

Evaluatie Green Deals

Eindrapport

Evaluatie Green Deals

Eindrapport

Den Haag, 13-06-2016

Auteurs: Ir. B. J. F. Gooskens

Ir. B. P. A. van Mil

P. Modderman MSc.

Samenvatting

De Green Deals vormen een interactieve werkwijze waarmee de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving ruimte geeft. De centrale gedachte is dat de overheid initiatieven van bedrijven, groepen burgers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden faciliteert door het wegnemen van knelpunten. Deze knelpunten kunnen liggen op het vlak van wet- en regelgeving, het ontbreken van marktprikkels, innovatie en netwerkvorming. Sinds de start in 2011 zijn er tot en met april 2016 201 Green Deals gesloten op negen thema's: biobased economy, biodiversiteit, bouw, energie, grondstoffen/circulaire economie, klimaat, mobiliteit, water en voedsel.

KWINK groep is door het ministerie van Economische Zaken (EZ) gevraagd om de evaluatie van de Green Deals uit te voeren. In de beleidsevaluatie is gebruik gemaakt van documentonderzoek, data-analyse van de monitoringsinformatie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), een enquête onder veldpartijen (n = 57) en ambtelijke contactpersonen (n = 49), 30 telefonische interviews met veldpartijen en 27 (groeps)gesprekken met departementen, experts en andere betrokkenen. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2015 tot mei 2016.

Het doel van de Green Deals is het 'faciliteren van dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op het gebied van groene groei te genereren'. Deze doelstelling is behaald.

Zonder de Green Deals zouden er minder vernieuwende initiatieven zijn gegenereerd die bijdragen aan duurzame én economische groei ('groene groei'). Meer dan 1300 partijen hebben binnen de Green Deals een bijdrage geleverd aan het realiseren van groene groei. Circa 70% van de veldpartijen en ambtelijke contactpersonen is positief over de toegevoegde waarde van de Green Deals voor de realisatie van hun initiatief. Bovendien inspireren de Green Deals dealpartijen en andere partijen om in meer duurzame initiatieven te participeren. Een laatste indicatie van het faciliteren van dynamiek in de samenleving is dat de aanpak navolging krijgt in andere sectoren in de vorm van bijvoorbeeld Health Deals en City Deals en buiten Nederland in de vorm van onder andere Innovation Deals.

Met de Green Deals worden convenanten als beleidsinstrument toegankelijker gemaakt en systematisch ingezet om een groot aantal bottom-up initiatieven te ondersteunen. Door het systematische en toegankelijke gebruik van convenanten heeft het Rijk innovatieve bottom-up initiatieven meer te bieden dan voorheen. Op verschillende thema's is de afstand tussen het Rijk en initiatiefnemers in de samenleving daardoor verkleind. De toepasbaarheid van convenanten is voor betrokken beleidsmakers verbeterd, omdat ze gebruik kunnen maken van een ondersteuningsstructuur (juridische ondersteuning, formats, coördinatie, interdepartementaal overleg). Daarnaast helpt voor het realiseren van initiatieven mee dat ambtelijke contactpersonen zich gelegitimeerd voelen om via de Green Deals te werken aan oplossingen voor knelpunten waar veldpartijen tegenaan lopen. Tot slot leiden de Green Deals tot meer en betere samenwerking binnen de overheid.

De context waarin de Green Deals worden uitgevoerd, verschilt per thema. De context is van invloed op het soort Green Deals dat wordt afgesloten en de manier waarop de Green Deals tot stand komen.

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de negen thema's. Zo zien wij dat de initiatieven rond biobased economy en voedsel veelal aan het begin van de innovatiecurve staan en een experimenteel karakter hebben, terwijl de initiatieven op de thema's energie en bouw al verder zijn en zich richten op uitrol en opschaling. Ook zijn er verschillen in de organisatie van sectoren. Zo is er op thema's met enkele grote, geïnstitutionaliseerde spelers (zoals het thema water) minder behoefte aan een Green Deal, omdat partijen goed op de hoogte zijn van de andere actoren die actief zijn op het thema en de partijen vaker al een ingang bij de Rijksoverheid hebben. Op

deze thema's worden dan ook minder Green Deals afgesloten dan op thema's met veel kleine partijen die minder ervaring hebben met de Rijksoverheid (zoals biodiversiteit). Ook constateren wij dat de Rijksoverheid op sommige thema's veel instrumenten heeft om groene groei te stimuleren, waarvan de Green Deal er één is. Rond het thema energie is bijvoorbeeld een Energieakkoord afgesloten en is relatief veel financiering beschikbaar. Voor de thema's biodiversiteit, grondstoffen en biobased economy geldt dat er minder alternatieve instrumenten beschikbaar zijn om groene groei te stimuleren. Voorts zijn er verschillen zichtbaar in de werkwijze en cultuur van de directies die verantwoordelijk zijn voor een thema (bijvoorbeeld hun positionering ten opzichte van de markt).

Sommige Green Deals leiden tot het wegnemen van structurele belemmeringen voor groene groei. In andere deals worden belangrijke processtappen gezet die kunnen leiden tot systeemresultaten. Informatie over kwantitatieve duurzaamheidseffecten en economische effecten van Green Deals is beperkt beschikbaar.

In deze evaluatie wordt onderscheid gemaakt tussen procesresultaten, systeemresultaten en kwantitatieve resultaten. Bijna alle Green Deals faciliteren dealpartijen bij het boeken van procesresultaten, zoals kennisuitwisseling door bijvoorbeeld het opzetten van een werkgroep, het organiseren van een congres, het uitvoeren van onderzoek of het opstellen van een plan van aanpak. Daarnaast zijn er een groot aantal voorbeelden van systeemresultaten; dit zijn Green Deals waarin structurele belemmeringen zijn weggenomen, waardoor het innovatieproces wordt versneld. Het is aannemelijk dat de systeemresultaten in deze Green Deals uiteindelijk leiden tot duurzame economische groei. De monitoring is met name gericht op voortgang en categorisering van Green Deals, waardoor van de meeste deals geen informatie beschikbaar is over kwantitatieve duurzaamheidseffecten en economische effecten.

Veldpartijen en ambtelijke contactpersonen zijn positief over de mogelijkheden voor bredere toepassing van de resultaten ('opschaling'). Bijvoorbeeld omdat meer partijen in een sector een innovatie gebruiken, het wettelijk kader wordt aangepast of een innovatie dankzij een Green Deal versneld wordt uitgerold. Er is meer potentie voor opschaling, maar er zijn signalen dat nog niet alle opschalingsmogelijkheden worden benut.

Wij concluderen tot slot dat de Green Deals veelal innovatieve initiatieven zijn en daarom een meer dan gemiddelde faalkans hebben. De resultaten van de succesvolle deals wegen echter op tegen de inspanningen die op alle deals samen zijn gepleegd.

De toegevoegde waarde van de Green Deals voor veldpartijen bestaat met name uit de legitimiteit en bekendheid die het initiatief krijgt dankzij het Green Deal label en het hebben van een aanspreekpunt bij de overheid.

De Green Deal heeft zich in enkele jaren ontwikkeld tot een sterk merk op het gebied van groene groei. Initiatieven die uitmonden in een Green Deal hebben baat bij het zijn van een Green Deal, omdat ze daarmee gebruik kunnen maken van dit sterke merk: het initiatief kan er legitimiteit en bekendheid aan ontleen. Het helpt betrokkenen bijvoorbeeld om samenwerkingspartners te vinden binnen een sector of binnen een regio en het vergemakkelijkt het krijgen van toegang tot investeerders.

Veldpartijen noemen het hebben van één aanspreekpunt bij de overheid als belangrijke toegevoegde waarde van de Green Deals. Veel veldpartijen waarderen het in sterke mate dat er een persoon bij het Rijk is die meehelpt het initiatief te realiseren en samenwerking organiseert met andere directies en departementen. Op basis van de acties die zijn uitgevoerd in de deals heeft de overheid vier onderwerpen beschreven, waarbij de overheid een rol kan vervullen: wet- en regelgeving, marktprikkels, innovatie en netwerkvorming. Het belang van de vier rollen en de waardering voor de uitvoering van die rollen is groot.

De Green Deal aanpak is een lerende aanpak. De doorontwikkeling van de Green Deals sinds de start in 2011 levert een positieve bijdrage aan de resultaten.

Tussen 2011 en 2013 is het aantal thema's uitgebreid van één (energie) naar negen. Het aanmeldingsproces is verbeterd. Na de komst van Rutte II is de strategische focus met succes verlegd van de kwantiteit naar de kwaliteit van Green Deals. Het aantal nieuwe Green Deals is vanaf 2013 sterk teruggelopen en de kwaliteit van de initiatieven is verbeterd. Andere verbeteringen in het totstandkomingsproces zijn dat de afspraken over de doelstellingen, acties en verantwoordelijkheden in de Green Deals duidelijker en meetbaarder (meer SMART) zijn dan in de periode 2011-2012. De afspraken in de Green Deals zijn bovendien realistischer geworden. Voorts vindt de opschaling steeds vaker al in de deal zelf plaats, doordat al bij de ondertekening wordt gestreefd naar betrokkenheid van zoveel mogelijk relevante stakeholders. Verder constateren wij dat de interne afstemming binnen de Rijksoverheid (tussen beleidsafdelingen onderling en de juridische afdelingen) is verbeterd en dat er de laatste jaren meer aandacht is voor training, intervisie en kennisuitwisseling onder ambtelijke contactpersonen. Tot slot is de aandacht voor externe communicatie en de eenduidigheid van communicatie toegenomen.

De conclusies leiden tot vijf aanbevelingen.

1. **Behoud het instrument Green Deals.** Door de Green Deals is het beleidsinstrument convenanten voor beleidsmakers en veldpartijen toegankelijker geworden. De aanpak die binnen de Green Deals is ontwikkeld vormt een waardevolle toevoeging op andere overheidsinstrumenten. Ook bevelen wij aan de waardevolle interdepartementale ondersteuningsstructuur en coördinatie te continueren.
2. **Werk aan doorontwikkeling van het instrument Green Deals met oog voor de verschillen tussen de negen thema's.** In deze evaluatie zijn diverse aanknopingspunten gevonden voor professionalisering van de Green Deals, waarbij het belangrijk is dat er ruimte blijft voor 'systematisch maatwerk'.¹ Hierna volgt een opsomming van operationele aanbevelingen op vier aspecten:
 - a. **Aanmelding en totstandkoming:** de huidige aanwas van nieuwe deals is sterk afhankelijk van bestaande contacten van de Rijksoverheid. Initiatieven om partijen buiten het netwerk van het Rijk te interesseren voor Green Deals hebben tot dusver niet geleid tot het gewenste resultaat. Wij bevelen de Rijksoverheid en andere dealpartijen aan om te blijven zoeken naar manieren om nieuwe veldpartijen te bereiken, die niet tot de bestaande contacten van de Rijksoverheid behoren. Om inzicht te krijgen in welke partijen nog niet bereikt worden bevelen wij de Rijksoverheid aan om in gesprek te gaan met brancheorganisaties. Ten aanzien van de rol van de juridische afdeling bij de totstandkoming van de dealteksten bevelen wij aan (1) per directie betere afspraken te maken met de Green Deal-coördinatoren over het betrekken van de juridische afdeling, (2) de rolverdeling tussen de juridische afdeling en betrokken beleidsafdelingen beter vast te leggen en (3) de capaciteit voor Green Deals vanuit de juridische afdeling te herijken. De laatste aanbeveling rond de aanmelding en totstandkoming is om binnen de Green Deals niet langer ruimte te geven voor (grootschalige) projectfinanciering, zoals subsidies om een business case rond te krijgen.
 - b. **Begeleiding:** wij bevelen de Rijksoverheid aan om meer aandacht te besteden aan de capaciteit, training en ontwikkeling van ambtelijke contactpersonen. In het bijzonder vragen wij aandacht voor het ontbreken van een contactpersoon vanuit de Rijksoverheid bij enkele deals (zogenaamde 'weesdeals'). Daarnaast bevelen we aan om de rol van de Green Deal Board te herijken en in ieder geval de bekendheid en zichtbaarheid van de Green Deal Board te vergroten, met name door te zorgen dat ambtelijke contactpersonen beter op de hoogte zijn van wat de Green Deal Board voor hun deal kan betekenen.

¹ Met systematisch maatwerk wordt bedoeld op de balans die binnen de Green Deals is gevonden tussen het systematisch gebruik van het instrument convenant en de ruimte die de aanpak laat voor maatwerk per thema en per initiatief.

- c. **Uitvoering en voortgang:** Wij bevelen aan om in het verlengde van het Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen² meer aandacht te besteden aan de rol van de overheid als ‘launching customer’, omdat (1) de overheid met haar inkoopvolume daadwerkelijk het verschil kan maken voor het boeken van resultaat binnen individuele Green Deals; (2) de overheid als duurzame inkoper andere partijen kan overtuigen en (3) het inkoopbeleid een belangrijke symboolfunctie heeft in de geloofwaardigheid van het bredere duurzaamheidsbeleid van het Rijk.³ Een andere aanbeveling is om de focus te behouden op initiatieven uit de samenleving. Ook wanneer het Rijk initiator is van een Green Deal is een randvoorwaarde dat veldpartijen intrinsiek gemotiveerd zijn.
- d. **Afronding en opschaling:** Ondanks de inspanningen die zijn gedaan om meer duidelijkheid over opschaling te creëren, is er nog steeds onduidelijkheid bij ambtelijke contactpersonen over wat opschaling is en hoe opschaling moet worden gefaciliteerd. Wij bevelen daarom aan om de kennis over dit onderwerp bij ambtelijke contactpersonen te vergroten. Voorts bevelen wij aan om meer aandacht te besteden aan de naleving van de afspraken over afronding en evaluatie van individuele Green Deals. Tot slot bevelen wij aan binnen beleidsdirecties meer aandacht te besteden aan de overkoepelende reflectie op de resultaten en knelpunten van Green Deals en de eventuele gevolgen daarvan voor toekomstig beleid, aangezien de lessen nu te veel beperkt blijven tot de individuele Green Deals.
- 3. Maak de monitoring meer betekenisvol.** Nu de Green Deals zich verder hebben ontwikkeld, sluit de procesmatige monitoringsinformatie steeds minder goed aan op de behoefte aan inzicht in resultaten, effecten en meerwaarde. Vanuit de veldpartijen en ambtelijke contactpersonen is er behoefte aan een terugkoppeling, zodat de monitoringsinformatie binnen de Green Deals kan worden gebruikt om te leren. In het licht van de ontwikkeling van de aanpak bevelen wij aan om de monitoring opnieuw te bezien en meer betekenisvol te maken voor de gebruikers, maar daarbij de efficiëntie van de huidige monitoring te behouden.
- 4. Stimuleer ontwikkeling en acceptatie van andere vormen van verantwoording.** Wij bevelen aan om in de beleidsmatige en politieke verantwoordingscyclus meer oog te hebben voor de kenmerken van netwerkinstrumenten zoals de Green Deals, die afwijken van reguliere beleidsinstrumenten. Zo is het leggen van (kwantitatieve) relaties tussen doelen en resultaten op de korte termijn vrijwel onmogelijk. Er zijn echter weinig onderzoeksvormen beschikbaar om verantwoording af te leggen over dit type netwerkinstrument, terwijl de verantwoordingsvraag vanuit politiek en management legitiem en begrijpelijk is. Daarom bevelen wij aan de ontwikkeling van andere vormen van verantwoording voor dit soort netwerkinstrumenten te stimuleren.
- 5. Bredere verspreiding van de ondersteuningsstructuur.** Wij constateren dat andere initiatieven en sectoren ook kunnen profiteren van de ondersteuningsstructuur die is ontwikkeld binnen de Green Deals. Het is ondoelmatig wanneer bij de introductie van vergelijkbare instrumenten het wiel opnieuw uitgevonden wordt. Om te voorkomen dat bredere toepassing van de ondersteuningsstructuur ten koste gaat van het ‘sterke merk’ Green Deals bevelen wij aan om de ondersteuningsstructuur die binnen de Green Deals is ontwikkeld op termijn te scheiden van de merknaam. Dit geeft de mogelijkheid om nog meer dan nu het geval is de ondersteuningsstructuur beschikbaar te stellen aan initiatieven in andere sectoren.

² Zie <https://www.piano.nl/document/11400/plan-van-aanpak-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2015-2020>.

³ We hebben signalen ontvangen dat met name in 2011 en 2012 toezeggingen zijn gedaan die conflicteerden met de aanbestedingsregels of raamcontracten en daarom niet realistisch waren. De grotere aandacht voor de rol van de overheid als ‘launching customer’ dient uiteraard binnen de juridische kaders plaats te vinden.

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	9
1.1. Beschrijving Green Deal aanpak	9
1.2. Achtergrond en aanleiding	10
1.3. Ontwikkeling van de Green Deals	10
1.4. Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.5. Aanpak	15
1.5.1. Context van de evaluatie	15
1.5.2. Plan van aanpak	17
1.6. Leeswijzer	18
2. Toegevoegde waarde	20
2.1. Realiseren van initiatieven	20
2.1.1. Omvang van de toegevoegde waarde	20
2.1.2. Invulling van de toegevoegde waarde	23
2.2. Samenhang met andere beleidsinstrumenten	25
2.3. Werkwijze Rijksoverheid	27
2.3.1. Werkwijze ambtelijke contactpersonen	27
2.3.2. Spin-offs	29
2.4. Rollen van de Rijksoverheid	30
2.5. Organisatievermogen van de samenleving	34
3. Concrete resultaten	35
3.1. Behaalde resultaten in deals	35
3.1.1. Procesresultaten	35
3.1.2. Systeemresultaten	36
3.1.3. Kwantitatieve effecten	39
3.2. Opschaling	42
3.3. Knelpunten bij het behalen van resultaten in deals	45
3.4. Niet-beoogde resultaten	47
4. Organisatie en governance	48
4.1. Doelstelling Green Deals	48
4.2. Context	49

4.3. Coördinatie	50
4.4. Green Deal Board	51
4.5. Monitoring	54
4.6. Capaciteit en competenties	57
5. Aanmelding en uitvoering	61
5.1. Aanmelding	61
5.2. Totstandkoming	64
5.3. Financiering	65
5.4. Voortgang	67
6. Green Deals als netwerkinstrument	69
6.1. De Green Deals als netwerkinstrument	69
6.2. Vergelijking met andere netwerkinstrumenten	71
6.3. Implicaties van een netwerkinstrument	74
6.3.1. Totstandkoming	75
6.3.2. Uitvoering	75
6.3.3. Verantwoording	77
7. Conclusies en aanbevelingen	79
7.1. Inleiding	79
7.2. Conclusies	79
7.3. Aanbevelingen	83
Bijlage 1. Spreiding antwoorden enquêtes	88
Bijlage 2: Gesprekspartners	91
Bijlage 3: Leden begeleidingscommissie	93

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk geven wij eerst een korte omschrijving van de Green Deal aanpak, de achtergrond en aanleiding van dit onderzoek en de belangrijkste ontwikkelingen van de Green Deal aanpak. Vervolgens staan we stil bij de doelstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen die zijn beantwoord. Daarna zijn de belangrijkste elementen van de aanpak toegelicht. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.1. Beschrijving Green Deal aanpak

De Green Deals zijn in 2011 begonnen als een nieuwe, laagdrempelige manier om groene groei te stimuleren. De centrale gedachte is dat de Rijksoverheid initiatieven van bedrijven, groepen burgers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden faciliteert door het wegnemen van knelpunten. Knelpunten kunnen liggen op het vlak van wet- en regelgeving, ontbreken van marktprikkels, innovatie en netwerkvorming. De samenleving komt in directe samenwerking met relevante partijen binnen de overheid tot nieuwe oplossingen. En de Rijksoverheid krijgt versneld inzicht in de kansen en belemmeringen op het terrein van duurzame economische groei. Zo ontstaat een olievlekwerking die een vernieuwende impuls geeft aan de manier waarop overheden, bedrijven, groepen van burgers en maatschappelijke organisaties bijdragen aan de verduurzaming van de economie.^{4&5}

In de opzet van de Green Deals staat centraal dat mensen en bedrijven zoveel mogelijk ruimte krijgen voor eigen duurzame initiatieven die bijdragen aan economische groei. De filosofie hierachter is dat door deze aanpak het vernieuwingspotentieel in het veld wordt benut; er nieuwe, krachtige netwerken ontstaan die bijdragen aan duurzame economische groei en dat er een faciliterende overheid ontstaat die vernieuwing mogelijk maakt en met deze initiatieven meewerkt en meedenkt.⁶

De Green Deal aanpak is gestart in 2011, aan het einde van dat jaar zijn de eerste 75 Green Deals opgeleverd. Inmiddels zijn er 201 Green Deals afgesloten op de thema's energie, mobiliteit, biodiversiteit, water, grondstoffen, klimaat, voedsel, bouw en biobased economy. De meeste Green Deals hebben betrekking op meerdere thema's.⁷

Elke Green Deal heeft een eigen ambitie, benaderingswijze en doorlooptijd (gemiddeld twee tot drie jaar). Er is een groot verschil in samenstelling en daarmee in de aard van de Green Deals. Een deel van de deals gaat om een enkelvoudig initiatief en het oplossen van een of meer knelpunten die daarmee samenhangen. Andere deals zijn complexer, omdat het deals zijn die vooral een proceskarakter hebben (bijvoorbeeld de koepeldeal Groene Groei, de eerste Green Deal die gesloten werd) met een groot aantal uiteenlopende afspraken, of omdat in een deal een groot aantal verschillende ambities aan bod komen (vooral de deals met de provincies en de grote steden). Het uiteindelijke doel van de Green Deals is om met succesvolle deals anderen te inspireren tot navolging en zo de impact van de deals te vergroten.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 29575, 25 (Kamerbrief). Reactie op verzoeken over dat 'Bedrijven lobbyen voor duurzaam financieringsfonds van euro 5 mrd' en over een plan van aanpak voor de Green Deal.

⁵ RVO.nl (2016). Voortgangsrapportage Green Deals 2011-2015, p. 2.

⁶ PBL en ECN beleidsstudies (2012). Ex-ante evaluatie van Green Deals Energie.

⁷ RVO.nl (2016). Voortgangsrapportage Green Deals 2011-2015.

1.2. Achtergrond en aanleiding

In de begeleidende brief die op 13 april 2015 samen met de Voortgangsrapportage 2011-2014 naar de Tweede Kamer is gestuurd kondigde de minister van Economische Zaken een evaluatie voor de Green Deals aan om inzicht te geven in de effectiviteit van de Green Deals.

Met deze evaluatie wordt onder andere verder invulling gegeven aan de motie Dijkgraaf. In deze motie verzoekt het lid Dijkgraaf de regering onder andere om de effectiviteit van de Green Deals stelselmatig te monitoren en te evalueren. De beleidsevaluatie kan voortbouwen op de Externe Audit die in 2013 door KWINK groep is uitgevoerd en waarin de werking van de Green Deals als geheel is onderzocht. Sinds het verschijnen van de Externe Audit 2013 zijn meer dan 75 Green Deals afgerond, de komende tijd zullen daar nog een aantal bijkomen. Daarom is dit volgens het ministerie van EZ een geschikt moment om de resultaten en potentiële effecten van individuele deals te onderzoeken.

Gelijktijdig met de beleidsevaluatie wordt door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) een essay geschreven over de Green Deals als netwerkinstrument. Tevens wordt gelijktijdig met de beleidsevaluatie door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een onderzoek uitgevoerd naar de Green Deals op het thema circulaire economie. Er heeft regelmatige afstemming tussen de drie onderzoeken plaats gevonden, waarbij de betrokken onderzoeksinstanties verantwoordelijk zijn voor de inhoud van eigen rapportage.

1.3. Ontwikkeling van de Green Deals

De Green Deal aanpak is een lerende aanpak. Sinds de start van de Green Deals in 2011 heeft de aanpak zich ontwikkeld. Het aanmeldingsproces is aangepast, zie hiervoor paragraaf 5.1. Daarnaast zijn de accenten van de Green Deals verlegd. Hierna worden de veranderingen beschreven:

- De Green Deal aanpak wordt in 2010 aanvankelijk aangekondigd met het accent op energie. De Green Deal aanpak moet “mensen en bedrijven zoveel mogelijk ruimte bieden voor eigen duurzame initiatieven die bijdragen aan economische groei.”⁸
- In oktober 2011 vindt een verbreding van de aanpak plaats, in de Kamerbrief van de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is voor het eerst sprake van vier thema’s: energie, water, grondstoffen en mobiliteit.
- In oktober 2012 wordt de aanpak impliciet verbreed naar vijf thema’s: in de eerste voortgangsrapportages Green Deals is het thema biodiversiteit toegevoegd. In 2012 is verder aan de Tweede Kamer gecommuniceerd dat de portefeuille aan deals laat zien dat de beoogde verbreding van de Green Deal aanpak naar vijf thema’s duidelijk zichtbaar wordt, waarbij extra aandacht kan worden besteed aan de kansrijke thema’s water en mobiliteit.⁹
- In 2013 wordt de focus van de Green Deals verlegd van kwantiteit naar kwaliteit en impact. Daarnaast vindt een verdere verbreding plaats naar de thema’s voedsel, klimaat, bouw en biobased economy. Green Deals krijgen een meer strategisch karakter en een groter aantal deelnemende partijen. Het opschalingspotentieel wordt vanaf het begin beter geborgd. De afspraken over de doelstellingen, acties en verantwoordelijkheden in de Green Deals worden duidelijker en meetbaarder (meer SMART).
- In 2013 wordt daarnaast aangegeven dat de beleidscontext waarin de Green Deals worden afgesloten is veranderd door het tot stand komen van de Groene Groei agenda en het Nationaal Energieakkoord. De

⁸ VVD-CDA. September 2010. Regeerakkoord VVD-CDA: Vrijheid en Verantwoordelijkheid.

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33043, 12 (Kamerstuk). Voortgangsrapportage Green Deal en aanbevelingen Green Deal Board.

Green Deal wordt daarbij gepositioneerd als een instrument in het Groene Groei beleid. Inmiddels sluiten de Green Deal thema's aan op de domeinen van het Groene Groei beleid (inclusief biodiversiteit) en wordt het Green Deal portfolio op de Groene Groei domeinen en Biodiversiteit en de vier Groene Groei beleidspijlers gemonitord.

De koerswijziging waarbij de focus meer op kwaliteit dan op kwantiteit is komen te liggen is van invloed geweest op het aantal Green Deals dat per jaar is afgesloten. In de eerste jaren lag de focus meer op de ontwikkeling van het instrument Green Deals en was er een impliciete kwantitatieve doelstelling om een groot aantal Green Deals af te sluiten. In 2011 en 2012 zijn er zodoende respectievelijk 75 en 71 Green Deals afgesloten. In 2013 is de focus verlegd naar kwaliteit, dit heeft er toe geleid dat er in de volgende jaren minder deals zijn afgesloten, namelijk 13 deals in 2013, 17 deals in 2014 en 17 deals in 2015. In 2016 zijn inmiddels 8 deals afgesloten.

Naast de hierboven genoemde koerswijziging is een ontwikkeling te zien in de vier rollen van de overheid. Op basis van de acties die zijn uitgevoerd in de deals heeft de overheid vier rollen voor zichzelf beschreven. In de Kamerbrief van oktober 2011 wordt genoemd dat uit de ingediende Green Deals blijkt dat er vier typen verzoeken aan Rijksondersteuning zijn, die terugkomen bij de meerderheid van de Green Deals. Deze rollen zijn toegang tot de kapitaalmarkt; afstemming en regiefunctie; wet- en regelgeving; ondersteunen markten voor nieuwe, groene technologie.¹⁰ Met de ontwikkeling van het instrument zijn de rollen aangescherpt. In de Kamerbrief Groene Groei van maart 2013 worden de Green Deals genoemd als onderdeel van de Groene Groei pijler 'een stimulerend karakter met dynamiek bevorderende wet- en regelgeving'.¹¹ In de Kamerbrief Tussenbalans Groene Groei van juni 2015 worden de Green Deals juist genoemd als onderdeel van de Groene Groei pijler 'overheid als netwerkpartner'.¹² Inmiddels zijn de vier rollen die de overheid kan vervullen binnen de Green Deals gekoppeld aan alle Groene Groei pijlers: in voortgangsrapportage 2011-2015 wordt beschreven dat de overheid Green Deals ondersteuning biedt door het uitvoeren van acties rond wet en regelgeving, marktprikkels, innovatie en netwerkvorming.¹³

1.4. Doelstelling en onderzoeksvragen

De beleidsevaluatie bestaat uit drie onderdelen:

- 1. Stimuleren van dynamiek in de samenleving.** Het uitgangspunt van de Green Deal aanpak is voornamelijk kwalitatief van aard: een aanpak neerzetten die de dynamiek rond groene groei in de samenleving benut en verder stimuleert. Het gaat om het geven van ruimte om zoveel mogelijk nieuwe ideeën te stimuleren en er zijn vooraf geen kwantitatieve doelen opgesteld. De filosofie hierachter is dat door deze aanpak het vernieuwingspotentieel in het veld wordt benut; er nieuwe, krachtige netwerken ontstaan die groene groei kunnen stimuleren en een faciliterende overheid die vernieuwing mogelijk maakt en op een laagdrempelige manier met deze initiatieven meewerkt en meedenkt.
- 2. Resultaten van de Green Deals.** De Green Deal aanpak is inmiddels in een stadium gekomen waarbij een aanzienlijk deel van de Green Deals is afgerond of in de afrondingsfase zit. Wat zijn de resultaten van lopende en afgeronde deals en dragen de deals bij aan groene groei?

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33043, 1 (Kamerbrief). Green Deal.

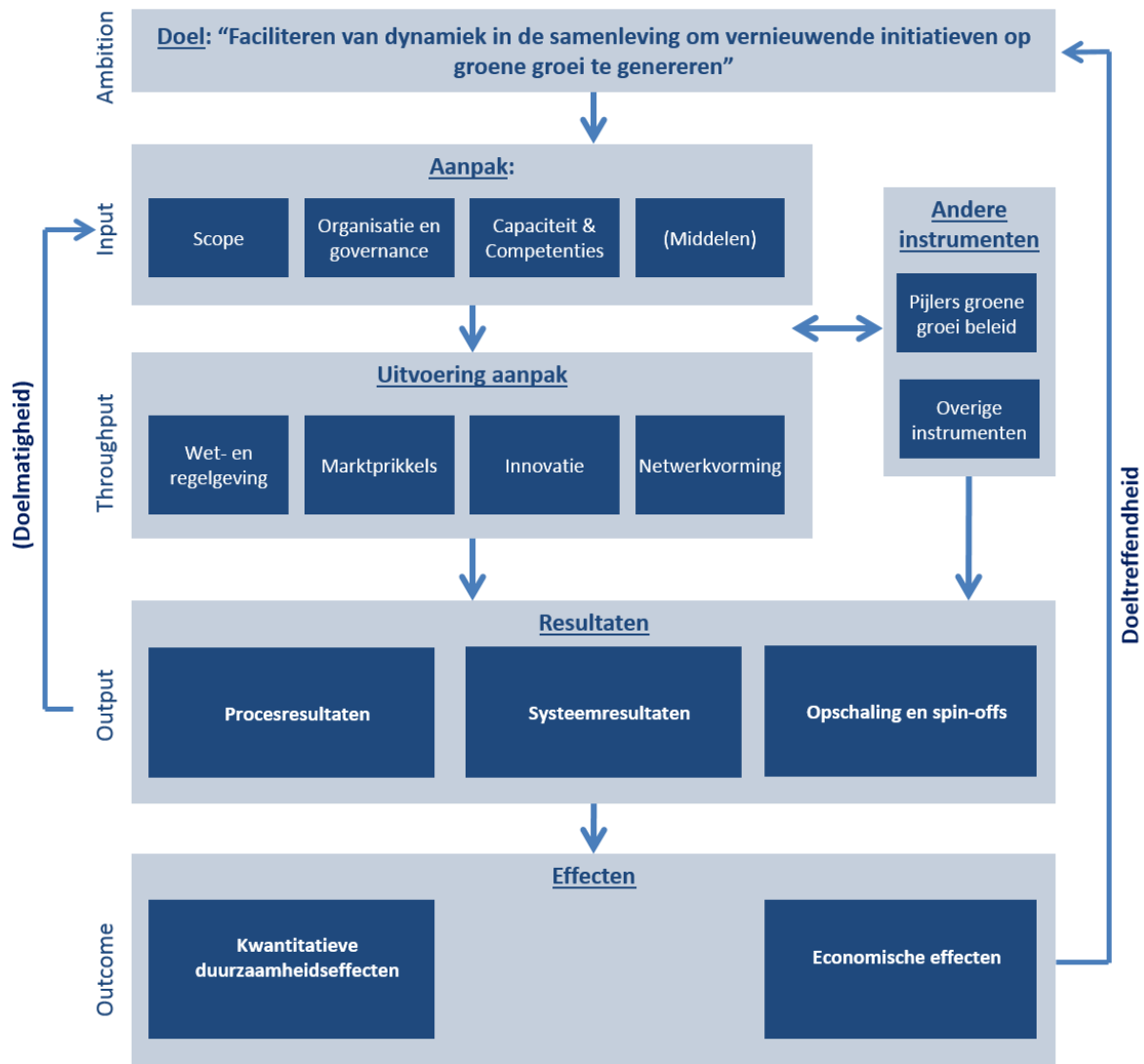
¹¹ Kamerstukken II 2012/13, 33043, 14 (Kamerstuk). Groene Groei: voor een sterke, duurzame economie.

¹² Kamerstukken II 2014/14, 33043, 42 (Kamerbrief). Tussenbalans Groene Groei.

¹³ Rijksoverheid (2016). Green Deals in Beeld. Voortgangsrapportage Green Deals 2011-2015, p. 5.

3. **De Green Deal als netwerkinstrument.** De Green Deal aanpak is onderdeel van het instrumentarium dat door de overheid wordt ingezet binnen het bredere duurzaamheidsbeleid. Green Deals komen tot stand op initiatief van organisaties die belemmeringen ervaren bij het realiseren van innovatieve duurzame producten of processen. De Rijksoverheid participeert in een netwerk om een bijdrage te leveren aan het wegnemen van belemmeringen. Deze nieuwe vorm van overheidsparticipatie in netwerken (experimenteer ruimte creëren, risico's nemen en mogelijk falen om daar weer van te leren) brengt nieuwe uitdagingen voor het uitvoeren van een evaluatie met zich mee.

Er zijn voor het onderzoek 26 onderzoeksvragen geformuleerd. Om de onderzoeksvragen, de dataverzameling en de analyse te structureren is gebruik gemaakt van het volgende conceptueel model (figuur 1).



Figuur 1. Samenhang tussen de onderdelen van de evaluatie.

In dit model is te zien hoe de verschillende onderdelen van de evaluatie met elkaar samenhangen:

- Ambition: het hogere doel van de Green Deals is het faciliteren van dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op groene groei te stimuleren.
- Input: om dat doel te bereiken zijn de Green Deals opgezet. Daarbij zijn keuzes gemaakt in de scope (welke sectoren, aantal deals), de governance (rol Green Deal Board (GDB), interdepartementale

samenwerking in werkgroep en stuurgroep, inzet RVO.nl), de capaciteit en de competenties van de ambtelijke contactpersonen en (in een beperkt aantal gevallen) de beschikbare middelen.¹⁴

- **Throughput:** de uitvoering van de aanpak bestaat uit samenwerking met dealpartijen vanuit vier rollen van de Rijksoverheid.
- **Output:** de acties leiden tot concrete resultaten. Wij maken onderscheid in procesresultaten (zoals kennisuitwisseling door bijvoorbeeld het opzetten van een werkgroep of het uitvoeren van een onderzoek en het opstellen van een plan van aanpak), systeemresultaten (de bijdrage van de Green Deal aan het wegnemen van structurele belemmeringen om het innovatieproces dat leidt tot groene groei te versnellen) en resultaten in de vorm van Green Deals die worden opschaaft.
- **Outcome:** het beoogde maatschappelijke effect is het bereiken van groene groei in de vorm van economische groei die niet ten koste gaat van het milieu ('uncoupling'). Bij outcome wordt daarom gekeken naar de resultaten in termen van kwantitatieve duurzaamheidseffecten en economische effecten (bijvoorbeeld het aantal Petajoule dat bespaard is of het aantal banen dat gecreëerd is). Deze effecten kunnen zowel beoogd als niet-beoogd zijn. Kenmerkend aan de maatschappelijke effecten is dat ze moeilijk meetbaar zijn.
- **Andere instrumenten:** hierbij kan het zowel gaan om andere instrumenten binnen het Groene Groei beleid als andere interventies van de Rijksoverheid of andere partijen die gevolgen hebben voor de resultaten van de Green Deals.
- **Doeltreffendheid en doelmatigheid:** Om te komen tot conclusies over de doeltreffendheid is onderzocht in hoeverre de resultaten en effecten van de Green Deals bijdragen aan de doelstelling van de Green Deals. De primaire focus van deze evaluatie zijn de resultaten en doeltreffendheid, maar waar mogelijk worden ook uitspraken gedaan over de doelmatigheid. Bij het analyseren van doelmatigheid gaat het om de vraag of met minder middelen dezelfde resultaten hadden kunnen worden bereikt (of met dezelfde middelen meer resultaten).

In onderstaande tabel zijn de onderzoeksvragen opgenomen. Daarnaast is aangegeven bij welke onderdelen van het conceptueel model de onderzoeksvragen thuishoren en waar in het rapport de vragen worden beantwoord.

Onderdeel conceptueel model	Onderzoeksvragen	Paragraaf
Ambition	1. Was de gekozen doelstelling de juiste doelstelling?	Paragraaf 4.1
Input	2. Wat is de toegevoegde waarde van de betrokken partijen in het Green Deal netwerk?	Paragraaf 2.1 en 3.1
	3. Hoe functioneert de Green Deal Board binnen de Green Deal aanpak in relatie tot het instellingsbesluit?	Paragraaf 4.4
	4. Wat zijn de veranderingen in de aanpak geweest? Wat was de aanleiding voor deze aanpassingen en welk effect werd daarmee beoogd?	Paragraaf 1.3 en 7.2
	5. Hoe functioneert de programma-organisatie, de interdepartementale afstemming en de samenwerking met RVO.nl?	Paragraaf 4.3 en 4.5
	6. Hoeveel capaciteit wordt er door de Rijksoverheid ingezet in	Paragraaf 4.6

¹⁴ Formeel worden er geen financiële middelen beschikbaar gesteld als onderdeel van de Green Deals, maar in de praktijk is dit bij een aantal van de Green Deals in met name de energiesector wel gebeurd.

	het kader van de Green Deal aanpak?	
	7. Beschikken de ambtelijke contactpersonen over de juiste competenties? Is er een ontwikkeling zichtbaar door de jaren heen?	Paragraaf 4.6
Throughput	8. Hoe effectief is het overheidshandelen in de Green Deals op de vier gedefinieerde rollen van de Rijksoverheid: a) wet en regelgeving; b) marktprikkels; c) innovatie; d) netwerkvorming.	Paragraaf 2.4
	9. Bij hoeveel Green Deals zijn er meetbare / afdwingbare afspraken opgenomen?	Paragraaf 5.2
Output. Eerste orde	10. Wat voor organisaties doen mee aan de Green Deal aanpak (gevestigde orde / uitdagers) en welke ontwikkelingen kunnen er in de tijd worden gezien als het gaat om deelnemers?	Paragraaf 5.1
Output. Tweede en derde orde	11. Wat zijn de bepalende factoren voor het slagen van een Green Deal?	Paragraaf 3.3 en 6.3
	12. Wat zijn de resultaten van de Green Deals (input, activiteiten, output, potentieel bereik en potentieel effect)? Zijn er ontwikkelingen in de tijd waarneembaar?	Paragraaf 3.1, 3.2 en 3.4
	13. Dragen de Green Deals bij tot aantoonbare oplossingen voor de in de Green Deals aangedragen knelpunten? En zijn er verschillen te zien tussen deals uit vroegere jaren en recentere deals?	Paragraaf 2.1, 3.1 en 3.2
	14. Zijn er deals waar opschaling plaats heeft gevonden? In welke vorm?	Paragraaf 3.2
Outcome. Beoogde effecten	15. Welke effecten heeft de Green Deal aanpak op het organisatievermogen in de samenleving? <ul style="list-style-type: none"> a. In hoeverre participeren er partijen in Green Deals die eerder niet in duurzame initiatieven participeerden? b. Hebben de Green Deals geleid tot nieuwe samenwerkingsverbanden? c. Hebben de Green Deals geleid tot een spin-off van nieuwe initiatieven? 	Paragraaf 2.3, 2.5 en 5.1
	16. Dragen de deals bij aan groene groei?	Paragraaf 3.1.3
Outcome. Niet-beoogde effecten	17. Wat heeft het werken met Green Deals teweeg gebracht bij de Rijksoverheid, van individuele beleidsmedewerkers tot beleidsdirecties? Is er sprake van navolging (NL/EU/Lidstaten)?	Paragraaf 2.3.1
	18. Zijn er onverwachte opbrengsten uit de Green Deal aanpak voortgekomen?	Paragraaf 3.4
Andere instrumenten	19. Welke netwerkaanpakken zijn er?	Paragraaf 6.2
	20. Hoe onderscheidt de Green Deal aanpak zich ten opzichte van andere netwerkaanpakken van de overheid?	Paragraaf 6.2

	21. Wat zijn de belangrijke andere instrumenten die bijdragen aan het behalen van de doelstelling van de Green Deal aanpak? Hoe is de samenhang met deze instrumenten geborgd?	Paragraaf 2.2
Doeltreffendheid en doelmatigheid	22. Is de centrale doelstelling van de Green Deal aanpak behaald namelijk: “Faciliteren van dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op groene groei te genereren”?	Paragraaf 7.2
	23. In welke mate is het wel/niet behalen van de centrale doelstelling toe te schrijven aan de Green Deal aanpak? Wat is de invloed van andere beleidsinstrumenten en externe ontwikkelingen?	Paragraaf 7.2 (en 2.2 en 4.2)
Reflectie	24. Hoe kan de faciliterende rol van de Rijksoverheid verder worden versterkt?	Paragraaf 7.3
	25. Zijn er stappen die de Rijksoverheid kan zetten om de Green Deal aanpak als geheel verder te versterken?	Paragraaf 7.2
	26. Wat kan er in andere sectoren en maatschappelijke opgaven worden geleerd van de manier waarop de Rijksoverheid in Green Deals samenwerkt met de energie samenleving?	Paragraaf 6.3

Tabel 1. Overzicht onderzoeksvragen.

1.5. Aanpak

1.5.1. Context van de evaluatie

De Green Deals zijn een netwerkaanpak met als doel ‘het faciliteren van dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op groene groei te genereren’. Bij de start van de evaluatie was bekend dat de Green Deals geen regulier beleidsinstrument zijn, zoals wet- en regelgeving, een programma of een subsidieregeling. Er is binnen het Rijk nog weinig ervaring met de evaluatie van dit type beleidsinstrumenten. Wel weten we dat netwerken kenmerken hebben die het aantonen van effecten lastig maken.¹⁵ Samengevat leidt dit tot de volgende context van de evaluatie:

- Innovatieve initiatieven zoals Green Deals hebben een meer dan gemiddelde faalkans.¹⁶ In de literatuur wordt voor doorsnee innovatieprojecten een faalkans van 70% genoemd.¹⁷
- De Green Deals zijn één van de onderdelen van het instrumentarium dat door de overheid op de negen verschillende thema’s wordt ingezet om groene groei te realiseren. Andere instrumenten kunnen complementair zijn (in tijd of functie) of juist interfereren met de Green Deals. Uit eerder onderzoek is

¹⁵ In het boek *Management in Netwerken* van Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof worden drie kenmerken van complexe netwerken omschreven (pluriformiteit, dynamiek, interdependenties) (Lemna, 3^e druk, 2007).

¹⁶ KWINK groep, Externe Audit Green Deal aanpak, p. 7-8.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Cozijnsen, Vrakking & Van IJzerloo (2000). *Success and failure of 50 innovation projects in Dutch companies*. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van een Amerikaans onderzoek: Carr, A. (1996), *Managing the Change Process: A Field Book for Change Agent Consultants*, Publishing Division, Coopers & Lybrand, London.

bekend dat het om die reden lastig is om de invloed van de Green Deals te isoleren van andere overheidsinterventies en -instrumenten.¹⁸

- De Green Deals omvatten negen zeer diverse groene groei thema's. De innovatie waar de Green Deals betrekking op heeft kent vele verschijningsvormen, qua aard, ambitie, betrokken partijen en looptijd. De resultaten van de deals zijn daardoor lastig bij elkaar op te tellen.
- Van een aanzienlijk deel van de Green Deals is geen kwantitatieve informatie bekend over resultaten. Er is weinig kwantitatieve informatie bekend over referentieprojecten en er zijn nauwelijks 'controlegroepen' waar de interventie niet heeft plaatsgevonden.¹⁹
- Innovatie verloopt in systemen. In die systemen moeten een aantal sleutelfuncties goed lopen voor succes. In de monitoringsinformatie van RVO.nl is wel veel informatie beschikbaar over de mate waarin er in de Green Deals voortgang wordt geboekt op sleutelfuncties voor innovatie.²⁰
- Green Deals zijn veelal initiatieven in de beginfase van de innovatiecurve. Kwantitatieve resultaten en effecten hebben in die beginfase nog weinig zeggingskracht, aangezien er nog geen opschaling heeft plaats gevonden. Het is dan ook lastig om een verband te leggen tussen kwantitatieve informatie die op meta-niveau wordt verzameld (door CBS, CPB, PBL, ECN et cetera) en de resultaten van individuele Green Deals: er zijn op de belangrijkste indicatoren nog geen trendcijfers beschikbaar en als trendcijfers beschikbaar zijn vormen de Green Deals een 'druppel op een gloeiende plaat'. Mogelijk komen de cijfers op meta niveau in de toekomst wel beschikbaar, maar de kans is groot dat dan aan andere innovaties wordt gewerkt, waar wederom nog geen cijfers op meta-niveau over beschikbaar zijn). Immers, indicatoren op meta-niveau worden alleen bijgehouden van opgeschaalde ontwikkelingen en dat zijn de Green Deals per definitie nog niet. Met andere woorden: met de gegevens die nu worden bijgehouden is het alleen mogelijk om uitspraken te doen over innovaties die vijf tot tien jaar geleden hebben plaatsgevonden, maar is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de effecten van de huidige Green Deals.
- Bij de Green Deals ontbreekt veelal een lineaire causaliteit tussen doelen, middelen en resultaten. Gebruikelijke evaluatiemethoden vanuit doeltreffendheid en doelmatigheid binnen het Logical Framework²¹ zijn daarom maar beperkt bruikbaar. De doelen van veel Green Deals veranderen gedurende de looptijd, de middelen zijn vooraf onbekend en de resultaten zijn vaak diffuus en niet direct te relateren aan de doelstellingen. Voorbeelden van diffuse (maar niet minder waardevolle) resultaten zijn dat maatschappelijke initiatieven een extra zet krijgen en worden versterkt, dat er verbinding plaatsvindt tussen initiatieven, dat initiatieven worden doorontwikkeld en uiteindelijk worden opgeschaald, dat initiatieven worden versneld, dat er olievlekwerking plaatsvindt. Het in beeld brengen van de resultaten van de Green Deals vraagt daarom om een brede blik, waarin zowel aandacht is voor de bedoelde resultaten, maar ook voor de diffuse resultaten.

Deze context heeft gevolgen voor de aanpak van deze evaluatie.

- Om iets te kunnen zeggen over de Green Deals als geheel is een verdiepend onderzoek naar een selectie van Green Deals noodzakelijk. Dat verdiepende onderzoek vereist een brede benadering (in plaats van een strikt format) om recht te doen aan het uiteenlopende karakter van Green Deals. Zoals eerder beschreven, is het niet mogelijk de resultaten van Green Deals 'bij elkaar op te tellen'.

¹⁸ Voorbeelden van andere instrumenten die een bijdrage leveren aan Groene Groei zijn de SDE+ subsidies, het Energieakkoord, het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei en de Blok-voor-blok aanpak.

¹⁹ Zie ook Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting (Commissie Theeuwes) (bijlage bij kst 32637, nr.44)

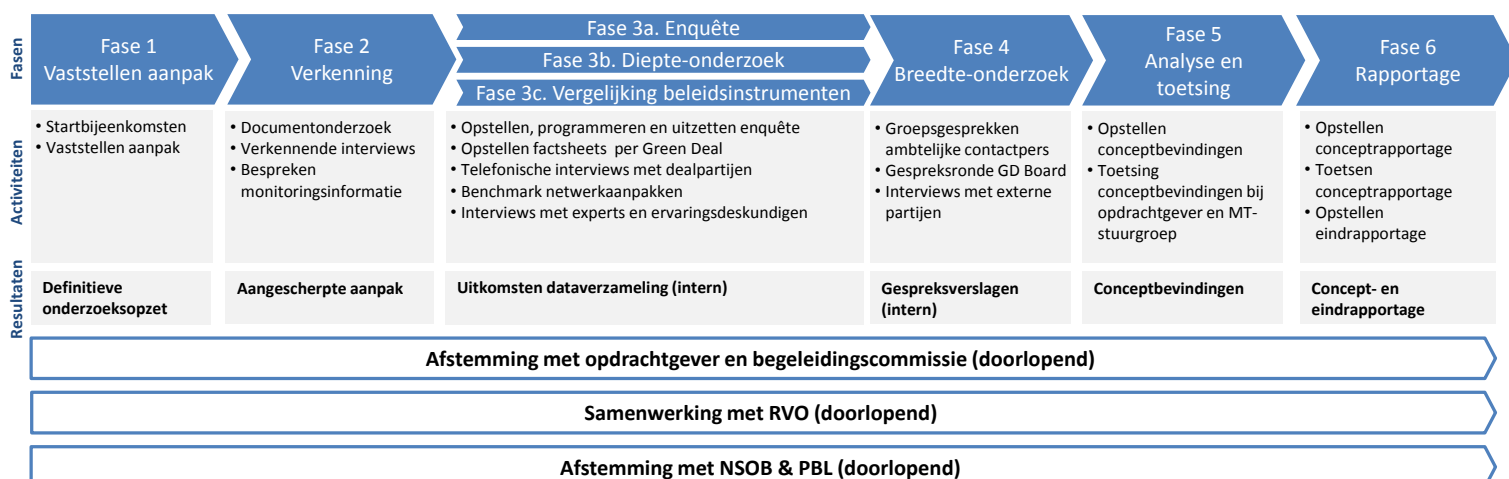
²⁰ In de monitoringsinformatie van RVO.nl wordt gebruik gemaakt van de bedrijfskundige theorie van Marko Hekkert en Marjan Ossebaard (*De innovatiemotor: het versnellen van baanbrekende innovaties*. 2010). Hierin wordt omschreven dat succes bij innovaties samenhangt met een goede ontwikkeling op zeven sleutelfactoren: (1) Bedrijvigheid; (2) Draagvlak / legitimiteit; (3) Hulpbronnen; (4) Kennis; (5) Marktformatie; (6) Netwerken; (7) Visie / richting / aanpak.

²¹ Zie bijvoorbeeld Gasper (2000) Evaluating the 'logical framework approach' towards learning-oriented development evaluation. Public Administration & Development 20.1 (Feb 2000): 17.

- Naast de beoogde resultaten is het belangrijk om aandacht te hebben voor de niet-beoogde en indirecte resultaten. Naast de directe resultaten (binnen de Green Deals) besteden wij aandacht aan de indirecte resultaten (spin-offs, inspiratie van andere partijen, et cetera).
- Kwantitatieve resultaten en effecten hebben nog weinig zeggingskracht. Relevanter is of de Green Deals een toegevoegde waarde hebben gevormd voor de initiatieven en of er een bijdrage is geleverd aan het oplossen van belemmeringen die opschaling van het initiatief in de weg staan. Het inzichtelijk maken van deze proces- en systeemresultaten vraagt om kwalitatief onderzoek.
- Doordat de Green Deals innovatieve projecten zijn met een meer dan gemiddelde faalkans heeft een inventarisatie van de voortgang of ‘mislukte deals’ weinig zeggingskracht (want die zullen er altijd zijn). Oordeelsvorming over de Green Deals moet plaatsvinden vanuit de vraag of de resultaten van de succesvolle deals opwegen tegen de inspanningen die in alle deals samen zijn gepleegd.
- Zoals eerder beschreven is het lastig de resultaten van de Green Deals te isoleren van de invloeden van andere overheidsinstrumenten. De scope van dit onderzoek zijn de Green Deals, het doel is niet om het gehele instrumentarium voor Groene Groei te onderzoeken.
- In deze evaluatie wordt extra aandacht besteed aan het functioneren van de Green Deals als netwerkinstrument en de samenhang met andere beleidsinstrumenten.

1.5.2. Plan van aanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode november 2015 tot en met april 2016. In het onderzoek is gebruik gemaakt van een gefaseerde aanpak, zoals hieronder gevisualiseerd:



Figuur 2. Gefaseerde aanpak van het onderzoek.

De volgende onderzoeksmethoden zijn ingezet:

- **Documentenonderzoek.** Er is een analyse gedaan van de beschikbare documentatie over de Green Deals, zoals voortgangsrapportages, Tweede Kamerbrieven over de Green Deals en memo's waarin de (aangescherpte) rol van de Green Deal Board is beschreven.
- **Interviews.** We hebben 53 gesprekken gevoerd met de volgende typen gesprekspartners (zie voor een volledige lijst met gesprekspartners bijlage 2):
 - Veldpartijen (bedrijven, decentrale overheden en andere organisaties die een Green Deal hebben ondertekend).
 - Experts
 - Ambtelijke contactpersonen bij de ministeries van EZ, Infrastructuur en Milieu (IenM) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

- Contactpersonen van de Innovation Deals, de City Deals en de Health Deals
- Juristen van de ministeries van EZ en IenM
- RVO.nl
- Green Deal Board
- **Enquêtes.** Er zijn twee enquêtes uitgezet.
 - Eén enquête is uitgezet onder ambtelijke contactpersonen die een Green Deal begeleiden bij de ministeries van Economische Zaken (EZ), Infrastructuur en Milieu (IenM), en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en bij contactpersonen bij RVO.nl en Rijkswaterstaat die een Green Deal ondersteunen. Deze enquête is door 49 personen ingevuld. Daarnaast hebben we een enquête uitgezet onder de veldpartijen die fungeren als contactpersoon voor de Green Deal. Deze enquête is ingevuld door 57 personen. De spreiding over thema's en jaren van de respondenten komt grotendeels overeen met de daadwerkelijke spreiding van de 201 Green Deals. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de spreiding van de respondenten over de volgende kenmerken: jaar, thema en achtergrond van de respondent.
 - Een aantal vragen zijn zowel aan veldpartijen als aan ambtelijke contactpersonen gesteld, om een vergelijking van de opvattingen mogelijk te maken.
 - Daarnaast zijn in de enquêtes een aantal vragen opgenomen die ook gedurende de Externe Audit 2013 aan de dealpartijen zijn voorgelegd. Hierdoor was het mogelijk te onderzoeken of er tussen 2013 en 2016 een ontwikkeling zichtbaar is in de opvatting van de geënquêteerden.
- **Analyse spin-offs.** Hierin zijn drie spin-offs van de Green Deals geanalyseerd (Innovation Deals, City Deals en Health Deals) door middel van een documentenanalyse en een interview per initiatief.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de Interdepartementale Stuurgroep Green Deals en aanvullende vertegenwoordigers van het ministerie van EZ. De begeleidingscommissie werd voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. De conceptbevindingen en het conceptrapport zijn getoetst bij de begeleidingscommissie. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de leden van de Begeleidingscommissie.

Portfolio Green Deals

Bij de afronding van de evaluatie (mei 2016) waren er 201 Green Deals afgesloten. In deze evaluatie is gebruik gemaakt van monitoringsinformatie van RVO.nl, waarin op het moment dat de evaluatie is uitgevoerd 185 Green Deals waren opgenomen. Voor de evaluatie is gebruik gemaakt van de monitoringsgegevens die beschikbaar waren in oktober 2016. De zestien deals die ondertekend zijn na oktober 2015 zijn derhalve niet meegenomen bij de analyse van de monitoringsinformatie van RVO.nl. In de evaluatie zijn 30 van de 185 Green Deals nader bestudeerd door middel van een analyse van de beschikbare documenten en interviews met de veldpartijen die fungeren als contactpersoon van de Green Deal. Bij de presentatie van de resultaten in Hoofdstuk 3 is voornamelijk gebruik gemaakt van de voorbeelden uit deze 30 Green Deals, aangezien die informatie grondig bestudeerd is.

1.6. Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is het Green Deal instrument kort beschreven, zodat het object van evaluatie helder is. Hierna (hoofdstuk 2) zal een analyse worden gegeven van de toegevoegde waarde die het instrument te bieden heeft. Omdat dat niet los te zien is van de concrete resultaten van de deals worden die in hoofdstuk 3 besproken.

Na deze bevindingen zal dieper ingegaan worden op de organisatie en governance van de Green Deals (hoofdstuk 4) en de aanmelding en de uitvoering (hoofdstuk 5). Hiermee wordt duidelijk hoe het instrument op dit moment in elkaar zit.

Met hoofdstuk 6 wordt vervolgens gereflecteerd op het soort instrument dat de Green Deal aanpak is, hoe het zich verhoudt tot andere sturingsinstrumenten en wat dat betekent voor de wijze waarop de Green Deal aanpak geëvalueerd kan worden.

Tot slot worden er in hoofdstuk 7 conclusies verbonden aan de bevindingen en worden op basis daarvan aanbevelingen gedaan aan zowel de Rijksoverheid als de veldpartijen.

2. Toegevoegde waarde

In dit hoofdstuk gaan we in op de toegevoegde waarde van de Green Deals. De eerste paragraaf betreft de toegevoegde waarde voor het realiseren van individuele initiatieven. De tweede paragraaf gaat in op de samenhang met andere beleidsinstrumenten en de toegevoegde waarde vanuit dat perspectief; in de derde paragraaf beschrijven we de toegevoegde waarde voor de werkwijze van de Rijksoverheid en de laatste paragraaf gaat in op de toegevoegde waarde voor het organisatievermogen van de samenleving.

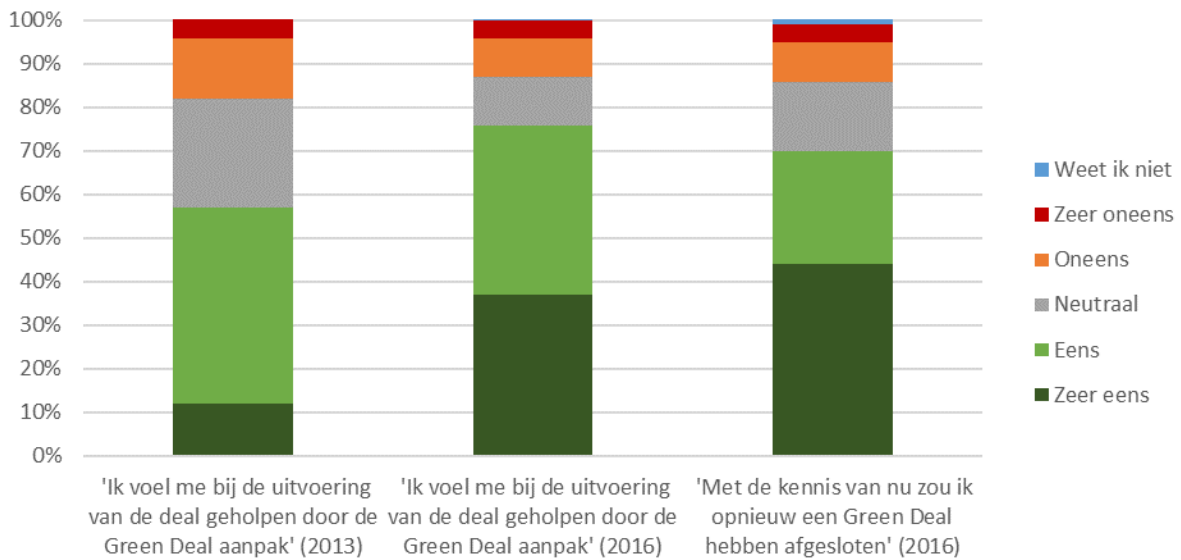
2.1. Realiseren van initiatieven

In deze evaluatie is de toegevoegde waarde van de Green Deals vanuit verschillende perspectieven onderzocht. We maken onderscheid tussen de omvang van de toegevoegde waarde en de invulling van de toegevoegde waarde. Respondenten en gesprekspartners zijn gevraagd naar de mate waarin ze zich geholpen voelen door de Green Deal aanpak, of ze met de kennis van nu opnieuw een Green Deal zouden afsluiten en wat de status van hun initiatief zou zijn wanneer ze geen Green Deal zouden zijn. Ook is onderzocht in welke mate de Green Deals aan de verwachtingen voldoen die dealpartijen hadden bij de totstandkoming. In de gesprekken hebben we vervolgens onderzocht waar die toegevoegde waarde precies uit bestaat, resulterend in een beschrijving van verschillende vormen van toegevoegde waarde in de tweede sub-paragraaf.

2.1.1. Omvang van de toegevoegde waarde

Veel initiatiefnemers voelen zich bij de uitvoering van de deal geholpen door de Green Deal aanpak.

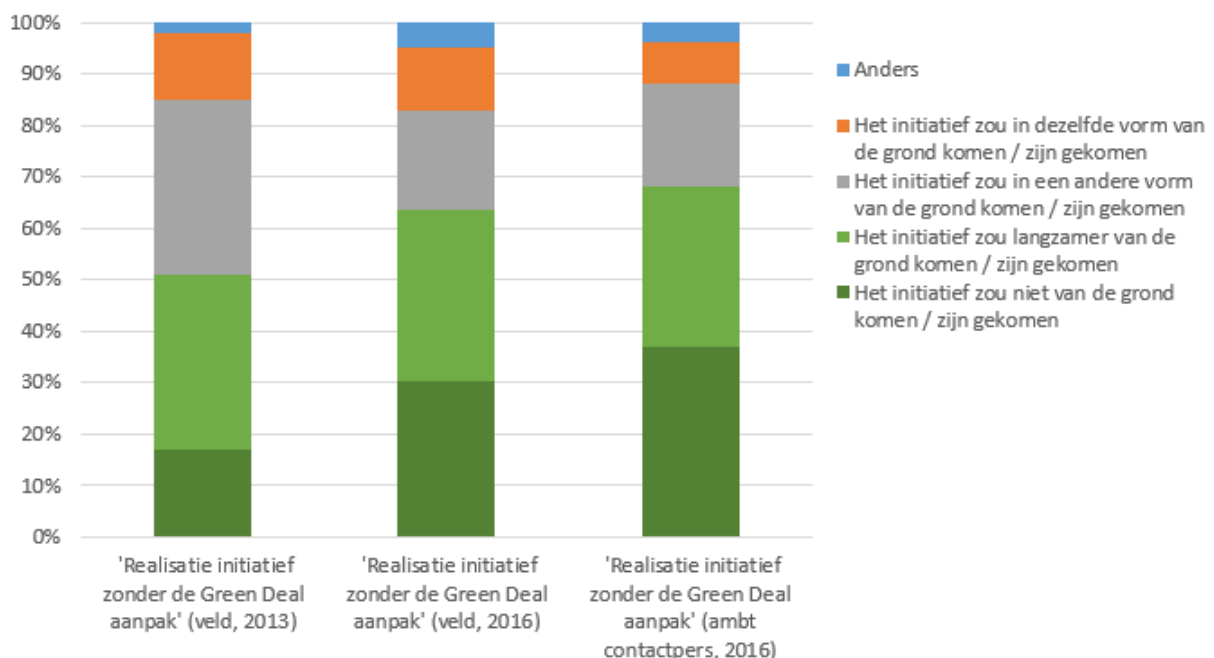
Uit zowel de enquête als de gesprekken met dealpartijen volgt dat 75% van de dealpartijen zich bij de uitvoering van de deal geholpen voelt door de Green Deal aanpak, maar dat een minderheid van 12% zich expliciet niet geholpen voelt. Het aantal respondenten dat deze vraag positief beantwoordt is duidelijk gestegen ten opzichte van 2013 (toen dezelfde vraag is gesteld aan veldpartijen en 57% van de respondenten aangaf zich bij de uitvoering van de deal geholpen te voelen door de Green Deal aanpak). In het onderzoek is een analyse gemaakt van een aantal 'kruisingen': de samenhang van de mate waarin de dealpartijen zich bij de uitvoering van de Green Deal geholpen voelen met het jaar waarin de Green Deals zijn ondertekend, de achtergrond van de gesprekspartners en het groene groei domein. Uit het bestuderen van deze kruisingen volgt dat er geen structurele samenhang tussen deze kenmerken is. Tevens is aan veldpartijen gevraagd of ze met de kennis van nu opnieuw een Green Deal zouden afsluiten. Op deze vraag antwoordt 70% van de veldpartijen positief.



Figuur 3. Mate waarin respondenten zich bij de uitvoering geholpen voelen door de Green Deal aanpak.

Zonder de Green Deal zouden veel initiatieven niet of langzamer van de grond zijn gekomen.

De derde enquêtevraag over de toegevoegde waarde gaat in op de status van de initiatieven wanneer het geen Green Deals zouden zijn. Veel veldpartijen (62%) en ambtelijke contactpersonen (68%) geven aan dat het initiatief zonder de Green Deal niet of langzamer van de grond zou zijn gekomen. Ook over dit onderwerp zijn respondenten in de enquête positiever dan in 2013. In 2013 gaf 51% van de veldpartijen aan dat het initiatief zonder de Green Deal niet of langzamer van de grond zou zijn gekomen (deze enquêtevraag is in 2013 alleen aan veldpartijen gesteld).

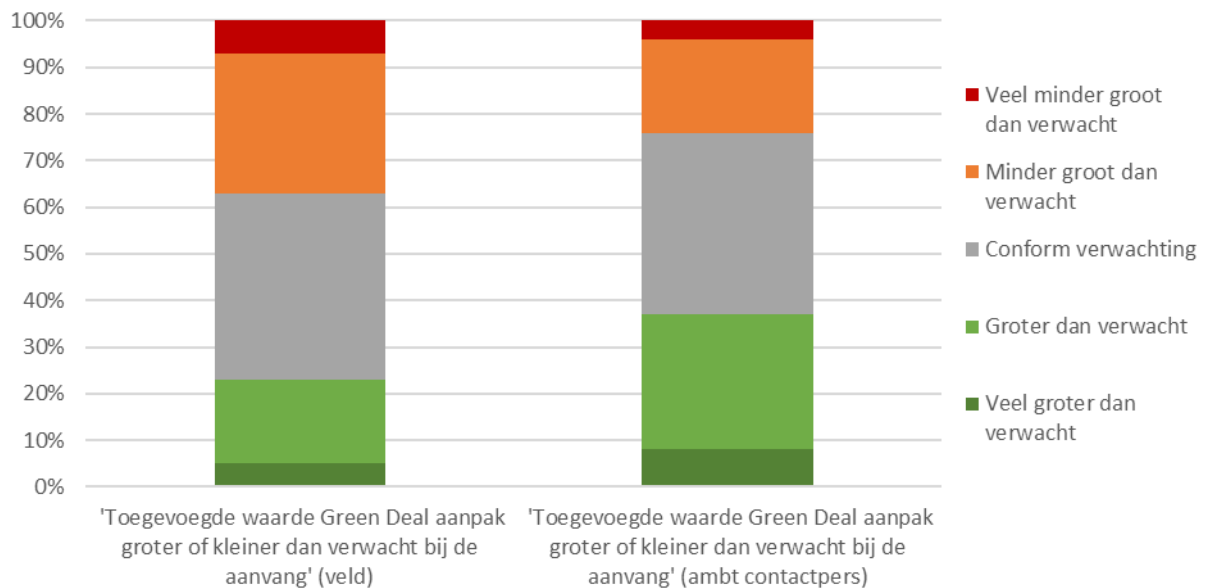


Figuur 4. Realisatie initiatief zonder de Green Deal aanpak.

Volgens een deel van de veldpartijen is de toegevoegde waarde kleiner dan ze vooraf verwacht hadden.

Er zijn meer veldpartijen die vinden dat de toegevoegde waarde kleiner is dan verwacht bij aanvang (37%) dan veldpartijen die vinden dat de toegevoegde waarde groter is dan verwacht (23%). Bij ambtelijke contactpersonen is de verhouding ongeveer tegenovergesteld (24% van de ambtelijke contactpersonen vindt dat de toegevoegde waarde kleiner is dan verwacht, 37% van de ambtelijke contactpersonen vindt dat de toegevoegde waarde groter is dan verwacht).

Opvallend is dat veel respondenten (met name veldpartijen) deze vraag kritischer beantwoorden dan de andere vragen over de toegevoegde waarde van de Green Deals.²²



Figuur 5. Mate waarin de toegevoegde waarde van de Green Deal voor respondenten groter/kleiner was dan verwacht.

Het beeld dat dealpartijen positief zijn over de Green Deal, maar dat de deal niet altijd aan de verwachtingen heeft kunnen voldoen wordt bevestigd in de gesprekken. Er worden twee verklaringen genoemd.

- Ten eerste waren de verwachtingen bij de start van de Green Deals groot. Dat had zowel te maken met de communicatie vanuit de Rijksoverheid over de mogelijke belemmeringen die in Green Deals weggenomen zouden kunnen worden als de onbekendheid van veldpartijen met dit type beleidsinstrumenten.
- Ten tweede zijn veel veldpartijen wel positief over de toegevoegde waarde van de Green Deals, maar geven de veldpartijen ook aan dat de Green Deal niet volledig aan hun verwachtingen voldoet. Dit omdat er minder belemmeringen worden weggenomen in termen van aanpassing van wet- en regelgeving, toegang tot financiering en de overheid als launching customer dan de veldpartijen hadden verwacht. Zowel veldpartijen als ambtelijke contactpersonen geven aan dat het lastiger is dan verwacht om deze belemmeringen weg te nemen. Bij de totstandkoming van de deal is volgens deze gesprekspartners soms wel de verwachting gewekt dat de belemmeringen binnen de looptijd van de

²² Dit blijkt uit een vergelijking van de antwoorden in figuur 5 met de antwoorden in figuur 3 en figuur 4: er zijn in vergelijking tot de andere vragen minder respondenten die deze vraag positief beantwoorden en meer respondenten die deze vraag negatief beantwoorden.

deal zouden worden weg genomen. Op grond van deze lessen is de communicatie richting dealpartijen sinds 2013 aangepast.²³

2.1.2. Invulling van de toegevoegde waarde

Het Green Deal label zorgt voor legitimiteit en bekendheid van het initiatief.

Uit de gesprekken met veldpartijen blijkt dat de Green Deal zich in enkele jaren heeft ontwikkeld tot een sterk merk op het gebied van groene groei. Initiatiefnemers willen graag dat hun initiatief het 'label', 'keurmerk' of 'stempel' van de Green Deals draagt, omdat het een teken van kwaliteit en betrokkenheid van de Rijksoverheid vormt. Initiatiefnemers die binnen de sector of maatschappij met enige scepsis gevolgd werden, geven aan dat de Green Deal hun initiatief 'salonfähig' heeft gemaakt en legitimiteit heeft gegeven.

Meerdere veldpartijen geven aan dat het label 'deuren opent'. Door het hebben van het Green Deal label is het eenvoudiger om samenwerkingspartners te vinden binnen een sector, samenwerkingspartners te vinden binnen een regio en toegang te krijgen tot investeerders. Bovendien geven zowel veldpartijen als ambtelijke contactpersonen aan dat een initiatief met een Green Deal label meer prioriteit heeft binnen de Rijksoverheid dan vergelijkbare andere initiatieven uit de samenleving, waardoor de kans groter is dat de knelpunten met voorrang worden opgepakt. Tot slot kunnen initiatieven profiteren van de aandacht voor de Green Deals als instrument, waardoor hun initiatief meer bekendheid krijgt.

Dat het Green Deal label van grote toegevoegde waarde is komt overeen met de uitkomsten van de Externe Audit 2013 van de Green Deal aanpak. Wel valt ons op dat veldpartijen ten opzichte van 2013 beter kunnen toelichten wat de toegevoegde waarde van het label is (zoals toegelicht in de vorige alinea). Bovendien blijkt het Green Deal label dus ook van meerwaarde voor deals die zich sinds 2013 verder hebben ontwikkeld en voor deals die na 2013 zijn getekend.

Veldpartijen ervaren het hebben van één aanspreekpunt bij de Rijksoverheid als een belangrijke toegevoegde waarde.

In de gesprekken noemen veldpartijen, naast het Green Deal label, net als in de Externe Audit 2013, het hebben van één aanspreekpunt bij de Rijksoverheid als grootste toegevoegde waarde van de Green Deals. Veel veldpartijen stellen het op prijs dat er een persoon bij het Rijk is die 'aan hun kant staat', meehelpt het initiatief te realiseren en kan adviseren over de werkwijze van de overheid.

De rol van de ambtelijke contactpersoon wordt met name gewaardeerd door initiatieven die eerder meerdere contactpersonen met uiteenlopende belangen hadden bij diverse departementen. Deze veldpartijen geven aan dat de ambtelijke contactpersoon effectiever is in het leggen van contacten met andere beleidsvelden en mogelijke conflicterende belangen eerder kan signaleren. Daarnaast wordt de rol van de ambtelijke contactpersoon bijzonder gewaardeerd door initiatieven die eerder niet wisten met wie ze bij de Rijksoverheid contact moesten opnemen om over hun knelpunten te spreken.

Veldpartijen noemen daarnaast als toegevoegde waarde van de ambtelijke contactpersoon dat hij/zij trajecten in gang zet om knelpunten in wet- en regelgeving te verhelpen en toegang te krijgen tot financiering. Hierbij past de kanttekening dat veldpartijen uiteenlopende opvattingen hebben over de resultaten van deze inspanningen, zie daarvoor paragraaf 4.6.

²³ Op grond van dit onderzoek is het niet duidelijk of de aangepaste communicatie sinds 2013 heeft geleid tot beter verwachtingsmanagement.

Andere vormen van toegevoegde waarde

In aanvulling op het Green Deal label en het aanspreekpunt bij de Rijksoverheid noemen gesprekspartners twee manieren waarop de Green Deals toegevoegde waarde hebben:

- De Green Deals maken impliciete samenwerking expliciet. Het proces om tot een ondertekende dealtekst te komen dwingt tot een 'goed gesprek' tussen veldpartijen over rollen, verantwoordelijkheden en deadlines en formalisering van afspraken. Sommige veldpartijen geven aan dat dit een belangrijke stap was in het innovatieproces.
- De Green Deals vormen een commitment van het Rijk om gedurende drie jaar een tastbare bijdrage te leveren aan een initiatief. De handtekening die op bestuurlijk niveau wordt gezet leidt tot zekerheid. Bij het beschrijven van deze vorm van toegevoegde waarde verwijst een aantal veldpartijen naar eerdere samenwerking met de Rijksoverheid waarbij mondelinge toezeggingen niet werden omgezet in acties.

Wij constateren tot slot dat wanneer dealpartijen worden gevraagd om een toelichting op de toegevoegde waarde de vier overheidsrollen die in de Green Deal aanpak worden beschreven (wet- en regelgeving; marktprikkels; innovatie en netwerkvorming) weinig worden genoemd. Uit de nadere toelichting die wordt gegeven op de toegevoegde waarde van het Green Deal label en het aanspreekpunt blijkt echter dat deze vier overheidsrollen indirect wel relevant zijn: het label heeft meerwaarde omdat het leidt tot netwerkvorming, toegang tot financiering, et cetera.

In 2011 was er een impliciete kwantitatieve doelstelling om veel Green Deals af te sluiten. Voor sommige initiatieven uit die periode geldt dat het worden van een Green Deal weinig toegevoegde waarde had voor het initiatief.

Uit de gesprekken blijkt dat met name in de eerste aanmeldingsronde onder druk van een impliciete kwantitatieve doelstelling een aantal bestaande beleidsinitiatieven onderdeel zijn gemaakt van de Green Deals. Sinds de start van de Green Deals in 2011 is de Green Deal aanpak verder doorontwikkeld. In de Externe Audit 2013 werd de kritiek geuit dat sommige deals 'oude wijn in nieuwe zakken' waren.²⁴ Dit zou met name gelden voor een aantal van de koepeldeals met andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Wij constateren dat voor een deel van de deals uit die periode geldt dat de toegevoegde waarde van de aanpak beperkt is. Zo zijn er voorbeelden van initiatieven die op gelijksoortige wijze in meerdere gemeenten zijn uitgerold waarbij een deel buiten de Green Deals is gefinancierd en een deel door een gebrek aan middelen binnen de Green Deals is gefinancierd. Ook zijn er voorbeelden van initiatieven waar geen sprake was van een duidelijke belemmering en de ondertekening van de deal het belangrijkste doel was. In de Externe Audit 2013 is reeds geconstateerd dat de Green Deal aanpak een lerende aanpak is en dat er in 2012 – 2013 een koerswijziging heeft plaatsgevonden waarbij de focus meer op kwaliteit dan op kwantiteit is gelegd.²⁵ Voor een totaalbeeld van alle Green Deals kan in deze evaluatie echter niet voorbij worden gegaan aan de beperkte resultaten van sommige deals die in de eerste aanmeldingsronde zijn gesloten.

²⁴ KWINK groep (2013). Externe Audit Green Deal aanpak, p. 76.

²⁵ KWINK groep (2013). Externe Audit Green Deal aanpak, p. 7.

2.2. Samenhang met andere beleidsinstrumenten

De Green Deals zijn in het Groene Groei beleid van de overheid onderdeel van de pijler ‘de overheid als netwerkpartner’. Er is een logische samenhang met het Programma Ruimte in Regels voor Groene Groei, het topsectorenbeleid en diverse financiële instrumenten.

De Green Deals zijn onderdeel van het Groene Groei beleid van de overheid. In dit beleid worden vijf pijlers en negen thema's beschreven. De negen thema's sluiten aan op de negen domeinen binnen de Green Deal aanpak. Hierna volgt een beschrijving van de beleidsinstrumenten op de vijf pijlers:²⁶

Pijler 1: Slimme marktprikkels. Een voorbeeld van een prikkel die de overheid in de markt brengt om een maatschappelijke opgave te helpen realiseren is de SDE+. In 2015 is €3,5 mld. subsidie beschikbaar gesteld voor investeringen in hernieuwbare energieprojecten. Deze middelen worden ingezet om de projecten rendabel te maken. Daarmee worden zij concurrerend in de markt en kunnen de doelstellingen voor hernieuwbare energie gehaald worden. Ook via de fiscaliteit helpt het kabinet prikkels aan te brengen voor vergroening. Andere manieren waarop de overheid invulling geeft aan deze pijler is door op te treden als launching customer of door met het bedrijfsleven en financiële instellingen tools en methoden te ontwikkelen om de maatschappelijke impact op natuurlijk kapitaal en sociale omstandigheden beter mee te wegen in financiële en strategische besluitvorming. Fiscaliteit en launching customership is ook geland in een aantal Green Deals.

Waar het gaat om een mogelijke overlap met financiële instrumenten (zoals SDE+), valt ons op dat ambtelijke contactpersonen daar zeer strikt in zijn. Initiatieven die primair gericht zijn op het verkrijgen van financiering (door het schrijven van een nieuwe aanvraag of het aanpassen van de criteria) worden in principe geen Green Deals. Deze initiatieven worden direct doorverwezen naar de betreffende subsidieregeling.

Pijler 2: Stimulerende wet- en regelgeving: Sinds 2013 zijn op het gebied van wet- en regelgeving 155 belemmeringen geïdentificeerd in het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei (R2G2). Dit programma identificeert en verzamelt belemmeringen, die innoverende bedrijven ervaren met wet- en regelgeving, en zoekt samen met de ondernemer naar oplossingen. Ruimte in Regels is een programma van de ministeries van EZ en IenM waarin beleidsdirecties en de uitvoeringsorganisaties RVO.nl en Rijkswaterstaat Leefomgeving samenwerken. De domeinen Biobased Economy en Van Afval Naar Grondstof vormen de basis, daarnaast wordt er intensief samengewerkt met andere groene groeidomeinen en Topsectoren, zoals Natuur & Biodiversiteit en Chemie.²⁷ Vanaf 2015 wil het kabinet het accent leggen op starters en het MKB, waarvoor de belemmeringen minder snel zichtbaar zijn. Er staan zeven belemmeringen uit de Green Deals op de werklijst van R2G2. Bovendien staan er zeventien belemmeringen uit de Green Deals op de voorraadlijst (dit blijkt uit een interne analyse). Er is dus een sterke samenhang tussen de twee programma's. Bij een beperkt aantal deals vallen de meeste afspraken binnen R2G2. Gesprekspartners geven aan dat de toegevoegde waarde van het Green Deal instrument in die gevallen beperkt is.

Pijler 3: Innovatie. De kern van de innovatiepijler wordt gevormd door het topsectorenbeleid. De negen topsectoren zijn Agri & food, Chemie, Creatieve industrie, Energie, High Tech Systemen en Materialen, Life Sciences & Health, Logistiek, Tuinbouw en Uitgangsmaterialen en Water. Bedrijven, onderzoekers en overheid werken nauw met elkaar samen in Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI). Door de thema's is er sprake van enige overlap tussen de Green Deals en de topsectoren. Anderzijds zijn er binnen de topsectoren meer financiële middelen beschikbaar en richten de activiteiten in de Green Deals zich meestal niet op technische ontwikkeling en kennisvergaring, maar juist op innovatieve combinaties van al bestaande producten en

²⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33043, 42 (Kamerstuk).Tussenbalans Groene Groei.

²⁷ <http://www.ruimteinregels.nl/programma> (geraadpleegd op 30-3-2016).

diensten.²⁸ De perceptie van veel gesprekspartners is dat de topsectoren sterk gericht zijn op het grote bedrijfsleven, terwijl de Green Deals met name interessant zijn voor het MKB.

Naast het topsectorenbeleid besteedt het Rijk in deze pijler aandacht aan de beschikbaarheid van durfkapitaal (via Vroege Fase Financiering, Innovatiekredieten, Seed Faciliteit, ROM's en het Dutch Venture Initiative). Het verstrekken van financiering, en zeker het verstrekken van durfkapitaal, is een complementair beleidsinstrument ten opzichte van de Green Deals.

Pijler 4: Vergroening via hulp, handel en investeringen. Deze pijler is nieuw sinds 2015. Het gaat om het breed uitdragen van Nederlandse kennis en technologie voor geïntegreerde, duurzame oplossingen, met name op het gebied van circulaire economie, verduurzaming van handelsketens en oplossingen voor water. Deze kennis brengt het kabinet onder de aandacht in economische missies en door deelname aan internationale netwerken. Er zijn in dit onderzoek geen percepties ontvangen over de samenhang tussen deze pijler en de Green Deals.

Pijler 5: Overheid als netwerkpartner. Deze pijler bestaat primair uit Green Deals. In de laatste Groene Groei brief wordt daarnaast verwezen naar de verkenning van Health Deals, Safety Deals en Agenda Stad (die nu de naam City Deals draagt).

Er bestaat enige mate van overlap tussen de Green Deals en het Energieakkoord, deze overlap is productief.

Een aantal Green Deals is tevens onderdeel van het Energieakkoord. Op 6 september 2013 hebben ruim veertig organisaties, waaronder de overheid, werkgevers, vakbeweging, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen, zich aan het Energieakkoord voor duurzame groei verbonden. Kern van het akkoord zijn breed gedragen afspraken over energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. Uitvoering van de afspraken moet resulteren in een betaalbare en schone energievoorziening, werkgelegenheid en kansen voor Nederland in de schone technologiemarkten. Het Energieakkoord bestaat uit 165 maatregelen op vijftien domeinen.

Verschillende Green Deals hebben als inspiratiebron gediend voor de afspraken in het Nationaal Energieakkoord. Tegelijkertijd zijn er in de context van dat akkoord circa tien nieuwe Green Deals ontwikkeld.²⁹ Wij hebben geen negatieve signalen ontvangen over een overlap tussen de Green Deals en het Energieakkoord. Het Energieakkoord heeft vooral een rol gespeeld bij de agendering en de totstandkoming van het initiatief, maar speelt verder geen rol in de uitvoering en begeleiding van de Green Deal. De Green Deal vormt het samenwerkingsverband waarbinnen de betreffende 'maatregel' in het Energieakkoord wordt uitgevoerd. In die zin zijn de instrumenten complementair.³⁰

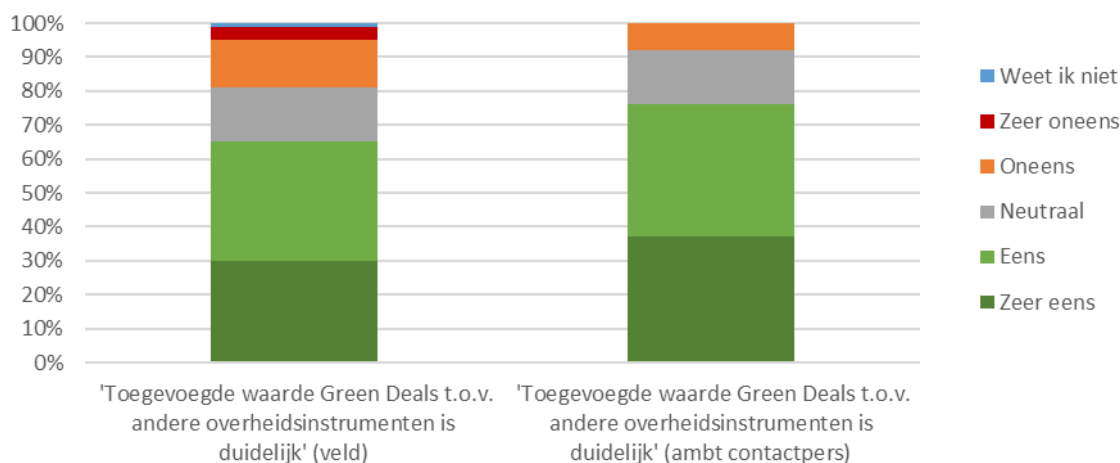
Het is voor de meeste dealpartijen duidelijk wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van andere overheidsinstrumenten.

Ambtelijke contactpersonen antwoorden positiever dan veldpartijen: 76% van de ambtelijke contactpersonen geeft aan dat de toegevoegde waarde van de Green Deals ten opzichte van andere overheidsinstrumenten duidelijk is, tegenover 65% van de veldpartijen. Aangezien verwacht mag worden dat ambtelijke contactpersonen beter op de hoogte zijn van de samenhang van de verschillende overheidsinstrumenten dan veldpartijen ligt dit voor de hand.

²⁸ Rijksoverheid (2012). Voortgangsrapportage Green Deals 2013. p. 16.

²⁹ Voorbeelden zijn GD183 – Autodelen; GD179 – EPK Pilot; GD173 – Zero Emission Stadlogistiek; GD153 – Financiering Duurzame Energieprojecten; GD185 – Openbaar toegankelijke elektrische laadinfrastructuur; GD190 – Nederland op weg naar duurzame zorg.

³⁰ Zowel de Green Deals als het Energieakkoord kunnen beschouwd worden als convenanten. Zie voor een nadere beschouwing op dit onderwerp hoofdstuk 6.



Figuur 6. Toegevoegde waarde Green Deals ten opzichte van andere overheidsinstrumenten.

Dat de Green Deals toegevoegde waarde hebben ten opzichte van andere overheidsinstrumenten wordt bevestigd in de gesprekken. Dat betekent echter niet dat de Green Deals ook als een nieuw instrument worden gezien. Verschillende ambtelijke contactpersonen en veldpartijen benadrukken dat de Green Deals juridisch gezien 'gewoon' een convenant zijn, maar dan in een populaire en toegankelijke variant. Ook geeft een deel van de ambtelijke contactpersonen aan dat ze de bottom-up aanpak en de samenwerking met veldpartijen niet als een grote vernieuwing ervaren, omdat ze dat altijd al deden. De meeste ambtelijke contactpersonen koppelen hun opvattingen over de vernieuwing echter los van hun opvattingen over de toegevoegde waarde.

2.3. Werkwijze Rijksoverheid

2.3.1. Werkwijze ambtelijke contactpersonen

De Green Deals leiden tot een toegankelijk, systematisch gebruik van het instrument convenant. Daardoor kunnen bottom-up initiatieven worden ondersteund en wordt de afstand tussen Rijksoverheid en maatschappij op een aantal thema's verkleind.

Ambtelijke contactpersonen geven aan dat de Green Deals juridisch gezien 'gewoon' convenanten zijn, maar dat het verschil met reguliere convenanten is dat Green Deals worden ingezet binnen een systematische aanpak en daardoor goed toegankelijk zijn. Die toegankelijkheid komt met name ten goede van bottom-up initiatieven die eerder niet in aanmerking kwamen voor een 'individueel' convenant met het Rijk.

Door de toegankelijkheid en het systematische gebruik van het instrument convenant heeft het Rijk bottom-up initiatieven meer te bieden dan voorheen. Er is voor veldpartijen die tegen knelpunten aan lopen een reden om contact op te nemen met het Rijk. Door die andere verhouding in rollen en de samenwerking met veldpartijen in de Green Deals is volgens veel ambtelijke contactpersonen de afstand tussen het Rijk en de samenleving op een aantal thema's verkleind. Door het intensievere contact met de samenleving heeft het Rijk beter en eerder zicht op de knelpunten die veldpartijen ervaren.

De Green Deals hebben voor ambtelijke contactpersonen een legitimerende werking om te werken aan een oplossing van individuele knelpunten.

Meerdere ambtelijke contactpersonen geven aan dat de handtekening van de bewindspersoon ambtelijke contactpersonen legitimiteit geeft om tijd te besteden aan het oplossen van knelpunten binnen Green Deals, terwijl ze eerder terughoudend waren in het oplossen van knelpunten van individuele/enkele partijen of

prioriteit zouden hebben gegeven aan andere werkzaamheden. Dit geldt in het bijzonder voor Green Deals die niet vallen binnen de beleidsprioriteiten.

Ook geven ambtelijke contactpersonen aan dat de Green Deals een aanleiding vormen om diepgaand te onderzoeken of een initiatief binnen het wettelijke kader mogelijk gemaakt kan worden, ook wanneer het wettelijke kader daar in eerste instantie geen ruimte voor lijkt te bieden.

De Green Deals leiden tot meer en betere samenwerking tussen directies en departementen. Er is nog wel ruimte voor verbetering.

Ten eerste is de samenwerking geïnstitutionaliseerd in de verschillende coördinerende organen waaraan personen vanuit verschillende beleidsterreinen deelnemen (werkgroep Green Deals, stuurgroep Green Deals, Green Deal Board). Strategische knelpunten waar meerdere departementen bij betrokken zijn worden daardoor eerder besproken.

Ten tweede leiden de Green Deals tot betere samenwerking om knelpunten binnen initiatieven op te lossen. Daarbij speelt het soms een rol dat de handtekening van de bestuurder een legitimerende werking heeft. Volgens veldpartijen en ambtelijke contactpersonen is er echter nog ruimte om de samenwerking te verbeteren. Sommige veldpartijen geven aan dat hun deal door meerdere partijen is ondertekend, maar dat de departementen nog steeds vanuit hun eigen perspectief aan hun eigen acties werken. Sommige ambtelijke contactpersonen geven aan dat met name op operationeel niveau nog onvoldoende afstemming plaatsvindt over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het wegnemen van belemmeringen in een Green Deal.

Een beperkt aantal ambtelijke contactpersonen is kritisch op de mate waarin de Green Deals leiden tot realisatie van de duurzaamheidsdoelstellingen.

Het eerste punt van kritiek van sommige ambtelijke contactpersonen is dat de Green Deals worden gepresenteerd als een nieuwe manier van werken, terwijl dat in de praktijk niet het geval is. Argumenten van deze ambtelijke contactpersonen zijn dat de Green Deals juridisch gezien convenanten zijn, dat sommige ambtelijke contactpersonen zonder Green Deal ook al bottom-up initiatieven ondersteunden en dat er in de praktijk vooral Green Deals worden getekend die invulling geven aan de beleidsprioriteiten en de bestaande beleidskaders niet oprekken. Tot slot denken deze gesprekspartners dat de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij groene groei initiatieven vooral volgt uit de groene groei ambitie en niet zozeer uit het instrument dat daartoe wordt ingezet.

Het tweede punt van kritiek van sommige ambtelijke contactpersonen is dat de Green Deals vooral interessant zijn voor kleinschalige initiatieven die maar in beperkte mate bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen. Deze gesprekspartners stellen dat de grote spelers in het bedrijfsleven maar beperkt geïnteresseerd zijn in de Green Deals, omdat ze voldoende ingangen bij het Rijk hebben (in de praktijk zijn er diverse Green Deals waar grote spelers bij betrokken zijn). Ook zijn deze ambtelijke contactpersonen het eens met de kritiek van een deel van de veldpartijen dat de Green Deals veel goede intenties bevatten, maar in de praktijk zelden het verschil maken als het gaat om grootschalige aanpassing van wet- en regelgeving, een voortrekkersrol van de Rijksoverheid als launching customer of toegang tot financiering.

2.3.2. Spin-offs

De Green Deals hebben geïnspireerd tot verschillende spin-offs bij de overheid.

Deze spin-offs zijn netwerkaanpakken die qua ondersteuningsstructuur en doelstelling lijken op de Green Deals, maar bijvoorbeeld uitgerold zijn in andere sectoren (Health Deals) of bijdragen aan een andere beleidsdoelstelling (City Deals). De vier spin-offs worden hierna beschreven:

- **De Health Deals**, gestart door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Economische Zaken, hebben tot doel het bevorderen van de opschaling van innovatieve bottom-up zorginitiatieven. Het idee hierachter is dat er op lokaal niveau wel mooie initiatieven bestaan, maar dat die te vaak niet doorgroeien tot nationaal niveau. Dat is een gemiste kans aangezien deze initiatieven ook elders in het land van toegevoegde waarde kunnen zijn. Door belemmeringen weg te nemen wil het Rijk deze initiatieven verder helpen. Net als in het merendeel van de Green Deals wordt geen financiering geboden en het initiatief moet afkomstig zijn van veldpartijen. Door te leren van de ervaringen bij de Green Deals, gaan de Health Deals van start met een focus op een klein aantal kwalitatief goede deals in plaats van op een groot aantal deals. Op het moment van schrijven zijn er nog geen Health Deals gesloten.
- **De City Deals** zijn gestart door de ministeries BZK, EZ en IenM in het kader van de Agenda Stad. De bedoeling is dat er stedelijke economische groei teweeg wordt gebracht. Met het leggen van verbindingen tussen partijen en het vastleggen van afspraken in dealteksten wordt geprobeerd economische groei op stedelijk niveau te bewerkstelligen. Dit kunnen deals zijn tussen steden en de Rijksoverheid maar ook tussen steden, Rijksoverheid en bedrijfsleven. Hierin wordt zoveel mogelijk vastgehouden aan het gedachtegoed achter de Green Deals. Maar ook hier wordt geen geld verstrekt en anders dan bij de Green Deals en de Health Deals worden initiatieven vooralsnog aangedragen door steden en niet door de samenleving zelf. Momenteel zijn er zes City Deals gesloten.³¹
- **Innovation Deals**, gestart door de Europese Commissie, zijn een spin-off op Europees niveau. Hierbij wordt geprobeerd om economische 'innovators' de ruimte te bieden door samen met hen de grenzen in de Europese wet- en regelgeving op te zoeken. Er wordt echter niets aangepast en initiatieven worden ook niet op andere manieren ondersteund. Ook hier wordt van de veldpartijen zelf verwacht dat zij zich melden wanneer ze hulp behoeven. Soms kan de Europese Commissie verschillende partijen verbinden, maar de focus ligt niet op de netwerkrol. Partijen kunnen naar verwachting vanaf juni 2016 hun initiatieven aandragen.
- **De Safety Deals**, gestart door het ministerie van IenM, zijn gestart ter stimulering van initiatieven van het bedrijfsleven om veiligheidsprestaties en veiligheidscultuur naar een hoger niveau te tillen. Er worden afspraken gemaakt tussen overheid en andere stakeholders ter bevordering van de veiligheidsprestaties en -cultuur³². De aanpak hier lijkt lossier vormgegeven te zijn en voornamelijk te worden gebruikt als onderdeel van het samenwerkingsverband Veiligheid Voorop. Zo zijn er geen eenduidige procedures voor het sluiten van Safety Deals en zijn de dealteksten van gesloten deals niet online inzichtelijk. Momenteel zijn er zes Safety Deals gesloten.³³

Green Deals op regionaal, provinciaal en internationaal niveau. Zo hebben de provincie Drenthe, de provincie Noord Brabant en de gemeente Tilburg onder de noemer Green Deals afspraken gemaakt met verschillende initiatiefnemers. Daarnaast zijn er in april 2016 drie Franse Green Deals ondertekend.³⁴

³¹ <http://agendastad.nl/over-de-citydeals/> (geraadpleegd op 30-3-2016)

³² Kamerstukken II 2015/16, 26956, 204 (Kamerbrief). Voortgang Externe Veiligheid.

³³ <http://www.veiligheidvoorop.nu/safety-deals> (geraadpleegd op 30-3-2016).

³⁴ <https://nost-france.org/2016/04/29/frankrijk-introduceert-green-deals-naar-voorbeeld-nederland/> (geraadpleegd op 18-05-2016).

Vertegenwoordigers van de Health Deals, City Deals en Innovation Deals geven aan dat hun initiatief in belangrijke mate is geïnspireerd door en gebaseerd op de resultaten van de Green Deals.

De vertegenwoordigers van de Health Deals en City Deals hebben met grote regelmaat contact met de coördinatie van DG B&I van de Green Deals. Ook bij het opzetten van de Innovation Deals is volgens de initiatiefnemer intensief contact geweest met het ministerie van EZ.

Er zijn door de korte looptijd nog geen resultaten bekend van deze instrumenten. Bovendien zijn alle vier de instrumenten nog volop in ontwikkeling, waardoor een verdere vergelijking met de Green Deals nog niet mogelijk is. Desondanks laat hun aanwezigheid en globale gelijkenis zien dat de Green Deals op beleidsgebied tot navolging hebben geïnspireerd.

Het gebruik van de naam 'deals' in de spin-offs vormt volgens sommige gesprekspartners een risico.

Het is aannemelijk dat sommige stakeholders een vergelijking zullen maken tussen de Green Deals en de hierboven beschreven 'deals', omdat de Green Deals gegroeid zijn tot een sterk merk en er overeenkomsten zijn in de insteek van de instrumenten. Sommige ambtelijke contactpersonen vrezen dat 'gedoe' in de spin-offs daardoor kan afstralen op de Green Deals. Dit kan het geval zijn als de werkwijze in de verschillende aanpakken uiteen gaat lopen zodat er 'verwatering' van het instrument Green Deals ontstaat, bijvoorbeeld doordat er in de nieuwe dealinstrumenten minder focus komt te liggen op het SMART formuleren van afspraken en op de rol van het Rijk.

Wij hebben nog geen voorbeelden gevonden van stakeholders die in de praktijk in verwarring zijn door de verschillende dealinstrumenten. Er zijn enkele signalen van partijen die behoefte hebben aan duiding wanneer ze van welk instrument gebruik kunnen maken. Wij constateren dat 'deal' geen beschermde merknaam is en het een vrij gebruikelijke term is in zakelijk taalgebruik.³⁵ Voorts ligt uniformering van alle dealinstrumenten niet voor de hand, aangezien er goede verklaringen zijn voor de verschillen. Een eerste oplossing is om in de communicatie duidelijk te maken dat het om verschillende instrumenten gaat, die vanwege de vergelijkbare bottom-up convenantaanpak allemaal de naam 'deal' voeren. Voorts ligt het voor de hand dat de Rijksoverheid alleen nieuwe dealinstrumenten introduceert wanneer ze een nieuwe doelgroep of sector bedienen, zodat zo min mogelijk veldpartijen te maken krijgen met meerdere dealinstrumenten (bijvoorbeeld voedingsdeals terwijl voedsel ook één van de negen GD thema's is). Op die manier kan voorkomen worden dat veldpartijen gaan 'shoppen' bij verschillende dealinstrumenten.

2.4. Rollen van de Rijksoverheid

De Rijksoverheid biedt Green Deals ondersteuning door het uitvoeren van vier rollen.

De Rijksoverheid heeft op basis van de ervaringen in de Green Deals vier rollen voor zichzelf beschreven. In de voortgangsrapportage Green Deals 2011-2015 worden de vier rollen beschreven, waarbij een koppeling wordt gelegd met de Groene Groei pijlers. Deze rolbeschrijvingen zijn opgesteld om de acties in de eerste ronde van Green Deals te categoriseren. Hoewel de terminologie door de jaren licht verschilt, zijn de vier rollen sinds de start van de Green Deals gelijk gebleven.³⁶ Zie voor de ontwikkeling van de vier rollen paragraaf 1.3. In de voortgangsrapportages worden resultaten van Green Deals beschreven die gelinkt zijn aan de acties die de Rijksoverheid uitvoert op de vier rollen.

³⁵ <http://www.vandale.nl> (geraadpleegd op 30-3-2016).

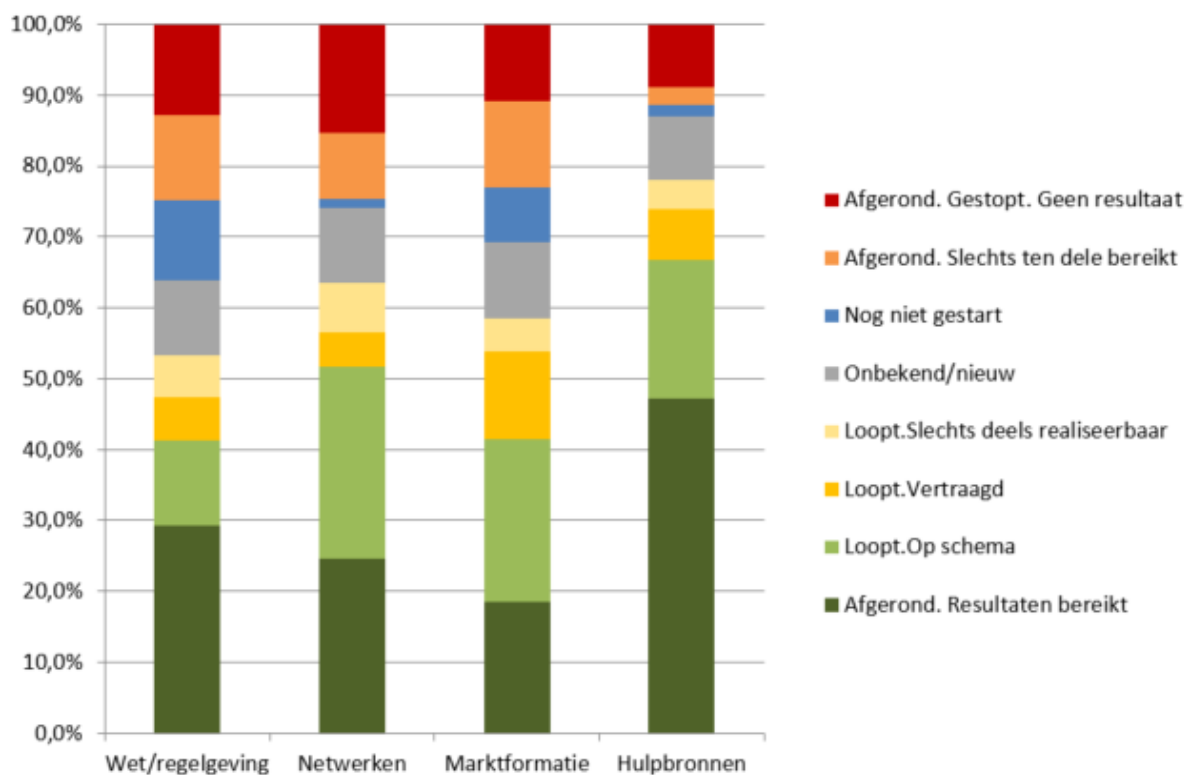
³⁶ Rijksoverheid (2016). Green Deals in Beeld. Voortgangsrapportage Green Deals 2011-2015, p. 5.

- **Wet- en regelgeving.** Wet- en regelgeving kan innovatie uitlokken. Regels kunnen ook belemmerend werken voor groene innovaties of voor duurzaam handelen. In de Green Deals worden dergelijke belemmeringen geïdentificeerd, aangepakt en wordt er ruimte geboden aan experimenten. De acties zijn onder te verdelen in vier onderwerpen: 1. Procedures voor vergunningverlening, 2. Aanpassen van regels, 3. Ruimte bieden aan experimenten en 4. Informatie geven over processen en procedures. Uit een interne analyse door DG B&I en RVO.nl volgt dat in 112 van de 185 Green Deals die zijn opgenomen in de monitoringsinformatie van RVO.nl het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving als actie is benoemd. Veelal is de actie aanvankelijk algemeen geformuleerd. Tijdens de uitvoering van de Green Deal worden belemmeringen geïnventariseerd en nader geconcretiseerd.
- **Marktprikkels.** Nieuwe producten en diensten moeten concurreren met bestaande. De eerste producten hebben daarbij soms extra ondersteuning nodig. Bijvoorbeeld rond het aanpassen van infrastructuur, het stellen van nieuwe normen, standaarden en labels, enzovoort. In Green Deals wordt hieraan gewerkt door: 1. het uitproberen van nieuwe ‘arrangementen/diensten’, 2. het ontwikkelen van markttools die gericht zijn op aantonen van ‘meerwaarde’ zoals certificering, en 3. het versterken van de rol van overheden als leading customer.
- **Innovatie.** Innovaties zijn de sleutel tot vergroening van de economie. In de Green Deals ontwikkelen ondernemers tientallen innovatieve businesscases, producten, verdienmodellen en diensten en passen zij deze samen met eerste klanten toe. Hierbij gaat het meestal niet om traditionele technische innovaties, maar vooral om het opzetten van bedrijvigheid samen met andere partijen, vaak uit andere domeinen of sectoren. Zo worden nieuwe verdienmodellen mogelijk.
- **Netwerkvorming.** De Green Deals bevatten veel acties gericht op netwerkvorming. De nadruk ligt vooral op dealniveau, waarin partijen samenwerkingsverbanden opzetten om nieuwe producten en diensten uit te proberen. De Rijksoverheid kan als onafhankelijke partij organisaties bij elkaar brengen en als dat nodig is trajecten op gang helpen. Op enkele onderwerpen is inmiddels een netwerk ontstaan dat de ervaringen bundelt en stappen naar opschaling zet (met nieuwe richtlijnen, processen, kwaliteitsnormen, et cetera).

Uit de monitoringinformatie volgen geen grote verschillen in de voortgang van de acties op de vier overheidsrollen.

Op basis van de monitoringsinformatie van RVO.nl (185 Green Deals) is een uitsplitsing gemaakt van de voortgang van acties van de Rijksoverheid die zijn gecategoriseerd als ‘wet- en regelgeving’ (133 acties), ‘netwerken’ (85 acties), ‘marktformatie’ (65 acties) en ‘hulpbronnen’ (123 acties), zie figuur 7.³⁷ De voortgang van de acties van de Rijksoverheid op het gebied van wet- en regelgeving blijven enigszins achter vergeleken met de voortgang op de andere drie gebieden. De voortgang van de acties op het gebied van hulpbronnen is iets beter dan gemiddeld. De onderlinge verschillen zijn niet erg groot.

³⁷ De rollen van de overheid zijn sinds de start van de Green Deals ontwikkeld (zie paragraaf 1.3). In de voortgangsrapportage 2011-2015 zijn de rollen van de overheid gelinkt aan de Groene Groei pijlers. Er is daarom een verschil in de rollen die eerder in het rapport zijn beschreven (wet- en regelgeving, marktprikkels, innovatie en netwerken) en de rollen waar de acties in de monitoringsinformatie van RVO.nl op gecategoriseerd zijn.



Figuur 7. Voortgang van de acties afgezet tegen de rollen van de Rijksoverheid.

Het gepercipieerde belang en de waardering voor de vier overheidsrollen is toegenomen. Er zijn geen grote verschillen tussen de vier overheidsrollen.

Voor elk van de vier rollen zijn respondenten gevraagd op een schaal van ‘zeer eens’ tot ‘zeer oneens’ te reageren op de stellingen ‘dat het Rijk deze rol invult is belangrijk voor het slagen mijn Green Deal’ en ‘ik ben tevreden over de wijze waarop het Rijk deze rol invult’. Figuur 8 geeft een weergave van de antwoorden, uitgesplitst naar de vier rollen, veldpartijen en ambtelijke contactpersonen.³⁸ In de assen van de grafiek correspondeert het cijfer 1 met het antwoord ‘zeer oneens’ en het cijfer 5 met het antwoord ‘zeer eens’. In 2013 is in de enquête dezelfde vraag gesteld, waarvan de antwoorden ook in de figuur zijn opgenomen. De grafiek leidt tot een aantal bevindingen:

- Zowel veldpartijen als ambtelijke contactpersonen zijn in de enquête behoorlijk positief over het belang van de vier overheidsrollen en de waardering voor de vier overheidsrollen (3,5 op een schaal van 1-5). Waardering scoort iets beter dan belang.
- Er is geen zichtbaar verschil in de waardering en het belang van de vier overheidsrollen. De uitkomsten van de enquête zijn sterk geconcentreerd rond één punt.
- De gemiddelde waardering en het gemiddelde belang van alle overheidsrollen is toegenomen (van linksonder naar rechtsboven in figuur 8). Met name de gemiddelde waardering van de overheidsrollen door veldpartijen is sterk toegenomen.
- In 2013 was de gemiddelde waardering van de overheidsrollen door ambtelijke contactpersonen nog aanzienlijk hoger dan de gemiddelde waardering door veldpartijen. In 2016 is dit verschil nog zeer beperkt.

³⁸ In de enquête is gebruik gemaakt van een eerdere beschrijving van de vier rollen van de overheid, daarom komt de benaming van de rollen niet overeen met de rollen die eerder in het rapport zijn beschreven. Zie voor een toelichting op de ontwikkeling van de overheidsrollen paragraaf 1.3.

- Met name het belang dat ambtelijke contactpersonen toekennen aan ‘oplossen van knelpunten in wet- en regelgeving’ is zeer sterk gestegen.



Figuur 8. Waardering afgezet tegen het belang van de verschillende rollen van de Rijksoverheid in 2013 en 2016.

In de gesprekken met veldpartijen worden de vier overheidsrollen zelden genoemd, veldpartijen hebben de vier rollen van de Rijksoverheid niet ‘top of mind’ en hechten vooral waarde aan de Green Deal als label en het hebben van een aanspreekpunt bij de Rijksoverheid (zie paragraaf 2.1 voor een uitgebreide toelichting op de toegevoegde waarde). Gesprekspartners zijn kritisch over de wijze waarop de overheid optreedt als launching customer, wat een van de manieren is om marktprikkels te geven, maar deze kritiek blijkt dus niet uit de antwoorden in de enquête. De constatering dat de antwoorden van ambtelijke contactpersonen en veldpartijen dicht bij elkaar liggen volgt volgens ambtelijke contactpersonen uit de ervaring die alle partijen hebben opgedaan met de Green Deals en het betere verwachtingsmanagement in de totstandkomingsfase, waardoor de verwachtingen minder uiteenlopen. Dit sluit aan op de aanbeveling uit de Externe Audit 2013, waarin de aanbeveling is opgenomen om in de totstandkomingsfase van nieuwe te sluiten deals de te bereiken resultaten en de wederzijdse verwachtingen over elkaars rollen meer expliciet te maken.

Met name ambtelijke contactpersonen ervaren een positieve ontwikkelingen in de Green Deals en de rol van de Rijksoverheid.

In de enquête zijn respondenten gevraagd of ze een verandering in De Green Deal aanpak en de rol van de Rijksoverheid ervaren. 21% van de veldpartijen en 59% van de ambtelijke contactpersonen ervaren een positieve verandering in de Green Deal aanpak en de rol van de Rijksoverheid; van de veldpartijen ervaart 7% een negatieve verandering en ervaart het grootste deel geen verschil (72%); van de ambtelijke

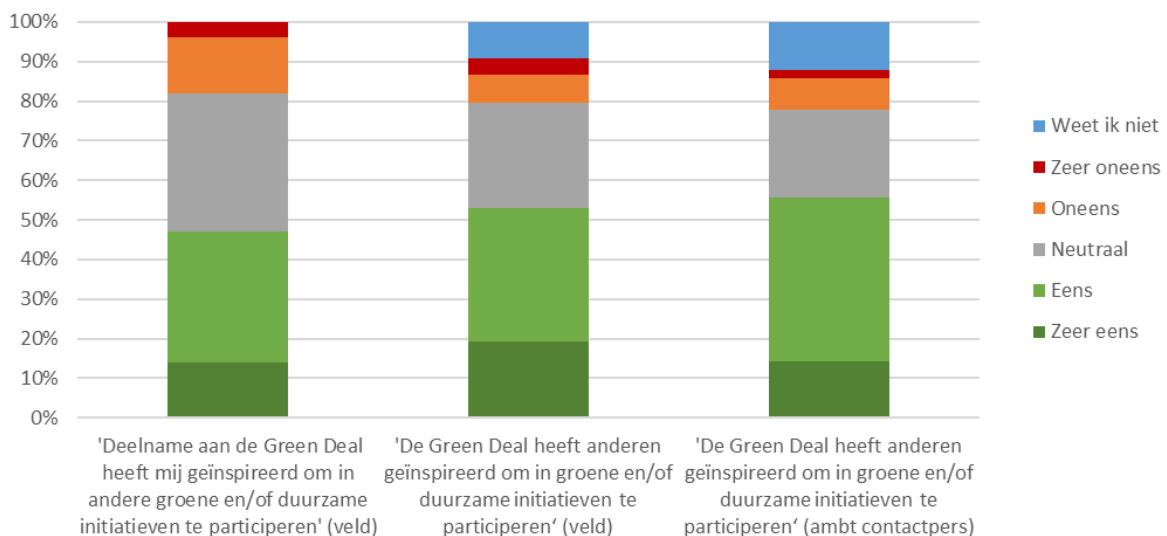
contactpersonen ervaart 4% een negatieve verandering en ervaart 37% geen verandering. Een mogelijke verklaring tussen de uiteenlopende antwoorden van veldpartijen en ambtelijke contactpersonen is dat veldpartijen vaak kennis hebben van één Green Deal en dus weinig vergelijkingsmateriaal hebben om een verandering in de aanpak te ervaren, terwijl de meeste ambtelijke contactpersonen meerdere deals hebben begeleid en daarom beter kunnen reflecteren op de ontwikkeling van het instrument Green Deals. In de conclusies en aanbevelingen schetsen we de belangrijkste ontwikkelingen in de Green Deals.

2.5. Organisatievermogen van de samenleving

De Green Deals inspireren dealpartijen en andere partijen om in meer duurzame initiatieven te participeren.

Dit blijkt met name uit de resultaten van de enquête. Iets meer dan de helft van de veldpartijen (52%) en ambtelijke contactpersonen (55%) geeft aan dat de Green Deal partijen heeft geïnspireerd om in groene/duurzame projecten te participeren. Bovendien geeft bijna de helft (47%) van de veldpartijen aan dat de Green Deal ze heeft geïnspireerd om zelf in andere groene/duurzame projecten te participeren.

Sommige gesprekspartners denken dat de Green Deals nog een grotere impact zouden kunnen hebben op het organisatievermogen van de samenleving wanneer de insteek en de uitkomsten van de Green Deals vaker gedeeld worden met een breder publiek. Deze gesprekspartners denken dat er nog een groot potentieel is aan initiatieven die geholpen zouden zijn met een Green Deal.



Figuur 9. Inspiratie om in andere groene/duurzame initiatieven te participeren naar aanleiding van de Green Deal.

3. Concrete resultaten

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van de Green Deals. De eerste paragraaf betreft de behaalde resultaten. In de tweede paragraaf gaan we in op opschaling van de Green Deals. In de derde paragraaf besteden we aandacht aan knelpunten bij het behalen van resultaten in deals. Tot slot gaat de derde paragraaf in de niet-beoogde resultaten.

3.1. Behaalde resultaten in deals

De Green Deals behalen resultaten die ingedeeld kunnen worden op drie niveaus. Het eerste niveau bestaat uit procesresultaten binnen de Green Deals, zoals kennisuitwisseling middels het opzetten van een werkgroep of het opstellen van een plan van aanpak. Het tweede niveau zijn systeemresultaten. Systeemresultaten behelzen de bijdrage van de Green Deal aan het wegnemen van structurele belemmeringen om het innovatieproces dat leidt tot groene groei te versnellen (bijvoorbeeld aanpassingen in wet- en regelgeving). Het derde niveau zijn resultaten in termen van kwantitatieve duurzaamheidseffecten en economische effecten (bijvoorbeeld het aantal petajoule dat bespaard is of het aantal banen dat gecreëerd is). Van het eerste niveau naar het derde niveau is in steeds sterkere mate sprake van resultaten die pas op langere termijn zichtbaar worden en die minder goed aan de Green Deal als instrument zijn toe te schrijven.

De voorbeelden in dit hoofdstuk zijn voornamelijk afkomstig uit de 30 deals die in het verdiepende onderzoek zijn bestudeerd middels documentanalyse, data-analyse van de monitoringsinformatie van RVO.nl en gesprekken met dealpartijen en ambtelijke contactpersonen. Het belangrijkste argument voor deze keuze is dat voor de overige Green Deals de kwalitatieve duiding van de monitoringsinformatie ontbreekt, waardoor het lastig is de resultaten te interpreteren (bijvoorbeeld de mate waarin kwantitatieve resultaten zijn behaald dankzij of ondanks de Green Deal).

3.1.1. Procesresultaten

RVO.nl heeft in de monitoringsinformatie per maatregel in de Green Deal de voortgang bijgehouden. Dit leidt tot veel informatie in de vorm van procesresultaten. De procesresultaten zijn zeer divers. Veel van de procesresultaten zijn gericht op kennisuitwisseling en netwerkvorming. Op een aantal onderwerpen worden vaak procesresultaten gerapporteerd. Hieronder is per onderwerp een aantal voorbeelden opgenomen.

Bijeenkomsten en congressen.

- **Green Deal Biomimicry**: Netwerkevents georganiseerd door onder andere SBNL (Stichting Beheer Natuur en Landelijke Gebied) en de TU Delft.
- **Green Deal Milieuprestatieberekening van gebouwen**: Er is een mini-congres georganiseerd waar ongeveer 100 deelnemers aanwezig waren. Tijdens het mini-congres zijn de resultaten van de Green Deal overhandigd aan het ministerie van IenM en het ministerie van BZK.
- **Green Deal Utrechtse Energie!**: In maart 2014 is een bijeenkomst over zon-privé voor werkgeverorganisaties georganiseerd.

- **Green Deal Bevorderen Duurzaam Bosbeheer:** Snel na ondertekening is een governance structuur opgezet met aanstelling van een secretaris. Er zijn regelmatig platformbijeenkomsten en stuurgroep bijeenkomsten geweest.

Publicaties

- **Green Deal Biobased Park Westland:** Er zijn twee onderzoeksrapporten opgeleverd, een van LEI Wageningen UR en een van de Universiteit Leiden.
- **Green Deal Het Landgoedbedrijf:** Er zijn vier essays gepubliceerd.
- **Green Deal Nationale Federatie Stadsgerichte Landbouw i.o.:** De Green Deal heeft geleid tot de publicatie 'Stadsboeren in Nederland - professionalisering van de stadsgerichte landbouw, september 2013'.
- **Green Deal Third Paradise:** Als het eerste concrete resultaat wordt genoemd het essay 'Planet Earth is Blue' van Maarten Doorman, dat is gepubliceerd in de Groene Amsterdammer.
- **Green Deal Utrechtse Energie!:** In 2013 is de startgids voor bedrijven geactualiseerd. Daarnaast heeft het CROW (Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur) in opdracht van RVO.nl een handreiking uitgebracht gericht op de realisatie van publieke laadinfrastructuur. RVO.nl heeft daarnaast publicaties uitgebracht over elektrisch taxivervoer en laadinfrastructuur oplossingen voor gemeenten.

Websites

- **Green Deal Gescheiden Afval Inzameling:** De website, www.afvalopdekaart.nl, is al enige tijd functioneel klaar.
- **Green Deal Nederland Hotspot voor Circulaire Economie:** de website www.circulairondernemen.nl is in de lucht.
- **Green Deal Schone Stranden:** er is een website: www.kenniswijzerzwerfafval.nl waar ook veel te vinden is over Strand.

Oprichting stichtingen

- **Green Deal DE-on:** De Stichting DE-on is opgericht.
- **Green Deal Third Paradise:** Er is een Stichting Third Paradise opgericht.

Oprichting loket of programmabureau

- **Green Deal Provincie Zuid-Holland:** Een concreet gevolg van de Green Deal is de oprichting van het Programmabureau duurzame warmte en koude Zuid-Holland dat de samenwerkende partijen de komende drie jaar zal ondersteunen.
- **Green Deal Schoon Water Nederland:** De Rijksoverheid heeft een loket beschikbaar gesteld waar de projectleiding terecht kan met knelpunten, vragen en suggesties.

3.1.2. Systemresultaten

Systemresultaten zijn die resultaten waarin structurele belemmeringen zijn weggenomen die het innovatieproces dat leidt tot versnelling van duurzame economische groei in de weg stonden. In de Green

Deals worden verschillende soorten systeemresultaten geboekt. Globaal zijn de systeemresultaten in te delen op de vier rollen van de Rijksoverheid.³⁹

Wet- en regelgeving

*Wet- en regelgeving kan innovatie uitlokken. Regels kunnen ook belemmerend werken voor groene innovaties of voor duurzaam handelen. In de Green Deals worden dergelijke belemmeringen geïdentificeerd, aangepakt en wordt er ruimte geboden aan experimenten. De acties zijn onder te verdelen in vier onderwerpen: 1. Procedures voor vergunningverlening, 2. Aanpassen van regels, 3. Ruimte bieden aan experimenten en 4. Informatie geven over processen en procedures.*⁴⁰

- **Green Deal Tijdelijke Natuur.** Dankzij de Green Deal is er harder gewerkt aan de beleidslijn Tijdelijke Natuur die inmiddels is openbaar gemaakt.⁴¹ Deze regeling zorgt dat ongebruikte bouwgrond natuur kan worden zonder dat dit toekomstige bouwprojecten tegenhoudt. Met deze beleidslijn worden aanwijzingen gegeven voor het gebruik van Tijdelijke Natuur en de procedure rondom de ontheffing Tijdelijke Natuur uitgelegd.
- **Green Deal Zero Emissie Busvervoer.** Door de Green Deal is de concessiewetgeving zodanig aangepast dat deze beter aansluit op de business case van het bedrijfsleven voor elektrisch busvervoer. Een knelpunt in regelgeving voor concessies van busvervoer was de huidige duur van concessies van acht tot tien jaar. Na overleg met het directoraat-generaal Mobiliteit en Transport van de Europese Commissie is gebleken dat het mogelijk is om een deel van de hogere financiering te dekken door een langer concessietermijn te hanteren. Dit betekent dat de busconcessie van 8–10 jaar naar 12–15 jaar verlengd kan worden in geval van investeringen in innovatieve infrastructuur en als dit bij de uitvraag van de concessie kenbaar is gemaakt.⁴² Inmiddels is tot doel gesteld dat uiterlijk in 2025 alle bussen in het openbaar vervoer in Nederland geen schadelijke stoffen meer uitstoten.⁴³

Marktprikkels

Nieuwe producten en diensten moeten concurreren met bestaande. De eerste producten hebben daarbij soms extra ondersteuning nodig. Bijvoorbeeld rond het aanpassen van infrastructuur, het stellen van nieuwe normen, standaarden en labels, enzovoort. In Green Deals wordt hieraan gewerkt door: 1. het uitproberen van nieuwe 'arrangementen/diensten', 2. het ontwikkelen van markttools die gericht zijn op aantonen van 'meerwaarde' zoals certificering, en 3. het versterken van de rol van overheden als leading customer.

- **Green Deal Elektrisch Rijden.** De Green Deal droeg bij aan de marktintroductie van elektrisch rijden in Nederland, de positie van Nederland als proeftuin en koploper, het wegnemen van barrières, CO₂-reductie, verbeterde luchtkwaliteit en stijgende werkgelegenheid. Nederland heeft inmiddels een sterke internationale positie in de sector. Autofabrikanten leverden versneld elektrische auto's en er is in korte tijd een laadinfrastructuur aangelegd. De Green Deal is eind 2015 afgerond, maar een nieuwe Green Deal waarin afspraken zijn gemaakt voor de periode 2016-2020 is ondertekend tijdens de innovation expo op 14 april 2016.⁴⁴⁻⁴⁵

³⁹ Zie voor andere voorbeelden van resultaten ook de inspiratiekaarten op www.greendeals.nl.

⁴⁰ In Kamerbrieven uit 2015 en 2016 zijn overzichten opgenomen van belemmeringen in Green Deals die door aanpassingen in wet- en regelgeving zijn weggenomen. Kamerstukken II 2014/15, 33043, 40 (Kamerbrief). Voortgangsrapportage Green Deals 2011-2014 en bijlage Overzicht aanpassingen in wet- en regelgeving bij Kamerstukken II 2015/16, 33043, 65 (Kamerbrief). Groene economische groei in Nederland (Green Deal).

⁴¹ Staatscourant van 10 september 2015.

⁴² Kamerstukken II 2014/15, 23645, 604 (Kamerbrief). Voortgang uitvoering motie van het lid Van Veldhoven over een transitie naar zero emissie busvervoer.

⁴³ <http://www.zero-emissiebusvervoer.nl/> (geraadpleegd op 18-05-2016).

⁴⁴ <http://nederlandelektrisch.nl/blog/view/41296822/deelnemers-formule-e-team-roepen-overheid-op-om-kansen-voor-groene-groei-te-benutten> (geraadpleegd op 30-3-2016).

- **Green Deal duurzaam GWW.** Duurzaam GWW is een initiatief dat reeds in 1998 begonnen is, maar dat vanaf 2012 als Green Deal veel resultaten heeft laten zien. Volgens betrokkenen bood de Green Deal de mogelijkheid om het losse samenwerkingsverband te formaliseren, de inzet van het Rijk (fte's) vast te leggen en de externe communicatie vanuit het initiatief te verbeteren. De Green Deal heeft geresulteerd in diverse publicaties, handreikingen en voorbeelden die beschikbaar zijn via de website www.duurzaamgww.nl. Ook heeft de Green Deal erin geresulteerd dat waterschappen de Duurzaam GWW aanpak in hun beleid hebben opgenomen voor alle projecten boven de vijf ton en dat Rijkswaterstaat de aanpak heeft opgenomen in de uitvraag voor ingenieursdiensten. Een onafhankelijke analyse laat volgens de gesprekspartners zien dat projecten die met de aanpak zijn uitgevoerd zien dat deze projecten 25% sneller worden gerealiseerd, met 25% reductie van 'faalkosten', 20% reductie van materiaal en 20% CO2 reductie.
- **Green Deal Verduurzaming Betonketen.** In deze Green Deal zijn het keurmerk Beton Bewust en diverse specifieke richtlijnen ontwikkeld. Het keurmerk garandeert de duurzame productie van betonmortel en geeft daarmee de benodigde basis om samen te werken. Afnemers van betonmortel kunnen erop rekenen dat de keurmerkhouders meedenkt, adviseert en een hoogwaardige bijdrage levert aan de duurzaamheid van te realiseren projecten. In Nederland waren er in 2013 172 betonmortelcentrales. Daarvan mogen 116 centrales het keurmerk Beton Bewust voeren. De dealpartijen zijn bezig met een vervolg van de Green Deal in de vorm van het duurzaam BetonAkkoord, waarin ook de opdrachtgevers worden betrokken. De meerwaarde van de Green Deal bestond volgens betrokkenen uit de hogere agendering van het onderwerp bij de Rijksoverheid, het onafhankelijk projectmanagement door het Rijk en de bevordering van ketensamenwerking.
- **Green Deal Elektrische Aandrijfsystemen.** Bij de aandrijfsystemen heeft de Green Deal een belangrijke bijdrage geleverd aan het bespreekbaar maken van duurzaamheid als criterium bij de inkoop van aandrijfsystemen door de industrie, terwijl bij de inkoop eerder de laagste prijs centraal stond. Een van de gesprekspartners noemt dat duurzaamheid nu in een offerte opgenomen kan worden zonder dat de offerte bij voorbaat ter zijde wordt gelegd.
- **Green Deal CO2-emissiefactoren en CO2-berekeningsinstrumenten.** Na een vliegende start in maart 2014, leverde de Green Deal eind 2014 al een eerste lijst op met CO2-cijfers voor vervoermiddelen, energiedragers en koudemiddelen – gevalideerd door Milieu Centraal. Deze vormen nu al de basis voor onder meer de CO2-prestatieladder, de Milieubarometer, Lean & Green, de CO2-calculator van Climate Neutral Group en de Carbon Manager. Ook hiaten in beschikbare cijfers zijn gesignaleerd. Zo bleken de emissiefactoren voor warmte zo verouderd dat ze nu herzien worden. Ook heeft Milieu Centraal een verkenning uitgevoerd over groene energie en CO2-neutraliteit. De partijen werken momenteel aan een businessplan om de lijst met emissiefactoren ook na de Green Deal actueel te houden en uit te breiden.

Innovatie

Innovaties zijn de sleutel tot vergroening van de economie. In de Green Deals ontwikkelen ondernemers tientallen innovatieve businesscases, producten, verdienmodellen en diensten en passen zij deze samen met eerste klanten toe. Hierbij gaat het meestal niet om traditionele technische innovaties, maar vooral om het opzetten van bedrijvigheid samen met andere partijen, vaak uit andere domeinen of sectoren. Zo worden nieuwe verdienmodellen mogelijk.

- **Green Deal CO2-voorziening glastuinbouw Noord-Holland.** De kracht van de Green Deal is de betrokkenheid van het grote aantal marktpartijen en decentrale overheden. Binnen de deal lopen acht zelfstandige projecten rond oplossingen voor het afvangen, transporteren en afnemen van CO2. Afval- en energiebedrijf HVC gaat een warmtenet aanleggen naar het glastuinbouwgebied Alton. Hiermee gaat

⁴⁵ Inspiratiekaart Green Deal Elektrisch Rijden. <http://www.greendeals.nl/wp-content/uploads/2015/10/GD005-inspiratiekaart-Elektrisch-Rijden.pdf>.

HVC in de helft van de warmtebehoefte van de tuinbouw voorzien, gelijk aan het verbruik van 8.500 huishoudens. Ook wordt de haalbaarheid van transport van vloeibare CO2 naar de Wieringermeer onderzocht. En AEB investeert in nieuwe technologie om zuivere CO2 aan haar verbrandingsovens te onttrekken.⁴⁶

Netwerkvorming

De Green Deals bevatten veel acties gericht op netwerkvorming. De nadruk ligt vooral op dealniveau, waarin partijen samenwerkingsverbanden opzetten om nieuwe producten en diensten uit te proberen. De overheid kan als onafhankelijke partij organisaties bij elkaar brengen en als dat nodig is trajecten op gang helpen. Op enkele onderwerpen is inmiddels een netwerk ontstaan dat de ervaringen bundelt en stappen naar opschaling zet (met nieuwe richtlijnen, processen, kwaliteitsnormen, et cetera).

- **Green Deal Beter in het Groen en Green Deal Groene Daken.** Zowel de veldpartijen als de ambtelijke contactpersonen die betrokken waren bij deze initiatieven geven aan dat dankzij de betrokkenheid van de Rijksoverheid een veel groter aantal partijen heeft deelgenomen aan het initiatief. Dit is enerzijds het gevolg van de kracht van het Green Deal label en anderzijds van het netwerk van de Rijksoverheid, dat breder is dan het netwerk van de initiatiefnemer. Bij Green Deal Groene Daken zijn uiteindelijk 40 partijen betrokken, die volgens de initiatiefnemer niet allemaal betrokken waren als hij 'zelf een clubje bij elkaar had gebracht'. Bij de Green Deal Beter in het Groen is de database via de contacten van de Rijksoverheid uitgebreid van 250 naar 700 initiatieven.
- **Green Deal Duurzaam GWW.** Duurzaam GWW is een initiatief dat reeds in 1998 begonnen is, maar dat vanaf 2012 als Green Deal veel resultaten heeft laten zien. Volgens betrokkenen bood de Green Deal de mogelijkheid om het losse samenwerkingsverband te formaliseren
- **Green Deal Natuurvezels.** De ondertekening van dit initiatief door de Rijksoverheid heeft bijgedragen aan het wegnemen van negatieve percepties. Veldpartijen spreken over het 'salonfähig maken' van hun initiatief. Zo werden natuurvezels ('hennep') vaak verward met cannabis, waardoor de veldpartij moeite had om toegang te krijgen tot investeerders en decentrale overheden.

3.1.3. Kwantitatieve effecten

Het derde niveau zijn resultaten in termen van kwantitatieve duurzaamheidseffecten en economische effecten. Voor deze resultaten geldt in meerdere mate dat de resultaten pas op langere termijn zichtbaar worden en minder goed aan de Green Deals als instrument zijn toe te schrijven.

Het is niet mogelijk om op het niveau van de gezamenlijke Green Deals een berekening te maken van de kwantitatieve resultaten. Er zijn wel voorbeelden van kwantitatieve resultaten van individuele deals.

Een van de doelstellingen van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken tot welke economische groei de Green Deals hebben geleid (in termen van arbeidsplaatsen, omzet, aantal bedrijven) en welke gevolgen de Green Deals hebben gehad voor duurzaamheidsindicatoren (zoals CO2, NOx, PJ, fijnstof). Wij constateren dat het op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk is om op het niveau van de gezamenlijke Green Deals een berekening te maken van de kwantitatieve economische effecten of duurzaamheidseffecten. Daarbij past de kanttekening dat dit nooit een doel is geweest.

⁴⁶ Inspiratiekaart CO2 voorziening glastuinbouw Noord Nederland. <http://www.greendeals.nl/wp-content/uploads/2015/06/GD163-inspiratiekaart-CO2-Voorziening-Glastuinbouw-Noord-Holland.pdf>.

Uit de monitoringsinformatie van RVO.nl volgen wel voorbeelden van kwantitatieve effecten van individuele deals:

- Green Deal Unie van Waterschappen: realisatie van tien energiefabrieken die biogas, groene stroom en duurzame warmte opwekken. Er wordt in de energiefabrieken inmiddels 100MW duurzame energie opgewekt.
- Green Deal Provincie Overijssel: Ca. 8.700 woningen zijn inmiddels verduurzaamd. Uit cijfers van Enexis blijkt dat het energiegebruik door huishoudens sinds 2010 met ruim 3 PJ is gedaald.
- Green Deal Smart Community voor Energiebesparing in Woningen: Aantal meters: 834, met een gemiddelde besparing van 3,7% op elektriciteit.
- Green Deal Utrechtse Energie: 20 van de 86 schoolgebouwen in de stad zijn energiezuiniger gemaakt. De besparing aan gas bedraagt circa 72.500 m3 per jaar.
- Green Deal Provincie Zuid-Holland: Het warmtenet Dordrecht leverde in 2014 bijna 17 TJ.
- Green Deal Natural Plastics B.V.: Keepers Systeem boomankers ruim 20.000 keer ingezet, CO2 besparing van ongeveer 4,66 miljoen vrachtwagen kilometers.
- Green Deal Elektrisch Vervoer: 15.000 intelligente laadpunten voor elektrisch vervoer op semipublieke en private plekken (bij kantoren, in parkeergarages, bij winkels, bij horecagelegenheden en bij thuislocaties). Het verdienpotentieel wordt ingeschat op 10 fte.

Dit overzicht is limitatief: in de monitoringsinformatie zijn van ongeveer 30 van de 185 bestudeerde deals bruikbare kwantitatieve effecten beschikbaar. Er is wel veel monitoringsinformatie beschikbaar over procesresultaten en systeemresultaten, zoals beschreven in paragraaf 3.1.1 en 3.1.2. Ook in de gesprekken met veldpartijen en ambtelijke contactpersonen blijkt het lastig om voorbeelden te vinden van kwantitatieve resultaten, maar worden wel veel proces- en systeemresultaten genoemd.

Ook uit een ex-ante onderzoek van PBL en ECN blijkt dat het kwantificeren van de resultaten lastig is.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) hebben in 2011 ex-ante onderzoek gedaan naar het additionele effect van de eerste ronde van 59 Green Deals.⁴⁷ Hierna volgt een aantal citaten uit dit onderzoek:

- “Vanwege de beperkt beschikbare tijd en het vroege stadium waarin veel Green Deals verkeren, was het niet mogelijk de effecten van de afzonderlijke plannen te kwantificeren.”
- “Het aandeel hernieuwde energie blijft binnen de eerder geraamde bandbreedte van 9 tot 12 procent in 2020. Omdat de huidige 59 Green Deals vooral bestaande belemmeringen wegnemen, neemt het aandeel hernieuwbare energie waarschijnlijk wel iets toe.”
- “Bij uitvoering van de Green Deals zal de uitstoot van niet-ETS-broeikasgassen in 2020 iets lager uitkomen in de reeds geraamde bandbreedte van 93 tot 109 megaton.”
- “Sommige Green Deals zullen in 2020 weliswaar slechts een klein additioneel effect hebben op het aandeel hernieuwbare energie of op de uitstoot van niet-ETS-broeikasgassen, maar kunnen wel bijdragen aan de verdere ontwikkeling van innovatieve technieken die passen in een transitie op de langere termijn. Bovendien kan de andere rol van de Rijksoverheid bijdragen aan het (sneller) ontsluiten van een groter potentieel.”

⁴⁷ Planbureau voor de Leefomgeving en ECN (2011), Het effect van 59 Green Deals op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van niet-ETS-broeikasgassen: een quick scan.

De beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve resultaten is deels het gevolg van beperkte meetbaarheid, maar is ook het gevolg van een aantal keuzes die zijn gemaakt in de monitoring.

In paragraaf 4.5 gaan we uitgebreid in op de verklaringen voor de beperkte meetbaarheid van de resultaten van Green Deals. Sommige deals hebben nog geen resultaten of zijn afgesloten zonder resultaten. Sommige deals hebben niet als doel om kwantitatieve resultaten te behalen, maar om een procesmatige doorbraak te realiseren. Vrijwel alle gesprekspartners zijn het erover eens dat de additionaliteitsvraag nauwelijks kwantitatief te beantwoorden is, omdat de resultaten van de Green Deals afhankelijk zijn van tal van externe factoren. Daarnaast worden de Green Deals vaak in samenhang met een aantal andere overheidsinstrumenten ingezet. Ook komt het voor dat Green Deals worden ingezet als invulling van een beleidsdoelstelling. Zo zijn een aantal Green Deals tevens een maatregel in het Energieakkoord en is het 'Plan van aanpak: Elektrisch rijden in de versnelling' geïnstrumenteerd met een Green Deal.

Het valt ons op dat bij de totstandkoming van Green Deals zelden afspraken worden gemaakt over de beoogde kwantitatieve resultaten en de monitoring daarvan. Sinds 2013 worden de dealteksten weliswaar meer SMART geformuleerd, maar niet zodanig specifiek dat er kwantitatieve resultaten worden geformuleerd. Zowel veldpartijen als de Rijksoverheid vinden het lastig om binnen individuele deals afspraken te maken over kwantitatieve resultaten. Het formuleren van inspanningsverplichtingen is vaak het maximaal haalbare in dealteksten. Een aantal gesprekspartners bij de Rijksoverheid geeft aan dat het zinvol zou kunnen zijn om bij de totstandkoming van een Green Deal een evaluatieplan op te stellen waarin wordt vastgelegd welke indicatoren met welke frequentie worden bijgehouden om inzicht te geven in de resultaten. Gesprekspartners plaatsen hierbij twee kanttekeningen:

- Per Green Deal moet een afweging worden gemaakt van de meerwaarde van een dergelijk evaluatieplan (afhankelijk van de aard en de omvang van de deal).
- Het risico van evaluatieplannen is dat er sterk wordt gestuurd op resultaten, terwijl de aard van de Green Deals juist is dat naast het resultaat het proces (leren, samenwerken, innoveren) heel belangrijk is en er ruimte moet zijn voor niet-beoogde resultaten en tussentijdse aanpassingen.

Ten tweede valt ons op dat de monitoring van RVO.nl is gericht op de categorisering van acties, de voortgang van deals en het bijhouden van procesresultaten, en is minder gericht op het inzichtelijk maken van kwantitatieve resultaten. Dat is het gevolg van eerdere keuzes die gemaakt zijn voor het inrichten van de monitoring. Uit een eerder onderzoek naar effectmeting van Green Deals is gebleken dat op het niveau van individuele Green Deals in veel gevallen kwantitatieve informatie beschikbaar was over de concrete resultaten van Green Deals (bijvoorbeeld het aantal hectare groen gewas) in andere bronnen dan de monitoringsinformatie van RVO.nl.⁴⁸ De conclusie dat het vaker mogelijk zou zijn om kwantitatieve resultaten van Green Deals inzichtelijk te maken wordt gedeeld door een groot aantal gesprekspartners in deze evaluatie. Dit betekent niet dat daarmee ook de additionaliteit meetbaar is. Zie voor de overige bevindingen over monitoring paragraaf 4.5.

⁴⁸ KWINK groep (2015), Monitoring Green Deal Aanpak: verkennend onderzoek naar aanvullende mogelijkheden om de resultaten en additionaliteit van Green Deals inzichtelijk te maken, p. 2.

3.2. Opschaling

Er bestaat geen eenduidige definitie van opschaling

In de gesprekken blijkt dat veldpartijen, ambtelijke contactpersonen, RVO.nl en coördinatoren bij B&I elk hun eigen ideeën hebben over wat opschaling is. Ook in de verschillende documenten (zoals interne handreikingen) ontbreekt een eenduidige beschrijving van wat er onder opschaling verstaan wordt.⁴⁹

Het ontbreken van een duidelijke definitie van opschaling vormt een belemmering bij het verzamelen van goede voorbeelden van opschaling en het trekken van conclusies. Zo valt ons op dat er soms voorbeelden van opschaling worden genoemd waarvan wij ons afvragen of de ambitie aansluit bij de doelstellingen van de aanpak. Voorbeelden zijn Green Deals die opgeschaald zijn van drie locaties in Nederland naar tien locaties in Nederland, zonder mogelijkheid tot verdere groei. Op pagina 43 zijn een aantal voorbeelden van succesvolle opschaling opgenomen.

Uit de gesprekken blijkt bovendien dat het niet voor alle ambtelijke contactpersonen bekend is welke acties ze kunnen ondernemen om opschaling te faciliteren, hoewel er over dit onderwerp wel interne handreikingen zijn ontwikkeld. Voorts is voor veel ambtelijke contactpersonen onduidelijk wat de rol van de Rijksoverheid is ná afronding van de deal. Ambtelijke contactpersonen weten bijvoorbeeld niet of een opgeschaalde Green Deal nog deel uit zou moeten maken van de ondersteuningsstructuur van de Green Deals en bijvoorbeeld nog gevolgd wordt in de monitoring, of dat een opgeschaald initiatief 'losgelaten wordt'. Dat er uiteenlopende ideeën bestaan over opschaling blijkt ook uit de uiteenlopende antwoorden in de enquête. Op de stelling 'ik zie na afronding van de Green Deal een rol voor de Rijksoverheid bij de opschaling' antwoordt 59% van de ambtelijke contactpersonen en 68% van de veldpartijen positief, terwijl 22% van de ambtelijke contactpersonen en 9% van de veldpartijen juist geen rol voor de Rijksoverheid ziet.

Veldpartijen en ambtelijke contactpersonen zijn positief over de mogelijkheden voor opschaling van initiatieven uit de Green Deals.

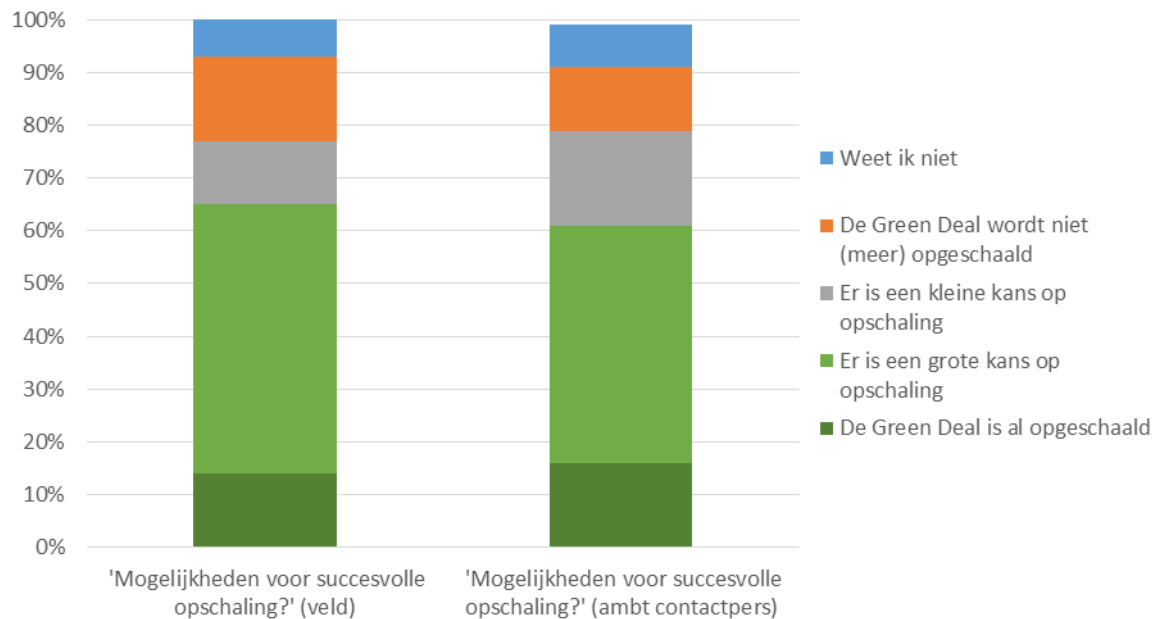
65% van de veldpartijen en 61% van de ambtelijke contactpersonen geven aan dat de Green Deal al is opgeschaald of dat de kans op opschaling groot is (figuur 10). Dit is een hoge score, zeker omdat deze vraag ook beantwoord is door respondenten die betrokken zijn bij vastgelopen deals. Deze respondenten hebben logischerwijs in de enquête aangegeven dat de Green Deal niet (meer) wordt opgeschaald. Er is sprake van een stijging van de opschalingsmogelijkheden ten opzichte van de uitkomsten van de Externe Audit in 2013. Er zijn twee logische verklaringen voor deze positieve ontwikkeling:

- De Green Deals hebben zich verder ontwikkeld, waardoor er meer zicht is op opschaling.
- Er is aantoonbaar meer aandacht voor opschaling bij de totstandkoming van de Green Deals. Opschaling vormt sinds 2013 een belangrijk aandachtspunt van de aanpak, wat gevolgen heeft voor de weging van nieuwe initiatieven en de inhoud van dealteksten. Wij constateren dat er bij de totstandkoming beter wordt nagedacht welke partijen betrokken moeten worden, waardoor er meer partijen worden betrokken. Dit leidt impliciet tot opschaling tijdens de Green Deal in plaats van opschaling na afronding.

Ook in de monitoringsinformatie van RVO.nl wordt een inschatting gemaakt van het opschalingspotentieel. Dit is voor 151 van de 185 deals ingevuld. Voor 91 deals is ingevuld dat er perspectief is dat de Green Deal nog

⁴⁹ Het meest bruikbaar is een document van RVO.nl waarin onderscheid wordt gemaakt tussen vijf vormen van opschaling: verbreden toepassing, navolgen; intensiveren en versnellen; commercialiseren; institutionaliseren; systeemverandering. Deze indeling van opschaling is onbekend bij de meeste ambtelijke contactpersonen.

wordt opgeschaald, voor 34 deals is ingevuld dat er geen perspectief is op opschaling en voor 26 deals is ingevuld dat het twijfelachtig is wat het perspectief is.⁵⁰



Figuur 10. Mate waarin respondenten mogelijkheden zien voor succesvolle opschaling van hun initiatief.

Het aantal concrete voorbeelden van opschaling blijft achter bij de verwachtingen.

Uit de gesprekken en het bestuderen van de monitoringsinformatie volgt een aantal succesvolle voorbeelden van opschaling.

- **Green Deal Duurzaam Beton.** Het initiatief gaat nadat de Green Deal is afgerond verder in het BetonAkkoord, waarbij in aanvulling op de huidige ondertekenaars ook de opdrachtgevers worden betrokken. De opdrachtgevers spelen een belangrijke rol bij het daadwerkelijk toepassen van Duurzaam Beton.
- **Green Deal Natural Plastics.** Het initiatief wordt doorgezet in een nieuwe Green Deal, waarbij gestreefd wordt naar meer soorten biobased materialen in de buitenruimte en waarbij meer partijen worden betrokken.
- **Green Deal Zero Emissie Stadslogistiek.** Deze Green Deal werd in 2015 'bijgetekend' door twintig nieuwe partijen, waardoor het draagvlak voor duurzame stadslogistiek sterk is vergroot.
- **Green Deal NRK Groen Certificaten.** Met de kennis die is opgedaan in de Green Deal is internationale afstemming over certificering gezocht. Het Rijk heeft afstemming gezocht met Duitsland, België en de Europese Unie.
- **Green Deal Milieuprestatieberekening.** Op basis van de uitgewerkte rekentool is een norm ontwikkeld. Het ontwikkelen van deze norm was geen onderdeel van de dealafspraken.

Naast deze voorbeelden zijn er meer voorbeelden van succesvolle opschaling van Green Deals. Ook wanneer de voorbeelden die hier niet worden genoemd worden meegeteld valt ons echter op dat het aantal voorbeelden achter blijft bij de verwachtingen die worden geuit in de gesprekken en de uitkomsten van de enquête.

⁵⁰ De monitoringsinformatie (60% van de deals heeft perspectief) geeft hetzelfde beeld als de enquêteresultaten (60% van de deals is opgeschaald of heeft een grote kans op opschaling).

In sommige Green Deals is opschaling niet mogelijk of hebben de veldpartijen geen belang bij opschaling. Ook is de opschaling soms afhankelijk van externe factoren.

Uit de gesprekken blijkt dat opschaling van de Green Deals niet altijd mogelijk is. In sommige Green Deals wordt een van de knelpunten in een breder proces weggenomen. Het wegnemen van dat ene knelpunt is voor het initiatief een stap op weg, maar voordat andere knelpunten zijn weggenomen kan nog geen sprake zijn van opschaling. In die gevallen is de opschaling dus afhankelijk van externe ontwikkelingen. Voorbeelden van dergelijke deals zijn de Green Deal Third Paradise en de Green Deal NRK Groen Certificaten.

Bovendien zijn er voorbeelden van Green Deals waar de veldpartijen geen belang hebben bij opschaling. Met name in 2011 en 2012 zijn verschillende deals gesloten met één marktpartij. Weliswaar zijn in die gevallen afspraken gemaakt over de opschaling, maar de veldpartij heeft daar met het oog op de concurrentiepositie uiteraard geen belang bij. Mede vanwege dit knelpunt wordt sinds 2013 gestreefd naar het betrekken van een groter aantal partijen bij de totstandkoming van een Green Deal.

Er blijven kansen voor opschaling onbenut doordat de afspraken over afronding en evaluatie van Green Deals maar beperkt worden nageleefd.

De afspraak tussen de verschillende departementen en RVO.nl is dat van alle afgeronde deals een afrondingsverslag wordt gemaakt. In de praktijk wordt deze afspraak niet goed nageleefd. Uit de gesprekken met veldpartijen en ambtelijke contactpersonen blijkt dat het administreren van de afronding vaak vertraging oploopt, dat RVO.nl meermaals moet rappelleren om een afrondingsverslag te ontvangen en dat de kwaliteit en diepgang van de afrondingsverslagen zeer wisselend is, zie ook paragraaf 4.5 over de monitoringsinformatie.

Wij constateren dat er nog ruimte voor verbetering is waar het gaat om de aandacht voor de afronding en evaluatie van Green Deals. De reflectie op individuele Green Deals vormt een kans voor de verbetering van beleid en verbetering van de Green Deals als instrument.

Voorts stellen wij vast dat er in aanvulling op de afrondingsverslagen binnen beleidsdirecties niet of nauwelijks een overkoepelende reflectie plaatsvindt op de resultaten en knelpunten van een set van Green Deals. Wij constateren dat er weinig invulling is gegeven aan de ambities die op dit punt naar aanleiding van de Externe Audit in 2013 zijn uitgesproken.⁵¹ Gesprekspartners geven aan dat de 'feedbackloop' naar beleid te vaak ontbreekt. Ook dat biedt volgens ons kansen, omdat de eventuele lessen nu beperkt blijven tot de individuele Green Deal, terwijl de insteek van de Green Deals juist is om in de brede zin groene groei te stimuleren.

Er is kritiek op de voortzetting van Green Deals in nieuwe deals.

Green Deals hebben meestal een looptijd van twee of drie jaar. Bij het in zicht komen van de einddatum van de Green Deal rijst de vraag of en hoe het initiatief zou moeten worden voortgezet. Uit de gesprekken blijkt dat er in diverse deals wordt gesproken over het ondertekenen van een nieuwe Green Deal met ongeveer dezelfde partijen. Met name veldpartijen dringen aan op een vervolg, omdat ze hechten aan het Green Deal label en het aanspreekpunt bij de Rijksoverheid.

Een aantal gesprekspartners plaatst de kanttekening dat het logisch is dat het Rijk goede initiatieven wil blijven ondersteunen, maar dat de Green Deals daar niet per definitie het juiste instrument voor zijn. Er zijn bijvoorbeeld niet in alle gevallen knelpunten over die de Rijksoverheid moet oplossen. In de interne handreiking voor ambtelijke contactpersonen wordt de voortzetting met name gekoppeld aan het draagvlak bij de verschillende dealpartijen. Deze gesprekspartners vinden dat in aanvulling daarop een strenge toetsing moet plaatsvinden op de toegevoegde waarde ten opzichte van eerdere deals. Andere gesprekspartners

⁵¹ "Tevens zal meer aandacht uitgaan naar kennismanagement, zodat kan worden geprofiteerd van de ervaringen uit reeds beëindigde en nog lopende deals." Kamerstukken II 2013/14, 33043, 26, p. 5 (Kamerbrief).

erkennen dat veldpartijen graag door zouden willen gaan met de bestaande deal, maar dat er in de praktijk al strenge toetsing plaatsvindt van de toegevoegde waarde ten opzichte van de oorspronkelijke deals.

3.3. Knelpunten bij het behalen van resultaten in deals

Stakeholders zijn kritisch op de wijze waarop het Rijk optreedt als ‘launching customer’.

Optreden als ‘launching customer’ is een van de manieren waarop het Rijk invulling kan geven aan het stimuleren van de markt (één van de vier overheidsrollen in Green Deals). Er is (net als in de Externe Audit in 2013)⁵² veel kritiek op de wijze waarop de Rijksoverheid optreedt als launching customer binnen de Green Deals, vanuit veldpartijen, ambtelijke contactpersonen en andere stakeholders. De kritiek is gericht op twee aspecten:

- Ten eerste zijn er volgens gesprekspartners met name in 2011 en 2012 veel onrealistische toezeggingen gedaan in Green Deals. De toezeggingen waren onrealistisch omdat ze conflicteerden met de aanbestedingsregels, bestaande langjarige raamovereenkomsten of het algemene inkoopbeleid en omdat er onvoldoende afstemming had plaats gevonden met de inkoopafdeling. Om deze reden geven meerdere ambtelijke contactpersonen aan dat ze geleerd hebben en daarom tegenwoordig veel terughoudender zijn met toezeggingen over de rol van de overheid als launching customer. Er wordt echter aangegeven dat er bij ambtelijke contactpersonen, veldpartijen en bestuurders nog steeds veel onrealistische verwachtingen bestaan over het optreden van het Rijk als ‘launching customer’.
- Ten tweede is iedereen het er over eens dat duurzaam inkopen binnen de overheid te langzaam op gang komt. Gesprekspartners geven aan dat veel ambtenaren nog onvoldoende bekend zijn met de mogelijkheden om binnen de aanbestedingsregels duurzaam in te kopen. Bovendien speelt volgens gesprekspartners de prijs een te grote rol in aanbestedingen, wat ten koste gaat van de duurzame alternatieven. Meer Green Deal overstijgend wordt door gesprekspartners opgemerkt dat de ambities die op bestuurlijk niveau worden uitgesproken over de voortrekkersrol van de overheid onvoldoende landen in overheidsorganisaties. De overheid is zich hiervan bewust. Om deze knelpunten te verhelpen is in september 2015 een Plan van Aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen aan de Tweede Kamer toegestuurd.⁵³

Gesprekspartners dringen aan op het serieus invullen van de rol van launching customer. Ten eerste omdat de overheid met haar inkoopvolume daadwerkelijk het verschil kan maken binnen concrete Green Deals, ten tweede omdat de overheid als duurzame inkoper het goede voorbeeld kan geven aan andere partijen en ten derde omdat het inkoopbeleid een belangrijke symboolfunctie heeft in de geloofwaardigheid van het bredere duurzaamheidsbeleid van het Rijk (vanuit het idee van ‘practice what you preach’).

Er lijkt niet in alle deals sprake van een belemmering die de Rijksoverheid kan verhelpen.

Een van de uitgangspunten van de Green Deals is dat de initiatiefnemers belemmeringen ondervinden bij de realisatie en dat de Rijksoverheid een rol kan spelen door deze belemmeringen weg te nemen.⁵⁴ Dit uitgangspunt wordt onderschreven door gesprekspartners die betrokken zijn bij de totstandkoming van nieuwe deals. Wij hebben echter niet in alle deals belemmeringen kunnen vinden waardoor het initiatief niet verder komt en die de Rijksoverheid kan verhelpen. Wij constateren dat het ontbreken van een belemmering die de Rijksoverheid kan verhelpen een van de verklaringen is voor deals met weinig resultaten. Dit zijn met name

⁵² Kamerstukken II 2013/14, 33043, 26 (Kamerstuk). Tweede voortgangsrapportage en Audit Green Deal aanpak.

⁵³ <https://www.piano.nl/document/11400/plan-van-aanpak-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2015-2020> (geraadpleegd op 30-3-2016).

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld <http://www.greendeals.nl/green-deal-aanpak/aanmelden/> (geraadpleegd op 30-3-2016).

deals die in 2011 en 2012 zijn gesloten op initiatief van de Rijksoverheid, omdat er in die periode een ambitie was om een groot aantal deals te sluiten.

Er zijn echter ook diverse voorbeelden van Green Deals waarbij de rol van de Rijksoverheid niet geheel duidelijk is, maar waarbij de veldpartijen de betrokkenheid van de Rijksoverheid wel op prijs stellen. Die gesprekspartners vinden het niet zo belangrijk of er een duidelijke belemmering is die de Rijksoverheid kan verhelpen en hechten er vooral aan dat de Green Deal als instrument helpt. Daarbij plaatsen we de kanttekening dat de overheidsrol 'versterken van netwerken' breed geïnterpreteerd kan worden, waardoor er op papier vaak wel een rol voor de Rijksoverheid is.

Sommige Green Deals mislukken door het ontbreken van draagvlak bij een belangrijke partij.

Sommige Green Deals lijken te mislukken omdat er vooraf geen goede stakeholderanalyse heeft plaatsgevonden. Zo zijn er voorbeelden van brancheorganisaties die geen draagvlak hadden van hun achterban en departementen die het ministerie van Financiën niet vooraf hadden geconsulteerd, terwijl een van de acties de aanpassing van belastingwetgeving betrof. Vergelijkbaar is een Green Deal die is vastgelopen omdat de provincie als initiatiefnemer niet vooraf de gemeente had geconsulteerd die verantwoordelijk was voor de vergunningverlening. Wij merken op dat dit type problemen minder voorkomt in de Green Deals die vanaf 2013 zijn getekend, omdat geleerd is van voorgaande deals en in de totstandkomingsfase van deze deals meer relevante partijen worden geconsulteerd en de meeste deals ook ondertekend worden door meer partijen.

Bij sommige deals is het Rijk initiatiefnemer, hierdoor ontbreekt mogelijk de intrinsieke motivatie bij veldpartijen.

Met de Green Deals wil de Rijksoverheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving de ruimte geven.⁵⁵ Wij zien in de praktijk een aantal voorbeelden van deals die niet bottom-up zijn ontstaan, maar waarbij er vanuit het Rijk druk op veldpartijen wordt uitgeoefend om een Green Deal af te sluiten. Sommige deals zijn geïnitieerd als alternatief voor wet- en regelgeving. Het verstrekken van een uitzondering op een wettelijke verplichting wordt min of meer gekoppeld aan de eis om mee te werken aan een Green Deal. Bij dit type deals is de intrinsieke motivatie van veldpartijen mogelijk beperkt en is de kans aanwezig dat deelname aan de Green Deal vooral wordt gezien als aantrekkelijke optie om wet- en regelgeving uit te stellen. Ook zijn er voorbeelden van deals die zijn afgesloten onder druk van toezeggingen op hoog ambtelijk of bestuurlijk niveau.

Veldpartijen zijn met name kritisch op Green Deals die kort na de totstandkoming vastlopen. De Rijksoverheid leert vaak wel van die initiatieven.

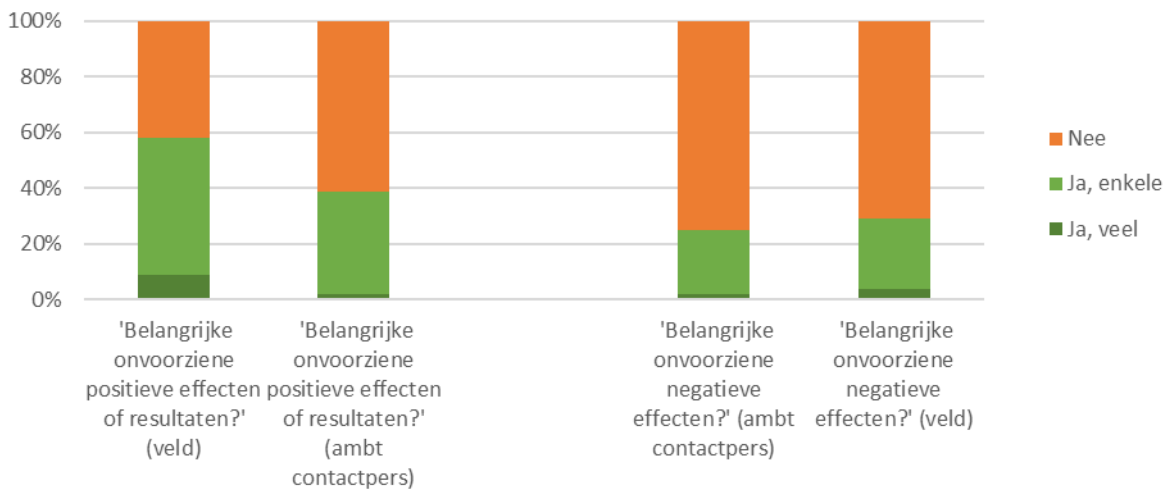
Het is inherent aan innovatie dat sommige initiatieven mislukken. Wij constateren echter dat er in het overgrote deel van de deals wel is geleerd, ook wanneer er niet of nauwelijks resultaten zijn. Voor een klein deel van de deals geldt dat veldpartijen aangeven dat ze niets hebben geleerd en/of dat ze spijt hebben van het ondertekenen van de deal. In de meeste gevallen gaat het om Green Deals die in een vroeg stadium zijn vastgelopen, waardoor er weinig tijd was om te leren en de (beperkte) lessen niet opwegen tegen de inspanningen in de totstandkomingsfase. Vanuit de Rijksoverheid is vaak wel geleerd van deze initiatieven, bijvoorbeeld de algemene notie dat het verstandig is relevante stakeholders voor een deal in een vroegtijdig stadium van de deal te betrekken. Een ander type deals waar veldpartijen zeer kritisch over zijn, zijn Green Deals die volgens de veldpartijen 'zijn getekend voor de bühne', waarna er vanuit de Rijksoverheid geen inspanningen meer zijn gepleegd.

⁵⁵ <http://www.greendeals.nl/green-deal-aanpak/> (geraadpleegd op 30-3-2016).

3.4. Niet-beoogde resultaten

Een deel van de resultaten en effecten was niet voorzien bij de totstandkoming van de Green Deals.

Zowel ambtelijke contactpersonen als veldpartijen zijn in de enquête gevraagd 'of er belangrijke positieve (c.q. negatieve) effecten zijn opgetreden of resultaten zijn geboekt die niet waren voorzien bij de ondertekening van de Green Deal'. 58% van de veldpartijen en 39% van de ambtelijke contactpersonen geven aan dat na ondertekening van de deal nog positieve resultaten zijn opgetreden die bij ondertekening niet voorzien waren. Voorts geeft 29% van de veldpartijen en 25% van de ambtelijke contactpersonen aan dat er onverwachte negatieve effecten zijn opgetreden. Uit de enquête blijkt dus dat er meer onverwachte positieve resultaten zijn dan onverwachte negatieve resultaten. Ook blijkt dat veldpartijen iets kritischer zijn dan ambtelijke contactpersonen: ze zien minder onverwachte positieve resultaten en meer onverwachte negatieve resultaten.



Figuur 11. Mate waarin er volgens respondenten onvoorziene effecten / resultaten zijn opgetreden.

Het beeld uit de enquête dat deals zich regelmatig anders ontwikkelen dan bij de totstandkoming was voorzien, wordt bevestigd in de gesprekken met dealpartijen en ambtelijke contactpersonen. Gesprekspartners zijn van mening dat deze onverwachte ontwikkelingen inherent zijn aan innovatie en bottom-up initiatieven, die vooraf niet volledig te voorspellen zijn.

Voorbeelden van positieve niet-beoogde resultaten die in de enquête worden genoemd zijn een betere samenwerking tussen dealpartijen dan verwacht, het aantal nieuwe partijen dat na ondertekening nog wilde toetreden tot de Green Deal, de onverwacht grote bekendheid die via de Green Deal is gegenereerd voor het initiatief en de internationale interesse voor initiatieven die initieel alleen Nederland als scope hadden. Voorbeelden van negatieve niet-beoogde effecten zijn vertraging, de beperkte bijdrage van de Rijksoverheid en de hoeveelheid tijd die de Green Deal kostte voor de veldpartij.

Een concreet voorbeeld van een deal met niet-beoogde resultaten is de Green Deal Zonnig Laden. Dit project had als belangrijkste doel een business case te ontwikkelen voor het plaatsen van laadpalen en zonnepanelen op bedrijfsterreinen. Na enige tijd bleek dat de business case voor de netbeheerder en de leverancier niet rendabel te maken was. Een niet beoogd-resultaat is dat de Hanzehogeschool nader onderzoek is gaan doen naar de financiering van oplaadpunten. Daarnaast is de leverancier met de inzichten uit de Green Deal andere producten gaan ontwikkelen. En een derde niet-beoogd resultaat is dat de gemeente ervaart dat de Green Deal een stimulans in de regio heeft gegeven aan het debat over oplaadpunten.

4. Organisatie en governance

Dit hoofdstuk betreft de organisatie en governance van de Green Deals. Eerst geven we een beschrijving van de doelstelling van de Green Deals. Daarna gaat de tweede paragraaf in op de context van de verschillende thema's waarin de Green Deals worden afgesloten. De derde paragraaf betreft de coördinatie van de Green Deals. Vervolgens is aandacht besteed aan de Green Deal Board (paragraaf 4) de monitoring (paragraaf 5) en de capaciteit en competenties van ambtelijke contactpersonen (paragraaf 6).

4.1. Doelstelling Green Deals

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte I is in het najaar van 2010 de Green Deal aanpak aangekondigd. Centraal in de aanpak staat dat bedrijven, groepen van burgers, maatschappelijke initiatieven en andere overheden zoveel mogelijk ruimte krijgen voor eigen duurzame initiatieven die bijdragen aan economische groei. De Green Deal aanpak is aanvankelijk aangekondigd met het accent op energie.⁵⁶ In de Kamerbrief van oktober 2011 wordt voor het eerst gesproken over vier thema's: energie, water, grondstoffen en mobiliteit.⁵⁷ Uit de voortgangsrapportage 2012 blijkt dat in de praktijk ook biodiversiteit aan deze thema's is toegevoegd.⁵⁸

Met de komst van Rutte II werd de Green Deal aanpak voortgezet met een uitbreiding van de thema's met voedsel, klimaat, biobased en biodiversiteit, een aanscherping van de afwegingscriteria en een continue openstelling van het portal. In november 2013 is daarnaast aangegeven dat de beleidscontext van de Green Deal aanpak is veranderd door het tot stand komen van de Groene Groei agenda en het Nationaal Energieakkoord.⁵⁹ De Green Deal aanpak is daarbij gepositioneerd als een instrument in het Groene Groei beleid. De Green Deal thema's sluiten aan op de thema's van het Groene Groei beleid.

De Rijksoverheid hanteert bij de aanmelding van een Green Deal de volgende uitgangspunten:⁶⁰

- Het plan heeft een heldere doelstelling voor verduurzaming. Bijvoorbeeld op het gebied van grondstoffen, biodiversiteit, water, mobiliteit, energie, klimaat, voedsel, bouw en biobased economy.
- Het plan zorgt aantoonbaar voor duurzame, economische groei ('groene groei').
- Het plan is rendabel of zal dat aantoonbaar in de toekomst moeten zijn.
- Het plan is inspirerend. Andere sectoren of regio's kunnen het initiatief eenvoudig navolgen.
- Het plan ondervindt belemmeringen bij de realisatie. En de Rijksoverheid kan een rol spelen door deze belemmeringen weg te nemen.
- Het plan heeft snel resultaat. Bij voorkeur binnen drie jaar.
- Het plan heeft een aantoonbare, toegevoegde waarde ten opzichte van eerdere, vergelijkbare deals.
- De indiener speelt zelf een actieve rol bij de uitvoering van het plan.
- Het plan is technisch uitvoerbaar.

Een van de onderzoeksvragen in deze evaluatie is 'Was de gekozen doelstelling de juiste doelstelling?' In het

⁵⁶ Kamerstukken II 2011/12, 29575, 25 (Kamerbrief). Reactie op verzoeken over dat 'Bedrijven lobbyen voor duurzaam financieringsfonds van euro 5 mrd' en over een plan van aanpak voor de Green Deal.

⁵⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33043, 1 (Kamerbrief). Green Deal.

⁵⁸ Rijksoverheid, Voortgangsrapportage 2012.

⁵⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33043, 26 (Kamerbrief). Tweede voortgangsrapportage en Audit Green Deal aanpak.

⁶⁰ <http://www.greendeals.nl/green-deal-aanpak/aanmelden/> (geraadpleegd op 30-3-2016).

onderzoek zijn geen signalen ontvangen die er op duiden dat de gekozen doelstelling niet de juiste doelstelling was.

4.2. Context

De context waarin de Green Deal aanpak wordt uitgevoerd, verschilt per thema. De context is van invloed op het soort Green Deals dat wordt afgesloten en de manier waarop de Green Deal tot stand komt.

De Green Deals worden afgesloten op negen thema's (biobased economy, biodiversiteit, bouw, energie, grondstoffen/circulaire economie, klimaat, mobiliteit en voedsel). Er zijn verschillen tussen deze thema's die van invloed zijn op het aantal en het soort Green Deals dat wordt afgesloten en de manier waarop Green Deals tot stand komen. Hierna worden de belangrijkste verschillen beschreven.

Ten eerste hebben de thema's een verschillende positie op de innovatiecurve.⁶¹ Initiatieven rond bijvoorbeeld biobased economy en voedsel staan veelal aan het begin van de innovatiecurve en hebben een experimenteel karakter, terwijl de initiatieven op bijvoorbeeld de thema's energie en bouw al verder zijn en zich richten op uitrol en opschaling.

Ten tweede verschillen de thema's in de organisatie van de sector. In sommige thema's acteren enkele grote spelers, terwijl in andere thema's veel kleine spelers acteren. In thema's met enkele grote, geïnstitutionaliseerde spelers (zoals het thema water) is minder behoefte aan een Green Deal, omdat partijen goed op de hoogte zijn van de andere actoren die actief zijn op het thema en de partijen vaker al een ingang bij de Rijksoverheid hebben. Op deze thema's worden dan ook minder Green Deals afgesloten dan op thema's met een groot aantal kleine spelers die minder ervaring hebben met de Rijksoverheid (zoals biodiversiteit).

Ten derde heeft de Rijksoverheid op sommige thema's veel instrumenten om groene groei te stimuleren, waarvan de Green Deal er één is. Op andere thema's zijn minder andere instrumenten beschikbaar. Op het thema Energie zijn bijvoorbeeld veel instrumenten die worden ingezet om groene groei te stimuleren. Ook is op dit thema het Energieakkoord afgesloten, waarin afspraken gemaakt zijn over het afsluiten van Green Deals. Voorts is Energie een voorbeeld van een thema waar meer financiering beschikbaar is voor het stimuleren van groene groei. Daarom maakt financiering vaker deel uit van Green Deals die op het thema Energie zijn afgesloten. Voor de thema's biodiversiteit, grondstoffen en biobased economy geldt dat er minder alternatieve instrumenten om groene groei te stimuleren beschikbaar zijn.

Ten vierde zijn er verschillen zichtbaar in de werkwijze en cultuur van de directie die verantwoordelijke is op een thema. Sommige directies zijn gewend nauw met het veld samen te werken, andere directies laten de afstemming met veldpartijen meer over aan uitvoeringsorganisaties.

Er zijn verschillen te zien tussen Green Deals die zijn afgesloten in 2011 en 2012 en Green Deals die vanaf 2013 zijn afgesloten.

In 2011 en 2012 is een groot aantal Green Deals afgesloten. Sinds 2013 is de strategische focus met succes verlegd van de kwantiteit naar kwaliteit van Green Deals en daarom is het aantal nieuwe Green Deals sterk teruggelopen. Hierdoor zijn er verschillen te zien tussen deals uit de eerste fase (2011 en 2012) en deals uit de tweede fase (vanaf 2013). In paragraaf 5.2 wordt nader op deze verschillen ingegaan.

⁶¹ De innovatiecurve beschrijft de ontwikkeling van een innovatie. Een succesvolle ontwikkeling volgt de volgende stappen: pre-development, development, take-off, versnelling, stabilisatie.

4.3. Coördinatie

De coördinatie van de Green Deals als instrument laat ruimte voor maatwerk bij de betrokken directies.

De coördinatie van de Green Deals is belegd bij het Directoraat-Generaal Bedrijfsleven & Innovatie (DG B&I) van het ministerie van EZ. Dit directoraat is verantwoordelijk voor het organiseren van een aantal deal-overstijgende zaken zoals interdepartementaal overleg, monitoring (belegd bij RVO.nl), communicatie richting parlement en buitenwereld, opdrachtgeverschap van RVO.nl, organiseren van informatiebijeenkomsten voor potentiële dealpartijen, organiseren van masterclasses voor ambtelijke contactpersonen, voorzitters en secretarissen leveren voor de werkgroep Green Deals en de stuurgroep Green Deals en het beschikbaar stellen van formats (bijvoorbeeld voor het opstellen van dealteksten).

Interdepartementaal is er een werkgroep Green Deals, met vertegenwoordigers van de departementen (BZK, IenM en EZ) en uitvoeringsorganisatie RVO.nl. De werkgroep is verantwoordelijk voor de operationele begeleiding van de Green Deals. Daarnaast is er een stuurgroep Green Deals met vertegenwoordigers van de departementen op managementniveau. RVO.nl is als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van EZ betrokken bij de Green Deal aanpak. RVO.nl heeft een aantal overkoepelende taken (zoals de organisatie van de aanmelding van initiatieven, de monitoring van de Green Deals en de ondersteuning van evenementen en stakeholdersessies). Daarnaast verschilt de precieze rol van RVO.nl per directie en per deal. Sommige directies stellen bijvoorbeeld in elke Green Deal een projectsecretaris van RVO.nl aan voor de procesbegeleiding van de Green Deal. Andere directies zetten RVO.nl alleen in voor de monitoring van de Green Deals.

Het DG B&I zet de grote lijnen van het instrument Green Deals uit. Zo levert B&I formats aan voor ambtelijke contactpersonen die een Green Deal begeleiden. De volgende formats en handreikingen zijn ontwikkeld:

- Format voor het opstellen van een dealtekst.
- Juridische checklist bij het opstellen van Green Deals.
- Checklist bij totstandkoming, ondertekening en uitvoering Green Deal t.b.v. beleidsmedewerkers.
- Handreiking afronding en voortzetting Green Deals.
- Two-pager voor beleid: hoe kan ik een Green Deal inzetten op mijn beleidsgebied?

Daarnaast organiseert B&I masterclasses voor begeleiders van Green Deals. De DG's en de directies geven zelf invulling aan de Green Deals in hun beleidsonderdeel. Door deze inrichting van de coördinatie bieden de Green Deals ruimte voor maatwerk. Dit past bij het karakter van de Green Deals, aangezien deze worden afgesloten op thema's met verschillende karakteristieken (zie paragraaf 4.2). Doordat de coördinatie ruimte biedt voor maatwerk blijft daarnaast het enthousiasme bij de betrokken departementen behouden.

Ambtelijke contactpersonen zijn positief over de meerwaarde van de centrale coördinatie.

Ambtelijke contactpersonen zijn positief over het feit dat de Green Deals centraal gecoördineerd worden. Veel ambtelijke contactpersonen noemen dat de coördinatie borgt dat er doorontwikkeling van de Green Deal aanpak als geheel plaatsvindt. Ook zijn de meeste ambtelijke contactpersonen positief over de centrale communicatie naar de buitenwereld over de Green Deals (via de website en de voortgangsrapportages). Veel ambtelijke contactpersonen zijn daarnaast positief over de masterclasses die georganiseerd worden. Over de formats die door DG B&I worden aangeleverd aan de coördinatoren van de Green Deals per directie verschillen de percepties. Sommige gesprekspartners zijn positief over de formats, maar er zijn ook ambtelijke contactpersonen die er nauwelijks bekend mee zijn. Dit geldt in het bijzonder voor het format over opschaling en afronding (zie paragraaf 3.2).

Er is sinds 2013 meer aandacht voor de externe communicatie en de eenduidigheid van de communicatie.

Vanaf 2012 is er jaarlijks een voortgangsrapportage gemaakt waarmee de Tweede Kamer op hoofdlijnen wordt geïnformeerd over de voortgang van de Green Deal aanpak. In 2014 is een vernieuwing doorgevoerd door per thema aan de hand van infographics te communiceren over de voortgang. In alle voortgangsrapportages werden ter illustratie voorbeelden van Green Deals opgenomen.

Vanaf 2012 wordt het Green Deal netwerk maandelijks met een nieuwsbrief geïnformeerd over lopende Green Deal zaken. Het kan daarbij gaan om het afsluiten van nieuwe deals, nieuws uit lopende deals of andere onderwerpen die relevant zijn voor het Green Deal netwerk.

In 2013 is een folder ontwikkeld over de Green Deal aanpak waarin aan onbekenden met de aanpak kort wordt geschetst wat de aanpak is en hoe geïnteresseerden een voorstel voor een Green Deal initiatief kunnen voorleggen. Deze folder is ook in het Engels vertaald. In juli 2015 is de folder vernieuwd (zowel Engelse als Nederlandse versie).

In 2013 zijn vanuit DG B&I zes informatiebijeenkomsten georganiseerd om geïnteresseerden (bedrijven, decentrale overheden en andere organisaties) meer informatie te geven over de Green Deal aanpak.

In 2014 en 2015 zijn 26 inspiratiekaarten gemaakt van Green Deals. In deze inspiratiekaarten wordt aangegeven wie samenwerken in een Green Deal en welke successen zijn geboekt. Ook wordt in elke inspiratiekaart ingezoomd op lessen uit de desbetreffende deal die voor andere deals of betrokkenen bij de aanpak relevant zijn.

Van het begin van de aanpak stond de informatie over de Green Deal aanpak en individuele Green Deals op drie verschillende websites. Op Rijksoverheid.nl werd meer algemene informatie gegeven over de aanpak, op RVO.nl werden communicatiemiddelen ter beschikking gesteld en verhalen over lopende deals gepubliceerd en op ondernemendgroen.nl werden de dealteksten en de nieuwsbrieven beschikbaar gemaakt. Vanaf medio 2015 is de website www.greendeals.nl operationeel, op deze website wordt alle informatie centraal beschikbaar gemaakt. Aan de website is ook een Twitter account gekoppeld waarmee vanaf juli 2015 nieuws en informatie over de Green Deal aanpak wordt gedeeld.

4.4. Green Deal Board

De belangrijkste taken van de Green Deal Board zijn uitdagen en uitdragen. Elk van de leden van de Green Deal Board vervult een rol als ambassadeur voor één of meer van de thema's van de Green Deal aanpak.

De Green Deal Board (GDB) bestaat uit tien personen uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. De Green Deal Board is opgericht vanuit de Koepel Green Deal Groene Groei (Green Deal 1). De taken van de Green Deal Board zijn opgenomen in het Instellingsbesluit Green Deal Board.⁶² Eind 2014 is de rol van de Green Deal Board herijkt met een ander accent op de taken en verantwoordelijkheden uit het instellingsbesluit. Onderdeel van de nieuwe rol is dat de belangrijkste taken van de Green Deal Board zijn het *uitdragen* van de mogelijkheden die de Green Deal aanpak biedt en het *uitdagen* van partijen uit de samenleving om daar gebruik van te maken. In het Instellingsbesluit Green Deal Board (geldend vanaf 11-04-2012, gewijzigd per 06-11-2014) zijn de taken van de Green Deal Board beschreven. De board heeft tot taak:

⁶² Instellingsbesluit Green Deal Board. Regeling nummer BWBR0031478 in het Basis Wetten Bestand.

- a. nieuwe initiatieven in het perspectief van de Green Deal te bevorderen, in het bijzonder op terreinen waar de board leemtes ziet;
- b. de voortgang van de Green Deals te volgen en bij vertragingen of belemmeringen die voortgang te bevorderen;
- c. een brede toepassing van de resultaten van de Green Deals te bevorderen door de ervaringen met die initiatieven te volgen en te evalueren waarbij in kaart wordt gebracht of er structurele problemen zich voordoen, suggesties worden gedaan voor mogelijke oplossingen of kansen worden gesignaleerd voor opschaling;
- d. relevante maatschappelijke organisaties en geledingen bij de Green Deal te betrekken, mede om leemtes in te vullen en om brede toepassing van resultaten van de Green Deals te bevorderen.⁶³

Ook reikt de Green Deal Board ieder jaar een of meerdere Awards uit aan Green Deals die aansprekende (tussen)resultaten laten zien en een 'Groen en groei potentieel' hebben.⁶⁴ Bij de herijking van de rol van de Green Deal Board is gekozen voor een domeinbenadering. Elk van de leden vervult een rol als ambassadeur voor één of meer van de thema's van de Green Deal aanpak (energie, mobiliteit, biodiversiteit, water, grondstoffen, klimaat, voedsel, bouw en biobased economy). Aan ieder thema zijn twee Green Deal Board leden gekoppeld, waarbij een lid het eerste aanspreekpunt is en een lid het tweede aanspreekpunt. De 'norm' voor te ondernemen initiatieven binnen het domein is minimaal twee keer per jaar een zichtbare activiteit voor een voor het betreffende domein relevant gezelschap. De leden van de Green Deal Board bezoeken daarnaast ieder jaar Green Deals die qua inhoud aansluiten bij het thema waaraan ze gekoppeld zijn. Het doel van de bezoeken is om de algemene rollen goed te kunnen vervullen en niet om specifieke knelpunten binnen individuele Green Deals weg te nemen.

In de beschrijving van de rol van de Green Deal Board wordt daarnaast genoemd dat 'de nadruk in de persoonlijke contacten zal moeten liggen op de inhoudelijke uitdaging van groene groei en het wegnemen van belemmeringen die die uitdaging in de weg staan.'⁶⁵ Uit de gesprekken met de GDB blijkt dat deze passage niet betekent dat de GDB belemmeringen in individuele deals kan aanpakken. Daar heeft de GDB naar eigen zeggen niet de capaciteit en de positie voor:

- De leden hebben allen reguliere functies in het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties of medeoverheden. De leden combineren het lidmaatschap van de GDB met hun reguliere functies en hebben dus beperkte tijd. De Green Deal Board heeft dan ook niet tot doel om de belemmeringen in individuele deals aan te pakken en het is geen doel van de GDB om bekend te zijn bij alle dealpartijen.
- De GDB heeft geen formele positie of doorzettingsmacht binnen de Rijksoverheid. Dit maakt het ingewikkeld om vastgelopen deals 'vlot te trekken'. Volgens de leden van de GDB hebben dealpartijen soms te grote verwachtingen van de doorzettingsmacht van de GDB.

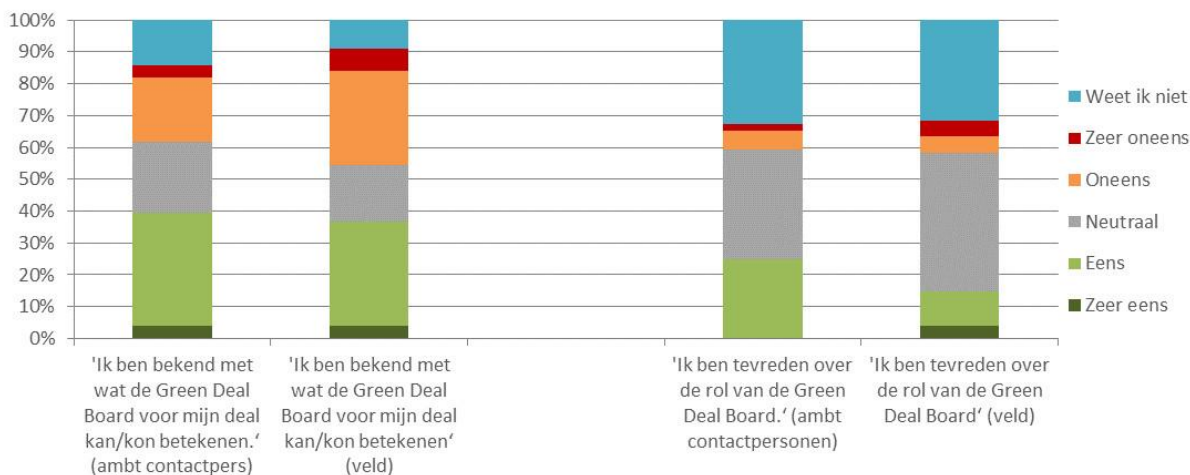
Respondenten zijn beperkt bekend met de Green Deal Board.

Uit de enquête blijkt dat minder dan de helft van de veldpartijen en de ambtelijke contactpersonen bekend is met wat de Green Deal Board voor hun Green Deal kan betekenen. Van de ambtelijke contactpersonen is 39% bekend met wat de Green Deal Board kan betekenen voor hun Green Deal. Er is nauwelijks een verschil met de veldpartijen, daarvan is 37% bekend met wat de Green Deal Board kan betekenen voor hun Green Deal. Dit is een stijging ten opzichte van 2013, toen was 23% van de veldpartijen bekend met wat de Green Deal Board kon betekenen voor hun initiatief.

⁶³ Instellingsbesluit Green Deal Board. Regeling nummer BWBR0031478 in het Basis Wetten Bestand.

⁶⁴ <http://www.greendeals.nl/green-deal-awards-2016/> (geraadpleegd op 26-4-2016).

⁶⁵ Memo Aan de slag met GDB 2.0.



Figuur 12. De bekendheid en tevredenheid van respondenten over de Green Deal Board.

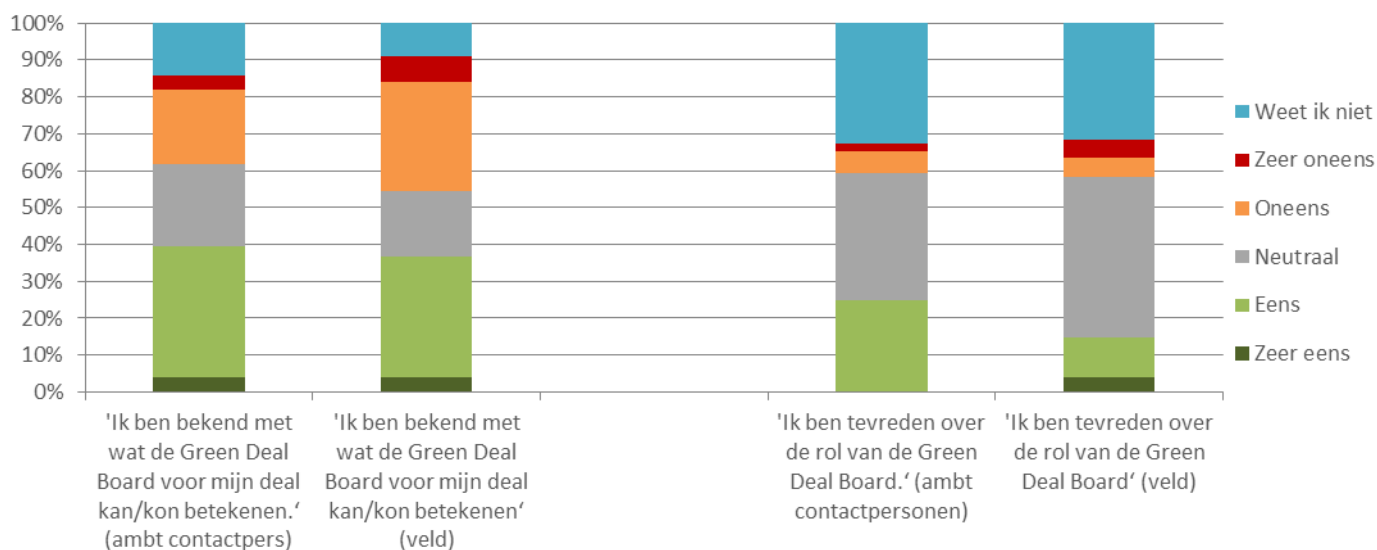
In de gesprekken wordt dit beeld bevestigd. Ook ambtelijke contactpersonen die gedurende meerdere jaren bij meerdere deals betrokken zijn, zijn vaak nauwelijks bekend met de rol van de Green Deal Board.

Er zijn uiteenlopende beelden over de rol van de Green Deal Board. Dealpartijen noemen als meerwaarde van de Green Deal Board aandacht voor hun initiatief.

Aangezien een beperkt aantal respondenten op de hoogte is van de rol van de Green Deal Board, geven de meeste respondenten niet aan in hoeverre ze tevreden zijn over de rol van de Green Deal Board (14% van de ambtelijke contactpersonen en 9% van de veldpartijen geven als antwoord 'weet ik niet', 22% van de ambtelijke contactpersonen en 18% van de veldpartijen geven als antwoord 'neutraal'). Van de ambtelijke contactpersonen die wel een antwoord geven is 25% tevreden over de rol van de GDB en 8% ontevreden. Van de veldpartijen is 15% tevreden en 10% ontevreden.

Uit de gesprekken en de open antwoorden in de enquête blijkt dat de meeste veldpartijen onbekend zijn met de Green Deal Board. Enkele respondenten verwachten wel dat de Green Deal Board iets voor hun deal betekent. In de gesprekken komt naar voren dat sommige gesprekspartners een rol zien voor de Green Deal Board als onafhankelijke mediator bij conflicten en knelpunten.

Uit de gesprekken blijkt dat veldpartijen een bezoek van een lid van de Green Deal Board als positief wordt ervaren, omdat dealpartijen dit zien als waardering voor hun initiatief. Ook genereert een bezoek van de Green Deal Board aandacht voor het initiatief.



Figuur 13. De bekendheid en tevredenheid van respondenten over de Green Deal Board.

Samenvattend constateren we dat de Green Deal Board haar taken conform het instellingsbesluit goed uitvoert en waar mogelijk zelfs meer doet dan van haar verwacht mag worden binnen een onbezoldigde ambassadeursrol. Tegelijkertijd constateren we dat de bekendheid van de Green Deal Board beperkt is en dat er regelmatig verwachtingen zijn die de Green Deal Board niet kan waarmaken. Zie ook de conclusies en aanbevelingen.

4.5. Monitoring

De monitoring is sterk gericht op verantwoording en bevat relatief weinig informatie over kwantitatieve resultaten en effecten.

RVO.nl voert sinds 2012 de jaarlijkse monitoring van de (lopende) Green Deals uit. De werkwijze van RVO.nl is dat er een jaarlijkse belronde uitgevoerd wordt met alle marktpartijen die contactpersoon zijn van een lopende Green Deal. Voorafgaand aan de belronde worden de ambtelijke contactpersonen die bij de Green Deal betrokken zijn gevraagd om de informatie van de belronde van het vorige jaar (voor zover relevant) te checken en aan te vullen. De geüpdatete informatie vormt input voor het telefoongesprek met de marktpartij. De telefonische gesprekken duren gemiddeld ongeveer 30 tot 45 minuten. RVO.nl houdt informatie bij op het niveau van het instrument (per Green Deal) en op het niveau van acties in de Green Deals. Per 1 oktober 2015 waren er 1285 acties uit 185 deals opgenomen in de monitoringsinformatie van RVO.nl.

RVO.nl verzamelt de monitoringsinformatie in een dashboard dat jaarlijks wordt geüpdatet. Het dashboard is toegankelijk voor Green Deal betrokkenen bij beleid en RVO.nl. De informatie wordt enerzijds gebruikt om de voortgang van de Green Deals in beeld te brengen ('verantwoording'). Anderzijds levert de monitoring informatie op die de contactpersonen bij beleid en in het veld kunnen gebruiken bij het begeleiden van hun deals ('sturing'). Zo wordt de monitoringsinformatie van RVO.nl gebruikt om jaarlijks een voortgangsrapportage over de Green Deals op te leveren aan de Tweede Kamer en de website www.greendeals.nl van informatie te voorzien. Daarnaast levert RVO.nl met enige regelmaat overzichten over specifieke onderwerpen of thema's aan het ministerie van EZ (bijvoorbeeld voor brieven naar de Tweede Kamer of beleidsstukken) of voor andere rapportages (bijvoorbeeld het rapport Monitoring Biobased Economy in Nederland, 2013). Eventuele knelpunten of issues die veldpartijen inbrengen tijdens de belronde worden direct doorgezet naar de

ambtelijke contactpersoon van de Green Deal. Ook heeft RVO.nl in 2015 per thema gesprekken gevoerd met de coördinator bij de relevante beleidsdirectie en de leden van de Green Deal Board dat bij het betreffende thema betrokken zijn. In deze gesprekken is verder gesproken over de observaties en verdere verbeterkansen van de Green Deals op het betreffende thema.

De monitoringsinformatie bevat relatief weinig informatie over concrete resultaten en effecten. De focus van de monitoring ligt op omschrijving, categorisering en voortgang. De output die in de monitoringsinformatie wordt beschreven is vaak procesmatig, bijvoorbeeld 'dealpartijen zijn in contact met gemeenten', 'er is een begeleidingsgroep gevormd' of 'living labs zijn gestart'. Over circa 10% van de acties is wel informatie over kwantitatieve effecten opgenomen, zoals het aantal verduurzaamde woningen, de behaalde CO₂-reductie of de MW opgewekte energie. Er zijn op basis van de gesprekken met verschillende betrokkenen een aantal verklaringen voor de beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve informatie:

- Innovatie gebeurt in systemen. Daarin moeten een aantal sleutelfuncties goed lopen voor succes. Omdat het gaat om initiatieven in de beginfase van de innovatiecurve hebben de kwantitatieve resultaten en effecten weinig zeggingskracht, aangezien er nog geen opschaling heeft plaats gevonden. RVO.nl heeft er daarom in overleg met de departementen voor gekozen de monitoring te richten op de voortgang en resultaten rond de zeven sleutelfactoren voor innovatie.⁶⁶
- Kwantitatieve effecten zijn niet meetbaar. Voor sommige initiatieven in Green Deals geldt dat de kwantitatieve effecten (nog) niet meetbaar zijn. Een reden hiervan kan zijn dat er een vernieuwend project wordt uitgewerkt waarvan nog niet bekend is hoe de effecten gemeten kunnen worden. Een voorbeeld dat genoemd wordt is dat er geen instrument is om te meten of de positieve effecten van 'upcycling' groter of kleiner zijn dan de positieve effecten van het twee keer recyclen van een product.
- Kwantitatieve effecten zijn niet gemeten. De dealpartijen hebben geen monitoringsplicht. De informatie over kwantitatieve effecten is daardoor niet altijd gemeten door de dealpartijen.
- Dealpartijen zijn niet bereid om informatie vrij te geven. In een beperkt aantal gevallen zijn kwantitatieve effecten wel gemeten, maar zijn de dealpartijen niet bereid om deze informatie vrij te geven, omdat dit concurrentiegevoelige informatie is.
- Het initiatief is nog niet ver genoeg om resultaten te laten zien. Een deel van de Green Deals is nog niet ver genoeg om kwantitatieve resultaten te laten zien. Dit geldt bijvoorbeeld voor de meeste van de 26 Green Deals die in 2014 en 2015 gestart zijn.
- Acties zijn afgerond of gestopt zonder resultaten. Uit de monitoringsinformatie van RVO.nl blijkt dat 10% van de concrete acties wordt afgerond of gestopt zonder resultaten. Van deze acties zijn logischerwijs geen kwantitatieve resultaten beschikbaar.
- Het behalen van kwantitatieve resultaten is niet de doelstelling van alle Green Deals. Sommige Green Deals hebben betrekking op het begin van de innovatiecurve, waarbij er nog geen sprake is van kwantitatieve resultaten. Een deel van de Green Deals heeft bovendien tot doel één belemmering weg te nemen die samen met een aantal andere externe doorbraken uiteindelijk moeten leiden tot kwantitatieve resultaten. Hierna volgen een aantal voorbeelden van Green Deals die het behalen van kwantitatieve resultaten niet tot doel hebben:
 - Green Deal Milieuprestatieberekening: Bevorderen van ervaring en bewustwording met de milieuprestatieberekening van gebouwen bij opdrachtgevers, architecten en adviseurs.
 - Green Deal Third Paradise: Doel is om met verbeelding en inspiratie een maatschappelijke dialoog over de transitie naar een biobased economy te creëren in de samenleving, door kunst en cultuur.

⁶⁶ In de monitoringsinformatie van RVO.nl wordt gebruik gemaakt van de bedrijfskundige theorie van Marko Hekkert en Marjan Ossebaard (*De innovatiemotor: het versnellen van baanbrekende innovaties. 2010*). Hierin wordt omschreven dat succes bij innovaties samenhangt met een goede ontwikkeling op zeven sleutelfactoren: (1) Bedrijvigheid; (2) Draagvlak / legitimiteit; (3) Hulpbronnen; (4) Kennis; (5) Marktformatie; (6) Netwerken; (7) Visie / richting / aanpak.

- o Green Deal NRK Groen Certificaten: Ontwikkeling en invoering van Groen Certificaten voor (polymeer) chemische producten die bestaan uit hernieuwbare grondstoffen. Erkenning van de certificaten door de overheid en een neutrale partij.

Gesprekspartners zijn om drie redenen kritisch over de monitoring. Ten eerste biedt de monitoring te weinig inzicht in kwantitatieve resultaten.

Vrijwel alle gesprekspartners zijn het erover eens dat de additionaliteitsvraag nauwelijks kwantitatief te beantwoorden is, omdat de resultaten van de Green Deals afhankelijk zijn van tal van externe factoren en de Green Deals vaak in samenhang met een aantal andere overheidsinstrumenten worden ingezet. Zo zijn een aantal Green Deals tevens een maatregel in het Energieakkoord en wordt met Green Deals invulling gegeven aan het 'Plan van aanpak: Elektrisch rijden in de versnelling'. Daarnaast onderschrijven meerdere gesprekspartners binnen de Rijksoverheid dat lang niet alle resultaten meetbaar zijn.

Desalniettemin zouden gesprekspartners graag zien dat er vanuit RVO.nl meer wordt ingezet op het meten van resultaten en effecten, omdat het onbevredigend is dat er weinig kwantitatieve resultaten in beeld worden gebracht. Volgens gesprekspartners zijn er wel mogelijkheden om meer kwantitatieve effecten beschikbaar te maken. Daarnaast noemen gesprekspartners dat er vanuit RVO.nl nog beter ingezet kan worden op het toegankelijk maken van de grote hoeveelheid informatie die al wél door RVO.nl verzameld is.

RVO.nl zou graag zien dat bij de intake van een nieuwe Green Deal aandacht wordt besteed aan de verwachtingen die de partijen hebben ten aanzien van kwantitatieve resultaten (economische effecten en duurzaamheidseffecten). Dit hoeft niet een rigide evaluatieplan op te leveren, maar zorgt er wel voor dat er meer aandacht komt voor het formuleren van kwantitatieve doelen en het monitoren of die doelen bereikt worden.

Ten tweede vinden veel veldpartijen én ambtelijke contactpersonen de monitoring tijdrovend en te zwaar ingestoken.

Gesprekspartners geven aan dat de beginfase van de Green Deals, waarbij er veel politieke aandacht was voor het instrument, vroeg om een focus op verantwoording. Sommige gesprekspartners geven echter aan dat de meerwaarde van de Green Deals inmiddels afdoende is aangetoond. Daarom is er minder noodzaak om de intensieve verantwoording op instrumentniveau voort te zetten. Deze gesprekspartners vinden dat de Green Deals onderdeel zijn geworden van de reguliere mix aan beleidsinstrumenten. Beleidsvelden (zoals Elektrisch Vervoer) worden periodiek integraal geëvalueerd en dan ligt het volgens deze gesprekspartners minder voor de hand er één instrument uit te lichten.

RVO.nl ontvangt naar eigen zeggen zelden kritische geluiden van de veldpartijen over de monitoring. RVO.nl geeft aan dat de meeste veldpartijen het als positief ervaren om de voortgang of knelpunten te kunnen delen. Een enkele keer is er wel irritatie over de monitoring bij een veldpartij, doorgaans gaat het volgens RVO.nl dan om een situatie waarin de veldpartij sowieso kritisch is over de voortgang van de Green Deal. RVO.nl herkent wel het beeld dat ambtelijke contactpersonen een capaciteitsgebrek ervaren en daarom kritisch zijn over de tijd die de monitoring hen kost.

Ten derde wordt de monitoring te weinig gebruikt om leereffecten te realiseren.

Gesprekspartners geven tot slot aan dat beperkt zichtbaar is wat er wordt gedaan met de informatie die in de monitoringsrondes wordt verzameld. Veldpartijen zien de verzamelde informatie terug in de voortgangsrapportages, waarin op geaggregeerd niveau over de Green Deals wordt gerapporteerd. Daarnaast bevatten de voortgangsrapportages case-beschrijvingen van succesvolle deals. Gesprekspartners noemen echter dat op het niveau van de individuele Green Deals de opgehaalde informatie in beperkte mate gebruikt wordt om leereffecten te bewerkstelligen.

Ook RVO.nl zelf ziet ruimte om meer feedback te organiseren aan de hand van de verzamelde informatie. Een mogelijkheid is volgens RVO.nl om informatie op bepaalde onderwerpen (zoals good practices rondom financieringsvormen) nader te analyseren en te verspreiden onder de veldpartijen.

4.6. Capaciteit en competenties

Doorgaans wordt de meeste capaciteit van ambtelijke contactpersonen ingezet tijdens de totstandkoming en opstartfase van de Green Deals. Veel ambtelijke contactpersonen ervaren het begeleiden van een Green Deal als arbeidsintensief.

Volgens de meeste ambtelijke contactpersonen kost het begeleiden van een Green Deal gedurende de looptijd van een Green Deal gemiddeld ongeveer 0,1 tot 0,2 fte. Afhankelijk van de fase waarin de Green Deal zich bevindt is de inzet meer of minder intensief. Daarnaast is de inzet van de ambtelijke contactpersoon logischerwijs afhankelijk de rol die het Rijk heeft in de specifieke deal. Veel gesprekspartners noemen dat er sinds de tweede fase deals (vanaf 2013) veel tijd wordt gestoken in de totstandkoming van de Green Deal. Hierin wordt geborgd dat de relevante partijen betrokken zijn en dat de afspraken helder zijn omschreven.

Veel ambtelijke contactpersonen ervaren het begeleiden van een Green Deal als arbeidsintensief. Anderzijds zijn sommige ambtelijke contactpersonen van mening dat de Green Deals een van de instrumenten is die ze inzetten om een doel op een bepaald thema te bereiken. Daarom is het vooral relevant hoeveel tijd er op het thema als geheel wordt ingezet en is het niet nodig om te kijken naar de inzet op specifieke beleidsinstrumenten zoals de Green Deal. Gesprekspartners noemen in het licht van de tijdsinzet die beschikbaar is in deals de kleiner wordende overheid, waardoor het niet altijd mogelijk is om meer tijd vrij te maken voor het begeleiden van Green Deals.

In onderstaande tabel is overzicht gegeven van het aantal fte's dat in 2015 per organisatieonderdeel is ingezet voor de Green Deals. De activiteiten van de coördinatie bij de directie B&I zijn beschreven in paragraaf 4.3. Onder de 'beleidsinzet op deals' valt de inzet van de ambtenaren die contactpersoon zijn van een Green Deal. Ook valt hier de participatie van de directies in interdepartementaal Green Deal overleg onder, zoals de werkgroep Green Deals. De cijfers onder het kopje 'Beleidsinzet op deals' zijn schattingen. In sommige gevallen werken dossierhouders bijvoorbeeld wel aan een deal maar worden de uren niet geregistreerd als inzet op de Green Deals, omdat ze onder het reguliere werk van de dossierhouders vallen. In deze gevallen konden de uren niet meegenomen worden omdat ze niet gespecificeerd zijn. De inzet van RVO.nl is onderverdeeld in secretarissen, die in specifieke deals ingezet worden om bijvoorbeeld de procesbegeleiding in te vullen en coördinatie, bijvoorbeeld het uitvoeren van de monitoring van de Green Deals.

Organisatieonderdeel/directie	Fte
Coördinatie ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven en Innovatie	2,5
Beleidsinzet op deals	
Ministerie van EZ, DG Energie, Telecom en Mededinging	2,1
Ministerie van EZ, DG Agro en Natuur	1,5
Ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven en Innovatie	0,6
Ministerie van IenM	3
Ministerie van BZK	0,2
Beleidsondersteuning door RVO.nl	
Coördinatie	5,6
Secretarissen	10,6

Tabel 2. Aantal fte dat besteed wordt aan de Green Deals per organisatieonderdeel/directie.

Het succes van Green Deals is vaak sterk afhankelijk van de inzet en competenties van de ambtelijke contactpersoon. Sinds 2013 is er meer aandacht voor training, intervisie en kennisuitwisseling onder ambtelijke contactpersonen.

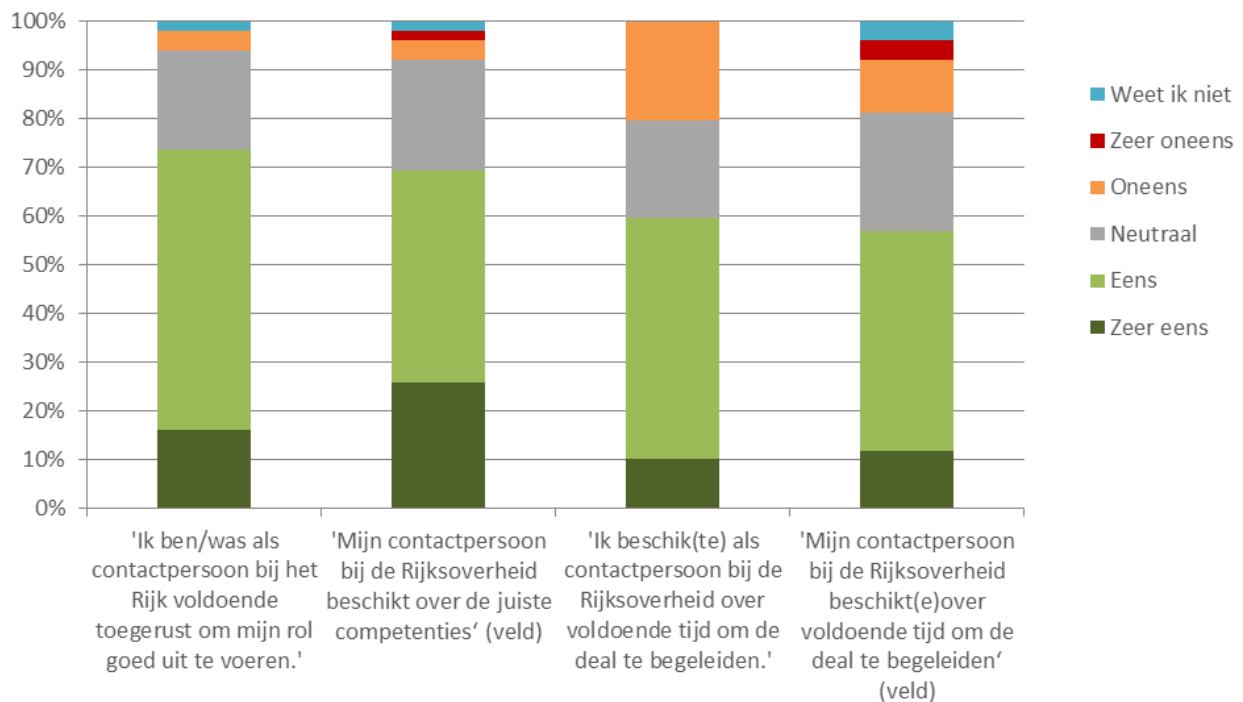
In de gesprekken met veldpartijen komt vaak naar voren dat het succes van de Green Deal voor een groot deel afhankelijk is van de inzet en competenties van de ambtelijke contactpersoon die bij de Green Deal is betrokken. Het belang van de ambtelijke contactpersoon is driedelig:

1. Het is de ambtelijke contactpersoon die veldpartijen in contact moet brengen met andere partijen en het is de ambtelijke contactpersoon die binnen de Rijksoverheid zoekt naar mogelijkheden om knelpunten in wet- en regelgeving te verhelpen of toegang te krijgen tot hulpbronnen. Voor het slagen van hun deal zijn veldpartijen afhankelijk van de vaardigheden en contacten van de ambtelijke contactpersoon om belemmeringen weg te nemen.
2. Naast het inhoudelijk wegnemen van belemmeringen is de ambtelijke contactpersoon ook verantwoordelijk voor de communicatie richting de dealpartijen over de voortgang van de acties en eventuele communicatie over wat er níet mogelijk is en wat daarvoor de verklaringen zijn. De ambtelijke contactpersoon heeft een grote invloed op de beleving van de veldpartijen over de rolvervulling van de Rijksoverheid in de Green Deal.
3. Veel ambtelijke contactpersonen hebben een rol binnen het projectteam die los staat van hun rol als vertegenwoordiger van de Rijksoverheid. Ze vervullen bijvoorbeeld een rol als sparringpartner en procesbegeleider. Een ambtelijke contactpersoon kan dus ook meerwaarde hebben door goede ideeën in te brengen zonder een knelpunt vanuit de Rijksoverheid te verhelpen.

Er is sinds 2013 meer aandacht voor training, intervisie en kennisuitwisseling onder ambtelijke contactpersonen. Zo zijn er in juni 2014 en december 2015 masterclasses ‘Eerste Hulp bij Green Dealen’ georganiseerd waarin werd ingegaan op de juridische aspecten die komen kijken bij het starten en opstarten van een deal en hoe daarbij de checklist en het format gebruikt kan worden. Aan de sessie namen ongeveer dertig beleidsmedewerkers deel.

De meeste respondenten zijn tevreden over de competenties en beschikbaarheid van de ambtelijke contactpersoon.

Uit de enquête blijkt dat 70% van de veldpartijen van mening is dat hun contactpersoon bij de Rijksoverheid over de juiste competenties beschikte. 58% van de veldpartijen is daarnaast van mening dat de contactpersoon over voldoende tijd beschikte om de deal te begeleiden. Van de ambtelijke contactpersonen zelf is 73% van mening dat ze voldoende toegerust waren om de Green Deal te begeleiden. 59% van de ambtelijke contactpersonen vindt daarnaast dat ze voldoende tijd hebben om de Green Deal te begeleiden. 20% van de ambtelijke contactpersonen geeft aan onvoldoende tijd te hebben om de Green Deal te begeleiden. Dit beeld komt overeen met het beeld uit de gesprekken, waarin sommige ambtelijke contactpersonen aangeven niet altijd voldoende tijd te kunnen vrijmaken voor de begeleiding van een Green Deal.



Figuur 14. Mate waarin ambtelijke contactpersonen zijn toegerust en de tijd hebben voor de begeleiding van de Green Deal.

Er zijn verschillende beelden over de mate waarin het begeleiden van een Green Deal specifieke competenties vergt.

Er is brede consensus dat een goede ambtelijke contactpersoon over uiteenlopende competenties moet beschikken. Ten eerste moet de contactpersoon goed zijn in de omgang en procesvoering met externe partijen, ten tweede moet de contactpersoon een goed gevoel hebben voor wat er in het veld leeft, ten derde moet de contactpersoon vaardig zijn in de interne afstemming binnen de overheid en het schrijven van (ambtelijke) teksten.⁶⁷

Gesprekspartners verschillen van mening of dit type competenties voldoende aanwezig is binnen de Rijksoverheid. Sommige gesprekspartners zien geen verschil met de competenties die in andere trajecten van ambtenaren worden gevraagd, bijvoorbeeld bij het opstellen van 'gewone' convenanten, en vinden dat het begeleiden van een Green Deal geen specifieke, nieuwe competenties vergt. Sommige gesprekspartners denken dat de meeste ambtenaren de rol van ambtelijke contactpersoon goed kunnen vervullen, maar dat

⁶⁷ Deze percepties passen bij een breder publiek debat over de multidisciplinaire 'ambtenaar van de toekomst'. Zie bijvoorbeeld het artikel 'Ambtenaar 2.0: adaptief, creatief, online en sociaal vaardig' op Intermediair of het artikel 'Opleidingen richten zich op ambtenaar nieuwe stijl' op Binnenlands Bestuur.

enige selectiviteit wenselijk is, omdat niet iedere ambtenaar de gevraagde competenties beheerst. En enkele gesprekspartners zien de begeleiding van Green Deals als nieuwe taken die veel ambtenaren nog niet beheersen. Deze gesprekspartners dringen aan op stevige selectie, investering in training en opleiding en werving van 'moderne' ambtenaren die beschikken over de genoemde competenties. Overigens constateren wij dat de genoemde competenties ook kunnen worden verdeeld over meerdere personen.

In de periode 2013 – 2015 was er vanuit de coördinatie van de Green Deals (DG B&I) meer aandacht voor training, intervisie en kennisuitwisseling onder ambtelijke contactpersonen. Er is veelal waardering voor deze activiteiten, maar uit de gesprekken met ambtelijke contactpersonen blijkt dat de deelname aan deze activiteiten sterk verschilt per directie en per persoon.

Voor een beperkt aantal deals geldt dat ze (tijdelijk) geen ambtelijke contactpersoon hebben.

Veldpartijen geven regelmatig aan dat de begeleiding van de Green Deal tijdens de looptijd is overgedragen op een andere ambtelijke contactpersoon. De meeste veldpartijen geven aan dat de overdracht goed is gegaan. In een beperkt aantal gevallen komt het voor dat een Green Deal (tijdelijk) geen ambtelijke contactpersoon had door een overplaatsing of pensionering. In de enquête onder veldpartijen geven twee respondenten aan dat het een tijd onduidelijk was wie de ambtelijke contactpersoon van hun Green Deal was. Dit was lastig omdat ze hierdoor tijdelijk geen aanspreekpunt hadden bij de Rijksoverheid.

Zowel veldpartijen als ambtelijke contactpersonen benoemen als een aandachtspunt dat bij wisseling van ambtelijke contactpersoon goed aandacht aan de overdracht moet worden geschonken en dat te allen tijde moet worden voorkomen dat een Green Deal geen contactpersoon heeft.

5. Aanmelding en uitvoering

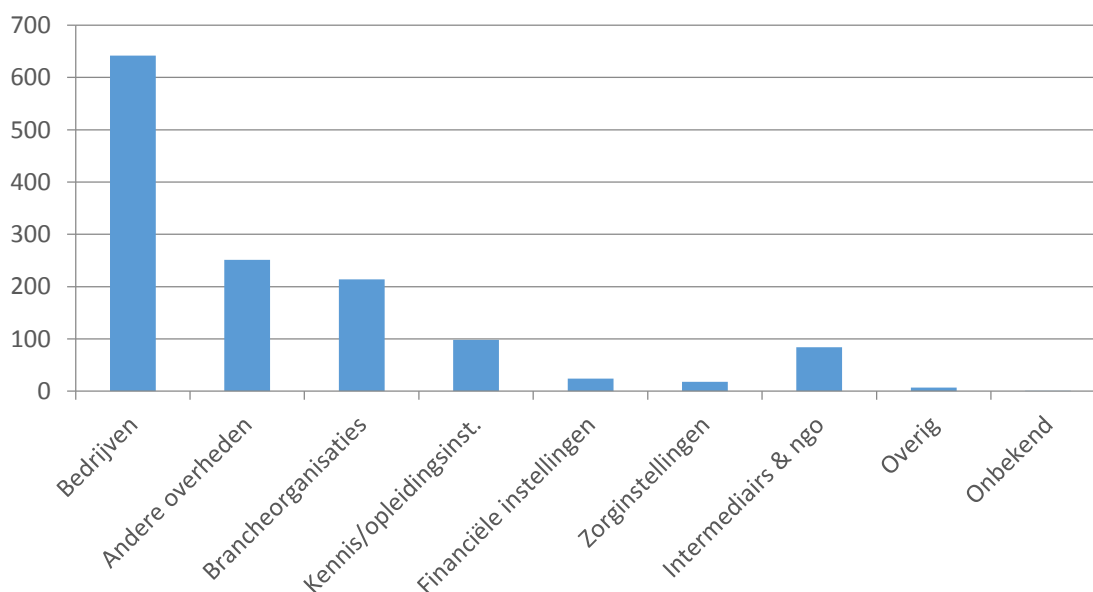
In dit hoofdstuk gaan we in op de aanmelding en uitvoering van de Green Deals. De eerste paragraaf betreft de aanmelding van de Green Deals en de tweede paragraaf de totstandkoming. In paragraaf drie is de financiering in Green Deals behandeld. Tot slot gaat paragraaf vier in op de voortgang van Green Deals.

5.1. Aanmelding

De Green Deals zijn ondertekend door meer dan 1300 verschillende partijen. Dit zijn vooral bedrijven.

Uit de monitoringsinformatie van RVO.nl blijkt dat bij de Green Deals die tussen 2011 en 2015 zijn getekend in totaal 1341 unieke partijen betrokken. Dat zijn gemiddeld tien partijen per Green Deal. In totaal zijn er 1935 ondertekenaars van Green Deals. In 594 gevallen (31%) werd de Green Deal dus ondertekend door een partij die al eerder een Green Deal had ondertekend.

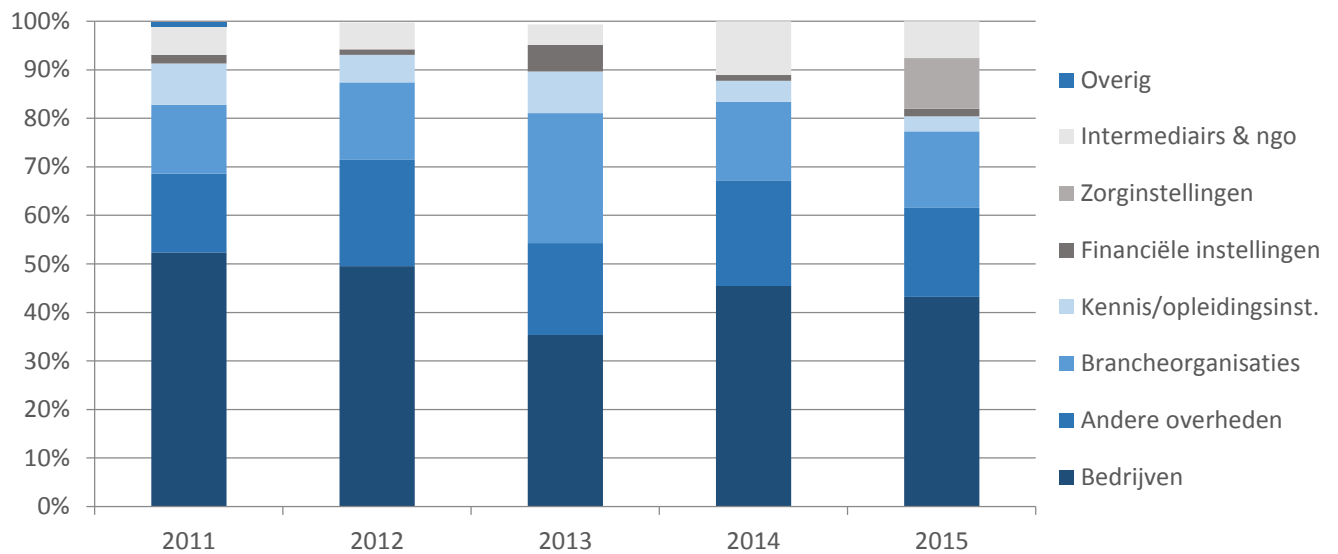
De meeste ondertekenaars zijn bedrijven (642 unieke partijen), gevolgd door andere overheidsorganisaties, zoals provincies, gemeenten en waterschappen (251 unieke partijen) en brancheorganisaties (214 unieke partijen). Een vergelijking van de verschillende type partijen met het aantal keer dat ze bij een Green Deal betrokken zijn geweest levert geen opvallende verschillen op.



Figuur 15. Type ondertekenaars van Green Deals 2011-2015 (n=193 Green Deals).

Gemiddeld wordt een Green Deal door tien partijen ondertekend. Het gemiddeld aantal ondertekenaars van een Green Deal neemt af van 9,9 in 2011 naar 6,5 in 2012, maar neemt vervolgens gestaag toe naar 12,6 (2013) en 14,9 (2014) naar 18,6 (2015). Daarin is de aanscherping van de aanpak dus duidelijk terug te zien. Voorts is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het type partijen dat de Green Deal ondertekend (zie figuur 15). Opvallend is dat in 2015 zorginstellingen als ondertekenaar opkomen als gevolg van de verbreding van de

aanpak. Verder valt op dat in de dertien Green Deals die in 2013 zijn ondertekend relatief veel brancheorganisaties en financiële instellingen betrokken waren en relatief weinig bedrijven.



Figuur 16. Ontwikkeling type ondertekenaars van Green Deals 2011-2015.

Het is niet mogelijk om op basis van de monitoringsgegevens een onderscheid te maken tussen partijen die al bestaande contacten waren van de Rijksoverheid en partijen die eerder nog geen onderdeel uitmaakten van het netwerk van het Rijk. Wel blijkt uit de enquête onder veldpartijen (n =57) dat 88% van de veldpartijen in meer duurzame initiatieven participeert.

De Green Deals zijn verbreed. Het aanmeldingsproces is gewijzigd.

Sinds de start van de Green Deals zijn de accenten van de Green Deals verlegd (zie ook paragraaf 1.3):

- 2010: Green Deal aanpak moet “mensen en bedrijven zoveel mogelijk ruimte bieden voor eigen duurzame initiatieven die bijdragen aan economische groei.” (Regerakkoord Rutte I). Primaire focus op het thema energie.
- 2011: verbreding naar thema’s grondstoffen, water en mobiliteit.
- 2012: verbreding naar thema biodiversiteit (impliciet).
- 2013: inzet op kwaliteit en impact door strengere selectie. Verbreding naar thema’s voedsel, klimaat, bouw en biobased economy. Green Deals krijgen een meer strategisch karakter en een groter aantal deelnemende partijen. Opschalingspotentieel vanaf het begin beter geborgd.

In de eerste twee jaren van de aanpak (2011-2012) konden initiatiefnemers zich op twee aanmeldingsperiodes aanmelden voor een Green Deal via een internetportal. Vanaf 2012 werd er niet gewerkt met aanmeldingsrondes maar was het internetportal permanent open voor aanvragers.

Gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit van de aangeleverde initiatieven laag was en daarmee het rendement van het internetportal ook. Slechts een klein deel van de voorstellen ingediend in het internetportal werd – op basis van de afwegingspunten - door RVO.nl doorgeleid naar de beleidsdirecties. Om deze reden zijn er vanaf november 2014 wijzigingen aangebracht in het aanmeldingsproces van Green Deals. Voordat initiatiefnemers een aanvraag voor een Green Deal kunnen doen via het internetportal vindt er nu een intakegesprek plaats met Klantcontact van RVO.nl. Volgens de gesprekspartners blijkt in veel gevallen in het gesprek met Klantcontact dat het initiatief niet bij het Green Deal instrument past, waarna het initiatief naar meer passende instrumenten wordt doorverwezen.

In 2013 en 2014 zijn zes informatiebijeenkomsten georganiseerd om geïnteresseerden meer informatie te geven over de Green Deal aanpak. Hier was veel belangstelling voor, maar dit heeft zelden geleid tot nieuwe Green Deals.

Het aantal nieuwe Green Deals is afgenomen.

In de Externe Audit 2013 zijn cijfers opgenomen van het aantal initiatieven dat is aangedragen voor een Green Deal via het internetportal en via het netwerk van de beleidsdirecties. Hieruit volgt dat er tussen 2011 en medio 2013 533 initiatieven zijn aangedragen. 151 van deze initiatieven zijn daadwerkelijk een Green Deal geworden (28%).

Sinds 2014 worden geen cijfers meer bijgehouden van het aantal aangedragen initiatieven via het portal en binnen het netwerk van de Rijksoverheid. Doordat het aanmeldingsproces niet meer in duidelijke rondes verloopt is minder duidelijk of een initiatief is aangedragen of niet.⁶⁸ De inschatting van ambtelijke contactpersonen is dat de 'conversie' van de initiatieven die via het portal binnen zijn gekomen is gedaald en dat de conversie van de initiatieven die via het netwerk van de Rijksoverheid binnen zijn gekomen is gestegen.⁶⁹

Het aantal aangedragen initiatieven is volgens ambtelijke contactpersonen in 2014 en 2015 fors afgenomen ten opzichte van de periode 2011 – 2012. Uit de cijfers blijkt dat ook het aantal nieuwe deals is afgenomen. Per medio mei 2016 waren er 201 Green Deals ondertekend. Het aantal afgesloten Green Deals is in de loop der jaren afgenomen. In 2011 en 2012 zijn respectievelijk 75 en 71 deals afgesloten. In deze jaren lag de focus meer op het opzetten van het Green Deals als instrument. In de opvolgende jaren is het aantal afgesloten Green Deals per jaar afgenomen naar 13 (2013), 17 (2014) en 17 (2015). In 2016 zijn inmiddels 8 deals afgesloten. Bij de eerste 185 Green Deals waren 1225 partijen betrokken.

Voor een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van het aantal deals en de spreiding over de thema's verwijzen we naar de voortgangsrapportages.⁷⁰

De meeste nieuwe deals komen voort uit het netwerk van het Rijk. Dit vormt mogelijk een risico.

Gesprekspartners geven aan de meeste nieuwe Green Deals tot stand komen via het netwerk van het Rijk. Bijvoorbeeld doordat een beleidsmedewerker een initiatiefnemer bij een congres wijst op het bestaan van de Green Deals, omdat een initiatiefnemer door een andere beleidsmedewerker wordt doorverwezen naar de Green Deals of omdat een veldpartij aan een bestaand contact bij het Rijk het voorstel doet een Green Deal af te sluiten. Enerzijds zien gesprekspartners het als positief dat Green Deals tot stand komen via het netwerk van het Rijk. Veel beleidsmedewerkers hebben een goed netwerk en een goed overzicht van de ontwikkelingen op een bepaald thema. Door vanuit die kennis de juiste initiatieven uit te nodigen, door te verwijzen en stimuleren kunnen goede initiatieven op effectieve wijze bereikt worden.

Gesprekspartners noemen echter ook een mogelijk risico dat ontstaat op het moment dat Green Deals vaker tot stand komen via het netwerk van het Rijk. Het risico dat gesprekspartners noemen is dat met deze werkwijze voornamelijk partijen bereikt worden die al in beeld waren bij het Rijk.

⁶⁸ Soms wordt er in een gesprek met een veldpartij (al dan niet op initiatief van het Rijk) gesproken over een eventuele Green Deal, maar wordt er uiteindelijk voor gekozen geen Green Deal af te sluiten. In die gevallen is niet duidelijk hoe ver het initiatief was in de aanmeldingsprocedure.

⁶⁹ De initiatieven die via het netwerk van de Rijksoverheid binnenkwamen moesten in 2011-2012 alsnog via het portal worden ingediend. In deze vergelijking gaat het om initiatieven die 'koud' bij het portal werden aangedragen zonder uitgebreid voorafgaand contact met de Rijksoverheid.

⁷⁰ Op de website www.greendeals.nl zijn de volgende voortgangsrapportages beschikbaar: Voortgangsrapportage Green Deals 2012 | oktober 2012; Voortgangsrapportage Green Deals 2013 | november 2013; Green Deals in Beeld 2011-2014 | april 2015; Green Deals in Beeld 2011-2015 | maart 2016.

5.2. Totstandkoming

De complexiteit van de Green Deals is toegenomen. Dat is het gevolg van een bewuste strategie.

Uit een analyse van de dealteksten blijkt dat de complexiteit van de Green Deals sinds 2011 is toegenomen. De Green Deals worden door meer partijen ondertekend. Daarnaast zijn de afspraken uitgebreider en meer specifiek omschreven. Hierdoor zijn de afspraken meetbaarder en beter afdwingbaar. Ook is er in de dealteksten meer aandacht voor opschaling van het initiatief.

Ambtelijke contactpersonen bevestigen dat de Green Deals complexer zijn geworden. Uit de gesprekken blijkt dat dit een bewuste strategie was die draagvlak vindt bij de ambtelijke contactpersonen. Het opstellen van de meer complexe dealteksten vergt een langere voorbereidingstijd. De kans op succes wordt echter vergroot doordat er meer partijen zijn betrokken bij Green Deals en er meer aandacht wordt besteed aan het formuleren van afspraken. Zo wordt het bijvoorbeeld geborgd dat partijen die nodig zijn bij de uitvoering van het initiatief reeds bij de totstandkoming van de Green Deal betrokken zijn, om te voorkomen dat kort na afsluiten van de Green Deal blijkt dat een essentiële partij geen medewerking verleent. Zoals wordt beschreven in paragraaf 3.3 worden met deze strategie een aantal van de veelvoorkomende knelpunten in Green Deals verholpen.

Gesprekspartners zijn positief over de duidelijkheid van de afspraken bij de totstandkoming van de deal. Respondenten zijn redelijk positief over het totstandkomingsproces, maar er is geen verbetering ten opzichte van 2013 zichtbaar.

Er is onder gesprekspartners brede consensus dat, doordat er meer tijd wordt gestoken in de totstandkoming van de deal, de afspraken over de doelstellingen, acties en verantwoordelijkheden in de Green Deals duidelijker zijn dan in de periode 2011-2012. Dit geldt zowel voor ambtelijke contactpersonen als voor veldpartijen.

In de enquête wordt dit beeld opvallend genoeg niet bevestigd. Ook uit de enquête volgt een redelijk positief beeld van het totstandkomingsproces.⁷¹ Er is echter geen verbetering ten opzichte van de Externe Audit 2013. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat doordat de Green Deals complexer zijn geworden, de individuele dealpartijen minder zicht hebben op alle afspraken in de Green Deal waar ze bij betrokken zijn. Een tweede verklaring is dat er ten opzichte van 2013 weinig ruimte was voor verdere verbetering, omdat in sommige gevallen géén van de ondertekenaars belang heeft bij concrete afspraken. Zo geeft een aantal veldpartijen aan dat ze op basis van de ervaring met subsidieaanvragen gewend zijn zo min mogelijk concrete toezeggingen te doen aan de Rijksoverheid.

De afspraken over het tijdig betrekken van juristen wordt niet door alle ambtelijke contactpersonen nageleefd.

Een punt van kritiek in de Externe Audit 2013 was dat dealteksten in een laat stadium fors werden gewijzigd door inbreng van de afdeling juridische zaken bij de departementen (JZ). Mede naar aanleiding van deze kritiek is binnen departementen de afspraak gemaakt dat ambtelijke contactpersonen op drie momenten een versie van de dealtekst voorleggen aan juridische zaken: een 10% versie, een 50% versie en een 90% versie. Uit de

⁷¹ Met de stelling 'Na het ondertekenen van de deal was voldoende duidelijk wat ik van de Rijksoverheid kon verwachten bij het uitvoeren van de Green Deal' is 54% van de veldpartijen is (zeer) eens, 20% van de veldpartijen is (zeer) oneens. Met de stelling 'Na het ondertekenen van de deal was voldoende duidelijk wat anderen van mij konden verwachten bij het uitvoeren van de Green Deal' is 63% van de ambtelijke contactpersonen het (zeer) eens, 18% is oneens. Van de veldpartijen is 74% het (zeer) eens met deze stelling, 5% is oneens. Met de stelling 'De doelstellingen van de deal zijn naar mijn mening voldoende concreet en meetbaar geformuleerd' is 69% van de ambtelijke contactpersonen het (zeer), 18% is (zeer) oneens. Van de veldpartijen is 76% het (zeer) eens met de stelling, 13% is het (zeer) oneens.

gesprekken blijkt dat deze afspraken nog niet altijd worden nagekomen. Er zijn hierin verschillen te zien tussen de departementen.

Bij het ministerie van IenM zijn de afspraken over het voorleggen van de dealteksten geborgd in het totstandkomingproces. Hiertoe is een aantal waarborgen vormgegeven:

- Vóór het afsluiten van een Green Deal voeren de coördinator Green Deals en JZ een intakegesprek met de ambtelijke contactpersoon die mogelijk een Green Deal wil afsluiten. In dit gesprek wordt onder andere een lijstje met aandachtspunten voor het afsluiten van een Green Deal besproken.
- Voordat een dealtekst naar JZ gaat wordt deze gecheckt door de coördinator Green Deals. Op deze wijze wordt geborgd dat JZ kan focussen op de juridische component van de dealtekst, en niet op de kwaliteit van de dealteksten.

Uit de gesprekken blijkt dat de afspraken bij het ministerie van EZ minder goed geborgd zijn in het proces. Mede daardoor worden de afspraken minder goed nageleefd. Uit de gesprekken blijkt dat dealteksten met enige regelmaat in een laat stadium worden voorgelegd aan JZ. Dit zorgt ervoor dat in sommige gevallen blijkt dat afspraken die gemaakt zijn met marktpartijen grondig gewijzigd moeten worden (vergelijkbaar met de praktijk waar in de Externe Audit 2013 kritiek op was). Uit de gesprekken blijkt dat ambtelijke contactpersonen die meer ervaren zijn in het begeleiden van Green Deals hebben ervaren dat het loont om de dealtekst in een vroeg stadium voor te leggen aan JZ. Hiermee wordt voorkomen dat dealteksten herzien moeten worden. Ook houden deze ambtelijke contactpersonen er vaker rekening mee dat het door piekdrukke soms enige weken kan duren voor de teksten gecontroleerd zijn door JZ. Deze contactpersonen zorgen daardoor beter dat verwachtingen bij de marktpartijen over het totstandkomingsproces goed afgestemd zijn.

Een kanttekening is dat het bij de aard van de verschillende organisatieonderdelen past dat er binnen departementen een functionele spanning bestaat tussen beleidsdirecties en JZ. Het doel moet dan ook niet zijn om deze spanning bij de totstandkoming van de dealteksten volledig weg te nemen, maar om te zorgen dat de verschillende perspectieven elk een meerwaarde hebben.

5.3. Financiering

Er is vergeleken met 2013 meer duidelijkheid over de mogelijkheid om financiering te krijgen via de Green Deals.

Het uitgangspunt van de Green Deals is dat financiering geen onderdeel uitmaakt van het instrument.⁷² In de praktijk werden en worden op dit uitgangspunt regelmatig uitzonderingen gemaakt, met name op het thema energie. In de Externe Audit 2013 kwam naar voren dat er daarom veel onduidelijkheid onder veldpartijen was over de mogelijkheid om financiering te krijgen via de Green Deals. Dit signaal is tijdens de gesprekken met veldpartijen en ambtelijke contactpersonen in 2016 nauwelijks nog naar voren gekomen. Er is dus minder onduidelijkheid over de mogelijkheid om financiering te krijgen via de Green Deals. Zowel de communicatie binnen het Rijk als de communicatie richting veldpartijen over dit onderwerp is duidelijk verbeterd.

⁷² In de Kamerbrief van 15 november 2013 benadrukt de minister van Economische Zaken: “Wat betreft financiering van Green Deals, is en blijft het uitgangspunt dat een Green Deal geen subsidie-instrument is. Gelet op het maatwerk dat Green Deals vragen, wil ik wel de ruimte houden om incidenteel middelen in te zetten om een initiatief behorend bij een deal extra aan te jagen. Daarbij zal worden gecommuniceerd dat het beschikbaar stellen van middelen een (juridisch) vervolgtraject vergt, zodat de verwachtingen hierover helder zijn”.

Gesprekspartners geven een aantal redenen waarom financiering wél onderdeel uit zou moeten maken van Green Deals.

Gesprekspartners geven aan dat er goede redenen zijn om financiering op te nemen in Green Deals. Genoemd wordt dat financiering een algemeen aanvaard overheidsinstrument is. Ook noemen gesprekspartners dat het belangrijk is dat het Rijk voor marktpartijen functioneert als een 'one-stop-shop'. Dit houdt in dat de marktpartij slechts met één onderdeel van het Rijk hoeft te communiceren. Wanneer een marktpartij geen financiering krijgt binnen een Green Deal, maar naast deelname in een Green Deal wordt doorverwezen naar een subsidieregeling, gaat in tegen het 'one-stop-shop' principe dat volgens sommige gesprekspartners het uitgangspunt van de Rijksoverheid zou moeten zijn. Daarnaast vormt financiering (expliciet of impliciet) al onderdeel van een relatief groot aantal deals. Uit de opgedane ervaring blijkt dat financiering voor een aantal deals een cruciaal 'duwtje in de goede richting' blijkt te vormen:

- Maatwerk voor financiering die niet in een reguliere regeling past.
 - Green Deal Provincie Zuid-Holland Duurzame Warmte: het Rijk heeft het met financiering mogelijk gemaakt om een programmabureau op te richten.
- Sluitend krijgen van business case.
 - Green Deal Publiek Toegankelijke Elektrische Laadinfrastructuur. Het ministerie van EZ draagt €1,5 mln. bij aan de door het Nationaal Kennisplatform Laadinfrastructuur te ontwikkelen en uit te voeren kostenbesparende innovatieprogramma's. Daarnaast stellen de ministeries van EZ en IenM over een periode van drie jaar samen € 5,7 mln. beschikbaar voor de financiering van de uitrol van openbaar toegankelijke laadinfrastructuur.
- Onafhankelijke procesbegeleiding, haalbaarheidsonderzoek, projectmanagement.
 - Green Deal Levende Duurzame Buitenruimtes: het Rijk heeft een financiële bijdrage gedaan ter ondersteuning van de procesbegeleiding en praktische kennisontwikkeling en –verspreiding. Hierdoor waren stichtingen (met beperkte financiële middelen) eerder bereid om zich aan het project te verbinden.

Veel ambtelijke contactpersonen zijn van mening dat alleen procesfinanciering onderdeel uit zou mogen maken van Green Deals.

Ambtelijke contactpersonen benadrukken dat het belangrijk is om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van financiering die deel uit maken van de Green Deals: procesfinanciering (bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een projectsecretaris), financiering van (haalbaarheids)onderzoek en projectfinanciering (investering in het primaire proces of product). De meeste ambtelijke contactpersonen zijn van mening dat procesfinanciering en financiering van onderzoek belangrijke toegevoegde waarde heeft. Veel ambtelijke contactpersonen zijn echter kritisch op een investering in het primaire product of proces in een Green Deal. De gesprekspartners noemen hiervoor een aantal redenen:

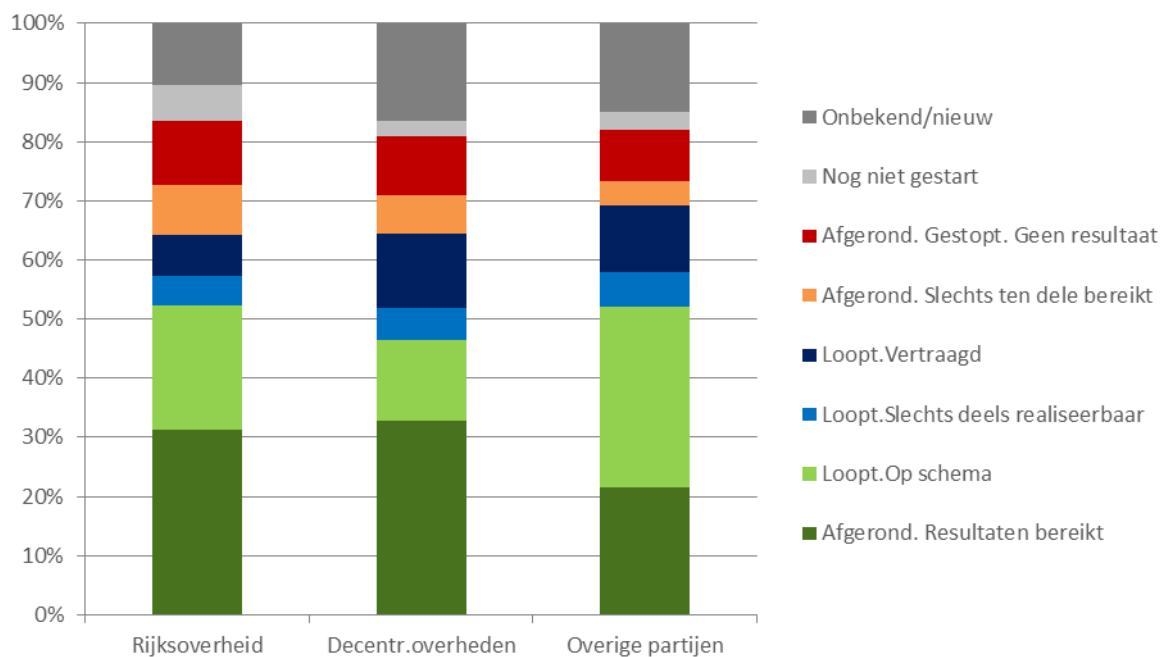
- De aanpak trekt partijen aan die op zoek zijn naar geld in plaats van participerende overheid. Momenteel vindt er vooral bij de directie Energie, Telecom en Mededinging (ETM) van het ministerie van EZ financiering in de vorm van investeringsgelden plaats. De gesprekspartners van deze directie geven aan dat deze vorm van financiering er soms toe leidt dat er vertroebeling van gesprekken met aanvragers van Green Deals optreedt. Sommige aanvragers zijn niet op zoek naar steun van de Rijksoverheid bij het wegnemen van knelpunten, maar naar investeringsgelden.
- Vertraging in het totstandkomingsproces. Het bieden van financiering middels een Green Deal zorgt er volgens gesprekspartners soms voor dat er vertraging wordt opgelopen in het totstandkomingsproces. Hierdoor wordt er ook vertraging opgelopen met de andere maatregelen die in de Green Deal zijn afgesproken.

- De Green Deal aanpak moet zich richten op initiatieven met een duurzame business case die niet afhankelijk zijn van financiering van het Rijk. Het is volgens meerdere gesprekspartners onwenselijk om Green Deals af te sluiten die vastlopen als de financiering van de Rijksoverheid verandert of stopt.
- Het Rijk kan wel als actie in de deal opnemen dat ze ondersteuning biedt bij het vinden van financiering. Dat kan zowel publiek als privaat zijn, maar dat is iets anders dan binnen de Green Deal afspraken te maken over financiering. Wanneer reguliere financieringsinstrumenten niet geschikt zijn en de Rijksoverheid wel het publieke belang van financiering ziet kan ná totstandkoming van de Green Deal altijd nog worden besloten om in een paralleltraject te werken aan een éénmalige maatwerk-subsidie.

5.4. Voortgang

Er zijn geen duidelijke verschillen in de voortgang van de acties die worden uitgevoerd door de Rijksoverheid, decentrale overheden en andere veldpartijen.

In de gesprekken met veldpartijen is een aantal keer het beeld naar voren gekomen dat de Rijksoverheid haar afspraken minder vaak nakomt dan de veldpartijen. Onderstaande grafiek laat zien dat deze perceptie niet wordt ondersteund door de monitoringsinformatie van RVO.nl (onder overige partijen vallen bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties).⁷³



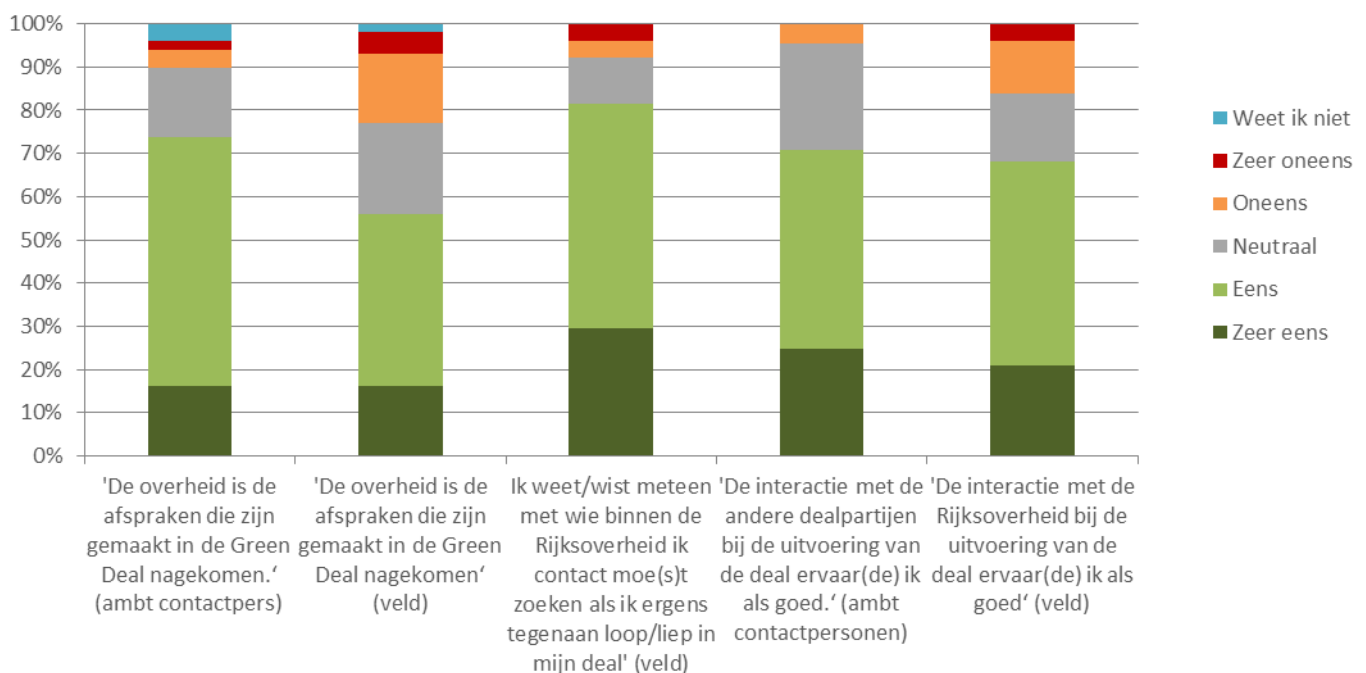
Figuur 17. Status van de acties van de Rijksoverheid, decentrale overheden en overige partijen.

⁷³ Grafiek gebaseerd op monitoringsinformatie van RVO.nl op basis van 475 acties van het Rijk, 185 acties van decentrale overheden en 625 acties van veldpartijen.

De meeste dealpartijen zijn positief over de uitvoering van de Green Deals en de begeleiding door de Rijksoverheid.

73% van de ambtelijke contactpersonen geeft aan dat de Rijksoverheid de afspraken die gemaakt zijn in de Green Deals is nagekomen. Van de veldpartijen is dit percentage lager, 56% geeft aan dat de Rijksoverheid de afspraken die gemaakt zijn in de deal is nagekomen. Een mogelijke verklaring voor is dat de ambtelijke contactpersonen en de veldpartijen de afspraken die gemaakt zijn in een Green Deals soms verschillend interpreteren. Uit de gesprekken blijkt dat de ambtelijke contactpersonen de afspraken uit de Green Deal zien als een inspanningsverplichting (wat juridisch gezien correct is). De veldpartijen hebben echter vaker de verwachting dat de acties gericht zijn op resultaat. Als het resultaat niet wordt behaald, dan vinden veel veldpartijen dat de Rijksoverheid haar afspraken niet is nagekomen en verwachten ze dat de Rijksoverheid alternatieve acties zal ondernemen.

De meeste veldpartijen zijn positief over de interactie met de Rijksoverheid tijdens de deal (67%). Veldpartijen zijn positiever over de interactie met het Rijk bij de totstandkoming dan bij de uitvoering.⁷⁴ In de gesprekken wordt dit beeld bevestigd, sommige veldpartijen noemen in gesprekken dat de focus van het Rijk ligt op de ondertekening en dat de aandacht na de ondertekening verslapt. Dit past bij het beeld uit paragraaf 2.1.1 dat de toegevoegde waarde van de Green Deals achter blijft bij de verwachtingen die veldpartijen hadden bij de totstandkoming.



Figuur 18. Percepties respondenten enquêtes veldpartijen en ambtelijke contactpersonen over de onderlinge interactie tijdens Green Deals.

⁷⁴ Dat blijkt uit de antwoorden op de volgende stellingen: 'De interactie met de Rijksoverheid bij de totstandkoming van de deal heb ik als goed ervaren.' 70% van de veldpartijen is (zeer) eens, 8% (zeer) oneens; 'De interactie met de Rijksoverheid bij de uitvoering van de deal ervaar(de) ik als goed.' 68% van de veldpartijen is (zeer) eens, 16% (zeer) oneens.

6. Green Deals als netwerkinstrument

In de Green Deals fungeert de Rijksoverheid als netwerkpartner die door het wegnemen van belemmeringen kan zorgen dat partijen komen tot totstandkoming van een nieuw product, proces of markt. Als onderdeel van de evaluatie is gevraagd om een reflectie op de Green Deals als netwerkinstrument, omdat deze nieuwe vorm van overheidsparticipatie voor nieuwe uitdagingen zorgt.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk geven we aan de hand van de literatuur weer hoe de Green Deal aanpak past binnen de kenmerken van netwerkinstrumenten. In de tweede paragraaf vergelijken we de kenmerken van de Green Deals met de kenmerken van andere netwerkinstrumenten. In de derde paragraaf beschrijven we de implicaties van het werken met een netwerkinstrument voor de uitvoering van de Green Deals en de rol van de Rijksoverheid. Er bestaat een sterke samenhang tussen dit hoofdstuk en het essay 'Systematisch Maatwerk' dat parallel aan deze beleidsevaluatie is opgesteld door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).⁷⁵

6.1. De Green Deals als netwerkinstrument

De Green Deals zijn een voorbeeld van een andere manier van werken van de Rijksoverheid.

De Rijksoverheid zoekt naar nieuwe instrumenten en organisatievormen. Ambtenaren slaan nieuwe wegen in, proberen te sturen zonder geld en regels. Ze organiseren bijvoorbeeld nieuwe platforms en andere vormen van samenwerking met maatschappelijke partners, andere overheden, bedrijfsleven, of betrokken groepen in de samenleving. De Rijksoverheid deelt de verantwoordelijkheid om problemen op te lossen met andere partijen. Waar er eerder sprake was van burgerparticipatie, zal er steeds vaker sprake zijn van overheidsparticipatie.⁷⁶

Wageningen Universiteit beschrijft deze zoektocht als volgt: *"de logica van de 'leefwereld' van burgers (kleinschalig, persoonlijk, horizontaal, informeel en oplossingsgericht) komt steeds vaker hardhandig in aanvaring met die van de 'systeemwereld' (hiërarchisch, formeel, probleemgericht, risicomijdend en controleerbaar) van overheden en (grote) organisaties. 'De samenleving mag dan ingrijpend veranderen maar de institutionele orde lijkt zich daar vooralsnog weinig van aan te trekken'.*⁷⁷ *Het uitgangspunt van het erkennen van eigen kracht van de samenleving vraagt om een fundamenteel andere cultuur, mindset en andere werkwijzen op institutioneel niveau. Er is behoefte aan een overheid die weer tussen de mensen komt, die aansluiting zoekt bij de nieuwe dynamiek van de netwerksamenleving, een overheid die bindend vermogen ontwikkelt.*⁷⁸

⁷⁵ Schulz, Scherpenisse, Van der Steen en Van Twist (2016). Systematisch maatwerk. Green Deals als vorm van strategische netwerksturing.

⁷⁶ <http://www.communicatierijk.nl/vakkennis/n/netwerkende-overheid/inhoud/anders-beleid-maken>

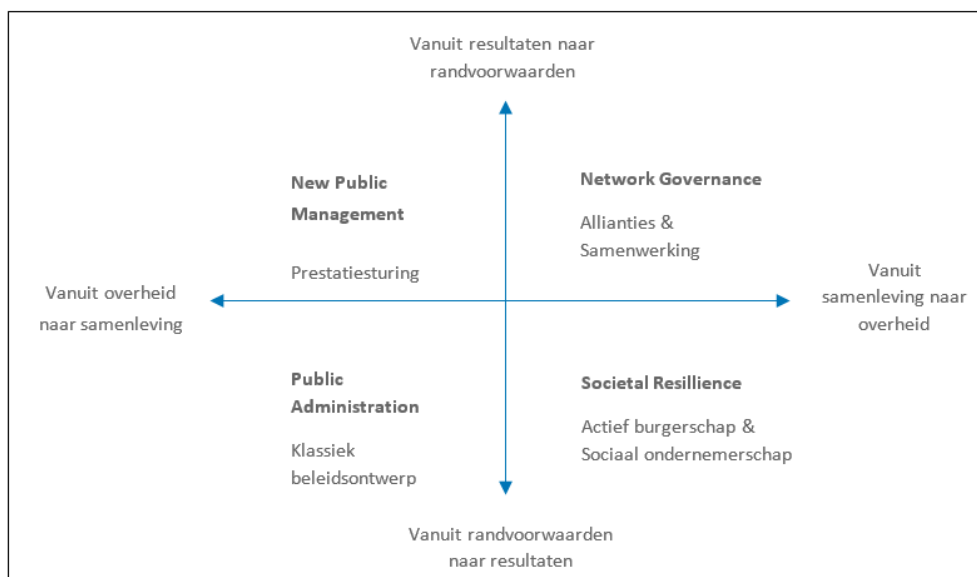
⁷⁷ Lans, J. van der (2012). Loslaten, vertrouwen, verbinden. Amsterdam, Socires.

⁷⁸ Salverda, I., Pleijte, M. en Papma, A. (2012). Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken. Een essay over de nieuwe rol van het ministerie van Economische Zaken in de energieke netwerksamenleving, p6.

De Green Deals zijn een voorbeeld van deze andere manier van werken, zoals ook blijkt uit de eerste Kamerbrief over de Green Deals: *“Het verzilveren van de duurzaamheidskansen vereist een nieuwe aanpak vanuit de overheid, zo laten recente rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving (‘De energieke samenleving’) en de OESO (‘Green Growth Strategy’) zien. Niet langer bepaalt de overheid en is het aan de rest van de samenleving om zich aan te passen, maar het gaat steeds meer om een samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en andere stakeholders, zoals kennisinstellingen en NGO’s. Daarbij moeten overheden en grote bedrijven de creativiteit van onderaf benutten.”*⁷⁹

Er wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen vier vormen van overheidssturing.

De NSOB beschrijft een model met vier vormen van overheidssturing (zie figuur 18). *Public Administration* is de klassieke vorm van beleid waarbij de overheid de randvoorwaarden schept waarbinnen de publieke waarde gecreëerd moet worden. De nadruk ligt hier voornamelijk op juridische verantwoording. Daarna ontstond het perspectief van *New Public Management* waarbij de overheid, binnen de randvoorwaarden en zo efficiënt mogelijk, de maximale hoeveelheid publieke waarde dient te creëren. Geïnspireerd door het bedrijfsleven wordt beleid vanuit dit perspectief gekenmerkt door prestatiesturing. *Network Governance* ontstond toen vanuit het idee van de netwerksamenleving. In dit perspectief is de overheid afhankelijk van haar samenwerking met de samenleving voor het bereiken van haar doelen. Tot slot vertrekt het perspectief van *Societal Resilience* vanuit het idee dat er in de samenleving genoeg initiatieven leven die publieke waarde nastreven. De taak van de overheid is in dit geval om deze initiatieven te erkennen en te ondersteunen.⁸⁰ Instrumenten hebben meestal kenmerken van meerdere kwadranten.



Figuur 19: Perspectieven op overheidssturing (naar Van der Steen et al., 2014)⁸¹

De Green Deals hebben de kenmerken van een netwerkinstrument

Wanneer de nadruk van een beleidsinstrument aan de rechterkant van het schema ligt kan worden gesproken van een netwerkinstrument. Er wordt dan immers samengewerkt met minimaal één, maar vaak meerdere actoren buiten de Rijksoverheid. Bij samenwerking met institutionele partners (brancheorganisaties, grote

⁷⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33043, 1 (Kamerbrief). Green Deal.

⁸⁰ Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M. & Scherpenisse, J. (2014) Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy. Den Haag: NSOB.

⁸¹ Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M. & Scherpenisse, J. (2014) Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy. Den Haag: NSOB.

bedrijven, vakbonden, NGO's) is er sprake van Network Governance. Wanneer de focus ligt op het faciliteren van initiatieven van kleinere partijen is er sprake van Societal Resilience. Qua doelstelling passen de Green Deals bij beide kwadranten.⁸²

Bij de uitvoering van de Green Deals moet rekening worden gehouden met de kenmerken van netwerken: pluriformiteit, dynamiek en interdependenties.⁸³

Ten eerste is er sprake van pluriformiteit (vaak ook diversiteit genoemd). De Green Deals omvatten negen zeer diverse thema's. De innovatie waar de Green Deals betrekking op hebben kennen vele verschijningsvormen, zowel waar het gaat om de meer dan 1300 verschillende dealpartijen, de talloze innovaties als de verschillende aard van de knelpunten die groene groei belemmeren. Bovendien belemmeren sommige knelpunten groene groei, maar borgen ze wel andere publieke belangen (zoals veiligheid of gezondheid). Deze meervoudigheid is kenmerkend voor innovatie.

Ten tweede worden netwerken gekenmerkt door dynamiek. Meer dan 90 van de 201 Green Deals zijn inmiddels afgerond. Het afronden van Green Deals kan het gevolg zijn van de inspanningen van de dealpartijen, maar sommige knelpunten worden ook vanzelf opgelost door contextuele ontwikkelingen. En in sommige gevallen is er geen behoefte meer aan een oplossing, omdat de aandacht van dealpartijen is verschoven naar andere knelpunten. De dynamiek heeft ook betrekking op de Green Deal aanpak als geheel. De Green Deal aanpak is immers een lerende aanpak. Zowel dealpartijen als overheden leren van de opgedane ervaringen, zoals ook blijkt uit onze Externe Audit in 2013. De Green Deals die nu worden gesloten verschillen daarom qua aard en aanpak van de Green Deals die in 2011 zijn gesloten. Tot slot heeft de dynamiek betrekking op de knelpunten. Met name voor wet- en regelgeving geldt dat deze ooit is opgesteld met afweging van belangen en kennis vanuit toen geldende inzichten. Maar belangen veranderen en dealpartijen willen bijvoorbeeld investeren in innovatieve productieprocessen die onbekend waren bij het opstellen van wet- en regelgeving.

Een derde kenmerk van netwerken zijn interdependenties. Interdependenties houden in dat de actoren (in dit geval de dealpartijen) van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van hun doelen. Dat is typerend voor een netwerksamenleving: die bestaat immers bij gratie van het feit dat kennis en middelen zodanig verdeeld zijn dat de ene actor iets heeft dat de ander nodig heeft, terwijl geen van de actoren voldoende macht heeft om zijn wil op te leggen aan anderen.

- Dealpartijen hebben de Rijksoverheid nodig om knelpunten weg te nemen. Bovendien hebben ze veelal andere dealpartijen (samenwerkingspartners, ketenpartners, afnemers) nodig om hun deal te laten slagen.
- Het Rijk heeft het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden nodig om de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en economische groei te behalen. De beweging van de terugtrekkende overheid en de participatiesamenleving versterken deze onderlinge afhankelijkheid.

6.2. Vergelijking met andere netwerkinstrumenten

In deze paragraaf vergelijken we de Green Deals met andere netwerkinstrumenten. Dat doen we allereerst door aan de hand van het model van de NSOB een vergelijking te maken met andere type instrumenten. Vervolgens vergelijken we de Green Deals met andere convenanten. Tot slot vergelijken we de Green Deals

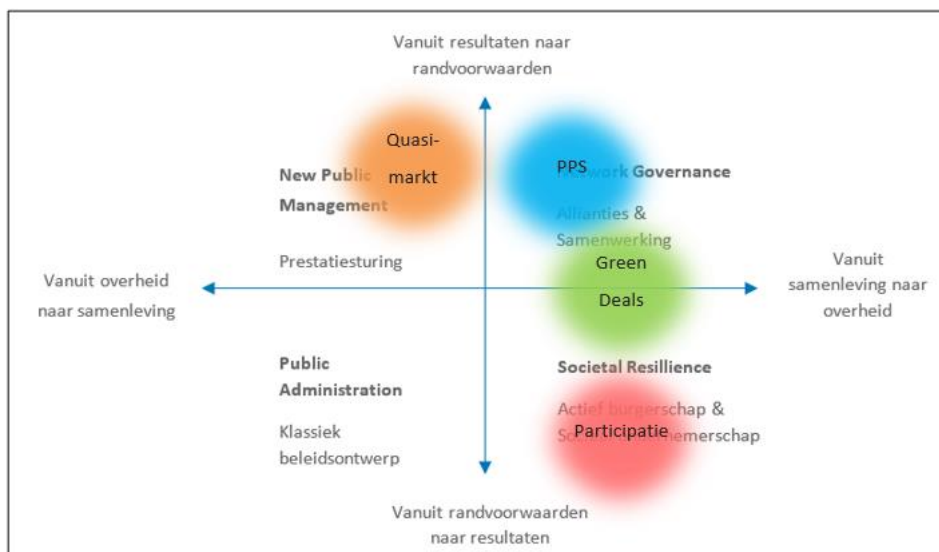
⁸² Deze conclusie betreft de doelstelling van de Green Deals. De NSOB observeert in haar essay dat de deals in de uitvoering kenmerken van alle kwadranten vertonen.

⁸³ De drie kenmerken van complexe netwerken zijn gebaseerd op het boek Management in Netwerken van Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof (Lemna, 3^e druk, 2007).

met instrumenten die ongeveer op dezelfde plek in het model van de NSOB zouden kunnen worden gepositioneerd.

De Green Deals onderscheiden zich ten opzichte van andere netwerkinstrumenten door de combinatie van de kenmerken van Network Governance en Societal Resilience.

Om te laten zien hoe de Green Deals zich verhouden tot andere netwerkinstrumenten beschrijven we in het kader hieronder drie andere type instrumenten. In figuur 19 zijn deze instrumenten in het eerder beschreven model van de NSOB gepositioneerd ten opzichte van de Green Deals. Uit deze vergelijking volgt een aantal kenmerken die de Green Deals onderscheid van één of meerdere andere instrumenten: intrinsieke motivatie van veldpartijen, geen kwantitatieve verantwoording en prestatieafspraken, beperkte sturing op efficiëntie en effectiviteit, een stimulerende rol van de overheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid.



Figuur 20: Conceptuele positionering focus netwerkinstrumenten: Green Deals (groen), quasi-marktinstrumenten (oranje), PPS (blauw) en kwaliteitsinstrumenten (rood).

Wanneer de overheid besluit niet langer zowel opdrachtgever als uitvoerder te willen zijn van een publieke dienst, dan kan zij een **quasi-markt** creëren. Private partijen concurreren dan met elkaar om de opdracht van de overheid om een publieke dienst uit te voeren.⁸⁴ In tegenstelling tot de Green Deals wordt er geen intrinsieke motivatie van de maatschappelijke partijen verwacht om bij te dragen aan de creatie van publieke waarde. Ook worden de partijen afgerekend op kwantificeerbare prestaties. De overeenkomst zit in de interactie tussen overheid en maatschappij ter creatie van publieke waarde, de overeenkomsten die daartoe gesloten worden en het belang dat wordt gehecht aan kwantitatieve verantwoording met betrekking tot de uitvoer van de overeenkomsten. Voorbeelden van dit instrument zijn de markt voor openbaar vervoer, energie en afvalverwerking.

Bij **publiek private samenwerking (PPS)** is veelal sprake van gezamenlijke financieringsarrangementen voor het creëren van publieke waarden.⁸⁵ De overheid zet marktpartijen niet in een concurrerende positie, maar zoekt door middel van een aanbesteding een of meerdere partijen waarmee ze vaak decennialang samenwerkt om specifieke publieke doelen te behalen. Anders dan bij de Green Deals ligt de nadruk hierbij wel op efficiëntie en

⁸⁴ Le Grand, J. (2002) The Labour Government and the National Health Service. Oxford Review of Economic Policy; Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 101(408), 1256-1267.

⁸⁵ Laken, E. & Sabee, V. (2016) Publiek-private samenwerking en hybride financiering. Organisatorische randvoorwaarden voor decentrale overheden. Den Haag: Laken Organisatie Advies in opdracht van het ministerie van BZK.

effectiviteit. De samenwerking wordt contractueel vastgelegd met veelal afdwingbare prestatieafspraken. In de Green Deals ligt de nadruk meer op het bewerkstelligen van een flexibele samenwerking die kan inspelen op de context en stimulerend is voor het maatschappelijk initiatief. PPS'en worden bij het Rijk onder andere ingezet voor de bouw, het onderhoud en de exploitatie van Rijkshuisvesting en het onderhoud en de exploitatie van infrastructuur⁸⁶.

Participatie-instrumenten en burgerinitiatieven laten zich illustreren aan de hand van het Leidse Singelpark.⁸⁷ Hierbij is door burgers een ontwikkelplan voor het Singelpark in de Leidse historische binnenstad gemaakt. De gemeente heeft het burgerinitiatief omarmd en draagt nu significant bij aan de realisatie door het burgerinitiatief zo goed mogelijk te ondersteunen. Anders dan bij de Green Deals geeft de overheid niet actief richting aan het proces of de doelen van het initiatief. Ook wordt er geen gebruik gemaakt van een beproefde sturingsinstrumenten. Door voornamelijk responsief op te treden blijft de ontwikkeling van het Singelpark een project van de burger. Bij de Green Deals is het initiatief nadrukkelijk een gezamenlijke inspanning van overheid en maatschappij die verbonden is aan een op papier vastgesteld pakket aan afspraken. De overeenkomst zit in de samenwerking tussen overheid en maatschappij en de mate waarin de doelbepaling overgelaten wordt aan de maatschappij, al wordt dat laatste bij de Green Deals beperkt door het 'groene groei' kader.

De Green Deals kunnen als toegankelijke convenantaanpak de uitvoering van strategische convenanten bevorderen.

De Green Deals zijn convenanten. Er zijn vele andere voorbeelden van convenanten waarbij de Rijksoverheid en andere partijen betrokken zijn, zoals het Energieakkoord, het ketenakkoord kunststofkringloop, het ketenakkoord fosfaatkringloop, het Convenant Gezond Gewicht, cao-akkoorden en onderwijsakkoorden. De Green Deals zijn onderscheidend ten opzichte van andere convenanten door de wijze waarop ze toegankelijk zijn gemaakt voor individuele initiatieven. Strategische convenanten zoals het Energieakkoord en de ketenakkoorden kunststofkringloop en fosfaatkringloop hebben tot doel om een sector in beweging te krijgen. De Green Deals hebben tot doel om specifieke maatregelen te stimuleren. Op die manier kunnen de strategische convenanten en toegankelijke convenantaanpakken zoals de Green Deals elkaar versterken. In de praktijk zien we dat ook terug, omdat een deel van de genoemde strategische convenanten worden uitgevoerd binnen Green Deals.

De Green Deals zijn onderscheidend door de brede scope.

In de vorige alinea is geschetst dat de Green Deals onderscheid zijn ten opzichte van andere convenanten door de wijze waarop ze toegankelijk zijn voor individuele initiatieven. Een tweede onderscheidend kenmerk van de Green Deals is de brede scope. Andere netwerkinstrumenten zoals het Energieakkoord, de JOGG-aanpak en de bondgenootschappen tegen laaggeletterdheid van Stichting Lezen en Schrijven kunnen op dezelfde plek als de Green Deals worden gepositioneerd in het model van de NSOB (met kenmerken van Societal Resilience en Network Governance), maar zijn gericht op één sector of één maatschappelijk vraagstuk (zie ook het kader hierna). Juist de combinatie van de toegankelijkheid van het instrument convenant en de brede toepassing op negen thema's binnen drie departementen is onderscheidend, ook wanneer de Green Deals worden vergeleken met spin-offs zoals de Health Deals en de Safety Deals. Daardoor is er binnen de Green Deals meer ruimte om kruisverbanden te leggen en een 'deal flow' tot stand te brengen.⁸⁸

⁸⁶ Rijksoverheid.nl (geraadpleegd op 25-3-16, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk>).

⁸⁷ www.singelpark.nl (geraadpleegd op 30-3-2016).

⁸⁸ Schulz, Scherpenisse, Van der Steen en Van Twist (2016). Systematisch maatwerk. Green Deals als vorm van strategische netwerksturing, p28.

Het **Energieakkoord** bestaat uit breed gedragen afspraken over energiebesparing, schone technologie en klimaatbeleid. Het Energieakkoord bestaat uit 175 maatregelen in 12 sectoren en is ondertekend door 47 partijen. Bovendien is er een governancestructuur met een borgingscommissie en reguliere monitoring opgezet. Er zijn dus duidelijke gelijkenissen met de Green Deals. Een belangrijk verschil is dat in het Energieakkoord de verantwoordelijkheid voor en de uitvoering van maatregelen duidelijk is verdeeld over partijen, terwijl elke individuele Green Deal meer een samenwerking vormt tussen Rijksoverheid en veldpartijen (in de praktijk zijn operationele acties wel verdeeld over partijen). Bovendien is het Energieakkoord minder divers, omdat het betrekking heeft op één thema (energie) in plaats van negen thema's. Tot slot zijn bij het Energieakkoord met name grote partijen betrokken, terwijl in de Green Deals naast grote partijen juist ook het MKB een belangrijke rol speelt.

De **JOGG-aanpak** biedt gemeenten een tool om meer jongeren op gezond gewicht te krijgen. Meer dan 100 Nederlandse gemeenten werken met de JOGG-aanpak. Zij benoemen een JOGG-regisseur die als een spin in het web fungeert in de aandachtswijken. Jongeren Op Gezond Gewicht faciliteert de JOGG-regisseur voor lokaal succes. Met advies, coaching en materiaal worden onder andere initiatieven uit de gemeente met elkaar verbonden.⁸⁹ De gelijkenissen met de Green Deals zijn de toegankelijke convenantaanpak, de functie van JOGG als label, het bottom-up karakter (de gemeenten moeten het zelf willen), de faciliterende rol van Stichting Jongeren op Gezond Gewicht en de samenwerking tussen diverse partijen in de gemeenten (overheid, GGD, onderwijs, sport). Een belangrijk verschil is dat Jongeren op Gezond Gewicht een aanpak voorschrijft die toegepast moet worden, terwijl de Green Deals meer ruimte bieden aan de initiatieven. Een ander verschil is dat de faciliterende rol van Jongeren op Gezond Gewicht meer gericht is op randvoorwaarden (kennis, communicatie, et cetera), terwijl de faciliterende rol van het Rijk in Green Deals meer gericht is op inhoudelijke belemmeringen. Een laatste verschil is de focus op één onderwerp in plaats van de brede scope van de Green Deals.

Stichting Lezen & Schrijven zet zich in om laaggeletterdheid te helpen voorkomen en verminderen. De stichting bundelt de krachten van overheid, bedrijfsleven, (lokale) taalaanbieders en vrijwilligers in regionale bondgenootschappen tegen laaggeletterdheid. In deze regionale bondgenootschappen zetten partijen zich gezamenlijk in voor het signaleren van laaggeletterdheid, een opleidingsaanbod, het voorkomen van laaggeletterdheid door taalontwikkeling bij kinderen en het genereren van aandacht voor het probleem van laaggeletterdheid. De Universiteit Maastricht is verantwoordelijk voor de effectmeting van de maatregelen.⁹⁰ De verschillen en overeenkomsten van Stichting Lezen & Schrijven met de Green Deals zijn vergelijkbaar met de verschillen en overeenkomsten met de JOGG-aanpak.

6.3. Implicaties van een netwerkinstrument

Het werken met een netwerkinstrument heeft gevolgen voor de totstandkoming, uitvoering en verantwoording van beleid. Een terugkerend kenmerk is dat de Rijksoverheid in een netwerkinstrument verantwoordelijkheid deelt met andere partijen.

⁸⁹ <https://jongerenopgezondgewicht.nl/wat-we-doen/jogg-aanpak> (geraadpleegd op 30-3-2016).

⁹⁰ <http://www.lezenenschrijven.nl/over-ons/onze-werkwijze/> (geraadpleegd op 28-3-2016).

6.3.1. Totstandkoming

Bij een netwerkinstrument is een belangrijke vraag welke partijen onderdeel zijn van het netwerk. De onderbouwing van deze keuze blijft bij de Green Deals impliciet.

Een netwerk bestaat uit meerdere partijen. Een belangrijk vraagstuk bij een netwerkinstrument is daarom met welke partijen wordt samengewerkt (en met welke niet). Daarbij kunnen verschillende afwegingen een rol spelen: de maatschappelijke meerwaarde van het initiatief, positieve of negatieve ervaringen met een partij, de toegevoegde waarde van de partij binnen het netwerk, mogelijke hindermacht, de kenmerken van een partij (sector, bedrijfsleven vs. NGO, nieuwe speler vs. gevestigde orde, et cetera.) of de mate waarin partijen toegang hebben tot alternatieve beleidsinstrumenten. Bovendien kunnen soms procesmatige argumenten een rol spelen, bijvoorbeeld omdat een partij als voorwaarde voor deelname stelt dat een andere partij deelneemt.

In het totstandkomingsproces van Green Deals lijkt de keuze voor partijen impliciet te worden gemaakt, wat maximale vrijheid geeft aan de betrokken beleidsmedewerkers. Er bestaan geen concrete lijstjes met selectiecriteria. Een mogelijk risico daarvan is dat partijen vragen om verantwoording waarom de Rijksoverheid wél een Green Deal sluit met de ene partij en geen Green Deals sluit met de andere partij. Wij hebben vooralsnog geen signalen ontvangen van een dergelijk verzoek. Een ander risico is dat de Rijksoverheid weinig sturend optreedt richting potentiële dealpartijen, terwijl het voor de groene groei beweging belangrijk kan zijn om specifieke partijen te betrekken. Zo stellen wij in paragraaf 5.1 vast dat een groot deel van de dealpartijen bestaande contacten zijn van de Rijksoverheid. Zie ook de beschouwingen van de NSOB over flowmanagement.⁹¹

Bij een gelijkwaardige relatie passen geen hiërarchische afspraken tussen overheid en veldpartijen.

Wanneer de overheid gebruik maakt van traditionele beleidsinstrumenten worden afspraken vastgelegd in wet- en regelgeving, subsidievoorwaarden, prestatieafspraken of contracten. De Green Deals zijn een netwerkinstrument waarin de Rijksoverheid streeft naar een gelijkwaardige relatie ten opzichte van de andere dealpartijen. Bij een dergelijke rolverdeling passen geen hiërarchische afspraken. Om die reden wordt gebruik gemaakt van convenanten. In de praktijk blijkt het lastig de gelijkwaardigheid te behouden bij het opstellen van de convenanten, omdat de Rijksoverheid andere eisen stelt aan overeenkomsten dan de meeste dealpartijen. Het komt regelmatig voor dat op verzoek van de juridische afdeling passages moeten worden gewijzigd. Bovendien is de Rijksoverheid meer ervaren in het maken van dit type afspraken dan de meeste dealpartijen. Bij een gelijkwaardige onderhandeling past het principe van 'gelijk oversteken'. Meerdere dealpartijen geven bijvoorbeeld aan dat zij ervoor kiezen om geen resultaatafspraken vast te leggen vanuit hun kant, omdat de Rijksoverheid ook niet bereid is resultaatafspraken te maken. Andersom zijn er enkele voorbeelden waar partijen ambitieus durven te zijn als het Rijk ook bereid is mee te doen in die ambities.

6.3.2. Uitvoering

Er zijn verschillende visies op de rolverdeling binnen een Green Deal. Die rolverdeling is soms niet vooraf afgestemd.

Ambtelijke contactpersonen en veldpartijen hebben soms nog weinig ervaring met het werken met netwerkinstrumenten. Daardoor lopen de verwachtingen over het instrument nog uiteen, meer dan bij klassieke beleidsinstrumenten het geval zou zijn. Op grond van de gevoerde gesprekken met ambtelijke contactpersonen en veldpartijen hebben we in onderstaande tabel de extremen opgenomen van de beelden over de rolverdeling op een aantal onderwerpen.

⁹¹ Schulz, Scherpenisse, Van der Steen en Van Twist (2016). Systematisch maatwerk. Green Deals als vorm van strategische netwerksturing, p29.

Zoals beschreven in paragraaf 4.2 en paragraaf 5.2 is de Green Deal aanpak een maatwerk aanpak waarvan de uitvoering afhankelijk is van het thema, het initiatief en de ambtelijke contactpersoon. Onderstaande beelden zijn dus niet goed of fout, maar vormen een weergave van de verschillende manieren waarop de Green Deals worden uitgevoerd in de praktijk.

Rijk is gelijkwaardige dealpartij	Rijk is opdrachtgever en/of financier
Rijk is mede-uitvoerder	Rijk staat op afstand
De ambtelijke contactpersoon vertegenwoordigt het Rijk bij de dealpartijen.	De ambtelijke contactpersoon vertegenwoordigd de dealpartijen bij het Rijk
Proactief. Het Rijk als initiator en aanjager.	Reactief. Het Rijk komt in actie als de veldpartijen daar om vragen.
De Green Deal is met name van belang voor het Rijk.	De Green Deal is met name van belang voor de veldpartijen.
Eerst moeten veldpartijen hun afspraken nakomen, daarna komt het Rijk in actie.	Eerst moet het Rijk zijn afspraken nakomen, daarna komen de veldpartijen in actie.

Tabel 3. Extremen in aspecten van rolverdeling.

De verschillende vormen van uitvoering kunnen wel leiden tot onduidelijke en verkeerde verwachtingen, bijvoorbeeld wanneer de ambtelijke contactpersoon zichzelf ziet als opdrachtgever en de veldpartijen het Rijk zien als gelijkwaardige partij. Gesprekspartners geven aan dat bij de totstandkoming van de Green Deals de rolverdeling vaak niet expliciet aan bod komt. In deze evaluatie zijn verschillende voorbeelden genoemd van deals waar de veldpartijen en het Rijk andere verwachtingen hadden van de rolverdeling.

Door de kenmerken van netwerkinstrumenten is de kans groter dat tussentijds wijzigingen moeten worden aangebracht.

Netwerkinstrumenten zoals de Green Deals kennen een minder lineair verloop dan andere traditionele beleidsinstrumenten. Vooraf is lastig te voorspellen wat de uitkomsten van een Green Deal zijn (zie ook paragraaf 3.4). Green Deals zijn innovatieve projecten die zich ontwikkelen in een dynamische context. Die context bestaat uit technologische, economische, sociale en bestuurlijke ontwikkelingen, inclusief de invloed van andere beleidsinstrumenten. Bovendien zijn er naast de Rijksoverheid andere partijen betrokken die hun eigen belangen en wensen hebben. Door die kenmerken is de kans groter dat tussentijds wijzigingen moeten worden aangebracht in de doelstelling, de beoogde resultaten of de wijze waarop die resultaten bereikt gaan worden. Het is belangrijk dat er in de Green Deals voldoende ruimte is voor tussentijdse aanpassingen.

Een specifiek voorbeeld van tussentijdse wijzigingen is de toetreding van nieuwe partijen tot de Green Deal na het ondertekeningsmoment. Het komt regelmatig voor dat het succes van de Green Deal of ontwikkelingen in de markt ervoor zorgen dat nieuwe partijen willen toetreden. Soms wordt ervoor gekozen om een nieuw ondertekeningsmoment te organiseren en de Green Deal uit te breiden; soms wordt ervoor gekozen om de nieuwe partijen zonder ondertekening te betrekken bij de Green Deal. Bij de doelstelling 'het faciliteren van dynamiek in de samenleving' past een aanpak die ruimte biedt aan nieuwe toetreders.

De rol van de ambtelijke contactpersoon is belangrijker dan bij andere beleidsinstrumenten.

De kenmerken van een netwerkinstrument maken dat de ambtelijke contactpersoon een cruciale rol speelt. Immers, er is per definitie sprake van samenwerking met andere partijen en die samenwerking verloopt via de ambtelijke contactpersoon.

Naast de Rijksoverheid hebben ook andere partijen invloed op de voortgang van de deal en de vragen die worden gesteld aan de ambtelijke contactpersoon. Bovendien is vooraf minder goed te voorspellen wat de exacte taken van de ambtelijke contactpersoon zijn. De tijdsbesteding aan een Green Deal is daardoor minder goed te sturen dan de tijdsbesteding aan andere beleidsinstrumenten, wat de capaciteitsplanning bemoeilijkt.

De faciliterende rol van de overheid in het netwerkinstrument maakt dat de ambtelijke contactpersoon open moet staan voor ‘tweerichtingsverkeer’, meer dan bij klassieke beleidsinstrumenten die top-down door de overheid worden vormgegeven. De netwerkaanpak verandert het werk van ambtenaren: vaker de deur uit, zichtbaar worden in een netwerk en proberen initiatieven van buiten naar binnen het Rijk te brengen.⁹² Zie voor een nadere beschrijving van de competenties en capaciteit van ambtelijke contactpersonen paragraaf 4.6.

Vanuit het gedachtegoed van societal resilience vormen de Green Deals een verzameling van bottom-up initiatieven. Aangezien de meldingen bij het portal en klantcontact van RVO.nl zelden leiden tot nieuwe Green Deals, spelen de ambtelijke contactpersonen ook een belangrijke rol bij het aandragen van nieuwe initiatieven en het onder de aandacht brengen van de Green Deals bij potentiële initiatiefnemers. Waar het gaat om het aandragen van nieuwe initiatieven beschrijft de NSOB in haar essay de rol van ‘flowmanagers’.

“Flowmanagement is een overkoepelende verantwoordelijkheid, waarin de Green Deal aanpak strategisch wordt ingezet om op een netwerkende manier maatschappelijke energie te richten en te sturen – en te verbinden met door de politiek gestelde doelen.”⁹³

6.3.3. Verantwoording

Aanpakken die zijn gebaseerd op de kracht van de samenleving zijn niet eenvoudig te evalueren.

Dat komt omdat de effecten vaak diffuus zijn en niet één op één zijn te relateren aan het beleidsdoel (bijvoorbeeld energiebesparing en CO2-reductie). Voorbeelden van diffuse (maar niet minder waardevolle) effecten zijn dat maatschappelijke initiatieven een extra zet krijgen en worden versterkt, dat er verbinding plaatsvindt tussen initiatieven, dat initiatieven worden doorontwikkeld en uiteindelijk worden opgeschaald, dat initiatieven worden versneld, dat er olievlekwerking plaatsvindt, dat er netwerkvorming is waardoor (nieuwe, verrassende) allianties ontstaan, et cetera.

Het Rijk deelt de verantwoordelijkheid voor successen en mislukkingen met dealpartijen.

In de Green Deals staat samenwerking met veldpartijen centraal. Rijksoverheid en veldpartijen (bedrijven, koepelorganisaties, kennisinstellingen, NGO's) zijn verantwoordelijk voor hun eigen acties, die gezamenlijk bijdragen aan het beoogde resultaat van een Green Deal. Het Rijk deelt de verantwoordelijkheid voor successen en mislukkingen dus met de dealpartijen. Voorts is eerder vastgesteld (paragraaf 2.2) dat de resultaten van de Green Deals niet te isoleren zijn van andere overheidsinstrumenten. Ook dit is inherent aan een netwerkaanpak, waarin de ambtelijke contactpersoon onder andere tot taak heeft dealpartijen door te geleiden naar andere overheidsinstrumenten.

Het valt ons op dat er in de beleidsmatige en politieke verantwoordingscyclus weinig rekening wordt gehouden met de kenmerken van netwerkinstrumenten.

Een verantwoording gericht op (kwantitatieve) resultaten van de aanpak als geheel doet geen recht aan de diversiteit van Green Deals, de veelheid aan procesresultaten, de gedeelde verantwoordelijkheid tussen Rijksoverheid en veldpartijen, het onvoorspelbare verloop van de deals (zie ook paragraaf 3.4 over de niet-

⁹² Academie voor Overheidscommunicatie (2013). “Communicatie is nu de kern van mijn werk”.

⁹³ Schulz, Scherpenisse, Van der Steen en Van Twist (2016). Systematisch maatwerk. Green Deals als vorm van strategische netwerksturing, p29.

beoogde resultaten) en de beperkte meetbaarheid van de resultaten. Deze constatering past bij eerdere uitkomsten van onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur.⁹⁴

⁹⁴ *“De politieke en maatschappelijke realiteit zijn uit elkaar gaan lopen. De belevingswereld van mensen, hoe zij de werkelijkheid ervaren, vindt geen aansluiting meer bij de wijze waarop de politiek functioneert. Politiek en bestuur opereren als ware de samenleving nog opgebouwd in verticale, hiërarchische verhoudingen. Mensen, bedrijven, instellingen, maar ook het openbaar bestuur maken inmiddels deel uit van horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer dé belangrijkste, maar één van de belangrijke spelers. Politieke bestuurders lijken zich daarvan nog onvoldoende bewust. De wijze waarop de politiek functioneert en zich organiseert past niet meer bij de manier waarop de samenleving is georganiseerd.”* ROB (2012), Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving, p14.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Inleiding

In 2011 is de Green Deal aanpak begonnen. Met deze interactieve werkwijze geeft de Rijksoverheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving de ruimte. De centrale gedachte is dat de Rijksoverheid initiatieven van bedrijven, groepen burgers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden faciliteert door het wegnemen van knelpunten.

In de begeleidende brief die op 13 april 2015 samen met de Voortgangsrapportage 2011-2014 naar de Tweede Kamer is gestuurd kondigt de minister van Economische Zaken een evaluatie voor de Green Deals aan om meer inzicht te krijgen in de opbrengst van de Green Deals. Dit rapport is het resultaat van die evaluatie.

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen beschreven. Elke conclusie wordt onderbouwd door een aantal deelconclusies.

7.2. Conclusies

Conclusie 1. Het doel van de Green Deals is het 'faciliteren van dynamiek in de samenleving om vernieuwende initiatieven op het gebied van groene groei te genereren'. Deze doelstelling is behaald.

- a. De Green Deals faciliteren dynamiek in de samenleving. Door de Green Deals is een groot aantal partijen geactiveerd. Sinds de start in 2011 tot april 2016 zijn er 201 Green Deals gesloten waar meer dan 1300 unieke partijen bij zijn aangesloten.
- b. Zonder de Green Deals zouden er minder vernieuwende initiatieven gegenereerd zijn die bijdragen aan duurzame én economische groei (groene groei). De meeste veldpartijen en ambtelijke contactpersonen zijn positief over de toegevoegde waarde van de Green Deal aanpak voor de realisatie van hun initiatief. 75% van de veldpartijen voelt zich bij de uitvoering van de deal geholpen door de Green Deal aanpak. Ook zou 70% van de veldpartijen met de kennis van nu opnieuw een Green Deal afsluiten. 62% van de veldpartijen en 68% van de ambtelijke contactpersonen geven aan dat hun initiatief zonder de Green Deal aanpak niet of langzamer van de grond zou zijn gekomen.
- c. De Green Deals inspireren dealpartijen en andere partijen om in meer duurzame initiatieven te participeren. Iets meer dan de helft van de veldpartijen (52%) en ambtelijke contactpersonen (55%) geeft aan dat de Green Deal andere partijen heeft geïnspireerd om in groene/duurzame projecten te participeren. Bovendien geeft bijna de helft (47%) van de veldpartijen aan dat de Green Deal ze heeft geïnspireerd om zelf in andere groene/duurzame projecten te participeren. Een andere indicatie van het faciliteren van dynamiek in de samenleving is dat de Green Deals navolging krijgen in andere sectoren in de vorm van Health Deals, City Deals en Safety Deals en internationaal onder andere in de vorm van Innovation Deals.
- d. Met de Green Deals worden convenanten als beleidsinstrument toegankelijker gemaakt en systematisch ingezet om een groot aantal bottom-up initiatieven te ondersteunen. Door het systematische en toegankelijke gebruik van convenanten heeft het Rijk innovatieve bottom-up initiatieven meer te bieden dan voorheen. Op verschillende thema's is de afstand tussen het Rijk en initiatiefnemers in de samenleving daardoor verkleind. De toepasbaarheid van convenanten is voor betrokken beleidsmakers verbeterd, omdat ze gebruik kunnen maken van een ondersteuningsstructuur (juridische ondersteuning,

formats, coördinatie, interdepartementaal overleg). Daarnaast helpt voor het realiseren van initiatieven mee dat ambtelijke contactpersonen zich gelegitimeerd voelen om via de Green Deals te werken aan oplossingen voor knelpunten waar veldpartijen tegenaan lopen. Tot slot leiden de Green Deals tot meer en betere samenwerking binnen de overheid.

- e. Op basis van de beschikbare informatie is het niet mogelijk om conclusies te trekken over de doelmatigheid van de Green Deal aanpak.

Conclusie 2. Sommige Green Deals leiden tot het wegnemen van structurele belemmeringen voor groene groei. In andere deals worden belangrijke processtappen gezet die kunnen leiden tot systeemresultaten. Informatie over kwantitatieve duurzaamheidseffecten en economische effecten van Green Deals is beperkt beschikbaar.

De resultaten van de Green Deals kunnen op drie niveaus worden beoordeeld. Het eerste niveau bestaat uit procesresultaten binnen de Green Deals, zoals kennisuitwisseling middels het opzetten van een werkgroep, het uitvoeren van onderzoek of het opstellen van een plan van aanpak. Het tweede niveau zijn systeemresultaten. Hierbij beoordelen we in hoeverre de Green Deal met gebruik van de procesresultaten heeft bijgedragen aan het wegnemen van structurele belemmeringen om het innovatieproces dat leidt tot groene groei te versnellen (bijvoorbeeld aanpassingen in wet- en regelgeving). Op het derde niveau worden de resultaten kwantitatief gemeten in termen van duurzaamheidseffecten en economische effecten (bijvoorbeeld het aantal Petajoule dat bespaard is of het aantal banen dat gecreëerd is). Van het eerste niveau naar het derde niveau is in steeds sterkere mate sprake van resultaten die pas op langere termijn zichtbaar worden en die minder goed aan de Green Deal als instrument zijn toe te schrijven.

- a. In deze evaluatie zijn meerdere voorbeelden gevonden van aansprekende systeemresultaten. Het is aannemelijk dat deze Green Deals uiteindelijk leiden tot duurzame economische groei. Enkele voorbeelden zijn de aanpassing van concessiewetgeving waardoor elektrische bussen kunnen worden ingezet; het versterken en formaliseren van een netwerk op het gebied van duurzame grond-, weg- en waterbouw waarin een duurzame aanpak is ontwikkeld die al breed wordt toegepast; en het wegnemen van negatieve percepties over elektrische aandrijfsystemen en natuurvezels (hennep). Naast de systeemresultaten worden in het grootste deel van de deals belangrijke (proces)stappen gezet die in de toekomst kunnen leiden tot systeemresultaten.
- b. De Green Deals bevatten veelal innovatieve initiatieven en hebben daarom in vergelijking met reguliere projecten een meer dan gemiddelde faalkans. 21 deals zijn dan ook afgesloten zonder resultaten. Voor veel andere deals geldt dat er nog geen resultaten zijn geboekt omdat de deal nog loopt. Wij constateren echter dat de resultaten van de succesvolle deals opwegen tegen de inspanningen die op alle deals samen zijn gepleegd. Deze constatering is gebaseerd op een vergelijking van de diverse proces- en systeemresultaten met de relatief beperkte inzet van mensen en middelen (in vergelijking tot andere beleidsinstrumenten) en wordt onderschreven door de meeste ambtelijke contactpersonen.
- c. Het is nog niet mogelijk om op het niveau van de gezamenlijke Green Deals een berekening te maken van de kwantitatieve resultaten. Mogelijk worden de kwantitatieve resultaten van de huidige innovaties op langere termijn wel zichtbaar. Er zijn wel voorbeelden van kwantitatieve resultaten van individuele deals, maar die zijn niet 'optelbaar'. Sommige deals hebben niet als doel om kwantitatieve resultaten te behalen, maar om doorbraak op systeemniveau te realiseren, waardoor er in de toekomst mogelijk kwantitatieve resultaten kunnen worden bereikt. Aangezien er maar beperkt zicht is op kwantitatieve resultaten, is de toegevoegde waarde of additionaliteit van de Green Deals niet kwantitatief te berekenen. Daarin speelt ook mee dat de resultaten van de Green Deals afhankelijk zijn van tal van externe factoren en de Green Deals vaak in samenhang met een aantal andere overheidsinstrumenten worden ingezet.
- d. Hoewel lang niet alle resultaten van individuele deals meetbaar zijn, zijn er wel mogelijkheden om het inzicht in kwantitatieve resultaten te vergroten. Zo worden bij de totstandkoming van Green Deals

zelden afspraken gemaakt over specifieke beoogde kwantitatieve resultaten en de monitoring van deze kwantitatieve resultaten. In de monitoring van RVO.nl is een sterke focus op gecategoriseerde acties, de voortgang van deals en bijgehouden procesresultaten. Er is minder aandacht voor het inzichtelijk maken van kwantitatieve resultaten.

- e. Green Deals kennen een onvoorspelbaar verloop. Uit de evaluatie blijkt dat een deel van de gerealiseerde resultaten niet was voorzien bij de totstandkoming van de Green Deals. 58% van de veldpartijen en 39% van de ambtelijke contactpersonen geven aan dat na ondertekening van de deal nog positieve resultaten zijn opgetreden die bij ondertekening niet waren voorzien. Voorts geeft 29% van de veldpartijen en 25% van de ambtelijke contactpersonen aan dat er onverwachte negatieve effecten zijn opgetreden. Het is daarom belangrijk om na de totstandkoming van de dealteksten ruimte te bieden voor aanpassingen.
- f. Veldpartijen en ambtelijke contactpersonen zijn positief over de mogelijkheden voor opschaling van initiatieven uit de Green Deals. Meer dan 60% van de respondenten geeft aan dat de Green Deal al is opgeschaald of dat de kans op opschaling groot is. In deze evaluatie zijn diverse voorbeelden gevonden van Green Deals die met succes zijn opgeschaald. Zo heeft de Green Deal Elektrisch Rijden geleid tot een aantal initiatieven die in een nieuwe Green Deals zijn omgezet. De Green Deal Verduurzaming Betonketen heeft geleid tot het Nationaal Betonakkoord dat is ondertekend door opdrachtgevers, opdrachtnemers en leveranciers. Er is mede dankzij aanscherping van de aanpak ten opzichte van de Externe Audit in 2013 meer potentie voor opschaling, maar er zijn signalen dat nog niet alle opschalingsmogelijkheden worden benut.

Conclusie 3. De toegevoegde waarde van de Green Deals voor veldpartijen bestaat met name uit de legitimiteit en bekendheid die het initiatief krijgt dankzij het Green Deal label, de verbreding en versterking van samenwerking met partijen binnen en buiten de Rijksoverheid en de aandacht en prioriteit voor het initiatief binnen de Rijksoverheid.

- a. De Green Deal heeft zich in enkele jaren ontwikkeld tot een sterk merk op het gebied van groene groei. Initiatiefnemers willen daarom graag dat hun initiatief het 'label', 'keurmerk' of 'stempel' van de Green Deals draagt. Initiatieven die uitmonden in een Green Deal, hebben baat bij het zijn van een Green Deal, omdat ze daarmee gebruik kunnen maken van dit sterke merk: het initiatief kan er legitimiteit en bekendheid aan ontlenen. Zo kan een initiatief met het Green Deal label meer bekendheid krijgen doordat de partijen kunnen profiteren van de aandacht voor de Green Deals als instrument (bijvoorbeeld via de nieuwsbrieven, de website en de jaarlijkse voortgangsrapportages).
- b. Dankzij de Green Deal kunnen de partijen hun netwerk verbreden en versterken. Door het hebben van het Green Deal label is het eenvoudiger om samenwerkingspartners te vinden binnen een sector of binnen een regio en zijn er meer mogelijkheden voor het verkrijgen van toegang tot investeerders. Daarnaast versterkt het zijn van een Green Deal bestaande samenwerking doordat de Green Deals impliciete samenwerking expliciet maakt. Het proces om tot een ondertekende dealtekst te komen dwingt tot formalisering van afspraken en een 'goed gesprek' tussen veldpartijen over rollen, verantwoordelijkheden en deadlines.
- c. Door de Green Deal krijgen de partijen meer aandacht en prioriteit voor het initiatief binnen de Rijksoverheid. Veldpartijen noemen het hebben van één aanspreekpunt bij de Rijksoverheid als belangrijke toegevoegde waarde van de Green Deals. Veel veldpartijen waarderen het in sterke mate dat er een persoon bij het Rijk is die meehelpt het initiatief te realiseren en samenwerking organiseert met andere directies en departementen. Daarnaast vormen de Green Deals een commitment van het Rijk om gedurende drie jaar een tastbare bijdrage te leveren aan een initiatief. De handtekening die op bestuurlijk niveau wordt gezet leidt tot zekerheid. Een initiatief dat een Green Deal is krijgt meer aandacht binnen de Rijksoverheid.

- d. Dat de toegevoegde waarde van de Green Deals voor veldpartijen met name bestaat uit het Green Deal label en het hebben van een aanspreekpunt bij de Rijksoverheid sluit aan bij de uitkomsten van de Externe Audit in 2013. Wel valt op dat veldpartijen anno 2016 beter kunnen beschrijven *waarom* ze het label en het aanspreekpunt belangrijk vinden. Ook heeft de toegevoegde waarde betrekking op een groter aantal initiatieven, die tevens verder zijn in hun ontwikkeling.
- e. De Rijksoverheid heeft op basis van de ervaringen in de Green Deals vier rollen voor zichzelf beschreven die bij de Green Deals vaak aan de orde komen: wet- en regelgeving, marktprikkels, innovatie en netwerkvorming. Uit de enquête blijkt dat het gepercipieerde belang en de waardering voor de uitvoering van de vier overheidsrollen groot is, en is toegenomen ten opzichte van 2013. Er zijn in de enquêteresultaten geen grote onderlinge verschillen te zien tussen het belang en de waardering van de vier overheidsrollen. In de gesprekken met veldpartijen worden de vier overheidsrollen zelden genoemd, veldpartijen hebben de vier rollen niet ‘top of mind’. Het optreden van de overheid als ‘launching customer’ blijft een aandachtspunt, omdat er nog kansen liggen om deze rol van de overheid beter in te vullen.

Conclusie 4. De Green Deal aanpak is een lerende aanpak. De doorontwikkeling van de Green Deals sinds de start in 2011 levert een positieve bijdrage aan de resultaten.

In de Externe Audit van 2013 werd geconstateerd dat de Green Deals niet statisch zijn. De aanpak bij aanvang (in 2011) verschilt van de aanpak in de tweede ronde (2012) en die tweede ronde verschilt van de aanpak anno 2016. Dat komt omdat de Rijksoverheid heeft geleerd van de opgedane ervaringen met het instrument en op grond van die ervaringen tussentijds aanpassingen heeft gemaakt in de opzet en de aanpak met als doel de effectiviteit van de Green Deals te vergroten.⁹⁵ Zo is tussen 2011 en 2013 het aantal thema’s uitgebreid van één (energie) naar negen. Daarnaast heeft op verschillende aspecten een verdere doorontwikkeling plaats gevonden:

- a. Na de komst van Rutte II is de strategische focus met succes verlegd van de kwantiteit naar de kwaliteit van Green Deals. Het aantal nieuwe Green Deals is vanaf 2013 sterk teruggelopen, maar de kwaliteit van de initiatieven is verbeterd. De afspraken over de doelstellingen, acties en verantwoordelijkheden in de Green Deals zijn duidelijker dan in de periode 2011-2012. Opschaling vindt steeds vaker al in de deal plaats (en niet na afronding) doordat al bij de ondertekening wordt gestreefd naar betrokkenheid van een groter deel van de relevante stakeholders. De complexiteit van het totstandkomingsproces is toegenomen als gevolg van het toegenomen aantal ondertekenaars.
- b. Voor 2013 werden de Green Deals in de media en de politiek soms omschreven als ‘oude wijn in nieuwe zakken’.⁹⁶ Met name in 2011 is onder druk van een impliciete kwantitatieve doelstelling een aantal bestaande initiatieven een Green Deal geworden. Dit zou met name gelden voor een aantal van de koepeldeals met andere overheden (gemeenten, provincies en waterschappen).⁹⁷ Wij constateren dat er sinds 2013 géén Green Deals meer zijn gesloten die aan die omschrijving voldoen en dat we in deze evaluatie geen kritiek meer van deze strekking hebben ontvangen.
- c. De afspraken die in Green Deals worden gemaakt zijn realistischer geworden. Dat is met name het gevolg van voortschrijdend inzicht bij de ambtelijke contactpersonen, bijvoorbeeld waar het gaat om de verwachtingen die worden gewekt over de rol van de Rijksoverheid en de inzet van andere beleidsinstrumenten. Ook is er steeds meer aandacht voor de consultatie van stakeholders in de totstandkomingsfase, waardoor Green Deals minder vaak in een vroeg stadium vastlopen op het gebrek aan draagvlak bij een sleutelpartij.

⁹⁵ KWINK groep (2013). Externe Audit Green Deal aanpak, p. 7.

⁹⁶ Zie onder andere “Green Deal van Verhagen: oppositie tevreden”, *De Volkskrant*, 3 oktober 2011 en “Voorzitter Monika Milz over de ambities van de Green Deal Board”, *Opinieblad Forum*, VNO-NCW, 26-01-2012.

⁹⁷ KWINK groep (2013). Externe Audit Green Deal aanpak, p. 76.

- d. Het komt steeds minder voor dat dealteksten op het laatste moment nog drastisch gewijzigd moeten worden. De interne afstemming binnen de Rijksoverheid (tussen beleidsafdelingen onderling en de juridische afdelingen) in de totstandkomingsfase is verbeterd. Bij het ministerie van IenM zijn afspraken gemaakt over het tijdig betrekken van de juridische afdeling (bij de 10%, 50%, 90% versie). Bij het ministerie van EZ zijn die afspraken ook gemaakt, maar is de naleving niet altijd goed en sterk afhankelijk van de werkwijze van individuele ambtelijke contactpersonen.
- e. Er is de laatste jaren meer aandacht voor training, intervisie en kennisuitwisseling onder ambtelijke contactpersonen. Dat is belangrijk in het licht van de cruciale rol die ambtelijke contactpersonen binnen Green Deals vervullen als aanspreekpunt voor veldpartijen.
- f. Er is de laatste jaren meer aandacht voor de externe communicatie en eenduidigheid van communicatie. Voorbeelden zijn de nieuwsbrief, de nieuwe website www.greendeals.nl, het gebruik van infographics in de voortgangsrapportages en de inspiratiekaarten met toonaangevende voorbeelden.

De doorontwikkeling van de aanpak is terug te zien in de waardering van respondenten. Ten opzichte van de Externe Audit in 2013 geven meer veldpartijen aan dat ze zich geholpen voelen door de aanpak en dat hun initiatief zonder de Green Deal aanpak niet of langzamer van de grond zou zijn gekomen. Bovendien geven met name ambtelijke contactpersonen in de enquête aan dat ze een positieve verandering in de Green Deal aanpak ervaren.

7.3. Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot vijf onderbouwde aanbevelingen, waarvan de tweede aanbeveling uit tien aandachtspunten bestaat.

Aanbeveling 1. Behoud het instrument Green Deals.

Door de Green Deal aanpak is het gebruik van het beleidsinstrument convenanten voor beleidsmakers en veldpartijen toegankelijker geworden. Convenanten worden daardoor vaker toegepast om duurzame bottom-up initiatieven verder te helpen.

Het instrument vormt een waardevolle toevoeging op andere overheidsinstrumenten. Wij bevelen daarom aan het instrument in de huidige vorm te behouden. Eveneens bevelen wij aan de interdepartementale ondersteuningsstructuur en coördinatie in de huidige vorm te continueren. De coördinatie van juridische ondersteuning, monitoring en communicatie, het interdepartementaal overleg in werkgroep en stuurgroep, de ontwikkelde formats en de ondersteuning door RVO.nl versterken de uitvoering binnen de verschillende directies.

Aanbeveling 2. Werk aan doorontwikkeling van het instrument Green Deals met oog voor de verschillen tussen de negen thema's.

De kracht van de Green Deals is de balans die is gevonden tussen het systematisch gebruik van het instrument convenant en de ruimte die de aanpak laat voor maatwerk per thema en per initiatief. Die balans maakt het mogelijk dat het instrument Green Deals wordt ingezet in negen zeer diverse thema's (variërend van energie en mobiliteit tot voedsel en biodiversiteit).⁹⁸ In deze evaluatie zijn diverse aanknopingspunten gevonden voor doorontwikkeling van het instrument, waarbij het belangrijk is dat er ruimte blijft voor 'systematisch maatwerk'. Hierna volgt een opsomming van tien operationele aandachtspunten om het instrument verder te ontwikkelen:

⁹⁸ Een groot deel van de deals heeft betrekking op meerdere thema's.

Aanmelding en totstandkoming

- a. **Vergroten van het bereik van de Green Deals.** De huidige aanwas van nieuwe deals is sterk afhankelijk van bestaande contacten van de Rijksoverheid. Op grond van de huidige samenstelling van de Green Deals en de signalen die in dit onderzoek zijn ontvangen is het aannemelijk dat buiten het netwerk van de Rijksoverheid een groot resterend potentieel is aan initiatieven die geholpen kunnen worden met het Green Deal instrument. Deze initiatieven werden tot dusver niet bereikt via de informatiebijeenkomsten die in 2013 en 2014 op diverse plaatsen zijn georganiseerd of via het internetportal, waarvan de aanwas onvoldoende bruikbaar was. Wij bevelen de Rijksoverheid en andere dealpartijen aan om te blijven zoeken naar manieren om nieuwe veldpartijen te bereiken, die niet tot de bestaande contacten van de Rijksoverheid behoren. Om inzicht te krijgen in welke partijen nog niet bereikt worden en de mogelijkheden om deze partijen wel te bereiken bevelen wij de Rijksoverheid aan om hierover in gesprek te gaan met brancheorganisaties, zoals bijvoorbeeld MKB-Nederland en LTO (Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland).
- b. **Tijdig betrekken van de juridische afdeling.** Er zijn binnen departementen afspraken gemaakt over het tijdig betrekken van de juridische afdeling. Het tijdig betrekken van de juridische afdeling zorgt er volgens gesprekspartners voor dat de dealteksten houdbaar zijn, zonder dat dit leidt tot onnodige juridificering. De gemaakte afspraken worden met name bij het ministerie van EZ nog niet door alle directies goed nageleefd. Daarnaast heeft de juridische afdeling weinig zicht heeft op het aantal dealteksten dat aangedragen gaat worden en de inzet die daartoe benodigd is. Wij bevelen aan met de Green Deal coördinatoren per directie betere afspraken te maken over het betrekken van de juridische afdeling. Tevens bevelen wij aan de rolverdeling tussen de juridische afdeling en betrokken beleidsafdelingen beter vast te leggen. Ten derde bevelen wij aan om de inzet van capaciteit voor Green Deals vanuit de juridische afdeling te herijken. Mede door de toegenomen complexiteit van de dealteksten vormt de personele capaciteit van de juridische afdeling met enige regelmaat de bottleneck in het totstandkomingsproces.
- c. **Verduidelijken van de communicatie over de beschikbaarheid van financiering.** Er worden in sommige Green Deals uiteenlopende afspraken gemaakt over financiering. Met name voor het thema energie geldt dat er (grootschalige) projectfinanciering beschikbaar is om de financiering van een business case rond te krijgen. De voordelen van deze projectfinanciering wegen niet op tegen de nadelen. Zo trekt de beschikbaarheid van projectfinanciering partijen aan die niet op zoek zijn naar het wegnemen van belemmeringen door de Rijksoverheid, maar primair op zoek zijn naar financiering. Bovendien leidt de beschikbaarheid van financiering tot valse verwachtingen bij dealpartijen die uiteindelijk niet voor die financiering in aanmerking komen. Wij bevelen daarom aan om niet langer ruimte te geven voor (grootschalige) projectfinanciering, zoals subsidies om een business case rond te krijgen. Wel bevelen wij aan om de bestaande situatie te continueren om binnen de Green Deals beperkte middelen beschikbaar te stellen voor procesbegeleiding en haalbaarheidsonderzoeken. Eenduidige communicatie over de beschikbaarheid van deze procesfinanciering verdient extra aandacht.

Begeleiding

- d. **Meer aandacht voor de capaciteit, training en ontwikkeling van ambtelijke contactpersonen.** Het succes van Green Deals is vaak afhankelijk van de inzet en competenties van de ambtelijke contactpersoon. Het belang van de ambtelijke contactpersonen wordt impliciet wel onderkend, maar wordt weinig expliciet gemaakt. Wij bevelen de Rijksoverheid aan om meer aandacht te besteden aan de inzet en ontwikkeling van ambtelijke contactpersonen. Zo hebben we enkele signalen ontvangen over deals die –ondanks het belang van de ambtelijke contactpersoon– tijdelijk geen contactpersoon hebben (bijvoorbeeld omdat de vorige contactpersoon elders is gaan werken of met pensioen is gegaan en er geen nieuwe contactpersoon is aangewezen). Wij vragen aandacht voor deze ‘weesdeals’: wanneer de Rijksoverheid een overeenkomst ondertekent moet er ook tijdens de looptijd van de Green Deal altijd een contactpersoon beschikbaar zijn. We bevelen ten tweede aan om te investeren in

opleiding en intervisie, zodat ambtelijke contactpersonen beter geëquipeerd zijn om een Green Deal te begeleiden. Ten derde vragen wij aandacht voor de tijd die ambtelijke contactpersonen beschikbaar hebben om de afspraken die op bestuurlijk niveau zijn gemaakt uit te voeren, aangezien 20% van de ambtelijke contactpersonen aangeeft onvoldoende tijd te hebben om de Green Deals te begeleiden. Ten vierde bevelen we aan bij de toewijzing van de Green Deals aan ambtelijke contactpersonen naast inhoudelijke kennis ook de specifieke competenties mee te wegen, omdat de competenties die benodigd zijn voor het begeleiden van een Green Deal afwijken van de reguliere taken van de meeste ambtenaren.

- e. **Vergroten van de bekendheid en zichtbaarheid van de Green Deal Board.** De bekendheid van de Green Deal Board is beperkt en er zijn regelmatig verkeerde verwachtingen over de rol van de Green Deal Board. Wij bevelen aan om met alle betrokkenen in overleg te treden wat de gewenste rol van de Green Deal Board is en wat dat betekent voor de inrichting en de ondersteuning door RVO.nl. Op basis van die keuzes moet worden gezorgd dat dealpartijen – en zeker de ambtelijke contactpersonen – beter op de hoogte zijn van wat de Green Deal Board voor hun deal kan betekenen. Voorts is er nog ruimte om in de externe communicatie de zichtbaarheid van de Green Deal Board als boegbeeld van de Green Deals te versterken.

Uitvoering en voortgang

- f. **Meer aandacht voor de rol van de overheid als launching customer.** Wij bevelen aan om in het verlengde van het ‘Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen’⁹⁹ meer aandacht te besteden aan de rol van de overheid als ‘launching customer’. Optreden als ‘launching customer’ is één van de manieren waarop het Rijk invulling kan geven aan acties op het gebied van marktprikkels (één van de vier overheidsrollen in Green Deals). De rol van launching customer komt moeizaam van de grond. Vanaf 2013 is ervoor gekozen om in de Green Deals geen toezeggingen meer te doen over het optreden van de overheid als ‘launching customer’. Dit vereist een andere manier van werken, aangezien toezeggingen die in eerdere deals wel zijn gedaan strandden bij inkoopafdelingen, die aangaven dat de toezeggingen niet passen in het inkoopbeleid of die op basis van de hogere kosten voor duurzaam inkopen de afweging maakten om niet duurzaam in te kopen. Daarnaast is er binnen de overheid weinig kennis over de mogelijkheden om binnen de aanbestedingsregels duurzaam in te kopen. Verbeteringen op dit thema zijn gewenst in lijn met het Plan van aanpak MVO. Ten eerste omdat de overheid met haar inkoopvolume daadwerkelijk het verschil kan maken voor het boeken van resultaat binnen individuele Green Deals; ten tweede omdat de overheid als duurzame inkoper andere partijen kan overtuigen; ten derde omdat het inkoopbeleid een belangrijke symboolfunctie heeft in de geloofwaardigheid van het bredere duurzaamheidsbeleid van het Rijk (vanuit het idee van ‘practice what you preach’). De grotere aandacht voor de rol van de overheid als ‘launching customer’ dient uiteraard binnen de juridische kaders plaats te vinden.
- g. **Balans bewaken tussen top-down en bottom-up initiatieven.** De Green Deals hebben tot doel initiatieven van de samenleving te stimuleren en ondersteunen. In de praktijk blijkt dat het Rijk zelf ook regelmatig initiatiefnemer is. Dat hoeft geen probleem te zijn: het Rijk heeft goed zicht op verschillende ontwikkelingen en beschikt over het netwerk om initiatiefnemers met elkaar te verbinden. Wij zien echter dat sommige deals onder politieke of ambtelijke druk zijn afgesloten en/of zijn geïnitieerd als alternatief voor wet- en regelgeving. Het verstrekken van een uitzondering op een wettelijke verplichting wordt dan min of meer gekoppeld aan de eis om mee te werken aan een Green Deal. Bij dit type deal is de intrinsieke motivatie van veldpartijen mogelijk beperkt en is de kans aanwezig dat deelname aan de Green Deal vooral wordt gezien als aantrekkelijke optie om wet- en regelgeving uit te stellen. Ook wanneer het Rijk initiator is van een Green Deal is het volgens ons een randvoorwaarde dat

⁹⁹ <https://www.piano.nl/document/11400/plan-van-aanpak-maatschappelijk-verantwoord-inkopen-2015-2020>.

veldpartijen intrinsiek gemotiveerd zijn. Wij bevelen daarom aan om de focus te behouden op initiatieven uit de samenleving. Voorts bevelen wij ten aanzien van de uitvoering en voortgang aan om bij de totstandkoming van deals te borgen dat veldpartijen intrinsiek gemotiveerd zijn voor een Green Deal, met name wanneer de overheid de initiator is.

Afronding en opschaling

- h. Vergroten van kennis en duidelijkheid over opschaling bij ambtelijke contactpersonen.** Ondanks de inspanningen die zijn gedaan om meer duidelijkheid over opschaling te creëren, is er nog steeds onduidelijkheid bij ambtelijke contactpersonen over wat opschaling is, wat de rol van de Green Deal-ondersteuningsstructuur is na opschaling en wat de rol van de Rijksoverheid (en de ambtelijke contactpersoon in het bijzonder) bij de opschaling zou moeten zijn.
- i. Naleven van afspraken over afronding en evaluatie.** De afspraak tussen de verschillende departementen en RVO.nl is dat van alle afgeronde deals een afrondingsverslag wordt gemaakt. Er blijven kansen voor opschaling en verbetering onbenut, doordat deze afspraken maar beperkt worden nageleefd. Wij bevelen aan meer aandacht te besteden aan de naleving van de afspraken over afronding en evaluatie van individuele Green Deals.
- j. Meer aandacht voor overkoepelende reflectie.** Voorts bevelen wij aan binnen beleidsdirecties meer aandacht te besteden aan de overkoepelende reflectie op de resultaten en knelpunten van 'hun' Green Deals en de eventuele gevolgen daarvan voor toekomstig beleid. De leereffecten op beleidsniveau zijn nog te beperkt, terwijl de Green Deals juist tot doel hebben om naast het realiseren van een concreet initiatief breder inzicht te geven in bredere kansen en belemmeringen voor groene groei.

Aanbeveling 3: Maak de monitoring meer betekenisvol.

De monitoring door RVO.nl en het uitvragen van data bij individuele deals is primair gericht op het gestructureerd inzichtelijk maken van de voortgang en categorisering van Green Deals. Nu de Green Deals zich verder ontwikkeld hebben, sluit de procesmatige monitoringsinformatie steeds minder goed aan op de informatiebehoefte. Ten behoeve van de coördinatie en verantwoording van de Green Deals is er behoefte aan inzicht in de resultaten, effecten, opschaling en meerwaarde. Vanuit de veldpartijen en ambtelijke contactpersonen is er behoefte aan een terugkoppeling, zodat de monitoringsinformatie binnen de Green Deals kan worden gebruikt om te leren. Veldpartijen en ambtelijke contactpersonen leveren tijdens de monitoringsrondes van RVO.nl informatie op. Vervolgens is het voor deze partijen echter beperkt zichtbaar wat er wordt gedaan met de informatie die in de monitoringsrondes is opgehaald. Mede hierdoor is de motivatie bij sommige partijen om de monitoringsinformatie op te leveren beperkt. We stellen daarom voor om de monitoringsmethodiek opnieuw te bezien, meer feedback te organiseren op basis van de informatieverzameling en de monitoring beter aan te laten sluiten op de informatiebehoefte van de gebruikers. Daarbij bevelen we aan om de efficiëntie van de huidige monitoring, waarin een grote hoeveelheid informatie wordt verzameld met een relatief beperkte belasting voor dealpartijen, te behouden.

Aanbeveling 4. Stimuleer ontwikkeling en acceptatie van andere vormen van verantwoording.

De Green Deals zijn een voorbeeld van een netwerkinstrument dat anders is dan de traditionele sturingsinstrumenten waar de overheid over beschikt. De NSOB maakt onderscheid tussen vier vormen van overheidssturing (public administration, new public management, network governance, societal resillience),¹⁰⁰ waarbij de Green Deals met name kenmerken hebben van de laatste twee vormen van overheidssturing. Het valt ons echter op dat de beleidsmatige en politieke verantwoordingscyclus met name is ingestoken vanuit de eerste twee vormen van overheidssturing (juridische verantwoording, prestatiesturing).¹⁰¹ Daarmee wordt

¹⁰⁰ Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M. & Scherpenisse, J. (2014) Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy. Den Haag: NSOB.

¹⁰¹ Zie ook: ROB (2012), Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving, p14.

geen recht gedaan aan de kern van het Green Deal instrument, met als kenmerken het delen van verantwoordelijkheid met andere partijen, een faciliterende rol van de overheid en een lange doorlooptijd tussen de vorming van het netwerk en de eerste resultaten.

Wij bevelen aan om in de beleidsmatige en politieke verantwoordingscyclus meer oog te hebben voor de kenmerken van dit type instrumenten, waarbij het leggen van (kwantitatieve) relaties tussen doelen en resultaten op de korte termijn vrijwel onmogelijk is. Wij stellen echter ook vast dat er weinig onderzoeksvormen beschikbaar zijn om verantwoording af te leggen over dit type netwerkinstrumenten, terwijl de verantwoordingsvraag vanuit politiek en management legitiem en begrijpelijk is. Daarom bevelen wij aan de ontwikkeling van andere vormen van verantwoording voor dit soort netwerkinstrumenten te stimuleren.

Aanbeveling 5. Bredere verspreiding van de ondersteuningsstructuur.

Wij constateren dat de systematische convenantaanpak zoals ontwikkeld in de Green Deals ook aantrekkelijk is voor de ondersteuning van initiatieven in andere sectoren die een bijdrage leveren aan andere publieke belangen (zoals veiligheid, gezondheid, et cetera). De wijze waarop bij de vormgeving van de Health Deals en City Deals gebruik is gemaakt van de ervaringen van de Green Deals zijn een eerste voorbeeld hiervan.

Het is ondoelmatig wanneer bij de introductie van vergelijkbare instrumenten het wiel opnieuw uitgevonden wordt. Het breder toepassen van de ondersteuningsstructuur kan echter ten koste gaan van het 'sterke merk' Green Deals. Wij stellen daarom voor de ondersteuningsstructuur die binnen de Green Deals is ontwikkeld op termijn te scheiden van de merknaam Green Deals. Het gebruik van de merknaam Green Deals is dan voorbehouden aan initiatieven die gekenmerkt worden door een bottom-up karakter, aandacht voor vergroening én economische groei en gericht zijn op het wegnemen van belemmeringen door de Rijksoverheid. De ondersteuningsstructuur kan beschikbaar worden gesteld aan initiatieven die geen relatie hebben met groene groei, maar wel baat hebben bij de aanpak, zonder gebruik te maken van de naam Green Deals.¹⁰² Om verwatering en verwarring te voorkomen is het van belang dat de Rijksoverheid alleen nieuwe dealinstrumenten introduceert wanneer ze een nieuwe doelgroep of sector bedienen, zodat zo min mogelijk veldpartijen te maken krijgen met meerdere dealinstrumenten.

Wij denken voorts dat de betrokkenen bij de Green Deals nog meer dan nu het geval is proactief hun kennis over de convenantaanpak kunnen vastleggen en delen.¹⁰³ Op die manier kan op termijn binnen de ministeries van EZ en IenM een soort van 'kenniscentrum convenanten' worden gevormd.

¹⁰² Wanneer ondersteuningsstructuur en merknaam van elkaar worden gescheiden zouden initiatieven die veel te maken hebben met innovatie of verduurzaming, maar geen Green Deals zijn gebruik kunnen maken van exact dezelfde ondersteuningsstructuur als de Green Deals. Initiatieven die qua inhoud verder van de Green Deals af staan kunnen wel gebruik maken van dezelfde structuur en formats, maar het ligt voor de hand dat andere personen (met een ander inhoudelijk profiel) dan een rol vervullen in bijvoorbeeld een werkgroep, stuurgroep of monitoring.

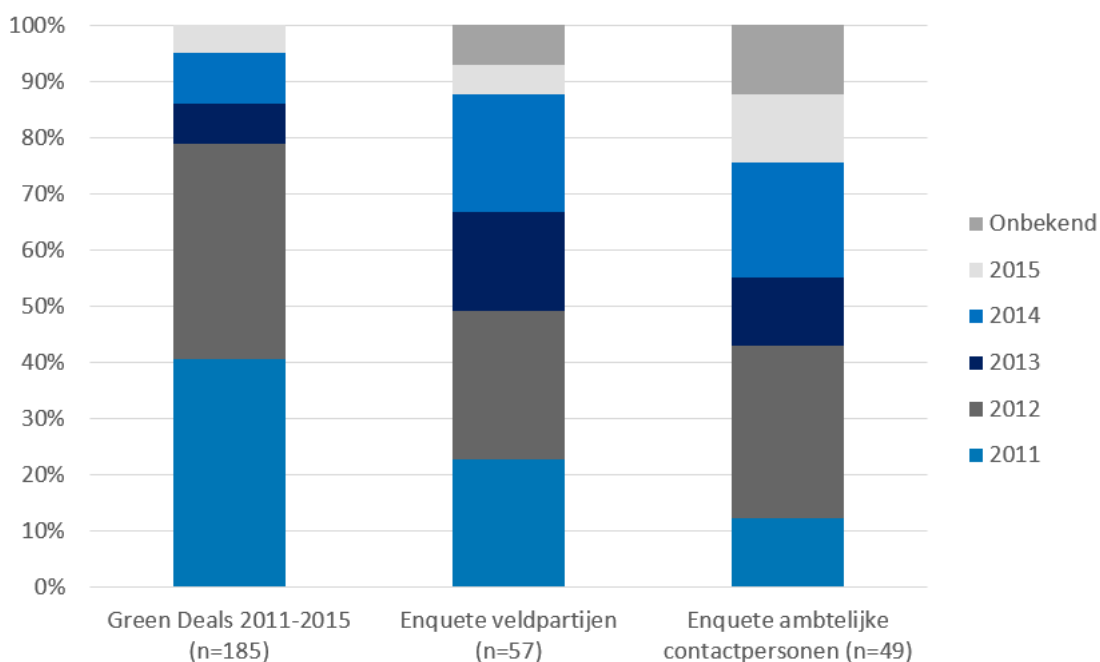
¹⁰³ Voorbeelden zijn concept-dealteksten, interne handreikingen, advisering over staatssteunvraagstukken en het monitoringsformat.

Bijlage 1. Spreiding antwoorden enquêtes

In het onderzoek zijn twee enquêtes uitgezet. Eén enquête is uitgezet onder 180 veldpartijen die contactpersoon zijn van een Green Deal. Deze enquête is door 57 personen ingevuld (32%). De tweede enquête is uitgezet onder 127 personen die de rol van ambtelijke contactpersoon vervullen bij de ministeries van EZ, IenM en BZK, RVO.nl en Rijkswaterstaat. Deze enquête is door 49 personen ingevuld (39%). Voor een aantal kenmerken is hieronder de spreiding van de antwoorden geanalyseerd om te bepalen of de antwoorden representatief zijn.

Spreiding over jaren

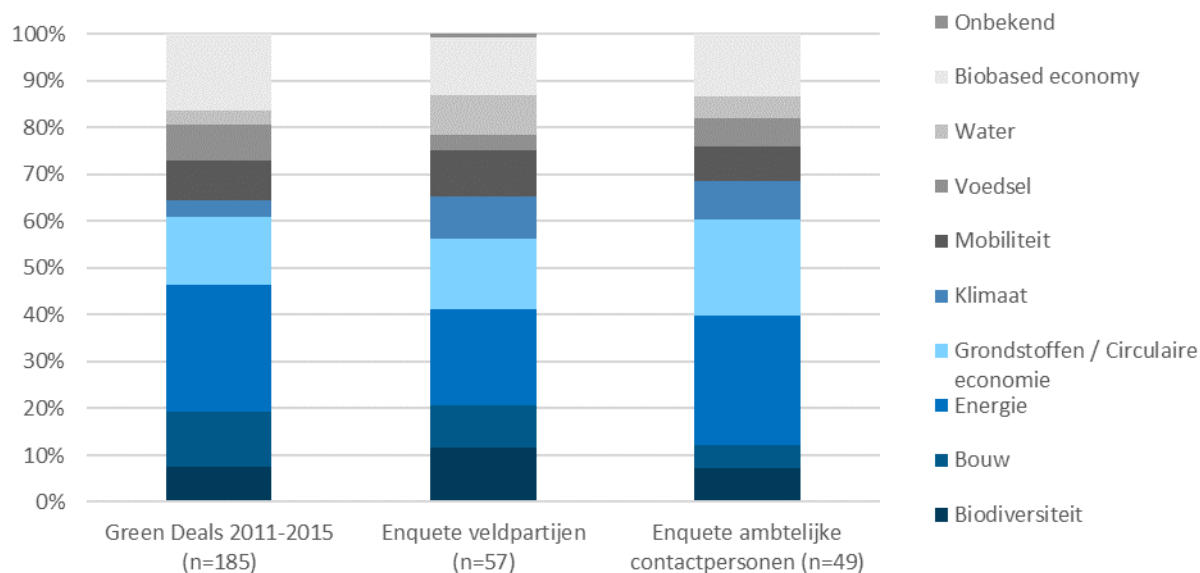
In de enquêtes is de vraag gesteld 'in welk jaar is uw deal / de deal waarvoor u contactpersoon bent vanuit het Rijk ondertekend?'. In figuur 20 is de spreiding van de antwoorden op deze vraag vergeleken met de daadwerkelijke spreiding over de jaren van de 185 Green Deals die tussen 2011 en oktober 2015 zijn ondertekend. De jaren 2011-2012 zijn enigszins ondervertegenwoordigd in de enquête, terwijl de jaren 2013-2014 juist enigszins oververtegenwoordigd zijn. Een logische verklaring is dat een deel van de deals uit 2011-2012 reeds is afgerond, waardoor betrokkenen minder geneigd zijn nog deel te nemen aan een onderzoek.



Figuur 21: Spreiding van de Green Deals over de jaren.

Spreiding over thema's

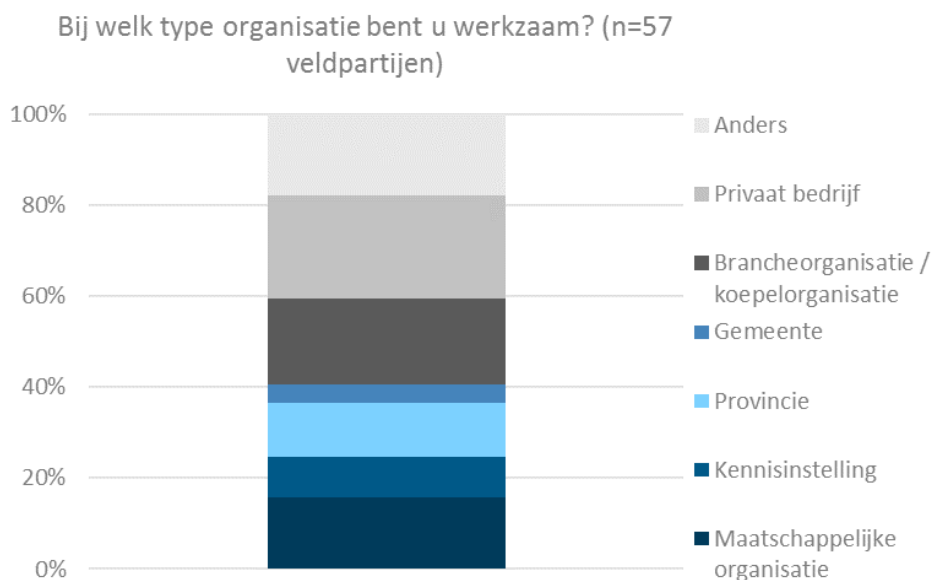
In de enquêtes is daarnaast de vraag gesteld 'Op welk van de thema's hierna heeft uw deal / de deal waarvoor u contactpersoon bent bij het Rijk betrekking?' De spreiding van de antwoorden op deze vraag is wederom vergeleken met de daadwerkelijke spreiding van de 185 Green Deals die zijn opgenomen in de monitoringsinformatie van RVO.nl. Hieruit volgen geen grote afwijkingen.



Figuur 22: Spreiding van de Green Deals over de thema's.

Spreiding achtergrond gesprekspartners

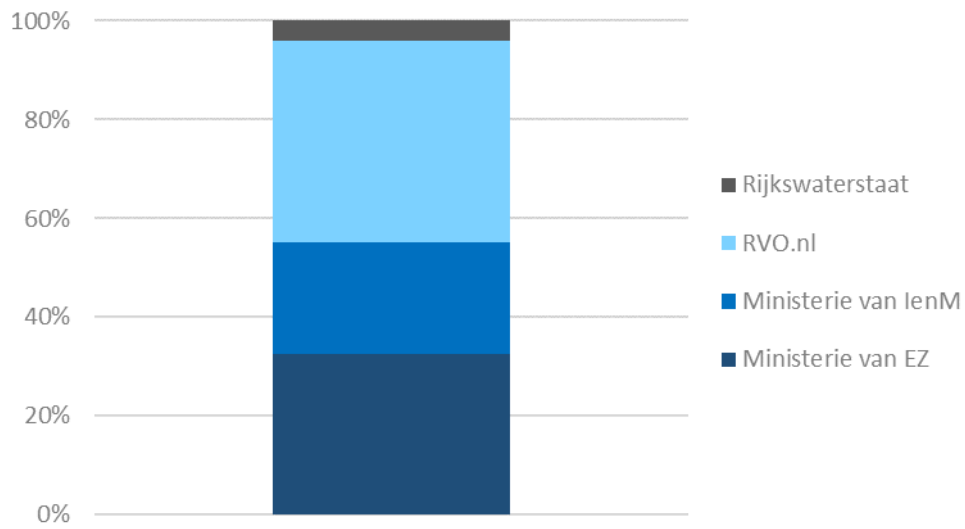
Tot slot is de veldpartijen gevraagd naar het type organisatie waar ze werkzaam zijn.



Figuur 23: Spreiding van respondenten over de type organisaties.

De ambtelijke contactpersonen is gevraagd of ze werkzaam zijn bij het ministerie van EZ, IenM, BZK, bij RVO.nl of bij Rijkswaterstaat.

Bij welke organisatie bent u werkzaam? (n=49
ambtelijke contactpersonen)



Figuur 24: Spreiding van respondenten over de organisaties.

Bijlage 2: Gesprekspartners

In onderstaande tabel zijn de partijen opgenomen die in het kader van het onderzoek zijn geïnterviewd.

Groepsgesprekken binnen de Rijksoverheid
Coördinatie van de Green Deals bij het ministerie van EZ DG Bedrijfsleven en Innovatie
Groepsgesprekken ambtelijke contactpersonen bij: <ul style="list-style-type: none">• Ministerie van EZ DG Bedrijfsleven en Innovatie• Ministerie van EZ DG Agro en Natuur• Ministerie van EZ Directie Energie, Telecom en Mededinging• Ministerie van IenM• Ministerie van BZK
Juridische Zaken bij de ministeries van IenM en EZ
RVO.nl <ul style="list-style-type: none">• Kernteam Green Deals• Contactpersonen Green Deals
Gesprekken met experts / overige partijen
Green Deal Board
VNO – NCW
Jan Rotmans (EUR)
De Groene Zaak
Ernst ten Heuvelhof (TU Delft)
Manon Janssen (Topsector Energie)
Gesprekken over de netwerkaanpak
Contactpersoon City Deals
Contactpersoon Health Deals
Contactpersoon Innovation Deals
Expert netwerkende overheid bij het ministerie van EZ
Telefonische interviews met veldpartijen die als contactpersoon van Green Deals zijn geregistreerd
GD043 Restwarmtebenutting
GD047 Nieuw Financieringsmodel voor Zonnepanelen
GD048 Noord-Nederland
GD055 Provincie Zuid-Holland
GD058 Netbeheer Nederland

GD059	Energie-Nederland
GD066	Tijdelijke Natuur
GD071	Biodiversiteit+ label
GD091	Schoon Water Nederland
GD123	Businesscase Zonnig Laden
GD128	Landgoed De Logt
GD131	Turntoo
GD148	Levende Duurzame Buitenruimtes
GD149	Aanpak Duurzame Grond-Weg-Waterbouw
GD159	Circulair Inkopen: meer waarde voor de hele keten
GD152	Financiering duurzame energieprojecten
GD161	Samenwerken aan transparantie van natuurlijk en sociaal kapitaal
GD164	Groene Gewasbeschermingsmiddelen
GD167	Groene Daken
GD168	Cirkelstad
GD169	Verduurzaming Scholen
GD171	Visserij voor een Schone Zee
GD172	Schone Stranden
GD173	Zero Emission Stadslogistiek
GD175	Duurzaam Toerisme
GD176	Beter in het groen
GD177	Natuurvezels
GD180	Afvalreductie en -recycling op stations en in treinen
GD181	HarvestaGG Noord Nederland
GD182	Landschapspark Bergsche Heide

Tabel 4: overzicht gesprekspartners.

Bijlage 3: Leden begeleidingscommissie

- Ruth Schipper-Tops (ministerie van EZ, POOL) (voorzitter)
- Jan Nieuwenhuis (ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven en Innovatie)
- Theo Roelandt (ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven en Innovatie)
- Bram van Dijk (ministerie van EZ, Directie Algemene Economische Politiek)
- Louise Veerbeek (ministerie van EZ, DG Agro en Natuur)
- Wieke Tas (ministerie van EZ, DG Agro en Natuur)
- Vera Pieterman (ministerie van EZ, DG Energie, Telecom en Mededinging)
- Frank Harms (ministerie van EZ, Directie Financieel Economische Zaken)
- Gudrun van Oirschot (ministerie van IenM)
- Joost Hartlief (ministerie van BZK)
- Herry Nijhuis (RVO.nl)

Contactpersonen namens de opdrachtgever:

- Janneke Timmerman (ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven en Innovatie)
- Joris van der Ahé (ministerie van EZ, DG Bedrijfsleven en Innovatie)

KWINK groep B.V.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP