Evaluatie programma Groene Groei

Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland,

Den Haag, 10 januari 2020

Auteur: Arjan Wolters
m.m.v. Robert Schaap, Thies Peters, Lenny Heijboer (media analyse)

Inhoud

Managementsamenvatting 3
Inleiding 4
1. De oorsprong van het programma Groene Groei 5
2. Onderzoeksmethode 8
3. Werkwijze en verantwoording 10
4. Groene groei in de samenleving 11
5. Groene Groei: enkele feiten 15
6. De beleidscontext van het Programma Groene Groei 17
7. Organisatorische inbedding van het programma Groene Groei 19
8. Legitimatie van het programma Groene Groei 20
9. Resultaten van het programma Groene Groei 21
Conclusies 26
Bijlage 1 - Literatuurlijst 28
Bijlage 2 – Lijst met gesprekspartners 29
Bijlage 3 – Overzicht van besteding van middelen 30
Bijlage 4 – Groene groei in de media 33
Bijlage 5 - Vragenlijst gebruikt in eerste interviewronde 36
Bijlage 6 – Second opinion evaluatie programma Groene Groei 37

Managementsamenvatting

Het programma Groene Groei liep van 2013 tot en met 2018. Het was een bescheiden, interdepartementaal programma met een inzet van enkele fte's en een budget van ongeveer 1 miljoen € per jaar. Het Directoraat-Generaal Bedrijfsleven en Innovatie van het huidige Ministerie van Economische Zaken & Klimaat was trekker van het programma Groene Groei. Daartoe werd de projectdirectie Groene Groei en Bio Based Economy opgericht. De projectdirectie beheerde ook andere, verwante programma's zoals Van Afval Naar Grondstof (Circulaire Economie), Bio Based Economy en Ruimte in Regels voor Groene Groei.

In 2019 heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) het programma Groene Groei geëvalueerd. RVO.nl is slechts beperkt betrokken geweest bij het programma. De onderzoekers van RVO die de evaluatie hebben uitgevoerd zijn niet betrokken geweest bij het programma Groene Groei. De conclusies van het evaluatieonderzoek zijn grotendeels gebaseerd op interviews met betrokken beleidsmedewerkers bij diverse departementen, aangezien er weinig documentatie was om op terug te vallen. Om de kwaliteit en onafhankelijkheid te garanderen is op dit onderzoek een 'second opinion' aangevraagd bij prof. dr. Carl Koopmans (VU). De 'second opinion' is toegevoegd aan het rapport.

De brief waarmee het kabinet Rutte II in maart 2013 zijn groene groei ambities bekend maakte vermeldt weliswaar het hogere doel van het beleid, namelijk "het verdienvermogen voor toekomstige generaties zeker te stellen en tegelijkertijd de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie terug te dringen", maar is weinig concreet waar het de beoogde resultaten van het programma zelf betreft. Afgaande op de gesprekken die de onderzoekers gevoerd hebben met direct betrokkenen laten die doelstellingen zich als volgt omschrijven: 1) Het aanleggen van normen voor groene groei; 2) Het creëren van draagvlak voor groene groei; 3) Afstemming tussen departementen m.b.t. de groene groei beleid; 4) Afstemming tussen diverse groene groei gerelateerde programma's.

Het programma is er gedurende zijn bestaan in geslaagd om een bescheiden vorm van interdepartementale beleidscoördinatie te realiseren (resultaat 3). Daarmee voorzag het programma in een duidelijke behoefte. Uit gesprekken blijkt dat beleidsmedewerkers van diverse departementen voorheen geen platform hadden om met elkaar van gedachten te wisselen en beleid onderling af te stemmen. Van directe invloed op elkaars beleid was dan weer geen sprake. Verder heeft het programma middels verschillende onderzoeken bijgedragen aan de kennis over groene groei (resultaat 1). Van afstemming tussen diverse groene groei gerelateerde programma's (resultaat 4) was geen sprake; al moet gezegd worden dat de behoefte daaraan ook niet zo heel groot leek. Op grond van de analyse van (sociale) media en google-zoektermen kunnen we concluderen dat het programma nauwelijks heeft bijgedragen aan het creëren van draagvlak (resultaat 2). Groene groei is als uitdrukking Haags beleidsjargon gebleven. Dat duurzaamheid momenteel weer een actueel politiek en maatschappelijk onderwerp is, is niet zo zeer te danken aan het programma Groene Groei, maar aan het opkomende milieubewustzijn. Hooguit kun je stellen dat het programma duurzaamheid op de beleidsagenda heeft gehouden in een tijd (vlak na een grote economische crisis) dat dat niet vanzelfsprekend was.

Samengevat beoordelen wij het programma als volgt:

- Legitiem in de zin dat er sprake was van overheidsfalen, d.w.z. er was onvoldoende interdepartementale coördinatie rond groene groei beleid;
- In beperkte mate effectief in de zin dat het inderdaad een platform heeft geboden dat beleidsmedewerkers van diverse departementen in staat heeft gesteld kennis te nemen van elkaars beleidsvoornemens en in de zin dat het enkele studies heeft opgeleverd die bijgedragen hebben aan het denken over groene groei. Beperkt effectief in de zin dat het gecreëerde platform geen vervolg heeft gekregen, dat concrete voorbeelden van onderlinge beleidsafstemming tussen departementen ontbreken en dat 'groene groei' als begrip geen ingang heeft gevonden in het maatschappelijk debat (geen draagvlak).
- Efficiënt in de zin dat met deze bescheiden inzet van fte's en budgettaire middelen niet meer verwacht mocht worden dan de resultaten die we hierboven hebben benoemd.

Lessen voor de soortgelijke coördinerende programma's in de toekomst:

- Besteed meer aandacht aan de probleemanalyse ('wat is er minder effectief aan beleid als we niet coördineren?');
- Zorg voor een duidelijk doel ('wat gaan we bereiken met deze interventie?')
- Is zo'n programma tijdelijk, zorg dan dat bij de afronding een volledig en toegankelijk archief met programma documentatie wordt ingericht.

Inleiding

De directie Topsectoren en Industriebeleid, waar de verantwoordelijkheid voor Groene Groei momenteel (najaar 2019) is belegd, heeft aan het expertiseteam Monitoring en Effectmeting binnen de Concernstaf van RVO.nl gevraagd de beleidsevaluatie van het programma Groene Groei uit te voeren opdat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma Groene Groei – conform de vereisten genoemd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek[1] – vastgesteld worden. Tevens is gevraagd om aan te geven welke lessen we kunnen trekken uit het programma Groene Groei ten bate van toekomstige, soortgelijke interdepartementale programma's.

Het programma Groene Groei kan worden gekwalificeerd, ondanks de bescheiden omvang, als een transitieprogramma. Het Competentiecentrum Transities definieert een *transitie* als volgt: "Transities, of systeeminnovaties zoals we hier ook wel noemen, zijn fundamentele veranderingen in de manier waarop de samenleving basale functies, zoals vervoer, voedselproductie, wonen, de energievoorziening of de zorg, invult. Transities gaan samen met veranderingen in de structuur of het 'regime': bijvoorbeeld wettelijke en financiële regels, wie er toe doet en niet, normen en routines, kennis en de bestaande fysieke infrastructuur. Dat regime faciliteert gebruikelijke praktijken en ontmoedigt afwijkende praktijken. Denk bijvoorbeeld aan wegen, stoplichten, verkeersregels en bewegwijzering, boetes, opleidingen en rijbewijzen, die helpen het verkeer in de gewenste banen te leiden en ongewenst verkeersgedrag onaantrekkelijk te maken. Bestaand regime laat incrementele vernieuwing toe, maar vormt vaak een belemmering voor radicale vernieuwing. Dat is de reden dat transities ook innovaties ook structuurinnovaties [sic] vragen, in ieder geval van dat regime dat de vernieuwing tegenwerkt. Transities of systeeminnovaties zijn daarmee socio-technologische innovaties."[2] Daarbij wordt een programma gedefinieerd als een samenhangende verzameling acties gericht op de realisatie van een specifiek doel. Zo ook het programma Groene Groei: een verzameling acties gericht op het tot stand brengen van duurzame groei, ofwel een ontkoppeling van groei en uitputting van natuurlijke hulpbronnen.

Het programma Groene Groei kan in enge zin of in brede zin worden beschouwd. In brede zin omvat het alle beleidsinspanningen vanuit diverse departementen gericht op de realisatie van groene groei. Het doel is verwoord in de brief die het kabinet Rutte II op 28 maart 2013 naar de Tweede Kamer stuurde: "Het concurrentievermogen versterken en tegelijkertijd de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie terugdringen"[3]. In paragraaf 1 wordt daar uitgebreid op ingegaan. In enge zin behelst het transitieprogramma Groene Groei (de oprichting van) de projectdirectie Bio Based & Groene Groei binnen het Directoraat-Generaal Bedrijfsleven en Innovatie en het in omvang vrij beperkte beleidsbudget (4-5 miljoen €) dat beschikbaar was voor activiteiten in het kader van het programma Groene Groei. Daarbij aangetekend dat niet de hele projectdirectie direct ingezet werd ten behoeve van het programma Groene Groei. Andere programma's (Green Deals, Elektrisch Rijden, Van Afval Naar Grondstof (Circulaire Economie), etc.) waren immers ook ondergebracht bij de projectdirectie. Het precieze aantal fte's ten behoeve van het programma Groene Groei is niet bekend, maar zal nooit meer dan 3-4fte hebben bedragen. De doelstelling van het programma in enge zin is nergens expliciet gemaakt maar laat zich globaal omschrijven als: *het creëren van draagvlak voor groene groei door middel van het creëren en onderhouden van netwerken, het coördineren en inspireren van het overheidsbeleid m.b.t. groene groei en het informeren over en institutionaliseren van het begrippenkader rond groene groei*.

Deze evaluatie richt zich op het programma Groene Groei in enge zin, en velt dus geen oordeel over de genoemde andere programma's en beleidsinstrumenten die een bijdrage beogen te leveren aan de groene groei. Evenmin velt deze evaluatie een oordeel over de mate waarin groene groei de afgelopen jaren is gerealiseerd.

[1] https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27; geraadpleegd d.d. 15 december 2019

[2] https://www.transitiepraktijk.nl/nl/experiment/over-transities; geraadpleegd d.d. 15 december 2019

[3] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/03/28/kamerbrief-groene-groei-voor-een-sterke-duurzame-economie; d.d. 15-12-2019

1. De oorsprong van het programma Groene Groei

De start van het programma Groene Groei wordt gemarkeerd door de brief "*Groene Groei: voor een sterke, duurzame economie*" die het tweede kabinet Rutte (VVD-PvdA) in maart 2013 naar het parlement stuurt. De brief wordt verstuurd door de Minister van Economische Zaken mede namens de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de minister voor Wonen en Rijksdienst.

Om de welvaart voor toekomstige generaties te behouden wilde het Kabinet de economie blijvend versterken door de innovatiekracht van het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid optimaal te benutten om de economie meer duurzaam te maken. "Groen" en "groei" gaan aldus hand in hand en versterken elkaar. Het toenmalig kabinet schrijft dat vergroening van de economie noodzakelijk is om het verdienvermogen voor toekomstige generaties zeker te stellen en tegelijkertijd de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie terug te dringen. Daartoe zet zij in op vijf pijlers:

1) een slimme inzet van marktprikkels
2) stimulerende wet- en regelgeving
3) innovatie
4) vergroening via hulp, handel en investeringen (later toegevoegd)
5) de overheid als netwerkpartner.

Binnen acht domeinen zag het toenmalig kabinet belangrijke uitdagingen en kansen: a) energie; b) bio based economy; c) klimaat; d) van afval naar grondstof; e) bouw; f) voedsel; g) mobiliteit; h) water.

Onder het kopje 'marktprikkels' worden o.a. de volgende interventies geschaard: keurmerken; milieubelastingen; emissiehandel; duurzaam inkopen door de overheid; Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) etc. Tot de stimulerende wet- en regelgeving rekent met het aanpassen van normen en certificering en het oplossen van concrete groene-innovatie hinderende regelgeving in het kader van het programma 'Ruimte in Regels voor Groene Groei'. De overheid als netwerkpartner komt tot uitdrukking in de Green Deals. En onder het label innovatie wordt het gehele reguliere innovatie stimulerende beleid geschaard, alsmede het topsectorenbeleid (maatschappelijke uitdagingen realiseren via topsectorenaanpak; Kennis- en innovatieagenda's) en de Nationale wetenschapsagenda (maatschappelijke doelen in onderzoeksthema's van universiteiten, NWO en KNAW). Impulsen voor internationale vergroening betreffen o.a. duurzaamheidsissues in nieuwe handelsverdragen en akkoorden; liberalisering van handel in Milieugoederen en –diensten; afbouw van kunstmatige prijzen/subsidies voor fossiele brandstoffen; Groene groei op de agenda bij elke economische missie; Wereldwijde partnerschappen: PPS voor verbinding met internationale agenda's; DGGF, FDOV, FDW en Dutch Agro & Water Climate Alliance en IMVO (MVO Sector Risico Analyse leidt tot MVO-convenanten).

Het programma gaat vergezeld van een bescheiden budget van ongeveer 1 miljoen € per jaar voor een periode van 4 jaar (zie tabel1.1). Budget, noch duur van het programma worden overigens in de brief vermeld. Vanuit dit budget worden diverse onderzoeken betaald, o.a. door TNO en CBS. De resultaten van deze onderzoeken landen in de respectievelijke rapporten 'Topsectoren & vergroening: een verkenning van groene ambities' en 'Monitor Duurzaam Nederland'. Verder worden er tal van kleinere activiteiten (mede)gefinancierd, o.a. het Springtij Festival op Terschelling.

Tabel 1.1 - middelen op EZK-begroting 2019 (x 1000 euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Groene Groei en Bio Based Economy			951	1.095	1147	1023

Het programma Groene Groei kent een aantal 'zusterprogramma's'; programma's waarvan de doelstellingen deels overlappen met die van Groene Groei of bijdragen (ondergeschikt zijn) aan de realisatie van de doelstellingen van het programma Groene Groei. De onderstaande programma's en instrumenten waren organisatorisch belegd bij dezelfde directie van het Ministerie van Economische Zaken als het Programma Groene Groei.

- ***Bio Based Economy*** (2009-heden): Het programma Bio Based Economy bestond al als volwaardig interdepartementaal programma voor de start van het programma Groene Groei. Volgens de programmabeschrijvingen vervult Bio Based Economy een hoofdrol in de duurzame ontwikkeling van Nederland. De Bio Based Economy is een economie waarin gewassen en reststromen uit de landbouw en voedingsmiddelenindustrie worden ingezet

voor niet-voedseltoepassingen. Een economie dus waarin deze groene grondstoffen (biomassa) worden toegepast als materialen, chemicaliën, transportbrandstoffen en energie (elektriciteit en warmte). Daaraan gerelateerd is het Topconsortium voor Kennis- en Innovatie Bio Based Economy (TKI-BBE) dat werd opgericht om richting te geven aan de bio based onderzoeksagenda.

- ***Ruimte in Regels voor Groene Groei*** (2012-heden): Ruimte in Regels bestond al onder de naam 'Botsende Belangen in de Bio based Economy'. In het werkplan van juni 2014 wordt het doel van Ruimte in Regels als volgt omschreven: "het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving, met als doel Groene Groei, Ambitieus Ondernemerschap en Innovatieve Investeringen te stimuleren. Waar nodig richt het programma zich op het aanpassen van wet- en regelgeving en bevordert dynamische regelgeving."
- ***Green Deals*** (2011-heden): Met deze interactieve werkwijze wil de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving de ruimte geven. Dit doet zij door knelpunten in de wet- en regelgeving weg te nemen, nieuwe markten te creëren, goede informatie te geven en te zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden. Door heldere onderlinge afspraken kunnen deelnemers werken aan concrete resultaten, waarbij iedere betrokken partij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft.
- ***Elektrisch Rijden*** (2011-heden): Het programma moet bijdragen aan de versterking van de economische positie van Nederland, de energievoorzieningszekerheid van Nederland, de realisatie van de klimaatdoelen door reductie van CO2-uitstoot en de leefbaarheid van steden door afname van luchtvervuiling.
- ***Van Afval naar Grondstof*** (VANG; Circulaire Economie; 2014-2016) had als doel om minder afval te storten of te verbranden en meer te recyclen. De planning was om in tien jaar tijd de hoeveelheid gestort en verbrand afval te halveren (2012 - 2022). Het programma is in 2018 geëvalueerd door RIVM. Dat concludeert dat er stappen gezet zijn, maar dat de doelstellingen niet allemaal gehaald worden. Inspanningen van bedrijven, (lokale) overheden en consumenten om de hoeveelheid afval te verminderen blijven achter bij de planning. Het programma VANG is opgegaan in het Rijksbrede programma 'Nederland Circulair in 2050'.

Daarnaast zijn er verschillende onderwerpen die sterk gerelateerd zijn aan Groene Groei, zoals daar zijn:

- ***Maatschappelijke Verantwoord Ondernemen*** (MVO; nationaal): De Rijksoverheid helpt bedrijven die hulp nodig hebben bij maatschappelijke verantwoord ondernemen (MVO). Dat betekent dat zij rekening houden met de effecten van hun bedrijfsvoering op mens, milieu en maatschappij.
- ***Internationaal Maatschappelijke Verantwoord Ondernemen*** (MVO; Internationaal): De overheid heeft 8 Nederlandse bedrijfssectoren en maatschappelijke organisaties een IMVO-convenant afgesloten. Hierin staan afspraken over maatschappelijk verantwoord ondernemen in het buitenland, o.a. met betrekking tot mensenrechten, arbeidsrechten en milieu.
- ***Internationaal Duurzame Handel*** (IDH; 2008-heden): Het IDH is in 2008 gestart als publiek privaat partnerschap van bedrijven, NGO's, vakbonden en de Nederlandse overheid. In 2010 is het initiatief opgeschaald op basis van het actieplan 2011 – 2015. De totale subsidie van €123 miljoen is verstrekt van 2008 tot en met 2015. Het IDH richt zich op het verduurzamen (people, planet en profit) van internationale handelsketens (zoals koffie, thee, cacao, katoen, palmolie, soja, hout en kweekvis). De programma's van het IDH bevorderen goede landbouwpraktijken en groei van gecertificeerd duurzame productie, op basis van betrokkenheid en investeringsbereidheid van bedrijven in de handelsketen.

Verder onderscheiden we nog enkele financiële en fiscale instrumenten met een groene component omdat ze duurzaamheid op de een of andere manier expliciet stimuleren:

- MIA/Vamil (fiscaal voordelig investeren in milieuvriendelijke technieken)
- Groen Beleggen (gedeeltelijke vrijstellingen voor beleggingen in fondsen die deelnemen in projecten ten bate van milieubescherming)

Tot slot zijn er instrumenten die duurzaamheid of groei niet expliciet tot doel hadden, maar die in potentie wel bij kunnen dragen aan de vergroening van de economie. Vanuit het Ministerie van Economische Zaken gaat het dan vooral om financiële instrumenten (meestal subsidies, soms kredieten, garanties of borgstellingen) ter stimulering van onderzoek & ontwikkeling en energietransitie of vermindering energiegebruik. In het domein van het speur- en ontwikkelingswerk

betreft het o.a. de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO; fiscaal), de Toeslagregeling Publiek Private Samenwerking, de MKB Innovatiestimuleringsregeling Topsectoren (MIT; subsidie), Innovatiekrediet e.a.

In het energiedomein betreft het naast subsidies voor onderzoek en ontwikkeling (o.a. InnovatieAgenda Energie), fiscale stimulering energiebesparende investeringen door bedrijven (o.a. de Energie Investerings Aftrek (EIA)) ook maatregelen ter stimulering van energiebesparing door particulieren, het plaatsen van zonnepanelen e.d.

Verder is in de context van het programma Groene Groei ook het topsectorenbeleid van belang. Daarin geeft het kabinet aan in te zetten op de 9 sectoren die de toekomstige groei van de Nederlandse economie moeten schragen. Deze zogenaamde topsectoren zijn "gebieden waar het Nederlandse bedrijfsleven en onderzoekscentra wereldwijd in uitblinken. Het bedrijfsleven, universiteiten, onderzoekscentra en de overheid werken samen aan kennis en innovatie om deze positie nog sterker te maken" (website RVO, d.d. 18-9-2019).

De topsectoren zijn: High Tech Systems en Materialen, Water, Chemie, Agro & Food, Tuinbouw & Uitgangsmaterialen, Logistiek, Creatieve Industrie, Life Sciences & Health en Energie. Het programma Bio Based Economy wordt in de context van de topsectoren als een sectordoorsnijdend thema gezien, waarbij er nauwe banden zijn met Agro & Food, Tuinbouw & Uitgangsmaterialen, Chemie en Energie.

2. Onderzoeksmethode

Het programma Groene Groei is in de eerste plaats een niet-financiële interventie. Het beleidsbudget is immers verwaarloosbaar klein. Het is veeleer een organisatorische of 'informerende' interventie. Het is wat Technopolis (2018) een 'complex innovatie en transitieprogramma' (CITP) noemt, maar dan van bescheiden omvang in termen van direct betrokken fte's en budgettaire middelen. Transitieprogramma's zijn zowel ingewikkeld ('complicated' in de zin dat ze veel verschillende actoren betreft) als complex (in de zin dat "they contain feedback loops and social actors that together mean we cannot always predict their future behaviour: they evolve over time." (Technopolis, 2018, blz. 2)).

Karakteristieken van complexe innovatie en transitieprogramma's (CITP)

- Complexity, emergence and systemic change
- Inter-organisational cooperation and coordination
- A wide range of stakeholders, beyond the 'usual suspects' in research and innovation policy [sic]
- Multi-level governance and evaluation
- The need periodically to cope with changes in the goals and intervention logic of the programme as these evolve over time while maintaining accountability

(Technopolis, 2018)

De basale kenmerken van een CITP maken dat een kwantitatieve evaluatie volgens de door EZK gehanteerde Theeuwes richtlijn niet mogelijk is. We moeten dus kijken naar andere manieren van evalueren. Houvast vinden we in de Evaluatie van de Innovatie Agenda Energie (RVO, 2016). In die evaluatie wordt goed uitgelegd dat van veel beleidsinterventies niet zonder meer gezegd kan worden of ze 'bewezen effectief' zijn, maar dat dat nog niet betekent dat de kwaliteit van die interventies slecht is; het bewijs voor de effectiviteit ontbreekt echter. De bewezen effectiviteit is geen alles-of-niets-kwestie. Er zijn verschillende niveaus van effectiviteit, en de effectladder maakt deze inzichtelijk, zie Tabel 2.1.

Tabel 2.1 - Effectladder

	Niveau	Onderzoeksvragen
1.	Potentieel: Heeft het innovatieprogramma potentie?	Is er een duidelijke beschrijving van doel, doelgroep en aanpak? Zijn de randvoorwaarden voor uitvoering bekend? Is er sprake van een goed uitgewerkte maatschappelijk relevante, en vooral specifieke op de looptijd van het programma gerichte doelstelling waardoor de kans op effectiviteit op voorhand goed is in te schatten.
2.	Veelbelovend: Is het programma in theorie effectief?	De legitimiteit van een innovatieprogramma werd vanuit een combinatie van marktfalen, systeemfalen en transformatief falen bepaald. In hoeverre verkleinen deze interventies (theoretisch) het markt-, transformatief- en systeemfalen?
3.	Doelbereiking: Welke resultaten zijn met het programma bereikt?	Welke doelgroep is bereikt? Wat is de omvang van het ingezette budget (publiek en privaat)? Wat is de mate van diversiteit van de gefinancierde projecten en komt dit overeen met de focus van het programma?
4.	Doeltreffend: Is door het programma het marktfalen en systeemfalen afgenomen?	Wat is de financiële additionaliteit? Wat is de bijdrage van het programma aan de samenwerking tussen actoren? Wat is de bijdrage van het programma aan de kennisinfrastructuur, fysieke infrastructuur en instituties?
5.	Werkzaam: Is aangetoond dat het programma effectief is?	Om het causale effect van een programma te bepalen dienen de uitkomsten van bedrijven die mee hebben gedaan aan de interventie (de onderzoeks- of behandelgroep), te worden vergeleken met bedrijven die niet hebben meegedaan (de controlegroep). Het vinden van een controlegroep is voor een programma als Groene Groei niet mogelijk.

Bron: RVO, 'Evaluatie Innovatie Agenda Energie', Utrecht 2016

De genoemde evaluatie geeft nog wel meer nuttige aanwijzingen voor de wijze waarop we het programma Groene Groei kunnen evalueren. We citeren hier: "Om het potentieel van een interventie te kunnen bepalen wordt binnen de effectladder gekeken in hoeverre de interventie goed is beschreven is en of aannemelijk kan worden gemaakt dat met de interventie het beoogde doel kan worden bereikt. Binnen dit onderzoek gaat het dan om de vraag in hoeverre het uitvoerings-

programma bijdraagt aan de oplossing van een maatschappelijk probleem en de daarvoor beoogde structurele verandering van de economie."

Wat ook van belang is voor de evaluatie, is dat we bij de start van het programma te maken hadden met wat in de voornoemde evaluatie van de Innovatie Agenda Energie (IAE) een 'ongestructureerd maatschappelijk probleem' wordt genoemd.

De IAE evaluatie schrijft daarover: "Bij een ongestructureerd maatschappelijk probleem is er bij de stakeholders (vooralsnog) geen consensus over de afbakening van het probleem, noch over de (technische) oplossingsrichting, noch over de strategie waarmee het programmadoel het best bereikt kan worden (Lindblom;1979)." Bij een ongestructureerd probleem past een adaptieve, visionaire of transformatieve planning strategie. "Een adaptieve strategie gaat ervan uit dat de toekomst onvoorspelbaar is en door de stakeholders van het programma niet kan worden beïnvloed. […] In de plaats van een visie op de toekomst wordt er vanuit een gemeenschappelijke probleem gewerkt. Een visionaire strategie start daarentegen juist vanuit wel vanuit een waardevol toekomstperspectief. Een dergelijke visie beoogt tevens een richtinggevend kader voor andere actoren binnen de sector te zijn" (Wiltbank et al. 2006).

Tenslotte onderscheidt Wiltbank een transformatieve strategie, hier ligt er geen visie of plan als basis voor verandering maar gaat men uit van wat men kan doen, wat men al weet en wie men kent. Leren is hierin niet alleen een middel maar ook een doel op zich, in elke stap van het proces wordt nieuwe kennis, netwerken en commitment gecreëerd voor de volgende stap.

Transformatieve programma's leren hierdoor welke structurele verandering nodig maar vooral ook haalbaar is (Taanman, 2011)." Het programma Groene Groei bevindt zich op het grensvlak van een visionaire ('groen en groei gaan samen') en een transformatieve ('we hebben nog geen idee hoe we dat moeten doen') strategie.

3. Werkwijze en verantwoording

In de evaluatie hebben we gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

1) Interviews
2) Financiële cijfers (bij FEZ van het Ministerie van Economische Zaken bekende uitgaven ten laste van het Groene Groei budget)
3) Deskresearch I (departementale begrotingen en jaarverslagen, beleidsdocumenten, financiële gegevens)
4) Media-analyse (twitter, media, google-trends)

Voor deze evaluatie hebben we gekozen voor een iteratieve, onderzoekende aanpak, waarbij bij iedere volgende stap of interview zich nieuwe aanknopingspunten voor verder onderzoek konden aandienen. Personen die geïnterviewd (zie bijlage 2) zijn hebben de mogelijkheid gekregen om nog aanvullende informatie aan te leveren, dan wel commentaar op de bevindingen te geven.

Het onderzoek is gestart met een gespreksronde langs enkele betrokkenen. Omdat de projectdirectie niet meer bestaat en is opgegaan in de Directie Topsectoren en Industriebeleid, en omdat het programma al een tijdje geleden is afgesloten, zijn de medewerkers van de voormalige projectdirectie inmiddels uitgewaaierd over de gehele Rijksoverheid en daarbuiten.

In eerste instantie hebben we ons gericht op de mensen die nog binnen EZK werkzaam waren. Dat was ook nodig omdat er nauwelijks documentatie voorhanden was, anders dan officiële publicaties. Navraag bij de eerste selectie direct betrokkenen leverde verschillende documenten op, alsmede een aantal interessante 'leads' voor vervolgonderzoek en uitbreiding van de kring aan geïnterviewden.

In tweede instantie zijn ook mensen buiten het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat geïnterviewd. In de bijlage staat een lijst met geïnterviewden. We hebben geprobeerd om de uitkomsten van de gesprekken zo zuiver mogelijk te verwerken in het rapport door ze een zekere weging mee te geven. Een punt dat door meerdere mensen geadresseerd wordt weegt zwaarder dan iets dat slechts door één persoon genoemd wordt. Maar sommige opmerkingen zijn dermate interessant dat we ze zeker niet onvermeld laten ook al worden ze door slechts één persoon gemaakt. In zulke gevallen maakt het wat uit wie iets zegt; hoe intensief die persoon betrokken is geweest bij het programma en hoe geloofwaardig iemand overkomt. Dat is natuurlijk uitermate subjectief. Om die subjectiviteit enigszins te neutraliseren, en de uitspraken beter te kunnen wegen zijn bijna alle interviews door twee personen gevoerd, en is het volledige rapport ter controle voorgelegd aan alle geïnterviewden.

Voor zo ver er officiële (dus openbare) stukken beschikbaar waren hebben we daar gebruik van gemaakt, o.a. om de historie en de doelenboom te (re)construeren. Denk dan vooral aan communicatie met de Tweede Kamer, departementale begrotingen en jaarverslagen en evaluatie van verwante programma's en instrumenten. Ook hebben we gekeken naar publicaties van TNO, NEN, PBL, CBS e.a. gerelateerd aan groene groei. Denk hierbij o.a. aan de Monitor Duurzaam Nederland/Monitor Brede Welvaart. Voor zo ver we hebben kunnen nagaan zijn tenminste enkele publicaties en onderzoeken gefinancierd vanuit het budget van het programma Groene Groei.

De geregistreerde uitgaven ten laste van het budget Groene Groei bij het Ministerie van Economnische Zaken is een andere bron van informatie. Het verschaft inzicht in de activiteiten van het programma.

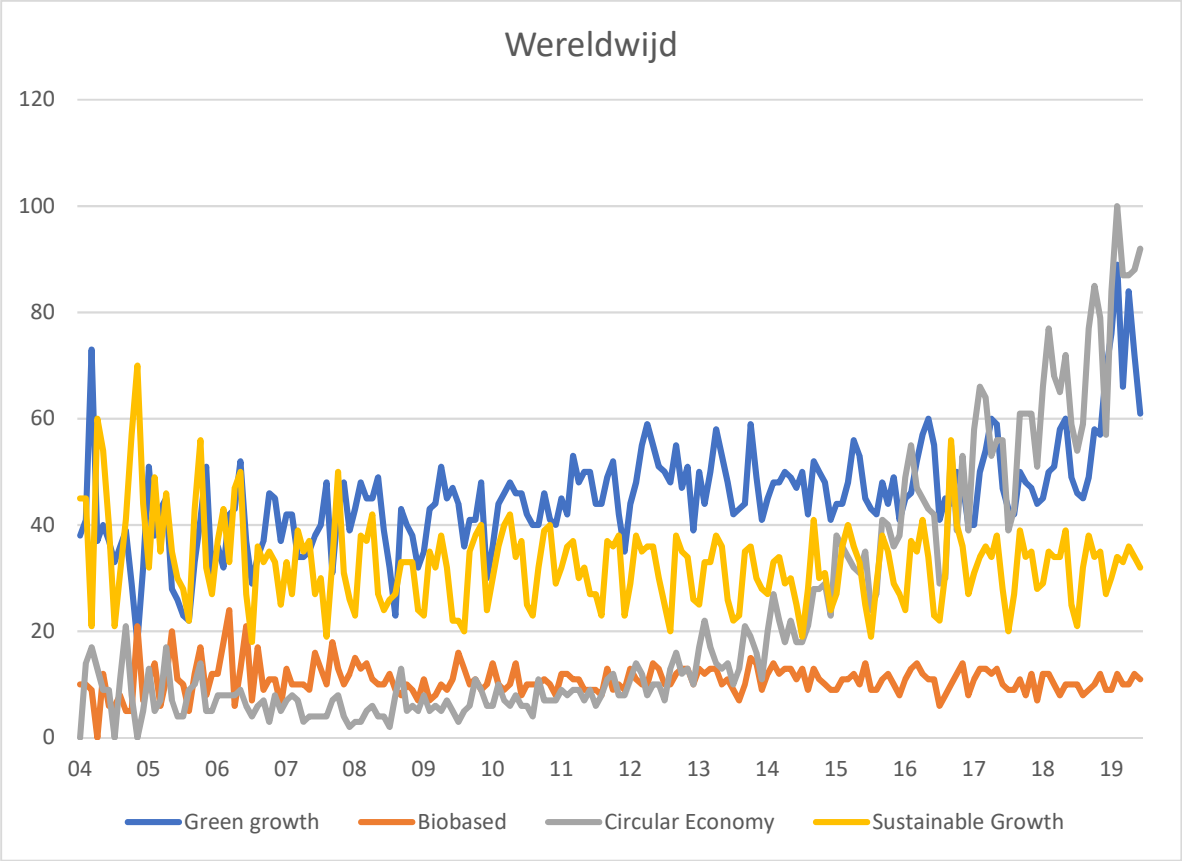
Tot slot hebben we onderzoek laten doen naar de omgeving waarbinnen het programma Groene Groei heeft geopereerd, afgemeten aan de ontwikkeling in het gebruik van specifieke groene groei gerelateerde zoektermen op google en de communicatie via Twitter of 'traditionele' media.

4. Groene groei in de samenleving

Groene groei als zoekterm op internet

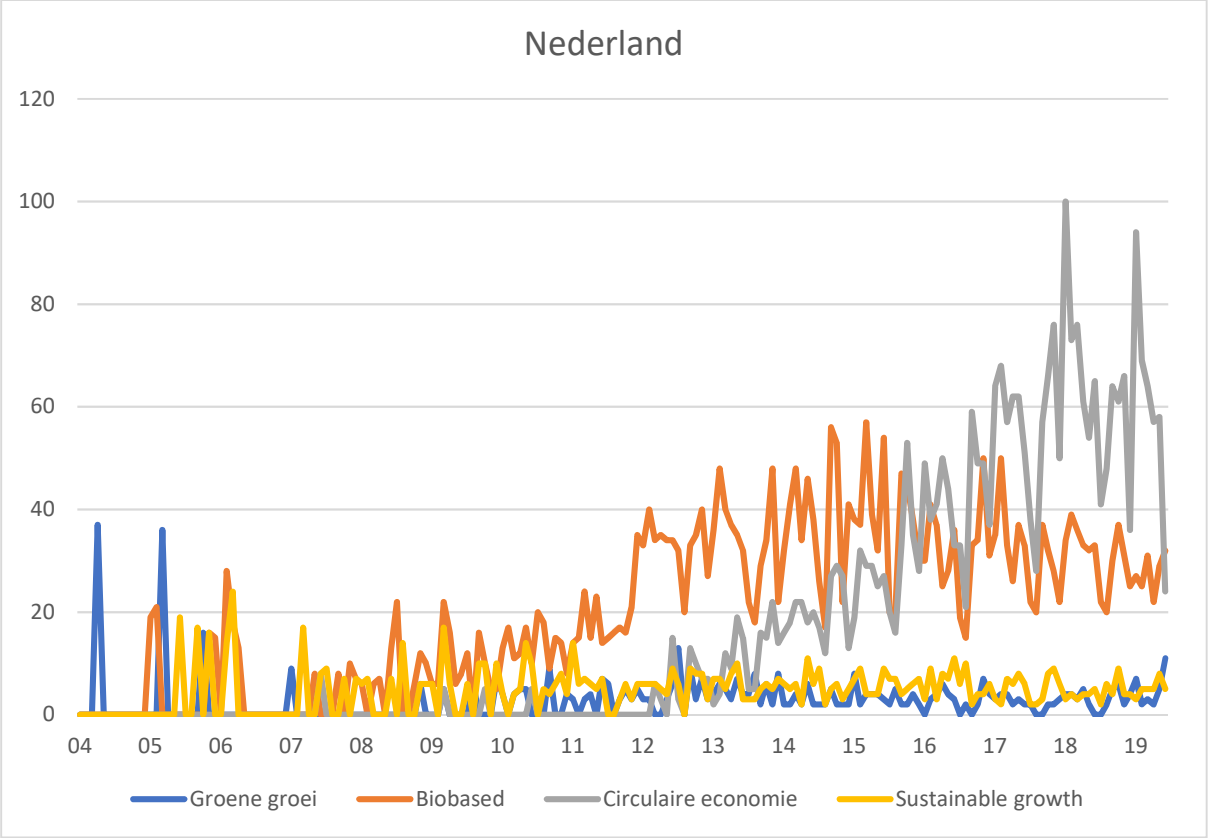
Middels Google Trends is het mogelijk een indruk te krijgen in welke mate bepaalde termen opgang doen. Dit geeft een indruk van de maatschappelijke context waarbinnen het beleid gevormd wordt. Omdat 'Groene Groei' een vrij specifieke term is, die bovendien nauw verbonden is met andere termen met een vergelijkbare lading, hebben we 'Groene groei' afgezet tegen termen als 'bio based', 'circular economy' en 'sustainable growth'. Voor Nederland hebben we deels de vertaalde termen gebruikt. De cijfers geven de zoekinteresse aan ten opzichte van het hoogste punt in het diagram voor de betreffende regio en periode. Een waarde van 100 is de piekpopulariteit voor die term. Een waarde van 50 betekent dat de term half zo populair is. Een score van 0 betekent dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn voor deze term.

Figuur 4.1 – Gebruik van zoektermen in google wereldwijd per maand (Google Trends; 13-06-2019)



Uit de beide figuren blijkt dat Nederland op sommige punten afwijkt van de wereldwijde trend, en op andere punten juist de wereldwijde trend volgt. Het begrip 'circulaire economie' is sinds 2014 wereldwijd aan een opmars bezig als zoekterm, ook in Nederland. Wereldwijd is het begrip 'green growth' echter relatief veel meer gebruikt als zoekterm dan het begrip 'groene groei' in Nederland. Die vergelijking is weliswaar methodologisch niet helemaal correct, maar het verschil is opvallend. Ook het begrip 'sustainable growth' wordt wereldwijd vaker gebruikt als zoekterm dan hetzelfde begrip in Nederland. De term 'duurzame groei' leverde in Nederland niks op. Opvallend is dat het begrip 'groene groei' relatief populair was in Nederland tussen medio 2012 en medio 2013. Dit is grofweg de periode dat het kabinet de brief aan de Tweede Kamer opstelde m.b.t. groene groei. Uit de beperkte relatieve populariteit van de zoekterm 'groene groei' kunnen we voorzichtig concluderen dat het begrip niet heel breed ingang heeft gevonden.

Figuur 4.2 – Gebruik van zoektermen in google Nederland per maand (Google Trends; 13-06-2019)

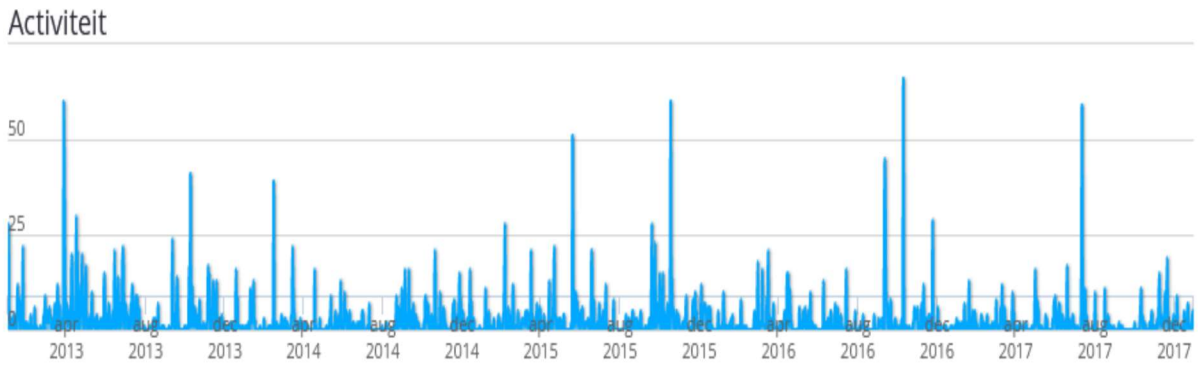


Groene groei in de sociale media

In aanvulling op het beeld dat in de vorige paragraaf is geschetst m.b.v. Google Trends heeft RVO een klein onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van het begrip 'groene groei' in de (sociale) media. Er is gekeken naar berichtgeving op Twitter en de berichtgeving in 'traditionele' media. Gezocht is op de termen 'groene groei', 'circulaire economie' en 'bio based economy' gedurende de periode 2013-2017. Daaruit blijkt dat Circulaire economie de meest gebruikte term is, die bovendien steeds vaker gebruikt wordt aan het einde van de genoemde periode. 'Groene groei' is een term die maar beperkt gebruikt wordt, en dan met name in de periode 2013-2015. Dat is niet toevallig de periode dat het programma 'Groene Groei' het meest actief is, o.a. rond de Kamerbrief m.b.t. Groene Groei in maart 2013. De term Groene Groei wordt relatief vaak door overheid en politiek gebruikt, waar termen bio based economy en circulaire economie gangbaarder zijn in het bedrijfsleven.

In de periode 2013-2017 zijn op Twitter 4.280 berichten geplaatst waarin de term 'groene groei' wordt genoemd. Onderstaande tijdlijn toont dat de berichten vrij gelijkmatig over de periode zijn verdeeld met een aantal duidelijke pieken. Kijken we naar de pieken van vijftig of meer berichten, dan zien we dat de volgende onderwerpen aandacht krijgen:

- Op 28 maart 2013 zijn er 60 berichten over de kabinetsvisie Groene groei geplaatst. Hierbij gaat het vooral om retweets van een bericht van MP Rutte en citaten van MP Rutte tijdens zijn persconferentie na afloop van de Ministerraad.
- Op 20 mei 2015 zijn er 51 berichten over het coalitieakkoord voor de provincie Noord-Holland, waarin de focus op groene groei ligt. Het betreft vooral berichten van D66 die worden gedeeld.
- Op 18 oktober 2015 wordt een column van Willem Vermeend en Rick van der Ploeg in De Telegraaf getiteld 'Zonder groene groei geen toekomst' veel gedeeld. Dit leidt tot een piek van 60 berichten.
- Op 10 oktober 2016 wordt een bericht van D66, waarin ze vier voorbeelden geven van hoe zij groene groei realiseren, veel gedeeld. In totaal verschijnen er die dag 66 berichten.
- Op 12 juli 2017 zorgt een column van Triodos-econoom Hans Stegeman, getiteld 'Groene groei bestaat niet' voor de nodige ophef. Er verschijnen die dag 59 berichten waarin groene groei wordt genoemd.

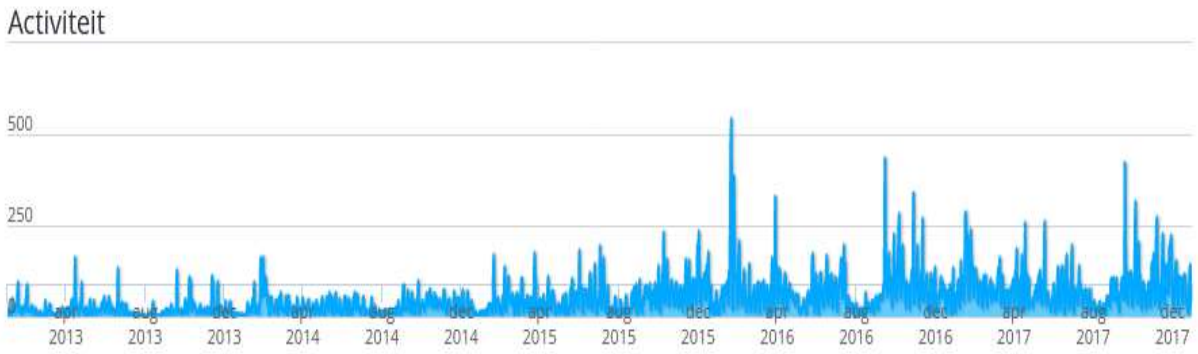


Figuur 4.3 - Tijdlijn gebruik term 'groene groei' op Twitter in de periode 2013 - 2017 | Coosto

Combineren we bovenstaande tijdlijn met termen als 'minister', 'EZ' en 'kabinet' dan levert dat een heel ander beeld op. Groene groei wordt vooral rond de presentatie van de kabinetsvisie in verband gebracht met de rijksoverheid, maar daarna slechts in beperkte mate. In vijf jaar tijd zijn er 499 berichten geplaatst. De meest actieve auteurs op dit onderwerp, met de meeste volgers, komen uit overheid, politiek en media. Opvallend is het ontbreken van het bedrijfsleven en regionale samenwerkingsverbanden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken lijkt heel actief op dit onderwerp, maar het betreft hoofdzakelijk vacatures voor stages bij de directie Inclusieve Groene Groei.

Kijken we naar twee aan 'groene groei' verwante termen ('circulaire economie' en 'bio based economy'), dan valt op dat term 'circulaire economie' met 90.281 berichten in vijf jaar veel meer gebruikt wordt dan 'groene groei'. In tegenstelling tot de tijdlijn bij groene groei, is hier een duidelijk stijgende lijn te zien. Ook bio based economy wordt vaker gebruikt dan groene groei. Bio based economy komt in 14.927 berichten voor. De meest actieve auteurs op dit onderwerp, met de meeste volgers, komen uit de wetenschap en het bedrijfsleven. In tegenstelling tot bij groene groei zit hier de overheid niet bij de top van auteurs.

Figuur 4.4 - Tijdlijn gebruik term 'circulaire economie' op Twitter in de periode 2013 - 2017 | Coosto



Tabel 4.1 – Top 10 twitteraars

Groene groei	**Circulaire Economie**	**Bio based Economy**
Totaal top 10 *204 berichten* *193 Retweets en reacties* *65542 Volgers (niet uniek)*	*Totaal top 10* *3906 berichten* *4380 retweets en reacties* *86826 Volgers (niet uniek)*	*Totaal top 10* *1666 berichten* *1785 retweets en reacties* *25171 volgers (niet uniek)*
@wykegroene11 (account bestaat niet meer, twitterde namens Groene 11)	@DConsult DConsult	@Bio basedEconomy Nieuws over bio based economy
@HenriBontenbal Henri Bontebal, werkzaam bij Stedin en een bekend twitteraar op energiegebied	@CirculaireEcono Nieuws over circulaire economie	@GreenChemCampus Green Chemistry Campus, Bergen op Zoom (tweets door @EmkeMol)
@petrakramer (account bestaat niet meer)	@DuurzaamBV Platform DuurzaamBedrijfsleven	@agrochemie BIO BASED platform Agro & Chemie
@IGG_NL	@MVO_NL	@CentreBiobased

Inclusive Green Growth Department (IGG) van het ministerie van BZ	MVO Nederland	Centre of Expertise Economy
@remcovvd Remco Dijkstra, Tweede Kamerlid VVD	@LeeflangHans Hans Leefland, TU Delft	@biobaseddelta Bio based Delta
@MichielScheffer Michiel Scheffer, ondernemer en oud-Gedeputeerde Gelderland	@hetgroenebrein Wetenschappers voor een duurzame economie	@Rolf_Oldejans
@LeeflangHans Hans Leefland, TU Delft	@margahoek Marga Hoek, auteur en blogger	@RonNuwenhof Ron Nuwenhof, manager technologie Oost NL
@martiendas	@degroenezaak (account bestaat niet meer, is samengegaan met MVO_NL)	@JolandaHeistek Jolanda Heistek, HeistekResult – Greenport West-Holland
@minbuza Ministerie van Buitenlandse Zaken	@circulairNL Circulair NL	@LvNistelrooij Lambert van Nistelrooij, CDA-Europarlementariër
@BioBasedEconomy Nieuws over Bio based Economy	@SmartcityNL Smart City	@EmkeMol Emke Mol, MOLCOM

Groene groei in de media
De aandacht in de traditionele media blijft over de gehele linie beperkt. Van de acht bekeken activiteiten rond Groene Groei (zie bijlage 4) krijgen de publicatie van de Tussenbalans en de publicatie van de Monitor Duurzaam Nederland 2014 door het CBS de meeste aandacht in de media. Landelijke media besteden nauwelijks aandacht aan de acht activiteiten, maar berichten wel over gerelateerde onderwerpen met betrekking tot groene groei.

Media-aandacht Green Deals
Naast bovenstaande activiteiten is er in de gehele periode tussen 2013 en 2017 veel media-aandacht geweest voor gesloten 'Green Deals' om groene groei te stimuleren. In de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2017 worden er ruim 500 berichten gedeeld op Twitter en 1.578 in online media2.

De onderwerpen lopen erg uiteen. Voornamelijk pakken vakmedia de berichtgeving over de Green Deals op. Over 'Groene daken' wordt het meest geschreven (280 berichten). Zes overheidsinstanties sluiten zich aan bij de 'Green Deal Groene daken' tijdens de Dutch Design Week in 2017.

5. Groene Groei: enkele feiten

Deze evaluatie heeft niet de intentie om te toetsen hoe groen de groei de afgelopen jaren is geweest. Niet alleen is dat uitermate lastig meetbaar, ook is de relatie tussen de 'groene groei' en het in omvang bescheiden programma Groene Groei bij voorbaat zwak. Met 4 miljoen € en hooguit enkele fte's kun je als overheid de economie niet op korte termijn transformeren. Om de context van het programma te schetsen gaan we kort in op wat beweerd wordt over de relatie tussen de economische groei enerzijds en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen anderzijds gedurende de afgelopen jaren. De essentie van groene groei is immers dat beiden ontkoppeld worden.

Tussenbalans Groene Groei[4]
In 2015 wordt de *Tussenbalans Groene Groei* gepubliceerd en aangeboden aan de Tweede Kamer. In de begeleidende brief onderschrijft het kabinet nogmaals de beleidslijnen van de Kamerbrief uit 2013. Verder wordt op basis van de 3e Monitor Duurzaam Nederland geconcludeerd: "De derde Monitor Duurzaam Nederland (MDN 2014) laat zien dat in het laatste decennium de Nederlandse economie (onze productie) is gegroeid, terwijl bijna alle emissies en het verbruik van grondstoffen zijn afgenomen. Dat betekent dat er overwegend sprake is geweest van een absolute ontkoppeling tussen economische groei en milieudruk. Voor energie is sprake van een relatieve ontkoppeling; het energiegebruik is minder snel gegroeid dan de economie. Europees gezien scoort Nederland daarmee gemiddeld. Overigens zijn de onderlinge verschillen tussen sectoren groot." De brief bevat enkele voorbeelden van behaalde resultaten op de diverse pijlers zoals genoemd in de Kamerbrief van 2013. Concrete resultaten die genoemd worden zijn o.a.: de SDE+ waarmee 3,5 miljard euro subsidie beschikbaar gesteld is voor investeringen in hernieuwbare energieprojecten die daarmee rendabel gemaakt kunnen worden; het signaleren van 155 innovatiebelemmerende regels; 176 afgesloten green deals; methodieken, keurmerken e.d. in de bouw. Naar aanleiding van de Tussenbalans concludeert men dat twee jaar na het verschijnen van de Kamerbrief Groene Groei veel groene groei beleid nog in de steigers staat, en het lastig is om concrete resultaten te benoemen. Tegelijk is duidelijk dat het kabinet onverkort blijft inzetten op groene groei.

Monitor Duurzaam Nederland/Brede Welvaart
In 2009. 2011, 2014 en 2017 heeft het CBS de Monitor Duurzaam Nederland uitgebracht. Anno 2018 is die publicatie opgegaan in de 'Monitor Brede Welvaart'. Kern van deze publicaties is dat niet alleen gekeken wordt naar de welvaart van de huidige generatie Nederlanders, maar dat ook de welvaart van toekomstige generaties en mensen elders in de wereld in ogenschouw worden genomen. In de meest recente publicatie spreekt men respectievelijk over de dimensies: 'hier en nu', 'later' en 'elders'. Welvaart wordt bovendien breed geïnterpreteerd en betreft niet alleen het Bruto Binnenlandse Product, maar is opgedeeld in vier deelgebieden: sociaal, economisch, menselijk en natuurlijk kapitaal. De gedachte achter de Monitor Brede Welvaart is geheel in lijn met het concept 'groene groei'; althans waar het de ontwikkeling van het natuurlijk en economisch kapitaal betreft (groene groei wordt minder geassocieerd met sociaal en menselijk kapitaal). Groei (ten bate van de huidige generaties) kan immers alleen maar 'groen' zijn als ze niet ten koste gaat van toekomstige generaties en mensen elders op onze planeet.

Het CBS concludeert op basis van een groot aantal indicatoren: "Over het algemeen stijgt de brede welvaart in het "Hier en Nu" of blijft gelijk. Waar die gelijk blijft, is het welvaartsniveau hoog in vergelijking met andere landen. Een vergelijking van de trends van de brede welvaart "Hier en Nu", met de trends voor "Later" en "Elders" laat zien dat er belangrijke afruilrelaties spelen. De welvaartsgroei op dit moment gaat gepaard met verliezen op andere terreinen.

- De eerste afruil is dat de aanzienlijke brede welvaart "Hier en Nu" gepaard gaat met een intering op belangrijke natuurlijke hulpbronnen in Nederland (natuurlijk kapitaal). […]
- De tweede afruil is dat de aanzienlijke brede welvaart "Hier en Nu" samengaat met een relatief hoge druk op de brede welvaart van andere landen. Vergeleken met andere EU-landen voert Nederland relatief veel grondstoffen in, en dan vooral vanuit ontwikkelingslanden. […]" (Monitor Brede Welvaart 2018, blz. 8).

Negatieve ontwikkelingen m.b.t. 'later' betreffen vooral het natuurlijk kapitaal, o.a. een groei van de opgebouwde CO2 emissies, een afname van de fossiele energiereserves, 0-groei van beschermd natuurgebied, een groei van het stikstofoverschot en een afname biodiversiteit. Nederland scoort op deze aspecten ook nog eens laag in de ranking van EU lidstaten. Positief m.b.t. het natuurlijk kapitaal zijn dan weer de afname van de waterwinning, de afname van het fosfaatoverschot, de vermindering van fijnstof en de groei van hernieuwbare elektriciteitsopwekking.

[4] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/18/tussenbalans-groene-groei-2015

Met betrekking tot de welvaart 'elders' constateert CBS eveneens dat een negatieve ontwikkeling op diverse aspecten. CBS ziet een groei van de invoer van biomassa, metalen en niet-metalen en een groei van de 'carbon footprint'.

In de Verkenning Brede Welvaart worden de cijfers van de Monitor door CPB, SCP en PBL van een bredere context voorzien. Men schrijft daarover: "Een circulaire economie kan een positieve invloed hebben op de brede welvaart. Door grondstoffen efficiënter te gebruiken en materialen meer te hergebruiken, ontstaan positieve effecten op milieu en natuur, die bijdragen aan de welvaart. Milieu en natuur zijn immers direct onderdeel van brede welvaart. Het brede welvaartsbegrip is bij uitstek geschikt om de effecten van circulair-economisch beleid te monitoren en te evalueren, juist omdat er breder gekeken wordt dan alleen naar economische groei." (blz. 8). Verderop in de Verkenning waarschuwen de auteurs er voor dat circulaire economie niet noodzakelijkerwijs tot economische groei leidt in de traditionele zin van het woord: "Deze effecten [op werkgelegenheid en verdienvermogen] zijn niet eenduidig: vervuilende en grondstofintensieve activiteiten en de werkgelegenheid binnen grijze sectoren komen onder druk te staan, terwijl groene sectoren die gebruik maken van schone technologieën en de werkgelegenheid daarbinnen kansen krijgen. Het is dus niet vanzelfsprekend dat het totale verdienvermogen en de werkgelegenheid toenemen. Het effect op de brede welvaart is op lange termijn dan ook vooral afhankelijk van de gerealiseerde milieuwinst." (blz. 8). Tot slot vermeld de Verkenning dat circulair economisch beleid iets anders is dan afvalbeleid. "Dat beleid was dus vooral gericht op het eind van de productketen. De uitdaging voor beleid ligt nu vooral aan het begin van de keten zoals een vermindering van het gebruik van primaire grondstoffen, het meer circulair ontwerpen van producten en het langer gebruiken van producten (levensduurverlenging)." Deze opmerking in de Verkenning geeft aan dat het denken over groene groei geëvolueerd is. Het programma van Afval naar Grondstof (Circulaire Economie) liep immers grotendeels parallel aan het programma Groene Groei, maar het gedachtengoed rond circulaire economie en brede welvaart schuift beide begrippen in elkaar.

6. De beleidscontext van het Programma Groene Groei

De basis voor het Programma Groene Groei wordt gelegd in het regeerakkoord van het Kabinet Rutte II (VVD-PvdA). Een citaat uit de paragraaf "Duurzaam groeien en vernieuwen" maakt dat duidelijk: "De innovatiekracht van het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid zal optimaal worden gericht op de transitie naar een duurzame economie en groene groei, mede met het oog op versterking van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie." Het kabinet zette in op 'bio based' als pijler van Groene Groei en noemt daarnaast een reeks van maatregelen gericht op klimaat en energietransitie.

Het lag dus voor de hand dat in reactie op de voornemens van Rutte II een overkoepelend programma Groene Groei ingericht zou worden; een programma dat lopende initiatieven onder één dak brengt en daarmee de netwerkvorming binnen de Rijksoverheid stimuleert. De combinatie met de reeds bestaande projectdirectie Bio Based lag ook voor de hand. De algemene indruk is dat de diverse programma's die onder Groene Groei paraplu bijeen waren gebracht, betrekkelijk autonoom hun gang konden gaan. 'Groene groei' lijkt meer een label geweest te zijn dan een sturend begrip.

De opeenvolgende begrotingen van diverse departementen laten zien dat departementen hun eigen beleid bleven maken, zonder melding te maken van een overkoepelend programma Groene Groei. Deze studie beperkt zich tot de begrotingen van het toenmalig Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M), het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het toenmalig Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie (EL&I).

Het is duidelijk dat het programma Groene Groei niet op 0 begint. Zo zien we bijvoorbeeld dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu al voor de start van het Programma Groene Groei zwaar inzette op duurzaamheid (logisch, gegeven de naam van het departement). I&M ontwikkelt duurzaamheidscriteria, investeert in de ontwikkeling van indicatoren (Monitor Duurzaam Nederland; Atlas Natuurlijk Kapitaal), zet een programma op gericht op gedrag ('Duurzaam Doen') en ontwikkelt het al eerder genoemde programma Van Afval Naar Grondstof (Circulaire Economie). Afgaande op de begrotingen en jaarverslagen van I&M zien we al vanaf 2015 een nadruk op circulaire economie, een term die ook in de loop der jaren steeds vaker gebruikt wordt. Om de transitie naar een circulaire economie vorm te geven is op 14 september 2016 het Rijksbrede programma Circulaire Economie (Nederland CIRCULAIR in 2050) naar de Kamer verzonden. Waar het Programma Groene Groei volgens diverse contacten toch vooral gericht was op het verbinden van departementen, richten de inspanningen van I&M zich nadrukkelijker op andere overheidslagen.

Duurzaamheid neemt een prominente plek in in de opeenvolgende begrotingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Vaak gebeurt dit in combinatie met Maatschappelijke Verantwoord Ondernemen, duurzame handel en duurzame grondstoffenwinning. Er zijn geen verwijzingen naar het programma Groene Groei. Dit strookt met de constatering van betrokkenen dat 'groene groei' een verenging was van het bij Buitenlandse Zaken al langer populaire begrip 'duurzame handel'. Met groene groei kwam economische groei meer op de voorgrond dan men voorheen gewend was. Toenmalig minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking legde de nadruk op internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Vanuit het DG Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) was de inzet op groene groei beperkt. DG BEB was/is o.a. verantwoordelijk voor de internationalisering van de topsectoren.

In de begrotingen van Binnenlandse Zaken komt de aanduiding 'groene groei' niet of nauwelijks voor. In de meer recente jaren zien we meer aandacht voor circulaire economie, vooral in de gebouwde omgeving en in relatie tot de zogenaamde 'city deals', hetgeen ook te maken heeft met een herschikking van de beleidsterreinen tussen departementen.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft als coördinerend ministerie voor het programma Groene Groei een speciale positie in het geheel. Het besteedt in opeenvolgende begrotingen aandacht aan het thema Groene Groei. In Begroting 2013 staat "EL&I [nu EZK] zet in op groene groei en een positie van Nederland als voorloper bij het ontwikkelen van duurzame sectoren en een bio based economy." Bio based neemt als programma een prominente plek in binnen Groene Groei. Hiervoor is in april 2012 het Innovatiecontract Bio based Economy 2012–2016 afgesloten tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden, als onderdeel van het Topsectorenbeleid. Voor de uitvoering is het Topconsortium Kennis en Innovatie Bio Based Economy ingericht (begroting 2014). In de daaropvolgende jaren vormen Bio based en Green Deals de belangrijkste onderdelen van de EZK Groene Groei strategie, afgaande op de aandacht die in de EZK begroting wordt gegeven aan 'groene groei'. In 2016 duikt de term circulaire economie prominent op in de EZK begroting, terwijl 'groene groei' geleidelijk aan uit beeld verdwijnt. Als programma wordt het nog vermeld in de brief die de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (mede namens enkele collega's)

naar buiten brengt in september 2016, waarin de koppeling wordt gelegd met de Social Development Goals (SDG).

Tegelijk zien we dat sommige ontwikkelingen grotendeels parallel lijken te lopen. Zo vermeldt de Staatssecretaris van Economische Zaken in een brief aan de Tweede Kamer (kamerstuk 33 576; 31 oktober 2013) : "[…] de waarde van natuur en het koppelen van baten aan kosten. Dit staat centraal in de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal en het programma Groene Groei. Beide zijn gericht op behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, zowel in Nederland als daarbuiten, zowel op land als op zee. Enkele van die acties gaan over het waarderen van het natuurlijk kapitaal. Het Rijk ontwikkelt bijvoorbeeld instrumenten om in Nederland de staat van ecosystemen en hun potentiële diensten in beeld te brengen in de Digitale atlas van het natuurlijk kapitaal (DANK). Met de zogenaamde TEEB-studies (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) maken we zichtbaar hoe onze economie en welvaart afhankelijk zijn van wereldwijde ecosysteem-diensten." In de gesprekken die we gevoerd hebben zijn deze studies niet genoemd, en de thema's 'natuur' en 'biodiversiteit' zijn als termen nagenoeg afwezig in allerlei communicatie rond het programma Groene Groei.

7. Organisatorische inbedding van het programma Groene Groei

Organisatorisch was het Programma Groene Groei ondergebracht bij de programmadirectie Groene Groei en Bio Based Economy, onderdeel van het Directoraat-Generaal Bedrijfsleven & Innovatie (DG B&I) van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (toen Economie, Landbouw en Innovatie geheten). De kern van die directie werd gevormd door de voorheen interdepartementale programmadirectie Bio Based Economy.

De directie Groene Groei en Bio Based Economy werd geleid door een directeur, die ook deel uitmaakte van het managementteam (MT) van het DG B&I. Daarnaast bestond er ook een DG overleg waarin naast de Directeur-Generaal B&I ook de DG's van EZ, IenM, WenR en BuZa zitting hadden. Per domein is een departement als trekker aangewezen die een 'aanjagende, inspirerende en procesmatig coördinerende rol' heeft. Het DG-beraad werd geacht de voortgang te bewaken en politieke keuzes voor te bereiden. In welke mate het overleg sturing gaf aan de activiteiten van het programma is niet duidelijk, evenmin is bekend hoe vaak het overleg bijeen is geweest. Er zijn ons geen verslagen van vergaderingen bekend. In interviews wordt aangegeven dat de sturing eerder praktisch dan richtinggevend/visionair was, hetgeen mede ingegeven was door grote mate van eensgezindheid omtrent de noodzaak van groene groei, en het non-interveniërende karakter van het programma. Uit de interviews leiden we af dat het niet de bedoeling was dat vanuit de projectdirectie sturing zou worden gegeven aan het beleid van andere departementen. Elkaar informeren was daarmee het hoogst haalbare. Dat uitgangspunt vergrote de acceptatie van de projectdirectie in haar rol als uitvoerder van het kabinetsbeleid.

De oorspronkelijke ambities reikten verder. In een nota aan de Secretaris Generaal van het huidige EZK (juni 2014) wordt EZ(K) voorgesteld als coördinerend ministerie voor Groene Groei dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de overall visie en de pijlers. EZK faciliteert tevens grotere samenhang en onderlinge versterking tussen de domeinen. Het programma wordt voorgesteld als een coördinatieprogramma.

Deels los van de interdepartementale context zoekt EZK ook intern naar de beleidsbetekenis van het programma Groene Groei. In voornoemde nota stelt EZK zich twee vragen: 1) Hoe maken we groei groen? 2) Hoe maken we van groen groei? Voor de hand liggend is de link die vervolgens gelegd wordt naar het topsectorenbeleid. De acht Groene Groei domeinen en negen Topsectoren komen overeen op Energie, BBE, voedsel/A&F/T&U, mobiliteit/logistiek en water, aldus de nota. De overige Topsectoren HTSM (zuinige auto's en trucks, duurzame energiebronnen, duurzame landbouw) en Chemie (vergroeningsagenda) dragen ook stevig bij aan groene groei. Conclusie: "De pijlers /aanpak in beide beleidsvelden [Groene Groei en Topsectoren] vullen elkaar goed aan en verdere integratie, zoals dat ook in EU–kader gebeurt, is een logische goed uitvoerbare volgende fase". Ook is men voornemens om in de tussenbalans Groene Groei, die aan de Tweede Kamer is toegezegd, kwantitatieve doelstellingen te introduceren. De Tussenbalans moet ook een concretisering van de ambities inhouden door activiteiten concreet te benoemen."

Uit gesprekken blijkt dat er misschien wel meer samenhang gebracht is, binnen EZ(K) en interdepartementaal, maar dat de coördinatie beperkt was. Ook binnen EZ(K) hebben de bestaande programma's (Ruimte in Regels, Green Deals, Elektrisch Vervoer etc.) betrekkelijk autonoom hun gang kunnen gaan. Vanuit genoemde programma's zelf was er de facto geen vraag naar meer coördinatie en/of sturing.

8. Legitimatie van het programma Groene Groei

De Kamerbrief van 28 maart 2013[5] noemt verschillende vormen van overheidsingrijpen. Die zijn veelal gelegitimeerd op grond van één of meer vormen van 'falen'. Waar het Kabinet Rutte II inzet op marktprikkels, daar beroept het zich op marktfalen, waarbij de beprijzing van milieu, leefomgeving en hulpbronnen niet in orde is. Consumenten en producenten nemen de (lange termijn) kosten voor milieu, leefomgeving en hulpbronnen niet mee in hun besluitvorming. Het is duidelijk dat er met betrekking tot duurzaamheid en economische groei niet alleen sprake is van dergelijk 'simpel' marktfalen. Daarom zet het kabinet ook breder in, en adresseert ook het systeemfalen. Het systeem is "het netwerk van instellingen in de publieke en private sector waarvan de activiteiten en interacties nieuwe technologieën initiëren, importen, aanpassen en verspreiden" (Freeman, 1987, geciteerd door Frenken en Hekkert in "*Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen*", 11 april 2017, MeJudice: economen in debat). Frenken en Hekkert voegen daar aan toe: "In dit meer holistische perspectief kan er sprake zijn van systeemfalen wanneer bepaalde actoren binnen het innovatiesysteem afwezig zijn of noodzakelijke interacties tussen actoren onderontwikkeld zijn (Klein Woolthuis et al. 2005)". Het lijkt er op of het programma Groene Groei in enge zin tenminste een deel van het systeemfalen probeert op te heffen. Het brengt immers onderdelen van het overheidsbeleid bij elkaar die voorheen mogelijk te los van elkaar opereerden. Systeemfalen lijkt hier verengt tot overheidsfalen, want het programma had weinig bereik buiten de overheid zo blijkt uit de interviews. Tot slot adresseert het programma Groene Groei in enge zin ook het transformatiefalen, waar gewag gemaakt wordt van de ontwikkeling van een 'overall' visie op groene groei vanuit het programma. Het ontbreken van visie is één van de vormen van transformatiefalen genoemd door Frenken en Hekkert. Verwijzend naar Weber en Rohracher (2012) identificeren zij immers als belangrijkste vormen van falen in de context van transformatieprocessen een tekort aan richtinggevende visie en beleidscoördinatie.

Tabel 8.1: Drie vormen van falen

Marktfalen	Informatie-asymmetrie
	Kennis-spillovers
	Externe effecten
	Overmatig gebruik van natuurlijke hulpbronnen
Systeemfalen	Gebrekkige fysieke en kennisinfrastructuur
	Verouderde regelgeving en maatschappelijke normen
	Gefragmenteerde netwerken
	Gebrek aan de juiste kennis en competenties
Transformatiefalen	Gebrek aan richtinggevende visie
	Gebrekkige vraagarticulatie
	Gebrekkige beleidscoördinatie
	Gebrek aan reflexiviteit en leervermogen
	Gebrek aan urgentie

Bron: Frenken en Hekkert, "Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen", 11 april 2017, MeJudice: economen in debat

[5] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/03/28/kamerbrief-groene-groei-voor-een-sterke-duurzame-economie ; d.d. 15-12-2019

9. Resultaten van het programma Groene Groei

Het programma Groene Groei kent geen duidelijk eindpunt; of beter, de meningen daarover verschillen. Sommigen zien het uitkomen van de Tussenbalans Groene Groei in 2015 als eindpunt; anderen zien de netwerkbijeenkomst rond Groene Groei op 24 november 2016 te Rijswijk als finale van het programma. En weer anderen zien het opgaan van de projectdirectie Groene Groei en Bio Based Economy in de Directie Topsectoren van het DG Bedrijven & Innovatie bij het Ministerie van Economische Zaken als eindpunt. De conclusie kan worden getrokken dat het programma Groene Groei een stille dood gestorven is met het aantreden van het kabinet Rutte III, maar dat de diverse deelprogramma's nog steeds in de één of andere vorm (en soms onder een andere naam) voortleven. Van Afval naar Grondstof (Circulaire Economie) is in 2016 opgegaan in het rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'. Zoals er ook geen eenduidig beeld is van de duur van het programma, zo is er ook geen eenduidig beeld van de doelstellingen. Op basis van gesprekken en diverse documenten hebben we een doelboom gereconstrueerd, waarin zowel de formele doelstellingen van het groene groei beleid (breed) zijn opgenomen, als de doelstellingen van het programma in enge zin.

Tabel 9.1 - Doelenboom van Transitieprogramma in enge zin

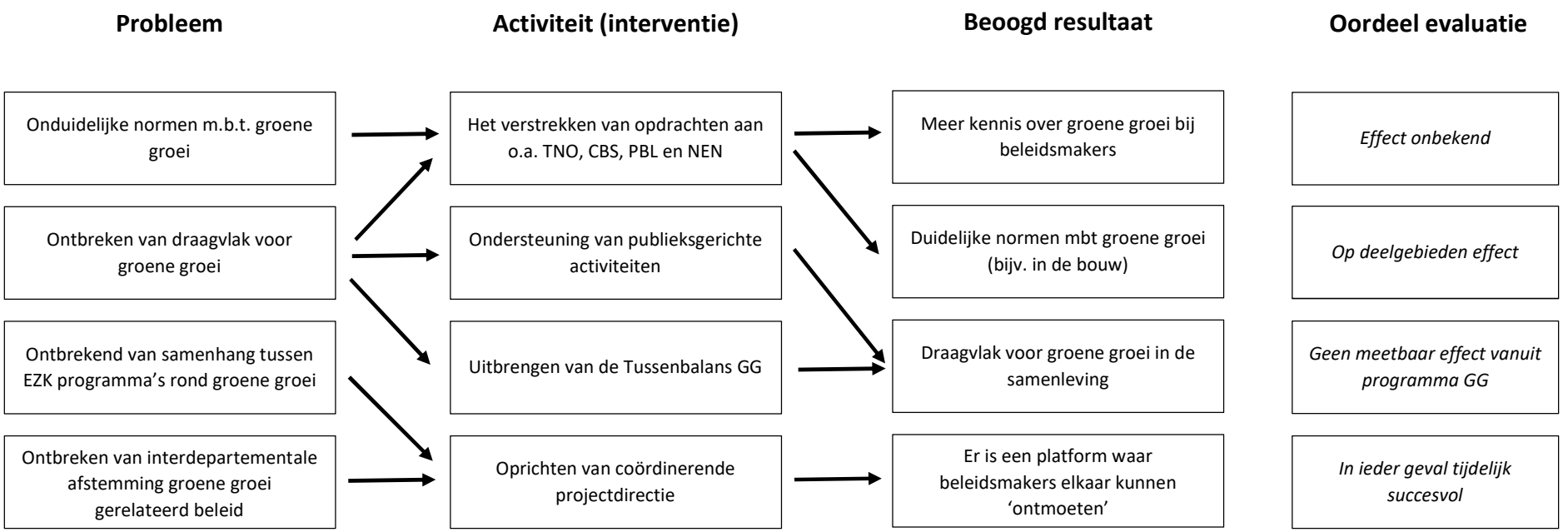
Doel	Groene Groei								
	1) Visie 2) Beleidscoördinatie								
Resultaat	Domeinen genoemd in de Kamerbrief van 28 maart 2013: a) energie; b) bio based economy; c) klimaat; d) van afval naar grondstof; e) bouw; f) voedsel; g) mobiliteit; h) water								
	Programma Groene Groei in brede zin								
	Programma groene groei in enge zin								
	Impliciet benoemde resultaten				*Resultaten benoemd in de Kamerbrief van 28 maart 2013*				
	Normen voor groene groei	Draagvlak voor groene groei	Afstemming tussen departementen m.b.t. groene groei	Afstemming tussen diverse GG gerelateerde programma's	De overheid als netwerkpartner	Stimulerende wet- en regelgeving	Innovatie	Vergroening via hulp, handel en investeringen	Slimme inzet van marktprikkels
Acties									
Middelen	Menskracht (projectdirectie Groene Groei & Bio Based Economy)								
	Budget								

Voor het programma Groene Groei in enge zin hebben we ex-post een beleidstheorie ontworpen. In de beperkte documentatie uit de begindagen van het programma die ons ter beschikking stond, hebben we immers geen 'beleidstheorie' aangetroffen. Op basis van de gesprekken hebben we geconcludeerd dat het programma een antwoord zou moeten zijn op de volgende, niet te kwantificeren problemen:

1. Onduidelijke normen m.b.t. groene groei;
2. Ontbreken van draagvlak voor groene groei
3. Ontbrekend van samenhang tussen EZK programma's rond groene groei
4. Ontbreken van interdepartementale afstemming groene groei gerelateerd beleid

Om deze problemen aan te pakken zijn fte's en budget ter beschikking gesteld waarmee verschillende soorten activiteiten zijn ontplooid. Er zijn onderzoeken gestart om kennis op te doen, om normen te formuleren (bijv. in de bouw) en een set aan indicatoren te ontwikkelen. Er is een netwerk of platform gecreëerd voor eenieder die binnen de rijksoverheid betrokken was bij groene groei. Dat alles in de verwachting dat daarmee meer kennis, draagvlak en coördinatie gerealiseerd zou worden.

Figuur 9.1 - ex-post geconstrueerde beleidstheorie



Monitoring van het programma en de Tussenbalans[6]
Uit gesprekken blijkt dat er aanvankelijk geprobeerd is om een degelijke monitoring op te zetten voor (het programma) Groene Groei. Die monitoringsopzet was eerder gericht op het hele kabinetsbeleid rond Groene Groei (d.w.z. alle afzonderlijke maatregelen op alle 8 domeinen), dan op specifiek het programma Groene Groei in enge zin. Het project om te komen tot een monitoring van het kabinetsbrede Groene Groei beleid is redelijk kort na de start van het programma gestaakt. Een verklaarbare beslissing gegeven de bescheiden omvang van het programma in enge zin, de complexe beleidsrealiteit (veel betrokken departementen, veel verschillende verantwoordelijkheden en tal van beleidsinstrumenten/-maatregelen) en de complexiteit van de materie. Het is immers onwaarschijnlijk dat met de inzet van enkele fte's en een paar miljoen euro de economische groei vergroent. Daarbij is het verband tussen afzonderlijke maatregelen, ook als ze substantieel zijn, en de vergroening van de economie diffuus en alleen op langere termijn effect sorterend. Tegelijk had de opzet van een goede monitoring van groene groei (in brede zin) een nuttige invulling van het programma Groene Groei in enge zin kunnen zijn. Het rapport 'Tussenbalans' is zeker goede poging geweest om groene groei te monitoren, maar geeft zeker geen compleet beeld.

De concrete resultaten van het programma in enge zin zijn slecht gedocumenteerd. Veelal is er slechts zicht op activiteiten die ten dienste staan van de (veronderstelde) programmadoelen. En ook dan nog beperkt het inzicht zich tot die activiteiten die gefinancierd zijn vanuit het beschikbare groene groei budget en ontbreekt inzicht in het effect van die activiteiten. Met betrekking tot het programma in enge zin kunnen we slechts afgaan op wat mensen zich herinneren dat er aan activiteiten is ontplooid en wat mensen denken dat het effect is geweest.

Activiteiten en resultaten van het programma in enge zin
Het programma Groene Groei beschikte in de periode 2013 tot en met 2018 over een bescheiden budget om activiteiten uit te financieren. Anno 2019 is het niet meer mogelijk om precies te achterhalen waar elke euro aan gespendeerd is, maar een globaal beeld is wel te maken. Volgens één van de geïnterviewden bevatte het groene groei programma aanvankelijk veel 'trial & error', een fase die werd afgesloten met de publicatie van de Tussenbalans Groene Groei.

Tabel 9.2 - middelen op EZK-begroting 2019 (x 1000 euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Groene Groei en Bio Based Economy			951	1.095	1147	1023

Een belangrijk resultaat van het programma in enge zin is de Tussenbalans (zie paragraaf 5). Het verschaft een goed overzicht van alles wat er met betrekking tot groene groei gebeurt binnen de Rijksoverheid, maar legt als zodanig geen direct verband met het programma Groene Groei in enge zin, de kabinetsmaatregelen en de uitkomsten op macroniveau. Uit de achterliggende nota's blijkt dat er bij EZK volop ambitie is om door te gaan op de ingeslagen weg, variërend van een verdere fiscale vergroening, het creëren van ruimte in mest- en afvalregels, inzet op deeleconomie, duurzaam inkopen door de overheid, transitie naar emissie arm rijden etc.

Wie de lijst aan partijen ziet die vanuit het Groene Groei budget middelen hebben ontvangen, kan niet anders dan concluderen dan dat er sprake is van een breed scala aan activiteiten, variërend van conferenties, het bouwen van websites tot en met het monitoren van duurzaamheid/groene groei. Daarbij zijn er ook middelen uit het onderzoeksbudget van B&I besteed aan onderzoek ten behoeve van groene groei.

Vanuit het Programma Groene Groei zijn verschillende onderzoeken gefinancierd, o.a. door TNO, CBS en NEN (Nederlandse Normalisatie Instituut). TNO heeft een studie uitgevoerd naar de mogelijkheden van de topsectoren in relatie tot groene groei, en de opties tot sturing vanuit EZK. CBS heeft zich vooral beziggehouden met de ontwikkeling van groene groei indicatoren en het meten daarvan. Het NEN tenslotte heeft geld ontvangen voor een onderzoek naar de mate waarin bestaande normen innovaties hinderen die de circulaire toepassingen mogelijk maken.

Dergelijke activiteiten horen bij een breed en 'zoekend' programma. Wie nieuwe beleid wil ontwikkelen, wie op een nieuw thema wil coördineren en visie wil ontwikkelen, die heeft zo nu en

[6] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/18/tussenbalans-groene-groei-2015

dan kennis nodig dat middels een uitbesteed onderzoek verworven moet worden. Verondersteld mag worden dat ze de kennis bij beleidsmedewerkers vergroot hebben, en bijgedragen hebben aan de onderbouwing van beleidskeuzes.

Netwerken en coördinatie
Het programma Groene Groei wordt in gesprekken met betrokkenen vaak gekenschetst als 'strik' om een verzameling losstaande programma's rond het thema duurzaamheid. Meest genoemd zijn in dit verband de programma's Ruimte in Regels, Bio Based Economy en Van Afval Naar Grondstof (Circulaire Economie), alsmede het 'instrument' Green Deals. Dit zijn allemaal programma's/instrumenten die al liepen toen het programma Groene Groei gelanceerd werd met de Kamerbrief van maart 2013. De grootste verandering bestond mogelijk daaruit dat ze werden ondergebracht bij de projectdirectie Groene Groei en Bio Based binnen dg B&I waar ze voorheen ondergebracht waren bij o.a. het toenmalige ministerie van Infrastructuur & Milieu of als interdepartementale projectdirectie functioneerden (Bio Based).

Over het nut van de strik verschillen de meningen. Wel komt vrij duidelijk uit de gesprekken naar voren dat van sturing of coördinatie vanuit het programma Groene Groei richting de diverse deelprogramma's geen sprake was. Men bleef gewoon doen waar men al mee bezig was. Getuige de positieve evaluatie van bijv. de Green Deals had dat geen nadelig effect op de deelprogramma's. Ook interdepartementaal lijkt er vooral sprake geweest van een strik om lopend beleid van betrokken departementen. Departementen moesten vooral hun eigen beleid blijven voeren.

Blijft over de vraag of de strik als zodanig toegevoegde waarde had. Een strik is handig om losse pakjes samen te binden en als geheel aan te bieden. Het programma Groene Groei heeft de onderliggende delen meer politiek gewicht gegeven en laten zien dat invulling gegeven werd aan het regeerkakkoord. Onze indruk op basis van de gevoerde gesprekken is en het lezen van Kamerstukken is dat de afzonderlijke programma's voldoende draagvlak hadden om zonder strik te draaien. Als strik was het programma Groene Groei dus weliswaar elegant, maar niet onmisbaar.

Eén van de doelen was om 'groene groei' meer deel uit te laten maken van het DNA van de organisatie. Volgens verschillende geïnterviewden is dat gelukt, anderen melden dat 'groen' toch ietwat ondergeschikt ie geraakt aan 'groei'. De maatschappelijke aandacht voor duurzaamheid is wel groter geworden, maar dat lijkt eerder het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen dan van het programma Groene Groei.

Het programma Groene Groei bood een platform aan Rijksambtenaren om gelegitimeerd en doelgericht met elkaar van gedachten te wisselen over beleid dat raakt aan duurzaamheid en economie. Je wist wie je moest hebben als je vragen had over een beleidsvoornemen van een ander departement of ander Directoraat-Generaal in een hetzelfde departement. Afgaande op de geluiden die we gehoord hebben, was de sfeer open en collegiaal. Maar uit die gesprekken komt ook naar voren dat het programma zeker niet meer was dan een nuttig overlegorgaan. Het heeft volgens sommigen niet gerealiseerd wat gerealiseerd had kunnen worden als budget en ingezette fte's ruimer waren geweest en als het programma niet zo nadrukkelijk binnen het DG B&I van het Ministerie van Economische Zaken geplaatst was geworden. Onderwerpen als natuur en biodiversiteit vonden lastig hun plek, en de contacten met het DG Energie, Telecom en Marktwerking waren zeer beperkt. In hoeverre dit het gevolg was van de organisatorische inbedding van het programma bij B&I of het gevolg was van de bescheiden omvang van het programma Groene Groei, is natuurlijk niet vast te stellen.

Draagvlak
Heeft het programma Groene Groei draagvlak gecreëerd? En zo ja, waar? Op grond van de analyse van google zoektermen en twitterberichten kunnen we concluderen dat Groene Groei als term nooit een groot bereik heeft gehad. In één van de gesprekken werd ook aangegeven dat de term groene groei internationaal al op z'n retour was op het moment dat het programma Groene Groei in Nederland werd gelanceerd. Groene groei is als term nooit goed ingeburgerd en slechts een begrip onder een mogelijk zeer beperkt aantal ambtenaren gebleven.

Onafhankelijk van elkaar laten diverse geïnterviewden weten dat de groene groei gedachte verinnerlijkt is, en dat bijvoorbeeld het huidige regeerakkoord minder 'groen' geweest zou zijn zonder de inspanningen van de projectdirectie. Ook in de topsectoren is de groene groei gedachte geland, en elementen van groene groei zijn geland in de Monitor Brede Welvaart.

Er zijn ook kritischere geluiden te horen, waarbij de projectdirectie eerder afgeschilderd wordt als een showcase voor EZ(K) ('wij doen ook groen'). Vanuit die visie was de projectdirectie een toevoeging op alle reeds bestaande programma's (bio based, van afval naar grondstof (Circulaire

Economie), botsende belangen/Ruimte in regels). Aan de andere kant vindt men het idee van een meer gezamenlijke mening en visievorming zoals ook beoogd met de projectdirectie ook logisch. Het programma/projectdirectie Bio Based Economy had meer focus dan de projectdirectie Groene Groei, die volgens sommigen daardoor ook meer ambtelijk was.

Het programma Groene Groei had o.a. tot doel om netwerken tot stand te brengen. Op basis van gesprekken die we gevoerd hebben kunnen we concluderen dat deze netwerken vooral tot stand gebracht zijn binnen het Rijk. In ieder geval lijken die Rijksnetwerken het meest robuust geweest te zijn. Als belangrijke opbrengst van die netwerken wordt gemeld dat het kennis hebben van elkaars beleid op zich een nuttig resultaat was van het programma Groene Groei. En hoewel duurzaamheid en circulair begrippen zijn die sinds 2013 een steeds prominentere plek in zijn gaan nemen in het beleid als verwoord in de departementale begrotingen, wordt het programma Groene Groei eigenlijk alleen door EZK genoemd. Het programma Groene Groei lijkt met het aantreden van het kabinet Rutte III een stille dood gestorven te zijn. Zo beschouwd is de reikwijdte en het effect van het programma beperkt. Aan de andere kant, de in het programma groene groei aangestipte thema's zijn onverminderd actueel en keren terug in allerlei plannen van het kabinet Rutte III (klimaat, circulair etc.).

In de Tweede Kamer is tenminste tweemaal een Algemeen Overleg Geweest over Groene Groei (20 november 2013; 6 april 2016). Het gaat daar vrijwel nooit over het EZK programma Groene Groei in enge zin. Veelal gaat het om begripsvorming, het meten van groene groei (traditioneel gemeten BNP/BBP vs. alternatieve manieren om de welvaart te meten) en de oplossingsrichtingen (grofweg: innovatie vs. verdergaande vergroening van de belastingen). Opvallend is dat in het debat wel vaak de diverse deelprogramma's aan bod komen. Green deals worden vaak genoemd in beide debatten, en dat gebeurt meestal in positieve zin. Een enkele kritische noot betreft het ontbreken van inzage in de werkelijke effecten, en het feit dat de werkelijkheid door EZK mogelijk mooier wordt voorgesteld dan ze is. Bio based, Elektrisch vervoer, Ruimte in Regels; ze passeren allemaal de revue in, met name, het debat naar aanleiding van het verschijnen van de Tussenbalans. Het gaat zelden over de cijfers in de Tussenbalans zelf. Het debat gaat over mest, over CO2 reductie, over energieverbruik, over de inzet van biomassa voor energieproductie, over innovatie als oplossing van het dilemma groen versus groei, over de 'vallei des doods' voor duurzame initiatieven (veelbelovende duurzame initiatieven stranden in de opschalingsfase na een succesvolle testfase) etc. Het debat gaat kortom om relevante vraagstukken, en de minister van Economische Zaken verdedigt het beleid, maar het programma Groene Groei als zodanig wordt niet genoemd.

Conclusies

De kiem voor het programma Groene Groei is gelegd in het regeerakkoord voor het kabinet Rutte II (VVD-PvdA). De ambitieuze doelstelling was om groei niet langer ten koste te laten gaan van milieu en hulpbronnen. Groen en groei moesten samengaan. De ambitie werd echter niet vergezeld van een overeenkomstig budget. Dat resulteerde in een programma Groene Groei dat ambitieus was in woorden, maar bescheiden in financiële omvang. Het programma Groene Groei is vooral een niet-financiële, organisatorische of 'informerende' interventie, waarbij de coördinatie werd belegd bij het DG Bedrijfsleven en Innovatie van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

In opdracht van de directie Topsectoren en Industriebeleid van het Directoraat Generaal Bedrijfsleven en Innovatie heeft RVO.nl het programma Groene Groei geëvalueerd. De onderzoekers, die de evaluatie hebben uitgevoerd, hebben zich voor hun conclusies vooral gebaseerd op gesprekken met direct betrokkenen, en op beperkt beschikbare documentatie rond het programma. Het programma is van context voorzien door te kijken naar rapporten van CBS en PBL m.b.t. duurzame welvaart/groene groei en door te kijken naar het gebruik van relevante termen (groene groei, bio based etc.) als zoekterm op internet en Twitter.

Doelenboom

Er is in het begin van het programma aandacht besteed aan het opstellen van een doelenboom, waarin opgenomen de 'hogere doelen' en de beleidsmiddelen die daarvoor worden ingezet, maar waarin het verband met de concrete activiteiten in het kader van het programma en de programmadirectie ontbreken. De doelstellingen van het programma in enge zin zijn nooit expliciet gemaakt. Uit gesprekken concluderen we dat het programma zich richtte op afstemming, de creatie van draagvlak en het uitzetten van onderzoek ten dienste van groene groei. Betrokkenen verschillen nog al van mening over wat het doel van het programma was, afhankelijk van het moment waarop ze betrokken raakten bij het programma, de rol die ze hadden en het persoonlijk engagement bij de het onderwerp.

Doel	Groene Groei								
	1) Visie 2) Beleidscoördinatie								
Resultaat	Domeinen genoemd in de Kamerbrief van 28 maart 2013: a) energie; b) bio based economy; c) klimaat; d) van afval naar grondstof; e) bouw; f) voedsel; g) mobiliteit; h) water								
	Programma Groene Groei in brede zin								
	Programma groene groei in enge zin								
	Impliciet benoemde resultaten				*Resultaten benoemd in de Kamerbrief van 28 maart 2013*				
	Normen voor groene groei	Draagvlak voor groene groei	Afstemming tussen departementen m.b.t. groene groei	Afstemming tussen diverse GG gerelateerde programma's	De overheid als netwerkpartner	Stimulerende wet- en regelgeving	Innovatie	Vergroening via hulp, handel en investeringen	Slimme inzet van marktprikkels
Acties									
Middelen	Menskracht (projectdirectie Groene Groei & Bio Based Economy)								
	Budget								

Potentieel: Heeft het programma potentieel? (niveau 1)

Over de noodzaak van 'groene groei' bestaat geen twijfel. Het 'macro-verhaal' (aanpassing van regelgeving, innovatie e.d. als noodzakelijke voorwaarde voor groene groei) is geloofwaardig. Het ontbreekt echter aan een duidelijke interventielogica van het programma die duidelijk maakt wat het programma had moeten bereiken en op welke manier dat had gemoeten. Het programma richtte zich vooral op beleidsmakers, maar expliciet is dat nergens genoemd. Het programma heeft kennis

gegenereerd door onderzoeksopdrachten te verstrekken aan TNO, NEN, PBL e.a. Dat is mogelijk heel nuttig geweest, maar het wordt niet als beoogd resultaat genoemd bij de start van het programma. We kunnen daarom achteraf eigenlijk niet vaststellen of het programma potentieel had.

Veelbelovend: Is het programma in theorie effectief?
Hoewel het programma Groene Groei misschien primair een politiek project was, is de legitimatie van het programma aannemelijk. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat er sprake was van enige vorm van overheidsfalen, waarbij (onderdelen van) departementen van elkaar niet wisten welk beleid ontwikkeld werd. Het programma heeft dat probleem tenminste tijdelijk opgelost door beleidsmedewerkers van diverse departementen een platform te bieden om kennis en ervaring met elkaar te delen. Tevens ontbrak het bij de start van het programma nog aan een breed gedragen visie m.b.t. groene groei. Het zou kunnen dat het programma heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van zo'n visie, maar we hebben geen documentatie gevonden die dit onderbouwt of kwantificeert. Nergens is duidelijk gemaakt wat er eigenlijk mis ging voordat het programma in het leven werd geroepen. Hoewel veel onduidelijk is, kunnen we voorzichtig concluderen dat het programma in theorie effectief in de zin van legitiem had kunnen zijn, maar dat de uitwerking in de praktijk beter had gekund. Opkomende beleidsthema's vragen immers altijd om visie en coördinatie van voorheen afzonderlijke onderdelen van het overheidsbeleid.

Doelbereiking: Welke resultaten zijn met het programma bereikt?
Het programma Groene Groei maakte deel uit van een bredere stroom in de samenleving. We kunnen dus niet concluderen dat het onderwerp Groene Groei (of verwante thema's) hoger op de beleidsagenda is gekomen louter dankzij het programma. Er is weinig bekend over concrete resultaten van het programma. De documentatie die we hebben kunnen vinden over activiteiten en resultaten van het programma is fragmentarisch, en van een consequente gedocumenteerde monitoring was geen sprake. Het valt niet uit te sluiten dat er binnen de projectdirectie goed oog was voor de voortgang van het programma en de behaalde resultaten, maar met het einde van het programma en het uitvliegen van direct betrokkenen in alle richtingen is daarvan niets terug te vinden. Voor zo ver we kunnen spreken van een resultaat: er is zeker sprake geweest van een zeer milde vorm van coördinatie (interventie op bestaand beleid van andere departementen en lopende programma's was min of meer uitgesloten, of is in ieder geval niet door betrokkenen opgemerkt) en er heeft een zekere mate van interdepartementale visievorming plaatsgevonden. Als platform heeft het programma een positieve bijdrage geleverd aan de beleidsontwikkeling. Betrokkenen zijn zeker te spreken over de onderlinge contacten die dankzij het programma tot stand zijn gekomen. Deelnemende beleidsmedewerkers hebben elkaar beter kunnen vinden; er zijn nuttige onderzoeken uitgezet in naam van het programma; er zijn indicatoren voor groene groei ontwikkeld.

Eindoordeel
Samengevat beoordelen wij het programma als volgt:
- Legitiem in de zin dat er sprake was van overheidsfalen, d.w.z. er was onvoldoende interdepartementale coördinatie rond groene groei beleid;
- In beperkte mate effectief in de zin dat het inderdaad een platform heeft geboden dat beleidsmedewerkers van diverse departementen in staat heeft gesteld kennis te nemen van elkaars beleidsvoornemens (en dus een afname van het overheidsfalen) en in de zin dat het enkele studies heeft opgeleverd die bijgedragen hebben aan het denken over groene groei. Beperkt effectief in de zin dat het gecreëerde platform geen vervolg heeft gekregen, dat concrete voorbeelden van onderlinge beleidsafstemming tussen departementen ontbreken en dat 'groene groei' als begrip geen ingang heeft gevonden in het maatschappelijk debat (geen draagvlak).
- Efficiënt in de zin dat met deze bescheiden inzet van fte's en budgettaire middelen niet meer verwacht mocht worden dan de resultaten die we hierboven hebben benoemd.

Lessen
Lessen voor de soortgelijke coördinerende programma's in de toekomst:
- Besteed meer aandacht aan de probleemanalyse ('wat is er minder effectief aan beleid als we niet coördineren?');
- Zorg voor een duidelijk doel ('wat gaan we bereiken met deze interventie?')
- Is zo'n programma tijdelijk, zorg dan dat bij de afronding een volledig en toegankelijk archief met programma documentatie wordt ingericht.

Bijlage 1 - Literatuurlijst

Kwink Groep, "Evaluatie Green Deals", Den Haag, 13 juni 2016

CBS, "Monitor Brede Welvaart", Den Haag/Heerlen/Bonaire, mei 2018

PBL, "Verkenning Brede Welvaart 2018", Den Haag, Mei 2018

RVO, 'Evaluatie Innovatie Agenda Energie', Utrecht 2016

Technopolis Group, "How should we evaluate complex programmes for innovation and sociotechnical transitions?", 2018

Bijlage 2 – Lijst met gesprekspartners

Paul Boeding

Mattheus van der Pol

Peter de Waal

Evelyn Jansen-Meinema

Martie van Essen

Jelle Wijnstek

Allison Middelton

John Butter

Remco Kaashoek

Evert Visser

Roelof Jan Donner

Henk Massink (LNV, vh BEB)

Andre Rodenburg (I&W)

Janneke Timmerman

Aldert Hanemeijer (PBL)

Theo Roelandt

Jan Nieuwenhuis

Marc Ritter (NEN)

Omer van Renthergem (BuZa)

Martin Lok (v.h. EZK/LNV)

Bijlage 3 – Overzicht van besteding van middelen

Totale uitgaven (2013-2018)	**5.598.559**	**100%**	**Type organisatie en relatie tot groene groei**
Centraal Bureau voor de Statistiek	932.060	17%	Overheid; operationalisering van het begrip groene groei in meetbare indicatoren; publicatie van Monitor Duurzaam Nederland (samen met CPB, PBL en SCP).
TNO	363.148	6%	Onderzoeksinstelling deels gefinancierd vanuit de overheid (w.o. EZK). Opsteller van het rapport "Topsectoren & Vergroening: Een verkenning van groene ambities, eco-innovaties en opties voor sturing" in 2016 in opdracht van PBL
Sticht. The Hague Instit. for Global Justice	305.312	5%	Onderzoeksinstituut dat in 2018 haar activiteiten heeft beëindigd. Op de nog bestaande website staan diverse activiteiten vermeld rond het thema 'Green growth'
Stichting Nederlands Normalisatie-Instituut	277.140	5%	Organisatie zonder winstoogmerk met als taak de ontwikkeling van normen, bijvoorbeeld m.b.t. duurzaam bouwen. Bij NEN draait o.a. het programma Circulaire Economie dat gericht is op 8 sectoren: Bouw; Maakindustrie; Kunststoffen; Consumptiegoederen; Zorg; Circulair ondernemen; Afval en secundaire grondstoffen; Biomassa en voedsel. In de studie 'Normen en certificaten als stimulans voor de Circulaire Economie (november 2016) dat de marktacceptatie van circulaire producten gebaat zijn normen. Die normen zijn veelal opgesteld voor conventionele producten op basis van conventionele producteisen, en moeten dus aangepast worden om de circulaire economie (en groene groei dus) te stimuleren. <<check of juist dit onderzoek is gefinancierd uit het GG budget>>. Tevens heeft NEN ook een innovatiemakelaar ingesteld die bedrijven helpt die concreet aan de slag willen met nieuwe ideeën en concepten voor de circulaire economie.
Stichting Kenniscentrum Plantenstoffen	270.000	5%	Opgericht voor het versterken van de economische basis voor de Greenports op basis van werkzame stoffen in plantenresten en verduurzaming teelt door benutting van reststromen.
Wageningen Universiteit/ Wageningen University	250.067	4%	Universiteit
Bosschap	167.200	3%	Het Bosschap verenigt eigenaren, beheerders, aannemers, werknemers en overheden die betrokken zijn bij het beheer van bos en natuur. Samen zetten we ons in voor een gezonde bedrijfsvoering van de bos- en natuursector in Nederland. Het Bosschap werd in 2015 opgeheven. In verband met het wegvallen van het Bosschap zijn de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE) en de Stichting Kwaliteit Bos-, Natuur- en Landschapswerk (SBKNL) opgericht die als particuliere organisaties taken van het schap hebben overgenomen.
N.V. Greenport Venlo Innovation Center	159.938	3%	De regio Greenport Venlo is economisch sterk in ontwikkeling en van nationaal en internationaal belang. Dit unieke gebied bestaat uit bedrijventerreinen, natuurlandschappen, een campus en wordt ontwikkeld en beheerd door Ontwikkelbedrijf Greenport Venlo. Greenport houdt zich o.a. bezig met bio based materials: BioTransitiehuis Venlo
Sira Consulting B.V.	141.482	3%	In Den Haag gevestigde consultant met expertise t.a.v. beleidsontwikkeling, beleidsevaluatie regeldruk en andere beleid gerelateerde thema's. Ook bio based en circulaire economie worden als expertise velden genoemd.
I.M.I.	141.457	3%	Instituut Maatschappelijke Innovatie: Link Groene Groei
Provincie Drenthe	130.000	2%	

Green Serendipity	118.593	2%	Green Serendipity is an agile consultancy for advice on sustainably produced circular and renewable materials, like bioplastics and recyclates. We initiate innovative circular concepts and are well known for the transition from linear fossil based products and packaging to circular alternatives. Ambitie: Door middel van de TassenBol hergebruik van plastic tassen op praktische wijze mogelijk maken, bio based en duurzame verpakkingen stimuleren en laten zien wat er wel mogelijk is in plaats van wat er allemaal niet kan. Daarbij kan Green Serendipity meedenken over inzamelsystemen en hergebruiksystemen. • Doel 2 jaar: o TassenBollen in alle supermarkten, bibliotheken en basisscholen van Nederland. o Onafhankelijk expertisecentrum met een overzicht van alle state-of-the-art mogelijkheden op het gebied van bio based/duurzame retailverpakkingen.
KPMG Advisory N.V.	117.679	2%	Consultant
BIOnetWORKS	115.887	2%	
Misteli creative agency B.V.	100.000	2%	For the International Electric Vehicle Symposium in Barcelona we developed a stand that focused on networking, providing information and relaxing. The Netherlands was represented at MobiliTec in the Hannover Messe with their own expo island. Besides developing the 3D stand designs, Misteli also provided online and offline means of communications to display the various initiatives and the programme.
LBP Sight B.V.	87.120	2%	LBP Sight in opdracht van Agentschap NL, Literatuuronderzoek laagfrequent geluid windturbines, projectnummer DENB 138006 september 2013
Stichting Springtij Festival Terschelling	85.468	2%	Daarnaast zijn er **partnerschappen**, zoals Energieakkoord, Green, City en Health Deals, ketenakkoorden, IMVO-convenanten, New Urban Agenda e.v.a. Zowel het eigen profiel als de partnerschappen verdienen verder te worden aangejaagd. Daartoe zijn platforms opgericht (Global Goals Charter) en campagnes opgezet (Global Goals Accelerator, 17 Doelen Die je Deelt), maar ook bestaande initiatieven zetten zich hier voor in (**Springtij**, WorldConnectors).
Stichting Milieu Platform Zorgsector	79.872	1%	Green Deal: NL op weg naar duurzame zorg
Navigant Netherlands B.V.	77.985	1%	Was voorheen Ecofys, heeft onderzoek uitgevoerd voor o.a. de SER.
Ernst & Young Accountants LLP	70.906	1%	Green Deal: Samenwerken aan transparantie van natuurlijk en sociaal kapitaal
Stichting MVO Nederland	69.049	1%	MVO-Nederland stimuleert bewustwording en kennis over impact op mens en milieu en de mogelijke business cases door middel van voorlichting met praktische informatie, goede voorbeelden, handleidingen en tools. (Tussenbalans)
Sabel Communicatie B.V.	58.445	1%	Heeft *Bedrijvenbeleid in volle gang (2013)* geschreven voor EZK. Groene Groei, Green Deals, MVO etc.

DIG - Design Innovation Group B.V.	55.800	1%	VANG: Link DOE-MEE staat voor Doorgronden, Ontwerpen, Experimenteren en Monitoren en Evalueren. De DOE-MEE aanpak is ontwikkeld door het Behavioural Insight Team (BIT) van IenM in samenwerking met Design Innovation Group.
Stichting ISPT	51.120	1%	
Stichting BIO-Based Business	50.000	1%	
Overig (80 organisaties ontvingen minder dan 50.000€)	1.322.832	24%	

Bijlage 4 – Groene groei in de media

Werkwijze: als eerste stap zijn de belangrijkste activiteiten in het kader van het programma Groene Groei geïdentificeerd. Deze staan vermeld in de linker kolom. Vervolgens is op deze activiteiten gezocht in de mediaberichten.

Kamerbrief Groene Groei, maart 2013	Deze publicatie wordt opgepakt door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL noemt de Kamerbrief Groene Groei 'een eerste stap', maar vindt dat Nederland te weinig anticipeert op de nakende grondstoffen schaarste en mist de 'echte' keuzen die worden gemaakt. PBL geeft aan dat zowel bij burgers als bedrijven de urgentie te ontbreken om zich in te zetten op thema's als milieu, klimaat en energie. (De Volkskrant, 7 oktober 2013, Nederlands Dagblad, 8 oktober 2013). De Kamerbrief wordt verder niet opgepakt in traditionele of online media. Wel wordt er geschreven over onderwerpen die raakvlakken hebben met 'Groene Groei'. *Berichtgeving met een connectie naar Groene Groei* Uit onderzoek van KPMG blijkt dat de Nederlandse overheid meer fiscale prikkels kan invoeren om groene economische groei te stimuleren en daarmee beleidsdoelstellingen op het gebied van economie, innovatie, arbeidsmarkt en duurzaamheden te behalen. Het onderzoek van KPMG wordt diverse online vakmedia opgepakt. (energienieuws.info, eufin.nl, 25 april 2013). Verder schrijven landelijke en vakmedia dat staatssecretaris Sharon Dijksma van Economische Zaken op 16 april 2013 bij VNO-NCW de Helpdesk Bedrijfsleven & Biodiversiteit opent. Bedrijven krijgen hier gratis concreet advies over hoe zij hun activiteiten kunnen verduurzamen en daardoor economische kansen kunnen benutten. Daarnaast gaat het kabinet akkoord met plannen van minister Kamp en staatssecretaris Mansveld (I&M) om de groene groei verder te stimuleren. In de vakmedia wordt ook aandacht besteed aan het stimuleren van meer groene banen en hoe lidstaten te helpen om een duurzaam afvalbeheer te ontwikkelen. (groeneruimte.nl, VNO-NCW.nl, 16 maart 2013, europa.nu 19 maart 2013, Telegraaf, Trouw, Volkskrant, duurzaambedrijfsleven.nl, infrasite.nl, 28 maart 2013, MeJudice.nl, 9 april, joop.bnnvara.nl, 23 april 2013) *Sociale media* In de sociale media worden vooral titels en bijbehorende links van nieuwsartikelen gedeeld. Daarnaast organiseert Cordaid in het Humanity House in Den Haag de talkshow: Groene groei: illusie of reële optie? Met als hoofdvraag: Is een duurzame economie de uitweg uit onze crisis?
Monitor Duurzaam Nederland 2014 (CBS), November 2014	In november 2014 publiceert het CBS de Monitor Duurzaam Nederland 2014. Deze monitor meldt dat de hoge kwaliteit van leven die we in Nederland kennen niet vanzelfsprekend is en dat er gevaren op de loer liggen. Traditionele en online media pakken dit bericht niet op. Wel is er in de landelijke en vakmedia aandacht voor onderwerpen die raakvlakken hebben met het programma Groene Groei. In februari 2015 was de derde Monitor van het CBS: Monitor Duurzaam Nederland 2014 onderwerp van gesprek op een symposium over Groene Groei. *Berichtgeving met een connectie naar Groene Groei* Paul Ekins (econoom en wereldwijd bekend vergroeningsexpert) vindt dat de overheid een cruciale rol heeft in de klimaatverandering. "Een wereld zonder fossiele brandstoffen is een zaak van algemeen belang, een publieke zaak. Dat kan alleen door publiek beleid worden bereikt. Laat het dus niet over aan de markt alleen. […] Geld verdienen is prima, maar er moet oog zijn voor de gewenste publieke goederen. Een wereld die niet drijft op koolstof, te bereiken met ecologische innovaties, is zo'n publiek goed." (Trouw, 16 februari 2015). De Wereldbank publiceert het rapport 'Inclusive Green Growth en Risk and Opportunity'. De conclusie van het rapport is volgens de auteur Stéphane Hallegatte simpel: armoede kun je alleen bestrijden als je tegelijkertijd maatregelen neemt om klimaatverandering tegen te gaan. En omgekeerd heeft klimaatbeleid alleen zin als je tegelijkertijd iets doet aan de armoede. (NRC, 9 oktober 2019). Vakmedia berichten over de stap die bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties hebben gezet door zich te verenigen in een Nederlandse Klimaatcoalitie. De partijen nemen samen initiatieven om klimaatneutraal te worden. (mvonederland.nl, groeneruimte.nl, foodholland.nl, 19 november 2014). *Sociale media* In de sociale media wordt rondom de datum van het verschijnen van de monitor tientallen tweets geplaatst met een doorverwijzing naar het rapport. De tweet die het meest wordt gedeeld (vier keer) verwijst naar de samenvatting van het CBS.

Tussenbalans Groene Groei, Juni 2015	In de Tussenbalans Groene Groei, die op 18 juni 2015 verschijnt, schetst het kabinet de belangrijkste resultaten op de pijlers en domeinen sinds de Kamerbrief Groene Groei in 2013. MVO Nederland, Duurzaam-ondernemen.nl en Groenkennisnet.nl besteden aandacht aan de gepresenteerde tussenbalans 'Groene Groei'. Zij verwijzen door naar de presentatie. (mvonederland.nl, duurzaam-ondernemen.nl, 18 juni 2015, groenkennisnet.nl, 8 juli 2015). Diverse vakmedia schrijven dat uit de derde Monitor Duurzaam Nederland blijkt dat Nederland gemiddeld scoort als het gaat om groene groei. *Berichtgeving met een connectie naar Groene Groei* Boerderij schrijft onder andere over plannen van het kabinet om de hoeveelheid voedselverspilling te verminderen en om meer nutriënten uit mest terug te winnen. Greenity focust juist op de kansen van recycling. (Boerderij, 19 juni 2015, Greenity, 22 juni 2019). Uit onderzoek van de Verenigde Naties blijkt dat landen die jaarlijks 1.5% van het BNP investeren in duurzame energie en energiebesparing, een gezonde economische groet in stand kunnen houden. "Investeringen in duurzame energie leveren per saldo meer banen op dan gelijkwaardige investeringen in conventionele fossiele energie". (energieoverheid, 24 juni 2015). *Sociale media* In de sociale media is er aardig wat aandacht voor de gepresenteerde tussenbalans. Er worden bijna 100 berichten aan gewijd, bijna allen verwijzen door naar het rapport.
Expanding the Material Flow Monitor (CBS), November 2015	In de traditionele, online en sociale media zijn geen artikelen over deze monitor teruggevonden. *Berichtgeving met een connectie naar Groene Groei* In de Telegraaf delen Willem Vermeend en Rick van der Ploeg een column met als titel: 'zonder groene groei, geen toekomst'. Het artikel is inmiddels niet meer beschikbaar online. De tweet van de Telegraaf die verwijst naar het artikel wordt enkele tientallen keren gedeeld. (De Telegraaf, 17 oktober 2015). Duurzaamnieuws.nl deelt in 'Het Groeidossier' tien blogs over economische groei. De auteurs dragen alternatieven aan: "die veel verder gaan en ook fundamenteler zijn dan begrippen als groene groei, circulaire of duurzame economie. Ik zal namelijk aantonen dat we het heil daarvan op korte termijn niet kunnen verwachten." (duurzaamnieuws.nl, 18 oktober t/m 20 december 2015) *Sociale media* In de sociale media is geen aandacht voor deze monitor. Er is wel geringe aandacht op Twitter voor diverse presentaties, seminars en bijeenkomsten over Groene Groei. De tweets die worden geplaatst zijn vooral van mensen die aanwezig zijn bij activiteiten, zoals: "Over groene groei aan het praten tijdens #jongeklimaattop2015"
Green Growth in the Netherlands, December 2015	Diverse vakmedia pakken het rapport van het CBS van 4 december 2015 op en plaatst een overzicht van de hoogtepunten van het rapport. (duurzaam-ondernemen.nl, duurzaamgeproduceerd.nl, beurs.nl, 4 december 2015). Het Financieele Dagblad schrijft over de publicatie van Green Growth in The Netherlands. Het artikel is beknopt en focust op cijfers die weergeven hoeveel grondstoffen er verloren gingen in 2012. FD kopt met: "Goud verdwijnt in de afvalbak via afgedankte apparaten". (Het Financieele Dagblad, 5 december 2015). *Sociale media* Op Twitter worden er tientallen berichten over het rapport geplaatst. Waar de berichtgeving in de voorgaande jaren voornamelijk informatief is, is er nu een kritisch sentiment terug te vinden. In de berichten verwijzen mensen naar het rapport, maar vullen hun tweets aan met o.a. 'blijkt dat ons oppervlaktewater de slechtste kwaliteit van Europa heeft #pesticiden' en 'Een erg mager zesje :('. Eén iemand geeft aan dat hij het rapport 'onleesbaar' vindt.

Springtij – Duurzaam festival Terschelling, September 2016	In aanloop naar het festival, brengt watisduurzaam.nl het programma onder de aandacht en laat enkele deelnemers aan het woord. (watisduurzaam.nl, 12 juli 2016). Het Springtij-festival op Terschelling wordt in enkele media genoemd. In een van de artikelen blikt een ondernemer terug op het festival en haalt ideeën voor de toekomst aan. Trouw schrijft over het Hollandse 'Klimaatbal', een idee van staatssecretaris Sharon Dijksma van milieu (PvdA), waarover ze tijdens Springtij 2016 had gesproken. (Trouw, 26 oktober 2019, Het Financieele Dagblad, 31 oktober 2016). Na afloop van het festival plaatst MVO Nederland het bericht dat uit recent onderzoek van Urgenda blijft dat de 'Low Car Diet-wedstrijd' zorgt voor verandering in reisgedrag van medewerkers. Mobiliteitsexpert Geert Kloppenburg presenteerde deze bevindingen tijdens het Springtij-festival. (mvonederland.nl, 28 september 2016) *Sociale media* In de sociale media zijn enkele berichten terug te vinden, zoals: "Het Springtij festival is het kompas naar de groene toekomst. Een groeiende community van… https://t.co/R5VKOnurEe" Deze zijn voornamelijk van deelnemers van het festival. De Twitteraars gebruiken de term 'Groene Groei' niet in de berichten.
Monitor Duurzaam Nederland 2017 (CBS), Mei 2017	Vakmedia zoals, MVO Nederland en duurzaam ondernemen en landelijke media zoals Trouw lichten punten uit de monitor, die op 17 mei 2017 verschijnt, toe. Als titel gebruiken de vakmedia: "Natuurlijk kapitaal staat onder druk en CO2-uitstoot is relatief groot". (mvonederland.nl, duurzaam-ondernemen.nl, 17 mei, Trouw, 18 mei 2017). Fluxenergie plaatst een artikel met als titel: "Klimaat en energie - De indicatoren staan voor Nederland op rood". Het artikel bestaat uit passages over klimaat en energie uit het rapport. (Fluxenergie.nl, 18 mei 2017) *Sociale media* In de sociale media worden enkele berichten gedeeld die doorverwijzen naar het rapport, zoals: "Monitor Duurzaam Nederland 2017: Natuurlijk kapitaal staat onder druk en CO2-uitstoot is relatief groot https://t.co/I13OZtYzX1 #duurzaam https://t.co/SuuQSD1TCF"
Springtij – Duurzaam festival Terschelling, September 2017	Het Springtij Festival wordt genoemd in festivalagenda's. Ook wordt het festival genoemd in combinatie met andere activiteiten/werkexpedities voor ondernemers en hoog geplaatste werknemers bij grote corporaties om te brainstormen en discussiëren over verantwoord ondernemen. (Trouw, 2 mei 2017, Het Financieele Dagblad, 15 juli 2017). In een opiniestuk op sargasso.nl is er kritiek op de aanwezigheid en sponsoring van bedrijven als NAM, Gasterra en Gasunie. De auteur is enerzijds blij dat de bedrijven aanwezig zijn en hoopt dat ze meer gaan nadenken over hun eigen rol in de energietransitie. Anderzijds vreest de auteur dat de bedrijven vooral aan tafel zitten om haar eigen belang te promoten. Hij zet zijn kanttekening bij de gehouden presentaties. (sargasso.nl, 8 oktober 2017) *Sociale media* In de sociale media zijn enkele berichten terug te vinden. Vergelijkbaar met 2016 zijn dit berichten van deelnemers aan het festival, zoals: "Start van Springtij, festival over samenwerking rondom duurzaamheid op Terschelling. Change the world! #springtij #detelegraaf #libelle". De term 'Groene Groei' wordt niet gebruikt in de berichten.

Bijlage 5 - Vragenlijst gebruikt in eerste interviewronde

- Wat is jouw betrokkenheid bij het programma Groene Groei geweest?
- Wat houdt volgens jou het groene groei programma in?
- Welk doel heeft dit programma?
- Zijn er doelstellingen vastgelegd?
- In welke relatie staat het programma tot de andere instrumenten?
- Hoe is het programma vormgegeven?
- Welke activiteiten zijn hiervoor ontplooid?
    - Welke doelgroepen waren hierbij betrokken?
- Welke verwachtingen had men van het programma?
- In hoeverre ligt de uitvoering van het programma in lijn met de kamerbrief?
- Welke resultaten heeft het geboekt?
    - Algemeen/per activiteit
- Ligt dit in lijn met de vooraf vastgestelde doelstellingen?
- Welke ontwikkeling heeft het programma doorgemaakt?
- Welke personen zouden we nog meer moeten spreken mbt het programma Groene Groei?

Bijlage 6 – Second opinion evaluatie programma Groene Groei

Beoordeling "Evaluatie programma Groene Groei"
Prof.dr. Carl Koopmans (SEO, VU)
9 januari 2019

- De evaluatie is door RVO naar omstandigheden goed uitgevoerd. De beperkte beschikbare informatie over het programma Groene Groei is op een rij gezet, betrokkenen bij het programma zijn geïnterviewd en er is een media-analyse uitgevoerd om na te gaan hoe de belangstelling voor het onderwerp groene groei zich heeft ontwikkeld. De conclusies zijn getrokken op basis van een 'effectladder' die aangeeft hoe 'hard' de resultaten zijn. De uitkomsten van de evaluatie worden op genuanceerde wijze beschreven.
- Het programma Groene Groei is indertijd niet goed opgezet. Er was volgens de evaluatie geen eenduidig beeld van de doelstellingen. Een poging tot monitoring werd gestaakt. Daardoor is de evaluatie noodzakelijkerwijs sterk bepaald door herinneringen van geïnterviewden.
- Het is de vraag hoe zinnig het is om dit type programma's uit te voeren. Het ging om een politieke wens. Het programma heeft volgens de evaluatie tijdelijk tot wat betere coördinatie tussen departementen geleid. Het is niet duidelijk of een dergelijk programma daarvoor het beste middel is.
- Het is goed dat de evaluatie een beleidstheorie ('doelenboom') bevat. Aan de middelen, acties en resultaten in de beleidstheorie zijn geen indicatoren gekoppeld. De evaluatie onderzoekt dergelijke indicatoren, maar maakt de veronderstelde verbanden daarachter niet expliciet.