

# Wegbereiders: CO<sub>2</sub>-beprijzing en een integraal werkende overheid

Over structuren, rollen en urgentie



**Klimaat**verbond  
Nederland

# Wegbereiders: CO<sub>2</sub>-beprijzing en een integraal werkende overheid

Over structuren, rollen en urgentie

**Februari 2021**

Projectteam: Judith van de Geer (projectleider), Dieuwertje Walch,  
Thijs de la Court en Jos van der Schot (tekst)

Vormgeving: Laura de Ridder



**Klimaat**verbond  
Nederland



●

*“Wegbereiders gaan een weg op die nieuw is. Ze weten de richting, het doel, maar de weg weten ze nog niet”*

## Inhoudsopgave

Voorwoord 3

1. Borging van klimaatbeleid in de organisatie 5
2. Opzet van het Wegbereidersprogramma 7
3. Voorbereiding 9
4. De zoektocht 11
5. Leerpunten op weg naar geïntegreerde werkwijze 13
6. Casuïstiek 17
7. Voorlopige conclusies 19



## Voorwoord

Op het moment van schrijven staan we aan het eind van het eerste Wegbereidersprogramma van Klimaatverbond Nederland. Klimaatverbond stelt zich in dit programma ten doel om decentrale overheden te ondersteunen bij het vormgeven van effectief klimaatbeleid. In deze rapportage vindt u de (voorlopige) resultaten van dit programma over CO<sub>2</sub>-beprijzing. Deze overgang – afsluiting en aanzet tot een vervolg – is een goed moment om de dappere noorderlingen te bedanken, de ambtenaren in Groningen, Drenthe en Fryslân, die met Klimaatverbond het programma hebben vormgegeven, als echte wegbereiders.

Ik vind zelf het woord wegbereider heel inspirerend. Bij het woord wegbereider krijg ik associaties met pioniers, baanbrekers of ijsbrekers. Een wegbereider zit helemaal voorin de stoet. Het inspirerende aan wegbereiders is dat ze een weg op gaan die nieuw is, een route zonder TomTom. Ze weten de richting, het doel, maar de weg weten ze nog niet.

Circulaire economie is voor mij het grote verhaal. We hebben te maken met deelproblemen, zoals stikstof en PFAS, die verschijnselen zijn van de lineaire economie. We zijn ons er onvoldoende van bewust dat de welvaart die we afgelopen eeuw hebben vergaard, effecten heeft elders in de wereld en op volgende generaties. *The bigger picture* is dat de economie die we ontwikkeld hebben allerm minst optimaal is, een economie met omwogen en schadelijke effecten.

We moeten op weg naar een economie van verbinding, een eerlijke economie, een circulaire economie. Daarover zei het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) afgelopen week<sup>1</sup>, misschien wel al te vriendelijk: “We zijn nog niet eens begonnen”. En met het klimaatbeleid en de beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot staan we ook nog aan het begin. Dat is mijn motivatie om aan dit wegbereidersprogramma mee te doen. Deelname aan dit traject was voor mij dan ook een *no brainer*. Ik ben dankbaar dat onze mensen, onze medewerkers hierin hebben gepioneerd. Zij bereiden de weg naar die betere, circulaire economie.

Het Wegbereidersprogramma CO<sub>2</sub>-beprijzing is een belangrijke eerste stap. Je hoeft de hele wereld niet in een keer te veranderen om de wereld te veranderen. Er zijn steeds meer bestuurders die deze eerste stappen willen zetten, niet alleen in het Noorden, maar in alle twaalf provincies. Wij hebben jullie daarbij heel hard nodig, als mensen in de uitvoering die met ons zeggen: ‘Oké, alleen kan ik misschien die PFAS- en stikstofproblemen niet oplossen en die groene economie of goede economie niet creëren. Maar wij allemaal samen, in welke rol we ook zitten, of je nou bestuurder of ambtenaar bent, kunnen die eerste stap zetten, bijvoorbeeld door CO<sub>2</sub>-beprijzing toe te passen.’

### Sander de Rouwe

Gedeputeerde van de provincie Fryslân en coördinerend portefeuillehouder circulaire economie voor het Interprovinciaal Overleg (IPO)

●  
“Je hoeft de hele wereld niet  
in een keer te veranderen om  
de wereld te veranderen”

1. Integrale Circulaire-Economie Rapportage, (PBL, 2021)







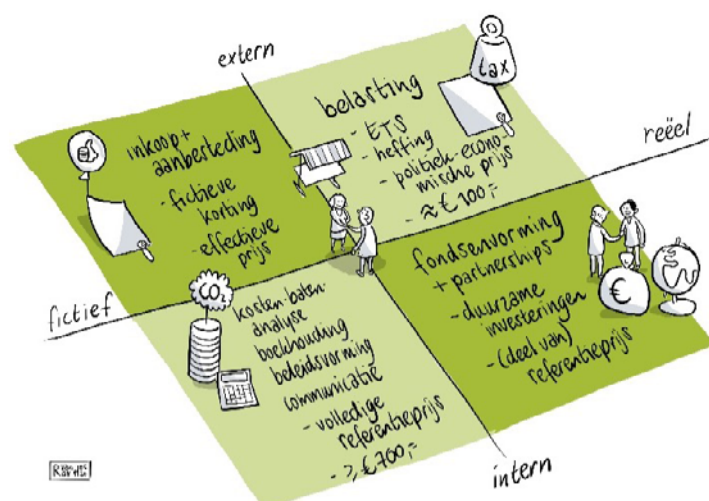
## 1 Borging van klimaatbeleid in de organisatie

Terwijl Nederland volop discussieerde over een CO<sub>2</sub>-heffing voor bedrijven, ontwikkelde Klimaatverbond Nederland, samen met gemeenten, provincies en waterschappen, buiten de spotlights een instrument dat decentrale overheden helpt bij het realiseren van substantiële klimaatwinst. Met deze zogenoemde interne CO<sub>2</sub>-beprijzing nemen de overheden de maatschappelijke kosten van klimaatverandering mee in kosten-batenanalyses, boekhouding, beleidsvorming, communicatie en bij de inkoop van producten en diensten en aanbesteding van werken. Daarmee kan de overheid zelf sturen op de verlaging van CO<sub>2</sub>-uitstoot, zonder dat dit de economie onnodig verstoort.

Het Wegbereidersprogramma bouwt voort op de resultaten van deze ontwikkeling. Klimaatverbond Nederland beschreef de theoretische achtergronden van interne CO<sub>2</sub>-beprijzing in 2020 in het essay *Rekenen met de toekomst – Van Parijs naar een CO<sub>2</sub>-prijs*.<sup>1</sup> Deels parallel hieraan onderzochten adviesbureaus in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hoe de toepassing van interne CO<sub>2</sub>-beprijzing zou doorwerken in reële projecten en de potentiële CO<sub>2</sub>-uitstootbeperking die dit oplevert. De rapportage daarover bevatte<sup>2</sup> onder andere een samenvatting van twee onderzoeken naar de processen die nodig zijn om interne CO<sub>2</sub>-beprijzing als sturingsinstrument in de overheidsorganisatie in te bedden.<sup>3</sup>

In deze eerste fase van het Wegbereidersprogramma onderzoekt Klimaatverbond Nederland, samen met de provincies Drenthe, Friesland en Groningen en ondersteund door een drietal onderzoeksbureaus, de concluderende vragen uit de twee deelrapporten over organisatorische borging van klimaatbeleid:

1. Wat is de CO<sub>2</sub>-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 (adviseurs circulaire economie, 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?



1. Rekenen met de toekomst – Van Parijs naar een CO<sub>2</sub>-prijs (Klimaatverbond Nederland, juni 2020)
2. Rekenen met de toekomst – De Praktijk (Klimaatverbond Nederland, juni 2020)
3. Borging van klimaatbeleid in de provinciale organisatie – een systemische verkenning, en Borging van klimaatbeleid in de gemeentelijke organisatie – een systemische verkenning (beide Klimaatverbond Nederland, februari 2020)

•  
*“De rollen zijn belangrijk  
voor het in samenhang  
werken aan CO<sub>2</sub>-beprijzing  
en circulaire principes”*

## 2 Opzet van het Wegbereidersprogramma

Al in een vroegtijdig stadium is ervoor gekozen het gehele programma digitaal uit te voeren. Deze keuze is gebaseerd op de goede ervaringen die Klimaatverbond Nederland opdeed aan het begin van 2020, toen COVID-19 ontmoetingen in levende lijve lastig maakte. De webinars en online vergaderingen hadden een dermate hoge intensiteit, dat van deze nood een deugd is gemaakt. Bijkomend voordeel was dat reisbewegingen werden beperkt en, mede daardoor, minder agendaproblemen optraden.

### Doel

Het doel van het programma is het versterken van beleid en de borging van dit beleid op de CO<sub>2</sub>-voetafdruk van bedrijfsvoering, maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI), en circulaire economie (CE). In het programma wordt door een aantal wegbereidende provincies gewerkt aan een concrete invulling van deze opgave. Vanuit een bestuurlijke opgave ontwikkelen adviseurs CE, inkopers, beleidsmedewerkers en projectleiders aan de hand van voorbeeldprojecten kennis en ervaring. Deze vormen de basis voor regionale verbinding (medeoverheden en markt) en landelijke opschaling (met andere regio's/provincies).

### Uitwerking

De vier hoofdlijnen van het programma zijn:

1. Een stevige en integraal gedragen bestuurlijke opdracht om gezamenlijk invulling te gaan geven aan de ambitie, en de sturing daarop te borgen;
2. De voor de opgave cruciale rolhouders gericht te laten werken aan kennis- en ervaringsontwikkeling om daarmee hun rol te versterken en hun bijdrage te leveren;
3. Het introduceren van een transparante en waar wenselijk gecertificeerde werkwijze om de CO<sub>2</sub>-voetafdruk te bepalen en de monitoring daarop invulling te geven; en
4. Het ontwikkelen van een innovatieve manier van werken met de voor de betreffende decentrale overheid belangrijke regionale marktpartijen.

De nadruk in het programma lag op de eerste twee hoofdlijnen, waarbij nadrukkelijk is gekeken of de versterking van de interne processen aan zouden sluiten op de meer extern gerichte vierde hoofdlijn. De introductie van een werkwijze om de CO<sub>2</sub>-voetafdruk te bepalen en te monitoren is in een parallel webinar aan de orde geweest. Hieraan werd door de provincies, gezamenlijk en afzonderlijk, gewerkt in de vorm van de CO<sub>2</sub>-Prestatieladder. Het werken met regionale marktpartijen kreeg in de marge van de organisatorische ontwikkeling aandacht en kan in een eventueel vervolgtraject grondiger worden uitgediept.

### Deelnemers

Er is voor gekozen om met een beperkte groep van drie provincies te starten. We hebben gekozen voor Drenthe, Friesland en Groningen. Reden hiervoor is dat deze noordelijke provincies al een samenwerkingsrelatie hebben op het gebied van circulaire economie. Dit beloofde herkenning en kruisbestuiving. Die onderlinge herkenning en kruisbestuiving was ook een van de redenen om te kiezen voor de GWW-sector als te onderzoeken beleidsveld in de drie provincies. Andere reden voor de GWW-sector was het hoge materiaalgebruik en de grote bijdrage van deze sector aan de uitstoot van CO<sub>2</sub>. De individuele deelnemers binnen de provincies zijn gekozen op basis van de rollen die zij bekleden: beleidsmedewerkers CE, adviseurs CE, projectleiders, projectuitvoerders en inkopers. Deze rollen zijn belangrijk voor het in samenhang werken aan de implementatie van CO<sub>2</sub>-beprijzing en circulaire principes in het onderzochte beleidsveld. Op de achtergrond is continu contact gezocht met de verantwoordelijke bestuurders.





●  
“Klimaatbeleid en circulaire economie  
overschrijden de grenzen van afdelingen  
en beleidsvelden. Interne samenwerking is  
onmisbaar om succes te boeken”

### 3 Voorbereiding

De formele aftrap van het Wegbereidersprogramma vond plaats op 28 september. Toen schoof een groep van zestien mensen aan bij het eerste webinar. Het feitelijke startmoment lag echter al veel eerder. Aan het begin van de zomer verzocht Klimaatverbond Nederland drie mini-aanjaagteams in de provincies Friesland, Groningen en Drenthe om als *postillion d'amour* of startmotor voor het programma op te treden. Zij namen de handschoen op en zijn in gesprek gegaan met mensen binnen hun organisatie om collega's te enthousiasmeren om mee te doen.

Het verzoek van Klimaatverbond Nederland was gebaseerd op een eerder gemaakte analyse. Daaruit bleek dat voor het boeken van vooruitgang op het gebied van CO<sub>2</sub>-emissiebeperking en circulaire economie een intensieve en gelijkwaardige samenwerking nodig is tussen verschillende beleidsvelden en tussen vier organisatieonderdelen: bestuur, beleid, uitvoering en inkoop.

De eerste inventarisaties gedurende de zomermaanden maakten duidelijk dat binnen de provincies het besef doordringt dat klimaatbeleid en circulaire economie de grenzen van afdelingen en beleidsvelden overschrijden en dat interne samenwerking onmisbaar is om op deze terreinen succes te boeken. Deze samenwerking is echter nog kwetsbaar. Afdelingen zijn argwanend naar collega's die zich 'met onze taken' bemoeien. Ondanks deze weerstand tonen ze wel bereidheid om samen te zoeken naar de waarde van een uitgebreider en integrerend instrumentarium.

#### Drijfveren in de organisatie

De drijfveren in de drie provincies lijken op elkaar. In Groningen, waar al langer onder IPO-vlag gewerkt wordt aan interne CO<sub>2</sub>-beprijzing, ziet men dit als waardevolle factor om de ontwikkeling van circulaire economie te verbinden, te versnellen en prominenter in beeld te brengen. Dit Wegbereidersprogramma kan circulaire economie meer gewicht geven in beleid en uitvoering.

In Friesland biedt het Wegbereidersprogramma een uitgelezen kans om circulaire economie, dat nu al als speerpunt in het collegeakkoord staat, ook in het hart van de organisatie te verankeren en zo een actieve verbinding te leggen met het regionale mkb. Het past ook bij de provinciale aandacht voor *social return on investment*.



## “Intrinsiek gemotiveerde mensen fungeren als motoren van verandering”

De regionale economie is ook voor Drenthe een belangrijke drijfveer. De vraag is daar welk effect (interne) CO<sub>2</sub>-beprijzing heeft op de kansen van dat deel van het regionale mkb, dat circulaire principes actief ontwikkelt en toepast. Drenthe heeft die principes omarmd en probeert deze nu in praktijk te brengen, met name in de GWW-sector. CO<sub>2</sub>-beprijzing lijkt voor Drenthe een aantrekkelijk instrument in aanbestedingen, als toevoeging aan het Ambitieweb, de milieukostenindicatoren (MKI's) en de CO<sub>2</sub>-Prestatieladder, die nu al worden toegepast.

#### Motoren van verandering

De aanpak om collega's in de organisatie te enthousiasmeren verschilt per provincie. Het is allereerst de kunst om de afzonderlijke organisatieonderdelen mee te nemen. Dat blijkt het beste te gaan als binnen die afdelingen direct intrinsiek gemotiveerde mensen aangesproken kunnen worden. Zij kunnen als motoren van verandering fungeren.

In Groningen heeft het Team Circulaire Economie, een relatief klein team binnen 'Economie', het initiatief genomen voor het Wegbereidersprogramma. Het team was eerder betrokken bij het IPO-project rond CO<sub>2</sub>-beprijzing, waarop dit Wegbereidersprogramma een vervolg is. In Friesland is de afdeling Inkoop trekker in dit samenwerkingsprogramma. Haar invloed in veel beleids- en uitvoeringszaken is relatief groot. In Drenthe is een combinatie van de afdelingen Inkoop en Economie als startmotor gekozen. 'Economie' heeft enkele jaren geleden het thema circulariteit op de kaart gezet, terwijl 'Inkoop' een sterke verbinding met de markt heeft.



De zoektocht naar een brede inbedding verliep soepeler of minder soepel afhankelijk van de positie van de initiatiefnemers ten opzichte van andere afdelingen en rolhouders. Soms helpt de bestaande situatie om snel zaken te kunnen doen met collega afdelingen, zoals in Friesland. Op basis van een concreet gesprek tussen 'Economie' en 'Inkoop' over monitoring van circulaire economie is de gezamenlijke kracht toegenomen. In Drenthe was direct de tandem inkoop-economie in de lead, wat het vervolg vergemakkelijkte. Team Circulaire Economie in Groningen is als relatief klein team nog bezig met het verwerven van een stevige positie in de organisatie, waardoor de startfase een stuk lastiger was.

Wat in Friesland ook hielp is dat de gedeputeerde zich vanaf het begin sterk heeft gemaakt voor het Wegbereidersprogramma. Daar waren de doelen voor circulaire economie dan ook al stevig verankerd in het collegeakkoord. In de twee andere provincies is circulaire economie op papier weliswaar een belangrijk doel, maar is het nog geen specifiek speerpunt. Het blijkt lastig om de intenties achter circulaire economie te vertalen naar bruikbare en meetbare indicatoren en werkwijzen. De medewerkers zien, op basis van praktijkervaringen van de organisatie en vragen uit de maatschappij, wel kansen om de positie van circulaire economie en klimaatbeleid ook bestuurlijk te versterken. Zo ontstaat, afhankelijk van de uitgangssituatie, een beweging onderlangs, vanuit de organisatie, of bovenover, vanuit het bestuur. Vaak is het ook het subtiel spel van beide.

#### Casuïstiek

Klimaatverbond Nederland heeft voorgesteld om ervaringskennis over CO<sub>2</sub>-beprijzing te ontwikkelen door vanuit de verschillende rollen te werken aan een concreet project in de GWW-sector. Daar zijn het materiaalgebruik en de CO<sub>2</sub>-emissies relatief hoog en is de invloed van aanbesteding en inkoop groot. Het kiezen van één sector voor de drie provincies maakt het bovendien mogelijk om gedurende het Wegbereidersprogramma van elkaar te leren.



Gedurende de voorbereidingsfase van het Wegbereidersprogramma en tijdens het proces zelf signaleerden de deelnemers een aantal lastige vragen. Hoe kunnen hogere ambities en nieuwe instrumenten onderdeel worden van de bestaande praktijk? Hoe kan in de sturing, die van oudsher gericht is op tijdig en binnen het bestaande budget realiseren van de functionele kwaliteit, ruimte worden gemaakt voor klimaat- en circulaire kwaliteit? Hoe kan collectieve verantwoordelijkheid een plaats krijgen binnen of in plaats van de bestaande situatie, waar iedere afdeling in de lijn en iedere individuele medewerker verantwoordelijk is voor een deel van de opgave? En vooral, hoe organiseer je die veranderingen? De casuïstiek kan inzicht bieden in de meerwaarde van deze modernisering van de organisatie.

In iets minder dan een half jaar is een groot aantal van deze aanvankelijk theoretische en abstracte vragen concreet op tafel gekomen. Voor een deel van die vragen is een begin van het antwoord gevonden.

#### Hogere ambities en nieuwe instrumenten

Nieuwe of hogere ambities houden vaak onvoldoende rekening met het feit dat projecten een langere looptijd hebben. Zo vroeg in Groningen de gedeputeerde aan de projectorganisatie om ‘extra aandacht voor duurzaamheid’, terwijl de uitvoering al in volle gang was. Dit werd als uitdaging meegenomen, maar omdat de vraagstelling wel heel algemeen was, was hij moeilijk in te passen. De algemene formulering van de opdracht maakte het moeilijk in te schatten wat precies nodig was om aan de vraag te voldoen. Dit is een, maar zeker niet het enige, voorbeeld van generieke opdrachtverlening, die van de (uitvoerende) ambtenaren extra creativiteit vraagt. Het vereist ambtelijke moed om op basis van beperkte bestuurlijke sturing in te grijpen op de gangbare processen. Voor die extra uitdaging ontbreekt bovendien vaak tijd en geld.

De introductie van CO<sub>2</sub>-beprijzing als aanvullend instrument zorgde in Drenthe aanvankelijk voor verwarring. De infratak had recentelijk MKI-aanbestedingen en het gebruik van de CO<sub>2</sub>-Prestatieladder en het Ambitiweb geïntroduceerd. De vraag om de systematiek van CO<sub>2</sub>-beprijzing in een project te onderzoeken stond op gespannen voet met de gemaakte organisatorische keuzes en riep de vrees op voor mogelijke inconsistentie naar de markt. Die vermeende tegenstelling was aanleiding tot een gezamenlijke zoektocht om te kijken of MKI's en CO<sub>2</sub>-beprijzing gecombineerd toegepast konden worden en samen konden bijdragen aan een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit.

#### Sturing

Het concluderen dat de mogelijkheid op een betere prijs-kwaliteitverhouding bestaat is één, maar om dat in de praktijk te verzilveren blijft lastig. Op dit moment is de verhoging van de duurzame opbrengst sterk afhankelijk van de intrinsieke motivatie van de medewerkers. Die zullen dit niet lang volhouden als zij vooral worden afgerekend op tijd, budget en functionele kwaliteit. In Friesland ontwikkelde de afdeling Circulaire Economie een zogenoemde CE-monitor, die vooral vroeg naar ‘aandacht voor’ de verschillende circulaire en klimaataspecten. Dit bleek veel vragen op te roepen bij de uitvoerende projectmedewerkers. De afdeling Economie kijkt nu hoe zij die ‘aandacht’ kan omzetten naar concrete resultaten. Sturing vanuit bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers, die de circulaire en klimaatprestaties preciezer uitvragen, werd daarbij een noodzaak genoemd.

●

*“Het vereist ambtelijke moed om op basis van beperkte bestuurlijke sturing in te grijpen op de gangbare processen”*



### Organisatorische vernieuwing

Verhoging van de duurzame en circulaire ambities botst vaak op bestaande gewoontes en organisatorische structuren. De verschillende beleidsvelden en de opeenvolgende afdelingen in de lijn laten een versnipperd landschap zien. Zodra meervoudige doelen gesteld worden – klimaatdoelen en circulaire economie als onderdeel van ‘gewone’ werken – ontstaan idealiter verbindingen dwars door de beleidslijnen heen. De complexiteit van de nu relevante maatschappelijke opgaven vraagt om samenwerking tussen de nog relatief autonoom werkende lijnafdelingen. Daarbij kan het omdraaien van de klassieke lijn soms tot nieuwe inzichten leiden. Door bijvoorbeeld inkoop en uitvoering ook mee te laten praten over het beleid, de sturing vanuit GS en de afdelingshoofden en de vormgeving van projecten wordt alle kennis, ervaring en creativiteit benut. Dat komt over het algemeen ten goede aan de ideeën en de (duurzame) kwaliteit.

De vraag is vooral *hoe* een andere, meer geïntegreerde werkwijze kan bijdragen aan het behalen van de doelen. De sleutel daarvan is opgabe-gerichte samenwerking. Dan kunnen mensen elkaar vanuit hun specifieke rol stimuleren en helpen om los te komen van de bestaande praktijk. Samen kunnen ze vormen vinden die bijdragen aan een lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot en minder materiaalgebruik en gelijktijdig de functionele kwaliteit te versterken. De kern van die vraag voert terug op de samenwerking tussen afdelingen en hun medewerkers, zowel binnen één beleidsveld als tussen verschillende beleidsvelden. Belangrijke vragen daarbij zijn hoe de eilandjes verbonden kunnen worden en hoe je ervoor kan zorgen dat ieders competenties en ervaring op waarde geschat en in de praktijk gebruikt gaan worden.

Belangrijke constatering daarbij is dat versnippering niet een exclusieve eigenschap is van de ambtelijke organisatie. De versnippering begint vaak al bij de portefeuilleverdeling binnen het College van Gedeputeerde Staten. Vanuit GS vindt immers de prioriteitsstelling en de al dan niet geïntegreerde bestuurlijke opdrachtverlening plaats. In Friesland gaf de samenwerking tussen twee gedeputeerden een uitzonderlijke stimulans tot samenwerking in de ambtelijke organisatie.



*“De complexiteit van de maatschappelijke opgaven vraagt om samenwerking tussen nog relatief autonoom werkende lijnafdelingen”*





Het Wegbereidersprogramma heeft een rijkdom aan ideeën opgeleverd. Na zes webinars spraken we een grote groep deelnemers over wat de effecten zijn van een intensievere samenwerking. Iedereen is ervan overtuigd dat samenwerking in de keten en dwars door de relevante thema's een grote verrijking zal zijn. Dat dit niet gemakkelijk is, realiseren de deelnemers zich ook. Zoals een van hen het verwoordt: "Het is, zoals de naam al zegt, een echt wegbereidersproces, een lange weg met hindernissen en valkuilen, die als springplank kan dienen voor volgende projecten". Uit een andere provincie klinkt het praktisch: "Ons perspectief is verbreed. We kijken nu met een 'wat-als' blik naar ons project om de ervaringen en de rekenresultaten te gebruiken in nieuwe projecten".

#### Balans tussen eigen initiatief en sturing

Een van de belangrijkste ingrediënten bij deze verandering is (intrinsieke) motivatie. Die is groot bij de deelnemers aan het webinar. In iedere provincie is binnen deze intrinsiek gemotiveerde medewerkers wel een motor van verandering te vinden, medewerkers die – gevraagd of ongevraagd – de circulaire, duurzaamheids-, of klimaatvraag bij anderen op tafel legt. Met opmerkingen als "We moeten niet afwachten tot het verplicht wordt" en "We moeten het niet moeilijker maken dan het is", geven ze energie aan de verandering. Deze veelal 'jonge honden' worden in dit programma door hun collega's met open armen ontvangen. "Door anderen te informeren en te ondersteunen, kunnen zij ervoor zorgen dat het gevoel voor urgentie ook bij anderen ontstaat en dat het alle medewerkers aanzet om collega's in de organisatie te vinden en als vraagbaak te gebruiken."



### *"Ons perspectief is verbreed"*

Gelijktijdig realiseren ze zich dat het veranderproces niet alleen op de motivatie van deze voorlopers kan leunen: "De motivatie is niet alleen nodig bij de direct betrokken ambtenaren, maar zeker ook bij mensen in aansturende functies, zoals gedeputeerden en ambtelijke opdrachtgevers." Het gevoel is dat er een zekere autoriteit nodig is, vooral vanuit de bestuurders. "Je redt het niet alleen van onderop." Een van de aanjagers zegt nu nog te drijven op haar enorme enthousiasme en onbevangenheid. "Maar ik zie liever dat het bestuur echt kiest voor duurzaamheid en dit als opdracht in de organisatie legt, inclusief geld, tijd, kaders en randvoorwaarden." Een projectleider in het programma steunt haar: "Bij een opdracht hoort budget. Nu is er bij ons net genoeg voor onderhoud. Voor circulaire doelen en klimaatambitie is extra budget en extra tijd nodig. Als we met z'n allen wat willen dan moeten we de tijd hiervoor inbouwen." Een collega vat het als volgt samen: "We doen er goed aan om te laten zien wat we doen. Laten we niet afwachten, maar elkaar opzoeken. We kunnen makkelijker leiding nemen én dat vragen aan de opdrachtgever."

In Friesland is een mooi resultaat behaald bij het organiseren van sturing van bovenaf. Na een gesprek met het hoofd van de Provinciale Waterstaat, ambtelijk opdrachtgever voor veel projecten, heeft deze duurzaamheid en sturing op klimaat en circulariteit aan boord gehaald. Met twee gedeputeerden, ieder vanuit hun eigen portefeuille, legt hij nu een behoorlijk gewicht in de schaal aan de aansturende kant van de verandering.

### Instrumentarium

Eén manier om de sturing van bovenaf te versterken, is vertellen hoe het er voor staat. Deelnemers nemen monitoring als een belangrijk instrument om te sturen, zonder dingen dwingend op te leggen. Politiek-bestuurlijke beïnvloeding vraagt om confrontatie met de bestaande situatie en bevraging op doelen, prioriteiten en middelen. Vanuit medewerkers is dat moeilijk, maar goede rapportage over de praktijk en de waarde en werking van CO<sub>2</sub>- en circulair beleid en -uitvoering kan daar wel aan bijdragen. “Ik zie CO<sub>2</sub>-beprijzing nu vooral als een communicatie-instrument voor het bestuur. We kunnen aangeven dat in de aanbesteding X ton CO<sub>2</sub> minder wordt uitgestoten, en de waarde daarvan benoemen.”

Inmiddels neemt het pakket aan beschikbare instrumenten toe: MKI's, CO<sub>2</sub>-beprijzing, DuboCalc, het Ambitiweb, de CO<sub>2</sub>-Prestieladder, innovatielabs. In Drenthe zorgde de introductie van CO<sub>2</sub>-beprijzing aanvankelijk voor verwarring; nu zien ze het als een waardevolle aanvulling op de MKI's. CO<sub>2</sub> werkt, als integrale indicator, verbindend in zowel het instrumentarium als in de vertaling van beleid naar uitvoering. Zo ontstaat een steeds vollere gereedschapskist. “We bouwen ervaring op en hebben een aantal instrumenten, die in de projectontwikkeling, de inkoop en aanbesteding en in de voorbereiding als legoblokjes ‘ingeplugd’ kunnen worden.” De kracht van het systeem is dat je de berekening van aanbieders kunt toetsen. “Dat was vroeger abstracter, nu komen er cijfers bij.”

Het optimisme is groot. Een deelnemer zegt: “CO<sub>2</sub> is de heilige graal voor circulaire economie. Laten we het structureel uitvragen.” In veel projecten is het uitvragen van MKI's al gangbaar, maar het simpelweg invoeren van instrumenten gaat nu nog niet overal ‘vanzelf’ goed. Bij de toepassing van DuboCalc in de aanbesteding in Groningen vroeg de markt om meer richting. Uiteindelijk hebben marktpartijen zelf daarbij actief meegedacht.

### Eilanden actief verbinden

De toepassing van al die instrumenten werkt het beste als ze overal worden toegepast. Dat lukt nu nog niet, mede omdat de verbindingen tussen de verschillende afdelingen en rolhouders in projecten niet goed functioneert. “Dat is zacht uitgedrukt. We blijven op onze eilandjes zitten.” Dat wordt in stand gehouden door de tijdsdruk die veel mensen ervaren. Ze duiken maar al te gemakkelijk op hun deel van een project. Soms weten adviseurs niet van het bestaan van sommige uitvoeringsafdelingen en vice versa. “Daarom hebben we verbinders nodig, integratoren. We moeten het gesprek aangaan en bruggen bouwen.” Een projectleider vult aan: “De veranderingen moeten landen in de projectplannen.” Dat geldt ook voor inkoopafdelingen. “Die zijn voor hun invloed nu nog sterk afhankelijk van de vraag die van de projectafdelingen komt.”

Een integrator of verbinder kan wonderen verrichten, klinkt het in alle provincies. “Verbinden moet standaard zijn in deze zoektocht naar ‘beter’. Met een verbinder die tijd en mogelijkheden heeft om kennis in huis te brengen en je scherp te houden, kan de ontwikkeling dynamisch blijven.” Voorbeelden die genoemd worden zijn het op de agenda houden van de CO<sub>2</sub>-Prestatieladder, het helpen bij de toepassing van bestaande instrumenten en voorkomen dat na verloop van tijd iedereen weer in de nieuwe routines wegzinkt.

### Organisatorisch verankeren

De ervaringen zijn nog heel pril, maar toch geven de deelnemers al een aantal richtingen aan om ‘het nieuwe werken’ te verankeren in de organisatie. “Je zult de mensen actief bij elkaar moeten brengen,” stelt een van de deelnemers. “Daarvoor is een integrator, als onafhankelijk persoon, heel belangrijk. Die kan er ook voor zorgen dat je een gemeenschappelijke taal ontwikkelt.” Die rol ligt nu bij de projectleiders, maar ook die zijn in de praktijk sterk gericht op tijd en budget.



Vooruit kijken is ook een belangrijke voorwaarde voor het introduceren van klimaat en circulariteit, zo blijkt. “Dat zul je moeten organiseren, samen met collega’s. Als je dat niet doet en wacht tot je knelpunten tegenkomt in een project of aanbesteding, dan ligt de aandacht en prioriteit vaak alweer bij andere dingen, waardoor het lastig is om duurzaamheid sterker én structureel onderdeel te laten zijn van een project.” Samenspraak aan de voorkant met collega’s in de lijn én die uit andere beleidsvelden – liefst voor het een ‘project’ wordt – “biedt mogelijkheden om eerder te beginnen met het stellen van vragen over klimaat en circulariteit en daar de ontwerpen op te baseren.” Een van de deelnemers vat het kort samen: “Je kunt eerder de juiste beslissingen nemen.”

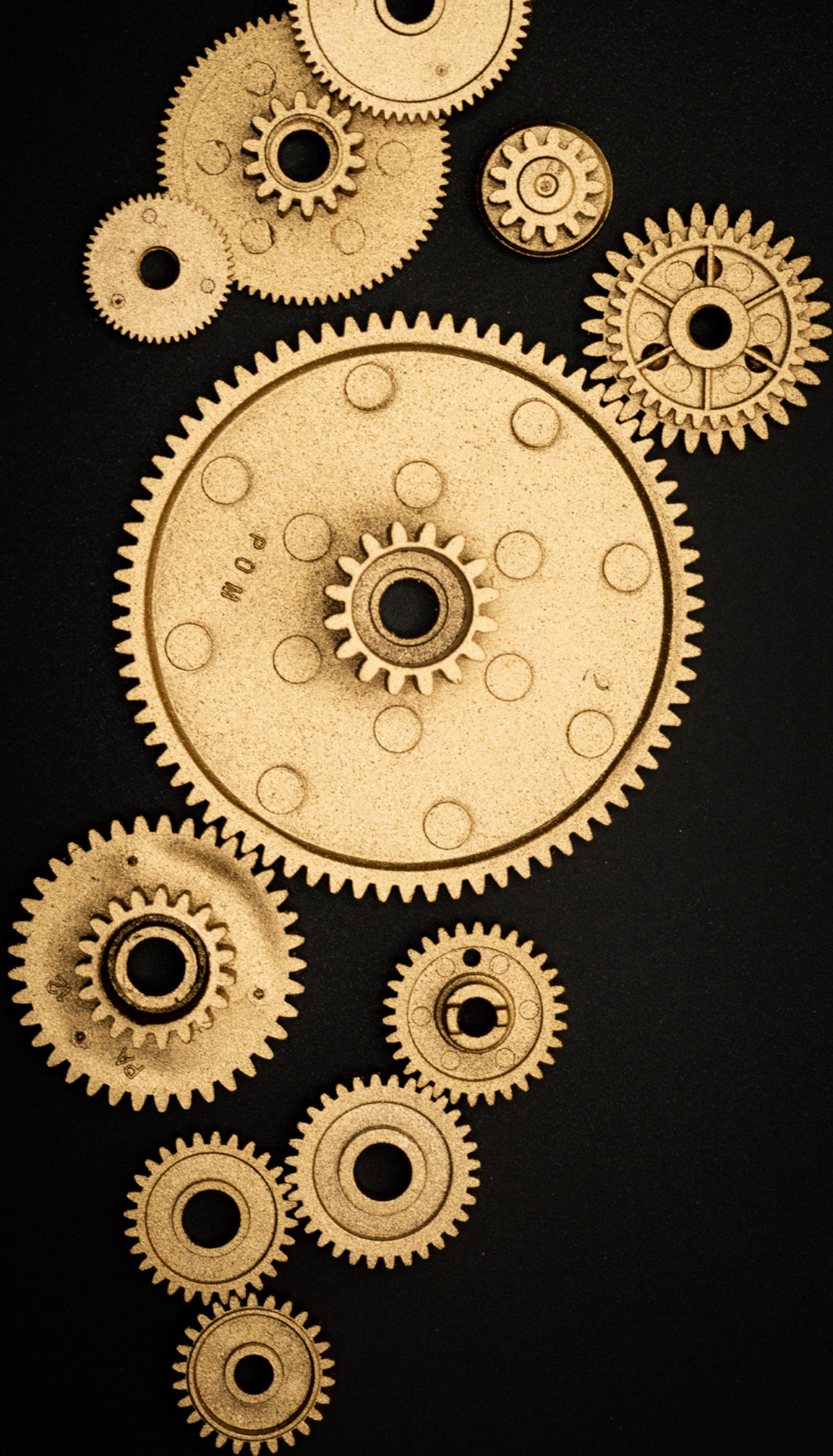
Samenwerking gaat pas goed werken als het niet ad hoc is, en als circulaire economie en klimaatbeleid als kwaliteitscriterium ‘de norm’ is in de organisatie. “Ik wil houvast in onze werkwijze en daarmee onze slagkracht vergroten.” Dat gebeurt niet in een abstract gesprek. Je moet iets concreets hebben. Nu weten medewerkers nog onvoldoende waar ze ‘ja’ tegen zeggen. “We moeten een aantal projecten kiezen om gewoon te proberen, met daarbij de benodigde ruimte”. Op basis van de geleerde lessen kan het onderdeel worden van een algemeen aanvaarde structuur. “Het is goed om per stap de acties te vertalen naar wie er mee bezig is (of zou moeten zijn). De aansluiting en samenhang tussen de verschillende rollen en acties kunnen we nog beter structureren.”

Om te komen tot zo’n structuur is investering in tijd noodzakelijk. “We moeten zoeken naar collega’s die hier echt iets mee willen. Dan gaat de samenwerking veel gemakkelijker.” “Dat is echt noodzakelijk, anders gaat de trein niet rijden.” Daarvoor is ook druk vanuit het bestuur nodig. “Zij zullen moeten instemmen met de werkwijze. Het opstellen van een CO<sub>2</sub>-voetafdruk én terugkomen op de voortgang kunnen hierbij helpen.”

●

*“Vooruit kijken om klimaat en circulariteit te introduceren zul je moeten organiseren, samen met collega’s”*







## 6 Casuïstiek

Uit bovenstaande blijkt naast enthousiasme ook leergierigheid. “We moeten een aantal projecten kiezen om gewoon te proberen.” Reden voor Klimaatverbond Nederland om deels parallel met de ‘abstracte’ kennis over ‘rolinvulling’ en ‘verbinden’ te werken aan concrete projecten. De inhoudelijke trajecten in de drie afzonderlijke provincies zijn inmiddels gestart, onder begeleiding van drie verschillende adviesbureaus. De afronding hiervan wordt in het voorjaar verwacht.

Groningen en Drenthe hebben als studieobject een afgerond project gekozen. Groningen koos de aanleg van een tweetal rotondes als voorbeeldproject. Drenthe onderzoekt de verbreding en herinrichting van een provinciale weg (N34) en kijkt zijdelings naar een tweetal fietspaden. Friesland koos voor een project dat in het hier en nu gevolgd kan worden: het onderhoud en de herinrichting van de rondweg Harlingen. Terwijl het project zelf op basis van de bestaande opdracht wordt uitgevoerd, zoekt het team naar mogelijke verbeteringen op basis van de van de actuele data van het project.

### Leertrajecten

Alle drie de provincies combineren een inhoudelijke evaluatie met een procesmatige – “was er een betere samenwerking in de (interne) keten mogelijk?” – en een terugblik met een vooruitblik – “wat kan een andere aanpak en gebruik van ander instrumentarium in de toekomst opleveren?” Het zijn nadrukkelijk leertrajecten, waarbij de afzonderlijke bureaus weliswaar vanuit vergelijkbare methodieken werken, maar mede door de verschillende leervragen en de diversiteit van de projecten, een eigen aanpak krijgen. Dit levert verschillende ervaringen op vanuit (deels) verschillende aanvliegroutes.

### Inhoudelijke en systemische kennis

Gemeenschappelijke deler van de drie routes is dat ze CO<sub>2</sub>-beprijzing toepassen door de hele keten in relatie tot andere instrumenten. Daarbij richten ze zich op de verschillende rolhouders in de organisatie en ontwikkelen ze daarmee systemische kennis die, naast de onderzochte projecten, toepasbaar is bij andere thema's en beleidsvelden in de organisatie.



*“We moeten een aantal projecten kiezen om gewoon te proberen”*







In ruim een half jaar heeft Klimaatverbond Nederland, samen met medewerkers vanuit de provincies Drenthe, Friesland en Groningen de mogelijkheden verkend om (interne) CO<sub>2</sub>-beprijzing versterkt in te zetten als instrument om ingrijpend en meetbaar hun CO<sub>2</sub>-voetafdruk te verkleinen. In dit Wegbereidersprogramma zijn de bestuurders, de faciliterende ambtenaren inkoop en circulaire economie, uitvoerende projectafdelingen én de relevante beleidsafdelingen betrokken. De verschillende rollen en functies zijn in samenhang van belang gebleken. In elke provincie startte het programma vanuit specifieke en betrokken aanjagers, zoals de ambtenaren inkoop en/of circulaire economie. En in elke provincie was het een uitdaging om het proces te verbreden en alle relevante spelers in de organisatie te betrekken. De route waar langs dit gebeurde was per provincie verschillend, waarbij procesondersteuning en regelmatige afstemming tussen betrokkenen essentieel bleek te zijn.

## “De bestuurlijke opdracht en de ‘backing’ voor de ambtenaren is cruciaal”

### Bestuurders

De bestuurlijke opdracht, waaronder de *backing* voor de faciliterende ambtenaren inkoop en circulaire economie, om de relevante project- en beleidsmensen te mobiliseren, bleek cruciaal te zijn. Daardoor kwamen capaciteit, tijd en middelen vrij voor uitvoering van dit Wegbereidersprogramma. Waar in dit proces de focus lag op het in beweging brengen van het proces en het creëren van een ‘open en lerende’ houding in de hele organisatie, zal de aandacht in de toekomst vooral gaan liggen bij het in de praktijk versterken van de beleidscyclus gekoppeld aan de CO<sub>2</sub>-voetafdruk van de organisatie en circulaire economie. In die beleidscyclus zal de organisatie het juiste en verrijkte instrumentarium moeten kunnen inzetten.

### Facilitering vanuit inkoop en circulaire economie

In de drie provincies bleken de rollen van de afdelingen ‘Inkoop’ en ‘Circulaire Economie’ van groot belang te zijn om het proces in beweging te zetten, te inspireren en te agenderen bij bestuur en de project- en beleidsorganisatie. Betrokken ambtenaren werden (h)erkend als legitieme aanjagers van verandering. Zij konden – met enige steun en soms via toegang tot het bestuur – ook de belangrijkste spelers goed mobiliseren en faciliteren. Deze aanjagers en verbinders zijn in de organisatie goed ontvangen. Tegelijk moeten we constateren dat zij aanjagers zijn zonder formele portefeuille. Onderzoeks- en ontwikkelbudget zit immers bij project- en beleidsafdelingen. Het formaliseren en positioneren van deze verbindingfunctie in de organisatie zal zeker in de huidige transitiefase van groot belang zijn.

### Verbinding casuïstiek en beleid

Materie-inhoudelijk zijn het de projectmensen, die rond concrete aanbesteding van onderhoud of andere werken, dicht op het proces van MVI, circulaire economie en CO<sub>2</sub>-beprijzing zitten. Een goede betrokkenheid van deze mensen bleek cruciaal om de casuïstiek goed op te bouwen en de onderlinge afhankelijkheid van de afzonderlijke rollen in beeld te brengen. Deze casuïstiek was belangrijk om betrokkenen vanuit de dagelijkse praktijk de impact te laten zien van MVI, het toepassen van MKI's of het inzetten van een stevige CO<sub>2</sub>-prijs. Daarbij was het niet vanzelfsprekend dat beleidsafdelingen en bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers daarbij betrokken waren. Het leggen en onderhouden van deze onderlinge verbindingen vragen specifieke inspanning.



*“We troffen organisaties aan die graag bereid zijn in beweging te komen en nieuwsgierig en ambitieus de uitdagingen van klimaatbeleid en circulaire economie ter hand nemen”*

#### Inbedding door de beleidsafdelingen

De casuïstiek is onderdeel van het ontwikkelen van beleid, dat breed toepasbaar is en rendeedt op circulaire economie en duurzaamheid. Het betrekken van de beleidsafdelingen vraagt om specifieke inspanning, bij het ontwikkelen van een gevestigde beleidscyclus voor MVI, circulariteit en CO<sub>2</sub>. De afstand tussen faciliterende ambtenaren inkoop en circulaire economie enerzijds en beleidsafdelingen en ambtelijke opdrachtgevers anderzijds vraagt om een actieve overbrugging. In het Wegbereidersprogramma ontstonden, mede door de aansluiting van de projectafdelingen, een inspirerende werkomgeving en dynamiek.

#### Procesondersteuning

Klimaatverbond Nederland heeft dit proces intensief ondersteund, waarbij we de natuurlijk aanwezige kwetsbaarheden per provincie en in de regionale samenwerking hebben ondervangen. We troffen organisaties aan die, bij de juiste bestuurlijke impuls en met de goed gepositioneerde rol van de aanjagende ambtenaren, graag bereid zijn in beweging te komen en nieuwsgierig en ambitieus de uitdagingen van klimaatbeleid en circulaire economie ter hand nemen.

Het hele programma is langs de digitale weg, via webinars, georganiseerd. Dat hielp om in alle bijeenkomsten een vrijwel complete deelname van ambtenaren vanuit de drie provincies te organiseren. Die continuïteit van deelname hielp om ervaringen en de stand van zaken goed te delen en de kennisvragen steeds concreet en breed toegankelijk te adresseren. De combinatie tussen procesondersteuning enerzijds en inhoudelijke deskundigheid van de betrokken bureaus anderzijds bleek behulpzaam. Zo kon de concrete praktijk worden geconfronteerd met de actuele vraagstukken waarmee ambtenaren in de diverse rollen worden geconfronteerd.

#### Vervolg

Dit eerste wegbereiderstraject heeft een productieve combinatie van interventies laten zien. Om te beginnen was er de keuze om bij de benadering van de provincies heldere aanspreekpunten en aanjagers te benaderen en ons, rechtstreeks en via het bestuur, te richten op de relevante rolhouders. Daarbij hebben we concrete veldkennis van inhoudelijke adviesbureaus gekoppeld aan voor de deelnemers herkenbare casuïstiek. Door bredere beleidsvragen rond MVI, circulaire economie en de CO<sub>2</sub>-voetafdruk aan elkaar te koppelen, ontstond perspectief voor een functionele beleidscyclus met heldere indicatoren en instrumenten. Dit heeft in ruim een half jaar (veel werk is na de zomer van 2020 pas in versnelling gekomen) begrijpelijkerwijs nog niet geleid tot borging in de praktijk. Om dat te bereiken zou het Wegbereidersprogramma met betrokken provincies doorgezet moeten worden. Pas dan kan de fase van borging in beleid en uitvoering daadwerkelijk vorm krijgen en kan een breed duurzaam beleidsproces ‘normaal’ worden.

In een afsluitend ‘open’ webinar is gebleken dat het hier ontwikkelde proces inspiratie en perspectief biedt voor andere provincies en voor regionale samenwerking. Met de wegbereidende provincies constateerden we ook dat elkaar aanspreken en ondersteunen in regionaal verband heel productief kan zijn, met name in andere bestuurlijke en ambtelijke netwerken met gemeenten en waterschappen. Ook regionale marktpartijen kunnen in deze versterking van de circulaire economie een rol spelen.



Het rapport 'Wegbereiders: CO<sub>2</sub>-beprijzing en een integraal werkende overheid' is geschreven in het kader van de *Klimaatenvelophe: Impuls klimaatneutraal en circulair inkopen, programma interne CO<sub>2</sub>-beprijzing door gemeenten, provincies en waterschappen*, van de Rijksoverheid.

Dit rapport is een uitgave van Klimaatverbond Nederland ([www.co2-beprijzing.nl](http://www.co2-beprijzing.nl)).