

Aan:  
de voorzitter en leden van  
Provinciale Staten van Drenthe

Assen, 20 juni 2023  
Ons kenmerk 25/5.6/2023000851  
Behandeld door team Ruimte, Energie en Wonen  
Onderwerp: Verkenning naar de mogelijkheden van een Provinciaal Energie-  
bedrijf (motie M 2023-9)  
Status: Ter informatie

Geachte voorzitter/leden,

Hierbij informeren wij u over de verkenning naar de mogelijkheden van een Provinciaal Energiebedrijf. Wij voorzien hiermee in de uitvoering van motie M 2023-9 Energievoorziening in provinciale handen, zoals aangenomen door uw Staten op 1 februari 2023.

Energie is een basisbehoefte en onmisbaar voor alle activiteiten in onze provincie. Een goed functionerende energievoorziening zorgt voor de toegang tot energie en de borging van betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid is dan ook een publiek belang. We stimuleren lokaal eigendom bij opwek en levering van hernieuwbare energie, zodat de opbrengsten van deze energie zoveel als mogelijk weer in de eigen regio landen. De mogelijkheid tot lokaal eigendom draagt ook bij aan het verkrijgen en behouden van draagvlak voor de energietransitie.

Uw Staten hebben verzocht te verkennen of de publieke belangen in de provinciale energievoorziening beter geborgd kunnen worden, bijvoorbeeld met het oprichten van een provinciaal energiebedrijf. Wij hebben een verkenning laten doen naar de opties op basis van bestaand onderzoek. Belangrijke aandachtspunten waren daarbij de mogelijkheden voor participatie, het regionaal en betekenisvol laten landen van opbrengsten en verbinding met lokale initiatieven.

Hieruit volgen vier hoofdmotieven:

1. investeren in productie van hernieuwbare energie, omdat projecten niet van de grond komen, om mee te delen in opbrengsten (ten behoeve van provinciale doelen) of om hiermee lokaal eigenaarschap en draagvlak te faciliteren;
2. investeren in lokale warmtenetten, om publieke belangen te borgen en specifiek om invulling te geven aan de nationale wetgeving die voorschrijft dat ieder lokaal warmtenet voor ten minste 51% in publiek eigendom moet zijn;



3. het verhandelen van lokale (zelf opgewekte) energie in de vorm van zelflevering met als doel de eigen energiekosten te verminderen, bestedingen regionaal te laten landen en in het verlengde hiervan verbonden partijen en kwetsbare groepen te kunnen voorzien van energie voor een redelijke prijs;
4. het ondersteunen van lokale coöperaties om op professionele wijze gezamenlijk energie op te wekken en te leveren aan leden en omwonenden.

Op basis van bestaand onderzoek concluderen wij dat het niet voor de hand ligt een provinciale rol te nemen in de handel en levering van energie (een 'sociaal nutsbedrijf'). Een publieke rol in een handelsorganisatie wordt, vanwege de hoge kapitaalinvestering en benodigde specialistische kennis, als zeer riskant aangemerkt. Een grotere publieke rol op dit vlak past daarom niet bij het provinciale schaalniveau en moet eerder gezocht worden op nationaal dan wel Europees niveau. Dit perspectief is daarom niet verder uitgewerkt in het onderzoek.

Op basis van vier hoofdmotieven is geïnventariseerd welke instrumenten en diensten reeds beschikbaar zijn in de markt en of er marktfalen wordt ervaren. Ook zijn bekende initiatieven van andere overheden geanalyseerd. Ten slotte zijn de financiële en juridische gevolgen van de varianten van een provinciaal energiebedrijf verkend en is gekeken wat een logisch schaalniveau is voor de activiteiten.

Samenvattend zien wij twee richtingen voor vervolgonderzoek:

1. een studie naar de mogelijkheden voor het vergroten van investeringen in risicodragend kapitaal vanuit het Energiefonds Drenthe en de impact hiervan (motief 1);
2. verdiepend onderzoek naar zelflevering voor en door Drentse overheden (motief 3).

Voor de optie *warmte-infrastructuurbedrijf* (motief 2) is een logische vervolgstap om met de Drentse gemeenten de mogelijkheden en verwachtingen te bespreken. Nut en noodzaak van het intensiveren van de *ondersteuning aan energiecoöperaties* (motief 4) zouden tot slot besproken moeten worden binnen de bestaande samenwerking met energiecoöperaties.

Voor het genoemde vervolg worden geen aanvullende middelen gevraagd.

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben en dat de motie is afgedaan.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,



, voorzitter



, secretaris

Bijlage Verkenning naar de mogelijkheden voor een Provinciaal Energiebedrijf

In afschrift aan de Drentse gemeenten

**Verkenning  
naar de mogelijkheden voor een  
Provinciaal Energiebedrijf**

1 juni 2023





## Algemene beschrijving

Energie is een basisbehoefte en onmisbaar voor alle activiteiten in onze provincie. Een goed functionerende energievoorziening zorgt voor de toegang tot energie en de borging van betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid is dan ook een publiek belang. De laatste jaren ontstaat steeds meer druk op de energievoorziening, met name door de noodzakelijke energietransitie en de politieke situatie in landen om ons heen. De snelheid van verduurzaming, betaalbaarheid van energie en mogelijk ook leveringszekerheid staan onder druk. Daarnaast stimuleren we lokaal eigendom bij opwek en levering van hernieuwbare energie, zodat de opbrengsten van deze energie zoveel als mogelijk weer in de eigen regio landen. Lokaal eigendom draagt ook bij aan het verkrijgen en behouden van draagvlak voor de energietransitie.

In februari 2023 heeft Provinciale Staten verzocht te verkennen of de publieke belangen in de provinciale energievoorziening beter geborgd kunnen worden, bijvoorbeeld met het oprichten van een provinciaal energiebedrijf. Dit rapport is het resultaat van deze (ambtelijke) verkenning. Voor deze verkenning zijn de *publieke belangen* als volgt uitgewerkt:

- De mogelijkheden om participatie van inwoners te vergroten en draagvlak voor projecten te faciliteren.
- Het laten landen van (een deel van) de opbrengsten uit energieprojecten in Drenthe.
- Verbinding zoeken met lokale initiatieven (specifiek energiecoöperaties) en zorgen dat een eventueel provinciaal Energiebedrijf deze initiatieven versterkt en niet beconcurrereert of verdringt.
- Zoeken naar mogelijkheden om rendementen te benutten voor provinciale doelen.

Als start is gekeken naar bestaand onderzoek. Hieruit volgen vier *motieven*:

1. Investeren in productie van hernieuwbare energie, omdat projecten niet van de grond komen, om mee te delen in opbrengsten (ten behoeve van provinciale doelen), om maatschappelijke doelen te borgen of draagvlak te faciliteren.
2. Investeren in lokale warmtenetten, om publieke belangen te borgen en specifiek om invulling te geven aan de nationale wetgeving die voorschrijft dat ieder lokaal warmtenet voor tenminste 51% in publiek eigendom moet zijn.
3. Het verhandelen van lokale (zelf opgewekte) energie in de vorm van zelflevering met als doel de eigen energiekosten te verminderen, deze kosten regionaal te laten landen en in het verlengde hiervan verbonden partijen en kwetsbare groepen te kunnen voorzien van energie voor een redelijke prijs.
4. Het ondersteunen van lokale coöperaties om op professionele wijze gezamenlijk energie op te wekken en te leveren aan leden en omwonenden.

Op basis van vier hoofdmotieven is geïnventariseerd welke instrumenten en diensten reeds beschikbaar zijn in de markt en of er marktfalen wordt ervaren. Ook zijn bekende initiatieven van andere overheden geanalyseerd. Ten slotte zijn de financiële en juridische gevolgen van de varianten van een provinciaal energiebedrijf verkend en is gekeken wat een logisch schaalniveau is voor dit soort activiteiten.

In het vervolg van dit rapport leest u achtereenvolgens de conclusies uit bestaand onderzoek en een verkenning van de hoofdmotieven risicodragend participeren in energieproductie, mee-investeren in lokale warmtenetten, zelflevering van energie en ondersteuning van lokale coöperaties. Wij sluiten af met conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.



## Bestaand onderzoek

In eerder onderzoek uitgevoerd door, of in opdracht van, verschillende overheden zijn verschillende vormen van bedrijfsmatige activiteiten in de energiesector door decentrale overheden verkend. Verwijzingen naar deze rapporten vindt u in bijlage 1. De verschillende onderzoeken worden hieronder samengevat, geordend naar specifieke motieven. Hierbij worden de grootste kansen en knelpunten risico's voor elke variant beschreven zoals deze geschetst zijn in het desbetreffende onderzoek.

### *Investeringsbedrijf (handelsbedrijf, participatie en zelflevering).*

Onderzoek van Rebel in opdracht van Provincie Drenthe uit 2010 benoemt de verschillende vormen die een provinciaal energiebedrijf kan nemen. Een sociaal-nutsbedrijf zou in de huidige energiemarkt weinig toegevoegde waarde hebben, maar aanzienlijke financieel-bestuurlijke risico's met zich meebrengen. Een handelsorganisatie wordt, vanwege de hoge kapitaalinvestering en benodigde specialistische kennis, ook als zeer riskant aangemerkt. Een grotere publieke rol op dit vlak past niet bij het provinciale schaalniveau.

Daarentegen wordt alleen het verstrekken van kapitaal, dus financiële participatie, gezien als een meer kansrijke optie, omdat hiermee projecten ondersteund kunnen worden die moeilijk van de grond komen. Ook biedt deze optie kansen voor samenwerking met provinciale ontwikkelaars. Daarnaast zou een ontwikkelorganisatie, waarbij winsten uit de ontwikkelfase worden geherinvesteerd in nieuwe projecten, kansrijk kunnen zijn. Ook aan deze varianten zitten echter financiële risico's. De verkenning uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Holland heeft soortgelijke conclusies, maar wijst erop dat financiële participatie overheden ook winstdeling en zeggenschap over een project geven. Ook de gemeente Enschede komt op basis van ambtelijk onderzoek tot deze conclusies. Zij wijst erop dat de toegevoegde waarde van een gemeentelijke organisatie vooral zit in financiële motieven dan wel de versnelling van duurzaamheidsdoelstellingen. Volgens de ambtelijke verkenning van de gemeente Alphen aan de Rijn zit de meerwaarde specifiek in de samenwerking met lokale partijen (bewoners, lokale energie-initiatiefnemers, bedrijven, woningcorporaties) voor investeringen in windenergie, waarbij de baten worden geïnvesteerd in de omgeving.

Bij de verkenning van Enber naar een publiek energiebedrijf is er gekeken naar de variant "zelflevering", waarbij het energiebedrijf de inkoop van energie verzorgt voor zichzelf en andere overheden of maatschappelijke instellingen. Hiervoor zijn investeringen nodig, maar hiermee kunnen de kosten voor energieaankoop substantieel lager uitpakken en kan er gestuurd worden op meer lokale inkoop van energie. Het voordeel hiervan is dat winsten lokaal blijven hangen en gebruikt kunnen worden voor publieke taken.

### *Lokaal eigendom en het faciliteren van energiecoöperaties*

In het Rebel-onderzoek uit 2010 is niet veel opgenomen over ontwikkeling van lokaal eigendom, maar is wel gesteld dat het 'ontzorgen' van andere partijen een logische taak van de provincie kan zijn op het gebied van duurzame energie. Rebel heeft in 2022 in opdracht van de provincie Groningen een onderzoek uitgevoerd waarbij geadviseerd is hoe lokaal eigenaarschap bij energieprojecten zoveel mogelijk ondersteund kan worden. Het advies is om directe ondersteuning te geven vanuit de provincie door middel van een fonds voor ontwikkelkapitaal. Daarnaast wordt directe financiële ondersteuning van coöperaties door provincie afgeraden vanwege een lagere implementatiesnelheid en politiek-bestuurlijke risico's. De ondersteuning van specifieke energiecoöperaties wordt ook afgeraden vanwege het risico op marktverstoring.



In het conceptrapport van Enber uit 2023 wordt daarnaast het inrichten van een expertpool voor coöperaties en gemeenten als advies gegeven, evenals het verder ondersteunen van organisaties zoals Drentse KEI (de provinciale samenwerkingsorganisatie van energiecoöperaties).

### *Warmtenetten*

Uit de onderzoeken van zowel de gemeente Enschede als gemeente Alphen aan de Rijn komt naar voren dat de realisatie van een warmtenet een van de meest voor de hand liggende opties is voor de invulling van een gemeentelijk energiebedrijf. Reden hiervoor is dat deze netten een grote kapitaalinvestering nodig hebben voor realisatie en er in de aangekondigde Wet Collectieve Warmtevoorziening (Wcw) een meerderheidsaandeel van publieke partijen wordt verplicht voor de infrastructuur. Ook is de kansrijkheid van warmtenetten vaak afhankelijk van locatie-specifieke factoren en speelt de beoogde schaal een rol bij de vereiste investering.

### *Conclusies*

Samenvattend concluderen we dat volgens bestaand onderzoek een publiek energienutsbedrijf of handelsorganisatie een zeer groot financieel en bestuurlijk risico met zich meebrengt. Ook zijn voor deze specifieke vormen aanzienlijke kapitaalinvesteringen en specialistische kennis vereist. Financiële participatie door overheden, waarbij er door middel van aandelen of obligaties wordt geïnvesteerd in een project, zijn een alternatief om de opbrengsten van een energieproject publiek te laten landen en in te zetten voor publieke doelen. Ook kunnen hiermee projecten ondersteund worden die in de commerciële markt niet tot realisatie zouden komen en leidt overheidsparticipatie tot een meer robuuste business case.

Ook het zelfleveringsmodel, zowel voor de individuele overheidsorganisatie als in de vorm van een samenwerkingsverband van meerdere overheden, bieden de provincie de kans om het budget voor energiekosten lokaal te laten landen en (in combinatie met eigen opwek) energiekosten voor zichzelf en maatschappelijke partners te verlagen.

Voor de ontwikkeling van lokaal eigendom biedt een uitbreiding van het ontwikkelkapitaal ten behoeve van energiecoöperaties de beste mogelijkheid. Het direct financieel ondersteunen van energiecoöperaties leidt tot marktverstoring en wordt dus afgeraden. Ook blijkt uit deze onderzoeken dat een warmtenet een goede invulling kan zijn van een provinciaal energiebedrijf, zeker met het oog op publiek eigendom. Hierbij moet wel aangemerkt worden dat er een grote kapitaalinvestering nodig zal zijn, en het succes van een warmtenet zeer locatie-afhankelijk is.



## Motief 1 - investeringsbedrijf

### *Omschrijving*

Met een investeringsbedrijf kan de provincie delen in de opbrengsten energieprojecten en deze middelen inzetten voor provinciale doelen. Ook zijn er situaties zijn waarbij mee-investeren zorgt dat projecten van de grond komen of daardoor sneller of in grotere omvang gerealiseerd kunnen worden.

Een investeringsbedrijf verstrekt risicodragend vermogen aan energieprojecten. Dit kan zij doen door rechtstreekse deelname in het aandelenkapitaal van een project of door het verstrekken van achtergestelde leningen. In geval van betalingsproblemen of faillissement komen de verstrekkers van het risicodragend vermogen als laatste aan de beurt om te worden terugbetaald. Zij dragen zo het risico van de onderneming.

Afhankelijk van het doel dat wordt nagestreefd kan een investeringsbedrijf de keuze maken voor het verstrekken van achtergestelde leningen of voor deelname in het aandelenkapitaal. Is het doel om projecten mogelijk te maken, dan kan het verstrekken van achtergestelde leningen hiervoor voldoende zijn. Wil je ook rendement of zeggenschap over het project, dan is deelname in het aandelenkapitaal een logische keuze.

### *Ketenstappen*

Indien het doel van het investeringsbedrijf is om financieel rendement te maken, dan volstaat het om te participeren in een project voor de productie van groengas of elektriciteit. Wordt nagestreefd om vanuit de projecten betaalbare energie te leveren aan Drentse huishoudens en organisaties, dan moet invloed worden uitgeoefend op (of een belang moeten worden genomen in) de gehele keten van productie tot en met levering. Daarbij zal het aanbod dan in balans moeten zijn met de vraag. Dit vraagt onder andere investeringen in voldoende continue bronnen en voldoende opslagcapaciteit.

### *Beschikbaar instrumentarium en marktoplossingen*

Er zijn in Drenthe voldoende initiatieven om duurzame energieprojecten te ontwikkelen. Een belangrijke remmende factor op dit moment is de netcongestie. Zolang projecten worden ontwikkeld door commerciële partijen zijn er voldoende financieringsmogelijkheden in de markt om de projecten te realiseren.

Bij de bovengenoemde projecten is lokaal eigenaarschap belangrijk voor ons. Dit leidt in de regel tot een andere financieringsstructuur. Hoe groter het aandeel lokaal eigendom is, hoe lager het percentage vreemd vermogen. Lokale coöperaties zullen dus meer eigen vermogen (risicokapitaal) moeten inleggen en coöperaties moeten dit voor 100% financieren. Hiervoor is men aangewezen op het landelijk realisatiefonds, crowdfunding en het Energiefonds Drenthe. Gelet op de hoogte van de financieringen gaat het grootste deel van de "winst" dan op aan financieringslasten.

Het participeren van een overheid/provincie om mee te kunnen delen in de opbrengst van het project kan een positief effect hebben op de financieringsstructuur. Afhankelijk van de wijze waarop de provincie deelneemt in het project kan dit leiden tot minder benodigd eigen vermogen (risicokapitaal) omdat de financieringsmarkt bereid is een groter aandeel te financieren. Het benodigd eigen vermogen kan de provincie aantrekken via de BNG.



Het Energiefonds Drenthe verstrekt namens de provincie Drenthe risicodragend vermogen aan energieprojecten. Bij de oprichting van het fonds door de provincie was de insteek dat het fonds zowel mocht deelnemen in het aandelenkapitaal als leningen mocht verstrekken. Het primaire doel van het Energiefonds Drenthe is het realiseerbaar maken van haalbare projecten. Daarom is in de praktijk uitsluitend gekozen voor het verstrekken van risicodragend kapitaal in de vorm van achtergestelde leningen; rechtstreekse deelname in het aandelenkapitaal bleek hiervoor niet nodig.

Een deelname in het aandelenkapitaal behoort formeel nog steeds tot de mogelijkheden van het Energiefonds Drenthe. Dit mag het fonds overigens niet doen vanuit een rendementsdoelstelling (delen in de opbrengst), maar slechts om een project realiseerbaar te maken. Energiefonds Drenthe is in dit geval echter ook verplicht om een marktconforme opslag op de basisrente te rekenen. Op deze manier staat tegenover het grotere risico wel een vorm van extra rendement.

### *Is er momenteel sprake van marktfalen en witte vlekken?*

Voor wat betreft de grootschalige productie van duurzame energie is er nauwelijks sprake van marktfalen. De businesscases zijn goed en er zijn voldoende marktpartijen (banken) bereid om projecten te financieren. Slechts wanneer er sprake is van lokaal eigendom of wanneer maatschappelijke belangen boven commerciële belangen worden geplaatst (bijvoorbeeld energie onder marktprijs leveren), kan er sprake zijn van marktfalen. Zoals beschreven kunnen het landelijk realisatiefonds en Energiefonds Drenthe hiervoor een oplossing bieden.

Bij sommige projecten botsen maatschappelijke en commerciële doelen. Als in dat geval maatschappelijke doelen boven commerciële doelen worden geplaatst, is het lastig om de commerciële partijen aan boord te houden. De moeizame discussie rondom het meerderheidsbelang van het overheidsaandeel in lokale warmtenetten is hiervan een voorbeeld. Waar maatschappelijke doelen nadrukkelijk de prioriteit krijgen boven commerciële doelen, is het dan ook te verwachten dat het volledige eigendom van het project bij publieke partijen komt te liggen. Voor de financiering van een dergelijk project zal de provincie meer garanties moeten bieden.

### *Bestaande initiatieven van andere overheden*

#### Provincie Friesland (windpark)

Provincie Friesland heeft vanuit de eigen organisatie risicodragend vermogen verstrekt (zowel een achtergestelde lening als deelname in aandelen). Vanuit het windpark is een omgevingsfonds opgesteld. Dit fonds is niet specifiek gekoppeld aan de bijdrage vanuit de provincie. De provincie krijgt net als iedere aandeelhouder dividend. Vanaf eind dit jaar is het de bedoeling om een deel van de energie te leveren aan Friese overheden.

#### Gemeente Twenterand (zonnepark)

Op eigen grond heeft de gemeente een zonnepark ontwikkeld en ondergebracht in een BV waarvan men 100% van de aandelen bezit. Hiervoor heeft de gemeente kapitaal aangetrokken bij de BNG. De winst (geschat op ca. € 300.000 per jaar) komt in een gemeentelijk fonds om inwoners (met een kleine portemonnee) en maatschappelijke organisaties te helpen bij de verduurzaming van het vastgoed.





Harderwijk + waterschap Vallei en Veluwe (windmolens):

Gemeente Harderwijk en waterschap Vallei en Veluwe werken samen aan het plaatsen en beheeren van drie windmolens. Het is bedoeling om straks de winst van de molens via een duurzaamheidsfonds in te zetten in collectieve nieuwe duurzaamheidsprojecten.

### *Schaalniveau*

Voor de oprichting van een investeringsfonds lijkt de provincie zowel qua snelheid als qua inrichting van het fonds het juiste schaalniveau. De provincie kan snel schakelen en besluiten nemen. In de praktijk is gebleken dat de oprichting van een landelijk fonds jaren kan duren. Daarnaast zijn veel van deze fondsen vervolgens door de omvang ervan overgereguleerd en ontbreekt elke vorm van pragmatisme en regionale kennis. Door te werken op provinciale schaal worden deze nadelen weggenomen. Een fonds op gemeentelijk niveau zal qua schaalniveau financieel niet haalbaar zijn.

### *Financiële impact*

De financiële impact zal sterk afhankelijk zijn van de ontwikkelmogelijkheden van nieuwe projecten (netcongestie) en de techniekkeuze. Daarnaast zal het van belang zijn dat het aanbod/productie van energie in lijn ligt met de vraag, vooral qua tijd. Hiervoor zijn continubronnen (bijvoorbeeld een afvalverwerkingsinstallatie of diepe geothermie) noodzakelijk. Daarnaast kunnen eventuele pieken in de vraag opgevangen worden met batterijen. De bandbreedte van de financiële impact wordt geschat tussen € 100 en € 200 miljoen. Naast krediet dat de provincie kan aantrekken van de BNG en kan inzetten als eigen vermogen (20%) voor aandelenkapitaal zijn er voldoende mogelijkheden om het benodigd vreemd vermogen op te halen in de markt.

### *Juridische belemmeringen en uitdagingen*

Er zijn geen specifieke juridische belemmeringen voor de vorming van een investeringsfonds. Deze vorm van werken vanuit de overheid is al uitgewerkt en wordt door meerdere overheden toegepast.



## Motief 2 – warmte-infrastructuurbedrijf

### *Omschrijving*

Eén van de essentiële voorwaarden voor het slagen van de energietransitie is het vervangen van aardgas door een duurzaam alternatief voor de verwarming van woningen. Uit de Transitievisies Warmte van gemeenten blijkt dat in veel wijken een collectieve warmtevoorziening een alternatief voor aardgas kan zijn. De ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen met duurzame bronnen is echter complex. Het is bovendien belangrijk te borgen dat een collectieve warmtevoorziening voor iedereen in de wijk betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam is. Draagvlak en vertrouwen in de warmtetransitie zijn van groot belang en publieke regie is daarvoor noodzakelijk, zoals minister Jetten schrijft in de Kamerbrief van oktober 2022 over de aanstaande Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw).

De Wcw verplicht dan ook dat per juli 2024 minimaal 51% van de warmtenet(infrastructuur) in publieke handen is. Via deze publieke deelname kan de sturing op de publieke belangen en doelen beter verzekerd worden. Het monopolistische karakter van de warmtemarkt maakt ook dat het goed is dat de overheid via publieke bedrijven deelneemt in warmtenetten en zo meedeelt in risico's en voordelen. Bovendien draagt dit bij aan het draagvlak bij de inwoner voor de overstap naar collectieve warmte.

### *Ketenstappen*

Binnen dit motief gaat het om activiteiten gericht op transport van energie. De Wcw stelt dat slechts het warmtenetbedrijf (dus de infrastructuur) voor meer dan 50% in eigendom moet zijn van publieke partijen. De Wcw stelt echter ook dat er een integrale (eind)verantwoordelijkheid geldt voor een warmtebedrijf voor aanleg en beheer van de infrastructuur, warmtelevering en de productie of inkoop van warmte. Daarmee worden dus indirect alle ketenstappen (productie, transport én levering) geraakt.

### *Beschikbaar instrumentarium en marktoplossingen*

Ook voor de bekendmaking van de aanstaande Wcw werden al warmtenetten ontwikkeld voor warmtelevering aan woningen uit duurzame bron. Een voorbeeld hiervan in Drenthe is het warmtenet in de woonwijk Nieuwveense Landen. Marktpartijen zoals Vattenfall, Eneco en Ennatuurlijk ontwikkelen en exploiteren verschillende warmtenetten in Nederland. Daarnaast kunnen energiecoöperaties en woningbouwcorporaties het initiatief nemen voor een warmtenet. Ook gemeenten kunnen het initiatief nemen, direct of vanuit een gemeentelijk warmtebedrijf.

### *Is er momenteel sprake van marktfalen en witte vlekken?*

De bekendmaking van de Wcw heeft geleid tot terughoudendheid bij commerciële partijen om te investeren in warmtenetten, omdat er twijfels zijn over de langjarige borging van het gezamenlijk belang bij de publieke partij. Daarnaast geven verschillende gemeenten aan dat zij hiervoor niet de benodigde kennis en kunde hebben. Ook is niet vanzelfsprekend dat gemeenten het benodigde investeringskapitaal hebben om mee te investeren en dit kunnen en willen financieren. Het ontbreekt in voorkomende gevallen dus aan een publieke partij die als betrouwbare partner voor de commerciële investeerders fungeert, het publieke belang goed borgt en daarvoor de financiële ruimte heeft.



### *Bestaande initiatieven van andere overheden*

#### Gelders Warmteinfrastructuurbedrijf

In januari 2023 heeft Provincie Gelderland een voorlopig besluit tot oprichting van het Gelders Warmteinfrastructuurbedrijf (GWIB) genomen. De provincie denkt de realisatie van warmtenetten sterk te kunnen versnellen door middels het GWIB gemeenten te ondersteunen in hun regiefunctie. Het GWIB is een samenwerking van provincie Gelderland (1%) met het Innovatie- en Energiefonds Gelderland (IEG - onderdeel van ROM Oost NL) en Alliander (beiden 49,5%). Alliander en IEG brengen beide naar verwachting 40-45 miljoen euro in als startkapitaal. Daarmee wordt voor 70% van het publieke deel geparticipeerd in lokale warmtenetten, de gemeente draagt de resterende 30% van het publieke deel. Door schaalvoordelen en lagere financieringslasten verwacht het GWIB ook te kunnen zorgen voor een afname van de onrendabele top. Met haar medewerkers verwacht het GWIB ook de kennis, kunde en capaciteit te bieden die gemeenten vaak ontberen. Het GWIB moet met haar regionale schaal, expertise en investeringskracht ervoor zorgen dat de uitrol van warmtenetten in Gelderland versnelt.

### *Schaalniveau*

Zoals eerder benoemd legt de Wet collectieve warmtevoorziening de regiefunctie voor de realisatie van lokale warmtenetten specifiek bij de gemeenten. Grotere Nederlandse gemeenten kunnen hier ook goed invulling aan geven. Voor kleinere gemeenten is dit een uitdaging. Een ondersteuningsorganisatie op provinciale schaal kan dan een uitkomst zijn. Het aantal warmteinitiatieven in Drenthe is momenteel zeer beperkt en het is dan ook de vraag of een Drents warmteinfrastructuurbedrijf bestaansrecht heeft.

### *Financiële impact*

Lokale warmtenetten vragen forse investeringen. Bij een verwachte aansluiting van 30% van de woningen in Drenthe op een warmtenet tegen gemiddelde aansluitkosten van 10.000 tot 20.000 euro per woning gaat het in totaal om een investering van 700 miljoen tot 1,4 miljard euro. In het genoemde voorbeeld van GWIB wordt een startkapitaal van 80-90 miljoen euro ingebracht. De provincie Gelderland kiest er expliciet voor om niet financieel bij te dragen in het GWIB. Dit betekent dat er geen (direct) financieel risico is voor de provincie, maar dat ook niet gedeeld wordt in eventuele rendementen. Aan de business cases per afzonderlijk warmtenet kleven forse risico's, specifiek het volloopriscio, oplopende investeringskosten, exploitatierisico en leeglooprisico.

### *Juridische belemmeringen en uitdagingen*

De wetgeving omtrent warmtenetten is nog volop in ontwikkeling, met de aanstaande Wcw als meest prominente voorbeeld, en specifiek de vereiste integrale verantwoordelijkheid voor productie, transport en levering. De huidige wetgeving (warmtenet, wet op onafhankelijk Netbeheer) staat de vorming van een provinciaal warmteinfrastructuurbedrijf (nog) niet toe. Ook moet rekening worden gehouden met de aanbestedingswet en het verbod op staatssteun.



## Motief 3 – energie-uitgaven inzetten voor publieke doelen

### *Omschrijving*

Het motief “energie-uitgaven inzetten voor publieke doelen” richt zich op de zoektocht naar mogelijkheden om uitgaven aan energie zoveel mogelijk lokaal te laten landen en specifieke doelgroepen vanuit lokale opwek voor een redelijke prijs van energie te kunnen voorzien. Overheden en verbonden partijen besteden jaarlijks veel geld aan de inkoop van energie, vooral voor gebouwen (waaronder scholen, sportcomplexen en culturele instellingen), openbare verlichting, pompgebouwen en laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer. Het in de regio houden van deze bestedingen betekent een forse economische impuls.

Verschillende overheden zijn ook betrokken bij de productie van hernieuwbare energie in de regio, bijvoorbeeld met zonnepanelen. Als deze productie kan worden ingezet om het eigen energieverbruik en dat van verbonden partijen te dekken, kan dit leiden tot lagere energiekosten en daaruit volgend meer begrotingsruimte voor andere publieke doelen of lagere belastingdruk voor inwoners.

Met haar eigen inkoopvolume kan de overheid ook een vliegwielfunctie vervullen als “launching customer” voor hernieuwbare-energieprojecten. Vanuit het grote inkoopvolume en beschikbare eigen opwek kunnen wellicht ook verbonden partijen worden voorzien van lokale energie tegen redelijke prijzen. Dit zou ook kunnen gelden voor bijvoorbeeld kwetsbare groepen, bijvoorbeeld in situaties waar energiearmoede speelt.

### *Ketenstappen*

Binnen dit motief gaat het primair om activiteiten gericht op de levering van energie, specifiek de inkoop en verkoop van energie. Om deze energie op te wekken ligt er een link met het motief “investeringsbedrijf”.

### *Beschikbaar instrumentarium en marktoplossingen*

Verschillende marktpartijen bieden (onderdelen van) dienstverlening aan gericht op inkoop van energie uit lokale bronnen, leveren van zelf opgewekte energie en dienstverlening die hiervoor noodzakelijk is. Een voorbeeld hiervan zijn partijen die projecten voor de Subsidieregeling Co-operatieve Energieopwekking (SCE, voorheen postcoderoosregeling) kunnen faciliteren en zelflevering ondersteunen, zoals Greenchoice, Vandebron, Groendus, All in Power en OM Nieuwe Energie.

### *Is er momenteel sprake van marktfalen en witte vlekken?*

Overheden zijn bij energie-inkoop gebonden aan de aanbestedingsregels (de aanbestedingswet). Ook de EU-bepalingen ten aanzien van staatssteun beperken de mogelijkheden van overheden om voorkeur te geven aan specifieke leveranciers voor lokale en hernieuwbare energie.

Daarnaast zijn het energietransitiebeleid en inkoop- en subsidiebeleid van overheden en verbonden partijen vaak gescheiden werelden. Het idee dat het budget voor energiekosten kan worden ingezet om doelstellingen op het gebied van de energietransitie te bereiken is nog geen gemeengoed. In het verlengde hiervan is het invullen van de eigen energiebehoefte door energieproductie in eigendom (bijvoorbeeld het voorzien in de eigen elektriciteitsbehoefte door mede-eigenaar te worden van een windpark) relatief nieuw en daarom nog weinig toegepast.



### *Bestaande initiatieven van andere overheden*

#### Agem Gemeentelijke Energie (AGE BV) - Achterhoek

Agem is een sinds 2013 bestaande samenwerking tussen acht gemeenten in de Achterhoek. In 2018 startten deze gemeenten hun eigen energiebedrijf: Agem Gemeentelijke Energie (AGE BV). AGE BV heeft een zelfleveringsmodel geïmplementeerd. Dit houdt in dat de samenwerkende gemeenten de zelf opgewekte energie aan zichzelf leveren, dit in plaats van een Europese aanbesteding. Momenteel wordt 20% van de energiebehoefte voorzien vanuit eigen bronnen. De betrokken partijen leveren zichzelf en elkaar stroom tegen kostprijs. De tarieven liggen onder de markttarieven, wat betekent dat de marge op productie van energie lager is, maar dit geldt in de regio blijft in de vorm van lagere energiekosten voor de gemeenten.

#### Coöperatie Openbare Verlichting & Energie Fryslân (OVEF) - Friesland

Ook de Friese overheden werken het zelfleveringsmodel uit. OVEF is een coöperatie van provincie Fryslân, Wetterskip Fryslân en 17 Friese gemeenten. De coöperatie heeft een jaarlijks energieverbruik van ongeveer 100 miljoen kilowattuur. Omdat meerdere overheden participaties in energieproductie bezitten (zoals eigendom van windmolens) en ook afvalverwerker Omrin onder het collectief valt, wordt er ruim 150 miljoen kilowattuur opgewekt. OVEF voorziet dus ruimschoots in de eigen stroombehoefte. De afvalverwerker produceert ook groen gas. In combinatie met de realisatie van een bermgrasvergister door de provincie Fryslân kan straks ook worden voorzien in de gaslevering voor eigen behoefte. OVEF kijkt nu ook naar mogelijkheden om maatschappelijke partners (zoals zwembaden, bibliotheken, dorpshuizen en sporthallen) te voorzien van energie, om hiermee de subsidiekosten aan deze partijen te verlagen. Energie wordt geleverd tegen markttarieven en de kosten voor OVEF worden gedekt uit een opslag op deze leveringstarieven.

### *Schaalniveau*

De complexiteit van zelflevering middels een eigen energiebedrijf (noodzakelijk vanwege de eisen rondom aanbestedingen en staatssteun) en het gewenste volume van vraag én aanbod van energie maken het interessant om deze activiteiten op het niveau van gezamenlijke overheden te ontwikkelen. Het ligt daarbij voor de hand het niveau van de gezamenlijke overheden in Drenthe aan te houden (de 12 Drentse gemeenten en provincie) als schaalniveau. Verbonden partijen en andere aanbestedingsplichtige bedrijven (publiekrechtelijke instellingen en speciale-sectorbedrijven) kunnen aansluiten bij dit collectief.

### *Financiële impact*

De financiële impact van zelflevering is betrekkelijk laag, omdat de huidige budgetten voor energie worden ingezet. Investerings in energieproductie om te voorzien in eigen gebruik hebben wel een stevige financiële impact, zoals reeds is beschreven bij het motief 'risicodragend participeren'. In de genoemde voorbeeldprojecten bij andere overheden leidt de opzet van een bedrijf voor zelflevering niet tot een significante verandering in de uitgaven voor energie.

### *Juridische belemmeringen en uitdagingen*

Levering van energie door de ene overheid aan de andere is mogelijk middels quasi-inbesteding, maar inkoop niet. Dit kan wel in de vorm van horizontale samenwerking: overheden die gezamenlijk een dienst leveren, mogen bij elkaar inkopen, mits dat het openbaar belang dient. De aanbestedingseisen zijn echter zeer strikt en de overheid vervult hierin een belangrijke voorbeeldrol. Daarom is het belangrijk om hier zeer zorgvuldig mee om te gaan.



## Motief 4 – Ondersteuning van energievooperaties

### *Omschrijving*

Het motief “ondersteuning van energievooperaties” richt zich op de mogelijkheden om lokale energie-initiatieven (energievooperaties) te ondersteunen die actief zijn in de opwek van energie en het leveren van deze energie aan leden en omwonenden. Een voorbeeld hiervan zijn de collectieven die gebruik maken van de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE, voorheen postcoderoosregeling). Deze energievooperaties verschillen in de kennis die initiatiefnemers hebben over de energiemarkt, projectmanagement, diensten en administratieve processen omtrent de opwek en levering van energie. Er zijn landelijk dan ook gevallen waarin energievooperaties niet van de grond komen of na een goede start procesmatige problemen ervaren, wat de betrokken leden problemen kan opleveren in hun energielevering en hen financieel kan schaden.

Een zogenaamd “white label energiebedrijf” of “energy service provider” biedt dienstverlening op het gebied van het opzetten van energieproductie en het leveren van energie aan leden. De energievooperatie kan met behulp van deze dienstverleners een professioneel product leveren aan haar leden met behoud van de eigen lokale uitstraling (dus onder eigen naam en afzender).

### *Ketenstappen*

Binnen dit motief gaat het om activiteiten gericht op de productie en levering van energie. Vanwege de netcongestieproblematiek is het ook mogelijk dat energievooperaties investeren in energietransport, bijvoorbeeld het plaatsen van batterijcontainers bij een zonnepark.

### *Beschikbaar instrumentarium en marktoplossingen*

De Natuur en Milieufederatie Drenthe, Koepel Energie-Initiatieven en de provincie Drenthe hebben in 2021 het Programma Lokale Energietransitie Drenthe (PLED) opgezet. PLED is gericht op de versterking van de circa 60 lokale energie-initiatieven in Drenthe, zodat zij in staat zijn zelfstandig projecten uit te voeren en de weg weten te vinden naar de middelen en kennis die daarvoor nodig zijn. Het PLED ondersteunt in principe niet bij projecten zelf.

PLED-partner Drentse Koepel Energie-Initiatieven (Drentse KEI) is een “koepelcoöperatie” die lokale Drentse energie-initiatieven ondersteunt en projecten aanjaagt. KEI geeft ook advies en ondersteuning bij het realiseren van energieprojecten. Samen met de koepelorganisaties Us Kooperaarsje en Groninger Energie Koepel heeft KEI “Energie VanOns” opgericht. Energie vanOns is een coöperatief energiebedrijf dat lokaal opgewekte groene energie levert aan particuliere en zakelijke klanten. Energie VanOns verzorgt de administratie, klantenservice en de centrale communicatie. De coöperaties zijn eigenaar van Energie VanOns.

In 2019 is ook “Bronnen VanOns” opgericht. Dit is een coöperatieve ontwikkelaar die projecten voor energieopwekking ontwikkelt om die vervolgens over te dragen aan een energievooperatie. Bronnen VanOns B.V. is opgericht door De Drentse KEI, Energiecoöperatie Noordseveld, de Groninger Energiekoepel, Grunneger Power en De Stichting Natuur en Milieufederatie Groningen.

Naast deze noordelijke partners zijn er verschillende landelijke partners die energievooperaties ondersteunen. Hier Opgewekt en Milieu Centraal zijn bekende voorbeelden. Ook maatschappelijke bureaus als Robin Doet (voorheen Zon Op Alle Daken) en commerciële partijen zoals Greenchoice en Pure Energie bieden dienstverlening aan energievooperaties.



### *Is er momenteel sprake van marktfalen en witte vlekken?*

De hiervoor genoemde partijen bieden een groot aantal diensten aan voor energiecoöperaties. Deze veelheid en variëteit wordt door verschillende energiecoöperaties echter juist als een probleem ervaren: zij zien door de bomen het bos niet meer. Ook zijn veel partijen en diensten niet bekend bij energiecoöperaties.

PLED en Drentse KEI bieden ondersteuning aan coöperaties om de juiste partners en diensten te vinden. Hun dienstverlening is vanuit de bestaande budgetten echter beperkt en in voorkomende gevallen is er onvoldoende capaciteit beschikbaar om echt stappen te zetten met de energiecoöperaties om de juiste diensten te contracteren. Het is daarvoor ook noodzakelijk dat de genoemde organisaties een verdiepingsslag maken in hun kennis van de afzonderlijke beschikbare partners en diensten en in welke situaties deze diensten van toepassing zijn.

Voor de hiervoor genoemde organisaties geldt dat zij veelal vanuit vrijwilligersorganisaties zijn gestart. Het is voor deze organisaties niet vanzelfsprekend dat zij altijd voldoende capaciteit hebben om alle initiatieven goed te bedienen, snel hun capaciteit kunnen vergroten, voldoende kapitaal kunnen aantrekken en voldoende robuust zijn bij tegenvallers in projecten.

### *Bestaande initiatieven van andere overheden*

Veel gemeenten en provincies, vaak ook via samenwerkingen in bijvoorbeeld RES-regio's, bieden ondersteuning aan energiecoöperaties. Er zijn ook concrete voorbeelden van overheden die een meer verregaande rol nemen. Een voorbeeld:

#### Zonnepark Ameland

Zonnepark Ameland is een voorbeeld van energieproductie (een zonnepark) dat is opgezet in gezamenlijk eigendom van gemeente Ameland, de Amelander Energie Coöperatie (AEC) en Eneco. De partijen hebben alle drie startkapitaal ingelegd, hebben hun eigen rol in de samenwerking en delen ook in het gerealiseerde rendement.

### *Schaalniveau*

Coördinatie van energiecoöperaties vindt momenteel veel plaats op Noordelijk niveau, waarin 3 provinciale koepels samenwerken. Ook het provinciale niveau is logisch, gezien de overlap met thema's als energieopwek. In de meeste gevallen is de gemeente het eerste aanspreekpunt voor de energiecoöperatie gezamenlijke uitwerking met gemeenten verdiend dus de voorkeur.

### *Financiële impact*

De intensivering van ondersteuning aan energiecoöperaties bestaat voor het overgrote deel uit personeelskosten. De financiële impact is daarom relatief laag. De exacte hoogte is afhankelijk van de invulling van de begeleiding en de verdeling van werkzaamheden tussen overheid en energiecoöperaties.

### *Juridische belemmeringen en uitdagingen*

Voor de ondersteuning van energiecoöperatief zijn geen juridische belemmeringen. Dit gebeurt ook al volop. Ingehuurde diensten moeten vanzelfsprekend voldoen aan de aanbestedingsvoorwaarden, als de overheid hiervoor de contractpartij is. De energiecoöperatie heeft deze belemmering niet. Het is vooralsnog juridisch niet mogelijk om als overheid voor energie-inkoop de voorkeur te geven aan inkoop bij of verkoop aan een energiecoöperatie.





## Conclusies en vervolgonderzoek

### *Conclusies*

Uit deze ambtelijke verkenning blijkt dat eerder uitgevoerd onderzoek samen te vatten is tot vier motieven voor de vorming van een provinciaal energiebedrijf. Een analyse van deze vier motieven levert de volgende conclusies op:

#### Motief 1 – investeringsbedrijf

Het Energiefonds Drenthe verstrekt al risicodragend kapitaal in de vorm van achtergestelde leningen, maar maakt geen gebruik van de optie om direct te participeren als aandeelhouder. Het Energiefonds kan middelen aantrekken om meer risicodragend kapitaal te verstrekken, zowel als achtergestelde lening als in de vorm van rechtstreekse participatie in het aandelenkapitaal.

#### Motief 2 – warmte-infrastructuurbedrijf

De aanstaande verplichtstelling van een publiek meerderheidsaandeel bij lokale warmtenetten maakt het belangrijk om na te denken over een goede invulling hiervan. Het aantal warmte-initiatieven in Drenthe is echter beperkt, wat twijfels geeft over het bestaansrecht van een Drents warmte-infrastructuurbedrijf. Ook staat de huidige wetgeving deze bedrijfsvorm nog niet toe.

#### Motief 3 – energie-uitgaven inzetten voor publieke doelen (zelflevering)

Het lokaal laten landen van bestaande energiebudgetten en hiermee mogelijk energiekosten te verlagen en verbonden partijen of doelgroepen te voorzien van betaalbare energie levert mogelijk veel voordelen op. De genoemde voorbeeldinitiatieven laten zien dat deze optie een haalbare en relatief makkelijk realiseerbare optie is. Het zou ook goed aansluiten bij de samenwerking tussen publieke partijen op dit thema.

#### Motief 4 – Ondersteuning van energiecoöperaties

Uit de analyse blijkt dat er zoveel partijen actief zijn in de ondersteuning van energiecoöperaties dat de provincie geen toegevoegde waarde heeft door nóg meer diensten te ontwikkelen, maar juist een rol kan spelen in de ondersteuning van energiecoöperaties om hun weg te vinden in deze markt en de juiste diensten te gebruiken.

### *Vervolgonderzoek*

Deze verkenning levert de volgende aanbevelingen op voor vervolgonderzoek:

1. Een (interne) studie naar de mogelijkheden voor het vergroten van investeringen in risicodragend kapitaal vanuit Energiefonds Drenthe en de impact hiervan (motief 1).
2. Verdiepend onderzoek naar zelflevering voor en door Drentse overheden (motief 3).

Voor de optie *warmte-infrastructuurbedrijf* (motief 2) is een logische vervolgstap om met de Drentse gemeenten de mogelijkheden en verwachtingen te bespreken. Nut en noodzaak van het intensiveren van de *ondersteuning aan energiecoöperaties* (motief 4) zou tot slot besproken moeten worden binnen de bestaande samenwerking met energiecoöperaties.

### *Samenwerking met Drentse gemeenten*

Na behandeling in PS wordt deze verkenning na de zomer ook besproken met de Drentse gemeenten. Goede samenwerking met de gemeenten is essentieel voor alle genoemde opties. Concreet geldt voor de optie *zelflevering* dat verschillende Drentse gemeenten de mogelijkheden hiervoor al (gaan) verkennen. Bij deze gemeenten is al aangegeven dat we hierin graag de samenwerking opzoeken.





## Bijlage 1 – bronnenlijst

Voor deze verkenning is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeken:

1. Rebel, 'Uitwerking Drentse Energie Organisatie (DEO)', (2010).
2. Rebel, 'Eindrapportage: De rol van de provincie Groningen bij de ontwikkeling van regionale en lokale Energieprojecten en de 50%-ambitie', (2021).
3. Universiteit van Amsterdam: Centrum voor Energievraagstukken, 'Voorverkenning provinciaal initiatief voor een duurzaam Noord-Holland', (2015).
4. ASISEARCH en Bosch & van Rijn, 'Participatiemonitor 2021: Participatie Hernieuwbare energie op Land'. (2022).
5. Gemeente Enschede, 'Verkenning toegevoegde waarde eigen energiemaatschappij Enschede', (2022).
6. Gemeente Alphen aan de Rijn, 'Verkenning meerwaarde Duurzaam Gemeentelijk Energie Bedrijf (DGEB)', (2018).
7. Witteveen & Bos, 'Handreiking gebiedsfonds bij zonneparken', (2022).
8. Enber, 'Memo: Verkenning Regionaal Energiebedrijf', (Concept, 2023).
9. Enber, 'Potentie en mogelijkheden: Hernieuwbare energie in de provincie Drenthe', (Concept 2023)

De gebruikte onderzoeken zijn online te vinden. Op verzoek kunnen wij u deze ook verstrekken.