

# Energie in beweging

## *van zaaien naar oogsten*

PROVINCIE DRENTHE



Noordelijke  
Rekenkamer





# Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 4 maart 2013

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 11 februari 2013 vastgestelde rapport  
"Energie in beweging- van zaaien naar oogsten" aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis  
Voorzitter

Dr.M. Herweijer  
Secretaris



# Energie in beweging

*van zaaien naar oogsten*

Provincie Drenthe



# Inhoud

Conclusies en aanbevelingen	3
Onderwerp van onderzoek	4
Algemene conclusie	4
Aanbevelingen voor PS	8
Aanbevelingen voor GS	9
Onderwerp en aanpak onderzoek	10
1.1 Relevantie en aanleiding onderzoek	11
1.2 Provinciale rol	12
1.3 Centrale vraagstelling en focus	13
1.4 Aanpak onderzoek	14
1.5 Leeswijzer	14
Energieakkoord Noord-Nederland	15
2.1 Inleiding	16
2.2 Inhoud EAN en onderbouwing doelen	16
2.3 Afstemming beleid en inzet financiële middelen	18
2.4 Organisatie uitvoering EAN	20
2.5 Deelconclusie 1	23
Wind en biomassa	24
3.1 Inleiding	25
3.2 Beleid provincie Drenthe	25
3.3 Uitvoering windenergieprojecten	33
3.4 Uitvoering biomassaprojecten	38
3.5 Vergelijking provincie Drenthe met Groningen en Fryslân	44
3.6 Deelconclusie	48
Doelrealisatie, bijsturing en informatievoorziening	50
4.1 Inleiding	51
4.2 Monitoring uitvoering EAN	51
4.3 Ambitie en doelrealisatie duurzame energie	52
4.4 Werkgelegenheid en investeringen in de energiesector	55
4.5 Bijsturing en informatievoorziening PS	57
4.6 Deelconclusie	59
Bestuurlijke reactie en nawoord	61
5.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe	62
5.2 Nawoord van de Noordelijke Rekenkamer	67
Bijlagen	68
Bijlage 1 Afkortingen	69
Bijlage 2 Informatiebronnen	70
Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording	73
Bijlage 4 Overzicht agrarische vergisters provincie Drenthe	78
Bijlage 5 Projectstudies provincie Drenthe	79





## Conclusies en aanbevelingen

---

# Conclusies en aanbevelingen

## Onderwerp van onderzoek

De voorraden olie, gas en kolen zijn eindig en dat betekent dat we moeten overschakelen op andere, meer duurzame energiebronnen. Met deze zogenoemde energietransitie is enkele decennia geleden gestart. In de praktijk blijkt de overstap naar het gebruik van andere energiebronnen, zoals wind, zon, biomassa en aardwarmte, een complex proces te zijn en verloopt in Nederland, en ook in Noord-Nederland, tot nu toe minder voorspoedig dan gewenst. Naast het belang van een snelle energietransitie speelt in het Noorden de vrees dat met het leeg raken van het aardgasveld te Slochteren, de werkgelegenheid in de energiesector gaat afnemen. Het behoud van de werkgelegenheid is voor Noord-Nederland een drijfveer om zich te profileren als de Energieregio van Nederland.

In dat kader past het Energieakkoord Noord-Nederland (EAN) dat de provincies Fryslân, Groningen, Drenthe en Noord-Holland op 8 oktober 2007 met het Rijk gesloten hebben. De intentie van dit akkoord was om de samenwerking tussen het Rijk en betrokken provincies in de Energy Valley regio te intensiveren, met als doel de duurzame energieproductie een flinke stimulans te geven en de werkgelegenheid in de energiesector te behouden en waar mogelijk uit te breiden. Op deze wijze wil de Energy Valley regio in Nederland een koploperspositie innemen bij de energietransitie. De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht of de ondertekenaars van het energieakkoord hierin geslaagd zijn. De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd.

*Op welke wijze hebben de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân uitvoering gegeven aan het Energieakkoord Noord-Nederland en is het gelukt om de hierin opgenomen doelstelling voor duurzame energieproductie (2011) te realiseren?*

In het energieakkoord zijn vijf strategische thema's opgenomen. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich met name gericht op het thema 'duurzame energie'. Bij dit thema zijn in het energieakkoord doelen opgenomen voor energieproductie uit biomassa, windenergie, geothermie, warmte-koudeopslag en zonne-energie. Het onderzoek is toegespitst op windenergie en biomassa. Reden hiervoor is dat de bijdrage aan de duurzame energieproductie vanuit deze bronnen tot nu toe verreweg het grootst is. Het onderzoek heeft geleid tot een algemene conclusie, die gebaseerd is op een drietal deelconclusies, en een aantal aanbevelingen.

## Algemene conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de doelstelling voor de duurzame energieproductie, zoals opgenomen in het Energieakkoord Noord-Nederland, slechts voor een derde gerealiseerd is. De noordelijke provincies zijn er met het beschikbare instrumentarium niet in geslaagd om in Nederland de beoogde koploperspositie in te nemen.

De uitvoering van het Energieakkoord Noord-Nederland had een vrijblijvend karakter. De ondertekenaars van het energieakkoord hebben geen gemeenschappelijk plan van aanpak opgesteld, waarin de afspraken en de doelen van het akkoord zijn geoperationaliseerd. Tevens ontbrak een totaaloverzicht van financiële middelen die door het Rijk en de provincies voor de uitvoering van het energieakkoord beschikbaar zijn gesteld en heeft er geen duidelijke verdeling van de taakstelling plaatsgevonden. Hierdoor ontbrak de mogelijkheid om betrokken overheden, waaronder de provincies, aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en was bijsturing nauwelijks mogelijk. Hoewel de uitvoering van het energieakkoord heeft gezorgd voor veel nieuwe samenwerkingsverbanden en projectinitiatieven binnen de energiesector in de Energy Valley regio - en daarmee voor een toename van de werkgelegenheid - is een substantiële versnelling in de duurzame energieproductie uitgebleven.

De algemene conclusie komt voort uit drie deelconclusies. De eerste deelconclusie gaat in op de wijze waarop de provincies in de Energy Valley regio invulling hebben gegeven aan de uitvoering van het Energieakkoord Noord-Nederland. De tweede deelconclusie heeft betrekking op het door de provincie Drenthe gevoerde windenergie- en biomassabeleid. De derde deelconclusie gaat over de mate van doelrealisatie, bijsturing van het gevoerde beleid en het informeren van PS.

### **Deelconclusie 1**

Het Energieakkoord Noord-Nederland is in korte tijd tot stand gekomen en kende een brede opzet. Het akkoord had betrekking op het behoud en waar mogelijk uitbreiding van de werkgelegenheid in de energiesector, het verhogen van de duurzame energieproductie en het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot om klimaatverandering tegen te gaan. De Rekenkamer concludeert dat in het akkoord voor deze onderwerpen ambitieuze doelen waren opgenomen die gebaseerd waren op enkele globale en indicatieve berekeningen.

De ondertekenaars hebben het energieakkoord niet uitgewerkt in een gemeenschappelijk plan van aanpak, waarin een concretisering van de taakstelling voor de betrokken overheden heeft plaatsgevonden. De Rekenkamer concludeert dat hierdoor in de eerste plaats geen basis aanwezig was om verantwoordelijke overheden aan te spreken op hun taakstelling en in de tweede plaats was het voor Provinciale Staten weinig inzichtelijk hoe de uitvoering van het energieakkoord geregeld was, hoe de voortgang verliep en op welke wijze bijsturing plaatsvond.

De Rekenkamer concludeert verder dat de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe op thema- en projectniveau in beperkte mate hebben gezorgd voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. De betrokkenheid van het Rijk was marginaal. Betrokken overheden hebben bij benadering € 95 miljoen beschikbaar gesteld om de doelen van het energieakkoord te realiseren. Doordat er op het niveau van de Energy Valley regio geen gemeenschappelijke administratie van gesubsidieerde energieprojecten heeft plaatsgevonden, is geen totaaloverzicht beschikbaar van de projecten waaraan de financiële middelen zijn besteed. Of er sprake is geweest van een efficiënte en effectieve besteding van provinciale en Rijksmiddelen is hierdoor niet bekend.

Het publiek-private samenwerkingsverband binnen de Energy Valley regio richt zich op het schoner en efficiënter maken van de conventionele energieproductie en het stimuleren van duurzame energieproductie. Het behoud en waar mogelijk uitbreiden van de werkgelegenheid in de energiesector staat hierbij voorop. De focus van het samenwerkingsverband ligt bij grootschalige energieprojecten waarbij met name de grote gevestigde energiebedrijven en kennisinstellingen betrokken zijn. Het MKB en de agrarische sector zijn hier niet structureel bij betrokken. De provincie Drenthe daarentegen legt vooral prioriteit bij de kleinschalige, duurzame energieproductie en -distributie, waarbij nadrukkelijk een rol is weggelegd voor het MKB en de agrarische sector. De Rekenkamer concludeert dat de focus van publiek-private samenwerkingsverband niet in lijn is met die van de provincie Drenthe.

De noordelijke provincies hebben, tezamen met de Stichting Energy Valley, het afgelopen decennium de Energy Valley regio op de kaart gezet. De continue media-aandacht voor het beleidsterrein, de maatschappelijke initiatieven tot het oprichten van duurzame energiecoöperaties en het uitvoeren van duurzame energieprojecten door marktpartijen wijzen hierop. Dat de duurzame energieproductie desondanks moeizaam van de grond komt, ligt niet aan een gebrek aan bekendheid of initiatieven, maar heeft te maken met problemen in de uitvoering (zie deelconclusie 2). De Rekenkamer concludeert dat de 'branding' van het energiebeleid in de Energy Valley regio succesvol is geweest, maar in deze fase van de energietransitie weinig toegevoegde waarde meer heeft. Het komt nu op de uitvoering aan.

### **Deelconclusie 2**

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe in haar *Programma Klimaat en Energie 2008–2011* geen concrete doelen heeft opgenomen voor de duurzame energieproductie en niet heeft aangegeven wat ze wil bijdragen aan de realisatie van de EAN-doelen in 2011. Doordat de provincie niet beschikt over een betrouwbaar monitoringsysteem voor duurzame energie, is niet bekend wat in 2011 de provinciale bijdrage aan de realisatie van de EAN-doelen is geweest.

PS van de provincie Drenthe hebben in 2010 een belangrijke koerswijziging doorgevoerd in het provinciale windenergiebeleid door in de Drentse Veenkoloniën een zoekgebied aan te wijzen voor windturbines en in te zetten op minimaal 200 MW opgesteld vermogen in 2020. De Rekenkamer concludeert dat niet een gebrek aan initiatieven een voorspoedige toename van de windenergieproductie in de provincie Drenthe in de weg zal staan, maar dat de uitdaging zal zijn om de weerstand van burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook van sommige gemeenten, tegen het plaatsen van windturbines te verminderen. De belangrijkste kritische succesfactor hierbij lijkt participatie van bewoners en maatschappelijke organisaties te zijn. Vanuit deze optiek is een provinciale rol die vooral gericht is op regie en een goede samenwerking met gemeenten naar verwachting doelmatiger dan een rol die gefocust is op het eenzijdig stellen van ruimtelijke voorwaarden en het achteraf toetsen daaraan.

PS van de provincie Drenthe geven aan te willen inzetten op kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking die met name gericht zijn op een toename van de groen gasproductie. De Rekenkamer concludeert dat veel biogasprojecten, vooral bij agrarische bedrijven, stagneren doordat de prijzen voor landbouwgewassen en organische afvalstromen fors zijn gestegen. Hierdoor zijn projecten

niet meer rendabel te maken. Doordat daarnaast nog andere uitvoeringsproblemen spelen, zoals het ruimtelijk inpassen van vergisters en het invoeden van groen gas op het aardgasnet, is bij ongewijzigd beleid het toekomstperspectief voor agrarische vergisters ongunstig. De provinciale doelstelling voor groen gas zal dan met name gerealiseerd moeten worden door het in gebruik nemen van een beperkt aantal grote, industriële vergisters.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen vanaf het begin de windenergieproductie beschouwt als een industriële activiteit en nadrukkelijk kiest voor grootschalige windturbineparken. Hoewel de provincies Drenthe en Fryslân ook insteken op grootschalige windmolenparken bieden zij meer ruimte voor een inbreng vanuit de agrarische sector. Binnen de Energy Valley regio levert de provincie Groningen de grootste bijdrage aan de landelijke doelstelling voor windenergie. Verder concludeert de Rekenkamer dat PS van de provincies Drenthe en Fryslân vooral de kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking willen bevorderen. Zij zien hierbij een belangrijke rol voor de agrarische sector en het MKB weggelegd. Een groot probleem hierbij is om de investeringen van kleinschalige duurzame energieprojecten rond te krijgen. Hiervoor heeft de provincie Drenthe eind 2011 een nieuw financieringsinstrument in de vorm van een revolverend fonds ingezet. De provincie Fryslân wil in 2013 een soortgelijk instrument gaan inzetten. De provincie Groningen kiest met name voor grootschalige projecten die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de duurzame energieproductie.

### **Deelconclusie 3**

De Rekenkamer concludeert dat betrokken overheden tijdens de uitvoering van het EAN er niet in geslaagd zijn een betrouwbaar monitoringsysteem te ontwikkelen en in gebruik te nemen waarmee ontwikkelingen in de duurzame energieproductie, de CO<sub>2</sub>-emissiereductie en de werkgelegenheid konden worden gevolgd. Hierdoor was er geen zicht op de mate van doelrealisatie en kon op basis daarvan geen bijsturing plaatsvinden. Door de noordelijke provincies zijn wel initiatieven genomen tot het opzetten en in gebruik nemen van een monitoringsysteem, maar dat systeem bleek in de praktijk niet te werken. Na afloop van het EAN heeft de Stichting Energy Valley in 2012 een monitor laten ontwikkelen waarmee inzicht verkregen is in de ontwikkeling van de duurzame energieproductie en de werkgelegenheid binnen de energiesector in de Energy Valley regio. Deze monitor geeft echter geen inzicht in de duurzame energieproductie per provincie noch in de CO<sub>2</sub>-emissiereductie.

De provincies van de Energy Valley regio willen zich nadrukkelijk profileren als topsector Energie en als Energy-mainport van Noordwest-Europa en een belangrijke bijdrage leveren aan de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. Het energieakkoord was erop gericht om de beoogde koploperpositie te versterken. De Rekenkamer stelt vast dat ambitie en uitvoering niet met elkaar in evenwicht zijn. Hoewel er binnen de energiesector in het Noorden allerlei nieuwe initiatieven in gang zijn gezet blijft de realisatie ver achter bij de ambitie. De EAN-doelstelling voor de duurzame energieproductie is slechts voor een derde gerealiseerd, waardoor de Energy Valley zich in dit opzicht niet onderscheidt van de rest van Nederland. Bovendien kan, doordat er voor het jaar 2007 geen betrouwbare To-meting beschikbaar is, niet worden vastgesteld of de extra overheidsinvesteringen die gekoppeld waren aan de uitvoering van het EAN daadwerkelijk hebben geleid tot een versnelling van de energietransitie.

De Rekenkamer concludeert verder dat de aanzienlijke investeringen binnen de energiesector in de periode 2004–2010 hebben geleid tot een toename van de werkgelegenheid in de energiesector, met name op het gebied van planontwikkeling en advisering. Het Noorden onderscheidt zich hierbij wel van de rest van Nederland. Een belangrijk deel van de uitgevoerde en geplande investeringen, namelijk tweederde, heeft plaatsgevonden binnen de conventionele sector. De extra investeringen binnen de duurzame sector zijn vooral gericht geweest op energiebesparing en de energieproductie uit biomassa en wind, maar deze investeringen hebben (nog) niet tot de gewenste versnelling geleid.

Het EAN heeft in 2011 een vervolg gekregen met de *Green Deal Noord-Nederland* en het *Drentse Programma Klimaat en Energie 2008–2011* is in maart 2012 opgevolgd door het *Energieprogramma 2012–2015*. De Rekenkamer constateert dat er geen gezamenlijke evaluatie van het EAN heeft plaatsgevonden. Wel heeft de provincie Drenthe haar eigen *Programma Klimaat en Energie 2008–2011* geëvalueerd. PS zijn regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het programma in de vorm van actieplannen en zijn na afloop van het programma op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de evaluatie. PS zijn ingenomen met de vele projectinitiatieven, de nieuwe samenwerkingsverbanden en het in gebruik nemen van een nieuw financieringsinstrument in de vorm van een revolverend fonds. Wel vinden ze het zorgelijk dat er nog steeds geen betrouwbaar monitoringstelsel is om de mate van doelrealisatie te volgen en dat ambitie en realisatie niet met elkaar in de pas lopen.

De deelconclusies hebben geleid tot de volgende aanbevelingen.

## Aanbevelingen voor PS

1. Breng de realiteitszin terug in het duurzame energiebeleid door beleidsambitie en uitvoering beter op elkaar te laten aansluiten. Ga bij het formuleren van beleidsdoelen niet alleen uit van wat er in potentie mogelijk is, maar houd ook nadrukkelijk rekening met uitvoeringsproblemen, rentabiliteit van voorgenomen projecten, beschikbare financiële middelen en het instrumentarium dat de provincie kan inzetten om deze doelen te halen. Door een betere onderbouwing van het beleid en het stellen van reële beleidsambities zal de geloofwaardigheid van het gevoerde beleid toenemen.
2. Zorg voor meer continuïteit in het gevoerde beleid door kaders te stellen voor een doorlopend uitvoeringsprogramma met een structurele financieringsbasis en een stabiele (gemeenschappelijke) uitvoeringsorganisatie. De energietransitie is een zeer omvangrijk en complex proces dat zeker nog vele generaties gaat duren en heeft daarom baat bij een lange termijn aanpak. De provincies onderkennen het maatschappelijk belang en willen een prominente rol spelen bij deze transitie. Een duidelijk herkenbare basis van het gevoerde beleid zal marktpartijen meer vertrouwen geven om te investeren in de duurzame energieproductie.

## Aanbevelingen voor GS

1. Betrek burgers en maatschappelijke organisaties meer bij de planvorming en de ontwikkeling van windenergieprojecten. Door in een vroeg stadium met omwonenden en initiatiefnemers de mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze omwonenden ook kunnen profiteren van de exploitatie van een voorgenomen windmolenpark, kunnen maatschappelijke weerstanden worden verminderd. Hierdoor ontstaat meer draagvlak voor het gevoerde beleid en kan een versnelling worden doorgevoerd in de windenergieproductie. Vanuit deze optiek lijkt een regisserende rol doelmatiger dan een rol die gericht is op het stellen van ruimtelijke voorwaarden en het achteraf toetsen daaraan.
2. Verschuif de focus van het gevoerde duurzame energiebeleid van 'branding' naar de uitvoering door projectontwikkeling te faciliteren en door uitvoeringsproblemen in beeld te brengen, deze te agenderen en gericht aan te pakken. Door ook het takenpakket van de Stichting Energy Valley hierop aan te passen, zal de toegevoegde waarde van het publiek-private samenwerkingsverband behouden en versterkt kunnen worden.
3. Betrek het MKB en de agrarische sector meer bij de uitvoering van het gevoerde duurzame energiebeleid door ze een vaste plaats te geven in het publiek-private samenwerkingsverband. De provincies Fryslân en Drenthe richten zich vooral op kleinschalige, duurzame energieproductie en -distributie, maar in de huidige gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie zijn de agrarische sector en het MKB niet vertegenwoordigd. Een structurele betrokkenheid van het MKB en de agrarische sector bij de uitvoering kan ervoor zorgen dat er een meer evenwichtige verdeling van beschikbare financiële middelen plaatsvindt tussen grootschalige, industriële energieprojecten en kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking.
4. Zorg voor een gezamenlijke organisatie in de Energy Valley regio die een administratie bijhoudt van alle energieprojecten die in het kader van de Green Deal Noord-Nederland worden uitgevoerd. Zorg ook zo spoedig mogelijk voor één monitoringsysteem waarmee ontwikkelingen in de duurzame energieproductie, de CO<sub>2</sub>-emissiereductie en de werkgelegenheid in de (duurzame) energiesector op provinciaal niveau op een betrouwbare wijze te volgen zijn. Door aan te sluiten bij het landelijke systeem, kunnen ontwikkelingen in de Energy Valley regio worden vergeleken met landelijke trends en wordt dubbel werk voorkomen. Hierdoor ontstaat een basis om inzicht te krijgen in de voortgang van projecten, de mate van doelrealisatie, de belangrijkste uitvoeringsproblemen en de effectiviteit van bestede financiële middelen.

1

## Onderwerp en aanpak onderzoek

---



# Onderwerp en aanpak onderzoek

## 1.1

### Relevantie en aanleiding onderzoek

Het besef dat de voorraden olie, gas en kolen eindig zijn en dat we moeten overschakelen op andere, meer duurzame energiebronnen is inmiddels bij velen aanwezig. Vandaar dat het bedrijfsleven, (milieu)organisaties en burgers de ambitie van Nederlandse politici om deze zogenoemde energietransitie zo spoedig mogelijk te realiseren over het algemeen van harte onderschrijven. Een snelle transitie zorgt ervoor dat onze afhankelijkheid van de nog resterende fossiele voorraden afneemt. Ook de risico's die samenhangen met klimaatverandering nemen hierdoor af. De nut en noodzaak van het overheidsbeleid in deze staan niet ter discussie. In de praktijk blijkt het echter lastig te zijn om de overstap naar het gebruik van andere energiebronnen, zoals wind, zon, biomassa en aardwarmte, te maken. Veel maatregelen die gericht zijn op het benutten van meer duurzame energiebronnen leiden tot discussie en soms tot maatschappelijk verzet, maar ook het doorgaan op de oude voet roept weerstand op.

De talloze bezwaren die tegen de nieuwe RWE-kolencentrale in de Eemshaven zijn ingediend, illustreren dat veel burgers van mening zijn dat kolencentrales niet meer van deze tijd zijn. De CO<sub>2</sub>-emissie gaat dan onverminderd door. Aan de andere kant is er ook sprake van maatschappelijke weerstand tegen de afvalstoffencentrale in Harlingen, het plaatsen van windturbines in het landschap, het gebruik van biomassa voor het produceren van energie en het bedekken van gebouwen met zonnepanelen. Ook het opslaan van CO<sub>2</sub> in de ondergrond om klimaatverandering tegen te gaan is in Nederland dermate controversieel, dat alle voorgenomen maatregelen tot afvang en opslag in de ijskast zijn gezet. Daarnaast staan technische problemen, zoals het decentraal invoeden van elektriciteit en gas op bestaande distributienetten, en juridische problemen een snelle en efficiënte transitie in de weg<sup>1</sup>.

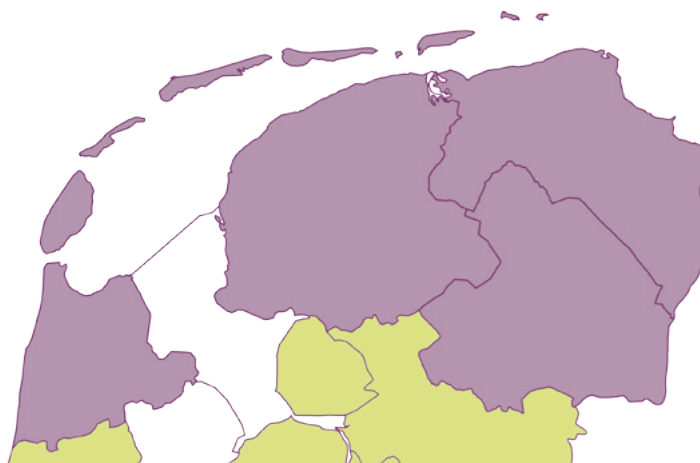
Naast het belang van een snelle energietransitie speelt in het Noorden de vrees voor het verlies van werkgelegenheid. De verwachting is dat het aardgasveld in Slochteren over enkele decennia leeg zal zijn. Hiermee zullen niet alleen de aardgasbaten voor Nederland geleidelijk wegvallen, maar in het Noorden tevens de hieraan verbonden werkgelegenheid. Het behoud van de werkgelegenheid in de energiesector is voor Noord-Nederland een drijfveer om zich nadrukkelijk te profileren als koploper in de energietransitie. Door zich te presenteren als Energy Valley, als topsector Energie en als Energy-mainport van Noordwest-Europa, heeft het Noorden hier uitwerking aan gegeven.

Eenzelfde ambitie straalt het Energieakkoord Noord-Nederland uit dat de provincies Fryslân, Groningen, Drenthe en Noord-Holland op 8 oktober 2007 met het Rijk gesloten hebben. De intentie van dit akkoord was om de samenwerking

<sup>1</sup> Ganzevles, J. en R. van Est (Eindredactie). *Energie in 2030. Maatschappelijke keuzes van nu*. Rathenau Instituut. Den Haag, 2011.

tussen het Rijk en betrokken provincies in de Energy Valley regio (zie figuur 1.1) te intensiveren met als doel de duurzame energieproductie een flinke stimulans te geven en de werkgelegenheid in de energiesector te behouden. Noord-Nederland zou hierdoor tevens een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de nationale energie- en klimaatdoelstellingen<sup>2</sup>. De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht of de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe hierin geslaagd zijn.

**Figuur 1.1** De Energy Valley regio bestaat uit de provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en de kop van Noord-Holland.



## 1.2 Provinciale rol

Voor Nederland is de EU-richtlijn ter bevordering van hernieuwbare energie richting gevend voor de uitvoering van het duurzame energiebeleid. Hierin is als doelstelling opgenomen dat in 2020 in alle 27 EU-landen gemiddeld genomen de bijdrage van hernieuwbare energie aan het totale bruto eindverbruik 20% dient te zijn. Voor Nederland is een bindend streefcijfer van 14% vastgesteld<sup>3</sup>. Nederland heeft de EU-richtlijn niet omgezet in nationale wetgeving. Wel is de EU-richtlijn uitgewerkt in een nationaal actieplan, waarin als uitgangspunt is opgenomen dat de overheid randvoorwaarden stelt, subsidieert en faciliteert, maar dat het aan marktpartijen is om te investeren in de winning, productie en distributie van energie<sup>4</sup>.

Om alle partijen - lagere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers - bij het gevoerde beleid te betrekken, zet het Rijk in op het afsluiten van convenanten met deze partijen. Zo heeft het Rijk in 2001 een overeenkomst afgesloten met provincies over de provinciale bijdrage aan de landelijke doel-

<sup>2</sup> Energie Akkoord Noord-Nederland. Oranjewoud, 8 oktober 2007. Punt 3 overwegingen: samenwerking en innovatie.

<sup>3</sup> Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG. Bijlage 1.

<sup>4</sup> Ministerie Economische Zaken. Nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen (uitwerking EU-richtlijn 2009/28/EG). Den Haag, juni 2010.

stelling voor de productie van windenergie<sup>5</sup>. In 2009 heeft het Rijk met alle provincies een klimaat- en energieakkoord gesloten, waarin de provincies hebben vastgelegd wat zij denken te kunnen bijdragen aan de kabinetsdoelstellingen voor klimaat en energie. Het kabinet Rutte-I heeft bij zijn aantreden besloten om Green Deals in te zetten als uitvoeringsinstrument. Eind 2011 had het Rijk 59 Green Deals afgesloten, waaronder de *Green Deal Noord-Nederland*<sup>6</sup>.

Hoewel de afspraken in de hierboven genoemde convenanten juridisch niet bindend zijn, hebben de provincies aangegeven dat de noodzakelijke energietransitie ook een provinciaal belang is. Ze willen zich nadrukkelijk inspannen om de nationale en Europese energie- en klimaatdoelen te halen<sup>7</sup>. In het Klimaat- en Energieakkoord van 2009 geven de provincies aan welke rol zij willen spelen. In de eerste plaats willen de provincies gebruik maken van hun wettelijke bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening om zodoende te zorgen voor een goede landschappelijke inpassing van onder andere windturbines en vergisters. Daarnaast willen ze regulerend optreden bij het afgeven en handhaven van vergunningen. In de tweede plaats willen de provincies het goede voorbeeld geven door bijvoorbeeld in eigen gebouwen aan energiebesparing te doen en dienstauto's op biobrandstoffen te laten rijden. In de derde plaats willen de provincies naar eigen inzicht duurzame energie- en klimaatprojecten subsidiëren en faciliteren. Bij de uitvoering van het windenergiebeleid hebben de provincies richting het Rijk steeds aangegeven de regie te willen voeren<sup>8</sup>.

### 1.3 Centrale vraagstelling en focus

Bij het onderzoek van de Rekenkamer naar het provinciale duurzame energiebeleid is als vertrekpunt het Energieakkoord Noord-Nederland genomen. De reden hiervoor is dat de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân het energieakkoord hebben ondertekend en de provinciale energieprogramma's (deels) uitwerkingen zijn van dit akkoord. De centrale vraagstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd.

***Op welke wijze hebben de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân uitvoering gegeven aan het Energieakkoord Noord-Nederland en is het gelukt om de hierin opgenomen doelstelling voor duurzame energieproductie (2011) te realiseren?***

Hoewel het noordelijke deel van de provincie Noord-Holland ook onderdeel uitmaakt van de Energy Valley-regio, valt dit gebied buiten de bevoegdheid van de Noordelijke Rekenkamer en is daarom niet in het onderzoek meegenomen. In het energieakkoord zijn vijf strategische thema's opgenomen<sup>9</sup>. Het onderzoek heeft zich met name gericht op het thema 'duurzame energie'. Bij dit thema zijn in het

<sup>5</sup> Ministerie Economische Zaken. Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (Rijk, IPO en VNG). Den Haag, juli 2001.

<sup>6</sup> [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal).

<sup>7</sup> Ministerie VROM. Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en IPO. Den Haag, 14 januari 2009.

<sup>8</sup> Ruimtelijke reservering windenergie in de provincies. Brief van het IPO aan de minister van EL&I, kenmerk MIL 04459a/2011. Den Haag, 28 februari 2011.

<sup>9</sup> Deze thema's zijn: 1. energiebesparing in de gebouwde omgeving, glastuinbouw en industrie; 2. duurzame energie; 3. bio-transportbrandstoffen en duurzame mobiliteit; 4. schoonfossiele energie; het voorbereiden voor en eventuele realisatie van CO<sub>2</sub>-opslag en 5. kennis en innovatie.

akkoord doelen opgenomen voor energieproductie uit biomassa, windenergie, geothermie, warmte-koudeopslag en zonne-energie. Het onderzoek is toegespitst op windenergie en biomassa. Reden hiervoor is dat de bijdrage aan de duurzame energieproductie vanuit deze bronnen tot nu toe verreweg het grootst is<sup>10</sup>.

## 1.4 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is verricht in een aantal stappen. In de eerste plaats is een desk-study uitgevoerd waarbij Europese, nationale, en provinciale documenten over het duurzame energiebeleid zijn bestudeerd. Daarnaast zijn interviews afgenomen met provinciale medewerkers en externe partijen om een beeld te krijgen van het beleidsterrein. In de volgende stap zijn per provincie dossiers bestudeerd van 6 duurzame energieprojecten: 3 windenergie- en 3 biomassaprojecten. Voor deze projecten is het procesverloop in beeld gebracht en de wijze waarop de provincie er bij betrokken is geweest. De projectstudies zijn bedoeld om te illustreren wat er goed is gegaan en waar problemen zijn ontstaan in de projectuitvoering. Tevens zijn interviews afgenomen met initiatiefnemers, betrokken gemeenten en maatschappelijke organisaties. In de derde stap zijn de bevindingen van het onderzoek op een rij gezet, geanalyseerd en verwoord in een Nota van Bevindingen.

De Nota van Bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de provincie, waarna deze is aangepast en vastgesteld. De bevindingen zijn vervolgens getoetst aan een normenkader. In het normenkader zijn enkele inhoudelijke normen opgenomen die gebaseerd zijn op het Energieakkoord Noord-Nederland. Daarnaast is nog getoetst aan een aantal algemene normen dat betrekking heeft op uitvoerbaarheid, transparantie en verantwoording aan PS. Na toetsing zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd die in dit rapport zijn opgenomen. Het volledige normenkader is opgenomen in bijlage 3.

## 1.5 Leeswijzer

In de volgende drie hoofdstukken begint iedere paragraaf met een bevinding van de Rekenkamer die vervolgens in de paragraaf wordt toegelicht. Ieder hoofdstuk eindigt met een deelconclusie. De algemene conclusie komt voort uit de drie deelconclusies. Hoofdstuk 2 gaat in op de inhoud van het Energieakkoord Noord-Nederland, de doelen die hierin zijn opgenomen, de afspraken die zijn gemaakt over de samenwerking en de wijze waarop betrokken partijen invulling hebben gegeven aan de uitvoering. In hoofdstuk 3 komt het gevoerde windenergie- en biomassabeleid van de provincie Drenthe aan de orde. Er is een beschrijving gegeven van het gevoerde beleid, de stand van zaken en de problemen die zich voordoen bij de uitvoering daarvan. Tevens is op onderdelen een vergelijking gemaakt met de provincies Groningen en Fryslân. In welke mate de doelen van het energieakkoord zijn gerealiseerd en hoe daarover is teruggekoppeld naar PS staat beschreven in hoofdstuk 4.

---

<sup>10</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek. *Hernieuwbare energie in Nederland 2011*. Den Haag, augustus 2012. Paragraaf 2.1.

2

**Energieakkoord  
Noord-Nederland**

---

# Energieakkoord Noord-Nederland

## 2.1

### Inleiding

De colleges van GS van de provincies Fryslân, Groningen, Drenthe en Noord-Holland hebben op 8 oktober 2007, tezamen met de ministers van VROM en EZ, het Energieakkoord Noord-Nederland (EAN) ondertekend. De intentie van het akkoord is om de samenwerking tussen het Rijk en betrokken provincies op het gebied van de conventionele en duurzame energieproductie en -distributie te intensiveren. Door het ontwikkelen van nieuwe technieken en het vergroten van de duurzame energieproductie willen de provinciebesturen in de Energy Valley regio een koploperspositie innemen en tevens een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van de nationale energie- en klimaatdoelstellingen. De ondertekenaars van het EAN hebben in het akkoord aangegeven dat zij de beoogde intensieve samenwerking vorm willen geven door binnen de Energy Valley regio te zorgen voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. Daarnaast willen ze de samenwerking met marktpartijen en kennisinstellingen intensiveren binnen het reeds bestaande publiek-private samenwerkingsverband (Stichting Energy Valley)<sup>11</sup>. Dit hoofdstuk gaat in op de inhoud en de doelstellingen van het EAN, de afspraken die hierin zijn gemaakt en de wijze waarop betrokken partijen invulling hebben gegeven aan de uitvoering van het energieakkoord.

## 2.2

### Inhoud EAN en onderbouwing doelen

*De Rekenkamer constateert dat het EAN in korte tijd tot stand is gekomen en een brede opzet kent met ambitieuze doelen ten aanzien van de werkgelegenheid in de energiesector, de duurzame energieproductie en de CO<sub>2</sub>-emissiereductie. De doelen zijn gebaseerd op enkele globale en indicatieve berekeningen.*

Het EAN is onder leiding van de provincie Groningen in een kort tijdsbestek tot stand gekomen<sup>12</sup>. Het achterliggende doel van het akkoord was om het Rijk intensiever bij de Energy Valley regio te betrekken in de hoop dat vanuit een voorkeurspositie er relatief meer Rijksmiddelen beschikbaar zouden komen voor ontwikkelingen binnen de energiesector. De Energy Valley regio beslaat de provincies Drenthe, Groningen, Fryslân en de kop van Noord-Holland (zie figuur 1.1). Op 8 oktober 2007 is tijdens een bezoek van de ministers van VROM en EZ aan het Noorden het energieakkoord aan deze ministers voorgelegd en door betrokken partijen ondertekend. In 2008 hebben de gemeenten in Noord-Nederland, VNO-NCW-Noord en MKB-Noord zich eveneens aangesloten bij het energieakkoord<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober 2007. Artikel 3 lid 1 en 2.

<sup>12</sup> Interview met de provincie Groningen, 9 mei 2012.

<sup>13</sup> Energieakkoord Noord-Nederland. Jaarrapportage 2007/2008. Groningen, 8 oktober 2008.

In het akkoord geven betrokken partijen aan zich te willen inzetten voor innovatieve ontwikkelingen in de energiesector en te zorgen voor behoud en waar mogelijk uitbreiding van de werkgelegenheid in deze sector. Deze stimulans moet tevens leiden tot een substantiële toename van de duurzame energieproductie en een reductie van de CO<sub>2</sub>-emissie, zodat het Noorden een belangrijke bijdrage kan leveren aan de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. Het energieakkoord is afgesloten in de regeerperiode van het kabinet Balkenende-IV dat nog uitging van een duurzame energieproductie van 20% en een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 30% in 2020<sup>14</sup>. Met het aantreden van het kabinet Rutte-I in oktober 2010 zijn deze doelen naar beneden bijgesteld, respectievelijk tot<sup>14</sup> en 20%<sup>15</sup>.

Het EAN is breed opgezet en heeft betrekking op 5 strategische thema's, namelijk energiebesparing, de duurzame energieproductie, de productie van bio-transportbrandstoffen en duurzame mobiliteit, het schoner en efficiënter maken van de conventionele energieproductie (inclusief CO<sub>2</sub>-afvang en opslag) en kennis en innovatie. In het akkoord zijn ambitieuze doelstellingen opgenomen ten aanzien van de duurzame energieproductie en de CO<sub>2</sub>-emissiereductie. Als intentie is uitgesproken om in Energy Valley regio in de periode tot 2012 de duurzame energieproductie te verhogen tot 40–50 PJ en de CO<sub>2</sub>-emissie te reduceren met 4–5 Mton. Voor de duurzame energieproductie betekent dit dat de productie tijdens de uitvoering van het EAN met ongeveer een factor 3 zou moeten toenemen (zie tabel 4.1 hoofdstuk 4). De ambitie van het EAN stemt overeen met die van het *Koers Noord-programma* waarin de noordelijke provincies als doel hebben gesteld om de duurzame energieproductie in Noord-Nederland een dusdanige impuls te geven dat Nederland binnen 5 jaar in de top van de EU-landen staat<sup>16</sup>.

Bovengenoemde doelstellingen zijn gebaseerd op enkele globale en indicatieve berekeningen die vlak voor de ondertekening van het akkoord zijn uitgevoerd<sup>17</sup>. Reeds uitgevoerde en lopende projecten en voorgenomen initiatieven in de Energy Valley regio vormen de basis voor deze berekeningen. Voor het thema 'duurzame energie' is berekend dat in 2011 een productie van 32 PJ in ieder geval haalbaar moet zijn. Vervolgens is gesteld, zonder hiervoor een nadere onderbouwing te geven, dat dit waarschijnlijk een te lage schatting is en dat naar verwachting de productie nog een factor 1,5 hoger zal uitvallen (40–50 PJ). De verwachte bijdrage is afkomstig van windenergie, biomassa en biobrandstoffen. De ondertekenaars van het akkoord willen de uitvoering van het EAN volgen en bewaken door een gezamenlijk systeem van monitoring op te zetten en bij te houden. In hoofdstuk 4 is beschreven wat er van deze intentie terechtgekomen is.

---

<sup>14</sup> Ministerie VROM. Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma Schoon en Zuinig. Den Haag, september 2007.

<sup>15</sup> Ministerie Economische Zaken, Landbouw & Innovatie. Energerapport 2011. Den Haag, juni 2011.

<sup>16</sup> Ministerie Economische Zaken en SNN. Koers Noord: op weg naar pieken. Groningen, oktober 2007. Opgave 1.

<sup>17</sup> Notitie ten behoeve van energieakkoord inzake sterke punten N-NL en berekening realisatie duurzame energie en CO<sub>2</sub>-emissiereductie. Groningen, versie 4, 10 september 2007.

## 2.3

### Afstemming beleid en inzet financiële middelen

*In het EAN is afgesproken om voor de 5 onderscheiden thema's te zorgen voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. De Rekenkamer stelt vast dat betrokken overheden het EAN niet hebben uitgewerkt in een gemeenschappelijk plan van aanpak, waarin een concretisering van de verdeling van de taakstelling heeft plaatsgevonden en waarin een totaaloverzicht is opgenomen van financiële middelen die het Rijk en de provincies gezamenlijk beschikbaar willen stellen om de EAN-doelen te realiseren. De provincies hebben ervoor gekozen om het EAN uit te werken in afzonderlijke provinciale uitvoeringsprogramma's. Bij benadering is in de periode 2008–2011 € 95 miljoen aan overheidsmiddelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het EAN.*

Het Rijk en de betrokken provincies hebben niet gezamenlijk een plan van aanpak voor de uitvoering van het EAN opgesteld, waarin een specifieke verdeling van de taakstelling voor de betrokken partijen heeft plaatsgevonden. De noordelijke provincies hebben besloten om het EAN uit te werken in afzonderlijke provinciale uitvoeringsprogramma's. In deze programma's hebben ze niet aangegeven wat ze willen bijdragen aan de realisatie van de EAN-doelen in 2011. De programma's van de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân, die (mede) een uitwerking zijn van het EAN, verschillen onderling qua inhoud en doorlooptijd. Zo heeft de provincie Drenthe besloten om de uitvoering van het duurzame energie- en klimaatbeleid op te nemen in één programma<sup>18</sup>, terwijl de programma's van Fryslân en Groningen zich alleen richten op het gevoerde (duurzame) energiebeleid<sup>19</sup>. Een inhoudelijk verschil tussen de provincies Fryslân en Groningen is dat het programma van Groningen betrekking heeft op zowel de duurzame als de conventionele energieproductie, terwijl het programma van Fryslân zich beperkt tot duurzame energie.

De doorlooptijden van de programma's zijn eveneens verschillend. De programma's van Groningen en Drenthe zijn in de eerste helft van 2008 van gestart gegaan met een doorlooptijd tot 2012, terwijl het programma van Fryslân pas in maart 2009 is vastgesteld en een doorlooptijd had tot 2015. Met het vaststellen van een nieuwe economische beleidsvisie voor Fryslân<sup>20</sup> is het *Programmaplan duurzame energie 2009–2015* in september 2012 komen te vervallen en zal begin 2013 worden vervangen door een nieuw programma. Een ander belangrijk verschil tussen Fryslân en Drenthe enerzijds en Groningen anderzijds is dat de eerste twee provincies prioriteit geven aan kleinschalige, decentrale vormen van duurzame energieopwekking, terwijl Groningen zich vooral richt op het ontwikkelen van een sterk energiecluster in het Noorden<sup>21</sup>.

De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen hebben in een later stadium op thema- en projectniveau wel gezorgd voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het 100.000 woningenplan dat gericht is op energiebesparing en het 100.000 voertuigenplan dat als doel heeft om het gebruik van bio-brandstoffen te stimuleren. Het Rijk is

<sup>18</sup> Provincie Drenthe. Programma Klimaat en Energie 2009–2011. Assen, mei 2008.

<sup>19</sup> Provincie Fryslân. Programmaplan Duurzame Energie 2009–2015 (Fryslân geeft energie). Vastgesteld door PS op 22 april 2009.

<sup>20</sup> Provincie Fryslân. Economische beleidsvisie provincie Fryslân 2012 (Groen, slim en grensverleggend). Vastgesteld door PS op 19 september 2012.

<sup>21</sup> Provincie Groningen. Programmadocument Energie. Groningen, 11 december 2007.



hier slechts in beperkte mate bij betrokken geweest. Voor het gevoerde windenergiebeleid op land heeft het akkoord bijvoorbeeld niet geleid tot een gezamenlijke beleidsinzet binnen de Energy Valley regio (zie hoofdstuk 3).

**Tabel 2.1** Overzicht financiële middelen (euro's x 1.000) die de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân beschikbaar hebben gesteld voor de uitvoering van het EAN in de periode 2008–2012..

<b>Provincie Drenthe</b>		<b>Klimaat- en Energieprogramma</b>			
Deelprogramma	2008	2009	2010	2011	
Mitigatie	1.200	4.700	5.000	6.000	
Adaptatie	700	1.600	1.300	100	
Participatie	100	400	500	1.000	
<b>Totaal Drenthe</b>	<b>2.000</b>	<b>6.700</b>	<b>6.800</b>	<b>7.100</b>	

<b>Provincie Groningen</b>		<b>Programmadocument Energie</b>			
Deelprogramma	2008	2009	2010	2011	
Energiebesparing	362	312	312	312	
Duurzame energie	330	242	210	–	
Duurzame mobiliteit	150	150	100	100	
Schoon fossiel	100	50	50	50	
Kennis en innovatie	–	–	–	–	
Ondersteunend spoor*	650	650	650	650	
<b>Totaal Groningen</b>	<b>1.592</b>	<b>1.404</b>	<b>1.322</b>	<b>1.112</b>	

<b>Provincie Fryslân</b>		<b>Programmaplan duurzame energie</b>			
Deelprogramma	2008	2009	2010	2011	
Energiebesparing gebouwde omgeving**	–	380	5.750	3.150	
Opwekking duurzame energie	–	500	1.200	1.200	
Duurzame mobiliteit	–	1.295	2.800	3.275	
Kennis, innovatie en communicatie	–	250	1.450	1.200	
<b>Totaal Fryslân</b>	<b>–</b>	<b>2.425</b>	<b>11.100</b>	<b>8.825</b>	

\* De middelen van het 'ondersteunend spoor' hebben betrekking op de apparaatskosten.

\*\* De provincie Fryslân heeft pas in 2009 haar programmaplan vastgesteld. Het is niet bekend wat de bijdrage in 2008 is geweest.

De provincies hebben in hun uitvoeringsprogramma aangegeven hoeveel financiële middelen zij beschikbaar stellen voor de periode 2008–2011 en hoe zij deze middelen willen verdelen over de onderscheiden deelprogramma's (zie tabel 2.1). In de programma's is niet aangegeven hoe de provincies de inzet van beschikbare middelen voor de onderscheiden thema's van het EAN op elkaar hebben afgestemd. Onderlinge vergelijking wordt verder bemoeilijkt doordat provincies bij de verdeling van financiële middelen over de deelprogramma's niet consequent aansluiten bij de 5 thema's van het EAN. Zo heeft de provincie Drenthe gekozen voor een verdeling die aansluit bij het klimaatbeleid en uitgaat van de thema's mitigatie, adaptatie en participatie. De provincies Groningen en Fryslân gaan wel uit van de thema-indeling van het EAN. De provincie Fryslân geeft aan dat het thema 'schoon fossiel' voor de provincie niet zozeer van toepassing is en daarom niet verder is uitgewerkt in haar programma. De Rekenkamer merkt op dat de

provincies Fryslân en Drenthe in hun programma substantieel meer middelen gereserveerd hebben voor de uitvoering van het EAN dan Groningen. Gezamenlijk hebben ze in de periode 2008–2012 ongeveer € 50 miljoen beschikbaar gesteld.

Daarnaast zijn voor het uitvoeren van energieprojecten nog financiële middelen toegekend vanuit verschillende andere programma's, zoals *Koers Noord*<sup>22</sup> en EFRO, een Europees subsidieprogramma. Vanuit *Koers Noord* zijn in de periode 2007–2011 binnen de piek 'Energie'<sup>23</sup> verschillende energieprojecten gesubsidieerd, onder ander het CCS-project dat gericht was op kennisontwikkeling met betrekking tot de afvang en opslag van CO<sub>2</sub>. Ook vanuit het Waddenfonds, de Innovatieagenda Energie en het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zijn in de periode 2007–2012 energieprojecten gesubsidieerd. In het uitvoeringsprogramma van de provincie Groningen is een indicatie gegeven van de totale bijdrage uit bovengenoemde fondsen die neerkomt op circa € 45 miljoen<sup>24</sup>. Dit betekent dat in de periode 2008–2011 bij benadering € 95 miljoen beschikbaar is gesteld voor de uitvoering van het EAN.

## 2.4 Organisatie uitvoering EAN

*De Rekenkamer constateert dat bij de start van het EAN niet een beschrijving van de organisatie van de uitvoering van het EAN is opgesteld, waarbij voor de betrokken partijen een duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft plaatsgevonden. Zo was bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk welke positie het Rijk en de Stichting Energy Valley innamen en welke bijdrage zij zouden moeten leveren aan het realiseren van de EAN-doelen. Hierdoor was geen basis aanwezig om de betrokken partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en was bijsturing nauwelijks mogelijk.*

In het EAN is afgesproken om de samenwerking met marktpartijen en kennisinstellingen in het reeds bestaande publiek-private samenwerkingsverband, de Stichting Energy Valley (SEV), te intensiveren<sup>25</sup>. Deze intensieve samenwerking moet een impuls geven aan het ontwikkelen van nieuwe technieken en het ontwikkelen en uitvoeren van energieprojecten. Figuur 2.1 geeft een overzicht van de samenwerkingsorganisatie binnen de Energy Valley regio. Ten aanzien van de uitvoering van het EAN is ervoor gekozen om aansluiting te zoeken bij deze organisatiestructuur. Zo heeft het Rijk op ambtelijk niveau met enige regelmaat deelgenomen aan de ambtelijke begeleidingscommissie. In deze commissie werd op ambtelijk niveau meegewerkt aan de uitvoering van het EAN en werd de voortgang besproken. De bestuurlijke inzet van het Rijk heeft zich beperkt tot het eenmaal per jaar bijwonen van de minister van EZ aan het bestuurlijk overleg Noord-Nederland<sup>26</sup>. Vooraf is geen verdeling van taken vastgelegd tussen provincies, Rijk, gemeenten en de SEV en wat betrokken partijen zouden moeten bijdragen aan het realiseren van de EAN-doelen. Hierdoor was geen basis aanwezig om betrokken partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid.

<sup>22</sup> Ministerie Economische Zaken en SNN. *Koers Noord: op weg naar pieken*. Groningen, oktober 2007.

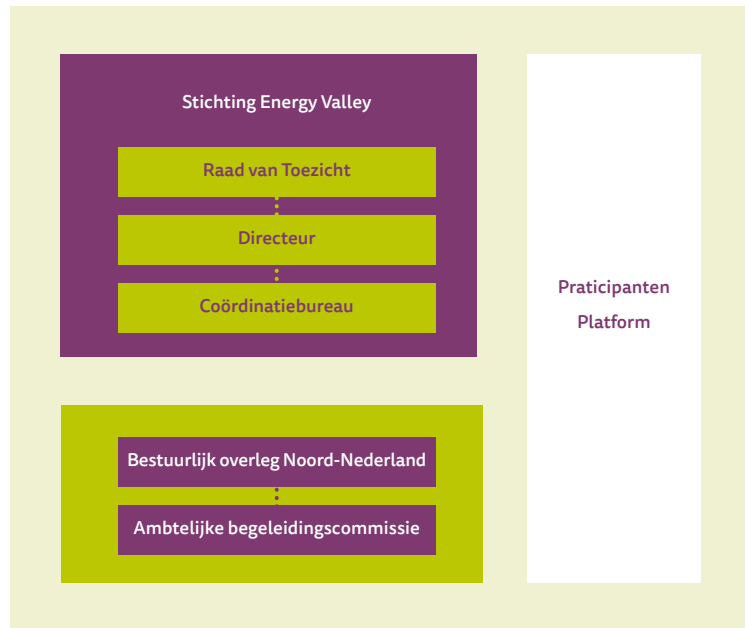
<sup>23</sup> De andere pieken zijn: water, sensortechnologie en agribusiness.

<sup>24</sup> Provincie Groningen. *Programmadocument Energie 2008-2011*. Groningen, 11 december 2007. Tabel 17.

<sup>25</sup> *Energie Akkoord Noord-Nederland*, 8 oktober 2007. Artikel 3 lid 1 en 2.

<sup>26</sup> Auditedienst Ministerie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. *Rapport 20 Evaluatie Energieakkoord Noord-Nederland*. Kenmerk AD/10192678. Den Haag, 2010.

**Figuur 2.1** Overzicht van de samenwerkingsorganisatie binnen de Energy Valley regio.



De SEV is in het Noorden in 2003 in het leven geroepen met als doel een gezamenlijk platform te creëren voor overheden, kennisinstellingen en private partijen die betrokken zijn bij het de uitvoering van het energiebeleid. De stichting houdt zich niet bezig met de uitvoering van het klimaatbeleid, maar richt zich vooral op het schoner en efficiënter maken van de conventionele energieproductie en het stimuleren van de (duurzame) energieproductie. Het behoud van de werkgelegenheid in de noordelijke energiesector staat hierbij voorop.<sup>27</sup> De provincies zijn niet vertegenwoordigd in de stichting. Ze subsidiëren de werkzaamheden van de SEV en houden een vinger aan de pols op de werkzaamheden via de voorwaarden die in de subsidiebeschikking zijn opgenomen. Het aantal bureaumedewerkers van de SEV is gestaag uitgebreid van 3 fte in 2003 tot 19 fte in 2012. De taken van de stichting bestaan uit 'branding', het aanjagen en faciliteren van projectontwikkeling en monitoring van ontwikkelingen binnen de energiesector. Vanaf 2011 richt de SEV zich ook op de internationale samenwerking en het ontwikkelen en uitvoeren van internationale energieprojecten<sup>28</sup>. Door de aanzienlijke uitbreiding van de SEV is ook de begroting in de loop der jaren fors toegenomen: van ca. € 2 miljoen in de periode 2003–2005<sup>29</sup> tot ruim € 11,5 miljoen voor de periode 2012–2015<sup>30</sup>.

Vanuit verschillende maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met het bevorderen van een duurzame energievoorziening is kritiek geuit op het functioneren van de SEV en het takenpakket<sup>31</sup>. Belangrijke kritiekpunten zijn dat de stichting:

<sup>27</sup> Brief aan PS van GS van de provincie Groningen, 21 oktober 2005.

<sup>28</sup> Stichting Energy Valley. Energy Valley 4, Energizing the Dutch economy. Strategieplan Stichting Energy Valley 2013–2015. Groningen, 5 juli 2011.

<sup>29</sup> Stichting Energy Valley. Werkplan Energy Valley III. Groningen, 10 mei 2008. Pagina 6.

<sup>30</sup> Stichting Energy Valley. Energy Valley 4: Energizing the Dutch economy. Strategieplan Stichting Energy Valley 2013–2015. Groningen, 5 juli 2011. Pagina 21.

<sup>31</sup> Adviesbureau CAB. Concept eindrapportage mid-term evaluatie Energy Valley. Uitgevoerd in opdracht van de Stichting Energy Valley. Groningen, 14 januari 2008.

- zich vooral richt op ‘branding’ met als doel de Energy Valley regio op de kaart te zetten en vanuit dit perspectief schetst de stichting een te rooskleurig beeld van de ontwikkelingen op het gebied van de (duurzame) energieproductie en de hiermee samenhangende werkgelegenheid. Een eenzijdige, positieve informatievoorziening brengt als risico met zich dat allerlei praktische uitvoeringsproblemen onvoldoende belicht worden;
- zich teveel focust op grootschalige, industriële energieprojecten waarbij de grote kennisinstellingen en de gevestigde energiebedrijven betrokken zijn, waardoor de kleinschalige, decentrale energieopwekking te weinig aan bod komt. Zo zijn in de Raad van Toezicht van de stichting alleen de grote kennisinstellingen en gevestigde energiebedrijven vertegenwoordigd en niet het MKB en de landbouworganisaties;<sup>32</sup>
- zich niet alleen richt op de duurzame energieproductie, maar vooral ook op de conventionele sector. Voor de heer Ockels is dit bijvoorbeeld reden geweest om de ‘Wubbo Ockelsprijs’, die gelieerd was aan Energy Valley, niet meer uit te reiken<sup>33</sup>. Ook de milieufederaties van de noordelijke provincies hebben om die reden de samenwerking met de SEV verbroken en ze zijn nieuwe samenwerkingsvormen gestart<sup>34</sup>.

Hoewel er kritiek is op het publiek-private samenwerkingsverband constateert de Rekenkamer dat betrokken provincies, tezamen met de SEV, het afgelopen decennium er goed in geslaagd zijn om de Energy Valley regio op de kaart te zetten. Er zijn talrijke projectinitiatieven en nieuwe samenwerkingsverbanden, zoals de Task Force Groen Gas en de Stichting Groen Gas, tot stand gebracht. Ook de media-aandacht voor de uitvoering van het energiebeleid en de verscheidene initiatieven vanuit de maatschappij tot het oprichten van duurzame energiecoöperaties wijzen erop dat het thema duurzame energie inmiddels breed verankerd is in de maatschappij. Dat de ontwikkeling van de duurzame energieproductie desondanks moeizaam verloopt heeft te maken met problemen in de uitvoering (zie hoofdstuk 3). In dit licht stelt de Rekenkamer de vraag of ‘branding’ in deze fase van de beleidsontwikkeling nog enige toegevoegde waarde heeft.

De Rekenkamer constateert verder dat in de gemeenschappelijke samenwerkingsorganisatie, zoals reeds eerder in 2010 vastgesteld door de auditdienst van het ministerie van EL&I<sup>35</sup>, niemand was belast met het verzorgen van een gemeenschappelijke centrale projectadministratie, het volgen van de voortgang van energieprojecten in de Energy Valley regio, het bijhouden van verplichte en bestede middelen en het monitoren van de mate van doelrealisatie. Hierdoor ontbrak tijdens de uitvoering van het EAN een totaaloverzicht van uitgevoerde, lopende en geplande projecten en verplichte en bestede middelen. Daarmee was eveneens geen goede basis aanwezig om tussentijds bij te bijsturen.

<sup>32</sup> In oktober 2012 was de samenstelling van de Raad van Toezicht als volgt: CdK van de provincie Groningen (voorzitter), Lid Raad van Bestuur Friesland Bank, Directeur Interdepartementale Directie Energietransitie Ministerie EL&I, Burgemeester gemeente Leeuwarden, Directeur ECN, Directeur NOM, Directeur Gasterra, Directeur NAM, Collegevoorzitter Hanzehogeschool Groningen, Voorzitter College van Bestuur RUG, Directeur Groninger Seaports, Directeur Business Development NV Gasunie.

<sup>33</sup> Groninger Internet Courant, 29 november 2011.

<sup>34</sup> Stichting Milieufederatie Groningen. Evaluatief Jaarverslag 2009. Groningen, mei 2010. Pagina's 13 en 15.

<sup>35</sup> Auditdienst Ministerie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Rapport 22 Evaluatie Energie-akkoord Noord-Nederland. Kenmerk AD/10192678. Den Haag, 2010.

## Deelconclusie 1

Het Energieakkoord Noord-Nederland is in korte tijd tot stand gekomen en kende een brede opzet. Het akkoord had betrekking op het behoud en waar mogelijk uitbreiding van de werkgelegenheid in de energiesector, het verhogen van de duurzame energieproductie en het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot om klimaatverandering tegen te gaan. De Rekenkamer concludeert dat in het akkoord voor deze onderwerpen ambitieuze doelen waren opgenomen die gebaseerd waren op enkele globale en indicatieve berekeningen.

De ondertekenaars hebben het energieakkoord niet uitgewerkt in een gemeenschappelijk plan van aanpak, waarin een concretisering van de taakstelling voor de betrokken overheden heeft plaatsgevonden. De Rekenkamer concludeert dat hierdoor in de eerste plaats geen basis aanwezig was om verantwoordelijke overheden aan te spreken op hun taakstelling en in de tweede plaats was het voor Provinciale Staten weinig inzichtelijk hoe de uitvoering van het energieakkoord geregeld was, hoe de voortgang verliep en op welke wijze bijsturing plaatsvond.

De Rekenkamer concludeert verder dat de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe op thema- en projectniveau in beperkte mate hebben gezorgd voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van financiële middelen. De betrokkenheid van het Rijk was marginaal. Betrokken overheden hebben bij benadering € 95 miljoen beschikbaar gesteld om de doelen van het energie-akkoord te realiseren. Doordat er op het niveau van de Energy Valley regio geen gemeenschappelijke administratie van gesubsidieerde energieprojecten heeft plaatsgevonden, is geen totaaloverzicht beschikbaar van de projecten waaraan de financiële middelen zijn besteed. Of er sprake is geweest van een efficiënte en effectieve besteding van provinciale en Rijksmiddelen is hierdoor niet bekend.

Het publiek-private samenwerkingsverband binnen de Energy Valley regio richt zich op het schoner en efficiënter maken van de conventionele energieproductie en het stimuleren van duurzame energieproductie. Het behoud en waar mogelijk uitbreiden van de werkgelegenheid in de energiesector staat hierbij voorop. De focus van het samenwerkingsverband ligt bij grootschalige energieprojecten waarbij met name de grote gevestigde energiebedrijven en kennisinstellingen betrokken zijn. Het MKB en de agrarische sector zijn hier niet structureel bij betrokken. De provincie Drenthe daarentegen legt vooral prioriteit bij de kleinschalige, duurzame energieproductie en -distributie, waarbij nadrukkelijk een rol is weggelegd voor het MKB en de agrarische sector. De Rekenkamer concludeert dat de focus van publiek-private samenwerkingsverband niet in lijn is met die van de provincie Drenthe.

De noordelijke provincies hebben, tezamen met de Stichting Energy Valley, het afgelopen decennium de Energy Valley regio op de kaart gezet. De continue media-aandacht voor het beleidsterrein, de maatschappelijke initiatieven tot het oprichten van duurzame energiecoöperaties en het uitvoeren van duurzame energieprojecten door marktpartijen wijzen hierop. Dat de duurzame energieproductie desondanks moeizaam van de grond komt, ligt niet aan een gebrek aan bekendheid of initiatieven, maar heeft te maken met problemen in de uitvoering (zie deelconclusie 2). De Rekenkamer concludeert dat de 'branding' van het energiebeleid in de Energy Valley regio succesvol is geweest, maar in deze fase van de energietransitie weinig toegevoegde waarde meer heeft. Het komt nu op de uitvoering aan.

# 3

**Wind en biomassa**

---

# Wind en biomassa

## 3.1 Inleiding

Wind en biomassa zijn de hernieuwbare energiebronnen waarvan in de periode tot 2020 in Nederland een belangrijke bijdrage te verwachten valt. Dit geldt ook voor de provincie Drenthe. Het gebruik van zonnepanelen is in opkomst, maar de relatieve bijdrage van deze energiebron aan de totale energieproductie zal gering blijven. Andere veelbelovende energieopties, zoals geothermie, zitten nog in de ontwikkelingsfase en tot 2020 zullen deze vormen van energieopwekking geen substantiële bijdrage leveren aan de duurzame energieproductie. Dit betekent dat er voor wind en biomassa tot 2020 weinig alternatieven zijn die voor een substantiële bijdrage kunnen zorgen. Een bijkomend probleem is dat het plaatsen van windturbines en het gebruik van biomassa voor het opwekken van energie controversieel zijn. Zo stuiten de voorgenomen windenergieprojecten in de Drentse Veenkoloniën op maatschappelijk verzet. Ook de ontwikkeling van vergisters bij agrarische bedrijven wordt door plattelandsbewoners met argusogen gevolgd in verband met stank-, verkeers- en geluidsoverlast. De recente overlast met een vergister nabij Coevorden vormt hier een voorbeeld van. Dit hoofdstuk gaat in op het door de provincie Drenthe gevoerde windenergie- en biomassabeleid, de problemen die zich voordoen bij de uitvoering en de wijze waarop de provincie haar instrumentarium inzet om deze uitvoeringsproblemen te verminderen.

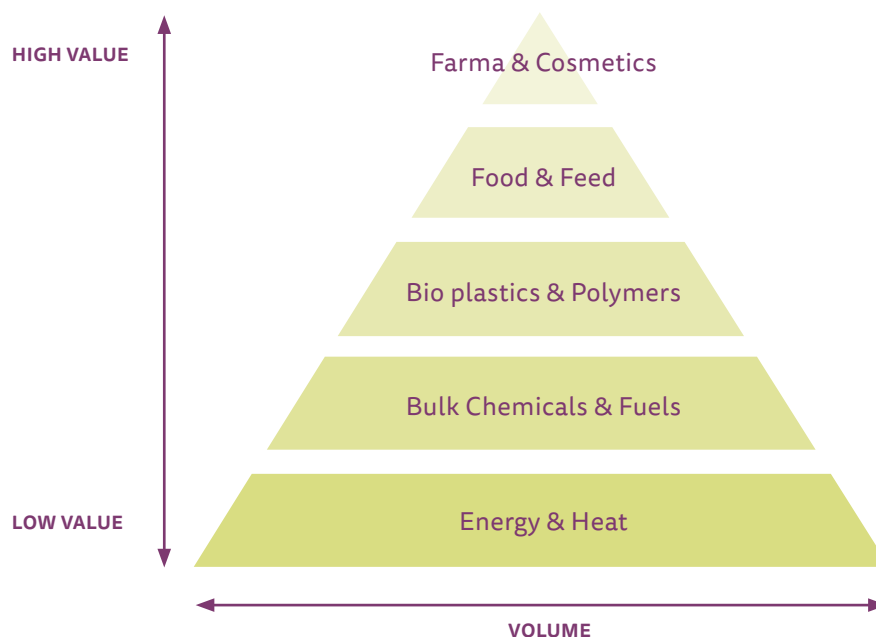
## 3.2 Beleid provincie Drenthe

*De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe in haar Programma Klimaat en Energie 2008-2011 geen concrete doelen heeft opgenomen voor biomassa, warmte-koude-opslag (wko) en zonne-energie voor het jaar 2011. Ze heeft in dit programma ook niet aangegeven wat ze denkt te kunnen bijdragen aan de realisatie van de EAN-doelen. De provincie wil vooral inzetten op kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking. Verder constateert de Rekenkamer dat PS van de provincie Drenthe in 2010 een belangrijke koerswijziging hebben doorgevoerd in het windenergiebeleid door in de Drentse Veenkoloniën een zoekgebied aan te wijzen voor windturbines en de landelijk toegezegde bijdrage voor het jaar 2020 te verhogen van 15 naar 200 MW. Met deze beleidswijziging willen PS een impuls geven aan de provinciale duurzame energieproductie. Met betrekking tot de productie van groen gas heeft de provincie in het vervolgprogramma, het Energieprogramma 2012-2015, een concrete doelstelling opgenomen die neerkomt op een jaarlijkse groen gasproductie van 60 miljoen vanaf 2015.*

PS van de provincie Drenthe willen bij de energietransitie vooral inzetten op energiebesparing en decentrale productie van duurzame energie door samen met netbeheerders te zorgen voor een infrastructuur die dit mogelijk maakt. Zo moeten er voldoende mogelijkheden komen voor het invoeren van groen gas op het aardgasnet. Ze willen zich concentreren op energie uit biomassa, warmte-koude-opslag en het benutten van zonne-energie. Bij de productie van energie

uit biomassa gaan PS uit van de filosofie van een biobased economy<sup>36</sup>. Dat is een economie waarin bedrijven uit planten en algen medicijnen, chemicaliën, brandstoffen en energie produceren. Het basisprincipe is dat er een rangorde is van hoogwaardige naar laagwaardige aanwending van biomassa. Dit houdt in dat alleen organische afvalstromen die niet meer geschikt zijn voor andere doeleinden, in aanmerking komen voor de productie van energie (zie figuur 3.1).

**Figuur 3.1** Waardepiramide volgens het basisprincipe van de biobased economy.



De provincie Drenthe heeft in 2008 besloten om het energie- en klimaatbeleid uit te werken in één uitvoeringsprogramma, het *Programma Klimaat en Energie 2008–2011*. Dit programma betreft tevens een uitwerking van het EAN<sup>37</sup>. In het programma heeft de provincie drie thema's onderscheiden, namelijk mitigatie, adaptatie en participatie. De voorgenoemde maatregelen zijn ingedeeld volgens deze drie thema's, waaraan strategische doelen zijn gekoppeld. De strategische doelen zijn niet verder uitgewerkt in concrete, operationele doelen voor het jaar 2011. Daarmee geeft de provincie in haar programma niet aan welke kwantitatieve bijdrage zij wil leveren aan het behalen van de EAN-doelen. Overigens heeft de provincie bij de evaluatie van haar programma achteraf aangegeven dat zij uitgaat van een provinciaal aandeel van 25%. Voor de duurzame energieproductie komt dit neer op een bijdrage van 12,5 PJ<sup>38</sup>.

De provincie wil de kleinschalige decentrale vormen van energieopwekking stimuleren door het aanjagen van initiatieven, het samenbrengen van partijen, het verwerven van financiële fondsen en het aanreiken en ontwikkelen van het benodigde instrumentarium. Zo heeft de provincie Drenthe, op aangeven van PS, een nieuw financieringsinstrument in de vorm van een revolverend fonds ontwikkeld met als

<sup>36</sup> Provincie Drenthe. Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld door PS op 2 juni 2010. Paragraaf 4.6.

<sup>37</sup> Provincie Drenthe. *Programma Klimaat en Energie 2008–2011*. Assen, mei 2008.

<sup>38</sup> Provincie Drenthe. *Evaluatie Programma Klimaat & Energie 2008-2011*. Assen, 8 december 2011. Hoofdstuk 2.



doel een flinke impuls te geven aan de decentrale, duurzame energieopwekking en -distributie. De stichting Drentse Energie Organisatie (DEO) die op 1 december 2011 officieel van start is gegaan, geeft hier uitvoering aan. Verder is de provincie voornemens om niet alleen randvoorwaarden te stellen en te faciliteren, maar wil ze ook vooral een regisserende rol vervullen. Daarnaast heeft de provincie het voornemen om op basis van het programma ieder jaar een actieplan op te stellen waarin de resultaten van het afgelopen jaar en de maatregelen voor het komende jaar worden beschreven. Ook wil ze een evaluatie van het programma laten uitvoeren door een externe evaluator. In hoofdstuk 4 wordt hier verder op ingegaan.

### **Ontwikkelingen windenergiebeleid**

Tot 2010 hebben PS van de provincie Drenthe, met uitzondering van een terrein van het Ministerie van Defensie en het Europark te Coevorden, het plaatsen van windturbines in de provincie uitgesloten. Ze waren van mening dat windturbines het Drentse landschap teveel zouden aantasten. Wel is de plaatsing van kleine turbines op gebouwen toegestaan. In de omgevingsvisie Drenthe van juni 2010 is sprake van een belangrijke koerswijziging in het windenergiebeleid door in de Drentse Veenkoloniën een zoekgebied voor windturbines aan te wijzen. Het betreft een gebied gelegen in de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Emmen en Coevorden. Buiten het aangegeven zoekgebied wordt plaatsing van windturbines na 2020 niet helemaal uitgesloten. PS willen initiatiefnemers stimuleren om bewoners van het gebied in windenergieprojecten te laten participeren. Verder zien zij de ontwikkeling van windenergieprojecten door de landbouwsector als een belangrijke tweede tak<sup>39</sup>. In het landelijke overleg windenergie heeft de provincie Drenthe in 2011 aan het Rijk toegezegd om voor het jaar 2020 minimaal 200 MW aan opgesteld vermogen te realiseren<sup>40</sup>.

De provincie heeft ervoor gekozen om geen eigen structuurvisie voor windenergie te ontwikkelen en vast te stellen. In plaats daarvan stelt zij samen met de betrokken gemeenten een interbestuurlijke gebiedsvisie op. Deze gebiedsvisie moet de basis gaan vormen voor de afbakening van het zoekgebied en de wijze waarop windturbines kunnen worden ingepast in het landschap. De provincie wil met deze visie ook sturing geven aan de landelijke structuurvisie voor windenergie. De gebiedsvisie heeft, anders dan een structuurvisie, geen officiële status, maar is vooral bedoeld als gemeenschappelijk beoordelingskader en als communicatie instrument voor de regio. Eind 2012 was de gebiedsvisie nog in ontwikkeling. Met een structuurvisie zou de provincie voor windenergieprojecten tussen de 5 en 100 MW kunnen optreden als bevoegd gezag en inpassingsplannen kunnen vaststellen. De Crisis- en herstelwet die dit mogelijk maakt is bedoeld voor de gevallen waarbij gemeenten op basis van 'zachte gronden' initiatieven hebben afgewezen<sup>41</sup>. De provincie is terughoudend met de inzet van het instrument van aanwijzen. Ze staat op het standpunt dat een goede samenwerking met gemeenten onder druk komt te staan als dit instrumentarium wordt ingezet. Verder is ze van mening dat de regie voor windenergieprojecten bij de regio (provincie en gemeenten) dient te liggen en niet bij het Rijk, ook voor grootschalige projecten boven de 100 MW die door initiatiefnemers bij het Rijk worden ingediend.

<sup>39</sup> Provincie Drenthe. Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld door PS op 2 juni 2010. Pagina 4.6.

<sup>40</sup> Ruimtelijke reservering windenergie in de provincies. Brief van het IPO aan de minister van EL&I, kenmerk MIL 04459a/2011. Den Haag, 28 februari 2011.

<sup>41</sup> Notitie 27 Uitvoering windenergie in relatie tot Crisis- en Herstelwet / Elektriciteitswet 1998 van 22 juni 2010. Invoeging artikel 9e lid 1 van de Elektriciteitswet.

In het voorbereidingstraject van de gebiedsvisie zijn in 2011 verschillende belanghebbenden geconsulteerd met als doel de verschillende invalshoeken bij windenergie aan bod te laten komen<sup>42</sup>. Enkele belangrijke constatering uit de afgenomen interviews zijn de volgende.

- Het besluitvormingsproces - waarbinnen Rijk, provincie en gemeenten verschillende bevoegdheden hebben, verschillende sporen trekken en eigen procedures volgen - komt bij omwonenden zeer verwarrend over en de bewoners voelen zich vaak overvallen met steeds weer andere plannen.
- Initiatiefnemers zien de realisatie van windturbineparken als een belangrijke economische impuls voor de regio en staan ervoor open dat omwonenden participeren en op enige wijze kunnen profiteren van de exploitatiewinst van de voorgenomen parken.
- Tegenstanders zien windturbines als een bedreiging voor het leefklimaat en het toerisme en geven aan zich met alle middelen te willen verzetten.
- Dorpsbelangen hebben vooral moeite met de gebrekkige informatievoorziening, maar zijn op voorhand niet tegen en willen graag in coöperatief verband meewerken aan de ontwikkeling van duurzame energie.

Van de gebiedsvisie verwachten de belanghebbenden dat er duidelijkheid wordt verschaft, zodat alle partijen weten waar ze aan toe zijn. Ook heeft de provincie in het voorbereidingstraject onderzocht wat de voordelen kunnen zijn voor de bewoners van het aangewezen zoekgebied. Het gaat dan vooral om werkgelegenheid en participatie in windenergieprojecten. Geconcludeerd is dat participatie een belangrijke sleutel kan zijn tot draagvlak voor windenergie in het gebied<sup>43</sup>.

### **Stand van zaken windenergie 2012**

Na de beleidswijziging in 2010 zijn in Drenthe ongeveer 25 initiatieven voor windenergieprojecten van de grond gekomen. Een tweetal is bij het Rijk ingediend, omdat het projectinitiatieven betreft die groter zijn dan 100 MW. Hiervoor geldt de Rijkscoördinatieregeling. Het gaat om de initiatieven De Drentsche Monden (omvang 300–450 MW) en Oostermoer (120–150 MW). Provincie Drenthe en betrokken gemeenten hebben bij het Rijk erop aangedrongen om de lopende procedures voor deze initiatieven voorlopig aan te houden tot de landelijke structuurvisie voor windenergie op land definitief is vastgesteld. Het Rijk is hier ten dele in meegegaan. De lopende procedures voor windenergieprojecten die binnen de provinciale zoekgebieden vallen zullen doorgaan, maar er wordt nog geen inpassingsplan opgesteld en een omgevingsvergunning verleend<sup>44</sup>.

In 2012 was de stand zaken in de provincie Drenthe met betrekking tot het gerealiseerde vermogen als volgt. In de gemeente Coevorden staat 1 windturbine (2 MW) op het bedrijfsterrein van Proctor & Gamble. Aangrenzend op het terrein van het Ministerie van Defensie zijn eind 2011 drie windturbines met een totaal vermogen van 7,5 MW in gebruik genomen. Verder staat er nog een windturbine (0,8 MW) in Nijeveen, maar die is volgens de provincie in strijd met haar beleid en de provincie telt daarom deze turbine niet mee als opgesteld vermogen. Dit houdt in dat in 2012 het totale geplaatste vermogen 9,5 MW bedroeg. Dit komt overeen met een duurzame energieproductie van 0,08 PJ (Voor omrekening zie Intermezzo I).

<sup>42</sup> Elzinga & Oterdoom. Gebiedsvisie Windenergie Fase 1: resultaten interviews/gesprekken. In opdracht van provincie Drenthe en de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze. Haren, 5 december 2011.

<sup>43</sup> Adviesbureau KNN. Naar een verdienmodel voor windenergie in Drenthe. In opdracht van de provincie Drenthe. Groningen, februari 2012. Hoofdstuk 4.

<sup>44</sup> Antwoord van minister Verhagen op een motie van mw. Dijkers, 19 juni 2012.

## **Intermezzo I Omrekening energie-eenheden**

De eenheid van energie is Joule. De hoeveelheid geproduceerde duurzame of hernieuwbare energie in Nederland wordt uitgedrukt in PJ (Petajoule), dat staat voor  $10^{15}$  J. Om de bijdrage van windenergie, biogas en zonne-energie aan de nationale doelstelling voor hernieuwbare energie te bepalen dienen veelal omrekeningen plaats te vinden.

### **WINDENERGIE**

De omvang van de productiecapaciteit van windturbines wordt veelal uitgedrukt in Megawatt (MW) opgesteld vermogen. Als er echter geen wind is produceren de turbines geen elektriciteit en is de bijdrage nul. Het aantal feitelijke draaiuren bepaalt de daadwerkelijke opbrengst van een windturbine en deze wordt uitgedrukt in kiloWatt-uren (kWh). Op de website van Agentschap NL is aangegeven dat een windturbine van de huidige generatie, van 3 MW, in Nederland per jaar tussen de 6.000.000 tot 7.500.000 kWh aan groene stroom levert. De Rekenkamer gaat in haar berekeningen uit van een gemiddelde van 6.750.000 kWh. Aangezien 1 kWh overeenkomt met  $3,6 \cdot 10^6$  Joule, levert een windturbine van 3 MW 0,024 PJ. Dit houdt in dat 1 MW opgesteld vermogen overeenkomt met een energieproductie van 0,008 PJ.

### **GROEN GAS EN BIOGAS**

Voor aardgas geldt dat 1 Nm<sup>3</sup> (de hoeveelheid gas die bij nul graden Celsius en een absolute druk van 1,01325 bar een volume van één kubieke meter inneemt) overeenkomt met 31,7 megajoule (MJ) aan bruikbare energie<sup>45</sup>. Groen gas heeft dezelfde kwaliteit als aardgas en bevat daarmee dezelfde hoeveelheid energie. Voor biogas geldt dit niet. Uit 1 biogas kan ongeveer 0,6 groen gas gevormd worden. Dit betekent dat 1 Nm<sup>3</sup> biogas overeenkomt met 19 MJ. Een vergister die 1 miljoen m<sup>3</sup> biogas op jaarbasis produceert levert hiermee 0,02 PJ aan energie. Hierbij dient nog als kanttekening dat als het biogas wordt omgezet in elektriciteit via een warmtekracht-koppeling-installatie (wkk) een deel van deze energie verloren kan gaan als de hierbij vrijkomende warmte niet nuttig besteed kan worden. De feitelijke bijdrage zal dan lager uitvallen.

### **ZONNE-ENERGIE**

Bij zonne-energie wordt onderscheid gemaakt tussen zonnewarmte en zonnestroom. In 2011 bedroeg in Nederland het totale opgestelde vermogen aan zonnepanelen waarmee zonnestroom wordt opgewekt 130 MW. Net als bij windenergie zegt het opgesteld vermogen nog niet zoveel over de feitelijke energieproductie. Hoewel de betrouwbaarheid van de cijfers over de feitelijke productie in Nederland nog te wensen overlaat, wordt bij de berekeningen van de hernieuwbare energieproductie in Nederland ervan uitgegaan dat 1 MW overeenkomt met een energieproductie van 0,0025 PJ<sup>46</sup>. Dit betekent dat 130 MW overeenkomt met 0,325 PJ.

## **Ontwikkelingen biomassabeleid**

Het provinciale beleid om biomassa in te zetten voor de productie van energie start bij benadering aan het begin van deze eeuw met het in kaart brengen van de hoeveelheid biomassa die in de provincie Drenthe in potentie beschikbaar is<sup>47</sup>. Vervolgens heeft de provincie in oktober 2006 het *Beleidskader Covergisting*

<sup>45</sup> Agentschap NL. Statusdocument bio-energie 2011. Utrecht, maart 2012. Hoofdstuk 2.

<sup>46</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek. Hernieuwbare energie in Nederland 2011. Den Haag, 2012. Paragraaf 5.2.

<sup>47</sup> DHV Milieu en Infrastructuur BV. Nota biomassa in Drenthe. Groningen, maart 2003.

vastgesteld, dat ingaat op de landschappelijke inpassing van vergisters<sup>48</sup>. In haar standpuntbepaling waar vergisters wel en niet kunnen worden toegestaan gaat de provincie uit van de categorie-indeling van VROM<sup>49</sup>. De provincie Drenthe ziet de categorieën A, B en C als een agrarische (neven)activiteit. Voor categorie D geldt dat de vergistingsinstallatie in principe gevestigd moet worden op een industrieterrein. De provincie geeft verder aan dat het van het vigerende bestemmingsplan zal afhangen of er al dan niet een herziening moet plaatsvinden of dat bijvoorbeeld kan worden volstaan met een vrijstelling. De provincie heeft daarnaast op basis van de ruimtelijke zonering, zoals opgenomen in de provinciale omgevingvisie Drenthe, een onderscheid gemaakt naar gebieden. In de zones I en II staat het landbouwbelang voorop en zijn er ruime mogelijkheden voor het bouwen van vergisters. Voor de zones III en IV geldt een iets strenger regime en moet nadrukkelijk worden aangetoond dat vergisters landschappelijke en natuurwaarden niet aantasten. In de zones V en VI prevaleert het belang van natuur, landschap en cultuurhistorie en is plaatsing van vergisters niet toegestaan.

### **Stand van zaken biomassa 2012**

De provincie Drenthe maakt gebruik van de DWA-monitor, die opgesteld is door het energieadviesbureau DWA, om het verloop van de duurzame energieproductie te volgen. Doordat niet alle duurzame energieprojecten van de provincie Drenthe zijn ingevoerd en de betrouwbaarheid van ingevoerde data te wensen overlaat, kan met de DWA-monitor geen goed beeld van het verloop van de duurzame energieproductie worden gegeven. Met de beschikbare data in de DWA-monitor is wel een indicatie gegeven van de duurzame energieproductie in de provincie Drenthe voor het jaar 2011 die uitkomt op 7,3 PJ<sup>50</sup>. Zoals hierboven opgemerkt is de bijdrage van windenergie in de provincie Drenthe nog gering. Hetzelfde geldt voor zonne-energie. Dit betekent dat de bijdrage voor verreweg het grootste deel gebaseerd moet zijn op biomassa. Om hier een indicatie van te geven heeft de Rekenkamer beschikbare data op een rij gezet (zie tabel 3.1) en dit vergeleken met de indicatieve berekening op basis van de DWA-monitor.

Vanaf 2003 zijn in de provincie Drenthe 11 vergisters bij agrarische bedrijven in gebruik genomen (Voor een overzicht zie bijlage 4). In de provincie Fryslân bedroeg in 2011 het aantal agrarische co-vergisters 22. De totale biogasproductie van deze vergisters is berekend op 39 miljoen op jaarbasis. Ervan uitgaand dat in de Drenthe de helft wordt geproduceerd dan komt dit neer op een gemiddelde jaarproductie van 19,5 miljoen . Dit komt overeen met een duurzame energieproductie van 0,39 PJ. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat het meeste biogas met warmte-krachtinstallaties wordt omgezet in elektriciteit en warmte. Als deze warmte niet nuttig wordt besteed, en voor een belangrijk deel is dit het geval, dan is het rendement aanzienlijk lager (ca. 30%). Daar-

<sup>48</sup> Provincie Drenthe. Beleidskader Covergisting. Assen, oktober 2006.

<sup>49</sup> De categorie-indeling van vergisters van VROM is als volgt:

- A In hoofdzaak eigen mest, eigen of niet eigen cosubstraten, digestaat hoofdzakelijk op eigen grond
  - B In hoofdzaak eigen mest, eigen of niet eigen cosubstraten, digestaat op eigen grond of naar derden
  - C Mest van derden, eigen of niet eigen cosubstraten, digestaat hoofdzakelijk op eigen grond of naar derden
  - D Mest hoofdzakelijk van derden, eigen of niet eigen cosubstraten, digestaat hoofdzakelijk naar derden
- Dit betreft industriële installaties, deze kunnen niet meer worden beschouwd als agrarische activiteiten

<sup>50</sup> Installatie- en energieadvies DWA. Evaluatie Programma Klimaat en Energie 2008--2011. Bodegraven, 25 november 2011. Tabel 3.1.

naast speelt nog dat veel co-vergisters in 2012 niet meer op vollast draaiden of zelfs zijn stilgelegd. Dit houdt in dat de daadwerkelijke productie van de agrarische vergisters lager is.

Op het MERA-bedrijventerrein te Wijster is een groen gas hub gepland, waar biogas wordt opgewaardeerd tot groen gas en ingevoerd op het aardgasnet (zie intermezzo II). Attero beschikt reeds over een opwerkingsinstallatie die een deel van het stortgas omzet in groen gas. Naar schatting is op deze locatie de afgelopen 30 jaar ruim 400 miljoen stortgas vrijgekomen uit opgeslagen organisch afval. Gemiddeld komt dit neer op 13,3 miljoen m<sup>3</sup> biogas op jaarbasis. Attero heeft onlangs een vergister in gebruik genomen die gevoed wordt met de organisch natte fractie (ONF) uit huishoudelijk en industrieel afval. De verwachting is dat deze vergister ongeveer 5 miljoen m<sup>3</sup> biogas per jaar gaat produceren. Binnenkort wordt gestart met de bouw van een tweede vergister die gaat draaien op groente-, fruit- en tuinafval (GFT). De planning is dat deze vergister in 2014 gereed is. Deze vergister gaat naar verwachting eveneens ca. 5 miljoen m<sup>3</sup> biogas per jaar produceren<sup>51</sup>. Om een indicatie te geven van de energieproductie die Attero levert via biogas is aangenomen dat de productie op jaarbasis 13 miljoen m<sup>3</sup> bedraagt. Dit komt overeen met 0,26 PJ aan duurzame energie.

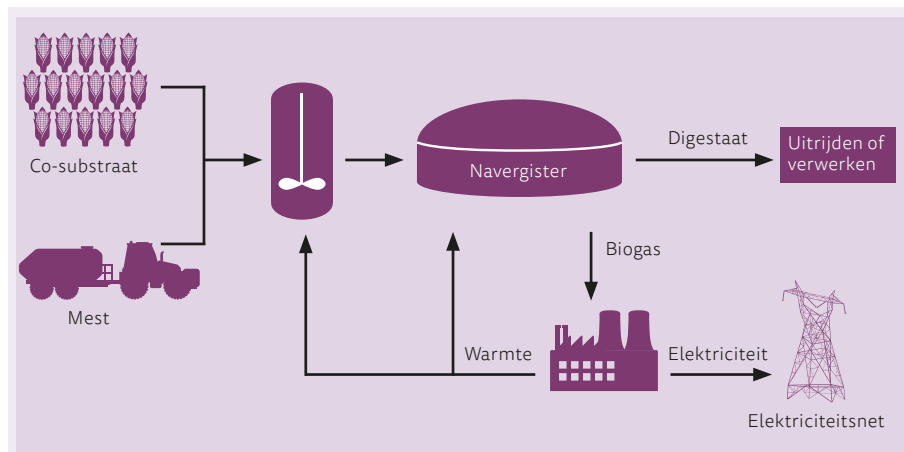
Naast biogas produceert Attero te Wijster ook duurzame energie via het verbranden van organisch restafval in een energiecentrale. Deze afvalstoffencentrale produceert elektriciteit en warmte. Om de warmte zo goed mogelijk te benutten en beschikbaar te stellen voor andere bedrijven is een warmtenet aangelegd op het MERA-bedrijventerrein. Volgens Attero komt de hoeveelheid geproduceerde warmte en elektriciteit overeen met een aardgasbesparing van ca. 70 miljoen N m<sup>3</sup>. Dit komt overeen met 2,4 PJ aan duurzame energie<sup>52</sup>.

## **Intermezzo II      Werking vergister en productie groen gas**

*Veel organisch materiaal is geschikt om te vergisten. Dat geldt bijvoorbeeld voor mest, GFT-afval, reststromen uit de voedingsindustrie, zoals zuivelproducten, glycerine, veevoederresten, maar ook zuiveringsslib. Vergisting is een zuurstofloos proces waarbij anaerobe bacteriën een deel van het organisch materiaal omzetten in biogas. Het biogas bestaat voor circa 60% uit methaan en de overige 40% bestaat hoofdzakelijk uit koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) en enkele restgassen. Het biogas is direct te gebruiken als brandstof, maar kan ook gasmotoren aandrijven die elektriciteit en warmte produceren (WKK-installatie). De elektriciteit kan vervolgens aan het net worden geleverd. Om voor een optimaal rendement te zorgen is het van belang dat er een bestemming is voor de geproduceerde warmte. De nieuwe SDE+-regeling die in 2010 is ingegaan maakt het mogelijk om subsidie aan te vragen voor warmte die nuttig besteed wordt.*

<sup>51</sup> [www.attero.nl](http://www.attero.nl)

<sup>52</sup> [www.attero.nl](http://www.attero.nl)



In de bestaande regelgeving is onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant monovergisters en allesvergisters en aan de andere kant co-vergisters. Voor co-vergisters geldt dat de vergisters voor minimaal 50% met mest moeten worden gevoed. Co-vergisters zijn in het algemeen kleinschalige vergisters die onderdeel mogen uitmaken van een agrarische bedrijfsvoering. Het vergisten van rundvee- en varkensmest levert relatief weinig biogas op. Het biogas is voor ca. 85% afkomstig van andere organische substraten (co-substraten) die tot maximaal 50% mogen worden toegevoegd. Het Rijk houdt een lijst bij van co-substraten die hiervoor in aanmerking komen, de zogenoemde positieve lijst. Hoewel het aantal toegestane co-substraten de afgelopen jaren is uitgebreid vinden eigenaren van co-vergisters de lijst erg beperkt en beschouwen dit als een probleem.

Een ander optie is om het biogas via een opwerkingsinstallatie om te zetten in groen gas dat bij benadering dezelfde kwaliteit heeft als aardgas. De installatie haalt het CO<sub>2</sub> en andere restgassen uit het biogas, zodat hoofdzakelijk methaan overblijft. Groen gas is hierdoor geschikt om in te voeden in het aardgasnet. Om het aantal invoedpunten te beperken is het idee ontstaan voor zogenoemde groen gas hubs. Dit zijn verzamelpunten van biogas waar een centrale verwerking plaatsvindt tot groen gas. In Noord-Nederland zijn voor de komende jaren 5 groen gas hubs gepland. Om het biogas van agrarische co-vergisters naar de groen gas hubs te transporteren is een netwerk van biogasleidingen noodzakelijk.

Het restproduct van het vergistingsproces, het zogenoemde digestaat, is te gebruiken als meststof. Het digestaat van allesvergisters en monovergisters wordt beschouwd als afval en dit mag niet worden toegepast als organische meststof in de landbouw. Hier dient een andere bestemming voor te worden gevonden. Dat geldt niet voor de co-vergisters. In dit geval is het digestaat wel toe te passen als organische meststof, maar niet als kunstmest. Voor veel agrariërs levert dit problemen op in het kader van de Meststoffenwet, doordat zij maar een beperkte hoeveelheid mest mogen uitrijden op hun gronden.

In Emmen staat de fabriek Sunoil Biodiesel die in 2005 is opgericht, als eerste biodieselfabriek in Nederland. De fabriek heeft een maximale capaciteit van ca. 70.000 ton oftewel ca. 80 miljoen liter<sup>53</sup>. Dit komt overeen met een duurzame energieproductie van ca. 2,6 PJ. De feitelijke productie is naar alle waarschijnlijk-

53 [www.sunoil-biodiesel.com](http://www.sunoil-biodiesel.com)

heid lager, maar de Rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen wat de productie in 2011 is geweest.

De indicatieve berekening van de Rekenkamer voor de energieproductie uit biomassa komt uit op ruim 3 PJ. Daar komt nog iets bij voor de productie van biobrandstoffen. De inschatting is dat de duurzame energieproductie in 2012 niet hoger dan 4 PJ is geweest. De indicatieve berekening van 7,3 PJ, die gebaseerd is op de data van de DWA-monitor, is naar alle waarschijnlijkheid aan de hoge kant.

**Tabel 3.1** Indicatieve berekening van de Noordelijke Rekenkamer met betrekking tot de bijdrage van biomassa aan de duurzame energieproductie in de provincie Drenthe.

Energiebron	Duurzame energie productie (PJ)
Agrarische vergisters (11)	0,39
Biogasproductie Attero	0,26
Afvalstoffencentrale Attero	2,40
Biobrandstoffen (Sunoil Biodiesel)	?
Totaal biogasproductie	3,05

Naast de initiatieven van Attero zijn er nog andere projectinitiatieven die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de biogasproductie. Zo heeft de provincie met AVEBE een green deal gesloten en ontvangt AVEBE € 3 miljoen voor het opschalen van de vergister in Gasselternijveen. Het streven is om 18 miljoen m<sup>3</sup> groen gas op jaarbasis te gaan produceren. Verder is er nog een project van Oosterhof Holman bioEnergie BV tot het oprichten van een vergistingsinstallatie op het MERA-bedrijventerrein te Wijster. Het doel is om ongeveer 10 miljoen m<sup>3</sup> biogas op jaarbasis te produceren (zie paragraaf 3.5). Als de hierboven genoemde projecten de komende jaren in uitvoering komen, dan komt de provinciale doelstelling, om vanaf 2015 jaarlijks 60 miljoen m<sup>3</sup> groen gas te produceren, in zicht. Deze doelstelling komt overeen met een duurzame energieproductie van 1,2 PJ.

### 3.3 Uitvoering windenergieprojecten

*De Rekenkamer stelt vast dat niet een gebrek aan initiatieven een voorspoedige toename van de windenergieproductie in de provincie Drenthe in de weg zal staan, maar dat de uitdaging zal zijn om de weerstand van burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook sommige gemeenten, tegen het plaatsen van windturbines te verminderen. De belangrijkste kritische succesfactor bij windenergieprojecten lijkt participatie van bewoners en maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van windenergieprojecten te zijn. Vanuit deze optiek is een provinciale rol die vooral gericht is op regie en een goede samenwerking met gemeenten naar verwachting doelmatiger dan een rol die zich beperkt tot het vaststellen van ruimtelijke voorwaarden en het toetsen van initiatieven daaraan.*

De Rekenkamer heeft in de provincie Drenthe 3 windenergieprojecten nader onderzocht. De projectstudies zijn bedoeld om te specificeren wat er goed is gegaan en waar problemen zijn ontstaan in de projectuitvoering. Hierbij is nagegaan welke instrumenten de provincie heeft ingezet en welke rol zij heeft gespeeld bij de uitvoering. Zoals hierboven aangegeven is het aantal windturbines in de provincie Drenthe nog beperkt. Het eerste project betreft de 3 windturbines die op

het terrein van het Ministerie van Defensie eind 2011 in gebruik zijn genomen. Het tweede project heeft betrekking op de windturbine die op het bedrijfsterrein van Proctor & Gamble, gelegen op het Europark te Coevorden, is geplaatst. Het derde project is het voornemen van de gemeente Emmen om op termijn 60 MW aan opgesteld vermogen te plaatsen in haar gemeente. De projectstudies zijn opgenomen in bijlage 5.

Hoewel ook het Rijk en gemeenten bevoegdheden hebben als het gaat om de landschappelijke inpassing van windturbines is de provincie de aangewezen overheidsinstantie om invulling te geven aan de ruimtelijke ordening. Hierbij vindt een afweging van ruimtelijke belangen plaats. PS van de provincie Drenthe hebben tot 2010 het plaatsen van windturbines in de provincie uitgesloten, omdat prioriteit is gegeven aan het landschap. De provincie heeft echter voor het terrein van het Ministerie van Defensie in de gemeente Coevorden en het aangrenzende Europark een uitzondering gemaakt. De uitzondering is ingegeven door een verzoek van het Ministerie van Defensie om op haar terrein een aantal windturbines te mogen plaatsen (zie intermezzo's III en IV). In 2010 heeft een verschuiving in het beleid plaatsgevonden door de duurzame energieproductie meer prioriteit te geven. Na de beleidswijziging zijn in Drenthe ongeveer 25 initiatieven voor windenergieprojecten van de grond gekomen.

Hoewel in enquêtes naar voren komt dat een grote meerderheid van de bevolking voor windenergie is, willen weinigen naast een windturbine wonen en er zicht op hebben. In het dichtbevolkte Nederland en ook in de provincie Drenthe vormt dit een groot probleem. Politici en bestuurders zijn voortdurend op zoek om in dit spanningsveld een koers uit te zetten waar voldoende draagvlak voor is. Er zijn namelijk nauwelijks gebieden te vinden, ook in de provincie Drenthe niet, waar het plaatsen van windturbines niet op grote weerstand van omwonenden zal stuiten. Dat windturbines bij burgers niet geliefd zijn heeft vooral te maken met geluidsoverlast, slagschaduw en horizonvervuiling en de angst dat de waarde van hun huizen hierdoor zal verminderen. Veel windenergieprojecten in Nederland hebben forse vertraging opgelopen doordat tegenstanders bezwaar hebben gemaakt en beroep hebben ingesteld tegen voorgenomen herzieningen van bestemmingsplannen en het afgeven van vergunningen.

Om de maatschappelijke weerstand bij bewoners te verminderen, brengen regionale en lokale overheden vaker in beeld wat de voordelen kunnen zijn voor de lokale bewoners. Het gaat dan vooral om werkgelegenheid en de participatie van bewoners in windenergieprojecten, zodat zij niet alleen te maken krijgen met de lasten maar er ook profijt van hebben. Participatie vormt op deze wijze een belangrijke sleutel tot draagvlak voor windenergie in het gebied<sup>54</sup>. Bij het creëren van draagvlak draait het om een open communicatie en kansen voor financiële betrokkenheid. Er zijn diverse manieren waarop (financiële) betrokkenheid kan worden vormgegeven.

- **Profitregeling.** De initiatiefnemers van het project kunnen de bewoners een vergoeding geven door middel van een profitregeling. Deze regeling kan onder andere inhouden dat de omwonenden een korting krijgen op hun energierekening, dat huishoudens een energiebesparingsadvies wordt

<sup>54</sup> Adviesbureau KNN. Naar een verdienmodel voor windenergie in Drenthe. In opdracht van de provincie Drenthe. Groningen, februari 2012. Hoofdstuk 4.



- gegeven of jongeren uit de regio een opleiding tot energieadviseur aanbieden.
- **Financiële participatie.** Bij financiële participatie kunnen bewoners een aandeel kopen in het park. Het rendement van deze investering kan oplopen tot 10–12% per jaar op het ingelegde geld.
- **Fondsvorming.** Een deel van de opbrengsten van de windmolens komt in een fonds dat bedoeld is om lokale projecten mee te financieren. Voorbeelden hiervan zijn: het opknappen van het dorps huis of zwembad, het sponsoren van het muziekkorps of de organisatie van het dorpsfeest.
- **Eigen stroom.** De bewoners betrekken, tegen een gereduceerd tarief, een deel van de lokaal opgewekte stroom.

Naast weerstanden bij omwonenden kunnen nog andere praktische problemen spelen zoals het invoeden op het elektriciteitsnet. Hoewel de netbeheerders moeten zorgen dat het lokale net voldoende capaciteit heeft om de door windturbines geproduceerde elektriciteit te kunnen invoeden, blijkt in de praktijk dat er af en toe problemen zijn. Een voorbeeld hiervan is het project van het Ministerie van Defensie (zie intermezzo III). Bij dit project heeft het, na het voornemen om 4 windturbines te plaatsen op het defensieterrein te Coevorden, ongeveer 12 jaar geduurd voordat er uiteindelijk 3 turbines zijn geplaatst. De vertraging was in dit geval niet te wijten aan omwonenden die bezwaar hebben gemaakt, maar aan een aantal andere oorzaken, waaronder het invoeden op het net. Vanwege capaciteitsproblemen op het lokale netwerk stonden Enexis en Tennet in eerste instantie afwijzend tegenover een aansluiting op het lokale net, maar na enige jaren is uiteindelijk toestemming verleend. In 2010 is in de Elektriciteitswet een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt om nadere regels te stellen om groene stroom voorrang te verlenen, maar deze bepaling gaat niet zover dat dit in alle gevallen gegarandeerd moet en kan worden. De initiatiefnemers van windturbineparken moeten overigens de kosten van de aansluiting zelf betalen.

### **Intermezzo III      Windturbines Defensie Coevorden**

*Het betreft een initiatief van het Ministerie van Defensie om op haar terrein nabij het Europark in de gemeente Coevorden 4 windturbines met een as-hoogte van 105 meter een gezamenlijk vermogen van 15 MW te plaatsen. Defensie heeft in 2000 in haar milieubeleidsnota aangegeven dat zij van plan is een bijdrage te leveren aan de duurzame energievoorziening. In november 2011 zijn uiteindelijk 3 windturbines met een opgesteld vermogen van 7,5 MW in gebruik genomen. Na het beleidsvoornemen heeft het bijna 12 jaar geduurd voordat het project is gerealiseerd. Het project heeft vertragingen opgelopen die te maken hebben met intern draagvlak binnen Defensie (wel of geen kern-taak van Defensie), ruimtelijke inpassing, subsidieverlening en aansluiting op het net.*

*Om het voornemen van Defensie te realiseren is een herziening van het bestemmingsplan nodig. De provincie heeft in juli 2006 de gemeente in kennis gesteld dat zij geen bezwaar heeft. Hoewel het vigerende provinciale beleid erop gericht was om in de provincie geen windturbines toe te staan, heeft de provincie voor deze locatie een uitzondering gemaakt, ingegeven door het verzoek van het Ministerie van Defensie. Na het vaststellen van de herziening van het bestemmingsplan heeft de gemeente Coevorden in maart 2008 een bouwvergunning aan Defensie verleend.*

*Tegen de voorgenomen herziening van het bestemmingsplan en het afgeven van een bouwvergunning is bezwaar gemaakt door de Gesamtgemeinde Emlichheim. Het*

betreft 1 van de 4 windturbines die te dicht bij een toekomstig gepland bouwwerk aan Duitse zijde zou komen te staan. Dit heeft ertoe geleid dat deze windturbine is afgeval- len, waarna het bezwaar is ingetrokken. Daarnaast heeft de Milieufederatie Drenthe nog bezwaar gemaakt, maar dit heeft niet geleid tot een aanpassing van het voornemen.

Het Ministerie van Defensie heeft een SDE-subsidieaanvraag ingediend, maar deze is afgewezen omdat het ministerie van EL&I op het standpunt staat dat een Rijks- instantie niet in aanmerking kan komen voor subsidie die door het Rijk wordt ver- strekt. Na overleg tussen beide ministeries is besloten dat het ministerie EL&I zelf een financiële bijdrage gaat leveren om realisatie mogelijk te maken. De aanvraag voor een aansluiting van het windpark op het elektriciteitsnetwerk is moeizaam verlopen. Vanwege capaciteitsproblemen op het lokale netwerk stonden Enexis en Tennet in eerste instantie afwijzend tegenover een aansluiting op het lokale net, maar na enige jaren is uiteindelijk toestemming verleend. In januari 2010 heeft Defensie ingestemd met een door Enexis uitgebrachte offerte voor netinpas- sing. De initiatiefnemer moet namelijk zelf de aansluitkosten betalen.

Een voorbeeld van een project dat een voorspoedig verloop heeft gekend, was de plaatsing van een windturbine op het bedrijfsterrein van Proctor & Gamble, ge- legen op het Europark te Coevorden (zie intermezzo IV). Net als voor de turbines op het terrein van Defensie heeft de provincie in dit geval een uitzondering gemaakt op het vigerende beleid door in te stemmen met het plaatsen van een windturbine en goedkeuring te geven aan een herziening van het bestemmingsplan. Hoewel er enkele bezwaren zijn ingediend door omwonenden, zijn deze niet overgenomen door de gemeente. Doordat geen beroep is ingesteld zijn geen noemenswaardige vertragingen opgetreden en is het project in relatief korte tijd gerealiseerd.

#### **Intermezzo IV Windturbine Proctor & Gamble**

Dit project betreft het voornemen om een windturbine met een vermogen van 3 MW op het bedrijfsterrein van Proctor & Gamble, gelegen op het Europark in de gemeente Coevorden, te plaatsen. Het bedrijfsterrein grenst aan dat van het Ministerie van Defensie. Het initiatief dateert van 2008 en begin 2011 is een windturbine met een vermogen van 2 MW geplaatst en in gebruik genomen.

Om de windturbine te mogen plaatsen is een herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk, omdat een bouwwerk met een hoogte van 105 meter in strijd is met de voorschriften van het bestemmingsplan. GS hebben ingestemd met de hiervoor noodza- kelijke wijziging van het gemeentelijke bestemmingsplan. Hoewel het vigerende provin- ciale beleid erop gericht was om in de provincie geen windturbines toe te staan, heeft de provincie voor het Europark een uitzondering gemaakt. Het afgeven van de milieuver- gunning en de bouwvergunning hebben niet geleid tot noemenswaardige vertragingen.

Er zijn wel bezwaren ingediend tegen de herziening van het bestemmingsplan die onder andere betrekking hadden op aantasting van het open landschap, geluids- overlast, slagschaduw, gezondheidsklachten en planschade, maar deze zijn door de gemeente niet overgenomen. Er is tegen de vergunningverlening geen beroep ingesteld. Het project heeft hierdoor geen noemenswaardige vertraging opge- lopen als gevolg van plaatsingsproblemen of bezwaren van omwonenden.

Het derde project dat door de Rekenkamer is bestudeerd heeft betrekking op het voornemen van de gemeente Emmen om een windmolenpark van ongeveer 60 MW te realiseren. Het eindresultaat van dit project is een gemeentelijke structuurvisie die het mogelijk maakt om een omgevingsvergunning te kunnen afgeven voor het beoogde windmolenpark van 60 MW (zie intermezzo V). De realisatie van het windmolenpark zal plaatsvinden door een marktpartij. De gemeente Emmen heeft in 2006 al het initiatief genomen om de mogelijkheden van windenergie te onderzoeken. Hoewel het provinciale beleid in die periode er nog opgericht was om geen windturbines toe te staan, heeft de provincie wel besloten deel te nemen aan de stuur- en projectgroep. De insteek van de provincie is om het initiatief zoveel mogelijk bij de gemeente te laten, terwijl zij zelf een faciliterende rol vervult.

De gemeente Emmen heeft een projectcoördinator aangesteld die belast is met het proces dat moet leiden tot een gemeentelijke structuurvisie, maar ook moet zorgen voor een goede communicatie met initiatiefnemers en bewoners. De gemeente heeft hierbij de keuze gemaakt voor een uitgebreid voorbereidingstraject met als doel alle belanghebbenden in een vroeg stadium bij het proces te betrekken en te komen tot een goede landschappelijke inpassing. In de eerste plaats is een beleidsregel voor windenergie opgesteld die in maart 2012 is vastgesteld door het college van B&W. Hierin zijn de randvoorwaarden opgenomen voor de realisatie van windmolenparken. Een belangrijke randvoorwaarde is dat initiatiefnemers van windenergieprojecten hun plannen dienen te communiceren met de bewoners van het gebied en moeten verkennen hoe bewoners kunnen participeren en mee kunnen profiteren van de opbrengst van het windmolenpark. Vervolgens zijn een plan-MER en een project-MER opgesteld om de milieueffecten in kaart te brengen. Tot slot wordt een gebiedsontwikkelingsplan opgesteld, waarin de windenergieproductie in samenhang met andere activiteiten in het gebied in beschouwing wordt genomen. De planning is dat de structuurvisie in 2013 wordt vastgesteld en daarmee heeft de planvorming ongeveer 7 jaar geduurd. Met deze zorgvuldige aanpak hoopt de gemeente een structuurvisie vast te stellen die breed gedragen wordt. Een nadeel is dat het lang duurt voordat initiatiefnemers windenergieprojecten kunnen uitvoeren.

### **Intermezzo V      Windenergie gemeente Emmen**

*De gemeenteraad van de gemeente Emmen heeft in januari 2006 besloten het initiatief te nemen tot onderzoek en het stimuleren van de mogelijkheden voor windenergie. Het streven is om in de gemeente 60 MW aan opgesteld vermogen te realiseren. Er zijn een stuurgroep en een projectgroep met vertegenwoordigers van de provincie Drenthe en de gemeente Emmen in het leven geroepen die het initiatief moeten uitwerken. Inmiddels zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd die uiteindelijk moeten uitmonden in een gemeentelijke structuurvisie voor windenergie op basis waarvan een omgevingsvergunning kan worden verleend.*

*De projectgroep heeft een onderzoek laten uitvoeren naar 5 mogelijk geschikte locaties voor windturbineparken in de gemeente Emmen. De resultaten zijn beschreven in het rapport Windenergie in Emmen van juni 2009. Het college van B&W van de gemeente Emmen heeft vervolgens ervoor gekozen om voor het plaatsen van windmolens een beleidsregel vast te stellen. In de beleidsregel die in maart 2012 is vastgesteld zijn de randvoorwaarden opgenomen voor de realisatie van windmolenparken. Een belangrijke randvoorwaarde is dat initiatiefnemers van windenergieprojecten hun plannen dienen te communiceren met de bewoners van het gebied, en moeten*

verkennen hoe bewoners financieel kunnen participeren in het project. Daarnaast heeft de gemeente Emmen een projectcoördinator aangesteld die belast is met het proces dat moet leiden tot een gemeentelijke structuurvisie, maar ook de contacten met initiatiefnemers en bewoners moet verzorgen. Naast de beleidsregel dient namelijk nog een plan-MER en hierop volgend een project-MER te worden opgesteld. Ook zal nog invulling worden aan een gebiedsontwikkelingsplan. Met deze zorgvuldige aanpak hoopt de gemeente alle partijen voldoende bij het proces te betrekken. Een nadeel is dat het lang duurt voordat realisatie van windenergieprojecten kan plaatsvinden. De bedoeling is dat de structuurvisie van de gemeente Emmen een bouwsteen vormt voor de provinciale gebiedsvisie.

Vanaf het moment dat bekend werd dat de gemeente Emmen mogelijkheden wilde bieden voor de realisatie van windturbineparken, hebben verschillende marktpartijen initiatieven ontwikkeld. In totaal zijn er 15 initiatieven bij de gemeente ingediend. Zo heeft de projectontwikkelaar Raedthuys 3 initiatieven ingediend, namelijk de windparken Pottendijk, Rundeveen en Emmer-Compascuum. Raedthuys heeft deze initiatieven ook bij de provincie ingediend met het verzoek om in het kader van de Crisis- en herstelwet voor deze initiatieven een inpassingsplan vast te stellen. De provincie heeft te kennen gegeven dat er geen dwingende redenen zijn om de behandeling van de gemeente Emmen over te nemen. De gemeente staat namelijk niet afwijzend tegenover de plannen en heeft zelf als doel om 60 MW aan windenergie te realiseren.

## 3.4

### Uitvoering biomassaprojecten

De provincie Drenthe wil in de periode tot 2020 een substantiële bijdrage leveren aan de duurzame energieproductie door biomassa te vergisten en het vrijkomende biogas op te waarderen tot groen gas. De Rekenkamer constateert dat veel biogasprojecten, vooral bij agrarische bedrijven, stagneren doordat de prijzen voor landbouwgewassen en organische afvalstromen fors zijn gestegen. Hierdoor zijn deze projecten niet meer rendabel te maken. Daarnaast zijn er nog andere uitvoeringsproblemen, zoals het ruimtelijk inpassen van vergisters op terreinen met een agrarische bestemming en het invoeden van groen gas op het aardgasnet. Dit betekent dat, bij ongewijzigd beleid, het toekomstperspectief voor agrarische vergisters ongunstig is.

De Rekenkamer heeft 3 biomassaprojecten nader onderzocht door het uitvoeren van dossieronderzoek en het houden van interviews. De projectstudies zijn bedoeld om in beeld te brengen wat er goed is gegaan en waar problemen zijn ontstaan in de projectuitvoering. Voor deze projecten is nagegaan welke instrumenten de provincie heeft ingezet en welke rol zij heeft gespeeld bij de uitvoering. Het eerste project betreft een initiatief van de Coöperatie Biogas Midden-Drenthe UA om gezamenlijk een vergister te bouwen en te exploiteren. Het tweede project is een initiatief van Oosterhof Holman om op het MERA-bedrijventerrein te Wijster een vergister te bouwen en het geproduceerde biogas te leveren aan de groen gas hub van Attero. Het derde project heeft betrekking op een initiatief van een agrarische ondernemer die naast een reeds aanwezige vergistingsinstallatie op zijn bedrijf nog een ethanolinstallatie in gebruik wil nemen. De projectstudies zijn opgenomen in bijlage 5.

Vanaf 2003 is de bouw van co-vergisters bij agrarische bedrijven flink op gang gekomen en heeft ertoe geleid dat er in de provincie Drenthe in 2012 11 vergisters

in gebruik waren (zie bijlage 4). Vanaf 2009 stagneert echter de groei van het aantal agrarische vergisters. De belangrijkste reden hiervan is dat de prijzen van veel landbouwgewassen en organische afvalstromen die in de co-vergisters worden bijgemengd, de afgelopen jaren fors zijn gestegen. Doordat de exploitatiesubsidie, die agrariërs van het Rijk ontvangen voor de geproduceerde elektriciteit, vaak niet meer toereikend is om deze prijsstijging op te vangen zijn veel vergisters inmiddels verliesgevend. Hierdoor draaiden in 2012 vergisters niet meer op vollast of waren zelfs stilgelegd (zie intermezzo VIII). Dit probleem zou voor een deel op te lossen zijn door de exploitatiesubsidie, die veelal nog gebaseerd is op de oude MEP-regeling<sup>55</sup>, te verhogen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat dit opnieuw leidt tot prijsstijgingen, waardoor het probleem verschuift. Hierbij speelt ook dat in Duitsland voor elektriciteit die met biogas wordt geproduceerd een aanmerkelijk hogere subsidie wordt verstrekt dan in Nederland.

Een ander probleem bij agrarische vergisters is het rendementsverlies dat optreedt als het biogas met gasmotoren wordt omgezet in elektriciteit en de hierbij vrijkomende warmte niet volledig benut kan worden. Bij de meeste bestaande vergisters is het rendement relatief laag (ca. 30%) doordat de meeste warmte verloren gaat. De nieuwe SDE+-regeling biedt de mogelijkheid om, naast de geproduceerde elektriciteit, ook subsidie aan te vragen voor de geproduceerde warmte. Een vereiste is dat voor deze warmte een nuttige bestemming wordt gevonden. Om dit te realiseren zijn aanvullende investeringen nodig voor nieuwe leidingen om de warmte of het biogas naar de gewenste bestemming te transporteren, bijvoorbeeld naar een zwembad, een gebouw of een woonwijk. Het streven van de provincie Drenthe is om zoveel mogelijk biogas om te zetten in groen gas via groen gas hubs. Hierdoor is het rendement hoger, maar ook dit betekent dat er nieuwe infrastructuur nodig is om het biogas van agrarische vergisters te verzamelen en naar deze groen gas hubs te leiden. Hiervoor zijn forse investeringen nodig.

Een voorbeeld van een veelbelovend groen gas project dat uiteindelijk is gestrand doordat er geen vooruitzicht was om het project rendabel te maken, is een initiatief van 3 agrariërs in de gemeente Midden-Drenthe (zie intermezzo VI). Deze agrariërs hebben in 2004 een innovatieprijs gewonnen en daarna de Coöperatie Biogas Midden-Drenthe UA opgericht. Het idee was om gezamenlijk een co-vergister te bouwen, het biogas op te waarden tot groen gas en dat aan het aardgasnet te leveren. De Gasunie vreesde dat ze onvoldoende grip zou hebben op de geleverde hoeveelheid en kwaliteit van het toegevoerde gas en besloot geen toestemming te verlenen. Voor de coöperatie betekende dit dat ze moest terugvallen op het minder gunstige alternatief om met het geproduceerde biogas elektriciteit op te wekken. Een probleem hierbij is namelijk om een goede bestemming te vinden voor de geproduceerde warmte. De coöperatie heeft contact opgenomen met de zuivelfabriek in Beilen, die de warmte goed kon benutten. Hiervoor was het wel nodig om allerlei aanpassingen in de fabriek door te voeren en moest een leiding van 8 km (investering € 1 miljoen) naar de fabriek aangelegd worden. Dit idee is verder uitgewerkt en vervolgens is in 2011 SDE-subsidie aangevraagd, maar de aanvraag is uitgeloot. De zuivelfabriek heeft daarna op een andere wijze in de gewenste warmtetoevoer voorzien, waardoor

---

<sup>55</sup> Het Rijk heeft in 2003 een stimuleringsregeling voor duurzame energie in het leven geroepen met als doel de onrendabele top van duurzame energieprojecten te subsidiëren. Deze regeling is in de jaren daarna voortdurend aangepast (MEP, OV-MEP, SDE, SDE+). Een belangrijk kritiekpunt is dat door de voortdurende aanpassingen er weinig zekerheid is voor initiatiefnemers.

dit voor de coöperatie nu geen optie meer is. Na deze tegenvallers en door de steeds verdere prijsstijging van co-substraten heeft de coöperatie na 7 jaar moeten besluiten om het initiatief in de ijskast te zetten.

Vanaf 2010 is het mogelijk om SDE+-subsidie aan te vragen voor groen gas projecten. Hier is massaal gebruik van gemaakt. Op 1 maart 2012 was er in Nederland voor € 1,4 miljard subsidie toegezegd aan 52 groen gasprojecten. Een probleem is dat veel van deze projecten niet tot uitvoer komen, doordat subsidieaanvragers te goedkoop hebben ingeschreven en geen kans zien om met het toegekende subsidiebedrag het project rendabel uit te voeren<sup>56</sup>. Het gevolg is dat medio 2012 nog maar 6% van de projecten daadwerkelijk gerealiseerd was<sup>57</sup>. Als alle projecten in uitvoering zouden komen dan zou in Nederland op jaarbasis een groen gasproductie van 250 miljoen m<sup>3</sup> mogelijk zijn.

### **Intermezzo VI      Coöperatie Biogas Midden-Drenthe UA**

*In april 2004 hebben 3 agrariërs uit de gemeente Midden-Drenthe meegedongen naar een landbouw innovatieprijs, uitgeschreven door de provincie Drenthe en LTO-Noord. Ze hebben de prijs gewonnen en vervolgens de Coöperatie Biogas Midden-Drenthe UA opgericht met als doel om een co-vergister te bouwen en die gezamenlijk te exploiteren. Daarna is contact gezocht met Gasunie BV Engineering & Technology en TCNN (Technologie Centrum Noord-Nederland) om een haalbaarheidsonderzoek te laten uitvoeren, met name naar de mogelijkheid om het biogas op te werken tot groen gas en dit aan het aardgasnet te leveren. Het onderzoek is medegefinancierd door de provincie Drenthe. Na het uitvoeren van de haalbaarheidsstudie vreesde de Gasunie dat ze onvoldoende grip zou hebben op de geleverde hoeveelheid en kwaliteit van het toegevoerde gas en besloot geen toestemming te verlenen. Voor de Coöperatie betekende dit dat uitgeweken moest worden naar het minder gunstige alternatief om met het geproduceerde biogas elektriciteit op te wekken. Een probleem hierbij was om een goede bestemming te vinden voor de geproduceerde warmte.*

*GS hebben op in oktober 2007 een milieuvergunning verleend aan de coöperatie voor een periode van 10 jaar voor het bouwen en exploiteren van een co-vergister. De dichtstbijzijnde woning ligt op 250 meter. Tegen het verlenen van de milieuvergunning is geen bezwaar gemaakt. Ook de ruimtelijke inpassing en het afgeven van een bouwvergunning hebben niet tot problemen geleid.*

*In 2008 heeft de coöperatie bij het Rijk SDE-subsidie aangevraagd, maar de aanvraag is uitgeloot. Inmiddels begonnen de prijzen van co-substraten te stijgen en was winst in feite alleen nog mogelijk als er een zinvolle bestemming voor de geproduceerde warmte te vinden zou zijn. De coöperatie heeft contact opgenomen met de zuivelfabriek in Beilen. Deze kon de warmte goed benutten. Hiervoor was het wel nodig om allerlei aanpassingen in de fabriek door te voeren en zou het gas/de warmte via een leiding van 8 km (investering 1 miljoen euro) naar de fabriek moeten worden vervoerd. Dit idee is verder uitgewerkt en vervolgens is opnieuw SDE-subsidie aangevraagd. Ook deze keer viel de aanvraag buiten de boot. De zuivelfabriek heeft daarna op een andere wijze in de gewenste warmtetoever voorzien. Voor*

<sup>56</sup> Open brief van D. Faber van E-kwadraat aan de fracties van de Tweede Kamer. Nieuwe Oogst, 15 september 2012.

<sup>57</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek. Hernieuwbare energie in Nederland 2011. Den Haag, 2012.

*de coöperatie is dit nu geen optie meer. Na deze tegenvaller en door de aanzienlijke prijsstijging van co-substraten heeft de coöperatie na 7 jaar moeten besluiten om het initiatief in de ijskast te zetten. De coöperatie heeft aangegeven dat ze zeer te spreken is over de medewerking van de provincie en de wijze waarop de provincie het project gefaciliteerd heeft. Wel betreurt ze dat bij de huidige ontwikkelingen het perspectief voor kleinschalige agrarische vergisters steeds slechter wordt.*

Een project waarbij het gelukt is om de gewenste SDE+-subsidie binnen te halen betreft een initiatief van Oosterhof Holman bioEnergie BV tot het oprichten van een industriële vergistingsinstallatie op het MERA-bedrijventerrein te Wijster (zie Intermezzo VII). Het doel is om 10 miljoen m<sup>3</sup> biogas op jaarbasis te produceren uit organische afvalstromen en dit biogas via de opwerkingsinstallatie van Attero om te zetten in groen gas. De initiatiefnemer heeft in 2011 SDE+-subsidie aangevraagd bij het Rijk voor de exploitatie van de voorgenomen vergister en deze is toegekend. Het project was hiermee eind 2011 uitvoeringsgereed. Dat medio 2012 nog niet gestart is met de bouw van de installatie heeft te maken met de onderhandelingen van de initiatiefnemer met Attero over de levering van het biogas en het gebruik van warmte. Om het biogas om te zetten in groen gas vraagt Attero een aanzienlijke vergoeding. De initiatiefnemer heeft aangegeven dat ook andere bedrijven problemen hebben met de tarieven die Attero in rekening brengt. Dit geldt bijvoorbeeld voor een agrarische ondernemer in Nieuweroord die het geproduceerde biogas van een maïsvergister aan de groen gas hub van Attero wil leveren. Hoewel de initiatiefnemer zeer tevreden is over de ondersteuning die hij van de provincie Drenthe en de Drentse Energie Organisatie heeft gekregen, zou hij het op prijs stellen als de provincie Drenthe als aandeelhouder meer druk zou uitoefenen op Attero om reële prijzen bij derden in rekening te brengen. Doordat Attero op het transitiepark een sleutelpositie vervult en veel investeringen zijn gedaan met overheidssubsidie, past het volgens de initiatiefnemer niet om dergelijke hoge prijzen in rekening te brengen. De initiatiefnemer geeft aan dat het beoogde doel van de groen gas hub hiermee onder druk komt te staan evenals de provinciale doelstelling om veel bedrijvigheid op het MERA-bedrijventerrein te realiseren.

### **Intermezzo VII    Biogas Wijster**

*Het project betreft een initiatief van Oosterhof Holman bioEnergie BV tot het oprichten van een industriële vergistingsinstallatie op het MERA-bedrijventerrein te Wijster. Het doel is om ongeveer 10 miljoen m<sup>3</sup> biogas op jaarbasis te produceren, het biogas via de opwerkingsinstallatie van Attero om te zetten in groen gas en dat te injecteren in het openbare gasnet. De initiatiefnemer wil uitsluitend gebruik maken van organische afvalstromen. Het voornemen is om het digestaat in te drogen en naar Duitsland te exporteren. In tegenstelling tot Nederland mag het daar wel als meststof worden toegepast. Het is niet duidelijk waarom dit wel is toegestaan, omdat de Meststoffenwet, evenals de Duitse mestwetgeving, gebaseerd is op dezelfde Europese wet- en regelgeving.*

*GS van de provincie Drenthe hebben in december 2010 een milieuvergunning voor onbepaalde tijd verstrekt aan de initiatiefnemer. Het afgeven van de vergunning heeft niet geleid tot bezwaren van omwonenden. Ook de bouwvergunning is door de gemeente Midden-Drenthe verstrekt. De initiatiefnemer heeft in 2011 SDE-subsidie aangevraagd bij het Rijk voor de exploitatie van haar vergister en deze is toegekend.*

*In feite zou, na ruim 3 jaar, gestart kunnen worden met de bouw van de installatie. Dat dit nog niet gebeurd is heeft met het volgende te maken.*

*Het bedrijventerrein MERA-Wijster is door de provincie aangemerkt als Energie Transitie Park en de bedoeling is dat zich hier verschillende bedrijven kunnen vestigen die van elkaar kunnen profiteren als het gaat om de productie van energie en warmte en het benutten daarvan. Daarnaast is het bedrijventerrein één van de locaties in de Energy Valley regio waar een groen gas hub is gepland. Attero beschikt al over een opwerkingsinstallatie die biogas kan omzetten in groen gas en het idee is dat ook andere bedrijven die biogas produceren hierop kunnen aansluiten. Dit levert aan de ene kant een kostenbesparing op voor de biogasproducenten en aan de andere kant wordt het aantal invoedpunten op het aardgasnet beperkt. Dat de initiatiefnemer nog niet gestart is met de bouw heeft te maken met onderhandelingen met Attero over de levering van het biogas en het gebruik van warmte. Om het biogas om te zetten in groen gas vraagt Attero een aanzienlijke vergoeding. De initiatiefnemer geeft aan dat ook andere bedrijven problemen hebben met de tarieven die Attero in rekening brengt.*

*De initiatiefnemer is zeer tevreden over de ondersteuning die ze van de provincie Drenthe en de Drentse Energie Organisatie (DEO) hebben gekregen bij de ontwikkeling van het project. Wel zou de initiatiefnemer het op prijs stellen als de provincie Drenthe als aandeelhouder van Attero meer druk zou uitoefenen op Attero om reële prijzen bij derden in rekening te brengen. De provincie Drenthe zet in op veel bedrijvigheid op het Energie Transitie Park te Wijster. Gelet op het feit dat Attero op het park een sleutelpositie vervult en veel investeringen zijn gedaan met overheidssubsidie, past het volgens de initiatiefnemer niet om dergelijke prijzen in rekening te brengen. De initiatiefnemer geeft aan dat hiermee het beoogde doel van de groen gas hub hiermee onder druk te staan evenals de provinciale doelstelling om veel bedrijvigheid op het MERA-bedrijventerrein te realiseren.*

Hoewel het rond krijgen van de financiering bij biogasprojecten het grootste uitvoeringsobstakel is, zijn er nog andere problemen die de uitvoering kunnen belemmeren. Zo is de afzet van het digestaat, dat is het product dat na vergisting overblijft, soms lastig te regelen. Bij industriële vergisters wordt het digestaat namelijk beschouwd als afval en is het uitrijden van het digestaat op landbouwgronden verboden. Dit betekent dat de initiatiefnemer op zoek moet naar een andere bestemming. Zo heeft Oosterhof Holman bioEnergie BV het voornemen om het digestaat in te drogen en de mestkorrels naar Duitsland te exporteren (zie ook Intermezzo II).

Bij co-vergisters op agrarische bedrijfsterreinen speelt ook dat omwonenden soms te maken krijgen met brommende gasmotoren, stank en verkeersoverlast door een toename van zwaar transport en bezwaar maken tegen dit soort activiteiten. De vraag die hierbij speelt is wanneer de productie van energie nog te beschouwen is als een agrarische (neven)activiteit en wanneer dit niet meer het geval is. Naarmate de omvang van de activiteit toeneemt zal het steeds meer een hoofdactiviteit binnen de agrarische bedrijfsvoering gaan vormen. De kans bestaat dat dit strijdig is met het vigerende bestemmingsplan. De provincie- en gemeentebestuurders dienen in dit geval een afweging te maken wanneer de productie van energie nog valt te beschouwen als een agrarische (neven)activiteit of dat het een industriële activiteit is die in feite niet thuishoort in het landelijk gebied.



Een voorbeeld van een projectinitiatief waarbij deze problematiek volop speelt is het voornemen van een agrarische ondernemer om op zijn akkerbouwbedrijf naast een vergister ook nog een ethanolinstallatie in gebruik te nemen (intermezzo VIII). De initiatiefnemer heeft in 2003 een co-vergister gebouwd waarbij het geproduceerde biogas wordt gebruikt om elektriciteit te produceren. De elektriciteit wordt voor een gering deel (5%) gebruikt om aardappelen te koelen en het resterende deel wordt geleverd aan het net. De initiatiefnemer heeft in 2005 besloten om naast de vergister een ethanolinstallatie te bouwen. Het combineren van deze twee installaties heeft namelijk als voordeel dat de warmte die vrijkomt bij het produceren van elektriciteit voor een belangrijk deel inzetbaar is voor het verwarmen van de ethanolinstallatie en dat de restproducten van de ethanolinstallatie geschikt zijn om de co-vergister mee te voeden. Hierdoor ontstaat een meer gesloten kringloop met een hoger rendement. De provincie heeft hiervoor in november 2006 een milieuvergunning afgegeven. Door omwonenden zijn diverse bezwaren ingediend die betrekking hebben op verkeersoverlast en de landschappelijke inpassing. Ze zijn van mening dat deze activiteiten niet binnen de agrarische bestemming passen en thuis horen op een industrieterrein. Vanaf 2005 heeft de initiatiefnemer verschillende aanvragen voor een bouwvergunning bij de gemeente Noordenveld ingediend, maar uiteindelijk wordt deze in februari 2012 door het College van B&W van de gemeente Noordenveld geweigerd. Hoewel de gemeente de ethanolinstallatie niet op voorhand uitsluit moet de initiatiefnemer wel een aanvraag indienen voor een herziening van het vigerende bestemmingsplan, omdat het volgens de gemeente wel een industriële activiteit betreft. De initiatiefnemer is verschillende malen verzocht deze in te dienen, maar hij weigert dit. Volgens de gemeente had een (onafhankelijk) strategisch adviseur het proces wellicht vlot kunnen trekken. Eind 2012 liep er nog een rechtszaak bij de rechtbank te Assen.

### **Intermezzo VIII Bio-ethanolinstallatie**

*De initiatiefnemer heeft een akkerbouwbedrijf met een grootte van ruim 300 ha. In 2003 heeft de initiatiefnemer een co-vergister gebouwd die onder andere gevoed wordt met varkenmest uit Noord-Brabant en verschillende co-substraten. Met het biogas worden verschillende gasmotoren aangedreven die elektriciteit produceren. De elektriciteit wordt voor een gering deel (5%) gebruikt voor de koelcellen waar aardappelen in worden opgeslagen en het resterende deel wordt geleverd aan het net. De initiatiefnemer heeft in 2005 besloten om een ethanolinstallatie te bouwen. Het combineren van deze twee installaties heeft namelijk als voordeel dat de warmte die vrijkomt bij het produceren van elektriciteit voor een deel kan worden benut voor het verwarmen van de ethanolinstallatie en dat de restproducten van de ethanolinstallatie geschikt zijn om de co-vergister mee te voeden. Hierdoor ontstaat een meer gesloten kringloop.*

*In september 2005 vraagt de initiatiefnemer een milieuvergunning aan bij de provincie Drenthe voor het oprichten van een bio-ethanolinstallatie. De provincie geeft in november 2006 de milieuvergunning af. Door omwonenden zijn diverse bezwaren aangevoerd die betrekking hebben op verkeersoverlast en de landschappelijke inpassing. De omwonenden stellen dat de voorzieningen niet passen binnen een agrarische bestemming en beschouwd dienen te worden als een industriële activiteit. De provincie Drenthe verklaart de meeste bezwaren ongegrond. Met betrekking tot de landschappelijke inpassing en de verkeersoverlast stelt de provincie dat het aan de gemeente is om te beoordelen of de activiteit past binnen het vigerende bestemmingsplan. Voor de provincie zijn er daarom geen gegronde redenen om de vergunning te*

weigeren. Daarna heeft de initiatiefnemer in 2006 een bestaande ethanolinstallatie uit Duitsland overgenomen en deze in een schuur bij zijn bedrijf geplaatst.

Vanaf mei 2005 heeft de initiatiefnemer verschillende aanvragen voor een bouwvergunning bij de gemeente Noordenveld ingediend die betrekking hebben op een inrichting die het mogelijk moet maken om een co-vergister in combinatie met een ethanolinstallatie te exploiteren. De bouwvergunning wordt door het College van B&W van de gemeente Noordenveld in februari 2012 uiteindelijk geweigerd, omdat het beoogde gebruik in strijd is met de vigerende bestemmingsplanbepalingen. De gemeente sluit de activiteit niet uit, maar de initiatiefnemer moet wel een aanvraag indienen voor een herziening van het vigerende bestemmingsplan omdat het een industriële activiteit betreft. De initiatiefnemer is verschillende malen verzocht een aanvraag tot planherziening in te dienen maar weigert dit. De gemeente en provincie hebben samen, maar ook met de initiatiefnemer verschillende malen overleg gevoerd om uit de impasse te komen. Volgens de gemeente had een (onafhankelijk) strategisch adviseur het proces wellicht vlot kunnen trekken. Eind 2012 liep er nog een rechtszaak bij de rechtbank te Assen.

Om het gemeentelijke standpunt te onderbouwen heeft de gemeente Noordenveld in de periode 2006–2008 beleidregels opgesteld voor de ruimtelijke inpassing van co-vergisters en bio-ethanolinstallaties. Dit beleid is in september 2008 vastgesteld door de gemeente. De gemeente is van mening dat de productie van ethanol een industriële activiteit betreft en dat een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is om de activiteit mogelijk te maken.

De initiatiefnemer heeft aangegeven dat de co-vergister naar volle tevredenheid werkt, maar in 2012 stil is gelegd door de aanzienlijke prijsstijging van co-substraten. Hierdoor is de toegekende MEP-subsidie niet meer toereikend om voor een positief economisch rendement te zorgen. De ethanolinstallatie is na 6 jaar nog steeds niet in gebruik genomen.

### 3.5 Vergelijking provincie Drenthe met Groningen en Fryslân

De Rekenkamer heeft in de provincies Fryslân en Groningen een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd naar het gevoerde windenergie- en biomassebeleid. In deze paragraaf zijn de uitkomsten van deze drie onderzoeken op een aantal punten met elkaar vergeleken.

#### **Windenergie**

De drie noordelijke provincies voeren binnen de Energie Valley regio geen gezamenlijk windenergiebeleid. Ook het EAN heeft hierin geen verandering gebracht. De reden hiervan is dat de provincies op landelijk niveau in IPO-verband hun beleid afstemmen met het Rijk en binnen dit overleg afspraken maken over de provinciale bijdrage aan de landelijke doelstelling voor windenergie. De eerste afspraken dateren vanaf 2001 (zie tabel 3.2). In 2001 was het windenergiebeleid in Drenthe er nog op gericht om de provincie, met uitzondering van het Defensierrein en het Europark te Coevorden, te vrijwaren van windturbines. De bijdrage die in 2001 is toegezegd, bedroeg 15 MW. De provincie Groningen heeft vanaf het begin ingestoken op grootschalige windmolenparken in de omgeving van de Eemshaven en Delfzijl en de windenergieproductie beschouwd als een industriële activiteit. Ze heeft in 2001 een bijdrage toegezegd van 165 MW. De provincie Fryslân heeft een bijdrage

toegezegd van 200 MW onder het voorbehoud dat het Rijk mee zou werken aan het voornemen om een grootschalig windmolenpark van 300 MW in het IJsselmeer langs de Afsluitdijk (Interprovinciaal Project Windpark Afsluitdijk) te realiseren.

In 2010 hebben PS van de provincie Drenthe een belangrijke koerswijziging doorgevoerd door binnen haar provinciegrenzen een zoekgebied aan te wijzen voor het plaatsen van windturbines. De provincie heeft haar landelijk toegezegde bijdrage in 2011 verhoogd van 15 naar 200 MW. Ook de provincie Groningen heeft haar bijdrage fors verhoogd, namelijk van 165 naar 750 MW. De provincie Fryslân daarentegen heeft pas op de plaats gemaakt en haar bijdrage naar beneden bijgesteld tot 157 MW. Een belangrijke reden hiervoor is dat het Rijk geen medewerking wilde verlenen aan het Interprovinciaal Project Windpark Afsluitdijk. PS waren van oordeel dat de toegezegde, landelijke bijdrage van 200 MW hiermee evens kwam te vervallen. In de ontwerp-structuurvisie heeft de provincie Fryslân een doelstelling opgenomen van 400 MW voor het jaar 2020. Bovenstaande ontwikkelingen komen erop neer dat de noordelijke provincies met windenergie een substantiële bijdrage willen leveren aan de duurzame energieproductie. Alle drie willen ze dit realiseren door in een beperkt gebied grootschalige windmolenparken toe te staan, waarbij de provincies Drenthe en Fryslân nog wel de optie open houden dat de agrarische sector een rol speelt bij de realisatie van deze parken.

In tabel 3.2 is tevens aangegeven wat er in 2010 in de drie noordelijke provincies aan windenergieproductie gerealiseerd is, uitgedrukt in opgesteld vermogen (MW) en geproduceerde duurzame energie (PJ). De bijdrage van de provincie Drenthe was in 2010 nog marginaal, terwijl Groningen verreweg de grootste bijdrage leverde, namelijk 362 MW. In figuur 3.2 is voor de provincies Fryslân en Groningen de geproduceerde hoeveelheid windenergie, uitgedrukt als elektriciteitsproductie, voor de periode 2000–2011 weergegeven. In de periode tot 2008 liep de provincie Fryslân nog voorop, maar daarna is de ontwikkeling gestagneerd, terwijl die in Groningen flink is toegenomen. De fluctuaties worden veroorzaakt doordat het aantal feitelijke draaiuren, en daarmee de elektriciteitsproductie, per jaar verschilt.

**Tabel 3.2** Ontwikkeling landelijke doelstelling voor windenergie op land en realisatie in 2010 (MW = opgesteld vermogen, PJ = duurzame energieproductie).

Provincie	BLOW 2001 doel 2010 (MW)	Gerealiseerd in 2010 <sup>58</sup> in MW	Ruimtelijke reservering 2011 <sup>59</sup> doel 2020 (MW)	Gerealiseerd in 2010 in PJ
Groningen	165	362	750	2,93
Fryslân	200	157	174	1,27
Drenthe	15	1	200	0,01
Totaal noordelijke provincies	370	520	1.124	4,21
Landelijk totaal	1.500	2.002	3.356	14,40

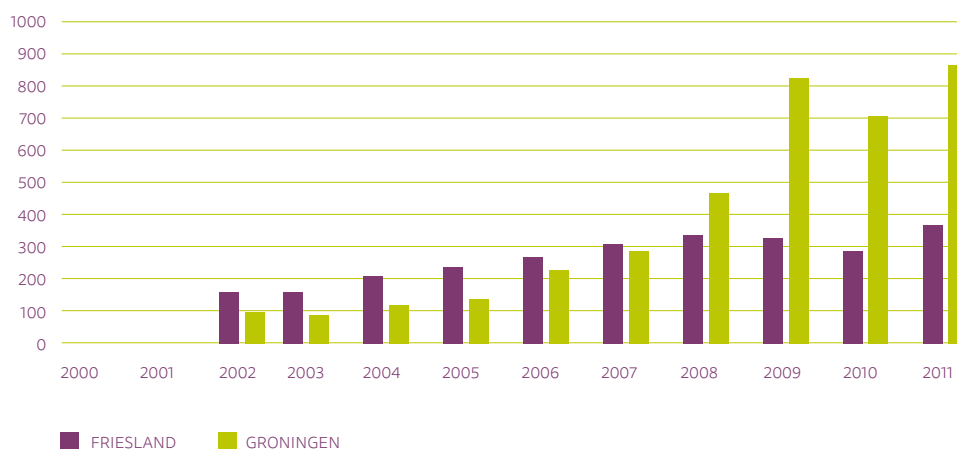
<sup>58</sup> [www.windenergie.nl](http://www.windenergie.nl). Statistieken.

<sup>59</sup> Ruimtelijke reservering windenergie in de provincies. Brief van het IPO aan de minister van EL&I, MIL 04459a/2011, 28 februari 2011.

De afgelopen 10 jaar heeft het Rijk de nationale doelstelling voor windenergie op land fors naar boven bijgesteld, namelijk van 1.500 naar 6.000 MW opgesteld vermogen in 2020. Het gerealiseerde vermogen in Nederland bedroeg in 2010 ruim 2.000 MW. Dit betekent dat het totale vermogen tot 2020 nog moet toenemen met 4.000 MW. De provincies hebben in 2011 richting het Rijk aangegeven dat zij 3.356 MW bindend willen toezeggen en dat de totale provinciale ambitie op ca. 5.500 MW uitkomt. Voor de noordelijke provincies houdt dit in dat in periode tot 2020 bij benadering de productie van windenergie nog met een factor 3 zal moeten toenemen. Eind 2012 heeft het Rijk met de provincies nieuwe voorlopige afspraken gemaakt die uitkomen op 6.000 MW. Zo heeft de provincie Drenthe een voorlopige toezegging gedaan van 280 MW, de provincie Groningen 850 MW en de provincie Fryslân heeft nog geen toezegging gedaan. De provincies moeten voor 1 januari 2013 hun definitieve toezegging bekend maken<sup>60</sup>.

Na de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) op 1 juli 2008 kunnen provincies een structuurvisie opstellen voor windenergie op land en op basis daarvan een inpassingsplan vaststellen voor windenergieprojecten. De Crisis- en herstelwet van maart 2010 is bedoeld om ruimtelijke projecten sneller te kunnen uitvoeren en op basis hiervan kunnen provincies voor windenergieprojecten tussen de 5 en 100 MW optreden als bevoegd gezag en kunnen zij, als ze dat zouden willen, gemeenten 'overrulen' als deze niet bereid zijn voorliggende windenergieprojecten uit te voeren. De noordelijke provincies hebben aangegeven dat ze niet van plan zijn om gemeenten op deze wijze onder druk te zetten. Ze kiezen ervoor om op basis van consensus afspraken met gemeenten te maken. Wel zijn er provinciale verschillen met betrekking tot het opstellen van een structuurvisie voor windenergie. Zo heeft de provincie Fryslân besloten om een structuurvisie op te stellen, terwijl Drenthe ervoor heeft gekozen om gezamenlijk met betrokken gemeenten een gebiedsvisie op te stellen. Een gebiedsvisie heeft formeel geen juridische status. De provincie Groningen beschouwt het windenergiebeleid zoals opgenomen in het provinciaal omgevingsplan, als de vigerende structuurvisie voor windenergie.

**Figuur 3.2** Ontwikkeling elektriciteitsproductie uit windenergie in de provincies Groningen en Fryslân in de periode 2000–2011 (kWh x 10<sup>6</sup>).



<sup>60</sup> Dagblad Trouw, 15 december 2012.

Vergelijkbaar met de Crisis- en herstelwet heeft het Rijk op basis van de Rijkscoördinatieregeling (RCR) voor windenergieprojecten boven de 100 MW de mogelijkheid om op te treden als bevoegd gezag. De drie noordelijke provincies hebben alle drie aangegeven dat zij de regie willen voeren bij windenergieprojecten, ook voor de projecten waarbij het Rijk kan optreden als bevoegd gezag. Het Rijk stelt voor de grootschalige windturbineparken op land en zee een structuurvisie op die naar verwachting in 2013 zal worden vastgesteld<sup>61</sup>. Het uitgangspunt van het Rijk is dat de structuurvisie aansluit bij de zoekgebieden die door de provincies worden aangedragen, maar het Rijk heeft de mogelijkheid hiervan af te wijken en gebruik te maken van de RCR-regeling als provincies onvoldoende willen bijdragen aan de nationale doelstelling van 6.000 MW.

### **Biomassa**

De noordelijke provincies voeren een eigen biomassabeleid, maar anders dan bij windenergie, vindt op projectniveau wel de nodige samenwerking plaats, ook tijdens de uitvoering van het EAN. Een voorbeeld van een samenwerkingsproject dat nog steeds loopt is het onderzoek dat betrekking heeft op de realisatie van 5 groen gas hubs in het Noorden. De noordelijke provincies willen gezamenlijk fors inzetten op de productie van biogas dat via groen gas hubs in het aardgasnet wordt geïnjecteerd. Op deze wijze willen de provincies in het Noorden een groen gas rotonde realiseren. In de *Green Deal Noord-Nederland* is een doelstelling voor groen gas opgenomen van 200 miljoen m<sup>3</sup> in 2015 en 500–750 m<sup>3</sup> in 2020. Daarnaast vindt op bestuurlijk niveau afstemming plaats binnen de Groen Task Force, de Stichting Groen Gas NL en het bestuurlijk overleg dat in het kader van de uitvoering van de werkzaamheden van de SEV plaatsvindt.

Wat betreft de ruimtelijke inpassing van vergisters hanteren de drie noordelijke provincies de richtlijnen die door het Rijk zijn opgesteld als uitgangspunt, maar ze hebben hier vervolgens wel een eigen provinciale invulling aangegeven. Zo heeft de provincie Drenthe bijvoorbeeld, zoals aangegeven in paragraaf 3.2, besloten dat in sommige delen van de provincie geen vergisters geplaatst mogen worden. Friesland en Groningen hebben geen gebieden uitgesloten.

In 2011 bedroeg het aantal vergisters op agrarische bedrijfsterreinen in Fryslân 22, in Groningen 13 en in Drenthe 11. Een probleem bij veel agrarische vergisters is dat de warmte die vrijkomt bij het opwekken van elektriciteit grotendeels verloren gaat. Hierdoor is het rendement van veel vergisters laag (ca. 30%). De provincies Drenthe en Fryslân streven ernaar, om zoveel mogelijk biogas van agrarische vergisters te verzamelen en naar groen gas hubs te leiden om het daar in te voeden op het aardgasnet. Op deze wijze gaat het rendement omhoog en hoeven agrariërs niet meer te investeren in warmte-krachttinstallaties. Hiermee hopen zij weer perspectief te bieden aan het exploiteren van agrarische vergisters. De provincie Groningen zet vooral in op grootschalige, industriële biogasproductie.

Naast agrarische vergisters wordt biogas geproduceerd door de afvalverwerkingsbedrijven Omrin en Attero. Voor een deel wordt dit biogas al omgezet in groen gas. De cijfers in tabel 3.3 zijn gebaseerd op indicatieve berekeningen van de Noordelijke Rekenkamer. Hoewel de nauwkeurigheid van de cijfers nog te wensen overlaat, is wel duidelijk dat de doelstelling voor groen gas van de *Green*

<sup>61</sup> Ministerie Infrastructuur en Milieu. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Staten-Generaal, vergaderjaar 2011–2012, 32 660, nr. 51. Paragraaf 3.1.

Deal Noord-Nederland voor 2015 nog ver verwijderd is. Een biogasproductie van 120 miljoen m<sup>3</sup> levert namelijk 72 miljoen m<sup>3</sup> groen gas en dat betekent dat in de periode tot 2015 de productie van groen gas in de drie noordelijke provincies bij benadering nog met een factor 2,5 moet toenemen.

Tabel 3.2 Indicatieve berekening biogasproductie in 2010–2011 voor de provincies Drenthe, Groningen, Fryslân.

Provincie	Energiebron	Productie biogas (m <sup>3</sup> * 10 <sup>9</sup> )	Productie duurzame energie (P)
Groningen	Co-vergisters agrarisch (13)	23	0,46
	Attero Groningen	9	0,18
Fryslân	Co-vergisters agrarisch (22)	39	0,78
	Omrin	17	0,34
Drenthe	Co-vergisters agrarisch (11)	19	0,39
	Attero Wijster	13	0,26
Totaal		120	2,41

## 3.6

### Deelconclusie

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe in haar *Programma Klimaat en Energie 2008–2011* geen concrete doelen heeft opgenomen voor de duurzame energieproductie en niet heeft aangegeven wat ze wil bijdragen aan de realisatie van de EAN-doelen in 2011. Doordat de provincie niet beschikt over een betrouwbaar monitoringsysteem voor duurzame energie, is niet bekend wat in 2011 de provinciale bijdrage aan de realisatie van de EAN-doelen is geweest.

PS van de provincie Drenthe hebben in 2010 een belangrijke koerswijziging doorgevoerd in het provinciale windenergiebeleid door in de Drentse Veenkoloniën een zoekgebied aan te wijzen voor windturbines en in te zetten op minimaal 200 MW opgesteld vermogen in 2020. De Rekenkamer concludeert dat niet een gebrek aan initiatieven een voorspoedige toename van de windenergieproductie in de provincie Drenthe in de weg zal staan, maar dat de uitdaging zal zijn om de weerstand van burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook van sommige gemeenten, tegen het plaatsen van windturbines te verminderen. De belangrijkste kritische succesfactor hierbij lijkt participatie van bewoners en maatschappelijke organisaties te zijn. Vanuit deze optiek is een provinciale rol die vooral gericht is op regie en een goede samenwerking met gemeenten naar verwachting doelmatiger dan een rol die gefocust is op het eenzijdig stellen van ruimtelijke voorwaarden en het achteraf toetsen daaraan.

PS van de provincie Drenthe geven aan te willen inzetten op kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking die met name gericht zijn op een toename van de groen gasproductie. De Rekenkamer concludeert dat veel biogasprojecten, vooral bij agrarische bedrijven, stagneren doordat de prijzen voor landbouwgewassen en organische afvalstromen fors zijn gestegen. Hierdoor zijn projecten niet meer rendabel te maken. Doordat daarnaast nog andere uit-

voeringsproblemen spelen, zoals het ruimtelijk inpassen van vergisters en het invoeden van groen gas op het aardgasnet, is bij ongewijzigd beleid het toekomstperspectief voor agrarische vergisters ongunstig. De provinciale doelstelling voor groen gas zal dan met name gerealiseerd moeten worden door het in gebruik nemen van een beperkt aantal grote, industriële vergisters.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen vanaf het begin de windenergieproductie beschouwt als een industriële activiteit en nadrukkelijk kiest voor grootschalige windturbineparken. Hoewel de provincies Drenthe en Fryslân ook insteken op grootschalige windmolenparken bieden zij meer ruimte voor een inbreng vanuit de agrarische sector. Binnen de Energy Valley regio levert de provincie Groningen de grootste bijdrage aan de landelijke doelstelling voor windenergie. Verder concludeert de Rekenkamer dat PS van de provincies Drenthe en Fryslân vooral de kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking willen bevorderen. Zij zien hierbij een belangrijke rol voor de agrarische sector en het MKB weggelegd. Een groot probleem hierbij is om de investeringen van kleinschalige duurzame energieprojecten rond te krijgen. Hiervoor heeft de provincie Drenthe eind 2011 een nieuw financieringsinstrument in de vorm van een revolverend fonds ingezet. De provincie Fryslân wil in 2013 een soortgelijk instrument gaan inzetten. De provincie Groningen kiest met name voor grootschalige projecten die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de duurzame energieproductie.

# 4

**Doelrealisatie,  
bijsturing en  
informatievoorziening**

---



# Doelrealisatie, bijsturing en informatievoorziening

## 4.1

### Inleiding

In het Energieakkoord Noord-Nederland zijn doelen opgenomen voor de werkgelegenheid in de energiesector, de duurzame energieproductie en de CO<sub>2</sub>-emissiereductie. Het voornemen was om gedurende de doorlooptijd van het EAN een flinke impuls te geven aan innovatieve ontwikkelingen binnen de energiesector met als doel de werkgelegenheid te behouden en waar mogelijk uit te breiden. Daarnaast was de intentie om duurzame energieproductie te verhogen tot 40–50 PJ in 2011 en de CO<sub>2</sub>-emissie te reduceren met 4–5 Mton. Om de mate van doelrealisatie te kunnen vaststellen is in het EAN afgesproken een gezamenlijk monitoringsysteem op te zetten en in gebruik te nemen. Dit hoofdstuk gaat in op de mate van doelrealisatie en de wijze waarop het gevoerde beleid is gevolgd, bijgestuurd en teruggekoppeld aan PS.

## 4.2

### Monitoring uitvoering EAN

*De Rekenkamer constateert dat de betrokken provincies gedurende de uitvoering van het EAN er niet in geslaagd zijn een monitoringsysteem in gebruik te nemen waarmee op een betrouwbare wijze de ontwikkelingen met betrekking tot de werkgelegenheid in de (duurzame) energiesector, de duurzame energieproductie en de CO<sub>2</sub>-emissie-reductie te volgen zijn. Wel heeft na beëindiging van het EAN de SEV in 2012 een monitor laten ontwikkelen waarmee inzicht is verkregen in de duurzame energie-productie en de werkgelegenheid.*

Medio 2008 is een eerste aanzet gegeven tot een nulbepaling (To-meting) en het opzetten van een monitoringsysteem<sup>62</sup>. Aangegeven is dat er nog informatie ontbreekt om voor het jaar 2007 een betrouwbare To-meting te kunnen uitvoeren en dat nog gewerkt wordt aan een monitoringsysteem. In 2009 hebben de drie noordelijke provincies gezamenlijk met gemeenten afgesproken de zogenoemde DWA-monitor in te zetten om de ontwikkeling in de duurzame energieproductie en de CO<sub>2</sub>-emissiereductie in de Energy Valley regio te volgen. De systematiek van de monitor is erop gebaseerd dat provincies en gemeenten zelf hun energie- en klimaatprojecten invoeren en voor deze projecten aangeven wat de reductie in CO<sub>2</sub>-emissie is en wat de bijdrage is aan de duurzame energieproductie. Deze monitor blijkt in de praktijk erg kwetsbaar, omdat in de eerste plaats alle gemeenten en provincies gedisciplineerd hun projecten moeten invoeren en in de tweede plaats de kans op fouten erg groot is doordat vele partijen data invoeren. Zo had de provincie Fryslân in 2011 nog nauwelijks projecten ingevoerd in de monitor. Na het beëindigen van het EAN was het hierdoor niet mogelijk om met de data in de DWA-monitor een betrouwbare vergelijking tussen de provincies te maken en viel eveneens niet vast te stellen wat de bijdrage van betrokken overheden is geweest aan het realiseren van de EAN-doelen.

<sup>62</sup> DHV. Uitgangspositie duurzame energieproductie en energiebesparing (concept). Groningen, juni 2008.

Ruim een jaar na afloop van het EAN heeft de SEV in 2012, samen met de Regio Groningen-Assen, opdracht gegeven tot het opstellen van een monitor voor de Energy Valley regio<sup>63</sup>. Met deze zogenoemde 'Energemonitor' is inzicht verkregen in de duurzame energieproductie en de werkgelegenheid in de energiesector, maar niet in de CO<sub>2</sub>-emissiereductie. De systematiek die bij deze monitor is toegepast voor het berekenen van de hernieuwbare energieproductie komt overeen met het landelijke protocol dat het Agentschap NL in opdracht van het ministerie van EL&I in 2009 heeft ontwikkeld<sup>64</sup>.

### 4.3 Ambitie en doelrealisatie duurzame energie

*De Energy Valley regio wil zich nadrukkelijk profileren als topsector Energie en als Energy-mainport van Noordwest-Europa. De noordelijke provincies willen tevens een belangrijke bijdrage leveren aan de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. De Rekenkamer stelt vast dat binnen de energiesector in het Noorden allerlei nieuwe initiatieven zijn opgepakt, maar dat de realisatie van de duurzame energieproductie ver achterblijft bij de ambitie. De ontwikkeling van de duurzame energieproductie in de Energy Valley regio is vergelijkbaar met die in de rest van Nederland.*

Eén van de overwegingen van het Rijk om een energieakkoord met het Noorden te sluiten was dat het Noorden zich nadrukkelijk wilde inspannen om een substantiële bijdrage te leveren aan het realiseren van de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. In 2007 bedroeg het aandeel duurzame energie in het totale bruto eindverbruik in Nederland namelijk nog maar 3%. Hiermee was de doelstelling van het kabinet Balkenende-IV (2007–2010), die gericht was op 20% duurzame energie in 2020, nog lang niet in zicht. De noordelijke provincies hebben in 2007 aangegeven hierin verandering te willen aanbrengen door de duurzame energieproductie in het Noorden een flinke impuls te geven. Het beoogde doel is dat Nederland binnen 5 jaar in de top van de EU-landen staat<sup>65</sup>. Overigens is met het aantreden van het kabinet Rutte-I de ambitieuze, nationale doelstelling van 20% bijgesteld naar 14% en daarmee in lijn gebracht met de EU-verplichting voor hernieuwbare energie<sup>66</sup>.

Nederland, en ook het Noorden, wil de energietransitie vorm geven door in de eerste plaats flink te besparen op het energieverbruik en in de tweede plaats door geleidelijk over te schakelen op andere energiebronnen. De afgelopen decennia is in Nederland een omvangrijk pakket aan energiebesparende maatregelen uitgevoerd. Zo is door de drie noordelijke provincies het 100.000 woningplan ontwikkeld en in uitvoering genomen. Dit heeft ertoe geleid dat veel woningen en gebouwen energiezuiniger zijn geworden, maar aan de andere kant is het elektriciteitsverbruik fors toegenomen door een aanzienlijke toename van elektrische apparatuur. In de periode 1950–2008 is het huishoudelijke elektriciteitsgebruik per inwoner

<sup>63</sup> E&E Advies. Energimonitor Energy Valley en Regio Groningen - Assen 2012. In opdracht van de Stichting Energy Valley en Regio Assen-Groningen. Groningen, mei 2012.

<sup>64</sup> Agentschap NL. Protocol monitoring hernieuwbare energie. Update 2010. Publicatienummer 2DENB1013. Utrecht, mei 2010.

<sup>65</sup> Ministerie Economische Zaken en SNN. Koers Noord: op weg naar pieken. Groningen, oktober 2007. Opgave 1.

<sup>66</sup> Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie. Energierapport 2011. Den Haag, 10 juni 2011. Hoofdstuk 4.

van Nederland verviervoudigd, met als gevolg dat het energieverbruik in Nederland nog steeds stijgt<sup>67</sup>.

Berekend is dat EU-doelstelling van 14% bij benadering overeenkomt met 300 PJ geproduceerde hernieuwbare energie<sup>68</sup>. Het aandeel hernieuwbare energie in het totale bruto eindverbruik bedroeg in Nederland in 2011 ongeveer 4,3%, wat overeenkomt met 88 PJ (zie tabel 4.1). De belangrijkste bijdrage, bijna driekwart, komt uit biomassa. Het gaat hierbij onder andere om afvalverbranding (AVI), de bijstook in centrales, houtkachels, biogas en de productie van biobrandstoffen. Daarna volgt windenergie. De bijdrage van de overige energiebronnen, waaronder waterkracht, zonne-energie en warmte-koude-opslag, is iets meer dan 10%.

**Tabel 4.1** Hernieuwbare energieproductie (PJ) in 2011 in Nederland<sup>69</sup>, de Energy Valley regio<sup>70</sup> en de provincie Drenthe<sup>71</sup>.

Energiebron	Nederland (PJ)	Energy Valley (PJ)	Drenthe (PJ)
Afvalverbrandingsinstallaties (AVI)	12,3	3,9	2,4
Overige verbranding biomassa	33,2	2,9	p.m.
Biogas/groen gas	8,8	2,4	0,65
Biobrandstoffen	10,2	2,3	?
Windenergie	14,4	5,9	0,01
Overige energiebronnen	9,8	p.m.	p.m.
<b>Totaal hernieuwbare energie</b>	<b>88,7</b>	<b>17,4</b>	<b>3,06</b>

De hernieuwbare energieproductie die met de Energiemonitor is berekend komt voor de Energy Valley regio uit op 17,4 PJ voor het jaar 2011. Vergelijkbaar met de rest van Nederland komt de belangrijkste bijdrage van biomassa en wind. Van de overige energiebronnen zijn geen regionale cijfers beschikbaar. In de Energiemonitor zijn geen cijfers per provincie opgenomen. Doordat er geen betrouwbare To-meting voor het jaar 2007 beschikbaar is, kan niet worden aangegeven in welke mate de duurzame energieproductie in de Energy Valley regio tijdens de uitvoering van het EAN is toegenomen. Hoewel de betrouwbaarheid van de monitoringdata te wensen overlaat kan wel met zekerheid worden gesteld dat de EAN-doelstelling van 40–50 PJ in 2011 niet is gehaald, maar slechts voor een derde gerealiseerd is. Verder constateert de Rekenkamer dat de procentuele bijdrage van de Energy Valley regio aan de landelijke duurzame energieproductie in 2011 ongeveer 20% bedroeg. Dit betekent dat de Energy Valley regio verhoudingsgewijs in 2011 niet een substantieel grotere bijdrage leverde dan de rest van Nederland.

<sup>67</sup> Algemene Rekenkamer. Energiebesparing: ambities en resultaten. Den Haag, 2011. Pagina 7.

<sup>68</sup> Agentschap NL. Statusdocument bio-energie 2011. Utrecht, maart 2012.

<sup>69</sup> De cijfers in tabel 4.1 voor Nederland zijn gebaseerd op het 53 Statusdocument bio-energie 2011 en de Nota 53 Hernieuwbare energie in Nederland 2011.

<sup>70</sup> De cijfers in tabel 4.1 voor de Energy Valley regio zijn gebaseerd op de Energiemonitor Energy Valley. Opgesteld door E&E Advies in opdracht van de Stichting Energy Valley en Regio Groningen Assen, mei 2012. Hoofdstuk 4.

<sup>71</sup> De cijfers voor de provincie Drenthe zijn gebaseerd op indicatieve berekeningen van de Noordelijke Rekenkamer.

De provincie Drenthe beschikt, zoals eerder opgemerkt, (nog) niet over een monitor waarmee op een betrouwbare wijze de ontwikkeling van de duurzame energieproductie in de eigen provincie te volgen is. Om een indicatie te krijgen van de provinciale duurzame energieproductie heeft de Rekenkamer zelf enkele indicatieve berekeningen uitgevoerd (zie paragraaf 3.2). Deze berekening komt uit op ruim 3 PJ duurzame energie in 2011, met als kanttekening dat er voor de productie van biobrandstoffen nog iets bij moet komen. De inschatting van de Rekenkamer is dat in de provincie Drenthe de duurzame energieproductie in 2011 maximaal 4 PJ bedroeg. Daarmee heeft de provincie de beoogde bijdrage van 12,5 PJ aan de EAN-doelstelling niet gehaald. Overigens heeft de provincie aangegeven dat ze vanaf 2013 meer aansluiting wil zoeken bij het landelijke monitoringsysteem voor CO<sub>2</sub> en duurzame energieproductie<sup>72</sup>.

**Figuur 4.1** Doelstelling productie hernieuwbare energie voor het jaar 2020 van de 27 EU-landen en aandeel realisatie in 2010



Bron: Eurostat (2012) en Oberv'ER (2012b) (\*)

<sup>72</sup> Provincie Drenthe. Evaluatie Programma Klimaat en Energie 2008–2011. Assen, 8 december 2011. Hoofdstuk 4.

De Rekenkamer merkt op dat de Energy Valley regio er de afgelopen 5 jaar niet in geslaagd is om Nederland te nestelen in de top van de 27 EU-landen. In de periode 2007–2011 is Nederland zelfs nog verder gedaald, namelijk van plaats 21 naar 24 (zie figuur 4.1)<sup>73</sup>. Eén van de geïnterviewden merkte in vergelijkende zin met het voetbal hierover op dat de beleidsambitie van Nederland, en het Noorden in het bijzonder, gericht is op het spelen in de Champions League, terwijl de uitvoering zich (nog) bevindt op het niveau van de vierde klasse KNVB. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in 2011 op basis van de voorgenomen maatregelen, zoals opgenomen in de 59 Green Deals<sup>74</sup>, een inschatting gemaakt van het doelbereik voor hernieuwbare energie in 2020. Geschat is dat het aandeel hernieuwbare energie in 2020 tussen de 9 en 12 procent uitkomt. Dit betekent dat bij ongewijzigd beleid de EU-doelstelling niet binnen handbereik ligt<sup>75</sup>. Hoewel het kabinet Rutte-II meer ambitie toont dan het vorige kabinet en de doelstelling heeft verhoogd van 14 naar 16%, is deze doelstelling, gelet op de vele uitvoeringsproblemen, niet erg realistisch.

#### 4.4

### Werkgelegenheid en investeringen in de energiesector

*Het behoud en waar mogelijk uitbreiding van de werkgelegenheid vormt voor Noord-Nederland een drijfveer om zich nadrukkelijk te willen profileren als de Energy regio van Nederland. In dat kader wil het Noorden flink investeren in nieuwe energieprojecten, zoals de aardgasrotonde, om ook in de toekomst een prominente rol te spelen. De Rekenkamer constateert dat de noordelijke provincies erin geslaagd zijn vele nieuwe initiatieven in gang te zetten en dat in de periode 2004–2011 flinke investeringen hebben plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een toename van de werkgelegenheid in de energiesector, in relatief opzicht met name op het gebied van planontwikkeling en advisering.*

In de Energiemonitor die in opdracht van de SEV is opgesteld staat vermeld dat voor de periode 2004–2018 de energie-investeringen in de Energy Valley regio zijn geraamd op € 26 miljard<sup>76</sup>. Hierbij is niet aangegeven wat het aandeel van de overheid is. Tweederde (€ 17,7 miljard) van dit bedrag wordt geïnvesteerd in de conventionele energieproductie- en distributie. Het gaat hier bijvoorbeeld om de aanleg van een gasrotonde, het anders inrichten van de bestaande distributienetwerken, het ontwikkelen van smart grids, het schoner en efficiënter maken van conventionele technieken en het verhogen van de conventionele energieproductie<sup>77</sup>. Ongeveer een derde (€ 8,1 miljard) betreft directe investeringen in duurzame energieproductie en energiebesparingen. Eind 2011 was een deel van de voorgenomen investeringen (€ 6,2 miljard) gerealiseerd. Het overige deel betreft gecommitteerde en geplande investeringen.

In de Energiemonitor zijn tevens berekeningen uitgevoerd met betrekking tot de werkgelegenheid in de energiesector in de periode 2000–2010. Hierbij is geen

<sup>73</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek. Hernieuwbare energie in Nederland 2011. Den Haag, 2012.

<sup>74</sup> Dit is de stand van zaken in september 2011.

<sup>75</sup> Het effect van 59 Green Deals op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van niet-ETS-broeikasgassen: een quick scan. Planbureau voor de Leefomgeving, 17 november 2011.

<sup>76</sup> E&E Advies. Energiemonitor Energy Valley en Regio Groningen-Assen 2012. In opdracht van de Stichting Energy Valley en Regio Assen-Groningen. Groningen, mei 2012. Voorwoord.

<sup>77</sup> Dagblad van het Noorden, 28 november 2009.

onderscheid gemaakt tussen de conventionele en duurzame sector<sup>78</sup>. In de monitor is de energiesector opgedeeld in een kern (producenten en leveranciers van energie), een eerste schil (productie, aanleg en onderhoud van energieinstallaties) en een tweede schil (dienstverlening gericht op ontwerp en advies). In tabel 4.2 is de ontwikkeling van de werkgelegenheid voor deze 3 deelsectoren weergegeven voor geheel Nederland, de Energy Valley regio en provincie Drenthe. Berekend is dat in de periode 2000–2010 in de Energy Valley regio het aantal arbeidsplaatsen in de gehele energiesector met 3.357 is toegenomen, wat neerkomt op een procentuele toename van 17%. De landelijke toename bedroeg in dezelfde periode 8%. Opvallend is verder dat verhoudingsgewijs de belangrijkste toename heeft plaatsgevonden binnen schil 2 die betrekking heeft op ondernemingen die gericht zijn op advies en ontwerp. Dat duidt erop dat de hierboven genoemde investeringen tot nu toe vooral hebben geleid tot banen bij advies- en onderzoeksinstellingen en nog niet zozeer in de installatie- en productiesector.

Tabel 4.2. Ontwikkeling werkgelegenheid (aantal arbeidsplaatsen) energiesector in de periode 2000–2010.<sup>79</sup>

	Landelijk 2000	Landelijk 2010	Energy Vally 2000	Energy Valley 2010	Drenthe 2000	Drenthe 2010
Kern	66.261	71.473 (+7%)	9.068	10.363 (+14%)	3.100	3.311 (+7%)
Eerste schil	74.502	73.761 (-1%)	8.229	9.057 (+10%)	2.681	2.282 (-15%)
Tweede schil	22.261	31.628 (+29%)	1.778	3.009 (+69%)	393	672 (+71%)
<b>Totaal</b>	<b>163.024</b>	<b>176.862</b> <b>(+8%)</b>	<b>19.072</b>	<b>22.429</b> <b>(+17%)</b>	<b>6.174</b>	<b>6.265</b> <b>(+2%)</b>

In de provincie Drenthe is de werkgelegenheid in periode 2000–2010 licht toegenomen. Er is een flinke toename geweest van arbeidsplaatsen bij de energieproducenten en –leveranciers, maar bij de eerste schil (installatie en onderhoud) is een fors verlies opgetreden. In de Energiemonitor is niet aangegeven, waardoor dit verlies is ontstaan. Procentueel is, net als bij de provincies Fryslân en Groningen, de toename bij de tweede schil (ontwerp en advies) het hoogst. De verwachtingen voor de komende periode zijn nog hoger gespannen. Tijdens de opening van de Energy Academie op 21 september 2012 is door de directeur van de SEV de verwachting uitgesproken dat in de Energy Valley regio de komende 10 jaar het aantal banen nog met 20.000 zal toenemen<sup>80</sup>. Gelet op de groei in de werkgelegenheid in de periode 2000–2010 en de beperkte groei in de duurzame energieproductie, is volgens de Rekenkamer deze verwachting niet erg realistisch.

<sup>78</sup> E&E Advies. Energiemonitor Energy Valley en Regio Groningen-Assen 2012. In opdracht van de Stichting Energy Valley en Regio Assen-Groningen. Groningen, mei 2012. Hoofdstuk 4.

<sup>79</sup> Cijfers in tabel 4.2 zijn gebaseerd op de Energiemonitor Energy Valley regio. Opgesteld door E&E Advies in opdracht van de Stichting Energy Valley en Regio Groningen Assen. Groningen, mei 2012. Hoofdstuk 4.

<sup>80</sup> Toespraak van de directeur van Stichting Energy Valley tijdens de opening van de Energy Academy Europe, 21 september 2012.

Het EAN heeft in 2011 een vervolg gekregen met de Green Deal Noord-Nederland en het Programma Klimaat en Energie 2008–2011 is in maart 2012 opgevolgd door het Energieprogramma 2012–2015. De Rekenkamer constateert dat er geen gezamenlijke evaluatie van het EAN heeft plaatsgevonden. Wel heeft de provincie Drenthe haar eigen Programma Klimaat en Energie 2008–2011 geëvalueerd. PS zijn regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het programma in de vorm van actieplannen en zijn na afloop van het programma op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de evaluatie. PS zijn ingenomen met de vele projectinitiatieven, de nieuwe samenwerkingsverbanden en het in gebruik nemen van een nieuw financieringsinstrument in de vorm van een revolverend fonds. Wel vinden PS het zorgelijk dat er nog steeds geen betrouwbaar monitoringsysteem is om de mate van doelrealisatie te volgen en dat ambitie en realisatie niet met elkaar in de pas lopen.

PS van de provincie Drenthe hebben voorafgaand aan het afsluiten van het akkoord in december 2006 het manifest *De stem van het Noorden* vastgesteld. In dit manifest heeft Noord-Nederland het toenmalige kabinet Balkende IV een ambitieus aanbod gedaan om op een aantal thema's, waaronder energie, te komen tot een gezamenlijke aanpak van Rijk en regio. GS hebben in oktober 2007 PS op de hoogte gesteld dat het manifest ertoe heeft geleid dat op 8 oktober 2007 de Energy Valley provincies een energieakkoord met het Rijk hebben ondertekend. GS geven aan dat de gezamenlijke afspraken van het akkoord zullen worden verwerkt in een Drents klimaat- en energieprogramma dat begin 2008 aan PS zal worden voorgelegd<sup>81</sup>.

Nadat in mei 2008 het *Programma Klimaat en Energie 2008–2011* is vastgesteld<sup>82</sup>, heeft de provincie in december 2008 een overzicht van uitgevoerde, lopende en geplande projecten ter kennisgeving aan PS voorgelegd. Hiermee is inzicht gegeven in de projecten die in het kader van het *Programma Klimaat en Energie 2008–2011* door de provincie zijn gesubsidieerd en die wellicht in aanmerking komen voor subsidie<sup>83</sup>. Vervolgens heeft de provincie in de jaren daarna jaarlijks een actieplan opgesteld, waarin aan de hand van vijf deelprogramma's<sup>84</sup> de voortgang van het programma is beschreven. Tevens zijn in het actieplan voor het komende jaar de geplande activiteiten weergegeven. Ook geeft de provincie een overzicht van bestede en nog beschikbare middelen. De actieplannen zijn steeds ter kennisname aan PS voorgelegd<sup>85</sup>.

De Energy Valley provincies hebben twee jaarrapportages met betrekking tot de uitvoering van het EAN opgesteld, namelijk in 2008 en in 2009. De Rekenkamer merkt op dat het Rijk niet als opsteller van deze rapportages wordt genoemd. In de eerste jaarrapportage is een overzicht opgenomen van energieprojecten die

<sup>81</sup> Brief van GS aan PS van de provincie Drenthe met als onderwerp 'Energieakkoord Rijk en Noord-Nederland'. Kenmerk 41/5.10/200701242. Assen, 9 oktober 2007.

<sup>82</sup> Provincie Drenthe. *Programma Klimaat en Energie 2008–2011*. Assen, mei 2008.

<sup>83</sup> Provincie Drenthe. *Klimaat en Energie. Beleidsinspanningen en projecten, overzicht 2008*. Assen, 2 december 2008.

<sup>84</sup> De deelprogramma's zijn: Diep onder Drenthe, Kenniseconomie, Klimaatlandschappen, Bouwen en Water.

<sup>85</sup> *Programma Klimaat & Energie Actieplan 2009*, vastgesteld door GS in maart 2009. *Programma Klimaat & Energie Actieplan 2010*, vastgesteld door GS in december 2009. *Programma Klimaat & Energie Actieplan 2011*, provincie Drenthe, juni 2011.

in ontwikkeling zijn en waar subsidie voor is aangevraagd. Vermeld wordt dat de Stichting Energy Valley een projectmonitor gaat ontwikkelen om beter zicht te krijgen op de kwantitatieve bijdrage van uitgevoerde projecten aan de EAN-doelen. In de tweede jaarrapportage zijn eveneens per EAN-thema overzichten opgenomen van lopende activiteiten en projecten en aandachtspunten die inzicht geven in de uitvoeringsproblemen. Na de tweede jaarrapportage hebben de noordelijke provincies na het beëindigen van het EAN in 2011 niet een evaluerend eindrapport opgesteld. Als reden hiervoor geven de noordelijke provincies aan dat het Rijk hier geen behoefte aan had<sup>86</sup>. De jaarrapportages zijn voor kennisgeving aan PS voorgelegd.

In april 2010 zijn PS geïnformeerd over de klimaatcontracten die met gemeenten zijn afgesloten<sup>87</sup>. Aangegeven is dat gemeenten de belangrijkste bestuurlijke partner vormen, omdat zij het EAN mede hebben ondertekend en zich willen inzetten voor het realiseren van de EAN-doelen. Met het afsluiten van de akkoorden is een totale investering gemoeid van ruim € 30 miljoen. De provinciale bijdrage is begroot op ruim € 6,5 miljoen. Aan alle gemeenten is gevraagd een uitvoeringsprogramma op te stellen met maatregelen die uiterlijk voor 2014 moeten zijn afgerond. In juli 2011 besluiten GS dat de klimaatcontracten geen vervolg krijgen. Aangegeven is dat samenwerking met gemeenten alleen nog zal plaatsvinden op projectbasis, waarbij het om projecten gaat die binnen de focus van de provincie vallen<sup>88</sup>.

Eind 2011 heeft de provincie Drenthe een evaluatie opgesteld van het *Programma Klimaat en Energie 2008–2011*<sup>89</sup>. De provincie heeft het uitvoeringsproces geëvalueerd en heeft aan het adviesbureau DWA opdracht verstrekt om de data van de DWA-monitor te analyseren<sup>90</sup>. De provincie stelt vast dat de kwaliteit van de monitoring te wensen overlaat en dat de berekende duurzame energieproductie niet betrouwbaar is. Verder is vastgesteld dat aan het begin van het programma € 22,6 miljoen beschikbaar is gesteld voor klimaat- en energiemaatregelen en dat na afloop hiervan ruim € 21 miljoen besteed is. In januari 2012 is het evaluatierapport door PS besproken. PS zijn over het algemeen lovend over de vele initiatieven, de nieuwe samenwerkingsverbanden en de investeringen die zijn uitgelokt in de programmaperiode. Verder zijn ze blij dat de stichting Drentse Energie Organisatie (DEO) op 1 december 2011 van start is gegaan, en dat hiermee op aangeven van PS een belangrijk nieuw financieringsinstrument in de vorm van een revolverend fonds in werking is getreden. Met dit instrument willen PS een impuls geven aan de decentrale duurzame energieopwekking en -distributie. Punten van zorg zijn dat er nog steeds geen betrouwbaar monitoringsysteem is om het doelbereik te volgen en dat ambitie en realisatie niet met elkaar in de pas lopen<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Antwoord op vragen aan provincie Groningen.

<sup>87</sup> Brief van GS aan PS van de provincie Drenthe met als onderwerp 'Programma klimaat en energie: contracten met Drentse gemeenten'. Kenmerk 14/5.3/2010004920. Assen, 7 april 2010.

<sup>88</sup> Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Actieplan 2011 Klimaat en Energie'. Kenmerk 25/3.3/2011004993. Assen, 7 juli 2011.

<sup>89</sup> Provincie Drenthe. Evaluatie programma Klimaat en Energie 2008–2011. Assen, 8 december 2011

<sup>90</sup> Installatie- en energieadvies DWA. Evaluatie programma Klimaat en Energie 2008–2011. In opdracht van provincie Drenthe. Bodegraven, 25 november 2011.

<sup>91</sup> In de Statencommissie van 11 januari 2012 is het evaluatierapport van het Programma Klimaat en Energie 2008–2011 door PS besproken.



In oktober 2011 zijn PS geïnformeerd over het afsluiten van de *Green Deal Noord-Nederland*<sup>92</sup>. GS beschouwen de Green Deal als een waardige opvolger van het EAN. Volgens GS heeft het EAN bijgedragen aan de positionering van het Noorden als Energy Valley regio en is de samenwerking zowel binnen de regio als met het Rijk verbeterd. Verder melden GS dat in een tussentijdse evaluatie is vastgesteld dat vooraf de wederzijdse verwachtingen en bijdragen beter geconcretiseerd hadden moeten worden. Dat is meegenomen bij het opstellen van de Green Deal.

Op 28 maart 2012 hebben GS het nieuwe *Energieprogramma 2012-2015* voor kennisgeving aan PS voorgelegd<sup>93</sup>. In dit programma zijn enkele belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Zo willen GS meer sturen op de economische doelstellingen en een sterkere focus aanbrengen. De specifieke klimaatmaatregelen maken geen deel meer uit van het programma. Volgens GS heeft de ervaring geleerd dat het sturen op economische prikkels effectiever is dan een moreel beroep te doen op het belang van duurzaamheid. Ze willen vooral inzetten op robuuste projecten die een belangrijke bijdrage leveren aan de duurzame energieproductie en, in navolging van het Rijk, Green Deals afsluiten met bedrijven die uitvoering kunnen geven aan deze projecten. De Rekenkamer merkt op dat de koerswijziging in het nieuwe programma maar ten dele aansluit bij het beleidsvoornemen van PS om in de provincie Drenthe vooral in te zetten op een decentrale, kleinschalige duurzame energieproductie. Voor de productie van groen gas is in het programma een doelstelling van 60 miljoen m<sup>3</sup> voor het jaar 2015 opgenomen.

## 4.6 Deelconclusie

De Rekenkamer concludeert dat betrokken overheden tijdens de uitvoering van het EAN er niet in geslaagd zijn een betrouwbaar monitoringstelsel te ontwikkelen en in gebruik te nemen waarmee ontwikkelingen in de duurzame energieproductie, de CO<sub>2</sub>-emissiereductie en de werkgelegenheid konden worden gevolgd. Hierdoor was er geen zicht op de mate van doelrealisatie en kon op basis daarvan geen bijsturing plaatsvinden. Door de noordelijke provincies zijn wel initiatieven genomen tot het opzetten en in gebruik nemen van een monitoringstelsel, maar dat stelsel bleek in de praktijk niet te werken. Na afloop van het EAN heeft de Stichting Energy Valley in 2012 een monitor laten ontwikkelen waarmee inzicht verkregen is in de ontwikkeling van de duurzame energieproductie en de werkgelegenheid binnen de energiesector in de Energy Valley regio. Deze monitor geeft echter geen inzicht in de duurzame energieproductie per provincie noch in de CO<sub>2</sub>-emissiereductie.

De provincies van de Energy Valley regio willen zich nadrukkelijk profileren als topsector Energie en als Energy-mainport van Noordwest-Europa en een belangrijke bijdrage leveren aan de nationale klimaat- en energiedoelstellingen. Het energieakkoord was erop gericht om de beoogde koploperpositie te versterken. De Rekenkamer stelt vast dat ambitie en uitvoering niet met elkaar in evenwicht zijn. Hoewel er binnen de energiesector in het Noorden allerlei nieuwe initiatieven in gang zijn gezet blijft de realisatie ver achter bij de ambitie. De EAN-doelstelling voor de duurzame energieproductie is maar voor een derde gerealiseerd,

<sup>92</sup> Brief van GS aan PS met als onderwerp 'Green Deal Noord-Nederland'. Kenmerk 39/3.12/2011008219. Assen, 3 oktober 2011.

<sup>93</sup> Provincie Drenthe. Energieprogramma 2012-2015. Assen, 20 maart 2012.

waardoor de Energy Valley zich in dit opzicht niet onderscheidt van de rest van Nederland. Bovendien kan, doordat er voor het jaar 2007 geen betrouwbare To-meting beschikbaar is, niet worden vastgesteld of de extra overheidsinvesteringen die gekoppeld waren aan de uitvoering van het EAN daadwerkelijk hebben geleid tot een versnelling van de energietransitie.

De Rekenkamer concludeert verder dat de aanzienlijke investeringen binnen de energiesector in de periode 2004–2010 hebben geleid tot een toename van de werkgelegenheid in de energiesector, met name op het gebied van planontwikkeling en advisering. Het Noorden onderscheidt zich hierbij wel van de rest van Nederland. Een belangrijk deel van de uitgevoerde en geplande investeringen, namelijk tweederde, heeft plaatsgevonden binnen de conventionele sector. De extra investeringen binnen de duurzame sector zijn vooral gericht geweest op energiebesparing en de energieproductie uit biomassa en wind, maar deze investeringen hebben (nog) niet tot de gewenste versnelling geleid.

Het EAN heeft in 2011 een vervolg gekregen met de Green Deal Noord-Nederland en het *Programma Klimaat en Energie 2008–2011* is in maart 2012 opgevolgd door het 'Energieprogramma 2012–2015'. De Rekenkamer constateert dat er geen gezamenlijke evaluatie van het EAN heeft plaatsgevonden. Wel heeft de provincie Drenthe haar eigen *Programma Klimaat en Energie 2008–2011* geëvalueerd. PS zijn regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het programma in de vorm van actieplannen en zijn na afloop van het programma op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de evaluatie. PS zijn ingenomen met de vele projectinitiatieven, de nieuwe samenwerkingsverbanden en het in gebruik nemen van een nieuw financieringsinstrument in de vorm van een revolverend fonds. Wel vinden ze het zorgelijk dat er nog steeds geen betrouwbaar monitoringsysteem is om de mate van doelrealisatie te volgen en dat ambitie en realisatie niet met elkaar in de pas lopen.

# 5

**Bestuurlijke reactie  
en nawoord**

---

# Bestuurlijke reactie en nawoord

## 5.1

### Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe

Op 17 december 2012 ontvingen wij het Conceptrapport Energie in beweging. Wij voldoen met deze brief aan uw verzoek om voor 1 februari 2013 te reageren. Wij willen u danken voor de toezending van het rapport. In uw rapport merkt u op dat het beleid en de beleidsuitvoering voor de energietransitie een complex proces is. In Nederland en ook in Noord-Nederland. U bent er in geslaagd die complexiteit goed in beeld te brengen. U schetst daarmee ook direct de moeilijke opgave om bij de energietransitie doelmatig en doeltreffend te opereren. Noodzakelijkerwijs zijn er op dit dossier stevige en duurzame ambities nodig, en dat terwijl het beleidsveld nog volop in ontwikkeling is. Met vallen en opstaan, maken wij daarin stappen. Uw rapport helpt bij die beweging.

Ons eigen Programma Klimaat en Energie 2008–2011, dat voor een groot deel is gestoeld op het Energieakkoord Noord-Nederland (EANN), hebben wij al uitvoerig tegen het licht gehouden. De conclusies uit die evaluatie (december 2011) zijn in onze ogen congruent met uw conclusies. Ook uw zienswijzen, die zich richten op de (realistischere) ambities en doelen en op de kwaliteit van de monitoring kunnen wij op hoofdlijnen delen. Sterker, wij hebben ze in 2011 al grotendeels zelf verwoord in ons evaluatierapport. En in het nieuwe Energieprogramma 2012–2015 zijn de inzichten uit de evaluatie verwerkt.

#### Met betrekking tot uw aanbevelingen voor gedeputeerde staten

*1. Betrek burgers en maatschappelijke organisaties meer bij de planvorming en de ontwikkeling van windenergieprojecten. Door in een vroeg stadium met omwonenden en initiatiefnemers de mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze omwonenden ook kunnen profiteren van de exploitatie van een voorgenomen windmolenpark, kunnen maatschappelijke weerstanden worden verminderd. Hierdoor ontstaat meer draagvlak voor het gevoerde beleid en kan een versnelling worden doorgevoerd in de windenergieproductie. Vanuit deze optiek lijkt een regisserende rol doelmatiger dan een rol die gericht is op het stellen van ruimtelijke voorwaarden en het toetsen daaraan.*

Deze aanbeveling kunnen wij onderschrijven en hebben wij inmiddels ook tot uitvoer gebracht. Voor de uitwerking en invulling van het zoekgebied voor windenergie, zoals opgenomen in de Provinciale Omgevingsvisie, hebben wij de samenwerking gezocht met de vier betrokken gemeenten: Coevorden, Emmen, Borger-Odoorn en Aa en Hunze. In de voorbereiding hebben wij contact gelegd met initiatiefnemers en met vertegenwoordigers van de bevolking, hetgeen heeft geleid tot een structureel overleg met zowel de actiegroepen als initiatiefnemers. Het resultaat van deze aanpak is de Gebiedsvisie windenergie Drenthe waarvan het ontwerp eind december 2012 ter inzage is gelegd.

*2. Verschuif de focus van het gevoerde duurzame energiebeleid van 'branding' naar de uitvoering door projectontwikkeling te faciliteren en door uitvoeringsproblemen in beeld te brengen, deze te agenderen en gericht aan te pakken. Door ook het takenpakket van de Stichting Energy Valley hierop aan te passen, zal de toegevoegde waarde van het publiek-private samenwerkingsverband behouden en versterkt kunnen worden.*

Deze aanbeveling kunnen wij onderschrijven voor wat betreft het verschuiven van de focus van branding naar uitvoering. In de loop van het Programma Klimaat en Energie 2008–2011 heeft deze focusverlegging plaats gevonden met onder andere de klimaatcontracten. In het Energieprogramma 2012–2015 is de focus op uitvoering nog steviger doorgezet door middel van het instrument Drentse Green Deals en de oprichting van de Drentse Energieorganisatie. Daarnaast is, ten aanzien van de door u geschetste uitvoeringsproblemen, bijvoorbeeld de Taskforce Groen Gas en Groen Gas Nederland opgericht.

Uw aanbeveling ten aanzien van het takenpakket van Energy Valley kunnen wij onderschrijven mits geplaatst in een genuanceerd perspectief. Allereerst merken wij op dat de branding van Energy Valley de afgelopen periode zeer succesvol is gebleken. Dat heeft de (inter)nationale positie van de regio verstevigd. Branding blijft van groot belang en het zou onverstandig zijn daarmee te stoppen. Voorts moet worden geconstateerd dat het de projectinitiatiefnemers zijn die in hoofdzaak verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van projecten. De reikwijdte van Energy Valley is, net zoals die van onze provinciale organisatie, in die zin beperkt. Afsluitend constateren wij dat ook Energy Valley, net als de provincie Drenthe, de afgelopen jaren de focus meer naar (facilitering van de) uitvoering heeft verlegd. Wij zien er op toe dat deze trend wordt doorgezet.

*3. Betrek MKB en de agrarische sector meer bij de uitvoering van het duurzame energiebeleid door ze een vaste plaats te geven in het publiek-private samenwerkingsverband. De provincies Fryslân en Drenthe richten zich vooral op kleinschalige, duurzame energieproductie en -distributie, maar in de huidige gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie zijn de agrarische sector en het MKB niet vertegenwoordigd. Een structurele betrokkenheid van het MKB en de agrarische sector bij de uitvoering kan ervoor zorgen dat er een meer evenwichtige verdeling van beschikbare financiële middelen plaatsvindt tussen grootschalige, industriële energie projecten en kleinschalige, decentrale vormen van energieopwekking.*

Wij onderschrijven het belang van de betrokkenheid van het MKB en de agrarische sector ten aanzien van de realisatie van onze doelstellingen. Het op een juiste manier betrekken van deze organisaties is, mede gelet op het pluriforme karakter van het MKB, een uitdaging. Wat de agrarische sector betreft, tonen initiatieven als Duurzaam boer blijven in Drenthe en Stichting Veldleeuwerik aan dat de sector (mede)verantwoordelijkheid kan en durft te nemen. Binnen de Taskforce Groen Gas en Groen Gas Nederland bijvoorbeeld is het MKB daarom direct vertegenwoordigd door participerende ondernemers. De gedeelde verantwoordelijkheid leidt tot een situatie waarin eerder initiatieven zullen worden geïnitieerd en in uitvoering gebracht. Als provincie kunnen wij zorgen dat de juiste partijen aan elkaar verbonden worden, waardoor meerwaarde kan worden

gecreëerd. Juist ook op het gebied van energie, waar veel partijen actief zijn. De provincie Drenthe blijft in haar energiebeleid ruimte scheppen voor optimale aansluiting. Wij stellen voor samen met Energy Valley te onderzoeken hoe een nog betere structurele aansluiting daadwerkelijk gerealiseerd kan worden.

*4 Zorg voor een gezamenlijke organisatie in de Energy Valley regio die een administratie bijhoudt van alle energieprojecten die in het kader van de Green Deal Noord-Nederland worden uitgevoerd. Zorg ook zo spoedig mogelijk voor één monitoring systeem waarmee ontwikkelingen in de duurzame energieproductie, de CO<sub>2</sub>-emissiereductie en de werkgelegenheid in de (duurzame) energiesector op provinciaal niveau op een betrouwbare wijze te volgen zijn. Door aan te sluiten bij het Iandelijke systeem, kunnen ontwikkelingen in de Energy Valley regio worden vergeleken met landelijke trends en wordt dubbel werk voorkomen. Hierdoor ontstaat een basis om inzicht te krijgen in de voortgang van projecten, de mate van doelrealisatie, de belangrijkste uitvoeringsproblemen en de effectiviteit van bestede financiële middelen.*

Wij onderschrijven het belang van een goede monitoring waarmee de effectiviteit van onze inspanningen kan worden gemeten. Zoals in de evaluatie van ons Programma 2008–2011 is beschreven, blijkt dat een goede monitoring van de doelstellingen een proces is dat van vele factoren afhankelijk is. In de praktijk blijkt dat vooral het lastig beschikbaar komen van de gewenste informatie monitoring een zeer tijdrovend proces maakt. Het oprichten van een organisatie voor monitoring zal gepaard gaan met veel additionele kosten. Wij pleiten er daarom voor geen aparte organisatie in te richten, maar de bestaande samenwerking en instrumenten voor monitoring te benutten als volgt:

1. het bijhouden van werkgelegenheidseffecten door Energy Valley, op basis van de door haar ontwikkelde monitor;
2. het bijhouden van de effecten van de projecten waarbij de provincie direct betrokken is, om de effectiviteit van de inzet van provinciale middelen te toetsen;
3. het bijhouden van het beoogde energiebeleidseffect met behulp van beschikbare energiegebruikgegevens. In IPO-verband is met diverse gemeenten en AgentschapNL opdracht gegeven aan CBS voor het leveren van cijfers over energiegebruik.

### **Met betrekking tot uw aanbevelingen voor provinciale staten**

*1. Breng de realiteitszin terug in het duurzame energiebeleid door beleidsambitie en uitvoering beter op elkaar te laten aansluiten. Ga bij het formuleren van beleidsdoelen niet alleen uit van wat er in potentie mogelijk is, maar houd ook nadrukkelijk rekening met uitvoeringsproblemen, rentabiliteit van voorgenomen projecten, beschikbare financiële middelen en het instrumentarium dat de provincie kan inzetten om deze doelen te halen. Door een betere onderbouwing van het beleid en het stellen van reële beleidsambities zal de geloofwaardigheid van het gevoerde beleid toenemen.*

Deze aanbeveling kunnen wij onderschrijven. Nu het beleidsveld een snelle ontwikkeling heeft doorgemaakt en er ook uitvoerig is geëvalueerd, zoals onze eigen evaluatie van het Programma Klimaat en Energie, is er een beter zicht op

de haalbaarheid van doelen. In feite hebben de staten die realiteitszin al in het nieuwe Drentse programma laten zien. Dat neemt niet weg dat ook nu nog disbalans aanwezig kan zijn. Daarom is het goed dat de staten het energieprogramma periodiek evalueren en bij sturen als dat nodig is.

Wat betreft de onderbouwing voor onze huidige/toekomstige beleidsambitie voor een duurzame energiehuishouding is recentelijk de balans opgemaakt in zogenaamde energiebalansen voor Drenthe die in onze opdracht door ECN zijn opgesteld. De realisatiemogelijkheden voor de doelen voor 2020 en 2050 zijn vervolgens verkend. Wij nemen uw aanbevelingen mee in de beleidsstrategie die op basis hiervan zal worden opgesteld.

*2. Zorg voor meer continuïteit in het gevoerde beleid door kaders te stellen voor een doorlopend uitvoeringsprogramma met een structurele financieringsbasis en een stabiele (gemeenschappelijke) uitvoeringsorganisatie. De energietransitie is een zeer omvangrijk en complex proces dat zeker nog vele generaties gaat duren en heeft daarom baat bij een lange termijn aanpak. De provincies onderkennen het maatschappelijk belang en willen een prominente rol spelen bij deze transitie. Een duidelijk herkenbare basis van het gevoerde beleid zal marktpartijen meer vertrouwen geven om te investeren in de duurzame energieproductie.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling van harte.

### **Algemeen**

De realisatie van de noordelijke doelstellingen is achtergebleven bij de aanvankelijke ambities. Het akkoord heeft zeker een stimulerende werking gehad waardoor veel ontwikkelingen zijn losgetrokken. Zo zijn binnen de EANN-doelstellingen voor duurzame energie op drie van de vier subonderdelen, te weten wind, bio-energiecentrales en groen gas de doelstellingen ruim of bijna gehaald. Helaas is met name op het onderdeel Biofuels, waarvan de potentiële bijdrage aan doelstellingen het grootst werd geacht, de doelrealisatie ernstig tegengevallen. Binnen de EANN-periode is het speelveld voor biofuels sterk verslechterd. Deze ervaring heeft ons geleerd hoe belangrijk stabiele (inter)nationale (beleids) kaders zijn voor de energietransitie. Samen met marktpartijen, kennisinstellingen en andere overheden zullen wij ons voor verbetering daarvan blijven inzetten.

Het is de noordelijke provincies niet gelukt een koploperspositie in te nemen voor wat betreft de realisatie van duurzame energieproductie en CO<sub>2</sub>-reductie. Het doel van EANN was meerledig. Het diende een impuls te geven aan de realisatie van de doelstellingen voor duurzame energieproductie en CO<sub>2</sub>-reductie, maar ook aan de noordelijke energie-economie en innovatiekracht. Economisch gezien heeft de energiesector zich in onze regio sterk ontwikkeld, hetgeen zichtbaar wordt uit de door de Regio Groningen-Assen en Energy Valley opgestelde Energiemonitor. Deze wijst uit dat in periode 2000–2010 het aantal bedrijven substantieel is gestegen en dat de stijging van het aantal banen hoger was dan het landelijk gemiddelde. Dit heeft weliswaar niet helemaal betrekking op de EANN-periode alleen, maar is wel tekenend voor de ontwikkeling die onze regio de afgelopen jaren heeft door gemaakt. Het EANN was ook gericht op versterking van de koploperspositie van Noord-Nederland in innovatieve energieoplossingen. In de EANN-periode zijn talloze ontwikkelingen gestart waaronder

groen gas hubs, energietransitieparken, smart grids, verschillende onderzoeksprogramma's en de oprichting Energy Academy Europe (inclusief E-college).

Een ander aansprekend voorbeeld is dat in Drenthe in de periode 2009–2011 ten minste 14.000 koop- en huurwoningen aantoonbaar energetisch zijn verbeterd (gemiddeld bijna 4.700 woningen per jaar). Het succes van deze realisatie was vooral te danken aan de in 2007–2008 met acht woningcorporaties in Drenthe gemaakte Prestatieafspraken. De beschreven ontwikkelingen binnen de EANN-periode heeft wel opgeleverd dat Noord-Nederland een zeer stevige positie heeft opgebouwd, hetgeen binnen en buiten Nederland wordt erkend.

Een belangrijke pijler in uw betoog is dat de provincies onvoldoende hebben samengewerkt, met een weinig gecoördineerde beleidsinzet en zonder gebundelde inzet van middelen. In het normenkader geeft u aan dat “De Rekenkamer verwacht, en stelt dat als norm, dat bij een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van middelen betrokken provincies hebben gezorgd voor een gezamenlijk uitvoeringsprogramma”. Een gecoördineerde beleidsinzet mag van de provincies verwacht worden. Eén gezamenlijk uitvoeringsprogramma om het EANN uit te voeren is daarbij niet per definitie doeltreffender en/of doelmatiger, het zou in de praktijk ook inefficiënt kunnen uitpakken (accent op coördinatie in plaats van focus op doelbereik) en zou mede vanwege politieke nuanceverschillen vertragend kunnen hebben gewerkt (sprekende voorbeelden zijn de dossiers wind en CCS). De gecoördineerde beleidsinzet heeft in de onderzoeksperiode in onze ogen gestructureerd plaatsgevonden langs de vijf strategische thema's. Daarnaast heeft op specifieke dossiers zowel ambtelijk als bestuurlijk gezamenlijk noordelijke coördinatie en samenwerking plaatsgevonden. Onder andere het 100.000-woningenplan en verschillende gezamenlijke lobbytrajecten zijn daar goede voorbeelden van.

Wij zien de behandeling van uw rapport door provinciale staten van Drenthe met belangstelling tegemoet en zullen de uitkomsten daarvan meenemen in onze uitvoeringspraktijk.



De Rekenkamer is verheugd dat GS van de provincie Drenthe het rapport *Energie in beweging* beschouwen als een welkome bijdrage om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciale beleidsterrein te verhogen. Het stemt tot tevredenheid dat in de evaluatie van het *Programma Klimaat en Energie 2008-2011*, uitgevoerd in opdracht van GS, conclusies zijn getrokken die overeenstemmen met die van de Rekenkamer. GS geven hierbij aan dat de meeste aanbevelingen van de Rekenkamer aansluiten bij aanpassingen die in het nieuwe *Energieprogramma 2012-2015* zijn doorgevoerd.

In het algemeen merken GS nog op dat zij zich niet kunnen vinden in de norm dat één gezamenlijk uitvoeringsprogramma van het EAN doelmatiger zou zijn geweest dan afzonderlijke provinciale programma's. De Rekenkamer wil hierover nog het volgende opmerken. De norm waar GS naar verwijzen is na de ambtelijke reactie op de Nota van Bevindingen door de Rekenkamer aangepast. Het betoog van de Rekenkamer is *niet* dat een gezamenlijk uitvoeringsprogramma een vereiste is en dat er door de betrokken provincies onvoldoende is samengewerkt, maar dat betrokken partijen vooraf geen afspraken hebben gemaakt over de verdeling van de taakstelling en de inzet van overheidsmiddelen. Door het ontbreken van deze afspraken was het niet duidelijk waar betrokken partijen voor aan de lat stonden, konden ze hier niet op worden aangesproken en was bijsturing nauwelijks mogelijk. Doordat na afloop van het EAN tevens geen gezamenlijke evaluatie is opgesteld van het EAN, is niet bekend hoeveel overheidsmiddelen vanuit verschillende programma's zijn besteed aan energieprojecten, wat de mate van doelrealisatie is geweest en of de middelen efficiënt zijn besteed.

# Bijlagen

---

<i>Bijlage 1</i>	<i>Afkortingen</i>
<i>Bijlage 2</i>	<i>Informatiebronnen</i>
<i>Bijlage 3</i>	<i>Onderzoeksverantwoording</i>
<i>Bijlage 4</i>	<i>Overzicht agrarische vergisters provincie Drenthe</i>
<i>Bijlage 5</i>	<i>Projectstudies provincie Drenthe</i>

## Bijlage 1 Afkortingen

AVI	Afvalverbrandingsinstallatie
BCG	Biogas Centrum Groningen
BLOW	Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie
CCS	Carbon Capture Storage
EAN	Energieakkoord Noord-Nederland
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
GS	Gedeputeerde Staten
IPO	Interprovinciaal Overleg
LTO	Land- en Tuinbouw organisatie
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
MER	Milieu Effect Rapportage
POP	Provinciaal Omgevingsplan
POV	Provinciale Omgevingsverordening
PS	Provinciale Staten
RCR	Rijkscoördinatieregeling
REC	Restafvalstoffencentrale
REP-ZZL	Ruimtelijk Economisch Programma, Zuiderzeelijn
SDE	Stimuleringsregeling Duurzame Energie
SEV	Stichting Energy Valley
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
WKK	Warmtekrachtkoppeling
WKO	Warmte-koudeopslag

## Bijlage 2 Informatiebronnen

### Schriftelijke bronnen

#### ALGEMEEN

- Algemene Rekenkamer. Energiebesparing: ambities en resultaten. Den Haag, 2011.
- Ganzevles, J. en R. van Est (eindredactie). Energie in 2030. Maatschappelijke keuzes van nu. Rathenau Instituut. Den Haag, 2011.
- Hoogerwerf, A en M. Herweijer. Overheidsbeleid. Kluwer, september 2008.
- Rathenau Instituut. Energietransitie begint in de regio. Rotterdam, Texel en Energy Valley onder de loep. Den Haag, 17 juni 2009.
- Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

#### RIJK

- Agentschap NL. Protocol monitoring hernieuwbare energie. Publicatiennr. 2DENB1013. Utrecht, mei 2010.
- Agentschap NL. Statusdocument bio-energie 2011. Utrecht, maart 2011.
- Adviesbureau Kplus. Rapportage evaluatie Klimaatakkoorden. In opdracht van het Agentschap NL. Utrecht, 19 mei 2010.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. Hernieuwbare energie in Nederland 2011. Den Haag, augustus 2011.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Monitor Duurzaam Nederland 2011. Den Haag, september 2011.
- Ministerie van Economische Zaken. Bestuursvereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (Rijk, IPO en VNG). Den Haag, juli 2001.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Energierapport 2011. Den Haag, 10 juni 2011.
- Ministerie van Economische Zaken. Nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen (Richtlijn 2009/28/EG). Den Haag, juni 2010.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Verkenning Energietransitie en Ruimte. Den Haag, september 2011.
- Ministerie VROM. Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma Schoon en zuinig. Den Haag, september 2007.
- Ministerie VROM. Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en IPO. Den Haag, 14 januari 2009.
- Planbureau voor de Leefomgeving. Het effect van 59 Green Deals op het aandeel hernieuwbare energie en de uitstoot van niet-ETS-broeikasgassen: een quick scan. Bilthoven, 17 november 2011.
- VROM inspectie. Uitvoering windenergie in relatie tot Crisis- en herstelwet / Elektriciteitswet 1998. Den Haag, 22 juni 2012.

## Noord-Nederland/Energy Valley Regio

- Auditdienst Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Rapport 'Evaluatie Energie Akkoord Noord-Nederland'. Kenmerk AD/10192678. Den Haag, 2010.
- DHV Energy. Uitgangspositie duurzame energieproductie en energiebesparing. Groningen, juni 2008.
- Energieakkoord Noord-Nederland. Ondertekend door de Minister van Economische Zaken, de Minister van VROM en de Gedeputeerde Staten van de provincies Groningen, Fryslân, Drenthe en Noord-Holland. Oranjewoud, 8 oktober 2007.
- Energieakkoord Noord-Nederland. Jaarrapportage 2007/2008. Groningen, 8 oktober 2008.
- Energieakkoord Noord-Nederland. Jaarrapportage 2008/2009. Groningen, 8 oktober 2009.
- E&E Advies. Energiemonitor Energy Valley en Regio Groningen - Assen 2012. In opdracht van Stichting Energy Valley en Regio Assen-Groningen. Groningen, mei 2012
- Gardenier, J.D. en K van der Kooi. Concept eindrapportage mid-term Evaluatie Energy Valley. In opdracht van Stichting Energy Valley. Adviesbureau CAB. Groningen, 14 januari 2008.
- Green Deal Noord-Nederland. Green Deal tussen de Energy Valley regio Noord-Nederland en de Rijksoverheid, 3 oktober 2011.
- Installatie- en Energieadvies DWA. Evaluatie programma Klimaat en Energie 2008–2011. In opdracht van de provincie Drenthe. Bodegraven, 25 november 2011.
- Ministerie Economische zaken en SNN. Koers Noord: op weg naar Pieken. Groningen, oktober 2007.
- Provincie Groningen. Notitie t.b.v. energieakkoord inzake sterkt punten N-NL en berekening duurzame energie en CO2 emissiereductie. Groningen versie 4, september 2007.
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Manifest 'De stem van het Noorden'. Groningen, versie 5 december 2006.
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland. Operationeel Programma Noord-Nederland 2007–2013. Groningen mei 2007.
- Sociaal Economische Raad Noord-Nederland. Advies Energie Akkoord Noord-Nederland II. Groningen, maart 2011.
- Stichting Energy Valley. Werkplan Energy Valley III. Groningen, 10 mei 2008.
- Stichting Energy Valley. Energy Valley 4: Energizing the Dutch economy. Strategieplan Stichting Energy Valley 2013–2015. Groningen, 5 juli 2011.
- Stichting Milieufederatie Groningen. Evaluatief Jaarverslag 2009. Groningen, mei 2010.

## PROVINCIE DRENTH

- Adviesbureau KNN. Naar een verdienmodel voor windenergie in Drenthe. In opdracht van de provincie Drenthe. Groningen, februari 2012.
- DHV Milieu en Infrastructuur BV. Nota Biomassa. Een inventarisatie van de Drentse biomassastromen voor opwekking van hernieuwbare energie. In opdracht van provincie Drenthe. Groningen, 23 maart 2003.
- Elzinga & Oterdoom. Gebiedsvisie Windenergie Fase 1: resultaten interviews / gesprekken. In opdracht van provincie Drenthe en de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze. Haren, 5 december 2011.
- Installatie- en energieadvies DWA. Evaluatie programma Klimaat en Energie 2008–2011. In opdracht van provincie Drenthe. Bodegraven, 25 november 2011.
- Provincie Drenthe. Programma Klimaat en Energie 2008–2011. Assen, mei 2008.
- Provincie Drenthe. Klimaat en Energie. Beleidsinspanningen en projecten, overzicht 2008. Assen, 2 december 2008.

- Provincie Drenthe. Programma Klimaat & Energie Actieplan 2009. Vastgesteld door GS in maart 2009.
- Provincie Drenthe. Programma Klimaat & Energie Actieplan 2010. Vastgesteld door GS in december 2009.
- Provincie Drenthe. Omgevingsvisie Drenthe. Vastgesteld door PS op 2 juni 2010.
- Provincie Drenthe. Programma Klimaat & Energie Actieplan 2011. Vastgesteld door GS in juni 2011.
- Provincie Drenthe. Evaluatie Programma Klimaat & Energie 2008–2011. Assen, 8 december 2011.
- Provincie Drenthe. Energieprogramma 2012–2015. Assen, 20 maart 2012.

#### **INTERNETBRONNEN**

- [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzame-economie/green-deal)
- [www.attero.nl](http://www.attero.nl)
- [www.windenergie.nl/statistieken](http://www.windenergie.nl/statistieken)
- [www.sunoil-biodiesel.com](http://www.sunoil-biodiesel.com)

#### **LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN**

- De heer R. Mudde, medewerker Ministerie van Defensie
- De heer J. van Olst, projectleider windenergie gemeente Emmen
- De heer A. Vermeulen, hoofd afdeling windenergieprojecten Raedthuys
- De heer H. ten Have, bestuurslid Stichting Drentse Monden
- De heer F. van der Klippe, voorzitter Cooperatie Biogas Midden-Drenthe UA
- De heer S. Binsma, medewerker Oosterhof Holman bioEnergie BV
- De heer W. Vrieling, medewerker E-Invest NL BV
- Mevrouw I.A.Kadijk, medewerkster gemeente Noordenveld
- De heer R. Struik, medewerker gemeente Noordenveld
- De heer H. Bosma, agrarisch ondernemer
- De heer H. Moll, voorzitter van de Interfacultaire Vakgroep Energie en Milieu (IVEM)
- De heer G. van Werven, directeur van de Stichting Energy Valley
- De heer N. van Hulst, directeur Energy Academy Europe
- De heer W. Klok, Parkmanagement Noordenveld en bestuurslid Technologie Centrum Noord-Nederland
- De heer J. Pijlman, medewerker E&E-advies
- De heer A. de Bruin, medewerker van het Ministerie van EL&I

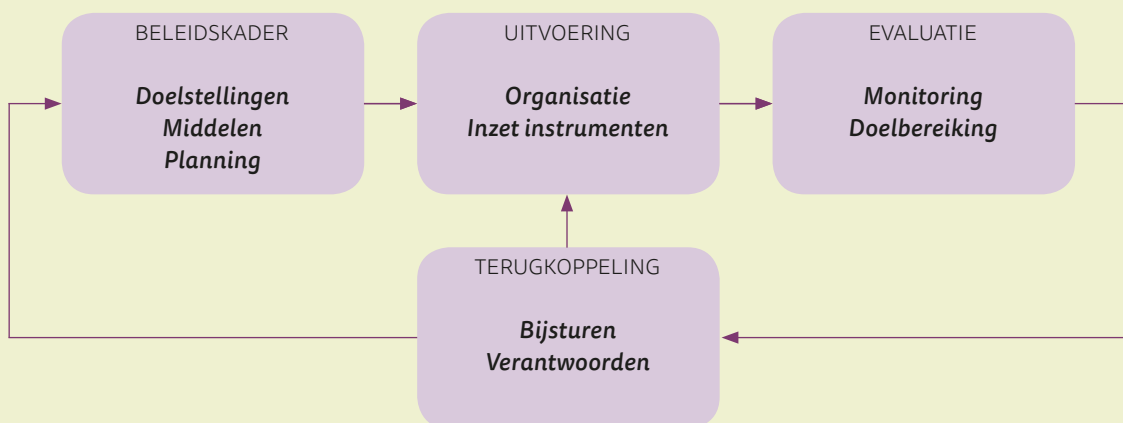
## Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage is verantwoord op welke wijze de Noordelijke Rekenkamer het onderzoek naar duurzame energie heeft uitgevoerd. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft plaatsgevonden in 2012.

### Onderzoeksaanpak

Bij het onderzoek van de Rekenkamer naar het energiebeleid is als invalshoek het Energieakkoord Noord-Nederland gekozen. De reden hiervoor is dat de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân het energieakkoord hebben ondertekend en de provinciale uitvoeringsprogramma's uitwerkingen zijn van dit akkoord. Voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling van het onderzoek heeft de Rekenkamer als leidraad de 4 stappen van de beleidscyclus<sup>94</sup> gevolgd (zie figuur 1.1). De onderzoeksvragen zijn ingedeeld op basis van deze 4 stappen.

Figuur 1.1 Overzicht stappen van de beleidscyclus



#### BELEIDSKADER

1. Op welke wijze zijn de doelen van het EAN uitgewerkt in de provinciale energieprogramma's?
2. Wat is het beleid van de provincies voor windenergie en biomassa en hebben ze gezorgd voor een gecoördineerde beleidsinzet?
3. Is er sprake van een gebundelde inzet van beschikbare provinciale middelen en hoe zijn deze middelen voor de periode 2007–2011 verdeeld?
4. Zijn de doelstellingen vertaald naar concrete maatregelen en is vooraf een indicatie gegeven in welke mate deze maatregelen zullen bijdragen aan het realiseren van de doelen?
5. Hebben de provincies vooraf aangegeven op welke wijze zij de uitvoering willen monitoren en evalueren?

<sup>94</sup> De gehele beleidscyclus bestaat uit de volgende stappen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsinvoering en uitvoering, naleving van beleid en handhaving en beleidsevaluatie. Na deze stappen volgt nog de terugkoppeling. Bron: Overheidsbeleid, achtste geheel herziene druk, A. Hoogerwerf en M. Herweijer, juni 2008. De Rekenkamer heeft voor haar onderzoek ingezoomd op de stappen beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en beleidsterugkoppeling.

### UITVOERING

6. Hebben de provincies gezorgd voor een uitvoeringsorganisatie waarbinnen de taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld en zijn de werkprocessen vooraf vastgelegd?
7. Hebben de provincies gezorgd voor een gezamenlijk uitvoeringsprogramma?
8. Welke instrumenten heeft de provincie tot haar beschikking en welke rollen kan zij vervullen?
9. Hoe heeft de ontwikkeling van duurzame energieprojecten plaatsgevonden en zijn de projecten door de initiatiefnemer daadwerkelijk gerealiseerd?

### EVALUATIE

10. Op welke wijze hebben de provincies tijdens de uitvoering de voortgang van projecten en de realisatie van de doelen bewaakt?
11. Hebben de provincies zicht op de mate waarin de uitgevoerde projecten hebben bijgedragen aan de doelen van de eigen provinciale energieprogramma's en de doelen van het EAN?
12. Is een evaluatie opgesteld van de uitvoering van het EAN?
13. In hoeverre zijn de doelen voor de duurzame energieproductie van het EAN gerealiseerd?

### TERUGKOPPELING

14. Hebben de provincies tijdens de uitvoering van het energieprogramma bijgestuurd als dat nodig was?
15. Hebben de provincies de ervaringen die ze opgedaan hebben met de uitvoering van het EAN betrokken bij het opstellen van de hierop volgende Green Deal en hun eigen uitvoeringsprogramma's?
16. Op welke wijze zijn PS geïnformeerd over de uitvoering en voortgang van het energiebeleid?

### Afbakening

Hoewel het noordelijke deel van de provincie Noord-Holland ook onder de Energy Valley-regio valt en de provincie Noord-holland het energieakkoord mede heeft ondertekend, valt dit buiten de bevoegdheid van de Noordelijke Rekenkamer en is daarom niet in het onderzoek meegenomen. Het onderzoek heeft zich beperkt tot de uitvoering van het duurzame energiebeleid. Hoewel het onderscheid tussen energie- en klimaatmaatregelen niet altijd scherp te stellen is, wordt met deze afbakeningsstap bedoeld dat klimaatmaatregelen op het terrein van het water- en natuurbeheer buiten beschouwing zijn gebleven.

In het EAN zijn vijf strategische thema's opgenomen<sup>95</sup>. Het onderzoek heeft zich gericht op het thema 'duurzame energie'. Bij dit thema zijn in het EAN doelen opgenomen voor biomassa, windenergie, geothermie, warmte-koudeopslag en zonne-energie. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om het onderzoek te richten op windenergie en biomassa. Reden hiervoor is dat de bijdrage aan de duurzame energieproductie vanuit deze bronnen tot nu toe verreweg het grootst is geweest.

---

<sup>95</sup> Deze thema's zijn: 1. Energiebesparing in de gebouwde omgeving, glastuinbouw en industrie; 2. Duurzame energie; 3. Bio-transportbrandstoffen en duurzame mobiliteit; 4. Schoonfossiele energie: het voorbereiden voor en eventuele realisatie van CO<sub>2</sub>-opslag en 5. Kennis en innovatie.



## Stappen

De uitvoering van het onderzoek is opgedeeld in een aantal stappen. Deze stappen zijn hieronder toegelicht.

- In de eerste stap is een deskstudy uitgevoerd waarbij de diverse Europese, nationale, noordelijke en provinciale beleidsdocumenten zijn bestudeerd. Het doel hiervan was om een overzicht te krijgen van het beleid, de uitvoeringsorganisatie en de wijze waarop monitoring, evaluatie en terugkoppeling plaatsgevonden. Tevens heeft de Rekenkamer een overzicht opgesteld van de instrumenten die de provincies tot hun beschikking hebben om de beleidsdoelen te realiseren.
- In stap twee zijn 6 projecten per provincie nader bestudeerd: 3 op het gebied van windenergie en 3 op het gebied van biomassa. Voor deze projecten heeft de Rekenkamer het procesverloop in beeld gebracht en de wijze waarop de provincie er bij betrokken is geweest. Daarnaast zijn er interviews afgenomen met initiatiefnemers van projecten, betrokken gemeenten en maatschappelijke organisaties.
- In derde stap zijn de bevindingen van het onderzoek op een rij gezet, geanalyseerd en verwoord in een Nota van Bevindingen. Bij het schrijven van de Nota zijn nog vragen aan de provincie voorgelegd om nog ontbrekende informatie te verkrijgen.

De Nota van Bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de provincie, waarna deze is aangepast en vastgesteld. De bevindingen zijn vervolgens getoetst aan een normenkader dat hieronder is beschreven. Na toetsing zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd die in het bestuurlijk rapport zijn opgenomen.

## Normenkader

Het normenkader is gebaseerd op afspraken en doelen die het Energieakkoord Noord-Nederland zijn opgenomen en een aantal algemene normen.

### GECOÖRDINEERDE BELEIDSINZET EN GEBUNDELDE INZET MIDDELEN

De ondertekenaars van het akkoord hebben in het EAN aangegeven hoe zij de beoogde intensievere samenwerking vorm willen geven, namelijk door binnen de Energy Valley regio te zorgen voor een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van provinciale middelen. Daarnaast willen ze de samenwerking met marktpartijen en kennisinstellingen intensiveren binnen de reeds bestaande publiekprivate samenwerkingsverband (Stichting Energy Valley)<sup>96</sup>.

De Rekenkamer verwacht, en stelt dat als norm, dat bij een gecoördineerde beleidsinzet en een gebundelde inzet van middelen betrokken partijen hebben gezorgd voor een gemeenschappelijk plan van aanpak voor de uitvoering van het EAN. In dit plan van aanpak heeft een concretisering van de taakstellingen voor betrokken partijen plaatsgevonden en is een overzicht opgenomen van de financiële middelen die provincies en het Rijk gezamenlijk beschikbaar stellen om de doelen van het EAN te realiseren.

### DOELREALISATIE PRODUCTIE DUURZAME ENERGIE

De ondertekenaars van het akkoord hebben in het EAN concrete doelen opgenomen voor productie van duurzame energie en CO<sub>2</sub>-emissiereductie. De intentie is dat aan het eind van de doorlooptijd van het akkoord de productie van duurzame energie is toegenomen tot 40–50 PJ op jaarbasis en de CO<sub>2</sub>-emissie is afgenomen met 4–5Mton<sup>97</sup>. Om de mate van doelrealisatie vast te stellen is het voornemen om een gezamenlijk monitoringsysteem op te zetten<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober 2007. Artikel 3, lid 1 en 2.

<sup>97</sup> Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober 2007. Artikel 2, lid 2a.

<sup>98</sup> Energie Akkoord Noord-Nederland, 8 oktober 2007. Artikel 5, lid 6.

De Rekenkamer verwacht, en stelt dat als norm, dat betrokken partijen hebben gezorgd voor een systeem van monitoring en een To-situatie hebben vastgelegd om de mate van doelrealisatie te volgen. Tevens verwacht de Rekenkamer dat na afloop van akkoord partijen een gezamenlijke evaluatie hebben uitgevoerd waarin ondermeer is aangegeven in welke mate de doelen zijn gerealiseerd, of ingezette instrumenten het gewenste effect hebben gehad en daarmee of de uitvoering van het akkoord doeltreffend is geweest. Ook verwacht de Rekenkamer dat in deze evaluatie aandacht is besteed in hoeverre de (provinciale) uitvoeringsorganisatie en het publiekprivate samenwerkingsverband in de Energy Valley regio doelmatig is. Deze evaluatie vormt hiermee een opmaat om beleid en uitvoering beter op elkaar af te stemmen.

#### **UITVOERBAARHEID**

Deze norm heeft betrekking op een evenwichtige balans tussen beleidsambitie en uitvoering. Bij een doelmatige en doeltreffende beleidsuitvoering zijn beleidsambitie en uitvoering met elkaar in evenwicht. Om hiervoor te zorgen dient vooraf inzicht te bestaan in de maatregelen die nodig zijn om de beleidsdoelen te realiseren en is een inschatting gemaakt van benodigde middelen, menskracht en de tijd om deze maatregelen uit te voeren.

#### **EVENWICHTIGE UITVOERINGSORGANISATIE**

Naast dat er een balans dient te zijn tussen beleidsambitie en uitvoering is het van belang dat er sprake is van een evenwichtige inzet van menskracht, instrumenten en financiële middelen over de schakels in de uitvoeringsketen. Bij de beleidsuitvoering moeten verschillende stappen worden doorlopen om het gewenste resultaat te bereiken, zoals het implementeren van het beleid, de inzet van instrumenten, het betrekken van doelgroepen bij de uitvoering, het initiëren en ontwikkelen van projecten en het oplossen van problemen bij het uitvoeren van projecten. De doelmatigheid van de uitvoering komt onder druk te staan als één of meer schakels in de uitvoeringsketen onderbelicht blijven.

#### **TRANSPARANTIE UITVOERING**

Deze norm gaat over een transparante verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij de uitvoering van het EAN zijn vier provincies betrokken, het Rijk en daarnaast heeft de Stichting Energy Valley, als publiekprivaat samenwerkingsverband, een rol binnen de uitvoering van het EAN. Niet alleen voor direct betrokkenen, maar ook voor PS en buitenstaanders moet het duidelijk zijn hoe de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de uitvoeringsorganisatie verdeeld zijn.

#### **VERANTWOORDINGSPLICHT**

Democratische verantwoording is een essentieel onderdeel van het publieke domein en vormt daarmee een belangrijke norm. PS zijn niet vertegenwoordigd in de Raad van Toezicht van de Stichting Energy Valley. Ze zijn in hun informatievoorziening over de uitvoering van het EAN afhankelijk van GS. Om hun controlerende rol naar behoren te kunnen uitvoeren verwacht de Rekenkamer dat PS tussentijds door GS zijn geïnformeerd over het verloop van de uitvoering en de mate van doelrealisatie. Na afloop van het akkoord zijn PS door GS op de hoogte gesteld van het eindresultaat, zodanig dat PS inzicht hebben verkregen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

### **LEREND VERMOGEN**

Het lerend vermogen van een organisatie is een norm om te toetsen of een organisatie leert van opgedane ervaringen bij de uitvoering en dit gebruikt om tot een efficiëntere en effectievere uitvoering te komen. In dit geval verwacht de Rekenkamer dat betrokken partijen de opgedane ervaringen bij de uitvoering van het EAN hebben betrokken bij het opstellen van de Green Deal Noord-Nederland.

## Bijlage 4 Overzicht agrarische vergisters provincie Drenthe

Naam bedrijf	Woonplaats	Type
Houwing	Eexterveen	Co-vergister
Lammertink VOF	Hooghalen	Co-vergister
Mts. Mennik-Huizing	Emmen	Co-vergister
Wollerich	Tweede Exloermond	Co-vergister
Hazelaar	Haantje	Co-vergister
Mts. Bosma	Zuidvelde	Co-vergister
Eissen	Gasseltenijveenschemond	Co-vergister
Kloosterman	Nieuweroord	Monovergister (maïs)
Hartlief	Donderen	Co-vergister
ECOS Energy	Zuidlaren	Co-vergister
Remmelink	Zuidvelde	Co-vergister

## Bijlage 5 Projectstudies provincie Drenthe

De Rekenkamer heeft een zestal projecten nader onderzocht, drie op het gebied van windenergie en drie op het gebied van biomassa. Voor de provincie Drenthe zijn dat:

1. Windturbines Defensie Coevorden
2. Windturbine Proctor & Gamble
3. Windenergie Gemeente Emmen
4. Coöperatie Biogas Midden-Drenthe UA
5. Biogas Wijster
6. Biogas- en ethanolproductie

In deze bijlage zijn de zes projectstudies opgenomen.

## PROJECTSTUDIES: WINDTURBINES DEFENSIE COEVORDEN

### Algemeen

Het betreft een initiatief van het Ministerie van Defensie. Defensie heeft in haar Milieubeleidsnota 2000<sup>99</sup> aangegeven dat zij het voornemen heeft om in 2004 4% van haar energieverbruik te dekken uit duurzame energiebronnen. Zij streeft ernaar om een aantal windturbines op haar terreinen te plaatsen met een totaal opgesteld vermogen van 20 MW. Dit voornemen is ook opgenomen in de BLOW-overeenkomst van juli 2001<sup>100</sup>. Eén van de terreinen waar Defensie windturbines wil realiseren, is het terrein aansluitend bij het Europark in de gemeente Coevorden. De locatie ligt vlak bij de Duitse grens. Op het aangrenzende Duitse grondgebied staan al verschillende windturbines. Het voornemen betreft 4 windturbines met een gezamenlijk vermogen van 15 MW en een as-hoogte van 105 meter. Het gaat om een investering van 5,6 miljoen euro. De verwachting is dat deze investering na 9 jaar is terugverdiend. De provincie heeft dit project aangemerkt als haar aandeel in het realiseren van de nationale BLOW-doelstelling van 1500 MW, te bereiken vóór 31 december 2010.

### Herziening bestemmingsplan

Om het voornemen van Defensie te realiseren is een herziening van het bestemmingsplan nodig. De provincie heeft op 14 juli 2006 de gemeente in kennis gesteld dat zij geen bezwaar heeft<sup>101</sup>. GS stellen dat de plaatsing van 4 windturbines op de betreffende locatie passend is en dat vanuit het POP geen eisen worden gesteld aan de opstelling en de hoogte van de windturbines. Vastgesteld is dat er geen noemenswaardige effecten op de omgeving zijn die plaatsing in de weg staan. Tegen de voorgenomen herziening van het bestemmingsplan en het afgeven van een bouwvergunning is een aantal zienswijzen ingediend. De Gesamtgemeinde Emlichheim heeft tezamen met BBE Bewerbungs- und Betoncenter Europark GmbH bezwaar gemaakt tegen de bouw van de windturbine met nummer 1, omdat deze te dicht bij een toekomstig gepland bouwwerk zou komen te staan. Dit heeft ertoe geleid dat deze windturbine is afgefallen, waarna het bezwaar is ingetrokken. Daarnaast heeft de Milieufederatie Drenthe nog een zienswijze ingediend, maar dit heeft niet geleid tot een aanpassing van het voornemen.

### Bouwvergunning

Na het vaststellen van de herziening van het bestemmingsplan heeft Defensie eind 2007 een aanvraag voor een bouwvergunning bij de gemeente ingediend. De gemeente Coevorden heeft in maart 2008 een bouwvergunning voor de eerste fase aan Defensie verleend. Het betreft de voorbereidende werkzaamheden die nodig zijn om 3 windturbines te kunnen plaatsen. Na gunning van het project heeft Defensie een bouwvergunning voor de tweede fase aangevraagd. De plaatsing van de 3 windturbines heeft plaatsgevonden in 2011<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Milieubeleidsnota Defensie 2000. Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1999/2000 26 800 X nr.35.

<sup>100</sup> Bestuurovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW). Overeenkomst van het Rijk, IPO en VNG. Den Haag, juli 2001.

<sup>101</sup> Brief van GS van de provincie Drenthe aan B&W van de gemeente Coevorden met als onderwerp 80 Realiseren 4 windturbines door het Ministerie van Defensie, DGW&T . Kenmerk 28/5.8/2006006947. Assen, 14 juli 2006.

<sup>102</sup> [www.defensie.nl/actueel/nieuws](http://www.defensie.nl/actueel/nieuws).

## Subsidieverlening

Het Ministerie van Defensie heeft na het verlenen van de bouwvergunning een SDE subsidieaanvraag ingediend bij Senternovem. Deze aanvraag is in eerste instantie afgewezen. De reden is dat het ministerie van EL&I op het standpunt staat dat rijksinstanties niet in aanmerking komen voor subsidies die door het Rijk worden verstrekt. Na overleg met het ministerie van EL&I is besloten dat het ministerie zelf een financiële bijdrage gaat leveren om realisatie mogelijk te maken.

## Aansluiting op het elektriciteitsnetwerk

De aanvraag voor een aansluiting van het windpark op het elektriciteitsnetwerk is moeizaam verlopen. Vanwege capaciteitsproblemen op het lokale netwerk stonden Enexis en Tennet in eerste instantie afwijzend tegenover een aansluiting op het lokale net, maar na enige jaren is uiteindelijk toestemming verleend. Op 25 januari 2010 heeft Defensie ingestemd met een door Enexis uitgebrachte offerte voor netinpassing.

## Procesverloop en rol van de provincie

Het Ministerie van Defensie heeft in 2000 het beleidsvoornemen naar buiten gebracht om voor 2005 20 MW aan opgesteld vermogen op haar terreinen te realiseren. In 2006 heeft zij voor haar terrein te Coevorden, aansluitend bij het Europark, het initiatief genomen om hier 5 windturbines met een gezamenlijk vermogen van 15 MW te realiseren. In november 2011 is het eerste windmolenpark van Defensie met 3 windturbines, met een opgesteld vermogen van 7,5 MW, te Coevorden officieel geopend. Na het beleidsvoornemen in 2000 heeft het bijna 12 jaar geduurd voordat het project is gerealiseerd. Het project heeft vertragingen opgelopen die te maken hebben met intern draagvlak binnen Defensie (wel of geen kerntaak van Defensie), ruimtelijke inpassing, subsidieverlening en aansluiting op het net.

De gemeente Coevorden heeft in 1999 voor 8 locaties laten onderzoeken wat de effecten zijn als hier windturbines zouden worden geplaatst. De locatie Europark is de enige locatie waarmee de provincie heeft ingestemd om hier windturbines te plaatsen<sup>103</sup>. Hoewel het provinciale vigerende beleid destijds erop gericht was om in de provincie geen windturbines toe te staan, heeft zij voor deze locatie een uitzondering gemaakt, mede ingegeven door het verzoek van het Ministerie van Defensie.

Gelet op het bovenstaande kan gesteld worden dat de rol van de provincie bij dit project een volgende is geweest. Hoewel het niet paste binnen haar beleid heeft ze ingestemd met de herziening van het bestemmingsplan die noodzakelijk was om het plaatsen van de windturbines op het terrein van Defensie mogelijk te maken. Door deze uitzondering toe te staan kon ze tevens een beperkte bijdrage leveren aan de landelijke doelstelling voor windenergie.

---

<sup>103</sup> Bestemmingsplan 81 Windturbines Europark, gemeente Coevorden. Grontmij Nederland BV Houten in opdracht van K-Wind BV, 18 mei 2009. Referentienr. 203719/LV.

## PROJECTSTUDIE: WINDTURBINE PROCTOR & GAMBLE

### Algemeen

Dit project betreft de voorgenomen plaatsing van een windturbine met een vermogen van 3 MW op het terrein van Proctor & Gamble Pet Care (P&G). Het bedrijf is gevestigd op het Europark te Coevorden. P&G heeft in 2008 het initiatief genomen om op haar bedrijfsterrein een windturbine te plaatsen. Het bedrijfsterrein grenst aan dat van het Ministerie van Defensie waar 3 windturbines zijn gepland.

### Herziening bestemmingsplan

Om de windturbine te mogen plaatsen is een herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk, omdat een bouwwerk met een hoogte van 105 meter in strijd is met de voorschriften van het bestemmingsplan. Op 8 september 2009 heeft de gemeenteraad van Coevorden het herziene bestemmingsplan vastgesteld<sup>104</sup>. Er zijn vier zienswijzen in behandeling genomen door de gemeente. Drie zienswijzen gaan over de aantasting van het open landschappelijke karakter, geluidsoverlast, slagschaduw, gezondheidsklachten en planschade. Deze zienswijzen zijn door de gemeente niet overgenomen.

### Vergunning Wet Milieubeheer en bouwvergunning

Mede in verband met een nieuwe zoneringswet in het kader van de Wet Geluidhinder zijn geluidsmetingen uitgevoerd en is door de gemeente op 6 juli 2009 een gereviseerde milieuvergunning afgegeven. Hierbij is ook gekeken naar mogelijke geluidsoverlast door de geplande windturbine. Hierbij is gesteld dat de windturbine deel uit maakt van de gehele inrichting. Het afgeven van de milieuvergunning en de bouwvergunning hebben niet geleid tot noemenswaardige vertragingen.

### Procesverloop en rol provincie

Het initiatief tot het plaatsen van een windturbine met een vermogen van 3 MW op het terrein van Proctor & Gamble Pet Care (P&G) dateert van 2009. De windturbine is begin 2011 in gebruik genomen en heeft een vermogen van 2 MW. Het project heeft geen noemenswaardige vertragingen opgelopen als gevolg van plaatsingsproblemen of bezwaren van omwonenden. De provincie heeft bij het opstellen van POPII voor het Europark te Coevorden een uitzondering gemaakt voor het plaatsen van windturbines. Dit in verband met het voornemen van het Ministerie van Defensie om hier een aantal windturbines te plaatsen. De provincie heeft geen bezwaar gemaakt tegen het voornemen van Proctor & Gamble om op hun bedrijfsterrein, dat grenst aan het terrein van Defensie, ook een windturbine te plaatsen. Ze hebben ingestemd met de hiervoor noodzakelijke wijziging van het gemeentelijke bestemmingsplan.

---

<sup>104</sup> Raadsvergadering Gemeente Coevorden van 8 september 2009. Vaststelling wijziging bestemmingsplan 82 Europark, Heege-West, Vosmatenweg 4 (windturbine) .



## PROJECTSTUDIE: WINDENERGIE GEMEENTE EMMEN

### Algemeen

De gemeenteraad Emmen heeft in januari 2006 besloten het initiatief te nemen tot onderzoek en het stimuleren van de mogelijkheden voor windenergie. Het streven is om in de gemeente 60 MW aan opgesteld vermogen te realiseren. Om dit voornemen te realiseren zijn een stuurgroep met een projectgroep met vertegenwoordigers van de provincie Drenthe en de gemeente Emmen in het leven geroepen die invulling moeten geven aan dit initiatief. Inmiddels zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd die uiteindelijk moeten uitmonden in een gemeentelijke structuurvisie op basis waarvan een omgevingsvergunning kan worden verleend voor windenergieprojecten.

### Onderzoek naar geschikte locaties

Op verzoek van de projectgroep hebben de bureaus Schöne en ROM 3D Division onderzoek gedaan naar 5 mogelijk geschikte locaties voor windturbineparken in de gemeente Emmen. De resultaten zijn beschreven in het rapport *Windenergie in Emmen?* van juni 2009. Besloten is om 4 locaties voorlopig buiten beschouwing te laten en op 1 locatie een vervolgonderzoek te starten. Dit is een locatie nabij Bargercompascuum. Hierbij zijn twee opties: koppelen aan het Veenpark of aan het glastuinbouwgebied Klazieneveen.

### Beleidsregel windmolenopstelling Gemeente Emmen

Het college van B&W van de gemeente Emmen heeft ervoor gekozen om met betrekking tot het ruimtelijke en economische beleid voor het plaatsen van windmolens een beleidsregel vast te stellen. De beleidsregel is een uitwerking van de randvoorwaarden die in de Structuurvisie 2020 voor windenergie zijn opgenomen. In de beleidsregel die in maart 2012 is vastgesteld door B&W geeft het college aan welke voorwaarden zij stelt aan de realisatie van windparken binnen haar gemeente. Zo dient er te worden voldaan aan de voorwaarden die opgenomen zijn in het Omgevingsplan van de provincie. Daarnaast dienen initiatiefnemers van windenergieprojecten hun plannen te communiceren met alle betrokken partijen en bewoners van het gebied, moeten ze verkennen hoe bewoners kunnen participeren in het project en dienen ze rekening te houden met gebiedsontwikkeling en landschappelijke inpassing.

De beleidsregel is geen eindstation maar is een opmaat voor een gemeentelijke 'Structuurvisie Windopstelling gemeente Emmen'. De gemeente is nu bezig met het opstellen van een plan-MER en hierop volgend komt er ook een project-MER. Daarna zal nog een gebiedsontwikkelingsplan worden opgesteld en tot slot de structuurvisie. De structuurvisie vormt het ruimtelijke toetsingskader voor de ingediende windenergieprojecten. Op grond van de structuurvisie kan de gemeente een omgevingsvergunning afgeven.

### Initiatieven

Vanaf het moment dat bekend werd dat de gemeente mogelijkheden wil bieden voor de realisatie van windturbineparken binnen haar gemeentegrenzen, hebben verschillende marktpartijen initiatieven ontwikkeld. In totaal zijn er 15 initiatieven ingediend. Zo heeft de projectontwikkelaar Raedthuys 3 initiatieven bij de gemeente ingediend, namelijk de windparken Pottendijk, Runderveen en Emmer-Compascuum. Raedthuys heeft deze initiatieven ook bij de provincie ingediend

met het verzoek om in het kader van de Crisis- en herstelwet voor deze initiatieven een inpassingsplan vast te stellen<sup>105</sup>. De provincie heeft te kennen gegeven dat er op dit moment geen dwingende redenen zijn om de behandeling van de gemeente Emmen over te nemen. De gemeente staat op voorhand namelijk niet afwijzend tegenover de plannen en heeft zelf als doel om 60 MW aan windenergie te realiseren. Raedthuys geeft aan dat zij geen vervolgstappen heeft ondernomen omdat zij hopen dat ze in onderling overleg met gemeente en provincie tot een realiseerbaar plan kunnen komen. Raedthuys heeft de plannen in de ijskast gezet. Ze zijn blij met het initiatief van de gemeente Emmen, maar betreuren het dat het zo lang duurt voordat er een definitieve structuurvisie ligt<sup>106</sup>.

### Procesverloop en rol provincie

Het beleidsvoornemen van de gemeente Emmen om binnen haar gemeente 45–60 MW aan opgesteld vermogen te realiseren dateert van 2006. In 2012 is de gemeentelijke structuurvisie die de inpassing van een windturbinepark mogelijk moet maken nog niet gereed. Er zijn inmiddels verschillende initiatieven ingediend die voorlopig zijn aangehouden tot de structuurvisie definitief is.

De provincie is nauw betrokken bij de ontwikkeling van het gemeentelijke windenergiebeleid. De bedoeling is dat de structuurvisie van de gemeente deel uit gaat maken van de gebiedsvisie. De provincie heeft er niet voor gekozen om de regie volledig naar zich toe te trekken en de door Raedthuys ingediende initiatieven zelf in behandeling te nemen en hiervoor een inpassingsplan op te stellen. Ze volgt in deze de gemeente.

---

<sup>105</sup> Brief van Raedthuys aan PS van Drenthe met als onderwerp 84 Verzoeken tot het vaststellen provinciale inpassingsplannen voor de Windparken Pottendijk, Rundeveen en Emmer-Compasuum. Enschede, 25 januari 2010.

<sup>106</sup> Interview met Raedthuys BV, 10 september 2012.

## PROJECTSTUDIE: COÖPERATIE BIOGAS MIDDEN-DRENTHE UA

### Algemeen

Het voornemen betreft het realiseren van een co-vergistingsinstallatie met een capaciteit van 36.000 ton organisch substraat per jaar te Zwiggelte. Het is een initiatief van drie melkveehouders die zich in 2005 verenigd hebben in de Coöperatie Biogas Midden-Drenthe UA. De coöperatie is voornemens om het biogas op te werken tot groen gas en dat aan het aardgasnet te leveren.

### Haalbaarheidsonderzoek

In april 2004 hebben 3 agrariërs uit de gemeente Midden-Drenthe meegedongen naar een landbouw innovatieprijs, uitgeschreven door de provincie Drenthe en LTO-Noord. Ze hebben de prijs gewonnen en vervolgens een coöperatie opgericht met als doel om een co-vergister te bouwen en die gezamenlijk te exploiteren. Daarna is contact gezocht met Gasunie BV Engineering & Technology en TCNN (Technologie Centrum Noord-Nederland) om een haalbaarheidsonderzoek te laten uitvoeren, met name naar de mogelijkheid om het biogas op te werken tot groen gas en dit aan het aardgasnet te leveren. Het onderzoek is medegefinancierd door de provincie Drenthe<sup>107</sup>.

Na het uitvoeren van de haalbaarheidsstudie bleek de Gasunie niet zo enthousiast te zijn over het voornemen om het biogas na een bewerking tot groen gas in het aardgasnet te injecteren. Ze was bang dat het aantal initiatieven flink zou toenemen, waardoor ze onvoldoende grip zou houden op de geleverde hoeveelheid en kwaliteit van het toegevoerde gas. Uiteindelijk heeft de Gasunie besloten om geen toestemming te geven. Voor de coöperatie betekende dit dat overgestapt moest worden naar het alternatief om met het geproduceerde biogas elektriciteit en warmte op te wekken.

### Ruimtelijke inpassing en vergunningverlening

GS hebben op 3 oktober 2007 een vergunning verleend voor een periode van 10 jaar<sup>108</sup>. GS stellen vast dat de voorgenomen activiteiten niet in strijd zijn met het vigerende Afvalbeheerplan en dat wordt voldaan aan de normen voor bodem, lucht (geur), geluid en veiligheid. De dichtstbijzijnde woning ligt op 250 meter. Tegen het verlenen van de milieuvergunning is geen bezwaar gemaakt. Ook de ruimtelijke inpassing en het afgeven van een bouwvergunning hebben niet tot problemen geleid.

### Subsidieverlening

In 2007 is een MEP-subsidie aangevraagd, maar deze is afgewezen omdat de vergunningen nog niet rond waren. In 2008 is opnieuw subsidie aangevraagd, in dit geval SDE. Dit keer is de aanvraag uitgeloot. Inmiddels begonnen de prijzen van co-substraten te stijgen en was winst in feite alleen nog mogelijk als er een zinvolle benutting van de geproduceerde warmte te vinden zou zijn. Bij het produceren van stroom uit biogas gaat namelijk ca. 60–70% van de energie verloren in de vorm van warmte. De coöperatie heeft contact opgenomen met de zuivelfabriek in Beilen. Deze konden de warmte goed benutten. Hiervoor was het wel nodig om allerlei aanpassingen in de fabriek door te voeren en zou het gas/de warmte via een leiding

<sup>107</sup> Persbericht Provincie Drenthe en LTO Noord Projecten., nr. 05–059. Assen, 7 april 2005.

<sup>108</sup> Besluit GS Drenthe ingevolge de WM voor Coöperatie Biogas Midden-Drenthe UA te Zwiggelte. Kenmerk MB/2007012312. Assen, 3 oktober 2007.

van 8 km (investering 1 miljoen euro) naar de fabriek moeten worden vervoerd. Dit idee is verder uitgewerkt en vervolgens is opnieuw SDE-subsidie aangevraagd. Ook deze keer viel de aanvraag buiten de boot. De zuivelfabriek heeft daarna op een andere wijze in de gewenste warmtetoevoer voorzien. Dit is nu geen optie meer<sup>109</sup>.

### **Procesverloop en rol van de provincie**

Het initiatief dateert van 2005 en uiteindelijk is het na 7 jaar niet gelukt om het project tot uitvoer te brengen. De eerste tegenvaller was dat de Gasunie geen medewerking wilde verlenen om een invoerpunt voor groen gas te realiseren. Vervolgens moest een bestemming worden gevonden voor het benutten van de restwarmte om het project rendabel te maken. De coöperatie is hierin geslaagd, maar vervolgens is het niet gelukt om de gewenste SDE-subsidie tijdig binnen te halen. Door de aanzienlijke prijsstijging van co-substraten heeft de coöperatie na 7 jaar moeten besluiten om het initiatief in de ijskast te zetten<sup>110</sup>.

De provincie heeft bij dit project verschillende rollen gespeeld. Ze heeft het initiatief gestimuleerd door bij de haalbaarheidsstudie te zorgen voor medefinanciering. Daarnaast heeft de provincie een vergunning verleend in het kader van de Wet milieubeheer. Verder heeft zij gefaciliteerd bij het zoeken naar alternatieven voor het benutten van de restwarmte. De voorzitter van de coöperatie is vol lof over de medewerking en de ondersteuning door de provincie.

---

<sup>109</sup> Interview met de voorzitter van de Coöperatie Biogas Midden-Drenthe UA, 13 juli 2012.

<sup>110</sup> Interview met de voorzitter van de Coöperatie Biogas Midden-Drenthe UA, 13 juli 2012.

## PROJECTSTUDIE: BIOGAS WIJSTER

### Algemeen

Het project betreft een initiatief van Oosterhof Holman bioEnergie BV tot het oprichten van een vergistingsinstallatie op het MERA-bedrijventerrein te Wijster. Het doel is om ongeveer 10 miljoen m<sup>3</sup> biogas op jaarbasis te produceren. Het voornemen is het biogas via de opwerkingsinstallatie van Attero om te zetten in groen gas en dat te injecteren in het openbare gasnet.

### Technische informatie vergister

Het betreft een industriële vergister. Het voornemen van de initiatiefnemer is om uitsluitend gebruik te maken van organische afvalstromen. Ze heeft hiertoe verschillende bedrijven benaderd die organisch afval produceren, zoals kippen-slachterijen. De totale installatie bestaat uit verschillende vergistertanks, een navergister en opslagtanks voor het digestaat. Anders dan bij een co-vergister, mag het restproduct van het vergistingsproces, het zogenoemde digestaat, niet in de landbouw worden toegepast als organische meststof. Het restproduct wordt beschouwd als afvalstof. De initiatiefnemer heeft het voornemen om het digestaat in te drogen en de droge fractie naar Duitsland te exporteren. Daar mag het namelijk wel als meststof worden toegepast. Het is niet duidelijk waarom dit wel is toegestaan, omdat de Meststoffenwet gebaseerd is op Europese wet- en regelgeving.

### MER-plicht en vergunningen

Eind 2009 heeft de provincie op verzoek van de initiatiefnemer onderzocht of de activiteit MER-plichtig is. Volgens de provincie is dit niet het geval. In juli 2010 heeft de initiatiefnemer een milieuvergunning aangevraagd die door GS 13 december 2010 voor onbepaalde tijd is verstrekt<sup>111</sup>. GS stellen vast de activiteiten van de voorgenomen inrichting passen binnen het beleid zoals vastgelegd in de provinciale Omgevingsvisie Drenthe van juni 2010. Verder is vastgesteld dat de activiteiten in overeenstemming zijn met het Landelijk afvalbeheerplan 2009–2021 en bijdragen aan een doelmatiger beheer van afvalstoffen. Verder zijn er geen belemmeringen als het gaat om geluid, stank en veiligheid. Op basis van BBT (Best bestaande technieken) zijn GS van mening dat het leveren van groen gas de voorkeur heeft boven de productie van elektriciteit. Hier is een rendementsbepaling voor opgenomen in de vergunning. Er zijn geen adviezen binnengekomen en er zijn geen zienswijzen ingediend.

### SDE-subsidie

De initiatiefnemer heeft in 2011 SDE-subsidie aangevraagd voor de exploitatie van haar vergister. Het Agentschap NL heeft in datzelfde jaar besloten de SDE-subsidie toe te kennen.

### Omzetten biogas in groen gas en invoeden op het net

Het bedrijventerrein MERA-Wijster is door de provincie aangemerkt als Energie Transitie Park. De bedoeling is dat zich hier verschillende bedrijven kunnen vestigen die van elkaar kunnen profiteren als het gaat om de productie van energie en warmte en het benutten daarvan. Daarnaast is het bedrijventerrein één van de locaties in de Energy Valley regio waar een groen gas hub is gepland. Attero

<sup>111</sup> Besluit GS Drenthe ingevolge de WM voor Oosterhof Holman bioEnergie BV te Grijpskerk voor de inrichting Biogas Wijster te Wijster.

beschikt over een opwerkingsinstallatie die biogas kan omzetten in groen gas en het idee is dat ook andere bedrijven die biogas produceren hierop kunnen aansluiten. Dit levert aan de ene kant een kostenbesparing op voor de biogasproducenten en aan de andere kant wordt het aantal invoedpunten op het aardgasnet beperkt.

Oosterhof Holman heeft inmiddels alle benodigde vergunningen binnen, evenals de SDE-subsidie. Dat ze nog niet gestart is met de bouw heeft te maken met onderhandelingen met Attero over de leverantie van het biogas en het gebruik van warmte. Om het biogas om te zetten in groen gas vraagt Attero een aanzienlijke vergoeding. Hetzelfde geldt voor het leveren van warmte. De initiatiefnemer geeft aan dat ook andere bedrijven problemen hebben met de tarieven die Attero in rekening brengt.

### **Procesverloop en rol provincie**

Oosterhof Holman heeft inmiddels alle benodigde vergunningen binnen evenals de SDE-subsidie. In feite zou nu, na ruim 3 jaar, gestart kunnen worden met de bouw van de installatie. Het obstakel dat ze nu nog moeten overwinnen is dat ze met Attero afspraken kan maken over de kostprijs van het omzetten van biogas in groen gas en de prijs die ze moet betalen voor de geleverde warmte.

Oosterhof Holman is zeer tevreden over de ondersteuning die ze van de provincie Drenthe en de Drentse Energie Organisatie (DEO) hebben gekregen bij de ontwikkeling van hun initiatief. De Stichting Energy Valley is niet betrokken geweest bij de projectontwikkeling. Wel zou Oosterhof Holman het op prijs stellen als de provincie Drenthe als aandeelhouder van Attero meer druk zou uitoefenen op Attero om reële prijzen bij derden in rekening te brengen. De provincie Drenthe zet in op veel bedrijvigheid op het Energie Transitie Park te Wijster. Gelet op het feit dat Attero op het park een sleutelpositie vervult en veel investeringen zijn gedaan met overheidssubsidie, past het volgens de initiatiefnemer niet om dergelijke prijzen in rekening te brengen. De initiatiefnemer geeft aan dat hiermee het beoogde doel van een groen gas hub onder druk te staan evenals de provinciale doelstelling om veel bedrijvigheid op het MERA-bedrijventerrein te realiseren.

## PROJECTSTUDIE: BIOGAS- EN ETHANOLPRODUCTIE

### Algemeen

De initiatiefnemer heeft een akkerbouwbedrijf met een grootte van ruim 300 hectare en verbouwt voornamelijk aardappelen, graan en maïs. In 2002 heeft deze agrariër het initiatief genomen om een co-vergister te bouwen die in 2003 in productie is genomen. De vergister wordt onder andere gevoed met varkenmest dat uit Noord-Brabant komt en verschillende co-substraten. Met het biogas worden verschillende gasmotoren aangedreven die elektriciteit produceren. De installatie levert bij vollast ongeveer 4 miljoen kWh per jaar. De elektriciteit wordt voor een gering deel (5%) gebruikt voor de koelcellen waar aardappelen in worden opgeslagen. De resterende 95% wordt geleverd aan het net. Daarnaast heeft de initiatiefnemer in 2005 besloten om een ethanolinstallatie te bouwen. Het combineren van deze twee vergistingsinstallaties heeft als voordeel dat de warmte die vrijkomt bij het produceren van elektriciteit voor een deel kan worden benut voor het verwarmen van de ethanolinstallatie en dat de restproducten van de ethanolinstallatie geschikt zijn om de co-vergister mee te voeden. Hierdoor ontstaat een meer gesloten kringloop.

### Ruimtelijke inpassing en vergunningen

De initiatiefnemer heeft van de gemeente Noordenveld op 5 maart 2002 een milieuvergunning ontvangen voor het installeren van een co-vergister die op 8 mei 2002 van kracht is geworden. Door omwonenden zijn tegen deze vergunning diverse zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen hebben onder andere betrekking op de verkeersoverlast veroorzaakt door grote tank- en vrachtauto's die mest en andere biomassastromen aanvoeren en de landschappelijke inpassing. De omwonenden stellen dat de voorzieningen niet passen binnen een agrarische bestemming en beschouwd dienen te worden als een industriële activiteit. De gemeente verklaart de bedenkingen ongegrond<sup>112</sup>.

Op 22 september 2005 vraagt de initiatiefnemer een milieuvergunning aan bij de provincie voor het oprichten van een bio-ethanolinstallatie<sup>113</sup>. Aangezien de provincie ervan uitgaat dat de installatie deel uitmaakt van dezelfde inrichting als de opslagsilo's en de co-vergister, beschouwt zij de aanvraag als een verzoek tot wijziging van de reeds door de gemeente Noordenveld afgegeven milieuvergunning. De provincie geeft op 28 november 2006 de milieuvergunning af<sup>114</sup>. Evenals bij de co-vergister dienen omwonenden opnieuw bezwaar in. De omwonenden vinden dat de wegen rond het bedrijf niet geschikt zijn voor de zware vrachtwagens die biomassa aanvoeren en ethanol afvoeren. De provincie Drenthe verklaart de meeste bezwaren ongegrond. Met betrekking tot de landschappelijke inpassing stelt de provincie dat het aan de gemeente is om te beoordelen of de activiteit past binnen het vigerende bestemmingsplan. Hierbij gaat het om de vraag of de voorgenomen activiteit valt binnen de agrarische bestemming of dat er sprake is van een industriële activiteit. Volgens de provincie komen deze afwegingen aan de orde bij het verstrekken van de bouwvergunning waarvoor de gemeente Noordenveld het bevoegde gezag is. Voor de provincie zijn er daarom geen gegronde redenen om de vergunning te weigeren.

<sup>112</sup> Milieuvergunning op basis van de Wet milieubeheer. B&W Noordenveld, 5 maart 2002.

<sup>113</sup> Brief van de provincie Drenthe aan de initiatiefnemer, 19 oktober 2005.

<sup>114</sup> Besluit van GS van Drenthe ingevolge de WM voor initiatiefnemer, 28 november 2006.

Vanaf mei 2005 heeft de initiatiefnemer verschillende aanvragen voor een bouwvergunning bij de gemeente Noordenveld ingediend die betrekking hebben op een inrichting die het mogelijk moet maken om een co-vergister en een bio-ethanolvergister te exploiteren. Onder de inrichting vallen niet alleen de vergistingsinstallaties, maar ook de silo's en opslagtanks voor de opslag van organisch materiaal om de vergisters mee te voeden en het opslaan van producten die uit de vergisters komen. De aanvraag voor een bouwvergunning die de bouw in het in gebruik nemen van de installatie mogelijk moet maken wordt door het College van B&W van de gemeente Noordenveld wordt op 7 februari 2012 uiteindelijk geweigerd, omdat het beoogde gebruik in strijd is met de vigerende bestemmingsplanbepalingen. De gemeente sluit de activiteit niet uit, maar de initiatiefnemer dient wel een aanvraag in te dienen voor een herziening van het vigerende bestemmingsplan. De gemeente heeft de initiatiefnemer verschillende malen verzocht om een aanvraag in te dienen maar hij weigert dit te doen. Er loopt nu nog een rechtszaak.

Om het gemeentelijke standpunt te onderbouwen heeft de gemeente Noordenveld in de periode 2006–2008 beleid opgesteld voor de ruimtelijke inpassing van co-vergisters en bio-ethanolinstallaties. Het *Integraal beleidskader voor bio-ethanol en vergistingsinstallaties*, dat een nadere uitwerking is van het landelijke en provinciale beleid, is op 18 september 2008 vastgesteld door de Raad van de gemeente Noordenveld en geeft de beleidslijn van de gemeente aan, inclusief de te volgen procedures. De gemeente is van mening dat de productie van ethanol een industriële activiteit betreft en dat een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is om de activiteit mogelijk te maken.

### Procesverloop en rol provincie

De initiatiefnemer heeft in 2003 een co-vergister in gebruik genomen. Deze werkt naar volle tevredenheid, maar ligt momenteel stil. Door de aanzienlijke prijsstijging van co-substraten is de toegekende MEP-subsidie niet meer toereikend om voor een positief economisch rendement te zorgen.

In 2005 heeft de initiatiefnemer het initiatief genomen tot het bouwen van een ethanolinstallatie. Deze is in 2007 gebouwd, maar is na 5 jaar nog steeds niet in gebruik genomen. In eerste instantie is vertraging ontstaan doordat de gemeente nog geen beleid had ontwikkeld voor de landschappelijke inpassing van vergisters en bio-ethanolinstallaties. Nadat dit beleid er in 2008 was, is door de gemeente vastgesteld dat een herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk is om de activiteit mogelijk te maken. Het gaat namelijk om een industriële activiteit die niet past binnen het vigerende bestemmingsplan. In het interview met de gemeente geeft zij aan dat het provinciale beleid op dit punt voldoende is en dat het aan gemeenten zelf is om hier verder concreet invulling aan te geven. Punt van zorg is wel dat veel gemeenten nog niet over een eigen beleid beschikken.

Vervolgens is vertraging opgetreden doordat de initiatiefnemer van mening is dat het wel een agrarische activiteit is en dat de gemeente de bouwvergunning niet mag weigeren. De initiatiefnemer is niet van plan om een aanvraag tot herziening van het bestemmingsplan in te dienen. De rechtszaak loopt nog bij de rechtbank te Assen. De gemeente heeft een preventieve last onder dwangsom opgelegd om te voorkomen dat de initiatiefnemer de installatie gaat opstarten<sup>115</sup>. De gemeente en provincie hebben samen, maar ook met de initiatiefnemer verschillende

---

<sup>115</sup> Brief van de provincie Drenthe aan de initiatiefnemer, 28 maart 2012.



oveleggen gevoerd om uit de impasse te komen. Tot nu toe is dit niet gelukt. Volgens de gemeente had een (onafhankelijk) strategisch adviseur het proces wellicht vlot kunnen trekken.

Inmiddels is de provinciale milieuvergunning van 2006 verlopen. De provincie geeft aan dat het opnieuw afgeven van de milieuvergunning op dit moment niet ter sprake is. Door de nieuwe wetgeving zal een nieuwe milieuvergunning deel uit gaan maken van een integrale omgevingsvergunning waarvoor de gemeente het bevoegde gezag is<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Antwoorden van de provincie Drenthe op vragen van de Noordelijke Rekenkamer, 10 juli 2012.



Dit onderzoek is uitgevoerd door:

Dhr. drs. J. van den Bergs en  
Mw. drs. ing. P. Post

Assen, 4 maart 2012

