

Onderzoeksplan verdeling van lusten en lasten van de energietransitie

Datum: 14 augustus 2018

Inhoud

1	Inleiding	3
2	De provinciale aanpak van de energietransitie	3
3	Lusten en lasten van de energietransitie; een verdelingsvraagstuk	4
3.1	Verdeling van lusten en lasten	5
3.1.1	De keuze voor projecten voor duurzame energieopwekking	5
3.1.2	Is er in de projecten sprake van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten?	5
3.2	Hoe is de verdeling tot stand gekomen?.....	7
3.3	Een coöperatieve aanpak als oplossing van het verdelingsvraagstuk?	8
4	Onderzoeksvraag.....	8
5	De aanpak van het onderzoek	9
5.1	Deel 1: inventarisatie van duurzame energieprojecten	9
5.2	Deel 2: selectie en uitwerking van drie cases per provincie	9
5.3	Deel 3: vergelijking met de Deense aanpak	11
6	Onderzoekperiode	11
7	Planning	11
	Bronnen.....	12

1 Inleiding

Op 23 maart is het onderzoeksvoorstel voor het gezamenlijke deel van het onderzoek naar de energietransitie vastgesteld. In dat deel is door alle provinciale rekenkamers een inventarisatie gemaakt van de doelstellingen, de instrumenten en de (financiële) inzet door de twaalf provincies teneinde een totaaloverzicht te maken. Dit betreft een onderzoek op het gebied van de energietransitie dat sterk inventariserend van karakter is. De Noordelijke Rekenkamer zal in aanvulling op deze gezamenlijke inventarisatie een afzonderlijk verdiepend onderzoek verrichten. Dit verdiepende onderzoek moet zich richten op de 'lusten en de lasten' van de energietransitie. In het onderzoeksprogramma staat beschreven: *“Wellicht zal het in 2050 lukken om voldoende duurzame energie op te wekken om zonder gebruik te maken van binnenlandse gaswinning en zonder het inzetten van steenkool voor elektriciteitsopwekking de binnenlandse behoefte aan energie volledig te dekken. Als dit punt wordt bereikt, zullen er ook baten worden geïncasseerd door personen die nu nog hinder ondervinden van fossiele energieproductie. Gelet op de terugkerende aandacht in de Provinciale Staten voor de verdeling van de lusten en lasten van de energievoorziening ligt het voor de hand het Rekenkameronderzoek te richten op actuele verdelingsvragen en op de mogelijkheden van de provincie om deze verdelingsvragen te verlichten.”* Deze parafrase geeft weliswaar een globale richting aan het verdiepende onderzoek, maar zij is nog onvoldoende uitgewerkt om te komen tot een eenduidige en onderzoekbare vraagstelling. In dit onderzoeksplan wordt het verdiepende deel van het onderzoek naar 'lusten en lasten' verder uitgewerkt.

2 De provinciale aanpak van de energietransitie

In 2013 is een nationaal energieakkoord opgesteld. Dit 'Energieakkoord voor duurzame groei' (hierna: Energieakkoord) is door vele partijen, waaronder het IPO, ondertekend. De doelen uit het Energieakkoord zijn onder andere:

- Energiebesparing van 1,5% per jaar;
- 100 PJ energiebesparing in het finale energieverbruik in 2020;
- 14% hernieuwbare energie in 2020 (16% in 2023).

Daarnaast hebben het Rijk en het IPO afspraken gemaakt over het opstellen van 6.000 MW aan windenergie op land in 2020. Met het Rijk hebben de provincies individuele prestatieafspraken¹ gemaakt. Deze afspraken tellen gezamenlijk op tot de eerdergenoemde 6.000 MW. Voor de inpassing van windprojecten op land is er een belangrijke ruimtelijke rol weggelegd voor de provincies.²

Inmiddels heeft het initiatiefvoorstel -Klaver, Kuiken, Roemer, Van Veldhoven en Dik-Faber voor een Klimaatwet een brede meerderheid in de Tweede Kamer. Het voorstel heeft als doelstelling om broeikasgassen voor 2030 met minimaal 55 procent te reduceren ten opzichte van 1990, en voor 2050 met minimaal 95 procent ten opzichte van 1990. Verder hebben op 10 juli 2018 een groot aantal partijen een voorstel voor hoofdlijnen voor een nieuw Klimaatakkoord onderschreven. Dit Hoofdlijnenakkoord wordt gezien als een eerste stap in de Nederlandse bijdrage aan de klimaatdoelstellingen van Parijs.³

In alle drie Noordelijke provincies wordt ingezet op een mix van energiebesparing (isolatie, warmtepomp) en duurzame energieopwekking (wind, zon, verbranding van biomassa). Daarnaast komen veelal andere

¹ Bron: <http://www.ipo.nl/publicaties/laatste-mws-windenergie-verdeeld-over-de-provincies>, geraadpleegd op 4 mei 2018.

² Vaak betreft het géén financierende/subsidiërende rol. Veel windparken worden gesubsidieerd uit de SDE+-regeling. Dit is een Rijkssubsidieregeling. Het Windprakt Fryslân vormt hierop een uitzondering.

³ <https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2018/07/10/eerste-belangrijke-stap-naar-klimaatakkoord>, geraadpleegd op 14 augustus 2018.

aspecten aan bod, zoals innovatie- en werkgelegenheidsbeleid. In Noord Nederland hebben alle drie provincies kwantitatieve doelen gesteld op het gebied van energiebesparing en -opwekking. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste provinciale duurzaamheidsdoelstellingen voor 2020 en de taakstelling Wind op Land. Groningen wil in 2020 dat 21% van haar energie duurzaam wordt opgewekt, terwijl dat in Fryslân en Drenthe 16% moet zijn. Groningen sluit met haar besparingsdoel van 1,5% per jaar aan bij de doelstelling uit het Nationaal Energieakkoord. Fryslân stelt zich ten doel in 2020 20% te besparen ten opzichte van 2010. In Drenthe wordt gestreefd naar 20% vermindering van de CO₂-uitstoot in 2020 ten opzichte van 1990 en een even grote energiebesparing. Verder maakt de tabel duidelijk dat Groningen de grootste taakstelling voor wind op land heeft, Fryslân neemt een middenpositie in en de taakstelling van Drenthe is relatief gering.

	Groningen	Fryslân	Drenthe
<i>Niet afdwingbaar</i>			
Productie hernieuwbare energie 2020	21%	16%	16%
Energiebesparing	1,5% per jaar	20% in 2020 t.o.v. 2010	20% in 2020 t.o.v. 1990
CO₂-uitstoot			20% in 2020 t.o.v. 1990
<i>Resultaatverplichting (realisatie in 2020)</i>			
Taakstelling Wind op Land	855,5 MW	530,5 MW	285,5 MW

De Noordelijke provincies moeten veel werk verzetten om deze klimaatambities te bereiken. Bij het realiseren van de doelen zijn zij in hoge mate afhankelijk van onder meer het bedrijfsleven, gemeenten, woningcorporaties en vele andere partijen. Als middenbestuur hebben de provincies beperkte formele bevoegdheden waarmee zij energieverbruik en -productie direct kunnen reguleren.

3 Lusten en lasten van de energietransitie; een verdelingsvraagstuk

De programma's over de energietransitie hebben betrekking op een groot deel van de Noordelijke samenleving. Nagenoeg iedere sector en iedere burger zal te maken krijgen met ingrijpende veranderingen. Bij ieder omvangrijk programma zijn er partijen die vooral voordelen hebben terwijl andere partijen nadelen ondervinden. De energietransitie vormt hierop geen uitzondering. Veel milieuproblemen worden veroorzaakt door het gegeven dat de baten van een project of programma (in de vorm van bijvoorbeeld winst en subsidies) bij de initiatiefnemer terecht komen, terwijl de milieukosten deels op de samenleving, of naar toekomstige generaties kunnen worden afgewenteld. Milieu-economisch gezien ontstaat een optimale situatie wanneer alle milieukosten (voorkomen van hinder, preventie en sanering van vervuiling, e.d.) voor rekening komen van de initiatiefnemer/vervuiler. In de praktijk blijkt dat nog lang niet altijd het geval te zijn. In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de kosten en de baten over de verschillende actoren die bij de energietransitie betrokken zijn, worden verdeeld.

Bij bepaling van de kosten en baten van de energietransitie wordt niet alleen naar de financiële kosten-batenverdeling gekeken. Ook maatschappelijke kosten en baten worden in het onderzoek meegenomen. De baten van de energietransitie kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in een lagere energierekening, milieubaten door een lagere CO₂-uitstoot, waardevermeerdering van goed geïsoleerde woningen en het ontstaan van extra werkgelegenheid (zoals in de installatietechniek). De kosten hebben onder meer betrekking op investeringskosten voor nieuwe technieken en hinder in de omgeving (ruimtelijk impact). Daarnaast zullen de aanbieders van fossiele energie als zij niet tijdig kunnen omschakelen naar een duurzaam energieaanbod te maken krijgen met omzetting en verlies aan werkgelegenheid.

3.1 Verdeling van lusten en lasten

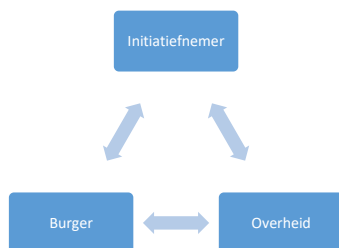
3.1.1 De keuze voor projecten voor duurzame energieopwekking

Uit het gezamenlijke onderzoek naar de energietransitie is duidelijk geworden dat provincies inzetten op een brede mix van maatregelen. In alle programma's komen onderwerpen voor als energiebesparing, duurzame opwekking van energie, innovatie en de ruimtelijke inpassing van duurzame energie. *Energiebesparende* maatregelen (zoals woningisolatie of procesoptimalisatie in de industrie) en stimuleren van innovatie hebben minder vaak een directe ruimtelijke impact. Er ontstaat relatief weinig hinder. Daarom is er in dit onderzoek niet voor gekozen om te focussen op projecten die energiebesparing en innovatie tot doel hebben.

Omdat bij *duurzame energieopwekking* veelal energiebronnen worden aangewend met een lage energiedichtheid (zoals zon en wind), is voor het 'oogsten' van deze energie veel ruimte nodig. Door de ruimtelijke belangen zijn er bij duurzame energieopwekking vaak derde belanghebbenden in beeld die hinder ondervinden van de zonneakkers, biovergisters of windturbines. Omwonenden vrezen hinder in de vorm van uitzichtverlies, geluid, slagschaduw, schitteringen, waardevermindering van het huis of risico's in het geval van biovergisting. Initiatiefnemers krijgen hierdoor vaak te maken met een gebrek aan draagvlak bij omwonenden of zelfs weerstand.⁴ Dit ruimtegebrek zorgt voor planologische uitdagingen bij de ruimtelijke inpassing van windturbines, biovergisters en zonneakkers. Omdat bij duurzame energieopwekking naast zaken als facilitering en subsidieverlening ook de ruimtelijke belangentegenstellingen scherp naar voren komen, is hier sprake van potentieel informatierijke cases. Daarom is in dit onderzoek gekozen om op projecten die *duurzame energieopwekking* tot doel hebben te focussen.

3.1.2 Is er in de projecten sprake van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten?

Bij realisatie van een project voor duurzame energieopwekking is er veelal sprake van een initiatiefnemer die een winstgevend project tracht te realiseren. Daarnaast is er de overheid die subsidies verstrekt, vergunningen verleent en de ruimtelijke afwegingen maakt. In veel gevallen zijn er meer overheidslagen bij initiatieven betrokken, bijvoorbeeld het Rijk dat een SDE+-subsidie beschikbaar stelt, Provinciale Staten die in hun ruimtelijk beleid de aanleg al dan niet mogelijk maken, het college van B&W die vergunningen verleent en de gemeenteraad die de aanleg in haar bestemmingsplan mogelijk moet maken. Ook zijn er omwonenden. Deze kunnen ook niet als één entiteit worden opgevat. Er zijn wellicht omwonenden die hinder van het project ondervinden. Maar wellicht ontvangen sommigen ook baten, bijvoorbeeld in de vorm van nadeelcompensatie of omdat zij een vergoeding krijgen voor het plaatsen van een windmolen op hun terrein. Daarnaast zijn er belangenorganisaties zoals Nederlandse WindEnergieAssociatie (NWEA) en milieuorganisaties die belangen vertegenwoordigen.



De verschillende belangen, waaronder het halen van de duurzaamheidsdoelstellingen en de ruimtelijke aspecten moeten door de overheid worden afgewogen.⁵ In veel gevallen is er een gedeelde

⁴ <http://www.dvhn.nl/groningen/Strijd-tussen-tegenstanders-windmolens-en-windboeren-verhardt-zich-23377334.html>, geraadpleegd op 14 augustus 2018.

⁵ In sommige gevallen, zoals bij duurzame energieopwekking door bewonerscoöperaties, kunnen de initiatiefnemer en de groep omwonenden in hoge mate samenvallen. Tegen dergelijke initiatieven van

verantwoordelijkheid van het Rijk, de provincie en de gemeente. Provinciale Staten kunnen met name via het ruimtelijke spoor in potentie veel invloed uitoefenen, vooral voor wat betreft de duurzame energieopwekking.⁶ Er kan bijvoorbeeld via de omgevingsverordening worden bepaald waar een zoekgebied voor windmolenparken is, er kunnen eisen worden gesteld aan de maximale hoogte voor windmolens en er kan worden bepaald waar zonneakkers mogelijk zijn.

De vraag die dan nog voorligt, is wat een *rechtvaardige* verdeling van maatschappelijke kosten en baten over de actoren is. In wetenschappelijke literatuur worden verschillende aspecten van rechtvaardigheid onderscheiden. Uit psychologisch onderzoek blijkt dat de acceptatie van maatregelen op het gebied van energietransitie behalve van de eigen (persoonlijke) waarden van actoren afhangt van de verdeling van kosten en baten, publieke betrokkenheid en het vertrouwen in de betrokken partijen.⁷ Het aspect distributie van kosten en baten hangt sterk samen met het begrip *distributieve rechtvaardigheid*. Dit is de ervaren rechtvaardigheid van de materiële uitkomst van het besluit (wie krijgt zijn zin, en zijn de lusten en lasten eerlijk verdeeld over de actoren). Het risico van het beantwoorden van de vraag wat een eerlijke verdeling van kosten en baten is, is dat het antwoord al gauw een politieke dimensie krijgt.⁸ Het onderzoek richt zich daarom primair op het *beschrijven* van de verdeling van de kosten en baten. Een vraag die wel door de Rekenkamer kan worden beantwoord, is welke verdeling Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten zelf als rechtvaardig beschouwen en hoe ze dit hebben trachten te bewerkstelligen. Deze 'hoe'-vraag komt in de volgende paragraaf aan de orde. Onderzoek toont aan dat een uiteindelijke rechtvaardige verdeling van de lusten en de lasten over de actoren belangrijker wordt gevonden dan het doorlopen van een eerlijke procedure.⁹

Er zijn enkele algemeen geaccepteerde (juridische) beginselen waarmee ook normatief naar de verdeling van de kosten en baten van de energietransitie kan worden gekeken. In de eerste plaats valt te denken aan het gelijkheidsbeginsel.¹⁰ In de tweede plaats is er de nadeelcompensatie.¹¹ Uit dit leerstuk kan worden afgeleid dat de hoogste bestuursrechter niet accepteert dat een beperkte groep een nadeel moet dragen dat buiten het normaal maatschappelijk risico valt.¹² Indien dat het geval is, is de overheid verplicht tot

onderop blijkt dan ook vaak minder maatschappelijke weerstand te bestaan. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat 'de overheid' en 'de burger' niet bestaan en uiteenvallen in verschillende partijen met soms strijdige belangen. De initiatiefnemer wil bijvoorbeeld een windmolenpark realiseren. De groep burgers valt uiteen in grondeigenaren die een vergoeding krijgen om een aantal windmolens op hun kavel te plaatsen en omwonenden die vooral hinder ondervinden van de windmolens. De overheid valt uiteen in de provincie die enerzijds haar duurzaamheidsdoelstelling moet halen, maar ook rekening moet houden met de ruimtelijke inpassing, de belangen van omwonenden en het aanwezige draagvlak. Anderzijds zijn er de gemeenten die niet altijd staan te wachten op de aanleg van een windmolenpark binnen hun gemeentegrenzen.

⁶ Daarnaast hebben provincies ook formele bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving.

⁷ L. Steg, G. Perlaviciute, E. van der Werff, Understanding the human dimensions of a sustainable energy transition, in: *Frontiers in Psychology*, june 2015, volume 6.

⁸ Er bestaan al naar gelang de politieke voorkeur verschillende normatieve theorieën over wat onder een rechtvaardige verdeling moet worden verstaan. Te denken valt aan het utilitarisme, het marxisme, het egalitarisme, a theory of justice van John Rawls, het libertarisme en het communitarisme.

⁹ Zie voor een goed overzicht: B.C.J. van Velthoven, Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland, in: *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS*, 2011-1.

¹⁰ Dit beginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld.

¹¹ Het stelsel van nadeelcompensatie is ontleend aan het algemene beginsel van behoorlijk bestuur " "égalité devant les charges publiques" of ook wel bekend als het beginsel van de gelijke verdeling van de publieke lasten. Dit leerstuk is een buitenwettelijk bestuursrechtelijk schadevergoedingsstelsel op basis waarvan een bestuursorgaan verplicht is tot het vergoeden van de onevenredige nadelen die rechtmatige handelingen in het kader van de uitoefening van een aan het publiekrecht ontleende bevoegdheid bij derden hebben veroorzaakt.

¹² Er is uitsluitend sprake van een voor vergoeding in aanmerking komend nadeel indien het nadeel buiten het normaal maatschappelijke risico van de benadeelde valt - de zogenaamde abnormale last - en de

nadeelcompensatie. De manier waarop Gedeputeerde Staten ontstane nadelen van groepen burgers compenseren, is expliciet onderdeel van het onderzoek.

Naast dit bestuursrechtelijke leerstuk over nadeelcompensatie zien we dat ook vaak aan initiatiefnemers van grootschalige windparken of zonneakkers wordt gevraagd te komen met maatregelen waarmee de schade van omwonenden wordt gecompenseerd (bijvoorbeeld via het instellen van een omwonendenfonds, het betalen van een schadevergoeding of een deelneming in een windmolen). Het is inmiddels gebruikelijk dat initiatiefnemers bewoners laten meeprofiteren van de winst van de energieopwekking of dat hun nadeel wordt gecompenseerd. Ook naar deze regelingen zal in het onderzoek – waar mogelijk – worden gekeken. Het onderstaande kader geeft een voorbeeld van een ongelijke verdeling.

In een uitzending van De Monitor (KRO-NCRV, 15 november 2015) wordt een casus gepresenteerd over een windmolenpark van Eneco in de gemeente Halderberge in Noord Brabant. In de uitzending wordt gesteld dat boeren die een windmolen op hun erf geplaatst krijgen, een vergoeding van € 36.000 per jaar krijgen. Verder krijgen vooral tegenstanders van het windmolenpark over 20 jaar een compensatie van € 9.800 per jaar (dus in totaal € 196.000). Zij zijn contractueel met Eneco overeengekomen dat zij geen bezwaar zullen maken. Bovendien zijn zij akkoord gegaan met een geheimhoudingsclausule. Omwonenden die dicht bij een windmolen woonden die geen bezwaren tegen het park maakten, hebben geen vergoeding ontvangen. In deze casus lijkt geen sprake te zijn van een rechtvaardige verdeling van de compensatie (gelijkheid).

Het is de vraag in hoeverre Gedeputeerde Staten zicht hebben op dit type regelingen en hier sturing op uitoefenen. Ook is het de vraag of deze informatie Provinciale Staten bereikt. Bij zowel de nadeelcompensatie van de overheid als vanuit de initiatiefnemer, zal worden gekeken wie van deze regelingen gebruik kunnen maken en of hier sprake is van een rechtvaardige verdeling (bijvoorbeeld vanuit het gelijkheidsbeginsel).¹³

3.2 Hoe is de verdeling tot stand gekomen?

De vraag hoe de verdeling van kosten en baten tot stand is gekomen, raakt aan het concept van *procedurele rechtvaardigheid*. Procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de eerlijkheid van de gevolgde procedure. De gedachte is dat mensen de uitkomst van een procedure eerder rechtvaardig vinden (en zullen accepteren) indien deze procedure zorgvuldig is. Wat hieronder wordt verstaan, wordt kort uiteengezet in het onderstaande kader. Deze criteria zullen worden gebruikt voor het ontwikkelen van een normenkader. Met dit normenkader wordt een aantal procedures voor realisatie van projecten voor duurzame energieopwekking waarin Provinciale en/of Gedeputeerde Staten een rol speelden beoordeeld.

Leventhal (1980) onderscheidt zes criteria die individuen binnen organisaties belangrijk vinden als ze een procedure moeten evalueren:

- *Consistency*: de procedure wordt voor verschillende personen en door de tijd heen op gelijke wijze toegepast;
- *Bias suppression*: de persoon die de beslissing moet nemen, is neutraal en vrij van vooroordelen;
- *Accuracy of information*: de informatie die voor de besluitvorming wordt gebruikt is nauwkeurig, en er wordt naar gestreefd om fouten te voorkomen;
- *Correctability*: er zijn beroepsmogelijkheden om onjuiste beslissingen te herstellen;
- *Representation*: de belangen en waarden van alle betrokkenen komen aan bod;
- *Ethicality*: het besluitvormingsproces is in overeenstemming met de morele en ethische waarden van de betrokkenen.

Daarnaast wordt als onderdeel van de procedurele rechtvaardigheid ook nog informatieve rechtvaardigheid onderscheiden. Informatieve rechtvaardigheid over *juiste, tijdige en respectvolle informatieverstrekking*. Bies en Moag (1986) noemen daarnaast nog vier elementen van rechtvaardige interactie:

- *Truthfulness*: de beslisser is open en eerlijk in de communicatie met partijen en maakt zich niet schuldig aan misleiding;
- *Respect*: de beslisser vermijdt onbeleefdheid en agressief gedrag tegenover partijen;
- *Propriety*: de beslisser laat ongepaste en partijdige opmerkingen achterwege;
- *Justification*: beslissingen worden voldoende toegelicht.

benadeelde deel uitmaakt van een beperkte groep die deze nadelen ondervindt, terwijl een grote groep baat heeft bij de voordelen van de overheidshandelingen, de zogenaamde speciale last.

¹³ Zie hierover bijvoorbeeld: https://www.npostart.nl/de-monitor/15-11-2015/KN_1675283, geraadpleegd op 14 augustus 2018.

3.3 Een coöperatieve aanpak als oplossing van het verdelingsvraagstuk?

In Nederland groeit het aantal energiecoöperaties sterk. In een energiecoöperatie heeft een aantal bewoners zich verenigd met als doel zelf op een duurzame wijze lokaal energie op te wekken. Met name Fryslân profileert zich als provincie waarin veel coöperaties actief zijn. Met behulp van subsidieregelingen worden energiecoöperaties gesteund. In totaal zijn er 101 energiecoöperaties actief in de drie Noordelijke provincies, waarvan 53 in Fryslân, 29 in Groningen en 19 in Drenthe.¹⁴ Door een coöperatieve aanpak worden vanuit het oogpunt van distributieve rechtvaardigheid veel nadelen van duurzame energieopwekking ondervangen. Immers, de initiatiefnemer en de omwonenden vallen bij een coöperatie grotendeels samen. Opbrengsten uit de energieopwekking vloeien terug naar de deelnemers aan de coöperatie. Het is dan ook te verwachten dat bij een coöperatieve aanpak meer begrip is voor de hinder en (ruimtelijke) impact van de duurzame energieopwekking. In het onderzoek zal daarom de verdeling van lusten en lasten van coöperatieve energieopwekking worden betrokken.¹⁵

Met name in Denemarken is in het verleden veel duurzame energieopwekking door middel van een coöperatieve aanpak tot stand gebracht. De oliecrisis van de jaren '70 en de behoefte aan onafhankelijke energievoorziening hebben in Denemarken een enorme impuls gegeven aan de opbouw en perfectionering van lokale energiesystemen. Denemarken heeft weinig mogelijkheden om energie met waterkracht op te wekken (zoals Noorwegen) en is in die zin vergelijkbaar met Nederland. Denemarken is momenteel koploper op het gebied van duurzame energieproductie. Inmiddels is 64% van de huishoudens op een lokaal energiesysteem aangesloten en wordt 60% van de energie duurzaam opgewekt. Zij zet vooral in op stadsverwarming en windenergie. Er zijn extreem veel kleine partijen (>1500) die meer dan 50% van de markt bedienen. Interessant is ook dat netwerken al lange tijd zijn aangepast aan de schommelende energievraag; ook vanwege lokale productie op kleinere schaal. De ontwikkeling van windenergie met grote parken (op zee) begint weerstand te ondervinden, mogelijk doordat het niet in coöperatief verband maar alleen grootzakelijk te organiseren is.¹⁶ Het is interessant een vergelijking te maken tussen de Nederlandse en de Deense coöperatieve aanpak om te kijken wat in Nederland van de Deense aanpak kan worden geleerd.

4 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Welke kosten en baten ondervinden betrokken partijen bij projecten over duurzame energieopwekking, hoe – en op basis van welke criteria – zijn deze kosten en baten verdeeld en hoe is die verdeling tot stand gekomen?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke projecten voor het opwekken van duurzame energie worden uitgevoerd en welke partijen kunnen hierbij worden geïdentificeerd?
2. Welke verdeling van kosten en baten vinden Provinciale en Gedeputeerde Staten in projecten voor het opwekken van duurzame energie rechtvaardig? In hoeverre hebben zij hierin een expliciete afweging gemaakt?
3. Hoe bewerkstelligt Gedeputeerde Staten dat kosten en baten rechtvaardig worden verdeeld?
 - a. Hoe verlopen de besluitvormingsprocedures?
 - b. Welke partijen worden hierbij betrokken?
 - c. Voldoet de besluitvormingsprocedure aan de criteria van procedurele rechtvaardigheid?
 - d. In hoeverre vinden betrokken partijen dat sprake is van een rechtvaardige procedure?
4. Hoe is de uiteindelijke kosten-batenverdeling in deze projecten:
 - a. Welke baten zijn er te onderscheiden en aan wie vallen die ten deel?
 - b. Welke kosten zijn er te onderscheiden en aan wie vallen die ten deel?

¹⁴ <https://www.hieropgewekt.nl/>, d.d. 23-7-2018

¹⁵ Een aandachtspunt voor beoordeling van de effectiviteit van dit instrument is in hoeverre de decentrale energieopwekking kan bijdragen aan het behalen van de duurzame energieproductiedoelstellingen.

¹⁶ Technopolis group, International Comparison of Energy Transitions, country study Denmark, November 2016.

- c. In hoeverre worden kosten gecompenseerd, wie compenseert deze kosten en aan wie vallen de compensaties ten deel?
 - d. Wordt de uiteindelijke kosten-batenverdeling door de betrokken partijen rechtvaardig gevonden?
5. Verschilt de kosten-batenverdeling tussen coöperatieve en reguliere initiatieven? Zo ja, wat zijn de verschillen?
6. Kunnen lessen worden getrokken uit de Deense coöperatieve aanpak?

5 De aanpak van het onderzoek

5.1 Deel 1: inventarisatie van duurzame energieprojecten

Het onderzoek start met een analyse van het provinciale beleid. Daartoe worden waar nodig beleidsdocumenten opgevraagd. Omdat in het eerste, gezamenlijke deel van het onderzoek al veel beleidsdocumenten zijn verzameld, bestudeerd en uitgewerkt, kan dit deel van het onderzoek beknopt blijven. Hiertoe kan een nadere analyse op het reeds bij de Rekenkamer in bezit zijnde materiaal plaatsvinden.

Vervolgens vindt een inventarisatie van duurzame energieopwekkingsprojecten per provincie plaats. Deze stap in het onderzoek wordt om twee redenen uitgevoerd. In de eerste plaats wordt op deze wijze een totaaloverzicht verkregen van de duurzame energieprojecten die in de provincie worden uitgevoerd. Over de duurzame energieprojecten zal op een geaggregeerd niveau worden gerapporteerd. Van de projecten worden enkele kerngegevens verzameld die in de beschrijving worden opgenomen. Te denken valt aan gegevens als: wie is de initiatiefnemer, welke andere partijen kunnen worden geïdentificeerd, welke vorm van duurzame energieopwekking wordt beoogd, om hoeveel energie gaat het en wat is (of zijn) de provinciale rol(len) (subsidieverlener, ruimtelijke inpassing, vergunningverlener, handhaver)? Er worden zowel projecten verzameld waarbij sprake is van een 'gewone' initiatiefnemer als projecten die in coöperatief verband worden uitgevoerd. In de tweede plaats is deze onderzoekstap nodig om voor het tweede deel van het onderzoek tot een goede caseselectie te komen. De selectie en uitvoering van de casestudies worden hieronder nader omschreven.

De inventarisatie wordt uitgevoerd door bij de contactpersoon bij de provincie een volledige lijst van projecten op te vragen. Voor een deel zijn de gegevens reeds beschikbaar vanuit het eerste, vergelijkende deel van het onderzoek. Deze lijst zal samen met de contactpersoon worden doorgenomen teneinde te garanderen dat zaken op een juiste manier worden geïnterpreteerd. Met behulp van deze inventarisatie kan deelvraag 1 worden beantwoord.

In deze periode zullen verdiepende gesprekken met deskundigen worden gehouden. Te denken valt aan wetenschappers die vanuit verschillende disciplines nauw betrokken zijn bij duurzame energieopwekking, zoals:

- Energiewetenschappen: prof. A.P.C. Faaij.
- Juridisch: prof. mr. H.E. Bröring;
- Psychologie: prof. dr. L. Steg;
- Ruimtelijke wetenschappen: dr. C. Zuidema;

5.2 Deel 2: selectie en uitwerking van drie cases per provincie

Uit de volledige lijst van duurzame energieopwekkingsprojecten worden drie projecten geselecteerd waarnaar een casestudy zal worden uitgevoerd. Het caseonderzoek vormt het hart van dit onderzoek.

In dit onderzoek wordt specifiek gezocht naar informatierijke cases. Dit betekent dat er wordt gezocht naar cases die rijk zijn aan belangentegenstellingen en waarbij het project al in een vergeand stadium is. Bij voorkeur is sprake van een project waarbij al tot realisatie is overgegaan. Ook hier moet er sprake zijn van betrokkenheid van de provincie. Er zal worden gezocht naar cases waarbij een zo groot mogelijke spreiding

over het opwekken van zonne-energie, windenergie en biomassa kan worden verkregen. Ook zal per provincie één casus worden geselecteerd waarin een coöperatie de initiatiefnemer is. Door het hanteren van deze criteria wordt een zo groot mogelijke variatie in de cases nagestreefd. De informatierijkdom van de cases neemt hierdoor toe. Daarbij moet wel worden aangetekend dat met de keuze voor deze selectie vorm van caseselectie geen representativiteit wordt nagestreefd. Om dit enigszins te ondervangen, is in deel 1 van dit onderzoek al een inventarisatie van alle duurzame energieprojecten gemaakt. Ook wordt hiervoor verwezen naar het gezamenlijke onderzoek waarin een zo breed mogelijk beeld is geschetst van het energietransitiebeleid van alle 12 provincies. Samengevat zijn de selectiecriteria:

- Er moet provinciale betrokkenheid zijn;
- Het project is rijk aan belangentegenstellingen;
- Het project is in een ver stadium;
- Spreiding over zon, wind en biomassa;
- Eén project met een coöperatie als initiatiefnemer.

Wanneer de cases zijn geselecteerd, start de eigenlijke uitvoering van het caseonderzoek. Per casus zal het dossier worden opgevraagd en geanalyseerd. Hiermee wordt een reconstructie gemaakt van het proces van besluitvorming. Ook zullen voor dit doel de verslagen van Gedeputeerde en Provinciale Statenvergaderingen worden geanalyseerd (schriftelijk danwel via beeld). Waar nodig zullen ook gemeentelijke en andere externe documenten bij de procesreconstructie worden betrokken. Deze procesreconstructies vormen belangrijke bouwstenen voor beantwoording van de deelvragen 3a, b en c.

Vervolgens zullen nadere inhoudelijke stukken worden opgevraagd en zullen voor iedere casus interviews worden gehouden. Aan de hand van deze informatie zal de Rekenkamer een beeld trachten te maken van de kosten en baten die het project voor iedere partij met zich meebrengt. Welke kosten en baten moeten worden meegenomen, is sterk afhankelijk van de specifieke casus en dit zal dus van geval tot geval worden bekeken. Er zal worden getracht de kosten en baten zo veel mogelijk te kwantificeren. Immateriële kosten, zoals hinder, kunnen wellicht worden gekwantificeerd door bijvoorbeeld naar de prijsontwikkeling van woningen te kijken. Er zal nog worden onderzocht (bijvoorbeeld in samenwerking met deskundigen of het Kadaster) in hoeverre dat mogelijk is. Tevens zal worden geïnventariseerd of nadelen binnen dit project worden gecompenseerd. Daarbij zullen deze regelingen voor nadeelcompensatie inhoudelijk worden beoordeeld. Er zal in beeld worden gebracht wie ervan gebruik kunnen maken en onder welke voorwaarden en hoeveel compensatie is gegeven. De inhoudelijke beoordeling en de interviews geven antwoord op de deelvragen 4 a, b en c. Omdat in iedere provincie ook een coöperatief initiatief in de caseselectie is opgenomen, zal ook antwoord kunnen worden gegeven op deelvraag 5.

Deelvragen 3 d en 4 d hebben betrekking op het oordeel van partijen over de rechtvaardigheid van de gevolgde procedure en de uiteindelijke kosten-batenverdeling. Deze vraag zal worden beantwoord door middel van de interviews. Het gaat om semigestructureerde diepte-interviews. Er worden per casus in ieder geval interviews gehouden met (vertegenwoordigers van):

- De initiatiefnemer;
- Provincie-medewerkers;
- Indien relevant de gemeente of andere overheden;
- Omwonenden die tegenstander zijn (eventueel in georganiseerd verband);
- Omwonenden die voorstander van of deelnemer aan het project zijn (eventueel in georganiseerd verband).

Per casus worden dus ten minste vijf interviews gehouden. Naarmate meer partijen bij een casus betrokken zijn, kunnen dit echter ook meer interviews worden. Van alle interviews wordt een vertrouwelijk verslag gemaakt, dat ter goedkeuring aan de respondenten wordt voorgelegd. Per casus wordt op basis van de stukken en de interviews een casusbeschrijving opgesteld.

5.3 Deel 3: vergelijking met de Deense aanpak

De aanpak van de Noordelijke provincies zal worden vergeleken met de coöperatieve aanpak van Denemarken. Over deze aanpak zijn landenstudies beschikbaar, welke als bron voor de vergelijking kunnen dienen. Er zullen verder gesprekken worden gevoerd. Daarbij kan worden gedacht aan vertegenwoordigers van het Deense Energieagentschap, Energitsynet (de regulerende autoriteit) en VedvarendeEnergi (een NGO) en initiatiefnemers van duurzame energieprojecten van onderaf. Zonodig wordt een werkbezoek aan Denemarken gebracht.

6 Onderzoekperiode

De onderzoeksperiode beslaat de hele periode van het provinciale energietransitiebeleid tot de start van dit onderzoek. Het begin van de onderzoeksperiode kan hierdoor per provincie verschillen. Het eind van de onderzoeksperiode is gesteld op 1 augustus 2018.

7 Planning

Hieronder is een globale planning van het onderzoek weergegeven. Er wordt in een team van twee personen aan het onderzoek gewerkt, waardoor activiteiten deels parallel kunnen worden uitgevoerd. Volgens deze planning wordt het onderzoek in september 2019 aan Provinciale Staten gepresenteerd.

Activiteiten	Periode
Vorbereiding onderzoek	September 2018
<ul style="list-style-type: none">LiteratuurstudieVerder ontwikkelen normenkaderOntwikkelen itemlijsten casestudiesOpvragen en verwerken informatie provincie4 interviews met deskundigen	
Inventarisatie duurzame energieprojecten	September 2018
<ul style="list-style-type: none">Opvragen lijst duurzame energieprojectenBespreken lijst duurzame energieprojecten met contactpersonen	
Per provincie 3 casestudies	Oktober 2018 – februari 2019
<ul style="list-style-type: none">Opvragen dossiersProcesreconstructie uit dossiersIn beeld brengen kosten-baten initiatiefMethode-ontwikkeling kwantificeren 'zachte' kostenPer casus 5 interviews (= totaal 15 per provincie)Opstellen casusbeschrijving	
Vergelijking Denemarken	Maart 2019
<ul style="list-style-type: none">LiteratuurstudieRegelen en uitvoeren interviewsVerslaglegging vergelijking	
Nota van Bevindingen	
<ul style="list-style-type: none">Opstellen 3 nota's van bevindingen	April 2019
<ul style="list-style-type: none">Goedkeuring Nota's van bevindingen	Mei 2019

• Periode ambtelijk wederhoor	Mei 2019
• Verwerking ambtelijke reactie	Mei 2019
Rapportage	
• Opstellen concept-eindrapportage	Mei – juni 2019
• Goedkeuring 3 eindrapportages	Juni 2019
• Periode bestuurlijk wederhoor	Juli 2019
• Productie en presentatie 3 rapporten	September 2019

Bronnen

R.J. Bies en J.S. Moag, International justice: communication criteria of fairness, in : R.J. Lewicki, et al (red.). Research on negotiations in organizations, Greenwich CT: JAI Press, vol 1, p. 43 – 55, 1986.

G.S. Leventhal, What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships, in K. Gergen et al. (red.), *Social exchange: Advances in theory and research*, New York: Plenum Press, p. 27 – 55, 1980.

L. Steg, G. Perlaviciute, E. van der Werff, Understanding the human dimensions of a sustainable energy transition, in: *Frontiers in Psychology*, june 2015, volume 6.

Technopolis group, *International Comparison of Energy Transitions, country study Denmark*, November 2016.

B.C.J. van Velthoven, Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland, in: *Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS*, 2011-1.

<http://www.dvhn.nl/groningen/Strijd-tussen-tegenstanders-windmolens-en-windboeren-verhardt-zich-23377334.html>

<https://www.hieropgewekt.nl/>, d.d. 23-7-2018

<http://www.ipo.nl/publicaties/laatste-mws-windenergie-verdeeld-over-de-provincies>, geraadpleegd op 4 mei 2018.

<https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2018/07/10/eerste-belangrijke-stap-naar-klimaatakkoord>

https://www.npostart.nl/de-monitor/15-11-2015/KN_1675283.