

Noordelijke Rekenkamer
Mevrouw Mr. drs. Margreeth Ch.A. Smilde
Dr. Nassaulaan 5
9401 HJ ASSEN

Datum : - 4 DEC. 2018
Documentnr. : 2018-078.867/49/V3
Dossiernummer : K1261
Behandeld door : P. Koehoorn
Telefoonnummer : (050) 316 4862
Antwoord op : 'Concept Bestuurlijk Rapport "Energie in transitie"'
Bijlage :
Onderwerp : Reactie provincie Groningen rekenkameronderzoek "Energie in transitie"

Geachte mevrouw Smilde,

Op 9 november 2018 hebben wij van u een verzoek ontvangen tot bestuurlijke reactie op het Rekenkameronderzoek met betrekking tot het rapport "Energie in transitie". Wij danken de Noordelijke (en de andere) Rekenkamers voor het onderzoek dat een beeld geeft van de inzet van de provincie op het domein van energietransitie. In deze brief geven wij u een inhoudelijke reactie op de aanbevelingen zoals deze beschreven staan in het rapport en de begeleidende brief van uw Rekenkamer.

Voordat wij ingaan op deze reactie willen wij ook nog kort aangeven dat enkele van de aanbevelingen hun weg al gevonden hebben. Zo is er voor het opzetten van de Regionale Energie Strategie (RES) al afgesproken dat dit onderling vergelijkbaar moet zijn door op een eenzelfde wijze met terminologie en cijfers om te gaan. Verder hebben wij recent eerste stappen gezet in nieuw beleid voor windenergie op land waarin een duidelijke rol voor inwoners en omgeving zien voor zowel het meedenken als meedoen aan plannen en de realisatie ervan.

Algemene reactie op het rapport
- Resultaten energie monitor

Wij laten jaarlijks door een externe organisatie een provincie-specifieke energiemonitor opstellen: de Energiemonitor Groningen. Hierbij wordt in hoofdlijnen dezelfde basisinformatie en rekenmethodiek als bij de landelijke monitor gehanteerd. Echter zijn de data die als input dienen voor de Groninger monitor specifiek, omdat het dieper op de regionale situatie in gaat. Deze specifieke informatie betreft hoofdzakelijk het aandeel biomassa. Biomassa betreft ongeveer 60% in het totaal van de productie van duurzame energie in Groningen. Dit grote aandeel is in hoofdlijnen afkomstig van enkele grote locaties zoals BioMCN en Bio Golden Raand. Wij erkennen dat de precieze toe te rekenen bijdrage van deze bedrijven niet eenvoudig is te verkrijgen uit de nationaal beschikbare data. Het gaat dan om de vraag welk aandeel toegerekend mag worden aan onze duurzame energieproductie. Maar vanwege de grote impact op de uiteindelijke cijfers werken wij in onze provincie-specifieke monitor wel op basis van meer specifieke cijfers afkomstig van de bedrijven zelf. Deze informatie mondt uit in een fors verschil in onze monitor ten opzichte van de uwe van 2 procentpunten: 11,9% duurzame energie productie bij onze provincie-specifieke monitor ten opzichte van 9,9% in uw monitor. In 2017 is het aandeel zelfs gestegen naar 14,9%.

Daarnaast maakt het landelijke rapport "Energie in transitie" gebruik van informatie die van 2016 tot 1 april 2018 beschikbaar was. Echter heeft de provincie Groningen in november 2018 de meest actuele cijfers gepresenteerd in haar monitor (<https://energiemonitor.provincie-groningen.nl/>). De provincie realiseert zich ter

dege dat de Rekenkamer in haar onderzoek een peildatum moet aanhouden. Omdat de laatste cijfers van de Groninger monitor niet meegenomen konden worden, zijn ze in het rapport "Energie in transitie" minder accuraat.

Het feit dat het een landelijk rapport is, maakt dat cijfers een globaler karakter hebben. Wij willen u aanbieden om inzicht te krijgen in de meer gedetailleerde informatie, zodat ook uw rapport accurater kan informeren over de resultaten van duurzame energieproductie in de provincie Groningen. Het draagt bovendien bij aan duidelijkheid voor onze omgeving als wij vergelijkbare cijfers publiceren.

- CO₂-emissie

In het onderzoeksrapport worden in het hoofdstuk 'Stand van zaken ambities' de resultaten rondom energietransitie met verschillende eenheden weergegeven. Uiteraard is de landelijke monitor daarvoor de basis. De provincie Groningen gebruikt in de Energiemonitor Groningen ook een deel van deze eenheden.

Er is echter een indicator die weliswaar veel wordt gebruikt, maar in de context van een provincie niet opgenomen kan worden als beleidsindicator. Dit is de CO₂-emissie. Het is mogelijk om te rapporteren over CO₂-emissie op de schaal van provincies. Maar dit zegt niets over de beleidsinzet van diezelfde provincies, omdat er op dit moment nog geen instrumentarium is om hierop te sturen. De grote CO₂-uitstoters, zoals de energiesector, vallen onder het Europese CO₂-emissiehandelssysteem. Als provincie is het niet mogelijk de CO₂-emissies van deze bedrijven te beïnvloeden. Ook van de grootste andere energiegebruikers in de industrie is de provincie niet het bevoegd gezag als het gaat om bijvoorbeeld de milieuvergunning. Ook hier geldt dat er geen instrumentarium voorhanden is om te sturen op CO₂-emissies.

Om die reden zouden wij ervoor willen pleiten om deze indicator in het gehele rapport niet meer op te nemen. Mocht u dit willen handhaven, dan verzoeken wij u hier minimaal bij te zetten dat deze indicator weliswaar is opgenomen, maar dat het provincies vrijwel volledig aan instrumentarium ontbreekt om hierop te kunnen sturen. Onze provincie is in die zin illustratief: de sterke stijging in CO₂-emissie in de provincie Groningen is vrijwel geheel toe te schrijven aan de vestiging van enkele energiecentrales in de afgelopen decennia.

- Inzet van middelen

De provincie Groningen heeft in de ontwikkeling van haar programma energietransitie 2016-2019 besloten om, op het gebied van financieringen, in te zetten op een revoluerend fonds ter stimulering van energieprojecten: "Fonds nieuwe doen". Hierbij is er bewust voor gekozen om geen gebruik te maken van het instrument subsidies. Wij zien dat dit zijn vruchten afwerpt doordat er vele goede projecten van financiering zijn voorzien, waarbij het ingezette geld maatschappelijk blijft renderen en beschikbaar blijft. Hiermee past onze aanpak ook goed in het meebewegen met de ontwikkeling in de markt van duurzame energie: deze begint steeds meer de vorm van een 'volwassen & professionele markt' aan te nemen. Gezien de bijzondere positie van Groningen hierin is het wellicht goed om hier ook melding van te maken in het rapport.

Reactie op de provincie specifieke brief

- Er wordt op pagina 3 gesteld dat het aandeel energie in de provincie Fyslân 10,9% is, in de provincie Groningen 9,9% en in de provincie Drenthe 8,9% van het finale energiegebruik is. Zoals hierboven beschreven in de reactie op de algemene brief komen wij, op basis van gedetailleerde regionale informatie, uit op 11,9% duurzaam opgewekte energie in 2016. In 2017 is het aandeel zelfs gestegen naar 14,9%. Om die reden zijn wij nog steeds zeer optimistisch over het halen van de doelstellingen in 2020.
- Op pagina 3 over energieopwekking uit bodem- en omgevingswarmte wordt gesteld dat dit in de noordelijke provincies nauwelijks een rol speelt. De provincie Groningen zet actief in op deze ontwikkelingen, echter klopt het dat binnen de totale energiemix het percentage bodem- en omgevingswarmte een beperkte rol speelt. Dit komt deels door het grote aandeel biomassa en wind, waardoor relatief het aandeel bodemenergie klein is. Een tweede oorzaak betreft de fysieke kenmerken: Groningen heeft ten opzichte van de rest van Nederland een laag aandeel compacte/gestapelde bouw. Ook zijn er in het verleden op zeer beperkte schaal warmtenetten aangelegd. En ten derde zitten aanbieders van warmte niet altijd nabij potentiële afnemers. Dit maakt het gebruik van bodem- en omgevingswarmte nog beperkt, zeker ten opzichte van het relatief grote

totale aandeel duurzame energie. Verder kunnen wij zien dat het aandeel omgevingswarmte in 2017 ten opzichte van 2016 met een kwart is gestegen. Hier zit dus ook grote groei in.

- U geeft op pagina 4 aan dat het opmerkelijk is dat alleen Drenthe een doelstelling heeft opgenomen voor de reductie van CO₂-uitstoot. Wij vinden het een logische keuze om de CO₂-reductie doelstelling **niet** op te nemen. Zoals hierboven beschreven in de algemene reactie op het rapport, hebben provincies (nog) niet of nauwelijks instrumenten om de CO₂-emissies te beïnvloeden. Daarom vinden wij het logisch dat provincies hier ook niet over rapporteren.
- U stelt op pagina 4 dat alle drie de provincies subsidies en leningen uit fondsen beschikbaar stellen. Voor de provincie Groningen is dit onjuist. De provincie Groningen heeft in de ontwikkeling van haar programma energietransitie 2016-2019 besloten om, op het gebied van financieringen, in te zetten op een revolverend fonds ter stimulering van energieprojecten: "Fonds nieuwe doen". Hierbij is er bewust voor gekozen om geen gebruik te maken van het instrument subsidies.
- In de passage op pagina 5 over de aantallen energiecoöperaties wordt het aantal coöperaties per provincie opgevoerd als maatstaf voor de effectiviteit van beleid. De getallen die genoemd worden zijn: Fr (50), Gr (28) en Dr (17). Het rapport Lokale energie 2018 geeft een veranderend beeld, waarin de groei in Groningen juist het hoogste is van de Noordelijke provincies (+ 11 in 2018). Daarnaast zijn de vele buurtkracht initiatieven in onze provincie - die vallen niet onder de noemer "energiecoöperatie" - hierin niet meegenomen. Was dit wel het geval dan staat Groningen inmiddels op bijna 70 initiatieven.
- Een van de vervolgacties die u aan het einde van de brief aankondigt is het starten van een verdiepend onderzoek naar lusten en lasten. Een belangrijke vraag is wat een rechtvaardige verdeling van maatschappelijke kosten en baten over de betrokken actoren is. Ook komt in dit onderzoek aan de orde in hoeverre sprake is van een rechtvaardig proces waarin alle belanghebbenden in de procedure een eerlijke kans hebben hun aandachtspunten in te brengen. Wij onderschrijven het belang van dit onderzoek, omdat wij denken dat hier een belangrijke sleutel ligt voor de realisatie van duurzame energie opwek op land. Wij hebben hier recent ook nieuw beleid over aangekondigd en de eerste stappen in gezet, juist gericht op realiseren van participatie en acceptatie. Wij willen hierbij aangeven dat binnen het huidige beschikbare instrumentarium het rechtvaardig verdelen van lusten en lasten een forse uitdaging is die moeilijk afgedwongen kan worden. De spelregels rondom grondeigendom voor bijvoorbeeld projecten op het gebied van wind en zon op land werken een rechtvaardige verdeling in beginsel tegen. Aanbevelingen hoe dit instrumentarium verbeterd of aangepast kan worden zou niet alleen ons, maar ook andere provincies kunnen helpen.

Reactie op de aanbevelingen richting Provinciale Staten:

Aanbeveling nummer 1 en 10 in het rapport waren specifiek gericht aan de Provinciale Staten. Hierop geven wij een korte reactie:

Aanbeveling #1. <i>"Toekomstige energieprogramma's zullen nog meer een gezamenlijk programma met andere partijen worden dan nu het geval is. Dit heeft gevolgen voor de rol van PS. Daarom geven we PS de volgende aanbevelingen mee:</i> <i>a. Geef invulling aan uw kaderstellende rol door ambities te formuleren voor zowel korte als lange termijn, met ruimte voor de inbreng van partners in het totstandkomingsproces van deze ambities</i> <i>b. Geef ruimte aan partners in het netwerk voor de uitvoering; als gevolg van de dynamiek zijn niet alle opties/mogelijkheden op voorhand te voorspellen</i> <i>c. Verzekert u, naast de verantwoordingsinformatie die u van GS ontvangt, via procesinformatie dat het proces goed verloopt</i> <i>d. Pak uw rol als ambassadeur door betrokken te zijn in het gezamenlijke proces</i>	Algemeen: Enkel het hanteren van ambities vinden wij te ruim, de provincie Groningen wil inzetten op concrete doelstellingen die vervolgens aan deze overkoepelende ambities koppelen. In het huidige programma hebben wij het ook al op deze wijze gedaan. 1b en 1d: Voor de provincie Groningen is het vanzelfsprekend dat er ruimte gegeven wordt aan partners in de energietransitie. De transitie lukt alleen maar als we het samen doen. Wij proberen hierin ook zelf het goede voorbeeld te geven en ambassadeur te zijn.
--	--

<u>Aanbeveling #10.</u> <i>Verzoek GS om u over 1 jaar te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen uit dit rapport."</i>	Middels onder andere de Energiemonitor Groningen wordt PS actief geïnformeerd over de status van de energietransitie in Groningen. Daarnaast verwachten wij dat zodra er een nieuw college is, er gewerkt zal gaan worden aan een nieuw programma. Dat lijkt ons het juiste moment om te oordelen of de aanbevelingen voldoende hun weg hebben gevonden in een nieuw programma.
---	--

Reactie op de aanbevelingen aan Gedeputeerde Staten:

<u>Aanbeveling #2.</u> <i>"Bepaal de weg richting einddoel en stel tussendoelen op. Dat zorgt ervoor dat de opgave concreet en behapbaar wordt.</i>	De Noordelijke Rekenkamer adviseert in haar brief aan de drie Noordelijke provincies om een vijf-jarenplanning aan te houden in de ontwikkeling van de energietransitie. Ook is aanbevolen om aan te sluiten bij de Rijksdoelstellingen. De provincie Groningen zit qua systematiek dicht bij deze werkwijze, er wordt namelijk een programma gemaakt voor een periode van vier jaar die meestal een halfjaar tot een jaar na de provinciale verkiezingen ingaat. Met een langere doorloop in een volgende collegeperiode kan aan de voorkant wel rekening gehouden worden. Echter, zodra een nieuw college en een nieuwe Provinciale Staten toch tot andere inzichten komen zal de effectiviteit hiervan beperkt zijn.
<u>Aanbeveling #3.</u> <i>Reken door wat het ingezette instrumentarium oplevert aan energiebesparing, productie van hernieuwbare energie en CO₂-reductie en/of betrek expert judgement bij aanvang van het (nieuwe) energietransitie programma.</i>	In reactie op deze aanbeveling verwijzen we naar de eerste reactie in deze brief. De provincie staat er positief tegenover om door te rekenen wat haar ingezette instrumentarium heeft opgeleverd. Echter begint dit bij het definiëren van de regels en instrumenten die de provincie daadwerkelijk heeft om beleid ten uitvoer te brengen. Hierin moeten wij constateren dat de meeste regelgeving met betrekking tot duurzame energie-ontwikkeling bij de Europese Unie, het Rijk, of op gemeentelijk niveau tot stand komt. Het enige waar provincies in kunnen sturen is ruimtelijk beleid en milieuvergunningen (welke slechts betrekking hebben een deel van de bedrijven). In ontwikkeling van nieuw beleid worden experts geconsulteerd (indien de kennis niet bij de eigen dienst aanwezig is).
<u>Aanbeveling #4.</u> <i>Stuur zowel op provinciaal niveau als voor de regio's in de Regionale Energiestrategieën aan op:</i> a. <i>het zoveel mogelijk hanteren van dezelfde terminologie als het gaat om het formuleren van de ambities ten aanzien van energietransitie. Aansluitend bij Europese en landelijke afspraken gaat het om:</i>	Wij verwijzen u naar onze reactie aan het begin van deze brief (eerste reactie over dit onderwerp) en in de tabel bij aanbeveling 2.

i. Opwekking hernieuwbare energie (in PJ en als % van het finale gebruik) ii. Energiebesparing (in PJ en als % van het finale gebruik) iii. CO₂-reductie (in tonnen) b. het gebruik van vergelijkbare eenheden en referentie jaren in de te formuleren ambities c. gelijke ijkmomenten in de periode tussen 2020 en 2050, bijvoorbeeld elke 5 jaar d. pak dit zoveel mogelijk in IPO-verband op <u>Aanbeveling #5.</u> <i>Maak gebruik van de landelijke Klimaatmonitor voor het in beeld brengen van effecten en voorzie PS daarnaast van informatie waaruit de inzet van de provincie en de resultaten daarvan blijkt.</i> <u>Aanbeveling #6.</u> <i>Sluit met de indicator CO₂-uitstoot zoals opgenomen op waarstaatjeprovincie.nl (en de landelijke klimaatmonitor) aan op de in het BBV opgenomen indicatoren.</i>	Wij gebruiken cijfers uit de klimaatmonitor, maar deze heeft tegelijk ook zijn beperkingen. Zo ontbreekt bij de CO₂ uitstoot per provincie de energiesector waardoor deze getallen maar een deel van de werkelijkheid representeren. Wij verwijzen naar eerdere opmerking ten aanzien van de in onze ogen voor provincies op dit moment niet zinvolle indicator van CO₂ emissie.
<u>Aanbeveling #7.</u> <i>Stel via het IPO aan BZK voor om twee indicatoren toe te voegen aan de indicatoren die alle provincies gebruiken voor het thema energietransitie, te weten:</i> e. <i>Omvang van finale energiegebruik in TJ en als percentage ten opzichte van het energiegebruik in 1990</i> f. <i>Omvang van hernieuwbare energie als percentage van het finale energiegebruik</i>	De toevoeging van deze twee indicatoren steunen wij en zullen wij in IPO verband voorstellen aan BZK.
<u>Aanbeveling #8.</u> <i>Maak interprovinciaal afspraken over het labelen van middelen voor energietransitie, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt welke financiële impuls provincies geven aan de energietransitie.</i>	In principe staan wij positief tegenover het gelijk trekken van de eenheden waarin de energietransitie gemeten wordt. Als het gaat over de wijze waarop provincies hierover communiceren juichen wij hierin eenheid van harte toe. Tegelijk constateren wij dat de ambities en keuzes van de verschillende provinciebesturen verschillen. Dat maakt dat er verschillende keuzes worden gemaakt en die ruimte moet ook blijven bestaan. Zo maken wij, zoals eerder vermeld, geen gebruik van het instrument subsidies terwijl het gros van de provincies dit wel doet. Dit soort keuzevrijheid moet wat ons betreft blijven. Naar onze mening is bijvoorbeeld het ruimtelijk instrumentarium voor bijvoorbeeld zon en wind op land veel directer te koppelen aan provinciale doelen dan de financiële bijdrage.

	Er moet rekening worden gehouden met hoe ver een provincie is in de ontwikkeling van de energietransitie, maar ook zaken als verschillende geografische en demografische karakteristieken van iedere provincie. Op die manier kan iedere provincie dit taakveld naar eigen vermogen en wensen invullen.
<u>Aanbeveling #9.</u> <i>Zet in op een gezamenlijke leeragenda door middel van interprovinciale evaluaties van instrumenten. Zo ontstaat inzicht in de faal- en succesfactoren van provinciale instrumenten voor de energietransitie."</i>	De provincie Groningen staat sympathiek tegenover het ontwikkelen van energie-leeragenda's in IPO verband. Zoals eerder beschreven in deze reactie zouden we bijvoorbeeld een systeemstudie over instrumenten steunen. Een voorbeeld hiervan kan zijn: energiefonds versus subsidies. Wij staan open om te leren van keuzes van andere provincies. Wij hebben bijvoorbeeld in het ontwikkelen van het revolverend fonds een aantal leerervaringen meegenomen vanuit provincies en steden die dit instrument eerder hadden ontwikkeld (zoals de provincie Drenthe en de stad Utrecht). Bovendien zoeken de verschillende fondsmanagers in Nederland elkaar periodiek op om van elkaar te leren.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

, voorzitter.

, locosecretaris.

Nawoord Groningen

Gedeputeerde Staten geven een aantal feiten en inzichten die in het rapport verwerkt zouden moeten worden. Wij benadrukken dat Gedeputeerde Staten de mogelijkheid hebben te reageren op het *vastgestelde* rapport. Hierin kunnen geen wijzigingen meer worden doorgevoerd. De reactie van Gedeputeerde Staten maakt zoals gebruikelijk integraal deel uit van het rapport. Wij lezen in de reactie van Gedeputeerde Staten een positieve houding met betrekking tot de geformuleerde aanbevelingen.

De reactie van Gedeputeerde Staten spitst zich toe op de vraag waarom de Rekenkamer gebruik heeft gemaakt van cijfers uit de landelijke Klimaatmonitor. De landelijke Klimaatmonitor is een gezaghebbende bron. Zij heeft het voordeel dat de cijfers voor iedere provincie beschikbaar zijn en met dezelfde aannames, toedelings- en rekenmethoden zijn vastgesteld.

Gedeputeerde Staten stellen verder dat de indicator voor de CO₂-emissie niet kan worden opgenomen omdat het hier in feite gaat om rijksbeleid. Het is echter in de ogen van de Rekenkamer *de* kernindicator van het klimaatbeleid. De Rekenkamer is daarom van mening dat de provincie wel degelijk de vinger aan de pols van de CO₂-emissie moet houden om meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van deze indicator. Bovendien schrijft de Regeling beleidsindicatoren provincies rapportage over deze indicator voor.

De Rekenkamer merkt op – in tegenstelling wat de Gedeputeerde Staten hierover stellen – dat er wel subsidies beschikbaar worden gesteld vanuit het economische programma voor bijvoorbeeld innovatie in de duurzame energiesector.

De reactie van Gedeputeerde Staten op aanbeveling 1a geeft aanleiding tot een nadere toelichting. De achtergrond van deze aanbeveling is dat de energietransitie zich afspeelt in een dynamisch beleidsveld met vele en vaak wisselende externe partners. Wanneer Provinciale Staten al te strakke kaders aan Gedeputeerde Staten meegeven, zullen deze al snel gaan knellen. Daarom dient vaker te worden gewerkt met ambities in plaats van vastliggende doelen en dient het proces van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering open te staan voor maatschappelijke partners. Dit vergt niet zozeer een actie van Gedeputeerde Staten, maar juist een andere opstelling van Provinciale Staten.

Gelet op de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten en onze bovenstaande reactie adviseren wij u om kennis te nemen van de aanvullende brief en de twee essays en de aanbevelingen uit het rapport over te nemen.