

Vergaderjaar 2015–2016

33 043

Groene economische groei in Nederland (Green Deal)

Nr. 71

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2016

Tijdens het Algemeen Overleg Groene Groei van 16 maart jl. (Kamerstuk 33 043, nr. 67) heb ik toegezegd u te informeren over de uitkomsten van de evaluatie van de Green Deal-aanpak. Mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zend ik u hierbij het rapport van de door Kwink Groep uitgevoerde beleidsevaluatie¹. Naast de evaluatie ontvangt u het essay «Systematisch Maatwerk» van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur² en een studie naar Green Deals op het gebied van de Circulaire Economie, uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving³. Ook de Green Deal Board heeft gereflecteerd op het instrument en de eigen rol daarin; bijgaand vindt u de brief met daarin de aanbevelingen van de board⁴.

De Green Deal-aanpak is een laagdrempelige aanpak ter bevordering van groene groei. Partijen in de samenleving geven hierbij hun eigen ambities en doelen aan en de overheid speelt een faciliterende rol om deze te realiseren. De urgentie voor groene groei wordt onderstreept door het recent in Parijs gesloten Klimaatakkoord, waarmee landen zich inzetten de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius, met het streven deze tot anderhalve graad te beperken. Dit vraagt om een gezamenlijke inspanning van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden, die met Green Deals kan worden gefaciliteerd.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie constateer ik dat de Green Deals een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstelling om vernieuwende initiatieven op het gebied van groene groei te genereren, die vervolgens ook tot concrete resultaten leiden. Daarbij voelen dealpartijen zich gesteund door het hebben van één

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

aanspreekpunt binnen de rijksoverheid. De Green Deal-aanpak is daarmee uitgegroeid tot een nuttig en waardevol instrument in het groene groei beleid. Ik ga daarom door met het sluiten van nieuwe Green Deals.

In deze brief reflecteer ik op de ontwikkeling die de Green Deal-aanpak de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, gevolgd door een overzicht van resultaten en leerervaringen⁵ van de aanpak. Vervolgens ga ik in op de conclusies en aanbevelingen die uit de evaluatie naar voren komen en geef ik aan hoe ik deze aanbevelingen zal gebruiken om de Green Deal-aanpak versterkt voort te zetten.

1. Ontwikkeling van het instrument »Green Deal«

In oktober 2011 werd de Green Deal-aanpak geïntroduceerd als nieuw instrument om groene economische groei in Nederland te stimuleren. Na een brede consultatie zijn er in twee jaar tijd, verdeeld over twee rondes, uiteindelijk 131 deals gesloten tussen private partijen, maatschappelijke organisaties en overheden. Ook uw Kamer toonde zich betrokken, met diverse moties riep u op om nieuwe deals te sluiten, andere domeinen in de aanpak te betrekken en deed u aanbevelingen voor verbetering van het instrument. Onder meer de volgende moties zijn mede bepalend geweest voor de verdere ontwikkeling van het instrument:

- De motie Verburg (Kamerstuk 32 500 XIII, nr. 94) verzoekt biobased economy op te nemen in af te sluiten green deals.
- Ex ante studie PBL naar Green Deals als invulling op motie Halsema (Kamerstuk 32 417, nr. 39).
- De motie Dijkgraaf (Kamerstuk 33 000 XIII, nr.83) over effectiviteit van de Green Deal en het verzoek om toekomstige deals SMART te maken.
- De motie van Veldhoven (Kamerstuk 33 750 XII, nr. 39) om elke Green Deal te voorzien van SMART-doelstellingen en daarbij ook te verduidelijken welke mogelijkheden tot opschaling er zijn.

Met de introductie van het groene groei beleid, begin 2013, is ingezet op het scheppen van goede randvoorwaarden en prikkels voor het vergroenen van economie en samenleving. De Green Deal-aanpak wordt gepositioneerd als netwerkinstrument binnen het groene groei beleid en omvat daarmee alle domeinen van het groene groei beleid⁶ inclusief biodiversiteit. Daarnaast is er begin 2013, naar aanleiding van opgedane ervaringen, besloten om het instrument op een aantal punten aan te passen. In plaats van het werken met vaste indieningsrondes kan nu op ieder moment een voorstel ingediend worden. Verder wordt het aantal afwegingspunten om tot een deal te komen vergroot van vier naar negen. Deze aanpassingen hebben tot doel beter te kunnen sturen op kwaliteit en impact van de toekomstige deals. Ook wordt extra aandacht besteed om de afspraken in deals SMART te formuleren.

De aanpassingen hebben diverse effecten tot gevolg. De kwaliteit en impact van deals is verhoogd door aanpassing van de afwegingspunten en door kritisch te bezien of een Green Deal het meest passende instrument is. Hierdoor is het aantal nieuwe Green Deals dat per jaar ondertekend wordt sinds 2013 met gemiddeld 15 deals per jaar lager dan in de beginfase van de aanpak. Tijdens de totstandkoming van de dealtekst wordt meer tijd besteed om de afspraken SMART te maken. Een andere ontwikkeling is dat het gemiddelde aantal ondertekenaars van een deal is verdubbeld van 9,9 in 2011 naar 18,6 in 2015. Deze toename komt

⁵ Invulling toezegging AO Groene Groei 16 maart 2016, Kamerstuk 33 043, nr. 67.

⁶ Groene Groei domeinen: energie, biobased economy, klimaat, circulaire economie, gebouwde omgeving, voedsel, mobiliteit en water.

de slaagkans van deals ten goede omdat zo beter geborgd wordt dat alle stakeholders betrokken zijn.

Bovenstaande ontwikkelingen zijn in beeld gebracht tijdens de audit die ik medio 2013 heb laten uitvoeren om proces en aanpak van de Green Deals tegen het licht te houden. De aanbevelingen uit de audit hebben onder andere geleid tot meer aandacht voor eenduidige communicatie en verdere professionalisering van de ambtelijke contactpersonen die bij de Green Deals betrokken zijn.

Het afgelopen jaar heeft de manier van werken die met de Green Deals is ontwikkeld, navolging gekregen bij andere beleidsterreinen. Twee voorbeelden hiervan zijn City Deals en Health Deals. Ook internationaal krijgt de Green Deal-aanpak navolging met onder meer de Innovation Deals van de Europese Commissie en een Franse variant van de Nederlandse Green Deal aanpak.

2. Resultaten, leerervaringen en financiële inzet

Uit de evaluatie van Kwink Groep blijkt dat Green Deals resultaten opleveren die bijdragen aan groene groei. Daarbij wordt in de evaluatie onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten resultaten. Bij procesresultaten, veelal gericht op netwerkvorming en kennisuitwisseling, gaat het bijvoorbeeld om het opzetten van een werkgroep of het opstellen van een plan van aanpak. Daarnaast is er een groot aantal voorbeelden van systeemresultaten waarmee structurele belemmeringen zijn weggenomen en het innovatieproces wordt versneld. Het is aannemelijk dat de systeemresultaten in deze Green Deals uiteindelijk leiden tot duurzame economische groei. Resultaten van individuele Green Deals worden naar voren gebracht via de Green Deals website (www.greendeals.nl), kennisuitwisselingsbijeenkomsten, de nieuwsbrief en de jaarlijkse voortgangsrapportage.

Meer en meer zie ik dat Green Deals onderdeel worden van de instrumentmix die op een specifiek beleidsterrein kan worden ingezet om beleidsdoelstellingen te realiseren. Aangezien deals onderdeel zijn van een bredere beleidsinzet is het van belang om de opbrengst van de deal ook te bezien binnen die beleidscontext. Hieronder vindt u een aantal voorbeelden van resultaten en leerervaringen op de domeinen biodiversiteit, mobiliteit en energie.

Biodiversiteit

Green Deals spelen een belangrijke rol in de realisatie van de Natuurvisie van het kabinet. Kernpunt van de visie is een omslag in het denken: natuur hoort midden in de samenleving thuis en niet alleen in beschermde natuurgebieden. Het kabinet wil de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de natuur vergroten door groene initiatieven te stimuleren en Green Deals spelen daarbij een voorname rol. De 31 Green Deals op het thema Biodiversiteit illustreren dit. In de deal «Samenwerken aan transparantie van natuurlijk en sociaal kapitaal» ontwikkelen de partijen methodes en tools voor het meten van de positieve en negatieve impact op en afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen (zoals bodem, water, energie, biodiversiteit) en sociaal kapitaal, die zij vervolgens bij hun strategische bedrijfsbeslissingen kunnen gebruiken.

De deals binnen het domein biodiversiteit omvatten ook concrete experimenten waarin sectoren een rol nemen in natuurbeheer en -ontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de gastvrijheidssector. De lessen uit zes pilotdeals laten zien dat toeristisch-recreatieve business (groei) goed samen kan gaan met een toename van natuur en biodiversiteit (groen). Het boekje «Aan Tafel! Lessen uit Green Deals Natuur en Gastvrijheid»

geeft inzicht in de ontwikkeling van de deal en de behaalde resultaten. Daarmee kan het anderen inspireren tot navolging. Tevens zijn er Green Deals waarmee knelpunten in wet- en regelgeving zijn opgelost. Zoals de publicatie van de beleidslijn Tijdelijke Natuur in de Staatscourant van 10 september 2015, waardoor ongebruikte bouwgrond natuur kan worden zonder dat dit toekomstige bouwprojecten tegenhoudt. Hiermee ontstaat structureel meer ruimte voor Tijdelijke Natuur. Een totaaloverzicht van de wijzigingen in wet- en regelgeving n.a.v. Green Deals kunt u vinden in bijlage 3 van de brief «Aanbieden Voortgangsrapportages Groene Groei» die ik u op 11 maart jl. heb gestuurd.

Mobiliteit

De duurzame brandstofvisie transport heeft tot doel om de transportsector minder afhankelijk te maken van fossiele brandstoffen en is gericht op het terugdringen van uitlaatgassen en energiebesparing. De visie is opgesteld in samenwerking met de brandstofproducenten, voertuigfabrikanten, vervoerders, verladers, koepelorganisaties, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, die de stappen moeten gaan zetten. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft deze op 10 juli 2015 aan Uw Kamer toegezonden (Kamerstuk 30 196, nr. 353).

Green Deals en Convenanten vervullen een belangrijke rol in de uitvoering van de brandstofvisie. In meer dan 30 deals op het thema mobiliteit wordt vormgegeven aan de verdere uitrol en introductie van alternatieve brandstoffen in transport. Bijvoorbeeld op het gebied van geavanceerde duurzame biobrandstoffen of de inzet van bijvoorbeeld LNG in de scheepvaart en het vrachtverkeer. De Green Deal LNG Rijn en Wadden krijgt een vervolg in een nationaal LNG-platform. Andere deals leveren een bijdrage aan de opschaling van elektrisch vervoer zowel in personenvoertuigen als in het openbaar vervoer en het vrachtverkeer. Daarnaast is ook een Green Deal rijden op waterstof in de maak. De Deal Kennisplatform Duurzaam Spoor is afgerond en heeft geleid tot een structureel platform gericht op verduurzaming van het spoor. De Green Deal Zero Emissie Stadsdistributie (ZES) laat via living labs zien hoe partijen die normaliter niet snel samenwerken echt stappen kunnen zetten naar emissievrije stadskernen. De retail, logistieke dienstverleners, voertuigproducenten en de regionale overheden experimenteren met nieuwe duurzame vormen van vervoer in de stad. Er lopen al 12 livinglabs die tot allerlei praktische logistieke oplossingen leiden. De opschaling naar andere steden loopt al en wordt actief opgepakt in de periode na 2020. De Green Deal Zero Emissie Busvervoer heeft een bijdrage geleverd aan de noodzakelijke transitie van de sector naar zero emissie. Deze deal heeft mede geleid tot aanpassing van knelpunten in de regelgeving: door verlenging van de concessietermijnen kunnen innovatieve investeringen nu beter worden terugverdiend (Kamerstuk 23 645, nr. 604). Inmiddels is de Green Deal opgevolgd door een Bestuursakkoord bussen waarin met alle vervoerspartijen is afgesproken dat vanaf 2025 alle nieuwe bussen in het openbaar vervoer vrij zijn van schadelijke uitlaatgassen.

Energie

De Green Deals binnen het domein energie leveren allemaal direct of indirect een bijdrage aan het behalen van de doelstellingen uit het Energieakkoord. Deze deals richten zich zowel op de productie van hernieuwbare energie als op het verbeteren van de energie-efficiency in verschillende sectoren. In totaal zijn er 116 deals gericht op het thema energie, vaak in combinatie met andere thema's zoals gebouwde omgeving en biobased economy. Green Deals die een directe invloed hebben op de doelstellingen van het Energieakkoord zijn veelal gericht op het ondersteunen van partijen. Hierbij kan gedacht worden aan het

realiseren van concrete projecten zoals vergisters, vergassers en efficiëntere processystemen. De Green Deals die een indirecte bijdrage leveren aan de doelen uit het Energieakkoord zijn meer gericht op het creëren van instrumenten en systeemveranderingen. Zo is er een Green Deal uitgevoerd gericht op het creëren van een financieel instrument om energiebesparing in woningen te bevorderen.

De resultaten van deze Green Deal zijn uiteindelijk vertaald in de uitrol van het Nationaal Energiebespaarfonds. Huiseigenaren kunnen sinds 21 januari 2014 bij dit fonds terecht voor een gunstige lening voor energiebesparende maatregelen.

Een voorbeeld van een deal gericht op systeemverandering is de deal «Netbeheer Nederland» waarin netbeheerders actief betrokken zijn bij de energietransitie. Deze deal heeft onder meer geleid tot de Experimenten AMvB waarmee de rijksoverheid ruimte biedt aan initiatieven voor lokale opwekking van energie. Een ander systeemresultaat van deze deal is dat de randvoorwaarden gecreëerd zijn voor de invoeding van groen gas op het gasnet (de Ministeriële Regeling gaskwaliteit), een noodzakelijke stap in de transitie naar groen gas.

Sinds de start van het instrument Green Deals is er voor het thema energie een budget beschikbaar geweest voor ondersteuning van business cases in de beoogde deals. In totaal is er in de periode 2012 tot en met 2015 ongeveer € 44 miljoen aan ondersteunende financiering voor business cases toegezegd aan 54 Green Deals op het gebied van energie. Voor het jaar 2016 is nog € 16,3 miljoen aan budget beschikbaar voor Green Deals. Na 2016 is er geen budget meer voorzien ten behoeve van Green Deals binnen het thema energie.

3. Samenwerken aan een duurzame toekomst met Green Deals

De beleidsevaluatie van de Green Deals door Kwink Groep laat zien dat de Green Deals zich in zes jaar tijd hebben ontwikkeld van experiment tot breed gewaardeerd instrument om de dynamiek in de samenleving te stimuleren. Het instrument is inmiddels een onmisbaar onderdeel geworden van de instrumentenmix van beleid. Dit beeld wordt bekrachtigd door de evaluatie waarin op de eerste plaats wordt aanbevolen om het instrument Green Deals te behouden. Ook PBL constateert in haar studie naar de circulaire deals dat de Green Deal-aanpak meerwaarde heeft voor het proces van groene innovatie. De NSOB beschrijft dat het van belang blijft om goede deals te sluiten maar dat er daarnaast voor een sterker en duurzamer effect kan worden gezorgd door de deal-flow te beheren. Dit wil zeggen, het op gang brengen van een stroom aan deals die in staat is opwaartse dynamiek in netwerken te versterken en neerwaartse dynamiek af te remmen. Als externe stakeholder van de Green deal-aanpak concludeert ook de Green Deal Board dat de Green Deal-aanpak een sociale innovatie is die uitstekend past bij de participatie samenleving. Green Deals blijken een uitstekend middel om het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de overheid dichter bij elkaar te brengen. Deze conclusies over de werking van de Green Deal-aanpak zijn een steun in de rug voor het instrument. Daarnaast bieden de rapporten nieuwe inzichten om het instrument Green Deal verder te ontwikkelen:

- *Doorontwikkeling van de Green Deal-aanpak:* Kwink Groep beveelt in de evaluatie aan het instrument Green Deals verder te ontwikkelen met oog voor de verschillen tussen de negen thema's. Hierbij is het belangrijk dat er ruimte blijft voor «systematisch maatwerk», met andere woorden behoud van de balans die binnen de Green Deals is gevonden tussen het systematisch gebruik van het Green Deal instrument en de ruimte die de aanpak laat voor maatwerk per thema en per initiatief. In het essay van de NSOB wordt aandacht gevraagd

voor het feit dat individuele deals belangrijk zijn maar de uiteindelijk meerwaarde ligt in het op gang brengen van een stroom aan deals, de zogenaamde deal flow.

- *Monitoring*: Nu de Green Deals zich verder hebben ontwikkeld, constateert Kwink Groep dat de procesmatige monitoringsinformatie steeds minder goed aansluit op de behoefte aan inzicht in resultaten, effecten en meerwaarde. In het licht van de ontwikkeling van de aanpak beveelt Kwink Groep dan ook aan om de monitoring meer betekenisvol te maken door meer aandacht te besteden aan resultaten. Ook in de studie van PBL wordt geconstateerd dat bij het opzetten van nieuwe Green Deals meer milieuwinst mogelijk is, als er vooraf meer wordt stilgestaan bij de meetbaarheid van de te bereiken doelen.
- *Bundeling van kennis en expertise over het «dealen»*: Kwink Groep constateert dat andere initiatieven en sectoren (i.e. Health Deals, City Deals en andere deal aanpakken) ook kunnen profiteren van de ondersteuningsstructuur die is ontwikkeld binnen de Green Deals. Het wordt ondoelmatig geacht wanneer bij de introductie van vergelijkbare instrumenten het wiel opnieuw uitgevonden moet worden.

Om het succes van de Green Deal-aanpak en de navolging die dit instrument heeft gekregen verder te vergroten zal ik de aanbevelingen op de volgende wijze toepassen.

Doorontwikkeling van de Green Deal-aanpak

Kwink Groep doet een aantal operationele voorstellen voor professionalisering van Green Deals. Ik zal deze voorstellen laten uitwerken in een concreet plan van aanpak en dit vervolgens implementeren in de werkwijze van de Green Deals. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om aspecten als het zoeken naar manieren om nieuwe veldpartijen te bereiken, reflectie op de resultaten en lessen van Green Deals en opschaling van resultaten. Ik zal u hierover bij de volgende rapportage over het groene groei beleid informeren. Het essay van de NSOB stelt dat Green Deals een werkvorm zijn voor systematisch maatwerk in het domein van duurzame ontwikkeling, een gelijkvormige aanpak om ongelijksoortige oplossingen voor een variëteit aan problemen mogelijk te maken. Systematisch maatwerk bieden – ofwel de balans zoeken tussen de uniforme inzet van het instrument met maatwerk per thema en initiatief – blijft uitgangspunt van de Green Deal aanpak. Ik zal daarnaast de aanbeveling uit de evaluatie opvolgen om de balans te bewaken tussen top-down en bottom-up initiatieven. De Green Deal-aanpak moet een toegankelijk instrument blijven dat open staat voor initiatieven uit de samenleving.

Monitoring

Uit de beleidsevaluatie blijkt verder dat er in de Green Deals aansprekende resultaten worden geboekt maar dat het lastig is om kwantitatieve duurzaamheidseffecten en economische effecten te meten. Dit komt enerzijds omdat deals vaak als doel hebben om doorbraken op systeemniveau te realiseren. Hierdoor kunnen kwantitatieve resultaten pas in de toekomst worden bereikt. Anderzijds is de monitoring nu vooral gericht is op de categorisering van acties, de voortgang van deals en het bijhouden van procesresultaten. Deze manier van monitoring is bij de start van de aanpak bewust zo ontwikkeld om de voortgang van de deals goed in kaart te kunnen brengen. De aanpak is inmiddels verder gevorderd en daarom wil ik bezien of er een extra accent gelegd kan worden op de monitoring van duurzaamheids- en economische effecten. Een manier om dit te bereiken is door bij de totstandkoming van nieuwe deals meer aandacht te besteden aan de toekomstige monitoring van resultaten en de bijdrage aan groene groei. Aandacht voor het meten van effecten is belangrijk maar uitgangspunt blijft ook hier het leveren van systematisch maatwerk.

Naast het verbreden van de monitoring, wil ik bevorderen dat de monitoringresultaten actiever worden ingezet. Bijvoorbeeld om het leren tussen deals te bevorderen of om resultaten van Green Deals beter te verankeren in nieuw beleid.

Bundeling van kennis en expertise over het «dealen»

Het succes van de Green Deals is niet onopgemerkt gebleven. De aanpak krijgt navolging in andere sectoren en domeinen met onder andere Health Deals en City Deals. Ik juich deze ontwikkeling toe. Door het bundelen van kennis en expertise wil ik de kwaliteit van nieuw af te sluiten deals bewaken en de manier waarop de verschillende deals tot stand komen verder professionaliseren. De ontwikkeling die de Green Deals hebben doorgemaakt en de leerervaringen die zijn opgedaan kunnen zo optimaal worden doorgegeven.

Concluderend

De werkwijze die in de Green Deal-aanpak tot stand is gekomen, blijkt een succesvolle manier om met partijen in de samenleving concrete resultaten te boeken richting groene groei. De uitgevoerde onderzoeken bevestigen dit beeld en daarmee hebben de Green Deals zich bewezen als een belangrijk en waardevol instrument. Ik ga dan ook door met het sluiten van Green Deals en blijf me inzetten om onze aanpak verder te ontwikkelen en optimaliseren.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp