

# Borging van klimaatbeleid in de gemeentelijke organisatie

Een systemische aanpak

## ■ Inleiding

Klimaatverbond Nederland werkt, onder andere samen met VNG, aan het verduurzamen van bedrijfsvoering van gemeenten, waterschappen en provincies. Een stevig onderwerp want alleen al de voorbeeldrol van deze overheden vraagt minimaal een concrete CO<sub>2</sub>-reductie in de bedrijfsvoering van deze organisaties. En het gaat dan om veel meer dan de eigen gebouwen of openbare verlichting. Het gaat ook om wegenonderhoud, de bouw van bruggen en viaducten, het onderhoud van het groen en veel andere zaken die via 'inkoop' door derden worden uitgevoerd. In contact met de belangrijkste spelers uit het veld, zoals bestuurders, ambtenaren en opdrachtnemers, blijkt wel dat deze opgave complex is. Niet alleen omdat het instrumentarium (zoals interne CO<sub>2</sub>-beprijzing of regels voor maatschappelijk verantwoord inkopen) veel werk vraagt. Vooral omdat er over het onderwerp MVI of duurzaamheid in de organisatie nog onvoldoende vanuit gezamenlijk eigenaarschap wordt samengewerkt. Samen met Inge Knoope, deskundig op het gebied van maatschappelijke opstellingen, en betrokken ambtenaren uit het veld hebben we de systeemopstelling uitgevoerd om te onderzoeken welke belemmeringen in de praktijk nu werkelijk een hoofdrol spelen. Een methode die voor een werkveld met veel harde cijfers en doelen 'zacht' lijkt, maar die scherp in beeld brengt wat nodig kan zijn om werkelijke doorbraken te bereiken.

## ■ Waarom borging?

Het bedenken van slimme instrumenten voor goede afwegingen alleen is niet voldoende. We willen een bestuurder aanspreken op concrete resultaten; afdelingshoofden willen een concrete opdracht krijgen om CO<sub>2</sub> te besparen; een mechanisme is nodig om bij te sturen als dit onvoldoende gebeurt; gemeenteraden, algemeen besturen en Provinciale Staten willen hun

bestuurders kunnen aanspreken als de snelheid of de doorwerking onvoldoende is. Zo zal het beleid concreet tot uitvoering leiden.

## ■ Aanpak

Over borging van beleid is veel geschreven. De praktijk blijkt weerbarstig. Bouwend Nederland meldde in haar factsheet Duurzaam Inkopen dat in aanbestedingen in de bouw, wegen en kunstwerken de prijs bijna allesbepalend is; waarom blijven overheden als belangrijke speler achter in het bereiken van resultaten van hun eigen klimaatambities? Waarom slagen al die hardwerkende en vaak ook toegewijde professionals er onvoldoende in om een daadwerkelijk verschil te maken in CO<sub>2</sub>-reductie binnen hun organisatie en in uitvraag van producten en diensten buiten hun organisatie?

Die vraag staat centraal in ons onderzoek naar borging. We zijn op zoek gegaan naar het gedrag van en het gedrag binnen het systeem 'gemeentelijke organisatie'. Hoe gedraagt dit systeem zich als het gaat om klimaatdoelen? Niet vanuit het falen van personen of groepen mensen, wel vanuit de erkenning dat dit systeem 'organisatie' een eigen historie, een eigen dynamiek en een eigen beweging kent. Een beweging die zich niet laat temmen door algemene sturingslijnen en verantwoordelijkheden.

In november heeft het Klimaatverbond een workshop georganiseerd met zeven deelnemers, werkzaam binnen een gemeentelijke organisatie en actief op het gebied van klimaat, circulaire economie, inkoop en MVI. Met hen zijn wij het onderzoek naar borging gestart. Gevraagd naar hun persoonlijke ervaring met borging vanuit hun rol, kwamen deelnemers met de volgende vragen:

- Hoe kan ik invloed uitoefenen op de borging en het eigenaarschap van de klimaatambities zonder macht of mandaat?
- Hoe kan ik bestuurders succesvol aanspreken op hun verantwoordelijkheid?

- Hoe krijg ik klimaat en CO<sub>2</sub>-reductie op een zinvolle manier op de agenda bij bestuurders? Zijn er koppelkansen?
- Inkoop is een belangrijke speler in de klimaatambities, wie vertelt mij wat en hoe ik duurzaam moet inkopen? Ik werk met drie wethouders met hun eigen portefeuille en daarin verschillen de belangen nogal eens
- Hoe kunnen we het denken in systemen verankeren in een begrijpelijke taal
- We werken vanuit hokjes, maar er is sturing nodig die niet past binnen de hokjes. Hoe kan ik daarin sturen vanuit mijn rol?
- We willen zoveel maar denken te weinig na over de wijze waarop we dat moeten gaan doen

## ■ Systemisch denken

Binnen het systemisch denken wordt een organisatie beschouwd als een sociaal geheel. Een dergelijk geheel bestaat uit onderling afhankelijke en elkaar continu beïnvloedende onderdelen, die op een bepaalde manier geordend zijn. Elk systeem verkeert in een dynamisch evenwicht. Dat wil zeggen; het evenwicht is beweeglijk en herstelt zichzelf. Zo is er tegelijkertijd behoud van samenhang én ontwikkeling mogelijk. De systeemkrachten werken door mensen heen. Wanneer zich verstoringen in het evenwicht voordoen, komt het hele systeem in beweging: menselijke gedragingen, emoties of meningen zijn soms door de systeemdynamiek gestuurde uitingen, die ontstaan doordat het evenwicht zich wil herstellen. Deze (vaak onzichtbare) beweging wordt de systeemdynamiek genoemd. Deze dynamieken kunnen ook zorgen voor verstrikkingen en knelpunten in het systeem, waardoor deze niet meer optimaal werkt. De organisatieopstelling legt deze onzichtbare verstoringen bloot en geeft een beeld van mogelijke oplossingen.

Een organisatieopstelling is een ruimtelijke weergave van een organisatie, waarin medewerkers, afdelingen, doelen en andere factoren (vertegenwoordigd door 'representanten') in de ruimte worden opgesteld in verhouding tot elkaar. Deze weergave (het opstellen zelf) gebeurt door de vraaginbrenger; onder begeleiding van een begeleider. De begeleider gaat met de opgestelde representanten aan de slag om inzicht te krijgen in de dynamiek van dit systeem om te kijken waar de beweging zit. Dit gebeurt in een aantal stappen.

1. Op aanwijzingen van de begeleider gaat de vraaginbrenger een ruimtelijke weergave van de verhoudingen maken door representanten een plek te geven in de ruimte. De vraaginbrenger kiest ook een plaatsvervanger voor zichzelf en blijft na het opstellen van de elementen aan de zijkant zitten om, afstand houdend, te kunnen bezien wat er gebeurt.
2. Er staat zo een tableau vivant, een groep die iets uitbeeldt, dat achterliggende kanten van het vraagstuk laat zien, doordat de begeleider de opgestelde representanten (rollen en factoren) ondervraagt over hun gevoelens en houdingen ten opzichte van elkaar en de omstandigheden. De patronen die leiden tot stremmingen en ondoelmatigheden in de ordening komen daarmee aan het licht. Hierdoor worden oplossingsrichtingen zichtbaar die eerder verscholen bleven
3. De begeleider brengt herordening aan in het opgestelde systeem waarmee oplossingsrichtingen getoetst kunnen worden en geprobeerd kan worden om het systeem weer in een evenwicht terug te brengen. Oplossingen kunnen worden gevonden in herstel van plek, volgorde en balans.
4. De vraaginbrenger geeft terug wat hij of zij herkent in de opstelling.

## ■ De vraag in de opstelling

De centrale vraag vanuit de casus was:

De gemeente heeft een duurzaamheidsambitie maar slaagt er onvoldoende in om dit ook zelf op te pakken vanuit een voorbeeldrol. Er zijn veel losstaande (individuele) initiatieven van vanuit verschillende rollen maar hierin missen we de verbinding met een hoger, gedragen doel. Vanuit mijn rol ben ik veel bezig met verbinden; zowel ambtelijk als bestuurlijk. Hoe ga ik vanuit mijn rol om met weerstand die ik daarbij tegen kom?

De volgende factoren en actoren werden als representanten opgesteld:

- Klimaatdoelen
- Projectleider
- Bestuurlijke krachten
- Resources/capaciteit
- Historie
- Weerstand
- Hulpbronnen

## ■ Bevindingen uit de organisatie opstelling

De factor '*Klimaatdoelen*', hoe centraal ook in de opstelling, heeft geen duidelijke verbinding met de andere elementen in de ruimte. Sterker nog, de deelnemers in de opstelling lijken zich eerder af te wenden en af te zonderen van het geheel. Hieruit spreekt een sterk gevoel van onveiligheid in relatie tot het gehele systeem. De representanten laten zien dat er een behoefte is aan onafhankelijkheid en autonomie in de afzonderlijke factoren. Het systeem is dan ook in hoge mate gefragmenteerd.

De *projectleider* acteert vanuit een duidelijk perspectief op de (externe) opgave. De oriëntatie op andere factoren, zoals historie, weerstand en bestuurlijke krachten is beperkt. Een duidelijke opdrachtgever is niet in beeld. Hij lijkt te acteren vanuit een 'handelingsverlegenheid'; er zijn weinig aanknopingspunten in het systeem waarop hij zich kan oriënteren of zijn

handelingsperspectief kan ontwikkelen. Pas als hij een relatie legt met de historie kan hij de intelligentie van de weerstand erkennen; er is angst en onzekerheid over een recente reorganisatie. De vanuit zijn rol beperkte invloed kan echter niet werkelijk worden gecompenseerd met wilskracht of instrumentarium. Er spreekt een zekere machteloosheid uit om het systeem in samenhang te laten werken aan de nieuwe eisen.

De *bestuurder* staat in de opstelling op enige afstand van de organisatie, staat achter de klimaatdoelen en weet niet goed wat te doen. Het is helder dat de bestuurder een beroep wil doen op hulpbronnen voor hij, samen met de klimaatdoelen, ook daadwerkelijk wil bewegen richting de projectleider (die dat graag wil, hij heeft de bestuurder nodig) en zich wil verbinden aan de opgave. De bestuurder neemt geen leiding, en geeft geen richting.

De *capaciteit en resources* dragen opvallend weinig bij aan de beweging in het systeem zolang de andere factoren, zoals historie en weerstand, nog niet 'in beeld' zijn. Deze factor staat ver weg van alles en voelt geen enkele neiging om te bewegen. Verrassend genoeg blijft dat zo. Deze factor heeft nog geen invloed op de wijze waarop wordt gewerkt aan de opgave. Capaciteit en resources blijven vooralsnog buiten beeld als het gaat om de oplossingen.

### *Historie en weerstand*

Historie staat 'aan de buitenkant' en is weinig verbonden met de opgave. Weerstand is niet zichtbaar en draagt pas bij aan de opgave als historie onder ogen is gezien. Dan blijkt weerstand een intelligentie te kunnen bijdragen aan de opgave.

### *Hulpbronnen*

Hulpbronnen waren aanwezig als verbinder, maar door niemand aangenomen.

## ■ Wat zegt ons dit over borging?

De dynamiek in een systeem is sterk en onttrekt zich deels aan de bestaande organisatiestructuur. Andere factoren –historie, opdrachtgeverschap, weerstand– spelen een belangrijke rol in deze dynamiek en zullen dit blijven doen totdat ze worden geadresseerd en erkend.

Een projectleider zonder duidelijke opdrachtgever, bestuurlijk of ambtelijk, kan nooit verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de klimaatdoelen, al voelt hij dat wel en zet hij zich daar vol voor in. Het systeem met alle onderstromen en eigen wijsheid is te complex. Het werken aan verbinding in de organisatie vraagt ook erkenning van de onderstroom en erkenning van de intelligentie daarvan.

Vanuit de traditionele kolommen (wegen, facilitair, financiën) is loyaliteit aan de eigen thuisbasis (hechting aan de eigen groep of afdeling) sterk en bepalend voor dat waar mensen voor opkomen en ambitie in ervaren. Duurzaamheid of klimaat heeft vaak geen thuisbasis in de organisatie. Dat is niet verrassend; het is een nieuwe uitdaging die dwars door alle levensgebieden heen speelt. Sommigen voelen zich persoonlijk eigenaar. Sommigen helemaal niet. Het is een uitdaging die de kolommen overstijgt en doorsnijdt. Het is daarom vaak een programma (duurzaamheid, MVI, circulair) dat dwars door de kolommen georganiseerd wordt. Daarmee ontbreekt een gevoel van 'community'. De wil om aan het geheel bij te dragen is gekoppeld aan het gevoel in het geheel een plek te kunnen innemen. Anders is er onvoldoende ruimte voor identiteit en bestaansrecht van een bijdrage aan de gezamenlijke opgave. Het ontbreken van een 'thuisbasis' creëert 'ambitieverlies', zoals een van de deelnemers dat noemt.

In het werken aan de klimaatopgave zijn vaak mensen actief die werken vanuit een sterk gevoel van verantwoordelijkheid (en daarin vaak vastlopen) of mensen die werken vanuit een gevoel van onafhankelijkheid (en daarin vervreemden van de organisatie). Er moet een plek zijn waarin op basis van de verbindende opdracht rondom duurzaamheid een professional zich gezien voelt, zich kwetsbaar kan opstellen, kan falen, en successen kan vieren.

Inkoop heeft een belangrijke rol maar ervaart onvoldoende helderheid over wat er van ze wordt verwacht in het werken aan de klimaatambitie.

Er is veel onmacht in het systeem als het gaat om werkelijke sturing op duurzaamheid. Bij gebrek aan een helder opdrachtgeverschap (bestuurlijk en gedragen door een sterke ambtelijke opdrachtgever) is er veel stagnatie en energieverlies. Losse initiatieven, ontstaan uit een gebrekkige verbinding met een gezamenlijk hoger doel, worden onafhankelijk en komen los te staan. Succesvolle pilots zonder opschaling, experimenten zonder verbinding met de leerbehoefte van de organisatie in het werken aan de klimaatdoelen.

Binnen dit systeem is een ander soort interventie nodig, een waarin positieve waarden en trots centraal staan. Veiligheid ontstaat in de community die onderling samenspel mogelijk maakt tussen mensen die zich verbinden aan de opgave.

Tijdens deze workshop werd gebruikt gemaakt van een ondersteunend model:

|              |                                                                                                               |                                                                                                                         |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Geven</b> | Wie Verantwoordelijkheid moet nemen wordt meestal ook verondersteld iets te moeten geven aan zijn omgeving.   | Wie Eigenaarschap voelt heeft meestal zelf een besef over welke bijdrage hij of zij wil leveren.                        |
|              | Wie tot Gehoorzaamheid is gedwongen zal doorgaans de realiteit onder ogen moeten zien en aannemen hoe het is. | Wie zich Onafhankelijk opstelt wil nogal eens voor zijn belangen opkomen en eruit halen wat er voor hem of haar in zit. |
|              | <b>Moeten</b>                                                                                                 | <b>Willen</b>                                                                                                           |

Een ondersteunend model is het ontwikkelingskwadrant van Inge Knoope. Het laat zien hoe de volwassen relatie tussen individu en collectief een voorwaarde is voor een transitie met iedereen. In het kwadrant zetten we de individuele ontwikkeling af tegen collectieve ontwikkeling om te zien hoe die twee in samenspel kunnen uitmonden in schijnbaar individuele keuzes tot bepaald gedrag.

Als eenvoudig kenmerk van individuele ontwikkeling is gekozen voor de reis van 'moeten' naar 'willen'. Wie onvolwassen, jong, lager geplaatst of zwak is, zal minder in de melk te brokkelen hebben en aan een aantal zaken moeten gehoorzamen. Wie volgroeid, hogerop en gezond is, zal meer vanuit een eigen wil kunnen sturen. Wie jong is moet van zijn moeder zijn rommel opruimen. Wie volwassen is wil zelf voor zijn persoonlijke hygiëne zorgen. Dergelijke ontwikkelingen zijn relatief. Wie bijvoorbeeld nog ouder wordt, of om een andere reden zwakker wordt, zal daardoor de eigen wil weer moeten laten varen en terugvallen op wat er moet gebeuren.

Het eenvoudige kenmerken van collectieve ontwikkeling is hier uitgedrukt als een reis van 'nemen' naar 'geven'. Een beginnende, jonge of zwakke groep of organisaties zal veel investering vragen. Mensen zullen daarbinnen krachten en hulpbronnen tot zich nemen. Een rijpe, volgroeide en gezonde groep of organisatie heeft veel te bieden en verschaft krachten aan haar deelnemers en omgeving. Ook daarin kan een terugloop van ontwikkeling plaatsvinden bij een zwakker functioneren door een of andere hindernis.

Het kwadrant maakt zichtbaar in welke verhouding mensen staan met hun omgeving door de invloed van beide gelijktijdige ontwikkel-lijnen.

De ontwikkelcurve gaat van linksonder -gehoorzaamheid, doen wat er van me wordt gevraagd- naar rechtsboven -werkelijk willen verbinden met doelen en een bijdrage leveren vanuit intrinsieke motivatie.