondenten op strategische wijze worden geworven door de onderzoeker, opdat de respondenten relevant waren voor de onderzoeksvraag (Bryman, 2016, p. 694).

Tijdens de *sampling* is gekeken of respondenten onderdeel zijn van een fase van het ORPP zodat zij voldoende kennis hebben van het beheerproces. Twee respondenten zijn geen onderdeel van het ORPP, maar zijn alsnog geïnterviewd. Dit had te maken met hun kennis van circulaire bouw en beheer binnen de gemeente. Alle respondenten, inclusief relevante informatie, zijn te vinden in het respondentenoverzicht (zie Appendix 3). De geïnterviewden zijn niet bij naam genoemd om hun anonimiteit te waarborgen.

3.3 Operationalisatie

Operationalisatie dient als vertaling van de theoretische concepten naar de praktijk (Van Thiel, 2014, p. 43). De operationalisering van de concepten uit het conceptuele model wordt weergegeven in het operationalisatieschema (zie Tabel 3).

Tabel 3

Operationalisatieschema

<i>Concept</i>	<i>Dimensie</i>	<i>Definitie of subdimensie</i>	<i>Indicator</i>	<i>Context</i>
Institutionele logica	Lineaire logica	Lineaire instituties	• Voorspelbaarheid • Routinematige besluitvorming • Risicomijding • Standaardisatie • Efficiëntie • Kortetermijnvisie • Nieuwverworven materialen	
	Circulaire logica	Circulaire instituties	• Maximalisatie van ecologische en sociale waarde • Milieu beschermen • Minder en beter gebruik van hulpbronnen • Winst als het behalen van organisatiedoelstellingen • Langetermijnvisie	
Institutionele complexiteit		De mate waarin de lineaire en circulaire logica in aanraking komen	• Tegenstrijdigheden • Concurrentie	
Institutioneel werk (Lawrence & Suddaby, 2006)	Creërend institutioneel werk: doelgerichte acties (Lawrence et al., 2009)	Belangen-behartiging	Het mobiliseren top-down steun door middel van directe en doelbewust te overtuigingen	Pleiten en overtuigen bij besluitvormers voor circulaire alternatieven
		Definiëring	Verwoording, concretisering en afbakening van definities, nieuwe regels en doelen en	Vaststellen wat circulaire openbare ruimte inhouden in gemeentelijke richtlijnen en technische

		afbakening circulair
Bekleding	Formele opname van nieuwe instituties in procedures, functies en regels	Opnemen van circulaire principes in gemeentelijke kaders en documenten
Identiteiten construeren	Toekennen van bepaalde status aan organisatie of personen	Toe-eigenen van of streven naar bepaalde status of identiteit rondom circulariteit
Verandering in normatieve associaties	Vorming van banden en samenwerking tussen verschillende partijen	Circulair als 'goed' en 'wenselijk' zien
Construeren van normatieve netwerken	Opbouwen van netwerk rondom nieuwe institutie	Banden en samenwerking met andere overheden en partijen
Nabootsing	Overnemen van succesvolle instituties of praktijken van andere bestaande	Kopiëren van nieuwe werkwijzen zoals ontwikkelt door andere partij
Theoretisering	Formulering van categorieën en het beschrijven van oorzaak-gevolgrelaties	Circulaire processen vereisen inzicht in hoe acties en waarden in één fase van de keten gevolgen hebben in latere fasen
Opleiding	Kennisdeling over nieuwe instituties	Opleidingen en workshops over circulariteit en circulaire werkwijzen
Agency	Doelbewust handelen naar circulaire instituties	Onafhankelijk handelen van verwachte en gevestigde werkwijzen

3.4 Dataverwerking en analyse

Zowel de veldnotities als transcripten zijn verwerkt door te coderen met behulp van Atlas.ti. Deze codes dienden om relevante fragmenten uit de data te verzamelen, te clusteren en een waarde toe te kennen. Het kon hierbij gaan om fragmenten die theoretische betekenis hadden, regelmatig terugkeerden bij respondenten of niet terugkwamen in bestaande literatuur maar wel relevant waren volgens geïnterviewden (Bryman, 2016, p. 573).

Het codeerproces verliep in twee fasen: open en axiaal coderen. In het algemeen werd eerst open gecodeerd, waarbij de data werd opgedeeld in betekenisvolle stukken en een focus lag op wat er inhoudelijk werd gezegd. Vervolgens is axiaal gecodeerd waarbij categorieën zijn gemaakt en verbanden tussen de open codes zijn gelegd. Hierbij verschoof de focus van de inhoud naar het waarom, de context en de manier waarop geïnterviewden vragen hadden beantwoord (Van Thiel, 2014, p. 143–147). Hoewel de twee fasen over het algemeen in deze volgorde zijn doorlopen was er ook sprake van iteratie. Bovendien is de data op abductieve wijze verwerkt. Bij abductieve codering worden zowel codes uit de literatuur gebruikt als nieuwe codes (concepten) toegekend die niet uit de literatuur afkomstig zijn (Vila-Henninger, 2022). Dit had als doel om bestaande concepten uit de literatuur te verrijken met nieuwe inzichten die in de data aan het licht kwamen (Creswell en Creswell, 2022, p. 226). Na het codeerproces is een codeerschema opgesteld (zie Appendix 4).

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen, zijn meerdere strategieën toegepast die kenmerkend zijn voor kwalitatief onderzoek. In dit onderzoek is ingezet op langdurige dataverzameling, methodologische triangulatie en het expliciet reflecteren op de positie van de onderzoeker en de mogelijke invloed van haar subjectiviteit (Creswell & Creswell, 2022, p. 248).

De kwalitatieve observaties vonden plaats over een langere periode, wat bijdraagt aan de diepgang en betrouwbaarheid van de verzamelde data. Volgens Creswell en Creswell (2022, p. 248) is een onderzoeksduur van minimaal vier maanden wenselijk om tot valide bevindingen te komen, mits consistentie wordt gewaarborgd in zowel het onderwerp dat geobserveerd wordt als de locatie ervan. In dit onderzoek zijn de participerende observaties consequent uitgevoerd binnen dezelfde organisatie. Hoewel de observaties zich uitstrekten over de periode maart tot en met mei, en daarmee net onder de aanbevolen duur blijven, heeft de relatief beperkte tijdsperiode een mogelijke beperking gevormd voor de interne validiteit. Daarentegen is deze beperking gedeeltelijk ondervangen door het toepassen van datatriangulatie: naast observaties zijn ook interviews afgenomen. Het combineren van verschillende onderzoeksmethoden verhoogt niet alleen de validiteit, door het toetsen van bevindingen vanuit meerdere perspectieven, maar ook de betrouwbaarheid, doordat patronen uit verschillende methoden konden worden vergeleken en bevestigd.

Verder is aandacht besteed aan de rol van de onderzoeker als instrument binnen het kwalitatieve proces. Door expliciet te reflecteren op de eigen positie en mogelijke *bias* is geprobeerd om transparantie te bieden over interpretaties en invloeden, wat ten goede komt aan de validiteit van het onderzoek.

Hoofdstuk 4: Resultaten

De structuur van de resultatensectie volgt de indeling van de deelvragen. Per deelvraag worden de relevante bevindingen besproken.

4.1 Instituties en tegenstrijdigheden

In deze eerste paragraaf worden de bevindingen besproken die horen bij de vraag wat circulaire instituties zijn en hoe deze circulaire instituties tegenstrijdig zijn aan lineaire instituties.

In het beheer van de openbare ruimte zijn zowel circulaire als lineaire instituties geïdentificeerd, die respectievelijk de circulaire en lineaire logica vertegenwoordigen. Circulariteit wordt weliswaar steeds meer opgenomen in beleid en regelgeving volgens Respondent 1 en 10 (2025), maar bestaande, lineaire regels blijken diepgeworteld. De gevestigde lineaire instituties bevinden zich op verschillende plaatsen, onder meer in het streven naar lage kosten, efficiënte projectplanning, maar ook het voldoen aan esthetische wensen. In de volgende alinea's wordt toegelicht hoe op deze plaatsen de instituties tegenstrijdig zijn.

Wat regelmatig terugkomt is de nadruk op lage kosten door het inkopen van veel en goedkoop materiaal. Een uitspraak die het sentiment goed weerspiegelt komt van Respondent 7 (2025): “Overall is gewoon weinig geld. Het is knokken”. Lage inkoop- en projectkosten worden nog altijd als wenselijk gezien, maar blijken ook een belemmerende rol te spelen voor circulair beheer (veldnotities, 13 mei 2025). Een voorbeeld is de focus op lage aanschafkosten in de *total cost of ownership* (TCO). TCO omvat aanschafkosten, exploitatiekosten, onderhoudskosten, verwervingskosten en de restwaarde. Er bestaat wel degelijk een goed begrip van de noodzaak voor circulair beheer om kosten integraal te benaderen. En bovendien moet hiervoor gekeken worden naar de langetermijn. Toch blijft de praktijk vaak de nadruk leggen op aanschafkosten op de korte termijn; de aanschafprijs moet laag blijven. Dat wordt niet enkel als wenselijk ervaren, maar de gemeente is hier ook op gefixeerd (veldnotities, 13 mei 2025). Het merendeel van het werk binnen de gemeente wordt nog altijd afgerekend op basis van tijd en geld (veldnotities, 13 mei 2025).

Naast een alternatieve benadering van projectkosten vraagt circulair beheer om het herzien van de projectplanning (veldnotities, 10 maart 2025; 13 mei 2025). “Als je dus wilt gaan hergebruiken, dan moet je eigenlijk in elke processtap van een project dingen anders gaan doen

[...] dus iedereen in die keten moet op een andere manier gaan werken”, zo zegt Respondent 6 (2025).

Voor circulair beheer en het hergebruik van producten is een projectplanning nodig die ruimte biedt voor flexibiliteit in tijd, bijvoorbeeld als de levensduur van een asset of materiaal langer blijkt dan verwacht (veldnotities, 10 maart 2025; 13 mei 2025). Zoals een geïnterviewde opmerkt: “Als je echt heel veel wil hergebruiken, wordt het hele proces anders” (Respondent 1, 2025). Respondent 6 (2025) vertelt daarnaast:

“Een project wordt natuurlijk niet in mei bedacht en in juni uitgevoerd. Daar zit heel veel tijd tussen en dat bemoeilijkt de zaak. Dus je hebt heel veel flexibiliteit in een proces nodig. [H]et is moeilijk om een gedegen inschatting te maken van welke kwaliteit nog vrij komt en waar we die materialen voor kunnen inzetten, voor welke projecten wel of niet meer”.

In de huidige praktijk verlopen projecten echter grotendeels volgens een (standaard) vooraf vastgestelde planning. Een vaste projectplanning is een middel met efficiëntie en voorspelbaarheid als doel, wat relateert aan lineaire instituties (Sayed et al., 2017; Fred, 2020). Circulariteit komt momenteel pas later in de projectplanning, in de ontwerpfase, expliciet aan bod, bijvoorbeeld in de vraag om een project zo circulair mogelijk uit te voeren (veldnotities, 13 mei 2025). Deze late positionering van circulariteit bemoeilijkt echter de daadwerkelijke realisatie ervan. Om circulariteit effectief te kunnen integreren, is het noodzakelijk dat dit principe al in de initiatieffase van de projectplanning wordt meegenomen en uitgewerkt (veldnotities, 13 mei 2025).

Uit deze resultaten blijkt een tegenstrijdigheid in wat als wenselijk wordt ervaren; enerzijds spreekt de gemeente met haar circulaire doelstellingen uit circulair beheer als wenselijk te zien. Bovendien weten ambtenaren hoe aan te kijken tegen bijvoorbeeld de kostenbandering en projectplanning voor circulair beheer. Anderzijds blijft hierin de regel bestaan om de kosten zo laag mogelijk te willen houden en blijft de planning een standaard. Kostenbenadering en planning leiden daarom tot tegenstrijdigheden. Dit relateert aan het idee van verschillende *logics of appropriateness*, oftewel tegenstrijdige normatieve instituties (Scott, 2013, p. 74; Blanco, 2021). Daarnaast zorgt de afrekening van ambtenaren op tijd en geld, wat een zekere vorm van sanctie impliceert, ervoor dat de lineaire normatieve instituties worden ondersteund door regulerende lineaire instituties (Scott, 2013, p. 77).

Ook is gevonden dat circulair beheer wordt bemoeilijkt door regels die gaan over esthetiek. De Rotterdamse stijl, waaronder ook de bruggenfamilies, fungeren als kader voor wat als esthetisch wenselijk wordt gezien voor de Rotterdamse openbare ruimte en dient als blauwdruk voor projecten (veldnotities, 10 maart 2025). In Rotterdam hebben verschillende delen van de stad één soort brug liggen. Dit zorgt voor een bepaald aanzicht in de wijk of buurt. Het plaatsen van één soort brug in een bepaald gebied zorgt ook voor schaalvoordelen, zo vertelt Respondent 4 (2025). De esthetische regels grijpen hier in op de wenselijkheid van lage kosten. Respondent 4 (2025) stelt: “Wat het probleem is met de standaard, is dat die niet ingericht is op circulariteit”. Hierop aansluitend zegt Respondent 2 (2025) het volgende over circulair beheer en de Rotterdamse Stijl:

“Qua uitstraling, qua veiligheid, technische vereisten [...] dat gaat vaak toch wel voor denk ik. De kwaliteit en hoe het eruit ziet. En dat is ook logisch, want je hebt wel bepaalde verantwoordelijkheden als je een brug bouwt, dat die niet instort. [I]n de Rotterdamse Stijl staat wel een stukje over circulair, maar dat is heel algemeen en soms best in strijd met andere dingen die erin staan”.

Wat Respondent 2 (2025) omschrijft als “in strijd met” is een benaming voor de tegenstrijdigheden tussen een lineair en een circulair beheerproces.

Dit onderzoek heeft naast kostenminimalisatie en efficiëntie, zoals door Sayed et al. (2017), Fred (2020) en Renn en Klinke (2013) beschreven, esthetiek gevonden als lineaire institutie die ingrijpt op een andere lineaire institutie, namelijk het minimaliseren van projectkosten door schaalvoordelen (Scott, 2013, p. 77).

4.1.1 Overkoepelende analyse instituties en tegenstrijdigheden

De bevindingen hebben aan het licht gebracht wat circulaire instituties zijn binnen het beheerproces van de gemeente Rotterdam (zie Tabel 4) evenals hoe deze zich verhouden tot lineaire instituties en hoe dit tot tegenstrijdigheden leidt.

Tabel 4

Instituten voor circulair beheer door de gemeente Rotterdam

*Circulaire instituties*Holistische benadering van *total cost of ownership*

Langetermijnvisie

Flexibiliteit in het ontwerp

Flexibele projectplanning: eerdere positionering van circulariteit in projectplanning

Maximaliseren van hergebruikt materiaal

Hoewel winst voor circulair beheer moet worden gezien als het toewerken naar de circulaire doelstellingen van de gemeente (Laasch, 2018; Stubbs & Cocklin, 2008; Pache & Santos, 2013; Spieth et al., 2019), blijkt uit de resultaten dat winst echter vaak nog wordt uitgedrukt in lage kosten en hoe efficiënt een project wordt uitgevoerd. Lineaire normatieve en regulatieve instituties zitten dus diepgeworteld in de organisatie en vormen een belemmering voor circulair beheer. Dit leidt tot tegenstrijdigheden op het gebied van kostenbenadering, planning en esthetiek zo heeft dit onderzoek gevonden. Dit raakt aan de theorie van Besharov en Smith (2013) die stellen dat het in aanraking komen van tegenstrijdige instituties, die expressies zijn van verschillende logica's, leidt tot complexiteit in een organisatie.

4.2 Institutioneel werk

In deze paragraaf wordt het concept 'institutioneel werk'. Tijdens het onderzoek zijn verschillende vormen van institutioneel werk gevonden (zie Tabel 5). Eerst worden ze besproken in de context van de gemeente. Daarna wordt beschreven of en hoe het institutionele werk relateert aan de tegenstrijdigheden.

Tabel 5

Gevoonden vormen van creërend institutioneel werk

<i>Gevoonden</i>	<i>Minder vaak of niet gevoonden</i>
Construeren van normatieve netwerken	Identiteiten construeren
Bekleding	Opleiding
Nabootsing	
Definiëring	
Theoretisering	
Belangenbehartiging	
Verandering in normatieve associaties	

4.2.1 Normatieve netwerken

Uit de data blijken verschillende normatieve netwerken waarin circulariteit centraal staat. De netwerken bevinden zich veelal intern aan de gemeente. Op interorganisationeel niveau lijken de netwerken meer op een lidmaatschap dan op een opgesteld netwerk. Dit lidmaatschap kan bijvoorbeeld van een programma- of ontwikkelingsraad zijn (veldnotities, 3 maart 2025).

Voor een circulaire openbare ruimte zijn intern aan de gemeente, clusters Stadsbeheer en Stadsontwikkeling, verschillende netwerken opgericht. Zo bestaat er een speciale afdeling genaamd Rotterdam Circulair die de circulaire transitie moet aandrijven en monitoren. Daarbij zijn er drie transitieregisseurs aangewezen die op verschillende plekken in de organisatie een verlengstuk zijn van deze afdeling (veldnotities, 3 maart 2025). Ook is er met betrekking tot circulaire openbare ruimte een kernteam en een themagroep Circulair (Stadsbeheer en Stadsontwikkeling breed) (veldnotities, 3 maart 2025). Bij het Ingenieursbureau, een partner binnen de gemeente die zich bezighoudt met de techniek, het ontwerpen en realiseren van publieke infrastructuur, is er een groep die onderzoek doet naar duurzamere materialen en de impact daarvan op bijvoorbeeld het gebied van CO₂-uitstoot en milieu-impact (Respondent 2 & 7, 2025).

Opvallend is dat deze netwerken vaak een afgevaardigde van bijvoorbeeld een team of cluster bevatten. De netwerken bevinden zich in aparte overleggen of projectgroepen waarin circulair beheer nauwelijks wordt betwist. Respondent 10 (2025) zegt hierover: “Ik heb toch wel het idee dat [circulariteit] best wel een [...] *inner circle* woord is”. Ook Respondent 7 (2025) licht toe: “Je zit met allemaal mensen van dezelfde bloedgroep bij elkaar. Juist die zijn het er wel over eens, maar die lopen binnen hun eigen club natuurlijk pas echt tegen de muren op”. Ook Respondent 2 (2025) heeft het over de “bubbel” waarin circulair denken gedeeld wordt, maar wat nog te weinig doordringt tot de rest van de organisatie.

Waar Lawrence en Suddaby (2006, p. 224–225) normatieve netwerken als interorganisationeel zien, heeft dit onderzoek gevonden dat netwerken veelal intern aan de organisatie bestaan en fungeren als vehikel voor het normaliseren van circulair beheer in de rest van de organisatie. De netwerken blijken als bubbel of *inner circle* te functioneren, wat impliceert dat circulair beheer enkel nog voor een selecte groep een thema of doel is. De netwerken relateren aan de theorie van Greenwood et al. (2011), omdat binnen deze netwerken circulaire instituties

nauwelijks worden betwist terwijl dit nog weinig weerklank vindt de rest van de gemeentelijke organisatie. Hierdoor functioneren deze netwerken anders dan andere onderdelen van de organisatie. Greenwood et al. (2011) zien dit als gevolg van institutionele complexiteit.

4.2.2 Bekleding en nabootsing

Bekleding gebeurt door het formeel vastleggen van circulair beheer in beleid en regels, zoals Programma's van Eisen en assetmanagementplannen. Door circulaire uitgangspunten expliciet op te nemen in formele plannen, wordt geprobeerd de dagelijkse praktijk indirect te beïnvloeden. Respondent 1 (2025) vertelt:

“We hebben geprobeerd om te kijken van wat zijn haakjes binnen bestaande processen of producten die we hebben waar het in ieder geval een plek zou moeten krijgen. [Ik heb eigenlijk een Excel gemaakt [...] voor de nieuwe assetmanagementplannen [...] met als doel vooral om dat circulaire dus per asset te verwoorden. Vooral ook zodat in deze nieuwe assetmanagementplannen die invulling van circulariteit duidelijk wordt voor collega's ook”.

Dit citaat is een eerste voorbeeld waar bekleding relateert aan nabootsing, waarbij circulariteit wordt gekoppeld of een plek krijgt binnen bestaand beleid of bestaande kaders. Een tweede voorbeeld hiervan is de overweging met betrekking tot CO₂-beprijzing (veldnotities, 4 maart 2025). Het beprijzen relateert aan de grote focus op (lage) kosten. Ook Respondent 7 (2025) geeft aan dat hij circulariteit probeert te borgen door hier financiële consequenties aan te verbinden: “Denk zeker van wel, dat dit beleid kan slagen omdat het raakt aan dat sentiment van moeten financieren”.

Een derde voorbeeld van bekleding en nabootsing is de Rotterdamse Stijl 2.0 (veldnotities, 13 maart 2025) waarbij circulariteit en duurzaamheid meer een rol hebben gekregen binnen dit bestaande kader. Hierover zegt Respondent 2 (2025) echter: “In de Rotterdamse Stijl staat wel een stukje over circulair, maar dat is heel algemeen en soms best in strijd met andere dingen die erin staan”. Een vierde voorbeeld van nabootsing, wat hierop aansluit, heeft betrekking op het hergebruik van materialen. Hiervoor heeft de gemeente een eigen kader ontwikkeld: het afwegingskader. Het is een interne richtlijn die wordt gehanteerd voor het kunnen vaststellen of materialen nog herbruikbaar zijn (veldnotities, 18 april 2025). Respondent 6 (2025) licht toe: “De Rotterdamse Stijl is inderdaad leidend, maar daarvoor hebben we dus het afwegingskader gemaakt. Die wordt ook onderdeel van de Rotterdamse Stijl”. Het afwegingskader vormt een brug tussen bestaande eisen voor esthetiek en hergebruik als onderdeel van circulair beheer; het

stelt vast of hergebruikt materiaal kan voldoen aan de eisen van de Rotterdamse Stijl (Respondent 5 & 6, 2025; veldnotities, 18 april 2025).

Met bekleding en nabootsing worden regulerende, circulaire instituties gecreëerd, omdat deze vormen betrekking hebben op het formeel vastleggen en koppelen van circulariteit in beleid en bestaande, formele kaders (Lawrence & Suddaby, 2006, p. 222–223; Scott, 2013, p. 77). Dit werk vindt plaats op plekken waar de lineaire en circulaire instituties tegenstrijdig zijn, en vormt dus een concrete interventie voor circulariteit in een (van origine) lineair kader.

4.2.3 Definiëring en theoretisering

Er is ook sprake van definiëring als creërend institutioneel werk binnen de gemeente. Definiëring heeft deels betrekking op de verwoording van circulariteit. Vanuit de afdeling Rotterdam Circulair wordt circulariteit omschreven in vier termen: Minder, Beter, Langer en Opnieuw. Deze vier termen zijn een afgeleide van de R-ladder die ooit vanuit de Rijksoverheid is geïntroduceerd (veldnotities, 12 mei 2025). Respondent 1 en 2 (2025) geven echter aan dat deze definiëring nog te vaag is.

Definiëring gaat voor het andere deel over de ontwikkeling van eigen rekenmethodes en waarden voor circulariteit, zoals MKI-waarden of (vereiste) hoeveelheden CO₂-opslag en -uitstoot (Respondent 4, 2025). Door te definiëren worden barrières aan circulariteit gegeven. Dit gebeurt voornamelijk bij het Ingenieursbureau (Respondent 2 & 4, 2025). Wat betreft circulair inkopen van materiaal heeft de gemeente zelf Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) gemaakt (13 mei 2025). Respondent 4 (2025) ligt toe dat het valideren van het gebruik van een materiaal bij circulair beheer heel afhankelijk van wat er beschikbaar is en van het project. Al het hergebruikte materiaal verschilt, waardoor voortdurend nieuwe tests nodig zijn om opnieuw te meten en te bepalen wat dat betekent voor de rest van het ontwerp en de mate van circulariteit. Wat circulariteit is, is per project verschillend: “Je ijkt [...] telkens op het project dat je hebt” (Respondent 4, 2025).

Naast definiëring wordt ook theoretiserend institutioneel werk gedaan bij het Ingenieursbureau. Dat wil zeggen dat in kaart wordt gebracht welke implicaties keuzes, in bijvoorbeeld materiaal, hebben voor de levensduur, losmaakbaarheid en CO₂-opslag en -uitstoot (veldnotities, 6 mei 2025).

Definiërend institutioneel werk blijkt dus uit circulaire definities die concreet worden gemaakt, maar vindt ook, samen met theoretisering, plaats door circulariteit af te bakenen met numerieke waarden. Het leidt tot het creëren van cognitieve instituties of narratieven, omdat circulariteit daarmee betekenis en toepasbaarheid krijgt (Scott, 2013, p. 67; Blanco et al., 2021).

4.2.4 Belangenbehartiging en normatieve associaties

Belangenbehartiging is tevens een vorm van institutioneel werk die naar voren komt. Deze vorm houdt in dat ambtenaren binnen de gemeente pleiten voor circulair beheer bij besluitvormers als gevolg van het uitblijven van een harde eis voor circulair beheer van bovenaf. Circulair beheer wordt weliswaar opgenomen in ontwikkelagenda's, maar dit is nog te vrijblijvend (veldnotities, 6 maart 2025).

De term “lobbyen” wordt expliciet genoemd door Respondent 3, 4 en 7 (2025). Zij benadrukken dat, ondanks groeiende kennis over circulair beheer (bijvoorbeeld via pilots), er altijd een tweede stap nodig is: het overtuigen van besluitvormers. Respondent 3 (2025) zegt hierover: “Lobbyen. En blijven proberen de ruimte te zoeken en echt de kansen in het licht zetten, vooral ook met toekomstige projecten. En alles neerzetten als les”.

Respondent 4 (2025) merkt op dat de keuze voor circulair beheer “nog heel erg persoonsgebonden” is. Alleen door te lobbyen en “je kop uit te steken” (Respondent 4, 2025) ontstaat er soms ruimte voor circulariteit in projecten: “Iemand hogerop moet uiteindelijk gewoon zeggen van: ‘ja, laten we het doen’” (Respondent 4, 2025). Respondent 7 (2025) bevestigt dat dit soort belangenbehartiging nodig is zolang circulariteit niet vanuit hoger management of beleid als harde norm is vastgesteld:

“Maar het blijft als een soort roepende in de woestijn. Dat is nog wel heel erg afhankelijk van de mensen die betrokken zijn bij zo'n project. Als het niet van bovenaf wordt opgelegd, dan moet je het eigenlijk vanaf onderaf aanwakkeren en ervoor lobbyen. En dat is wat we veel proberen te doen”.

Respondent 8 (2025) voegt motivatie toe als noodzakelijk voor circulair beheer: “Omdat het nog geen *business as usual* is en geen snoeiharde opdracht nog is [...] hangt het ook wel af nog van interesse van mensen, dus intrinsieke motivatie om hier iets mee te doen”.

De uitspraken van respondenten impliceren dat het creëren van circulaire instituties op een opportunistische en conditionele wijze gebeurt, volgens Dahlmann en Grosvold (2017). Aan de

ene kant laten de resultaten zien dat ambtenaren wel in staat zijn tactisch in te spelen op kansen voor circulair beheer die zich voordoen, bijvoorbeeld door het neer te zetten als les. Dit duidt op opportunistisch creëren. Aan de andere kant zijn goedkeuring en steun van hogerop nog geen gegeven en dient hier actief voor te worden overtuigd, wat conditioneel creëren impliceert.

Belangenbehartiging houdt in veel gevallen verband met een veranderende normatieve associatie. Respondenten 6 en 7 geven aan circulair neer te zetten als de juiste of goede keuze als er afwegingen moeten worden gemaakt. Respondent 7 (2025) vertelt dat voor circulaire alternatieven “hij mensen continu moet masseren om de goede keuze te maken”. De uitspraak van Respondent 6 (2025) sluit hierop aan:

“We hebben niet voor niks de circulaire ambitie. We hebben een enorme CO₂-impact van al dat materiaal. Als je [...] alles toch nieuw wil doen, dan haal je gewoon al die doelstellingen niet. Tuurlijk is het een keuze, maar niet de keuze die je moet maken”.

Een uitspraak van Respondent 4 (2025) over overtuigen voor circulaire alternatieven houdt opvallend verband met lage kosten en risicomijding: “Je kunt vaak veel nieuwe dingen doen in de parkbruggen, omdat het minder kost. En de risico’s zijn lager als er wat fout gaat”. In dit citaat is een *window of opportunity* te herkennen voor het opportunistisch oprichten van circulaire instituties (Dahlmann & Grosvold, 2017).

4.2.5 Overkoepelende analyse institutioneel werk

Op basis van de voorgaande analyse blijkt dat binnen de gemeente Rotterdam diverse vormen van institutioneel werk terug te vinden zijn. In het verrichten van institutioneel werk stuiten ambtenaren op lineaire instituties die het oprichten van circulaire instituties moeilijk maken. Bekleding, nabootsing en belangenbehartiging worden ingezet op plekken, zoals bestaande kaders, beleid en besluitvorming, waar tegenstrijdigheden gelden, bijvoorbeeld met betrekking tot kostenbandering, esthetiek en risicomijding.

Het feit dat de gemeente Rotterdam nog weinig *top-down* aanstuurt op circulariteit maakt dat circulair beheer nog zeer persoonsgeboden is en dat daarom zelf de ruimte dient te worden gemaakt voor circulaire instituties door intrinsieke motivatie en te lobbyen bij besluitvormers. Dit impliceert bovendien dat het oprichten van circulaire instituties een keuze inhoudt en dat actoren een beroep moeten doen op hun agency om circulair instituties op te richten. Met de tegenstrijdige instituties die in kaart zijn gebracht in paragraaf 4.1 en het institutionele werk in

paragraaf 4.2 bevestigt dit onderzoek het idee van agency van DiMaggio (1988) voor institutioneel werk waarbij actoren onafhankelijk moeten zien te handelen van gevestigde instituties om deze enerzijds te ontwrichten, en anderzijds nieuwe instituties te creëren.

Overeenkomend met de theorie van Dahlmann en Grosvold (2017) over de verschillende manieren waarop creërend institutioneel werk eruit kan zien en afhangt van de institutionele context waarin actoren opereren, blijkt uit de resultaten dat binnen de gemeente Rotterdam voornamelijk sprake is van opportunistisch en conditioneel creërend institutioneel werk; respondenten geven aan dat het mogelijk is tactisch in te spelen op kansen die zich voordoen voor circulair beheer, maar voor de steun en goedkeuring hiervan moet altijd richting besluitvormers gelobbyd worden. De opportunistische en conditionele invulling van het institutioneel werk hangt samen met het uitblijven van circulaire regulerende instituties, oftewel beleid of wetgeving van bovenaf, zo blijkt uit de bevindingen. Tegelijkertijd laten de bevindingen zien dat van onderaf wordt geprobeerd deze regulerende instituties te creëren, via bekleding, nabootsing en belangenbehartiging.

Voortbouwend op bekleding, nabootsing en belangenbehartiging als institutioneel werk, is aan het licht gekomen dat aansluiting bij bestaande lineaire instituties wordt gezocht om zo vervolgens beter in te spelen op besluitvormers. Dit uit zich in het opnemen van circulariteit binnen bestaande beleidskaders, *pilots* met circulaire alternatieven in projecten met een lager risicoprofiel, en het oprichten van circulaire instituties die inspelen op het streven van de gemeente om kosten te beperken. Op basis hiervan kan voorzichtig worden gesteld dat zich een hybride vorm begint af te tekenen, waarin lineaire en circulaire instituties met elkaar vermengd raken als gevolg van het combineren van elementen uit zowel de lineaire als de circulaire logica (Hargrave & Van de Ven, 2009; Jarzabkowski et al., 2013; Reay & Hinings, 2009). Vooralsnog is er echter geen sprake van daadwerkelijke institutionalisering van circulaire praktijken binnen de gemeente Rotterdam, in de zin zoals gedefinieerd door Scott (1987). De waarde van circulair beheer wordt voornamelijk erkend binnen interne netwerken, maar vindt daarbuiten nog weinig weerklank.

4.2.5 Het Nieuwe Normaal en institutioneel werk

Ook is gekeken het perspectief van ambtenaren op de rol van HNN in de overgang naar circulair beheer. Uit de resultaten blijkt een opvallend gedeeld perspectief: HNN wordt beschouwd als waardevol.

“Circulair is voor veel mensen toch gewoon vaag. Het staat ook gewoon vaag beschreven in veel documenten. Dus even los van in welke mate je [HNN] ook echt toepast, denk ik zeker wel dat het als innovatie gezien moet worden” (Respondent 1, 2025).

Deze uitspraak benadrukt een bredere tendens: de waarde van HNN ligt vooral in de wijze waarop circulariteit wordt beschreven. Dit wordt ook duidelijk in de reflectie van Respondent 2 (2025) die aangeeft: “Dus niet per se in handelen maar wel in denken”. In de termen van Scott (2013, p. 67) betekent dit dat HNN helpt bij het creëren van cognitieve circulaire instituties of een circulair narratief (Blanco et al., 2021).

Wanneer de rol van HNN naast institutioneel werk worden gelegd, leidt dit tot verschillende invullingen. Respondenten die werken aan de bekleding en definiëring van circulariteit in bestaande kaders en beleid (managementplannen en circulaire paragrafen in beleidsdocumenten) geven aan het idee te hebben dat de conceptuele helderheid die HNN biedt hiervoor van waarde is.

“Ik ben duurzaamheidsadviseur dus vanuit mijn rol heb ik een goed beeld van wat een project circulair maakt, en ik denk met mij wel meer collega’s. Daar zijn we ook wel echt veel mee bezig. Maar ja, voor degenen die het vaag vinden [...] daarvoor kan het zeker nuttig zijn.” (Respondent 2, 2025)

In bovenstaand citaat wordt HNN neergezet als een cognitieve institutie of narratief dat helpt bij het realiseren van circulaire instituties buiten de eerder genoemde interne netwerken of bubbels. Het perspectief van Respondent 1 (2025) gaat daarentegen meer over het aanbrengen van een verdiepende laag in hetgeen dat nu over circulair beheer wordt geschreven met behulp van HNN:

“[D]ie indicatoren zouden een vervolgstap kunnen zijn op de beschrijvingen die we nu al hebben. [E]n we zoeken dus nog wel inderdaad naar die vervolgstap. En hoe gaan we dat dan concreet maken. [D]aar zou het een hele goede *tool* voor zijn”.

Ook in belangenbehartiging kan HNN een rol spelen, weliswaar met een andere invulling: “We hebben als gemeente Het Nieuwe Normaal ondertekend. [H]et Nieuwe Normaal zegt dat we dit moeten doen is misschien wel een handvat om eigenlijk onze eigen beslissing aan op te hangen en misschien ook wel kracht bij te zetten” (Respondent 6, 2025). Hierin schuilt juist het

perspectief dat HNN kan worden ingezet voor het creëren van een regulerende institutie of regel (Scott, 2013, p. 77; Blanco et al., 2021).

Toch zijn er ook kritische perspectieven. De soms technische uitwerking van de eenduidige taal, waarbij circulariteit in numerieke termen wordt afgekaderd, is moeilijk toepasbaar volgens Respondenten 2 en 4 (2025) vanwege “maatwerk”. Hiermee houdt HNN volgens hen onvoldoende rekening:

“En het is natuurlijk heel afhankelijk van het project. Wat circulair in die zin gaat betekenen. Dus daarom is het toepassen van zoiets als Het Nieuwe Normaal ook wel lastig. Ik vraag me dan af in hoeverre het rekening houdt met het maatwerk van projecten en de materialen die vrijkomen” (Respondent 4, 2025).

Een ander kritiekpunt, wat in verschillende interviews en de observaties naar boven is gekomen, zijn de randvoorwaarden voor het kunnen voldoen aan de prestaties van HNN en circulair beheer in het algemeen. Respondent 4 (2025) vraagt zich bijvoorbeeld af in hoeverre HNN “te buigen is naar iets dat binnen een overheidskader past”. Dit overheidskader houdt in dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor het organiseren en faciliteren van het gehele beheerproces (veldnotities, 27 maart 2025). De logistieke randvoorwaarden voor circulair beheer zijn cruciaal voor het bewerkstelligen ervan. Circulair beheer vereist fysieke ruimte, in de vorm van materialendepots, die dit mogelijk maken (veldnotities, 16 april 2025). De bestuurlijke uitdagingen en de strijd om de ruimte in Rotterdam die hiervoor boven in de organisatie gevoerd moet worden, zijn vaak benoemde factoren voor het daadwerkelijk kunnen doorgaan als ‘circulair’ naar de maatstaven van HNN (veldnotities, 16 april 2025). De institutionele context speelt dus wederom een rol waarbij *top-down* middelen en besluitvorming nodig zijn.

Hoofdstuk 5: Discussie en conclusie

5.1 Discussie

5.1.1 Bestaande literatuur

De concepten die gebruikt zijn voor de theoretische inbedding van dit onderzoek zijn teruggekomen in de resultaten zoals gepresenteerd in het conceptueel model. Als eerste zijn tegenstrijdige instituties gevonden die in het handelen van actoren tot concurrentie leiden. Dit bevestigt de theorie van Reay en Hinings (2009). Het begrip institutionele complexiteit van Besharov en Smith (2013) gaat daarom ook op voor de gemeente Rotterdam. Het uiteenzetten van de verschillende soorten instituties van Scott (2013) en Blanco et al. (2021) heeft ervoor gezorgd dat is achterhaald dat er hoofdzakelijk tegenstrijdigheid en concurrentie bestaan tussen verschillende *logics of appropriateness*.

Als tweede komt institutioneel werk in de beschreven vormen van Lawrence en Suddaby (2006, p. 221–228) grotendeels overeen met de manier waarop institutioneel werk zich binnen de gemeente Rotterdam manifesteert. Enkel de normatieve netwerken hebben een andere invulling dan verwacht. De bevindingen wijzen er namelijk op dat de normatieve netwerken meer weg hebben van interne netwerken dan van interorganisationale verbindingen. Dit leidt ertoe dat normatieve netwerken weinig gaan over institutioneel werk, en meer gaan over de beperkte doorwerking van circulair beheer naar de rest van de organisatie. Hiermee wordt invulling gegeven aan de theorie van Greenwood et al. (2011). De circulaire instituties binnen deze interne netwerken contrasteren met de rest van de organisatie, wat ertoe leidt dat deze netwerken op een andere wijze functioneren.

Als derde zijn bekleding en nabootsing geïdentificeerd als vormen van institutioneel werk die nauw met elkaar samenhangen, net zoals definiëring samenvalt met theoretisering en belangenbehartiging met normatieve associaties. Bij het analyseren van institutioneel werk droegen de theorieën van Scott (2013) en Blanco et al. (2021) wederom bij aan het identificeren van verschillende typen instituties die door middel van institutioneel werk worden gecreëerd. De belangrijkste bevinding hierbij is dat bekleding, nabootsing en belangenbehartiging zich richten op het creëren van regels, als reactie op het uitblijven van dergelijke instituties van bovenaf in de organisatie.

Als vierde vindt het creërend institutioneel werk binnen de gemeente Rotterdam voor circulaire instituties voornamelijk plaats op opportunistische en conditionele wijze. Deze bevinding geeft verdere invulling aan de institutionele context waarin het institutioneel werk plaatsvindt. Ook deze empirische bevinding toont aan dat er nog nauwelijks regulerende instituties of regels bestaan voor circulair beheer, en dat *top-down* aansturing sterk afhankelijk is van overtuiging van onderaf.

In dit onderzoek is de gemeentelijke organisatie benaderd aan de hand van het begrip ‘institutionele complexiteit’, oftewel als een plek waar meerdere institutionele logica’s bestaan. Echter, op basis van de bevindingen, kan worden gesuggereerd dat dit onvoldoende is voor een goede theoretische invulling van de organisatie.

Als vijfde bevestigen de bevindingen wat betreft de rol voor HNN bij institutioneel werk deels het argument van Coenen (2022) dat een eenduidige taal nodig is om op organisatieniveau bij te dragen aan het behalen van de circulaire doelstellingen. Uit de analyse is gebleken dat HNN voornamelijk als waardevol wordt gezien voor het creëren van een concrete circulaire cognitieve institutie of narratief buiten de interne netwerken waarin circulariteit nog onvoldoende onderdeel is van de denkkaders van actoren.

Als laatste is vastgesteld dat ambtenaren aan de hand van verschillend institutioneel werk verbinding zoeken met bestaande lineaire instituties bij het oprichten van circulaire instituties, hoofdzakelijk in het beïnvloeden van besluitvorming en beleid. Dit komt voort uit de weerstand waartegen zij aanlopen bij het creëren van circulaire instituties, vanwege regulerende lineaire instituties. Door een verzoening wordt alsnog geprobeerd bij te dragen aan het behalen van circulaire doelstellingen. Hierin worden de theorieën over institutioneel werk (Lawrence & Suddaby, 2006, p. 221–228), institutionele complexiteit (Dahmann & Grosvold, 2017) en de implicaties die de verhouding tussen deze twee concepten heeft voor de oprichting van circulaire instituties (Jarzabkowski et al., 2013; Reay & Hinings, 2009) met elkaar verbonden.

5.1.2 Methodologische limitaties

Het onderzoek kent een aantal limitaties in de methodologie. Ten eerste moet bij de interpretatie van de bevindingen worden meegenomen dat deze mede gevormd zijn door mijn perspectief als onderzoeker. Zowel de veldnotities als de analyse van de interviews zijn het resultaat van mijn subjectieve interpretaties, wat onvermijdelijk invloed heeft gehad op de manier waarop

patronen en betekenissen zijn herkend en geduid. Ten tweede heeft het onderzoek over de periode van drie maanden plaatsgevonden. In onderzoek naar institutioneel werk beslaat de onderzoeksduur vaak langer. Om tot beter onderbouwde en genuanceerdere uitspraken te komen over hoe institutioneel werk bijdraagt aan de totstandkoming van circulaire instituties, hoe deze instituties daadwerkelijk gestalte krijgen, en in hoeverre er sprake is van verzoening tussen bestaande en nieuwe instituties ten behoeve van circulair beheer, had het onderzoek idealiter over een langere periode moeten plaatsvinden. Ten derde zijn de interviews uitsluitend afgenomen bij ambtenaren die zich in hun dagelijkse werkzaamheden bezighouden met circulair beheer, om de onderzoeksvraag zo gericht mogelijk te kunnen beantwoorden. Uit de resultaten blijkt echter dat circulair beheer binnen cluster Stadsbeheer enkel speelt bij een selecte groep. Daarom zegt het onderzoek slechts in beperkte mate iets over de afdeling als geheel.

5.2 Conclusie

Dit alles zorgt voor de beantwoording van de onderzoeksvraag: *Hoe kan institutioneel werk zorgen voor de overgang van lineaire naar circulaire instituties binnen het beheerproces van de gemeente Rotterdam?*

In de overgang van een lineair naar circulair beheerproces binnen de gemeente Rotterdam worden verschillende vormen van institutioneel werk verricht. Dit werk wordt echter bemoeilijkt door het bestaan van diepgewortelde lineaire instituties, die de oprichting van circulaire instituties bemoeilijken.

In de manier waarop institutioneel werk zorgt voor de oprichting van circulaire instituties is de institutionele context gevonden als belangrijke variabele. De context maakt namelijk dat institutioneel werk voor circulaire instituties vaak gaat over het zoeken naar aanknopingspunten met lineaire instituties. Lineaire instituties blijken dusdanig geïnstitutionaliseerd, dat hetgeen wat met institutioneel werk tracht te worden bereikt gericht is op een verzoening tussen lineaire en circulaire instituties om zo alsnog circulair beheer te bewerkstellingen in de praktijk.

De rol van HNN in institutioneel werk ligt vooral bij het creëren van een cognitief denkkader of narratief, maar kan worden ingevuld als formeel kader fungeren om circulair beheer te legitimeren, oftevel een regulerende institutie.

Zowel voor circulair beheer in zijn geheel als voor het kunnen voldoen aan de standaarden van HNN zijn fysieke en bestuurlijke randvoorwaarden essentieel. Op basis van dit onderzoek kunnen deze randvoorwaarden worden geïnterpreteerd als de noodzaak voor besluitvorming vanuit hogerop in de gemeentelijke organisatie, zowel ten aanzien van circulair beheer als van het beschikbaar stellen van (fysieke) middelen om circulair beheer te realiseren.

5.3 Aanbevelingen

De discussie en conclusie leiden tot aanbevelingen. Ten eerste zou vervolgonderzoek de rol van de organisatie verder kunnen uitdiepen, bijvoorbeeld door nader in te gaan op *top-down* sturing in besluitvorming rondom circulair beheer bij institutioneel werk. Ten tweede kan vervolgonderzoek over een langere periode worden uitgevoerd om een nuance aan te brengen in hoe door middel van institutioneel werk circulaire instituties daadwerkelijke vorm aannemen, oftewel een longitudinaal onderzoek. Ten derde kan toekomstig onderzoek zich richten op een bredere groep ambtenaren bij het beantwoorden van de centrale vraag, zodat een vollediger beeld ontstaat van hoe circulair beheer binnen het gehele cluster Stadsbeheer wordt benaderd.

Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen ook praktische aanbevelingen worden gedaan die mogelijk kunnen bijdragen aan circulair beheer als de standaard. De gemeente Rotterdam heeft circulariteit geformuleerd in vier termen: Minder, Beter, Langer en Opnieuw. Hoewel deze termen een goed beeld geven van wat circulariteit is, blijven ze nog redelijk generiek, zeker voor beheer. De eerste aanbeveling is gericht op het verbeteren van de beperkte definiëring van 'circulair', zodat het een concreet begrip wordt voor niet alleen het selecte aantal ambtenaren dat hier nu mee vertrouwd is. Deze luidt dan ook om die tien indicatoren van HNN te scharen onder minstens een van de vier termen. In Tabel 6 is weergegeven op welke manier dit mogelijk gedaan zou kunnen worden.

Tabel 6

Koppeling HNN aan formulering circulariteit vanuit Rotterdam Circulair

Rotterdam Circulair: Minder, Beter, Langer en Opnieuw *Indicatoren Het Nieuwe Normaal-Infra raamwerk*

Minder	Materiaal-geboden CO ₂ -uitstoot
	Milieu- en klimaatimpact
	Herkomst materiaal
Beter	Milieu- en klimaatimpact
	Materiaal gebonden CO ₂ -opslag
	Herkomst materiaal
	Gezonde materialen
	Aanpasbaarheid functie
Opnieuw	Omgang restmateriaal (realisatie)
	Omgang restmateriaal (sloop)
	Losmaakbaarheid
	Hergebruikpotentie
Langer	

Uit Tabel 6 blijkt dan er nog geen handvatten worden geboden voor ‘Langer’ als een van de vier termen. Voor de gemeente betekent dit dat de beschikbare kennis over circulair beheer grotendeels is toegespitst op vervangingsopgaven, terwijl het beheer van de openbare ruimte een breder scala aan werkzaamheden omvat. Om tot een bredere kennisbasis te komen, luidt de tweede aanbeveling als volgt: HNN is een lerend raamwerk waarin ambassadeurs projecten kunnen aandragen ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling ervan. Door als gemeente Rotterdam verschillende circulaire beheerprocessen in te sturen, kan HNN van binnenuit worden beïnvloed en mogelijk verder worden gevormd tot een kader dat aansluit op uiteenlopende beheersprocessen.

Referenties

- Battilana J., D'Aunno T. (2009). Institutional work and the paradox of embedded agency. In Lawrence T. B., Suddaby R., Leca B. (Red.), *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations* (pp. 31–58). Cambridge University Press.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: Towards a theory of institutional entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, 3(1), 65–107. <https://doi.org/10.5465/19416520903053598>
- Besharov, M. L., & Smith, W. K. (2013). Multiple institutional logics in organizations: Explaining their varied nature and implications. *Academy Of Management Review*, 39(3), 364–381. <https://doi.org/10.5465/amr.2011.0431>
- Blanco, I., Lowndes, V., & Salazar, Y. (2021). Understanding institutional dynamics in participatory governance: how rules, practices and narratives combine to produce stability or diverge to create conditions for change. *Critical Policy Studies*, 16(2), 204–223. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1984265>
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Cirkelstad. (2024a). *Over Cirkelstad*. Geraadpleegd op 10 februari 2025, van <https://www.cirkelstad.nl/over-cirkelstad/>
- Cirkelstad. (2024b). *Het Nieuwe Normaal*. Geraadpleegd op 28 januari 2025, van <https://www.hetnieuwenormaal.nl/>
- Coenen, T. B. J. (2022). *Circulaire Infra: Hoe versnellen we de transitie?* [Praktijkversie PhD-onderzoek, Universiteit Twente]. https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/411389243/Praktijkversie_proefschrift_TomCoenen-Transitie_circulaire_infra.pdf
- Coenen, T. B. J., Visscher, K., & Volker, L. (2022). A systemic perspective on transition barriers to a circular infrastructure sector. *Construction Management and Economics*, 41(1), 22–43. <https://doi.org/10.1080/01446193.2022.2151024>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2022). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. SAGE Publications.
- Dahlmann, F., & Grosvold, J. (2017). Environmental managers and institutional work: Reconciling tensions of competing institutional logics. *Business Ethics Quarterly*, 27(2), 263–291. doi:10.1017/beq.2016.65
- DiMaggio, P.J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. Zucker (Red.), *Institutional patterns and organizations* (pp. 3–22). Ballinger.

- Ellen MacArthur Foundation. (z.d.). *Circular economy introduction*. Ellen MacArthur Foundation. Geraadpleegd op 29 januari 2025, van <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>
- Fred, M. (2019). Local government projectification in practice – a multiple institutional logic perspective. *Local Government Studies*, 46(3), 351–370. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1606799>
- Fuenfschilling, L., & Truffer, B. (2015). The interplay of institutions, actors and technologies in socio-technical systems — An analysis of transformations in the Australian urban water sector. *Technological Forecasting and Social Change*, 103, 298–312. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.11.023>
- Geels, F. W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. *Research Policy*, 33(6–7), 897–920. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2004.01.015>
- Gemeente Rotterdam. (z.d.-a). *Circulaire economie*. Geraadpleegd op 29 januari 2025, van <https://www.rotterdam.nl/circulaire-economie>
- Gemeente Rotterdam. (z.d.-b). *Gebiedskantoren*. Geraadpleegd op 26 juni 2025, van <https://www.rotterdam.nl/gebiedskantoren>.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317–371. <https://doi.org/10.1080/19416520.2011.590299>
- Hargrave, T. J., & Van de Ven, A. H. (2009). Institutional work as the creative embrace of contradiction. In *Cambridge University Press eBooks* (pp. 120–140). <https://doi.org/10.1017/cbo9780511596605.005>
- Heiskanen, E. (2002). The institutional logic of life cycle thinking. *Journal Of Cleaner Production*, 10(5), 427–437. [https://doi.org/10.1016/s0959-6526\(02\)00014-8](https://doi.org/10.1016/s0959-6526(02)00014-8)
- Jarzabkowski, P., Smets, M., Bednarek, R., Burke, G., & Spee, P. (2013). Institutional ambidexterity: Leveraging institutional complexity in practice. In M. Lounsbury, & E. Boxenbaum (Red.), *Institutional logics in action, part B* (pp. 37-61). Emerald Group Publishing Limited.
- Klein, N., Ramos, T., & Deutz, P. (2020). Circular economy practices and strategies in public sector organizations: An integrative review. *Sustainability*, 12(10), 4181. <https://doi.org/10.3390/su12104181>

- Laasch, O. (2018). Beyond the purely commercial business model: Organizational value logics and the heterogeneity of sustainability business models. *Long Range Planning*, 51(1), 158–183. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2017.09.002>
- Lawrence, T.B., Suddaby, R. & Leca, B. (2009). Introduction: Theorizing and studying institutional work. In T. B. Lawrence, R. Suddaby, & B. Leca (Red.), *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations* (pp. 1–27). Cambridge University Press.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Red.), *Handbook of organization studies* (2e editie) (pp. 215–254). SAGE Publications.
- Lehmann. (2010). Resource recovery and materials flow in the city: Zero waste and sustainable consumption as paradigms in urban development. *Sustainable Development Law & Policy*, 11(1), 28–38.
- Mhatre, P., Gedam, V., Unnikrishnan, S., & Verma, S. (2021). Circular economy in built environment – Literature review and theory development. *Journal Of Building Engineering*, 35, 101995. <https://doi.org/10.1016/j.job.2020.101995>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2024, 26 februari). *Nederland circulair in 2050*. Circulaire Economie | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 11 februari 2025, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2024, 22 augustus). *Klimaatbeleid*. Klimaatverandering | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid#:~:text=Om%20de%20doelen%20van%20het,geen%20broeikasgassen%20meer%20worden%20uitgestoten.>
- Olesson, E., Nenonen, S., & Newth, J. (2023). Enablers and barriers: The conflicting role of institutional logics in business model change for sustainability. *Organization & Environment*, 36(2), 228–252. <https://doi.org/10.1177/10860266231155210>
- Pache, A.C., & Santos, F. (2013). Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal*, 56(4), 972–1001. <https://doi.org/10.5465/amj.2011.0405>
- Reay, T., & Hinings, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization studies*, 30(6), 629–652.

- Renn, O., & Klinke, A. (2013). A framework of adaptive risk governance for urban planning. *Sustainability*, 5(5), 2036–2059. <https://doi.org/10.3390/su5052036>
- Sayed, M., Hendry, L. C., & Bell, M. Z. (2017). Institutional complexity and sustainable supply chain management practices. *Supply Chain Management An International Journal*, 22(6), 542–563. <https://doi.org/10.1108/scm-10-2016-0365>
- Scott, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493–511. <https://doi.org/10.2307/2392880>
- Scott, W. R. (2005). Institutional theory: Contributing to a theoretical research program.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage publications.
- Spieß, P., Schneider, S., Clauß, T., & Eichenberg, D. (2019). Value drivers of social businesses: A business model perspective. *Long Range Planning*, 52(3), 427–444. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2018.04.004>
- Stubbs, W., & Cocklin, C. (2008). Conceptualizing a “sustainability business model.” *Organization & Environment*, 21(2), 103–127. <https://doi.org/10.1177/1086026608318042>
- Thomas, G. (2011). A typology for the case study in social science following a review of definition, discourse, and structure. *Qualitative Inquiry*, 17(6), 511–521. <https://doi.org/10.1177/1077800411409884>
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958–1990. *American journal of Sociology*, 105(3), 801–843.
- Thornton, P., H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Red.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pp. 99–128). SAGE Publications.
- Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.
- Vila-Henninger, L., Dupuy, C., Van Ingelgom, V., Caprioli, M., Teuber, F., Pennetreau, D., Bussi, M., & Gall, C. L. (2022). Abductive coding: Theory building and qualitative (re)analysis. *Sociological Methods & Research*, 53(2), 968–1001. <https://doi.org/10.1177/00491241211067508>
- Zundel, M., Holt, R., & Cornelissen, J. (2013). Institutional work in the wire: An ethological investigation of flexibility in organizational adaptation. *Journal of Management Inquiry*, 22(1), 102–120.

Appendices

Appendix 1: Het Nieuwe Normaal

1.1. Indicatoren

Thema	Indicator	Doel
 Milieu-impact Beschermen van het milieu	Milieu- en klimaatimpact	Geeft inzicht in de totale milieu- en klimaatimpact over de gehele levensduur van het project, uitgedrukt in de Milieu Kosten Indicator (MKI) en uitstoot van broeikasgassen (CO ₂ -eq).
	Materiaalgebonden CO ₂ uitstoot	Geeft inzicht in de uitstoot van broeikasgassen (CO ₂ -eq) door realisatie van het project, veroorzaakt door de productie van materialen, onderdelen en materieel inzet.
	Materiaalgebonden CO ₂ opslag	Is de mate van vastgelegd CO ₂ in (biobased) bouwmaterialen, die daarmee onttrokken is aan de atmosfeer.
 Materiaalgebruik Beschermen van materiaalvoorraden en voorkomen van uitputting	Herkomst materiaal	Herkomst materialen gaat in op de totale hoeveelheid gebruikt materiaal, met onderscheid in oorsprong: primair (nieuw), secundair (gerecycled, hergebruikt) of biobased.
	Gezonde materialen	Gaat in op het aandeel toegepaste materialen in een project dat aantoonbaar niet-toxisch is.
	Omgang restmateriaal (realisatie)	Inzicht in de bestemming van restanten, tijdelijke werken en verpakkingsmateriaal tijdens realisatie.
	Omgang restmateriaal (sloop)	Inzicht in de toepassing van restmateriaal uit sloop van bestaande situatie (indien van toepassing).
 Waardebehoud Beschermen van bestaande waarde richting de toekomst	Aanpasbaarheid functie	Bepaalt de mate van aanpasbaarheid van de functie van een project tijdens de levensduur, bijvoorbeeld uitbreiding van bestaande functie of aanpassing naar andere functies.
	Losmaakbaarheid	Inzicht in de mate waarin producten, onderdelen en materialen onderling losmaakbaar zijn.
	Hergebruikpotentie	Geeft inzicht in de mate waarin producten, onderdelen of materialen aan het einde van hun levensduur hergebruikt of gerecycled (hoogwaardig, laagwaardig) kunnen worden.

1.2. Prestatieniveaus

Prestatieniveaus: HNN Infra 1.1										
Indicator	Cat.	Hoofd- en stroomwegen	Gebieds- ontsluitings- wegen	Inrichting openbare ruimte	Beweegbare bruggen	Vaste bruggen	Tunnels	Kademuren	Eenheid	Methode
Functionele eenheid (FE)		m ²	m ²	m ²	m ²	m ²	m ²	m		
Milieu-impact										
 Milieu- en klimaatimpact	S	≤ 0,25	≤ 0,17	≤ 0,12	≤ 19	≤ 3,5	≤ 12	8,49	GMK/FE/jaar	Bepalingsmethode milieuprestatie projecten (A-D)
	S	≤ 2,2	≤ 1,8	≤ 1,6	≤ 116	≤ 40	≤ 100	864	kg CO ₂ -eq/FE/jaar	Bepalingsmethode milieuprestatie projecten (A-D)
 Materiaalgebonden CO ₂ -uitstoot	I				-				kg CO ₂ -eq/FE	Bepalingsmethode milieuprestatie projecten (A1-A5)
 Materiaalgebonden CO ₂ -opslag	I		-	≥ 2750		-			ton CO ₂ -eq	Berekeningsmethode koolstof vastlegging hernieuwbare materialen
Materiaalgebruik										
 Herkomst materialen		≤ 1,1	≤ 0,57	≤ 0,78	≤ 17	≤ 8,5	≤ 11	-	ton/FE	Material Circularity Indicator (MCI), EllenMacArthur Foundation
	S	≥ 52%	≥ 62%	≥ 57%	≥ 34%	≥ 46%	≥ 3%	-	massa% niet-primair	
 Gezonde materialen	B			-				-	-	Kwalitatieve inzichten
 Omgang restmateriaal (sloop)	B			-				-	% massa	Inventarisatie materiaalstromen & aantoonbare afspraken
 Omgang restmateriaal (realisatie)	B			-				-	% massa	Inventarisatie materiaalstromen & aantoonbare afspraken
Waardebehoud										
 Aanpasbaarheid functie	B			Kwalitatieve inzichten				-	-	
 Losmaakbaarheid	I			-				-	%	Losmaakbaarheidsindex GIWW
 Hergebruikpotentie	I	100%	100%	≥ 91%	≥ 85%	≥ 86%	-	-	% massa niet-stort of verbranding	CB'22 Leidraad Meten van Circulariteit versie 2.0

De tabel met prestatieniveaus laat zien voor welke indicatoren er prestatieniveaus beschikbaar zijn, in welke eenheden deze worden uitgedrukt en welke methode daarvoor gebruikt kan worden. Voor alle indicatoren geldt dat ook kwalitatieve inzichten relevant zijn om circular werken te versnellen. Nog niet alle projectsoorten zijn voor alle kwantitatieve indicatoren van data voorzien, door beperkte databeschikbaarheid. Enkele indicatoren hebben (nog) geen methode en bieden dus alleen kwalitatieve inzichten. Ten slotte is met groen aangegeven voor welke projectsoorten een indicator relevant is en grijze velden geven aan dat er beperkte relevantie is om te sturen op deze indicator.

Appendix 2: Topic list

Introductie

1. Voorstellen en toelichting doel onderzoek.
2. Uitleg stage en afstudeeronderzoek.
3. Uitleg over vertrouwelijkheid en toestemming voor opname.

Positie en context

1. Wat is uw functie binnen de gemeente?
2. Hoe komt circulariteit terug in uw functie?

Instituten en complexiteit

Doel: Inzicht in conflict tussen instituten.

1. Welke spanningen of uitdagingen ziet u op het gebied van circulair beheer bij de gemeente?
2. Wordt volgens u circulair bouwen al breed gedragen? Waarom wel of niet?

Institutioneel werk en organisatie

Doel: Doorgronden welke vormen van institutioneel werk worden verricht.

1. Wat doet u om circulair beheer de standaard te maken?
2. Wat doet u om circulair mogelijk en breder gedragen te krijgen binnen de gemeente?
3. Hoe gaat u om met uitdagingen of barrières hierin?

Perspectief op HNN

Doel: Inzicht krijgen in hoe HNN wordt gezien in relatie tot institutioneel werk.

1. Hoe bekend bent u met Het Nieuwe Normaal?
2. Wat vindt u van HNN voor circulaire bouwen?
3. In hoeverre ziet u Het Nieuwe Normaal wel of niet als een hulpmiddel voor uw werk?
 - a. Waarom?

Reflectie op HNN en circulaire doelen

Doel: Metareflectie op HNN

1. Hoe vindt u dan Het Nieuwe Normaal zich verhoudt tot andere circulaire programma's en de circulaire doelen?
2. Wat vindt u dan Het Nieuwe Normaal zich verhoudt tot de gemeente als context waarbinnen het gebruikt dient te worden?

Afsluiting

1. Wilt u nog andere dingen kwijt over dit onderwerp?
2. Heeft u nog vragen?
3. Bedankt voor uw tijd en input.

Appendix 3: Respondentenoverzicht interviews

<i>Respondent</i>	<i>Afdeling</i>	<i>ORPP</i>	<i>Functie</i>	<i>Plaats</i>	<i>Duur</i>
Respondent 1	Stadsbeheer	Scope- en initiatieffase	Adviseur	De Rotterdam	50 min.

Respondent 2	Stadsontwikkeling	Projectvormingsfase	Adviseur Ingenieursbureau	De Rotterdam	50 min.
Respondent 3	Stadsontwikkeling	-	Adviseur	De Rotterdam	45 min.
Respondent 4	Stadsontwikkeling	Projectvormingsfase	Ingenieursbureau	Microsoft Teams	50 min.
Respondent 5	Stadsbeheer	Scope- en initiatieffase	Beheerder	Microsoft Teams	30 min.
Respondent 6	Stadsbeheer	Initiatief- en realisatieffase	Adviseur	Microsoft Teams	35 min.
Respondent 7	Stadsontwikkeling	-	Adviseur Ingenieursbureau	De Rotterdam	45 min.
Respondent 8	Stadsbeheer	Scope- en initiatieffase	Beheerder	De Rotterdam	45 min.
Respondent 9	Stadsbeheer	Initiatieffase	Programma- manager	Microsoft Teams	30 min.
Respondent 10	Stadsbeheer	Scope- en initiatieffase	Assetmanager	Microsoft Teams	30 min.

Appendix 4: Codeerschema

		<i>Code</i>	<i>Codegroep</i>
Holistisch	Kostenbenadering	Circulaire instituties	Institutionele logica
Lange termijn	Projectplanning		
Flexibiliteit	Bubbels		
Fragmentatie en maatwerk	Borging circulair gemeente		
Ambities en doelen	Kostenbenadering	Lineaire instituties	
Regels en beleid			
Lage kosten			

Aanschafkosten Vaste planning Efficiëntie	Projectplanning		
	Risicomijding		
	Esthetiek		
	Nieuw materiaal		
	Levensduur materiaal	Conflict	
	Kostenbenadering		
	Projectplanning		
	Funcities en afdelingen	Organisatie	
	Depotruimte		
	Behoeften		
Lobby	Belangenbehartiging	Creëren	Institutioneel werk
	Definiëring		
	Bekleding		
	Construeren Identiteiten		
	Normatieve associaties		
Intern Extern	Normatief netwerk		
	Nabootsing		
	Theoretisering		
	Opleiding		
	Enthousiasme	Institutioneel ondernemerschap	
	Interesse		
	Doelgericht		
	Persoonsgebonden		
	Taal (indicatoren)	Innovatie	Het Nieuwe Normaal
	Technische afbakening (prestatieniveaus)		
Fragmentatie en maatwerk	Vaag naar concreet	Perspectief	
	Onduidelijkheid		
	Behoeften		