

Evaluatie programma Duurzame Biomassa Mondiaal

rapportnr. 1065
10 september 2013

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken



Evaluatie programma Duurzame Biomassa Mondiaal

Onderzoek in opdracht van het
ministerie van Buitenlandse Zaken

Sharon van Ede (APE)

Frans van Gerwen (Van Gerwen for a Change)

Peter Wilms (APE)

Stefanie Bouman (APE)


Jan Paul van Soest (JPvS Advies voor Duurzaamheid)

Almeida A. Siteo (Eduardo Mondlane University, Mozambique)

Fabby Tumiwa (Independent consultant, Indonesia)

Gabrielle Mazzola (APE)

Den Haag, 10 september 2013

 rapport nr. 1065

© Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv
Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting	8	
1	Inleiding	12
1.1	Aanleiding van het rapport	12
1.2	Introductie op het thema	12
1.3	Probleemstelling van de evaluatie	14
1.4	Onderzoeksaanpak	15
1.4.1	Beperkt zicht op de resultaatketen	15
1.4.2	Onderzoekdesign	16
1.5	Leeswijzer	17
2	Beleidsreconstructie	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Beschrijving	19
2.2.1	Chronologisch overzicht	19
2.2.2	Toetsingskader duurzame biomassa	21
2.2.3	Beleidsnotitie Milieu en hernieuwbare energie & PvA Biomassa Mondiaal	22
2.2.4	Offerte Uitvoering programma Duurzame Biomassa Mondiaal	25
2.2.5	Beoordelingsmemorandum BZ	29
2.2.6	Convenant	34
2.2.7	Beleidsregels bij tenderprocedures	35
2.2.8	Memo Monitoring en Effectmeting	39
2.2.9	Uitwerking Ondersteunend Programma DBM & DBI	42
2.3	Analyse	43
2.3.1	Doelen en beoogde resultaten	43
2.3.2	Interventiologica en resultaatketen	45
2.3.3	Conclusie	47
3	Uitvoering van het programma	49
3.1	Beschrijving	49
3.1.1	Uitvoering van de subsidieregeling	49
3.1.2	Uitvoering van het ondersteunend programma	53
3.1.3	Financiën	55
3.2	Analyse	56
3.2.1	Analyse o.b.v. dossieronderzoek	56
3.2.2	Analyse o.b.v. case studies en telefonische interviews	59
3.3	Beoordeling	62
3.3.1	Bestedingen	62

3.3.2	Beoordelingsprocedure	62
3.3.3	Monitoring	62
3.3.4	Communicatie	63
3.4	Conclusie	63
4	Resultaten	65
4.1	Beschrijving	65
4.1.1	Subsidieprojecten	65
4.1.2	Ondersteunend programma	72
4.1.3	Geleerde lessen (in het programma)	76
4.2	Analyse	81
4.2.1	Analyse o.b.v. dossieronderzoek	81
4.2.2	Analyse o.b.v. case studies en telefonische interviews	87
4.3	Beoordeling	94
4.3.1	Vergelijking beoogde en behaalde resultaten	94
4.3.2	Overige observaties over resultaatbereik	95
4.4	Conclusie	97
5	Beantwoording onderzoeksvragen	99
5.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	99
5.1.1	Doelbereik programma Duurzame Biomassa Mondiaal	99
5.1.2	Relevantie activiteiten voor doelbereik programma DBM	100
5.1.3	Relevantie programma voor Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal	103
5.1.4	Opschaling, navolging en behoefte aan verdere ondersteuning	103
5.1.5	Belangrijkste actuele thema's en ontbrekende kennis	104
5.1.6	Aansluiting DBM bij nationale strategieën en programma's	104
5.1.7	Aansluiting bij actueel debat in Nederland	105
6	Conclusies en aanbevelingen	107
	Bijlage A: Overzicht gesubsidieerde projecten en interventielogica's	112
	Bijlage B: Case study rapport	112
	Bijlage C: Lijst met respondenten	112
	Bijlage D: Terms of Reference	114
	Bijlage E: Beleidsregels Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal	114
	Bijlage F: Samenstelling referentiegroep	114

Bijlage G: Geraadpleegde documenten	115
Bijlage H: Publicatielijst Ondersteunend Programma Nederlandse Programma's Duurzame Biomassa	118

Samenvatting

APE heeft namens het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) een evaluatie uitgevoerd van het programma Duurzame Biomassa Mondiaal (DBM). Het programma is eind 2008 gestart en bestaat uit een subsidiefonds (Fonds DBM) ter grootte van € 12,5 mln. en een ondersteunend programma met € 3 mln. aan opdrachtmiddelen. De uitvoering is in handen van Agentschap NL (AgNL), waarvoor € 2 mln. is bestemd. Het programma DBM is begin 2009 gestart en zou oorspronkelijk op 31 december 2012 zijn afgerond. De einddatum van het programma is echter verzet naar 31 december 2013.

De evaluatie is ingesteld om te onderzoeken in hoeverre de doelstellingen van het programma zijn bereikt, in hoeverre dit doelbereik is te herleiden naar de activiteiten onder het programma (attributie) en in hoeverre het programma DBM relevant is voor het realiseren van het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal. Naast deze hoofdvragen zijn vier aanvullende vragen geformuleerd. Gevraagd wordt in hoeverre er sprake is van voortzetting en opschaling van pilot projecten, welke kennis nog ontbreekt, hoe het gesteld is met de aansluiting tussen DBM en nationale strategieën en andere programma's en met de aansluiting tussen DBM en het actuele maatschappelijke debat. Het tijdstip van evaluatie hangt samen met de wettelijke plicht tot evalueren van een subsidie na vijf jaar en de wens om, gezien de aanstaande afloop van het programma, een beslissing te nemen over het wel of niet continueren van (delen) van het programma.

Omdat bij de start van de evaluatie minder dan 10% van de projecten was afgerond en (gevalideerde) informatie over resultaten van de projecten beperkt beschikbaar was, kan deze evaluatie geen definitieve uitspraken doen over het doelbereik. De evaluatie is vooral gericht op de beschrijving, analyse en beoordeling van de ingezette middelen en het uitvoeringsproces en op de plausibiliteit van het programma DBM (wat was het doel van het programma en is het aannemelijk dat de uitgevoerde activiteiten daaraan bijdragen?). Het rapport bestaat uit een beleidsreconstructie gevolgd door een beschrijving, analyse en beoordeling van de uitvoering van het programma DBM (input/ throughput) en een aantal (tussen)resultaten van het programma per ultimo 1012 (output). Daarna worden de onderzoeksvragen beantwoord voor zover mogelijk. Het rapport besluit met enkele conclusies en aanbevelingen.

Uit de beleidsreconstructie volgt dat het programma erop gericht is om via operationalisering en toepassing van duurzaamheidscriteria op basis van het Toetsingskader voor duurzame biomassa of EU-duurzaamheidscriteria (output) te komen tot verduurzaming van biomassaketens (outcome) en ervoor te zorgen dat ontwikkelingslanden zelf een goed beleid kunnen voeren op het gebied van hernieuwbare energie (outcome). Onder 'operationalisering en toepassing'

worden in de praktijk van het programma drie categorieën van activiteiten verstaan: verduurzaming van ketens, certificering en voorkomen van ongewenste indirecte effecten. Uiteindelijk moet het programma ertoe leiden dat Nederland een bijdrage heeft geleverd aan millenniumdoelen 1 (uitbannen van extreme armoede en honger; impact) en 7 (duurzame ontwikkeling van leefmilieu en natuurlijke hulpbronnen; impact). De aanbeveling van de Commissie Cramer om het Toetsingskader voor duurzame biomassa in de praktijk te testen en te verfijnen is geëvolueerd tot een breed programma met meerdere ontwikkelingsdoelen. Het programma DBM kent geen overkoepelend openbaar document waarin de doelstellingen, middelen en activiteiten zijn weergegeven. De informatie hierover is te vinden in een groot aantal documenten, waarin doelen benoemd staan op verschillende niveaus van interventie.

De uitvoering van het programma is 'inbesteed' aan AgNL. De werkzaamheden van AgNL omvatten de uitvoering van de subsidieregeling (Fonds DBM) en de vormgeving en uitvoering van het ondersteunend programma. BZ werd van de voortgang op de hoogte gehouden, maar vervulde geen sturende rol bij de uitvoering. Van AgNL werd verwacht dat zij voldoende goede voorstellen genereren en de resultaten van projecten inbrengen in de geijkte fora, dan wel deze ter beschikking stellen aan partijen die de informatie verder kunnen verspreiden.

Uit het subsidiefonds zijn 26 projecten gefinancierd in meer dan 12 ontwikkelingslanden, met waarin met meer dan 11 verschillende soorten gewassen wordt gewerkt. De projectportfolio vertoont als zodanig een grote variëteit in termen van doelstelling, aanpak en context. De interventielogica van de projecten blijkt aan de hand van de projectbeschrijvingen aan te sluiten bij de doelen van de regeling. Een bijdrage aan de programmadoelen is in daarmee op papier plausibel. Onder het ondersteunend programma valt een veelvoud aan activiteiten in en buiten Nederland. Activiteiten zijn te kenmerken als directe ondersteuning van subsidieprojecten (bijvoorbeeld in de vorm van 'Add-ons'), landenspecifieke en regionale activiteiten (workshops, bijeenkomsten) en thematische activiteiten (o.a. onderzoek naar gewassen, certificering, duurzaamheidseffecten, meetinstrumenten, financiering). Per eind 2012 is 67% van de programmamiddelen (i.e. Fonds DBM en opdrachtmiddelen, samen € 15,5 mln.) uitgegeven (committingen niet meegerekend). Van de uitvoeringskosten is 69% besteed.

Op het niveau van throughput zijn de programmadoelen deels bereikt. Dat wil zeggen dat er projecten zijn gestart waarvan aangetoond of plausibel is dat zij werken aan verduurzaming van ketens, aan certificering en (in mindere mate) aan het voorkomen van ongewenste indirecte effecten en dat informatie uit subsidieprojecten en opdrachten verder verspreid is.

De onderzoeksvragen kunnen met deze evaluatie niet worden beantwoord op outcome- of impactniveau. Daarvoor is de benodigde informatie (nog) niet beschikbaar. Op outputniveau bestaat een gedeeltelijk beeld, omdat de door AgNL verzamelde monitoring- en evaluatie-informatie lacunes bevat. Deze lacunes kunnen ten dele in verband gebracht worden met de verschuiving van focus in de aanloop naar het programma, waardoor de activiteiten aan een veelvoud van doelen moeten bijdragen. Op een aantal resultaatindicatoren is ten tijde van deze evaluatie geen informatie aangetroffen en er zijn nauwelijks gegevens over de uitgangssituatie (baseline). Informatie wordt in het algemeen niet gevalideerd, tenzij de projectuitvoerder daar zelf in voorziet. Als deze situatie wordt gecontinueerd, wordt het moeilijk op een later tijdstip een betrouwbaar beeld te verkrijgen over de outcome en impact van het programma.

Als een rode draad door het programma DBM loopt de wens om te leren van ervaringen, met de toepassing van de Cramer criteria in de praktijk. Op basis van de zelfrapportages van de 26 subsidieprojecten stellen we vast dat de meeste lessen die zijn geleerd, betrekking hebben op de thema's welvaart (thema 4) en welzijn (thema 5). Het merendeel van de projectuitvoerders heeft echter nog geen lessen geformuleerd ten aanzien van de (operationalisering of verfijning van de) Cramer criteria. AgNL heeft zelf op projectniveau enkele lessen geformuleerd. Die luiden bijvoorbeeld dat certificering van een biomassaketten in een bepaald ontwikkelingsland mogelijk is, of dat een business case voor een bepaalde biomassaketten voor de exportmarkt niet haalbaar is, maar voor de lokale markt wel. Deze lessen zijn echter nog niet te generaliseren. Dat komt doordat projecten zodanig van elkaar verschillen, dat het moeilijk is om resultaten van een project te vertalen naar de omstandigheden van een ander project.

Uit de evaluatie volgen enkele aanbevelingen:

- In de afrondingsfase van het programma DBM zou AgNL zich moeten inspannen om de mogelijk talrijke lessen die projectuitvoerders hebben geleerd expliciet te maken door hen in informele sfeer (na beëindiging van de subsidierelatie) direct te bevragen. Deze lessen moeten vervolgens worden generaliseerd, gecombineerd met de uitkomsten van het ondersteunend programma en toegankelijk gemaakt voor belanghebbenden.
- Het ministerie van BZ zou bij een volgende gelegenheid aan moeten geven hoe een subsidieprogramma past in de bredere beleidscontext en hoe de bijdrage van het subsidieprogramma aan de beleidsdoelstellingen (objectief en betrouwbaar) kan worden vastgesteld.
- AgNL zou bij een volgende gelegenheid een strakkere regie moeten houden op de monitoring en daarbij een risicobenadering hanteren.
- Bij een volgende gelegenheid zouden het ministerie van BZ en AgNL kunnen overwegen meer te vragen van subsidieaanvragers/ projectuitvoerders op het gebied van het aantonen van de duurzaamheid van hun projecten. Het

rapport bevat hiervoor een concreet voorstel, waarvan het vaststellen van de uitgangssituatie (baseline data) een van de onderdelen is.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het rapport

APE is gevraagd namens het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) een evaluatie uit te voeren van het programma Duurzame Biomassa Mondiaal (DBM), dat wordt uitgevoerd door Agentschap NL (AgNL). Het programma is eind 2008 gestart en bestaat uit een subsidiefonds (Fonds DBM) ter grootte van € 12,5 mln. en een ondersteunend programma met € 3 mln. aan opdrachtmiddelen. Voor de uitvoering was € 2 mln. euro begroot. Uit het subsidiefonds zijn 26 projecten in ontwikkelingslanden gefinancierd. Onder het ondersteunend programma valt een veelvoud aan activiteiten in en buiten Nederland. Het ondersteunend programma is geïntegreerd met het ondersteunend programma van het programma Duurzame Biomassa Import (DBI)¹, ingesteld door het ministerie van Economische Zaken en ook uitgevoerd door AgNL.

Deze evaluatie betreft het programma DBM, inclusief de daaronder vallende subsidieprojecten en opdrachten. De activiteiten van DBI vallen buiten deze evaluatie. De evaluatie is, alhoewel dit niet expliciet in de Terms of Reference (ToR) staat vermeld, oorspronkelijk bedoeld als end-of-term evaluatie, aangezien het programma DBM 31 december 2012 zou zijn afgerond. De einddatum van het programma is inmiddels verzet naar 31 december 2013. Tot verlenging is besloten vanwege uitloop van subsidieprojecten en om tegelijk te kunnen afronden en rapporteren met het programma DBI. Het feit dat deze eindevaluatie niet is uitgesteld, heeft gevolgen voor de reikwijdte van het onderzoek. Deze bespreken we in paragraaf 1.4.1.

1.2 Introductie op het thema

Het programma DBM draait om biomassa voor energiedoeleinden. Hiermee wordt bedoeld op plantaardig of dierlijk (afval)materiaal, dat kan worden omgezet in vaste, vloeibare of gasvormige brandstof. Onder de vloeibare biobrandstoffen vallen biodiesel en bio-ethanol, die gebruikt kunnen worden in de transportsector. Biodiesel kan worden gemaakt uit vette materie zoals

¹ DBI heeft als doel biomassaketens te verduurzamen, met een focus op productie bedoeld voor import naar Nederland.

sojaolie of frituurvet. Bio-ethanol wordt geproduceerd van stoffen met een hoog suikergehalte, zoals suikerriet of mais. Biogas kan worden verkregen door vergisting van bijvoorbeeld mest. Vaste biobrandstof is materie zoals hout, houtsnippers of koffieschillen, die kan worden meegestookt in bijvoorbeeld energiecentrales. Dat kan in onbewerkte vorm (zoals een ouderwetse kachel stoken op houtblokken), of na bewerking (zoals torrefactie, een soort verhittingsproces waardoor de energiedichtheid van het materiaal toeneemt). Net als vaste biobrandstof wordt ook biogas voornamelijk gebruikt in energiecentrales. Biodiesel en bio-ethanol lenen zich meer als brandstof voor de transportsector of bijvoorbeeld stroomaggregaten. De term biomassa omvat zowel basismaterialen, die soms speciaal worden verbouwd voor de productie van energie, als reststoffen van bestaande productieprocessen.

De Nederlandse regering heeft zich eraan verbonden dat in 2020 16%² van het totale energieverbruik in Nederland moet zijn opgewekt met hernieuwbare energiebronnen. Hetzelfde geldt voor 10% van de energie die wordt gebruikt in het vervoer³. Biomassa geldt als een van de hernieuwbare energiebronnen waarmee deze targets gehaald kunnen worden, maar alleen als die onder de juiste voorwaarden – duurzaam – wordt geproduceerd. Bij de productie van biobrandstof kan namelijk zoveel CO₂ vrijkomen dat de netto CO₂-reductie (ten opzichte van fossiele brandstof) klein of afwezig is. Daarnaast zijn er bij biomassaproductie algemeen erkende risico's voor biodiversiteit en veranderingen in landgebruik. Binnen de EU gelden daarom sinds de publicatie van de Renewable Energy Directive (RED, 2009/28/EC) in 2009 afspraken over duurzaamheidseisen waaraan biomassa moet voldoen om mee te mogen tellen voor de targets.⁴ Deze afspraken gelden alleen voor vloeibare biomassa. Middels certificering kunnen producenten of importeurs van biomassa bewijzen dat zij aan deze eisen voldoen. Voor vaste biomassa en biogas heeft de Europese Commissie aanbevelingen gedaan, maar die zijn vooralsnog niet omgezet in eisen⁵.

De targets voor hernieuwbare energie hebben binnen de EU de vraag naar (duurzame) biomassa aangewakkerd. In Nederland is daarnaast de bijstook van vaste biomassa in energiecentrales gesubsidieerd. In 2011 is er een 'Green Deal' gesloten tussen de regering en de Nederlandse energieleveranciers, waarbij is

² Binnen de EU geldt een target van 20% duurzame energieopwekking in 2020: http://ec.europa.eu/energy/renewables/index_en.htm, geraadpleegd 27-06-2013.

³ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/energie/meer-hernieuwbare-energie>, geraadpleegd 27-06-2013.

⁴ Bron: http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/biofuels_en.htm, geraadpleegd 27-06-2013.

⁵ Bron: http://ec.europa.eu/energy/renewables/bioenergy/sustainability_criteria_en.htm, geraadpleegd 27-06-2013.

afgesproken dat de sector ondanks teruglopende subsidies het bijstoken van biomassa in bestaande kolencentrales op peil zal houden op het percentage van circa 10%⁶. Ten tijde van de start van het programma DBM was de Nederlandse regering van mening dat import uit derde landen nodig is om aan deze vraag te voldoen en de gestelde doelen te halen⁷. Het debat over de duurzaamheidseisen voor biomassa strekt daarom verder dan Europa en raakt ook het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, waar het programma DBM onderdeel van uitmaakt.

1.3 Probleemstelling van de evaluatie

In de Terms of Reference (ToR) voor de evaluatie van het programma DBM zijn twee hoofdvragen gesteld:

- a) In hoeverre zijn de doelstellingen van het programma Duurzame Biomassa Mondiaal (DBM) bereikt?
- b) a. In welke mate zijn de resultaten van de activiteiten/projecten relevant voor het doelbereik van het programma DBM?
b. In hoeverre is het programma DBM relevant voor het realiseren van het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal?

Naast deze twee hoofdvragen, die gericht zijn op verantwoording, zijn vier aanvullende vragen geformuleerd. Deze zijn meer op de toekomst gericht:

- c) In hoeverre worden pilot projecten opgeschaald (nog tijdens of na afloop van de subsidieperiode), of vindt navolging van projecten plaats? Is hiervoor nog verdere ondersteuning nodig?
- d) Wat zijn de belangrijkste thema's bij het verduurzamen van biomassaketens in ontwikkelingslanden, en welke kennis ontbreekt nu nog?
- e) In hoeverre sluiten activiteiten van DBM aan bij nationale strategieën en programma's op dit terrein?
- f) Hoe wordt op dit moment het debat voor duurzame biomassa in Nederland gevoerd en hoe sluit DBM daarbij aan?

⁶ Bron: Kamerstukken 2011-2012, 33 043, nr. 1.!

⁷ Zie bijvoorbeeld 'Overheidsvisie op de Bio-based Economy in de Energietransitie', p. 6, aan de Kamer verzonden op 8 oktober 2007.

1.4 Onderzoeksaanpak

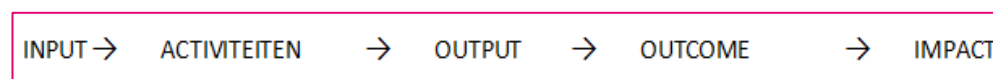
1.4.1 Beperkt zicht op de resultaatketen

Het programma DBM loopt van 2008 tot eind 2013. In 2009 en 2010 zijn door middel van twee tenders 26 projecten gehonoreerd. Idealiter geeft de evaluatie een beschrijving, analyse en beoordeling van de mate waarin de subsidies (inputs) via een aantal activiteiten in Nederland en in de ontwikkelingslanden (throughput) hebben geleid tot concrete projectresultaten (outputs) en op (middel)lange termijn bijdragen aan een duurzame realisatie van bredere, verder liggende doelstellingen (outcome/impact). Dit kunnen doelstellingen zijn op het niveau van operationele doelstellingen of doelstellingen die daar nog boven uitstijgen.

Als de evaluatie erin slaagt om de schakels van bovenstaande resultaatketen in beeld te brengen brengt ons dat dichterbij de beantwoording van de onderzoeksvragen die in deze evaluatie centraal staan: de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt en de mate waarin dit doelbereik is te herleiden naar de activiteiten in het kader van DBM (attributie).

Schematisch ziet de resultaatketen er als volgt uit:

Figuur 1: Resultaatketen



In de praktijk van deze evaluatie kan aan dit ideaalbeeld niet worden voldaan. In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat van het merendeel van de projecten nog geen eindverslag is ontvangen, aangezien ze nog volop in uitvoering zijn. Slechts ten dele kunnen uitspraken worden gedaan over de resultaten van het programma in termen van output. In de tweede plaats zullen de impact en outcome van het programma zich pas later manifesteren, ook bij de afgeronde projecten. Een bijkomende complicatie is dat ook als de resultaten zichtbaar zijn en gemeten kunnen worden, het moeilijk is om (zonder counterfactual en of nulmeting) een causale relatie aan te tonen met de activiteiten in het kader van het programma. In deze evaluatie is dat probleem echter nog niet aan de orde.

Het bovenstaande betekent dat deze evaluatie beperkt blijft tot de feitelijke werking van het proces en de organisatie van het programma (input en throughput). Een analyse van de gehele resultaatketen, van ingezette middelen (input) tot maatschappelijke effecten (impact) zal vooral worden gegeven aan de hand van de *beoogde* werking van het DBM programma zoals die tot uitdrukking komt in beleidstukken en projectvoorstellen.

1.4.2 Onderzoeksdesign

In deze evaluatie wordt aan de hand van een beleidsreconstructie beschreven op welke manier het DBM programma beoogt bij te dragen aan de geïnventariseerde beleidsdoelstellingen. Deze beleidsreconstructie is gebaseerd op deskresearch en aanvullende interviews met betrokken medewerkers van BZ en AgNL. Vervolgens zijn de 26 gehonoreerde projecten geanalyseerd. Daartoe is dossierstudie verricht op basis van de informatie die AgNL heeft aangeleverd (digitale projectdossiers⁸, jaarverslagen, monitoringinformatie en aanvullende informatie van AgNL in het kader van deze evaluatie). Voor vier projecten is aanvullend en verdiepend onderzoek verricht in casestudies in Indonesië en Mozambique. Tenslotte is via telefonische interviews met projectuitvoerders aanvullende informatie verkregen over acht andere projecten. In onderstaande tabel 1 zijn de onderzoeksactiviteiten per project weergegeven.

Tabel 1: Onderzoeksactiviteiten per subsidieproject

Project-nummer	Projecttitel	Dossier-studie	Case-studie	Tel. interview
DBM01004	Pilot project bio-ethanol from sweet sorghum	X	X	
DBM01014	Capturing methane emissions from palm oil mill effluent for fossils fuel replacement in power generation in Palembang, Indonesia	X	X	
DBM02031	Development and monitoring of sustainable candlenut and castor biomass supply chains in Lombok Island, Indonesia	X	X	
DBM02045	Triple bottom line torrefied biomass supply from Mozambique	X	X	
DBM01002	Promotion and Development of the Jatropha Sector in the rural borough of Farakala (PDFJ)	X		X
DBM01012	Developing sustainable biomass chains in South Africa for biogas projects from residue waste	X		X
DBM01017	Jatropha project in Macha, Zambia	X		X
DBM01018	Feasibility study fairtrade certification jatropha	X		X
DBM02025	Animal feed from Jatropha press cake	X		X
DBM02026	Best of Both Worlds: Generating income from palm oil residues to sustain social development in Sierra	X		X

⁸ De digitale projectdossiers bevatten een door AgNL gemaakte selectie van stukken. AgNL tekent aan dat niet alle stukken in de fysieke dossiers digitaal beschikbaar zijn gesteld.

Leone			
DBM02032	Energy from Coffee Waste in Central America	X	X
DBM02050	"Improving the sustainability of the jatropha-biodiesel chain in the Yucatan Peninsula"	X	X
DBM01005	Mainstreaming Sustainability in the Biofuel Sector in Mali	X	
DBM01011	Real benefit sharing: Improving sustainability of cane ethanol through mainstream marketing	X	
DBM01013	Towards Sustainability Certification of Jatropha Biofuels in Mozambique. A Benchmark for a Global Approach.	X	
DBM01015	Generation and application of biogas from Palm Oil Mill Effluent (POME)	X	
DBM02011	Sustainability for small trapiches	X	
DBM02020	Vietnam aquatic biofuel project	X	
DBM02024	Sustainable ethanol production from Cassava in impoverished rural Panama	X	
DBM02036	Suikerpalmen voor duurzame biomassa productie	X	
DBM02037	Moving South Africa forward to certified sustainable energy from oilseed crops	X	
DBM02038	Improving the social-economic impact of biomass production for local communities and indigenous peoples	X	
DBM02039	Land Use Planning to Promote Sustainable Biofuel Production in West Kalimantan, Indonesia	X	
DBM02047	CIIB - Certification system addressing Indirect Impacts of Biofuels	X	
DBM02053	Applying Rice Husk as Feedstock for Power Generation	X	

Bovenstaand overzicht mag niet tot het misverstand leiden dat deze evaluatie per project een beoordeling geeft van de mate waarin de doelstellingen worden nagestreefd respectievelijk moeten worden bereikt. Het gaat erom aan de hand van ervaringen en inzichten uit de afzonderlijke projecten een beeld te krijgen van het programma DBM als geheel.

1.5 Leeswijzer

De rest van het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 is de beleidsreconstructie weergegeven. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving, analyse en beoordeling van de uitvoering van het programma DBM. In hoofdstuk 4

worden de resultaten van het programma (tot eind 1012) gepresenteerd. Hier wordt wederom het onderscheid gemaakt tussen de beschrijving, de analyse en de beoordeling. Daarna beantwoorden we in hoofdstuk 5 de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 6 sluiten we af met enkele conclusies en aanbevelingen.

2 Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we weer wat de doelen van het programma Duurzame Biomassa Mondiaal waren, welke concrete resultaten bij de opzet van het programma werden verwacht en langs welke weg de resultaten moesten worden bereikt. De informatie moet worden gereconstrueerd uit een groot aantal documenten, waarin doelen benoemd staan op verschillende niveaus van interventie. Deels gaat het om beleidsdocumenten die openbaar zijn en aan de Tweede Kamer gestuurd, deels betreft het interne stukken die niet buiten het departement zijn gepubliceerd. Het programma DBM kent geen overkoepelend openbaar document waarin de doelstellingen, middelen en activiteiten zijn weergegeven. Dit hoofdstuk start daarom met een overzicht van de relevante stukken en hun inhoud. In de documenten zoeken we naar een antwoord op de volgende vragen:

- Waarom is het programma DBM ingesteld?
- Welke doelen worden er genoemd?
- Wat wordt er aan concrete resultaten verwacht?
- Hoe moeten die resultaten worden bereikt?
- Hoe zijn die verwachte resultaten gekoppeld aan de doelen?

In paragraaf 2.3 analyseren we de antwoorden op deze vragen, om zo te komen tot de interventielogica van het programma.

2.2 Beschrijving

2.2.1 Chronologisch overzicht

Als leidraad bij de rest van deze paragraaf geven we hieronder een chronologisch overzicht van de stukken en hun relevantie voor het programma:

- Het *Toetsingskader voor duurzame biomassa* van de commissie Cramer, van maart 2007.⁹ Hierin o.a. wordt aanbevolen om in de periode september 2007-september 2010 in vijf langlopende pilotstudies tot een verfijning te komen van het gepresenteerde toetsingskader.¹⁰ Naar deze aanbeveling wordt door BZ en AgNL, in het kader van deze evaluatie, verwezen als oorsprong van het programma DBM.
- Het *Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal*, opgesteld namens de ministeries van EZ, LNV, VROM en BZ in reactie op het toetsingskader van de commissie Cramer, daterend van 7 maart 2008 en op 10 september 2008 verzonden aan de Kamer als bijlage bij de beleidsnotitie *Milieu en hernieuwbare energie*.¹¹ Het programma DBM vloeit volgens de Terms of Reference voor deze evaluatie voort uit de derde lijn van dit Plan van Aanpak. Een van de evaluatievragen is hoe relevant het programma DBM is voor de realisatie van het Plan van Aanpak.
- De beleidsnotitie *Milieu en hernieuwbare energie* van de minister van Ontwikkelingssamenwerking d.d. 10 september 2008. Hierin wordt het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal gepresenteerd als onderdeel van een breder beleid om hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden te stimuleren, met het oog op armoedebestrijding, klimaatbeleid en stabiliteit.
- De *Offerte Uitvoering Programma Duurzame Biomassa Mondiaal* van SenterNovem (voorloper van Agentschap NL), van oktober 2008. In dit interne document, dat onderdeel uitmaakt van het latere convenant tussen BZ en AgNL, worden de doelen en beoogde resultaten van het programma DBM beschreven. Dit stuk vormt de basis van de 'inbesteding' van het programma aan Agentschap NL en maakt onderdeel uit van het later gesloten Convenant.
- Het *Beoordelingsmemorandum* van het programma DBM, ongedateerd maar vermoedelijk van november 2008. In dit interne stuk motiveert BZ waarom het 17,5 miljoen euro toekent aan het (nieuwe) programma DBM en waarom de uitvoering van het programma bij AgNL wordt belegd. In het document worden ook de doelen en beoogde resultaten van het programma DBM beschreven, vanuit het perspectief van BZ.
- Het *Convenant* tussen BZ en AgNL, ongedateerd maar vermoedelijk van eind 2008-begin 2009, waarin afspraken staan over de uitvoering van het programma DBM en de verdeling van verantwoordelijkheden. In het convenant wordt verwezen naar de bovengenoemde Offerte van oktober 2008, die er integraal onderdeel van uitmaakt.

⁹ Bron: Projectgroep 'Duurzame productie van biomassa', *Toetsingskader voor duurzame biomassa, Eindrapport van de projectgroep "Duurzame productie van biomassa"*, maart 2007.

¹⁰ Bron: Ibid. op.cit., p.34.

¹¹ Bron: Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking, Toekomstig Internationaal Klimaatbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007- 2008, 31 250 en 30 495, nr. 30

- De *Beleidsregels Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal* van de eerste tender van het Fonds DBM, gepubliceerd in de Staatscourant op 11 maart 2009. Het Fonds DBM is het grootste onderdeel van het programma DBM. In de beleidsregels zijn de context, doelen en aanvraagvoorwaarden van de subsidieregeling beschreven.
- De *Memo Monitoring & Effectmeting Plan Duurzame Biomassa Mondiaal* van AgNL d.d. 28 augustus 2009. De doelen en resultaatindicatoren worden hier gekoppeld aan evaluatiemethoden.
- De *Beleidsregels Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal* van de tweede tender van het Fonds DBM, gepubliceerd in de Staatscourant op 15 oktober 2009. Hierin zijn enkele wijzigingen in de voorwaarden ten opzichte van de eerste tender opgenomen.
- Het *Projectplan Nationaal Programma Duurzame Biomassa. Uitwerking van het Ondersteunend Programma bij Duurzame Biomassa Mondiaal en Duurzame Biomassa Import* van 19 mei 2010. Hierin worden de ondersteunende programma's van het programma DBM en het 'zusterprogramma' van Economische Zaken, DBI geïntegreerd door voor beide regelingen samen één doel en vijf resultaatgebieden te benoemen.

2.2.2 Toetsingskader duurzame biomassa

Volgens de Terms of Reference voor dit onderzoek en mondelinge informatie van BZ vindt het programma DBM zijn oorsprong in het rapport *Toetsingskader voor duurzame biomassa* van de projectgroep 'Duurzame productie van biomassa'. In dit advies aan de Nederlandse overheid presenteert de zogenoemde commissie Cramer een raamwerk voor de toetsing van de duurzaamheid van biomassaproductie, inclusief criteria en indicatoren. Dit toetsingskader is opgebouwd uit zes thema's, die zijn uitgewerkt in 25 criteria met (indien mogelijk) bijbehorende indicatoren.

De zes thema's uit het Toetsingskader voor duurzame biomassa:

Broeikasgasemissies: Hoeveel minder uitstoot levert het gebruik van biomassa op, voor een specifieke producent berekend van bron tot en met gebruik en ten opzichte van het gemiddelde gebruik van fossiele brandstof?

Concurrentie met voedsel en andere lokale toepassingen: Verdringt grootschalige productie van biomassa voor de energievoorziening ander gebruik van het land, bijvoorbeeld voor verbouwen van voedsel of hout als bouw materiaal, en wat zijn daarvan de consequenties?

Biodiversiteit: Verliest het lokale natuurlijke ecologische systeem van land en water aan variatie van levensvormen door het grootschalig verbouwen van energiegewassen?

Milieu: Zijn er effecten van het gebruik van pesticiden en kunstmest, of zijn er andere lokale effecten op bodem, water en lucht door de grootschalige productie van biomassa?

Welvaart: Draagt de productie van biomassa bij aan de plaatselijke economie?

Welzijn: Komt de productie ten goede aan de sociale leefomstandigheden van de plaatselijke bevolking en werknemers?¹²

Als onderdeel van de conclusies en aanbevelingen stelt de commissie in haar rapport dat het nodig is een dialoog op te starten met stakeholders in producerende landen en vooral met kleine producenten. Daar is bij de ontwikkeling van het toetsingskader geen tijd voor geweest.¹³ Daarnaast zou het toetsingskader in de praktijk getest moeten worden, zodat het verder kan worden verfijnd.¹⁴ Hiertoe zouden tenminste acht bedrijven met verschillende grondstofstromen de bruikbaarheid in de praktijk moeten testen en zouden tenminste vijf langlopende pilotstudies moeten worden uitgevoerd. De pilotstudies zouden naast verfijning ook bij moeten dragen aan de ontwikkeling van indicatoren voor de criteria waar dat nog niet was gelukt. Ook zouden de pilots moeten helpen om op EU-niveau “afstemming over de inhoud van het toetsingskader te realiseren”. De commissie beveelt “een coherent onderzoeksprogramma” aan.¹⁵

AgNL en BZ hebben in het kader van deze evaluatie aangegeven dat het programma DBM is ontstaan in antwoord op deze roep van de commissie Cramer om pilots. De zes thema's van het Toetsingskader zijn gebruikt als referentie in de tenderprocedure van het Fonds DBM, om aan gegadigden duidelijk te maken wat AgNL verstaat onder 'duurzaam' (zie ook paragraaf 2.2.7).

2.2.3 Beleidsnotitie Milieu en hernieuwbare energie & PvA Biomassa Mondiaal

In de beleidsnotitie *Milieu en hernieuwbare energie* van 10 september 2008 schrijft de toenmalige minister van Ontwikkelingssamenwerking dat Nederland de ontwikkeling van hernieuwbare energie moet stimuleren, omdat dit een bijdrage kan leveren aan armoedebestrijding, klimaatbeleid en stabiliteit in de ontwikkelingslanden.¹⁶ Biomassa wordt in de brief aangewezen als een van de

¹² Bron: Projectgroep 'Duurzame productie van biomassa', *Toetsingskader voor duurzame biomassa, Eindrapport van de projectgroep "Duurzame productie van biomassa"*, maart 2007, p. II.

¹³ Bron: Ibid., p.34.

¹⁴ Bron: Ibid., p.34.

¹⁵ Bron: Ibid., p.34.

¹⁶ Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 250 en 30 495, nr. 30, p.6.

vormen van hernieuwbare energie die gestimuleerd moet worden, op voorwaarde dat de productie duurzaam is. De minister wijst erop dat ontwikkelingslanden graag de kansen van biomassa voor hun lokale energievoorziening of voor de export benutten, maar dat biomassaproductie risico's meebrengt voor de toegang tot land en water, voedselzekerheid en biodiversiteit. Bovendien hangt de bijdrage van biobrandstoffen aan verlagings van broeikasgasemissies sterk af van de gewaskeuze en productiewijze.¹⁷ De duurzaamheid van de productie van biomassa is volgens de minister dus essentieel.¹⁸

In de beleidsbrief worden interventies aangekondigd op vier terreinen, waarvoor in totaal € 500 mln. wordt uitgetrokken:

1. directe investeringen in hernieuwbare energie,
2. verduurzamen van de productie van biomassa voor energiedoeleinden,
3. beïnvloeden van beleid van belangrijke partners op gebied van energie,
4. ontwikkelen van capaciteit en kennis op terrein van hernieuwbare energie.

Het tweede terrein (verduurzaming van de productie) is in een latere fase door het ministerie van VROM toegevoegd aan de drie door het ministerie van BZ ingebrachte drie terreinen.

De minister noemt het volgende overkoepelende doel voor de interventies:

Het uiteindelijke doel van onze inzet is dat ontwikkelingslanden in staat zijn om op eigen kracht een goed beleid op het gebied van hernieuwbare energie te ontwikkelen en uit te voeren.¹⁹

Ter uitwerking van het tweede terrein heeft BZ in samenwerking met EZ, LNV, VROM het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal²⁰ opgesteld. Dit plan is opgenomen als bijlage bij de beleidsnotitie Milieu en hernieuwbare energie. Het plan schetst het Nederlandse beleidskader bij internationale samenwerking op het gebied van duurzaam geproduceerde biomassa voor energie, met als doelstelling:

Doel van dit plan van aanpak is het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van de verduurzaming van biomassaproductie voor energiedoeleinden, zoveel mogelijk internationaal verankerd, op basis van een 'level playing field' en met het benutten van

¹⁷ Bron: Ibid., p.6.

¹⁸ Bron: Ibid., p.8.

¹⁹ Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 250 en 30 495, nr. 30, blz. 3.

²⁰ Bron: Beleidsnotitie milieu en hernieuwbare Biomassa voor energiedoeleinden, Bijlage 1, Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal, 3 juli 2008

kansen voor ontwikkelingslanden. Uitvoering ervan zal bijdragen aan het op de Nederlandse markt komen van gecertificeerde biomassa voor energiedoeleinden en ontwikkelingslanden ondersteunen bij het realiseren van kansen en het voorkomen van mogelijke negatieve effecten van deze nieuwe ontwikkelingen.

Drie lijnen van activiteiten moeten bijdragen aan dit doel::

- macro monitoring van negatieve (indirecte) effecten;
- internationale verankering van duurzaamheidscriteria;
- het verduurzamen van de productie door toepassing van toetsingskaders en certificering.

In totaal is voor deze activiteitenlijnen een bedrag van € 30 mln. beschikbaar gesteld.

In paragraaf 2.3 van het Plan van Aanpak wordt uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Cramer. Daar wordt meegedeeld dat er pilots zullen komen. Met die pilots zou een aantal ontwikkelingslanden ondersteund worden bij de ontwikkeling van biobrandstoffenbeleid, een toetsingskader voor duurzaamheid en van mechanismen om te komen tot certificering. De behoefte aan pilots wordt toegelicht in paragraaf 3.3 van het Plan van Aanpak. Daar wordt benadrukt dat het nodig is praktijkervaring op te doen zodat de beleidsdiscussie en onderhandelingen over criteria kunnen worden gevoed vanuit “de werkelijkheid in het veld”. Bilaterale pilots zouden kunnen bijdragen aan de multilaterale afspraken die op dat moment in voorbereiding zijn.

Verderop in de paragraaf wordt uitgelegd wat men bedoelt met de in de doelstelling genoemde kansen voor ontwikkelingslanden. Biomassa biedt landen de kans om minder afhankelijk te worden van (dure) olie-importen en voor economische ontwikkeling op het platteland – biomassa is immers een agrarisch (bij)product. Naast kansen worden ook bedreigingen genoemd, onder meer op het gebied van landrechten, voedselzekerheid en biodiversiteit.

Paragraaf 2.3 beschrijft dat Nederland kiest voor een aanpak waarbij dialoog met ontwikkelingslanden een rol speelt en niet voor het opwerpen van importrestricties op basis van duurzaamheidscriteria. De redenering hierbij luidt dat de duurzaamheid het meest gebaat is bij dialoog, omdat buiten Nederland en de EU voldoende vraag is naar biomassa zonder dat daarbij duurzaamheidseisen gesteld worden.

2.2.4 Offerte Uitvoering programma Duurzame Biomassa Mondiaal

Ter uitvoering van het hierboven beschreven Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal²¹ heeft BZ aan Agentschap NL (in dit geval de rechtsvoorganger SenterNovem) gevraagd een offerte op te stellen voor de uitvoering van het programma Duurzame Biomassa Mondiaal. Er zijn geen andere partijen uitgenodigd om een offerte in te dienen.²² In de offerte staat dat de benodigde middelen afkomstig zijn van het door het kabinet Balkenende IV extra vrijgemaakte budget voor duurzame energie.

De offerte is het eerste document waarin het programma Duurzame Biomassa Mondiaal wordt beschreven. Voor zover bekend is de offerte niet openbaar gemaakt, anders dan in het kader van deze evaluatie.

Doelstelling

De offerte bevat op meerdere plekken informatie over de doelen en gewenste resultaten van het programma. Als eerste staan, in een samenvattende tabel, de beleidsdoelen beschreven met de daarbij horende “specifieke doelstellingen”, resultaatindicatoren en verificatiemethoden. De tabel vervolgt met meer beheersmatige doelen van de inzet van Agentschap NL, met wederom resultaatindicatoren en verificatiemethoden. Een en ander wordt in de tekst verder toegelicht. Deze informatie is relevant voor deze evaluatie omdat hiermee is vastgelegd wat BZ van AgNL verwachtte (de doelstellingen op outputniveau onder “Doel inzet SenterNovem”) en waar de activiteiten van Agentschap NL uiteindelijk aan moesten bijdragen (de drie beleidsdoelstellingen en specifieke doelstellingen). De doelstellingen, resultaatindicatoren en verificatiemethoden zijn integraal overgenomen in Tabel 2 (zie volgende pagina).

²¹ Volgens de ToR voor dit onderzoek vallen onder de derde lijn van het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal naast het programma DBM nog twee initiatieven, te weten “Promoting sustainable and poverty reducing investments in biofuel production in Mozambique” (CEPAGRI) en “Certification of Palm Oil smallholders in Indonesia”. Daarnaast is budget gereserveerd voor activiteiten in Indonesië op het gebied van duurzame energie.

²² In de offertetekst (p. 9) is te lezen dat de offerte voor uitvoering van het programma DBM volgt op een opdracht van BZ aan Agentschap NL om de beleidskaders voor de subsidieregeling op te stellen. Waarschijnlijk wordt hier het Fonds DBM bedoeld. Over deze voorgeschiedenis zijn geen stukken ontvangen, wel zijn de beleidsregels voor het Fonds DBM bekend.

Tabel 2: Overzicht doelen en resultaatindicatoren, overgenomen uit offerte AgNL.

	Omschrijving	Indicator	Verificatie
Beleidsdoel	<ul style="list-style-type: none"> - Bijdrage leveren aan pijler 1 van het kabinetsbeleid: een actieve internationale en Europese rol in de strijd tegen wereldwijde milieuproblemen en aan ‘Een zaak van iedereen’, waar gesteld wordt dat de minister voor OS de productie van biomassa voor energiegebruik wil verduurzamen; - Een bijdrage leveren aan de verduurzaming van de productie van biomassa voor energiedoelinden, zowel voor de interne markt van OS-landen (energiezekerheid) als voor de export, - Een bijdrage leveren aan MDG 1 (uitbannen van extreme honger en armoede) en 7 (duurzame ontwikkeling van leefmilieu en natuurlijke hulpbronnen); <p>Specifieke doelstelling:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. operationalisering en toepassing van duurzaamheidscriteria op basis van het toetsingskader van de commissie ‘Cramer’ dan wel minimaal op basis van de in ontwikkeling zijnde EU duurzaamheidscriteria; 2. de resultaten van de projecten zijn effectief ingebracht in de Nederlandse en internationale discussies over duurzaamheidscriteria; 3. de resultaten van de projecten van de geoperationaliseerde duurzaamheidscriteria zijn in de betrokken ontwikkelingslanden effectief ingebracht in discussies (beleidsvorming) over duurzaamheidscriteria.²³ 	<p>Doelstelling 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aantal biomassaketens voor de lokale of regionale of voor de exportmarkt die verder verduurzaamd en opschaalbaar zijn - Aantal productiemodellen dat ontwikkeld is op basis van de “Cramer criteria” - Mate waarin voordelen uit biomassaketens ten goede komen aan de armsten. - Mate van inbedding Cramer criteria in certificering en standaarden (ontwikkeling van audit- en certificeringssystemen op basis van de “Cramer” criteria); <p>Doelstellingen 2 en 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er is een breed gedragen draagvlak voor “Cramer”criteria; - Resultaten zijn teruggekoppeld naar vrijwillige duurzaamheidsinitiatieven - Resultaten zijn ingebracht in relevante internationale fora; - Resultaten zijn ingebracht in relevante beleidsdiscussies in Nederland, Europa en de betrokken ontwikkelingslanden. 	Monitoring Rapporten

²³ Elders in de offerte van AgNL zijn staan 2 specifieke doelstellingen in plaats van 3. Doelstelling 2 en 3 zijn daar samengevoegd.

	Omschrijving	Indicator	Verificatie
Doel inzet SenterNovem	Opzetten en beheren subsidieregeling: <ul style="list-style-type: none"> - Er zijn voldoende goede subsidieaanvragen gegenereerd. - Er is een goed functionerende uitvoering van de subsidieregeling. - Projecten worden doelmatig beheerd 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal subsidieaanvragen - Aantal goedgekeurde subsidieaanvragen - aantal succesvol afgeronde projecten 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal subsidieaanvragen en uitputting subsidieregeling. - Aandeel subsidieaanvragen dat binnen vastgestelde termijn (13 weken) afgehandeld is. - De mate waarin aanvragen transparant en uniform behandeld worden. - Aantal projecten waarvan de subsidie daadwerkelijk vastgesteld is op 31 december 2011 - Behaalde resultaten van de projecten in vergelijking met wat in de projectvoorstellen is opgenomen.
	Aanbesteden en begeleiden opdrachten/parterschappen <ul style="list-style-type: none"> - Er zijn goede Terms of Reference ontwikkeld in samenspraak met DMW en relevante stakeholders - De opdrachten zijn op effectieve en op een juridisch juiste basis aanbesteed/uitgezet - De samenwerking/partnerschappen zijn op een goede manier ondersteund / begeleid - De projecten worden doelmatige beheerd 	<ul style="list-style-type: none"> - In samenwerking met DMW en relevante stakeholders zijn TORs ontwikkeld - efficiënte uitvoering en samenwerking met het winnende consortium/ de winnende consortia - Certificering wordt door het consortium in de praktijk getoetst en ingebracht in relevante (internationale) fora 	<ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit Terms of Reference - Binnen de gezamenlijk vastgesteld termijn geoperationaliseerde projecten - Terugkoppeling van consortia/partnerschappen - Voortgangsrapporten
	Resultaten zijn op effectieve wijze teruggekoppeld en verspreid: <ul style="list-style-type: none"> - Resultaten van projecten worden op doeltreffende wijze geanalyseerd en gepresenteerd richting relevante stakeholders, fora en beleidsmakers in Nederland, Europa en internationaal - Resultaten van projecten zijn in de betrokken OS-landen ingebracht in de nationale beleidsdiscussies en naar lokale stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> -aantal rapporten, publicaties en presentaties -mate waarin resultaten gebruikt worden door stakeholders en beleidsmakers 	<ul style="list-style-type: none"> -monitoring, rapporten -assessment -terugkoppeling door stakeholders -aantal beleidsdocumenten waarvoor resultaten van projecten gebruikt worden
Resultaten inzet SenterNovem	<ul style="list-style-type: none"> - € 12.500.000 aan aanvragen voor een subsidie is positief beoordeeld, geschikt en vastgesteld. - Projectbeheersysteem is ingericht en functioneel. - Monitorings protocollen zijn operationeel. - Opdracht(en) voor € 3.000.000 zijn aanbesteed en goedgekeurd - Consortia worden effectief ondersteund - Analyse projectresultaten en verspreiding wordt uitgevoerd. 	<ul style="list-style-type: none"> - Totaal bedrag aan subsidies dat is verleend en vastgesteld. - Beschikbare informatie over projecten. - Bereikte resultaten in vergelijking met aanvragen. - Contracten getekend - Bereikte resultaten - Beschikbare informatie 	Monitoring, rapportages, publicaties

In de offertetekst wordt de tweede doelstelling van de tabel (het bevorderen van de duurzame productie van biomassa ten behoeve van export en lokaal gebruik) “de hoofddoelstelling” genoemd. De zogenaamde specifieke doelstellingen 1, 2 en 3 uit de tabel worden samengevoegd tot twee en gekoppeld aan deze hoofddoelstelling:

De hoofddoelstelling is het bevorderen van de duurzame productie van biomassa ten behoeve van export en lokaal gebruik. De specifieke doelstellingen zijn:

1. Begin 2012 hebben de activiteiten geleid tot operationalisering en toepassing van duurzaamheidscriteria op basis van het toetsingskader van de commissie ‘Cramer’ dan wel minimaal op basis van de in ontwikkeling zijnde EU duurzaamheidscriteria;
2. Begin 2012 zijn resultaten van de projecten van de geoperationaliseerde duurzaamheidscriteria in Nederland effectief ingebracht in de Nederlandse en internationale discussies over duurzaamheidscriteria, evenals in betrokken ontwikkelingslanden.²⁴

De specifieke doelstellingen worden door AgNL als volgt toegelicht:

Meer in het bijzonder gaat het om het uitwerken, toepassen en aanpassen van de duurzaamheidscriteria van de Commissie Cramer aan lokale omstandigheden en behoeften. Het is onmogelijk om de criteria strikt en rigide toe te passen. Partnerschap, technologie en kennis worden al doende ontwikkeld. De resultaten en ervaringen van de projecten dienen bij te dragen aan ontwikkeling van de Cramer criteria, het verder ontwikkelen van het beleidskader en het politiek debat over verduurzaming van de energievoorziening in Nederland en de betrokken ontwikkelingslanden.²⁵

De bedoeling van het programma DBM is, zo begrijpen wij hieruit, om enerzijds ervaring op te doen met het toepassen van de Cramer criteria (of EU duurzaamheidscriteria) in de praktijk en anderzijds om de lessen uit de praktijk terug te leiden naar beleidsontwikkeling in Nederland en ontwikkelingslanden.

Op het niveau van de uitvoering door AgNL worden doelen gesteld op het gebied van het uitvoeren van de subsidieregeling, het aanbesteden van opdrachtmiddelen en het verspreiden van de resultaten van projecten. Voor wat betreft de eerste specifieke doelstelling wordt van AgNL verwacht dat zij rekening houden met de door BZ gewenste resultaten²⁶. Die nemen we hier niet over, omdat ze bijna geheel overeen komen met de gewenste resultaten in het

²⁴ Bron: SenterNovem (2008) *Offerte Uitvoering Programma Duurzame Biomassa Mondiaal*, H 1+2, p. 10.

²⁵ Bron: Ibid., p. 10.

²⁶ Bron: Ibid., p. 12.

Beoordelingsmemorandum van BZ, die in de volgende paragraaf worden behandeld (verschillen worden daar ook uitgelicht). Hier volstaat het op te merken dat Agentschap NL volgens de offerte niet verantwoordelijk is voor het bereiken van de door BZ gewenste resultaten, maar wel voor het genereren van “voldoende goede voorstellen”. Volgens de offerte zijn de criteria van de subsidieregeling²⁷ zo geformuleerd dat, indien voldoende goede voorstellen gegenereerd worden, de doelstellingen gehaald kunnen worden.

Voor de tweede specifieke beleidsdoelstelling krijgt AgNL als opdracht om ofwel resultaten zelf in de geijkte fora in te brengen, ofwel resultaten beschikbaar stellen aan partijen die daartoe beter gepositioneerd zijn.²⁸

Beoogde resultaten

Als beoogde resultaten van de uitvoering door AgNL van het programma als geheel staan genoteerd:

- een goed functionerende subsidieregeling voor pilotprojecten gericht op verduurzaming van biomassa-productie in geselecteerde ontwikkelingslanden, inclusief projectbeheersysteem en monitoringsprotocollen, en analyse en verspreiding van resultaten,
- maximaal € 12,5 mln. aan aanvragen voor een subsidie is positief beoordeeld en beschikt (+/- 40 projecten in twee tenders),
- een of meerdere opdrachten gericht op verdere concretisering van certificering en toepassing van duurzaamheidscriteria voor een maximum van € 3 mln. zijn succesvol aanbesteed en de winnende consortia worden effectief ondersteund,
- effectieve en efficiënte ondersteuning aan kennismanagement voor beleidsontwikkeling in Nederland en de betrokken ontwikkelingslanden.

2.2.5 Beoordelingsmemorandum BZ

Het tweede document waarin de doelen en beoogde resultaten van het programma DBM zijn vastgelegd, is het (ongedateerde²⁹) Beoordelingsmemorandum van de “activiteit” genaamd “Fonds Duurzame Biobrandstoffen Mondiaal”, ter operationalisering van het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal. Ondanks de iets afwijkende benaming betreft dit memorandum het gehele programma DBM, dus inclusief subsidiefonds, opdrachtmiddelen (het ondersteunend programma) en de uitvoering door

²⁷ Hiermee worden de beleidsregels van het Fonds DBM bedoeld.

²⁸ Bron: Ibid., p.13.

²⁹ Volgens de mondelinge toelichting van BZ dateert dit document van kort na afronding van de offerte van Agentschap NL. In het convenant wordt ook verwezen naar de “Offerte SN oktober 2008”.

Agentschap NL. Het beoordelingsmemorandum is het document waarmee de verantwoordelijke beleidsafdeling binnen departement goedkeuring heeft gevraagd voor de besteding van het budget van 17,5 miljoen euro en voor het overdragen van taken aan Agentschap NL.³⁰

Doelstelling

Het programma DBM dient volgens het beoordelingsmemorandum ter operationalisatie van het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal. Verder wordt het programma geplaatst in de context van het Nederlandse en EU-energiebeleid (vermindering van CO₂-uitstoot) en de doelstellingen van 10% hernieuwbare energie in de transportsector en 14% van de totale energievoorziening in 2020. Dit beleid zal de vraag naar biomassa zodanig doen stijgen dat ook import uit ontwikkelingslanden noodzakelijk wordt. Die import moet wel duurzaam geproduceerd zijn.

Het memorandum maakt expliciet wat met duurzaam bedoeld wordt: biomassaproductie moet bijdragen aan lokale sociaaleconomische ontwikkeling en aan behoud van biodiversiteit/milieu en het mag niet concurreren met voedsel of andere lokale toepassingen. De Tweede Kamer heeft de regering opgedragen dat de Cramer criteria hierbij het uitgangspunt moeten zijn. In het memorandum staat dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar de verschillen tussen de (generieke) Cramer criteria en een aantal biomassaspecifieke duurzaamheidsinitiatieven (RSPO, RSTR en BSI). Als er geen wezenlijke verschillen zijn, kunnen bestaande certificeringsschema's worden gebruikt als bewijs dat aan de Cramer criteria is voldaan.

Biomassa wordt volgens BZ op het moment van schrijven nog te weinig duurzaam geproduceerd, omdat:

- er nog weinig ervaring is met de toepassing van duurzaamheidscriteria,
- er nog geen breed erkende en toepasbare duurzaamheidscriteria zijn en
- de capaciteit om de juiste beleidskaders op te stellen in ontwikkelingslanden beperkt is.

Verder vermeldt het memorandum dat er bij de onderhandelingen in EU- en internationaal verband een sterke behoefte is aan resultaten van proefprojecten op de grond.

Om al bovenstaande redenen stelt BZ een regeling in met twee pijlers:

- een subsidieregeling van maximaal 12,5 miljoen euro en

³⁰ Omdat Agentschap NL ook een overheidsinstantie is, wordt hier gesproken van "inbesteding" in plaats van uitbesteding.

- opdrachtmiddelen van maximaal 3 miljoen euro.

Aanvullend wordt voor beheer en kennismanagement door Agentschap NL 2 miljoen euro gereserveerd.

De doelstelling voor het programma DBM, zoals verwoord in het beoordelingsmemorandum, luidt als volgt:

De hoofddoelstelling is: Verduurzaming van ketens voor biomassa voor energiedoeleinden, met aandacht voor milieu, mens en economie in ontwikkelingslanden.

De specifieke doelstellingen van de activiteit zijn:

1. begin 2012 hebben de activiteiten geleid tot operationalisering en toepassing van duurzaamheidscriteria op basis van het toetsingskader van de commissie 'Cramer' dan wel minimaal op basis van de a.s. EU duurzaamheidscriteria;
2. begin 2012 zijn resultaten van de projecten van de geoperationaliseerde duurzaamheidscriteria effectief ingebracht in de Nederlandse en internationale discussies over duurzaamheidscriteria, evenals in betrokken ontwikkelingslanden.

De formulering van de hoofddoelstelling wijkt af van die in de offerte van Agentschap NL: in het beoordelingsmemorandum worden de doelen van export en lokaal gebruik niet genoemd. De specifieke doelstellingen zijn identiek.

De subsidiepijler dient ter ondersteuning van “projecten die op innovatieve wijze bijdragen tot het verduurzamen van ketens voor biomassa voor energie in ontwikkelingslanden”. Als gevolg van die projecten zouden “partnerschappen, technologie en kennis al doende worden ontwikkeld”. De projecten zouden enerzijds ervaringen opleveren die helpen om de Cramer criteria of certificeringsschema's verder te ontwikkelen. Anderzijds zouden de projecten de basis leggen voor opschaling tot commerciële duurzame handelsketens. De keuze voor een subsidieregeling als financieringsinstrument wordt verklaard met het argument dat het terrein van biobrandstoffen nieuw en complex is, en dat er veel partijen bij betrokken zijn. Een subsidieregeling zou een groot aantal partijen de kans geven om hun ideeën in te brengen en draagvlak creëren in ontwikkelingslanden en Nederland. De subsidie bedraagt maximaal 80%³¹ voor niet-commerciële organisaties en 50% voor bedrijven.

Naast de subsidiemiddelen zal volgens het memorandum aan een platform van private partijen “één of meerdere opdrachten worden gegeven om geïntegreerde

³¹ In de beleidsregels is een percentage van 75% opgenomen.

projecten uit te voeren” met als doel geconstateerde problemen in de keten aan te pakken. Uit een mondelinge toelichting door BZ blijkt dat deze omschrijving terugvoert op een ouder plan om dit deel van de middelen, dat later aangeduid zal worden als het ondersteunend programma, aan de partijen van het Schokland(deel)akkoord ‘Certificering van duurzame biomassa’ te gunnen. Toen dit niet uitvoerbaar bleek, is gekozen voor opdrachtverlening aan losse partijen (zie verder de beschrijving van het ondersteunend programma in hoofdstuk 4).

Het memorandum beschrijft dat de keuze op AgNL gevallen is vanwege ervaring met andere programma’s op het gebied van biobrandstoffen en hernieuwbare energie en de ondersteuning van de commissie Cramer. Ook speelde mee dat de verwachting was dat AgNL de uitvoerder zou worden van wat nu DBI heet. De bedoeling van BZ was om beide regelingen bij eenzelfde “loket” te beleggen. Van Agentschap NL wordt verwacht dat zij werken op basis van een jaarplan en jaarlijks een inhoudelijke en financiële rapportage aan BZ overleggen.

Beoogde resultaten

Het beoordelingsmemorandum bevat ook een opsomming van beoogde resultaten en prestatie-indicatoren. Deze zijn gekoppeld aan de twee specifieke doelstellingen en komen voor het overgrote deel overeen met de indicatoren die in de offerte van Agentschap NL staan (verschillen zijn met voetnoten gemarkeerd). Ze zijn integraal overgenomen in de box hieronder.

Box 1: Specifieke doelstellingen, beoogde resultaten en prestatie-indicatoren

- 1) De activiteiten hebben geleid tot operationalisering van duurzaamheidscriteria van Cramer dan wel de Europese Unie in de ketens voor biomassa voor energiedoelinden in ontwikkelingslanden:
 - a) In een aantal ontwikkelingslanden is een begin gemaakt met het in de lokale context operationaliseren en toepassen van de 'Cramer criteria', met focus op die projecten die potentie hebben om commercieel opgeschaald te worden;
 - i) in minstens 5 landen waar de regeling zich op richt is begonnen met de toepassing van minimaal vier 'Cramer criteria' in de productie van biomassa voor energiedoelinden;
 - ii) In totaal zijn minstens 20 demonstratieprojecten uitgevoerd;
 - iii) 'Cramer criteria' dan wel de toekomstige Europese criteria zijn toegepast op minimaal 4 verschillende biomassagewassen in ontwikkelingslanden;
 - iv) Commerciële haalbaarheid – is de prijs van duurzaam geproduceerde biomassa voor energiedoelinden concurrerend?
 - (1) bekend is hoe de kosten zich verhouden tot fossiele brandstoffen;
 - (2) bekend is hoe de kosten zich verhouden tot *onduurzaam* geproduceerde biobrandstoffen.^a
 - b) Er zijn aangepaste productiemodellen ontwikkeld op basis van de 'Cramer criteria';
 - i) Voor minimaal 4 gewassen zijn aangepaste productiemodellen ontwikkeld;
 - ii) **Aangepaste productiemodellen worden in minimaal 5 landen verder getest.**^b
 - c) Resultaten van de projecten worden gebruikt ten behoeve van verdere bijstelling en operationalisering van de 'Cramer criteria'. Deze criteria kunnen worden toegepast in de opschaling via private investeringen in commerciële duurzame handelsketens;
 - i) De resultaten uit de demonstratieprojecten dienen als input voor de ontwikkeling van de formele norm voor de criteria die directe effecten meten op bedrijfsniveau (een Nederlands Technische Afspraak – NTA) door het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN);
 - ii) Criteria gericht op indirecte en macro-effecten zijn getest in demonstratieprojecten en ingebracht in relevante fora.
 - d) Er zijn eerste concept audit- en certificeringssystemen ontwikkeld.
 - i) Er is een eerste concept certificeringstelsel ontwikkeld in samenspraak met partners uit het Zuiden alsook uit NL en de EU;
 - ii) Er is een eerste concept auditsysteem ontwikkeld in samenspraak met partners uit het Zuiden, alsook uit NL en de EU.
- 2) Geoperationaliseerde 'Cramer criteria' zijn breed geaccepteerd in Nederland en resultaten van de demonstratieprojecten zijn effectief ingebracht in discussies over duurzaamheidscriteria in Nederland, internationaal en in ontwikkelingslanden:
 - a) Geoperationaliseerde 'Cramer criteria' worden door stakeholders en overheid breed gedragen;
 - i) 'Cramer criteria' dan wel afspraken over duurzaamheid binnen de EU zijn geaccepteerd in verschillende stakeholderoverleggen en **platformen als BioPEC**^c en brancheorganisaties van de energiesector.
 - b) Terugkoppeling van de resultaten van de demonstratieprojecten voor toepassing en aanpassing van duurzaamheidscriteria:
 - i) **de resultaten zijn effectief ingebracht in discussies over duurzaamheidscriteria als ze geagendeerd zijn en behandeld worden in relevante fora;**^d
 - ii) relevante fora zijn:
 - (1) vrijwillige initiatieven als de RTRS, RSPO, Better Sugar cane Initiative (BSI) en Schoklandakkoord over certificering biomassa (BioPEC);
 - (2) internationale fora als de EU, CBD, WTO, FAO/Global Bioenergy Partnership;
 - (3) politieke en beleidsdiscussie van betrokken ontwikkelingslanden en Nederland bij relevante ministeries en stakeholder overleggen.

Verschillen t.o.v. offerte Agentschap NL van oktober 2008:

^a In de offerte staan punten 1.a.IV.(1) en 1.a.IV.(2) een niveau hoger. Deze presentatie is conform BeMo.

^b Punt 1.b.III ontbreekt in de offerte.

^c In de offerte ontbreekt "platformen als BioPEC".

^d Deze uitleg van wat "effectief ingebracht in discussies" betekent, ontbreekt in de offerte.

Naast bovenvermelde resultaten en indicatoren benoemt BZ in het beoordelingsmemorandum nog een derde categorie van prestatie-indicatoren, die niet in de offerte van Agentschap NL zijn overgenomen. Het betreft indicatoren voor “duurzaamheid/beklijfbaarheid”. Deze paragraaf is zo te zien een reactie op een mededeling van de Projectencommissie (een orgaan binnen BZ) dat zij een “garantie wil dat de productie van biobrandstoffen duurzaam plaatsvindt”, waarschijnlijk naar aanleiding van een eerdere versie van het beoordelingsmemorandum. De voorgestelde oplossing is dat de duurzaamheid van het programma verankerd moet zijn in de doelstellingen van de projectvoorstellen. Die projectvoorstellen moeten vervolgens worden “getoetst op de mate waarin ze bijdragen aan verduurzaming door aan te geven in hoeverre zij de zes ‘Cramer criteria’ zullen operationaliseren en toepassen”. Dit wordt verder uitgewerkt in drempel- en rangschikkingscriteria.³² Voor wat betreft de beklijfbaarheid wordt gesteld dat het de bedoeling is dat projecten, als ze succesvol zijn, verder uitbreiden en uiteindelijk doorontwikkelen tot “commercieel opgezette *duurzame* ketens”. De betrokkenheid van commerciële investeerders is volgens BZ gegarandeerd doordat een eigen bijdrage in het project vereist is.

Beoordeling en risico's

Het memo besluit met een positieve beoordeling: de activiteit past geheel binnen het Nederlandse en internationale ontwikkelings- en milieubeleid (waaronder het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal) en draagt bij aan millenniumdoelen 1 en 7. De bijdrage aan MDG 1 ontstaat doordat duurzame productieketens, als ze niet concurreren met voedselvoorziening e.d., bijdragen aan de lokale welvaart en aan de sociale leefomstandigheden van boeren en lokale bevolking. De bijdrage aan MDG 7 resulteert doordat duurzame productie leidt tot behoud van biodiversiteit en vermindering van CO₂-uitstoot. De risico's, waaronder fraude, faillissement van uitvoerders, de mogelijkheid dat projecten niet volledig duurzaam zijn en een negatieve invloed op voedselprijzen, worden acceptabel geacht.

2.2.6 Convenant

Het programma Duurzame Biomassa Mondiaal (DBM) bestaat uit een subsidiefonds (Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal) en een ondersteunend programma. Het budget voor het programma bedraagt € 17,5 mln.³³ Het grootste

³² Deze zijn grotendeels maar niet helemaal gelijk aan de drempel- en rangschikkingscriteria die zijn opgenomen in de beleidsregels van het Fonds DBM. De ondergrens van 100.000 euro subsidie per project (drempel 5) alleen in de tweede versie van de beleidsregels opgenomen, waardoor in de eerste tender een project een bijdrage van minder dan 100.000 euro is gegund (DBM01013). Het criterium van evenwichtige spreiding (rangschikking 6) is volgens de toen betrokken coördinator alleen bij de tweede tender gebruikt.

³³ Bron: *Convenant* (ongedateerd), ondertekend door het ministerie van Buitenlandse Zaken en SenterNovem.

deel, € 12,5 mln., is beschikbaar gesteld voor subsidieprojecten. Daarvan is € 6,5 mln. gecommitteerd aan projecten die zijn ingediend bij de eerste tender (geopend 26 mei 2009) en € 6 mln. voor projecten in de tweede tender (geopend op 16 oktober 2009). Een bedrag van maximaal € 3 mln. was gereserveerd voor andere activiteiten. In het convenant wordt het doel van dit deelbudget omschreven als “het vormgeven van verdere concretisering van verduurzaming en certificering, onder andere op basis van de resultaten van de pilotprojecten”.³⁴ Later worden deze activiteiten aangeduid als ondersteunend programma. Het restant van € 2 mln. is bestemd voor de dekking van de uitvoeringskosten van Agentschap NL.

Voor de ‘inbesteding’ van werkzaamheden heeft de Directie Milieu en Water (DMW) een convenant afgesloten met Agentschap NL (toen nog SenterNovem). Hierin staat dat maximaal € 17,5 mln. aangewend dient te worden voor het Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal, conform de offerte van Agentschap NL van 30 oktober 2008. Gezien deze verwijzing naar de offerte en de verdere tekst van het convenant wordt hier niet het Fonds (de subsidieregeling in enge zin) bedoeld, maar het hele programma, inclusief ondersteunend programma en uitvoeringskosten.

Het convenant vermeldt dat AgNL en BZ de regeling samen uitvoeren. Daarbij voert AgNL de taken uit zoals voorgesteld in hun offerte: van opstellen beleidsregels tot en met monitoring en rapportage van projecten, op basis van een jaarlijkse plan- en verslagcyclus. In aanvulling daarop dient AgNL bij elke tender een lijst met ingekomen subsidieaanvragen en hun beoordeling door de selectiecommissie voor te leggen aan BZ. AgNL krijgt verder het mandaat om voor een bedrag van maximaal 3 miljoen euro aan opdrachten uit te zetten voor “het vormgeven van verdere concretisering van verduurzaming en certificering, onder andere op basis van de resultaten van de pilotprojecten”.³⁵ Later zullen deze activiteiten worden aangeduid als ondersteunend programma (intern) en het Nederlandse Programma Duurzame Biomassa, NPDB (extern). De eindrapportage over het programma moet 31 december 2012 worden opgeleverd. Uit mondelinge informatie van AgNL blijkt dat ook is afgesproken dat AgNL het departement tussentijds via memo’s op de hoogte houdt van zaken als de uitkomsten van overleg met de Technische Adviescommissie (met betrekking tot het ondersteunend programma) en via nieuwsbrieven over de resultaten van projecten.

2.2.7 Beleidsregels bij tenderprocedures

De voorwaarden voor besteding van subsidiemiddelen van het Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal – de eerste pijler van het programma DBM – zijn vastgelegd

³⁴ Bron: *ibid.*

³⁵ Bron: *ibid.*, p.2.

in het instellingsbesluit inclusief toelichtende bijlage (hierna: de beleidsregels).³⁶ Er zijn twee versies van de beleidsregels gepubliceerd, op 11 maart 2009 (eerste tender) en 15 oktober 2009 (tweede tender). De verschillen tussen de tenders zijn minimaal, daarom worden ze hier als één behandeld. De totale subsidie bedraagt 12,5 mln. euro. Toen het budget voor de eerste tender (€ 6,5 mln.) niet geheel bleek te zijn uitgeput, is het onbestede deel toegevoegd aan de tweede tender. De tweede versie van de beleidsregels deelt mede dat daardoor het beschikbare bedrag voor de tweede tender is verhoogd naar €7,7 mln.

Doelen

De beleidsregels openen met een verwijzing naar de algemene subsidiekaders van het ministerie van Buitenlandse Zaken³⁷ en naar het eerste en zevende internationale millennium ontwikkelingsdoel. Tot subsidieverlening wordt overgegaan “met het oog op” deze twee millenniumdoelen.

De toelichtende bijlage schetst vervolgens in een aantal paragrafen het kader van het fonds. Als eerste wordt het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal genoemd. Volgens de toelichting is het programma bedoeld om de tweede en derde lijn van dit plan uit te voeren. Daarna worden de Millennium Development Goals aangehaald, met daarbij de opmerking dat de ontwikkeling van duurzame biomassa past binnen MDG's 1 (“het terugdringen van extreme armoede,”) en 7 (“zorgen voor een duurzaam leefmilieu”), omdat het op lokale markten een stimulerend effect zal hebben. Als derde wordt het Toetsingskader voor duurzame biomassa kort beschreven en als vierde wordt verwezen naar het Schokland(deel)akkoord met betrekking tot duurzame biomassa projecten. Dit akkoord is in juni 2007 gesloten tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en NGO's met als doelen een certificatiesysteem en ‘clearing house’ voor de handel in duurzame biomassacertificaten op te zetten en om ervaring op te doen met duurzame biomassaproductiecapaciteit middels pilots in exportregio's. Volgens de beleidsregels is het Fonds DBM ook een uitwerking van dit Schoklandakkoord.

In de toelichtende bijlage is een omschrijving te vinden van de meer concrete bedoeling van het Fonds DBM. Dat is om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij:

- het verduurzamen van hun biomassaproductie voor energiedoelinden (met het Toetsingskader voor duurzame biomassa als leidraad),

³⁶ Voluit: *Besluit van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 13 februari 2009, nr. DMW/NE-69/09, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal)*, gepubliceerd in de Staatscourant op 11 maart 2009.

³⁷ Bron: Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken & Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006.

- de certificering van duurzame biomassa voor energiedoelinden in ontwikkelingslanden (en het daardoor verkrijgen van toegang tot de lokale of internationale markt van duurzame biomassa voor energiedoelinden),
- tegengaan van ongewenste indirecte effecten en monitoren van macro-effecten.

In de tweede versie van de beleidsregels wordt in de bijlage extra nadruk gelegd op armoedebestrijding als doel³⁸.

Selectiecriteria

In de beleidsregels worden de doelen van het Fonds DBM verder geconcretiseerd door een gedetailleerde beschrijving van wat voor projecten wel en niet voor subsidiering in aanmerking komen. Samengevat zijn projecten subsidiabel als zij in ontwikkelingslanden kennis of capaciteit opbouwen en gericht zijn op een of meer van de drie genoemde vormen van ondersteuning van ontwikkelingslanden. Daarbij geldt het Toetsingskader duurzame biomassa als leidraad voor het begrip duurzaamheid.

De subsidieaanvrager mag een onderneming, NGO, kennisinstelling of lagere overheid zijn of (vanaf de tweede tender) een zelfstandige uitvoeringsorganisatie van een nationale overheid. Aanvragers mogen overal gevestigd zijn, maar bij de projectuitvoering moet minstens één relevante partij uit het betreffende ontwikkelingsland actief en substantieel betrokken zijn. De maximumbijdrage per project is € 1.000.000. Bij de tweede tender is ook een minimumbijdrage van € 100.000 vastgesteld. Voor een onderneming mag de subsidie maximaal 50 procent van de subsidiabele projectkosten bedragen, voor niet-ondernemingen is dat 75 procent.

De beleidsregels maken ook duidelijk aan de hand van welke criteria de projectvoorstellen zijn beoordeeld. Ingediende projectvoorstellen zijn allereerst getoetst aan vier drempelcriteria. Niet voldoen aan een van de drempelcriteria betekent een onmiddellijke afwijzing van de subsidieaanvraag. De vier drempelcriteria luiden:

- de organisatie van de aanvrager behaalt een voldoende score op de organisatietoets op basis van de Checklist for Organisational Capacity Assesment (COCA),

³⁸ De formulering “Het gaat derhalve om de gehele keten van duurzame biomassa voor energiedoelinden in de ontwikkelingslanden.” wordt uitgebreid met de bijzin “waarbij aandacht besteed wordt aan armoedebestrijding, bijvoorbeeld in de vorm van het stimuleren van de economie in deze landen.” Bron: Staatscourant 2009 nr. 15350, p. 4.

- het project bevat een assessment op het gebied het Toetsingskader Duurzame biomassa van de Commissie Cramer,³⁹
- het project voldoet aan het bepaalde in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van deze beleidsregels,
- het project wordt voor 1 juli 2013 voltooid en financieel afgerond.

Projectvoorstellen die over de drempels heen komen, worden gerangschikt op basis van een tweede set criteria. Een hogere score daarop betekent een hogere plek op de ranglijst. Subsidieaanvragen worden goedgekeurd in de volgorde van deze ranglijst, beginnend bij het hoogst scorende project en eindigend als het budget van de tender is besteed.

De zeven rangschikkingscriteria zijn:

- ten behoeve van welk ontwikkelingsland het project wordt uitgevoerd, waarbij projecten uitgevoerd ten behoeve van de focuslanden hoger scoren dan voor subsidie in aanmerking komende projecten uitgevoerd ten behoeve van andere ODA-landen,*
- de mate waarin het project bijdraagt aan het doel van het Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal als beschreven in hoofdstuk 2 van deze beleidsregels, in relatie tot de totale subsidiabele kosten van het project,
- de mate waarin het project bijdraagt aan de thema's van het Toetsingskader Duurzame Biomassa,*
- de mate waarin het project bijdraagt aan de doeleinden genoemd in paragraaf 3.1. van deze beleidsregels;
- de mate waarin het project aansluiting heeft of aansluiting beoogt te bewerkstelligen op lokale initiatieven of ambities voor verduurzaming van de keten van biomassaproductie voor energiedoeleinden,*
- de mate waarin het project in de praktijk navolging kan vinden en kan worden opgeschaald,*
- de mate waarin de door het project geïnitieerde en uiteindelijk te verwachten opbrengsten aan de lokale of landelijke economie van het betreffende ontwikkelingsland ten goede komen.

De met een (*) gemarkeerde criteria komen overeen met criteria die in het Beoordelingsmemorandum van BZ zijn genoemd.

Bij de tweede tender worden twee nieuwe rangschikkingscriteria toegevoegd:

³⁹ Dit criterium lijkt op een drempelcriterium in het Beoordelingsmemorandum van BZ, maar in deze versie wordt van de aanvrager minder gevraagd. De BZ-variant van het criterium luidt "het project bevat een assessment van alle zes thema's van het toetsingskader duurzame biomassa, ook als de focus van het project betrekking heeft op slechts een of enkele van deze thema's".

- de mate van bijdrage aan de millennium ontwikkelingsdoelen voor armoedebestrijding,
- de organisatie van het project en de kwaliteit van het projectvoorstel.

Bij de tweede tender wordt een ondergrens van € 100.000,- gesteld aan de bijdrage van AgNL, conform het Beoordelingsmemorandum van BZ, en wordt uitgelegd dat projecten betrekking kunnen hebben op delen van biomassaketens, maar dat de levensvatbaarheid van de keten als geheel aantoonbaar moet zijn. Daarnaast wordt toegelicht dat het opbouwen van kennis en capaciteit in ontwikkelingslanden een belangrijk achterliggend doel is. Tenslotte wordt biomassa op basis van dierlijk materiaal uitgesloten van subsidie⁴⁰.

De subsidieregeling staat open voor projecten in alle officiële ontwikkelingslanden, maar richt zich in het bijzonder op negen focuslanden: Mozambique, Indonesië, Mali, Zuid-Afrika, Tanzania, Ethiopië, Vietnam, Nicaragua en Colombia. Het argument hiervoor is dat deze focus meer synergie van activiteiten zal opleveren. Bij de eerste tender wordt 85% van het budget gereserveerd voor projecten uit de focuslanden. Dit percentage is bij de tweede tender losgelaten, alhoewel voorstellen uit de focuslanden nog steeds meer punten scoren.

2.2.8 Memo Monitoring en Effectmeting

De *Memo Monitoring en Effectmeting* is door Agentschap NL opgesteld en is bedoeld om verantwoording af te kunnen leggen aan BZ en om leren mogelijk te maken. Vermoedelijk is het de uitwerking van “monitoringsprotocollen” die in de offerte van AgNL worden genoemd. De resultaten van de monitoring dienen volgens de inleiding van het memo ook als input voor communicatie-uitingen en als basis voor beleidsadvies. Het memo bevat activiteiten op twee niveaus:

- de bijdrage van het programma aan de gestelde beleidsdoelen,
- de uitvoering van het programma door Agentschap NL.

Doelen

In het kader van het eerste niveau (de feitelijke effectmeting) worden de doelen van de regeling nog eens herhaald. De formulering is echter iets afwijkend van die in andere stukken.

⁴⁰ De beleidsregels vermelden onder paragraaf 2: “Het Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal is gericht op biomassa in de volgende zin: ‘de biologisch afbreekbare fractie van plantaardige producten en residuen van de landbouw, de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken’.”

Het hoogst gestelde doel van het programma DBM is dat het een bijdrage moet leveren aan MDG 1 (uitbannen van extreme honger en armoede) en MDG 7 (duurzame ontwikkeling van leefmilieu en natuurlijke hulpbronnen).

Dit doel is vertaald naar 2 beleidsdoelen die specifiek zijn voor het thema duurzame biomassa:

- Een bijdrage leveren aan de verduurzaming van de productie van biomassa voor energiedoeleinden, zowel voor de interne markt van OS-landen (energiezekerheid) als voor de export.

Hiervoor wordt met name de subsidieregeling DBM ingezet.

- Een bijdrage leveren aan pijler 1 van het kabinetsbeleid: een actieve internationale en Europese rol in de strijd tegen wereldwijde milieuproblemen en aan 'Een zaak van iedereen', waar gesteld wordt dat de minister voor OS de productie van biomassa voor energiegebruik wil verduurzamen.

Hiervoor wordt met name het ondersteunend programma DBM ingezet.⁴¹

De operationalisering en toepassing van duurzaamheidscriteria (Cramer of andere) is hier uit de doelstelling verdwenen, alhoewel de toepassing van het toetsingskader wel als een indicator wordt gezien van het doel 'bijdrage leveren aan verduurzaming'. Ook het terugleiden van ervaringen uit projecten naar internationale platforms voor verduurzaming van biomassaproductie is hier niet in terug te vinden, alhoewel de internationale fora wel bij de indicatoren zijn opgenomen.

De doelen van het programma worden in het memo gekoppeld aan (resultaat)indicatoren en verificatiemethoden. Opmerkelijk is dat daar als eerste doel MDG 1 genoemd wordt, maar niet MDG 7. Ook valt op dat bij de indicatoren weliswaar staat dat resultaten teruggekoppeld moeten worden naar vrijwillige duurzaamheidsinitiatieven etc. (ondanks de niet zo specifiek geformuleerde doelstelling op dit vlak) maar dat hier in plaats van projectresultaten gesproken wordt van programmaresultaten. Dat suggereert een ander niveau van informatieverstrekking dan in de offerte van AgNL en het beoordelingsmemorandum van BZ.

⁴¹ Bron: Agentschap NL (2009) *Memo Monitoring & Effectmeting Plan Duurzame Biomassa Mondiaal*, p.1.

Doel	Indicatoren	Verificatie/methode dataverzameling	Frequentie
Een bijdrage leveren aan MDG 1 (uitbannen van extreme honger en armoede)	<ul style="list-style-type: none"> Aantal mensen in ontwikkelingslanden dat profiteert van duurzame biomassa Inkomensgroei a.g.v. duurzame biomassa 	<ul style="list-style-type: none"> Voortgangsrapportage uitvoerders pilots Aangeleverde inhoudelijke data door uitvoerders pilots Projectbezoeken Impact studies <p>NB de nulsituatie wordt afgeleid uit de projectvoorstellen en er zal naar gevraagd worden in de data-sheets voor de inhoudelijke data.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Halfjaarlijks Jaarlijks Eenmalig Eenmalig, deel van de pilots
Een bijdrage leveren aan de verduurzaming van de productie van biomassa voor energiedoelinden, zowel voor de interne markt van OS-landen (energiezekerheid) als voor de export.	<ul style="list-style-type: none"> Aantal OS-landen waarin biomassaketens verder verduurzaamd en opschaalbaar zijn Volume verschillende stromen duurzame biomassa geproduceerd in OS landen. Percentage duurzaam geproduceerde of verwerkte biomassa voor energiedoelinden op het totaal van deze productie op nationaal niveau. Percentage duurzame biomassa door de keten heen Kwalitatieve beschrijving van de operationalisering van de "Cramer criteria" Mate van inbedding Cramer criteria in certificering en standaarden (ontwikkeling van audit- en certificeringssystemen en op basis van de "Cramer" criteria); Aantal modellen voor macromonitoring van de neveneffecten van biomassaproductie in OS-landen. 	<ul style="list-style-type: none"> Voortgangsrapportage uitvoerders pilots Aangeleverde inhoudelijke data door uitvoerders pilots Projectbezoeken Impact studies <p>NB de nulsituatie wordt afgeleid uit de projectvoorstellen en er zal naar gevraagd worden in de data-sheets voor de inhoudelijke data.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Halfjaarlijks Jaarlijks Eenmalig Eenmalig, deel van de pilots

<p>Een bijdrage leveren het (inter)nationale debat over de verduurzaming van de productie van biomassa voor energiegebruik in ontwikkelingslanden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resultaten programma zijn teruggekoppeld naar vrijwillige duurzaamheids-initiatieven • Resultaten programma zijn ingebracht in relevante internationale fora; • Resultaten programma zijn ingebracht in relevante beleidsdiscussies in Nederland, Europa en de betrokken ontwikkelingslanden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapportage/terugkoppeling ondersteunend programma • Observatie • 	<ul style="list-style-type: none"> • Elke 2 maanden • Permanent •
--	---	--	--

Op het tweede niveau van monitoring, het functioneren van de uitvoering door AgNL, wordt ook een aantal indicatoren en verificatiemethoden voorgesteld. Onder die methoden vallen klanttevredenheidsonderzoeken voor uitvoerders en (potentiële) aanvragers en een opdrachtgeverstevredenheidsonderzoek.

2.2.9 Uitwerking Ondersteunend Programma DBM & DBI

Voor de invulling van de € 3 mln. euro (oftewel 17% van het programmabudget) is in 2010 een plan opgesteld, getiteld *Projectplan Nationaal Programma Duurzame Biomassa. Uitwerking van het Ondersteunend Programma bij Duurzame Biomassa Mondiaal en Duurzame Biomassa Import*.⁴² Dit document bevat een gemeenschappelijk plan van aanpak voor de ondersteunende programma's (opdrachtmiddelen) van DBM en DBI. Volgens AgNL is het opgesteld nadat het complete portfolio van subsidieprojecten was onderzocht op 'hiaten'.

Doel

Het plan bevat een gemeenschappelijk doel voor beide ondersteunende programma's:

Een concrete bijdrage leveren aan het realiseren van aantoonbaar duurzame biomassa voor energie en chemie.

⁴² Bron: Agentschap NL (2010) *Projectplan Nationaal Programma Duurzame Biomassa. Uitwerking van het Ondersteunend Programma bij Duurzame Biomassa Mondiaal en Duurzame Biomassa Import*. Concept 19 mei 2010.

Beoogde resultaten

Om dit doel te bereiken zijn vijf resultaatgebieden geformuleerd met bijbehorende beoogde resultaten:

1. Aantonen van de betekenis/ noodzaak van duurzame biomassa voor energie en chemie in de context van algemene biomassatoepassingen:
 - a. de noodzaak van duurzame biomassa voor energie en chemie is geplaatst in de context van algemene biomassatoepassingen.
2. Inzicht krijgen in de directe en indirecte, positieve en negatieve effecten van biomassaketens en de mogelijkheden deze meetbaar te maken:
 - a. er is inzicht in directe effecten van biomassaproductie,
 - b. er is inzicht in de potentiële indirecte effecten bij biomassaproductie-uitbreiding en de kennis wordt gebruikt bij beleidsvorming.
3. Bevorderen en realiseren van duurzame productie, door in te springen op hiaten en ontbrekende kennis binnen eigen projectportfolio:
 - a. voor specifieke biomassaketens en/of regio's zijn mogelijkheden verduurzaming getest en geoptimaliseerd.
4. Duurzaamheid van biomassa aantoonbaar maken, zowel voor export als voor lokaal gebruik (bijvoorbeeld maar niet uitsluitend door certificering) en obstakels bij de import van biomassa door Nederland wegnemen:
 - a. bijdragen aan de realisatie van internationale systemen om duurzaamheid van biomassa aan te tonen,
 - b. er zijn geaccepteerde methodologieën om op lokale markten in ontwikkelingslanden de duurzaamheid van biomassa voor lokaal gebruik en export aan te tonen.
 - c. obstakels bij de import van biomassa zijn weggenomen.
 - d. marktontwikkelingen zijn bekend.
5. Communicatie over resultaten en adviezen:
 - a. een constante en programmabrede informatievoorziening gedurende de gehele looptijd van het programma.

2.3 Analyse

2.3.1 Doelen en beoogde resultaten

In de vorige paragraaf zijn verschillende doelformuleringen de revue gepasseerd. Niet overal wordt expliciet gemaakt in welke verhouding de doelen tot elkaar staan, maar uit de formulering is af te leiden dat de doelen voor verschillende niveaus van interventie gelden. We herhalen hier kort alle genoemde doelen voor het programma DBM, waarbij we ze indelen naar de hogere beleidsdoelen, de hoofd- en specifieke doelen van het programma DBM zelf, de doelen van het Fonds en het ondersteunend programma en tenslotte de doelen met betrekking tot de uitvoering door AgNL.

Beleidsdoelstellingen:

- a. Het hoogst gestelde doel van het programma DBM is dat het een bijdrage moet leveren aan MDG 1 (uitbannen van extreme honger en armoede)
- b. ...en MDG 7 (duurzame ontwikkeling van leefmilieu en natuurlijke hulpbronnen).
- c. Het uiteindelijke doel van onze inzet is dat ontwikkelingslanden in staat zijn om op eigen kracht een goed beleid op het gebied van hernieuwbare energie te ontwikkelen en uit te voeren.
- d. Het toetsingskader van Cramer moet in de praktijk getest worden, zodat het verder kan worden verfijnd.

Hoofddoelstellingen programma DBM:

- e. Bijdrage leveren aan pijler 1 van het kabinetsbeleid: een actieve internationale en Europese rol in de strijd tegen wereldwijde milieuproblemen en aan 'Een zaak van iedereen', waar gesteld wordt dat de minister voor OS de productie van biomassa voor energiegebruik wil verduurzamen. / Een bijdrage leveren aan de verduurzaming van de productie van biomassa voor energiedoeleinden, zowel voor de interne markt van OS-landen (energiezekerheid) als voor de export. / De hoofddoelstelling is het bevorderen van de duurzame productie van biomassa ten behoeve van export en lokaal gebruik. / De hoofddoelstelling is: Verduurzaming van ketens voor biomassa voor energiedoeleinden, met aandacht voor milieu, mens en economie in ontwikkelingslanden.
- f. Operationalisering en toepassing van duurzaamheidscriteria op basis van het toetsingskader van de commissie 'Cramer' dan wel minimaal op basis van de in ontwikkeling zijnde EU-duurzaamheidscriteria.

Specifieke doelstellingen programma:

- g. Begin 2012 hebben de activiteiten geleid tot operationalisering en toepassing van duurzaamheidscriteria op basis van het toetsingskader van de commissie 'Cramer' dan wel minimaal op basis van de in ontwikkeling zijnde EU duurzaamheidscriteria.
- h. De resultaten van de projecten zijn effectief ingebracht in de Nederlandse en internationale discussies over duurzaamheidscriteria. / De resultaten van de projecten van de geoperationaliseerde duurzaamheidscriteria zijn in de betrokken ontwikkelingslanden effectief ingebracht in discussies (beleidsvorming) over duurzaamheidscriteria. / Begin 2012 zijn resultaten van de projecten van de geoperationaliseerde duurzaamheidscriteria in Nederland effectief ingebracht in de Nederlandse en internationale discussies over duurzaamheidscriteria, evenals in betrokken ontwikkelingslanden.

Subdoelstellingen Fonds DBM:

- i. Met het oog op het eerste en zevende internationale Millennium Ontwikkelingsdoel...
- j. Verduurzamen van hun biomassaproductie voor energiedoelinden. / Een bijdrage leveren aan de verduurzaming van de productie van biomassa voor energiedoelinden, zowel voor de interne markt van OS-landen (energiezekerheid) als voor de export.
- k. Certificering van duurzame biomassa voor energiedoelinden in de ontwikkelingslanden zelf en het daardoor verkrijgen van toegang tot de lokale of internationale markt van duurzame biomassa voor energiedoelinden.
- l. Tegengaan van ongewenste indirecte effecten en monitoring van macro-effecten.

Subdoelstelling ondersteunend programma:

- m. Een bijdrage leveren aan pijler 1 van het kabinetsbeleid: een actieve internationale en Europese rol in de strijd tegen wereldwijde milieuproblemen en aan 'Een zaak van iedereen', waar gesteld wordt dat de minister voor OS de productie van biomassa voor energiegebruik wil verduurzamen.
- n. Een concrete bijdrage leveren aan het realiseren van aantoonbaar duurzame biomassa voor energie en chemie.

Op de uitvoering door AgNL gerichte doelen:

- o. genereren van voldoende goede voorstellen (subsidieprojecten)
- p. resultaten (van projecten/ van het programma als geheel) zelf in de geijkte fora in te brengen, ofwel beschikbaar stellen aan partijen die daartoe beter gepositioneerd zijn.

2.3.2 Interventiologica en resultaatketen

In de hierboven beschreven beleidsstukken zijn verschillende argumenten genoemd waarom het programma DBM nodig is en/of waarom de activiteiten onder het programma zouden bijdragen aan (een of meer van) de hogere doelen. Hieronder rangschikken we de argumenten (vrij vertaald) naar thema. Daarna gebruiken we de verschillende argumenten om de doelen (zoals opgesomd in bovenstaande paragraaf) te comprimeren tot een samenhangend geheel: de resultaatketen. De resultaatketen toont via welke stappen het programma DBM zou moeten bijdragen aan de hoogst gestelde beleidsdoelen.

Argumenten voor interventie op het gebied van economische ontwikkeling/ armoedebestrijding:

- De verduurzaming van biomassaketens, van productie tot vermarkting, zal een stimulerend effect hebben op de lokale of landelijke economie van ontwikkelingslanden.
- Biomassa biedt landen de kans om minder afhankelijk te worden van dure olie-importen.
- De productie van biomassa, een agrarisch (bij)product, biedt kansen voor economische ontwikkeling op het platteland, waar veel arme mensen wonen.

Argumenten op het gebied van duurzaamheid/ certificering/ Cramer criteria:

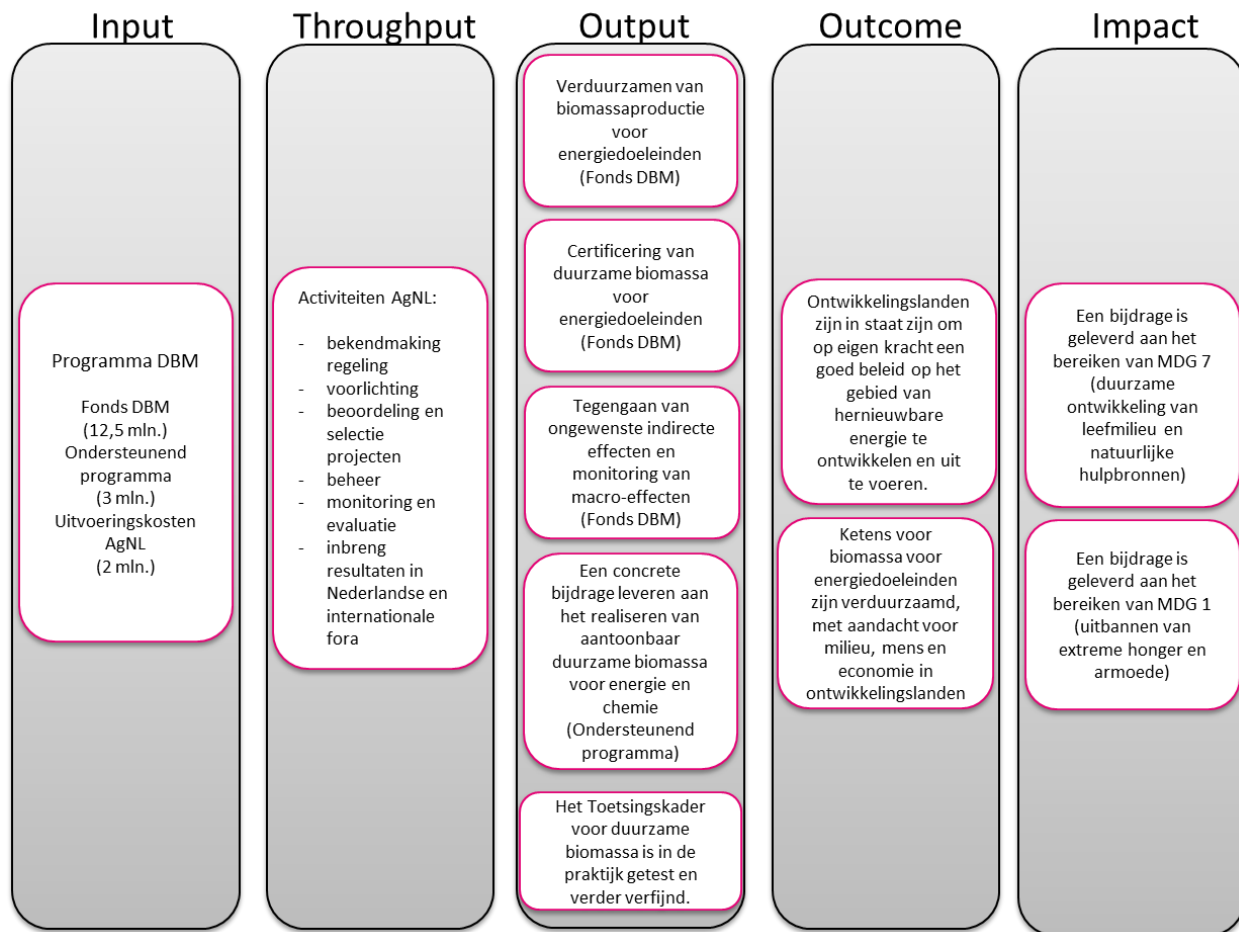
- Stimulering van productie moet gepaard gaan met aandacht voor ongewenste neveneffecten omdat de productie van biomassa bedreigingen kent, onder meer op het gebied van landrechten, voedselzekerheid en biodiversiteit.
- Afschermen van de EU-markt voor ongecertificeerde biomassa zou minder verduurzaming tot stand brengen dan het alternatief: ontwikkelingslanden helpen hun productie te verduurzamen.
- Er is nog te weinig praktijkervaring met duurzame productie van biomassa / de toepassing van duurzaamheidscriteria.
- Er zijn nog geen breed erkende en toepasbare duurzaamheidscriteria.
- Het is onmogelijk om de Cramer criteria strikt en rigide toe te passen.
- Ervaringen uit pilotprojecten kunnen bijdragen aan de multilaterale afspraken omtrent duurzame biomassa / aan doorontwikkeling van de Cramer criteria / aan de beleidsdiscussie in Nederland.
- Bij de onderhandelingen in EU- en internationaal verband is een sterke behoefte aan resultaten van proefprojecten op de grond.
- De capaciteit om de juiste beleidskaders op te stellen voor duurzame productie is in ontwikkelingslanden beperkt.

Argumenten ten aanzien van de vormgeving van het programma:

- Door het programma te concentreren in de landen waar reeds een intensieve samenwerking op het gebied van verduurzaming bestond (m.n. Mozambique en Indonesië), kan synergie bereikt worden, waardoor het programma meer impact zal hebben.
- Tenderprocedures geven een groot aantal partijen de kans om bij het programma betrokken te worden en zorgen voor draagvlak.
- De eis van een eigen bijdrage verzekert de betrokkenheid van commerciële partijen (met het oog op opschaling).
- Pilotprojecten kunnen, als ze succesvol zijn, uitgroeien tot commerciële duurzame productieketens.

Op basis van bovengenoemde doelen en argumenten kunnen we de resultaatketen van het programma DBM reconstrueren.

Figuur 2: Gereconstrueerde resultaatketen



2.3.3 Conclusie

Het feit dat de doelen, middelen en activiteiten van het programma DBM nooit in een centraal document zijn weergegeven, maakt deze beleidsreconstructie tot een zoektocht. Uit de zoektocht blijkt dat er tijdens de ontwikkeling van het programma een verschuiving van focus heeft plaatsgevonden. Het programma lijkt te zijn geëvolueerd van een vrij concrete opgave om de Cramer criteria te operationaliseren en verfijnen naar een breder programma. Daarin zijn de wensen ten aanzien van de Cramer criteria gecombineerd met algemene doelen van Ontwikkelingssamenwerking (de millenniumdoelen 1 en 7). We constateren verder dat de doelen en de beoogde resultaten van het programma in verschillende documenten op net andere wijze worden omschreven. De

omschrijvingen zijn niet onverenigbaar, getuige de voor deze evaluatie geconstrueerde resultaatketen. Maar de veelheid aan doelen op de verschillende niveaus geeft een risico op versnippering van activiteiten.

3

Uitvoering van het programma

3.1 Beschrijving

3.1.1 Uitvoering van de subsidieregeling

De werkzaamheden van AgNL met betrekking tot de subsidieregeling (Fonds DBM) omvatten de voorbereiding en bekendmaking van de regeling, voorlichting aan potentiële aanvragers, beoordeling van ingediende voorstellen en tenslotte beheer en monitoring van de geselecteerde projecten. We beschrijven de werkzaamheden hier met de jaarrapportages DBM (2009 t/m 2012) en gesprekken met betrokken medewerkers van AgNL als bronnen.

Vorbereiding

Voor het Fonds DBM zijn beleidsregels en een aanvraagprocedure opgesteld. De beleidsregels zijn tot stand gekomen in overleg tussen AgNL en BZ. De daarin opgenomen drempel- en rangschikkingscriteria zijn verder geoperationaliseerd in een scoreformulier, aan de hand waarvan AgNL ingediende voorstellen met elkaar kon vergelijken. Daarin kan op een vijf- of tienpuntsschaal de score van het project op organisatiekenmerken, drempelcriteria en rangschikkingscriteria worden aangegeven. In het scoreformulier zijn aanwijzingen opgenomen voor de beoordelaars. Er wordt bijvoorbeeld uitgelegd dat een project niet meer punten moet krijgen als het aan meer doeleinden voldoet (waarmee bedoeld wordt op de drie typen projecten: verduurzaming van de keten, certificering en tegengaan/macro-monitoring indirecte effecten). Ook is te zien dat projecten die werken met reststromen van duurzaam geproduceerde gewassen hoger zouden moeten scoren dan projecten die werken met reststromen van minder of niet duurzaam geproduceerde gewassen.

Bij de 'aantoonbaarheid/ geloofwaardigheid van de bijdrage' aan de zes thema's van het Toetsingskader duurzame biomassa gold dat projecten niet per se hoger scoorden als ze op alle thema's een bijdrage wisten te formuleren. Als thema's "al gedekt of niet relevant zijn kan het project even hoog scoren als wanneer aan alle thema's wordt bijgedragen", zo is te lezen in het scoreformulier. Voor de beoordeling van de 'Aantoonbaarheid/ geloofwaardigheid van de beschreven opbrengsten voor de lokale/landelijke economie' is opgenomen dat het erom gaat dat de bijdrage ten goede komt aan een land op de ODA-lijst. De andere criteria zijn niet verder geoperationaliseerd (onder andere 'Aantoonbaarheid/ geloofwaardigheid van de (beoogde) aansluiting op lokale initiatieven',

‘Aantoonbaarheid/ geloofwaardigheid van de beschreven mogelijkheden tot navolging (elders repliceren) en opschaling (bestaande groter maken)’, ‘Bijdrage aan de sociale/empowerment kant van armoedebestrijding’, ‘Achtergrond: is er voldoende aanleiding/rechtvaardiging voor het project?’).

Voor de vormgeving van de aanvraagprocedure is gebruik gemaakt van de expertise van het subsidiebureau van AgNL en van elementen van eerder door AgNL uitgevoerde regelingen. Naar aanleiding van de evaluatie van de eerste tender is bij de tweede tender een aantal wijzigingen in de beleidsregels doorgevoerd (zie ook paragraaf 2.2). De toevoeging van een ondergrens voor subsidies van €100.000 was een correctie: die ondergrens had er bij de eerste tender ook in moeten staan, zo is te lezen in het jaarrapport van 2009. De overige wijzigingen waren ingegeven door de evaluatie van voorstellen in tender 1. Op basis daarvan concludeerden AgNL en BZ dat de regeling op onderdelen verduidelijking behoefde en dat er meer voorstellen van goede kwaliteit gegenereerd moesten worden. Men vond, volgens een mondelinge toelichting van AgNL, dat in de eerste ronde teveel projecten op procedurele gronden waren afgevallen. Ook was opgevallen dat de eerste tender relatief veel jatrofaprojecten bevatte. Als gevolg hiervan is toegevoegd dat voorstellen konden worden afgewezen als het portfolio als geheel daardoor onvoldoende gebalanceerd zou worden. Zo is ook in de procedure opgenomen dat voorstellen op alle rangschikkingscriteria een voldoende moesten scoren om in aanmerking te komen voor gunning. Het loslaten van de reservering van budget voor focuslanden bij de tweede tender had te maken met het praktische probleem dat bij tender 1 na ranking van projecten op basis van hun score een nieuwe ranking nodig was om aan het vereiste van 85% voor focuslanden te voldoen. Dat was volgens de toenmalige programmacoördinator bij AgNL niet alleen onpraktisch maar leidde ook niet tot een betere kwaliteit van de selectie als geheel.

Bekendmaking regeling en beoordeling voorstellen

De openstelling van het Fonds DBM is behalve in de Staatscourant openbaar gemaakt via de eigen website en bestaande contacten van AgNL en middels een persbericht naar “de vakpers”. Naar aanleiding van de evaluatie van de eerste tender, waaruit zowel AgNL als BZ concludeerden dat het aantal subsidieaanvragen tegenviel en dat relatief veel projecten waren afgevallen om procedurele redenen, is in de aanloop naar de tweede tender een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd. In het kader van de verwerving van goede projectvoorstellen bood AgNL geïnteresseerden bij beide tenders de mogelijkheid om een Quick Scan te laten uitvoeren. Daar zijn in de aanloop naar de eerste tender 42 aanvragen voor gedaan en voor de tweede tender 55. Het aantal subsidieaanvragen in de eerste tender was 23 en in de tweede tender meer dan verdubbeld (56).

De beoordelingsprocedure van binnengekomen subsidieaanvragen stond onder verantwoordelijkheid van een adviescommissie die bestond uit drie senior

projectadviseurs van AgNL. BZ heeft zich hier naar eigen zeggen nauwelijks mee bemoeid. De ingediende projectvoorstellen zijn eerst door twee projectadviseurs onafhankelijk van elkaar beoordeeld aan de hand van het scoreformulier. Daarna zijn de beoordelingen samengevoegd en ingediend bij de adviescommissie. De adviescommissie besloot over de uiteindelijke score en plaats op de ranglijst. Aanvragen werden goedgekeurd in de volgorde van deze ranglijst, beginnend bij het hoogst scorende project, net zo lang tot het budget van de tender was volgemaakt. Bij de tweede tender is er, ook al stond het niet in de beleidsregels, bij de beoordeling van aanvragen gebruik gemaakt van de inmiddels verschenen norm o.b.v. de Cramer criteria (Nationale Technische Afspraak 8080, NEN). Bij de eerste tender was deze norm nog niet beschikbaar.

Alle projectvoorstellen met een 'voldoende' op de drempelcriteria zijn aan de Nederlandse ambassade in het land van (beoogde) uitvoering voorgelegd. Aan de ambassade werden vragen gesteld over de reputatie van de aanvragende organisatie(s), of de geëigende partners in de aanvraag meededen (gezien het projectvoorstel), of er al gefinancierd werd door de ambassade en of er problemen of andere bezwaren te voorzien waren. Het hing van de ambassade af in hoeverre er ook inhoudelijk feedback gegeven werd op de projectvoorstellen.

Projectbeheer, monitoring en effectmeting

Gedurende de uitvoering van de projecten bestaan de werkzaamheden van AgNL uit de afhandeling van voorschotaanvragen, het beoordelen van inhoudelijke en financiële voortgangs- en eindrapportages, het afhandelen van wijzigingsverzoeken, (telefonisch) overleg met projectuitvoerders en communicatie over de resultaten. Aan het begin van het programma was het vanwege de kosten niet de bedoeling om elk project te bezoeken. Gaandeweg besloot AgNL echter dat de voordelen van een bezoek (meer inzicht in de opzet en omstandigheden van een project) de kosten waard waren. Toen is besloten om elk project tenminste een maal te bezoeken en eind 2012 waren vrijwel alle projecten minstens een keer bezocht.

Het projectbezoek en de telefonische overleggen kunnen worden gerekend tot de inhoudelijke monitoringactiviteiten. Het formele basismateriaal daarvoor is de schriftelijke halfjaarrapportage van uitvoerders. Een goedgekeurde rapportage geldt als voorwaarde voor uitbetaling van een volgend voorschotverzoek. De financiële monitoring van projecten is in handen van het subsidiebureau van AgNL en daarmee losgekoppeld van de inhoudelijke monitoring door de projectadviseurs.

Voor de inhoudelijke halfjaar- en eindrapportages heeft AgNL in overleg met BZ een formulier gemaakt op basis van de resultaatindicatoren uit de offerte van

AgNL en het Memo monitoring en effectmeting⁴³. Dit formulier nodigt projectuitvoerders uit om te rapporteren over de voortgang van hun project, op basis van zelf gekozen indicatoren (aansluitend bij hun subsidieaanvraag) en programma-indicatoren uit het monitoringplan van AgNL. Verder wordt gevraagd op te schrijven welke lessen zijn geleerd op het gebied van planning en implementatie, de Cramer thema's en de risico's voor het vervolg.

Als monitoringinstrument heeft AgNL een Excelbestand opgesteld waarin gegevens uit de halfjaarrapportages konden worden overgenomen. Dit bestand bevat voor elk project een pagina met de voortgang per halfjaar op programma-indicatoren en projectspecifieke indicatoren. De programma-indicatoren zijn deels kwantitatief (bijv. "Sustainably produced or processed biomass for energy purposes as a percentage of the total production at the national level" en "Number of people benefiting from sustainable biomass") en deels kwalitatief geformuleerd (bijv. "Accumulative contribution to the local economy" en "Results that have been achieved in relation to the seventh Millennium Development Goal, ensuring a sustainable living environment"). AgNL heeft aangegeven dat verslagen van projectbezoeken of (telefoon)gesprekken niet standaard in het monitoringbestand worden geïntegreerd. De monitoringsheet bevat volgens AgNL bij sommige projecten wel aanvullingen door projectadviseurs, maar die zijn voor de lezer niet te onderscheiden van informatie die direct uit de rapportages van projectuitvoerders is overgenomen. De monitoringsheet wordt periodiek met BZ gedeeld ter kennisname.

In 2009, 2010 en 2011 heeft AgNL klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd onder subsidieontvangers (ook van andere regelingen dan DBM). Bij het laatste onderzoek was de respons het hoogst: de helft reageerde. De onderzoeken laten zien dat de respondenten in het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening van AgNL; het gemiddelde schommelt tussen de 7 en de 8. Naar aanleiding van het onderzoek 2009 heeft AgNL de instructies bij de aanvraagprocedure vereenvoudigd. Uit het onderzoek 2011 kwamen als aandachtspunten de continuïteit van de financiële contactpersonen, de snelheid van betalen en de respons op de voortgangsrapportages. Het is niet onderzocht welke gevolgen AgNL hieraan heeft gegeven. In 2012 is geen onderzoek gedaan.

In de jaarrapportage over 2011 heeft AgNL een analyse gemaakt van de voortgang, belangrijkste knelpunten en best practices van de projecten. In de bijlagen van de rapportage benoemt AgNL de volgende uitdagingen voor projecten:

⁴³ Eind 2012 is een nieuw rapportageformat opgesteld voor de eindrapportage. Dit hebben we niet beoordeeld.

- de veranderende omgeving en het daarmee verbonden dilemma voor projectuitvoerders om ofwel het project aan te passen, ofwel het oorspronkelijke plan te volgen (genoemde voorbeelden van externe omstandigheden: het certificeringsschema NTA 8080 dat nog niet was goedgekeurd door Europese Commissie, de ontstane onzekerheid over de toekomst van het Clean Development Mechanism),
- het zekerstellen van voldoende toestroom van biomassa, vooral voor projecten die met smallholders werken.

Daarnaast onderscheidt AgNL een aantal succesfactoren:

- ‘ownership’, dat ontstaat als de subsidieaanvrager ook zelf projectuitvoerder is,
- dat DBM-projecten beperkt zijn tot een deel van de biomassaketen, in tegenstelling tot DBI-projecten die de hele keten beslaan,
- de Add-ons die AgNL zelf inzet op het gebied van duurzaamheid en ontwikkeling van een business case (meer hierover in paragraaf 3.1.2).

3.1.2 Uitvoering van het ondersteunend programma

Vormgeving van het programma

Vanaf 2009 is budget⁴⁴ gereserveerd voor het ondersteunend programma (de € 3 mln. opdrachtmiddelen). De uitvoering kwam op gang in 2010. Deze vertraging is volgens AgNL veroorzaakt doordat in 2009 de tenderprocedures nog niet waren afgerond. Onder het ondersteunend programma (OP) moest AgNL immers, zoals afgesproken in het Convenant met BZ, verdere activiteiten ontwikkelen “onder andere op basis van de resultaten van de pilotprojecten”⁴⁵. In mondelinge toelichting van AgNL en BZ komt naar voren dat het OP is ingesteld om twee verwachte problemen bij de subsidieregeling te ondervangen:

- bij tenderprocedures is de opdrachtgever afhankelijk is van het aanbod aan voorstellen uit de markt, waardoor de projecten mogelijk niet alle relevante thema’s zouden dekken,
- in projecten opgedane kennis sijpelt niet automatisch door naar belangstellenden buiten die projecten.

Vanwege die visie is gewacht met het besteden van de opdrachtmiddelen totdat duidelijk was wat de uitkomsten van de twee tenders waren. Niettemin heeft BZ

⁴⁴ Het is onbekend hoeveel budget, omdat geen onderscheid is gemaakt tussen Fonds en OP. Alleen aan de tijdsplanning voor 2009 is te zien dat er OP-activiteiten gepland stonden zoals communicatie.

⁴⁵ Bron: *Convenant* (ongedateerd), ondertekend door het ministerie van Buitenlandse Zaken en SenterNovem

na ontvangst van de DBM-jaarrapportage van 2010 in een brief zorgen geuit over achterblijvende bestedingen ten opzichte van de planning⁴⁶.

Over de vormgeving en praktische invulling van het ondersteunend programma overlegde Agentschap NL sindsdien ongeveer twee keer per jaar met vertegenwoordigers van I&M, (voormalig) LNV, EZ en BZ. De interdepartementale samenstelling is gekozen omdat Agentschap NL de ondersteunende activiteiten wilde stroomlijnen met die van het programma DBI (van EZ) en later ook met het Daey Ouwens Fonds (BZ). Uit de dossiers is niet op te maken wat de invloed van dat overleg is geweest op de invulling van het ondersteunend programma.

De 'hiatenanalyse', dat wil zeggen de analyse van welke relevante thema's niet door de projectportfolio gedekt zijn, heeft AgNL naar eigen zeggen zelf uitgevoerd. Bij de concrete invulling van het ondersteunend programma met opdrachten is ook gebruik gemaakt van de input van een technische adviescommissie, die begin 2011 is ingesteld. De leden waren aangetrokken als inhoudelijke experts en waren tegelijkertijd uitvoerders van DBM- of DBI-projecten (en/of indieners van niet-geaccepteerde voorstellen). Deze commissie is tot nu toe drie maal bijeen gekomen. De conclusies van de vergaderingen zijn telkens schriftelijk gedeeld met BZ.

Communicatie over resultaten en geleerde lessen

De communicatieactiviteiten van AgNL hebben geleid tot tal van publicaties in de vorm van factsheets, digitale nieuwsbrieven, (internationale) conferenties, een website, sociale media en debatten en workshops in Nederland en ontwikkelingslanden. Meer over de inhoud van deze communicatiemiddelen volgt bij de beschrijving van resultaten in hoofdstuk 4. Hier gaan we in op de communicatieactiviteiten zelf, in het kader van de opdracht aan AgNL om de resultaten van projecten en geleerde lessen te verspreiden.

Gezien de offerte van AgNL zou een belangrijk deel van de communicatie gericht moeten zijn op platformen voor vrijwillige verduurzaming en beleidsmakers (in Nederland, EU en ontwikkelingslanden). AgNL heeft mondeling toegelicht dat de belangrijkste lijn richting de vrijwillige platforms ('rondetafels') verloopt via de projectuitvoerders zelf en dat daarnaast direct is samengewerkt met NTA8080, RSB en Bonsucro. Voor wat betreft de Nederlandse beleidsmakers is informatie verspreid via de Commissie Duurzaamheidvraagstukken Biomassa (Commissie Corbey).

AgNL heeft op een speciaal aan biomassa gewijde website de resultaten verzameld van de drie biomassaprogramma's die door AgNL worden beheerd

⁴⁶ Bron: Brief van het ministerie van Buitenlandse Zaken d.d. 24-05-2011, kenmerk DME/MW-266.

(DBM, DBI en Daey Ouwens Fonds). De gepresenteerde resultaten hebben de vorm van onderzoeksverslagen, rapporten en handleidingen die zijn voortgekomen uit subsidieprojecten of het (gemeenschappelijke) ondersteunend programma. Daarnaast zijn er diverse factsheets en nieuwsberichten te vinden die door AgNL zelf zijn opgesteld. Er staat ook praktische informatie voor projectuitvoerders ('project support') waaronder materiaal van buiten de programma's is verzameld (bijv. tools van derden voor Social and Environmental Impact Assessment (SEIA), High Conservation Value Assessment (HCVA), stakeholder consultation). Nieuwsberichten over de biomassa-programma's worden in een periodieke e-nieuwsbrief rondgestuurd aan contacten van AgNL (Sustainable Biomass Mailing) en gepubliceerd op de algemene actualiteitenpagina (www.agentschapnl.nl/actueel/nieuws).

Voor de Tweede Kamer en betrokken beleidsmakers lijkt het programma zichtbaar te zijn geweest. De DBM-jaarrapportage 2011 vermeldt al dat DBI en DBM-projecten zijn aangehaald in de discussies in de Tweede Kamer. Daarnaast is er een gezamenlijke dienstreis naar Indonesië eind 2012 ondernomen door de commissie Corbey en AgNL.

3.1.3 Financiën

AgNL rapporteert jaarlijks over de financiën van het programma, als onderdeel van de Jaarrapportage DBM. De financiële rapportage geeft inzicht in de uitgaven (betaalde subsidievoorschotten en opdrachtmiddelen), uitvoeringskosten (waaronder uren van AgNL en 'out of pocket' kosten) en sinds 2011 ook committeringen (de waarde van nog niet betaalde maar wel toegekende middelen). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgaven van het programma DBM per jaar (committeringen zijn ter informatie toegevoegd, maar niet meegerekend in de totalen).

Tabel 3: Overzicht uitgaven per jaar o.b.v. jaarrapp. DBM 2009 t/m 2012

	2009	2010	2011	2012	Totaal
Committeringen ^a	*	*	€ 985.000	€ 802.177	*
Programmauitgaven		€ 4.201.532	€ 3.481.306	€ 2.751.365	€ 10.434.203
Uitvoeringskosten	€ 542.085	€ 584.970	€ 435.139	€ 364.614	€ 1.384.723
waarvan DUK ^b	€ 38.846	€ 29.508	€ 69.840	€ 43.355	€ 142.703
waarvan uren	€ 503.239	€ 555.462	€ 365.299	€ 310.355	€ 1.231.116
waarvan programma overstijgend	0	€ 0	€ 0	€ 10.904	€ 10.904
Totaal uitgaven ^a per jaar	€ 542.085	€ 4.786.502	€ 3.916.445	€ 3.115.979	€ 12.361.011

*) In 2009 en 2010 werd een andere vorm van rapportage gebruikt, waarin committeringen niet zijn opgenomen.

a) Committingen tellen niet op bij de kolomtotalen omdat we hier alleen de uitgaven presenteren.

b) DUK is een post voor kleine uitvoeringskosten zoals vliegtickets en kleine opdrachten van het ondersteunend programma (zoals bijvoorbeeld de inhuur van een gespreksleider)

De tabel laat zien dat per eind 2012 67% van de programmamiddelen (Fonds en opdrachtmiddelen, samen € 15,5 mln.) is uitgegeven (committeringen niet meegerekend). Van de uitvoeringskosten is 69% besteed. De uitvoeringskosten zullen aan het einde van het programma een groter deel beslaan van het totaalbudget dan begroot, want in 2011 en 2012 hebben budgetverschuivingen plaatsgevonden van €46.000,00 van de projectmiddelen naar apparaatskosten. Dit is ook voor 2013 voorgesteld. De apparaatskosten nemen daardoor met ruim 10% toe ten opzichte van de oorspronkelijke begroting.

In de financiële paragraaf van de jaarrapportages DBM wordt alleen verslag gelegd over dat deel van het ondersteunend programma dat voor rekening komt voor BZ. Het andere deel (EZ) wordt verantwoord in de jaarrapportages DBI. Bij de inhoudelijke rapportage over het ondersteunend programma wordt geen onderscheid gemaakt naar de aandelen van BZ en EZ.

3.2 Analyse

3.2.1 Analyse o.b.v. dossieronderzoek

Monitoringinformatie

In het Memo monitoring en effectmeting van AgNL wordt gesproken over impactevaluaties, waaruit opgemaakt zou kunnen worden dat AgNL van plan was

een of meer impactevaluaties uit te voeren. Zulke impactevaluaties zijn echter niet aangetroffen in de dossiers, tenzij ze onderdeel uitmaakten van het project zelf. De effectmeting door AgNL beperkt zich tot het verzamelen van (onderzoeks)materiaal dat binnen de kaders van de subsidieprojecten of in opdrachten onder het ondersteunend programma tot stand is gekomen.

Het Excelbestand met monitoringinformatie (waarvan de laatst aangeleverde versie is ontvangen in mei 2013) is voor elk project ingevuld, waarbij de informatie over de meeste lopende projecten dateert van de periode januari t/m juni 2012⁴⁷. De informatie erin is van wisselende kwaliteit. De eerste kolom zou volgens het monitoringplan van AgNL de nulsituatie moeten bevatten, zoals gerapporteerd in de projectvoorstellen. In werkelijkheid is daar niet de uitgangssituatie ingevuld, maar zijn de beoogde resultaten conform projectplan beschreven. Bij de programma-indicatoren is die kolom bij veel projecten grotendeels leeg. Ook de velden waarin de stand van zaken per halfjaar zou moeten staan zijn vaak leeg of gevuld met mededeling dat het nog te kort dag is om antwoord te geven. Bij sommige projecten worden in het monitoringbestand beloftes uit de aanvraagprocedure (i.e. frases uit de projectplannen) herhaald, lang na de start van het project. Ook komt voor dat programma-indicatoren niet van toepassing verklaard worden. Soms is dat begrijpelijk, gezien de inhoud van een project. Bijvoorbeeld in project DBM02039 wordt gewerkt aan een vorm van participatieve planning van landgebruik ten behoeve van palmolieproductie. De programma-indicator 'Volume of (different flows of) sustainable biomass production (in developing countries)' is voor dit project weliswaar belangrijke context, maar vanuit projectperspectief is het niet logisch om erover te rapporteren. Bij de projectspecifieke indicatoren staat op een aantal projectsheets dat er op indicator x in deze fase van het project nog geen resultaten te verwachten zijn, of dat resultaten zijn vertraagd. Uit die informatie kan worden opgemaakt of het project beoogde resultaten volgens plan oplevert of niet.

Het monitoringbestand bevat geen velden met geleerde lessen. De halfjaarrapportages bevatten deze informatie wel ('Lessons learned regarding planning and/or implementation', 'Lessons learned regarding the Cramer criteria' en 'Lessons learned regarding risks and preconditions').

Aan de projectspecifieke indicatoren is zoals gezegd af te lezen of een project vertraging heeft opgelopen. Moeilijker is het op basis van de monitoringsheet te achterhalen waarom er op een of meer indicatoren vertraging is opgelopen (wat nogal eens voorkomt) en wat dit betekent voor de kans op succesvolle afronding.

⁴⁷ Van afgeronde of afgebroken projecten is de laatste informatie ouder, omdat na afronding van activiteiten niet meer wordt gerapporteerd. Over ontwikkelingen die buiten de projectduur vallen, is dus geen informatie beschikbaar.

Slechts in enkele gevallen zijn in de monitoringsheet opmerkingen opgenomen waaruit de redenen voor vertraging op te maken zijn (bijvoorbeeld achter 'Cooperation with project partners', 'Social embedding of the project and the connections with local initiatives' en 'Progress on following-up and scaling up the project'). Dit is echter nog altijd informatie direct uit de voortgangsrapportages. Informatie uit telefonische interviews of projectbezoeken wordt hier niet standaard in verwerkt. Daardoor ontbreekt een totaaloverzicht van het projectverloop en een beoordeling daarvan door de betrokken projectadviseur van AgNL. In de dossiers is ook moeilijk te zien of en hoe de projectadviseurs reageren op de halfjaarrapportages. Dat gebeurt in de regel telefonisch en verslagen van die gesprekken zijn niet standaard in de dossiers aangetroffen.

Hiatenanalyse en invulling ondersteunend programma

De door AgNL in het kader van dit onderzoek aangeleverde informatie bevat geen verslag van de hiatenanalyse die is uitgevoerd na sluiting van de tenderrondes van DBM en DBI. Wel is in het werkplan voor het ondersteunend programma voor 2011 beschreven dat AgNL op basis van een analyse besloten zich extra in te spannen om de effecten (op duurzaamheid) binnen de projecten te meten en om ervaringen op dat gebied te genereren en verspreiden⁴⁸.

Van het interdepartementale overleg over de invulling van het ondersteunend programma zijn de verslagen niet tijdig ontvangen en daarom niet geanalyseerd. Er waren wel verslagen beschikbaar van de drie bijeenkomsten van de technische adviescommissie, ook wel expert groep genoemd. In die verslagen is te lezen dat de commissie input heeft geleverd over thema's die in het projectportfolio naar het oordeel van de leden onvoldoende aan bod komen en over (oude of nieuwe) vragen omtrent duurzame biomassa. De commissie keek daarbij telkens naar het gezamenlijke projectportfolio van DBM en DBI.

Communicatie

Gezien het element van kennisverwerving en –deling in de interventielogica van het programma DBM, is de communicatie over resultaten en geleerde lessen door AgNL een belangrijk aandachtspunt. Een oppervlakkige analyse van de communicatie via de website levert aanknopingspunten voor verbetering op: de website is eenvoudig toegankelijk via de directe link <http://www.agentschapnl.nl/biomass>, maar vanaf de homepage van AgNL is hij moeilijk te vinden. Er is geen directe link vanaf de homepage en wie 'biomassa' invult in de interne zoekmachine krijgt bij de eerste twintig resultaten geen link naar bovengenoemde pagina te zien. Via de ingang 'Programma's & Regelingen' is het programma DBM wellicht te vinden, maar alleen na doorbladeren van een

⁴⁸ Bron: Agentschap NL (2011) *Werkplan 2011- Ondersteunend programma voor Duurzame Biomassa Mondiaal en Duurzame Biomassa Import*. Concept 7 maar 2011, p. 10.

lijst met 136 gesloten regelingen.⁴⁹ We maken hieruit op dat de informatie over het programma DBM alleen voor (enigszins) ingewijden goed te vinden is. Nieuwsberichten op de website zijn wel goed zichtbaar voor alle bezoekers van de AgNL website. Er worden daar echter zoveel nieuwsberichten gepubliceerd, over allerlei regelingen die AgNL uitvoert, dat berichten over DBM-projecten op enig moment verdwijnen in de berichtenstroom. Nieuws wordt echter ook op andere manieren verspreid, zoals beschreven is in paragraaf 3.1.1. Het is de evaluatoren niet bekend dat er onderzoek is gedaan naar de bezoekcijfers van de website of bereikcijfers van de nieuwsbrief en andere gebruikte digitale en printmedia.

3.2.2 Analyse o.b.v. case studies en telefonische interviews

Relatie projectuitvoerders met projectadviseurs⁵⁰

In het kader van deze evaluatie is in de telefonische interviews en de vier case studies in Mozambique en Indonesië aan projectuitvoerders gevraagd naar hun mening over de begeleiding van hun project door AgNL en naar hun ervaringen met het ondersteunend programma. De begeleiding van projecten door AgNL is door 11 van de 12 geraadpleegde projectuitvoerders als prettig en constructief ervaren. De uitvoerders hebben een vast aanspreekpunt binnen AgNL (eerder aangeduid als projectadviseurs) alhoewel sommige projecten met een of meer personele wisselingen te maken hebben gehad, wat in een enkel geval tot verwarring heeft geleid omdat mondelinge afspraken niet altijd goed werden overgedragen. Daar staat tegenover dat de meeste projectuitvoerders de flexibele opstelling van hun projectadviseur(s) prijzen. AgNL staat volgens hen, zeker in vergelijking met sommige andere donoren, open voor wijzigingen die volgens uitvoerders nodig waren om het project te doen slagen. In sommige gevallen hebben projectadviseurs ook actief meegedacht over wijzigingen aan het project. Deze betrokkenheid wordt in overwegende mate als positief ervaren.

Uit de reacties van projectuitvoerders komt een gemengd beeld naar voren ten aanzien van ervaringen met het ondersteunend programma (er is gevraagd naar 'ondersteunende activiteiten' vanuit AgNL, technische assistentie of Add-ons). Desgevraagd antwoordden drie respondenten dat zij hier niet mee bekend zijn. Een zei vanuit AgNL steun gehad te hebben die nodig was, maar dat betrof het contact met de projectadviseur, niet zozeer een product of dienst uit het ondersteunend programma. De andere vier vertelden dat zij benaderd zijn door een of meer consultants met het verzoek om een duurzaamheidsanalyse te doen

⁴⁹ In het verslag van een vergadering van de technische adviescommissie voor het ondersteunend programma staat ook dat de informatie op de website niet goed vindbaar is en dat de relevantie van de informatie niet altijd aan de titel af te lezen is. Bron: Verslag vergadering expert meeting d.d. 14 oktober 2011.

⁵⁰ Bevindingen in deze paragraaf zijn niet tot personen of projecten te herleiden, zoals toegezegd aan de respondenten die meegewerkt hebben aan het onderzoek.

of om via Skype overleg te voeren over de business case. Twee zijn daar (nog) niet op ingegaan.

Beoordeling van subsidieaanvragen

De casestudies in Mozambique en Indonesië lieten zien dat tussen de projectplannen (uit de aanvraagprocedure) en de feitelijke vormgeving en uitvoering van het project verschillen zitten, doordat de oorspronkelijke projectplannen geen compleet beeld geven van de relevante werkelijkheid. Het gaat hier niet om aanpassingen van een project gedurende de uitvoering (bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe marktontwikkelingen of veranderend beleid)⁵¹, maar om ontbrekende, maar relevante informatie in de subsidieaanvraag.

Het eerste voorbeeld van ontbrekende informatie is dat een deel van de beoogde landbouwgrond voor de uitvoering van project DBM01004 in Sulawesi al voor de start van het project bezet gehouden werd door boeren, die meenden daar recht op te hebben. Dit landconflict heeft tijdens en na afloop van het project een bepalende rol gespeeld in het stopzetten van de sweet sorghumproductie voor bio-ethanol en het omvormen van de plantage in een oliepalm plantage.

Uit project DBM02031 in Lombok komen twee voorbeelden. Ten eerste is gaande het project besloten om een deel van het project te stoppen⁵² vanwege het feit dat de overheid LPG-kooktoestellen zou gaan subsidiëren. Uit de case study komt naar voren dat dit overheidsplan al bekend was voordat besloten werd subsidie te verstrekken aan dit project, maar niet als context-factor was opgenomen in de aanvraag.

Hetzelfde project had nog een tweede lijn van activiteiten, die wel is voortgezet, namelijk op het gebied van kemirinoten (candlenuts). In het projectplan wordt deze gepresenteerd als het opzetten van een nieuwe duurzame biomassaketen. De noot zelf werd al verbouwd en is waardevol, omdat die wordt gebruikt in diverse lokale gerechten en farmaceutische industrie. In het project worden alleen de schillen van de noten gebruikt als biomassa voor het drogen van tabak. Vanwege de lagere waarde van de schillen ten opzichte van de noten moeten de schillen beschouwd worden als een restproduct. Bij een beoordeling van de mogelijkheden voor opschaling zou daarom ook de marktkansen van de noot betrokken moeten worden. Immers, er zouden waarschijnlijk geen kemirischillen zijn als er voor de noot geen markt was geweest. Het project heeft bij nadere beschouwing meer het karakter van het verduurzamen van een bestaande

⁵¹ Dat type verschillen tussen plan en realiteit komt aan de orde in paragraaf 4.2.2.

⁵² De organisatie-activiteiten met de producenten van castorbonen zijn wel voortgezet in het kader van dit project, maar de productie van castorbonen is doorgeleid naar bedrijven (op Sumbawa), die de bonen opkopen voor de productie van duurzame plastics voor de Japanse automobielindustrie. Het project zelf is niet meer actief met de ontwikkeling van een waardeketen voor castorbonen voor energiedoeleinden.

productieketen: voor het restmateriaal van een bestaand productieproces is een nieuwe, duurzame toepassing gevonden. Daarmee wordt er een schakel aan de bestaande keten toegevoegd, die overigens wel van groot belang is voor de lokale producenten. Het is vanuit het oogpunt van ecologische duurzaamheid positief dat fossiele brandstof (van de tabaksfabrieken op Lombok) vervangen wordt door hernieuwbaar restmateriaal. Voor een goede inschatting van de economische duurzaamheid volstaat het echter niet te kijken naar alleen deze specifieke nieuwe toegevoegde schakel.

Het ontbreken van belangrijke omgevingsinformatie in projectplannen heeft gevolgen voor de beoordelingsprocedure. Het maakt het moeilijk om bijvoorbeeld een goede inschatting te kunnen maken van de (ecologische of economische) duurzaamheid. Een beperkt beeld van de lokale context maakt het ook moeilijk om op basis van de projectplannen goed te beoordelen waar in de monitoring op moet worden gelet.

Monitoring en effectmeting

De case studies laten zien dat de monitoring van projecten nogal kan verschillen in kwaliteit en intensiteit. AgNL heeft erop gewezen dat de waargenomen verschillen kunnen liggen aan een uiteenlopende benadering van individuele projectadviseurs. Inderdaad heeft er – bewust of onbewust – vrij veel verantwoordelijkheid bij de projectadviseurs gelegen, onder andere doordat er niet gewerkt is met een standaard risicoanalyse voor projecten. Het gevolg is dat er projecten zichtbaar zijn waarin veel energie is gestoken in het meedenken met het project, zodat problemen konden worden overwonnen (met name DBM02045) terwijl in het geval van een project uit de case studies de monitoring tekort is geschoten (DBM01004).

Eerder in dit hoofdstuk merkten we al op dat bij het bezoek aan project DBM01004 (dat inmiddels is afgerond) een deel van de plantage bezet gehouden werd door boeren. De beslissing over een door de projectpartner aangespannen uitzettingsprocedure van de landbezitters lag op het moment van het evaluatiebezoek voor de rechter en de partner had particuliere bewakers en politie ingehuurd om de plantage tegen verdere bezetting te beschermen. De precieze situatie wordt beschreven in de case study rapportage. Voor deze paragraaf is relevant dat, alhoewel het conflict niet in de subsidieaanvraag was vermeld, in een tussenrapportage wel melding is gemaakt van de noodzaak tot onderhandelen met lokale boeren over het gebruik van de grond. Maar de mogelijke gevolgen voor de Cramer thema's "welvaart" (draagt de productie van biomassa bij aan de plaatselijke economie?) en "welzijn" (komt de productie ten goede aan de sociale leefomstandigheden van de plaatselijke bevolking en werknemers?) zijn voor AgNL geen aanleiding geweest tot een verscherpte monitoring van de voortgang.

Wat betreft de monitoring moet worden vastgesteld dat ondanks de afronding van activiteiten in 2011 bij project DBM01004 de financiële en inhoudelijke rapportage van dit project nog niet op elkaar aansloten. Tijdens de case study bleek de financiële rapportage incompleet en Agentschap NL is aangeraden verder (audit)onderzoek uit te voeren om vast te stellen of de programmamiddelen conform de afspraken met de uitvoerder zijn ingezet. Bij de andere case study projecten is dit probleem niet geconstateerd. Bij de overige projecten is de aansluiting tussen financiële en inhoudelijke rapportage niet gecontroleerd.

3.3 Beoordeling

3.3.1 Bestedingen

De uitvoering van het programma door AgNL is nog volop gaande. Aan het uitgavenoverzicht in paragraaf 3.1.3 te zien, resteerde er aan het begin van 2012 nog een bedrag van € 5.138.989 (29% van het programmabudget), waarvan € 802.177 was gecommiteerd. Gezien deze fase van het programma is het bedrag dat nog beschikbaar is voor opdrachten groot te noemen, ook als we rekening houden met de verschuiving van een deel van de projectmiddelen naar apparaatskosten.

3.3.2 Beoordelingsprocedure

De betrokkenheid van Nederlandse ambassades bij de beoordeling van projectvoorstellen is licht te noemen. De contacten met ambassades in de aanvraagprocedure zijn voornamelijk ingezet om een check uit te voeren op de betrouwbaarheid van de aanvragers en hun partners en om dubbele subsidiering te voorkomen. Ambassades zijn niet standaard gevraagd een oordeel te geven over de projecten, inclusief de claims en aannames die indieners in hun projectvoorstellen maken, en over de mate van coherentie met lokaal beleid. Dit terwijl het moeilijk voorstelbaar is dat het team van AgNL in Utrecht alle benodigde expertise in huis heeft om zulke claims en aannames op waarde te schatten. Een grotere inbreng van ambassades hierin is, vanwege de (waarschijnlijk) grotere kennis van lokale omstandigheden en beleid, het overwegen waard.

3.3.3 Monitoring

Alle projecten vallen onder hetzelfde monitoringregime. Het is de evaluatoren wel opgevallen dat de prioritering van monitoringactiviteiten niet gestuurd wordt door risicotaxaties. De jaarverslagen laten zien dat AgNL geworsteld heeft met de prioritering van tijd: eerst zouden niet alle projecten bezocht worden omdat dat teveel tijd of geld zou kosten en later besloot men dat een bezoek aan elk project nodig was. Wellicht was een efficiëntere inzet van de capaciteit van AgNL bereikt als de monitoringactiviteiten met name waren gericht op projecten met een hoog

risico voor problemen (bijvoorbeeld op het gebied van een of meer duurzaamheidsthema's), of aan projecten waar signalen waren die aanleiding gaven voor nader onderzoek, of die behoefte hadden aan meer ondersteuning, en minder aan projecten met een laag risico.

Het feit dat informatie uit verschillende bronnen (zelfrapportages, telefonische overleggen, projectbezoeken) niet is geïntegreerd in het Excelbestand met monitoringinformatie is niet optimaal. Integratie vermindert de kwetsbaarheid in geval van overdracht bij personele mutaties en maakt het voor buitenstaanders (zoals de opdrachtgever) eenvoudiger zelf een accuraat en betrouwbaar beeld te vormen van voortgang. Tenslotte moet worden vastgesteld dat de monitoring sterk leunt op self-assessments en zelfrapportages en dat deze niet voldoende informatie opleveren om het monitoringbestand van AgNL te vullen. Ook al is het monitoringbestand niet de enige bron van informatie die de projectadviseurs van AgNL kunnen gebruiken bij het begeleiden van hun projecten, voor het verzamelen en beoordelen van informatie op programmaniveau is dit wel een probleem. Bij de programma-indicatoren zijn zoveel cellen leeg, dat dit vragen oproept over de mogelijkheden voor AgNL om hiermee bij te sturen of om op basis hiervan een gedegen impactevaluatie uit te (laten) voeren. Het monitoringbestand is in de visie van de onderzoekers ook van onvoldoende kwaliteit om BZ te informeren over de voortgang van het programma, terwijl het daarvoor wel is gebruikt.

3.3.4 Communicatie

Communicatie (over de subsidieregeling, over de resultaten en lessons learned) is een belangrijk onderdeel van het programma DBM. AgNL heeft verschillende media waarmee informatie wordt verspreid. Het is de evaluatoren echter niet duidelijk geworden wat de onderliggende communicatiestrategie is – welke informatie is bijvoorbeeld bedoeld voor welke doelgroep? Daarnaast wordt er in het kader van het programma geen onderzoek gedaan naar bereikcijfers en de impact van de verschillende communicatiemiddelen. Dat is jammer, omdat we nu geen inzicht krijgen in de vraag of geleerde lessen ook de beoogde doelgroep(en) bereiken en wat de ontvangers ermee doen. Dat beperkt het zicht op de impact van het programma.

3.4 Conclusie

Om tot een eindoordeel over de uitvoering door AgNL te komen, althans over de uitvoering tot en met eind 2012, is het nodig om terug te halen wat er volgens het Convenant (waar de offerte van AgNL onderdeel van uitmaakt) met BZ is afgesproken. Van AgNL werd verwacht dat zij voldoende goede voorstellen genereren en de resultaten van projecten inbrengen in de geijkte fora, dan wel deze ter beschikking stellen aan partijen die de informatie verder kunnen verspreiden. Het eerste aspect is moeilijk te beoordelen zonder te weten of de

gegenereerde voorstellen voldoende hebben opgeleverd (in relatie tot de beoogde resultaten). Die vraag behandelen we in hoofdstuk 4, als we de resultaten van het programma presenteren. Daar zullen we vaststellen dat de voorstellen op papier voldoen aan de eisen in de beleidsregels, waarmee AgNL dit onderdeel van de opdracht heeft volbracht. Over het tweede onderdeel, het verspreiden van resultaten, is minder bekend. De inbreng van resultaten uit projecten naar de zogenoemde relevante fora is in de evaluatie alleen te beoordelen op basis van informatie van AgNL zelf. De gerapporteerde resultaten staan vermeld in paragraaf 4.1.2. Uit die resultaten maken we op dat er inspanningen zijn verricht om aan dit deel van de opdracht te voldoen. Om te oordelen of die inspanningen voldoende waren, zouden we willen weten in hoeverre die inspanningen de beoogde impact hebben opgeleverd (zoals 'verfijning' van het Toetsingskader of certificeringsschema's) is buiten beeld van deze evaluatie gebleven.

4 Resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we wat er bekend is over de output, outcome en impact van het subsidiefonds en het ondersteunend programma (afzonderlijk). In paragrafen 4.1.1 en 4.1.2 gaan we daarbij af op de door AgNL aangeleverde informatie (jaarrapportages, projectdossiers, het monitoring-Excelbestand en een speciaal voor deze evaluatie opgestelde conceptnotitie met resultaten). In paragraaf 4.2 voegen we daaraan toe de informatie die we zelf hebben verzameld middels de case studies, telefonische interviews met projectuitvoerders en interviews met stakeholders. Daarna volgt in paragraaf 4.3 een beoordeling.

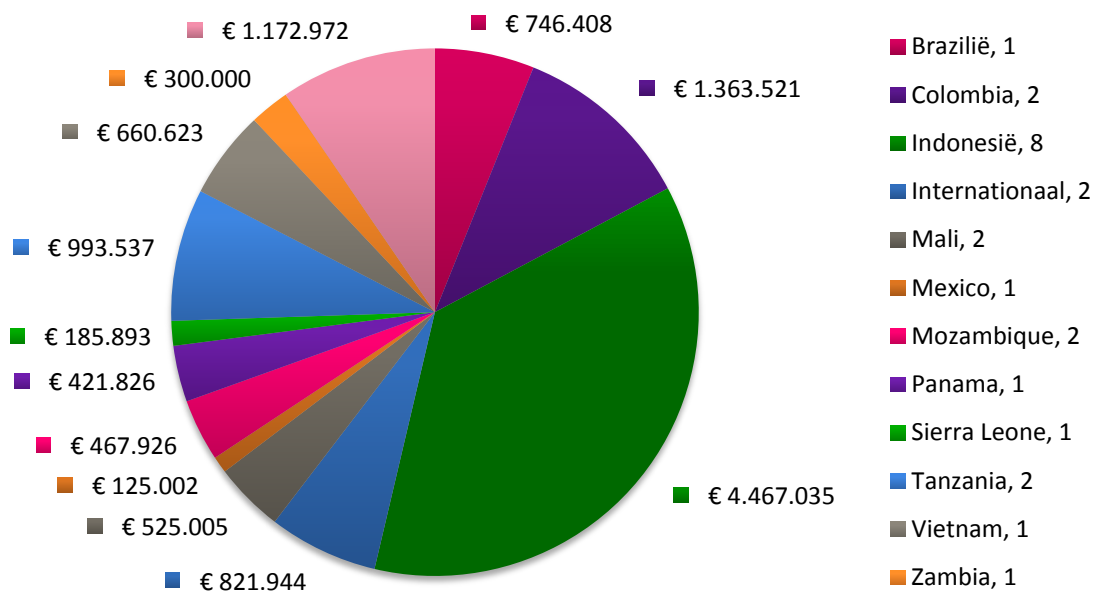
4.1 Beschrijving

4.1.1 Subsidieprojecten

Onder deze paragraaf beschrijven we de 23 projecten die een subsidie hebben ontvangen vanuit het Fonds DBM (in totaal 71% van het programmabudget). In de bijlagen is voor elk project een tabel opgenomen met daarin enkele kerngegevens, zoals het doel van het project, het projectbudget en de gegunde subsidie, een reconstructie van de interventielogica door de evaluatoren (inclusief analyse) en de meest recente resultaten zoals gerapporteerd door AgNL. Hier geven we een samenvatting.

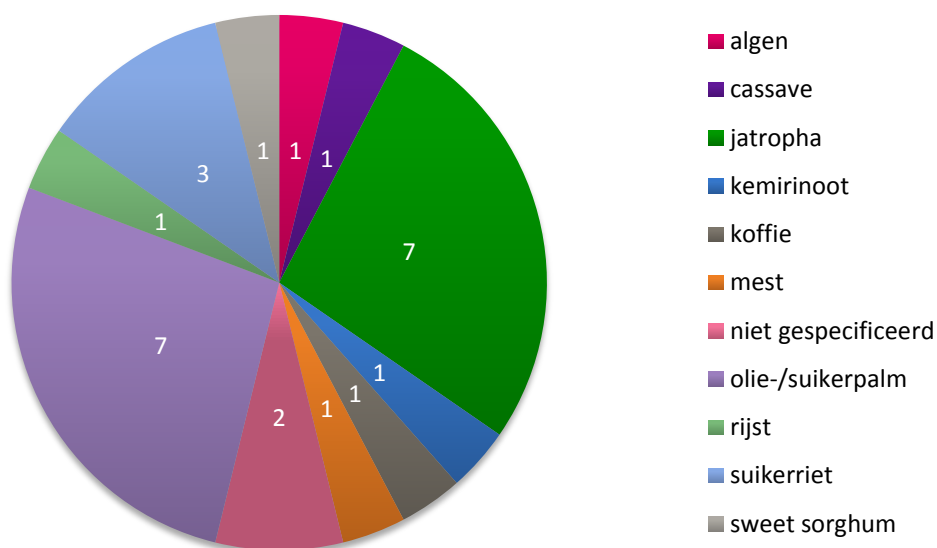
De projectportfolio vertoont een grote variëteit in termen van inhoud, aanpak en context. Er zijn projecten die daadwerkelijk biomassa (pogen te) produceren en projecten die meer aan de randvoorwaarden voor duurzame productie werken. Een groot deel van de projecten speelde zich af in Indonesië (8), Zuid-Afrika (2), Mozambique (2) en Tanzania (2). Figuur 3 toont de verdeling van projecten en toegekende subsidiebudgetten over de landen (bij projecten in meerdere landen is budget toegekend aan belangrijkste land van implementatie). De figuur laat zien dat circa 30% van de projecten en van het subsidiebudget worden uitgevoerd in Indonesië. De overige projecten zijn gespreid over een groot aantal landen (12).

Figuur 3: Aantal projecten en totaal subsidiebudget per land.



In de projecten wordt gewerkt met diverse gewassen, zoals Figuur 4 laat zien. In meer dan de helft van de projecten zijn jatropha en palmsoorten de gewassen waar mee wordt gewerkt. Daaronder vallen ook projecten waarbij alleen de reststromen van productie worden gebruikt.

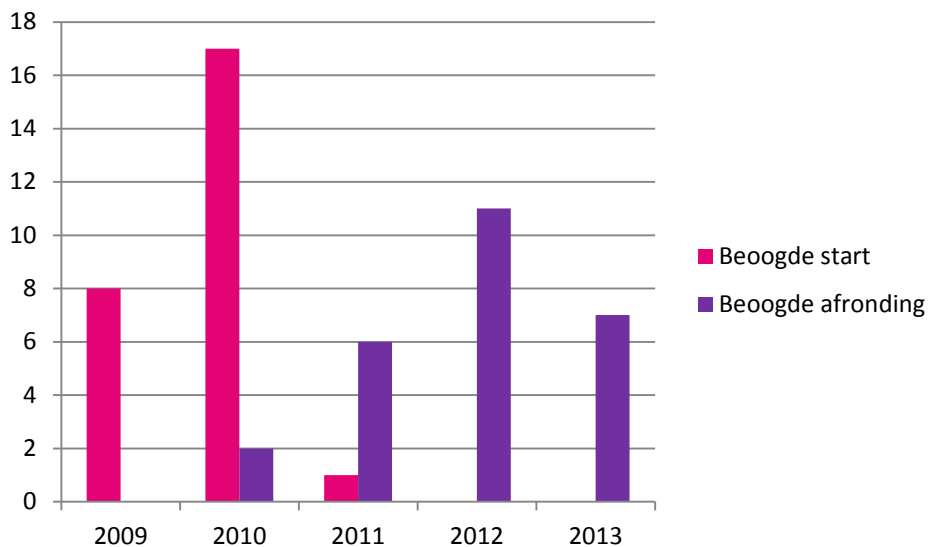
Figuur 4: Verdeling projecten over gewastypen



Bron: AgNL (WerkdocumentResultatenProjecten-def.xls, d.d. 31-05-2013), bewerking APE.

Figuur 4 illustreert de beoogde start- en einddata van de 26 projecten zoals opgenomen in de projectvoorstellen (i.e. wijzigingsvoorstellen niet inbegrepen).

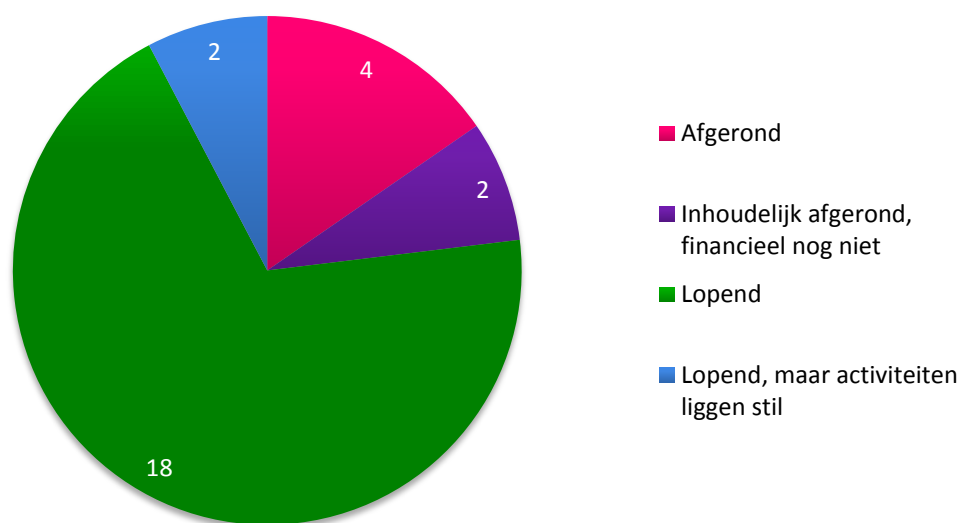
Figuur 5: Beoogde start en afronding van projecten per jaar (aantallen projecten)



Volgens plan zouden er per 31 december 2012 19 projecten moeten zijn afgerond. In de aangeleverde projectinformatie vinden we echter slechts van vier een eindrapportage.. Van twee van deze projecten is het volledige subsidiebedrag ook uitgekeerd (DBM01013 en DBM02026), wat wil zeggen dat de eindverslagen zijn goedgekeurd. Voor de twee andere afgeronde projecten gold dat eind 2012 nog niet (DBM01004 en DBM02050). Twee andere projecten zijn vroegtijdig stopgezet (DBM01017 en DBM02025). Bij DBM01017 maken we uit een mondelinge toelichting van de projectuitvoerder op dat er momenteel onvoldoende draagvlak voor is onder de plaatselijke bevolking. DBM02025 is gestopt vanwege het faillissement van een projectpartner. Er is volgens de uitvoerder een vervanger gevonden maar de vertraging die daardoor is opgelopen maakt dat het project niet voor het einde van het programma DBM kan worden afgerond.

Figuur 5 geeft de status van de verschillende projecten per 31 december 2012 weer.

Figuur 6: Status projecten per eind 2012



Gezien de beleidsregels voor het fonds kwamen drie categorieën projecten in aanmerking voor subsidie (verduurzaming ketens, certificering en voorkomen/monitoren ongewenste effecten). In de praktijk beslaan de meeste projecten meer dan één categorie. Volgens de indeling van AgNL zijn de projecten als volgt verdeeld over de categorieën:

Tabel 4: Overzicht projecten per categorie

Categorie(en)	Aantal projecten
verduurzaming ketens	8
verduurzaming & certificering	12
certificering	3
certificering & tegengaan ongewenste (indirecte) effecten	3

AgNL heeft in het kader van deze evaluatie een overzicht gemaakt van de (voorlopige) resultaten van subsidieprojecten⁵³. Daarbij is een iets andere indeling aangehouden. Resultaten worden gepresenteerd op de terreinen van duurzame teelt, inzet van reststromen, verduurzaming van bestaande ketens, ontwikkeling van duurzaamheidscriteria en certificering. Het overzicht is volgens AgNL

⁵³ Bron: *Resultaten programma Duurzame Biomassa Mondiaal def.doc*, concept d.d. 31-05-2013.

gebaseerd op voortgangsrapporten, voortgangsgesprekken en afgeronde producten. We geven de gerapporteerde behaalde resultaten (of uitkomsten) van projecten hieronder weer⁵⁴, conform de rapportage van AgNL.

Resultaten op het gebied van duurzame teelt:

- Het jatropha project in Mali (DBM01002) komt niet goed van de grond.
- In Zambia is een nursery opgezet voor jatropha (DBM01017).
- Het sweet sorghum project in Indonesië (DBM01004) is niet succesvol gebleken.
- Het project in Panama waar met cassave wordt gewerkt is succesvol. De pilot was succesvol en er is een technical design en business plan opgesteld voor opschaling van de unit.(DBM02024).
- Het project naar aquatische biomassa (algenteelt in bestaande garnalenkwekerijen, DBM02020) toont aan dat ethanolproductie mogelijk is, maar dat een business case alleen mogelijk is bij de combinatie van ethanolproductie en eiwitextractie voor de voedselindustrie.
- In het project naar castor beans en candle nut in Indonesië (DBM02031) is candle nut aangeplant op gedegradeerde hellingen. De productie van olie van castor beans blijkt geen haalbare business case; de inzet van candle nuts voor de lokale tabaksindustrie blijkt een kansrijk project voor opschaling..
- Project DBM02037 in Zuid Afrika is succesvol: er is 1000 ha deels ongebruikt land in gebruik genomen voor de productie biobrandstoffen, waarmee de boeren een inkomen kunnen genereren. De productie van biobrandstoffen van deze teelt is buiten de context van dit DBM project en moet nog worden gerealiseerd.
- In Mozambique (DBM02045) blijkt dat het opzetten van een internationale keten van houtpellets niet rendabel is. In samenwerking met Electrabel is de business case hiervan onderzocht. Het project heeft wel interessante testresultaten van torrefactie van bamboe in Namibië. Een lokale keten is wel haalbaar. Een groot aantal boeren zijn ondersteund in agro-forestry activiteiten. De biomassa installatie (buiten het DBM project) moet nog worden gerealiseerd.

AgNL meldt tevens over bovenstaande projecten dat de uiteindelijke bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstellingen in een later stadium wordt uitgewerkt.

⁵⁴ Omdat AgNL de resultaten van de subsidieprojecten en het ondersteunend programma integraal presenteert, is niet altijd goed te beoordelen welke resultaten met welke middelen zijn bereikt.. We hebben hier zoveel mogelijk geprobeerd de resultaten van het subsidiefonds te presenteren.

Resultaten op het gebied van reststromen:

- In project DBM01012 (vergisting van organisch afval in Zuid Afrika) is een vergistingsproject tot financial closure gebracht. Voor twee andere projecten worden deze in 2014 en 2015 verwacht.
- De installatie voor methaanafvang bij palmolieproductie in Indonesië (DBM01014) is gerealiseerd waarmee 70% van fossiele energie van de palmolieproductie kan worden bespaard. Door de lage prijzen van carbon credits is het (nog) niet haalbaar om investeringen in methaanafvanginstallaties via CDM-projecten deels terug te verdienen. Wel hebben uitvoerders veel input geleverd om een CDM-project te ontwikkelen.
- Bio-ethanol uit algen die geteeld worden in afvalwater van de palmolieindustrie blijkt in een project in Indonesië (DBM02021) niet rendabel, tenzij in combinatie met productie van diervoeder. De bio-ethanolinstallatie is gerealiseerd.
- Het project waarbij reststromen voor energie gebruikt worden bij kleinschalige suikerrietplantages in Colombia (DBM02011) is veelbelovend voor opschaling omdat er vele trapiches (kleine fabrieken) zijn die dezelfde aanpassingen in het verwerkingsproces kunnen toepassen.
- In onderzoek naar het gebruik van jatropha press cake voor diervoeder in Tanzania (DBM02025) is een vergistingsinstallatie gemaakt en de werking ervan via labproeven bewezen. Vanwege het vertrek van een projectpartner is project voortijdig gestopt.
- Installaties voor biogasproductie door vergisting van afvalwater van koffieproductie zijn gerealiseerd (DBM02032), PDD voor carbon credits zijn ontwikkeld en er wordt gewerkt aan opschaling.
- In project DBM02050 in Mexico zijn laboratoriumproeven gedaan uit afval van een jatrofaplantage t.b.v. ethanolproductie .
- Een installatie voor het gebruik van rice husk voor energie in Indonesië is gerealiseerd (DBM02053).

Resultaten op het gebied van verduurzaming van bestaande ketens:

- In project (DBM01011) in Brazilië wordt gewerkt aan de verbetering van de sociale effecten van de bestaande suikerrietketen. Trainingen worden opgezet en uitgevoerd om kappers van suikerriet om te scholen zodat ze werk kunnen vinden in andere sectoren. Door mechanisatie wordt niet langer handmatig gekapt. Resultaten worden gedeeld in Bonsucro. In het kader van dit project is ook een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van duurzame suikerriet productie voor ethanol in NO Brazilië.

Resultaten op het gebied van ontwikkeling van duurzaamheidscriteria:

- Samen met inheemse volkeren in Indonesië (DBM02038) worden sociale duurzaamheidscriteria verder uitgewerkt. Resultaten worden gedeeld met certificeringssystemen, auditors, beleidsmakers en bedrijven.
- In samenwerking met RSB is een certificeringsmodule ontwikkeld (DBM02047) en in vier projecten getest. In het ondersteunend programma is deze module getest in nog een aantal andere projecten.
- In het ondersteunend programma zijn samen met het project aquatische biomassa in Vietnam (DBM02020) duurzaamheidscriteria opgesteld voor aquatische biomassa.
- Max Havelaar werkt in Tanzania aan de ontwikkeling van een Fair Trade certificeringssysteem (DBM01018). Er wordt gewerkt aan intercropping van jatropha met voedsel. Het blijkt dat deze intercropping de voedselproductie ten goede komt.
- In het project met Mali Folk Center (DBM01005) zijn principes vanuit NTA 8080 en RSB en verschillende andere systemen zoals ISCC benut om duurzaamheidsbeleid te vormen, waarbij een aantal aanpassingen hebben plaatsgevonden. Een plan om het Malinese ANADEB verder te ondersteunen vanuit het ondersteunend programma heeft geen verdere opvolging gekregen vanwege de politieke situatie in Mali.
- In het project Bio2Watt in Zuid-Afrika (DBM01012) wordt gewerkt aan de vergisting van organisch afval. Dit heeft een handleiding opgeleverd voor duurzame vergisting, vanuit de Cramer criteria en de NTA 8080.

Resultaten op het gebied van certificering:

- In project DBM01011 in Brazilië (bio-ethanol) is Argos als eerste bedrijf volledig Chain of Custody gecertificeerd.⁵⁵
- In samenwerking met de Jatropha Alliance (DBM01013) is onderzocht of bij bestaande jatropha plantages certificering van duurzaamheid mogelijk is en wat daarbij keuzecriteria zijn voor een specifiek schema. Certificering conform het RSB schema bleek mogelijk. De ervaringen van dit project zijn door de Jatropha Alliance verwerkt in een toolbox voor certificering en zijn gebruikt bij de ontwikkeling van het duurzaamheidsframework van de overheid in Mozambique.
- Samen met Stichting Macha Works (DBM01017) is een roadmap voor certificering ontwikkeld. Dit is een voorbeeld van een schema voor lokaal gebruik.
- Agro2 in Panama (DBM 02024) is in dit project (met hulp van een 'add on' via het ondersteunende programma) ISCC-gecertificeerd.

⁵⁵ In deze evaluatie is geen (projectoverstijgende) analyse uitgevoerd naar de omstandigheden waaronder certificering geslaagd is of van de betekenis van dit resultaat voor de mogelijkheden voor andere projecten om zich te laten certificeren.

- Het National Development Agency in Zuid Afrika is gestart met RSB certificering. Een eerste veldtest heeft plaatsgevonden, maar het zal waarschijnlijk nog twee jaar duren voordat het certificaat verstrekt kan worden (DBM02037).
- Solidaridad heeft samen met Electrabel (DBM02045) een test audit gedaan voor het certificeringsschema IWPB (Initiative Wood Pellet Buyers). Dit initiatief is een harmonisatie van de duurzaamheidseisen van de grote utilities in Noord West Europa. Deze pilot is de eerste audit van IWPB in een ontwikkelingsland.

4.1.2 Ondersteunend programma

Het ondersteunend programma bestaat uit een brede waaier van activiteiten op het gebied van de directe ondersteuning van projecten ('Add-ons'), landenspecifieke /regionale activiteiten (workshops, bijeenkomsten), en thematische activiteiten (o.a. onderzoek naar gewassen, certificering, duurzaamheidseffecten, monitoringsmogelijkheden). We hanteren hier dezelfde indeling als bij de subsidieprojecten. AgNL heeft in dit overzicht geen onderscheid gemaakt naar de bijdrage van BZ en EZ aan het ondersteunend programma⁵⁶. De opdrachtmiddelen van DBM en DBI zijn geheel geïntegreerd waardoor projecten niet aan de ene of andere opdrachtgever te koppelen zijn. De hier genoemde resultaten kunnen daardoor voor een deel buiten het financiële kader van het programma DBM vallen.

Duurzame teelt:

- Onder de titel 'Jatropha assessment' is een onderzoek gedaan door de universiteiten van Utrecht, Eindhoven en Wageningen in samenwerking met lokale kennisinstituten naar de jatrofaprojecten binnen DBI, DBM en het Daey Ouwens Fonds. Hierin wordt gekeken naar landbouwkundige parameters en variëteitenkeuzes, duurzaamheidseffecten en de onderliggende businessmodellen. Resultaten zijn in maart 2013 gepresenteerd op de workshop Duurzame Biomassa Zuid Oost Afrika (19- 20 maart 2013).
- De mogelijkheden en duurzaamheid van rijst, wheat straw, bamboe en switch grass voor de biobased economy zijn in kaart gebracht.

Verduurzaming bestaande ketens:

- Uit een onderzoek naar de mogelijkheden om reststromen van de suikerrietproductie in Brazilië beter te gebruiken (Improving the sustainability

⁵⁶ Dit is ook de gewoonte in de jaarrapportages van AgNL over het programma DBM.

of the Brazilian sugar cane industry), blijkt dat een efficiëntieslag mogelijk is bij de WKK centrales.

- Een onderzoek is uitgevoerd naar de verduurzaming van houtskool in Afrika (Charcoal in Sub-Saharan Africa) en naar alternatieve feedstocks voor houtskool. Een vervolgtraject loopt nu, waarin op lokaal niveau de feitelijke mogelijkheden en barrières voor alternatieven in worden gebracht.

Reststromen:

- Een studie is uitgevoerd waaruit blijkt welke toepassingsmogelijkheden voor bijproducten van palmolieproductie haalbaar zijn, zodat palmolieproductie verduurzaamd kan worden en alternatieve inkomstenbronnen kan bieden.

Verduurzaming bestaande ketens:

- Op verzoek van projectuitvoerders heeft AgNL een ondersteuningstraject opgezet voor projecten bij de ontwikkeling van hun business case⁵⁷. Een methodologie is ontwikkeld en uitgeprobeerd in 3 projecten. Hiermee is een eenduidige methodiek ontwikkeld om banken en investeerders te interesseren voor business cases van projecten voor vervolffinanciering.

Overig duurzame productie:

- Er is een inventarisatie gemaakt van de biomassa-handelsstromen en mogelijke handelsbeperkingen. Het rapport is begin 2013 beschikbaar gekomen ('Sustainable biomass and bio-energy in the Netherlands: report 2012'). Uit dit rapport blijkt dat het merendeel van de houtachtige biomassastromen naar Nederland (houtpellets) een duurzaamheidscertificaat heeft, veelal Green Gold Label of Laborelec.
- Ongeveer een kwart van de DBM-projecten had inkomsten uit de verkoop van CO₂-reductie in het projectplan opgenomen. In het kader van het ondersteunend programma zijn de ervaringen van deze projecten en de mogelijkheden van klimaatfinanciering geïnventariseerd. Uit het rapport ('Climate financing') en bijbehorende factsheet blijkt dat door de lage carbon-prijzen financiering vanuit het klimaatinstrumentarium niet voor de hand ligt. Voor de landen Indonesië, Colombia en Mozambique is specifiek onderzocht welke nieuwe (inter)nationale klimaatfinancieringsinstrumenten mogelijk zijn voor projecten. Er is een online seminar georganiseerd (webinar) om dit rapport verder onder de aandacht te brengen.

⁵⁷ AgNL benadrukt dat het niet voor alle projecten relevant is. Sommige richten zich immers niet op het tot stand brengen of verbeteren van productie(ketens) maar op ontwikkeling van duurzaamheidskaders.

Ontwikkeling duurzaamheidscriteria:

- De in het project DBM02047 ontwikkelde certificeringsmodule is getest in vier projecten van de DBM/DBI-projecten.
- Rondom het thema voedselzekerheid heeft AgNL een beleidsnotitie geschreven met daarin een assessment van de relatie tussen de DBM-projecten en voedselzekerheid en heeft AgNL het LEI de opdracht gegeven te onderzoeken of deze relatie wetenschappelijk kan worden onderbouwd (rapport 'Combining bioenergy production and food security' is in 2013 verschenen).
- AgNL is een samenwerking aangegaan met de FAO in het project Integrated Food Energy Systems (IFES). In dit project wordt een methodologie uitgewerkt om voedsel en energie productie samen te laten gaan.
- In een pilot in Ghana zijn de GBEP-criteria gekwantificeerd. Binnen het Global Bio-Energy Partnership werken overheden en multilaterale organisaties samen aan de duurzaamheid van bio-energie.

Ervaring opdoen met certificering:

- AgNL heeft leidraden ontwikkeld voor projectuitvoerders, zoals de online 'toolkit duurzaamheidsassessments' (verzamelde achtergrondinformatie van diverse bronnen), het rapport 'How to select a biomass certification system?' en een bijbehorende factsheet, het rapport 'Selecting a biomass certification system: a benchmark on the level of assurance and costs' over de verschillen tussen door de EU erkende certificeringsschema's.
- Een overzicht is opgesteld met de 'lessons learned' met certificering voor smallholders ('Smallholders certification in biomass supply chains').

Opschaling

Een andere categorie van activiteiten onder het ondersteunend programma zijn de regionale projecten, waarmee in de productielanden met overheden is samengewerkt om zo de opschaling van duurzame biomassa-projecten mogelijk te maken:

- De overheid van Mozambique is ondersteund bij het opstellen van een duurzaamheidskader voor de productie van biobrandstoffen. Dit kader wordt in wet- en regelgeving opgenomen. Op dit moment wordt het kader in een aantal pilots uitgetest, waarbij ook capaciteitsopbouw plaatsvindt in de handhavingscomponent.
- In Indonesië is jaarlijks een regionale workshop georganiseerd voor de subsidieprojecten, in samenwerking met de Energy Working Group.
- Voor Vietnam is een survey gemaakt om het potentieel van biomassa en kansen en bedreigingen in kaart te brengen (rapport 'Biomass Opportunities in Vietnam'). Dit rapport gaat in op de kansen voor (Nederlandse)

ondernemers en voor de Vietnamese overheid. Een bedrijvendag is in Nederland georganiseerd samen met Clean Tech.

- In Colombia is in kaart gebracht welke gewassen potentie bieden voor biomassa voor Nederlands bedrijfsleven en welke interventie gewenst is vanuit de Colombiaanse overheid om dit te stimuleren.
- Oekraïne: Samen met de NEN (certificeringsschema NTA 8080) is twee maal een training duurzaamheiscertificering gegeven.

Communicatie

We noemen hier enkele door AgNL gerapporteerde resultaten van communicatie-activiteiten:

- Samen met certificeringssystemen (o.a. Bonsucro, RSB, NTA 8080) zijn workshops certificering georganiseerd.
- Een workshop is georganiseerd bij het Europees Parlement om aandacht te vragen voor de certificeringsmodule (DBM 02047) en is een website ontwikkeld waar de resultaten worden gepresenteerd (www.liib.org). De Roundtable for Sustainable Biomass (RSB) wil de module als een vrijwillige module opnemen in hun certificeringsschema.
- Op de workshop Ecowas Bio-energy Forum (georganiseerd door GBEP) heeft AgNL de resultaten van de studie Charcoal in Subsaharan Africa gepresenteerd (2011, Mali).
- Relevante resultaten worden gedeeld met de Commissie Corbey.
- De duurzaamheidscriteria aquatische biomassa zijn gedeeld met de Green Deal aquatische biomassa. Gezamenlijk is een internationale workshop georganiseerd waarin over de verdere aanpak is gesproken.
- IEA Bioenergy is van informatie voorzien, die gebruikt is in een workshop van IAE in 2012 in Brazilië over *indirect land usage change*, en in een evaluatie van biobrandstof certificeringssystemen uitgevoerd in 2012.
- Samen met GIZ is in Oekraïne een workshop rondom verduurzaming biomassa georganiseerd.

Add-ons

Een element van het ondersteunend programma dat in bovenstaande resultaten niet is meegenomen, zijn de Add-ons. Dit zijn trajecten die vanuit het ondersteunend programma aan subsidieprojecten zijn aangeboden, om hen te ondersteunen. In 2010 constateerde AgNL dat het meetbaar maken van prestaties niet bij alle projecten voldoende prioriteit had⁵⁸. Dat leidde enerzijds tot het opstarten van het onderzoek dat nu bekend staat als de Sustainability Assessment, waarin middels een enquête onder alle projectuitvoerders

⁵⁸ Bron: Agentschap NL (2012) *Jaarrapportage DBM 2011*, Bijlagen.

informatie wordt verzameld over de voortgang op duurzaamheidsaspecten, en anderzijds tot de Add-on Sustainability, waarin projectuitvoerders concreet geholpen worden bij het meten en analyseren van de prestaties op het gebied van duurzaamheid. Deze Add-on is aangeboden aan 7 DBM-projecten⁵⁹. Van de Sustainability Assessment is een tussenrapportage gepubliceerd⁶⁰. Het eindrapport, op basis van een analyse van alle eindverslagen van DBM- en DBI-projecten, staat voor eind 2013 gepland. Daarnaast werd een Add-on gestart op het gebied van de economische duurzaamheid, omdat daar in dezelfde periode bij AgNL zorgen over ontstonden. Deze Add-on helpt projecten met het verbeteren of opzetten van een goed businessplan en het vinden van investeerders voor de periode na de subsidie. De Add-ons betekenen in de praktijk dat een door AgNL ingehuurde consultant een bezoek brengt aan het project of digitaal contact opneemt om samen met de uitvoerder geconstateerde problemen aan te pakken. Deze Add-on is aangeboden aan uitvoerders van 11 DBM-projecten en daarnaast een aantal DBI-projecten⁶¹.

4.1.3 Geleerde lessen (in het programma)

Lessen ten aanzien van het toetsingskader voor duurzame biomassa

In de tussenrapportages is projectuitvoerders gevraagd welke lessen men geleerd heeft ten aanzien van de toepassing van het toetsingskader van de commissie Cramer (“4.2. Are there any lessons learned specifically with respect to the application of the Cramer criteria for sustainable biomass?”). Hier analyseren we de lessen die projectuitvoerders in hun laatste rapportage hebben getrokken. Alle aangeboden informatie is verwerkt, ook als die niet direct betrekking leek te hebben op het toetsingskader. In het overzicht houden we de eerder gebruikte indeling van projecten in vijf categorieën aan.

1) Verduurzaming van de biomassaketen

- DBM01002: De uitvoerder meldt het volgende: Men werkt met “mixed planting” en met boeren die voedselzekerheid meenemen in hun afwegingen (thema 2). Meestal wordt gebruik gemaakt van braakliggend terrein (thema 4). De verkoop van granen van jatropha heggen zorgt voor bescheiden inkomsten (thema 5).
- DBM01004: niets ingevuld.
- DBM02011: De uitvoerder meldt dat ze bezig zijn strategieën te bedenken om de uitgangspositie te meten en dat daarvoor lokale mensen getraind moeten worden.
- DBM02021: nog geen geleerde lessen.

⁵⁹ Bron: Agentschap NL (2013) *Overzicht Add-onsevaluatie januari 2013*

⁶⁰ Bron: Brinkmann Consultancy. (2012). *Assessing sustainability aspects of biomass: Experiences in the DBM and DBI project portfolio* (Final Report).

⁶¹ Bron: Ibid.

- DBM02025: Het ingevulde antwoord slaat niet op de CC. Uitvoerder meldt dat het maken van briquettes van perskoek nu al behoorlijk ecologisch en economisch duurzaam is, maar dat hij nog steeds verwacht dat de combinatie met diervoederproductie beter is.
- DBM02036: niets ingevuld.
- DBM02050: Nog geen geleerde lessen.
- DBM02053: In Indonesië gebruiken mensen alle beschikbare materialen om aan inkomsten te komen. Het project wil deze gang van zaken niet onnodig in de weg zitten en mensen zo hun bron van inkomsten afnemen. Alleen na goed onderzoek en als er alternatieve inkomstenbronnen tegenover staan. (thema's 5 en 6)

2) Verduurzaming en certificering van de biomassaketten

- DBM01011: Het ingevulde antwoord slaat niet direct op de CC, want het project gebruikt Bonsucro. Volgens de uitvoerders bevat de Bonsucro standaard ook sociale criteria op het gebied van werknemersrechten maar vereist het in verhouding tot de CC niet zoveel op het gebied van regionale (economische) ontwikkeling. Het zou ook moeilijk en duur zijn om dat te kwantificeren en de meeste auditors zouden daar niet voor zijn toegerust. De uitvoerder haalt een onderzoek van het Copernicus Instituut aan dat wel zou aantonen dat duurzame ethanolproductie de regionale ontwikkeling beïnvloedt. (thema 5)
- DBM01012: Op advies van 'carbon consultants' is in dit project gekozen de calculaties voor reductie van methaanuitstoot simpel te houden, ook al heeft de uitvoerder aanwijzingen dat de methaanreductie groter zou zijn als alle afvalstromen meegeteld zouden worden. (thema 1).
- DBM01014: niets ingevuld.
- DBM01015: Er loopt een assessment op Cramer criteria, maar daarvan zijn nog geen uitkomsten.
- DBM01017: nog geen geleerde lessen.
- DBM02020: nog geen geleerde lessen.
- DBM02024: Geen geleerde lessen. Uitvoerder meldt wel dat hij een Environmental Impact Assessment heeft uitgevoerd.
- DBM02026: Uitvoerder verwijst naar het ECN rapport dat het project beoordeelt aan de hand van de Cramer thema's⁶². Lessen worden niet vermeld.
- DBM02031: nog geen geleerde lessen.
- DBM02032: Uitvoerder meldt dat ze net begonnen zijn met het verzamelen van gegevens.
- DBM02037: nog geen geleerde lessen.
- DBM02045: niets ingevuld.

⁶² Bron: Energy research Centre of the Netherlands (2011) *Sustainability evaluation of the Lokomasama palm oil project in Sierra Leone* (Final Report)

- 3) Certificering van de biomassaketen
- DBM01005: nog geen geleerde lessen.
 - DBM01013: Uitvoerder heeft RSB-principes gebruikt i.p.v. CC. “The RSB standard was selected for a number of reasons: • it is a biofuel-specific standard, compared to the generic standards ISCC and the Cramer Criteria it is complete in terms of sustainability; social-, economic and environmental aspects are covered • it is a practical standard for which extensive guidance is available • it aims to be a global standard that complies with regional rules • it covers all sustainability issues and is anticipated to be of high importance for the biofuel sector. The RSB standard intends to be operational for certification in 2011.”
 - DBM01018: Uitvoerder merkt op dat er nog veel kennis ontbreekt over jatropha en dat kleine boeren na opschaling van de experimenten rechtstreeks de risico's lopen van eventuele nog niet voorziene tegenvallers. De vraag wordt opgeworpen op wiens kosten er wordt geëxperimenteerd en of schade voor de meest kwetsbaren te voorkomen is als het misgaat. (thema 6)
- 4) Certificering van de biomassaketen en het tegengaan van ongewenste indirecte effecten
- DBM02038: 5 en 6 Het onderzoek in het project heeft tot de conclusie geleid dat palmolieproductie niet bijdraagt aan lokale welvaart en welzijn, maar eerder het tegenovergestelde. De uitvoerder ziet het als een grote uitdaging om alsnog aan deze criteria te voldoen.
 - DBM02039: niets ingevuld.
 - DBM02047: De uitvoerder heeft geen specifieke feedback op de CC. Hij meldt wel dat het lastig was om de juiste documentatie en informatie voor certificering te verzamelen. En dat het project (dat was gericht op het voorkomen van *Indirect Land Use Change*) niet alleen de huidige maar ook de toekomstige behoeften van de lokale populatie (bijv. in termen van voedsel) in de berekeningen meegenomen heeft.
- 5) Tegengaan van ongewenste indirecte effecten
- Geen projecten in deze categorie.

We vatten deze opsomming samen in onderstaand overzicht.

Tabel 5: Geleerde lessen op Cramer thema's per type project

	Greenhouse gas emissions	Competition with food or other local applications	Biodiversity	Environment	Prosperity	Well-being
Verduurzaming		✓		✓	✓	✓
Verduurzaming en certificering	✓				✓	
Certificering						✓
Certificering en tegengaan van ongewenste indirecte effecten					✓	✓
Tegengaan van ongewenste indirecte effecten						

Het overzicht laat zien dat het merendeel van de projecten in hun zelfrapportages geen expliciete lessen trekt ten aanzien van de Cramer criteria of hedendaagse certificeringsschema's. Voor zover er lessen worden gerapporteerd, doen die zich met name voor op de thema's welvaart en welzijn. Zo wordt opgemerkt dat het project in positieve zin bijdraagt aan de welvaart en/of het welzijn, of juist dat daar risico's zijn.

Lessen t.a.v. het meten van duurzaamheid

Om de informatie van projectuitvoerders aan te vullen, is vanuit het ondersteunend programma een aanvullende *sustainability assessment* uitgevoerd. Dit is een enquête onder projectuitvoerders met als belangrijkste vraag hoe de projectuitvoerders zelf hun ecologische, sociale en economische duurzaamheid vaststellen.⁶³ Uit het interimrapport (het onderzoek wordt pas eind 2013 afgerond) komt een aantal relevante lessen die we hier overnemen:

- De belangrijkste redenen waarom uitvoerders hun duurzaamheid meetbaar maken zijn (als opstap naar) certificering en om aan lokale regelgeving te voldoen.
- De aspecten van duurzaamheid die worden gemeten, verschillen per type project. Projecten gericht op export gebruiken meer uitgebreide assessments,

⁶³ Bron: Brinkmann Consultancy (2012) *Assessing sustainability aspects of biomass projects. Experiences in the DBM and DBI project portfolio – interim report*. Utrecht: Agentschap NL.

doorgaans geïnspireerd op de certificeringsschema's. Het berekenen van de *GreenHouseGas balance* (GHG) is bij alle projecten het meest voorkomende aspect.

- Het meten van duurzaamheidsscores vergt, vooral als het uitgebreidere schema's betreft, een aanzienlijke tijdsinspanning en het verzamelen van verschillende expertises, die niet altijd binnen het project aanwezig zijn. Er wordt nog weinig gebruik gemaakt van standaardwaarden, die voor sommige berekeningen beschikbaar zijn.
- Projecten die grond gebruikten (bijv. om plantages aan te leggen) hebben onvoldoende rekening gehouden met de mogelijkheid dat de beoogde grond hoge biodiversiteitswaarde had. Dat wordt ermee in verband gebracht dat de preventieve methode High Conservation Value Assessment onvoldoende bekend is.
- Onderzoek naar de impact op bodem-, water- en luchtkwaliteit is beperkt van scope.
- Op het sociale vlak is te weinig gebruik gemaakt van het instrument *stakeholder consultation*, waardoor onzeker is of alle belangen van betrokkenen voldoende zijn meegenomen in het projectontwerp en of er in alle gevallen sprake is toestemming van stakeholders.
- Het valt de onderzoeker op dat de assessments (uitgevoerd door de projectuitvoerders zelf) nauwelijks tot negatieve uitkomsten (non compliances) leidden en dus ook niet tot veranderingen in de projectopzet of -uitvoering. Er werden ook geen dilemma's gerapporteerd. De onderzoeker wijt dit aan het feit dat projectuitvoerders dit onderzoek mogelijk niet als onafhankelijk zagen en bang waren voor financiële consequenties.
- Projectuitvoerders vinden het moeilijk om de economische impact te meten.

Financiële baten van certificering vallen tegen

Certificering is complex en kostbaar (denk daarbij aan de voorbereidende werkzaamheden en investeringen en de kosten voor externe audits). Deze extra inspanning levert vooralsnog geen hogere prijs op, zo bleek althans uit project DBM01011 in Brazilië, waarin gewerkt werd aan certificering van bio-ethanol voor de Europese markt⁶⁴. Price premiums zijn een uitzondering, bevestigen ook de geraadpleegde deskundigen. Dit is niet een probleem dat zich beperkt tot kleine boeren en producenten; ook grote producenten zullen de kosten tegen de baten

⁶⁴ In het laatste projectverslag (jan-jun 2012) staat dat "Indeed, certified mills have asked for steep price premiums for their certified ethanol. The market has been unwilling to pay these premiums, certainly in the EU given the fact that prices of BR ethanol are already uncompetitive. As a result of the latter, price negotiations on the premium haven't even started but it was made clear to [redacted] and others that there will not be a large premium for certified ethanol. This message has been reinforced by many end users as well as [redacted] itself."

afwegen. Alleen in rijkere landen is het haalbaar een extra bedrag te krijgen voor gecertificeerde duurzame biomassa.

Voorkomen van negatieve effecten

Het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal noemt macromonitoring van mogelijke ongewenste (directe of indirecte) effecten van biomassaproductie als een van de activiteitenlijnen. Deze activiteit is ook opgenomen in de beleidsregels van het Fonds DBM. Bij de uitwerking van het ondersteunend programma is AgNL echter tot de conclusie gekomen dat macromonitoring het interventieniveau van het programma DBM te boven gaat. In elk geval kan van de uitvoerders van DBM-projecten niet verwacht worden dat zij aan macromonitoring doen. Op projectniveau gaat het er eerder om de negatieve effecten – ook de indirecte – zoveel mogelijk te voorkomen. Daar is in projecten en in het ondersteunend programma ook op ingezet. Gelijktijdig aan het programma zijn tools ontwikkeld die hierbij helpen, zoals de *4-step approach* van IUCN en de RCA-methode van Ecofys (die ook binnen het programma DBM is gebruikt) .

4.2 Analyse

4.2.1 Analyse o.b.v. dossieronderzoek

Aansluiting projecten bij programmadoelen

Als onderdeel van deze evaluatie is een analyse gemaakt van de verschillende routes waarlangs projecten pogen bij te dragen aan de doelen van het Fonds DBM. Omdat de meeste projecten nog niet afgerond zijn, is het nuttig te kijken of ze tenminste in opzet aansluiten bij de doelen van de regeling. Zonder aansluiting is een bijdrage aan de doelen niet te verwachten. Aangezien in de beleidsregels voor het Fonds DBM de doelen MDG 1 en MDG 7 het meest prominent genoemd zijn, staat in de projectplannen vooral beschreven hoe de projecten, via verduurzaming van een of meer biomassaketens, via certificering of door het voorkomen van negatieve (indirecte) effecten bijdragen aan deze millenniumdoelen. De andere beleidsdoelen die in de beleidsreconstructie zijn genoemd (zoals operationalisering en toetsing Cramer criteria, inbrengen van praktijkervaringen in relevante fora) worden in de beleidsregels in de toelichting weliswaar aangestipt maar niet als doel van de subsidieregeling gepresenteerd. De projectplannen sluiten daar dan ook niet op aan.

Voor alle 26 subsidieprojecten hebben we, op basis van dossieronderzoek een korte schets gemaakt van de probleemsituatie (nulsituatie) en de manier waarop de initiatiefnemers daar iets aan willen verbeteren. Dit is de interventielogica op projectniveau. Uit de analyse van deze interventielogica's blijkt dat voor de meeste projecten de beoogde effecten op outcome- en impactniveau buiten de grenzen van het subsidieproject vallen. Ze worden pas na opschaling van het (pilot)project worden voorzien. De impact op armoede is bovendien sterk

afhankelijk van de mate waarin projecten erin slagen om door te gaan na beëindiging van de subsidie. Een meer direct beoogd resultaat is kennisgeneratie en -overdracht. In alle projectplannen wordt daar aandacht aan besteed. De kennis die men denkt te genereren en/of te verspreiden varieert van technische kennis, te verspreiden via onderzoeksverslagen, tot praktische knowhow die via on-the-job training wordt overgedragen. Dit past goed bij de beleidsregels, waarin verplicht gesteld is dat projecten elementen van kennisoverdracht en/of capaciteitsopbouw in zich dragen.

De samenvattingen van de interventielogica's op projectniveau zijn opgenomen in bijlage A. Hieronder geven we een overzicht van de meest voorkomende argumentatielijnen.

Projecten beogen bij te dragen aan een duurzaam leefmilieu door:

- lokaal gebruikte fossiele brandstoffen te vervangen door lokaal geproduceerde gewassen of reststromen en daarmee de CO₂-uitstoot te verminderen,
- vervuilende economische activiteiten te vervangen door minder vervuilende (bijv. jatropva verbouwen i.p.v. katoen),
- bestaande productieprocessen minder vervuilend te maken (bijv. methaan afvangen bij palmolieproductie),
- ervoor te zorgen dat meer duurzaamheidsaspecten worden opgenomen in certificeringsschema's,
- ervoor te zorgen dat certificeringsschema's zodanig aangepast worden dat kleine producenten eraan kunnen voldoen,
- onderzoek te doen naar efficiëntere soorten of productiemethoden,
- methoden te bedenken die negatieve indirecte effecten voorkomen.

Projecten beogen bij te dragen aan vermindering van (extreme) armoede door:

- banen te genereren,
- inkomens te doen stijgen,
- *empowerment*,
- infrastructuur te verbeteren,
- mensen op te leiden of trainingen te geven,
- inkomensbronnen te diversifiëren.

Verduurzaming krijgt in de projectplannen (iets) meer aandacht dan armoedebestrijding⁶⁵.

⁶⁵ Mogelijk is dit in de evaluatie van de eerste tender bij AgNL en/of BZ ook opgevallen en is dat de reden dat in de tweede versie van de beleidsregels armoedebestrijding meer nadruk krijgt.

Wat betreft armoedebestrijding kan worden vastgesteld dat alle projecten zich afspelen in landen die in aanmerking komen voor officiële ontwikkelingshulp (DAC-lijst), dus in zoverre wordt aan de randvoorwaarden voor armoedebestrijding voldaan. Bij nadere beschouwing blijkt dat in een aantal projecten weliswaar aangegeven wordt dat nieuwe banen worden gecreëerd of er extra inkomsten worden voorzien, maar wordt niet uitgelegd aan wie die voordelen toekomen (DBM01014, DBM01015, DBM02011 en DBM02020). Ook is een aantal projecten niet specifiek gericht op de allerarmste regio's of kleinste (landloze) boeren (bijvoorbeeld DBM01015 en DBM02047).

Bij de beschrijving van de bijdrage aan verduurzaming worden sommige details niet vermeld, die wel van belang zijn voor de beoordeling van de duurzaamheid van het project (of de potentiële verduurzaming). Bij jatrophaprojecten bijvoorbeeld is het type productieproces, dat samenhangt met de schaal van operatie, sterk bepalend voor de duurzaamheidsscore. Bij projecten waar landbouwgrond nodig is, is het van groot belang te weten om welk stuk grond dit precies gaat en wat daarvan de waarde is in termen van biodiversiteit, voedselproductie, et cetera. Informatie daaromtrent is in zulke projectbeschrijvingen niet altijd opgenomen. Bij project DBM02037 kon dat ook niet omdat er op het moment van indiening nog naar een geschikte locatie moest worden gezocht. Maar dat beperkt wel de mogelijkheden om een goed beeld te vormen van de duurzaamheid van het plan.

De keuze voor de projectlocatie blijkt meestal een direct gevolg te zijn van de aanwezigheid ter plaatse van de initiatiefnemende organisatie of van bestaande banden met lokale organisaties (bijv. DBM01014, DBM01017, DBM02024, DBM02031 en DBM02045). De keuze voor het type biomassa (of reststroom) is onderbouwd met argumenten als 'oliepalmen komen veel voor in Sierra Leone, dus het leek logisch daar iets mee te doen' (DBM02026), 'de veeteeltindustrie produceert veel vervuilende mest en daar wordt nu niets mee gedaan' (DBM01012) of 'jatropa is een veelbelovend gewas dat ook groeit in droge gebieden zoals de onze' (DBM01017). In een paar gevallen is gekozen voor een bepaald type biomassa omdat dit aansloot bij nationaal overheidsbeleid (DBM01002 en DBM01005).

Blik op duurzaamheid

Bij bestudering van de dossiers valt op dat indieners niet is gevraagd een analyse te maken van de duurzaamheidsimpact- of verbetering over de levenscyclus. Dat laat onverlet dat sommige projecten wel in hun voorstel hebben opgenomen dat zij (een) duurzaamheidsanalyse(s) willen uitvoeren. Dat het geen verplicht onderdeel was om vooraf een uitgebreidere analyse te doen⁶⁶, is kwetsbaar. Zonder een goede analyse vooraf is een grondige beoordeling van de

⁶⁶ In het slothoofdstuk doen wij een voorstel voor hoe het anders had gekund.

duurzaamheid (of mate van verduurzaming) van projecten onmogelijk. De praktijk leert dat de projectvoorstellen slechts een partieel en/of korte-termijn beeld geven van de duurzaamheidsimpact.

Een voorbeeld van een project waarbinnen tijdens de uitvoering wel aandacht besteed is aan de impact op lange termijn is DMB02026. Als onderdeel van dat project, dat een haalbaarheidsstudie voor een oliepalimplantage van 40.000 hectare in Sierra Leone betrof, is geprobeerd om nog in de planfase de duurzaamheid van de beoogde plantage te evalueren aan de hand van de Cramer criteria. Als onderdeel daarvan is doorgerekend wat de uiteindelijke broeikasgasbalans (GHG-balance) van de beoogde plantage zou zijn over een termijn van 20 jaar (volgens de auteurs een van de gebruikelijke standaarden).⁶⁷ Deze ervaring leert ons dat het niet eenvoudig is om in de planfase van een project een goede inschatting te maken van de duurzaamheidsimpact, als er telkens wijzigingen worden aangebracht in het plan. De uitvoerder van het onderzoek noemde het project een “moving target”. Uit de case studies in Mozambique en Indonesië weten we tegelijkertijd dat veranderingen van plan ook de praktijk van alledag is in de implementatiefase van projecten. Dat benadrukt dat duurzaamheid niet een gegeven is dat op één moment kan worden vastgesteld, maar waar continu aan gewerkt en gemeten moet worden.

‘Hiaten’ in de projectportfolio

Uit het verslag van de eerste vergadering van de Technische adviescommissie voor het ondersteunend programma komen punten naar voren die volgens aanwezigen ontbreken in de subsidieprojecten. Merk op dat het ondersteunend programma zowel bij de projecten van DBI als DBM hoort. In het verslag worden de volgende punten opgemerkt die ontbreken of te weinig aandacht krijgen⁶⁸:

- chemie als toepassing is nu ondervertegenwoordigd,
- projecten die zich richten op tweedegeneratie technologieën, meerjarige gewassen en gedegradeerde gronden zijn ondervertegenwoordigd,
- er zijn weinig projecten die zich inhoudelijk op indirecte effecten richten, terwijl dit een cruciaal aandachtspunt is,
- er worden verschillende duurzaamheidskaders gebruikt,
- er is weinig certificering,
- projecten in Afrika richten zich vooral op smallholders, maar Afrika is ook interessant als grootschalige leverancier van grondstoffen voor Nederland; er wordt weinig gebruik gemaakt van kennis van grote partijen/bedrijven, o.a. over jatropa;

⁶⁷ Bron: Energy research Centre of the Netherlands (2011) *Sustainability evaluation of the Lokomasama palm oil project in Sierra Leone* (Final Report).

⁶⁸ Bron: Verslag vergadering expert meeting d.d. 11 januari 2011.

- een overzicht van do's and don'ts over jatropha is belangrijk, met voorbeelden uit de projecten,
- projecten richten zich weinig op verbetering van teeltmethoden,
- het risico bestaat dat na afloop alle initiatieven uitdoven omdat een business case ontbreekt,⁶⁹
- de markt zal om standaardisatie gaan vragen en dat is een risico voor kleine boeren,
- het is van belang om na te denken welke beleidsondersteunende activiteiten kunnen worden ontplooid om een markt vanuit Afrika te creëren,
- een onderzoeksvraag is wat de minimale betrouwbaarheid is van gegevens voor certificering, ook in relatie tot het volume van de biomassa; geadviseerd wordt een systematiek te ontwikkelen aan de hand van 'strategic environmental impact assessment' (in eerste instantie screenen op de grootste risico's, later specifiek kijken),
- analyseren in welke projecten ILUC een potentieel gevaar is zou goed zijn, gevolgd door een analyse van de opties om hier een oplossing te bieden,
- in kaart brengen welke gewassen voor welke regio's belangrijk zijn (bijv. veelbelovende suikerpalm, tropische suikerbiet en aquatische biomassa incl. risico's),
- welke analyse moet je uitvoeren voordat je met een nieuw gewas begint?
- resultaten op de website beter vindbaar maken,
- het food-fuel- debat doet de vraag rijzen hoe bio-energiebeleid zo kan worden afgestemd dat het voedselzekerheid versterkt.

Het merendeel van deze thema's zijn opgepakt in het ondersteunend programma, getuige de activiteiten die beschreven zijn in paragraaf 4.1.2. In de meest recente vergadering, van oktober 2012, worden de volgende onderwerpen nog gemist:

- bodemkwaliteit⁷⁰ en nutriëntenkringloop,
- toepassing van biomassa voor chemie, omdat daarmee waardevermeerdering kan worden verkregen over de gehele keten.

⁶⁹ In het verslag van de technische adviescommissievergadering wordt verwezen naar het volgende artikel: Bos, H.L., M.A. Slingerland, H.W. Elbersen, and R. Rabbinge (2008). *Beyond agrification: twenty five years of policy and innovation for non-food application of renewable resources in the Netherlands*. Biofuels Bioproducts and Biorefining 2.

⁷⁰ AgNL laat weten dat op het moment van schrijven een tool voor bodemkwaliteit in ontwikkeld is.

Bedreiging voor voortzetting en opschaling

In het kader van het ondersteunend programma is uitvoerders gevraagd naar wat zij zelf zien als de grootste bedreigingen voor voortzetting. We nemen deze factoren integraal over⁷¹.

Box 1: Risicofactoren voor economische duurzaamheid volgens uitvoerders

“Critical factors and risks

Project developers indicate a number of factors and risks which in their view critically determine the opportunities for upscaling their project and its long-term economic viability:

1. Sufficient supply of feedstock, at competitive prices, and/or the inability to long-term hedge the biomass. For biomass crops this relates to the development and sustained contracting of a large enough farmers' supply base (e.g. in the Diligent jatropha project in Tanzania and the sweet sorghum project in Indonesia). Also in some cases uncertainty about productivity of plantings is considered a major risk (e.g. the CICY jatropha project in Mexico). For biomass residues this risk relates to ensuring sufficient supply of residue/waste biomass (e.g. manure in the South-Africa biogas project and the USA wood pellets project), and in particular also the competition with other applications of those residues (e.g. in the Eneco Vietnam project the use of sawdust in local brickmaking kilns).
2. Project finance for upscaling of the project. Reluctance of international banks and absence of local commercial banks.
3. Long-term uptake (sale) of the biomass, including mandatory blending requirements and/or incentives set by governments (e.g. ethanol sale in the Panama cassava project, and pellet sale in the Canada wood pellet project).
4. Changes in government and government policy, e.g. in relation to fuel subsidies (Indonesia) or renewable electricity policies (Netherlands).
5. In case of a strong involvement of small farmers in the supply base of the project, risks such as bad financial management by small farmers, and illiteracy (GRAT project in Mali).
6. Carbon projects indicate future development of the price for carbon credits (CERs) as major critical factor.

⁷¹ Bron: Brinkmann Consultancy (2012) *Assessing sustainability aspects of biomass projects. Experiences in the DBM and DBI project portfolio – interim report*. Utrecht: Agentschap NL.

7. Electricity prices, both in relation to its use as a resource and its sale as a product (e.g. from biogas plants).”

4.2.2 Analyse o.b.v. case studies en telefonische interviews

Waargenomen resultaten

Middels de case studies en telefonische interviews met projectuitvoerders hebben we van twaalf projecten een beeld kunnen vormen met meer dimensies dan alleen de ‘papieren’ analyse. Informatie afkomstig uit de telefonische interviews is verwerkt in de projectsamenvattingen in bijlage A. Een gedetailleerd verslag van de case studies is te vinden in bijlage B. Hieronder lichten we een aantal overkoepelende observaties uit aan de hand van voorbeelden uit beide bronnen.

Het beeld van de resultaten op projectniveau is gemengd en nog onvolledig: er zijn (deel)resultaten behaald, maar er wordt ook nog hard gewerkt aan het realiseren van de beoogde doelen. Dat geldt uiteraard voor lopende projecten zoals DBM01012, waar van de drie oorspronkelijk beoogde vergistingsfabrieken één klaar is om gebouwd te worden, en DBM02045, waar op het moment van de projectbezoeken nog werd een nieuwe business case werd uitgewerkt, maar ook voor bijvoorbeeld het (voor AgNL) afgeronde project DBM01002, waar men de eerste vruchten van de nieuwe jatropa-aanplant volgend jaar verwacht.

In deze evaluatie zien we op projectniveau zowel positieve als negatieve resultaten – soms zelfs binnen hetzelfde project. Een voorbeeld daarvan is project DBM02025, waarbinnen een haalbaarheidsstudie is opgeleverd die aantoont dat van jatropa-afval kan worden gebruikt als veevoer. De economische haalbaarheid moet nog worden bewezen, maar het project is stopgezet vanwege faillissement van een partner. Tegelijkertijd vindt het project volgens de uitvoerder elders in Tanzania wel navolging. Een ander voorbeeld is de haalbaarheidsstudie van project DBM02026, naar de mogelijkheden om afvalmateriaal van de palmolieproductie te gebruiken voor cogeneratie van elektriciteit. De studie is weliswaar beëindigd met een positief oordeel, maar dat heeft nog niet geresulteerd in daadwerkelijke investeringen in een dergelijke cogeneratiefaciliteit in Sierra Leone. Project DBM01004 heeft relevante kennis opgedaan op het gebied van rendement van productie van verschillende sweet sorghum variëteiten voor de productie van bio-ethanol, maar die kennis wordt door de projectuitvoerder niet toegepast en is ook niet bekend of andere partijen er iets mee doen.

Een ander waargenomen fenomeen is dat projecten gedurende de uitvoering behoorlijk kunnen veranderen ten opzichte van het projectplan in de subsidieaanvraag. Dit bevestigt de opmerking van AgNL in de jaarrapportage van 2011, dat de omgeving van projecten veranderlijk is en dat aanpassingen nodig

zijn om de gestelde projectdoelen te bereiken. In project DBM02045 is men bijvoorbeeld overgeschakeld op een lokale keten toen de beoogde exportketen niet haalbaar bleek. In project DBM02031 is het plan om biodiesel uit castorbonen te halen laten geschrapt omdat de business case niet haalbaar bleek. Bij DBM01018 (een haalbaarheidsstudie voor een fairtrade jatrophaketen) zou in drie landen een baseline studie uitgevoerd worden. Dat plan is bijgesteld naar één.

Vergelijking met door AgNL gerapporteerde resultaten

Een aantal van de door AgNL gepresenteerde resultaten (zie 4.1.1) kan met de bevindingen in case studies en telefonische interviews worden aangevuld of bijgesteld. Zonder de oorzaken van de gevonden verschillen te kennen (het is bijvoorbeeld niet bekend in hoeverre AgNL beschikt over dezelfde informatie als ons in interviews is verstrekt), lichten we hier de gevonden verschillen uit:

- In de case studies is vastgesteld dat de methaanafvanginstallatie van project DBM01014 in Indonesië is gebouwd, maar op het moment van bezoek was die niet operationeel. Over hetzelfde project staat in de managementsamenvatting van de DBM jaarrapportage 2012 dat het project in Palembang (DBM01014) geen inkomen uit CDM-accreditatie krijgt vanwege het instorten van de markt voor emissierechten, terwijl in de case study is geconstateerd dat de aanvraag voor accreditatie is ingetrokken door de aanvrager, na een aanvankelijke afwijzing door de Designated National Authority (DNA) van Indonesië.
- Over project (DBM02045) rapporteert AgNL dat de lokale waardeketen haalbaar is, maar tijdens het projectbezoek was de business case daarvoor nog in ontwikkeling.
- Bij project DBM02050 kwamen we via het telefoongesprek met de uitvoerder te weten dat de jatrophaplantage, die met het project een stukje duurzamer gemaakt zou worden, inmiddels is gestopt vanwege tegenvallende inkomsten en problemen met de plantage zelf. Er zijn inderdaad laboratoriumproeven gedaan, zoals AgNL vermeldt, en de resultaten daarvan zijn volgens de uitvoerder verspreid volgens plan, o.a. via de lokale universiteit. Maar de context dat de geleerde lessen nu niet meer kunnen worden toegepast op de bedoelde plantage achten wij wel relevant voor een beoordeling van de impact. Volgens AgNL kan de technologie nog wel worden toegepast op een onderzoeksplantage van een ander bedrijf.
- Over project DBM01017 in Zambia rapporteert AgNL dat er een nursery is gerealiseerd. In het telefonische interview heeft de uitvoerder gezegd dat het project in zijn ogen mislukt is en dat de lokale gemeenschap de handen ervan afgetrokken heeft. Daarnaast is aan het begin van dit project geen onderzoek

gedaan naar de biodiversiteitswaarde van de voor ontwikkeling beoogde grond⁷².

Reikwijdte van projecten

Bij twee projecten (DBM02031 en DBM01017) hebben de geïnterviewde uitvoerders gezegd dat zij door AgNL gestimuleerd zijn om de focus van hun project te versmallen of de doorlooptijd te verkorten. Het is echter niet duidelijk of hier om inhoudelijke redenen is bijgestuurd of dat projecten zonder versmalling/verkortening niet aan de subsidievoorwaarden hadden voldaan. In elk geval nemen we aan dat het hier gaat om interactie voor of tijdens de aanvraagprocedure. Het beleid is volgens AgNL immers om voorstellen na indiening niet te veranderen. Wel zijn er tussen indiening van voorstellen en de definitieve subsidievaststelling budgetbesprekingen geweest met projectuitvoerders.

In een ander geval (DBM01004) is duidelijk dat de aanvrager bij indiening zelf besloten heeft om slechts een deel van een groter projectplan voor geïntegreerde veeteelt, sweet sorghum verbouw en bio-ethanol productie in te dienen: alleen het energie-gerelateerde deel werd ingediend vanwege de criteria van het DMB fonds. Uit een mondelinge toelichting van AgNL bleek dat AgNL de uitgebreidere versie van het plan nooit gezien heeft.

In de case studies is onderzocht wat de gevolgen zijn van de versmalling van projecten DBM01004 en DBM02031. In het case study rapport is beschreven dat daardoor in de genoemde gevallen belangrijke of interessante aspecten van het project uit beeld blijven. Project DBM01004 was alleen gericht op het testen van sweet sorghumvarianten om hier bio-ethanol van te maken. Het bredere plan was dat de sweet sorghumproductie voor drie doeleinden verbouwd zou worden: bio-ethanol, voer voor melkvee en menselijke consumptie, en teelt van sweet sorghum voor de productie van ethanol. Een dergelijk productiemodel lijkt economisch beter haalbaar en ligt in elk geval binnen de lijnen van het lokale beleid van het district Luwu Timur in Sulawesi. Het is bovendien belangrijk om dit soort aspecten mee te nemen bij een beoordeling van de duurzaamheid van een initiatief.

Bij DBM02031 is het project volgens de uitvoerder gedurende de budgetbesprekingen beperkt tot twee soorten biomassa, candlenut (kemiri) en castor bean. Oorspronkelijk waren meer soorten in het voorstel opgenomen. Ook het budget is teruggebracht. Gedurende het project is de castorboon-keten afgefallen, omdat de verantwoordelijke project-partner geen biodieselkooktoestellen kon leveren en omdat de Indonesische overheid in dezelfde periode op Lombok een nationaal project voor gesubsidieerde LPG kooktoestellen

⁷² Bron: interview met Danielle de Nie (Stichting Natuur en Milieu, voorm. IUCN).

uitrolde. Nu is alleen de candlenutketen over (binnen dit project althans). Door het project zijn castorboonproducenten wel gelinkt aan bedrijven in Sumbawa. Die kopen de bonen nu op voor verwerking tot duurzame plastics. De vraag naar energie van de afnemer binnen dit project (een tabaksfabriek van Export Leaf Indonesia) is echter veel groter dan waar met de huidige productie van candlenuts in kan worden voorzien. Er worden momenteel candlenut schillen uit Flores en oliepalm 'fruitbunches' uit Kalimantan ingevoerd om aan deze vraag te kunnen voldoen. Ook wanneer de nieuwe candlenut aanplant vrucht zal dragen, blijven andere gewassen, waaronder lokaal geproduceerd hout, nodig om aan de vraag naar biomassa voor de tabaksindustrie te voldoen.

In het interview met de uitvoerder van project DBM01017 in Zambia heeft de uitvoerder gezegd dat de doorlooptijd oorspronkelijk langer was. Dat het project in een kortere tijd uitgevoerd moest worden is in zijn ogen een van de redenen dat het project is mislukt. Dit is niet verder onderzocht.

Aansluiting bij beleid in het land van uitvoering

De aansluiting van projecten op lokale omstandigheden kon alleen goed worden onderzocht in de case studies. Daar bleken de projecten goed aan te sluiten bij lokaal beleid aangezien de lokale overheden de projecten steunden. Drie van de vier projecten sloten ook aan bij de behoeften van de lokale bevolking. Bij één project kan dat niet worden gesteld, aangezien daar sprake is van een juridisch conflict over het gebruik van de beoogde plantagegronden (DBM01004).

De case studies leidden overigens tot de conclusie dat het niet altijd mogelijk is om zowel aan te sluiten bij lokaal beleid als bij nationaal beleid in het land van uitvoering. Lokale en nationale overheden verschillen wel eens van mening en tussen ministeries is ook niet altijd overeenstemming over welk beleid gevoerd moet worden op het gebied van energie en duurzaamheid. Zowel in Mozambique als in Indonesië zijn daar voorbeelden van gevonden. Uit de case studies kwam verder naar voren dat de betrokkenheid van Nederlandse partijen (als adviseur of uitvoerder) bij sommige projecten de lokale inbedding mogelijk geen goed heeft gedaan. Deze conclusie volgt op de bevinding dat de lokale projectpartners door het Nederlandse aandeel ervoeren dat een deel van hun 'ownership' ontnomen was en ook dat de inzet van specifieke lokale ervaring niet optimaal is geweest. In DBM01014 bleek de lokale partner Palmpro niet volledig op de hoogte van alle specifieke aspecten van de CDM registratie-aanvraag, waardoor mogelijk een aantal vragen van de Designated National Authority (DNA) onvoldoende beantwoord konden worden. In DBM02031 heeft Nederlandse partner ECN traag gereageerd op de lokale assessment van activiteiten, uitgevoerd door UNRAM, en is voorzetting van de inzet van deze lokale onderzoekscapaciteit van UNRAM nog niet gerealiseerd. De aansturing van deze projectcomponent door de Nederlandse partner ECN is daarom beoordeeld als onvoldoende.

Coherentie en additionaliteit in Nederlandse context

Ook de aansluiting bij andere Nederlandse activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is alleen in de case studies onderzocht. Daaruit kwamen binnen de Nederlandse activiteiten in Mozambique en Indonesië geen tegenstrijdigheden aan het licht maar bleek wel dat de samenwerking tussen AgNL en de Nederlandse ambassades minder intens was dan met de lokale overheden van Mozambique en Indonesië. In de selectieprocedure van projecten is ambassades om input gevraagd, zoals eerder in dit rapport beschreven is, maar ambassades hadden geen rol in de begeleiding of monitoring van projecten na gunning. Zij hadden daar mogelijk wel een grotere rol kunnen spelen, aangezien AgNL zelf oordeelt dat de locatiebezoeken veel nuttige informatie opleveren maar de kosten van een bezoek hoog zijn. Die kosten zijn voor ambasademedewerkers in het land van uitvoering lager. Inhoudelijk gezien zijn ambassades weliswaar minder gespecialiseerd op het thema duurzaamheid, maar ze hebben in de regel wel veel ervaring met subsidieprojecten gericht op private sector ontwikkeling en armoedebestrijding. Die elementen spelen ook in de projecten van het Fonds DBM.

In de case studies is verder geconstateerd dat het programma DBM weliswaar complementair is aan bestaande regelingen, maar dat sommige projecten mogelijk ook uit andere regelingen betaald (hadden) kunnen worden. Met name PSI en REACT liggen dicht tegen DBM aan.

Informatie-uitwisseling via AgNL

Middels regionale bijeenkomsten, de Sustainable Biomass Mailing, de website, factsheets en een online platform heeft AgNL gepoogd kennisuitwisseling tussen projectuitvoerders te faciliteren. Uit de case studies en telefonische interviews komt naar voren dat niet al deze informatiebronnen bij uitvoerders bekend zijn. Degenen die de bronnen wel zeggen te kennen, verschillen van mening over het gebruikersnut. Een van de redenen waarom (een deel van) de aangeboden informatie door respondenten niet bruikbaar wordt geacht, is omdat die te weinig aansluit bij de eigen kennisbehoefte, die vaak heel specifiek is. Zo gaf men in DBM02045 aan dat torrefactie als nieuwe techniek binnen de portfolio van AgNL geen goed vergelijkingsmateriaal had. Ook zijn uitdagingen in het ontwikkelen van waardeketens (zoals voor torrefied biomass) zeer specifiek, zeker ook wanneer daarbij de lokale context moet worden meegenomen. Het vergt nader onderzoek om vast te stellen hoe representatief dit beeld is en hoe de informatiebehoefte van (potentiële) ontwikkelaars van biomassa-projecten is te kenmerken.

Optimisme

Gezien de vertraging die bijna alle projecten hebben opgelopen en in lijn met de bevindingen in de case studies, lijken de projectvoorstellen een optimistisch beeld van de werkelijkheid en de maakbaarheid van succesvolle projecten weer

te geven. Risico's worden wel genoemd, maar zeker niet benadrukt. In de praktijk blijkt dat projecten niet alleen tegen voorziene risico's aanlopen, maar tegen veel meer (en andere) problemen. Problemen die soms – zoals bij project DBM02031 in de case studies – voorzien hadden kunnen worden. Soms kost het eenvoudig meer tijd dan gepland om de benodigde stappen te zetten, zoals in project DBM01012 waar het veel meer tijd en moeite kostte om o.a. de lokale autoriteiten te overtuigen van het plan om een biogasinstallatie op mest te laten draaien. Draagvlakverwerving was onderdeel van het plan, maar dat het zo moeilijk zou zijn, had de uitvoerder naar eigen zeggen niet verwacht. Het optimisme heeft vooral zijn weerslag op de economische duurzaamheid van projecten en de impact op armoedebestrijding op de lange termijn (d.w.z. na afloop van de subsidieperiode). Wanneer de inkomsten uit een project tegenvallen of pas met vertraging gegenereerd worden, ontstaat het risico dat benodigde projectpartners daardoor het vertrouwen verliezen en de samenwerking stopzetten. In project DBM01014 bijvoorbeeld zijn lokale producenten van oliepalmfruit sterk afhankelijk van de palmoliemolen van de projectpartner omdat er geen alternatief in de regio voorhanden is. Zolang de molen nog stil ligt, moeten producenten met hogere transportkosten hun oliepalmfruit elders laten verwerken. In project DBM020455 zijn lokale producenten van eucalyptus afhankelijk van een cogeneratie-installatie op een bio-ethanol fabriek van een externe partner om hun hout binnen het kader van getekende contracten te kunnen verkopen. Tegelijkertijd kunnen deze boeren hun eucalyptus ook aan een andere partner verkopen voor de productie van telefoon- en elektriciteitspalen. In beide gevallen is succes van de projecten binnen afzienbare termijn van groot belang om verwachtingen naar producenten in te lossen.

In de jaarrapportages van AgNL wordt vermeld dat de meeste projecten uitstel hebben aangevraagd, maar dit wordt niet in verband gebracht met mogelijke onderschatting (door de uitvoerders) van de moeite die het kost om een geheel nieuwe productielijn op te zetten, zoals met name de case study van het project DBM02045 in Mozambique getuigt.

Bankable business case voor duurzaamheid

Voor een duurzame impact is het noodzakelijk dat projecten economisch zelfstandig zijn op het moment dat de subsidiestroom opdroogt⁷³. Het is niet per se nodig dat het project op dat moment al volledig kostendekkend is. Als het project nog onvoldoende inkomsten genereert, wat in veel gevallen zo is

⁷³ Voor enkele projecten die binnen de subsidieperiode zijn afgerond, zoals onderzoeksprojecten of de ontwikkeling van een certificeringsstandaard, is dit minder van toepassing. Daar interpreteren we 'voortzetting/ opschaling' zo dat de door het DBM-project gegenereerde kennis of methode wordt opgepakt in andere projecten. Voor die andere projecten is economische zelfstandigheid uiteraard wel relevant, maar deze vallen buiten de scope van het programma DBM.

(bijvoorbeeld omdat een aangelegde plantage nog geen vruchten geeft) kunnen de kosten ook tijdelijk gedekt worden met krediet. Daarvoor is het noodzakelijk om een *bankable business case* op te stellen, oftewel een overtuigend bedrijfsplan dat potentiële financiers een positief maar realistisch toekomstperspectief biedt.

In de jaarrapportage 2011⁷⁴ concludeert AgNL dat projecten die zich beperken tot een deel van een biomassaketten meer kans van slagen hebben. Dit wordt gezien als een belangrijk verschil met de projecten onder de regeling Duurzame Biomassa Import (DBI), die allemaal gericht waren om een internationale keten tot stand te brengen van productie in ontwikkelingslanden tot gebruik in Europa. De case studies bij deze evaluatie laten ook een ander beeld zien. Het is juist de focus op onderdelen van integrale productieketens (bijv. sweet sorghum voor uitsluitend bio-ethanol in DBM01004) of op een deel van de gebruiksmogelijkheden van een gewas (bijv. alleen de schillen van de kemirinoot in DBM02031 en niet ook de noot zelf) die het ontwikkelen van een *bankable business case* beperkte.⁷⁵ Bij DBM01004 komt daar nog bij dat het project was gefocust op landbouwtechnisch onderzoek en innovatie, zonder daarbij de daadwerkelijk productie en verwerking van het gewas in aanmerking te nemen.

Dat project DBM02045 niet succesvol is geweest in het oorspronkelijke doel om naar Europa te exporteren, is vooral te wijten aan het schaalniveau dat te beperkt was om voldoende en continue productie van torrefied biomassa voor de export te verzekeren. In de DBM-projecten die werkelijk energie uit biomassa produceren, wordt binnen de kaders van de subsidie niet meer geproduceerd dan pilotvolumes (bijv. DBM01002, DBM01004, DBM02011, DBM02021, DBM02053, DBM02031 en DBM02045). Een kleine schaal van productie maakt het moeilijk zo niet onmogelijk om te voldoen aan de eisen van importeurs, die alleen contracten afsluiten als ze verzekerd zijn van een gestage toestroom van biomassa. Dit risico wordt ook als een van de belangrijkste genoemd in de enquête die Brinkmann Consultancy heeft uitgevoerd onder DBM- en DBI-projecten. Voor projecten waarin de biomassa zelf geproduceerd wordt, is telkens de vraag of de natuur voldoende oogst levert. Voor projecten die met restmateriaal werken is het probleem dat er altijd concurrentie mogelijk is van andere toepassingen. Zodra de marktwaarde daarvan hoger is, zullen de reststromen opdrogen. Het DBM jaarverslag 2011 meldt ook dat projecten ervaren hebben dat smallholders hun waar aanbieden aan de koper met het beste bod, ondanks eerder gemaakte afspraken met andere kopers. Overigens is één project er wel in geslaagd om

⁷⁴ Bron: Agentschap NL (2012) *Duurzame Biomassa Mondiaal. Jaarrapportage 2011*. Bijlage Trends en voorlopige conclusies projecten, p. 1.

⁷⁵ Ook binnen Europa is de afgelopen jaren gebleken dat ondernemingen kwetsbaar zijn als niet de hele biomassaketten tegelijk werd ontwikkeld.

export te realiseren (DBM01011)⁷⁶. Het zou interessant zijn in de eindevaluatie te onderzoeken wat daar de succesfactoren zijn geweest.

4.3 Beoordeling

4.3.1 Vergelijking beoogde en behaalde resultaten

We vergelijken de tot nu toe gerapporteerde resultaten met de gewenste resultaten zoals opgenomen in het beoordelingsmemorandum van BZ en de offerte van AgNL.

Beoogd resultaat 1: De activiteiten hebben geleid tot operationalisering van duurzaamheidscriteria van Cramer dan wel de Europese Unie in de ketens voor biomassa voor energiedoelinden in ontwikkelingslanden:

- *Subdoel:* Er is een begin gemaakt met in lokale context operationaliseren en toepassen met potentie voor commerciële opschaling (tenminste: 5 landen, 4 Cramer criteria, 20 projecten, 4 verschillende gewassen en bekend is hoe de kosten zich verhouden tot fossiele brandstoffen en tot onduurzaam geproduceerde biobrandstoffen).
Oordeel: Een begin is gemaakt in voldoende landen, met voldoende criteria et cetera. Aan de commerciële opschaling wordt nog gewerkt en de resultaten daarvan zijn nog onbekend. Een oordeel over de potentie voor commerciële opschaling is het beste te geven enige tijd na beëindiging van de subsidie. Uit het programma is geen totaaloverzicht gekomen van kosten van duurzame biomassa in verhouding tot fossiele brandstoffen en onduurzaam geproduceerde biobrandstoffen, maar dat zou meegenomen kunnen worden in de nog uit te voeren sustainability assessment van alle DBM en DBI-projecten. De informatie tot nu toe wijst in de richting van verschillende antwoorden, afhankelijk van de lokale omstandigheden (het maakt bijvoorbeeld een verschil of het alternatief van duurzame biomassa wordt geïmporteerd of lokaal beschikbaar is).
- *Subdoel:* Er zijn aangepaste productiemodellen ontwikkeld op basis van de 'Cramer criteria' (tenminste: 4 gewassen, 5 landen).
Oordeel: Er is in meer dan 5 landen en met meer dan 4 gewassen gewerkt. In hoeverre daar aangepaste productiemodellen zijn ontwikkeld, is op basis van deze evaluatie niet te zeggen. Een diepgravender onderzoek op projectniveau (met vergelijking van productiemodellen voor en na de interventie) zou daarvoor nodig zijn.
- *Subdoel:* Resultaten van de projecten worden gebruikt ten behoeve van verdere bijstelling en operationalisering van de 'Cramer criteria' (resultaten

⁷⁶ Bron: <http://www.solidaridad.nl/nieuws/2012/11/08/argos-oil-koopt-eerste-bedrijf-europa-bonsucro-gecertificeerde-ethanol-europese-co>.

uit de projecten dienen als input voor de ontwikkeling NTA, criteria gericht op indirecte en macro-effecten zijn getest in demonstratieprojecten en ingebracht in relevante fora).

Oordeel: Er is aan de evaluatoren geen informatie beschikbaar gesteld die aantoont dat de resultaten van projecten zijn gebruikt voor de ontwikkeling van de NTA8080 of andere certificeringsschema's. Er is wel informatie gedeeld met gremia die bij de ontwikkeling van certificeringsschema's betrokken zijn. En er is een certificeringsmodule gericht op het voorkomen van indirecte effecten ontwikkeld en getest.

- *Subdoel:* Er zijn eerste concept audit- en certificeringssystemen ontwikkeld (in samenspraak met partners uit het Zuiden alsook uit NL en de EU).

Oordeel: Sinds de start van het programma DBM zijn verschillende audit- en certificeringssystemen ontwikkeld voor biomassa-naar-energieketens. In hoeverre die ontwikkeling in samenspraak was met de genoemde partners, is op basis van deze evaluatie niet te zeggen.

Beoogd resultaat 2: Geoperationaliseerde 'Cramer criteria' zijn breed geaccepteerd in Nederland en resultaten van de demonstratieprojecten zijn effectief ingebracht in discussies over duurzaamheidscriteria in Nederland, internationaal en in ontwikkelingslanden:

- *Subdoel :* Geoperationaliseerde 'Cramer criteria' worden door stakeholders en overheid breed gedragen.

Oordeel: Het draagvlak onder stakeholders voor de Cramer criteria of daaraan verwante certificeringsschema's is voor zover bekend niet gemeten.

- *Subdoel:* De resultaten zijn effectief ingebracht in discussies over duurzaamheidscriteria als ze geagendeerd zijn en behandeld worden in relevante fora (zoals RTRS, RSPO, Better Sugar cane Initiative en BioPEC; en zoals EU, CBD, WTO, FAO/Global Bioenergy Partnership).

Oordeel: AgNL heeft in het kader van deze evaluatie aangegeven dat informatie uit de projecten door sommige projectuitvoerders (in het bijzonder Solidaridad) is ingebracht in de relevante vrijwillige platforms voor verduurzaming. Of die inbreng ook geagendeerd en behandeld is, is niet bekend. Er is geen 'bewijsmateriaal' beschikbaar over wat er gebeurd is met de inbreng vanuit DBM-projecten. Wel is bekend dat AgNL een aantal workshops heeft georganiseerd gegeven bij of in samenwerking met een aantal van de genoemde relevante fora. We beschouwen dit als voorbeelden van 'effectief inbrengen' van resultaten.

4.3.2 Overige observaties over resultaatbereik

Realistische verwachtingen

De resultaten van DBM-projecten in economische zin moeten, voor zij worden beoordeeld, in een breder perspectief worden geplaatst. Bij een deel van de projecten die werken aan verduurzaming van ketens (met name DBM02045,

DBM02031, DBM01002, DBM01017, DBM01012, DBM02020 en DBM02037) gaat het om *greenfield* projecten of om de voorstadia van marktontwikkeling, waarbij een nieuwe productietechniek of type bedrijvigheid van de grond af moet worden opgebouwd. Zulke projecten bevinden zich in een fase waarin geëxperimenteerd wordt met verschillende soorten producten en/of productiemethoden en/of waarvoor de afnemers nog gezocht moeten worden. Welke impact mag je redelijkerwijs verwachten van dit type projecten?

Omdat de DBM-projecten zich bewegen in de 'echte' markt, spelen hier ook de klassieke problemen en dilemma's van *private sector development*. Prijsfluctuaties en de wereldwijde *credit crunch* hebben bij sommige projecten duidelijk invloed op het verloop en de kansen op opschaling. Binnen project DBM02026 bijvoorbeeld werd een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar energieopwekking uit afvalstoffen van een palmolieplantage. Het haalbaarheidsonderzoek werd met een positief oordeel afgerond, maar het is sindsdien niet tot daadwerkelijke investeringen gekomen. De initiatiefnemer wijt dit aan de economische crisis en aan koudwatervrees van investeerders ten aanzien van het land van implementatie, Sierra Leone.

Gezien het bovenstaande lijkt het ons niet realistisch om te verwachten dat alle DBM-projecten na afloop van het subsidieprogramma zullen overleven. Ze lopen na afloop van de subsidieperiode in principe dezelfde risico's als gewone startende ondernemingen, die ook lang niet allemaal succesvol zullen zijn. Dat feit op zich is nog geen reden om nooit met een onderneming te beginnen. En tegelijkertijd is de wetenschap dat projecten kunnen falen ook geen reden om helemaal geen resultaat te verlangen. In dit evaluatieonderzoek is door AgNL en BZ gesteld dat mislukte pilots ook leerzaam kunnen zijn. Dat is niet te ontkennen. Tegelijk valt op dat het programma geen indicator kent voor het minimale aantal succesvolle pilots. Er is ook geen operationalisering van het doel van 'voortzetting en opschaling', bijvoorbeeld in de vorm van een realistisch streefcijfer (*survival rate*). Dat was wel mogelijk geweest.

Spanning tussen beleidsdoelen

Als een programma verschillende doelen meekrijgt, kan dat leiden tot dilemma's. Dit wil niet zeggen dat doelen onverenigbaar zijn, maar dat er in de praktijk een trade-off zal zijn tussen de bijdrage aan het ene en het andere doel. We hebben het hier over de beleidsdoelen MDG1 en MDG7, waar de subsidieaanvragen ook op gericht waren. Tegelijkertijd zijn zulke dilemma's te zien binnen de zes thema's van het Toetsingskader voor duurzame biomassa. Een voorbeeld is te lezen in het onderzoeksrapport dat hoort bij project DBM02026, (palmolieproductie met cogeneratie in Sierra Leone). Daar melden de onderzoekers van ECN dat het vestigen van een monocultuur geen goed idee is vanuit het perspectief van biodiversiteit, maar dat het verlies aan biodiversiteit door het project (na

opscaling) moet worden afgewogen tegen de armoedebestrijding als gevolg van inkomsten uit het project.⁷⁷

Meer in het algemeen worden DBM-projecten (volgens de projectplannen) vanwege het doel van de bestrijding van extreme armoede uitgevoerd samen met kleine boeren en/of in relatief arme gebieden. Dat betekent dat de projecten ofwel kleinschalig zijn, ofwel aanzienlijke tijd moeten investeren in het sluiten van overeenkomsten met grote aantallen smallholders om tot een wat grotere schaal te komen. Werken met kleine boeren is daarom niet de meest logische route naar een zo snel en groot mogelijke reductie van CO₂-uitstoot.

Er zijn ook projecten die werken met grotere partijen (zoals DBM01012), vanuit de gedachte dat dit de meeste kans biedt op een succesvolle business case. Er is in dit project wel een relatief arbeidsintensieve productiemethode gekozen met als argument dat het project ook banen wil genereren, maar daarbij is niet specifiek gemikt op de allerarmsten. Omgekeerd bevat het projectportfolio ook een aantal projecten die meer gericht zijn op MDG 7 dan MDG 1. Een bijdrage aan armoedebestrijding is daar niet uitgesloten, maar deze projecten zijn niet bepaald banenmotoren. De bijdrage aan de lokale economie is daar hoogstens indirect, bijvoorbeeld doordat er (onderzoeks)budget wordt overgeheveld naar een ontwikkelingsland (maar niet noodzakelijkerwijs naar de armste regio daarbinnen).

4.4 Conclusie

Het antwoord op de vraag of de resultaten overeenkomen met de beoogde resultaten is nog niet te geven. Dat komt niet alleen doordat veel subsidieprojecten en opdrachten nog niet zijn afgerond en het projectresultaat (output) nog niet kan worden vastgesteld. De opzet van het programma maakt het ook na afronding van de projecten moeilijk om te beoordelen of de gegenereerde projecten ook de gewenste effecten (outcome/impact) hebben opgeleverd. Het beschikbare evaluatiemateriaal is daarvoor niet toereikend. Ook de duurzaamheidsprestaties op projectniveau zullen beperkt in beeld gebracht kunnen worden. De laatste fase van de Sustainability Assessment (een opdracht onder het ondersteunend programma) zal hier mogelijk interessante informatie over opleveren, maar is ook beperkt doordat gewerkt moet worden met materiaal dat door projectuitvoerders zelf wordt aangeleverd. Die informatie

⁷⁷ “Establishing a monoculture is not a good idea in the context of biodiversity in the area. However, in its current state the area is not known for its high biodiversity values. HVC areas are not established and natural parks are more to the inland of the country. The loss of biodiversity might thus be considered less important as compared with the potential of poverty alleviation enabled by the palm oil profits.”
Bron: Energy research Centre of the Netherlands (2011) Sustainability evaluation of the Lokomasama palm oil project in Sierra Leone (Final Report).

bevat tekortkomingen omdat er aan het begin van het programma geen eisen zijn gesteld aan de wijze waarop en de mate waarin duurzaamheid wordt gemeten. Daarnaast bestaat het risico op 'sociaal wenselijk antwoorden'. Het is nog niet zichtbaar in hoeverre de Add-ons Sustainability (waarmee een deel van de projectuitvoerders wordt geholpen om aspecten van duurzaamheid in beeld te brengen) de tekortkomingen zullen oplossen. En alhoewel van de subsidieprojecten gezegd kan worden dat zij op papier goed aansluiten bij de regeling – en in die zin de gewenste 'goede voorstellen' zijn – is uit deze evaluatie, met name de case studies, gebleken dat er verschillen zijn tussen de papieren versie van projecten en de praktijk. Dat maakt het des te belangrijker om de werkelijke impact op projectniveau vast te stellen na afronding van de subsidieperiode. Alleen dan kan met enige zekerheid worden vastgesteld of de uitvoerders erin zijn geslaagd te overleven in de markt voor duurzame biomassa en of zij blijvende positieve of negatieve gevolgen hebben gehad.

5 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen uit de Terms of Reference (integraal opgenomen in de bijlagen). Het is belangrijk hier nogmaals op te merken dat het ambitieniveau van dit onderzoek gaandeweg is bijgesteld, omdat het overgrote deel van de projecten nog niet was afgerond op het moment van evaluatie en (gevalideerde) informatie over resultaten van de projecten op het niveau van output zeer beperkt beschikbaar was.

5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

5.1.1 Doelbereik programma Duurzame Biomassa Mondiaal

De eerste vraag van dit onderzoek is “In hoeverre zijn de doelstellingen van het programma Duurzame Biomassa Mondiaal bereikt?”. In deze evaluatie hebben we getracht die vraag te beantwoorden op de niveaus van input, throughput (de inspanningen van AgNL) en beoogde output (de met die inspanningen gegenereerde projecten en opdrachten). Voor een evaluatie op outcome- of impactniveau is de benodigde informatie (nog) niet beschikbaar. Dat geldt ook voor de gerealiseerde output (de resultaten van de projecten). Dat komt deels doordat projecten nog niet zijn afgerond maar ook omdat binnen het programma geen harde eisen zijn gesteld ten aanzien van het meetbaar maken van resultaten. Daardoor bevat het monitoringbestand van AgNL nu maar weinig concrete informatie over de vooruitgang op sommige programma-indicatoren. Het is niet duidelijk in hoeverre deze situatie nog gaat veranderen naar aanleiding van activiteiten dit jaar, zoals de afronding van de Add-ons Sustainability, de Add-ons ter ondersteuning van het ontwikkelen van een business case en van de Sustainability Assessment.

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag stellen we vast dat op de niveaus throughput de doelen deels zijn bereikt. Dat wil zeggen dat er projecten zijn gestart die werken aan verduurzaming van ketens, aan certificering en (in mindere mate) aan voorkomen van ongewenste indirecte effecten en informatie uit te projecten verder verspreiden is.

De gewenste resultaten zijn voornamelijk op outputniveau geformuleerd. Wanneer we kijken naar de relatie tussen deze resultaten en de uiteindelijke gewenste impact (de beleidsdoelen die uit de beleidsreconstructie naar voren

kwamen), dan past een relativerende opmerking. Een gewenst en behaald resultaat is bijvoorbeeld dat in tenminste vijf landen en met minstens vier gewassen aan het werk gegaan is. Dat zegt nog weinig over of er met die projecten daadwerkelijk stappen zijn gezet richting het hogere doel 'Ketens voor biomassa voor energiedoeleinden zijn verduurzaamd, met aandacht voor milieu, mens en economie in ontwikkelingslanden' (een van de doelen op outcome-niveau) en de uiteindelijk gewenste impact van een duurzamer leefmilieu et cetera. Voor een dergelijk oordeel moeten we verder gaan dan het tellen van aantallen projecten en de impact op projectniveau meten.

In deze evaluatie hebben we vastgesteld dat de projectplannen op papier aansloten bij het programma. Die aansluiting is te zien als een voorwaarde voor het realiseren van de gewenste outcome en impact. Tegelijkertijd hebben we in deze evaluatie ook gezien dat de praktijk weerbarstig is en dat projecten kunnen veranderen van opzet. Dat geldt ook voor de externe omstandigheden (aannames) die in de plannen zijn gemaakt. De werkelijke uitkomsten van projecten op de hogere doelniveaus blijven daarom in het duister, tenzij daar na afloop onderzoek naar wordt gedaan. Dat was geen onderdeel van deze evaluatie en binnen het programma zelf gebeurt het alleen op onderdelen (van subsidieprojecten).

De mate waarin het programma DBM werkelijk heeft bijgedragen aan verduurzaming van biomassaketens is verder afhankelijk van de goede intenties van de projectuitvoerders, omdat hen noch vanuit het Fonds noch vanuit het ondersteunend programma strenge eisen zijn opgelegd. Dat mag een bewuste keuze zijn geweest, mogelijk vanuit de gedachte dat in pilotprojecten ruimte moet zijn om bijvoorbeeld niet op alle duurzaamheidsaspecten tegelijk te focussen en stapsgewijs ervaring op te doen, of een gevolg zijn van het feit dat de er aan de start van het programma nog geen algemeen geaccepteerde set duurzaamheidscriteria bestond. Het maakt de uitkomst wel onzeker.

Het bereik van de hogere doelen is ook afhankelijk van de mate waarin de gesubsidieerde projecten na beëindiging van de subsidie worden voortgezet of opgeschaald. Als dat niet lukt, betekent dat een risico voor onder meer de impact op de lokale economie, aangezien het stopzetten van projecten mogelijk gepaard gaat met ontslag van hiervoor ingehuurde mensen of het afbreken van overeenkomsten met toeleveranciers (voor de projecten waar dat van toepassing is).

5.1.2 Relevantie activiteiten voor doelbereik programma DBM

Subsidieprojecten

Gezien de aansluiting van subsidieprojecten op beleidsregels en de inpassing van de beleidsregels in de interventielogica van het programma, zijn de

subsidieprojecten relevant voor het doelbereik. Daar zijn drie opmerkingen bij te maken.

Certificering lijkt voor biomassaproducten die gericht zijn op de lokale markt van ontwikkelingslanden minder interessant dan voor producenten voor de export. Binnen dit programma zijn twee projecten tot certificering gekomen, waarvan er één exporteert, en er is één testaudit gedaan. En in het ondersteunend programma is een onderzoek gedaan naar de certificering van smallholders. Wellicht is certificering niet voor alle producenten wenselijk, als niet zeker is dat er op de beoogde (binnenlandse of buitenlandse markt) een hogere prijs betaald wordt voor aantoonbaar duurzame biomassa. Certificering gaat immers wel met kosten gepaard. De vraag is of er ook andere manieren zijn om verduurzaming van productie in (vooral de armere) ontwikkelingslanden te stimuleren.

Het doel om indirecte effecten te monitoren is gaandeweg veranderd in het voorkómen van negatieve indirecte effecten. Dit lijkt een zinnige verschuiving van focus, vooral omdat negatieve indirecte effecten vaak pas meetbaar zijn als het kwaad is geschied en omdat indirecte effecten niet eenvoudig op het projectniveau gemonitord kunnen worden. Alhoewel er via de tenderprocedures weinig projecten zijn gestart die gericht waren op indirecte effecten, is er wel een concrete certificeringsmodule ontwikkeld, gericht op het voorkomen van negatieve indirecte effecten.

Een dilemma van het ter beschikking stellen van subsidiegelden op zich, ongeacht het type aanvraagprocedure, is dat het beschikbaar gestelde bedrag een vraag creëert die er anders mogelijk niet was geweest. Enerzijds is dit effect wenselijk, bijvoorbeeld als organisaties die dat anders niet van plan waren geweest met een subsidie hun activiteiten verduurzamen (de subsidie internaliseert de externe effecten). Het nadeel is dat het subsidiebedrag de risico's ten dele verschuift. Dit kan leiden tot een zeker opportunisme dat in een van de case studies (DBM01004) ook daadwerkelijk is waargenomen.

Ondersteunend programma

Het ondersteunend programma heeft bijgedragen aan het doelbereik doordat er middels opdrachten nieuwe kennis is gegenereerd en doordat kennis is verspreid. De effectiviteit van de kennisverspreiding is echter onbekend, omdat daar geen onderzoek naar is gedaan. Zulk onderzoek is wel aan te bevelen, omdat het zonde zou zijn als de in het programma geleerde lessen verloren gaan door een mogelijk suboptimale communicatie.

Tenderprocedure

Voor de besteding van het grootste deel van de programmamiddelen is gekozen voor een tenderprocedure, vanuit de gedachte dat zo de meeste partijen bij het

programma betrokken kunnen worden. Mogelijk speelde daarbij ook mee dat een dergelijke procedure projecten oplevert die goed aansluiten op de behoefte van de beoogde doelgroepen of lokale omstandigheden in het land van uitvoering. Uit de case studies blijkt echter dat sommige projecten zijn ontstaan op de tekentafels van adviesbureaus, eerder dan in de dorpsvergaderingen in ontwikkelingslanden. Dit hoeft niet per se slecht te zijn, maar in een paar van de bestudeerde projecten heeft gebrek aan lokaal *ownership* de resultaten waarschijnlijk wel in negatieve zin beïnvloed.

Daar staat tegenover dat de tenderprocedures tot nieuwe samenwerkingsverbanden hebben geleid tussen organisaties die vooral verstand hebben van ontwikkelingssamenwerking en organisaties die vooral thuis zijn in duurzaamheid. Alle aanvragen zijn gedaan door zulke consortia van partijen. Daarbinnen is in de implementatiefase ongetwijfeld veel kennis uitgewisseld, die beide werelden dichter bij elkaar kunnen brengen. Het is moeilijk voor te stellen hoe dit type samenwerkingsverbanden tot stand gebracht had kunnen worden als de programmamiddelen alleen in de vorm van opdrachten waren besteed.

Een open vraag is nog of een tendersysteem het meest geschikte instrument is voor een programma dat kennisgeneratie en –verspreiding als rode draad heeft. De praktijk wijst uit dat de gegenereerde projecten zodanig van elkaar verschillen dat het moeilijk is er generaliseerbare lessen uit te trekken. Een meer programmatische aanpak was ook denkbaar geweest, waarmee mogelijk meer gestuurd kan worden op welke terreinen iets geleerd wordt. Feit is dat de resultaten van de subsidieprojecten tot nu toe moeilijk grijpbaar zijn. Dat kan te maken hebben met het open karakter van een tenderprocedure, waarbij moeilijk gestuurd kan worden op de inhoud van projecten. Hier speelt echter ook de brede opzet van het programma een rol, waardoor het mogelijk was dat binnen de twee tenders het budget versnipperd is geraakt over meerdere subdoelen.

Inhoudelijke vormgeving

De keuzes om geen eisen te stellen op het gebied van duurzaamheid, behalve een kwalitatieve beschrijving van de relatie tot de zes duurzaamheidsthema's van Cramer, en om bijvoorbeeld niet om een nulmeting te vragen, leiden tot onzekerheid over de impact van projecten en daarmee van het programma als geheel.

Uitvoering door AgNL

Het heeft toegevoegde waarde gehad dat de uitvoering van het programma DBM bij AgNL is belegd. Dat maakte het mogelijk om de ondersteuning van DBM te integreren met DBI en later DOF. Er zijn zoveel overeenkomsten tussen de projecten van die drie programma's, zowel wat betreft de opzet als de geleerde lessen, dat er anders zeker dubbel werk was geweest. Het samenvallen met secretariaat commissie Corbey heeft de uitwisseling van kennis bevoordeeld.

In de agendering van onderwerpen voor het ondersteunend programma is de expertise van AgNL ook van dienst geweest, alhoewel daar meer gebruik gemaakt had kunnen worden van de klankbordfunctie van deskundigen. Van een uitvoerende partij als AgNL kan moeilijk verwacht worden dat zij op alle inhoudelijk relevante thema's de laatste stand van zaken kent en derhalve zelfstandig alle afwegingen kan maken om tot optimale invulling van het ondersteunend programma te komen. Voor wat betreft ecologische aspecten van duurzaamheid heeft de technische adviescommissie de rol gespeeld van klankbord, maar is pas ingesteld toen het programma al twee jaar bezig was. Op het thema armoedebestrijding / private sector development was meer input van BZ wenselijk geweest.

Dat de monitoring niet risicogestuurd is, is een kwetsbaar aspect van de uitvoering. De verdeling van aandacht over projecten werd grotendeels overgelaten aan de beoordeling van individuele projectadviseurs.

5.1.3 Relevantie programma voor Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal

Het programma DBM ligt in lijn van het doel van het Plan van Aanpak Biomassa Mondiaal (het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van de verduurzaming van biomassaproductie voor energiedoelinden, zoveel mogelijk internationaal verankerd, op basis van een level playing field en met het benutten van kansen voor ontwikkelingslanden). Hierboven is uitgelegd in hoeverre verduurzaming van de biomassaproductie gestimuleerd is. Het Plan van Aanpak beoogde met die productie ook dat gecertificeerde biomassa voor energiedoelinden op de Nederlandse markt terecht zou komen. Aan die doelstelling heeft het programma DBM nog niet veel bijgedragen. Daar staat tegenover dat in het Plan van Aanpak ook intrinsieke waarde wordt toegekend aan duurzame(re) productie van biomassa, dus ook als die niet naar Nederland geëxporteerd zou worden. Bovendien vallen er naast DBM nog andere activiteiten onder het Plan van Aanpak, die kunnen bijdragen aan de verduurzaming van biomassa voor de Nederlandse markt (met name DBI).

5.1.4 Opschaling, navolging en behoefte aan verdere ondersteuning

De subsidieprojecten zijn in meerderheid nog niet zover ontwikkeld dat voortzetting en opschaling nu al te zien zijn. Als die uitblijven, zal dat eventuele navolging niet bevorderen, aangezien nieuwe initiatiefnemers mogelijk eerst positieve resultaten willen zien. De meest benodigde ondersteuning ligt op dit moment op het ontwikkelen van een *bankable business case*, zodat projecten na afloop van de subsidieperiode in hun financiële behoefte kunnen voorzien. Vanuit het ondersteunend programma wordt daar dit jaar nog aan gewerkt. Eind dit jaar zal zichtbaar worden in hoeverre de projecten vruchten afwerpen en of aanvullende actie (vanuit BZ) gewenst is.

De vooruitzichten voor de DBM-projecten op de wat langere termijn zijn onzeker. Met fossiele energie kan biomassa nu niet concurreren, maar dat betekent niet dat er geen markt is. Nu Duitsland zijn kerncentrales heeft afgezworen, zal de vraag naar (liefst duurzaam opgewekte) energie groeien. Dat type energie is echter ook duurzaam en mogelijk goedkoper te genereren met zon of wind. De targets voor de transportsector in de EU en de afspraken over bijstook in Nederland maken echter dat er voorlopig wel een markt is voor biobrandstoffen (zie ook paragraaf 1.2). Op dit moment bestaat circa 5% van Europese transportbrandstoffen uit biobrandstoffen en dat 30% daarvan is gemaakt uit grondstoffen van buiten de EU. Van die 30% komt nu maar een klein deel uit de landen waar de DBM-projecten gesitueerd zijn⁷⁸. Brazilië en Indonesië leveren daarvan met afstand de grootste volumes, van traditionele gewassen zoals soja en palmolie. De mogelijkheden voor 'nieuwe' producentenlanden om hun aandeel in de exportmarkt te doen groeien, hangen ook af van de toekomst van het beleid: er wordt binnen de EU gediscussieerd over het instellen van een plafond voor de bijdrage van traditionele biomassagewassen aan de het target voor transportbrandstoffen.

Bovenstaande ontwikkelingen zijn niet relevant voor de DBM-projecten die niet op de export gericht zijn – het merendeel. Daar zijn de kansen voor voortzetting en opschaling afhankelijk van lokale omstandigheden. Gezien het grote aantal verschillende projectlocaties is het niet mogelijk daar op deze plek een complete analyse van te geven.

5.1.5 Belangrijkste actuele thema's en ontbrekende kennis

Volgens de geraadpleegde experts, waaronder leden van de Technische Adviescommissie voor het ondersteunend programma, dekken de subsidieprojecten en het ondersteunend programma samen het overgrote deel van de soorten biomassagewassen en productiemethoden, ook al zijn gewassen als soja, mais, tarwe, zonnebloem in de DBM-portfolio niet vertegenwoordigd. Dit kan er mee te maken hebben dat het voor respondenten niet altijd duidelijk leek te zijn welke projecten onder DBM vallen en welke onder DBI. Ook de bulk van de actuele onderwerpen is opgepakt. De belangrijkste actuele issues behandelen we in paragraaf 5.1.7. Overigens heeft EZ de verantwoordelijkheid om te beoordelen of er na afloop van de programma's DBI en DBM nog kennis ontbreekt, neergelegd bij het TKI BBE, onderdeel van het topsectorenbeleid.

5.1.6 Aansluiting DBM bij nationale strategieën en programma's

Het Nederlandse beleid is in deze economisch minder gunstige tijd sterker dan voorheen gericht op de goedkoopste route om de targets voor duurzame energie te behalen. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden om van overheidswege

⁷⁸ Bron: European Commission. (2013). *Renewable energy progress* (Final Report).

verduurzaming in ontwikkelingslanden te stimuleren sterk gekrompen. Een regeling als DBM zou met name om die laatste reden vandaag de dag minder snel worden opgezet. Tegelijkertijd is er nog altijd geen integrale oplossing voor het probleem van klimaatverandering, dat ook volgens dit kabinet aangepakt moet worden. En ook het doel van armoedebestrijding is niet geschrapt, alhoewel het nu eerder wordt benaderd vanuit het perspectief van voedselzekerheid of *private sector development*. Het programma sluit daar nog altijd bij aan.

5.1.7 Aansluiting bij actueel debat in Nederland

De duurzaamheid van biomassa voor energie is onverminderd actueel. Het is met enige regelmaat onderwerp van gesprek in de Tweede Kamer. Reststromen en aquatische biomassa zijn onderwerpen van een levendige discussie. Bijmengen van restmateriaal telt nu dubbel mee voor de EU-targets (*double counting*), wat leidt tot een grote vraag naar afvalmateriaal met bijbehorende geruchten van vervalsing van dien. Echte afvalproducten, zoals houtsnippers van een zagerij, zijn immers moeilijk te onderscheiden van speciaal voor biomassa versnipperde bomen. Hoopvol wordt er geschreven over algen, die efficiënt te kweken zijn in gesloten systemen, op plaatsen die ongeschikt zijn voor landbouw. De productiekosten zijn echter nog vele malen hoger dan de inkomsten uit olie en bijproducten.⁷⁹ En aangezien er nog weinig praktijkervaring is opgedaan met de grootschalige kweek, zijn er mogelijk ook neveneffecten waar nu nog niet aan gedacht is.

Een andere actuele discussie is die van *carbon debt* oftewel de beginschuld in termen van CO₂-vermindering die bijvoorbeeld ontstaat als een bos gekapt wordt ten behoeve van de productie van biobrandstof. Er is onenigheid over hoeveel jaar het mag kosten voordat die schuld is 'terugbetaald' en of dit soort methoden werkelijk een verduurzaming is. En er worden nieuwe concepten bedacht, zoals de *time value of carbon*⁸⁰.

Tegelijkertijd is de *food vs. fuel* discussie weer losgebarsten, die al woedt sinds het begin van biomassatoepassing voor energie. Aan de ene kant staan partijen die niet geloven dat bio-energieproductie kan bestaan zonder effecten op de voedselketen, onder verwijzing naar stijgende voedselprijzen, en aan de andere kant o.a. de FAO die meent dat er productiemethoden zijn die tegelijkertijd bio-energie leveren en de voedselproductie verhogen. De uitkomst van het debat is vooralsnog onbeslist. Hetzelfde geldt voor de vraag of de rapportageplicht over

⁷⁹ Bron: Wolkers, H. e.a. (2011) *Microalgen: het groene goud van de toekomst? Grootschalige duurzame kweek van microalgen voor de productie van bulkgrondstoffen*. Wageningen, Wageningen UR Food & Biobased Research.

⁸⁰ Meer info: <http://www.wri.org/publication/biofuels-and-time-value-of-carbon>.

sociale aspecten van duurzaamheid omgezet moet worden in criteria onder de Renewable Energy Directive van de EU⁸¹.

De subsidieprojecten en andere activiteiten onder het programma DBM sluiten in zekere zin aan bij de actuele discussie, alhoewel onvermijdelijk is dat een deel van de subsidieprojecten enig moment uit de tijd raakt. De wendbaarheid van zulke projecten is beperkt. Nieuwe thema's en vragen konden eenvoudiger worden opgepakt middels het ondersteunend programma en dat is ook gebeurd.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa. (2013). *Sociale verantwoordelijkheid: Advies over uitbreiding van de Europese duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen* (Final Report).

6 Conclusies en aanbevelingen

Bij de start van deze evaluatie, in december 2012, was 70% van de projecten nog in uitvoering en minder dan 10% van de projecten inhoudelijk en financieel afgerond. Van de programmamiddelen resteerde nog 33%. Alleen al om die reden was de informatie over de resultaten van de projecten (op het niveau van output) niet volledig en voor het overgrote deel ook niet gevalideerd. De effecten op het niveau van outcome en impact zijn bovendien pas waarneembaar na afloop van het project. Om deze redenen heeft de evaluatie zich vooral gericht op plausibiliteit van het programma DBM (is het aannemelijk dat de projecten op papier leiden tot de beoogde doelstellingen) en op de beschrijving, analyse en beoordeling van de ingezette middelen en het uitvoeringsproces. De evaluatie beslaat daarmee slechts een deel van de resultaatketen.

Een volwaardige impactevaluatie is pas uitvoerbaar nadat de projecten zijn afgerond én nadat hierover betrouwbare informatie over de gerealiseerde resultaten beschikbaar is (of door de evaluatoren verzameld kan worden). Daarbij is het van belang dat informatie niet uitsluitend afkomstig is van subsidie ontvangende bedrijven en uitvoerders van de regelingen. In dit verband kan worden verwezen naar de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in het rapport *Innovatiebeleid*: “Oordelen in evaluaties die alleen of vooral zijn ontleend aan belanghebbende partijen, volstaan niet voor een evenwichtige oordeelsvorming. Hiervoor is het belangrijk om in de evaluatie bijvoorbeeld ook bedrijven te betrekken die geen subsidie hebben ontvangen, geen subsidie hebben aangevraagd of liever een andere regeling zouden hebben gezien. Naast bedrijven is het ook van belang om oordelen mee te nemen van andere betrokkenen en deskundigen zoals onderzoekers, economen en afnemers”.⁸² Op zichzelf kan ook een evaluatie gedurende de uitvoering van het programma waardevolle informatie opleveren. Maar dat heeft vooral zin als het nog mogelijk is om het programma bij te buigen naar aanleiding van geconstateerde knelpunten.⁸³ Daarvan is in dit stadium van het DBM programma geen sprake meer.

⁸² Bron: Algemene Rekenkamer, *Rapport Innovatiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 009, nr. 2 50.

⁸³ Zie voor meer over zogenoemde RIFI- evaluaties: Kautto, P en J. Similä, *Recently introduced policy instrument and intervention theories*, *Evaluation*, 2005 (1):55-68.

Met het voorbehoud dat in dit stadium slechts een gedeeltelijk en voorlopig antwoord kan worden gegeven op de hoofdvragen van deze evaluatie kan worden geconcludeerd dat AgNL er namens BZ in geslaagd is om meer dan het beoogde aantal projecten voort te brengen op een breed terrein (gespreid over landen, gewassoorten, type projecten). Daarnaast zijn onder het ondersteunend programma tal van projecten uitgevoerd ter ondersteuning van subsidieprojecten en regionale opschaling en ter verbreding, verdieping en verspreiding van kennis over duurzame biomassa. De inzet van AgNL heeft bijgedragen aan de resultaten tot nu toe, met name de communicatie en voorlichting gericht op verhoging van het aantal projectvoorstellen, de aanpassing van de selectiecriteria bij de overgang van tender 1 naar tender 2 en de vormgeving van het ondersteunend programma. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat het monitoring- en evaluatieplan lacunes bevat. Op een aantal resultaatindicatoren is ten tijde van deze evaluatie geen informatie aangetroffen en er zijn nauwelijks gegevens over de uitgangssituatie (baseline)⁸⁴. Informatie wordt in het algemeen niet gevalideerd, tenzij de projectuitvoerder daar zelf in voorziet. Beide feiten maken dat het ook op een later tijdstip moeilijk wordt om een betrouwbaar beeld te vormen over de outcome en impact van het programma.

Als een rode draad door het programma DBM loopt de wens om te leren van ervaringen, met de toepassing van de Cramer criteria in de praktijk. Op basis van de zelfrapportages van de 26 subsidieprojecten stellen we vast dat de meeste lessen die zijn geleerd, betrekking hebben op de thema's welvaart (thema 4) en welzijn (thema 5). Het merendeel van de projectuitvoerders heeft echter nog geen lessen geformuleerd. Daarnaast heeft AgNL op projectniveau lessen geformuleerd. Die luiden bijvoorbeeld dat certificering van een biomassaketen in een bepaald ontwikkelingsland mogelijk is, of dat een business case voor een bepaalde biomassaketen voor de exportmarkt niet haalbaar is, maar voor de lokale markt wel. Deze lessen zijn echter nog niet te generaliseren. Dat komt doordat projecten erg van elkaar verschillen. Er zijn maar weinig projecten die met hetzelfde gewas in hetzelfde land werken, bijvoorbeeld. Onder het ondersteunend programma zijn verschillende opdrachten uitgevoerd waaruit lessen te trekken zijn, maar die zijn nog niet geïntegreerd met de lessen van de rest van het programma. Zo zijn er nog geen conclusies getrokken over het toepasbaarheid van het toetsingskader van Cramer in ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld. Een uitgebreidere analyse is nodig om de subsidieprojecten te

⁸⁴ Informatie ontbreekt over: de kosten van duurzame biomassa in verhouding tot fossiele brandstoffen en onduurzaam geproduceerde biobrandstoffen, de mate waarin productiemodellen daadwerkelijk zijn aangepast op basis van de 'Cramer criteria', de mate waarin de resultaten van projecten zijn gebruikt voor de ontwikkeling van de NTA8080 of andere certificeringsschema's, (de ontwikkeling van) het draagvlak onder stakeholders voor de Cramer criteria of daaraan verwante certificeringsschema's, de mate waarin de beoogde doelgroepen lering trekken uit de ervaringen van het programma DBM.

kunnen classificeren en zo beter vergelijkbaar te maken. Dat kan helpen om de vertaalslag te maken van de lessen van DBM-projecten naar andere initiatieven en om de lessen te integreren met de uitkomsten van (onderzoeks)activiteiten onder het ondersteunend programma. Mogelijk komen zo ook projectoverstijgende succes- en faalfactoren aan het licht.

Gezien het belang van de 'leerfunctie' bevelen we AgNL aan om de laatste maanden van de uitvoering te concentreren op het expliciet maken van de mogelijk talrijke *impliciete* lessen die projectuitvoerders hebben geleerd. Het is van belang dat uitvoerders hierbij worden uitgedaagd om ook minder succesvolle aspecten van hun project zichtbaar te maken. Het verdient daarom aanbeveling om te kiezen voor een uitwisseling in een laagdrempelige (face-to-face) setting, na afronding van de formaliteiten omtrent de subsidiebeschikking. Vervolgens is het van belang dat AgNL onderzoekt in hoeverre deze lessen te generaliseren zijn naar andere locaties, gewassen, productiemodellen et cetera. Hierover kan verslag gelegd worden in de gezamenlijke eindrapportage van de programma's DBM en DBI. Ook een deel van de in deze evaluatie ontbrekende informatie over resultaatindicatoren zou nog kunnen worden verzameld en gepresenteerd in de eindrapportage (bijvoorbeeld over de kosten van duurzame biomassa in verhouding tot fossiele brandstoffen en onduurzaam geproduceerde biobrandstoffen, met onderscheid naar type biomassa en locatie).

De beleidsreconstructie in deze evaluatie laat zien dat er in de aanloop van het programma een verschuiving van focus heeft plaatsgevonden, waardoor de activiteiten onder het programma uiteindelijk aan een veelvoud van doelen moeten bijdragen. Er is geen centraal document aangetroffen waarin de doelen expliciet geprioriteerd worden en waarin wijzigingen of inconsistenties in de doelformulering worden opgemerkt en toegelicht. De verbreding geeft een risico op versnippering van activiteiten, wat er in extremo toe kan leiden dat de resultaten van het programma ongrijpbaar worden. De constatering dat het monitoring- en evaluatieplan onvoldoende gegevens oplevert om uitspraken te doen over outcome en impact van het programma kan hiermee in verband worden gebracht.

Het programma DBM vormt een schakel in het Nederlandse beleid gericht op verduurzaming en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. De afspraken tussen AgNL en BZ over de uitvoering van het programma in het Convenant zijn echter niet gericht op de wijze waarop het programma respectievelijk de inzet van AgNL zou moeten bijdragen aan de hogere beleidsdoelstellingen. Dit is een verantwoordelijkheid van het ministerie van BZ, dat ervoor moet zorgen dat alle elementen van het programma (beleidsregels, uitvoering door AgNL, monitoring- en evaluatieplan etc.) aansluiten bij de resultaatketen (koppeling input en activiteiten aan operationele doelstellingen en beleidsdoelstellingen). Het verdient aanbeveling dat het ministerie van BZ bij een volgende gelegenheid aangeeft hoe een subsidieprogramma past in de bredere beleidscontext en hoe

de bijdrage van het subsidieprogramma aan de beleidsdoelstellingen (objectief en betrouwbaar) kan worden vastgesteld.

De bevinding dat de kwaliteit van de monitoring tussen projecten kan verschillen, leidt tot de aanbeveling aan AgNL om hier bij een volgende gelegenheid een strakkere regie op te houden. De verantwoordelijkheid voor de monitoring ligt nu teveel bij de individuele projectadviseurs. Tevens bevelen we aan in de monitorsystematiek elementen in te bouwen van risicobenadering (bijvoorbeeld een *early warning system*), zodat de noodzaak van intensievere monitoring of ondersteuning aan het begin of in een vroeg stadium van projecten duidelijk wordt. Het beheer of de begeleiding kan daar dan op worden aangepast.

De laatste aanbeveling is ontstaan naar aanleiding van de opmerking in het Beoordelingsmemorandum van BZ dat de Projectencommissie een “garantie wil dat de productie van biobrandstoffen duurzaam plaatsvindt”. Deze is ingevuld door enerzijds te vereisen dat duurzaamheid is verankerd in de projectvoorstellen en door anderzijds subsidieaanvragers te vragen een kwalitatieve beschrijving te geven van de relatie van hun project tot de zes thema’s van het Toetsingskader voor duurzame biomassa. Gezien het partiële beeld dat we in deze evaluatie hebben gekregen van de duurzaamheid van projecten, zijn we van mening dat deze invulling sterker had gekund. Hieronder doen wij daarvoor een voorzet. Uitgangspunten zijn de volgende specifieke kenmerken van het programma DBM: een gemiddelde bijdrage per project van € 466.000 bij een totaalbudget van rond € 800.000, de locatie van uitvoering (ontwikkelingslanden), de stand van kennis en de beschikbare tools in 2008.

Volgens ons had BZ/ AgNL in de genoemde omstandigheden redelijkerwijs het volgende van subsidieaanvragers/uitvoerders kunnen vragen:

- a. een kwalitatieve systeemanalyse *over de levenscyclus*, d.w.z. een beschrijving van het systeem wat je gaat opzetten/veranderen, de mogelijke gewenste en ongewenste, directe en indirecte effecten van je interventie en de maatregelen die je gaat treffen om de uitkomsten te optimaliseren,
- b. een kwalitatieve, *integrale* beschouwing van de impact van het project op alle 6 Cramer thema’s (ook als het project focust op een specifiek thema),
- c. een *kwantitatieve inschatting* van de broeikasgasbalans (of tenminste de netto CO₂-reductie) op basis van default waarden (met uitzondering van die projecten waarin niet direct met productieketens gewerkt wordt).⁸⁵

⁸⁵ Vandaag de dag zou dit rijtje uitgebreid moeten worden met, afhankelijk van het type project, de meest relevante beschikbare tools. We denken dan bijvoorbeeld aan de High Conservation Value Analysis voor projecten waarbij land in gebruik genomen wordt.

- d. een *meting c.q.* zoveel mogelijk gekwantificeerde *inschatting van de uitgangspositie* (baseline).

Tijdens uitvoering:

- e. in geval van substantiële wijzigingen aan het plan opnieuw doordenken/rekenen van de gevolgen op a, b en c.

Na afloop:

- f. evaluatie van de werkelijke effecten (conform a, b en c) en vergelijking met de inschatting vooraf.

Bovenstaande stappen kunnen worden uitgevoerd door de projectuitvoerder zelf, mits bij de beoordeling door de subsidiegever voldoende rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van sociaal wenselijk antwoorden. Dat vraagt om inhoudelijke expertise bij de beoordelaars, in combinatie met de mogelijkheid om uitspraken lokaal te checken indien nodig. Een ander aspect dat moet worden overwogen is de vraag welke projectuitvoerders in aanmerking moeten komen voor subsidie en of die uitvoerders wel zijn toegerust om bovenstaande vragen te beantwoorden. Dit gezien het feit dat uitvoerders van DBM- en DBI-projecten in een enquête hebben aangegeven dat zij moeite hebben met het meetbaar maken van (aspecten van) duurzaamheid.⁸⁶

Meer zekerheid wordt verkregen door op enig moment een 'quick-scan peer review' van twee à drie dagen te laten uitvoeren, waarbij een onafhankelijke en gekwalificeerde consultant de analyses van de projectuitvoerder op locatie tegen het licht houdt. Een quick-scan peer review geeft uiteraard nog geen volledige zekerheid over de duurzaamheidsprestaties van projecten, maar gezien de gemiddeld projectomvang van € 800.000 is zo'n instrument budgettair gezien een redelijk alternatief voor enerzijds alleen een check 'op papier' en anderzijds een volledige audit. Als de extra kosten van zo'n review (geschat op € 10.000 - € 15.000) te hoog zijn om op alle projecten toe te passen, zou dit instrument voorbehouden kunnen worden voor projecten (of voorstellen) waarbij de onderbouwing veel vragen oproept, of waarbij twijfel is over de juiste inschatting van negatieve effecten met een potentieel grote impact. Een dergelijke risicobenadering (risico = kans × effect) kan ook van nut zijn om bij de evaluatie van projecten te bepalen of externe evaluatie nodig is.

⁸⁶ Bron: Brinkmann Consultancy. (2012). *Assessing sustainability aspects of biomass: Experiences in the DBM and DBI project portfolio – interim report* (Final Report).

Bijlage A: Overzicht gesubsidieerde projecten en interventielogica's

Zie bestand 'Bijlage A_Overzicht gesubsidieerde projecten_09-07-2013'.

Bijlage B: Case study rapport

Zie bestand 'Bijlage B_Case Study Report Mozambique and Indonesia_09-07-2013'.

Bijlage C: Lijst met respondenten

Stakeholders/ deskundigen:

	naam	organisatie	functie / afdeling
1	Ella Lammers	Agentschap NL	Coördinator DBI en ondersteunend programma
2	Sietske Boschma	Agentschap NL	Coördinator DBM
3a	Koen Peters	Min BZ	DME
3b	Fons Gribling	Min BZ	Ecosystems Theme Expert
3c	Rick Meijs	Min BZ	DME
4	Ralph Brieskorn	Min I&M	Medeverantwoordelijk voor het OP vanuit I&M
5	Wouter Schaaf	Min EZ	Verantwoordelijk voor DBI vanuit EZ
6	Arjen Brinkmann	Brinkmann Consultancy	

7	Roeland Bosch	Min EZ / Biobased Economy	Chief Economist
8	Maartje op de Coul	voorm. Agentschap NL	Coördinator DBM
9	Jolijn Engelbertink & Willem Cornelissen	Min BZ	IOB, evaluatie PREP
10	Sander van Bennekom	Oxfam Novib	Beleidsadviseur
11	Danielle de Nie	Natuur en Milieu	Lid van Expert groep tbv ondersteunend programma
12	Wolter Elbersen	WUR	Lid van Expert groep tbv ondersteunend programma
13	Daan Dijk	Directeur Sustainable Business Development Rabobank,	Lid van Commissie Corbey
14	Max van Meer	STX Services	Head of Green Desk

Projectuitvoerders:

	naam	projectnummer	land
1	N'Goura Sanogo	DBM01002	Mali
2	Sean Thomas	DBM01012	Zuid-Afrika
3	Dick Uyttewaal	DBM01017	Zambia
4	Fenny Eshuis	DBM01018	Tanzania
5	Marieke Bruins	DBM02025	Tanzania
6	Fred Nederlof	DBM02026	Sierra Leone
7	Vera Espindola Rafael	DBM02032	Midden Amerika
8	Mascha Smit	DBM02050	Mexico

Bijlage D: Terms of Reference

Zie bestand 'Bijlage D_Terms of Reference Evaluatie DBM'

Bijlage E: Beleidsregels Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal

Zie bestand 'Bijlage E_Beleidsregels Fonds Duurzame Biomassa Mondiaal'.

Bijlage F: Samenstelling referentiegroep

naam	organisatie
Koen Peters (voorzitter)	Ministerie van Buitenlandse Zaken/ Directie Klimaat, Energie, Milieu en Water
Wouter Schaaf	Ministerie van Economische Zaken
Ralph Brieskorn/ Rob Cornelissen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Henri Jorritsma/ Rita Tesselaar	Ministerie van Buitenlandse Zaken/ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Jacqueline Cramer	Universiteit Utrecht/ Utrecht Sustainability Institute
Sander van Bennekom	Oxfam Novib
Ella Lammers	Agentschap NL
Sietske Boschma	Agentschap NL

Bijlage G: Geraadpleegde documenten

Achten, W., Aerts, R., Mathijs, E., Muys, B., Trabucco, A. & Van Orshoven, J. *Jatropha curcas: from Global Hype to Local Solution*. Katholieke Universiteit Leuven.

Agentschap N.L (2012). *Sustainability certification for biomass: Shaping the biomass market* (Publicatie-nr. 2MSEK1201).

Agentschap NL. Corbey commission chairman visits Indonesian palm oil conflict area with NL Agency.

Barbosa, M., Bosma, R., Kleinegriss, D., Wijffels, R. en Wolkers, H. (2011). Microalgen: het groene goud van de toekomst? *Groenreeksen Wageningen UR, juni*.

Brinkmann Consultancy. (2012). *Assessing sustainability aspects of biomass: Experiences in the DBM and DBI project portfolio* (Final Report).

Byerlee, D., Deininger, K., Lindsay, J., Norton, A., Selod, H. and Stickler, M. (2011). *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* The World Bank Washington D.C.

Carriquiry, M., Du, X. and Timilsina, G. (2010). *Second generation biofuels: Economics and Policies*. Policy Research Working Paper, 5406.

Chen, B., Landsman-Roos, N., Naughton, R. & Olenyik, K. (2008). *Jatropha curcas L.: Biodiesel Solution or All Hype? A Scientific, Economic and Political Analysis of the Future Energy Crop*. Energy and Energy Policy, Spring 2008.

Climate Focus. (2012). *Climate Finance for Biomass: An inventory of climate finance options and a review of overlaps with biomass sustainability certification* (Final Report, Augustus).

Climate Focus. (2012). *Climate Finance for Biomass: An inventory of climate finance options and a review of overlaps with biomass sustainability certification* (Recap Report, November).

Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa. (2013). *Drie maal duurzaam: advies over duurzame bij- en meestook van vast biomassa* (Final Report).

Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa. (2013). *Sociale verantwoordelijkheid: Advies over uitbreiding van de Europese duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen* (Final Report).

Copernicus Institute Utrecht University, Technical University Eindhoven and Plant Research International Wageningen UR. (2010). *Jatropha Assessment Agronomy, socio-economic issues, and ecology* (Final Report).

Dehue, B., Meyer, S. & van de Staij, J. (2010). *Responsible Cultivation Areas: Identification and certification of feedstock production with a low risk of indirect effects* (Report Version 1.0).

Ecofys. (2012). *Unused Land Guidance: Approach to assess land use prior to bioenergy feedstock production*. (Final Report).

Energy research Centre of the Netherlands (2011) *Sustainability evaluation of the Lokomasama palm oil project in Sierra Leone* (Final Report).

European Commission. (2013). *Renewable energy progress* (Final Report).

Everest Energy (2012) *Tools for commercial project development – Pilot Project. How can commercial project development tools be applied to increase the chances of commercial success of a project both during and post subsidy period?* (Final Report)

Fair Politics. (2012). *Biobrandstoffen: een ernstige bedreiging voor de voedselzekerheid* (Final Report).

Food and Agricultural Organization, International Fund for Agricultural Development, International Monetary Fund et al. (2011). *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses* (Final Report).

International Panel for Sustainable Resource Management. (2009). *Towards sustainable production and use of resources: assessing biofuels* (Final Report).

IUCN Netherlands Committee. (2010). *Review Indirect Effects Macro monitoring and land use planning* (Public Version Report).

Jatropha Alliance. (2011). *Exemplary roadmap and cost calculation towards Roundtable on Sustainable Biofuels certification* (Final Report).

Mitchell, D. (2011). *Biofuels in Africa: Opportunities, Prospects, and Challenges. The World Bank Washington D.C.*

NEN. (2011). *Benchmark study NTA 8080 versus other systems* (Final Report).

Partners for Innovation BV. (2012). *First steps towards a fair-trade inspired management system Technical assistance to DBM-project 'Jatropha project in Macha, Zambia* (Final Report).

Peer, A. van (2010). *Growing Jatropha. Including propagation methods for Jatropha curcas*. (Final Report)

Projectgroep 'Duurzame productie van biomassa', Ecofys, Copernicus Instituut Universiteit van Utrecht, Control Union, CE Delft en AID Environment. (2007). *Toetsingskader voor duurzame biomassa* (Final Report).

SQ Consult B.V. (2012). *Selecting a biomass certification system: a benchmark on level of assurance, costs and benefits* (Final Report).

Bijlage H: Publicatielijst Ondersteunend Programma Nederlandse Programma's Duurzame Biomassa

(Aangeleverd door AgNL d.d. 25 juli 2013)

Certificering

- Factsheet Governance (June 2013)
- Smallholder certification in biomass supply chains – challenges and strategies (June 2013)
- Smallholder certification in biomass supply chains – Guidance manual; (June 2013)
- Aquatic Biomass value chain indicators (March 2013)
- Factsheet Sustainability Certification for Biomass (November 2012)
- First steps towards a fair-trade inspired management system - Technical assistance to DBM-project 'Jatropha project in Macha, Zambia' (September 2012)
- Operationalising and implementing the Biofuel Sustainability Framework for Mozambique (September 2012)
- Selecting a biomass certification system – a benchmark on level of assurance, costs and benefits (March 2012)
Hoofdrapport en 8 factsheets certificeringssystemen
- Factsheet Selecting a biomass certification system (summary factsheet) (March 2012)
- How to select a biomass certification scheme? (May 2011)
Hoofd rapport en 6 factsheets certificeringssystemen

Indirecte effecten

- Searching for low ILUC risk switchgrass in Ukraine (March 2013)
- ILUC mitigation case studies Tanzania (October 2012)
- Unused Land Guidance - Approach to assess land use prior to bioenergy feedstock production (October 2012)
- Review Indirect effects – macromonitoring and land use planning (November 2010)

Sustainability assessments

- Assessing sustainability aspects of biomass projects – Experiences in the DBM and DBI project portfolio – interim report (August 2012)
- Assessment of direct effects and certification processes (November 2010)

Food security

- Combining bioenergy production and food security (May 2013)

Financing

- Climate Finance for Biomass – an inventory of climate finance options and a review of overlap with biomass sustainability certification (August 2012)
- Tools for commercial project development – pilot project (August 2012)

Policies and Government

- GBEP pilot Ghana: very valuable and successful; a follow up is suggested (February 2013)
- Sustainability requirements for biofuels and biomass for energy in EU and US regulatory frameworks (May 2011)

Monitoring

- Sustainable biomass and bioenergy in the Netherlands: Report 2012 (December 2012)
- Biomass opportunities Viet Nam (March 2012)
- Trade barriers and traded volumes of sustainable biomass in the Netherlands (January 2011)
- Improving the Sustainability of the Brazilian sugar cane industry – can the Dutch play a role? (April 2012)

Feedstocks

- Charcoal production from alternative feedstocks (June 2013)
- Charcoal production from alternative feedstocks – tool (June 2013)
- Jatropha sustainability assessment (June 2013)
- Rice straw and Wheat straw. Potential feedstocks for the Biobased Economy (June 2013)
- Switchgrass. A perennial biomass grass for efficient production of feedstock for the biobased economy (June 2013)
- Competition in wood waste: inventory of policies and markets (April 2013)
- Bamboo. Analysing the potential of bamboo feedstock for the biobased economy (January 2013).
- Making charcoal production in Sub Sahara Africa sustainable (January 2011)
- Jatropha assessment – agronomy, socio-economic issues and ecology (November 2010)

Other factsheets

Factsheet: Biomass opportunities in Colombia (forthcoming)

Factsheet Indonesia: Market opportunities for bio-energy

Factsheet Mozambique: Market opportunities for bio-energy

Factsheet Ukraine: Market opportunities for bio-energy

Factsheet Biomass opportunities in Vietnam

Factsheet Indonesia palm oil conflict area (report on visit of Dorette Corbey to Indonesia)

Information bulletins

International Sustainable Biomass Information Bulletin (7 in total)

Selection of workshops

- Sustainability indicators for aquatic biomass - results of a first pilot and multi-stakeholder workshop (June 2013)
- Workshop on Sustainable Biomass Production in South East Africa; 19-21 March Maputo, Mozambique – Summary Report
- Sugarcane Sustainability Seminar, 18 June 2012, Recife – North East Brazil
- Seminar on “Brazil’s Sugarcane & Ethanol Production: Sustainability and Certification”; Co-organized by 4 Cantos do Mundo and the RSB; 22-23 September 2011
- Workshop on Sustainability Certification of Biomass and Biofuels; Ukraine, Kiev, 21 September 2011