



## Green Deals: van ruimte maken naar richting geven



*Jurgen Ganzevles (jurgen.ganzevles@rivm.nl) is senior-onderzoeker eco-innovatie en circulaire economie bij het RIVM. Mark van Oorschot is senior-onderzoeker biodiversiteitsbeleid en José Potting senior-onderzoeker circulaire economie, beiden bij PBL. René Henkens is ecooloog binnen het team Biodiversiteit en Beleid van Wageningen Environmental Research.*

Green Deals zijn vrijwillige afspraken tussen de Rijksoverheid en maatschappelijke partijen om innovatie en verduurzaming te bevorderen. Met deze aanpak geeft de overheid ruimte aan vernieuwing vanuit de maatschappij. Maar wat leveren Green Deals nu eigenlijk op? Partijen blijken warm te lopen voor samenwerking en vernieuwing. Maar wat mist is het vooraf goed doordenken van de verwachte milieuwinst en het monitoren ervan tijdens de uitvoering van deals. Door meer richting te geven, zowel aan het begin als aan het einde van individuele deals, kan de Rijksoverheid bevorderen dat de Green Deals verder bijdragen aan maatschappelijke doelen.

>

Het Rijk hanteert de aanpak met Green Deals sinds 2011, met als doel de dynamiek in de samenleving via groene projecten te stimuleren. Een uitgangspunt is dat een plan aantoonbaar zorgt voor duurzame, economische groei.<sup>1</sup> Green Deals hebben de vorm van een convenant: de partijen gaan inspanningsverplichtingen aan, maar dit zijn géén wettelijk bindende afspraken. Een belangrijk streven is het identificeren en vervolgens wegnemen van knelpunten – vaak in regelgeving – die groene projecten in de weg zitten. Aan elke Green Deal doet dan ook tenminste één ministerie mee. Het neven doel is dat positieve resultaten die met Green Deals bereikt worden, leiden tot navolging in andere projecten.

De thema's waarop deals worden afgesloten zijn water, klimaat, grondstoffen, biobased economy, biodiversiteit, mobiliteit, energie, voedsel en bouw (zie [www.greendeals.nl](http://www.greendeals.nl)).

De onderwerpen lopen wijd uiteen, van het stimuleren van insectenfarms tot het verminderen van energie-, water- en voedselverbruik in ziekenhuizen en andere zorginstellingen.

De aanpak maakt een leercurve door, geholpen door de evaluaties en de praktijkervaringen die ondertussen zijn opgedaan. In het begin zette de overheid bewust in op zo veel mogelijk deals om het innovatieproces op gang te helpen. Ondertussen is de overheid strenger geworden bij de selectie. Er worden minder deals afgesloten en de afspraken worden meer SMART geformuleerd. Uit de algehele beleidsevaluaties die in 2013 en 2016 zijn uitgevoerd blijkt dat partijen die aan Green Deals deelnemen over het algemeen meerwaarde zien in de aanpak.<sup>2,3</sup>

Naast deze waardering is er ook kritiek. Uit de evaluaties blijkt dat meestal onduidelijk

blijft in hoeverre de Green Deals leiden tot positieve effecten op economie en milieu. Deals heeft dit te maken met de prilheid van diverse ontwikkelingen. In de beginfase van een innovatie treden effecten op economie en milieu nog niet op. Een andere reden is de moeilijkheid om praktijkdata te vergaren. De monitoring van deals, die door RVO.nl gebeurt, is vooral opgezet om na te gaan of partijen hun afspraken nakomen. Dat systeem is niet ontworpen om milieu- of economische effecten inzichtelijk te maken. Recent heeft het PBL voor twee domeinen de potentiële milieuwinst die met Green Deals bereikt kan worden onder de loep genomen. Het gaat om de thema's 'Circulaire Economie' en 'Biodiversiteit'.<sup>4,5</sup> Dat laatste onderzoek is in samenwerking met Wageningen Environmental Research (Alterra) uitgevoerd.

### Ambities circulaire economie

De complete lijst van Green Deals is gegroeid tot meer 200. Daaruit heeft PBL 36 Green Deals geselecteerd die uiterlijk in 2015 zijn afgesloten en zich richten op het sluiten van kringlopen. Deze deals passen bij de ambitie van de Rijksoverheid om stappen te zetten richting een circulaire economie. In het Rijksbrede programma daarvoor, opgesteld in 2016, is die ambitie vertaald in een concrete, stevige beleidsdoelstelling voor 2030: halvering van het gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) in 2030.<sup>6</sup>

Voor de PBL-evaluatie van de circulaire Green Deals is een analysekader voor reductie van grondstofgebruik opgesteld. Centraal hierin staan circulaire strategieën (R0-R9) die vanuit milieu-optiek een voorkeursvolgorde hebben (zie Tabel 1). De vuistregel daarin is: hoe hoger op de R-ladder, des te lager de milieudruk.<sup>7</sup> Het PBL-kader is gebaseerd op eerdere R-ladders van Cramer (2014), Vermeulen et al. (2014) en RLI (2015), die op hun beurt weer een verfijning zijn van het breed aangehangen adagium reduce – reuse – recycle. Het blijkt dat 35 van de 36 'circulaire' deals zich vooral richten op de recycling van materialen (optie R8). Voorbeelden van te recyclen materiaalstromen zijn tapijtafval, plastic

Product slimmer gebruiken en maken	R0 Refuse	Product overbodig maken door van z'n functie af te zien, of die met een radicaal ander product te leveren
	R1 Rethink	Productgebruik intensiveren (bijvoorbeeld door producten te delen, of multifunctionele producten)
	R2 Reduce	Product efficiënter fabriceren door minder grondstoffen en materialen in het product, of in het gebruik ervan
Levensduur verlengen van product en onderdelen	R3 Re-use	Hergebruik van afgedankt, nog goed product in dezelfde functie door een andere gebruiker
	R4 Repair	Reparatie en onderhoud van kapot product voor gebruik in zijn oude functie
	R5 Refurbish	Opknappen of moderniseren van oud product
	R6 Remanufacture	Onderdelen van afgedankt product gebruiken in nieuw product met dezelfde functie
	R7 Repurpose	Afgedankt product of onderdelen daarvan gebruiken in nieuw product met andere functie
Nuttig toepassen van materialen	R8 Recycle	Materialen verwerken tot dezelfde (hoogwaardige) of mindere (laagwaardige) kwaliteit
	R9 Recover	Verbranden van materialen met energierugwinning

Tabel 1 Voorkeursvolgorde voor het sluiten van kringlopen volgens de R-ladder



materialen die in havens aan land gebracht worden en het gebruik van reststromen uit de landbouw. Bij acht daarvan wordt de combinatie gezocht met energiewinning, bijvoorbeeld biogas (R9). Energieterugwinning en recycling staan nog relatief dicht bij een lineaire economie.

Acties die hoger op de R-ladder staan, zoals preventie door levensduurverlenging (R7-R3), krijgen veel minder aandacht. Van te voren goed nadenken over slimmer gebruik en fabricage (R0-R2) speelt bij iets meer dan een derde van de onderzochte deals een rol. Het gaat bijvoorbeeld om een verschuiving van producten naar diensten, onder meer door in te zetten op autodelen en op prestatiecontracten in plaats van productcontracten bij circulair inkopen. In andere deals gaat het om de meer gebruikelijke grondstoffenefficiëntie (R2): hetzelfde (of meer) doen met minder input van energie en materialen. Een voorbeeld is de inzet op minder verbruik van energie en grondstoffen bij de grindwinning en het productieproces van beton.

Levensduurverlenging van producten en onderdelen (R3-R7) is een strategie die momenteel nog maar beperkt aandacht krijgt. In drie deals speelt hergebruik van producten, zoals textiel en chemicaliën, een rol. Het opknappen en renoveren van

bestaande producten of onderdelen speelt onder andere in de deal over duurzame geleiders langs snelwegen.

### Ambities biodiversiteit

Voor de studie naar de bijdrage aan biodiversiteitsdoelstellingen zijn 41 Green Deals onderzocht die op 'www.greendeals.nl' onder het thema 'biodiversiteit' zijn geschaard. Voor deze deals is nagegaan hoe ze kunnen bijdragen aan nationale beleidsdoelen voor biodiversiteit, zoals verwoord in de Rijksnatuurvisie 2014 en de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal.<sup>11,12</sup> Het gaat daarbij om Deals met een directe bijdrage aan natuur en biodiversiteit, zoals natuur-inclusieve landbouw en bouwen met natuur, maar ook om Deals met een indirect effect, zoals groen ondernemerschap en het bouwen aan een open en lerend kennisnetwerk. Over het algemeen is de aansluiting op de verschillende doelen goed. De meeste Green Deals kunnen aan meerdere beleidsdoelen een bijdrage leveren. Dat heeft ook te maken met de brede formulering van de meeste van die beleidsdoelen: uiteenlopende initiatieven in de samenleving kunnen onder die noemers gebracht worden.

Zo werken partijen in diverse deals aan een direct effect op biodiversiteit, door in te haken

bij concrete acties voor natuurontwikkeling of -beheer. Met de Green Deal Tijdelijke Natuur bijvoorbeeld is inmiddels circa 3000 hectare natuur ontwikkeld op braakliggende terreinen die 'liggen te wachten' op hun uiteindelijke bestemming. Dat kan tot wel twintig jaar duren, waardoor zich in de tussentijd natuur kan ontwikkelen die de biodiversiteit in de omgeving versterkt. De betrokkenheid en inzet van kennisorganisaties met ecologische kennis, zoals de Vlinderstichting of Staatsbosbeheer, blijkt bij veel Green Deals niet vanzelfsprekend te zijn. Zonder dergelijke kennis zal het gerealiseerde groen waarschijnlijk voldoende zijn voor algemene soorten, maar niet voor zeldzame soorten die doorgaans hogere eisen aan de ecologische kwaliteit stellen. Eén van de aanbevelingen uit de PBL-studie is dan ook om ecologische kennisorganisaties als tekenpartij bij de Green Deals te betrekken. Andere deals richten zich meer indirect op biodiversiteit, zoals de Green Deal Bevorderen Duurzaam Bosbeheer. Die heeft als concreet doel dat gecertificeerd, duurzaam geproduceerd hout de norm wordt in Nederland. Indirect zal dat door een grotere vraag een positief effect hebben op de biodiversiteit in de herkomstlanden. De deal heeft veel partijen uit de markt bijeen gebracht, van

handelaren tot retailers en heeft veel kennis verspreid bij deze partijen. Daarmee is de tijd rijp gemaakt voor een concreter en SMART vervolg, dat nu vorm krijgt als een internationaal convenant voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

### Onderbouwing en monitoring ontbreken vaak

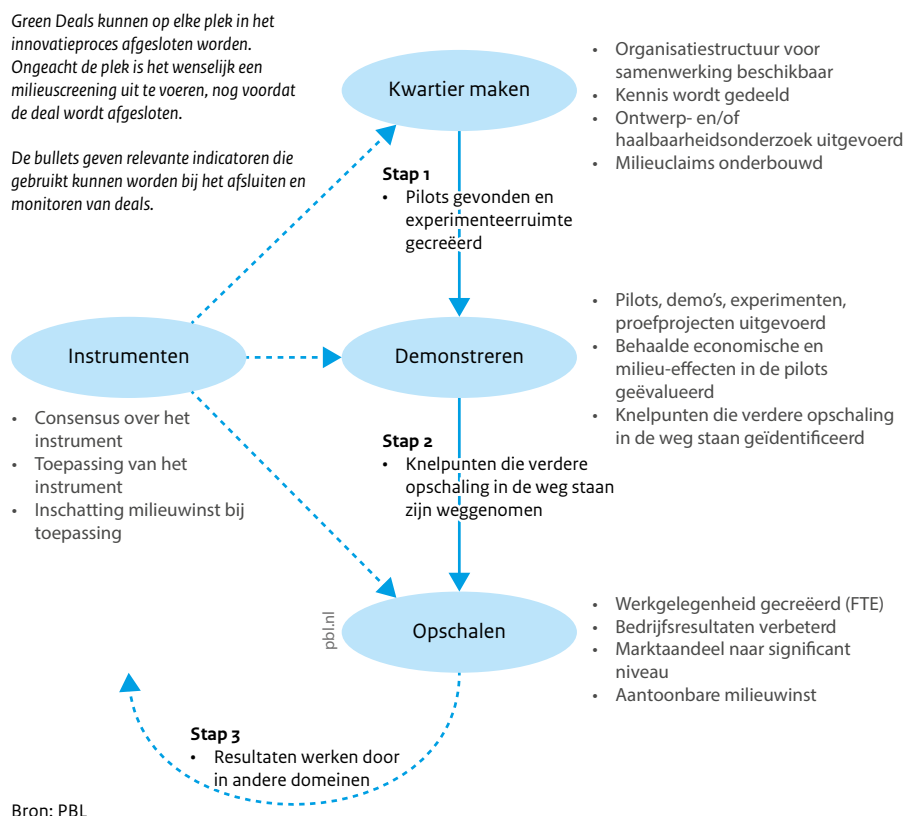
Uit onze analyse van Green Deals circulaire economie en biodiversiteit komt naar voren dat ze weliswaar bijdragen aan vernieuwing, maar dat er weinig aandacht is of de veronderstelde milieuwinst werkelijk gerealiseerd zal gaan worden. Elke Green Deal draagt wel de belofte in zich om de economie te vergroenen, maar die is vaak niet onderbouwd. Ook ontbreekt in de afspraken de aandacht voor het opzetten en uitvoeren van monitoring van milieueffecten. Deelnemende partijen zijn daar in de regel niet mee bezig; zij richten zich vooral op de samenwerking en het tot stand brengen van innovatie.

In het bijzonder worden de afgeleide of secundaire milieueffecten in Green Deals over het hoofd gezien. Zo kan de Green Deal over autodelen het autobezit verminderen, maar het lokt ook mensen uit de trein, wat weer bijdraagt aan extra autokilometers. En de ambitie van de 'Fair Meter'-deal om alleen gerecycled metaal te gebruiken, verdringt op de korte termijn het gebruik ervan in andere elektronica. In de biodiversiteitsdeal 'Vogelwerende Teelt Olifantsgras', wordt ter bevordering van de vliegveiligheid bij Schiphol een gewassoort aangeplant die onaantrekkelijk is voor ganzen. Deze gewassoort kan weliswaar biomassa leveren, maar het betreft een exoot in Nederland die weinig waarde heeft voor de biodiversiteit en waarvoor bovendien inheemse biodiversiteit zal moeten wijken.

Het is dus zaak om zowel de door de deal beoogde effecten als mogelijke afgeleide milieueffecten vooraf expliciet te doordenken en tijdens de uitvoering goed te monitoren.

Het eerste kan door het uitvoeren van een – al dan niet 'light' – Life Cycle Assessment waarin de conventionele en vernieuwende aanpak op hoofdlijnen wordt vergeleken. Dit legt vooraf pijnpunten bloot, waarmee ook relevante indicatoren voor milieu-monitoring in beeld komen. Dit vergt gespecialiseerde milieukennis. Partijen met milieukundige kennis ontbreken vaak in de deals. In ongeveer de helft van de onderzochte deals bleken de doelen voor milieuwinst abstract en algemeen. Kwantitatieve doelen ontbreken vaak en de doelen zijn vaak niet SMART geformuleerd. In de deals waarin wel kwantitatieve doelen zijn geformuleerd, is de meetbaarheid van milieueffecten en daarmee de mogelijkheid om te evalueren beperkt. Dat heeft meerdere redenen:

- Partijen die Green Deals afsluiten formuleren vaak doelstellingen die eenvoudig te monitoren zijn, maar waarbij het concrete milieueffect niet gekwantificeerd is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verhoging van het aantal deelauto's naar 100.000 stuks, of het stimuleren van het aantal akkerbouwers die natuurvriendelijk willen produceren. Concrete milieudoelen zoals een vermindering van het aantal tonnen benodigde grondstoffen en het creëren van de juiste ecologische randvoorwaarden voor specifieke doelsoorten, ontbreken vaak.
- De uitgangssituatie is meestal niet helder omschreven. Er is vooral aandacht voor de nieuwe situatie, waar de deal naar toewerkt, en niet voor de oude situatie zonder deal. Het vaststellen van de conventionele praktijk als uitgangssituatie is nodig om de effecten van een deal in te kunnen schatten.
- Of milieu-informatie over de deal centraal beschikbaar is, is op dit moment sterk afhankelijk van de informatieverstrekking door de deelnemende partijen zelf, op verzoek van RVO.nl. Dit gebeurt momenteel op vrijwillige en niet-systematische basis.



Figuur 1. Analyse kader voor de rol van Green Deals in innovatieprocessen

‘demonstreren’ naar ‘opschalen’ (zie figuur 1). Green Deals kunnen op elke plek in dit proces een rol spelen. De bullets in dit schema geven indicatoren die gebruikt kunnen worden voor monitoring en evaluatie van de Green Deals. Hoe relevant een indicator is en hoe die kan worden gemeten, hangt af van de plek in het innovatieproces waarop die deal invloed uitoefent.

Met dit schema in het achterhoofd laten de onderzochte Green Deals het volgende beeld zien:

- Vanwege de beperkte looptijd en reikwijdte heeft elke deal slechts betrekking op een deel van het innovatieproces. Een groot deel van de acties die partijen in de onderzochte deals uitvoeren, bevindt zich in de fase van kwartier maken. Het gaat hierbij om het treffen van voorbereidingen die de uitvoering van proefprojecten mogelijk maken: kennis delen, samenwerken en het uitvoeren van ontwerp- en haalbaarheidsstudies. Afspraken over kwartier maken worden meestal nagekomen.
- Bij diverse deals maken partijen de stap naar het demonstreren van innovaties in de praktijk. Soms wordt de stap naar de demonstratiefase onderschat, bijvoorbeeld omdat het vinden van geschikte partners en locaties om pilots uit te voeren lastig blijkt te zijn. In hoeverre in pilots daadwerkelijk milieueffecten bereikt zijn wordt thans niet systematisch geëvalueerd.
- Een klein deel van de onderzochte deals draagt aanwijsbaar bij aan opschaling. Dit houdt in dat significante (markt)aandelen in zicht komen door het in bedrijf stellen van milieusparende industriële installaties en/of de inzet op een branche-brede uitrol van innovaties. Voorbeelden hiervan zijn de deals over de winning van energie en grondstoffen bij rioolwaterzuivering en de deals die zich richten op natuurontwikkeling buiten de natuurgebieden, zoals bedrijventerreinen en wegbermen.
- Geconstateerde belemmeringen bij diverse deals hebben geleid tot aanpassingen in regelgeving. Zo is het als gevolg van de deal Tijdelijke Natuur mogelijk geworden dat natuurwaarden zich ontwik-

kelen op toekomstige bouwterreinen, zonder dat dit de uiteindelijke infrastructuurele ontwikkelingen in de weg zal staan. In diverse Green Deals bleek de Rijksoverheid welwillend om belemmeringen weg te nemen, maar tegelijkertijd afhankelijk van andere overheden (Europees – provinciaal – gemeentelijk), wat regelmatig gepaard gaat met tijdrovende processen voor het aanpassen van regels en de aanvraag van benodigde vergunningen.

- Individuele deals dragen meestal bij aan een klein deel van het innovatieproces. Dat is geenszins een probleem of tekortkoming, zolang er maar een ‘flow’ qua groene innovatie op gang komt die de verschillende fasen van innovatie verbindt. Voor deze ‘flow’ is het ook mogelijk om andere instrumenten in te zetten. Het is daarom van belang dat de overheid de inzet van het instrument Green Deals voor bepaalde beleidsdoelen bekijkt vanuit een integrale blik. Ook kan dan worden geconstateerd waar meer aandacht voor maatschappelijke inbrengen wenselijk is.

### Van ruimte maken naar richting geven

Met de Green Deals heeft de overheid ruimte gegeven aan vernieuwing vanuit de maatschappij. De onderzochte Green Deals leveren merendeels een bijdrage aan groene innovatie, maar de manier waarop is divers. Sowieso verlopen innovaties vaak onvoorspelbaar. Vanuit een vereenvoudigd lineair perspectief op innovatie, zoals in figuur 1 weergegeven, kunnen we een groot deel van de acties in de onderzochte deals scharen onder de prille innovatie-fase van kwartier maken. Bij diverse deals maken partijen al de

stap naar het demonstreren van innovaties. Slechts een deel van de onderzochte deals draagt aanwijsbaar bij aan opschaling.

Door in het begin meer sturing te geven op het gewenste effect – vergroening van de economie – kan de overheid het publieke belang van Green Deals voor milieu en natuur vergroten. Een toets voor aanvang van een Green Deal en gerichte monitoring op de geclaimde milieuwinst en de match met publieke doelen kan daarbij helpen. In vroege fasen van innovatie is de milieuwinst vaak nog niet helder. Daarom is het zaak indicatoren op te nemen die zich richten op het specifieke karakter van de fase waarin een innovatie zich bevindt.

Om kansrijke innovaties te laten door-groeien naar de praktijk is het van belang dat er opvolging en opschaling is. Daarvoor worden ook andere instrumenten ingezet. De overheid kan het effect van kansrijke Green Deals vergroten door vanuit een integrale blik een geschikte instrumentmix in te zetten. Zo is er bij het thema energie inmiddels een breed Energie-akkoord waarin ook initiatieven uit Green Deals een plek hebben. Met betrekking tot de circulaire economie ligt het voor de hand om deals in het licht van het Rijksbrede Programma te beschouwen. En voor biodiversiteit is onder meer de meerwaarde van Green Deals voor twee recente nieuwe doelen in het natuurbeleid van belang: vermaatschappelijking van natuur en verbinding van natuur en economie.

Jurgen Ganzevles, Mark van Oorschot, René Henkens en José Potting

#### Referenties

1. [www.greendeals.nl](http://www.greendeals.nl), geraadpleegd op 19 april 2017
2. Externe audit Green Deal aanpak (2013) Van Mil, B. et al
3. Evaluatie Green Deals (2016), Gooskens, B. et al
4. Evaluatie Green Deals Circulaire Economie (2016), Ganzevles, J. et al, PBL
5. Green Deals Biodiversiteit (in voorbereiding), Henkens, R. et al, Alferra/PBL
6. Nederland circulair in 2050 (2016), Rijksoverheid
7. Circulaire Economie: innovatie meten in de keten (2016), Potting, J. et al, PBL/UU
8. Advies over een Raamwerk voor Impactmeting voor Circulair Inkopen (2014), Vermeulen, W. et al, Universiteit Utrecht
9. Milieu. Elementaire Deeltjes (2014), Cramer, J., Amsterdam University Press
10. Circulaire Economie. Van wens naar uitvoering (2015), RLI
11. Natuurlijk verder. Rijksnatuurvisie 2014. Ministerie van EZ
12. Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal (2013), Ministeries van EZ en IenM