

Vergaderjaar 2013–2014

33 043

Groene economische groei in Nederland (Green Deal)

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2013

In het Algemeen Overleg Groene Groei met de uw commissie voor Economische Zaken van 9 oktober 2013 (Kamerstuk 33 043, nr. 27) heb ik toegezegd u te informeren over de resultaten van de Green Deal-aanpak. Mede namens de minister van Wonen en Rijksdienst en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zend ik u hierbij de tweede Voortgangsrapportage van de Green Deal-aanpak met actuele informatie over de voortgang en resultaten van de Green Deals die zijn gestart in 2011 en 2012, alsmede het rapport van de extern uitgevoerde Audit waarin het proces en de aanpak van de Green Deal zijn geëvalueerd.^{1 2} In deze brief ga ik eerst in op de positionering van de Green Deal als aanpak in de maatschappelijke en beleidscontext. Vervolgens schets ik op hoofdlijnen de conclusies uit de Voortgangsrapportage en het Auditrapport en de wijze waarop ik de aanbevelingen daaruit zal opvolgen. Tot slot ga ik in op de opschaling van succesvolle Green Deals en de governance van de aanpak.

Maatschappelijke en beleidsmatige context van de Green Deal-aanpak

Met de Green Deal-aanpak faciliteert de Rijksoverheid duurzame initiatieven uit de samenleving. Deze duurzame initiatieven zijn een reflectie van een brede maatschappelijke beweging die de afgelopen jaren in Nederland is ontstaan, met als doel om economische groei te realiseren in balans met natuur en leefomgeving.³ Om deze initiatieven daadwerkelijk te realiseren is het van belang bestaande systemen, structuren en regels – daar waar ze knellen – tegen het licht te houden en – waar mogelijk en

¹ Naar de effecten van de Green Deals wordt gevraagd in de motie Dijkgraaf over de effectiviteit van green deals d.d. 5 december 2011 (Kamerstuk 33 000, nr. 83) en schriftelijke Tweede kamer vragen tijdens EZ-begrotingsbehandeling 2014.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Trendrede 2014, www.trendrede.nl

verantwoord – aan te passen. Recentelijk heeft het kabinet een standpunt ingenomen over de rol van de overheid ten aanzien van maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap: de «doe democratie».⁴ Het kabinet ziet dit als een krachtige ontwikkeling waarbij de drijvende kracht van de samenleving zelf uit gaat. De rol voor de overheid ligt met name in het ondersteunen van die kracht.

Dat laatste is precies wat ook met de Green Deal-aanpak wordt beoogd. In de praktijk blijkt dat initiatieven voor groene groei soms niet of langzamer dan beoogd van de grond komen door belemmeringen van verschillende aard. In sommige gevallen kan de Rijksoverheid daarbij de helpende hand bieden. Door die belemmeringen weg te nemen of te zorgen voor verbinding of regie, kunnen deze initiatieven (sneller) tot stand komen. De Rijksoverheid en partijen in het veld werken intensief samen, maken afspraken over het beoogde resultaat en bepalen gezamenlijk de weg daar naar toe. De afspraken worden vastgelegd in een Green Deal. De gevonden oplossingen of samenwerkingsverbanden kunnen vervolgens de weg vrijmaken voor andere initiatieven en zo een vliegwielen in werking zetten.

Ten opzichte van de start in 2011 is de beleidscontext van de Green Deal-aanpak veranderd door het tot stand komen van de Groene Groei agenda en het Nationaal Energieakkoord. De Green Deal is gepositioneerd als een instrument in het Groene Groei beleid.⁵ Inmiddels sluiten de Green Deal thema's aan op die van het Groene Groei beleid en wordt het Green Deal portfolio op de Groene Groei thema's en de vier Groene Groei beleidspijlers gemonitord. De weerslag hiervan vindt u in de Voortgangsrapportage.

Verschillende Green Deals hebben als inspiratiebron gediend voor de afspraken in het Nationaal Energieakkoord.⁶ Tegelijkertijd zijn er in de context van dat akkoord al enkele nieuwe Green Deals ontwikkeld, zoals de Green Deal Expertisecentrum Financiering Duurzame Energieprojecten met een aantal «groene» banken op initiatief van de Nederlandse Vereniging van Banken die op 30 september jl. werd gesloten. Voor het Nationaal Energieakkoord wordt een uitvoeringsstructuur ontwikkeld met een eigen governance. Dit heeft ook consequenties voor de governance van de Green Deal-aanpak. Ik zal hier later op ingaan.

De Green Deal-aanpak onderscheidt zich van andere instrumenten, doordat het initiatief vanuit de samenleving centraal staat en de dealpartijen – waaronder de overheid – van meet af aan samenwerken aan realisatie van de afspraken uit de Green Deal. Aan de aanpak wordt inmiddels drie jaar gewerkt, de eerste Green Deals lopen nu twee jaar en de eerste resultaten worden zichtbaar. Partijen in de samenleving weten de weg naar een Green Deal te vinden. Dit voorjaar heb ik de inzet van de Green Deal-aanpak door dit kabinet bekend gemaakt. Daarin wordt ingezet op het afsluiten van kwalitatief hoogwaardige deals. Eind dit jaar verwacht ik dat in totaal 160 Green Deals zijn afgesloten.

Uitkomsten Voortgangsrapportage

In bijgaande Voortgangsrapportage wordt ingegaan op het portfolio van 146 Green Deals die in 2011 en 2012 zijn afgesloten: welke acties worden door de marktpartijen opgepakt en welke inzet en rol wordt van de

⁴ brief aan de Tweede Kamer d.d. 9 juli 2013 (Kamerstuk 33 400, nr.79) [kabinetsstandpunt stimulering van een vitale samenleving, de doe democratie]]

⁵ brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 maart 2013 (Kamerstuk 33 043, nr. 14) [groen groei brief]

⁶ SER, Energieakkoord voor duurzame groei d.d. 6 september 2013

Rijksoverheid gevraagd. Daarnaast wordt gekeken naar de voortgang van de afzonderlijke deals en worden de eerste resultaten en opschalingskansen gepresenteerd aan de hand van de beleidspijlers en thema's uit de Groene Groei agenda.

Uit de Voortgangsrapportage blijkt dat het merendeel van de Green Deals goed op koers ligt. Deelnemers in Green Deals geven aan dat de Green Deal aanpak heeft geleid tot nieuwe samenwerkingsverbanden en dat in de loop van het proces het wederzijds begrip en vertrouwen groeit. Daarnaast zien veel partijen een Green Deal als erkenning door de Rijksoverheid waardoor er meer aandacht en prioriteit voor de actie in eigen gelederen komt. Ook leidt een Green Deal tot meer samenwerking tussen markt en Rijksoverheid. Er wordt gezamenlijk gewerkt aan innovatieve ontwikkelingen met vaak minder traditionele oplossingen.

De eerste resultaten van de aanpak worden inmiddels zichtbaar. Ook zijn er al voorbeelden van opschaling van succesvolle Green Deals. Een voorbeeld in het thema Biobased economy is de Green Deal met het platform Agro-Papier-Chemie waarin 6 businesscases zijn verkend rond de verwaarding van biomassastromen. Inmiddels worden 3 businesscases in consortiaverband verder ontwikkeld. In de sector bouw is er een Green Deal gericht op een energiebesparingsaanpak voor scholen in Utrecht, waarmee 17 scholen inmiddels energiezuinig zijn gemaakt. Mede vanwege het wegnemen van knelpunten door Green Deals op het gebied van energie zijn nu energiebesparingsprojecten uitgevoerd of in aanleg waarmee besparingen bereikt kunnen worden tot mogelijk 2 PJ. Vereenvoudigde financiering is toegepast bij het vervangen van asbestdaken en het plaatsen van zonnepanelen op het nieuwe dak. Dat leidde binnen een paar maanden al tot zo'n 4 miljoen euro aan gemelde investeringen (118 systemen) in de landbouw. KLM heeft met succes in 200 vluchten biokerosine toegepast. Deze Green Deal krijgt een vervolg in een breder consortium. In de Green Deal Verduurzaming Betonketen zijn afspraken gemaakt over samenwerking, betere benutting van bestaande technologie en uitwerking van innovaties voor vergaande CO₂-emissiereductie en recycling van beton.

Uitkomsten Audit

In mijn begroting voor het jaar 2013 heb ik een midterm evaluatie van de Green Deal-aanpak aangekondigd. Gezien de fase waarin de aanpak zich dit voorjaar bevond – vrijwel alle Green Deals zijn nog volop in uitvoering – heb ik mede op suggestie van de Green Deal Board er voor gekozen om in plaats van de midterm evaluatie een extern Auditonderzoek op proces en aanpak te laten uitvoeren. In het Auditrapport van Kwink Groep, dat u hierbij wordt aangeboden, worden conclusies getrokken over de toegevoegde waarde van de Green Deal-aanpak. Daarnaast schetst het rapport verbeterpunten voor de aanpak en besteedt het aandacht aan de wijze waarop een evaluatiemethodiek vorm kan geven aan het meten van de effecten van de Green Deals.

In het Auditrapport wordt geconcludeerd dat de Green Deal-aanpak een bijdrage levert aan het stimuleren van dynamiek in de samenleving en een toegevoegde waarde heeft als instrument in het Groene Groei beleid. De dealpartijen uit het veld zijn positief over de Green Deal-aanpak. Het merendeel van initiatiefnemers geeft expliciet aan zich hierdoor geholpen te voelen. Doordat alle Green Deals een direct aanspreekpunt krijgen bij de departementen, krijgt de Rijksoverheid een gezicht en wordt de toegankelijkheid van de overheid verbeterd. Een belangrijk neveneffect is dat de Green Deal-aanpak heeft geleid tot een vernieuwende werkwijze bij betrokkenen van de verschillende departementen.

Opvolging Voortgangsrapportage en Auditrapport door het kabinet

Er is inmiddels veel ervaring met de Green Deal-aanpak. Leerervaring is dat het van belang is om de afspraken zo concreet mogelijk te formuleren en dat een goede communicatie over de verwachtingen over en weer essentieel is. Ook uit deze Voortgangsrapportage zijn lessen te trekken om de aanpak verder te verbeteren. Zo komt naar voren dat de voorgenomen acties gericht op inzet van de Rijksoverheid als launching customer moeizaam lopen. Van de ervaringen op dit thema hebben we geleerd. Juist daarom ben ik verheugd dat er recentelijk twee nieuwe deals tot stand zijn gekomen waarin de Rijksoverheid met mede-inkopers verdere stappen zet op dit vlak: de Green Deal Aanpak Duurzame Grond- Water- en Wegenbouw en de Green Deal Circulair Inkopen.

In het Auditrapport worden aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de Green Deal-aanpak. De meeste daarvan neem ik over, bijvoorbeeld de focus op kwalitatief goede deals, een efficiënte inzet van de ambtelijke capaciteit door te focussen op perspectiefrijke deals en de inzet van communicatie te richten op succesvolle deals en daarbij resultaten en opschalingskansen uit te dragen.

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.

De aanbeveling uit het Auditrapport om in de totstandkomingsfase van deals een scherper management van de verwachtingen rond het wegnemen van knelpunten in de wet- en regelgeving te voeren, neem ik over. Uitgangspunt is duidelijkheid bij de marktpartijen over proces en mogelijkheden. De aanbeveling om te werken met indieningsrondes neem ik niet over. De dynamiek in de samenleving vindt voortdurend plaats en vraagt continu een mogelijkheid om initiatieven voor te leggen.

De aanbevelingen uit het Auditrapport over de evaluatiemethodiek leveren voor mij belangrijke input voor de bepaling van de effecten. Daarbij zal ik bezien of de Green Deal-aanpak apart moeten worden geëvalueerd of in een bredere beleidscontext naast andere instrumenten, bijvoorbeeld in het kader van het Nationaal Energieakkoord of Groene Groei.

Opschaling van Green Deals

Twee jaar na de start van de eerste Green Deals, nadert de aanpak een fase (2014–2015) waarin de resultaten en leerervaringen van de eerste deals zichtbaar worden en breder navolging krijgen. De ambitie van de Green Deal-aanpak is een zodanige impact van individuele green deals dat daarmee de randvoorwaarden voor duurzame initiatieven verbeteren en de samenleving wordt geïnspireerd tot navolging van de initiatieven. Om dit ten volle te realiseren is een opschalingstrategie in ontwikkeling.

In lijn met het bottum-up proces bij de totstandkoming zijn de Green Deals zeer divers qua opzet en inhoud. Zeker ook daarom vergt opschaling van succesvolle deals maatwerk. In de eerste plaats is het van belang om het opschalingpotentieel al bij het voorleggen van een initiatief te identificeren. Dit heb ik reeds geïmplementeerd in de afwegingspunten

die worden gehanteerd bij voorstellen voor nieuwe Green Deals. Ook bij lopende deals is het zaak het opschalingpotentieel per deal scherper in kaart te brengen en te koppelen aan concrete acties. Tevens zal meer aandacht uitgaan naar kennismanagement, zodat kan worden geprofi-teerd van de ervaringen uit reeds beëindigde en nog lopende deals.

De nadruk bij veel bestaande deals ligt op het vormen van samenwer-kingsverbanden voor het uitproberen van nieuwe producten en diensten. Bij enkele onderwerpen ontstaat een netwerk dat de ervaringen bundelt en de eerste stappen naar opschaling zet (met nieuwe richtlijnen, processen, kwaliteitsnormen, etc.). Naarmate meer initiatieven afgerond worden, is het belangrijk om die netwerken te verbreden en resultaten ook beleidsmatig te borgen.

Governance van de Green Deal-aanpak

De al eerder genoemde veranderde beleidscontext vraagt om een herijking van de governance van de Green Deal-aanpak en de rol van Green Deal Board. De Board is ingesteld in april 2012 en heeft tot taak: a) nieuwe initiatieven te bevorderen; b) de voortgang van de Green Deals te volgen; c) een brede toepassing van de resultaten van de Green Deals te bevorderen door de ervaringen met die initiatieven te volgen en te evalueren; en, d) relevante maatschappelijke organisaties en geledingen bij de Green Deal te betrekken.⁷ Uit het Auditrapport blijkt dat de Green Deal Board tot nu toe de nadruk heeft gelegd op de toezichhoudende rol en het monitoren van de voortgang van deals.

Door het inbedden van de Green Deal-aanpak in beleid nemen ook andere actoren een rol in de borging van de bestaande Green Deals. Dit geldt op dit moment het sterkst voor het thema energie waar voor de uitvoering van het Nationaal Energieakkoord een Borgingscommissie door de SER is ingesteld. De komende periode zal ik in overleg met de Green Deal Board de governance van de Green Deal-aanpak tegen het licht houden. Daar waar nodig zullen aanpassingen worden doorgevoerd.

Concluderend

De Audit en Voortgangsrapportage tonen mijns inziens aan dat de Green Deal-aanpak een succes is. Zij beantwoordt aan een groeiende behoefte van partijen in de samenleving om zelf kansen te kunnen realiseren, waarbij men een beroep kan doen op een laagdrempelige, faciliterende Rijksoverheid.

De Audit geeft waardevolle aanbevelingen voor de verbetering van de aanpak. Ik neem het merendeel daarvan over. Daarnaast zal ik de governance van de aanpak herijken waar nodig. De eerste zichtbare resultaten van de Green Deals bieden een goed perspectief op follow-up. Ik constateer daarmee dat met de Green Deal-aanpak de condities voor duurzame initiatieven zijn verbeterd.

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

⁷ Instellingsbesluit Green deal Board, Staatscourant nr. 7709, 20 april 2012.