

Green Deal



Groen en groei in een energieke samenleving

Yanick Aarsen
Masterthesis van de opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
December 2013

Titel: Green Deal, groen en groei in een energieke samenleving
Student: Yanick Aarsen
Studentnummer: s0855511
Begeleider: Pieter Leroy, Radboud Universiteit
Stagebegeleider: Sonja Kruitwagen, Planbureau voor de Leefomgeving

Masterthesis van de opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
December 2013

Voorwoord

Voor u ligt het verslag met daarin het onderzoek naar het Green Deal beleid en hoe dat zich onderscheidt van voorgaand milieubeleid. Het verslag is geschreven ter afsluiting van de master opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Graag zou ik mijn begeleider Pieter Leroy willen bedanken voor zijn opbouwende kritiek en onophoudelijke geloof in mijn kunnen. Het was een lange reis vol obstakels en zonder zijn begeleiding zou dit verslag niet zijn voltooid. Daarnaast zou ik graag Sonja Kruitwagen willen bedanken voor de gok die ze heeft genomen door mij stage te laten lopen op het Planbureau voor de Leefomgeving. Hoewel ik (en velen met mij) heb gemerkt dat wetenschappelijk onderzoek niet mijn toekomstige carrière zal zijn, ben ik erg dankbaar voor de ervaring en het kijkje in de keuken.

Ik wens u veel plezier met het lezen van dit verslag en hopelijk biedt het u nieuwe inzichten.

Yanick Aarsen,
Master student Milieu-maatschappijwetenschappen

Eindhoven, december 2013

Samenvatting

Op 3 oktober 2011 werd de nieuwste telg van het Nederlandse milieubeleid, het Green Deal beleid, met de volgende woorden geïntroduceerd door minister Verhagen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie:

“De overheid moet duurzaamheid niet van bovenaf opleggen met allerlei verboden. Het heeft veel meer succes als mensen en bedrijven zelf zoveel mogelijk de ruimte krijgen voor eigen duurzame initiatieven. Bedrijven en burgers zorgen dat een project van de grond komt, de overheid ruimt de belemmeringen uit de weg. Dat is de Deal.”

Dit nieuwe beleid werd met gemengde gevoelens ontvangen, waarbij een veelgehoord argument was dat het ‘oude wijn in nieuwe zakken’ is. Een reden om tijdens dit onderzoek in te gaan op voorgaand milieubeleid en duidelijk te beschrijven wat de aspecten zijn die het Green Deal beleid onderscheiden van haar voorgangers.

Vanaf de jaren zeventig tot nu is een duidelijke trend in het Nederlandse milieubeleid te zien van government-sturing naar governance-sturing. Hierbij gaat de overheid steeds minder top-down milieubeleid maken om de samenleving te besturen en wordt er steeds meer geprobeerd om in samenwerking met die samenleving milieubeleid te maken. Een overgang is duidelijk te zien halverwege de jaren tachtig met onder andere de introductie van het doelgroepenbeleid. Bij dit beleid stelde de overheid harde doelen voor emissiereductie en onderhandelde het met de brancheorganisaties van verschillende sectoren hoe die sector aan de milieudoelen kon voldoen en in welk tempo dat kon gebeuren. Het bedrijfsleven kon dus in zekere mate zelf invloed uitoefenen op het milieubeleid dat voor zijn of haar sector gold. Deze strategie, waarbij de overheid hoopte dat het bedrijfsleven waardering zou gaan opbrengen voor het milieubeleid, werd verinnerlijking genoemd.

Met de introductie van het Green Deal beleid twintig jaar later wordt duidelijk dat de zoektocht naar governance-sturing sinds die tijd alleen maar aan kracht gewonnen heeft. Actoren uit bedrijfsleven en samenleving kunnen nu concrete ideeën indienen bij de overheid. Als de overheid potentie ziet in zo'n idee, wordt het in overleg met de betrokken partijen vastgelegd in een zogenaamde Green Deal. Door het maken van verschillende Green Deals wil de overheid “groene economische groei stimuleren door specifieke (vaak niet financiële) knelpunten wegnemen door onder andere: wet- en regelgeving aan te passen, te bemiddelen tussen partijen met verschillende belangen, te zorgen voor toegang tot de kapitaalmarkt en door markten voor nieuwe groene technologie te ondersteunen”.

Met behulp van de beleidsarrangementenbenadering is een analyse gemaakt van zowel het doelgroepenbeleid uit 1989 en het Green Deal beleid uit 2011. Deze arrangementen zijn op vier punten (actoren, spelregels, hulpbronnen, discoursen) met elkaar gecontrasteerd en vervolgens gecategoriseerd als respectievelijk een corporatistisch en een liberaal arrangement.

Het Green Deal beleid onderscheidt zich van voorgaand beleid door nog sterker in te zetten op verinnerlijking van het milieubeleid en minder op meetbare milieudoelen, door niet langer via brancheorganisaties met de samenleving te spreken, maar rechtstreeks met betrokkenen, en door de verschillende Green Deals als kleinschalige experimenten te gebruiken die later opgeschaald kunnen worden. Twee grote aandachtspunten zijn dat er geen duidelijkheid is over de lange termijn visie van het Nederlands milieubeleid en dat er geen proces is ingericht voor opschaling van individuele Green Deal projecten.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding tot dit onderzoek.....	9
1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	9
1.3 Voorlopige doel- en vraagstelling	10
Hoofdstuk 2 Sturing in het Nederlandse milieubeleid	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Het begin van milieubeleid in Nederland	12
2.3 Introductie van het doelgroepenbeleid	13
2.4 Van doelgroepenbeleid tot nu.....	16
2.5 Introductie van het Green Deal beleid	18
2.6 Conclusie.....	19
Hoofdstuk 3 Analytisch en methodologisch kader	21
3.1 Inleiding.....	21
3.2 Beleidsanalyse	21
3.3 Beleidsarrangementenbenadering.....	23
3.3.1 <i>De vier dimensies van de beleidsarrangementenbenadering</i>	23
3.3.2 <i>Beleidsarrangementen als ideaaltypes</i>	24
3.4 Onderzoeksmodel	26
3.4.1 <i>Onderzoeksmodel en onderzoeksvraag</i>	26
3.4.2 <i>Onderzoeksstrategie en materiaal</i>	27
Hoofdstuk 4 BAB analyse van het doelgroepenbeleid	28
4.1 Inleiding.....	28
4.2 Actoren en coalities	28
4.2.1 <i>Overheden</i>	28
4.2.2 <i>Doelgroepen (bedrijfsleven)</i>	29
4.2.3 <i>Maatschappelijke organisaties (samenleving)</i>	30
4.3 Spelregels.....	30
4.3.1 <i>Proces</i>	31
4.3.2 <i>Monitoring</i>	32
4.4 Hulpbronnen en macht	33
4.5 Discoursen.....	35
4.6 Conclusie.....	36
Hoofdstuk 5 BAB analyse van het Green Deal beleid	37
5.1 Inleiding.....	37
5.2 Actoren en coalities	37
5.2.1 <i>Overheden</i>	38
5.2.2 <i>Initiatiefnemers (bedrijfsleven en samenleving)</i>	38
5.2.3 <i>Green Deal Board</i>	39
5.3 Spelregels.....	40
5.3.1 <i>Proces</i>	40
5.3.2 <i>Monitoring</i>	41
5.4 Hulpbronnen en macht	41
5.5 Discoursen.....	43
5.6 Conclusie.....	44

Hoofdstuk 6 Conclusie	46
6.1 Inleiding.....	46
6.2 Onderscheidende aspecten van het Green Deal beleid.....	46
6.2.1 <i>Overheidsingrijpen is bij Green Deals niet langer corporatistisch, maar netwerkachtig.....</i>	<i>46</i>
6.2.2 <i>Via de Green Deals zet de overheid in op leren via projecten in plaats van één centrale oplossing te kiezen</i>	<i>47</i>
6.2.3 <i>Bij het Green Deal beleid is verinnerlijking minstens zo belangrijk als de milieudoelen</i>	<i>47</i>
6.3 Conclusie	48
Literatuurlijst	49
Appendix.....	53
1: Uitgebreid overzicht 59 Green Deals	53
2: Deelnemers Green Deal 2011.....	55

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot dit onderzoek

“De overheid moet duurzaamheid niet van bovenaf opleggen met allerlei verboden. Het heeft veel meer succes als mensen en bedrijven zelf zoveel mogelijk de ruimte krijgen voor eigen duurzame initiatieven. Bedrijven en burgers zorgen dat een project van de grond komt, de overheid ruimt de belemmeringen uit de weg. Dat is de deal.”

Met deze woorden introduceerde minister Verhagen op 3 oktober 2011 de Green Deals in Nederland. Green Deals zijn afspraken tussen de overheid en initiatiefnemers uit de samenleving die ideeën hebben die bijdragen aan groene groei. De initiatiefnemers nemen het voortouw met hun initiatief en kunnen middels een Green Deal de overheid vragen om hun initiatief te ondersteunen. De overheid kan bijvoorbeeld wet- en regelgeving aanpassen, bemiddelen tussen partijen met verschillende belangen, zorgen voor toegang tot de kapitaalmarkt of markten voor nieuwe groene technologie ondersteunen.

De aankondiging van de Green Deal sluit goed aan bij de ontwikkelingen die in recent gepubliceerde rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) worden aangekaart. In de ‘Monitor Duurzaam Nederland 2011’ (CBS, CPB, PBL, & SCP, 2011) worden als belangrijkste beleidsuitdagingen voor de komende tijd genoemd: vergroening van de economie, de keuze tussen publieke of private financiering en de keuze tussen wetgeving of marktwerking. In het rapport ‘de energieke samenleving’ (Hajer, 2011) stelt het PBL dat de overheid te weinig gebruik maakt van de vele duurzame initiatieven die in de samenleving aanwezig zijn. De overheid zou volgens dit rapport moeten proberen de energie van die samenleving te mobiliseren. Ook recente rapporten van onder andere UNEP en OECD dragen deze aanbeveling: inzetten op ‘groene groei’, waarbij overheid, bedrijfsleven en samenleving verantwoordelijkheid moeten nemen voor de sociale, ecologische en economische gevolgen van hun gedrag. Deze kruising tussen duurzaamheid en nieuwe vormen van (overheids)sturing is precies wat de overheid via de Green Deal beoogt te bewerkstelligen; het faciliteren van private investeringen en vervolgens door middel van marktwerking tot een groenere economie komen. In dit onderzoek wordt nader bekeken hoe de Nederlandse overheid dit heeft vormgegeven in het Green Deal beleid.

1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De beslissing van de overheid om duurzaamheid niet met subsidies of verboden te regelen sluit weliswaar aan bij rapporten die de overheid adviseren een faciliterende rol aan te nemen in plaats van een regisserende rol, maar er klinkt ook vanuit verschillende hoeken kritiek op het Green Deal beleid (Seters, 2011) (Binnenlandsbestuur, 2011). De Volkskrant en NRC Handelsblad noemen de deals te kleinschalig en te versnipperd; de 59 deals geven samen geen grote groene impuls. Jan Rotmans noemt het ‘het goede instrument, maar tien jaar te laat’. Hij doelt daarmee op het feit dat er niet langer gezocht hoeft te worden naar duurzame koplopers in verschillende industrieën om te stimuleren, die zijn er namelijk al. Volgens hem is het tijd dat er nu op grote schaal geïmplementeerd moet worden. De vereniging van duurzame ondernemers ‘De Groene Zaak’ heeft als kritiek dat er geen structurele maatregelen plaatsvinden. Groen Links en PvdA stellen dat de meeste projecten die als Green Deals worden aangekondigd er ook

waren gekomen zonder de Green Deal. Volgens hen is het oude wijn in nieuwe zakken. De Nederlandse overheid en het bedrijfsleven hebben sinds de introductie van het doelgroepenbeleid (1989) al vaker de handen ineen geslagen om het milieuvraagstuk aan te pakken. Soms succesvol, soms minder succesvol. De vraag in de maatschappij lijkt nu wat het Green Deal beleid precies inhoudt en wat het anders maakt dan voorgaand beleid.

Om antwoord te geven op deze vraag is er in dit onderzoek voor gekozen om een vergelijkend onderzoek te doen, waar het Green Deal beleid naast soortgelijk beleid uit het verleden wordt geplaatst. Op die manier kan duidelijk gemaakt worden wat het Green Deal beleid is, en hoe het verschilt van voorgaand beleid. De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek kan gevonden worden in het plaatsen van het Green Deal beleid binnen de ontwikkelingen van overheidssturing in het Nederlandse milieubeleid.

1.3 Voorlopige doel- en vraagstelling

Het Green Deal beleid is ten tijde van dit onderzoek nog relatief jong en nog steeds volop in ontwikkeling. Hierdoor kan een echte evaluatie van het beleid nog niet plaatsvinden. Het hoofddoel van dit onderzoek is daarom het beschrijven en verklaren van het Green Deal beleid door het maken van een heldere analyse, waarbij vanuit het perspectief van overheidssturing wordt gekeken. Deze analyse wordt gemaakt door een vergelijking te maken met voorgaand beleid en vervolgens de onderscheidende aspecten van het Green Deal beleid uit te lichten.

De hoofdstukken van dit onderzoek zijn ingericht aan de hand van vragen die aan het begin van het onderzoek naar boven kwamen:

1. Welke theoretische inzichten zijn er nodig om de analyse van het Green Deal beleid te kunnen onderbouwen?

Om te begrijpen hoe de sturing van milieuvraagstukken zich in de loop der jaren ontwikkeld heeft, en hoe het Green Deal beleid in deze ontwikkeling valt te plaatsen, is het van belang te weten waar de theoretische discussie over (overheids)sturing over gaat. Om hier achter te komen is er behoefte aan een theoretisch exposé over de inzichten die hierover in de wetenschappelijke literatuur te vinden zijn. Dit wordt stapsgewijs aangepakt door eerst het fenomeen sturing in het algemeen te bestuderen, vervolgens dieper in te gaan op overheidssturing en milieu en vervolgens te eindigen met de rol van het bedrijfsleven bij overheidssturing. Deze theoretische discussie over sturing is te vinden in hoofdstuk twee.

2. Welke methodologie kan helpen om in de empirie verschillende beleidsaspecten te onderscheiden?

Om het Green Deal beleid te onderzoeken vanuit een sturingsperspectief is er behoefte aan een analysekader. Dit analysekader moet de onderzoeker in staat stellen de verschillende dimensies en aspecten van een bepaald beleid te kunnen onderscheiden en daar een heldere beschrijving van te geven. Tijdens dit onderzoek is gekozen om de beleidsarrangementenbenadering (BAB) te gebruiken. De keuze voor deze benadering en de uitwerking van de methodologie is te vinden in hoofdstuk drie.

Om later in het onderzoek tot zinvolle conclusies te komen is er in dit onderzoek voor gekozen om het Green Deal beleid te vergelijken met het doelgroepenbeleid uit de jaren negentig. Enerzijds omdat het doelgroepenbeleid voldoende gedocumenteerd is en dat de onderzoeker helpt te begrijpen waar naar gekeken moet worden bij een analyse van het Green Deal beleid. Anderzijds biedt het doelgroepenbeleid een mooi contrast voor

het Green Deal beleid, aan de hand waarvan bepaalde conclusies toegelicht kunnen worden. Deze keuze leidt tot de volgende twee empirische subdoelen.

3. Wat is er bekend over het doelgroepenbeleid en hoe kan dat geïnterpreteerd worden in de termen van het gekozen analytisch kader?

Om een vergelijking te maken tussen het doelgroepenbeleid en het Green Deal beleid is er in eerste instantie behoefte aan empirisch materiaal over het doelgroepenbeleid. In hoofdstuk drie (methodologie) wordt beschreven welk materiaal er nodig is en hoe dat verzameld is. Het empirisch materiaal over het doelgroepenbeleid staat beschreven in hoofdstuk vier.

4. Wat is er bekend over het Green Deal beleid en hoe kan dat geïnterpreteerd worden in de termen van het gekozen analytisch kader?

Om de vergelijking compleet te maken is er behoefte aan empirisch materiaal over het Green Deal beleid. In hoofdstuk drie (methodologie) wordt wederom beschreven welk materiaal hiervoor nodig is en hoe dat materiaal verzameld is. Het empirisch materiaal over het Green Deal beleid staat beschreven in hoofdstuk vijf.

5. Wat zijn de onderscheidende aspecten van het Green Deal beleid ten opzichte van het doelgroepenbeleid?

Na de twee empirische hoofdstukken volgt de conclusie van het onderzoek. De informatie uit de voorgaande hoofdstukken wordt naast elkaar gelegd en de aspecten die het Green Deal beleid onderscheiden worden belicht. Deze conclusie van het onderzoek is te vinden in hoofdstuk zes.

Hoofdstuk 2 Sturing in het Nederlandse milieubeleid

2.1 Inleiding

Om beter te begrijpen hoe het Green Deal beleid is ontstaan, wordt in dit hoofdstuk een korte geschiedenis van het Nederlandse milieubeleid geschetst. Daarnaast maakt dit hoofdstuk duidelijk welke strategieën van sturing zijn gebruikt om via het Nederlandse milieubeleid de samenleving te sturen. Gedurende het hoofdstuk zal duidelijk worden dat er een trend in sturingsstrategieën heeft plaats gevonden (en nog steeds plaats vindt) waar ook het Green Deal beleid in geplaatst kan worden.

2.2 Het begin van milieubeleid in Nederland

Milieubeleid zoals we dat tegenwoordig kennen, is pas ontstaan in de jaren zeventig. Gedurende de jaren zestig ontstond zowel maatschappelijk als politiek de vraag naar oplossingen voor de toenemende milieuproblematiek. Dit resulteerde in 1972 in de 'Urgentienota Milieuhygiëne' van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (VoMil). Deze nota wordt veelal gezien als de officieuze start van het milieubeleid in Nederland.

In deze nota, en tot aan het begin van de jaren tachtig, werden milieuproblemen voornamelijk gezien als een bedreiging voor de volksgezondheid. De twee milieuproblemen die centraal werden gesteld waren milieuvervuiling en milieuhinder. Deze twee overkoepelende milieuproblemen werden verdeeld in compartimenten (bodem, water, lucht, geluid en afval) en werden vervolgens gezien als duidelijk lokaliseerbare problemen, die met de juiste technologie opgelost konden worden (Van Tatenhove & Goverde, 2007).

Om de geformuleerde milieuproblemen aan te pakken kwamen afzonderlijke wettelijke regelingen tot stand binnen de bedreigde compartimenten van het milieu. Doordat er binnen de compartimenten afzonderlijk nieuwe regelingen werden gemaakt, ontstond in de loop van de jaren zeventig een veelvoud van nieuwe wetten, en beleidsmakende en controlerende instanties. Dit leidde uiteindelijk tot sterke fragmentatie van het milieubeleid, zowel inhoudelijk als organisatorisch.

Het Nederlandse milieubeleid zoals dat in zijn begintijd bestond, bestond volgens Van Tatenhove & Goverde (2007) eigenlijk uit één sturingsstrategie: vergunningverlening via wetgeving en het handhaven van die wetgeving.

Sturing door 'government'

Het begrip sturing kan worden opgevat als elke vorm van georganiseerde maatschappelijke verandering (Driessen & Glasbergen, 2000). Milieubeleid is een vorm van sturing waarbij de overheid probeert bij te dragen aan een andere, milieuvriendelijker samenleving. Maar omdat een samenleving zich niet zo simpel laat besturen als een machine, is sturing door de overheid een voortdurend proces van 'trial and error'. Het milieubeleid van de jaren zeventig gebruikt dan ook een heel andere strategie van sturing dan het huidige milieubeleid.

De manier van sturing zoals die in de jaren zeventig in het Nederlandse milieubeleid werd toegepast wordt in de literatuur aangeduid met: sturing door 'government' (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). Bij deze sturingsstrategie stuurt de overheid op hiërarchische wijze de overige maatschappelijke actoren aan. In de

meeste gevallen gaat dat door middel van het centraal bepalen van doelen en het top-down opleggen van regelgeving en de handhaving daarvan. Door andere auteurs wordt een dergelijke vorm van sturing ook wel 'command and control' of 'centrale sturing' (Driessen & Glasbergen, 2000) genoemd. In de komende paragrafen zal uitgelegd worden dat er veel veranderd is sinds het gebruik van deze traditionele vorm van sturing een aantal decennia geleden.

2.3 Introductie van het doelgroepenbeleid

In de loop van de jaren tachtig werd duidelijk dat milieuproblemen anders in elkaar zaten dan men tot dan toe dacht. Milieuproblemen bleken namelijk: vaak met elkaar samen te hangen, ze bleken complex en diffuus, met andere maatschappelijke vraagstukken verweven, internationaal verspreid, slechts beperkt technologisch oplosbaar en ze bleken niet enkel een gevaar voor de volksgezondheid, maar ook voor de ecologische kwaliteit zelf. Verder werd duidelijk dat de wettelijke regelingen, procedures en organisaties binnen het compartimentele milieubeleid wel erg gefragmenteerd raakten en beter op elkaar afgestemd moesten worden.

Ook bleek de tot dan toe gebruikte sturingsstrategie ('command and control' via vergunningverlening en handhaving) niet voldoende oplossing te bieden voor de milieuproblematiek. Zoals al in 1979 door Twijnstra en Gudde werd aangekaart (Glasbergen, 1994), bleek deze strategie gebaseerd op twee onterechte aannames: ten eerste had het overheidsapparaat niet de capaciteit om de vergunningen te reguleren via toezicht en controle, ten tweede bleek er niet voldoende draagvlak onder de samenleving om de regels gezagsgetrouw na te leven, zelfs niet uit vrees voor sancties.

Halverwege de jaren tachtig werd het milieubeleid dan ook grondig geherformuleerd, onder andere op basis van deze nieuwe inzichten. Met rapporten als het Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer (VROM, 1983), Meer dan de som der delen (VROM, 1984), Gast in eigen huis (Winsemius, 1986), Zorgen voor morgen (RIVM, 1988) en het Nationaal Milieubeleidsplan (VROM, 1989) werd vorm gegeven aan de vraag om nieuwe definities en doelstellingen, nieuwe strategieën, nieuwe instrumenten en nieuwe organisatie.

In het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) uit 1989 werd de milieudoelstelling van het Rijk geformuleerd als 'het in stand houden van het draagvermogen van het milieu ten behoeve van een duurzame ontwikkeling'. De nieuwe nationale milieudoelstelling speelde in op het internationaal opkomende begrip 'duurzame ontwikkeling'. Dat begrip werd in 1987 door de Brundtland commissie gedefinieerd als 'een ontwikkeling waarbij de huidige generatie in haar bestaansmogelijkheden kan voorzien, zonder dat voor toekomstige generaties de mogelijkheden daartoe in gevaar worden gebracht' (WCED, 1987). Geheel in de stijl van de definitie van duurzame ontwikkeling is de overkoepelende Nederlandse milieudoelstelling niet specifiek, maar biedt zij veel ruimte voor verdere invulling. Met deze doelstelling kwam er, behalve aandacht voor de volksgezondheid, ook aandacht voor de milieukwaliteit. En terwijl in de Urgentienota uit 1972 nog de wens werd geuit om de milieuproblematiek binnen het tijdsbestek van enkele jaren op te lossen, werd dat in het NMP vervangen door de wens om de milieuproblemen 'binnen de duur van een generatie op te lossen dan wel beheersbaar te maken' (VROM, 1989, p.7).

Om te voldoen aan deze nieuwe milieudoelstellingen werden milieuproblemen inhoudelijk en organisatorisch anders benaderd. Het compartimentele denken maakte plaats voor de zogenaamde 'ver'-thema's: verzuring, vermesting, verspreiding, verontreiniging, verwijdering, verstoring, verdroging, verspilling en verandering van

klimaat. Deze benadering was gericht op een meer integrale benadering, met meer oog voor de samenhang tussen milieuproblemen. Zo kan verzuring bijvoorbeeld spelen bij zowel bodem, lucht als water. Door niet langer in te delen per compartiment, maar per milieu-effect, konden meerdere ministeries gezamenlijk beleid maken voor een gehele milieuketten. Hierdoor gebeurde het volgens Van Tatenhove & Goverde (2007) onder andere dat steeds meer de voorkeur werd gegeven aan het bestrijden van milieuproblemen bij de bron (de vervuilers) in plaats van alleen het bestrijden van de effecten (opruimen van de vervuiling).

In dezelfde tijd werd het gebiedsgerichte beleid geïntroduceerd, waarbij meer rekening werd gehouden met specifieke regionale omstandigheden. Bij het maken van milieubeleid voor steden spelen bijvoorbeeld andere factoren dan bij een natuurgebied. Net als de 'ver'-thema's was ook deze benadering vooral gericht op verdere integratie van het milieubeleid (Van Tatenhove & Goverde, 2007).

De derde nieuwe benadering van milieubeleid halverwege de jaren tachtig is het doelgroepenbeleid. Bij deze benadering werd beleid gemaakt in overleg tussen betrokken actoren uit overheid, bedrijfsleven en samenleving. Voor bepaalde economische sectoren ontstonden doelgroepenoverleggen waarin betrokken hoge en lage overheden, bedrijven en brancheorganisaties, en publieke belangenorganisaties gezamenlijk beleid moesten gaan maken om aan de nationale milieudoelstellingen te voldoen. De uitkomst van dergelijke overleggen werden vastgelegd in zogenaamde convenanten, die door alle betrokken nageleefd moesten worden.

Nadat gedurende de jaren zeventig 'command and control' was uitgetoetst, was nu het inzicht ontstaan dat de overheid "bij het streven naar bij duurzame ontwikkeling passende preventie en brongerichte aanpak van milieuproblemen afhankelijk is van de medewerking en verantwoordelijkheid van de betrokken economische sectoren" (Van Vliet, 1992, p.100). In de jaren tachtig wordt daarom met het doelgroepenbeleid gekozen voor 'de strategie van verinnerlijking' (VROM, 1989, p.188). In het milieubeleid betekent dit dat individuen en organisaties hun verantwoordelijkheid voor het milieu vrijwillig en uit eigen beweging nemen, zonder dwang door externe factoren (lees: 'command and control' door de overheid). Het doelgroepenbeleid wilde deze verinnerlijking voornamelijk voor elkaar krijgen door gelijkwaardig overleg tussen overheid en marktsectoren.

Van government naar governance

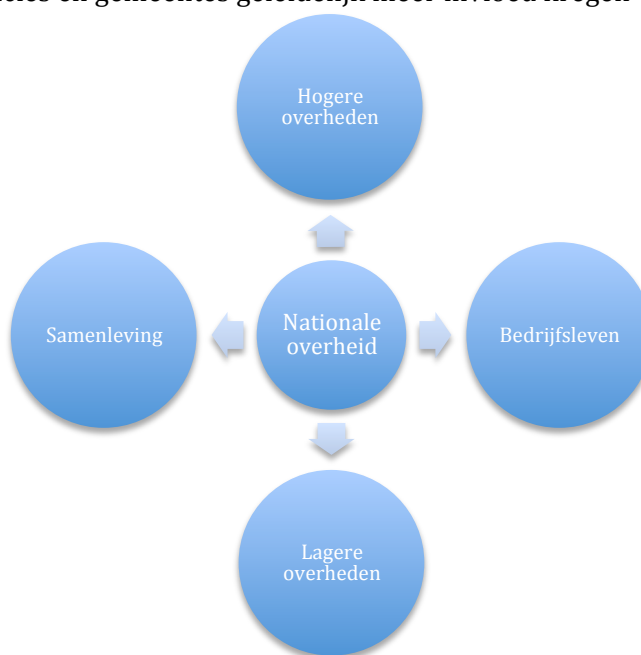
Waar in de jaren zeventig nog sturing door 'government' plaatsvond, is halverwege de jaren tachtig een duidelijke verandering in sturingsstrategie zichtbaar. Om deze verandering te kunnen beschrijven wordt in de literatuur een verschuiving 'van government naar governance' gebruikt (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004) (Stoker, 1998). De term 'governance' is hierbij een verzamelbegrip dat wordt gebruikt om de overige sturingsstrategieën te beschrijven om collectieve doelen te bereiken. Dit omvat dus eigenlijk alle sturingsstrategieën behalve de 'command and control' strategie.

Doordat governance zo'n veelomvattend begrip is, kunnen met een verschuiving 'van government naar governance' dan ook verschillende trends in sturing worden bedoeld volgens Van Kersbergen en Van Waarden (2004). Om de veranderingen beter inzichtelijk te maken, hebben ze deze geordend in twee trends: verticale verschuivingen en horizontale verschuivingen.

Bij de verticale trend verschuift de sturing van het nationale niveau richting hogere organisaties, zoals internationale, supranationale en transnationale instituties (Bijv. VN, EU en WTO). Zo is bijvoorbeeld in de jaren tachtig het begrip 'duurzame ontwikkeling' op internationaal niveau gedefinieerd en is dat vervolgens in het nationale beleid verwerkt. In Europa speelde de EU hierbij een grote rol, doordat zij op Europees

niveau richtlijnen stelde die op nationaal niveau uitgevoerd moesten worden. Hierdoor had de internationale gemeenschap meer invloed op het nationale beleid dan zij voorheen had. Anderzijds kan de trend juist ook de andere kant op gaan: vanaf het nationale niveau richting het regionale of lokale niveau. Dit is duidelijk te zien bij het gebiedsgerichte beleid, waar provincies en gemeentes geleidelijk meer invloed kregen op het beleid dan voorheen.

De tweede trend is de horizontale verschuiving, waarbij de sturingsmechanismen verschuiven van publieke naar semipublieke en/of private organisaties. Deze verschuiving betekent dat sturingsvraagstukken niet langer alleen door de overheid worden opgepakt, maar dat er in een horizontale (niet-hiërarchische) verhouding samengewerkt wordt met het bedrijfsleven en/of maatschappelijke organisaties. Het begin van deze trend is duidelijk te zien in het doelgroepenbeleid, waar de overheid actief met een aantal betrokken actoren uit de samenleving samenwerkt.



Figuur 1. Verschillende trends in sturing

De meeste verschuivingen van 'government naar governance' vinden niet enkel horizontaal of verticaal plaats; vaak is het een combinatie van de twee. Steeds meer beslissingen over sturingsvraagstukken zijn het resultaat van complexe netwerken die bestaan uit internationale, nationale en subnationale actoren uit zowel de publieke, semipublieke en private sector. Bij het doelgroepenbeleid zijn bijvoorbeeld overheden van nationaal tot gemeentelijk niveau betrokken (verticale verschuiving van governance), en worden verschillende actoren uit bedrijfsleven en maatschappij betrokken (horizontale verschuiving van governance).

Door al deze verschuivingen veranderden als vanzelf de gebruikte sturingsstrategieën. In de complexere netwerken blijkt de traditionele 'command and control' strategie steeds minder effectief en efficiënt volgens Van Kersbergen en Van Waarden (2004). Deze strategie wordt daarom aangevuld (of vervangen) door nieuwe vormen van sturing die gekenmerkt worden door een diversificatie van instrumenten; naast de traditionele juridische instrumenten (wetgeving en handhaving) worden nu ook communicatieve instrumenten (overleggen, onderhandelen en het managen van informatie) en economische instrumenten (heffingen en subsidies) gebruikt om gedragsverandering van producent en consument te bereiken (Driessen & Glasbergen, 2000). Zo maakt ook het doelgroepenbeleid gebruik van meerdere instrumenten: gelijkwaardig overleg (communicatief), convenanten (juridisch) en eventueel economische afspraken in het convenant (economisch).

De manier van sturing die bij het doelgroepenbeleid wordt gebruikt is duidelijk te plaatsen in de verschuiving van government richting governance. De overheid ging samenwerken met actoren uit lagere overheden, bedrijfsleven en samenleving met het oog op 'verinnerlijking' van het milieubeleid. Door op gelijkwaardig niveau te overleggen met de verschillende partijen werd ingezet op wederzijds begrip, draagvlak voor milieubeleid en vrijwillige (maar niet vrijblijvende) actie. Door het combineren van

de ideeën en middelen van publieke en private partijen ontstond er ruimte voor innovatieve oplossingen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op hoe de trend richting governance in de jaren na het doelgroepenbeleid zou doorzetten.

2.4 Van doelgroepenbeleid tot nu

Het doelgroepenbeleid is ontstaan aan het eind van de jaren tachtig en heeft gelopen tot 2010. In de basis is het doelgroepenbeleid niet veel veranderd; de nadruk lag altijd op verinnerlijking van het milieubeleid en op gelijkwaardige samenwerking tussen de betrokken partijen. Maar in de praktijk is er natuurlijk regelmatig wat veranderd. Afspraken die begin jaren negentig waren vastgelegd in convenanten, gingen uit van de context van die tijd. Sommige convenanten werden bijvoorbeeld ingehaald door technologische ontwikkelingen. Bij andere convenanten bleek tijdens evaluaties dat sommige doelen niet gehaald werden en dat er meer of minder juridische of economische sturing nodig was (Lieverink, 1998). In de loop der jaren zijn veel convenanten en bijbehorende handboeken tussentijds aangepast aan vernieuwde situaties, zoals bijvoorbeeld bij de rubber- en kunststofverwerkende industrie (VROM, 2010, p.58). Maar ook de rest van het milieubeleid stond niet stil.

Een belangrijke verandering in het milieubeleid wordt beschreven in de Nota Milieu en Economie (VROM en EZ, 1997), namelijk: ontkoppeling van economische groei en milieubelasting. In tegenstelling tot wat in de voorgaande decennia was gesteld, wordt op de eerste pagina van deze nota gesteld dat “economische groei en vermindering van de milieudruk heel goed samen kunnen gaan”. Als voorbeeld wordt genoemd dat de milieukosten door het bedrijfsleven doorberekend kunnen worden in de prijzen van goederen, waardoor zowel de economie als het milieu erop vooruit gaat. Er wordt dan ook nadrukkelijk benoemd dat niet langer alleen de overheid verantwoordelijk is voor het milieu, maar dat ook het bedrijfsleven een belangrijke rol moet spelen.

In het NMP4 (VROM, 2001) krijgt, naast ontkoppeling, transitie management een grote rol toebedeeld. Bij dit beleid wordt ingezet op grote, structurele maatschappelijke veranderingen, zoals bijvoorbeeld het zoeken naar een duurzame energiehuishouding. Ook hier staat een samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving centraal, deze keer in vorm van transitie-arena's, waarbij gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht.

Zowel in de Nota Economie en Milieu (1997) als in het NMP4 (2001) wordt benadrukt dat het milieu niet langer de verantwoordelijkheid van alleen de overheid is, maar van iedereen. Er wordt daarom gezocht naar nieuwe vormen van samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, tussen overheid en samenleving en tussen overheden onderling.

Het Nederlandse milieubeleid is in de loop der tijd dan ook als proeftuin voor allerlei vormen van governance gebruikt, onder andere omdat het een relatief jong beleidsveld is en er veel betrokken actoren zijn. In het bijzonder is er in deze tijd meer aandacht voor de participatie van burgers in het beleid (Van Tatenhove & Goverde, 2007, p.68).

Participatie van burgers is niet het enige voorbeeld van nieuwe vormen van governance. Er worden ook samenwerkingen gestart tussen overheden en bedrijfsleven en overheden onderling. In sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van co-management, waarbij de overheid de beleidsdoelen stelt en de bedrijfssector verder beslist over de methoden om die doelen te halen (bijv. co-management van visserijen, De Vos & Mol, 2010). Ook komt het initiatief niet langer alleen van de overheid. Binnen het bedrijfsleven wordt steeds meer rekening gehouden met 'corporate social

responsibility', waarbij zij in hun bedrijfsvoering niet alleen verantwoordelijkheid nemen voor 'profit', maar ook voor 'people' en 'planet'. Er ontstaan op deze manier partnerships tussen bedrijfsleven en belangenorganisaties zoals recentelijk tussen Rabobank en het Wereld Natuurfonds (2011). Bedrijven richten in sommige gevallen hun eigen duurzaamheidskeurmerken op, soms in samenwerking met maatschappelijke organisaties en/of overheden (Smith & Fischlein, 2010).

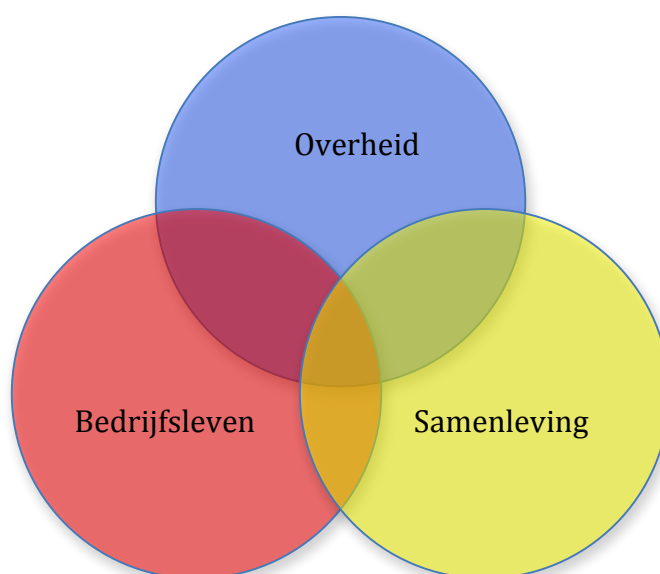
De verandering die in de jaren tachtig werd ingezet (via onder andere het doelgroepenbeleid) om verinnerlijking van het milieubeleid bij overheden, bedrijfsleven en samenleving voor elkaar te krijgen via samenwerking, is in de jaren negentig en tweeduizend voortgezet in modernere varianten. Deze verandering komt uiteraard niet alleen door toenemend inzicht bij de overheid, maar ook door de verantwoordelijkheid die het bedrijfsleven en samenleving in toenemende mate nemen.

Van governance naar nog meer governance

Het milieubeleid dat vanaf de jaren negentig in Nederland bestond, kan in de verschuiving 'van government naar governance' steeds meer aan de kant van governance geplaatst worden.

Deze verdere horizontale verschuiving betekent dat sturingsvraagstukken niet langer alleen door de overheid worden opgepakt. Ten tijde van het doelgroepenbeleid zocht de overheid al samenwerking met het bedrijfsleven of andere overheden. Daarna gebeurde het dat sommige vraagstukken puur door het bedrijfsleven opgepakt werden (Scherer & Palazzo, 2011), waarna marktmechanismen een grotere rol gaan spelen. Andere vraagstukken worden puur door de samenleving (civil society) opgepakt (Edwards, 2004), waar gedeelde normen en waarden van grote invloed zijn op de aangedragen oplossingen. Driessen & Glasbergen (2000) noemen deze vormen van sturing ook wel zelfsturing.

Steeds vaker blijkt echter dat sommige vraagstukken niet enkel door de overheid, het bedrijfsleven of de samenleving kunnen worden aangepakt, maar dat vormen van samenwerking nodig zijn om tot een oplossing te komen (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). Deze vormen van samenwerking zijn in figuur 2 geïllustreerd door drie overlappende cirkels. Zoals te zien is kan samenwerking plaatsvinden tussen overheid-bedrijfsleven, tussen overheid-samenleving en tussen bedrijfsleven-samenleving. De trend verschuift naar het stuk waar alle drie de cirkels overlappen, waar actoren uit alle drie de cirkels samenwerken om gezamenlijk een vraagstuk aan te pakken. De interacties tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving op het gebied van milieu zijn dus flink veranderd ten opzichte van de sturing door 'government'.



Figuur 2. Governance: veranderde interactie tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving

2.5 Introductie van het Green Deal beleid

De nieuwste telg van het milieubeleid is het Green Deal beleid. Dit werd op 3 oktober 2011 met de volgende woorden geïntroduceerd door minister Verhagen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie:

“De overheid moet duurzaamheid niet van bovenaf opleggen met allerlei verboden. Het heeft veel meer succes als mensen en bedrijven zelf zoveel mogelijk de ruimte krijgen voor eigen duurzame initiatieven.”

“Bedrijven en burgers zorgen dat een project van de grond komt, de overheid ruimt de belemmeringen uit de weg. Dat is de deal.”

Via het Green Deal beleid wil de overheid obstakels uit de weg ruimen voor concrete, duurzame ideeën vanuit bedrijfsleven en samenleving die bijdragen aan groene economische groei. Actoren uit bedrijfsleven en samenleving kunnen ideeën indienen bij de overheid over de thema's energie, water, mobiliteit, grondstoffen en biodiversiteit. Als de overheid potentie ziet in zo'n idee, wordt het in overleg met de betrokken partijen vastgelegd in een zogenaamde Green Deal. Bij de introductie in 2011 waren 59 dergelijke Green Deals tussen overheid en betrokken partijen gesloten. De initiatiefnemers blijven de hoofdrol spelen bij de realisatie van het idee en de overheid neemt een faciliterende rol aan, waarbij zij de invoering van het idee zo makkelijk mogelijk wil laten verlopen. Zoals in kamerstuk 33043-1 (Verhagen, Atsma, Donner, 2011) is beschreven, wil de overheid via verscheidene Green Deals “groene economische groei stimuleren door specifieke (vaak niet financiële) knelpunten weg te nemen door onder andere: wet- en regelgeving aan te passen, te bemiddelen tussen partijen met verschillende belangen, te zorgen voor toegang tot de kapitaalmarkt en door markten voor nieuwe groene technologie te ondersteunen”.

In de aankondigingsbrief van het Green Deal beleid (ELI & IM, 2011) is te lezen dat “het steeds meer gaat om een samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en andere stakeholders, zoals kennisinstellingen en NGO's”. Volgens diezelfde aankondiging heeft “in de aanpak van het vergroenen van de samenleving iedere betrokken partij een eigen verantwoordelijkheid”. Het Green Deal beleid wil die verantwoordelijkheid aanspreken door verduurzaming via ondernemerschap en innovatie centraal te stellen. Hierbij worden de kennis en technologie uit het bedrijfsleven geprezen en de innovatieve, decentrale oplossingen van burgers. Bestaand beleid dat hier al op is gericht zijn bijvoorbeeld het topsectorenbeleid (gericht op het stimuleren van innovatie binnen negen grote bedrijfssectoren) en de SDE+ subsidie (gericht op het stimuleren van duurzame energieproductie). Maar het Green Deal beleid wil zich richten op “oplossingen die geen vergaand technologiebeleid of subsidie nodig hebben om tot oplossingen te komen, maar simpelweg vragen om een doortastende of juist coördinerende rol van de overheid” (ELI & IM, 2011). De overheid plaats zich hiermee in een faciliterende rol, die maatschappelijke initiatieven mogelijk maakt door knelpunten uit de weg te ruimen.

Ook blijkt uit deze aankondiging dat de overheid het ingezette pad van de Nota Milieu en Economie (VROM & EZ, 1997) van ontkoppeling tussen economie en milieuvervuiling is blijven volgen. De nadruk wordt in het Green Deal beleid sterk gelegd op groene economische groei, waarbij zowel groen als economische groei belangrijk zijn. En hoewel de aanbiedingsbrief is ondertekend door de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Infrastructuur en Milieu, is het tekenend dat Green Deal beleid wordt aangekondigd door de minister van Economische Zaken. Daardoor mag

duidelijk zijn dat economische motieven een zeer grote rol spelen bij dit beleid, en dat het misschien eerder economisch beleid is dan milieubeleid.

De nadruk op duurzame economische groei kan ook te maken hebben met het feit dat dit beleid is aangekondigd in het midden van een recessie, waarbij overheidsuitgaven naar beneden moeten. Via het Green Deal beleid geeft de overheid namelijk geen directe subsidies en worden alleen duurzame initiatieven die ook economisch rendabel zijn geaccepteerd als Green Deal.

Governance in de huidige vorm

Het Green Deal beleid is een nieuwe ontwikkeling in de trend richting governance. De overheid zegt letterlijk niet meer van bovenaf te willen bepalen wat er gebeurt op milieugebied, maar laat het initiatief over aan bedrijfsleven en samenleving. Hiermee wordt nog verder afgestapt van de sturing door government zoals dat in de jaren zeventig bestond. Aan de hand van figuur 2 is het Green Deal beleid te plaatsen waar de drie cirkels elkaar overlappen. Overheid, bedrijfsleven en samenleving zijn alledrie betrokken bij het tot stand komen van milieubeleid in de vorm van individuele Green Deals. Het initiatief komt zelfs meer te liggen aan de kant van bedrijfsleven en samenleving; zij leveren bij deze vorm van beleid maken het grootste aandeel. Er wordt hierbij uitgegaan van behoorlijke mate van zelfsturing bij zowel bedrijfsleven als samenleving, waarbij de overheid zichzelf in een faciliterende rol ziet. Er lijkt de afgelopen jaren dus een structurele verandering plaats te hebben gevonden in de relatie tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is het Green Deal beleid vanuit een context van governance bekeken als onderdeel van een verschuiving in de manier van sturing die in het Nederlandse milieubeleid wordt gebruikt. Vanaf de jaren zeventig tot nu is die trend van government-sturing naar governance-sturing duidelijk te zien. De overgang is vooral duidelijk te zien halverwege de jaren tachtig met onder andere de introductie van het doelgroepenbeleid. De beschrijving van het Green Deal beleid uit 2011 maakt duidelijk dat governance-sturing sinds die tijd alleen maar aan kracht gewonnen heeft.

Wat kan er aan de hand hiervan over het Green Deal beleid gezegd worden? Kunnen we nu zeggen dat Green Deal beleid simpelweg een verder geëvolueerde versie is van het doelgroepenbeleid? Of vanuit het perspectief van sturing: het voorlopige hoogtepunt van de trend richting governance in het Nederlands milieubeleid? Of is het, zoals het iets negatiever in de politiek werd verwoord: “oude wijn in nieuwe zakken”? In grote lijnen kloppen die uitspraken misschien wel. Het doelgroepenbeleid werd aangekondigd als beleid dat afspraken maakt met het bedrijfsleven en verinnerlijking als speerpunt had. Het Green Deal beleid is aangekondigd als beleid dat afspraken maakt met bedrijfsleven en samenleving, waarbij duurzaam eigen initiatief centraal staat. Het mag duidelijk zijn dat er wel degelijk raakvlakken tussen die twee zijn en dat beide in dezelfde trend van government naar governance passen. Toch wordt in dit hoofdstuk ook duidelijk dat de ene vorm van governance de andere niet is. Hoewel het doelgroepenbeleid en het Green Deal beleid alletwee onder de noemer governance vallen, zit er onderling behoorlijk verschil tussen; de beleidscontext is veranderd, er wordt samenwerking gezocht met andere actoren etc. Dus om het Green Deal beleid te omschrijven als (nieuwe) vorm van governance is niet voldoende onderscheidend.

Om duidelijk te krijgen wat het Green Deal beleid onderscheidend maakt, is in dit onderzoek gekozen om het te contrasteren met soortgelijk beleid. Op die manier kunnen twee vormen van governance naast elkaar bekeken worden en kan aan de hand van de verschillen tussen beide het Green Deal beleid beter begrepen worden. Om vanuit een context van governance een analyse te kunnen maken van het Green Deal beleid is daarom in dit onderzoek de keuze gemaakt om het te contrasteren met het doelgroepenbeleid. De voorlopige onderzoeksvraag van dit onderzoek laat zich daarom samenvatten als: *hoe onderscheidt het Green Deal beleid zich van het doelgroepenbeleid?*

De keuze voor het doelgroepenbeleid heeft afgehangen van twee argumenten: ten eerste moest het milieubeleid zijn waarin governance een belangrijke rol speelt, in dit hoofdstuk is beargumenteerd dat het doelgroepenbeleid hieraan voldoet. Ten tweede moest relatief makkelijk aan voldoende empirisch materiaal te komen zijn; over het doelgroepenbeleid is in de loop der jaren regelmatig onderzoeksmateriaal gepubliceerd.

Om een genuanceerder beeld te kunnen geven van de verschillen tussen het doelgroepenbeleid en het Green Deal beleid, is het nodig om de empirische informatie beter te kunnen ordenen dan met behulp van de term 'governance' in dit hoofdstuk is gebeurd. Want hoewel de benadering via governance in dit hoofdstuk wel helpt om de grote lijn duidelijk te maken, blijft het behoorlijk algemeen. In het volgende hoofdstuk wordt daarom ingegaan op een analysekader dat meer handen en voeten geeft om het Green Deal beleid te beschrijven dan de erg brede governance theorie.

Hoofdstuk 3 Analytisch en methodologisch kader

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat het begrip governance nuttig is om het Green Deal beleid en het doelgroepenbeleid te vergelijken. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat de theorie rondom governance wel erg breed is en daardoor behoorlijk algemeen blijft. Om een heldere analyse van het Green Deal beleid te maken is het daarom nodig om een analytisch kader te gebruiken dat fijner is dan 'governance'. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op een analytisch kader dat duidelijker aangeeft op welke aspecten gelet moet worden bij het maken van een analyse van het Green Deal beleid en een vergelijking met het doelgroepenbeleid.

3.2 Beleidsanalyse

Er bestaan veel verschillende methoden om een analyse van beleid te maken. De keuze voor een analysekader is voor een groot deel afhankelijk van het perspectief waarmee in het onderzoek naar beleid wordt gekeken. De eerste stap in dit hoofdstuk is daarom om te bepalen vanuit welk beleidsperspectief tijdens dit onderzoek het beste naar het Green Deal beleid gekeken kan worden.

Volgens Crabbé, Gysen en Leroy (2006) bestaan er in ieder geval drie duidelijk te onderscheiden analytische perspectieven op beleid, die ieder hun voor- en nadelen hebben: het doelrationeel perspectief, het interactief perspectief en het institutioneel perspectief.

Vanuit het doelrationele perspectief gezien is beleid een proces van bewuste en doelrationele probleemoplossing. Volgens deze benadering is beleid behoorlijk overzichtelijk; beleid wordt gezien als het resultaat van doelbewuste beslissingen om tot de meest effectieve en efficiënte oplossing voor bepaalde problemen te komen (Runhaar & Driessen 2006). Het nadeel is dat dit perspectief een sterk versimpelde weergave van de werkelijkheid laat zien. Beleidsmakers laten zich immers ook door andere zaken leiden dan enkel rationele overwegingen. Beleid is namelijk niet enkel het resultaat van een zoektocht naar de beste oplossing voor een maatschappelijk probleem, maar wordt ook bepaald door emoties, verschillende belangen, prestige, traditie etc. Ook laat dit perspectief geen ruimte voor het onderhandelingskarakter wat bij het maken van beleid een belangrijke rol speelt. Hier springt het volgende perspectief op in.

Vanuit het interactieve perspectief gezien is beleid geen lineair rationeel proces waar de kwestie wordt 'uitgedacht en uitgevoerd', maar is beleid een voortdurende interactie tussen verschillende actoren waar wordt gestreden om macht en invloed en de kwestie als het ware wordt 'uitgevochten'. Het voordeel van dit perspectief is dat het een overzicht geeft van de motieven van de actoren die het beleid vormen en dat het interactieve proces als een belangrijke factor wordt gezien bij het tot stand komen van beleid. Het nadeel is dat een beleidsanalyse een stuk ingewikkelder wordt zodra het proces hierbij betrokken wordt. Ineens gaat het niet enkel meer om het beleidsdoel en de manier om dat te behalen, maar gaat het ook om de afzonderlijke doelen van de betrokken actoren, hun strategische gedrag en de invloed die zij uitoefenen op het continu veranderende beleidsdoel (Driessen, Goverde, Leroy, 2006).

Het derde perspectief is het institutioneel perspectief. Dit perspectief kijkt milieubeleid vanuit institutionalisering; het proces waarbij normen en waarden, maatschappelijk gedachtegoed en sociale handelingen geleidelijk stollen in (min of

meer) vaste patronen van denken en handelen (Meijerink & Van Tatenhove 2006). Het ontstaan van een bepaald milieubeleid kan volgens dit perspectief verklaard worden door iets anders dan puur rationele beslissingen of interactie tussen actoren., namelijk door de structurele patronen in de samenleving (instituties) en de gedachten, handelingen en normen die daarbij horen. In de loop der tijd veranderen deze structurele patronen geleidelijk aan, waardoor ruimte ontstaat voor nieuw beleid.

Om straks de keuze voor een analytisch kader te kunnen onderbouwen, moet eerst duidelijk worden vanuit welk van deze perspectieven het Green Deal beleid in dit onderzoek benaderd wordt. In het vorige hoofdstuk is een betoog gehouden, waarbij het Green Deal beleid aan het voorlopig eindpunt wordt geplaatst van een langdurige trend waarbij interactie tussen actoren steeds belangrijker wordt. Hierbij is geen sprake van een overheid die top-down beleid maakt op basis van enkel rationele overwegingen. Het doelrationele perspectief is daarom niet interessant voor dit onderzoek.

Het interactieve perspectief komt wel sterk terug in het betoog rondom het Green Deal beleid. Samenwerking (interactie) tussen overheidsactoren en actoren uit bedrijfsleven en samenleving worden centraal gesteld. Dit perspectief moet dus ondersteund worden door het analytisch kader dat uiteindelijk gekozen wordt.

Daarnaast is uit het voorgaande hoofdstuk gebleken dat het Green Deal beleid (en andere vormen van governance) niet in isolatie ontstaan, maar het gevolg is van verschillende (institutionele) ontwikkelingen binnen en buiten het beleidsveld van milieu. Het institutionele perspectief kan helpen om te begrijpen hoe het Green Deal beleid onderdeel is van een langdurige institutionele verandering.

Zowel het interactieve als het institutionele perspectief zijn in dit onderzoek dus interessant voor een analyse van het Green Deal beleid. Het te gebruiken analysekader moet daarom ondersteuning bieden voor beide perspectieven.

Daarnaast moet het analysekader ook de mogelijkheid bieden een vergelijking te kunnen maken tussen twee verschillende beleidsvelden, het Green Deal beleid en het Doelgroepenbeleid. Naast de redenen die in het vorige hoofdstuk genoemd werden, pleiten ook Crabbé, Gysen en Leroy (2006) ervoor om institutionele veranderingen te bestuderen via vergelijkende studies; beleidsvelden met het buitenland (internationaal comparatief), beleidsvelden met elkaar (cross-sector comparatief), of vergelijkingen met het verleden (longitudinaal comparatief).

In het geval van dit onderzoek wordt de vergelijking gemaakt tussen het huidige Green Deal beleid en het eerdere doelgroepenbeleid; dus een longitudinale vergelijking.

Keuze van een analysekader

De meeste analysekaders zijn erop gericht om onderzoek te doen vanuit één perspectief. Een aantal analysekaders die gebruikt worden voor het onderzoeken van beleid zijn erg geschikt om te gebruiken vanuit een interactief perspectief. Bijvoorbeeld het Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 2007) of het stromenmodel van (Kingdon, 1984). Deze analysekaders leggen de nadruk op respectievelijk samenwerkende of tegenwerkende coalities van beleidsmakers en 'beleidsentrepreneurs' die hun beleidsvoorstellen op de juiste manieren agenderen. In beide gevallen wordt er vanuit gegaan dat interacties tussen beleidsmakers (en eventueel andere actoren) het interessantste gedeelte zijn van de beleidsanalyse. Maar bij deze methoden wordt niet voorzien in een manier om dit te koppelen aan institutionele veranderingen, terwijl dat wel een vereiste is voor dit onderzoek.

Andersom zijn er ook een aantal analysekaders te vinden die zich er juist voor lenen om vanuit het institutioneel perspectief onderzoek te doen, maar weinig houvast geven bij de analyse van de interactieve aspecten van beleid. Bijvoorbeeld een analyse van de informele sociale regels (Ostrom, 1990) of een discoursanalyse (Hajer, 1995) kunnen aan de hand van respectievelijk omgangsregels en taalgebruik laten zien hoe

institutionele veranderingen hebben plaatsgevonden. Maar deze analyses bieden weinig handvatten om de complexe interactie tussen actoren een duidelijke plaats te geven.

In Nijmegen wordt daarom regelmatig de beleidsarrangementenbenadering gebruikt (Arts & Leroy, 2001) (Oteman, 2011). Dit is ontwikkeld om de institutionele dynamiek van een beleidsveld te kunnen analyseren, maar biedt ook ruimte om het interactieve gedrag van actoren te analyseren. Dit analysekader voldoet daarmee aan de vereisten voor dit onderzoek en ook gezien de ervaring hiermee in Nijmegen is de keus hierop gevallen.

3.3 Beleidsarrangementenbenadering

De beleidsarrangementenbenadering (BAB) beschouwt beleid als een arrangement dat bestaat uit verschillende puzzelstukken. Een beleidsarrangement wordt gedefinieerd als 'de tijdelijke stabilisatie van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsdomein' (Tatenhove, Arts, & Leroy, 2000). De BAB gaat er van uit dat dagelijkse interacties tussen actoren binnen een beleidsveld langzaam ontwikkelen tot min of meer stabiele patronen. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de inhoud van een beleidsprobleem en mogelijke oplossingen, maar ook op de onderhandelprocessen tussen actoren. De stabilisatie van dit soort patronen wordt dan institutionalisering genoemd. Deze institutionalisering zorgt er voor dat bepaald gedrag makkelijker wordt en ander gedrag moeilijker wordt. Deze gevormde instituties liggen niet voor altijd vast, maar net als bij het veranderen van taal (ook een geïnstitutionaliseerd patroon) is het niet mogelijk om alles in één keer te veranderen. Verandering komt met kleine stappen. Vandaar ook de definitie van beleidsarrangementen: 'een *tijdelijke* stabilisatie van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsdomein'. Het doel van de BAB is om op analytische wijze deze veranderingen in dagelijkse beleidspraktijk te koppelen aan grotere, structurele veranderingen in de hedendaagse maatschappij (Lieverink, 2006).

3.3.1 De vier dimensies van de beleidsarrangementenbenadering

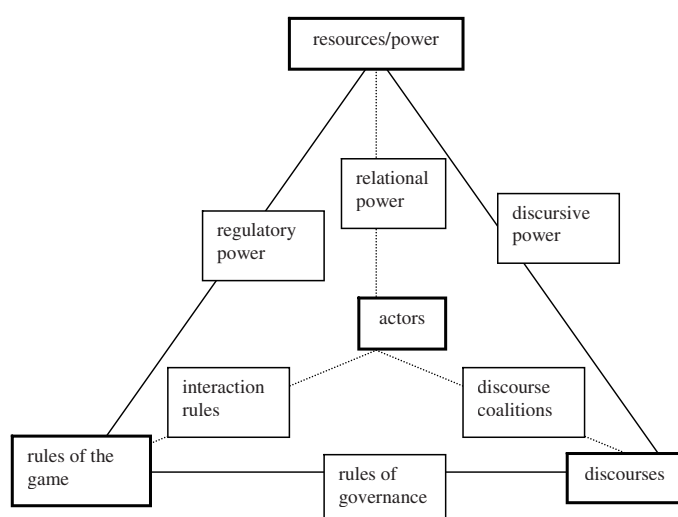
Om een beleidsarrangement te schetsen, waarin de koppeling wordt gemaakt tussen de veranderingen in dagelijkse beleidspraktijk en de grote, structurele veranderingen in de maatschappij, beschrijft de BAB een beleidsarrangement aan de hand van vier dimensies:

- actoren en coalities; deze dimensie beschrijft de personen en organisaties die binnen het beleidsveld actief zijn. Vaak vormen zij coalities, omdat ze een soortgelijk discours hebben of elkaars hulpbronnen nodig hebben.
- hulpbronnen en macht; deze dimensie beschrijft de hulpmiddelen die gebruikt worden om invloed op het beleidsveld uit te oefenen. Dit kan gaan om financiële middelen, formele beslissingsmacht, personeel, informatie, imago etc.
- spelregels; dit beschrijft de formele en informele interacties tussen actoren binnen het beleidsveld.
- discourses; de ideeën, concepten en omschrijvingen die actoren gebruiken om de inhoud van het beleidsveld betekenis te geven.

Door deze vier dimensies te combineren en zich niet te beperken tot slechts één of twee, ontstaat via de BAB de mogelijkheid om een omvattende analyse van een beleidsveld te maken. Via de eerste drie van de dimensies (actoren, hulpbronnen en spelregels) kan een overzicht geschetst worden van hoe een beleidsveld georganiseerd is en wie invloed kan uitoefenen op het beleid. Via de vierde dimensie (discours) kan de inhoudelijke discussie binnen en buiten het beleidsveld geschetst worden. Via de BAB worden dus zowel de organisatie als de inhoud van een beleidsveld bekeken en ontstaat als vanzelf

aandacht voor zowel het interactieve perspectief (de rol van interactie tussen actoren) als het institutionele perspectief (de rol van langzaam veranderend gedachtegoed).

Het is belangrijk om te begrijpen dat bij de BAB de vier dimensies onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en elkaar continu beïnvloeden. Een verandering van het leidend discours binnen een beleidsveld kan bijvoorbeeld leiden tot andere interactieregels of andere machtsverhoudingen. Of door de inmenging van nieuwe actoren in het beleidsveld kunnen nieuwe machtsverhoudingen ontstaan en kan een ander discours leidend worden. Het kan natuurlijk ook dat een verandering in de ene dimensie nauwelijks tot verandering in een andere dimensie leidt. In de figuur hieronder wordt deze wederzijdse beïnvloeding visueel weergegeven. Uit deze figuur blijkt ook dat de analytische benadering van het beleidsveld vanuit ieder dimensie kan beginnen en dat het mogelijk is om hetzelfde beleidsveld vanuit verschillende dimensies te benaderen om een andere kijk op de zaken te krijgen. Maar waar ook wordt begonnen met de analyse, om een duidelijk beeld te krijgen van het totale beleidsarrangement is het van belang om de interrelaties tussen de vier dimensies te benoemen.



Figuur 3. De vier dimensies van de BAB zijn onderling verbonden (Lieverink, 2006)

3.3.2 Beleidsarrangementen als ideaaltypes

Als een beleidsarrangement aan de hand van de bovenstaande vier dimensies is beschreven kan er volgens Liefferink (2006) in veel gevallen een bepaald ideaaltype in herkend worden. Deze ideaaltypes kunnen helpen om een beleidsarrangement meer gedetailleerd te plaatsen dan 'in een trend van government naar governance'. Bij een vergelijking tussen het doelgroepenbeleid en het Green Deal beleid, zouden beide namelijk onder de noemer 'governance' vallen. De volgende ideaaltypes hebben meer onderscheidend vermogen en kunnen bij een vergelijking tussen arrangementen een betere houvast geven om op relevante punten het contrast op te zoeken:

- **Etatisme** beschrijft het ideaaltype waar de overheid het beleidsarrangement domineert. In het vorige hoofdstuk is dit 'sturing door government' genoemd. In de termen van de BAB: de overheid bepaalt welk beleid er gevoerd wordt en geeft andere actoren nauwelijks toegang tot het besluitvormingsproces. In een dergelijk beleidsarrangement is ruimte voor maar één leidend discours (dat van de overheid), dat vaak gepaard gaat met strenge regelgeving. Voorbeelden van

dergelijke beleidsarrangementen zijn in het extreme geval van dictatoriale aard, maar een gematigder voorbeeld is de begintijd van het Nederlandse milieubeleid waar de staat via 'command and control' het beleid bepaalde. De volgende ideaaltypes passen allemaal onder de noemer 'governance', maar hebben ieder hun eigen karakteristieken.

- Liberaal-pluralisme beschrijft een markt-geïntereerd ideaaltype. Er is geen sprake van een mono-actor, maar de macht en hulpbronnen zijn verdeeld over meerdere publieke en private actoren. De verschillende actoren zijn in constante competitie met elkaar, waardoor ook verschillende (tegenstrijdige) discoursen in het beleidsarrangement ontstaan. De regelgeving is beperkt tot democratische basiswaarden en de mogelijkheid tot open competitie tussen actoren. Dergelijke beleidsarrangementen zijn bijvoorbeeld in de USA te vinden, waar overheden, bedrijven en andere belangenbehartigers met elkaar strijden om zoveel mogelijk invloed uit te kunnen oefenen op beleid.
- Neo-corporatisme beschrijft een beleidsarrangement waar actoren uit overheid, bedrijfsleven en samenleving overeenstemming proberen te vinden. Beleid ontstaat via overleg, waarbij wordt gezocht naar overeenkomsten tussen discoursen. De regelgeving richt zich hierbij vooral op het mogelijk maken (of zelfs institutionaliseren) van overlegstructuren. Het gevolg hiervan is dat het bedrijfsleven en de samenleving vertegenwoordigd moet worden, wat gebeurt via brancheorganisaties, werknemersorganisaties, NGO's etc. Het Nederlandse overleg tussen werknemers- en werkgeversorganisaties is bij uitstek een voorbeeld van dit ideaaltypische arrangement.
- Sub-politiek is het ideaaltypische arrangement waarbij de overheid als actor geen rol speelt. Actoren uit de samenleving pakken op eigen initiatief allerlei problemen aan die hen persoonlijk aanspreken, zonder daarbij gebruik te maken van de traditionele beleidsprocessen. De initiërende actoren houden hierdoor de macht in eigen hand en bepalen zelf hoe de oplossing eruit komt zien. Dergelijke arrangementen ontstaan vaak omdat er onvrede heerst over het leidende discours, dat op deze manier uitgedaagd wordt met nieuwe initiatieven. Voorbeelden van dit ideaaltype zijn grass-roots bewegingen en burgerinitiatieven, waarbij het kenmerkend is dat er bottom-up de samenwerking wordt opgezocht.

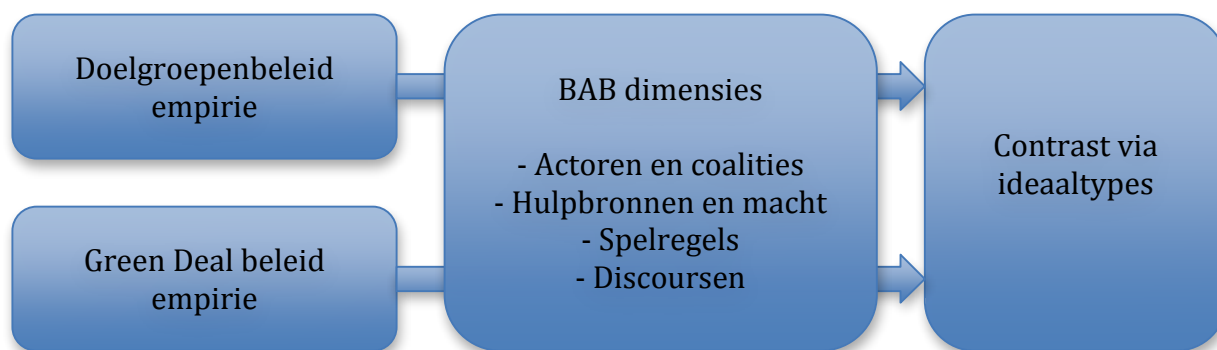
Karakteristiek en ideaaltype	Toegang (aantal actoren)	Macht over hulpbronnen	Manier van interactie	Karakter van discoursen
Etatisme	Laag	Staat	Instrumentaal	Opgelegd
Liberaal-pluralisme	Hoog	Verdeeld	Competitie	Tegenstrijdig
Neo-corporatisme	Beperkt	Gedeeld	Overleg	Overeenstemming
Sub-politiek	Specifiek	Non-staat actoren	Solidariteit	Uitdagend

Figuur 4. De vier ideaaltypes van beleidsarrangementen (naar Liefferink, 2006, p.62)

3.4 Onderzoeksmodel

3.4.1 Onderzoeksmodel en onderzoeksvraag

Zoals in de voorgaande hoofdstukken beargumenteerd is, worden in dit onderzoek twee beleidsarrangementen met elkaar vergeleken vanuit een context van sturing. Het doel hiervan is om een heldere beschrijvende analyse te maken van het Green Deal beleid door dit op relevante punten te contrasteren met het doelgroepenbeleid. Om deze relevante punten geordend uit de empirie te filteren wordt de beleidsarrangementenbenadering gebruikt. Deze benadering ziet beleid als een arrangement van vier dimensies: actoren en coalities; hulpbronnen en macht; spelregels; en discoursen. Door de empirie van het doelgroepenbeleid en het Green Deal beleid op deze vier dimensies te beschrijven kunnen deze twee arrangementen naast elkaar bekeken worden. Aan de hand van de eerder beschreven ideaaltypes kan vervolgens een contrast gemaakt worden tussen beide arrangementen. Dat contrast maakt inzichtelijk op welke punten het Green Deal beleid zich onderscheidt. In onderstaande figuur is dit onderzoeksmodel grafisch weergegeven.



Figuur 5. Onderzoeksmodel

Om de onderzoeker (en de lezer) duidelijke handvatten te geven, is bovenstaand onderzoeksmodel vertaald naar onderstaande onderzoeksvragen. De hoofdvraag die via dit onderzoek beantwoord moet worden is:

Wat zijn de onderscheidende aspecten van het Green Deal beleid ten opzichte van het doelgroepenbeleid?

Om antwoord te krijgen op die hoofdvraag moeten de twee beleidsarrangementen gecontrasteerd kunnen worden. Om dat gestructureerd te doen is het zinvol om te weten aan welk ideaaltype ieder beleidsarrangement voldoet. Daarom moeten de volgende twee deelvragen beantwoord worden:

Aan welk ideaaltype voldoet het doelgroepenbeleid?
Aan welk ideaaltype voldoet het Green Deal beleid?

Om de twee ideaaltypes te kunnen identificeren is het nodig om de twee beleidsarrangementen te omschrijven aan de hand van de vier dimensies van de BAB:

Hoe ziet het beleidsarrangement van het doelgroepenbeleid er uit?
Hoe ziet het beleidsarrangement van het Green Deal beleid er uit?

3.4.2 Onderzoeksstrategie en materiaal

Om de twee beleidsarrangementen met elkaar te kunnen vergelijken is van ieder arrangement empirisch materiaal nodig. Dat empirisch materiaal moet voldoende inzicht in de arrangementen geven om de vier individuele dimensies te kunnen omschrijven, de samenhang tussen die dimensies en vervolgens een duidelijk contrast te kunnen schetsen. Omdat het over twee afzonderlijke arrangementen gaat, wordt hieronder onderscheid gemaakt tussen het empirisch materiaal dat voor het doelgroepenbeleid gebruikt is en dat voor het Green Deal beleid gebruikt is.

Het empirisch materiaal over het doelgroepenbeleid is voornamelijk verzameld via overheidsdocumenten, evaluatie rapporten en wetenschappelijke artikelen. De informatie die hierin is gevonden is vervolgens gecontroleerd en aangevuld via interviews met Rob Maas, die de milieubeleidsontwikkelingen eind jaren tachtig vanuit het RIVM van dichtbij heeft meegemaakt en Felix Luitwieler, die ten tijde van het doelgroepenbeleid vanuit het ministerie van VROM de verantwoordelijke was voor de doelgroep Landbouw.

Het empirisch materiaal over het Green Deal beleid is in eerste instantie verzameld via overheidsdocumenten en media berichtgeving. Vervolgens is dit gecontroleerd en aangevuld via interviews met Don Gerritsen, die vanuit KPMG betrokken is geweest bij de eerste aanzetten voor het Green Deal beleid, Hans Huijbers, die via LTO bij een aantal individuele Green Deals betrokken is en op eigen naam in de Green Deal Board zit, en Sigrid Johanisse namens het ministerie van ELI de verantwoordelijke programma manager Green Deals is.

Dit onderzoek is uitgevoerd tijdens een stage bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in Bilthoven. Ten tijde van mijn stage werd bij het PBL door Hans Elzenga en Sonja Kruitwagen gewerkt aan de “ex ante evaluatie Green Deals energie” (2012). Hierdoor heb ik verschillende overleggen bij kunnen wonen en een aantal interviews mogen meeluisteren. Hier heb ik tijdens mijn onderzoek het nodige profijt van gehad tijdens het vormen van mijn gedachten.

Hoofdstuk 4 BAB analyse van het doelgroepenbeleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het doelgroepenbeleid besproken vanuit de vier dimensies van de beleidsarrangementenbenadering; actoren en coalities, spelregels, hulpbronnen en macht, en discoursen. Tijdens het beschrijven van de empirie aan de hand van deze vier dimensies is het van belang om te laten zien dat deze dimensies met elkaar samenhangen en hoe deze met elkaar samenhangen. Het doel van de BAB is namelijk om de veranderingen in dagelijkse beleidspraktijk te koppelen aan grotere, structurele veranderingen in de maatschappij. De beschrijvingen in dit hoofdstuk kunnen daardoor gedeeltelijk overlappen wanneer een bepaalde samenhang vanuit verschillende dimensies wordt benaderd.

4.2 Actoren en coalities

Bij het doelgroepenbeleid vond overleg plaats tussen overheidsactoren en doelgroepen (bedrijfssectoren) om gezamenlijk tot milieubeleid te komen. Hierbij waren uiteraard verschillende overheidsactoren en verschillende doelgroepen betrokken. Een belangrijke rol is weggelegd voor de brancheorganisaties, die in veel gevallen in naam van een doelgroep met de overheid overlegden. Maatschappelijke organisaties waren in mindere mate betrokken bij het tot stand komen van het beleid.

4.2.1 Overheden

Bij het doelgroepenbeleid waren verschillende lagen van de overheid betrokken. De Rijksoverheid was de actor die de milieuproblemen op de agenda zette, de formele doelstellingen bepaalde, middelen en condities creëerde om de problemen aan te pakken en die de uitvoering van het milieubeleid bevorderde (Nelissen, 2000, p. 155). Tijdens het daadwerkelijk overleg met de doelgroepen werd de Rijksoverheid vertegenwoordigd door het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM), onderdeel van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Om communicatie met de doelgroepen verder te bevorderen was binnen het DGM voor iedere doelgroep een doelgroepmanagementstructuur opgezet. Zoals in het NMP+ (1990, p.62) te lezen is, had dit doelgroepmanagement als taken:

- een centraal aanspreekpunt vormen voor de doelgroep en daarbij zo goed mogelijk samenwerken met centrale aanspreekpunten voor doelgroepen van andere overheden;
- het versterken van de coördinatie en integratie van milieubeleid richting de doelgroep;
- afstemming van beleidsmaatregelen richting de doelgroep;
- bevorderen van verinnerlijking van milieubeleid bij de doelgroep.

In het NMP+ (1990) werd verder gesteld dat de schaal en complexiteit van het milieuvraagstuk weliswaar vragen om centrale sturing, maar dat de brongerichte aanpak vraagt om decentrale uitvoering en handhaving. Om dit te bereiken moesten het Rijk, de provincies en gemeenten goed op elkaar afgestemd zijn. Aan het overleg met de doelgroepen namen daarom zowel het DGM, het Inter Provinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeentes (VNG) en zo nodig de Unie van Waterschappen (UvW) deel. De beleidsdoeleinden voor de doelgroepen kwamen tot stand in

overlegkaders die rechtstreeks waren aangehaakt bij de toenmalige DGM/IPO/VNG-overlegstructuur, zodat vertegenwoordigers namens de betrokken overheden een standpunt konden innemen (VROM, 1989, p.177). Het daadwerkelijk uitvoeren van het milieubeleid werd vervolgens bij de veroorzakers van milieuproblemen gelegd; de doelgroepen.

4.2.2 Doelgroepen (bedrijfsleven)

De overheid sorteerte het bedrijfsleven tijdens het doelgroepenbeleid in acht doelgroepen. De acht doelgroepen die werden onderscheiden waren: landbouw, verkeer en vervoer, energie, raffinaderijen, bouw, afvalnutsbedrijven, consumenten en detailhandel, industrie. Voor ieder van deze doelgroepen werden vanuit de Rijksoverheid milieudoelstellingen geformuleerd. Vervolgens werd via overleg met de betreffende doelgroep bepaald op welke manier en in welk tijdsbestek deze doelstellingen behaald moesten worden.

Het overleg waarbinnen deze besluiten werden gemaakt bestond uit de verschillende overheden waar de doelgroep mee te maken kreeg (zoals hierboven beschreven) en, in de meeste gevallen, vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen. Zo is in het NMP te lezen dat bijvoorbeeld bij de doelgroep 'verkeer en vervoer' overlegd met de federatie van wegvervoerders en de RAI over schone vrachtauto's, met werkgevers- en werknemersorganisatie over woon- en werkverkeer op maat en met de BOVAG en ANWB over verkeersbeleid in het algemeen (VROM, 1989, p.180). Binnen de doelgroep 'energie' werd bijvoorbeeld overlegd met de Samenwerkende Electriciteits Producenten (SEP; voorloper van Tennet), distributiebedrijven en grootverbruikers in de industrie. Ook de branche van installateurs werd daarbij betrokken over de introductie van schone ketels op korte termijn (VROM, 1989, p.181).

Brancheorganisaties hadden binnen het doelgroepenbeleid een bijzondere plaats. Enerzijds vertegenwoordigen zij hun sector tijdens het doelgroepoverleg richting de overheid. Anderzijds verwachtte de overheid dat zij het afgesproken milieubeleid zouden 'verinnerlijken' bij hun achterban. Zoals Leroy het in 1994 (p.52) al verwoordde: "waar branche-organisaties in de jaren zeventig nog enkel belangenbehartigers waren, krijgen zij nu ook een taak als mede-reguleerder en mede-beleidsuitvoerders".

De doelgroep 'industrie' was een geval apart. Deze sector bestond uit zoveel actoren en was zo heterogeen dat afspraken niet voor de hele sector, maar per bedrijfstak moesten worden gemaakt. Uit overwegingen van efficiëntie richtte het doelgroepbeleid Milieu en Industrie zich op de 20% van de sector die verantwoordelijk was voor ongeveer 80% van de industriële milieubelasting (FO-Industrie, 2002). Dit leidde uiteindelijk tot een selectie van elf sectoren (zie figuur 6, FO-Industrie, 2002) waarmee het overleg werd gestart om tot afzonderlijke afspraken (convenanten) per bedrijfstak te komen.

Bedrijfstak	Werkwijze	Datum ondertekening	Voorzitter
Basismetalaalindustrie	BMP's	10-03-1992	IPO
Chemische industrie	BMP's	02-04-1993	IPO
Grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen	Handboek milieumaatregelen	08-04-1993	VNG
Zuivelindustrie	BMP's	06-07-1994	IPO
Metalektro industrie	BMP's op basis van werkboek	19-04-1995	VNG
Textiel- en tapijtindustrie	BMP's op basis van werkboek	08-03-1996	UvW
Papier- en kartonindustrie	BMP's	08-03-1996	IPO
Betonmortel- en betonproductenindustrie*	BMP's op basis van werkboek	27-08-1998	IPO
Vleesindustrie**	BMP's op basis van werkboek	22-12-2000	VNG
Rubber- en kunststofverwerkende industrie	- BMP's voor bedrijven die circa 80% van de bedrijfstakemissie veroorzaken - Werkboek milieumaatregelen voor de overige bedrijven	22-12-2000	VNG
Olie- en gaswinningsindustrie	BMP's	02-06-1995	VROM

Figuur 6. Bedrijfstakken voor het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (FO-Industrie, 2002)

4.2.3 Maatschappelijke organisaties (samenleving)

Convenanten kunnen in theorie ook tot stand komen tussen bedrijven en milieu- en/of consumentenorganisaties, zonder dat de overheid daarbij een partij is. Wanneer daar een goed resultaat mee wordt bereikt, kan dit volgens het NMP voor de overheid reden zijn om regelgeving achterwege te laten (VROM, 1989). Milieuorganisaties vervullen volgens het NMP (p.229) 'een antennefunctie voor het signaleren van ongewenste effecten van maatschappelijke activiteiten, leveren een bijdrage aan het verinnerlijken van milieubeleid bij alle doelgroepen, en spelen een belangrijke rol bij het aandragen van beleidsalternatieven.' Deze organisaties zijn echter niet formeel bij het doelgroepoverleg betrokken, maar worden gezien als maatschappelijk betrokken actoren die actief zijn buiten het doelgroepenbeleid om. In het interview met Luitwieler (2012) werd duidelijk dat ngo's geen rol van betekenis hebben gespeeld met betrekking tot het doelgroepenbeleid het doelgroepenbeleid.

4.3 Spelregels

Overleg tussen de overheid en het bedrijfsleven was op zich niet nieuw. Ook de milieunormen uit de jaren zeventig kwamen via overleg tot stand. Het belangrijke verschil was echter de manier waarop dit overleg plaatsvond. De overleggen in de jaren zeventig waren nauwelijks geformaliseerd; behalve de direct betrokkenen wist vrijwel niemand er van af en het ontbrak aan een hoger beleidsdoel (zoals duurzame ontwikkeling o.i.d.). Bij het doelgroepenbeleid waren de nieuwe convenanten formeel onderwerp van politieke discussie en ze waren nu formeel onderdeel van een beleidsstrategie met een hoger beleidsdoel; duidelijke, gekwantificeerde emissiereducties en 'verinnerlijking' van milieubeleid. Hierdoor werd de nadruk gelegd op het vernieuwd proces om regels en normen in samenspraak op te stellen. De gemaakte afspraken konden later vaak hun weg vinden naar traditionele regelgeving of vergunningen. Dit proces zorgde ervoor dat bedrijven meer tijd kwijt waren aan onderhandelen met de overheid en met het maken van bedrijfsmilieuplannen en

monitoring. Dit was volgens Liefferink (1998) de prijs die het bedrijfsleven betaalde voor meer invloed op het milieubeleid.

4.3.1 Proces

De besluitvorming binnen het doelgroepenbeleid zag er als volgt uit. Op Rijksniveau werden de landelijke milieudoelstellingen bepaald en werd gekeken hoeveel elke doelgroep moest bijdragen aan die doelstellingen. In het NMP van 1989 (p.188) zijn de doelstellingen per doelgroep voor het jaar 2000 bepaald. Vervolgens gingen de vertegenwoordigers van de overheid met de vertegenwoordigers van de betreffende sector om de tafel zitten om gezamenlijk te bespreken op welke manier en in welk tempo de doelstellingen voor hun sector behaald konden worden. Deze afspraken werden schriftelijk vastgelegd in een zogenoemd 'convenant'. Een dergelijk convenant was weliswaar niet juridisch bindend, maar omdat de bedrijven binnen een sector op deze manier direct invloed konden uitoefenen op het milieubeleid, was de verwachting dat zij zich sneller aan deze afspraken zouden houden. Via hetzelfde overlegorgaan werd vervolgens de uitvoering van het milieubeleid regelmatig geëvalueerd en gesteld dat er 'aanvullende maatregelen' worden genomen zodra uit de evaluatie zou blijken dat er onvoldoende perspectief is voor de realisatie van de doelstellingen (VROM, 1989, p.193). Doorgaans zag het proces van een dergelijk 'custom made' beleid er als volgt uit (Klok & Kuks, 1994):

- Inventarisatie van bestaande emissies en het formuleren van emissiedoelstellingen op doelgroepniveau op basis van de landelijke doelstellingen in verschillende (themagerichte) beleidsnota's.
- Opstellen van een intentieverklaring tussen de betrokkenen bij het overleg. Onderdelen van deze intentieverklaring zijn: de integrale milieutaakstelling (IMT) voor de betreffende doelgroep, de intentieverklaring om deze doelstelling te behalen, afspraken over de wijze waarop deze behaald zal worden.
- Starten van publiciteitscampagnes en communicatie richting individuele bedrijven en (overheids)organisaties binnen de doelgroep. Het overleg vindt plaats tussen vertegenwoordigende organisaties, maar de maatregelen moeten uiteraard getroffen worden door de achterban van die organisaties, de individuele milieubelasters.
- Het opstellen van een document waarin de afspraken van het overleg door de deelnemers zijn ondertekend. Het karakter van het document is een implementatieplan, waar de inzet van regelgevende instrumenten door de overheid deel van kan uitmaken.
- Het uitvoeren en bewaken van (implementatie)plannen voor daadwerkelijke emissiereducties op het bedrijfstak- en/of bedrijfsniveau. De op doelgroepniveau gemaakte afspraken moeten op bedrijfsniveau worden uitgevoerd. In homogene bedrijfstakken (bedrijven met sterk vergelijkbare producten en bedrijfsprocessen) kan veel voorwerk worden gedaan op het centrale bedrijfstakniveau, in heterogene bedrijfstakken (grote, complexe bedrijven met uiteenlopende milieuproblemen en een vraag om uiteenlopende oplossingen) zal vrijwel al het implementatiewerk op bedrijfsniveau moeten gebeuren.

Voor de grote, heterogene doelgroep industrie gold het ingewikkeldste proces. Afgeleid van de NMP-doelstelling zijn integrale reductiedoelstellingen voor 2000 en 2010 vastgesteld. Vervolgens is per bedrijfstak hiervan een Integrale Milieudoelstelling (IMT) afgeleid. Deze IMT's voor 2000 en 2010 zijn vastgelegd in de intentieverklaring (het convenant). Met de ondertekening van een milieuconvenant hebben de

brancheorganisaties een handtekening gezet onder de IMT voor de eigen bedrijfstak. Aan de overheidszijde hebben de ministeries van VROM, V&W, EZ, (LNV, SZW), het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen convenanten ondertekend. Individuele bedrijven en brancheorganisaties werken de gemaakte afspraken, vaak aan de hand van werkboeken milieumaatregelen, verder uit in de bedrijfsmilieuplannen (BMP). Het BMP is een strategisch plan voor het milieubeleid van het bedrijf voor de komende vier jaar. Als de betrokken overheden instemmen met het plan vormt dat een uitgangspunt bij het verlenen en handhaven van de milieuvergunning. Bij grote bedrijven is een BMP dus duidelijk maatwerk. Bij convenanten met veel MKB-bedrijven wordt het BMP algemener beschreven, waarna kleinere bedrijven het in hun eigen context kunnen toepassen.

Om deze nieuwe manier van beleid maken te laten slagen, waren er drie belangrijke punten waar tijdens het proces van het doelgroepenbeleid aan voldaan moest worden (Klok & Kuks 1994).

Het eerste en misschien wel belangrijkste punt waaraan voldaan moest worden was inhoudelijke openheid. Bij het doelgroepoverleg waren slechts twee dingen die vaststonden: de deelnemers en de algemene milieudoelstelling van de Rijksoverheid. Daarbinnen was er ruimte om te onderhandelen over probleempercepties, belangen, onzekerheden, oplossingen en dergelijke. Daarnaast bestond de mogelijkheid om vast te stellen dat bepaalde zaken nog verder bediscussieerd of onderzocht moeten worden, en ten slotte bestond de mogelijkheid om afspraken op langere termijn te maken door doelvoorschriften te gebruiken in plaats van middelvoorschriften.

Ten tweede werd er gebruik gemaakt van getrapte beleidsvoering. Het overleg werd gevoerd door vertegenwoordigers van de bedrijven en organisaties die voor de uiteindelijke milieumaatregelen moeten zorgen. Zij waren dus zowel de spreekbuis van hun achterban, als de instantie die het nationale milieubeleid bij diezelfde achterban moest doorvoeren. Anders zouden er ofwel veel te veel actoren bij het overleg betrokken zijn, of zou er geen uniform beleid ontstaan waar een gehele doelgroep achter kon staan. En dat was nodig voor uniforme vergunningverlening en om concurrentievervalsing binnen een sector tegen te gaan.

Ten derde moest er rekening mee gehouden worden dat het bestaande beleidsinstrumentarium gewoon bleef bestaan. Bestaande wetgeving zoals vergunningverlening en dergelijke bleef gewoon in stand, en vormde de basis voor afspraken op doelgroepniveau. Hierdoor werden afspraken juridisch bindend en werd van de overheidsinstanties verwacht dat ze vergunningen beter geïntegreerd aan kunnen bieden op bedrijfsniveau.

4.3.2 Monitoring

Om een goede uitvoering van de afspraken te garanderen is per bedrijfstak een zogenaamd bedrijfstakoverleg ingesteld. In dit overleg werken de betrokken actoren uit het bedrijfsleven en de overheid samen. In het bedrijfstakoverleg wordt de voortgang van de uitvoering van het convenant besproken. Naar mogelijke knelpunten in de uitvoering kunnen onderzoeken worden ingesteld. In 1993 werd hiervoor de Facultaire Organisatie Industrie (FO Industrie) opgericht door de ministeries VROM en V&W, het IPO, de VNG en de UvW om de uitvoering per bedrijfstak in de doelgroep 'industrie' te monitoren en rapporteren (FO-Industrie, 2002). In opdracht van het bedrijfstakoverleg verzorgde FO Industrie de voortgangsbewaking, de monitoring, communicatie en aanvullende onderzoeken. In een aantal bedrijfstakken rapporteerden de bedrijven jaarlijks over de uitvoering van hun BMP. Deze rapportages vormen de basis voor de monitoring van de emissiereducties op bedrijfstakniveau. In andere (uit veel kleine bedrijven bestaande) bedrijfstakken worden steekproefsgewijs onderzoeken uitgevoerd naar de emissiereducties.

Er hebben meerdere onderzoeken en evaluaties plaatsgevonden van het doelgroepenbeleid, enkele specifieke convenanten of het gebruik van convenanten in het algemeen. Sommige daarvan zijn voortgangsrapportages door FO Industrie, maar ook andere partijen hebben onderzoek gedaan. Zo hebben bijvoorbeeld Van De Peppel & Woltjer (2002) het convenant Glastuinbouw en Milieu uit 1997 onderzocht, omdat daar onverwachte vertragingen optraden. Zij schreven uiteindelijk die vertraging toe aan de complexiteit van de problematiek, de voorwaardelijke formulering van de te bereiken milieudoelen, het mislukken van de wilsovereenstemming en het feit dat sommige partijen de overlegstructuur misbruikten voor korte termijn winstbejag.

In 2004 hebben Bressers, De Bruijn en Lulofs een evaluatie gepubliceerd over convenanten in het algemeen. Hierin zijn zij voornamelijk positief over convenanten, maar hebben ze uiteraard wel enkele aantekeningen. Zo stelden ze dat het voor overheden erg moeilijk is om enerzijds gelijkwaardige onderhandelpartner te zijn, en anderzijds (topdown) druk te moeten uitoefenen als het nodig is. Tegelijkertijd benadrukt het rapport dat juist de combinatie van het convenanten-instrument met bestaande (juridische) instrumenten zorgt voor resultaten. Ook stellen ze dat met name het vervolg overleg, waarbij de praktische uitvoering van het convenant wordt besproken, zorgt voor integratie van milieudoelen in de sector.

In 2010 wordt het doelgroepenbeleid officieel beëindigd. Het ministerie van VROM brengt voor die gelegenheid het rapport 'een klus geklaard: twintig jaar doelgroepenbeleid Milieu en Industrie' uit. In dit rapport is niet alleen te lezen hoe in de elf bedrijfstakken binnen de doelgroep Milieu en Industrie werd gewerkt, maar staat ook welke emissie reducties wel en niet behaald zijn. Ondanks dat er veel vooruitgang is geboekt, zijn niet alle reducties behaald. Het rapport legt dan ook de nadruk op het feit dat er veel lange termijn vertrouwensrelaties zijn ontstaan en veel sectoren nu uit beweging met het milieu aan de slag gaan. Het doel van verinnerlijking lijkt dus behaald, maar de emissie reducties blijven achter.

4.4 Hulpbronnen en macht

De overheid bepaalde bij het doelgroepenbeleid welke actoren er deel mochten nemen aan het doelgroepoverleg en welke niet. Daarnaast bepaalde de overheid op nationaal niveau wat per sector (doelgroep) de emissiereductie doelstellingen waren. Vervolgens kon in het doelgroepoverleg worden gepraat over de wijze waarop en de snelheid waarmee die doelen behaald zouden worden. De overheid bepaalde dus de spelregels van het spel en de deelnemende spelers. Deze werkwijze en deze doelstellingen stonden vanaf begin jaren negentig en golden tot 2010. Daarmee zorgde de overheid dat er onder het bedrijfsleven minder onzekerheid ontstond over toekomstig beleid (Lieverink,1998, p.193).

Het doelgroepenbeleid was gericht op motiveren en positiviteit. Als vanzelfsprekend waren ook de beleidsinstrumenten die door de overheid gebruikt werden van stimulerende vorm. Daarnaast kon ook gebruik gemaakt worden van het bestaande instrumentarium. Doelgroepenbeleid kwam namelijk niet in plaats van, maar als aanvulling op het bestaande beleid. Vaak ging het in overleggen dan ook over hoe in de toekomst omgegaan zal worden met bestaande wetgeving. Het doelgroepenbeleid werd volgens Klok & Kuks (1994) door de overheid ingezet als zowel communicatief als juridisch instrument. De wederzijds gemaakte afspraken werden bindend vastgelegd in convenanten, waarna zowel bedrijven als overheden zich moesten houden aan de afspraken. Maar tijdens het doelgroepenbeleid werd voornamelijk sterk ingezet op wederzijdse verduidelijking en uitleg van standpunten, de wederzijdse overdracht van

informatie en voorlichting geven aan individuele bedrijven en organisaties die niet in het doelgroepenoverleg zitten.

Tijdens het interview met Luitwieler (2012) werd duidelijk hoe belangrijk het was om deze rol bij de doelgroep landbouw te vervullen. In eerste instantie werd het landbouwschap (brancheorganisatie van de boeren) gevraagd om afspraken te maken met hun achterban om de overheidsdoelen te halen. Het landbouwschap erkende echter niet dat landbouw een milieuprobleem veroorzaakte, was bang dat hun achterban het niet met hen eens zou zijn en zou daardoor niet sneller kunnen handelen dan de langzaamste boer uit hun achterban. Het ministerie van VROM besloot dat het weinig zin had om een convenant af te sluiten met een brancheorganisatie die niet haar complete achterban vertegenwoordigde. Dus is besloten om de brancheorganisatie over te slaan en rechtstreeks mensen uit de landbouw naar het ministerie te halen om intern de doelgroep landbouw op poten te zetten. In die tijd was het ongehoord dat een gewone boer op het ministerie als expert kwam werken, maar dit zorgde er wel voor dat er binnen VROM begrip kwam voor de situatie van de boeren, en bij de boeren ontstond er respect voor de werkwijze van het ministerie. Felix verzamelde een aantal van deze mensen om zich heen en zij handelden hierbij als tussenpersonen; enerzijds moesten zij richting het ministerie de wensen van de boeren uitleggen, anderzijds moesten zij aan de boeren de wensen van het ministerie uitleggen, en tegelijkertijd moest Felix aan beide partijen duidelijk maken wat de milieubelangen waren. Op termijn zijn die netwerkcontacten verder gegroeid en geïntegreerd, waardoor er verder wederzijds begrip ontstond, maar zeker in de begintijd waren het twee gescheiden werelden die samengebracht moesten worden.

Volgens Luitwieler (2012) ging het niet in elke doelgroep zoals bij de doelgroep landbouw. Bij de doelgroep industrie werd de doelgroep bijvoorbeeld verdeeld in kleinere sectoren. Die sectoren werden ofwel vertegenwoordigd door grote bedrijven/franchises, die top-down de afspraken kunnen doorvoeren die met de overheid gemaakt werden, ofwel door brancheorganisaties die namens hun achterban konden onderhandelen. In die doelgroepen konden dus relatief makkelijk convenanten worden afgesloten met een hele sector tegelijk. Bij de doelgroep verkeer liep het sluiten van convenanten minder soepel. Deze sector bestond voornamelijk uit kleine bedrijven, en de echte autoindustrie bestond niet in Nederland, maar stond in Duitsland, Frankrijk etc. Uiteindelijk is de doelgroepaanpak hier niet echt van de grond gekomen, maar is de sector vooral schoner geworden dankzij Europese wetgeving.

Het bedrijfsleven was uiteraard een sleutelspeler in het doelgroepenbeleid. Bedrijven droegen via branche-organisaties inhoudelijke en organisatorische kennis aan over het milieuvraagstuk waar de sector mee worstelde. Via die kennis bepaalden zij in grote mate op welke manier en in welk tempo de overheidsdoelen op milieugebied in hun sector ingevuld werden. Uit het naar het doelgroepenbeleid verrichte onderzoek blijkt vooral het belang van het mobiliserend, organiserend en disciplinerend vermogen van marktpartijen voor het succes van het doelgroepenbeleid (Van Vliet, 1992) (Van de Peppel, 1995). Tegelijkertijd blijkt dat het overleg beperkt blijft tot een gesloten kring van betrokkenen. Niet alle actoren uit het bedrijfsleven konden deelnemen, alleen degenen die binnen de gedefinieerde doelgroepen pasten. Maatschappelijke organisaties konden via andere kanalen wel invloed uitoefenen op het milieubeleid, maar binnen het doelgroepenbeleid was er geen overlegstructuur ingericht waar zij aan konden deelnemen. De verinnerlijking van het milieubeleid lukt via het doelgroepenbeleid maar deels; de acceptatie en verantwoordelijkheid is toegenomen, maar is beperkt tot de deelnemende actoren (Lieverink, 1998). Of in de woorden van Leroy (2000, p.276): "De as overheid-bedrijfsleven wordt versterkt, maar de burger en milieubeweging staan aan de zijlijn".

4.5 Discoursen

Het discours rondom doelgroepenbeleid kan geplaatst worden in een algemener discours rondom overheidsbeleid in de jaren tachtig. Volgens Leroy (1994) kende dit algemene discours een aantal duidelijke kenmerken.

Ten eerste was er sprake van deregulering: het terugdringen van overheidsbemoeienis (met name regelgeving) en meer ruimte geven aan het bedrijfsleven om innovatie en economische groei te bevorderen. Om dit te bereiken wilde de overheid meer een beroep doen op marktconforme en communicatiegerichte sturingsstrategieën in plaats van op directe regulering zoals tot dan toe gebruikelijk was.

Aansluitend bij de vraag om deregulering werd de nadruk steeds meer verlegd van juridische (direct regulerende) instrumenten, gebaseerd op dwang, naar economische en communicatieve instrumenten, respectievelijk gebaseerd op ruil en overleg.

Bij het gebruik van andere instrumenten hoort ook een andere relatie van de overheid met de samenleving. Zowel ruil als overleg is niet mogelijk in een hiërarchische verhouding. Er ontstonden nieuwe overlegvormen waarbij de overheid niet langer top-down bestuurde, maar samenwerkte met andere actoren. Hierdoor verdween langzaam de hiërarchische verhouding van de overheid met de samenleving.

Er kwam een toenemend besef dat de samenleving slechts beperkt stuurbaar is door de overheid. De overheid begon vaker te sturen door algemene, strategische doelen te bepalen en het speelveld af te bakenen, maar liet de praktische invulling voor het bereiken van doelen open. Deze strategie werd bij het doelgroepenbeleid ook toegepast.

Bovenstaand discours werd meegenomen in het ontwerp van het doelgroepenbeleid. Volgens de IMP's Milieubeheer en het NMP (VROM, 1989, p.188) 'kan de overheid de milieuproblemen niet alleen oplossen' en is daarom bij het doelgroepenbeleid gekozen voor 'een integrale aanpak van de milieuproblemen per doelgroep' en 'voor de strategie van verinnerlijking'.

Het doelgroepenbeleid had daardoor twee doelen: het behalen van reductiedoelstellingen die door de overheid gesteld worden en meer draagvlak creëren voor het milieubeleid bij het bedrijfsleven. Milieubeleid moest volgens dit beleid in samenspraak met het bedrijfsleven gemaakt worden. Hierbij werd ruimte gegeven om te overleggen over de methoden en het tijdsplan waarlangs overheidsdoelstellingen door het bedrijfsleven behaald moesten worden. Deze strategie zou tegelijkertijd bij het bedrijfsleven draagvlak moeten creëren voor het milieubeleid. Deze samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven was sterk gericht op verinnerlijking; er werd beter rekening gehouden met de eisen en wensen van het bedrijfsleven bij het opstellen van het milieubeleid. Het proces achter deze vorm van beleid maken is tijdens het beschrijven van de spelregels in dit hoofdstuk aan bod gekomen; hier gaat het om de discours achter dat proces. Dit is door Klok & Kuks (1994) in de volgende vijf punten samengevat:

- Er wordt alleen naar je geluisterd als je eerst naar anderen luistert. De overheid zag noodzaak om het overleg met de doelgroep serieus en op basis van gelijkwaardigheid in te zetten om nieuw draagvlak voor het beleid te vinden.
- Problemen zijn te complex om via eenzijdige sturing op te lossen. Kennis voor het verminderen van milieubelasting is te vinden bij veroorzakers van milieubelasting, dus werd er gezocht naar samenwerking.
- Preventie van problemen bleek noodzakelijk, in plaats van zuivering achteraf, dus werd er gezocht naar oplossingen om het vervuilingprobleem bij de bron (de doelgroepen) aan te pakken.

- Er werd gestreefd naar verinnerlijking van de milieuverantwoordelijkheid bij de veroorzakers om het draagvlak voor milieubeleid te vergroten. Via samenwerking werd getracht dit voor elkaar te krijgen.
- Sectorale wetgeving, zoals compartimenten of ver-thema's, leidde tot veel afstemmingsproblemen. Door het verminderen van emissies (lucht) werd soms de verontreiniging van water/bodem vergroot, waardoor wetgeving en overheidsafdelingen elkaar tegenspraken. Met doelgroepenbeleid wordt integraal gekeken naar een bedrijf of bedrijfstak.

4.6 Conclusie

Nu het doelgroepenbeleid via de beleidsarrangementenbenadering is bekeken, kan het binnen de typologieën van Liefferink geplaatst worden.

Bij het doelgroepenbeleid praat de overheid met een beperkt aantal doelgroepen, veelal via branchevertegenwoordigers. De overheid bepaalt wie er wordt toegelaten tot de onderhandelingstafel. Hierdoor is er een klein en beperkt aantal deelnemende actoren. Met de branchevertegenwoordigers wordt vervolgens overlegd, waarbij de overheid duidelijke, gekwantificeerde emissiereducties stelt en de doelgroepen de methode bepaald om die reducties te behalen. Van de brancheorganisaties wordt vervolgens verwacht dat zij de boodschap aan hun achterban verspreiden en de doelgroepen aan de afspraken houden. De macht en verantwoordelijkheid om het beleid in te richten ligt dus deels bij de overheid en deels bij de doelgroepen. Met deze manier van beleid maken wordt sterk ingezet op verinnerlijking en wederzijdse overeenstemming.

In de termen van de tabel van Liefferink: een beperkt aantal actoren voert overleg, komen via overleg tot overeenstemming en delen de macht en verantwoordelijkheid. In de typologie van Liefferink zou het doelgroepenbeleid daarom gekoppeld kunnen worden aan het neo-corporatisme. Hiermee onderscheidt het doelgroepenbeleid zich op meerdere vlakken van voorgaand etatistisch beleid, waarbij de overheid top-down beleid oplegde.

Karakteristiek en ideaaltype	Toegang (aantal actoren)	Macht over hulpbronnen	Manier van interactie	Karakter van discourses
Neo-corporatisme	Beperkt	Gedeeld	Overleg	Overeenstemming

Figuur 7. Doelgroepenbeleid als neo-corporatisme

Hoofdstuk 5 BAB analyse van het Green Deal beleid

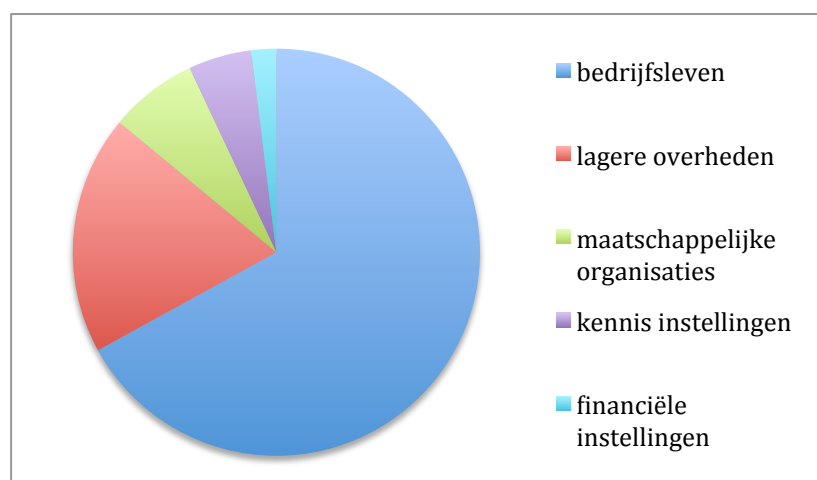
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het doelgroepenbeleid besproken vanuit de vier dimensies van de beleidsarrangementenbenadering; actoren en coalities, spelregels, hulpbronnen en macht, en discoursen. Tijdens het beschrijven van de empirie aan de hand van deze vier dimensies is het van belang om te laten zien dat deze dimensies met elkaar samenhangen en hoe deze met elkaar samenhangen. Het doel van de BAB is namelijk om de veranderingen in dagelijkse beleidspraktijk te koppelen aan grotere, structurele veranderingen in de maatschappij. De beschrijvingen in dit hoofdstuk kunnen daardoor gedeeltelijk overlappen wanneer een bepaalde samenhang vanuit verschillende dimensies wordt benaderd.

5.2 Actoren en coalities

De actoren die deelnemen aan het Green Deal beleid kunnen in principe overal vandaan komen. Het is geen besloten groep actoren die door de overheid is uitgenodigd. Het Green Deal beleid is erop gericht om duurzame bottom-up initiatieven uit de samenleving te ondersteunen. Die initiatieven kunnen uit het bedrijfsleven, de samenleving of zelfs andere overheden komen. En die initiatieven kunnen van klassieke brancheorganisaties komen, van kleine mkb bedrijfjes of van individuele burgers. Zodra de Rijksoverheid kansen ziet in een duurzaam initiatief kan er een Deal gesloten worden. Hoe dit proces in elkaar zit wordt verderop in dit hoofdstuk uitgelegd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende actoren die vanaf 2011 bij de Green Deals betrokken waren. In appendix 2 is een overzicht te vinden van alle betrokken actoren bij de eerste 59 deals die in 2011 werden gesloten.

In de zomer 2013 zijn volgens de 'Voortgangsrapportage Green Deals' (ELI & IM, 2013) 146 deals gesloten waarbij 679 verschillende actoren zijn betrokken die variëren van multinationals tot MKB-bedrijven en van belangenorganisaties tot universiteiten. Van die 679 verschillende actoren wordt 67% gevormd door het bedrijfsleven en brancheorganisaties, 19% door lagere overheden, 7% door maatschappelijke organisaties, 5% door kennisinstellingen en 2% door financiële instellingen.



Figuur 8. Betrokken actoren bij Green Deals (ELI & IM, 2013)

5.2.1 Overheden

Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben gezamenlijk de aanbiedingsbrief ondertekend waarin het Green Deal beleid wordt uiteengezet (ELI, 2011). Vervolgens zijn het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Infrastructuur en Milieu bij iedere afzonderlijke Green Deal betrokken als vertegenwoordigers van de Rijksoverheid. Als Rijksoverheid maken zij bij iedere afzonderlijke Green Deal afspraken met initiatiefnemers over de rol die de Rijksoverheid binnen de afzonderlijke Green Deal kan spelen en welke maatregelen er van de Rijksoverheid verwacht mogen worden. De Rijksoverheid is dus verantwoordelijk voor het sluiten van de daadwerkelijke deals.

Binnen de Rijksoverheid is AgentschapNL vervolgens verantwoordelijk voor de begeleiding bij de uitvoering van de Green Deals. AgentschapNL neemt als het ware de rol over die het doelgroepmanagement bij het doelgroepenbeleid had. Iedere Green Deal heeft zijn eigen contactpersoon bij AgentschapNL, die bereikbaar is om de dagelijkse gang van zaken te bespreken (interview Johanisse, 2012).

Naast de Rijksoverheid zijn ook een aantal lagere overheden betrokken bij Green Deals, maar dan in de rol van duurzame initiatiefnemer. Bij 14 van de 59 eerste Green Deals zijn provincies of gemeenten als initiatiefnemers betrokken. Volgens de voortgangsrapportage van ELI & IM (2013) zijn medeoverheden tegenwoordig goed voor 19% van de betrokken initiatiefnemers.

Opvallend is dat het IPO niet officieel betrokken is geweest bij het sluiten van een Green Deal. Wel zijn, op de provincie Utrecht na, alle provincies partnerschappen aangegaan met andere provincies, gemeenten, bedrijven, bedrijvensclusters, brancheorganisaties en/of milieuorganisaties om duurzame initiatieven vast te leggen in een Green Deal. Ook de VNG heeft een Green Deal ondertekend, namelijk de Green Deal Elektrisch Vervoer. Daarnaast zijn een aantal individuele gemeenten als initiatiefnemer betrokken bij andere Green Deals, waarbij ze net als de provincies met een aantal partners de Rijksoverheid om assistentie hebben gevraagd.

5.2.2 Initiatiefnemers (bedrijfsleven en samenleving)

Het bedrijfsleven wordt bij de Green Deal centraal gesteld. Er wordt van hen verwacht dat ze uit zichzelf met duurzame initiatieven komen. Van de eerste 59 Green Deals werden er dan ook 58 (mede) ondertekend door actoren uit het bedrijfsleven. Die actoren verschillen van een eenmansbedrijf dat rechtstreeks met de Rijksoverheid een deal heeft gesloten, tot clusters van multinationals, brancheorganisaties en nieuw opgerichte netwerkorganisaties die gezamenlijk met praktische duurzame initiatieven zijn gekomen. Van de 679 actoren die deelnemen aan de huidige 146 Green Deals bestaat 69% uit actoren uit het bedrijfsleven. Ongeveer 40% van de deelnemende bedrijven zijn MKB (EZ, 2012, voortgangsrapportage).

Bij de eerste Green Deals in 2011 waren veel van deze actoren uit het bedrijfsleven oude bekenden uit het netwerk van het ministerie. De ondertekening van die Green Deals was in dat soort gevallen vaak een bestendinging van een traject dat al langere tijd liep. Maar met de tweede ronde in 2012 zijn er meer nieuwe actoren bijgekomen, die geen directe ingang hadden bij het ministerie. (interview Johanisse, 2012). Via het digitale Green Deal portaal hebben zij hun initiatief bij de overheid kunnen voorstellen en een toezegging gekregen dat de overheid hen bij dit initiatief zal ondersteunen.

Waar brancheorganisaties bij het doelgroepenbeleid een bijzondere rol hadden gekregen, waarbij ze moesten onderhandelen namens hun achterban en tegelijkertijd het beleid moest opleggen aan hun achterban, hebben ze bij het Green Deal beleid dezelfde functie als alle andere initiatiefnemers. Zij kunnen duurzame initiatieven indienen bij de overheid, waarbij ze hun wensen richting de overheid uitspreken. Bij een derde van de eerste 59 Green Deals zijn brancheorganisaties in meer of mindere mate aanwezig. In sommige deals zijn ze naast de Rijksoverheid de enige deelnemer, zoals bijvoorbeeld in de Green Deal Duurzame Zuivelketen van de Nederlandse Zuivel Organisatie en Land- en Tuinbouw Organisatie. In andere deals wordt specifiek samengewerkt met lokale belanghebbenden, zoals een gemeente of een cluster van bedrijven uit een bepaalde sector. In nog andere deals zijn ze slechts één van de vele actoren binnen een Green Deal, zoals de Green Deal met de provincie Overijssel, waar MKB Nederland samenwerkt met o.a. Stadion Grolschveste, Akzo Nobel en de provincie Overijssel. Op deze manier zijn brancheorganisaties betrokken bij het initiëren en uitvoeren van individuele Green Deals. Hierdoor zijn ze nog wel een actor binnen het beleidsarrangement, maar vervullen ze niet meer de sleutelrol die ze tijdens het doelgroepenbeleid vervulden.

Maatschappelijke organisaties worden bij het Green Deal beleid directer betrokken dan bij het doelgroepenbeleid. Zij hebben bij het Green Deal beleid net als alle andere actoren de mogelijkheid om duurzame initiatieven in te dienen bij de Rijksoverheid. Dat kan rechtstreeks of via een internetportaal. Van de eerste 59 individuele Green Deals zijn er weliswaar slechts vijf waarbij milieuorganisaties zijn betrokken, waarvan vier keer Stichting Natuur en Milieu en één keer Milieudefensie. Daarbij mag nog aangetekend worden dat Milieudefensie in haar persvoorlichting aangeeft niet overtuigd te zijn van het Green Deal beleid (Milieudefensie, 2011), maar via de provincie Gelderland betrokken is bij een groot cluster-project. Niet direct uit eigen initiatief, maar uiteindelijk wel de Green Deal ondertekend.

Naast milieuorganisaties zijn bij een aantal Green Deals ook kennisinstellingen betrokken, zoals universiteiten. Dus ook maatschappelijke organisaties die niet direct op milieu gericht zijn kunnen aansluiten bij duurzame initiatieven of ze zelf bij de overheid indienen en vervolgens een Green Deal sluiten.

5.2.3 Green Deal Board

De Green Deal Board heeft als taak het volgen en evalueren van de voortgang van de Green Deals, zoals is vastgelegd in het 'instellingsbesluit Green Deal Board' (ELI, 2012). Zo nodig moeten zij die voortgang bevorderen, suggesties doen voor oplossingen en kansen signaleren voor opschaling. De leden van deze board worden door de minister van EL&I benoemd en zitten op persoonlijke titel. Voor de periode van 1 januari 2012 tot 1 juni 2015 is Monica Milz als voorzitter benoemd en Elfrieke van Galen (hoofd corporate social responsibility KLM), Hans Huijbers (voorzitter Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie), Manon Janssen (ceo Ecofys), Tanja Klip (gedeputeerde provincie Drenthe), Maarten van Poelgeest (wethouder Amsterdam), Bart Romeijn (ceo Itho Daalderop), Ab van der Touw (ceo Siemens Nederland) en Tjerk Wagenaar (directeur Stichting Natuur & Milieu) als leden. Daarnaast worden vier waarnemers van de ministeries EL&I, I&M en BZ&K en een waarnemer van VNO/NCW en MKB Nederland uitgenodigd om de bijeenkomsten van de Green Deal Board bij te wonen. Deze vergaderingen vinden minimaal vier keer per jaar plaats.

5.3 Spelregels

5.3.1 Proces

De Rijksoverheid wil zoveel mogelijk duurzame initiatieven verzamelen op zoveel mogelijk vlakken. Daarom heeft ze naar eigen zeggen breed ingezet met vijf onderwerpen waar initiatieven betrekking op kunnen hebben: energie, water, grondstoffen, mobiliteit en biodiversiteit. Duurzame voorstellen die betrekking hebben op één of meerdere van die gebieden kunnen op twee manieren bij de Rijksoverheid ingediend worden: via het bestaande netwerk van contacten of via een internetportaal. In 2011 werden 115 voorstellen via het bestaande netwerk aangeleverd en 201 via het internetportaal (ELI & IM, 2012). Alle voorstellen worden door AgentschapNL beoordeeld op de volgende vier uitgangspunten (ELI & IM 2011):

- Het gaat om concrete duurzame initiatieven op het gebied van energie, water, grondstoffen, mobiliteit of biodiversiteit;
- Het project is in de kern rendabel;
- Het project kan op kortere termijn (bij voorkeur deze kabinetsperiode) tot resultaat leiden;
- Bij succes leidt het initiatief tot nieuwe economische activiteiten of een kostenbesparing op korte of langere termijn voor het bedrijfsleven.

Deze vier punten wijken duidelijk af van de doelstellingen van het doelgroepenbeleid; meetbare emissiereducties en verinnerlijking. Hier kan dus duidelijk gezien worden hoe een verandering in het discours heeft gezorgd voor andere spelregels in het beleidsarrangement.

Er wordt door AgentschapNL in deze fase actief meegedacht en onderhandeld, ook als voorstellen eigenlijk net iets te kort schieten. Als uiteindelijk besloten wordt om geen Green Deal aan te gaan met de initiatiefnemer wordt deze zo gericht mogelijk doorverwezen naar (kennis)netwerken of beleidsinstrumenten waar ze beter op aansluiten (ELI & IM, 2012).

In oktober 2011 werden van de 316 ingeleverde voorstellen uiteindelijk 59 voorstellen goedgekeurd en als Green Deal ondertekend door de Rijksoverheid. In december van dat jaar werden nog 5 Green Deals getekend rondom energiebesparing en 11 Green Deals rondom biodiversiteit. In 2011 leverde dat dus in totaal 75 afzonderlijke Green Deals op. In 2012 werden 125 voorstellen gedaan via het bestaande netwerk van de overheid gedaan en kwamen 248 voorstellen via het internetportaal binnen. Hiervan werden er uiteindelijk 56 als Green Deal ondertekend. Later in het jaar kwamen er nog 15 bij, waardoor kwam de teller in 2012 op 146 Green Deals te staan.

In de eerste ronde in 2011 bleken volgens Johannisse (interview 2012) vooral veel oude bekenden en lopende projecten voor te komen, maar in de tweede ronde in 2012 hebben zich meer nieuwe actoren gemeld met nieuwe projecten en nieuwe businessmodellen.

De implementatie van deals gebeurt vervolgens ook via AgentschapNL. Zij begeleiden en monitoren de individuele deals. AgentschapNL beschouwt Green Deals niet als een overheidsprogramma, maar als een beleidsinstrument. Hierdoor kunnen Green Deals op een breed scala van inhoudelijke gebieden ingezet worden. Voor ieder van de gesloten Deals is in de uitvoeringsfase een contactpersoon vanuit het Agentschap beschikbaar om de deals te volgen. De deals zijn verdeeld over de medewerkers, waarbij één contactpersoon meerdere Green Deals volgt. Contactpersonen komen ongeveer eens in de drie maanden bij elkaar. Om de consistentie en kwaliteit te borgen vindt er volgens

Johanisse (interview 2012) aanvullende interne coördinatie plaats tussen een coördinerend manager (Nijhuis), vier betrokken programmamanagers (groen gas, meerjarenafsprakenprogramma, duurzame energie Nederland, biodiversiteitsdeals), de coördinator richting ELI (Kerkhoffs) en de coördinator voor het portalproces en de Green Deal Board.

5.3.2 Monitoring

Monitoring en evaluatie van individuele Green Deals gebeurt, zoals eerder beschreven door AgentschapNL. Monitoring en evaluatie van Green Deal in algemenere zin gebeurt door de Green Deal Board. Zij hebben als taak om “de voortgang van Green Deals te volgen en bij vertragingen die voortgang te bevorderen” en “een brede toepassing van de resultaten van de Green Deals te bevorderen” (ELI, 2012 instellingsbesluit Green Deal Board). In eerste instantie gaan zij kijken of de Green Deals evenwichtig verspreid zijn over de vijf inhoudelijke onderwerpen. Er bleken in 2011 bijvoorbeeld veel deals afgesloten te worden op het gebied van energie, maar weinig op het gebied van bodem en water (interview Huijbers, 2012). Dat werd teruggekoppeld aan de overheid, waarna er geprobeerd is om voorstellen met die onderwerpen aan te moedigen.

De meeste Green Deals hebben een looptijd van 2-3 jaar, waarin ze gemonitord worden en eventueel bijgestuurd worden. Tot nu toe zijn er in 2012 en 2013 voortgangsrapportages uitgekomen op basis van informatie van AgentschapNL in opdracht van de verantwoordelijke ministeries. Hierin wordt toegelicht of de deals op schema lopen. Van de 146 Green Deals die in 2011 en 2012 gesloten zijn, zijn er ondertussen 11 succesvol afgerond en 5 niet volledig uitgevoerd. Er lopen momenteel dus nog 130 deals, waarvan er 76 op koers liggen. 30 vertraagd zijn, en 24 waarschijnlijk niet succesvol afgesloten worden (ELI & IM, 2013).

In 2013 heeft een externe audit plaatsgevonden door Kwink Groep, die de Green Deals beoordeelt op hun bijdrage aan groene groei. De conclusies van het onderzoek stellen dat de bijdrage aan groene groei nog niet vast te stellen is. Enerzijds omdat de deals nog niet ver genoeg gevorderd zijn, anderzijds omdat het begrip ‘groene groei’ niet duidelijk genoeg is gedefinieerd. Wel zouden de Green Deals zorgen voor dynamiek in de samenleving, en zijn de initiatiefnemers van Green Deals enthousiast over de aanpak. Het merendeel zegt dat de overheid hen merkbaar heeft geholpen met het initiatief, en dat er daarnaast voordeel behaald is aan “het hebben van een contactpersoon binnen de Rijksoverheid en het mogen voeren van een Green Deal label” (Kwink Groep, 2013). Soortgelijke conclusies werden in 2012 ook getrokken in de ex ante evaluatie van het PBL over naar de Green Deals.

5.4 Hulpbronnen en macht

Bij het Green Deal beleid krijgen het bedrijfsleven en de samenleving meer directe invloed op het milieubeleid. Via het internetportaal heeft in principe iedereen de mogelijkheid om ondersteuning van de overheid te vragen voor een duurzaam idee. Voordat een voorstel tot Green Deal bestempeld wordt, moet het wel voldoen aan een aantal voorwaarden, zoals in de vorige paragraaf is duidelijk gemaakt. Uiteindelijk heeft de overheid dus nog altijd het laatste woord over welke voorstellen als Green Deal verwezenlijkt gaan worden.

De overheid wil met het Green Deal beleid ondersteuning bieden voor duurzame initiatieven. Die ondersteuning bestaat volgens de Voortgangsrapportage (ELI & IM,

2012) bij het merendeel van de Green Deals uit één of meerdere van de onderstaande vier punten.

Het wegnemen van knelpunten in de wet- en regelgeving is één van de voornaamste vormen van ondersteuning die de overheid bij Green Deals kan leveren. De huidige wet- en regelgeving kan voor belemmeringen zorgen bij het opzetten van duurzame initiatieven. Daarom kan de overheid als onderdeel van een Green Deal afspreken om bestaande wet- en regelgeving te verruimen of geheel aan te passen. Ook kunnen trajecten voor vergunningverlening in sommige gevallen versneld worden of kan er extra ruimte gemaakt worden voor het draaien van pilots.

Bij het ontwikkelen van nieuwe producten wordt de overheid gevraagd om de (nieuwe) markt te ondersteunen. Vaak moeten nieuwe, in dit geval duurzame, producten concurreren met bestaande producten. De overheid kan de introductie voor nieuwe producten makkelijker maken door wet- en regelgeving up-to-date te maken voor die nieuwe producten. Daarnaast kan de overheid een belangrijke rol spelen bij certificering, kwaliteitslabels etc. Ook zou de overheid als 'launching customer' op kunnen treden bij de introductie van duurzame producten.

De overheid kan helpen bij het versterken van netwerken rondom een Green Deal. Als partner kan de overheid helpen om verschillende actoren met elkaar in contact te brengen, zodat kennis en andere hulpbronnen beter onderling gedeeld worden.

De overheid kan ook ondersteuning bieden door financiële bijdragen of personele krachten te leveren aan een Green Deal project. In de meeste gevallen moet een Green Deal echter zelf rendement opleveren en zonder overheidsgeld op gang moeten kunnen komen. Wel kan binnen een Green Deal gebruikt gemaakt worden van bestaande overheidsfinancieringen zoals de SDE+. In uitzonderlijke gevallen, waar een Green Deal niet binnen deze kaders past, maar wel aantoonbaar een bijdrage levert aan vergroening van de economie en voldoet aan de eisen voor een Green Deal, worden uitzonderingen gemaakt. Aan dat soort uitzonderingen is tot dusver door de overheid € 67,4 miljoen uitgegeven (ELI &IM, 2012). Daarnaast wordt binnen sommige Green Deals gezocht naar financieringsinstrumenten voor duurzame projecten, zoals het revolverend Innovatiefonds MKB+ en R&D-aftrek. In de praktijk blijkt volgens Sigrid Johannis (interview 2012) ook dat als een project eenmaal goedgekeurd is als Green Deal, het makkelijker wordt voor de initiatiefnemers om geld los te krijgen bij investeerders of medewerking te vinden bij gemeenten en provincies. In zo'n geval fungeert het Green Deal beleid bijna als een keurmerk, waar de overheid zichtbaar stelt dat het de potentie van een initiatief ziet.

Het bedrijfsleven krijgt bij de Green Deals veel meer invloed dan het bij het doelgroepenbeleid had. Enerzijds doordat ieder bedrijf rechtstreeks ondersteuning kan vragen en zo een directe lijn van communicatie heeft met de overheid, waar dit eerder via brancheorganisaties moest gebeuren. Anderzijds doordat economische argumenten een grotere rol zijn gaan spelen bij de overwegingen binnen milieubeleid. De voorstellen die ingediend kunnen worden om in aanmerking te komen voor een Green Deal moeten niet alleen goed voor het milieu zijn, maar ook goed voor de economie. Hierdoor hebben op bedrijven een voorsprong bij het krijgen van een Green Deal ten opzichte van een maatschappelijke organisatie die niet op economische aspecten gericht is.

In ruil voor meer invloed en meer ruimte voor initiatief vanuit het bedrijfsleven, moet het bedrijfsleven het merendeel van de hulpbronnen leveren. Zij dragen de investeringskosten, leveren de personele krachten en zorgen dat het project goed opstart en blijft draaien. De overheid heeft enkel een facilitaire rol bij de Green Deals. Het voordeel hiervan is dat de initiatiefnemers zich merkbaar verantwoordelijk voelen en blijven voelen voor een project en er daarom actief mee bezig blijven (interview Huijbers, 2012). Voor welk bedrag er door het bedrijfsleven is geïnvesteerd in Green

Deals is niet bekend. Bedrijven hoeven dat in verband met concurrentiegevoeligheid niet te vermelden.

Maatschappelijke organisaties, vooral milieu-organisaties, bleven in de eerste ronde wat achter in de vertegenwoordiging, maar worden in de tweede ronde al meer vertegenwoordigd. Via Green Deals zoeken zij volgens Johanisse (interview 2012) vaak samenwerkingen op met (lokale) bedrijven om gezamenlijk naar nieuwe businessmodellen te zoeken die voor groen en groei goed uitpakken. Hierbij wordt de ecologische kennis van milieuorganisaties en de economische kennis van bedrijven samengevoegd om bijvoorbeeld het behoud van biodiversiteit economisch interessant te maken. Om in aanmerking te komen voor overheidssteuning via een Green Deal zijn milieuorganisaties verplicht om te zorgen dat hun voorstellen niet alleen op een beter milieu gericht zijn, maar ook economisch rendabel. Hiervoor wordt dus de samenwerking met bedrijfsleven opgezocht, maar ook kennisorganisaties worden betrokken bij dergelijke deals.

Vanuit individuele burgers werden in 2011 via het internetportaal 21 initiatieven ingediend, in 2012 waren dat er 43. Geen van deze initiatieven leverde uiteindelijk een deal op. Daarvoor waren volgens ELI & IM (2012) twee redenen: de impact van het initiatief was te beperkt of de deal vroeg eenzijdige inspanning van de overheid. Qua indieningsvoorstellen lopen individuele burgers dus achter, maar ze worden wel betrokken bij Green Deals. Bijvoorbeeld bij het opzetten van een windcoöperatie waarbij burgers mede-eigenaar van de windmolen worden.

5.5 Discoursen

De voortgangsrapportage Green Deals 2012 (ELI) stelt dat bij het Green Deal beleid centraal staat “dat mensen en bedrijven zoveel mogelijk ruimte krijgen voor eigen duurzame initiatieven die bijdragen aan economische groei. Groen en groei gaan uitstekend hand in hand”. Dit is duidelijk een voortzetting van het discours dat 15 jaar geleden in de Nota Milieu en Economie (EZ, 1997) werd ingezet. De eerste zin van die nota was: “Economische groei en vermindering van de milieudruk kunnen heel goed samen gaan”. In het Green Deal beleid zijn milieubelangen en economische belangen met elkaar verstrengeld. De doelen van het beleid worden aangeduid met termen als “het stimuleren van groene groei”, “duurzame economische groei” of “groene economische ontwikkeling”. Waar er bij het doelgroepenbeleid nog sprake van was om de economische groei te minderen om het milieu te verbeteren, is het discours bij het Green Deal beleid dat economische groei juist kan bijdragen aan het verbeteren van het milieu. Het discours is veranderd van een reductiediscours naar een groene groei discours.

Met de Green Deal vindt ook een verschuiving plaats naar meer verantwoordelijkheid voor bedrijfsleven en samenleving. Er wordt verwezen naar rapporten als ‘De energieke samenleving’ (Hajer, 2011) dat aanmoedigt om in te zetten op bottom-up initiatieven en het opwekken van maatschappelijke dynamiek. Met de Green Deal wordt voor de grootste verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven neergelegd die voor zowel groen als groei moeten zorgen. De overheid neemt een faciliterende rol, zoals blijkt uit de aankondigingsbrief (EZ & ELI, 2011), waarin de taak van de overheid wordt beschreven als “het wegnemen van specifieke (vaak niet financiële) knelpunten, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving, het verzorgen van een goede en objectieve informatievoorziening of het voorzien in goede samenwerkingsverbanden bij concrete duurzame initiatieven.”

Het discours is veranderd van 'een saniteringsopdracht van de overheid' naar 'een innoveringsopdracht voor het bedrijfsleven en samenleving'.

Met de Green Deal wordt ingezet op resultaten op korte termijn, terwijl het doelgroepenbeleid doelen stelde voor ruim 20 jaar. En waar met het doelgroepenbeleid op national niveau concrete, meetbare doelen werden gesteld, worden de Green Deals ingezet om bij te dragen aan de Europese milieudoelstellingen van 2020. Er is echter niet gezegd hoeveel het bij zou moeten dragen. Het doel van de Green Deals is dat ook niet specifiek om emissiereductie te bewerkstelligen, maar "het creëren van spin-off" (EZ& ELI, 2011). Door het wegnemen van belemmeringen voor individuele Green Deal zou er een vliegwieleffect moeten ontstaan waardoor herhalingspotentieel ontstaat. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot veranderingen op lange termijn en het behalen van de Europese milieudoelstellingen. Om deze herhalingseffecten of lange termijn resultaten te halen zijn echter nog geen processen bedacht. Om hieraan te werken is in 2013 een Werkgroep Opschaling opgericht, die een strategie voor opschaling moet gaan uitwerken (Kwink Groep, 2013).

5.6 Conclusie

Zoals in het vorige hoofdstuk het doelgroepenbeleid binnen een ideaaltype van Liefferink geplaatst is, kan dat ook bij het Green Deal beleid. Wanneer op een zelfde manier naar het Green Deal beleid wordt gekeken valt op dat het discours veranderd is ten opzichte van het doelgroepenbeleid: niet langer is emissiereductie het doel, maar groene groei. Dat zet het economisch gedachtegoed ineens centraal in het discours. Verbetering van het milieu mag geen geld kosten, maar moet geld opleveren. Of in de termen van Green Deals: een project moet in de kern rendabel zijn. Ook zorgt het politieke klimaat ervoor dat resultaat op korte termijn zichtbaar moet zijn (liefst binnen vier jaar) tegenover de 15-jarige doelen van het doelgroepenbeleid. Dit zorgt voor een verandering in de spelregels; het doel van het spel is veranderd, maar ook de manieren om het doel te behalen.

Waar bij het doelgroepenbeleid de overheid het initiatief nam, moet het initiatief nu uit de samenleving komen. Dit zorgt voor een veelvoud aan initiatieven die met elkaar concurreren en tegelijkertijd voor een veelvoud aan actoren in plaats van een relatief overzichtelijk aantal branchevertegenwoordigers. En daarmee worden de verantwoordelijkheden en machtsverhoudingen opnieuw verdeeld; waar eerder de branchevertegenwoordigers een sleutelrol hadden, is die macht nu verdeeld onder meerdere actoren en zijn sommige verantwoordelijkheden zelfs verdwenen. Zo is er nu niemand meer verantwoordelijk om het beleid te verspreiden naar hun achterban, om zo een complete sector aan te jagen. Schaalvergroting blijkt daarom bij de Green Deals een probleem, waar een nieuwe strategie voor gezocht moet worden.

Ondanks dat het Green Deal beleid in eerste instantie erg veel op het doelgroepenbeleid lijkt, blijken het toch twee erg verschillende arrangementen te zijn.

Om het in de termen van de tabel van Liefferink te formuleren: een groot aantal actoren proberen de gunst van de overheid te winnen in een economische competitie, waardoor de macht en verantwoordelijkheid verdeeld raken over meerdere actoren en waarbinnen schijnbaar tegenstrijdige discoursen van economie/ecologie en korte/lange termijn worden gebruikt. In de typologie van Liefferink zou het Green Deal beleid daarom gekoppeld kunnen worden aan het liberaal-pluralisme.

Karakteristiek en ideaaltype	Toegang (aantal actoren)	Macht over hulpbronnen	Manier van interactie	Karakter van discoursen
Liberaal-pluralisme	Hoog	Verdeeld	Competitie	Tegenstrijdig

Figuur 9. Green Deal beleid als liberaal-pluralisme

Hoofdstuk 6 Conclusie

6.1 Inleiding

In dit onderzoek is te lezen hoe het Green Deal beleid geplaatst kan worden aan het eind van een langlopende ontwikkeling waarbij overheidssturing steeds verder in de richting van governance gaat. Vervolgens is een analyse gemaakt van zowel het doelgroepenbeleid als het Green Deal beleid, waarna beide beleidsarrangementen volgens de typologieën van Liefferink ingedeeld zijn. Hierbij is beargumenteerd dat, hoewel beide arrangementen in eerste instantie veel op elkaar lijken, ze ieder in te delen zijn onder een verschillende typologie. Op basis van deze indeling zijn een aantal aspecten zichtbaar geworden, die het Green Deal beleid onderscheiden van het doelgroepenbeleid. Deze onderscheidende aspecten zijn onderwerp geweest van een afsluitend interview met Sigrid Johanisse, die namens het ministerie van ELI de verantwoordelijke programma manager Green Deals is, om te bevestigen dat deze aspecten van belang worden geacht bij het Green Deal beleid. In dit hoofdstuk worden deze onderscheidende aspecten uitgelicht.

6.2 Onderscheidende aspecten van het Green Deal beleid

6.2.1 Overheidsingrijpen is bij Green Deals niet langer corporatistisch, maar netwerkachtig

Het overleg tussen overheid en samenleving is veranderd. Tijdens het doelgroepenbeleid praatte de overheid met een beperkt aantal doelgroepen via branchevertegenwoordigers die worden toegelaten tot de onderhandelingstafel. Er werd van hen verwacht dat zij de boodschap verspreiden en de doelgroepen in het gareel hielden. In de termen van de neo-corporatistische typologie van Liefferink: een beperkt aantal actoren voerde overleg, kwamen tot overeenstemming en delen de macht en verantwoordelijkheid. Wanneer op een zelfde manier naar het Green Deal beleid wordt gekeken valt op dat het discours veranderd is: er wordt niet langer gewerkt via vertegenwoordigende brancheorganisaties, maar direct met bedrijven die allemaal op een gelijk niveau worden aangesproken. Het voordeel hiervan is dat afspraken gemaakt kunnen worden op project-niveau en niet op sector-niveau. Hierdoor is voor de betrokken partijen duidelijk wat er van elkaar verwacht mag worden. Ook is de lijn van communicatie een stuk korter, waardoor zowel de overheid als de Green Deal deelnemers elkaar makkelijker en sneller kunnen informeren over de gang van zaken.

Er zitten echter ook onverwachte kanten aan deze verandering. Zo veranderen bijvoorbeeld de spelregels van communicatie: de overheid kan nu eenmaal niet met honderden organisaties tegelijkertijd praten. Een belangrijke actor (de brancheorganisaties) valt gedeeltelijk weg, en daardoor verandert de verhouding in resources: wie gaat nu de boodschap van het beleid verspreiden en de doelgroep in het gareel houden? Daar waar de brancheorganisatie in het corporatistisch model de taken van onderhandelaar, beleidsverspreider en controleur op zich namen voor een gehele sector, zijn die intermediaire taken nu alleen nog te vinden per project. Er zijn nu (nog) geen voorzieningen getroffen om deze belangrijke taken op grotere schaal te kunnen vervullen.

6.2.2 Via de Green Deals zet de overheid in op leren via projecten in plaats van één centrale oplossing te kiezen

Bij Green Deals kiest de overheid niet voor één centrale strategie, die ze van bovenaf oplegt aan de samenleving. In plaats daarvan worden Green Deals gebruikt als losse (kleinschalige) experimenten die ruimte bieden voor innovatieve oplossingen voor de problemen waar duurzame ondernemers tegenaan lopen. Door ondernemers het initiatief te laten nemen ontstaan er veel verschillende soorten oplossingen die niet via een centrale oplossing van de overheid van de grond zouden kunnen komen. Één van de belangrijke doelen van Green Deals is het leren van deze projecten en het creëren van spin-off. En dat zou kunnen gebeuren doordat elke Green Deal een experiment of proeftuin is waar lessen uit gehaald kunnen worden. Zelfs als een Green Deal mislukt, kan daarvan geleerd worden en hoeft hetzelfde experiment dus niet meer op grotere (en kostbaardere) schaal te gebeuren.

Maar als gezegd wordt dat een belangrijk punt bij Green Deals is om te leren van experimentele projecten, dan blijkt dat niet uit de manier waarop het beleid is georganiseerd. Het beleid leent zich erg goed voor het opzetten van meerdere experimentele projecten, maar voor het leerproces is vervolgens niets voorzien. Er is geen organisatie voor in het leven geroepen en geen structuur om spin-off te bevorderen. Er vinden weliswaar evaluaties plaats over het nakomen van de afspraken, maar er zijn geen spelregels om het leerproces te monitoren of beoordelen. In het leerproces speelt de overheid dus geen faciliterende rol, maar verwacht ze dat bedrijven het zelf uitzoeken en dat spin-off ook uit de hoek van de samenleving komt. Door het niet instellen van een dergelijke spelregel (of actor) voor het leerproces ontnemt de overheid zichzelf de hulpbron/machtsbron van kennis van zaken, waarmee ze vervolgens potentiële initiatiefnemers (of volgers) zou kunnen aanspreken om successen op te schalen of verbreden.

6.2.3 Bij het Green Deal beleid is verinnerlijking minstens zo belangrijk als de milieudoelen

Bij het Green Deal beleid heeft de overheid geen duidelijke milieudoelen gesteld, zoals destijds bij het doelgroepenbeleid. In plaats daarvan wordt er nog sterker ingezet op het concept van verinnerlijking. Met de Green Deals wil de overheid laten zien dat ze, nog meer dan in het verleden, luistert naar de wensen van de duurzame ondernemer en ze op individuele projectbasis wil ondersteunen. De korte communicatielijn die bij individuele projecten hoort, zorgt ervoor dat de vertrouwensrelatie tussen ondernemers en overheid versterkt wordt. Hierdoor ontstaat er meer draagvlak en acceptatie voor het overheidsbeleid onder de ondernemers.

Het nadeel van deze aanpak is dat de overheid met dit beleid geen ambitieuze en afdwingbare duurzaamheidsdoelen nastreeft. Deze doelen moeten nu van de Green Deal initiatiefnemers komen, terwijl die voornamelijk willen zien dat hun project op korte termijn slaagt en weinig oog hebben voor het totaalplaatje van het Nederlandse milieu of de Europese milieudoelstellingen. De overheid is bij uitstek de actor die dit overzicht kan bewaren en verantwoordelijkheid kan nemen en ze heeft dat in het verleden ook altijd gedaan. Dat is bij het Green Deal beleid niet langer het geval.

De combinatie van de individuele projecten en de strategie van verinnerlijking zorgt er daarnaast voor dat een groot deel van de doelgroep niet aangesproken wordt. Er mag aangenomen worden dat de deelnemers aan het Green Deal beleid actoren zijn die 'duurzame koplopers' genoemd kunnen worden; zij zijn al druk bezig met duurzaamheid binnen hun bedrijfsvoering. Verinnerlijking is bij hen dus niet meer nodig. Het zijn juist de achterblijvers waar de verinnerlijking nodig is, en dat zijn niet degenen die op eigen initiatief een Green Deal indienen. Zij moeten op sleeptouw genomen worden, door milieubeleid op grote schaal uit te rollen. Ook om verinnerlijking

van duurzaamheid te promoten is dus opschaling en verbreding van Green Deals een heikel punt.

6.3 Conclusie

In dit onderzoek is beargumenteerd dat het doelgroepenbeleid in sterke mate voldoet aan het ideaaltype van neo-corporatisme en dat het Green Deal beleid in sterke mate voldoet aan het ideaaltype van liberaal-pluralisme. Vervolgens zijn drie aspecten van het Green Deal beleid uitgelicht die laten zien op welke manier het Green Deal beleid zich onderscheidt van voorgaand beleid. Met deze argumenten zou het argument 'oude wijn in nieuwe zakken' komen te vervallen, aangezien er met dit nieuwe beleid wel degelijk een verandering heeft plaatsgevonden.

Met het Green Deal beleid gebruikt de overheid de creativiteit en daadkracht van de samenleving om oplossingen te zoeken voor knelpunten waar duurzame ondernemers tegenaan lopen. Met deze Green Deals wordt de duurzame samenleving in beweging gezet en wordt er samengewerkt om concrete problemen op te lossen.

Twee grote aandachtspunten zijn dat er geen duidelijkheid is over de lange termijn visie van het Nederlands milieubeleid en dat er geen proces is ingericht voor opschaling van individuele Green Deal projecten.

Door het ontbreken van een lange termijn visie lijken de bestaande Green Deals uit te waaiëren naar alle kanten van duurzaamheid en worden er geen langdurige projecten gestart. Hierdoor blijven de Deals losse eilandjes die niets met elkaar te maken hebben en samen geen geheel vormen.

Door het wegvallen van de brancheorganisaties als centrale actor, vallen ook de functies die de brancheorganisaties buiten het onderhandelen vervulden weg. Deze functies moeten nu op een andere manier worden ingericht. De lessen die per Deal geleerd worden, worden nu niet opgeschaald naar sectoraal of nationaal milieubeleid. Op deze manier blijven de Deals te kleinschalig om echt impact te hebben en worden de 'duurzame achterblijvers' niet gemotiveerd om mee te gaan.

Als deze aandachtspunten worden aangepakt, kan het Green Deal beleid een waardevolle toevoeging zijn voor het milieubeleid in Nederland.

Literatuurlijst

Arts, B., Bruns, M., Leroy, P., Liefferink, D., & Van Tatenhove, J. (2001). *Biologisch groeien?! Een multi-actor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000-2020)*: Faculteit Beleidswetenschappen KU Nijmegen.

Bressers, H., De Bruijn, T., Lulofs, K. (2004). De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten, *Beleidswetenschap*, 2004, 3

Binnenlands Bestuur (2011) Vinddatum 3 november 2013 op:
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/veel-kritiek-op-groene-kabinetsplannen.2183036.lynkx>

CBS, CPB, PBL, & SCP. (2011). *Monitor duurzaam Nederland 2011*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Crabbé, A., Gysen, J., & Leroy, P. (2006). *Vademecum milieubeleidsevaluatie*. Brugge: Vanden Broele.

De Vos, B.I. & Mol, A.P.J. (2010) Changing trust relations within the Dutch fishing industry: The case of National Study Groups, *Marine Policy* 34, pp . 887-895

Driessen, P. & Glasbergen, P. (2000). Strategieën van sturing. In Driessen P.P.J. & Glasbergen P. (Eds.), *Milieu, samenleving en beleid* (pp. 51-70). Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Driessen, P., Goverde, H. & Leroy, P. (2007) Milieubeleid als interactievraagstuk. In Driessen, P. & Leroy, P. (Eds). *Milieubeleid: analyse en perspectief* (pp. 159-184). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Edwards, M. (2004) *Civil society* (pp. 18-36). Cambridge/Oxford/Malden: Polity Press

ELI, Ministerie van (2012) *Instellingsbesluit Green Deal Board*. Den Haag.

ELI & IM, Ministeries van (2011) *Aanbiedingsbrief Green Deal*. Den Haag.

ELI & IM, Ministeries van (2012) *Voortgangsrapportage Green Deals*. Den Haag.

ELI & IM, Ministeries van (2013) *Voortgangsrapportage Green Deals*. Den Haag.

Elzenga, H. & S. Kruitwagen (2012), *Ex-ante evaluatie van Green Deals Energie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

EZ, Ministerie van (1997) *Nota Milieu en Economie*. Den Haag.

Facilitaire Organisatie Industrie (2002). *Doelgroepbeleid Milieu en Industrie Jaarrapportage 2000*. Den Haag

Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.

Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Interview Felix Luitwieler op 26-04-2012

Interview Hans Huijbers op 7-6-2012

Interview Sigrid Johanisse op 28-6-2012

Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.

Klok, P.-J., & Kuks, S. M. M. (1994). Het doelgroepenbeleid. In Glasbergen, P. (Ed.), *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* (pp. 79-96). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

Kwink Groep (2013) *Externe audit Green Deal aanpak*. Den Haag.

Leroy, P. (1994). De ontwikkeling van het milieubeleid en de milieubeleidstheorie. In Glasbergen, P. (Ed.), *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* (pp. 35-58). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

Leroy, P. (2000). In Driessen P.P.J. & Glasbergen P. (Eds.), *Milieu, samenleving en beleid* (pp. 276). Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Liefferink, D. (2006). The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron. In B. Arts & P. Leroy (Eds.), *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 45-68): Springer.

Liefferink, D. & Mol, A.P.J. (1998) Voluntary agreements as a form of deregulation? The Dutch experience. In Collier, U. (ed.) *Deregulation in the European Union: environmental perspectives* (pp.181-197). London: Routledge.

Meijerink, S. & Van Tatenhove, J. (2007) Milieubeleid als vraagstuk van institutionele (her)vorming. In Driessen, P. & Leroy, P. (Eds.). *Milieubeleid: analyse en perspectief* (pp. 185-212). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Milieudefensie (2011) *Naïeve Green Deal leidt niet tot toekomstbestendige economie*. Op 2 november 2013 gevonden op:

<https://www.milieudefensie.nl/nieuws/pers/berichten/naieve-green-deal-leidt-niet-tot-toekomstbestendige-economie>

Nelissen (2000). In Driessen P.P.J. & Glasbergen P. (Eds.), *Milieu, samenleving en beleid* (pp. 155). Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Ostrom, E. (1990) *Governing the common: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oteman, M. (2011). *A policy arrangements explanation for the success of the World Health Organization's Global Malaria Program*. Masterthesis, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen.

Rabobank (2011) *Partnership WNF*. Vinddatum 3 november 2013 op:

https://www.rabobank.com/en/group/sustainability/Ethics_and_Dialogue/partnership_wnf/Index.html

- RIVM (1988) *Zorgen voor morgen*. Bilthoven: RIVM.
- Runhaar, H. & Driessen, P. (2007) Milieubeleid als vraagstuk van doelrationeel handelen. In Driessen, P. & Leroy, P. (Eds). *Milieubeleid: analyse en perspectief* (pp. 131-158). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Sabatier, P.A. & Weible, C.M. (2007) The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In Sabatier, P. (ed) *Theories of the Policy Process* (pp.189-219). Colorado: Westview Press Boulder.
- Van Seters, P. (2011) Green Deal doorbreekt wel degelijk structuren. Vinddatum: 3 november 2013 op:
<http://www.trouw.nl/tr/nl/4332/Groen/campaign/item/detail/1833022/37023/Green-Deal-doorbreekt-wel-degelijk-structuren.dhtml>
- Scherer, A.G. & Palazzo, G. (2011) The new political role of business in a globalized world: a review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance and democracy. *Journal of Management Studies*, 48, pp. 899-931
- Smith, T.M. & Fischlein, M. (2010) Rival private governance networks: Competing to define the rules of sustainability performance. *Global Environmental Change*, 20, pp. 511-522
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50, pp. 17-28.
- Tatenhove, J. V., Arts, B., & Leroy, P. (2000). *Political modernization and the environment, the renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Twijnstra & Gudde (1994) via Glasbergen, P. (Ed.), *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* (pp. 35-58). Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Van de Peppel, R.A. (1995) *Naleving van milieurecht*. Deventer: Kluwer.
- Van de Peppel, R.A. & Woltjer, J. (2002). Een verklaring voor de trage uitvoering van convenanten: de uitvoering van het convenant Glastuinbouw en Milieu, *Beleidswetenschap*, 16, pp. 32-50.
- Van Vliet, L.M. (1992) *Communicatieve besturing van milieuhandelen van ondernemingen. Mogelijkheden en beperkingen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Kersbergen, K. & Van Waarden, F. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, pp. 143-171.
- Van Tatenhove, J. & Goverde, H. (2007), Institutionaliseren van het Nederlandse Milieubeleid. In Driessen, P.P.J. & Leroy P. (Eds.), *Milieubeleid analyse en perspectief* (pp. 51-71). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Verhagen, J.M., Atsma, J.J. & Donner, J.P.H. (2011) Kamerstuk 33043-1 Groene economische groei in Nederland (Green Deal). Den Haag.

- VRM (2010) *Een klus geklaard; 1989-2010 twintig jaar doelgroepbeleid milieu en industrie*. Den Haag.
- VRM & EZ, Ministeries van (1997) *Nota Milieu en Economie*. Den Haag.
- VRM, Ministerie van (1989) *Nationaal Milieubeleidsplan*. Den Haag.
- VRM, Ministerie van (1983) *Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer*. Den Haag.
- VRM, Ministerie van (1984) *Meer dan de som der delen*. Den Haag.
- VRM, Ministerie van (1990) *Nationaal Milieubeleidsplan Plus*. Den Haag.
- WCED (1987) *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
- Winsemius, P. (1986) *Gast in eigen huis*. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D.Tjeenk Willink

Appendix

Appendix 1: Overzicht 59 Green Deals

#	Partijen	Onderwerp
1	VNO/NCW, MKB NL, SN&M, provinciale milieufederaties, MVO- NL	Koepeldeal, Oprichting Groene groei board
2	Agro-papier-chemie platform i.s.m. VNCI	Biomassastromen
3	AkZONobel en Nyrstar	Duurzame energieproductie
4	Amsterdam International Fashion Week	Duurzame creatieve industrie
5	ANWB, RAI/BOVAG, NVB, SN&M, TU Eindhoven, VNA, en anderen	Koepeldeal Elektrisch Vervoer
6	Branchevereniging Breken en Sorteren BRBS	Energiebesparing afvalverwerking
7	Groene Poort	Energieverduurzaming glastuinbouw
8	De Groene Zaak	Verduurzaming bedrijfsleven
9	Kruideniergroep	Grondstoffen en energie meenemen bij investeringsbeslissingen
10	De Meerlanden en SGN	Restwarmte en CO2 glastuinbouw
11	Desso en Van Gansewinkel	Duurzame verwerking tapijstroom
12	Energie Coöperatie	Windenergie
13	Essent, Friesland Campina	Biogas: kleinschalige vergisting bij zuivelbedrijven
14	Essent, Van Gansewinkel, Den Ouden, Cotrol Union	Bio-energie
15	EYE Film	Duurzame filmproducties
16	e-Decentraal	Decentrale duurzame energieopwekking Diepe aardwarmte
17	GEO power	Diepe aardwarmte
18	Holland Financial Center	Groene investeringsmaatschappij
19	Green Energy Technologies en LTO	Vergisting
20	Holland Solar	Zonne-energie
21	Huntsman	Energiebesparing krakers
22	Elektrisch vervoer New motion	Verschillende deals rond elektrisch rijden, focusgebieden Brabant, Friesland, Rotterdam, alsmede deal over infrastructuur elektrisch vervoer
23	Eneco, Jaap Eden IJsbanen en diverse partners	Bio-WKK, restwarmtebenutting
24	Kennisinstellingen en bedrijven	Onderzoek
25	KLM	biokerosine, catering restafvalverwerking
26	Koppert Cress	Warmte koudeopslag
27	Kwekerij 't Voske	Duurzame warmte uit biomassa
28	Milgro	Gescheiden inzamelen afval
29	MKB-Nederland	Energiebesparing MKB.
30	MVO Nederland en partners betonketen	CO2-reductie betonketen
31	Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA)	Windenergie op zee

32	NZO en LTO Energieneutrale zuivelketen	Energieneutrale zuivelketen
33.	Platform Groen Gas en stichting Groen Gas	Groen Gas
34.	Platform microbiologie	Ontwikkeling duurzame producten afvalverwerking, gezondheid, voeding en energie
35.	Royal Cosun	Duurzame energie en grondstoffen
36	Shell	Warmtebenutting en ontzwaveling
37	RECRON	Natuurlijk kapitaal
38	Stichting Natuur & Milieu	Smart community, energiebesparing gebouwde omgeving
39	Sublean	4-D oppervlakteontwikkeling
40	Tata Steel	Energiebesparing
41	Westland	biobased park, verwerking restafval en GFT
42	Vogelaar (Energy Farm Swifterbant)	Grasraffinage
43	Vacumetal, BreedofBuilds	Restwarmtebenutting
44	VNMIndustrie en de AvNG	Energiebesparing
45	Zeaholding	biogasproductie via anaërobe vergisting
46.	Gem Amsterdam	Projecten gericht op energiebesparing/verduurzaming: vergroening van de ICT sector, restwarmtenetten, fonds voor Klimaat en Energie ed
47.	Gem Groningen en Groene Golf	Onderzoek naar alternatieve financiering van zonnepanelen volgens het PACE model uit de V.S.
48.	Deal met Het Noorden: de Provincies Drenthe, Friesland, Groningen, en Noord Holland	50 projecten gericht op duurzame energie, energiebesparing, innovatie, oprichting energy academy door MBO- HBO-WO onderwijs.
49.	Provincie Flevoland	verduurzaming DE-ON
50.	Provincie Gelderland	biogas
51.	Provincie Limburg	besparing en hernieuwbare energie
52.	Provincie Noord-Brabant	groene grondstoffen, nul emissies OV
53.	Provincie Overijssel	energiebesparing, restwarmte, geothermie
24	Provincie Zeeland	Restwarmtebenutting, getijdenenergie, algenteelt, bio-ethanol
55.	Provincie Zuid-Holland	geothermie, duurzame warmte
56.	Deal met Rotterdam	energiebesparing eigen vastgoed, elektrisch vervoer, restwarmte (stoompijp), vaste biomassa, Heiplaat energieneutraal
57.	Deal met Unie van Waterschappen	Concept Energiefabriek, gericht op productie duurzame energie, energiebesparing en grondstoffenterugwinning.
58.	Netbeheer Nederland	Investeringen in smart grids; facilitering elektrisch vervoer, biogas, en groen gas
59.	Energie Nederland	grootschalige bij en meestook op peil houden (10%), grotendeels op eigen kosten energiebedrijven

9	Kruidenier Groep, Jachthaven Het Anker, Landgoed Verwolde, consortium Akzo Nobel, DPI Value Center, DSM, Rau					Kruidenier Groep, Jachthaven Het Anker, Landgoed Verwolde		consortium Akzo Nobel, DPI Value Center, DSM, Rau				
10	De Meerlanden, Stallingsbedrijf Glastuinbouw Nederland					De Meerlanden, Stallingsbedrijf Glastuinbouw Nederland						
11	Desso, Van Gansewinkel					Desso, Van Gansewinkel						
12	De Nederlandse Energie Cooperatie, Stichting Doen, Cooperatie Deltawind											De Nederlandse Energie Cooperatie, Stichting Doen, Cooperatie Deltawind
13	Essent, FrieslandCampina, Nederlandse Groen Gas Maatschappij					Essent, Friesland Campina	Nederlandse Groen Gas Maatschappij					
14	Essent, Van Gansewinkel, Den Ouden, Control Union					Essent, Van Gansewinkel, Den Ouden, Control Union						
15	Strawberry Earth, Filmfonds, Filminstituut, Gemeente Amsterdam, ASM-Bank, Binger Filmlad, Club van 30, Spice PR, Film Start, VARA en Price Waterhouse Coopers, VERS, Nederlandse Film en Televisieacademie en CANON		Amsterdam			Strawberry Earth, ASM-Bank, Binger Filmlad, Club van 30, Spice PR, Film Start, VARA en Price Waterhouse Coopers, VERS, Nederlandse Film en Televisieacademie en CANON			Filmfonds, filminstituut			
16	e-Decentraal							e-Decentraal				
17	Consortium Flora Holland, HVC, WestlandInfra, GEO Power Oudcamp							Consortium Flora Holland, HVC, WestlandInfra, GEO Power Oudcamp				
18	Holland Financial Centre (ING, ABN-AMRO, APG groep, PGGM, ASR bank, Delta Lloyd, Aegon, KPMG, Autoriteit Financiële Markten, en anderen)							Holland Financial Centre (ING, ABN-AMRO, APG groep, PGGM, ASR bank, Delta Lloyd, Aegon, KPMG, Autoriteit Financiële Markten, en anderen)				

19	Green Energy Technologies, LTO Noord					Green Energy Technologies			LTO Noord			
20	Holland Solar								Holland Solar			
21	Huntsman Holland					Huntsman Holland						
22	New Motion namens een consortium van Opel, Nissan, Peugeot, Citroen, Fisker; Alliander, Stichting E-Laad; Q-Park; HVC; Stichting Urgenda					New Motion		Consortium Opel, Nissan, Peugeot, Citroen, Fisker, Alliander, Stichting E-Laad, Q-Park, HVC			Stichting Urgenda	
23	Eneco, Jaap Eden Ijsbanen, Deerns Raadgevende Ingenieurs BV, Woonstichting De Key, Woonstichting Rochdale, Gemeente Amsterdam		Amsterdam			Eneco	Jaap Eden Ijsbanen, Deerns Raadgevende Ingenieurs					Woonstichting De Key, Rochdale
24	Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland, Technische Universiteit Eindhoven, Technische Universiteit Delft, Universiteit Twente, Stichting ATO, BioMCN, Levitech, Nefit/Bosch, NXP Semiconductors, Suzlon Blade Technology, Tempres Systems, Knowledge Centre WMC					Stichting ATO, BioMCN, Levitech, Nefit/Bosch, NXP Semiconductors, Suzlon Blade Technology, Tempres Systems, Knowledge Centre WMC				Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland, Technische Universiteit Eindhoven, Technische Universiteit Delft, Universiteit Twente		
25	KLM					KLM						
26	Koppert Cress					Koppert Cress						
27	Chamignonkwekerij 't Voske						Chamignonkwekerij 't Voske					
28	Milgro						Milgro				Kennisplatform duurzaam grondstoffenbeheer	
29	MKB Nederland								MKB Nederland			

30	MVO Nederland, Van Nieuwpoort, Strukton, ENCI/Mebin (Heidelberg Cement), CRH, Heijmans, Koninklijke BAM Groep, Ballast Nedam, Volker Wessels, A&G Milieutechniek (Van Gansewinkel), Cotrano (MKB), Van Spijker beton- en waterbouw (MKB), Archievie, VOB, Cement- en Betoncentrum, BRBS Recycling, Cascade, BFBN, Betonvereniging				Van Nieuwpoort, Strukton, ENCI/Mebin (Heidelberg Cement), CRH, Heijmans, Koninklijke BAM Groep, Ballast Nedam, Volker Wessels, A&G Milieutechniek (Van Gansewinkel), Archievie,	Cotrano, Van Spijker beton- en waterbouw		VOB, Cement- en Betoncentrum, BRBS Recycling, Cascade, BFBN, Betonvereniging			MVO Nederland
31	Nederlandse Wind Energie Associatie							Nederlandse Wind Energie Associatie			
32	Nederlandse Zuivel Organisatie, LTO							Nederlandse Zuivel Organisatie, LTO			
33	Stichting Groen Gas Nederland (Alliander, Attero, Biogas Branche Organisatie BBO, ECN, Eneco, Energy Valley, Enexis, Eon Benelux, Essent, GasTerra, Gasunie, Gemeente Alkmaar, Gemeente Groningen, Gemeente Leeuwarden, Gemeente Nijmegen, HVC Groep, Kema, Kiwa, Platform, Bio-Energie PBE, Provincie Drenthe, Provincie Friesland, Provincie Groningen, Provincie Noord-Holland, Stedin, Taqa)						Stichting Groen Gas Nederland				
34	Natura Artis Magistra					Natura Artis Magistra					
35	Royal Cosun					Royal Cosun					
36	Shell				Shell						
37	Stichting Innovatie Recreatie en Ruimte, Vereniging van recreatieondernemers Nederland							Vereniging van recreatieondernemers Nederland	Stichting Innovatie Recreatie en Ruimte		
38	Stichting Natuur en Milieu									Stichting Natuur en Milieu	
39	Sublean namens de 4-D World Alliantie				Sublean						

40	Tata Steel					Tata Steel							
41	Gemeente Westland, Productschap Tuinbouw, LTO Westland		Westland							Productschap Tuinbouw, LTO Westland			
42	Vogelaar (Energy Farm Swifterbant)							Vogelaar					
43	Vacumetal, BreedofBuilds							Vacumetal, BreedofBuilds					
44	Vereniging Metallurgische Industrie, Algemene Vereniging Nederlandse Gieterijen, KBM Master Alloys, Aldel, E-Max Aluminium Remelt, Componenta, Nannoka Vulcanus, Rademakers Gieterij, Lovink Technocast, Nyrstar Budel, NedStaal							KBM Master Alloys, Aldel, E-Max Aluminium Remelt, Componenta, Nannoka Vulcanus, Rademakers Gieterij, Lovink Technocast, Nyrstar Budel, NedStaal			Vereniging Metallurgische Industrie, Algemene Vereniging Nederlandse Gieterijen		
45	Zeaholding							Zeaholding					
46	Gemeente Amsterdam, Stichting Green IT Regio Amsterdam, platform Amsterdam Smart City, Westpoort Warmte							Westpoort Warmte			Stichting Green IT Regio Amsterdam, platform Amsterdam Smart City		
47	Gemeente Groningen, Groene Golf		Groningen					Groene Golf					
48	Provincie Drenthe, Friesland, Groningen, Noord Holland, Gemeente Alkmaar, Assen, Den Helder, Emmen, Groningen, Leeuwarden, Stichting Energy Valley, SER Noord Nederland	Drenthe, Friesland, Groningen, Noord Holland	Alkmaar, Assen, Den Helder, Emmen, Groningen, Leeuwarden							Stichting Energy Valley	SER Noord Nederland		
49	Provincie Flevoland, alle gemeenten in Flevoland, het waterschap Zuiderzeeland, HVC, en Alliander	Flevoland	alle gemeenten in Flevoland	Zuiderzeeland				HVC, Alliander					
50	Provincie Gelderland, Regio Achterhoek, Alliander, glastuinbouwgebied Bergerden te Lingewaard, ECN, Universiteiten van Nijmegen en Wageningen, TCS Solar BV, OTB Solar, Eurotron, Rimas, Solar Total, Milieudefensie, Eneco, diverse aanliggende gemeenten, Rijkswaterstaat, KEMA, Prorail, E-laad en Euregio Rhein-Waal	Gelderland	regio Achterhoek, Euregio Rhein-Waal	Rijkswaterstaat	Eneco	Alliander, TCS Solar, OTB Solar, Eurotron, Rimas, Solar Total, ProRail, E-Laad				Glastuinbouwgebied Bergerden te Lingewaard, KEMA	ECN, Universiteiten Wageningen en Nijmegen,	Milieudefensie	
51	Provincie Limburg, bedrijventerreinen Chamelot en De Beitel, Imtech, Zorgvastgoed sector	Limburg				bedrijventerreinen Chamelot en De Beitel, Imtech							Zorgvastgoed sector

52	Provincie Noord Brabant, ECN, TNO, TU/e, Holst en Imec, Eindhoven Energy Institute, KIC InnoEnergy en FOM, Green Chemistry campus, Agro & Food cluster Nieuw Prinsenland, duurzame procesindustrie Moerdijk, BrabantStad Gemeenten (Breda, Tilburg, Den Bosch, Eindhoven, Helmond)	Noord Brabant	Breda, Tilburg, Den Bosch, Eindhoven, Helmond			duurzame procesindustrie Moerdijk		Agro & Food cluster Nieuw Prinsenland,		ECN, TNO, TU/e, Eindhoven Energy Institute, KIC InnoEnergy en FOM, Green Chemistry campus		
53	Provincie Overijssel, AkzoNobel, stadion Grolschveste, Biorights, VOF Biobrandstoffen, glastuinbouwbedrijven in Kampen, MKB Nederland, Gemeente Hardenberg	Overijssel	Hardenberg		Akzo Nobel	Stadion Grolschveste, Biorights, VOF Biobrandstoffen,		glastuinbouwbedrijven in Kampen	MKB Nederland			
54	Provincie Zeeland, Zeeland Seaports	Zeeland				Zeeland Seaports						
55	Provincie Zuid Holland, Flora Holland, Gemeente Delft, Hydreco, LTO Glaskracht, Nuon, Platform Geothermie, Rotterdam Climate Initiative, Stadsgebied Haaglanden, Warmtebedrijf Rotterdam, HVC	Zuid Holland	Delft, Stadsgebied Haaglanden		Flora Holland, Nuon	Hydreco, Warmtebedrijf Rotterdam, HVC			LTO Glaskracht	Platform geothermie		
56	Rotterdam Climate Initiative (gemeente Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam, DCMR Milieudienst, Deltalings)		Rotterdam		Havenbedrijf Rotterdam	DCMR Milieudienst			Deltalings			
57	Unie van Waterschappen			Meerdere waterschappen								
58	Netbeheer Nederland (Alliander, N.V., Enexis B.V., Delta Netwerkbedrijf B.V., Cogas Holding N.V., Gas Transportservices B.V., Intergas energie B.V., N.V. Rendo, Stedin Netbeheer B.V., Tennet TSO B.V., Westland Infra Netbeheer B.V.)								Netbeheer Nederland			
59	Energie Nederland								Energie Nederland			