

Borging van klimaatbeleid in de provinciale organisatie

Een systemische verkenning





Inleiding

Klimaatverbond Nederland werkt, onder andere samen met IPO, aan het verduurzamen van bedrijfsvoering van gemeenten, waterschappen en provincies. Vanuit de voorbeeldrol van deze overheden betekent dit onder andere een opgave van CO₂-reductie in de bedrijfsvoering van deze organisaties. 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 veel werk vraagt. Vooral blijkt dat er over het onderwerp MVI (maatschappelijk verantwoord inkopen) of duurzaamheid in de organisatie nog onvoldoende vanuit gezamenlijk eigenaarschap wordt samengewerkt. Gezien de toenemende urgentie van de klimaatopgave onderzoeken wij hoe de impact van de provincies in hun bijdrage aan CO₂-reductie kan worden versterkt, en wat dat betekent voor de borging van klimaatbeleid binnen en in samenwerking met de provinciale organisatie.

In januari en februari heeft Klimaatverbond gesproken met vijf gedeputeerden uit vier verschillende provincies. Met hen zijn wij het onderzoek naar borging gestart. In dit verslag worden de resultaten van de gesprekken samengebracht en geaggregeerd tot een beperkt aantal gemeenschappelijke elementen. Binnen de afzonderlijke gesprekken werden ook wel verschillen zichtbaar in de werkwijze binnen verschillende provincies en de relatie tot de klimaatopgave. Deze verschillen worden in deze rapportage niet verder uitgediept.

Gesprekken hebben plaatsgevonden met:

- *Mevr. F. Gräper*, gedeputeerde in de provincie Groningen
- *Mevr. N. Homan*, gedeputeerde in de provincie Groningen
- *De heer C. Bijl*, gedeputeerde in de provincie Drenthe
- *Mevr. A. Spierings*, gedeputeerde in de provincie Noord-Brabant
- *Mevr. Z. Pels*, gedeputeerde in de provincie Noord-Holland.

Borging van klimaatbeleid

■ Waarom een onderzoek naar de borging van klimaatbeleid?

De bestaande organisatiestructuren lijken ontoereikend om daadwerkelijk effect te sorteren op de integrale klimaatopgave. Daarbij is het bedenken van slimme instrumenten voor goede afwegingen alleen niet voldoende. Het is essentieel om CO₂-reductie als sturing in te kunnen zetten in het stellen van doelen, het aanspreken op resultaten en het bijsturen op of beoordelen van de doorwerking in effecten. Alleen zo kan sturing op afgesproken beleidsdoelen concreet tot uitvoering leiden.

■ De aanpak

Over borging van beleid is veel geschreven. De praktijk blijkt weerbarstig. Waarom blijven overheden als belangrijke speler achter in het bereiken van resultaten op hun eigen klimaatambities? Waarom slagen al die hardwerkende en vaak ook toegewijde professionals er onvoldoende in om een daadwerkelijk verschil te maken in CO₂-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 in gesprek gegaan over het gedrag van en het gedrag binnen het systeem 'provinciale organisatie'. Hoe gedraagt dit systeem zich als het gaat om de klimaatopgave? 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 dynamieken beweging die zich niet laten temmen door algemene beleidspunten, sturingslijnen en formele verantwoordelijkheden.

■ De werkwijze: 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. 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 dit niet meer optimaal werkt.

Wij hebben gewerkt met het instrument 'tafelopstelling'. De tafelopstelling is een manier om binnen korte tijd een eerste beeld te scheppen van de belangrijkste factoren en actoren in de opgave, hun onderlinge relatie, en de mogelijke interventies om daarin beweging te brengen. Het is een werkvorm die voortkomt uit het systemisch werken, een werkwijze 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. Degene die zijn of haar verhaal op tafel projecteert, laat zien hoe innerlijk eigenaarschap wordt genomen over de eigen plek in de situatie. Het opent daarmee de wereld van de relaties en betrekkingen. De techniek voegt het standpunt van de spreker zélf toe, aan het beeld waarover hij of zij spreekt. Iemand neemt immers het eigen perspectief in. Door de belangrijkste factoren en actoren in de opgave op een bepaalde wijze op tafel te projecteren, komt informatie vrij over hoe je naar die elementen kijkt. Je spreekt dus niet alleen meer óver de opgave, maar laat ook zien hoe je je daarmee verhoudt.

Deze rapportage is een weergave van deze gesprekken en de tafelopstellingen daarbinnen. Hierbij hebben wij de resultaten van de gesprekken bij elkaar gevoegd en op basis van alle elementen daarin deze rapportage geschreven. Hierbij zijn tussen ".." quotes gebruikt uit de gesprekken. Op die manier hebben we individuele perspectieven geanonimiseerd en geïntegreerd tot wat wij zien als het huidige level van gezamenlijkheid.

■ De vraag in de opstelling

De provincie heeft een klimaatopgave. De centrale vraag in de tafelopstelling was: Welke factoren en actoren (mensen, afdelingen, functionele groepen) zijn van belang in het werken aan die opgave? En, op basis van de opstelling, waar zitten belemmeringen in het systeem? Wat is er nodig om hier beweging in te creëren?

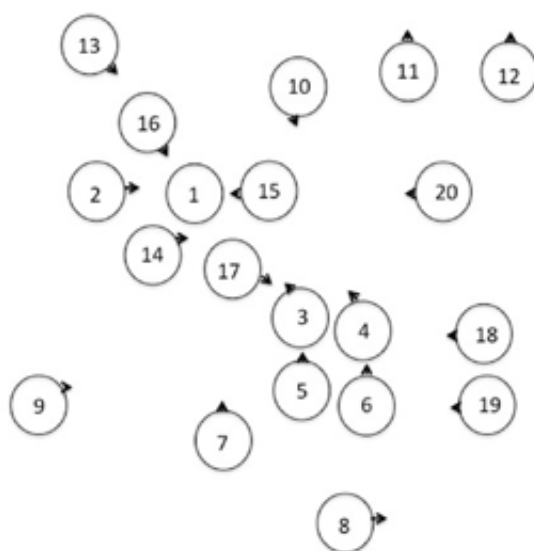
■ Actoren en factoren in de tafelopstellingen

Gevraagd naar de actoren die een rol spelen in het werken aan de klimaatopgaven van provincies noemen gedeputeerden:

- De verantwoordelijk gedeputeerde(n)
- Collegagedeputeerden
- De Provinciale Staten
- De ambtelijke lijnorganisatie
- Adviseurs circulaire economie (CE) en duurzaamheid; medewerkers die vanuit hun professionele rol bijdragen aan de verduurzaming van organisatie
- Inkoopafdeling; verantwoordelijk voor de operationele vertaling van projectkeuzes naar inkoop en inkoopinstrumentarium
- Wethouders duurzaamheid
- De markt; de externe partijen die als opdrachtnemer werken in de uitvoering van de taken van de provincie
- Rijkswaterstaat
- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- IPO of de andere elf provincies

Factoren die genoemd worden zijn:

- De Klimaatopgave; datgene waaraan provincies zich hebben verbonden
- Het collegeakkoord; datgene wat in de onderlinge samenwerking tussen coalitiepartijen is afgesproken als basis voor de periode van vier jaar
- Vasthoudendheid; het vermogen om een heldere ambitie te formuleren en hierin consistent te zijn
- Uniformiteit en kennis; de mate waarin de provincie(s) een geloofwaardige opdrachtgever zijn als het gaat om inzet van instrumentarium
- Behoudendheid; de mate waarin een ambtelijke organisatie zich durft te verbinden aan de vergezichten van een gedeputeerde (in de wetenschap dat deze ook weer weg gaat). "Ambtenaren kunnen opzoek gaan naar zekerheden en dat is improductief".
- Haalbaarheid; een factor in de wijze waarop besluiten worden genomen ('is het haalbaar?')
- De urgentie; wat is het maatschappelijk belang van de opgave?
- De cultuur; hoe gaan wij binnen deze organisatie en in relatie tot de buitenwereld met elkaar om?



Figuur 1: Weergave van de relaties tussen verschillende actoren en factoren.

- | | | | | | |
|----|----------------------------------|-----|-----------------------|-----|---------------------------------|
| 1. | <i>De Klimaatopgave</i> | 8. | <i>Inkoopafdeling</i> | 15. | <i>Urgentie</i> |
| 2. | <i>Provinciale Staten</i> | 9. | <i>Wethouders</i> | 16. | <i>Uniformiteit</i> |
| 3. | <i>Gedeputeerde</i> | 10. | <i>IPO</i> | 17. | <i>Vasthoudendheid</i> |
| 4. | <i>Collegagedeputeerden</i> | 11. | <i>RWS</i> | 18. | <i>Cultuur</i> |
| 5. | <i>Ambtelijke organisatie</i> | 12. | <i>I&W</i> | 19. | <i>Behoudendheid/Loyaliteit</i> |
| 6. | <i>Ambtelijke organisatie</i> | 13. | <i>Markt</i> | 20. | <i>Haalbaarheid</i> |
| 7. | <i>CE/Duurzaamheidsadviseurs</i> | 14. | <i>Collegeakkoord</i> | | |

Observaties

willekeurig uit de vier tafelopstellingen

De factor '*Klimaatopgave*' wordt centraal neergezet. Gedeputeerden voelen zich hiermee nauw verbonden en plaatsen zichzelf dichtbij deze opgave. *Collegagedeputeerden* staan naast deze gedeputeerde of wat verder weg, afhankelijk van hun portefeuille en politieke voorkeur. Het *coalitieakkoord* staat ernaast, het is de verbindende factor tussen de gedeputeerden.

De actor *markt* staat wat op afstand, soms afgekeerd van de opgave en soms georiënteerd op de opgave. De markt lijkt te wachten op initiatief van de provincie en beweegt niet uit zichzelf. Als dat initiatief wordt genomen komt

markt direct in beweging. "Als wij niet bewegen zal de *markt* ook niet bewegen, voor een groot deel van de markt zit onvoldoende prikkel in puur het bereiken van de opgave".

Voorbeeld: De provincie heeft een inspectieschip nodig en vraagt uit met een hoge duurzaamheidsambitie. Dit is succesvol opgepakt door een lokale werf.

IPO staat in het blikveld van de opgave maar verder weg, achter deze actor. Bij één van de opstellingen werden de elf (overige) provincies opgesteld, hierbij stonden drie provincies

duidelijk dichtbij de opgave en de overige provincies verder uit het zicht.

RWS en I&W staan dicht bij elkaar, achter de opgave, rechts van de marktpartijen maar verder weg. "Zij zijn geen werkelijke gesprekspartner". Zij zijn niet georiënteerd op (en kijken niet naar) de provincie, niet in contact met elkaar en wisselen regelmatig van plaats in de opstelling.

De *inkoopafdeling* wordt niet in alle opstellingen genoemd. Dit hangt rechtstreeks samen met de portefeuillevreiding; sommige van de gedeputeerden hebben een verantwoordelijkheid voor klimaat, energie en CE, maar niet voor inkoop. Waar daar wel sprake van is, staat inkoop initieel op afstand, ver buiten beeld van de klimaatopgave en dat van de bestuurder. Ook de ambtelijke organisatie en adviseurs duurzaamheid/CE staan niet in beeld.

De *ambtelijke organisatie* en de verschillende afdelingen daarbinnen komt in het verlengde van de portefeuille van de betreffende gedeputeerde te staan. Hiermee ontstaan verschillende lijnen in de ambtelijke organisatie, georiënteerd op de betreffende bestuurder.

Provinciale Staten staat links van de bestuurder en kijkt naar de bestuurder.

Wethouders duurzaamheid staan iets verder van de (provinciale) opgave, kijkend naar de provincie en de bestuurders daarbinnen.

Adviseurs CE of duurzaamheid worden als actor genoemd. Zij nemen in de opstelling een (bescheiden) plaats in als onderdeel van de ambtelijke organisatie.

Vasthoudendheid staat dichtbij de gedeputeerden, zowel in relatie tot Provinciale Staten, ("je moet bereid zijn het verhaal drie keer te vertellen") als in relatie tot de ambtelijke organisatie ("ambtenaren moeten erop kunnen vertrouwen dat je als bestuurder ook echt doet wat je hebt

afgesproken. Dat is de kern van de verbinding tussen ambtenaren en GS").

Uniformiteit is een factor die in de eerste opzet tussen de markt en de opgave in komt te staan.

Behoudendheid; dat wat een ambtelijke organisatie kan doen als zij zich niet durft te verbinden aan de vergezichten van een gedeputeerde, in de wetenschap dat deze ook weer weg gaat. De factor staat naast de lijnorganisatie en kijkt naar de opgave.

Haalbaarheid; een factor in de wijze waarop besluiten worden genomen ('is het haalbaar?'). Deze factor, in één opstelling aanwezig, staat naast de opgave en staat in verbinding met de landelijke overheid.

Urgentie staat op of direct naast de opgave. Het belang van de opgave wordt door de meeste gedeputeerden sterk ervaren. "Wij staan middenin de opgave en gebruiken onze eigen rol om die opgave te realiseren".

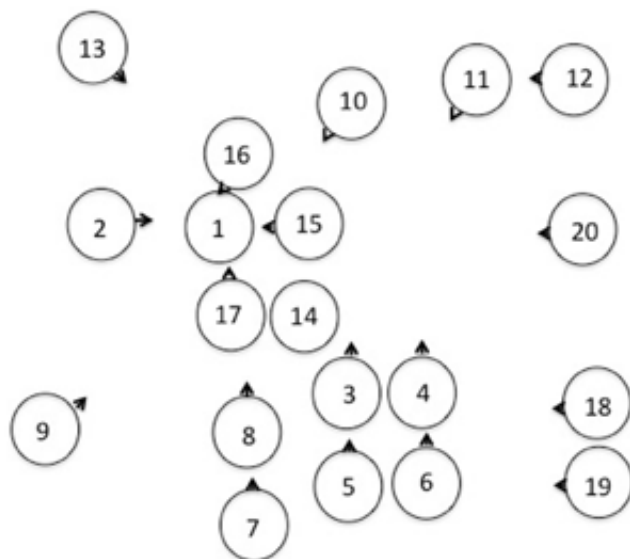
De *cultuur*; hoe gaan wij binnen deze organisatie en in relatie tot de buitenwereld met elkaar om? De factor staat aan de rand van de lijnorganisatie en de bestuurder en 'kijkt mee'.

Loyaliteit; Ambtenaren zijn vaak heel loyaal aan de bestuurder (wellicht ook aan hun leidinggevende) en leggen om die reden liever geen probleem op tafel zo lang ze er nog geen oplossing voor hebben.

■ Waar kan binnen het opgestelde systeem beweging ontstaan, en wat is daarvoor nodig?

Vanuit de tafelopstelling wordt de beweging zichtbaar gemaakt door te schuiven met de elementen die de actoren en factoren representeren.

De volgende bewegingen werden gemaakt en benoemd:



- | | | | |
|-----|---------------------------|-----|-----------------------|
| 1. | De Klimaatopgave | 11. | RWS |
| 2. | Provinciale Staten | 12. | I&W |
| 3. | Gedeputeerde | 13. | Markt |
| 4. | Collegagedeputeerden | 14. | Collegeakkoord |
| 5. | Ambtelijke Organisatie | 15. | Urgentie |
| 6. | Ambtelijke Organisatie | 16. | Uniformiteit |
| 7. | CE/Duurzaamheidsadviseurs | 17. | Vasthoudendheid |
| 8. | Inkoopafdeling | 18. | Cultuur |
| 9. | Wethouders | 19. | Bereidheid/Loyaliteit |
| 10. | IPO | 20. | Haalbaarheid |

De *inkoopafdeling* wordt hierbij gezien als een belangrijke speler, die meer 'in zicht' moet komen bij zowel de bestuurder als in de ambtelijke organisatie. De inkoopafdeling moet in positie worden gebracht om invulling te geven aan de sturing op CO₂-reductie in de uitvraag van producten en diensten. Alleen dan kunnen de noodzakelijke 'meters' gemaakt worden.

De factor *uniformiteit* beweegt naar de opgave toe en wordt hier nauw aan verbonden. Met het werken aan een meer uniforme, consistente werkwijze en een bijbehorend instrumentarium kan invulling worden gegeven aan helder en betrouwbaar opdrachtgeverschap vanuit

de centrale en decentrale overheden. Met de introductie van *uniformiteit* maakt de *markt* een beweging richting de opgave.

De *markt* gaat ook bewegen in de richting van de klimaatopgave wanneer opdrachtgevers dichterbij elkaar staan (I&W, RWS, IPO en de provincies). Alleen dan kan de markt zich daadwerkelijk gaan richten op de gemeenschappelijke opgave en hun ervaring en intelligentie daarvoor inzetten.

IPO is bij deze beweging van belang; het moet meebewegen en doet dat (nog) niet. Er is hierbij een spanning tussen *uniformiteit* en *snelheid*

(geen factor in de opstelling). Snelheid is noodzakelijk maar dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van de *uniformiteit*.

I&W en RWS zijn belangrijkere actoren geworden. Financieel en kaderstellend, én in het creëren van massa en perspectief voor opdrachtnemers. In zowel hun onderlinge relatie – zijn zij consistent en eenduidig – als in de relatie tot provinciale overheden kunnen zij het werken aan de opgave bekrachtigen. De factor haalbaarheid speelt hierin ook een belangrijke rol als kaderstellende bijdrage.

■ **Wat zegt ons dit over borging van de klimaatopgave binnen de provinciale organisatie vanuit het perspectief van een bestuurder?**

De dynamiek in een systeem is sterk en onttrekt zich deels aan de bestaande organisatiestructuur. Andere factoren – urgentie, cultuur, vasthoudendheid, haalbaarheid, loyaliteit – spelen een belangrijke rol in deze dynamiek en zullen dit blijven doen.

Er is behoefte aan meer integrale bestuurlijke borging

De afdelingen en programma's binnen de ambtelijke organisatie zijn voornamelijk georiënteerd op de verantwoordelijke bestuurder. De portefeuillevverdeling is geen directe afspiegeling van de ambtelijke structuur en maakt integrale sturing op de klimaatopgave lastig. Het werken aan de klimaatopgave creëert een onderlinge afhankelijkheid tussen belangrijke portefeuilles zoals Mobiliteit, Energie, Facilitaire zaken en Financiën. Dit vraagt om een heldere bestuurlijke sturing en onderlinge afstemming, ook met de ambtelijke organisatie. Het ontbreken hiervan leidt tot onduidelijk opdrachtgeverschap, en gebrekkig en gefragmenteerd eigenaarschap in de ambtelijke organisatie. Losse initiatieven, ontstaan uit een gebrekkige verbinding met een gezamenlijk hoger doel, worden onafhankelijk en komen los te staan. Er ontstaan succesvolle pilots zonder

opschaling en experimenten zonder verbinding met de leerbehoefte van de organisatie in het werken aan de klimaatdoelen. Bestuurlijke keuzes worden genomen zonder duidelijk zicht op de effecten op duurzaamheid.

Overigens lijkt sturing op duurzaamheid het meest kansrijk via de portefeuille financiën, van oudsher de meest indringende vorm van sturing. "Maar duurzaamheid is meer overkoepelend en zou bij iedereen in de portefeuille moeten belanden". Een krachtig coalitieakkoord met heldere doelstellingen is hierbij essentieel.

Een transparant en consistent afwegingskader in aanbesteding geeft zekerheid en perspectief voor de markt

Gedeputeerden ervaren een willekeur aan instrumentarium en werkwijzen als het gaat om het werken aan de klimaatopgave. Daarmee wordt de geloofwaardigheid van de provincie als opdrachtgever naar de markt toe aangetast. Er is sterke behoefte aan een structurerend en leidend instrumentarium, zowel in inkoop en aanbesteding als in monitoring en evaluatie. Afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuzes in de aanbestedingsfase en de wijze waarop duurzaamheid hierin wordt meegenomen in gunningscriteria en weging zijn niet helder en consistent. De markt wil hierin meer zekerheid en perspectief.

Innovatie in het inkoopinstrumentarium maakt creativiteit uit de markt mogelijk

Er wordt nog teveel vastgehouden aan traditioneel inkoopinstrumentarium. Aanbesteding wordt nog te vaak als doel en te weinig als middel tot verduurzaming ingezet. Hiermee gaat een belangrijke mogelijkheid tot sturing op CO₂-reductie verloren. Er is weinig ruimte voor creativiteit van marktpartijen en teveel in de uitvraag is vooraf 'dichtgetimmerd' uit angst of onzekerheid over de markt. Inkoop is voornamelijk en nog steeds sterk kostengestuurd. "Het losknippen van beheer en onderhoud en financiering is niet productief. Total Cost of Ownership (TCO) moet

meegenomen kunnen worden in de uitvraag, op sommige plekken gebeurt dat al wel. Toch is er teveel sprake van klassieke aanbestedingen zonder beheer". TCO zou in meer keuzes in de voorbereiding meegenomen kunnen worden en daarnaast ook in de aanbestedingen. Eveneens kan beheer meegenomen worden in het contract om daarmee duurzame keuzes te stimuleren. Bij sommige projecten gebeurt dat al wel. Toch is er teveel sprake van klassieke aanbestedingen zonder dat beheeraspecten of beheerkosten (TCO) worden meegenomen.

Inkoop kan meer bijdragen aan de klimaatopgave als zij in positie wordt gebracht

In lijn hiermee blijkt inkoop onvoldoende in positie te worden gebracht om invulling te geven aan de sturing op duurzaamheid. Zij wordt onvoldoende aangestuurd op het strategisch niveau van de integrale klimaatopgave en daarmee ontstaat een voor duurzaamheid onsamenhangend en reactief inkoopbeleid. Projectleiders van (GWW-) projecten zijn leidend, inkoop adviseert en accordeert. Inkoop beschikt vaak niet over de creativiteit, kennis en deskundigheid die nodig is voor duurzaam inkopen en is afhankelijk van specialisten duurzaamheid. Het bestaande instrumentarium (DuboCalc, MVI) wordt onvoldoende benut door inkoopers en is vaak ontoereikend om werkelijk verschil te maken in het uiteindelijke resultaat.

Terugverdienpotentieel voor de markt maakt innovatie de moeite waard

Een meer gezamenlijke aanpak op de klimaatopgave (met IPO, provincies, waterschappen, gemeenten en rijkspartijen) is gewenst maar ontbreekt op dit moment. "Hoe krijgen we het treintje werkend?" Afzonderlijke provincies kunnen in hun uitvraag niet voldoende garantie op volume of terugverdienpotentieel bieden, waardoor innovaties onvoldoende tot rijping komen. "Hoe creëren we een massa waarmee we van pilots naar implementatie kunnen gaan?" Onvoorspelbaarheid van volume van projecten biedt onvoldoende schaalvoordeel.

Programmatrice aanbesteding (bijvoorbeeld in een raamovereenkomst) geeft meer voorspelbaarheid van schaalgrootte. Bestaande intentieverklaringen (Green Deals) "hebben nog steeds een hoog intentiegehalte en bieden veel ontsnappingsclausules".

Meer gezamenlijkheid in het werken aan de opgave

Daar waar beweging naar gemeenschappelijkheid zou kunnen ontstaan, komt dat onvoldoende tot stand. "Vanuit IPO zijn BAC's te druk, de BAC Energie met de RES, en de BAC Financiën met andere zaken", "meer ondersteuning vanuit de ambtenaren van IPO zou welkom zijn". Er ligt een rol voor IPO in het werken aan deze opgave, en die gaat verder dan het werken aan de regionale energiestrategieën.

Meer bundelen van krachten

De invloed van wethouders in provinciaal beleid is beperkt zolang zij geen manier vinden om zich te organiseren. Afzonderlijke gemeenten en daarbinnen hun voor de klimaatopgave verantwoordelijke wethouders verkrijgen macht en kracht in een collectieve aanpak. Deze verbinding geeft een bestuurder kracht in het richten van de inspanningen ten behoeve van de klimaatopgave.



En nu?

Om de rol en bijdrage van decentrale overheden in het werken aan de klimaatopgave te versterken, zouden in een mogelijk vervolg de volgende vragen leidend moeten zijn:

1. Wat is de CO₂-voetafdruk van de organisatie en hoe wordt invulling gegeven aan het werken aan en sturing op reductie hiervan?
2. Vanuit welke integrale bestuurlijke opdracht kan sturing op de klimaatopgave invulling krijgen?
3. Op welke wijze kunnen professionals (CE adviseurs, inkopers en projectleiders) binnen de organisatie eigenaarschap gaan voelen voor deze bestuurlijke opdracht en wat is daarvoor nodig?
4. Hoe kunnen de professionals koplopers gaan worden binnen hun organisatie én in relatie tot regionale partners (gemeenten en bedrijven) in het werken aan de klimaatopgave?
5. Welk instrumentarium gaat hen daarbij helpen?

Klimaatverbond Nederland onderzoekt op welke wijze een gezamenlijke aanpak kan worden ontwikkeld in het werken aan deze vragen.