



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Onderzoek verduurzaming bedrijfsvoering

definitief

Colofon

Titel	Onderzoek verduurzaming bedrijfsvoering
Uitgebracht aan	DGOO
Datum	30 december 2021
Kenmerk	2021-0000269539

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Managementsamenvatting—1

1 Verduurzaming bedrijfsvoering vraagt om bewustwording van de voorbeeldrol van de Rijksoverheid—4

- 1.1 Verduurzamingsboodschap wordt nauwelijks uitgedragen—5
- 1.1.1 Voorbeeldrol in bijdragen aan duurzame transitie van Nederland staat niet centraal—5
- 1.1.2 Vertaling van de rijksbrede doelstellingen naar de eigen bedrijfsvoering komt traag op gang—6
- 1.1.3 Positieve uitzonderingen—6
- 1.2 Duurzaamheid wordt afgewogen tegen andere prioriteiten—7
- 1.2.1 Lagere prijs gaat vrijwel altijd boven duurzaamheid—7
- 1.2.2 Keuzes op gebied van duurzaamheid worden vaak impliciet gemaakt en niet nader toegelicht of besproken—8
- 1.3 Bewustzijn van eigen rol en verantwoordelijkheid lijkt beperkt—8
- 1.3.1 Meer aandacht gewenst voor ondersteunende communicatie—8
- 1.3.2 Ondersteuning van andere overheden wordt niet herkend, er gebeurt wel het een en ander—8
- 1.3.3 Opdrachtgevers zijn nog te weinig betrokken bij verduurzaming en er is nog veel ruimte om af te wijken van rijksbrede afspraken—9

2 Organisatiestructuur en systemen zouden duurzame keuzes kunnen afdwingen—11

- 2.1 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op papier in orde, maar de praktijk wijkt af—12
- 2.1.1 Toegedeelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in praktijk niet altijd opgepakt—12
- 2.1.2 Er zijn verschillen in beschikbare capaciteit om aandacht te geven aan duurzaamheid—12
- 2.2 Beperkingen in inkoopstelsel kunnen verduurzaming belemmeren—13
- 2.2.1 Verborgen impact is niet zichtbaar en wordt daardoor niet meegenomen—13
- 2.2.2 Integrale budgetten kan duurzame aanschaf en hergebruik stimuleren—13
- 2.3 Ondersteunende instrumenten en systemen kunnen groeien in volwassenheid—14
- 2.3.1 Monitoringssystemen zijn vaak nog in ontwikkeling—14
- 2.3.2 Stappen worden gezet met CO₂-prestatieladder—14
- 2.3.3 Ambitieweb is waardevol, maar kan nog verder worden ontwikkeld—15
- 2.3.4 Duurzaamheid is beperkt opgenomen in Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR)—15
- 2.3.5 Verankering in jaarlijkse P&C cyclus slechts bij een deel van de departementen—16

3 Adequate ondersteuning van medewerkers van groot belang—17

- 3.1 Er is aandacht nodig voor het opbouwen, delen en behouden van kennis—17
- 3.1.1 Ga gericht door met het opbouwen van kennis—18
- 3.1.2 Kennis binnen departementen wordt wel gedeeld, maar slechts in beperkte mate tussen departementen—19
- 3.1.3 Besteed aandacht aan kennisborging—19
- 3.2 Transitie vraagt ruimte voor creativiteit en innovatie—19
- 3.2.1 Ruimte voor creativiteit en innovatie is aanwezig, maar niet overal—19
- 3.2.2 Verschillende beelden over waardering voor initiatieven—20

4	Verantwoording onderzoek—21
4.1	Doelstelling en onderzoeksvragen—21
4.2	Object van onderzoek en afbakening—21
4.3	Van referentiekader naar uitwerking in driehoofdlijnen—22
4.4	Onderzoeksaanpak—22
4.5	Gehanteerde standaard—23
4.6	Verspreiding rapport—23

5 Ondertekening—24

Bijlage 1: Managementreactie—25

Bijlage 2: Overzicht handelingsperspectieven—26

Managementsamenvatting

Aanleiding en doelstelling opdracht

De Rijksoverheid heeft een voorbeeldrol als het gaat om verduurzaming. Dat is in 2019 vastgelegd in het Nationaal Klimaatakkoord. Met het vaststellen van de inkoopstrategie 'Inkopen met impact' van de Rijksoverheid in 2019, waarin duurzaam, sociaal en innovatief opdrachtgeverschap door de Rijksoverheid centraal staat, is deze voorbeeldrol nog eens bekrachtigd. Bij de verduurzaming van de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid is duurzaam inkopen en aanbesteden misschien het meest zichtbaar. Maar het gaat hier ook om duurzaam gedrag van medewerkers en de verantwoordelijkheid die betrokkenen voelen voor de verduurzaming van de bedrijfsvoering.

Er gebeurt binnen de departementen al veel om de bedrijfsvoering te verduurzamen. Tegelijkertijd blijkt dat organisatieonderdelen in verschillende tempo's werken aan verduurzaming. Dit was voor de DG Overheidsorganisatie (DGOO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding de ADR te vragen dit onderzoek uit te voeren. De DGOO is verantwoordelijk voor de rijksbrede coördinatie van de verduurzaming van de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. Vanuit deze rol wilde zij inzicht krijgen in de wijze waarop de departementen invulling geven aan de doelstellingen vanuit het Klimaatakkoord (hoofdstuk voorbeeldrol Rijk) en de inkoopstrategie Rijk. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag wat belemmerende en stimulerende factoren zijn voor het verduurzamen van de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid.

Doelstelling van dit onderzoek is een rijksbreed beeld schetsen van de factoren die maken dat duurzaamheidsdoelstellingen in de bedrijfsvoering al dan niet gerealiseerd worden. Dit om de departementen en DGOO in staat te stellen vanuit de eigen verantwoordelijkheden een impuls te geven aan verdere verduurzaming van de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid.

Algemeen beeld: verduurzaming bedrijfsvoering krijgt vaak niet de prioriteit die is afgesproken in het nationaal Klimaatakkoord en de inkoopstrategie

De Rijksoverheid staat voor een immense opgave als het gaat om de verduurzaming van de bedrijfsvoering. De in het nationaal Klimaatakkoord afgesproken doelstellingen moeten vertaald worden naar de gehele organisatie en omgezet in concrete plannen en actieprogramma's die ervoor zorgen dat de lange termijn doelstellingen daadwerkelijk bereikt worden. Tot op heden is die vertaling niet overal gelukt, wat risico's met zich meebrengt voor het bereiken van de afgesproken doelstellingen.

In ons onderzoek hebben wij gezien dat er op veel plaatsen binnen de rijksoverheid concrete duurzame projecten en initiatieven van de grond komen en er wordt kennis beschikbaar gesteld. Tegelijk zien we dat verduurzaming beslist nog geen gemeengoed is. Er wordt vaak weinig prioriteit gegeven aan duurzaamheid. Bij inkoop en aanbesteding wordt duurzaamheid afgewogen tegen andere prioriteiten en vaak geeft de aanschafprijs vaak de doorslag bij investeringsbeslissingen, waarbij de totale levenscycluskosten niet worden meegerekend. Uit ons onderzoek komt verder naar voren dat de in het nationaal Klimaatakkoord aangegeven voorbeeldrol niet of niet breed wordt herkend en dat die boodschap beperkt wordt uitgedragen.

Opdrachtgevers voor inkoop binnen het Rijk voelen zich vaak nog weinig betrokken bij verduurzaming van de bedrijfsvoering. Zij beschouwen het vaak als "iets voor inkoop" en stellen zelf geen duurzaamheidseisen aan de producten die zij afnemen.

Beperkingen in het inkoopstelsel belemmeren inzicht in verduurzamingsafwegingen. Kosten en opbrengsten liggen veelal niet in één hand. De voor duurzame investeringen benodigde budgetten vallen onder verschillende budgethouders of er moet geschoven worden tussen budgetten in verschillende jaren. Lange termijn investeringen die de verduurzaming ten goede komen, worden daardoor niet meegenomen in de businesscase voor een aanschaf.

De ondersteuning van verduurzaming middels instrumenten en systemen is (nog) beperkt. Concrete stappen worden op dit moment gezet met het uitrollen van de CO₂-prestatieladder voor alle departementen en uitvoeringsorganisaties. Dit instrument richt zich op het behalen van CO₂-reductiedoelstellingen, waarbij elke gecertificeerde organisatie jaarlijks wordt geaudit door een onafhankelijke en geaccrediteerde Certificerende Instelling (CI).

Om verduurzaming van de bedrijfsvoering vorm te kunnen geven, is het van belang dat medewerkers worden ondersteund, zodat ze over de nodige kennis, vaardigheden en competenties beschikken, dat ze die goed kunnen inzetten en dat er aandacht is voor de verspreiding van kennis. Medewerkers die duurzaamheid 'in hun pakket hebben' zijn over het algemeen intrinsiek gemotiveerd, maar voor andere medewerkers is mogelijk een duwtje in de rug nodig.

Opbouw rapport

De hoofdstukindeling is gebaseerd op de drie hoofdlijnen van het onderzoeksresultaat. Hoofdstuk 1 gaat over bewustwording van het belang van verduurzaming en de voorbeeldrol van de Rijksoverheid. We hebben het over de prioriteit die duurzaamheid krijgt en de mate waarin opdrachtgevers en medewerkers zich bewust zijn van de rol die ze hebben bij het verduurzamen van de bedrijfsvoering.

Hoofdstuk 2 gaat over de organisatiestructuur en ondersteunende systemen die duurzaamheid al dan niet bevorderen. Dit hoofdstuk omvat het financiële aspect van duurzaamheid, inkoop, belegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, capaciteit en (monitorings)systemen.

Het derde hoofdstuk gaat over de ondersteuning die de medewerker krijgt. Onderwerpen als kennis en competenties en het waarderen en belonen van duurzaamheidsinitiatieven komen hier aan de orde.

In het begin van ieder hoofdstuk staat een afbeelding met daarin het handelingsperspectief dat wij zien bij onze bevindingen.

In kaders staan enkele best practices die wij zijn tegengekomen in het onderzoek.

In bijlage 1 vindt u de reactie van de opdrachtgever op dit onderzoek. Bijlage 2 laat de in de hoofdstukken opgenomen handelingsperspectieven in één overzicht zien.



**BEWUSTWORDING
VAN VOORBEELDROL**



**ORGANISATIESTUCTUUR
EN SYSTEMEN**

**ONDERSTEUNING VAN
MEDEWERKERS**



1 Verduurzaming bedrijfsvoering vraagt om bewustwording van de voorbeeldrol van de Rijksoverheid

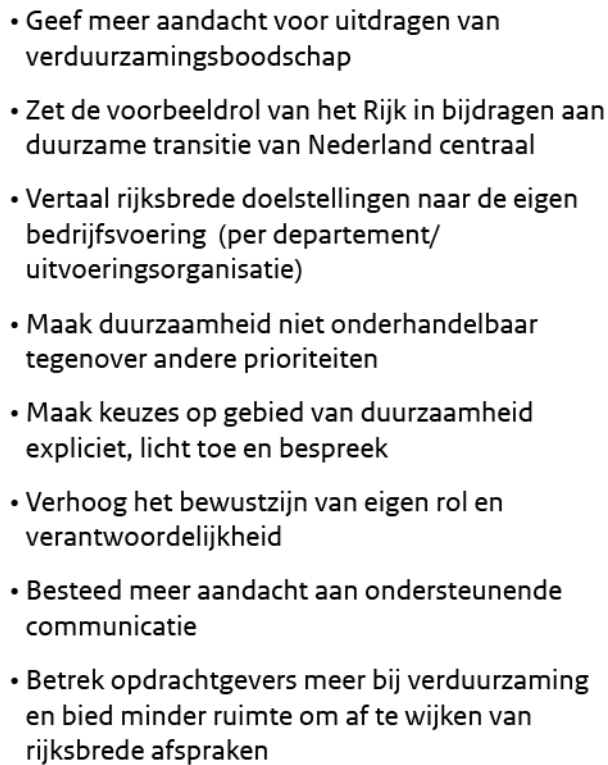


De verduurzaming van de bedrijfsvoering is voor de Rijksoverheid een immense opgave. Het is daarvoor nodig de doelstellingen die zijn afgesproken in het Nationaal klimaatakkoord door te vertalen naar de gehele organisatie van de Rijksoverheid. Hiermee kunnen deze doelstellingen worden omgezet in concrete plannen of actieprogramma's die ervoor zorgen dat de lange termijndoelstellingen daadwerkelijk bereikt worden.

Het is van belang dat er sprake is van bewustwording over het belang van verduurzaming van de bedrijfsvoering. In het Nationaal klimaatakkoord is aangegeven dat het Rijk een voorbeeldrol wil vervullen. Door in de eigen bedrijfsvoering en inkoop duurzame oplossingen toe te passen en andere overheden te ondersteunen en stimuleren dit ook te doen, wil de Rijksorganisatie bijdragen aan de duurzame transitie van Nederland.

- ★ **Best practice:** Bij de catering van DUO weegt duurzaamheid zwaarder dan andere criteria
- ★ **Best practice:** Open communicatie over knelpunten in de verduurzaming maakt dat discussie op het juiste niveau gevoerd wordt
- ★ **Best practice:** website denkdoeduurzaam.nl
- ★ **Best practice:** samenwerking met andere overheden bij afvalverwerking
- ★ **Best practice:** betrek het primaire proces bij verduurzaming

- Geef aandacht voor duurzaamheid in het primaire proces
- Communiceer over inspanningen gericht op ondersteuning van andere overheden

- 
- Geef meer aandacht voor uitdragen van verduurzamingsboodschap
 - Zet de voorbeeldrol van het Rijk in bijdragen aan duurzame transitie van Nederland centraal
 - Vertaal rijksbrede doelstellingen naar de eigen bedrijfsvoering (per departement/ uitvoeringsorganisatie)
 - Maak duurzaamheid niet onderhandelbaar tegenover andere prioriteiten
 - Maak keuzes op gebied van duurzaamheid expliciet, licht toe en bespreek
 - Verhoog het bewustzijn van eigen rol en verantwoordelijkheid
 - Besteed meer aandacht aan ondersteunende communicatie
 - Betrek opdrachtgevers meer bij verduurzaming en bied minder ruimte om af te wijken van rijksbrede afspraken

Afbeelding 1 Handelingsperspectief bij bewustwording van voorbeeldrol

1.1 Verduurzamingsboodschap wordt nauwelijks uitgedragen

Volgens het Klimaatakkoord wil de Rijksoverheid met het eigen handelen een bijdrage leveren aan de verduurzaming van Nederland.

Door in de eigen bedrijfsvoering en inkoop duurzame oplossingen toe te passen en andere overheden te stimuleren dit ook te doen, wil de Rijksoverheid bijdragen aan de duurzame transitie van Nederland. Uit interviews komt naar voren dat de voorbeeldrol niet of niet breed wordt herkend door betrokkenen binnen de Rijksoverheid en dat de doorwerking naar de bedrijfsvoering traag op gang komt.

1.1.1 Voorbeeldrol in bijdragen aan duurzame transitie van Nederland staat niet centraal

Het vervullen van de voorbeeldrol lijkt niet op het netvlies te staan bij het management en medewerkers. Een veel gehoorde opmerking is dat er budget ontbreekt voor het realiseren van de voorbeeldrol en dat het daarom niet van de grond komt. Tevens wordt aangegeven dat het belangrijk is dat duurzaamheid gedragen wordt door het management. Op dit moment wordt nog vaak de "ja maar" reactie gegeven als wordt gesproken over duurzaamheid.

1.1.2 *Vertaling van de rijksbrede doelstellingen naar de eigen bedrijfsvoering komt traag op gang*

De vertaling van duurzaamheidsdoelstellingen naar de organisatie wordt in de inkoopstrategie gezien als een belangrijke maatregel om te werken aan het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen¹, maar deze vertaling komt traag op gang.

In het Nationaal Klimaatakkoord is afgesproken dat de departementen zal worden gevraagd de rijksbrede (transitie) doelen te vertalen naar doelen voor het eigen departement / uitvoerend organisatieonderdeel. In de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) van 20 april 2021 is de eerder gemaakte afspraak bekrachtigd dat de departementen de duurzaamheidsdoelstellingen vertalen naar hun organisatie, zodat de duurzaamheidsambities en –doelen kunnen landen in begrotingen, jaarplannen en managementafspraken voor 2022 en verder. Daarbij hebben zij anderhalf jaar uitstel gekregen ten opzichte van de eerder in de ICBR gemaakte afspraak.

Concreet ging het om:

- de rijksbrede doelen vertalen naar doelen voor het eigen departement en vastleggen op bestuursraadniveau in uiterlijk juli 2021 (doelstelling was Q1 2020);
- bijbehorende concrete acties vastleggen in een breed duurzaamheidsplan en/of een actueel MVI-actieplan in uiterlijk september 2021 (afspraak inkoopstrategie: nieuw plan of geactualiseerd bestaand plan in 2020);
- de duurzaamheidsdoelen onderdeel maken van interne sturing en opdrachtverstrekking via de managementafspraken, *service level agreements*, jaarplannen en aanschrijvingen daartoe voor 2022.

Uit de opgave die coördinatoren duurzaamheid hebben gedaan blijkt dat van de twaalf departementen er negen departementen de rijksbrede doelen hebben vertaald naar doelen voor het eigen departement en hebben vastgelegd op bestuursraadniveau (en in een aantal gevallen niet op dit hoogste niveau, maar in een daaraan gekoppeld gremium, zoals een strategisch bedrijfsvoeringsoverleg). Acht van deze departementen hebben tevens concrete acties vastgelegd in een duurzaamheidsplan of MVI-actieplan. Zes van bovenstaande departementen hebben ook de duurzaamheidsdoelen onderdeel gemaakt van interne sturing en opdrachtverstrekking, zij het soms in beperkte mate. Daarnaast hebben twee andere departementen dit gedaan.

1.1.3 *Positieve uitzonderingen*

Er zijn ook departementen waar veel aandacht is voor duurzaamheid, en dan met name voor de thema's klimaat en circulariteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat juist deze departementen aandacht hebben voor duurzaamheid heeft wellicht ook te maken met het feit dat dit deze vier beleidsmatig een verantwoordelijkheid hebben voor de uitvoering van het Nationaal Klimaatakkoord². Duurzaamheid staat daardoor beleidsmatig al op de agenda.

Ook uitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf die met hun omvangrijke projecten (RWS) en hun rol in de huisvesting van het Rijk (RVB) grote impact hebben op de verduurzaming van de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid, besteden veel aandacht aan duurzaamheid en zetten concrete stappen. RWS was bijvoorbeeld de eerste rijksoverheidsorganisatie die de CO₂-prestatieladder hanteerde.

¹ Inkopen met impact

² Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor Elektriciteit en Industrie, het ministerie van Binnenlandse Zaken voor Gebouwde omgeving en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor Mobiliteit.

1.2 Duurzaamheid wordt afgewogen tegen andere prioriteiten

De rijkspartijen hebben in het Nationaal Klimaatakkoord (onderdeel D10 'Een voorbeeldrol voor de Rijksoverheid') afgesproken in de eigen bedrijfsvoering en inkoop duurzame oplossingen toe te passen en ander overheden te ondersteunen en stimuleren dit ook te doen. In de praktijk lijken deze afspraken echter afgewogen te worden tegenover andere prioriteiten. De afwegingen die hierbij worden gemaakt zijn vaak niet expliciet gecommuniceerd.

Best practice:

Bij de catering van DUO zijn de lunches standaard vegetarisch. Alleen als er expliciet om dierlijke producten wordt gevraagd, worden deze aangeboden. Dit is een voorbeeld van duurzaamheid als default keuze.

1.2.1 Lagere prijs gaat vrijwel altijd boven duurzaamheid

In het algemeen lijkt de prijs een grotere factor te zijn bij de afwegingen voor inkoop dan duurzaamheid.

Wij hebben onderzocht of sprake is van een veranderde focus op duurzaamheid. Krijgt duurzaamheid prioriteit boven andere doelstellingen van de Rijksoverheid?

Uit ons onderzoek blijkt dit niet: in de interviews en digitale uitvraag wordt aangegeven dat er in veel gevallen geen budget is om het duurzamer te doen.

Daarbij wordt vaak geen rekening gehouden met de totale levenscycluskosten van een product (die maken dat het duurzame product op termijn voordeliger kan zijn dan de niet-duurzame variant). Dit hangt ook samen met de wijze van financiering binnen de Rijksoverheid (zie par. 2.2.2).

In de interviews kwam naar voren dat de afweging of iets duurzamer kan soms ook een politieke afweging is, bijvoorbeeld bij de verbouwing van de Tweede Kamer.

Daarbij is in eerste instantie ingezet op sober en lage kosten. Duurzaamheid was geen belangrijk criterium bij keuzes die werden gemaakt. Een motie³ die in januari 2021 is ingediend heeft er uiteindelijk toe geleid dat extra duurzaamheidsmaatregelen zijn genomen, om invulling te kunnen geven aan de voorbeeldrol van het Rijk.

Grote uitvoeringsorganisaties, zoals DJI en het ministerie van Defensie kunnen een belangrijke rol spelen in de verduurzaming. Maar ook bij deze organisaties blijkt bij de afweging duurzaamheid het onderspit te delven. Medewerkers die beleid maken over duurzaamheid zijn zich bewust van de duurzaamheidsambitie. Maar aangegeven is dat deze kostbaar en lastig waar te maken is, omdat er soms al te weinig geld is voor de primaire taken. Door de omvang van de organisatie, en de grootte van de duurzaamheidsopgave, vallen de verduurzamingsacties bij deze organisaties in het niet, terwijl er wel wordt gewerkt aan verduurzaming.

Best practice:

Open communicatie naar bijvoorbeeld de Tweede Kamer over waar de knelpunten zitten kan een stimulerende factor zijn voor verduurzaming. RVB heeft berekend hoeveel miljard er nodig is om de gebouwenportefeuille van Defensie en Justitie en Veiligheid 'Parijs-proof' te maken. De plannen zijn gemaakt, de kosten zijn bekend en besproken met klanten, maar die lopen vast op de financiering. Er is op sommige plekken al structureel geldtekort, en dan krijgt verduurzaming geen prioriteit. Dit is zo ook gecommuniceerd aan de Tweede Kamer n.a.v. een Kamervraag. Op deze manier worden afwegingen op het juiste niveau gemaakt.

³ Kamerstuk 34 293, Nr. 112, Renovatie Binnenhof

1.2.2 *Keuzes op gebied van duurzaamheid worden vaak impliciet gemaakt en niet nader toegelicht of besproken*

Uit diverse documenten blijkt dat het expliciet maken van gemaakte keuzes samenwerking en krachtenbundeling bevordert. Uit ons onderzoek is gebleken dat gemaakte keuzes die invloed hebben op de duurzaamheidsdoelstellingen vaak niet expliciet worden gemaakt. Keuzes worden niet standaard toegelicht of in het kader van duurzaamheid besproken of overwogen.

Het is belangrijk dat duurzaamheid vanuit het management wordt uitgedragen én uitgesproken. Dat gebeurt nu niet overal. Een geïnterviewde categoriemanager geeft aan dat de duurzaamheidsdoelen niet erg concreet zijn, en heeft niet het idee dat hij aangesproken zou worden als de duurzaamheidsdoelen niet gehaald zouden worden.

1.3 **Bewustzijn van eigen rol en verantwoordelijkheid lijkt beperkt**

Door regelmatig te communiceren over duurzaamheid, geeft het management een signaal af dat de organisatie het onderwerp belangrijk vindt: voor de interne organisatiecultuur is dit erg belangrijk. Dit blijkt uit de gesprekken met experts op het gebied van duurzaamheid in ons vooronderzoek en de documentstudie. Voor het vervullen van de voorbeeldrol naar andere overheden is de externe communicatie naar die overheden van belang.

1.3.1 *Meer aandacht gewenst voor ondersteunende communicatie*

Door regelmatig te communiceren over duurzaamheid wordt het belang van het vervullen van de voorbeeldrol onderstreept.

Uit de interviews komt naar voren dat duurzaamheid een vast punt op de agenda zou moeten zijn, maar dit is het nog niet bij alle organisaties. Bij enkele organisaties wordt het nu op 'natuurlijke momenten' besproken. Ook geven geïnterviewden aan het belangrijk te vinden dat er meer wordt ingezet op communicatie rond duurzaamheid, waaronder ook het delen van resultaten in de ICBR.

Motivatie en bewustzijn over klimaatdoelstellingen dragen bij aan het succesvol uitvoeren van de doorvertaalde doelstellingen per departement. Dit baseren wij op gesprekken met experts op het gebied van transitie naar duurzame bedrijfsvoering en onze documentstudie.

Uit interviews komt naar voren dat medewerkers het belang van verduurzaming zien, maar ook afwachtend zijn van wat hun organisatie gaat doen. Het risico bestaat dat gemotiveerde medewerkers hun motivatie verliezen wanneer zij het gevoel hebben dat er op hoger niveau niets gedaan wordt op gebied van duurzaamheid.

1.3.2 *Ondersteuning van andere overheden wordt niet herkend, er gebeurt wel het een en ander*

Een van de speerpunten uit hoofdstuk 10 van het Nationaal Klimaatakkoord over de voorbeeldrol van de Rijksoverheid is dat het Rijk andere overheden zou moeten ondersteunen in de verduurzaming. Vanuit PIANOo⁴ gebeurt wel het een en ander, maar vanuit de dagelijkse praktijk lijkt hier minder aandacht voor te zijn.

Uit de interviews en de digitale uitvraag blijkt niet dat breed ingezet wordt op ondersteuning. Toch zijn we ook twee best practices tegengekomen. De eerste ligt op het gebied van afval- en grondstoffenmanagement:

⁴ PIANOo is het expertisecentrum voor inkoop en aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en heeft als taak het inkopen en aanbesteden bij overheden te professionaliseren.

Best practice:

"Je kan heel creatief zijn als je grote volumes afval hebt. Je moet minimaal met een ton aankomen bij een recyclebedrijf, dan gaan ze het pas voor je verwerken. En dat is lastig, omdat je juist afval wilt voorkomen. Binnen de categorie afvalzorg is er daarom voor gezorgd dat er ook partijen van buiten de Rijksoverheid deelnemen aan het contract (in totaal 21 deelnemers, waaronder de gemeente Amsterdam, Raad van State, Dienst Koninklijk Huis). Daardoor heb je volume en kan je eisen stellen aan de markt qua milieu-impact. Zo'n samenwerking met andere overheden is vrij uniek."

De tweede is de website: www.denkdoeduurzaam.nl.

Best practice:

www.denkdoeduurzaam.nl is een website waarop de Rijksoverheid wil laten zien hoe onderdelen van het rijk via hun eigen bedrijfsvoering en inkoop bijdragen aan een duurzamer, socialer en innovatiever Nederland. Het doel is ambtenaren van het rijk of andere overheden, ondernemers en anderen te inspireren te verduurzamen. Er worden voorbeelden gegeven van hoe het rijksvastgoed wordt verduurzaamd, hoe wordt omgaan met voedsel en afval, hoe het rijk langer doet met zijn spullen en hoe anders reizen wordt gestimuleerd. Ook de sociale aspecten van duurzaamheid komen aan de orde.

In feiten en cijfers laat de Rijksoverheid zien dat nog niet alle doelen tijdig gehaald zullen worden.

1.3.3 *Opdrachtgevers zijn nog te weinig betrokken bij verduurzaming en er is nog veel ruimte om af te wijken van rijksbrede afspraken*

Onderzoek van ABD-topconsult⁵ laat zien dat de opdrachtgevers binnen het Rijk vaak nog weinig betrokken zijn bij verduurzaming. Uit het ABD-onderzoek komen twee verschillende oorzaken naar voren:

- opdrachtgevers hebben de veronderstelling dat de MVI-criteria het inkoopproces nog complexer maken, wat hen ontmoedigt;
- opdrachtgevers vinden duurzaamheid belangrijk, het streven is er, maar kosten, tijd en het primaire proces krijgen vaak voorrang op duurzaamheid.

Dit beeld wordt bevestigd in ons onderzoek.

Wat we daarnaast zien is dat opdrachtgevers voor inkoop en de aanbiedende SSO naar elkaar verwijzen als het gaat om verduurzaming. Aan de ene kant geven opdrachtgevers voor inkoop aan dat zij afhankelijk zijn van de aanbiedende SSO, terwijl SSO's aangeven dat zij handelen in opdracht van hun klanten. Als die geen duurzaamheidseisen stellen, dan nemen zij dat niet mee in hun aanbod. Uit de interviews kwam ook naar voren dat er binnen de overheid ruimte voor managers is om zonder goede reden af te wijken van rijksbrede afspraken. Dat leidt niet alleen tot minder verduurzaming, maar ook tot extra kosten. Een voorbeeld hiervan is de inkoop van afvalscheidingsstations. Dit zou je kunnen standaardiseren, waardoor het duurzamer kan en voordeliger. Maar hier nemen managers soms de ruimte om vanwege esthetische redenen af te wijken van de standaard.

Uit de digitale uitvraag komt naar voren dat het belangrijk wordt gevonden om ambassadeurs voor duurzaamheid te hebben op het niveau van het bevoegd gezag. Opdrachtgevers zouden ook meer geconfronteerd moeten worden met de duurzaamheidsdoelstellingen. Deze zijn niet vrijblijvend, maar vastgesteld kabinetsbeleid. Dit werd nogmaals bevestigd in de kennissessie die wij in het kader van dit onderzoek hebben georganiseerd, waarbij deelnemers aangaven dat klimaatdoelen door veel medewerkers en managers niet als een beleidsopdracht worden ervaren, en dat zolang deze niet in de top 3 van aandachtspunten staat op het jaarplan, er weinig aandacht aan gegeven wordt.

⁵ Transitie te koop, ABD topconsult

De betrokkenheid van opdrachtgevers voor inkoop is persoonsgebonden: de een houdt de klassieke kerntaken centraal, de ander ziet duurzaamheid ook als kerndoelstelling. Dit komt naar voren in de gesprekken en in de digitale uitvraag.

Best practice:

Uit de interviews kwam naar voren dat het belangrijk is het primaire proces te betrekken bij verduurzaming. Als voorbeeld werd de vreemdelingenketen en de strafrechtketen aangehaald. Door hier het werk slimmer te organiseren, kan er bespaard worden op het aantal benodigde vervoersbewegingen.

2 Organisatiestructuur en systemen zouden duurzame keuzes kunnen afdwingen



Een heldere interne organisatiestructuur zorgt er voor dat mensen weten wat ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn. In combinatie met de juiste ondersteuning van systemen kunnen duurzame keuzes als het ware worden afgedwongen. Het gaat dan om een heldere vertaling van de duurzaamheidsdoelen naar de eigen organisatie en naar het inkoopstelsel, ondersteund door systemen en management rapportages.

- Ga door met de implementatie van de CO₂-prestatieladder

- Zorg overal voor voldoende capaciteit om aandacht te geven aan duurzaamheid
- Stimuleer duurzame aanschaf en hergebruik door te werken met integrale budgetten
- Besteed aandacht aan de verdere ontwikkeling van ondersteunende instrumenten en systemen
- Ga door met de verdere ontwikkeling van het Ambitieweb

- Zorg dat toegedeelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden daadwerkelijk in praktijk worden opgepakt
- Pak beperkingen in inkoopstelsel aan als ze verduurzaming belemmeren
- Zorg dat de zogenaamde verborgen impact op verduurzaming beter zichtbaar is
- Geef duurzaamheid een prominentere plaats in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) en breid de rapportage op dit punt uit
- Veranker duurzaamheid in jaarlijkse P&C cyclus bij alle departementen en uitvoeringsorganisaties

Afbeelding 2 Handelingsperspectief bij organisatiestructuur en systemen

2.1 **Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op papier in orde, maar de praktijk wijkt af**

Het is van belang dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de spelers op het gebied van duurzaamheid helder zijn. Maar ook dat die taken vervolgens daadwerkelijk worden opgepakt en verantwoordelijkheden worden genomen. Ook de beschikbare capaciteit voor duurzaamheid moet op orde zijn.

2.1.1 *Toegedeelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in praktijk niet altijd opgepakt*

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn volgens geïnterviewden weliswaar beschreven in diverse documenten en op papier helder belegd, maar in de interviews en de kennissessies zijn zorgen geuit of die verantwoordelijkheid wel daadwerkelijk genomen wordt.

Coördinerend directeuren inkoop (CDI's) die gereageerd hebben op de digitale uitvraag benadrukken dat MVI en duurzaamheid niet alleen van de inkoper of de CDI is. Opdrachtgevers zouden volgens hen, conform de formeel vastgelegde verantwoordelijkheden, verantwoording moeten afleggen over verduurzaming en niet de inkooporganisaties. Dat is op dit moment nog nauwelijks de praktijk.

Doordat er geen beschrijving is van de taak van de coördinatoren duurzaamheid ervaren zij ruimte in hun functie-invulling en merken ze dat het lastig is hun functie in structuren te vatten, omdat het domeinoverstijgend is. Een aantal van hen gaf in de kennissessie aan een 'glazen plafond' te ervaren wanneer het er over gaat duurzaamheid op de tafels van de hogere managementlagen te krijgen. Hogere managementlagen lijken volgens hen andere prioriteiten te hebben waardoor zij geen verantwoordelijkheid nemen voor de verduurzaming van de bedrijfsvoering.

Tot slot geven diverse geïnterviewden aan dat duurzaamheid steeds meer in de lijn wordt belegd en niet als afzonderlijk aandachtspunt van een afdeling of programma wordt benaderd. Dat wordt als positief gezien, omdat dit bevordert dat duurzaamheid een integraal onderdeel van het reguliere werk wordt. In de kennissessies werd door deelnemers wel aangegeven dat een risico van het (nu al volledig) in de lijn onderbrengen is dat duurzaamheid ondergesneeuwd raakt doordat het dan nog meer zou kunnen concurreren met andere thema's. Bovendien is er binnen de lijn mogelijk nog onvoldoende kennis en ervaring om het thema zelfstandig op te pakken.

2.1.2 *Er zijn verschillen in beschikbare capaciteit om aandacht te geven aan duurzaamheid*

Op de vraag of er in de ogen van betrokkenen voldoende capaciteit beschikbaar is om de duurzaamheidsdoelen te realiseren, hebben we geen eenduidig antwoord ontvangen. Sommige coördinatoren duurzaamheid zijn volledig aangesteld voor dit doel en hebben een team om zich heen, anderen doen het naast andere werkzaamheden. Hier wordt ook gewezen op de kwetsbaarheid van een solopositie. Verwezen wordt naar de samenwerking met het primaire proces en de concurrentie van het thema duurzaamheid met andere thema's, zoals rechtmatig inkopen. In de digitale uitvraag geven 11 van de 20 coördinatoren aan dat zij voldoende tijd en ruimte hebben voor hun werkzaamheden. Zes coördinatoren geven aan onvoldoende tijd te hebben. Van de tien categoriemanagers geven zes aan voldoende tijd en ruimte te hebben om invulling te geven aan de duurzaamheidsdoelen. Twee geven aan dat dit onvoldoende was. Bij managers IUC/SIC geeft de helft aan voldoende tijd te hebben en de andere helft onvoldoende. Het beeld is dus nogal divers.

2.2 Beperkingen in inkoopstelsel kunnen verduurzaming belemmeren

Uit het onderzoek 'Bekostiging en financiering duurzame transitie rijksinkopen' (2019), uitgevoerd door Rebel Group Transitie management in opdracht van BZK, komt naar voren dat het in een aantal gevallen als knelpunt wordt ervaren dat kosten en opbrengsten niet in één hand liggen. De benodigde budgetten vallen onder verschillende budgethouders of er moet geschoven worden tussen budgetten in verschillende jaren. Uit diverse documenten⁶ blijkt verder dat het expliciet maken van gemaakte keuzes bij inkoop de samenwerking en krachtenbundeling bevordert. In de praktijk van de bedrijfsvoering bij de Rijksoverheid worden de duurzaamheidsafwegingen niet altijd expliciet gemaakt.

2.2.1 *Verborgene impact is niet zichtbaar en wordt daardoor niet meegenomen*

Duurzaamheidswinst valt te behalen op onderdelen die niet voor de hand liggen. Wij noemen dat de verborgene impact.

De onderdelen waar de meeste duurzaamheidswinst te halen valt zijn uitgewerkt in de inkoopstrategie 'inkopen met impact'. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste geïnterviewden hier ook wel een beeld van hebben. Maar juist de verborgene impact kan volgens geïnterviewden een verschil maken en die is nu niet in beeld.

Een aantal voorbeelden:

- Een geïnterviewde geeft aan dat de meeste mensen zich niet bewust zijn van de verborgene impact van bijvoorbeeld datagebruik. Het downloaden van filmpjes en gebruik van omvangrijke netwerkschijven met niet meer gebruikte gegevens kost veel energie.
- Ook de gewoonte om een aparte werktelefoon te verstrekken kost extra grondstoffen. Er wordt tot op heden geen bewuste keuze gemaakt om bijvoorbeeld met dual-sim telefoons te werken.
- De duurzaamheid van printen wordt bepaald door het type papier, de inkt en de printer zelf. Door te werken met dun papier is er minder papier nodig, maar dunner papier past niet in alle soorten printers. Bij de aanschaf van printers wordt daar geen rekening mee gehouden.

2.2.2 *Integrale budgetten kan duurzame aanschaf en hergebruik stimuleren*

Geïnterviewden geven aan dat de wijze van financiering en dan met name het hanteren van het kas-verplichtingenstelsel een belemmerende factor kan zijn voor verduurzaming, omdat lange termijn investeringen niet kunnen worden meegenomen in de businesscase voor een aanschaf.

Een andere complicerende factor is dat door het werken met vaste kostenplaatsen de kosten en baten voor duurzaamheid niet op de plek komen te liggen waar ze eigenlijk horen. En dat kan belemmerend werken bij duurzame aankopen.

Geïnterviewden hebben hiervan diverse voorbeelden genoemd:

- *Budget voor kantoormeubilair.* Hierbij speelt dat (onder andere door hergebruik) minder nieuw meubilair aangeschaft wordt, maar meer onderhoud gepleegd moet worden. Het geld voor onderhoud en het geld voor aanschaf van nieuw meubilair komen uit verschillende budgetten bij verschillende budgethouders. Het budget dat overblijft door lagere investeringen kan hierdoor niet eenvoudig ingezet worden voor onderhoud.
- *Budget voor kleding.* Een ander voorbeeld is dat bij de recycling en het hergebruik van kleding, de besparing die hieruit volgt niet (direct) ingezet kan worden voor innovatie bij de inkoop van kleding.
- *Budget voor afvalverwerking.* Bij afvalverwerking geldt het probleem dat bij inkoop geen rekening wordt gehouden met de kosten van de verwerking van afval. Op termijn leidt inkoop namelijk vrijwel altijd tot afval. Inkoopers houden daar geen rekening mee en reserveren geen budget voor

⁶ Documenten zijn: Transitie Te koop: beleid opdrachtgever en inkoop samen aan de slag, ABDTOPconsult (2018) en Samenhang vraagt sturing, NSOB (2021)

afvalverwerking. Deze rekening komt bij de facilitaire diensten te liggen, terwijl die naar hun klant - het ministerie - zou moeten gaan. De prikkel om duurzamer in te kopen ontbreekt daardoor.

- *Budget voor hergebruik/recycling van verouderde ICT-apparatuur.* Verouderde ICT-apparatuur dient verplicht aangeboden te worden bij Domeinen Roerende Zaken⁷. De afdeling waar de apparatuur vandaan komt, moet hier een vergoeding voor betalen. Dit laatste kan een drempel zijn om de apparaten daadwerkelijk aan te bieden voor hergebruik of recycling. Bovendien worden apparaten niet retour aangeboden bij de producent, waardoor er mogelijk een kans op hergebruik (van onderdelen) in nieuwe apparaten wordt gemist.

Iets wat deelnemers aan de kennissessie steekt is dat bij bijvoorbeeld de aanleg van wegen wordt gesproken van een 'investering'. Bij duurzaamheid wordt altijd gesproken over 'kosten'. Dat heeft toch een andere connotatie.

2.3 Ondersteunende instrumenten en systemen kunnen groeien in volwassenheid

Er is een verscheidenheid aan instrumenten en systemen om de uiteenlopende aspecten van duurzaamheid te analyseren. Instrumenten en systemen kunnen medewerkers ondersteunen bij het maken van duurzame afwegingen en de resultaten van die afwegingen in beeld brengen.

Op het terrein van het registreren en monitoren van verduurzaming van de bedrijfsvoering zijn binnen de Rijksoverheid verschillende systemen en instrumenten in gebruik, zoals de CO₂-prestatieladder, het Ambitieweb, het duurzaamheidsdashboard, de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk en de planning- en controlcyclus.

2.3.1 *Monitoringssystemen zijn vaak nog in ontwikkeling*

Bij veel departementen is een monitoringssysteem voor duurzaamheid nog in ontwikkeling. Een aantal categoriemanagers maakt wel gebruik van een monitoringssysteem, maar niet van hetzelfde systeem. Als bezwaar wordt hier genoemd dat een koppeling met het dashboard voor contractmanagement ontbreekt.

Het dashboard categoriemanagement wordt gebruikt door categoriemanagers en die zijn daar positief over. Zij geven aan dat dit helpt om te laten zien hoe ver men is met de gestelde ambities. Ook hier wordt benadrukt dat het van belang is dat het dashboard aansluit op de eigen administratie.

2.3.2 *Stappen worden gezet met CO₂-prestatieladder*

In de vergadering van het ICBR van 20 april 2021 is besloten de CO₂-prestatieladder⁸ uit te rollen over alle departementen. Dit besluit moet ertoe leiden dat er voor alle departementen, voor dit onderdeel van duurzaamheid, binnenkort een nulmeting beschikbaar is. Hierdoor is het mogelijk de CO₂ reductiedoelstelling door te vertalen naar de organisatie en er transparant over te rapporteren. Er is een 'community of practice' ingericht waarin de implementatie en het gebruik van de prestatieladder wordt ondersteund.

Nu hebben het ministerie van IenW (de hoogste trede: trede 5), EZK en LNV (trede 3, op weg naar 4) en BZK (naar verwachting in februari trede 3) de prestatieladder ingevoerd.

⁷ Domeinen Roerende Zaken (DRZ) is een agentschap van het ministerie van Financiën. De dienst bewaart, vernietigt en verkoopt overtollig en in beslag genomen goederen.

⁸ De CO₂-prestatieladder is een CO₂-managementsysteem dat bestaat uit 5 niveaus. Tot en met niveau 3 gaat een organisatie aan de slag met de uitstoot van de eigen organisatie. Vanaf niveau 4 en 5 wordt er ook werk gemaakt van de CO₂-uitstoot in de keten. Een gecertificeerde organisatie voldoet op een bepaald niveau (en alle onderliggende niveaus) aan de eisen van de CO₂-Prestatieladder.

Elk gecertificeerde organisatie wordt jaarlijks geaudit door een onafhankelijke en geaccrediteerde Certificerende Instelling (CI). Als de voortgang in CO₂-reductie onvoldoende is, moet er een verbeterplan komen.

Uit ons onderzoek blijkt dat er een positief beeld bestaat over de CO₂-prestatieladder; geïnterviewden geven aan dat het instrument voor aandacht zorgt op hoog niveau in de organisatie, omdat de rapportage op bestuursraadniveau besproken moet worden. In de kennissessie was men ook positief over de ladder. Met de prestatieladder ontstaat besef van de urgentie van verduurzaming en het helpt om de data op orde te krijgen en daarmee dus ook om doelen te halen. Men geeft aan dat er door de CO₂-prestatieladder een ander gesprek kan worden gevoerd. Het vereist namelijk dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de belangrijkste indicatoren zijn om CO₂ te reduceren.

Als mogelijk nadeel is in de interviews genoemd dat er mogelijk een dubbele administratie moeten worden bijgehouden of dat het als afvinklijst wordt gehanteerd. Benadrukt werd dat de ladder een middel moet zijn, en geen doel. Dit kwam ook naar voren in de kennissessie: hierbij geven deelnemers ook aan dat het bij elkaar 'sprokkelen' van data een bottleneck kan zijn, en de wens om data meer centraal op te halen werd meermaals uitgesproken

2.3.3 *Ambitieweb is waardevol, maar kan nog verder worden ontwikkeld*

Het Ambitieweb is een instrument dat door het kennisteam Maatschappelijk Verantwoord Inkopen van Rijkswaterstaat is ontwikkeld (in samenwerking met het IUC). Het geeft op een visuele manier weer welke ambities en doelstellingen een organisatie heeft als het gaat om duurzame bedrijfsvoering en wordt gezien als hulpmiddel om die ambities naar de praktijk te vertalen.

In de interviews is aangegeven dat het Ambitieweb houvast biedt in het bepalen van de ambitie voor de verduurzaming van de bedrijfsvoering. Rijkswaterstaat heeft er aandacht aan gegeven door bijeenkomsten te organiseren voor belanghebbenden binnen de Rijksoverheid. Aangegeven is dat deze goed bezocht werden.

Uit de digitale uitvraag blijkt dat de meerderheid van de respondenten bekend is met het Ambitieweb (44 van de 58 respondenten). Ongeveer de helft van de respondenten maakt ook daadwerkelijk gebruik van het Ambitieweb of een variant daarvan (24 van de 55 respondenten).

Als reactie op het Ambitieweb kregen wij uit de digitale uitvraag mee dat de departementsleiding het Ambitieweb voor het eigen departement zou moeten invullen, en dat de inkoopadviseurs er vervolgens mee aan de slag kunnen. De invulling vanuit de departementsleiding ontbreekt in veel gevallen. Ook werd aangegeven dat de 'sociale kant' van duurzaamheid nog onvoldoende wordt meegenomen in het Ambitieweb.

2.3.4 *Duurzaamheid is beperkt opgenomen in Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR)*

Geïnterviewden vinden het positief dat duurzaamheid onderdeel is van de JBR⁹, omdat de departementen daarmee verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. De JBR zorgt daarnaast voor een gedeelde taal, waardoor de JBR kan fungeren als een benchmark en de departementen met elkaar vergeleken kunnen worden.

⁹ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties biedt de Tweede Kamer met de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) een beeld van de bedrijfsvoering van het Rijk. De JBR verschijnt jaarlijks op verantwoordingsdag, de derde woensdag van mei. Eén van de thema's van de JBR is duurzaamheid.

Er zijn ook kritische geluiden:

- Geïnterviewden geven aan dat niet alle aspecten van duurzaamheid worden meegenomen (biodiversiteit zit er bijvoorbeeld niet in).
- Ook lijkt de sense of urgency niet echt doorgedrongen bij de ICBR. Bespreking van de JBR is vaak een hamerstuk en concreetheid ontbreekt soms. Dit wordt in de hand gewerkt, doordat de doelstellingen niet volledig zijn doorvertaald naar doelen voor de organisatie.
- In de kennissessie werd opgemerkt dat de vragen die de Tweede Kamer stelt als reactie op de JBR niet de indruk geven dat de Tweede Kamer zich echt inleeft in de praktijk.

2.3.5 *Verankering in jaarlijkse P&C cyclus slechts bij een deel van de departementen*

Zoals in hoofdstuk 1.1.2 is aangegeven is de doorvertaling van de duurzaamheidsdoelstellingen naar de organisatie traag op gang gekomen. Bij negen van de twaalf departementen maakt het - volgens opgave van coördinatoren duurzaamheid - onderdeel uit van de interne sturing en opdrachtverstrekking via de managementafspraken, *service level agreements*, jaarplannen en jaarplanaanschrijvingen voor 2022. De reikwijdte van deze doorvertaling hebben wij niet vastgesteld. Van een volledige doorvertaling is volgens de opgave in ieder geval geen sprake.

3 Adequate ondersteuning van medewerkers van groot belang



Om verduurzaming van de bedrijfsvoering vorm te kunnen geven, is het van belang dat medewerkers worden ondersteund, zodat ze over bepaalde kennis, vaardigheden en competenties beschikken, dat ze die goed kunnen inzetten en dat er aandacht is voor de verspreiding van kennis.

Naast de 'harde kennis en vaardigheden' zijn ook de wat zachtere aspecten van belang. Aspecten als 'wat medewerkers in het werk zoeken', wat hun interne motivatie is, en ook welke waardering er is voor het leveren van een bijdrage aan de verduurzaming van de bedrijfsvoering spelen hierbij een rol.

★ **Best practice:** IenW en RVB investeren in kennisopbouw

★ **Best practice:** Geef expliciete aandacht aan duurzaamheidsinitiatieven en -resultaten

- Besteed meer aandacht aan het opbouwen, delen en behouden van kennis
- Geef ten behoeve van transitie ruimte aan creativiteit en innovatie
- Waardeer initiatieven op het gebied van verduurzaming

Afbeelding 3 Handelingsperspectief bij ondersteuning van medewerkers

3.1 Er is aandacht nodig voor het opbouwen, delen en behouden van kennis

Verspreiden van kennis over duurzaamheid wordt in diverse documenten beschreven.

In hoofdstuk D10 van het Nationaal klimaatakkoord, over de voorbeeldrol van de Rijksoverheid worden de volgende punten aangehaald:

- s. De Rijksoverheid heeft in 2018 en 2019 vanuit de klimaatenvelop een impuls gegeven aan circulair en klimaatneutraal inkopen via nationale leernetwerken voor o.a. bouw, ICT, energie, kantoormeubilair, textiel en duurzame catering, via ondersteuning van circulaire en klimaatneutrale inkoop-pilots door overheden en via kennisverspreiding. De Rijksoverheid zet dit beleid voort en intensiveert dit als onderdeel van het Klimaatakkoord.
- t. De Rijksoverheid deelt praktijkvoorbeelden, ervaringen met het formuleren en monitoren van doelen, en inkoopkracht en kennis actief met andere overheden via een transitieplatform.

In de 'Eindrapportage Financiering Duurzame transitie Rijksinkopen' wordt het belang van kennis ontwikkelen op gebied van duurzaamheid ook benadrukt. Hier valt te lezen: "Daarbij gaat het in meer algemene zin om het 'tussen de oren krijgen' van de duurzame doelstellingen en het bewerkstelligen van een cultuuromslag, maar ook om het toepassen en verspreiden van bijvoorbeeld specifieke circulaire kennis. Denk bijvoorbeeld aan delen van kennis ten aanzien het opstellen van duurzame gunningscriteria, het monitoren van duurzame afspraken en het omgaan met innovatie."

In dit onderzoek is gekeken naar het beschikken, behouden, delen en verwerven van kennis.

3.1.1 *Ga gericht door met het opbouwen van kennis*

Geïnterviewden vragen zich af in hoeverre alle medewerkers kennis over duurzaamheid zouden moeten hebben, of dat dat alleen voorbehouden is aan medewerkers die duurzaamheid in hun werkpakket hebben. Deze vraag hangt dan weer samen met de vraag: "Wie is verantwoordelijk voor de verduurzaming van de bedrijfsvoering?" en "Heeft niet iedereen duurzaamheid in zijn pakket" waarover we het in hoofdstuk 2.1 hebben gehad.

Best practice:

Bij IenW wordt aangegeven dat medewerkers over voldoende kennis beschikken. Hier wordt ook op geïnvesteerd. Er is een programmteam duurzaamheid dat bijeenkomsten organiseert met inspirerende sprekers, er is een directeurenoverleg duurzaamheid dat functioneert als voorportaal voor de Bestuursraad, waardoor duurzaamheid op een gedegen manier besproken kan worden in dit overleg. Ook heeft IenW een toolkit ontwikkeld waarin voorbeelden zijn opgenomen en richtinggevende formuleringen die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden bij het in de markt zetten van een opdracht. Hier zie je dus dat kennis over duurzaamheid op alle niveaus in de organisatie gedeeld wordt. Ook het Rijksvastgoedbedrijf investeert in kennis. Hier is een kennismanager aangesteld om kennismanagement beter op de kaart te zetten.

Binnen departementen zijn er verschillende manieren om kennis te delen en zo te verspreiden binnen de organisaties. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf zijn hier verder in dan andere organisaties.

Best practices:

- IenW doet veel om kennisdeling te bevorderen; zo zijn er bijeenkomsten, is er een programmteam en is er een directeurenoverleg duurzaamheid als voorportaal voor de Bestuursraad.
- Het RVB organiseert workshops, onder meer over circulair bouwen, en er is een RVB-academie waarin medewerkers kennis kunnen opdoen over duurzaamheid.
- RVB heeft toonaangevende experts ingehuurd¹⁰ op het gebied van duurzaamheid.

Bij andere departementen (dan IenW) en uitvoeringsorganisaties (dan RVB) is er nog winst te behalen als het gaat om kennis. Daarbij geven coördinatoren duurzaamheid aan dat het duurzaamheidsnetwerk dat vanuit DG00 is ingesteld voor hen meerwaarde heeft. De coördinatoren duurzaamheid spreken elkaar regelmatig via dit netwerk en kunnen profiteren van de kennis van departementen die verder zijn, zoals IenW, EZK en LNV, met name als het gaat over de CO₂-prestatieladder.

¹⁰ Over de waarde van het inhuren van experts bij de implementatie van de CO₂-prestatieladder heeft een deskundige in ons vooronderzoek overigens aangegeven dat het de bedoeling is dat organisaties zelf kennis gaan ontwikkelen en hierdoor eigenaar worden van dit thema. Ter ondersteuning kan er wel externe expertise ingezet worden, maar het uitgangspunt is dat de externe adviseur in de audit niet aan het woord komt. Hiervoor is gekozen omdat men zich hierdoor de materie eigen gaat maken. Op het moment dat je het gaat outsourcen, leeft het niet echt in de organisatie.

Vanuit categoriemanagement wordt kennis gedeeld met klanten. De categorie is vaak de aanjager voor verduurzaming en wil de klantorganisatie daar in meekrijgen. Een geïnterviewde geeft aan dat je bij de verschillende categorieën grote verschillen ziet in beschikbare kennis.

3.1.2 Kennis binnen departementen wordt wel gedeeld, maar slechts in beperkte mate tussen departementen

Uit onze digitale uitvraag blijkt dat het delen van informatie binnen de departementen en uitvoeringsorganisaties beter verloopt dan het delen over de grenzen van de eigen organisatie heen. Hier is dus nog ruimte voor verbetering (met als positieve uitzondering de website www.denkdoeduurzaam.nl, waarnaar wij in hoofdstuk 1.3.2 verwijzen).

3.1.3 Besteed aandacht aan kennisborging

In projecten en aanbestedingen wordt veel waardevolle kennis over duurzaamheid opgedaan. Deze kennis wordt nog niet structureel geborgd. Het belang van het behoud van kennis die is opgedaan in projecten wordt weliswaar erkend door geïnterviewden, maar hier is binnen de meeste organisaties nog niet veel voor ingeregeld.

Een geïnterviewde categoriemanager vraagt zich af of kennis het beste bij de categorie geborgd kan worden, of dat dit bij de klantorganisatie beter op zijn plaats is. Aangegeven is dat vanuit het categorieplan kennis geborgd kan worden door verbinding te maken met de duurzaamheidsadviseurs van de grote klanten. Bijvoorbeeld door de duurzaamheidsadviseur RWS verantwoordelijk te maken voor kantoorinrichting.

3.2 Transitie vraagt ruimte voor creativiteit en innovatie

Een transitie die geen vooraf uitgestippeld pad kent, vraagt voor sommige medewerkers om andere competenties. Ook dient de organisatie ruimte te bieden voor creativiteit en innovatie. Dat kan zich ook uiten in het zichtbaar waarderen en belonen van initiatieven op het gebied van duurzaamheid.

3.2.1 Ruimte voor creativiteit en innovatie is aanwezig, maar niet overal

Op de vraag in hoeverre "binnen juridische kaders en afgestemd met controlerende instanties ruimte is voor creativiteit voor inkopers" antwoordt ongeveer de helft van de respondenten dat dit in voldoende mate het geval is (27 van de 56 respondenten). 12 Respondenten zijn het hier niet mee eens, en 10 respondenten zijn het niet eens en niet oneens.

In de digitale uitvraag is ook opgemerkt dat kaders vaak belemmerend werken voor innovatie en creativiteit. Juristen zijn binnen inkoop risicomijdend en onervaren inkopers voelen zich daardoor niet uitgedaagd om voor het maximale duurzaamheidsresultaat te gaan. De manier waarop een IUC zijn rol invult wordt door sommige respondenten ook als beperkend en belemmerend ervaren. Er zou hier geen ruimte zijn voor creativiteit voor inkopers.

Bij een nieuwe aanbesteding is er vaak onvoldoende tijd om duurzaamheid goed mee te nemen in het programma van eisen. Ook zouden inkopers meer tijd moeten hebben om de markt in de gaten te houden om duurzame aanbieders te kunnen selecteren.

3.2.2 *Verschillende beelden over waardering voor initiatieven*

Op basis van het referentiekader denken wij dat waardering voor initiatieven op het gebied van verduurzaming van belang is om de motivatie van medewerkers te verhogen. Uit het onderzoek komt geen eenduidig beeld of er in de praktijk sprake is van expliciete waardering voor duurzaamheidsinitiatieven.

Best practice:

In sommige organisaties is er expliciete aandacht voor initiatieven en resultaten op het gebied van verduurzaming. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het in een positief nieuwsbericht te vermelden op intranet of op een muur waar 'duurzame helden' op staan (IenW).

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling van dit onderzoek is een rijksbreed beeld schetsen van de factoren die maken dat duurzaamheidsdoelstellingen in de bedrijfsvoering al dan niet gerealiseerd worden. Dit om de departementen en DGGO in staat te stellen vanuit de eigen verantwoordelijkheden een impuls te geven aan verdere verduurzaming van de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid.

Een onderdeel van het onderzoek is de manier waarop de procesmatige afspraken uit het klimaatakkoord en de inkoopstrategie zijn opgepakt, zoals het op bestuursraadniveau per departement vaststellen van de doelen en ze vertalen naar de interne opdrachten aan uitvoeringsorganisaties en afdelingen via onder andere managementafspraken en jaarplannen.

De doelstelling heeft geleid tot de volgende centrale vraag:

Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren voor de vertaling van duurzaamheidsdoelstellingen naar concrete realisatie in de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid en welke best practices zijn er te identificeren?

Deze centrale vraag wordt beantwoord met de volgende deelvragen:

1. Welke aspecten zijn van belang om te borgen dat rijksbrede doelen (voor verduurzaming) in de bedrijfsvoering door departementen worden omgezet naar concrete realisatie?
2. Op welke manier krijgen deze aspecten in de praktijk vorm om te borgen dat rijksbrede doelen (voor verduurzaming) in de bedrijfsvoering door departementen worden omgezet naar concrete realisatie?
3. Wat zijn de factoren die het omzetten van de duurzaamheidsdoelen naar realisatie stimuleren of belemmeren?
4. Welke best practices zijn er binnen de departementen op het gebied van verduurzaming van de bedrijfsvoering?

4.2 Object van onderzoek en afbakening

Dit onderzoek richtte zich op de doelstellingen zoals die zijn opgenomen in hoofdstuk D10 van het Nationaal Klimaatakkoord. De doelstellingen uit het Nationaal klimaatakkoord die betrekking hebben op inkoop zijn vastgelegd in de inkoopstrategie 'Inkopen met impact'.

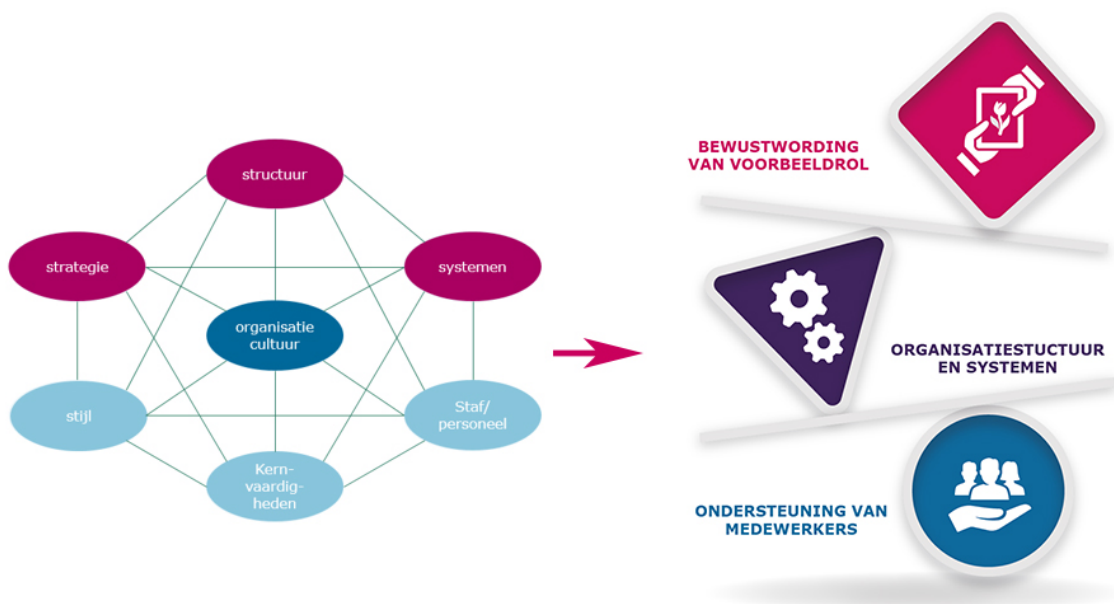
Tot de duurzaamheidsdoelstellingen behoren ook de afspraken over de doorwerking in de bedrijfsvoering. Deze afspraken zijn:

- Onder regie van het overleg van secretarissen generaal 'verdeling' van de doelen over de ministeries.
- Binnen ministeries vertalen van rijksbrede transitiedoelen naar doelen per departement en per uitvoerend organisatieonderdeel.
- Door vaststelling (in de bestuursraad) de doelen en de voortgang van het doelbereik onderdeel maken van de planning en controlcyclus van een departement en organisatieonderdeel.
- In de praktijk betekent dit dat bestuursraden van departementen de ambitie in een plan vastleggen en deze vervolgens onderdeel maken van de interne opdrachtverlening aan afdelingen en uitvoeringsorganisaties. Bijvoorbeeld in de vorm van managementafspraken, service level agreements, categorieplannen en/of inkoopplannen per inkooppakket, en uiteindelijk in concrete aanbestedingsteksten en rapportages.

Het onderzoek richt zich op de verduurzaming van de rijksbrede bedrijfsvoering. In het onderzoek is weliswaar gekeken naar (verschillen in) de situatie van afzonderlijke ministeries, maar wij hebben niet op het niveau van de departementen gerapporteerd.

4.3 Van referentiekader naar uitwerking in driehoofdlijnen

Voor dit onderzoek is een referentiekader opgesteld dat is gebaseerd op het 7S-model. Met 7S-model is een managementmodel waarmee sterktes en zwaktes in een organisatie goed in beeld worden gebracht. Die inzichten kunnen organisatorische veranderingen en transities bevorderen. Het model gaat uit van zeven harde en zachte factoren die elkaar zouden moeten ondersteunen. Tijdens de analyse zijn de onderzoeksresultaten op basis van het referentiekader geordend naar drie hoofdlijnen. Op die manier kon de boodschap krachtiger worden overgebracht. Het verband tussen het 7S-model en de drie hoofdlijnen voor rapportage is globaal weergegeven in onderstaande figuur.



4.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is gestart met documentstudie. Vervolgens hebben wij gesprekken gevoerd met enkele experts op het gebied van realisatie van transitiedoelen en sturing via inkoop en de programmamanager duurzaamheid bij BZK om vast te stellen welke aspecten van belang kunnen zijn voor dit onderzoek. Op basis daarvan hebben wij ons referentiekader opgesteld; de bril waarmee wij naar het onderwerp van onderzoek kijken.

Vervolgens hebben wij de sturing op duurzaamheidsdoelen in de praktijk zo goed mogelijk in beeld gebracht door middel van een digitale uitvraag en hebben we onderliggende documenten opgevraagd. De digitale uitvraag is gestuurd naar coördinatoren duurzaamheid, coördinerende directeuren Inkoop (CDI's), managers Inkoop Uitvoeringscentra (IUC's), managers Specifieke Inkoopcentra (SIC's), categoriemanagers, deelnemers klantenraad, externe opdrachtgevers en functionarissen directies FEZ. De vragenlijst is uitgezet bij 183 respondenten. In totaal hebben we van 62 respondenten een volledig ingevulde digitale vragenlijst ontvangen.

Op basis van de uitkomsten van de digitale uitvraag en ons referentiekader hebben wij acht¹¹ stakeholders geïnterviewd om verdieping aan te brengen in de resultaten van de digitale uitvraag.

Het resultaat van de digitale uitvraag en de interviews vormde input voor een kennissessie met coördinatoren duurzaamheid. De kennissessie heeft verder inzicht opgeleverd in belemmerende en stimulerende factoren voor de realisatie van de duurzaamheidsdoelen in de bedrijfsvoering en voorbeelden van best practices. De eerste onderzoeksvraag is beantwoord met het opstellen van het referentiekader. De beantwoording van onderzoeksvragen 2, 3 en 4 is gedaan op basis van een combinatie van de digitale uitvraag, de interviews met stakeholders en de kennissessie.

4.5 Gehanteerde standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoekopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoekopdracht.

4.6 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, directeur-generaal Overheidsorganisatie, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de Rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op www.rijksoverheid.nl.

¹¹ Twee categoriemanagers, twee coördinatoren duurzaamheid, twee directeuren bedrijfsvoering en twee grote opdrachtgevers.

5 Ondertekening

Den Haag, 30 december 2021

Auditdienst Rijk

Bijlage 1: Managementreactie



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

DGOO
IFHR

Turfmarkt 147
Den Haag
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](http://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Contactpersoon

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum 23 december 2021
Betreft Reactie op concept rapport Onderzoek verduurzaming
bedrijfsvoering

Geachte heer,

Op 14 december jongstleden heeft de ICBR besproken hoe de verduurzaming van de bedrijfsvoering kan worden geïntensiveerd. Besloten is met een interdepartementaal programmteam via vier programmalijnen die intensivering te gaan realiseren en op de departementen met teams de transitie te activeren en te begeleiden met focus op de departementale uitvoeringsplannen. Ook zal de verduurzamingsopgave een integraal onderdeel gaan uit maken van de reguliere regie en coördinatieactiviteiten van mijn DG.

Dit besluit is mede genomen op basis van het concept rapport van de ADR waarin onder meer wordt geconstateerd dat een intensivering nodig is om de verduurzamingsopgave te laten slagen.

Mede namens de DG Overheidsorganisatie en de leden van de ICBR dank ik u voor dit rapport waarvan de opgedane inzichten en bevindingen door het programmteam zullen worden gebruikt voor het vervolg.

Met vriendelijke groet,

Directeur Inkoop-, Facilitair- en Huisvestingsbeleid Rijk

Pagina 1 van 1

Pagina 1 van 1

Bijlage 2: Overzicht handelingsperspectieven



Onderzoek verduurzaming bedrijfsvoering



Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag