

Groen Gas Hub Salland

**Een studie naar de bestuurlijk-organisatorische aspecten van een Groen Gas
Hub in Overijssel**

Groen Gas Hub Salland

**Een studie naar de bestuurlijk-organisatorische aspecten van een Groen Gas
Hub in Overijssel**

Maurits Sandersⁱ & Tanja Abbasⁱⁱ

1 juli 2011

Inhoud

Samenvatting	7
1. Introductie	9
2. Groen Gas Hub: een conceptuele afbakening	11
3. Beleidscontext: een dynamiek van publieke belangen in de energiesector	13
4. Kritische succesfactoren uit de praktijk	17
5. Groen Gas Hub Salland: ordening en organisatie	23
6. Groen Gas Hub Salland: de eindbalans	31
Literatuur	33
Bijlage 1: Vragenlijst Groen Gas Hub Salland	35
Bijlage 2: Overzicht respondenten	37
Bijlage 3: Ideaaltypen fysieke uitingsvormen Groen Gas Hub	39

Samenvatting

Groen Gas Hub Salland is een experimenteel en innovatief project. De beleidscontext van dit project laat zich kenmerken door een dynamiek van publieke belangen. Op de eerste plaats is er de liberalisering van de energiesector, die tot gevolg had dat de overheid op afstand van de sector is komen te staan. Daarnaast is er de wens in de samenleving om een duurzame energievoorziening te realiseren. Om aan deze wens tegemoet te komen, is het goed denkbaar dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt door in samenwerking met particulieren innovatieve duurzaamheidsprojecten te starten. Deze beleidscontext roept de vraag op (i) of en (ii) zo ja hoe een Groen Gas Hub in Salland georganiseerd kan worden. In dit rapport staan kritische succesfactoren waarmee bij de organisatie van het initiatief rekening kan worden gehouden. Daarnaast wordt een model gepresenteerd waardoor het mogelijk is om op een systematische en gefaseerde wijze een afweging te maken tussen verschillende organisatorische constructies. Deze afweging is terug te brengen tot een keuze op twee dimensies, namelijk: (i) het type belang en (ii) de schaal van het project. De keuzemogelijkheden op de twee dimensies leiden tot vier organisatievormen. Bij elke vorm hoort een andere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen. Van deze organisatievormen is “de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” vooralsnog te prefereren. De redenen hiervoor zijn:

1. Gezien de grote onzekerheden zal de Groen Gas Hub in de beginfase niet op gang komen zonder een sterk sturende rol van de overheden.
2. Vooralsnog lijkt “de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” de grootste zekerheid te bieden op het ontstaan van een vrije markt voor de producenten van biogas en/of Groen Gas. Producenten moeten bij voorkeur niet afhankelijk zijn van één marktspeler.
3. Het biedt de beste garantie dat de veiligheidsrisico's op een verantwoorde manier geborgd worden.
4. Het is mogelijk met andere afschrijvingstermijnen en rentabiliteitseisen te rekenen dan in de private sfeer en ook in het kader van de SDE gehanteerd wordt.
5. Wanneer de start succesvol is verlopen, is het mogelijk dat overheden/overheidsbedrijven hun belang verkopen. Het biedt de mogelijkheden om de het belang door te verkopen aan een landelijke publieke speler wanneer er een landelijke organisatie ontstaat en mogelijk aan een private speler.
6. Het biedt de beste mogelijkheid om producenten (met name de kleine producenten) via een coöperatie te laten participeren. Het is wenselijk dat de kleine producenten belang hebben bij het succesvol functioneren van de Hub. De coöperatievorm ondersteunt dit.
7. Het biedt de gemeenten en de provincie de mogelijkheid om hun CO2 doelstellingen te realiseren.
8. Het biedt de mogelijkheid om aansluiting te zoeken bij andere lokale initiatieven voor de vorming van een breed lokaal energiebedrijf.

1. Introductie

Op 14 januari 2009 is door het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) het Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en provincies ondertekend. Met het ondertekenen van het akkoord onderschrijven provincies het belang van de nationale en Europese duurzaamheidsambities. Daarnaast komen de partijen overeen, dat de provincies naast hun wettelijke taak, naar eigen inzicht en eventueel met andere publieke en private partners bijdragen aan het realiseren van de klimaatdoelstellingen.

Reeds voor het ondertekenen van het Klimaat- Energieakkoord door het Rijk en het IPO, was door de provincie Overijssel het belang van duurzame ontwikkeling herkend en erkend. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het Programma Energiepact Overijssel. Met het energiepact beoogt de provincie onder meer een CO₂ reductie van 30% in 2020 ten opzichte van 1990 (Provincie Overijssel 2008). Volgens de provincie is het mogelijk om deze doelstelling te verwerkelijken door een intensieve en langdurige aanpak, waarin samenwerkingsconstructies met partners uit het beleidsveld worden aangegaan. Deze aanpak heeft twee speerpunten, namelijk: (i) energiebesparing bij huishoudens en bedrijven en (ii) duurzame opwekking van energie (Provincie Overijssel 2008). De plannen voor duurzame opwekking van energie zijn door de provincie uitgewerkt in het deelprogramma Bio-energie.

Het deelprogramma Bio-energie is voor het terugdringen van de uitstoot van CO₂ een omvangrijke component van het Energiepact. Met dit deelprogramma wordt getracht 52% van de totale CO₂ reductie te realiseren. Om dit percentage ook daadwerkelijk te halen, doet de provincie Overijssel onder meer inspanningen om de productie en levering van bio-gas en/of groen gas aan afnemers (huishoudens en/of bedrijven) van de grond te krijgen. Voor het produceren en leveren van zowel bio-gas als groen gas is een energie-infrastructuur mogelijk noodzakelijk of gewenst. Grofmazig uitgedrukt: deze infrastructuur wordt een Groen Gas Hub genoemd.

De provincie Overijssel wil onderzoeken (i) of en (ii) zo ja, hoe een Groen Gas Hub in haar gebied een kans van slagen heeft (door de provincie Overijssel is aan dit initiatief de naam Groen Gas Hub Salland gegeven). Dit betekent dat zowel de te gebruiken technologieën als de bestuurlijke organisatorische aspecten ten principale onder de loep moeten worden genomen. In dit rapport wordt verslag gedaan van een studie naar de bestuurlijke organisatorische aspecten van een dergelijke infrastructuur. De studie mondt uit in een advies voor een bepaald organisatorisch modelⁱⁱⁱ.

Gelet op het innovatieve en experimentele karakter van het project wordt door kwalitatief onderzoek een verdiepingsslag gemaakt in de bestuurlijke organisatorische uitdagingen van een Groen Gas Hub. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de dataverzamelmethode(n): (i) literatuuronderzoek en (ii) interviews. Voor de vraaggesprekken worden op de eerste plaats personen uit de praktijk van het openbaar bestuur, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties benaderd. Zij zijn geselecteerd op basis van hun kennis en/of ervaring. Met hen zijn gesprekken gevoerd aan de hand van een half gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 1). Op basis van de gegevens uit het literatuuronderzoek en de informatie uit de vraaggesprekken, is een ex-ante analysekader opgesteld voor het organiseren van Groen Gas Hub Salland. Dit analysekader is in een tweede ronde interviews voorgelegd aan de leden van de stuurgroep van Groen Gas Hub Salland. Bijlage 2 van dit rapport geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beantwoordt de vraag wat een Groen Gas Hub is. Het literatuuronderzoek en de interviews wijzen uit dat over de inhoud van dit concept geen eenduidigheid bestaat. Om deze reden is allereerst het begrip conceptueel afgebakend. In hoofdstuk 3 wordt de plaats van dit concept in de praktijk van het openbaar bestuur aangeduid. Hieruit blijkt dat het bestuurlijk-organisatorisch modelleren van de Hub plaatsheeft in een dynamiek van publieke belangen. In hoofdstuk 4 staat een verzameling kritische succesfactoren voor het ontwikkelen van een Groen Gas Hub. Deze komen voort uit de vraaggesprekken met kennis- en ervaringsdeskundigen. In het hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen specifieke en generieke succesfactoren. Vervolgens zijn in hoofdstuk 5 de organisatiemodellen voor een Groen Gas Hub uitgewerkt. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 op basis van een confrontatie tussen de theorie en de praktijk, de eindbalans van de studie opgemaakt.

2. Groen Gas Hub: een conceptuele afbakening

De auteurs van dit rapport omschrijven een Groen Gas Hub als een biogasinfrastructuur waarbij het uit één of meerdere bronnen komende biogas wordt getransporteerd naar;

- (i) één (of enkele) locatie(s) waar het biogas wordt opgewerkt tot aardgaskwaliteit om het vervolgens in het gasnet te injecteren;*
- (ii) en/of naar afnemers aan het biogasnet (biogas en wkk);*
- (iii) en/of naar één of meerdere locaties waar het biogas onder druk wordt gebracht of vloeibaar wordt gemaakt en beschikbaar komt voor mobiliteitsdoeleinden.*

Het is goed denkbaar dat in de praktijk en/of in de literatuur alternatieve betekenissen aan het begrip worden gegeven. Die mogelijkheid bestaat omdat de Groen Gas Hub een nieuw fenomeen is en de gedachtevorming over een dergelijke infrastructuur nog geen vaste vorm heeft. Om de gedachtevorming verder te structureren, onderscheiden de auteurs drie ideaaltypen van fysieke uitingsvormen van een Groen Gas Hub. Dit zijn “zuivere” vormen die bedoeld zijn om het debat over een Groen Gas Hub op gang te brengen en de bestuurlijk-organisatorische uitdagingen scherp te krijgen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om door het presenteren van de ideaaltypen de techniek ter discussie te stellen of een uitputtend overzicht te geven van subvarianten of hybride vormen. In bijlage 3 van dit rapport zijn de ideaaltypen weergegeven.

3. Beleidscontext: een dynamiek van publieke belangen in de energiesector^{iv}

De laatste decennia zijn er nogal wat ontwikkelingen in de energiesector. Één van de meest in het oog springende veranderingen is de splitsing van de geïntegreerde energiebedrijven. Bij geïntegreerde energiebedrijven zijn de netwerkactiviteiten van de productie- en leveringsactiviteiten gesplitst. Deze werkzaamheden zijn vervolgens ondergebracht bij nieuw opgerichte organisaties, die verschillend zijn geordend^v. Op de eerste plaats zijn netwerkbedrijven opgericht. Deze bedrijven zijn verantwoordelijk voor de netwerkactiviteiten en hiërarchisch geordend binnen de kring van de overheid (Kist e.a. 2008). Op de tweede plaats zijn productie- en leveringsbedrijven opgericht. De werkzaamheden van deze organisaties zijn juist op afstand van de overheid geplaatst. Dit betekent dat de bedrijfsvoering van de productie- en leveringsbedrijven plaatsheeft op de 'vrije-markt'^{vi}.

Voor het doorgronden van de hervormingen van de energiesector is het concept publiek belang van betekenis. In het rapport "Het borgen van publiek belang" maakt de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een onderscheid tussen drie typen belangen, namelijk: (i) individuele, (ii) maatschappelijke en (iii) publieke belangen (2000: 19)^{vii}. Deze categorisering helpt bij het conceptueel afbakenen van publiek belang. Allereerst omschrijft de WRR maatschappelijke belangen, als belangen waarbij de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is (2000: 20). Hierna geeft de WRR inhoud aan het concept publiek belang door te stellen dat een maatschappelijk belang een publiek belang wordt, indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt (2000: 20)^{viii}.

De hervormingen van de energiesector zijn het resultaat van politieke stellingnamen over publieke belangen. In dit debat neemt een aantal partijen een belangrijke positie in. Op de eerste plaats is de Europese Commissie van belang. De Europese Commissie kan namelijk worden aangeduid als de grote aanjager van de liberaliseringsgolf van de energiesector. In de beleidskeuzen die ten grondslag liggen aan de Europese liberaliseringsrichtlijnen stelt de Commissie de belangen van een goed functionerende interne gemeenschappelijke energiemarkt en consumentenbescherming voorop (Kist e.a. 2008: 13). Op deze markt heeft de consument keuzevrijheid. Hierdoor is de consument voor energie niet afhankelijk van één aanbieder (een monopolist). Dit betekent dat de afnemer van energie een vergelijking kan maken tussen verschillende producenten en leveranciers en vervolgens de aanbieder kan selecteren, die (het meest) aan zijn energievraag tegemoet komt. De idee is dat door deze confrontatie van vraag en aanbod het prijsmechanisme naar een optimale transactie tussen afnemer en producent stuurt.

Ondanks de Europese centrale aansturing bij het liberaliseren van nutssectoren, verschilt de mate van liberalisering en de aanpak ervan per lidstaat (Wilkeshuis 2010: 35). De invulling hiervan behoort namelijk tot de bevoegdheden van de lidstaten (zie Wilkeshuis 2010). Hier komen de posities van nationale autoriteiten, zoals in Nederland de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het Nederlandse parlement in beeld. Aanvankelijk bestond bij de Nederlandse bewindspersoon de gedachte, dat een goed functionerende interne gemeenschappelijke energiemarkt, met bijbehorende consumentenbescherming, gerealiseerd konden worden door de geïntegreerde energiebedrijven als geheel – kortom voor productie, distributie en netwerkbeheer samen - te positioneren op de markt. Voor het realiseren van deze gedachte zou na de

liberaliseringsgolf volgens de Nederlandse minister van Economische Zaken (inmiddels is de portefeuille uitgebreid naar: Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) een privatiseringsslag van de geïntegreerde energiebedrijven moeten plaatshebben. Dit voorstel is echter door het Nederlandse parlement tegengehouden. In het politieke debat werd door de parlementariërs niet alleen betekenis gegeven aan de eerder genoemde publieke belangen. Zij brachten naar voren dat de leveringszekerheid en de kwaliteit van de distributienetwerken eveneens geborgd moet zijn. Bij de parlementsleden bestond namelijk de vrees dat deze belangen onder druk zouden komen te staan, in het geval dat de activiteiten van de geïntegreerde energiebedrijven volledig op afstand van de overheid worden geplaatst. De uitkomst uit het politieke debat is dat de hiervoor genoemde publieke belangen worden geborgd door de energienetwerken economisch en juridisch te scheiden van de productie en levering van energie^{ix}.

Gelijktijdig met de liberalisering van de energiesector en de daaruit voortkomende splitsing van geïntegreerde energiebedrijven, is het thema klimaatverandering hoger op de politieke agenda gekomen. Vanuit de samenleving is de afgelopen decennia steeds nadrukkelijker een beroep op de overheid gedaan om de veranderingen in het klimaat tegen te gaan. Dit maatschappelijk belang is door de overheid opgepakt en daarmee geworden tot een publiek belang. Het werkprogramma “Nieuwe energie voor het klimaat” geeft uitdrukking aan deze transformatie. Het rapport illustreert dat de overheid op het terrein van klimaatverandering haar verantwoordelijkheid neemt. In het document is uitgewerkt hoe Nederland in 2020 één van de meest efficiënte en schone energievoorzieningen van de Europese Unie zal hebben (VROM 2007: 3). Om deze ambitie ook daadwerkelijk te realiseren, heeft het Rijk met lokale overheden bestuursakkoorden^x gesloten over klimaat en energie. Eveneens zijn afspraken gemaakt met het bedrijfsleven. Deze afspraken staan in zogenaamde duurzaamheidsakkoorden^{xi}. Zowel in de bestuurs- als duurzaamheidsakkoorden zijn de beleidsinitiatieven geformuleerd om klimaatverandering tegen te gaan. De volgende doelen staan in het beleid centraal: (i) een reductie van broeikasgassen van 30% in 2020 ten opzichte van 1990, (ii) een energiebesparingspercentage van 2% per jaar, en (iii) een aandeel van hernieuwbare energiebronnen van 20% in 2020 (VROM 2007). Het kabinet Rutte heeft deze ambities bijgesteld. Het regeerakkoord ziet de Europese doelen voor een duurzame energievoorziening als leidend. Dit houdt in dat 20% CO₂ reductie en 14% duurzame energie als doelstellingen voor het beleid gekozen zijn. Om deze beleidsdoelen ook daadwerkelijk te halen, werken publieke en private partijen samen aan innovatieve duurzaamheidsprojecten.

Groen Gas Hub Salland is een concreet voorbeeld van de inspanningen van de provincie Overijssel om klimaatveranderingen tegen te gaan. De provincie heeft zowel bij het initiëren als bij het uitvoeren van het project een actieve rol. Deze rolopvatting sluit aan op het rolpatroon voor de overheid dat in het werkprogramma “Nieuwe energie voor het klimaat” wordt geschetst. In het werkprogramma wordt namelijk gesproken over een initiatiefnemende rol van de overheid zodat proeftuinen ontstaan voor de toepassing van innovatieve energiebesparende technieken (VROM 2007: 42). Het is heel goed denkbaar dat een dergelijke rolopvatting goed past, bij beleidsinitiatieven om klimaatveranderingen tegen te gaan. Tegelijkertijd ontstaat in het perspectief van de eerdere liberaliseringsgolf van de energiesector een fundamentele vraag. De liberalisering had immers tot gevolg dat de overheid op afstand van de energiesector is komen te staan. De vraag wordt opgeroepen op welke wijze een publiek belang in de sector geborgd kan worden, waarbij juist een intensieve betrokkenheid van de overheid van betekenis is. Een uitkomst voor deze vraagstelling lijkt

voorhanden te zijn. In het nationale werkprogramma “Nieuwe energie voor het klimaat” wordt namelijk op voorhand gesteld dat er mogelijkheden zijn voor publiek-private samenwerking (PPS). Helaas laat VROM (inmiddels Infrastructuur en Milieu) een verdere uitwerking van deze gedachte achterwege. In dit rapport gebeurt dat wel voor Groen Gas Hub Salland.

4. Kritische succesfactoren uit de praktijk

Nu dat bekend is dat de beleidscontext van Groen Gas Hub Salland wordt gekenmerkt door een dynamiek van publieke belangen, is het van betekenis om de focus te verleggen naar de praktijk van Groen Gas Hubs. In het inleidende hoofdstuk is gesteld dat in Nederland nog maar weinig Groen Gas Hubs zijn gerealiseerd. Op die plekken waar dergelijke infrastructuren zijn, begeven deze zich in de opstartfase van het project. Dit betekent dat voor de organisatie van Groen Gas Hub Salland in de praktijk van het openbaar bestuur geen één op één vergelijkbare situatie is. Kortom: het is een toestand van experimenteren en innoveren. Volgens de kennis- en ervaringsdeskundigen is het vooral van betekenis om in deze context de lokale situatie goed te beoordelen. Met andere woorden: er moet rekening worden gehouden met specifieke lokale mogelijkheden en onmogelijkheden. Deze lokale omstandigheden zijn geïdentificeerd door te leren van de lessen die de kennis- en ervaringsdeskundigen bij het opstarten van andere Hubs of vergelijkbare vernieuwende projecten hebben opgedaan. Deze lessen zijn getransformeerd tot een set kritische succesfactoren voor Groen Gas Hub Salland. Met deze factoren kan bij de ontwikkeling van Groen Gas Hub Salland rekening worden gehouden. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de kritische succesfactoren. In de weergave wordt een onderscheid gemaakt tussen specifieke en generieke kritische succesfactoren^{xii}.

Tabel 4.1: Weergave kritische succesfactoren Groen Gas Hub Salland

<i>Kritische Succesfactoren Groen Gas Hub Salland</i>	
<i>Specifiek</i>	<i>Generiek</i>
<i>1.De ‘natuurlijke’ trekkersrol</i>	<i>7.De ontwikkeling van de SDE-regeling & bijbehorende afschrijvingstermijn</i>
<i>2.Duidelijkheid en transparantie over productie- en afnamelocaties</i>	<i>8.Voortschrijdende technische ontwikkeling</i>
<i>3.‘Passie’ op alle fronten en bij iedere betrokkene op basis van een gezamenlijke doelbepaling</i>	<i>9.De anti-lobby</i>
<i>4.Bestuurlijke wil en verbindende daadkracht</i>	<i>10.Kennis halen en brengen</i>
<i>5. Inzicht in eigen competenties</i>	<i>11.Veterinaire risico's</i>
<i>6.Professionele aanpak van de interne en externe communicatie</i>	

In de volgende paragrafen worden de kritische succesfactoren toegelicht^{xiii}.

Specifieke kritische succesfactoren

De ‘natuurlijke’ trekkersrol

Wie is de ‘natuurlijke’ trekker van een dergelijk experimenteel, innovatief project? Die rol ligt vaak niet bij de producenten (de agrariër), maar tegelijkertijd begint het wel met een vraag of wens van de agrariërs om iets met hun mest te doen. Agrariërs willen en moeten voldoende worden ‘ontzorgd’ door een partij die door hen wordt vertrouwd. Dit vraagt om een relatief onafhankelijke, bemiddelende partij, die agrariërs aanspreekt en kan adviseren. Iemand bij wie zij terecht kunnen met vragen en die het voortouw neemt in het traject, de weg kent en die vooral voldoende vertrouwen geniet. Bij het BioNoF-project lag het initiatief bij adviesbureau Ekwadraat en de producenten van mest (de agrariërs). Ekwadraat adviseert, initieert en ontwikkelt projecten op het gebied van duurzame energie. Vanwege de korte lijnen met agrariërs hadden zij oog voor het probleem dat agrariërs wel hun mest wilden vergisten, maar het biogas vervolgens niet kwijt konden in de regionale gasleidingen. Ekwadraat is voor dit vraagstuk naar oplossingen gaan zoeken. Zo is het idee van de biogasleiding ontstaan. Ekwadraat heeft op deze wijze invulling gegeven aan de trekkersrol en daarmee agrariërs veel last uit handen genomen.

Door bepaalde respondenten wordt in het geval van Groen Gas Hub Salland de provincie Overijssel gezien als degene die de trekkersrol moet vervullen. Als redenen worden aangevoerd dat de producenten van biogas nog over de streep moeten worden getrokken en dat partijen met elkaar in contact moeten worden gebracht. De provincie moet de boodschap dat zij een Groen Gas Hub wenst, luid en duidelijk overbrengen en partijen enthousiasmeren. Er wordt dus een verbindende en communicerende rol van de provincie Overijssel gevraagd. Over de positie van de provincie Overijssel bestaat echter geen eenduidigheid. Andere respondenten geven aan dat de provincie niet aan het project moet ‘trekken’ als er nog geen marktpartijen geïnteresseerd zijn. In dat geval is het denkbaar dat het initiatief niet van de grond komt. *“Je moet er bij betrokken zijn, maar je moet het niet willen trekken, zeker niet tot het einde. Er moeten marktpartijen zijn die de kar willen trekken, anders wordt het niet wat”* zoals één van de respondenten aangeeft. Hierop sluiten de aanbevelingen van de provincie Friesland en het IPO aan. Zij adviseren de provincie Overijssel om zich te ‘beperken’ tot een ondersteunende rol bij de vergunningverlening, het lobbyen in Den Haag en het coördineren van de communicatie over het project.

De positie van belangenbehartigingsorganisaties in de landbouw verdient in dit verband eveneens de aandacht. Niet iedere agrariër voelt zich vertegenwoordigd door onder meer LTO, NVV of NVM. Met dit soort gevoeligheden moet ‘goed’ worden omgegaan, om het project van de grond te krijgen. In dit verband heeft de provincie Friesland in het geval van BioNoF gekozen voor een onafhankelijke benadering op bedrijfsniveau. Hiervoor is een landbouwbiogasaanjager aangesteld, die letterlijk ‘de boer opgaat’. Waar dit gebeurt, is gebaseerd op een inventariserend onderzoek van Ekwadraat en Dairy Valley. Deze organisaties hebben in kaart gebracht ‘waar het borrelt in de omgeving’. Er blijkt namelijk veel interesse bij agrariërs in de omgeving te zijn. Maar, het doorontwikkelen van het project komt niet verder, omdat iedereen het wiel opnieuw aan het uitvinden is. Om een dergelijke situatie te voorkomen gaat de landbouwbiogasaanjager het gesprek met de agrariërs aan en laat hij hen de mogelijkheden zien. Hij moet de boeren concreet helpen en verbanden leggen.

Duidelijkheid en transparantie over productie- en afnamelocaties

In het geval van BioNoF was vanaf de start helder waar biomassa geproduceerd wordt en waar de mogelijkheden voor afname van biogas en/of groen gas zijn. Dit was in kaart gebracht door Ekwadraat. Ekwadraat heeft de boeren aan het project kunnen binden en uiteindelijk gezorgd dat zij een intentieverklaring ondertekenden. Doordat Ekwadraat het vertrouwen van de boeren had, kon dit adviesbureau op een relatief eenvoudige wijze het potentieel aan biogas inventariseren. Door deze inventarisatie werden de mogelijkheden voor productie en afzet duidelijk. Het heeft de voorkeur om op een soortgelijke transparante wijze de benodigde gegevens in Salland te verzamelen.

‘Passie’ op alle fronten en bij iedere betrokkene op basis van gezamenlijke doelbepaling

Deze kritische succesfactor sluit aan op de bovenstaande factor. Niet alleen People, Planet en Profit is nodig bij duurzame, innovatieve initiatieven zoals een Groen Gas Hub, maar vooral de P van Passie is nodig, zo stelt één van de respondenten. Dat wordt ook in de gesprekken met verschillende partijen onderstreept. Het is pionieren, je hebt een lange adem nodig, je moet op elkaar kunnen bouwen en vertrouwen, ook als het tegenzit. Dat kan echter alleen als de gezamenlijke doelen helder zijn. Door de respondenten wordt dan ook geadviseerd om in de planvormingsfase in een netwerkverband te werken. De deelnemers aan het netwerk moeten samenwerken op basis van duidelijke afspraken. Daarnaast is het voorwaardelijk dat zij inzicht hebben in wat de verschillende organisaties aan kennis en kunde kunnen bijdragen. Een projectteam en werkgroep zal op basis van deze competenties met elkaar aan de slag moeten en investeren in de samenwerkingsrelatie.

Bestuurlijke wil en verbindende daadkracht

Groen Gas is ‘in’. Politici en ambtelijke bestuurders kunnen met het thema ‘scoren’. Tegelijkertijd is het slagen van een Groen Gas Hub gebaat bij bestuurlijke daadkracht en continuïteit. De investeringen die met een Groen Gas Hub gemoeid zijn, verdragen geen politieke grilligheid of bestuurlijke hypes. Bestuurders moeten eenmaal op de ingeslagen weg vierkant achter het project blijven staan en daadkracht tonen. Het moet daarbij niet gaan om blinde daadkracht, maar daadkracht gericht op het verbinden van verschillende belangen.

Inzicht in eigen competenties

In het beleidsveld hebben veel partijen ambities op het gebied van duurzame energie. Dit komt onder meer tot uitdrukking in bestuursakkoorden, collegeakkoorden en duurzaamheidsakkoorden. Voor deze organisaties is de vraag gerechtvaardigd of de interne organisatie ook daadwerkelijk toegerust is om op dit terrein actief te zijn. Dit geldt ook voor de partijen die betrokken zijn bij Groen Gas Hub Salland. Het is van belang dat zij kritisch kijken naar wat de organisatie kan of op welke gebieden zij hulp of ondersteuning nodig hebben. Willen is immers nog niet kunnen. Zo moeten bijvoorbeeld de juridische afdelingen van de gemeenten en provincie voorbereid worden op een Groen Gas Hub. Innovatieve projecten vragen volgens veel respondenten om een ruimere interpretatie van wet- en regelgeving. Dit betekent dat de juristen vanuit het belang van de Groen Gas Hub aangestuurd moeten worden. Wellicht kan een SWOT-analyse helpen bij het inzichtelijk maken van de eigen competenties.

Professionele aanpak van de interne en externe communicatie

Groen Gas Hubs lijken vooral om techniek te draaien en daarbij worden de interne en externe communicatie wel eens vergeten. Dit type innovaties hebben vaak te kampen met NIMBY-gedrag. Zo is uit andere projecten gebleken dat mestvergisters een slecht imago hebben in de directe omgeving. Stankoverlast, veel transport over te kleine landweggetjes en veiligheidsvraagstukken, zijn veel gehoorde klachten van omwonenden. Of de weerstand terecht of onterecht is, is niet aan de orde. Het gaat om beleving en beeldvorming. Het is zaak om de directe omgeving vanaf de prille start van een project rond een Groen Gas Hub te betrekken en zo actief bij te dragen aan een positieve beeldvorming. Dat kan door informatieverstrekking via nieuwsbrieven of excursies. Nog beter is om de omgeving te laten ervaren wat zij zelf aan een Hub hebben. Daarnaast vereist het realiseren van een Groen Gas Hub vanaf de start om een doordacht communicatieplan. Een dergelijk plan kan tot stand komen door de afdelingen communicatie van de betrokken organisaties met elkaar te laten samenwerken. Het is ook denkbaar dat één van de partijen de regie neemt in het opstellen en uitvoeren van het communicatieplan als onderdeel van een projectplan.

Generieke kritische succesfactoren

De ontwikkeling rond de SDE-regeling & afschrijvingstermijn

Alle respondenten geven aan dat het slagen van een Groen Gas Hub afhankelijk is van het subsidieregime. Een grillig subsidiebeleid vormt een grote barrière voor de Hub. De SDE-regeling is inmiddels op een aantal punten verbeterd. Maar, nog steeds moeten wederzijds afhankelijke agrariërs, individueel subsidie aanvragen. Op voorhand leidt dit bij boeren tot weerstand omdat het voor hen onduidelijk is hoe het subsidieregime zich verhoudt tot onder meer de meststoffenwet, bestemmingsplannen en de veiligheidsnormen die van kracht zijn. Voor het slagen van het project is het van belang dat onderzocht wordt of er mogelijkheden zijn voor een gezamenlijke subsidieaanvraag en dat agrariërs in ieder geval ondersteund worden bij juridische vragen.

In combinatie met de bovengenoemde juridische risico's is de relatief korte afschrijvingstermijn van de investering een financieel risico. De SDE-regeling geldt voor 12 jaar. De vraag is of in die 12 jaar het project rendabel is. Als voorbeeld komt regelmatig de MEP-regeling ter sprake. Deze regeling loopt volgend jaar af. Volgens de respondenten is het denkbaar dat de installaties stil komen te liggen als er geen alternatief komt. Kortom; de terugverdientijd is te kort, terwijl grote investeringen noodzakelijk zijn. Hierbij komt dat het voor de agrarische sector een ongelukkig moment is om te investeren. Boerenbedrijven hebben magere jaren achter de rug en de techniek rond Groen Gas Hubs wordt onder agrariërs onzeker gevonden. De technische mogelijkheden worden door hen herkend, maar het financiële risico om in vergistingsinstallaties te investeren is te groot.

Voortschrijdende technische ontwikkeling

De ontwikkelingen van een Groen Gas Hub op technisch gebied, bevinden zich in de startfase. De doorwerking hiervan is dat er geen overzicht is van de negatieve externe effecten van het aanleggen van een Hub. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan stankoverlast en veiligheidsrisico's. In de praktijk zijn voorbeelden van projecten die het om deze reden minder goed doen dan verwacht. Zo worden er op dit moment vraagtekens gezet bij de warmte-efficiency van WKK's, terwijl dat een

aantal jaren terug nog geen issue was. Een ander voorbeeld zijn de co-vergisters. Een aantal jaren geleden waren er alleen nog maar over co-vergisters. Tegenwoordig zijn in het veld steeds meer initiatieven die er toe leiden dat mest alleen wordt vergist. Dat is voor de boeren aantrekkelijk omdat co-substraten steeds duurder worden. De toekomstige technische ontwikkelingen zullen vooral richting pure mestvergisting of mestraffinage gaan. De technische ontwikkelingen roepen de vraag op wanneer het juiste moment is om met het project te starten. Innovaties aangaan betekent echter ook risico's incalculeren. Deze activiteit schrikt veel partijen af. Met name bij agrariërs heeft het de voorkeur om te wachten tot er een bewezen techniek is.

De anti-lobby

Waar voorstanders zijn, zijn ook tegenstanders. Dat geldt ook voor Groen Gas Hub Salland. Het is van belang om op deze oppositie goed voorbereid te zijn. Volgens veel respondenten zullen de tegenstanders van Groen Gas Hub Salland de negatieve ervaringen onder een vergrootglas leggen. Het is van belang om daar een daadkrachtig en passend antwoord op te hebben.

Kennis halen en brengen

Een veelgehoord probleem is de versnipperde kennis over Groen Gas hubs. Essentiële informatie bevindt zich bij verschillende partijen en wordt onvoldoende gedeeld. Zo vinden boeren dat ze vaak het wiel weer zelf moeten uitvinden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de SDE-regeling. Provincies kunnen elkaar ook beter informeren en gezamenlijk optrekken. Iets wat de vier noordelijke provincies overigens al wel doen. Inmiddels wordt door belangenbehartigingsorganisaties voor agrariërs vaker samengewerkt in het delen van kennis. LTO en NVV hebben gezamenlijk een beleidsnota mest opgesteld. Één van de speerpunten van het beleid is het opzetten van een mestloket (MAC: Mest Applicatie-Centrum). In het loket moet informatie over mest (waaronder over subsidies en vergunningverlening) samenkomen om versnippering van kennis tegen te gaan. Het loket is nog niet operationeel. Daarnaast ontbreekt een soortgelijk initiatief op landelijk niveau. Niet alleen voor Groen Gas Hub Salland, maar ook voor toekomstige hubs is het immers van belang dat de meeste actuele informatie wordt gedeeld.

Veterinaire risico's

Tot slot zijn er nog veterinaire risico's. Vanuit dit oogpunt moet goed worden nagedacht over de locatie van een vergister en het type installatie. Wanneer alles op het erf van één agrariër wordt geplaatst, nemen de vervoersstromen naar dat erf toe en daarmee ook het risico op besmetting. Daarnaast kunnen mogelijke uitbraken van MKZ of Varkenspest ertoe leiden dat agrarische bedrijven of zelfs hele gebieden worden afgesloten. In dat geval komt de vergister eveneens stil te liggen. Dat maakt de aanvoer van biogas kwetsbaar. Bij de keuze voor een bepaald type installatie, moet de risicoanalyse op dit type zijn toegespitst.

5. Groen Gas Hub Salland: ordening en organisatie

Met de kritische succesfactoren kan rekening worden gehouden bij de ontwikkeling van Groen Gas Hub Salland. Het gaat dan onder meer om de ordening en de organisatie van de infrastructuur. Bij ordening gaat het om de vraag of Groen Gas Hub Salland moet worden ontwikkeld, aangelegd en geëxploiteerd binnen de kring van de overheid of tot stand moet komen onder de tucht van vraag en aanbod op de vrije markt. De organisatie volgt uit de keuze voor een bepaalde orderingsvorm. Het gaat dan om de organisatorische constructies waarin Groen Gas Hub Salland gestalte krijgt.

Om te voorkomen dat onnodig geld en energie verloren gaat in ingewikkelde organisatorische constructies is het van betekenis om op een systematische en gefaseerde wijze een afweging tussen de verschillende alternatieven te maken. In eerste instantie lijkt de stuurgroep van Groen Gas Salland eigenaar van deze keuze. Het is eveneens denkbaar dat de afweging voorwerp is van politieke argumentatie en debat in de provincie Overijssel en de deelnemende gemeenten.

De afweging voor de organisatorische constructie is terug te brengen tot een keuze op twee dimensies. De eerste dimensie gaat over het type belang. Hiervoor wordt terugverwezen naar het in hoofdstuk drie gemaakte onderscheid tussen typen belangen. Zoals gezegd categoriseert de WRR in het rapport “Het borgen van publiek van publiek belang” drie soorten belangen, namelijk: (i) individuele, (ii) maatschappelijke en (iii) publieke belangen (2000: 19). Alle respondenten geven aan dat de behartiging van een Groen Gas Hub vanuit het oogpunt – duurzaamheid - voor de samenleving als geheel gewenst is. De WRR stelt dat voor de bevordering van maatschappelijke belangen de betrokkenheid van de overheid niet perse nodig is (2000). Veel maatschappelijke belangen worden behartigd zonder overheidsbemoeienis (2000: 20). Maar, volgens de WRR is het problematisch te veronderstellen dat onder meer de kwaliteit en de toegankelijkheid van bepaalde maatschappelijke belangen voldoende geborgd zijn zonder de betrokkenheid van de overheid (2000: 20). In die gevallen kan de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekken op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet tot zijn recht komt (WRR 2000: 20). Dan heeft een omzetting plaats van een maatschappelijk belang in een publiek belang. Dit betekent dat de overheid het belang tot doelstelling van haar beleid maakt (WRR 2000: 21). Welke belangen dit zijn en op welke wijze deze belangen tot uitdrukking komen in beleidsdoelen, is bij uitstek een politieke vraag (2000: 21). De kernvraag op de eerste dimensie is, of Groen Gas Hub Salland een publiek belang is dat onder regie van, dan wel binnen de kring van de overheid moet worden georganiseerd, of een maatschappelijk belang waarbij private partijen leidend zijn en dat op de vrije markt kan worden gerealiseerd. Tot de kring van de overheid moeten uitdrukkelijk ook de bedrijven in handen van de overheid worden gerekend. De tweede dimensie gaat over de schaal van het project. Uit de interviews komt naar voren dat de geografische oriëntatie van de Hub eveneens richtinggevend is voor de organisatie van het initiatief. Het gaat hierbij om de vraag of de infrastructuur moet worden opgevat als een provinciaal/regionaal^{xiv} initiatief of dat reikwijdte van het netwerk landelijk moet zijn. De keuzemogelijkheden op de twee dimensies leiden tot vier organisatievormen. In tabel 5.1 zijn deze organisatievormen weergegeven.

Tabel 5.1: Overzicht denkbare organisatievormen voor Groen Gas Hub Salland

	<i>Publiek Belang</i>	<i>Maatschappelijk belang</i>
<i>Provinciaal/regionaal</i>	de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie	de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming
<i>Landelijk</i>	de op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie	de naar winst strevende landelijk georiënteerde organisatie

De modellen worden besproken door in het project Groen Gas Hub Salland, drie fasen te onderscheiden, namelijk: (i) planvorming, (ii) realisatie en (iii) exploitatie, beheer en onderhoud. Tussen enerzijds de planvormingsfase en anderzijds de realisatiefase en de fase van exploitatie, beheer en onderhoud is vanuit organisatorisch perspectief een onderscheid aan te brengen. De planvorming heeft namelijk plaats in netwerkverband. Terwijl de realisatie en de exploitatie, beheer en onderhoud van de Groen Gas Hub gebeurt in een juridisch gestructureerd verband. Dit onderscheid is richtinggevend voor de volgende paragrafen.

De planvorming van Groen Gas Hub Salland: een publiek-privaat netwerkverband

Groen Gas Hub Salland begeeft zich de facto in de planvormingsfase. Deze fase kan worden opgedeeld in twee typen werkzaamheden, namelijk: (i) het definiëren van de doelen, de reikwijdte en de randvoorwaarden voor het project en (ii) het realiseren van een projectontwerp. In deze fase worden ook de publiekrechtelijke procedures bij de deelnemende gemeenten doorlopen. (Ham & Koppenjan 2002: 23)

Het is nadrukkelijk de wens van de respondenten om de hierboven geformuleerde werkzaamheden te laten plaatshebben in een netwerk^{xv}. Dit netwerk wordt door hen voorgesteld als een ‘ronde tafel’. Volgens de respondenten behoren alle organisaties die een belang hebben bij het tot stand komen van de Hub vertegenwoordigd (inclusief) te zijn aan deze tafel. In convenanten kunnen de partijen vastleggen op welke wijze zij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdelen om de infrastructuur te realiseren.

De afweging op de twee dimensies in tabel 5.1 is richtinggevend voor de partijen die deelnemen aan het netwerk. Omdat hierover ten principale nog geen keuze is gemaakt, kan nog niet een overzicht worden gegeven van deze partijen. Wel is het mogelijk een aantal categorieën te onderscheiden, namelijk: (i) producenten van biogas, (ii) netwerkbedrijven, (iii) handelaren, (iv) financiers, (v) gemeenten, (vi) kennisdragers van biogas en (vii) de provincie Overijssel. In het geval dat een WKK – installatie aan de Hub wordt toegevoegd, moeten eveneens de (viii) afnemers van energie deelnemen. Tussen de partijen bestaat volgens de respondenten een wederzijdse afhankelijkheid.

Dit type afhankelijkheid is aan de orde omdat geen van de deelnemers aan het netwerk in staat moet worden geacht eenzijdig de hub te realiseren.

De realisatie en de exploitatie, beheer & onderhoud van Groen Gas Hub Salland

Introductie

De respondenten betrekken de stelling dat het netwerk waarin de planvorming plaatsheeft in de loop van het project moet worden doorontwikkeld tot een juridisch gestructureerd verband. In dit verband is de aanleg, exploitatie, beheer & onderhoud van Groen Gas Hub Salland geregeld. Hieronder is per organisatievorm uitgewerkt op welke wijze het juridisch gestructureerde verband gestalte kan krijgen.

De op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie

Het idee voor een “op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” komt voort uit de overtuiging dat een Groen Gas Hub niet wordt gerealiseerd op de markt onder de tucht van vraag en aanbod. In deze organisatievorm rekent de overheid in woord en daad het tot haar verantwoordelijkheid om de productie en levering van bio-gas en/of groen gas aan consumenten van de grond te krijgen. De activiteiten van de Hub hebben primair plaats in de provincie Overijssel. De organisatie van Groen Gas Hub Salland, biedt een concrete kans voor de provincie en de gemeenten om milieudoelinden te realiseren.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat een aantal respondenten de “op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” voorstaat. Dit is onder meer het geval bij de provincie Overijssel, de gemeente Deventer^{xvi}, ROVA en Enexis^{xvii}.

De hierboven genoemde partijen vatten een Hub op als een energieknooppunt. Op dit knooppunt komen de aanbieders van biogas en de afnemers van energie samen. Volgens Enexis heeft de Hub de primaire functie om het biogas te transporteren naar een verzamelpunt, waar het wordt opgewaardeerd tot aardgaskwaliteit. Volgens de andere organisaties is het eveneens goed denbaar dat het biogas op andere manieren wordt benut. Bijvoorbeeld door het biogas via een WKK-installatie(s) om te zetten in warmte of elektriciteit. In de gemeente Deventer zijn concrete mogelijkheden om warmtenetten aan te sluiten op de Groen Gas Hub. Door verschillende functies te combineren ontstaat een hybride variant. Volgens ROVA is het raadzaam de confrontatie tussen vraag en aanbod efficiënt en flexibel te organiseren. Dat kan door een hybride hub aan te leggen, waarin het biogas wordt getransporteerd naar één (of enkele) locatie(s) waar het wordt opgewerkt tot aardgaskwaliteit om het vervolgens in het gasnet te injecteren zowel als dat het biogas wordt getransporteerd naar afnemers aan het biogasnet (biogas en wkk). Door te kiezen voor deze variant is volgens ROVA een constante flow van gas gewaarborgd, omdat met de WKK-installatie(s) fluctuaties in het aanbod van biogas kunnen worden weggenomen.

De gemeente Deventer positioneert zich aan de afnamekant van de Groen Gas Hub. Zij heeft echter nog geen definitieve positie bepaald ten aanzien van haar rol in de Hub als geheel. Volgens haar ligt het minder voor de hand dat zij een directe partij is in de organisatie. De gemeente Deventer is wel van oordeel dat een Groen Gas Hub binnen de kring van de overheid moet worden georganiseerd. Bij voorkeur gebeurt dit door de netwerkbedrijven. Door deze verantwoordelijkheid toe te kennen aan

de netwerkbedrijven is de leveringszekerheid en de veiligheid van de netten 'het meest optimaal' geborgd. Daarnaast biedt de betrokkenheid van de netwerkbedrijven de kans om bovenregionaal netten te verbinden. Het ruw biogasnet is echter een particulier net. Een net voor het transporteren van ruw biogas is namelijk geen net in de zin van de Gaswet en valt derhalve buiten de regulering. Binnen Enexis mag een ruw biogasnet wel in eigendom worden gehouden en beheerd worden, maar dan geschiedt dat niet door Enexis als netbeheerder, maar door de 'niet gereguleerde tak' van de organisatie. Enexis is van oordeel dat het niet raadzaam is om de Hub door marktwerking tot stand te laten komen. Het leidingennet heeft een lange terugverdiëntijd, waardoor het voor private partijen vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet interessant is om dergelijke initiatieven grootschalig op te pakken. Volgens Enexis mogen geen kosten worden bespaard ten koste van kwaliteit en veiligheid. Bovendien is bij het onderbrengen van biogasactiviteiten bij Enexis sprake van synergie op het vlak van onderhoud en storingsverhelping. De bestaande organisatie zal met beperkte extra kosten deze activiteiten laten uitvoeren door de regionale onderhouds- en storingsmedewerkers. Vanuit dit oogpunt heeft het volgens Enexis de voorkeur om voor Groen Gas Hub Salland de splitsing van de geïntegreerde energiebedrijven te volgen door de organisatie binnen de kring van de overheid te ordenen.

Volgens ROVA en Enexis kan een dergelijke organisatievorm gestalte krijgen door twee aparte entiteiten op te richten. De eerste organisatie is verantwoordelijk voor de administratieve organisatie en de handel in biogas. Voor ROVA is het mogelijk om hiervoor een coöperatieve vereniging op te richten. Bij deze coöperatieve vereniging sluiten de provincie Overijssel en de gemeenten in Salland zich aan. Door de deelname van de provincie en de gemeenten leveren zij concrete beleidsprestaties op het gebied van duurzaamheid. Oftewel: streek-eigen energie wordt streek-eigen benut. Volgens ROVA is dit het fundament voor draagvlak voor duurzaamheidsprojecten onder de bevolking. ROVA ziet zich als de aangewezen partij voor de administratieve organisatie omdat zij op het gebied van duurzame energieopwekking reeds samenwerkingspartner van gemeenten is. Dat gebeurt onder meer op het terrein van windmolens. Verder heeft ROVA geen winst oogmerk. Dit betekent dat de winstmarge die anders door private ondernemers wordt genomen, bij deze organisatievorm terugvloeit naar de deelnemende organisaties. Het is de wens van ROVA dat dit geld wordt aangewend om innovatieve duurzaamheidsprojecten te realiseren. Het voeren van de administratie over de coöperatieve vereniging betekent voor ROVA dat zij (i) een voorbereiding doet van het ruwe biogas door het zwavel en het vocht te verwijderen, (ii) de kwaliteit van het biogas controleert, (iii) de aansluiting op de leidingen regelt, (iv) het biogas transporteert en (v) de afzet van de energie organiseert via een WKK-installatie of door het te injecteren in het aardgasnet. De tweede organisatie is verantwoordelijk voor de infrastructuur. Enexis is van oordeel dat zij hiervoor een waardevolle projectpartner is. Als netwerkbeheerder toont zij aan dat haar werkwijze betrouwbaar en betaalbaar is. Omdat biogas buiten het bereik van de Gaswet valt, moeten de transportactiviteiten van biogas worden opgevat als een niet-gereguleerde taak van de organisatie. Deze activiteiten bestaan, naast de financiering van de Hub, uit het bepalen van het tracé en het aanleggen, beheren en onderhouden van het leidingennet. Voorts is het denkbaar (voor zover dat niet samenvalt met de taken die ROVA voor zich ziet) dat Enexis verantwoordelijk is voor het invoeden van het biogas in de leidingen, het meten van de kwaliteit van het biogas en eventueel het opwaarderen tot aardgaskwaliteit. Over het slagen van de Hub in deze vorm merkt de provincie Overijssel op, dat het

publiek belang voorop moet staan. Dit betekent voor de partijen dat zij zich niet als commerciële instelling opstellen, maar als publieke partners.

ROVA en Enexis beschouwen de vergisters als autonome onderdelen. Hiermee wordt bedoeld dat deze geen onderdeel zijn van de Hub. De vergisting van biomassa behoort volgens ROVA tot de verantwoordelijkheid van de producenten. De coöperatie is derhalve ook niet verantwoordelijk voor de aankoop van biomassa (co-substraat) of de afvoer van het eventuele digestaat. De administratieve organisatie is volgens ROVA wel verantwoordelijk voor het garanderen dat het biogas kan worden geleverd en voor de betaling aan de producenten van het ruwe biogas.

Tot slot is het voor het slagen van het Project Groen Gas Hub Salland volgens ROVA van belang om voor het project als geheel SDE-subsidie aan te vragen. Dus niet voor iedere vergister afzonderlijk. Door de SDE-subsidie voor het hele netwerk aan te vragen ontstaat flexibiliteit, omdat het netwerk als geheel gas, warmte en elektriciteit levert. Bij een individuele vergister is dat niet aan de orde. In dat geval is de vergister slechts gebonden aan één uitkomst (of gas, of warmte, of elektriciteit).

De naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming

Een alternatief voor de hierboven beschreven organisatievorm is “de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming”. Het idee voor dit alternatief komt voort uit de overtuiging dat een confrontatie van vraag en aanbod leidt tot efficiëntie. In dit model geven marktpartijen richting en is er een ondersteunende rol voor de overheid. De activiteiten van de Hub hebben primair plaats in de provincie Overijssel. De organisatie van Groen Gas Hub Salland, biedt een concrete kans voor de provincie en de gemeenten om zich bestuurlijk afzijdig te houden van het initiatief en het realiseren van het maatschappelijk belang over te laten aan particulieren. *In de praktijk van het openbaar bestuur komt deze organisatievorm voor bij Biogasleiding Noordoost Friesland (BioNoF). Omdat dit project onlangs is gestart, kan niet veel over de werking van dit model worden gezegd.*

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat een aantal respondenten “de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming” voorstaan. Dit is onder meer het geval bij de gemeenten Raalte en Olst/Wijhe en LTO Salland.

Een Groen Gas Hub wordt door de gemeenten begrepen als één aaneen schakeling van vergistingsinstallaties op boerenbedrijven (en eventueel bij andere aanbieders van ruw biogas). Deze installaties zijn via een leidingennetwerk gekoppeld aan een verzamelpunt, waar een opwaardering plaatsheeft van het biogas naar aardgaskwaliteit. Vervolgens wordt het gas geïnjecteerd in het aardgasnet. De Hub richt zich dus primair op het opwerken van biogas naar aardgaskwaliteit. Volgens de gemeenten is het goed denkbaar dat de Hub eveneens voor andere functies wordt benut. Bijvoorbeeld voor warmteafname. In dat geval ontstaat een hybride variant.

De gemeenten Raalte en Olst/Wijhe en LTO Salland duiden op het belang van de agrarische sector bij een Groen Gas Hub. Een dergelijke infrastructuur biedt voor de agrarische sector een mogelijkheid voor ammoniakreductie en het realiseren van een mineraal neutrale bedrijfsvoering. Gelet op deze kansen, spreekt het volgens de gemeenten Raalte en Olst/Wijhe voor zich dat de agrarische sector een prominente rol heeft bij het tot stand komen van de Hub. Op de eerste plaats zijn er de agrariërs

die een vergistingsinstallatie op het erf hebben. Deze installatie zijn autonome onderdelen, die buiten het bereik van de Hub vallen. De Hub start daar waar het biogas wordt ingevoegd in het leidingennet naar het verzamelpunt waar de opwerking plaatsheeft naar aardgaskwaliteit. De gemeenten Raalte en Olst/Wijhe kunnen zich goed voorstellen dat de productenten van het ruwe biogas eveneens verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van deze infrastructuur. Hiervoor kunnen zij bijvoorbeeld een coöperatieve vereniging oprichten die op de markt is geordend. Het is eveneens denkbaar dat gekozen wordt voor een andere rechtsvorm.

Op de vrije markt komen vraag en aanbod samen, omdat aardgas duurder wordt en boeren een bedrijfseconomisch belang hebben om biomassa om te zetten in biogas. De onderneming die door de boeren is opgericht, verkoopt het gas aan een energiehandelaar (bijvoorbeeld Essent of Nuon). De doorwerking van marktordening, is dat er een beperkte rol voor overheidsorganisaties is. De overheid heeft naar het oordeel van de gemeenten Raalte en Olst/Wijhe wel een ondersteunende rol in de startfase van het initiatief. In deze fase van het project kunnen zij onder meer de communicatie over de Hub coördineren, partijen bij elkaar brengen, bestemmingsplannen wijzigen en vergunningen organiseren. Met name de communicatie over het project is een belangrijke succesfactor voor de Hub. Een open en eerlijke communicatie kan agrariërs aanmoedigen om deel te nemen aan de Hub en geeft inwoners een correct beeld van de doorwerking van de infrastructuur op de leefomgeving. Volgens de gemeenten Raalte en Olst/Wijhe heeft het vanuit het perspectief van veiligheid en leveringszekerheid de voorkeur dat Enexis verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur.

De voorgestelde marktordening roept de vraag op hoe stelstel van CO₂-certificaten zich verhoudt tot het toewijzen van gerealiseerde CO₂ reductie zoals de provincie en de gemeenten dat in het beleid hebben staan. De handelaar in energie krijgt namelijk de emissierechten toegewezen. Deze private partij is vervolgens in de gelegenheid om de emissierechten te verhandelen. Het is denkbaar dat de rechten worden verkocht aan een vervuiler elders. De gemeenten Raalte en Olst/Wijhe vragen zich af of door dit systeem nog wel tegemoet wordt gekomen aan de oorspronkelijke duurzaamheidsambities in het beleid. Volgens hen moet de stuurgroep ten principale stelling betrekken over deze kwestie.

Hierboven is aangegeven dat LTO Salland het nut van een Groen Gas Hub voor de agrarische sector onderschrijft. Desondanks is zij ambivalent over een dergelijk initiatief. Deze twijfel komt voort uit ervaringen in de sector. De afgelopen jaren hebben verschillende agrariërs deelgenomen aan een gezamenlijke biovergistingsinstallatie in Heeten. De ervaringen die zij hebben opgedaan, zijn overwegend negatief te noemen. Dit komt vooral omdat het door diverse oorzaken niet is gelukt om de installatie renderend te laten werken. Onder meer bleek er sprake te zijn van kwetsbare techniek. Kortom boeren hebben geïnvesteerd in een vergister, die niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Ook zijn er ervaringen met vergistingsinstallaties die grote negatieve externe effecten op de omgeving hadden (bijvoorbeeld stankoverlast). Om een Groen Gas Hub van de grond te krijgen, is het volgens LTO Salland dan ook belangrijk dat agrariërs concrete voorbeelden krijgen van positieve sectorervaringen. Oftewel praktijkvoorbeelden van rendabele vergistingsinstallaties bij boerenbedrijven die geen negatief effect hebben op de omgeving.

Gelet op de huidige ervaringen met vergisters kan LTO Salland zich goed voorstellen dat agrariërs een initiatief voor een Groen Gas Hub met enige terughoudendheid gadeslaan. LTO Salland merkt bij haar achterban dat agrariërs op voorhand weinig vertrouwen hebben om een samenwerkingsrelatie aan te gaan voor een Groen Gas Hub. Wat de situatie niet beter maakt, is het complexe stelsel van mestwetgeving en onduidelijkheid over de SDE-regeling (bij welk volume komt een agrariër in aanmerking voor SDE?). LTO Salland betreft de stelling dat in het geval dat de overheid een Groen Gas Hub in Salland wil realiseren om milieudoelinden te verwerkelijken, het ook tot haar verantwoordelijkheid behoort om agrariërs te ondersteunen bij de juridische barrières en vragen die ontstaan bij het vergisten van biomassa. In concreto ziet LTO Salland hiervoor een rol weggelegd voor de gemeenten.

Ondanks de twijfel sluiten de agrariërs niet uit dat zij deelnemen aan de Groen Gas Hub. Wat hiervoor nodig is, is een betrouwbare techniek waar de landelijke overheid garant voor staat en een terugverdientijd van de installatie in zeven jaar. Voorts is het voor LTO Salland van betekenis dat de Groen Gas Hub georganiseerd wordt door een partij die affiniteit heeft met de agrarische sector. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een melkproducent die in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen haar productieprocessen laat draaien op duurzame energie. In dit geval kan het mest van de agrariërs benut worden. Volgens LTO Salland behoren de vergistingsinstallaties in ieder geval tot de bedrijfsvoering van de boerenbedrijven. Dit zijn autonome onderdelen die buiten het bereik van de verantwoordelijkheid van de Hub vallen.

De op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie

Het idee voor deze organisatievorm komt, net zoals bij de eerder besproken “op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie”, voort uit de overtuiging dat een Groen Gas Hub niet wordt gerealiseerd op de markt onder de tucht van vraag en aanbod. In deze organisatievorm rekent de overheid in woord en daad het tot haar verantwoordelijkheid om de productie en levering van bio-gas en/of groen gas aan consumenten van de grond te krijgen. De activiteiten van de Hub hebben plaats op landelijk niveau. Dit betekent dat de stuurgroep het behartigen van het publieke belang overlaat aan publieke organisaties die de Hub doorontwikkelen tot een bovenprovinciaal initiatief.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat GasUnie belangstelling heeft voor het initiatief Groen Gas Hub Salland en graag bereid is een bijdrage te leveren aan het slagen van de Hub.

GasUnie (een organisatie waarvan de Staat der Nederlanden 100% aandeelhouder is) neemt in de samenleving de wens voor een verduurzaming van aardgas waar. In navolging op deze ontwikkeling heeft GasUnie de ambitie geformuleerd zoveel mogelijk aardgas in het net te krijgen. Om deze ambitie ook daadwerkelijk te verwerkelijken moet onder meer geïnvesteerd worden in het ontwikkelen en aanleggen van nieuwe infrastructuur. Groen Gas Hub Salland is hiervoor een concrete kans. GasUnie ziet zichzelf als investeerder in dit project. GasUnie vat een Hub op als een energieknooppunt van aanbieders en afnemers van biogas. Volgens haar heeft de Hub de primaire functie om het biogas te transporteren naar een verzamelpunt, waar het wordt opgewaardeerd tot aardgaskwaliteit. In deze vorm is het voor GasUnie mogelijk dat zij de rol van huboperator op zich neemt. De huboperator maakt afspraken met producenten van biogas over de afname, regelt het transport en aansluitingen en zorgt dat het biogas wordt opgewaardeerd tot aardgaskwaliteit.

GasUnie wil dit (als niet gereguleerde taken) samen doen met de regionale netwerkbedrijven in een nieuwe organisatie. Samen met de netwerkbedrijven richt zij een joint venture (nv of bv) op met een landelijke dekking. De joint venture werkt met standaardcontracten voor de producenten van biogas. De handelaren in energie kunnen een bepaalde capaciteit op het net contracteren, waardoor het voor hen mogelijk is om groen gas aan afnemers te leveren. Zowel de productie als de afname van groen gas valt buiten het bereik van de Hub. De landelijke dekking en de concurrentie tussen handelaren op het net, zorgen voor een efficiënte organisatie.

De naar winst strevende landelijk georiënteerde onderneming

Tot slot is er “de naar winst strevende landelijk georiënteerde onderneming”. Net zoals bij “de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming” komt het idee voor deze organisatievorm voort uit de overtuiging dat een confrontatie van vraag en aanbod leidt tot efficiëntie. In dit geval hebben de activiteiten van de Hub op landelijk niveau plaats. Dit betekent dat de stuurgroep het behartigen van het belang overlaat aan een commerciële partij die de Hub in een marktsetting doorontwikkelt tot een bovenprovinciaal initiatief. Door te kiezen voor deze vorm, komt Groen Gas Hub Salland volledig op afstand van de overheid te staan.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat een aantal commerciële partijen belangstelling heeft voor het initiatief Groen Gas Hub Salland en graag bereid is een bijdrage te leveren aan het slagen van de Hub.

Over de mogelijkheden voor deze organisatievorm, is gesproken met een landelijk opererende partij, die een techniek heeft ontwikkeld om biogas om te zetten in Compressed Natural Gas (CNG) en Liquefied Natural Gas (LNG). Door het biogas in deze producten om te zetten, is het mogelijk om het als voertuigbrandstof aan de pomp te verkopen en te benutten voor transportdoeleinden. In dit geval wordt de Hub opgevat als een infrastructuur waarbij het biogas wordt getransporteerd naar een locatie waar het onder druk wordt gebracht of vloeibaar wordt gemaakt en beschikbaar komt voor mobiliteitsdoeleinden. In deze variant is de landelijk opererende partij verantwoordelijk voor het omzetten van biogas in CNG of LNG en het verkopen aan de pomp. Zij wil nadrukkelijk niet verantwoordelijk zijn voor het inzamelen van biogas. Hiervoor ziet zij een rol weggelegd voor een handelaar die individuele afspraken maakt met agrariërs of andere producenten van biomassa. Deze handelaar is verantwoordelijk voor het transport naar het verzamelpunt, waar het biogas wordt verwerkt tot CNG of LNG. De landelijk opererende commerciële partij ziet voor de overheid nog wel een rol weggelegd aan de afname kant van de Hub. Zij kan bijvoorbeeld vuilniswagens en bussen laten rijden op het gas. Door deze stap te zetten realiseert de overheid volgens haar milieudoeleinden.

6. Groen Gas Hub Salland: de eindbalans

Groen Gas Hub Salland draagt de kenmerken van een experimenteel en innovatief project. In dit rapport zijn kritische succesfactoren geformuleerd waarmee bij de organisatie van het initiatief rekening kan worden gehouden. Voor de organisatievorm moet de Stuurgroep van Groen Gas Hub Salland een afweging maken op twee dimensies. De keuze levert vier mogelijke organisatievormen op. Dit zijn:

- de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie,
- de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming,
- de op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie,
- de naar winst strevende landelijk georiënteerde onderneming.

Bij elk van de modellen hoort een andere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen. Naar het oordeel van de auteurs hebben drie vormen de voorkeur, namelijk:

- de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie,
- de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming,
- de op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie.

Volgens de auteurs is “de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” vooralsnog te prefereren (zie tabel 6.1). De redenen hiervoor zijn:

1. Gezien de grote onzekerheden zal de Groen Gas Hub in de beginfase niet op gang komen zonder een sterk sturende rol van de overheden.
2. Vooralsnog lijkt kwadrant 1 de grootste zekerheid te bieden op het ontstaan van een vrije markt voor de producenten van biogas en/of Groen Gas. Producenten moeten bij voorkeur niet afhankelijk zijn van één marktspeler.
3. Het biedt de beste garantie dat de veiligheidsrisico's op een verantwoorde manier geborgd worden.
4. Het is mogelijk met andere afschrijvingstermijnen en rentabiliteitseisen te rekenen dan in de private sfeer en ook in het kader van de SDE gehanteerd wordt.
5. Wanneer de start succesvol is verlopen, is het mogelijk dat overheden/overheidsbedrijven hun belang verkopen. Het biedt de mogelijkheden om de het belang door te verkopen aan een landelijke publieke speler (kwadrant 3) wanneer er een landelijke organisatie ontstaat en mogelijk aan een private speler (kwadrant 2 of 4).
6. Het biedt de beste mogelijkheid om producenten (met name de kleine producenten) via een coöperatie te laten participeren. Het is wenselijk dat de kleine producenten belang hebben bij het succesvol functioneren van de Hub. De coöperatievorm ondersteunt dit.
7. Het biedt de gemeenten en de provincie de mogelijkheid om hun CO2 doelstellingen te realiseren.

8. Het biedt de mogelijkheid om aansluiting te zoeken bij andere lokale initiatieven voor de vorming van een breed lokaal energiebedrijf.

Tabel 6.1: Model voor Groen Gas Hub Salland

	<i>Publiek Belang</i>	<i>Maatschappelijk belang</i>
<i>Provinciaal/regionaal</i>	de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie	de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming
<i>Landelijk</i>	de op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie	de naar winst strevende landelijk georiënteerde organisatie

Literatuur

- Genugten, M. van, *The art of alignment. Transaction cost economics and the provision of public services at the local level*. Proefschrift Universiteit Twente 2008, Enschede 2008.
- Ham, H. van, en J. Koppenjan, *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?*, Utrecht: Lemma 2002.
- Heldeweg, M.A., *Smart rules & regimes. Publiekrechtelijk(e) ontwerpen voor privatisering en technologische innovatie*. Uitgewerkte oratie, Universiteit Twente 2010.
- Heldeweg, M.A. & M.Ph.Th. Sanders, *Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking. Dimensies en dilemma's van juridisch-bestuurskundige legitimiteit, in het bijzonder bij openbaar gezag*, in: *Bestuurskunde* 2011 (20) 2, Reed Business. Den Haag, 33-43.
- Interprovinciaal Overleg (IPO), *Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en provincies*, Den Haag 2009.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (eds), *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage Publications 1997.
- Kist, A.W., *Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 2008.
- Provincie Overijssel, *Uitwerking Programma Energiepact Overijssel. Statenvoorstel nr. PS/2008/375*, Zwolle 2008.
- Sanders, M.Ph.Th., *Regulating public-private modalities for organizing technological innovations in the energy sector*, in: Heldeweg, M.A. & E. Kica (eds.) *Regulating technological innovation. An interdisciplinary approach* (nog te verschijnen).
- Smit, M., *Publiek belang: hoe houd je het op de rails. Een studie naar de effectiviteit en legitimiteit van planvorming voor stationslokaties*. Proefschrift Universiteit Twente 2010, Enschede 2010.
- Sociaal Economische Raad (SER), *Publiek belang vraagt maatwerk in marktwerking*, Den Haag 2010.
- Thompson, G. e.a. (eds.), *Markets, Hierarchies & Networks. The coordination of social life*, London: Sage 1991.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Samen werken aan een klimaatbestendig en duurzaam Nederland. Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011*, Den Haag 2007.
- VROM, *Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma schoon en zuinig*, Den Haag 2007.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Het borgen van het publiek belang. Rapporten aan de regering nr. 56*, 2000.
- Wilkeshuis, K., *Publieke belangen en nutssectoren. Op weg naar een juridisch afwegingskader*. Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam 2010.

Bijlage 1: Vragenlijst Groen Gas Hub Salland

Naam Respondent:

Organisatie Respondent:

Plaats Interview:

Datum Interview:

Thema 1: type belang en betrokken actoren

1. Wat is volgens u het belang van een Groen Gas Hub voor de inwoners van Overijssel?
2. Welke organisaties hebben belang bij een Groen Gas Hub in Overijssel en kunt u het belang van deze organisaties benoemen?
3. Is het noodzakelijk dat de Provincie Overijssel zich het belang van een Groen Gas Hub in Overijssel aantrekt? (Zo ja, om welke reden? Zo nee, om welke reden?)
4. Hoe verhoudt de ontwikkeling van een Groen Gas Hub zich voor de Provincie Overijssel tot de splitsing van geïntegreerde energiebedrijven?
5. Is het voor private partijen haalbaar en uitvoerbaar om een Groen Gas Hub in Salland zelfstandig te ontwikkelen en/of te exploiteren of is zij hiervoor afhankelijk van andere partijen?
6. In het geval dat de Provincie Overijssel van andere partijen afhankelijk is:
 - A. Welke partijen zijn dit?
 - B. Wat is de input van deze partijen als het gaat om de ontwikkeling en/of de exploitatie van een Groen Gas Hub in Overijssel?
 - C. Wat is volgens u het belang van deze partijen bij een Groen Gas Hub in Salland?

Thema 2: keuze ordeningsvorm

1. Wat is vanuit uw perspectief de uitkomst of het doel van een Groen Gas Hub in Overijssel?
2. Op welke wijze kan deze uitkomst of dit doel worden bereikt?
3. Vereist deze uitkomst of dit doel een context van concurrentie (vraag en aanbod), netwerk van gelijkwaardige partijen (wederzijdse afhankelijkheid) of overheidssturing (autoriteit)?
4. Welke partijen nemen deel aan deze context van concurrentie, netwerk van gelijkwaardige partijen of overheidssturing?
5. Wat is de rol van deze partijen in deze context van concurrentie, netwerk van gelijkwaardige partijen of overheidssturing?

6. Zijn er voorwaarden die aan de context van concurrentie, netwerk van gelijkwaardige partijen of overheidssturing gesteld moeten worden, zodat partijen hierin optimaal kunnen functioneren?

Thema 3: risico's op falen (doorvragen op de expertise van de respondent)

1. Wat zijn de bestuurlijke risico's van een Groen Gas Hub in Overijssel?
2. Wat zijn de communicatieve risico's van een Groen Gas Hub in Overijssel?
3. Wat zijn de financiële risico's van een Groen Gas Hub in Overijssel?
4. Wat zijn de juridische risico's van een Groen Gas Hub in Overijssel?
5. Zijn er volgens u nog andere typen risico's te noemen, buiten bestuurlijke, communicatieve, financiële en juridische risico's? Zo ja, welke?

Thema 4: mogelijkheden om falen tegen te gaan

1. Op welke wijze vormen de eerder genoemde faalfactoren een risico voor het bereiken van een Groen Gas Hub in Salland?
2. Is het mogelijk deze risico's aan te pakken of te verminderen?
3. Wat moet door welke partijen worden ondernomen om deze risico's aan te pakken of te verminderen?
4. Wat betekent dit voor de samenwerkingsrelatie tussen de partijen?

Thema 5: keuze rechtsvorm

1. Wie moet volgens u bereid zijn te investeren in een Groen Gas Hub in Overijssel en wie wordt eigenaar van de Hub?
2. Wie moet volgens u de operationele verantwoordelijkheid dragen over de Groen Gas Hub in Salland?

Bijlage 2: Overzicht respondenten

Kennis- en ervaringsdeskundigen:

Mevrouw Aljona Wertheim, provincie Overijssel

Mevrouw Mireille Wösten, IPO

De heer Mathieu Dumont, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

De heer Wouter Schaaf, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Mevrouw Kirsten van Gorkum, Enexis

De heer Harm Jan Bouwers, provincie Friesland

De heer Theo Duteweerd, NVV

De heer X1, Organisatie Y

De heer X2, Organisatie Y

De heer Hans van den Boom, Rabobank

De heer Michel Kolman, Rabobank Salland

De heer Ruud Paap, Energy Valley

De heer Gerard van Pijkeren, GasUnie

Mevrouw Britta van Boven, GasUnie

Stuurgroepleden en andere betrokkenen bij Groen Gas Hub Salland:

De heer Theo Rietkerk & de heer Arnout Potze, provincie Overijssel

De heer Jos Piercy & de heer Ron Sint Nicolaas, gemeente Deventer

De heer Ben Haarman, gemeente Raalte

De heer Cor van den Berg, gemeente Olst/Wijhe

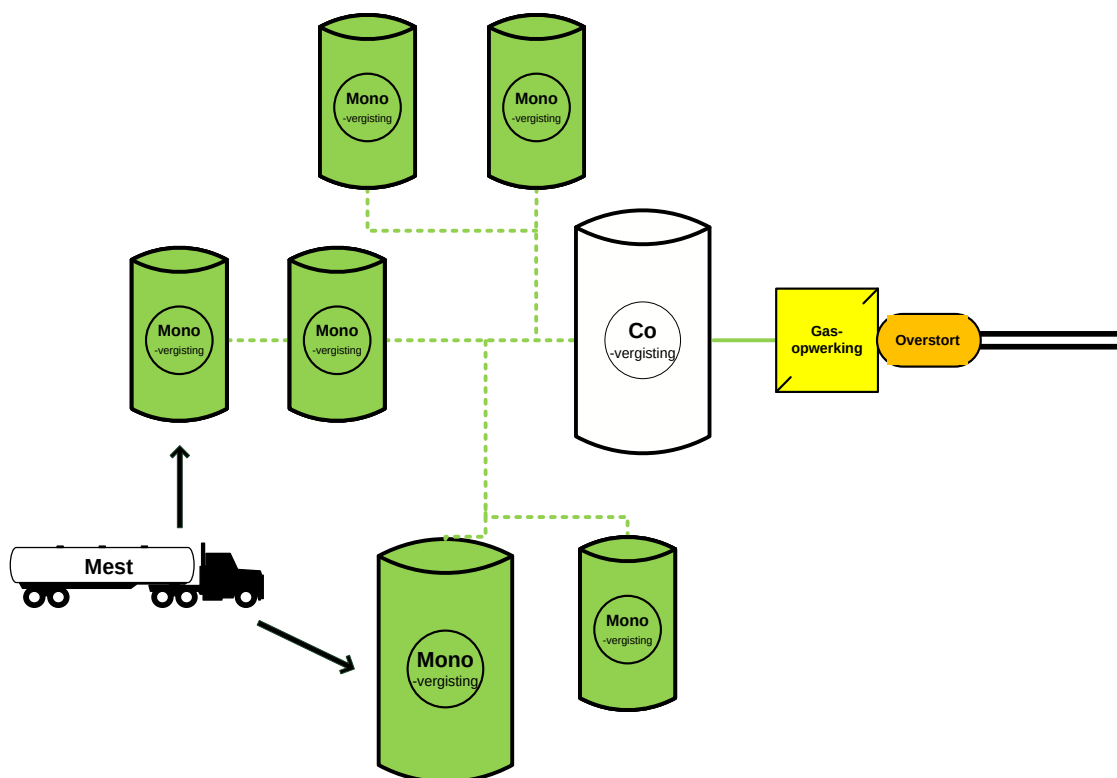
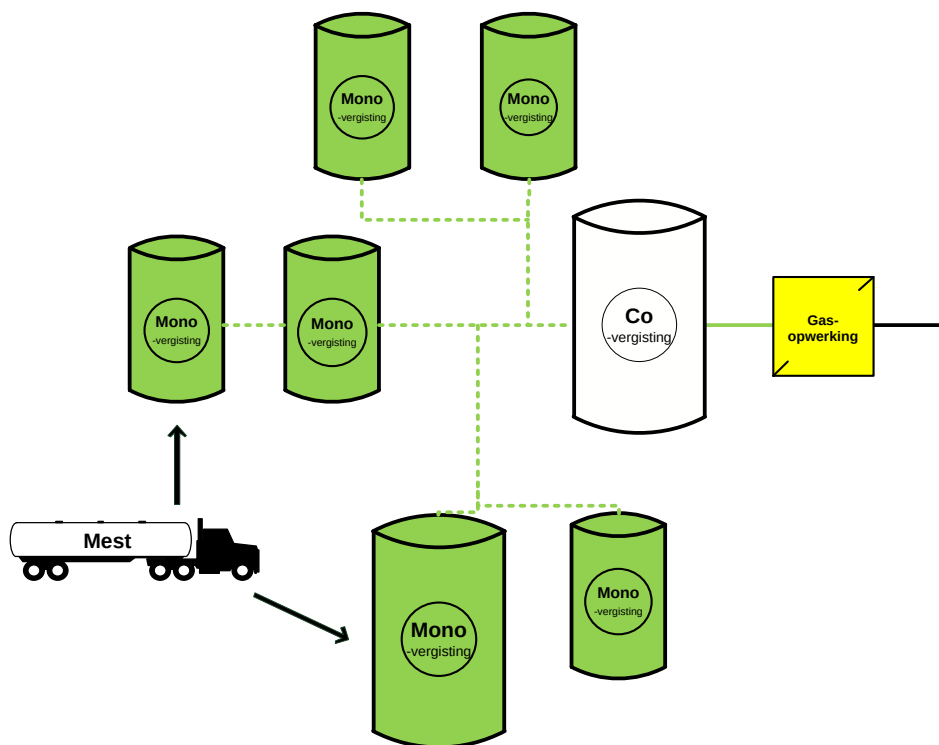
De heer Rob Jacobs, de heer Jan Peters & de heer Jeroen Sanders, Enexis

De heer Hans Groenhuis & de heer Coert Peters, ROVA

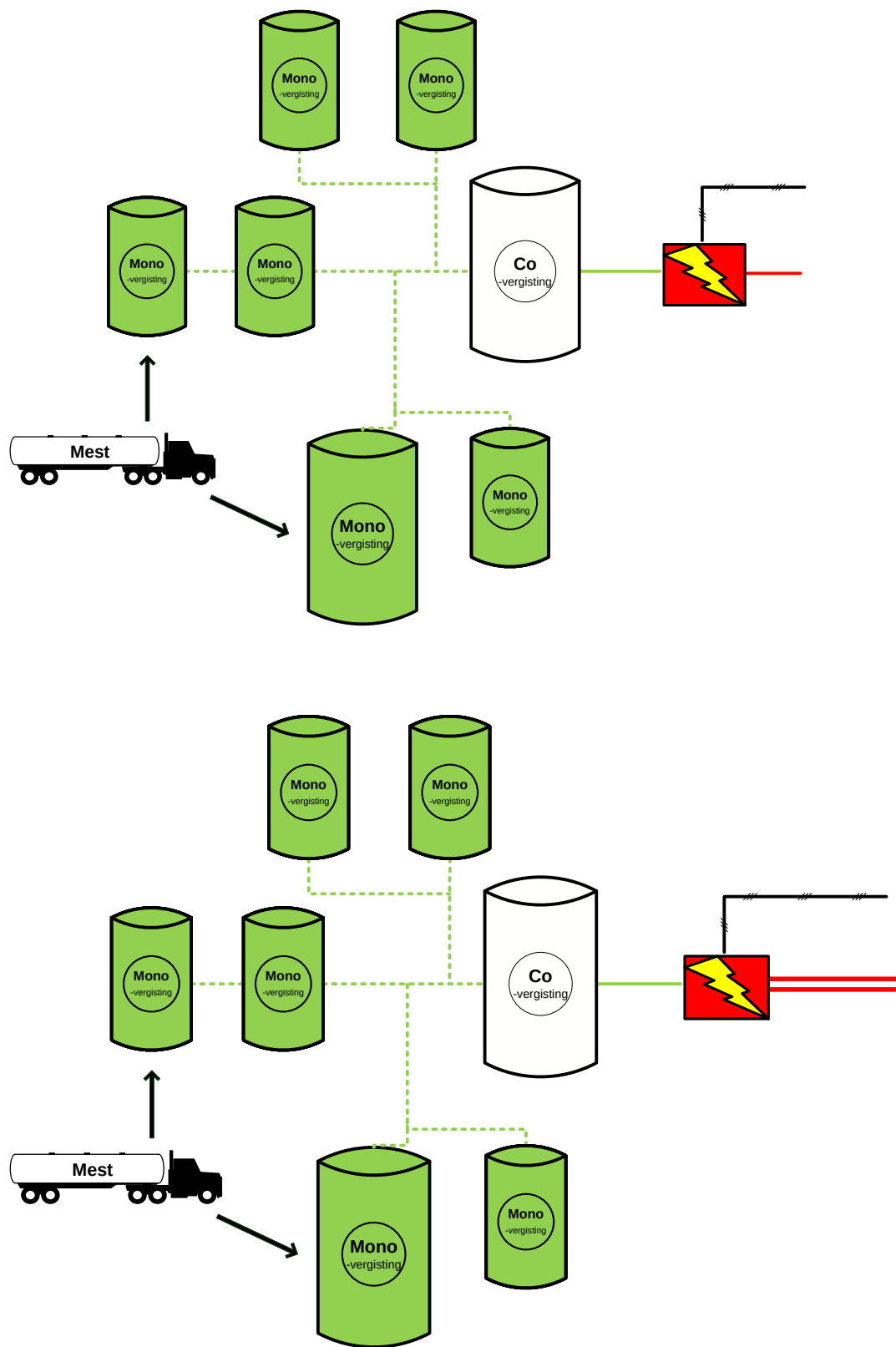
De heer Gerrit Tuten LTO & de heer Gino Schrijver, LTO Salland

Bijlage 3: Ideaaltypen fysieke uitingsvormen Groen Gas Hub

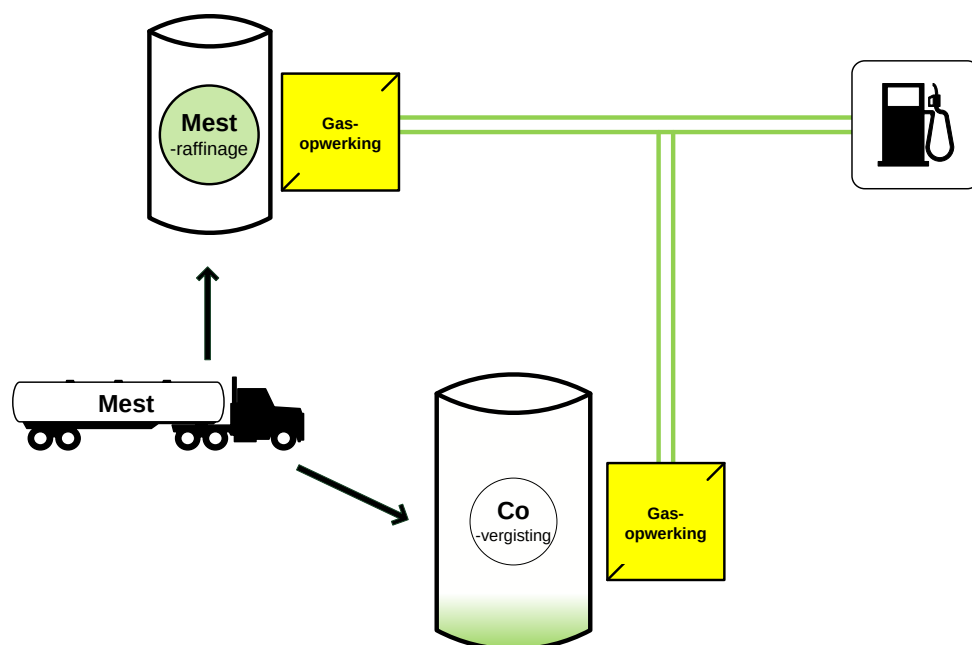
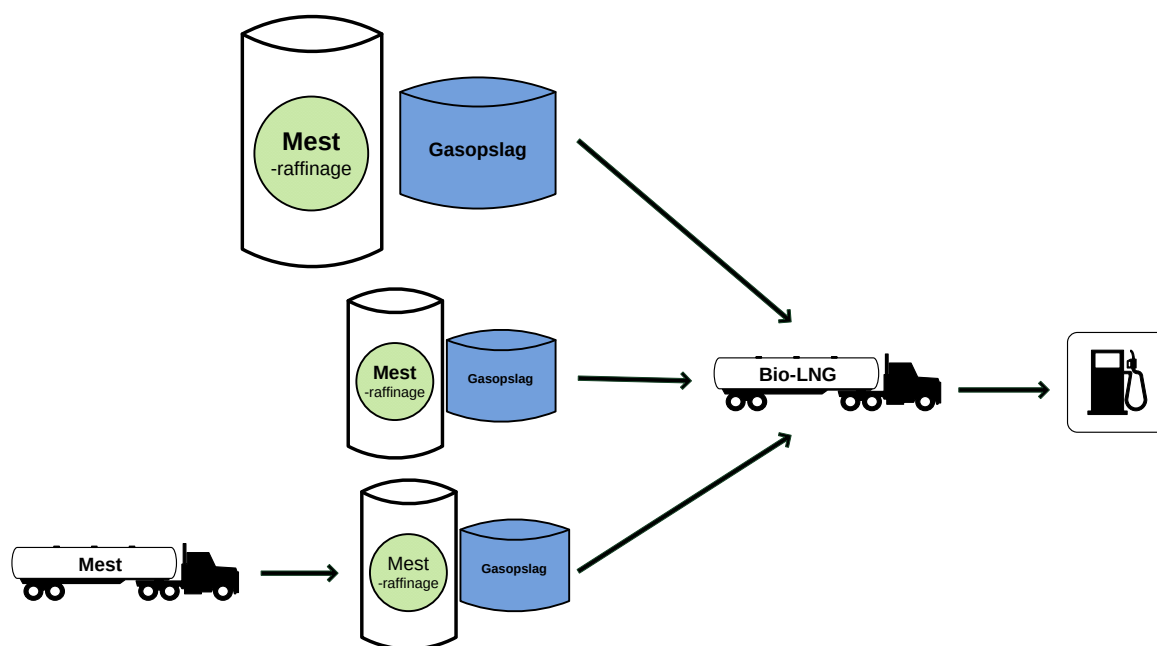
Variant 1: Authentieke hub

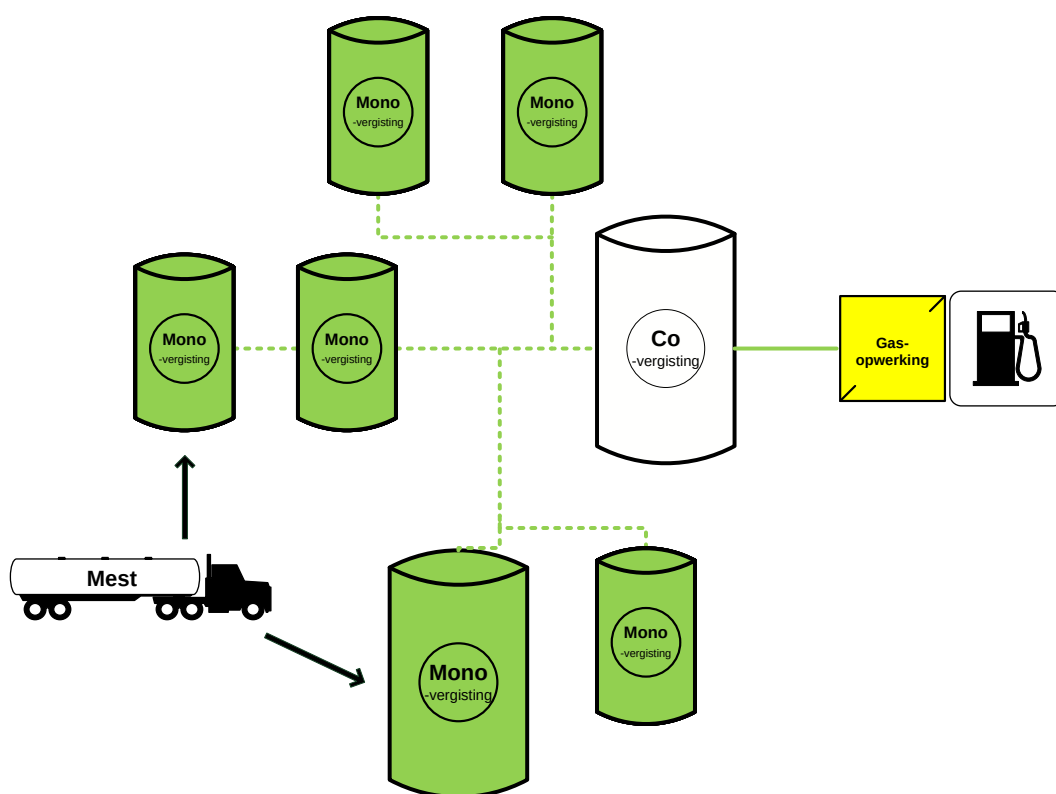


Variant 2: Warmte hub



Variant 3: Transport Hub





ⁱ Maurits Sanders is hoofddocent Bestuurskunde bij Saxion en promovendus aan de Faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente

ⁱⁱ Tanja Abbas is eigenaar van TAB-advies.

ⁱⁱⁱ Dit rapport gaat niet in op de technische en financiële aspecten van de Groen Gas Hub Salland. Op basis van het onderzoek naar de technische en financiële aspecten zullen bepaalde technische varianten de voorkeur genieten. Het gaat hierbij uiteraard om de maatschappelijk meest optimale concretisering van de Hub. De keuze voor een bepaalde technische variant kan gevolgen hebben voor de te kiezen organisatorische vorm.

^{iv} De inhoud van dit hoofdstuk is ontleend aan: Sanders, M.Ph.Th., *Regulating public-private modalities for organizing technological innovations in the energy sector* in: Heldeweg, M.A. & E. Kica (eds.) *Regulating technological innovation. An interdisciplinary approach* (nog te verschijnen).

^v Thompson onderscheidt drie ordeningsvormen, namelijk: (i) markt, (ii) hiërarchie en (iii) netwerk (zie Thompson e.a. 1991).

^{vi} De aandelen van deze bedrijven zijn soms wel en soms niet (meer) in overheidshanden.

^{vii} Het concept publiek belang wordt in uiteenlopende wetenschappelijke disciplines bestudeerd. Dit heeft tot verschillende definities van het begrip geleid. Van Genugten categoriseert deze verschillende betekenissen in twee typen benaderingen, namelijk: (i) economic approach to public interests en (ii) public interests in the politico-administrative reality approach (2008, p. 5). Vanwege de bestuurlijk-organisatorische invalshoek van dit rapport is gekozen voor een begripsafbakening van publieke belangen uit de politico-administrative approach. De benadering van de WRR valt in the politico-administrative approach (Van Genugten 2008, p. 5). In de politico-administrative approach zijn ook alternatieve begripsomschrijvingen te vinden. Deze begripsomschrijvingen dekken veelal dezelfde lading. Een voorbeeld hiervan is de Sociaal Economische Raad (SER) die in het ontwerpadvies “Publiek belang vraagt maatwerk in marktwerking” dit type belang omschrijft als belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt (2010). Gelet op de gezaghebbendheid van de WRR-definitie vormt deze omschrijving naar het oordeel van de auteurs een prima conceptueel vertrekpunt in dit rapport.

^{viii} Voor het verwerkelijken van publieke belangen formuleert de overheid vervolgens beleid.

^{ix} Zie de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON).

^x Het klimaatakkoord “Samen werken aan een klimaatbestendig en duurzaam Nederland” dat op 12 november 2007 door het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is ondertekend, is een voorbeeld van een dergelijk bestuursakkoord. Deze klimaatakkoorden bestaan ook tussen de Unie van Waterschappen en het Rijk en de Provincies en het Rijk.

^{xi} Een voorbeeld van een duurzaamheidsakkoord, is het akkoord dat door het Kabinet en bedrijfsleven (MKB-Nederland, VNO-NCW en LTO Nederland) hebben op 1 november 2007 is ondertekend.

^{xii} Onder generieke succesfactoren wordt hier verstaan factoren die algemeen van aard zijn en daarmee gelden voor iedere groen gas hub in Nederland. Deze factoren zijn niet direct beïnvloedbaar op het lokale niveau. Onder specifieke succesfactoren wordt hier verstaan de factoren die –afhankelijk van de lokale situatie- in meerdere of mindere mate geldend zijn voor groen gas hubs en ook op lokale niveau te beïnvloeden zijn.

^{xiii} Het overzicht van de kritische succesfactoren is *niet gebaseerd* op diepgaand vergelijkend onderzoek tussen verschillende Hubs, maar een kwalitatieve weergave uit de gehouden interviews en literatuurstudie. Met name de ervaringen rond de eerste Groen Gas Hub van Nederland, BioNoF en de ervaringen van LTO-Noord met vergelijkbare initiatieven in Salland zijn daarin leidend.

^{xiv} Hiermee wordt bedoeld dat de activiteiten van de Hub primair plaatshebben in de provincie Overijssel in Salland door een samenwerking tussen de gemeenten en de provincie.

^{xv} Netwerken worden in de bestuurskunde omschreven als min of meer stabiele patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zijn gevormd rond beleidsvraagstukken of beleidsprogramma's (Kickert e.a. 1997: 6).

^{xvi} De gemeente Deventer is als voorstander van dit alternatief aangeduid omdat zij van oordeel is dat een Groen Gas Hub primair een lokale aangelegenheid is dat binnen de kring van de overheid moet worden georganiseerd.

^{xvii} Enexis duidt het initiatief in Salland aan als een experimenteel project en is graag bereid om een bijdrage te leveren. Het transport van biogas sluit namelijk aan op de kernactiviteit van de organisatie. Dit is het transporteren van energie. Daarnaast heeft Enexis de ambitie klanten te helpen bij het vormgeven van toekomstige energievoorzieningen. Enexis is van oordeel dat milieuvriendelijke energie de toekomst heeft. Vanuit dit perspectief streeft Enexis naar het opdoen van kennis en ervaring op het terrein van het transporteren van biogas. Groen Gas Salland biedt hiervoor een mogelijkheid.

Groen Gas Hub Salland

Een studie naar de bestuurlijk-organisatorische aspecten van een Groen Gas Hub in Overijssel

Saxion

Kenniscentrum Leefomgeving

Maurits Sanders & Tanja Abbas

1 juli 2011

Lectoraat Governance

Saxion
Kenniscentrum Leefomgeving
M.H. Tromplaan 28
7513 AB Enschede
saxion.nl/leefomgeving

Copyright© 2010 by Saxion University of Applied Sciences.

Kom verder. Saxion.

saxion.nl/leefomgeving



All rights reserved. No part of this article may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the authors.

Kom verder. Saxion.

saxion.nl/leefomgeving



Groen Gas Hub Salland

**Een studie naar de bestuurlijk-organisatorische aspecten van een Groen Gas
Hub in Overijssel**

Maurits Sandersⁱ & Tanja Abbasⁱⁱ

1 juli 2011

Inhoud

Samenvatting	7
1. Introductie	9
2. Groen Gas Hub: een conceptuele afbakening	11
3. Beleidscontext: een dynamiek van publieke belangen in de energiesector	13
4. Kritische succesfactoren uit de praktijk	17
5. Groen Gas Hub Salland: ordening en organisatie	23
6. Groen Gas Hub Salland: de eindbalans	31
Literatuur	33
Bijlage 1: Vragenlijst Groen Gas Hub Salland	35
Bijlage 2: Overzicht respondenten	37
Bijlage 3: Ideaaltypen fysieke uitingsvormen Groen Gas Hub	39

Samenvatting

Groen Gas Hub Salland is een experimenteel en innovatief project. De beleidscontext van dit project laat zich kenmerken door een dynamiek van publieke belangen. Op de eerste plaats is er de liberalisering van de energiesector, die tot gevolg had dat de overheid op afstand van de sector is komen te staan. Daarnaast is er de wens in de samenleving om een duurzame energievoorziening te realiseren. Om aan deze wens tegemoet te komen, is het goed denkbaar dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt door in samenwerking met particulieren innovatieve duurzaamheidsprojecten te starten. Deze beleidscontext roept de vraag op (i) of en (ii) zo ja hoe een Groen Gas Hub in Salland georganiseerd kan worden. In dit rapport staan kritische succesfactoren waarmee bij de organisatie van het initiatief rekening kan worden gehouden. Daarnaast wordt een model gepresenteerd waardoor het mogelijk is om op een systematische en gefaseerde wijze een afweging te maken tussen verschillende organisatorische constructies. Deze afweging is terug te brengen tot een keuze op twee dimensies, namelijk: (i) het type belang en (ii) de schaal van het project. De keuzemogelijkheden op de twee dimensies leiden tot vier organisatievormen. Bij elke vorm hoort een andere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen. Van deze organisatievormen is “de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” vooralsnog te prefereren. De redenen hiervoor zijn:

1. Gezien de grote onzekerheden zal de Groen Gas Hub in de beginfase niet op gang komen zonder een sterk sturende rol van de overheden.
2. Vooralsnog lijkt “de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” de grootste zekerheid te bieden op het ontstaan van een vrije markt voor de producenten van biogas en/of Groen Gas. Producenten moeten bij voorkeur niet afhankelijk zijn van één marktspeler.
3. Het biedt de beste garantie dat de veiligheidsrisico's op een verantwoorde manier geborgd worden.
4. Het is mogelijk met andere afschrijvingstermijnen en rentabiliteitseisen te rekenen dan in de private sfeer en ook in het kader van de SDE gehanteerd wordt.
5. Wanneer de start succesvol is verlopen, is het mogelijk dat overheden/overheidsbedrijven hun belang verkopen. Het biedt de mogelijkheden om de het belang door te verkopen aan een landelijke publieke speler wanneer er een landelijke organisatie ontstaat en mogelijk aan een private speler.
6. Het biedt de beste mogelijkheid om producenten (met name de kleine producenten) via een coöperatie te laten participeren. Het is wenselijk dat de kleine producenten belang hebben bij het succesvol functioneren van de Hub. De coöperatievorm ondersteunt dit.
7. Het biedt de gemeenten en de provincie de mogelijkheid om hun CO2 doelstellingen te realiseren.
8. Het biedt de mogelijkheid om aansluiting te zoeken bij andere lokale initiatieven voor de vorming van een breed lokaal energiebedrijf.

1. Introductie

Op 14 januari 2009 is door het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) het Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en provincies ondertekend. Met het ondertekenen van het akkoord onderschrijven provincies het belang van de nationale en Europese duurzaamheidsambities. Daarnaast komen de partijen overeen, dat de provincies naast hun wettelijke taak, naar eigen inzicht en eventueel met andere publieke en private partners bijdragen aan het realiseren van de klimaatdoelstellingen.

Reeds voor het ondertekenen van het Klimaat- Energieakkoord door het Rijk en het IPO, was door de provincie Overijssel het belang van duurzame ontwikkeling herkend en erkend. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het Programma Energiepact Overijssel. Met het energiepact beoogt de provincie onder meer een CO₂ reductie van 30% in 2020 ten opzichte van 1990 (Provincie Overijssel 2008). Volgens de provincie is het mogelijk om deze doelstelling te verwerkelijken door een intensieve en langdurige aanpak, waarin samenwerkingsconstructies met partners uit het beleidsveld worden aangegaan. Deze aanpak heeft twee speerpunten, namelijk: (i) energiebesparing bij huishoudens en bedrijven en (ii) duurzame opwekking van energie (Provincie Overijssel 2008). De plannen voor duurzame opwekking van energie zijn door de provincie uitgewerkt in het deelprogramma Bio-energie.

Het deelprogramma Bio-energie is voor het terugdringen van de uitstoot van CO₂ een omvangrijke component van het Energiepact. Met dit deelprogramma wordt getracht 52% van de totale CO₂ reductie te realiseren. Om dit percentage ook daadwerkelijk te halen, doet de provincie Overijssel onder meer inspanningen om de productie en levering van bio-gas en/of groen gas aan afnemers (huishoudens en/of bedrijven) van de grond te krijgen. Voor het produceren en leveren van zowel bio-gas als groen gas is een energie-infrastructuur mogelijk noodzakelijk of gewenst. Grofmazig uitgedrukt: deze infrastructuur wordt een Groen Gas Hub genoemd.

De provincie Overijssel wil onderzoeken (i) of en (ii) zo ja, hoe een Groen Gas Hub in haar gebied een kans van slagen heeft (door de provincie Overijssel is aan dit initiatief de naam Groen Gas Hub Salland gegeven). Dit betekent dat zowel de te gebruiken technologieën als de bestuurlijke organisatorische aspecten ten principale onder de loep moeten worden genomen. In dit rapport wordt verslag gedaan van een studie naar de bestuurlijke organisatorische aspecten van een dergelijke infrastructuur. De studie mondt uit in een advies voor een bepaald organisatorisch modelⁱⁱⁱ.

Gelet op het innovatieve en experimentele karakter van het project wordt door kwalitatief onderzoek een verdiepingsslag gemaakt in de bestuurlijke organisatorische uitdagingen van een Groen Gas Hub. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de dataverzamelmethode(n): (i) literatuuronderzoek en (ii) interviews. Voor de vraaggesprekken worden op de eerste plaats personen uit de praktijk van het openbaar bestuur, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties benaderd. Zij zijn geselecteerd op basis van hun kennis en/of ervaring. Met hen zijn gesprekken gevoerd aan de hand van een half gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 1). Op basis van de gegevens uit het literatuuronderzoek en de informatie uit de vraaggesprekken, is een ex-ante analysekader opgesteld voor het organiseren van Groen Gas Hub Salland. Dit analysekader is in een tweede ronde interviews voorgelegd aan de leden van de stuurgroep van Groen Gas Hub Salland. Bijlage 2 van dit rapport geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beantwoordt de vraag wat een Groen Gas Hub is. Het literatuuronderzoek en de interviews wijzen uit dat over de inhoud van dit concept geen eenduidigheid bestaat. Om deze reden is allereerst het begrip conceptueel afgebakend. In hoofdstuk 3 wordt de plaats van dit concept in de praktijk van het openbaar bestuur aangeduid. Hieruit blijkt dat het bestuurlijk-organisatorisch modelleren van de Hub plaatsheeft in een dynamiek van publieke belangen. In hoofdstuk 4 staat een verzameling kritische succesfactoren voor het ontwikkelen van een Groen Gas Hub. Deze komen voort uit de vraaggesprekken met kennis- en ervaringsdeskundigen. In het hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen specifieke en generieke succesfactoren. Vervolgens zijn in hoofdstuk 5 de organisatiemodellen voor een Groen Gas Hub uitgewerkt. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 op basis van een confrontatie tussen de theorie en de praktijk, de eindbalans van de studie opgemaakt.

2. Groen Gas Hub: een conceptuele afbakening

De auteurs van dit rapport omschrijven een Groen Gas Hub als een biogasinfrastructuur waarbij het uit één of meerdere bronnen komende biogas wordt getransporteerd naar;

- (i) één (of enkele) locatie(s) waar het biogas wordt opgewerkt tot aardgaskwaliteit om het vervolgens in het gasnet te injecteren;*
- (ii) en/of naar afnemers aan het biogasnet (biogas en wkk);*
- (iii) en/of naar één of meerdere locaties waar het biogas onder druk wordt gebracht of vloeibaar wordt gemaakt en beschikbaar komt voor mobiliteitsdoeleinden.*

Het is goed denkbaar dat in de praktijk en/of in de literatuur alternatieve betekenissen aan het begrip worden gegeven. Die mogelijkheid bestaat omdat de Groen Gas Hub een nieuw fenomeen is en de gedachtevorming over een dergelijke infrastructuur nog geen vaste vorm heeft. Om de gedachtevorming verder te structureren, onderscheiden de auteurs drie ideaaltypen van fysieke uitingsvormen van een Groen Gas Hub. Dit zijn “zuivere” vormen die bedoeld zijn om het debat over een Groen Gas Hub op gang te brengen en de bestuurlijk-organisatorische uitdagingen scherp te krijgen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om door het presenteren van de ideaaltypen de techniek ter discussie te stellen of een uitputtend overzicht te geven van subvarianten of hybride vormen. In bijlage 3 van dit rapport zijn de ideaaltypen weergegeven.

3. Beleidscontext: een dynamiek van publieke belangen in de energiesector^{iv}

De laatste decennia zijn er nogal wat ontwikkelingen in de energiesector. Één van de meest in het oog springende veranderingen is de splitsing van de geïntegreerde energiebedrijven. Bij geïntegreerde energiebedrijven zijn de netwerkactiviteiten van de productie- en leveringsactiviteiten gesplitst. Deze werkzaamheden zijn vervolgens ondergebracht bij nieuw opgerichte organisaties, die verschillend zijn geordend^v. Op de eerste plaats zijn netwerkbedrijven opgericht. Deze bedrijven zijn verantwoordelijk voor de netwerkactiviteiten en hiërarchisch geordend binnen de kring van de overheid (Kist e.a. 2008). Op de tweede plaats zijn productie- en leveringsbedrijven opgericht. De werkzaamheden van deze organisaties zijn juist op afstand van de overheid geplaatst. Dit betekent dat de bedrijfsvoering van de productie- en leveringsbedrijven plaatsheeft op de 'vrije-markt'^{vi}.

Voor het doorgronden van de hervormingen van de energiesector is het concept publiek belang van betekenis. In het rapport "Het borgen van publiek belang" maakt de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een onderscheid tussen drie typen belangen, namelijk: (i) individuele, (ii) maatschappelijke en (iii) publieke belangen (2000: 19)^{vii}. Deze categorisering helpt bij het conceptueel afbakenen van publiek belang. Allereerst omschrijft de WRR maatschappelijke belangen, als belangen waarbij de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is (2000: 20). Hierna geeft de WRR inhoud aan het concept publiek belang door te stellen dat een maatschappelijk belang een publiek belang wordt, indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt (2000: 20)^{viii}.

De hervormingen van de energiesector zijn het resultaat van politieke stellingnamen over publieke belangen. In dit debat neemt een aantal partijen een belangrijke positie in. Op de eerste plaats is de Europese Commissie van belang. De Europese Commissie kan namelijk worden aangeduid als de grote aanjager van de liberaliseringsgolf van de energiesector. In de beleidskeuzen die ten grondslag liggen aan de Europese liberaliseringsrichtlijnen stelt de Commissie de belangen van een goed functionerende interne gemeenschappelijke energiemarkt en consumentenbescherming voorop (Kist e.a. 2008: 13). Op deze markt heeft de consument keuzevrijheid. Hierdoor is de consument voor energie niet afhankelijk van één aanbieder (een monopolist). Dit betekent dat de afnemer van energie een vergelijking kan maken tussen verschillende producenten en leveranciers en vervolgens de aanbieder kan selecteren, die (het meest) aan zijn energievraag tegemoet komt. De idee is dat door deze confrontatie van vraag en aanbod het prijsmechanisme naar een optimale transactie tussen afnemer en producent stuurt.

Ondanks de Europese centrale aansturing bij het liberaliseren van nutssectoren, verschilt de mate van liberalisering en de aanpak ervan per lidstaat (Wilkeshuis 2010: 35). De invulling hiervan behoort namelijk tot de bevoegdheden van de lidstaten (zie Wilkeshuis 2010). Hier komen de posities van nationale autoriteiten, zoals in Nederland de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het Nederlandse parlement in beeld. Aanvankelijk bestond bij de Nederlandse bewindspersoon de gedachte, dat een goed functionerende interne gemeenschappelijke energiemarkt, met bijbehorende consumentenbescherming, gerealiseerd konden worden door de geïntegreerde energiebedrijven als geheel – kortom voor productie, distributie en netwerkbeheer samen - te positioneren op de markt. Voor het realiseren van deze gedachte zou na de

liberalisering golf volgens de Nederlandse minister van Economische Zaken (inmiddels is de portefeuille uitgebreid naar: Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) een privatiseringsslag van de geïntegreerde energiebedrijven moeten plaatshebben. Dit voorstel is echter door het Nederlandse parlement tegengehouden. In het politieke debat werd door de parlementariërs niet alleen betekenis gegeven aan de eerder genoemde publieke belangen. Zij brachten naar voren dat de leveringszekerheid en de kwaliteit van de distributienetwerken eveneens geborgd moet zijn. Bij de parlementsleden bestond namelijk de vrees dat deze belangen onder druk zouden komen te staan, in het geval dat de activiteiten van de geïntegreerde energiebedrijven volledig op afstand van de overheid worden geplaatst. De uitkomst uit het politieke debat is dat de hiervoor genoemde publieke belangen worden geborgd door de energienetwerken economisch en juridisch te scheiden van de productie en levering van energie^{ix}.

Gelijktijdig met de liberalisering van de energiesector en de daaruit voortkomende splitsing van geïntegreerde energiebedrijven, is het thema klimaatverandering hoger op de politieke agenda gekomen. Vanuit de samenleving is de afgelopen decennia steeds nadrukkelijker een beroep op de overheid gedaan om de veranderingen in het klimaat tegen te gaan. Dit maatschappelijk belang is door de overheid opgepakt en daarmee geworden tot een publiek belang. Het werkprogramma “Nieuwe energie voor het klimaat” geeft uitdrukking aan deze transformatie. Het rapport illustreert dat de overheid op het terrein van klimaatverandering haar verantwoordelijkheid neemt. In het document is uitgewerkt hoe Nederland in 2020 één van de meest efficiënte en schone energievoorzieningen van de Europese Unie zal hebben (VROM 2007: 3). Om deze ambitie ook daadwerkelijk te realiseren, heeft het Rijk met lokale overheden bestuursakkoorden^x gesloten over klimaat en energie. Eveneens zijn afspraken gemaakt met het bedrijfsleven. Deze afspraken staan in zogenaamde duurzaamheidsakkoorden^{xi}. Zowel in de bestuurs- als duurzaamheidsakkoorden zijn de beleidsinitiatieven geformuleerd om klimaatverandering tegen te gaan. De volgende doelen staan in het beleid centraal: (i) een reductie van broeikasgassen van 30% in 2020 ten opzichte van 1990, (ii) een energiebesparingspercentage van 2% per jaar, en (iii) een aandeel van hernieuwbare energiebronnen van 20% in 2020 (VROM 2007). Het kabinet Rutte heeft deze ambities bijgesteld. Het regeerakkoord ziet de Europese doelen voor een duurzame energievoorziening als leidend. Dit houdt in dat 20% CO₂ reductie en 14% duurzame energie als doelstellingen voor het beleid gekozen zijn. Om deze beleidsdoelen ook daadwerkelijk te halen, werken publieke en private partijen samen aan innovatieve duurzaamheidsprojecten.

Groen Gas Hub Salland is een concreet voorbeeld van de inspanningen van de provincie Overijssel om klimaatveranderingen tegen te gaan. De provincie heeft zowel bij het initiëren als bij het uitvoeren van het project een actieve rol. Deze rolopvatting sluit aan op het rolpatroon voor de overheid dat in het werkprogramma “Nieuwe energie voor het klimaat” wordt geschetst. In het werkprogramma wordt namelijk gesproken over een initiatiefnemende rol van de overheid zodat proeftuinen ontstaan voor de toepassing van innovatieve energiebesparende technieken (VROM 2007: 42). Het is heel goed denkbaar dat een dergelijke rolopvatting goed past, bij beleidsinitiatieven om klimaatveranderingen tegen te gaan. Tegelijkertijd ontstaat in het perspectief van de eerdere liberalisering golf van de energiesector een fundamentele vraag. De liberalisering had immers tot gevolg dat de overheid op afstand van de energiesector is komen te staan. De vraag wordt opgeroepen op welke wijze een publiek belang in de sector geborgd kan worden, waarbij juist een intensieve betrokkenheid van de overheid van betekenis is. Een uitkomst voor deze vraagstelling lijkt

voorhanden te zijn. In het nationale werkprogramma “Nieuwe energie voor het klimaat” wordt namelijk op voorhand gesteld dat er mogelijkheden zijn voor publiek-private samenwerking (PPS). Helaas laat VROM (inmiddels Infrastructuur en Milieu) een verdere uitwerking van deze gedachte achterwege. In dit rapport gebeurt dat wel voor Groen Gas Hub Salland.

4. Kritische succesfactoren uit de praktijk

Nu dat bekend is dat de beleidscontext van Groen Gas Hub Salland wordt gekenmerkt door een dynamiek van publieke belangen, is het van betekenis om de focus te verleggen naar de praktijk van Groen Gas Hubs. In het inleidende hoofdstuk is gesteld dat in Nederland nog maar weinig Groen Gas Hubs zijn gerealiseerd. Op die plekken waar dergelijke infrastructuren zijn, begeven deze zich in de opstartfase van het project. Dit betekent dat voor de organisatie van Groen Gas Hub Salland in de praktijk van het openbaar bestuur geen één op één vergelijkbare situatie is. Kortom: het is een toestand van experimenteren en innoveren. Volgens de kennis- en ervaringsdeskundigen is het vooral van betekenis om in deze context de lokale situatie goed te beoordelen. Met andere woorden: er moet rekening worden gehouden met specifieke lokale mogelijkheden en onmogelijkheden. Deze lokale omstandigheden zijn geïdentificeerd door te leren van de lessen die de kennis- en ervaringsdeskundigen bij het opstarten van andere Hubs of vergelijkbare vernieuwende projecten hebben opgedaan. Deze lessen zijn getransformeerd tot een set kritische succesfactoren voor Groen Gas Hub Salland. Met deze factoren kan bij de ontwikkeling van Groen Gas Hub Salland rekening worden gehouden. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de kritische succesfactoren. In de weergave wordt een onderscheid gemaakt tussen specifieke en generieke kritische succesfactoren^{xii}.

Tabel 4.1: Weergave kritische succesfactoren Groen Gas Hub Salland

Kritische Succesfactoren Groen Gas Hub Salland	
Specifiek	Generiek
1.De 'natuurlijke' trekkersrol	7.De ontwikkeling van de SDE-regeling & bijbehorende afschrijvingstermijn
2.Duidelijkheid en transparantie over productie- en afnamelocaties	8.Voortschrijdende technische ontwikkeling
3.'Passie' op alle fronten en bij iedere betrokkene op basis van een gezamenlijke doelbepaling	9.De anti-lobby
4.Bestuurlijke wil en verbindende daadkracht	10.Kennis halen en brengen
5. Inzicht in eigen competenties	11.Veterinaire risico's
6.Professionele aanpak van de interne en externe communicatie	

In de volgende paragrafen worden de kritische succesfactoren toegelicht^{xiii}.

Specifieke kritische succesfactoren

De ‘natuurlijke’ trekkersrol

Wie is de ‘natuurlijke’ trekker van een dergelijk experimenteel, innovatief project? Die rol ligt vaak niet bij de producenten (de agrariër), maar tegelijkertijd begint het wel met een vraag of wens van de agrariërs om iets met hun mest te doen. Agrariërs willen en moeten voldoende worden ‘ontzorgd’ door een partij die door hen wordt vertrouwd. Dit vraagt om een relatief onafhankelijke, bemiddelende partij, die agrariërs aanspreekt en kan adviseren. Iemand bij wie zij terecht kunnen met vragen en die het voortouw neemt in het traject, de weg kent en die vooral voldoende vertrouwen geniet. Bij het BioNoF-project lag het initiatief bij adviesbureau Ekwadraat en de producenten van mest (de agrariërs). Ekwadraat adviseert, initieert en ontwikkelt projecten op het gebied van duurzame energie. Vanwege de korte lijnen met agrariërs hadden zij oog voor het probleem dat agrariërs wel hun mest wilden vergisten, maar het biogas vervolgens niet kwijt konden in de regionale gasleidingen. Ekwadraat is voor dit vraagstuk naar oplossingen gaan zoeken. Zo is het idee van de biogasleiding ontstaan. Ekwadraat heeft op deze wijze invulling gegeven aan de trekkersrol en daarmee agrariërs veel last uit handen genomen.

Door bepaalde respondenten wordt in het geval van Groen Gas Hub Salland de provincie Overijssel gezien als degene die de trekkersrol moet vervullen. Als redenen worden aangevoerd dat de producenten van biogas nog over de streep moeten worden getrokken en dat partijen met elkaar in contact moeten worden gebracht. De provincie moet de boodschap dat zij een Groen Gas Hub wenst, luid en duidelijk overbrengen en partijen enthousiasmeren. Er wordt dus een verbindende en communicerende rol van de provincie Overijssel gevraagd. Over de positie van de provincie Overijssel bestaat echter geen eenduidigheid. Andere respondenten geven aan dat de provincie niet aan het project moet ‘trekken’ als er nog geen marktpartijen geïnteresseerd zijn. In dat geval is het denkbaar dat het initiatief niet van de grond komt. *“Je moet er bij betrokken zijn, maar je moet het niet willen trekken, zeker niet tot het einde. Er moeten marktpartijen zijn die de kar willen trekken, anders wordt het niet wat”* zoals één van de respondenten aangeeft. Hierop sluiten de aanbevelingen van de provincie Friesland en het IPO aan. Zij adviseren de provincie Overijssel om zich te ‘beperken’ tot een ondersteunende rol bij de vergunningverlening, het lobbyen in Den Haag en het coördineren van de communicatie over het project.

De positie van belangenbehartigingsorganisaties in de landbouw verdient in dit verband eveneens de aandacht. Niet iedere agrariër voelt zich vertegenwoordigd door onder meer LTO, NVV of NVM. Met dit soort gevoeligheden moet ‘goed’ worden omgegaan, om het project van de grond te krijgen. In dit verband heeft de provincie Friesland in het geval van BioNoF gekozen voor een onafhankelijke benadering op bedrijfsniveau. Hiervoor is een landbouwbiogasaanjager aangesteld, die letterlijk ‘de boer opgaat’. Waar dit gebeurt, is gebaseerd op een inventariserend onderzoek van Ekwadraat en Dairy Valley. Deze organisaties hebben in kaart gebracht ‘waar het borrelt in de omgeving’. Er blijkt namelijk veel interesse bij agrariërs in de omgeving te zijn. Maar, het doorontwikkelen van het project komt niet verder, omdat iedereen het wiel opnieuw aan het uitvinden is. Om een dergelijke situatie te voorkomen gaat de landbouwbiogasaanjager het gesprek met de agrariërs aan en laat hij hen de mogelijkheden zien. Hij moet de boeren concreet helpen en verbanden leggen.

Duidelijkheid en transparantie over productie- en afnamelocaties

In het geval van BioNoF was vanaf de start helder waar biomassa geproduceerd wordt en waar de mogelijkheden voor afname van biogas en/of groen gas zijn. Dit was in kaart gebracht door Ekwadraat. Ekwadraat heeft de boeren aan het project kunnen binden en uiteindelijk gezorgd dat zij een intentieverklaring ondertekenden. Doordat Ekwadraat het vertrouwen van de boeren had, kon dit adviesbureau op een relatief eenvoudige wijze het potentieel aan biogas inventariseren. Door deze inventarisatie werden de mogelijkheden voor productie en afzet duidelijk. Het heeft de voorkeur om op een soortgelijke transparante wijze de benodigde gegevens in Salland te verzamelen.

‘Passie’ op alle fronten en bij iedere betrokkene op basis van gezamenlijke doelbepaling

Deze kritische succesfactor sluit aan op de bovenstaande factor. Niet alleen People, Planet en Profit is nodig bij duurzame, innovatieve initiatieven zoals een Groen Gas Hub, maar vooral de P van Passie is nodig, zo stelt één van de respondenten. Dat wordt ook in de gesprekken met verschillende partijen onderstreept. Het is pionieren, je hebt een lange adem nodig, je moet op elkaar kunnen bouwen en vertrouwen, ook als het tegenzit. Dat kan echter alleen als de gezamenlijke doelen helder zijn. Door de respondenten wordt dan ook geadviseerd om in de planvormingsfase in een netwerkverband te werken. De deelnemers aan het netwerk moeten samenwerken op basis van duidelijke afspraken. Daarnaast is het voorwaardelijk dat zij inzicht hebben in wat de verschillende organisaties aan kennis en kunde kunnen bijdragen. Een projectteam en werkgroep zal op basis van deze competenties met elkaar aan de slag moeten en investeren in de samenwerkingsrelatie.

Bestuurlijke wil en verbindende daadkracht

Groen Gas is ‘in’. Politici en ambtelijke bestuurders kunnen met het thema ‘scoren’. Tegelijkertijd is het slagen van een Groen Gas Hub gebaat bij bestuurlijke daadkracht en continuïteit. De investeringen die met een Groen Gas Hub gemoeid zijn, verdragen geen politieke grilligheid of bestuurlijke hypes. Bestuurders moeten eenmaal op de ingeslagen weg vierkant achter het project blijven staan en daadkracht tonen. Het moet daarbij niet gaan om blinde daadkracht, maar daadkracht gericht op het verbinden van verschillende belangen.

Inzicht in eigen competenties

In het beleidsveld hebben veel partijen ambities op het gebied van duurzame energie. Dit komt onder meer tot uitdrukking in bestuursakkoorden, collegeakkoorden en duurzaamheidsakkoorden. Voor deze organisaties is de vraag gerechtvaardigd of de interne organisatie ook daadwerkelijk toegerust is om op dit terrein actief te zijn. Dit geldt ook voor de partijen die betrokken zijn bij Groen Gas Hub Salland. Het is van belang dat zij kritisch kijken naar wat de organisatie kan of op welke gebieden zij hulp of ondersteuning nodig hebben. Willen is immers nog niet kunnen. Zo moeten bijvoorbeeld de juridische afdelingen van de gemeenten en provincie voorbereid worden op een Groen Gas Hub. Innovatieve projecten vragen volgens veel respondenten om een ruimere interpretatie van wet- en regelgeving. Dit betekent dat de juristen vanuit het belang van de Groen Gas Hub aangestuurd moeten worden. Wellicht kan een SWOT-analyse helpen bij het inzichtelijk maken van de eigen competenties.

Professionele aanpak van de interne en externe communicatie

Groen Gas Hubs lijken vooral om techniek te draaien en daarbij worden de interne en externe communicatie wel eens vergeten. Dit type innovaties hebben vaak te kampen met NIMBY-gedrag. Zo is uit andere projecten gebleken dat mestvergisters een slecht imago hebben in de directe omgeving. Stankoverlast, veel transport over te kleine landweggetjes en veiligheidsvraagstukken, zijn veel gehoorde klachten van omwonenden. Of de weerstand terecht of onterecht is, is niet aan de orde. Het gaat om beleving en beeldvorming. Het is zaak om de directe omgeving vanaf de prille start van een project rond een Groen Gas Hub te betrekken en zo actief bij te dragen aan een positieve beeldvorming. Dat kan door informatieverstrekking via nieuwsbrieven of excursies. Nog beter is om de omgeving te laten ervaren wat zij zelf aan een Hub hebben. Daarnaast vereist het realiseren van een Groen Gas Hub vanaf de start om een doordacht communicatieplan. Een dergelijk plan kan tot stand komen door de afdelingen communicatie van de betrokken organisaties met elkaar te laten samenwerken. Het is ook denkbaar dat één van de partijen de regie neemt in het opstellen en uitvoeren van het communicatieplan als onderdeel van een projectplan.

Generieke kritische succesfactoren

De ontwikkeling rond de SDE-regeling & afschrijvingstermijn

Alle respondenten geven aan dat het slagen van een Groen Gas Hub afhankelijk is van het subsidieregime. Een grillig subsidiebeleid vormt een grote barrière voor de Hub. De SDE-regeling is inmiddels op een aantal punten verbeterd. Maar, nog steeds moeten wederzijds afhankelijke agrariërs, individueel subsidie aanvragen. Op voorhand leidt dit bij boeren tot weerstand omdat het voor hen onduidelijk is hoe het subsidieregime zich verhoudt tot onder meer de meststoffenwet, bestemmingsplannen en de veiligheidsnormen die van kracht zijn. Voor het slagen van het project is het van belang dat onderzocht wordt of er mogelijkheden zijn voor een gezamenlijke subsidieaanvraag en dat agrariërs in ieder geval ondersteund worden bij juridische vragen.

In combinatie met de bovengenoemde juridische risico's is de relatief korte afschrijvingstermijn van de investering een financieel risico. De SDE-regeling geldt voor 12 jaar. De vraag is of in die 12 jaar het project rendabel is. Als voorbeeld komt regelmatig de MEP-regeling ter sprake. Deze regeling loopt volgend jaar af. Volgens de respondenten is het denkbaar dat de installaties stil komen te liggen als er geen alternatief komt. Kortom; de terugverdientijd is te kort, terwijl grote investeringen noodzakelijk zijn. Hierbij komt dat het voor de agrarische sector een ongelukkig moment is om te investeren. Boerenbedrijven hebben magere jaren achter de rug en de techniek rond Groen Gas Hubs wordt onder agrariërs onzeker gevonden. De technische mogelijkheden worden door hen herkend, maar het financiële risico om in vergistingsinstallaties te investeren is te groot.

Voortschrijdende technische ontwikkeling

De ontwikkelingen van een Groen Gas Hub op technisch gebied, bevinden zich in de startfase. De doorwerking hiervan is dat er geen overzicht is van de negatieve externe effecten van het aanleggen van een Hub. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan stankoverlast en veiligheidsrisico's. In de praktijk zijn voorbeelden van projecten die het om deze reden minder goed doen dan verwacht. Zo worden er op dit moment vraagtekens gezet bij de warmte-efficiency van WKK's, terwijl dat een

aantal jaren terug nog geen issue was. Een ander voorbeeld zijn de co-vergisters. Een aantal jaren geleden waren er alleen nog maar over co-vergisters. Tegenwoordig zijn in het veld steeds meer initiatieven die er toe leiden dat mest alleen wordt vergist. Dat is voor de boeren aantrekkelijk omdat co-substraten steeds duurder worden. De toekomstige technische ontwikkelingen zullen vooral richting pure mestvergisting of mestraffinage gaan. De technische ontwikkelingen roepen de vraag op wanneer het juiste moment is om met het project te starten. Innovaties aangaan betekent echter ook risico's incalculeren. Deze activiteit schrikt veel partijen af. Met name bij agrariërs heeft het de voorkeur om te wachten tot er een bewezen techniek is.

De anti-lobby

Waar voorstanders zijn, zijn ook tegenstanders. Dat geldt ook voor Groen Gas Hub Salland. Het is van belang om op deze oppositie goed voorbereid te zijn. Volgens veel respondenten zullen de tegenstanders van Groen Gas Hub Salland de negatieve ervaringen onder een vergrootglas leggen. Het is van belang om daar een daadkrachtig en passend antwoord op te hebben.

Kennis halen en brengen

Een veelgehoord probleem is de versnipperde kennis over Groen Gas hubs. Essentiële informatie bevindt zich bij verschillende partijen en wordt onvoldoende gedeeld. Zo vinden boeren dat ze vaak het wiel weer zelf moeten uitvinden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de SDE-regeling. Provincies kunnen elkaar ook beter informeren en gezamenlijk optrekken. Iets wat de vier noordelijke provincies overigens al wel doen. Inmiddels wordt door belangenbehartigingsorganisaties voor agrariërs vaker samengewerkt in het delen van kennis. LTO en NVV hebben gezamenlijk een beleidsnota mest opgesteld. Één van de speerpunten van het beleid is het opzetten van een mestloket (MAC: Mest Applicatie-Centrum). In het loket moet informatie over mest (waaronder over subsidies en vergunningverlening) samenkomen om versnippering van kennis tegen te gaan. Het loket is nog niet operationeel. Daarnaast ontbreekt een soortgelijk initiatief op landelijk niveau. Niet alleen voor Groen Gas Hub Salland, maar ook voor toekomstige hubs is het immers van belang dat de meeste actuele informatie wordt gedeeld.

Veterinaire risico's

Tot slot zijn er nog veterinaire risico's. Vanuit dit oogpunt moet goed worden nagedacht over de locatie van een vergister en het type installatie. Wanneer alles op het erf van één agrariër wordt geplaatst, nemen de vervoersstromen naar dat erf toe en daarmee ook het risico op besmetting. Daarnaast kunnen mogelijke uitbraken van MKZ of Varkenspest ertoe leiden dat agrarische bedrijven of zelfs hele gebieden worden afgesloten. In dat geval komt de vergister eveneens stil te liggen. Dat maakt de aanvoer van biogas kwetsbaar. Bij de keuze voor een bepaald type installatie, moet de risicoanalyse op dit type zijn toegespitst.

5. Groen Gas Hub Salland: ordening en organisatie

Met de kritische succesfactoren kan rekening worden gehouden bij de ontwikkeling van Groen Gas Hub Salland. Het gaat dan onder meer om de ordening en de organisatie van de infrastructuur. Bij ordening gaat het om de vraag of Groen Gas Hub Salland moet worden ontwikkeld, aangelegd en geëxploiteerd binnen de kring van de overheid of tot stand moet komen onder de tucht van vraag en aanbod op de vrije markt. De organisatie volgt uit de keuze voor een bepaalde orderingsvorm. Het gaat dan om de organisatorische constructies waarin Groen Gas Hub Salland gestalte krijgt.

Om te voorkomen dat onnodig geld en energie verloren gaat in ingewikkelde organisatorische constructies is het van betekenis om op een systematische en gefaseerde wijze een afweging tussen de verschillende alternatieven te maken. In eerste instantie lijkt de stuurgroep van Groen Gas Salland eigenaar van deze keuze. Het is eveneens denkbaar dat de afweging voorwerp is van politieke argumentatie en debat in de provincie Overijssel en de deelnemende gemeenten.

De afweging voor de organisatorische constructie is terug te brengen tot een keuze op twee dimensies. De eerste dimensie gaat over het type belang. Hiervoor wordt terugverwezen naar het in hoofdstuk drie gemaakte onderscheid tussen typen belangen. Zoals gezegd categoriseert de WRR in het rapport “Het borgen van publiek van publiek belang” drie soorten belangen, namelijk: (i) individuele, (ii) maatschappelijke en (iii) publieke belangen (2000: 19). Alle respondenten geven aan dat de behartiging van een Groen Gas Hub vanuit het oogpunt – duurzaamheid – voor de samenleving als geheel gewenst is. De WRR stelt dat voor de bevordering van maatschappelijke belangen de betrokkenheid van de overheid niet perse nodig is (2000). Veel maatschappelijke belangen worden behartigd zonder overheidsbemoeienis (2000: 20). Maar, volgens de WRR is het problematisch te veronderstellen dat onder meer de kwaliteit en de toegankelijkheid van bepaalde maatschappelijke belangen voldoende geborgd zijn zonder de betrokkenheid van de overheid (2000: 20). In die gevallen kan de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekken op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet tot zijn recht komt (WRR 2000: 20). Dan heeft een omzetting plaats van een maatschappelijk belang in een publiek belang. Dit betekent dat de overheid het belang tot doelstelling van haar beleid maakt (WRR 2000: 21). Welke belangen dit zijn en op welke wijze deze belangen tot uitdrukking komen in beleidsdoelen, is bij uitstek een politieke vraag (2000: 21). De kernvraag op de eerste dimensie is, of Groen Gas Hub Salland een publiek belang is dat onder regie van, dan wel binnen de kring van de overheid moet worden georganiseerd, of een maatschappelijk belang waarbij private partijen leidend zijn en dat op de vrije markt kan worden gerealiseerd. Tot de kring van de overheid moeten uitdrukkelijk ook de bedrijven in handen van de overheid worden gerekend. De tweede dimensie gaat over de schaal van het project. Uit de interviews komt naar voren dat de geografische oriëntatie van de Hub eveneens richtinggevend is voor de organisatie van het initiatief. Het gaat hierbij om de vraag of de infrastructuur moet worden opgevat als een provinciaal/regionaal^{xiv} initiatief of dat reikwijdte van het netwerk landelijk moet zijn. De keuzemogelijkheden op de twee dimensies leiden tot vier organisatievormen. In tabel 5.1 zijn deze organisatievormen weergegeven.

Tabel 5.1: Overzicht denkbare organisatievormen voor Groen Gas Hub Salland

	<i>Publiek Belang</i>	<i>Maatschappelijk belang</i>
<i>Provinciaal/regionaal</i>	de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie	de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming
<i>Landelijk</i>	de op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie	de naar winst strevende landelijk georiënteerde organisatie

De modellen worden besproken door in het project Groen Gas Hub Salland, drie fasen te onderscheiden, namelijk: (i) planvorming, (ii) realisatie en (iii) exploitatie, beheer en onderhoud. Tussen enerzijds de planvormingsfase en anderzijds de realisatiefase en de fase van exploitatie, beheer en onderhoud is vanuit organisatorisch perspectief een onderscheid aan te brengen. De planvorming heeft namelijk plaats in netwerkverband. Terwijl de realisatie en de exploitatie, beheer en onderhoud van de Groen Gas Hub gebeurt in een juridisch gestructureerd verband. Dit onderscheid is richtinggevend voor de volgende paragrafen.

De planvorming van Groen Gas Hub Salland: een publiek-privaat netwerkverband

Groen Gas Hub Salland begeeft zich de facto in de planvormingsfase. Deze fase kan worden opgedeeld in twee typen werkzaamheden, namelijk: (i) het definiëren van de doelen, de reikwijdte en de randvoorwaarden voor het project en (ii) het realiseren van een projectontwerp. In deze fase worden ook de publiekrechtelijke procedures bij de deelnemende gemeenten doorlopen. (Ham & Koppenjan 2002: 23)

Het is nadrukkelijk de wens van de respondenten om de hierboven geformuleerde werkzaamheden te laten plaatshebben in een netwerk^{xv}. Dit netwerk wordt door hen voorgesteld als een ‘ronde tafel’. Volgens de respondenten behoren alle organisaties die een belang hebben bij het tot stand komen van de Hub vertegenwoordigd (inclusief) te zijn aan deze tafel. In convenanten kunnen de partijen vastleggen op welke wijze zij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdelen om de infrastructuur te realiseren.

De afweging op de twee dimensies in tabel 5.1 is richtinggevend voor de partijen die deelnemen aan het netwerk. Omdat hierover ten principale nog geen keuze is gemaakt, kan nog niet een overzicht worden gegeven van deze partijen. Wel is het mogelijk een aantal categorieën te onderscheiden, namelijk: (i) producenten van biogas, (ii) netwerkbedrijven, (iii) handelaren, (iv) financiers, (v) gemeenten, (vi) kennisdragers van biogas en (vii) de provincie Overijssel. In het geval dat een WKK – installatie aan de Hub wordt toegevoegd, moeten eveneens de (viii) afnemers van energie deelnemen. Tussen de partijen bestaat volgens de respondenten een wederzijdse afhankelijkheid.

Dit type afhankelijkheid is aan de orde omdat geen van de deelnemers aan het netwerk in staat moet worden geacht eenzijdig de hub te realiseren.

De realisatie en de exploitatie, beheer & onderhoud van Groen Gas Hub Salland

Introductie

De respondenten betrekken de stelling dat het netwerk waarin de planvorming plaatsheeft in de loop van het project moet worden doorontwikkeld tot een juridisch gestructureerd verband. In dit verband is de aanleg, exploitatie, beheer & onderhoud van Groen Gas Hub Salland geregeld. Hieronder is per organisatievorm uitgewerkt op welke wijze het juridisch gestructureerde verband gestalte kan krijgen.

De op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie

Het idee voor een “op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” komt voort uit de overtuiging dat een Groen Gas Hub niet wordt gerealiseerd op de markt onder de tucht van vraag en aanbod. In deze organisatievorm rekent de overheid in woord en daad het tot haar verantwoordelijkheid om de productie en levering van bio-gas en/of groen gas aan consumenten van de grond te krijgen. De activiteiten van de Hub hebben primair plaats in de provincie Overijssel. De organisatie van Groen Gas Hub Salland, biedt een concrete kans voor de provincie en de gemeenten om milieudoelinden te realiseren.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat een aantal respondenten de “op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” voorstaat. Dit is onder meer het geval bij de provincie Overijssel, de gemeente Deventer^{xvi}, ROVA en Enexis^{xvii}.

De hierboven genoemde partijen vatten een Hub op als een energieknooppunt. Op dit knooppunt komen de aanbieders van biogas en de afnemers van energie samen. Volgens Enexis heeft de Hub de primaire functie om het biogas te transporteren naar een verzamelpunt, waar het wordt opgewaardeerd tot aardgaskwaliteit. Volgens de andere organisaties is het eveneens goed denbaar dat het biogas op andere manieren wordt benut. Bijvoorbeeld door het biogas via een WKK-installatie(s) om te zetten in warmte of elektriciteit. In de gemeente Deventer zijn concrete mogelijkheden om warmtenetten aan te sluiten op de Groen Gas Hub. Door verschillende functies te combineren ontstaat een hybride variant. Volgens ROVA is het raadzaam de confrontatie tussen vraag en aanbod efficiënt en flexibel te organiseren. Dat kan door een hybride hub aan te leggen, waarin het biogas wordt getransporteerd naar één (of enkele) locatie(s) waar het wordt opgewerkt tot aardgaskwaliteit om het vervolgens in het gasnet te injecteren zowel als dat het biogas wordt getransporteerd naar afnemers aan het biogasnet (biogas en wkk). Door te kiezen voor deze variant is volgens ROVA een constante flow van gas gewaarborgd, omdat met de WKK-installatie(s) fluctuaties in het aanbod van biogas kunnen worden weggenomen.

De gemeente Deventer positioneert zich aan de afnamekant van de Groen Gas Hub. Zij heeft echter nog geen definitieve positie bepaald ten aanzien van haar rol in de Hub als geheel. Volgens haar ligt het minder voor de hand dat zij een directe partij is in de organisatie. De gemeente Deventer is wel van oordeel dat een Groen Gas Hub binnen de kring van de overheid moet worden georganiseerd. Bij voorkeur gebeurt dit door de netwerkbedrijven. Door deze verantwoordelijkheid toe te kennen aan

de netwerkbedrijven is de leveringszekerheid en de veiligheid van de netten 'het meest optimaal' geborgd. Daarnaast biedt de betrokkenheid van de netwerkbedrijven de kans om bovenregionaal netten te verbinden. Het ruw biogasnet is echter een particulier net. Een net voor het transporteren van ruw biogas is namelijk geen net in de zin van de Gaswet en valt derhalve buiten de regulering. Binnen Enexis mag een ruw biogasnet wel in eigendom worden gehouden en beheerd worden, maar dan geschiedt dat niet door Enexis als netbeheerder, maar door de 'niet gereguleerde tak' van de organisatie. Enexis is van oordeel dat het niet raadzaam is om de Hub door marktwerking tot stand te laten komen. Het leidingennet heeft een lange terugverdientijd, waardoor het voor private partijen vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet interessant is om dergelijke initiatieven grootschalig op te pakken. Volgens Enexis mogen geen kosten worden bespaard ten koste van kwaliteit en veiligheid. Bovendien is bij het onderbrengen van biogasactiviteiten bij Enexis sprake van synergie op het vlak van onderhoud en storingsverhelping. De bestaande organisatie zal met beperkte extra kosten deze activiteiten laten uitvoeren door de regionale onderhouds- en storingsmedewerkers. Vanuit dit oogpunt heeft het volgens Enexis de voorkeur om voor Groen Gas Hub Salland de splitsing van de geïntegreerde energiebedrijven te volgen door de organisatie binnen de kring van de overheid te ordenen.

Volgens ROVA en Enexis kan een dergelijke organisatievorm gestalte krijgen door twee aparte entiteiten op te richten. De eerste organisatie is verantwoordelijk voor de administratieve organisatie en de handel in biogas. Voor ROVA is het mogelijk om hiervoor een coöperatieve vereniging op te richten. Bij deze coöperatieve vereniging sluiten de provincie Overijssel en de gemeenten in Salland zich aan. Door de deelname van de provincie en de gemeenten leveren zij concrete beleidsprestaties op het gebied van duurzaamheid. Oftewel: streek-eigen energie wordt streek-eigen benut. Volgens ROVA is dit het fundament voor draagvlak voor duurzaamheidsprojecten onder de bevolking. ROVA ziet zich als de aangewezen partij voor de administratieve organisatie omdat zij op het gebied van duurzame energieopwekking reeds samenwerkingspartner van gemeenten is. Dat gebeurt onder meer op het terrein van windmolens. Verder heeft ROVA geen winst oogmerk. Dit betekent dat de winstmarge die anders door private ondernemers wordt genomen, bij deze organisatievorm terugvloeit naar de deelnemende organisaties. Het is de wens van ROVA dat dit geld wordt aangewend om innovatieve duurzaamheidsprojecten te realiseren. Het voeren van de administratie over de coöperatieve vereniging betekent voor ROVA dat zij (i) een voorbereiding doet van het ruwe biogas door het zwavel en het vocht te verwijderen, (ii) de kwaliteit van het biogas controleert, (iii) de aansluiting op de leidingen regelt, (iv) het biogas transporteert en (v) de afzet van de energie organiseert via een WKK-installatie of door het te injecteren in het aardgasnet. De tweede organisatie is verantwoordelijk voor de infrastructuur. Enexis is van oordeel dat zij hiervoor een waardevolle projectpartner is. Als netwerkbeheerder toont zij aan dat haar werkwijze betrouwbaar en betaalbaar is. Omdat biogas buiten het bereik van de Gaswet valt, moeten de transportactiviteiten van biogas worden opgevat als een niet-gereguleerde taak van de organisatie. Deze activiteiten bestaan, naast de financiering van de Hub, uit het bepalen van het tracé en het aanleggen, beheren en onderhouden van het leidingennet. Voorts is het denkbaar (voor zover dat niet samenvalt met de taken die ROVA voor zich ziet) dat Enexis verantwoordelijk is voor het invoeden van het biogas in de leidingen, het meten van de kwaliteit van het biogas en eventueel het opwaarderen tot aardgaskwaliteit. Over het slagen van de Hub in deze vorm merkt de provincie Overijssel op, dat het

publiek belang voorop moet staan. Dit betekent voor de partijen dat zij zich niet als commerciële instelling opstellen, maar als publieke partners.

ROVA en Enexis beschouwen de vergisters als autonome onderdelen. Hiermee wordt bedoeld dat deze geen onderdeel zijn van de Hub. De vergisting van biomassa behoort volgens ROVA tot de verantwoordelijkheid van de producenten. De coöperatie is derhalve ook niet verantwoordelijk voor de aankoop van biomassa (co-substraat) of de afvoer van het eventuele digestaat. De administratieve organisatie is volgens ROVA wel verantwoordelijk voor het garanderen dat het biogas kan worden geleverd en voor de betaling aan de producenten van het ruwe biogas.

Tot slot is het voor het slagen van het Project Groen Gas Hub Salland volgens ROVA van belang om voor het project als geheel SDE-subsidie aan te vragen. Dus niet voor iedere vergister afzonderlijk. Door de SDE-subsidie voor het hele netwerk aan te vragen ontstaat flexibiliteit, omdat het netwerk als geheel gas, warmte en elektriciteit levert. Bij een individuele vergister is dat niet aan de orde. In dat geval is de vergister slechts gebonden aan één uitkomst (of gas, of warmte, of elektriciteit).

De naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming

Een alternatief voor de hierboven beschreven organisatievorm is “de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming”. Het idee voor dit alternatief komt voort uit de overtuiging dat een confrontatie van vraag en aanbod leidt tot efficiëntie. In dit model geven marktpartijen richting en is er een ondersteunende rol voor de overheid. De activiteiten van de Hub hebben primair plaats in de provincie Overijssel. De organisatie van Groen Gas Hub Salland, biedt een concrete kans voor de provincie en de gemeenten om zich bestuurlijk afzijdig te houden van het initiatief en het realiseren van het maatschappelijk belang over te laten aan particulieren. *In de praktijk van het openbaar bestuur komt deze organisatievorm voor bij Biogasleiding Noordoost Friesland (BioNoF). Omdat dit project onlangs is gestart, kan niet veel over de werking van dit model worden gezegd.*

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat een aantal respondenten “de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming” voorstaan. Dit is onder meer het geval bij de gemeenten Raalte en Olst/Wijhe en LTO Salland.

Een Groen Gas Hub wordt door de gemeenten begrepen als één aaneen schakeling van vergistingsinstallaties op boerenbedrijven (en eventueel bij andere aanbieders van ruw biogas). Deze installaties zijn via een leidingennetwerk gekoppeld aan een verzamelpunt, waar een opwaardering plaatsheeft van het biogas naar aardgaskwaliteit. Vervolgens wordt het gas geïnjecteerd in het aardgasnet. De Hub richt zich dus primair op het opwerken van biogas naar aardgaskwaliteit. Volgens de gemeenten is het goed denkbaar dat de Hub eveneens voor andere functies wordt benut. Bijvoorbeeld voor warmteafname. In dat geval ontstaat een hybride variant.

De gemeenten Raalte en Olst/Wijhe en LTO Salland duiden op het belang van de agrarische sector bij een Groen Gas Hub. Een dergelijke infrastructuur biedt voor de agrarische sector een mogelijkheid voor ammoniakreductie en het realiseren van een mineraal neutrale bedrijfsvoering. Gelet op deze kansen, spreekt het volgens de gemeenten Raalte en Olst/Wijhe voor zich dat de agrarische sector een prominente rol heeft bij het tot stand komen van de Hub. Op de eerste plaats zijn er de agrariërs

die een vergistingsinstallatie op het erf hebben. Deze installatie zijn autonome onderdelen, die buiten het bereik van de Hub vallen. De Hub start daar waar het biogas wordt ingevoegd in het leidingennet naar het verzamelpunt waar de opwerking plaatsheeft naar aardgaskwaliteit. De gemeenten Raalte en Olst/Wijhe kunnen zich goed voorstellen dat de productenten van het ruwe biogas eveneens verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van deze infrastructuur. Hiervoor kunnen zij bijvoorbeeld een coöperatieve vereniging oprichten die op de markt is geordend. Het is eveneens denkbaar dat gekozen wordt voor een andere rechtsvorm.

Op de vrije markt komen vraag en aanbod samen, omdat aardgas duurder wordt en boeren een bedrijfseconomisch belang hebben om biomassa om te zetten in biogas. De onderneming die door de boeren is opgericht, verkoopt het gas aan een energiehandelaar (bijvoorbeeld Essent of Nuon). De doorwerking van marktordening, is dat er een beperkte rol voor overheidsorganisaties is. De overheid heeft naar het oordeel van de gemeenten Raalte en Olst/Wijhe wel een ondersteunende rol in de startfase van het initiatief. In deze fase van het project kunnen zij onder meer de communicatie over de Hub coördineren, partijen bij elkaar brengen, bestemmingsplannen wijzigen en vergunningen organiseren. Met name de communicatie over het project is een belangrijke succesfactor voor de Hub. Een open en eerlijke communicatie kan agrariërs aanmoedigen om deel te nemen aan de Hub en geeft inwoners een correct beeld van de doorwerking van de infrastructuur op de leefomgeving. Volgens de gemeenten Raalte en Olst/Wijhe heeft het vanuit het perspectief van veiligheid en leveringszekerheid de voorkeur dat Enexis verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur.

De voorgestelde marktordening roept de vraag op hoe stelstel van CO₂-certificaten zich verhoudt tot het toewijzen van gerealiseerde CO₂ reductie zoals de provincie en de gemeenten dat in het beleid hebben staan. De handelaar in energie krijgt namelijk de emissierechten toegewezen. Deze private partij is vervolgens in de gelegenheid om de emissierechten te verhandelen. Het is denkbaar dat de rechten worden verkocht aan een vervuiler elders. De gemeenten Raalte en Olst/Wijhe vragen zich af of door dit systeem nog wel tegemoet wordt gekomen aan de oorspronkelijke duurzaamheidsambities in het beleid. Volgens hen moet de stuurgroep ten principale stelling betrekken over deze kwestie.

Hierboven is aangegeven dat LTO Salland het nut van een Groen Gas Hub voor de agrarische sector onderschrijft. Desondanks is zij ambivalent over een dergelijk initiatief. Deze twijfel komt voort uit ervaringen in de sector. De afgelopen jaren hebben verschillende agrariërs deelgenomen aan een gezamenlijke biovergistingsinstallatie in Heeten. De ervaringen die zij hebben opgedaan, zijn overwegend negatief te noemen. Dit komt vooral omdat het door diverse oorzaken niet is gelukt om de installatie renderend te laten werken. Onder meer bleek er sprake te zijn van kwetsbare techniek. Kortom boeren hebben geïnvesteerd in een vergister, die niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Ook zijn er ervaringen met vergistingsinstallaties die grote negatieve externe effecten op de omgeving hadden (bijvoorbeeld stankoverlast). Om een Groen Gas Hub van de grond te krijgen, is het volgens LTO Salland dan ook belangrijk dat agrariërs concrete voorbeelden krijgen van positieve sectorervaringen. Oftewel praktijkvoorbeelden van rendabele vergistingsinstallaties bij boerenbedrijven die geen negatief effect hebben op de omgeving.

Gelet op de huidige ervaringen met vergisters kan LTO Salland zich goed voorstellen dat agrariërs een initiatief voor een Groen Gas Hub met enige terughoudendheid gadeslaan. LTO Salland merkt bij haar achterban dat agrariërs op voorhand weinig vertrouwen hebben om een samenwerkingsrelatie aan te gaan voor een Groen Gas Hub. Wat de situatie niet beter maakt, is het complexe stelsel van mestwetgeving en onduidelijkheid over de SDE-regeling (bij welk volume komt een agrariër in aanmerking voor SDE?). LTO Salland betreft de stelling dat in het geval dat de overheid een Groen Gas Hub in Salland wil realiseren om milieudoelinden te verwerkelijken, het ook tot haar verantwoordelijkheid behoort om agrariërs te ondersteunen bij de juridische barrières en vragen die ontstaan bij het vergisten van biomassa. In concreto ziet LTO Salland hiervoor een rol weggelegd voor de gemeenten.

Ondanks de twijfel sluiten de agrariërs niet uit dat zij deelnemen aan de Groen Gas Hub. Wat hiervoor nodig is, is een betrouwbare techniek waar de landelijke overheid garant voor staat en een terugverdientijd van de installatie in zeven jaar. Voorts is het voor LTO Salland van betekenis dat de Groen Gas Hub georganiseerd wordt door een partij die affiniteit heeft met de agrarische sector. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een melkproducent die in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen haar productieprocessen laat draaien op duurzame energie. In dit geval kan het mest van de agrariërs benut worden. Volgens LTO Salland behoren de vergistingsinstallaties in ieder geval tot de bedrijfsvoering van de boerenbedrijven. Dit zijn autonome onderdelen die buiten het bereik van de verantwoordelijkheid van de Hub vallen.

De op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie

Het idee voor deze organisatievorm komt, net zoals bij de eerder besproken “op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie”, voort uit de overtuiging dat een Groen Gas Hub niet wordt gerealiseerd op de markt onder de tucht van vraag en aanbod. In deze organisatievorm rekent de overheid in woord en daad het tot haar verantwoordelijkheid om de productie en levering van bio-gas en/of groen gas aan consumenten van de grond te krijgen. De activiteiten van de Hub hebben plaats op landelijk niveau. Dit betekent dat de stuurgroep het behartigen van het publieke belang overlaat aan publieke organisaties die de Hub doorontwikkelen tot een bovenprovinciaal initiatief.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat GasUnie belangstelling heeft voor het initiatief Groen Gas Hub Salland en graag bereid is een bijdrage te leveren aan het slagen van de Hub.

GasUnie (een organisatie waarvan de Staat der Nederlanden 100% aandeelhouder is) neemt in de samenleving de wens voor een verduurzaming van aardgas waar. In navolging op deze ontwikkeling heeft GasUnie de ambitie geformuleerd zoveel mogelijk aardgas in het net te krijgen. Om deze ambitie ook daadwerkelijk te verwerkelijken moet onder meer geïnvesteerd worden in het ontwikkelen en aanleggen van nieuwe infrastructuur. Groen Gas Hub Salland is hiervoor een concrete kans. GasUnie ziet zichzelf als investeerder in dit project. GasUnie vat een Hub op als een energieknooppunt van aanbieders en afnemers van biogas. Volgens haar heeft de Hub de primaire functie om het biogas te transporteren naar een verzamelpunt, waar het wordt opgewaardeerd tot aardgaskwaliteit. In deze vorm is het voor GasUnie mogelijk dat zij de rol van huboperator op zich neemt. De huboperator maakt afspraken met producenten van biogas over de afname, regelt het transport en aansluitingen en zorgt dat het biogas wordt opgewaardeerd tot aardgaskwaliteit.

GasUnie wil dit (als niet gereguleerde taken) samen doen met de regionale netwerkbedrijven in een nieuwe organisatie. Samen met de netwerkbedrijven richt zij een joint venture (nv of bv) op met een landelijke dekking. De joint venture werkt met standaardcontracten voor de producenten van biogas. De handelaren in energie kunnen een bepaalde capaciteit op het net contracteren, waardoor het voor hen mogelijk is om groen gas aan afnemers te leveren. Zowel de productie als de afname van groen gas valt buiten het bereik van de Hub. De landelijke dekking en de concurrentie tussen handelaren op het net, zorgen voor een efficiënte organisatie.

De naar winst strevende landelijk georiënteerde onderneming

Tot slot is er “de naar winst strevende landelijk georiënteerde onderneming”. Net zoals bij “de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming” komt het idee voor deze organisatievorm voort uit de overtuiging dat een confrontatie van vraag en aanbod leidt tot efficiëntie. In dit geval hebben de activiteiten van de Hub op landelijk niveau plaats. Dit betekent dat de stuurgroep het behartigen van het belang overlaat aan een commerciële partij die de Hub in een marktsetting doorontwikkelt tot een bovenprovinciaal initiatief. Door te kiezen voor deze vorm, komt Groen Gas Hub Salland volledig op afstand van de overheid te staan.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat een aantal commerciële partijen belangstelling heeft voor het initiatief Groen Gas Hub Salland en graag bereid is een bijdrage te leveren aan het slagen van de Hub.

Over de mogelijkheden voor deze organisatievorm, is gesproken met een landelijk opererende partij, die een techniek heeft ontwikkeld om biogas om te zetten in Compressed Natural Gas (CNG) en Liquefied Natural Gas (LNG). Door het biogas in deze producten om te zetten, is het mogelijk om het als voertuigbrandstof aan de pomp te verkopen en te benutten voor transportdoeleinden. In dit geval wordt de Hub opgevat als een infrastructuur waarbij het biogas wordt getransporteerd naar een locatie waar het onder druk wordt gebracht of vloeibaar wordt gemaakt en beschikbaar komt voor mobiliteitsdoeleinden. In deze variant is de landelijk opererende partij verantwoordelijk voor het omzetten van biogas in CNG of LNG en het verkopen aan de pomp. Zij wil nadrukkelijk niet verantwoordelijk zijn voor het inzamelen van biogas. Hiervoor ziet zij een rol weggelegd voor een handelaar die individuele afspraken maakt met agrariërs of andere producenten van biomassa. Deze handelaar is verantwoordelijk voor het transport naar het verzamelpunt, waar het biogas wordt verwerkt tot CNG of LNG. De landelijk opererende commerciële partij ziet voor de overheid nog wel een rol weggelegd aan de afname kant van de Hub. Zij kan bijvoorbeeld vuilniswagens en bussen laten rijden op het gas. Door deze stap te zetten realiseert de overheid volgens haar milieudoeleinden.

6. Groen Gas Hub Salland: de eindbalans

Groen Gas Hub Salland draagt de kenmerken van een experimenteel en innovatief project. In dit rapport zijn kritische succesfactoren geformuleerd waarmee bij de organisatie van het initiatief rekening kan worden gehouden. Voor de organisatievorm moet de Stuurgroep van Groen Gas Hub Salland een afweging maken op twee dimensies. De keuze levert vier mogelijke organisatievormen op. Dit zijn:

- de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie,
- de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming,
- de op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie,
- de naar winst strevende landelijk georiënteerde onderneming.

Bij elk van de modellen hoort een andere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen. Naar het oordeel van de auteurs hebben drie vormen de voorkeur, namelijk:

- de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie,
- de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming,
- de op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie.

Volgens de auteurs is “de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie” vooralsnog te prefereren (zie tabel 6.1). De redenen hiervoor zijn:

1. Gezien de grote onzekerheden zal de Groen Gas Hub in de beginfase niet op gang komen zonder een sterk sturende rol van de overheden.
2. Vooralsnog lijkt kwadrant 1 de grootste zekerheid te bieden op het ontstaan van een vrije markt voor de producenten van biogas en/of Groen Gas. Producenten moeten bij voorkeur niet afhankelijk zijn van één marktspeler.
3. Het biedt de beste garantie dat de veiligheidsrisico's op een verantwoorde manier geborgd worden.
4. Het is mogelijk met andere afschrijvingstermijnen en rentabiliteitseisen te rekenen dan in de private sfeer en ook in het kader van de SDE gehanteerd wordt.
5. Wanneer de start succesvol is verlopen, is het mogelijk dat overheden/overheidsbedrijven hun belang verkopen. Het biedt de mogelijkheden om de het belang door te verkopen aan een landelijke publieke speler (kwadrant 3) wanneer er een landelijke organisatie ontstaat en mogelijk aan een private speler (kwadrant 2 of 4).
6. Het biedt de beste mogelijkheid om producenten (met name de kleine producenten) via een coöperatie te laten participeren. Het is wenselijk dat de kleine producenten belang hebben bij het succesvol functioneren van de Hub. De coöperatievorm ondersteunt dit.
7. Het biedt de gemeenten en de provincie de mogelijkheid om hun CO2 doelstellingen te realiseren.

8. Het biedt de mogelijkheid om aansluiting te zoeken bij andere lokale initiatieven voor de vorming van een breed lokaal energiebedrijf.

Tabel 6.1: Model voor Groen Gas Hub Salland

	<i>Publiek Belang</i>	<i>Maatschappelijk belang</i>
<i>Provinciaal/regionaal</i>	de op een publiek belang gerichte provinciaal/regionaal georiënteerde organisatie	de naar winst strevende provinciaal/regionaal georiënteerde onderneming
<i>Landelijk</i>	de op een publiek belang gerichte landelijk georiënteerde organisatie	de naar winst strevende landelijk georiënteerde organisatie

Literatuur

- Genugten, M. van, *The art of alignment. Transaction cost economics and the provision of public services at the local level*. Proefschrift Universiteit Twente 2008, Enschede 2008.
- Ham, H. van, en J. Koppenjan, *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?*, Utrecht: Lemma 2002.
- Heldeweg, M.A., *Smart rules & regimes. Publiekrechtelijk(e) ontwerpen voor privatisering en technologische innovatie*. Uitgewerkte oratie, Universiteit Twente 2010.
- Heldeweg, M.A. & M.Ph.Th. Sanders, *Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking. Dimensies en dilemma's van juridisch-bestuurskundige legitimiteit, in het bijzonder bij openbaar gezag*, in: *Bestuurskunde* 2011 (20) 2, Reed Business. Den Haag, 33-43.
- Interprovinciaal Overleg (IPO), *Klimaat- Energieakkoord tussen Rijk en provincies*, Den Haag 2009.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (eds), *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage Publications 1997.
- Kist, A.W., *Publiek aandeelhouderschap energiebedrijven*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 2008.
- Provincie Overijssel, *Uitwerking Programma Energiepact Overijssel. Statenvoorstel nr. PS/2008/375*, Zwolle 2008.
- Sanders, M.Ph.Th., *Regulating public-private modalities for organizing technological innovations in the energy sector*, in: Heldeweg, M.A. & E. Kica (eds.) *Regulating technological innovation. An interdisciplinary approach* (nog te verschijnen).
- Smit, M., *Publiek belang: hoe houd je het op de rails. Een studie naar de effectiviteit en legitimiteit van planvorming voor stationslokaties*. Proefschrift Universiteit Twente 2010, Enschede 2010.
- Sociaal Economische Raad (SER), *Publiek belang vraagt maatwerk in marktwerking*, Den Haag 2010.
- Thompson, G. e.a. (eds.), *Markets, Hierarchies & Networks. The coordination of social life*, London: Sage 1991.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Samen werken aan een klimaatbestendig en duurzaam Nederland. Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007-2011*, Den Haag 2007.
- VROM, *Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma schoon en zuinig*, Den Haag 2007.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Het borgen van het publiek belang. Rapporten aan de regering nr. 56*, 2000.
- Wilkeshuis, K., *Publieke belangen en nutssectoren. Op weg naar een juridisch afwegingskader*. Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam 2010.

Bijlage 1: Vragenlijst Groen Gas Hub Salland

Naam Respondent:

Organisatie Respondent:

Plaats Interview:

Datum Interview:

Thema 1: type belang en betrokken actoren

1. Wat is volgens u het belang van een Groen Gas Hub voor de inwoners van Overijssel?
2. Welke organisaties hebben belang bij een Groen Gas Hub in Overijssel en kunt u het belang van deze organisaties benoemen?
3. Is het noodzakelijk dat de Provincie Overijssel zich het belang van een Groen Gas Hub in Overijssel aantrekt? (Zo ja, om welke reden? Zo nee, om welke reden?)
4. Hoe verhoudt de ontwikkeling van een Groen Gas Hub zich voor de Provincie Overijssel tot de splitsing van geïntegreerde energiebedrijven?
5. Is het voor private partijen haalbaar en uitvoerbaar om een Groen Gas Hub in Salland zelfstandig te ontwikkelen en/of te exploiteren of is zij hiervoor afhankelijk van andere partijen?
6. In het geval dat de Provincie Overijssel van andere partijen afhankelijk is:
 - A. Welke partijen zijn dit?
 - B. Wat is de input van deze partijen als het gaat om de ontwikkeling en/of de exploitatie van een Groen Gas Hub in Overijssel?
 - C. Wat is volgens u het belang van deze partijen bij een Groen Gas Hub in Salland?

Thema 2: keuze ordeningsvorm

1. Wat is vanuit uw perspectief de uitkomst of het doel van een Groen Gas Hub in Overijssel?
2. Op welke wijze kan deze uitkomst of dit doel worden bereikt?
3. Vereist deze uitkomst of dit doel een context van concurrentie (vraag en aanbod), netwerk van gelijkwaardige partijen (wederzijdse afhankelijkheid) of overheidssturing (autoriteit)?
4. Welke partijen nemen deel aan deze context van concurrentie, netwerk van gelijkwaardige partijen of overheidssturing?
5. Wat is de rol van deze partijen in deze context van concurrentie, netwerk van gelijkwaardige partijen of overheidssturing?

6. Zijn er voorwaarden die aan de context van concurrentie, netwerk van gelijkwaardige partijen of overheidssturing gesteld moeten worden, zodat partijen hierin optimaal kunnen functioneren?

Thema 3: risico's op falen (doorvragen op de expertise van de respondent)

1. Wat zijn de bestuurlijke risico's van een Groen Gas Hub in Overijssel?
2. Wat zijn de communicatieve risico's van een Groen Gas Hub in Overijssel?
3. Wat zijn de financiële risico's van een Groen Gas Hub in Overijssel?
4. Wat zijn de juridische risico's van een Groen Gas Hub in Overijssel?
5. Zijn er volgens u nog andere typen risico's te noemen, buiten bestuurlijke, communicatieve, financiële en juridische risico's? Zo ja, welke?

Thema 4: mogelijkheden om falen tegen te gaan

1. Op welke wijze vormen de eerder genoemde faalfactoren een risico voor het bereiken van een Groen Gas Hub in Salland?
2. Is het mogelijk deze risico's aan te pakken of te verminderen?
3. Wat moet door welke partijen worden ondernomen om deze risico's aan te pakken of te verminderen?
4. Wat betekent dit voor de samenwerkingsrelatie tussen de partijen?

Thema 5: keuze rechtsvorm

1. Wie moet volgens u bereid zijn te investeren in een Groen Gas Hub in Overijssel en wie wordt eigenaar van de Hub?
2. Wie moet volgens u de operationele verantwoordelijkheid dragen over de Groen Gas Hub in Salland?

Bijlage 2: Overzicht respondenten

Kennis- en ervaringsdeskundigen:

Mevrouw Aljona Wertheim, provincie Overijssel

Mevrouw Mireille Wösten, IPO

De heer Mathieu Dumont, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

De heer Wouter Schaaf, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Mevrouw Kirsten van Gorkum, Enexis

De heer Harm Jan Bouwers, provincie Friesland

De heer Theo Duteweerd, NVV

De heer X1, Organisatie Y

De heer X2, Organisatie Y

De heer Hans van den Boom, Rabobank

De heer Michel Kolman, Rabobank Salland

De heer Ruud Paap, Energy Valley

De heer Gerard van Pijkeren, GasUnie

Mevrouw Britta van Boven, GasUnie

Stuurgroepleden en andere betrokkenen bij Groen Gas Hub Salland:

De heer Theo Rietkerk & de heer Arnout Potze, provincie Overijssel

De heer Jos Piercy & de heer Ron Sint Nicolaas, gemeente Deventer

De heer Ben Haarman, gemeente Raalte

De heer Cor van den Berg, gemeente Olst/Wijhe

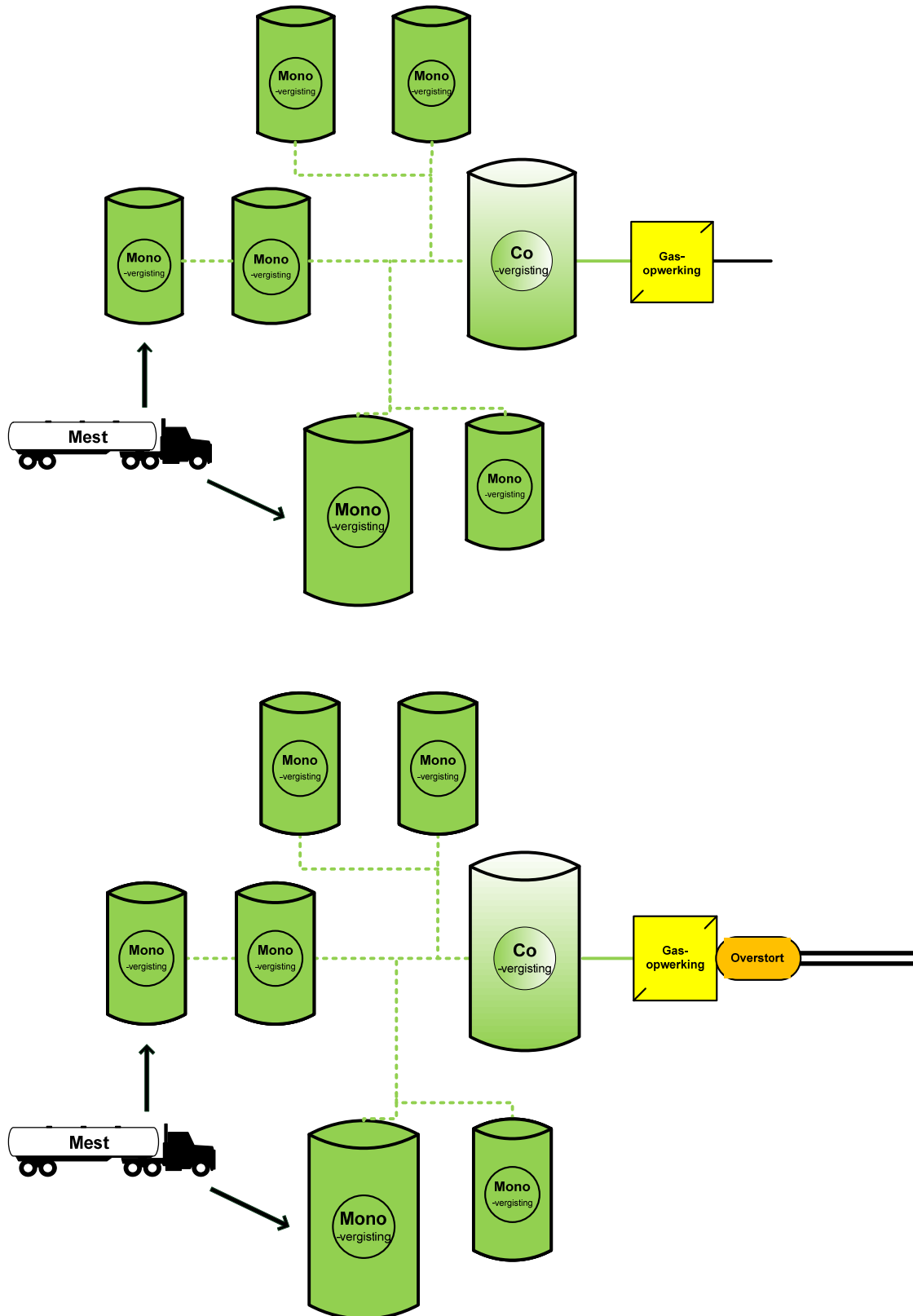
De heer Rob Jacobs, de heer Jan Peters & de heer Jeroen Sanders, Enexis

De heer Hans Groenhuis & de heer Coert Peters, ROVA

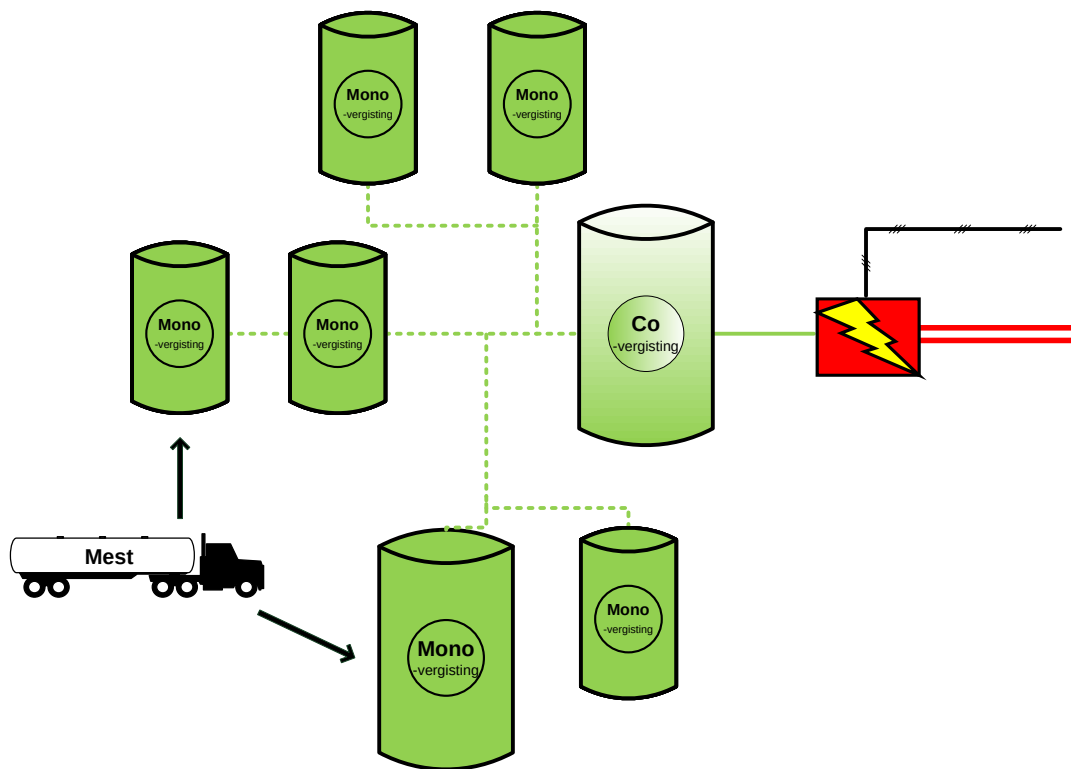
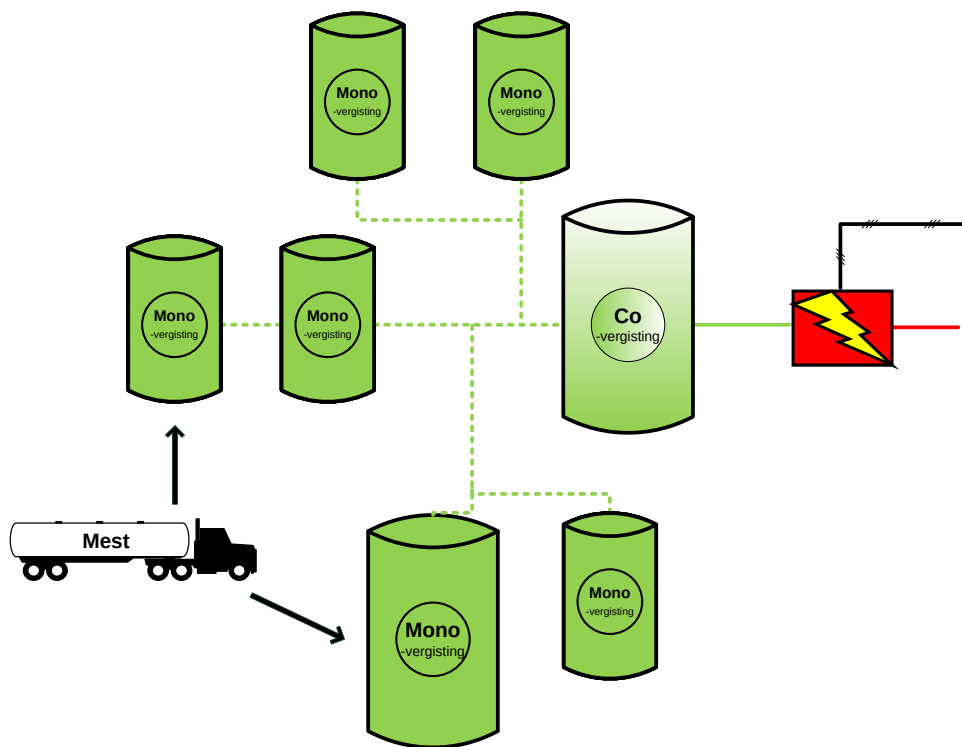
De heer Gerrit Tuten LTO & de heer Gino Schrijver, LTO Salland

Bijlage 3: Ideaaltypen fysieke uitingsvormen Groen Gas Hub

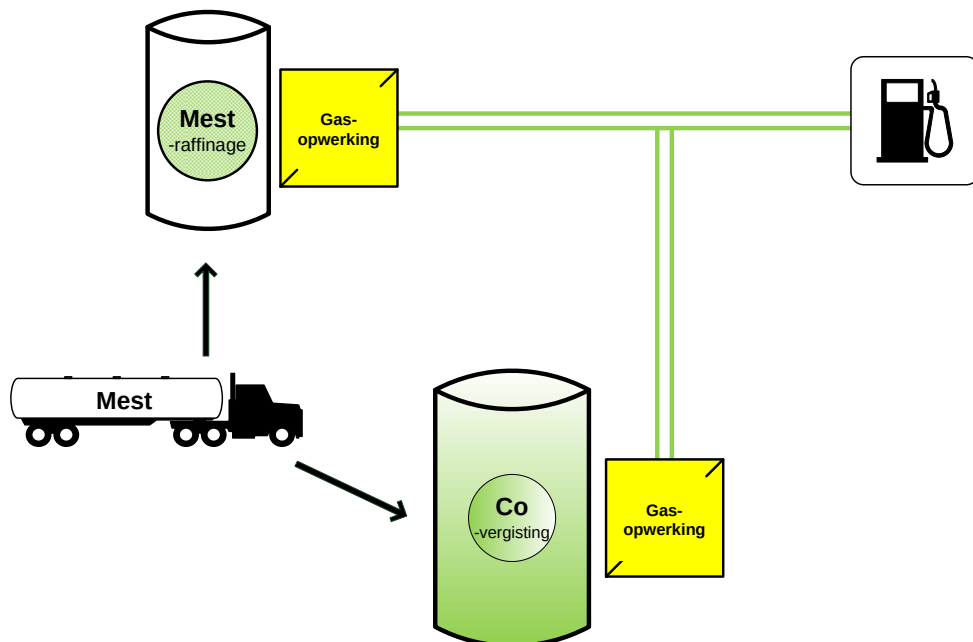
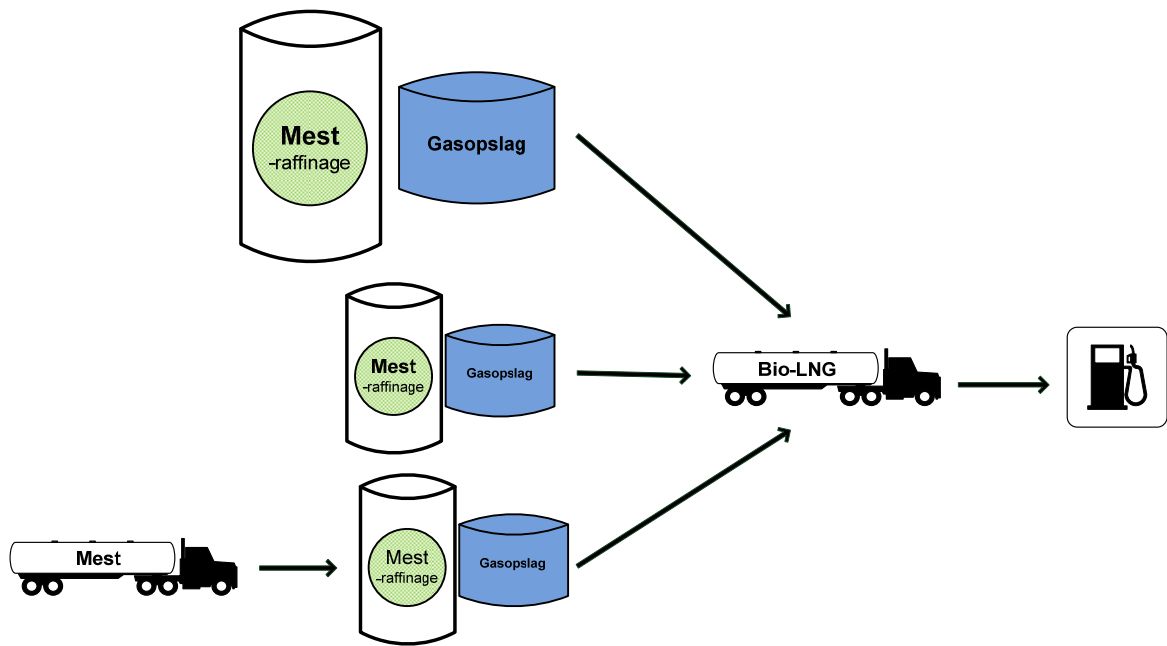
Variant 1: Authentieke hub

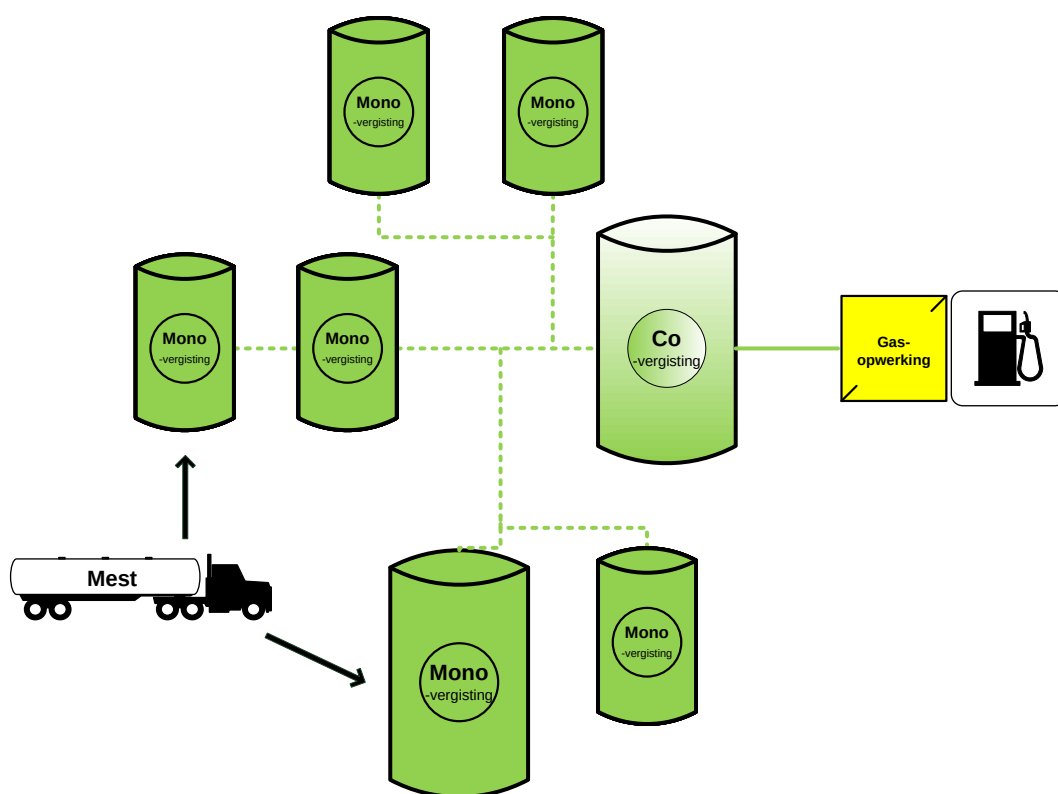


Variant 2: Warmte hub



Variant 3: Transport Hub





ⁱ Maurits Sanders is hoofddocent Bestuurskunde bij Saxion en promovendus aan de Faculteit Management en Bestuur van de Universiteit Twente

ⁱⁱ Tanja Abbas is eigenaar van TAB-advies.

ⁱⁱⁱ Dit rapport gaat niet in op de technische en financiële aspecten van de Groen Gas Hub Salland. Op basis van het onderzoek naar de technische en financiële aspecten zullen bepaalde technische varianten de voorkeur genieten. Het gaat hierbij uiteraard om de maatschappelijk meest optimale concretisering van de Hub. De keuze voor een bepaalde technische variant kan gevolgen hebben voor de te kiezen organisatorische vorm.

^{iv} De inhoud van dit hoofdstuk is ontleend aan: Sanders, M.Ph.Th., *Regulating public-private modalities for organizing technological innovations in the energy sector* in: Heldeweg, M.A. & E. Kica (eds.) *Regulating technological innovation. An interdisciplinary approach* (nog te verschijnen).

^v Thompson onderscheidt drie ordeningsvormen, namelijk: (i) markt, (ii) hiërarchie en (iii) netwerk (zie Thompson e.a. 1991).

^{vi} De aandelen van deze bedrijven zijn soms wel en soms niet (meer) in overheidshanden.

^{vii} Het concept publiek belang wordt in uiteenlopende wetenschappelijke disciplines bestudeerd. Dit heeft tot verschillende definities van het begrip geleid. Van Genugten categoriseert deze verschillende betekenissen in twee typen benaderingen, namelijk: (i) economic approach to public interests en (ii) public interests in the politico-administrative reality approach (2008, p. 5). Vanwege de bestuurlijk-organisatorische invalshoek van dit rapport is gekozen voor een begripsafbakening van publieke belangen uit de politico-administrative approach. De benadering van de WRR valt in the politico-administrative approach (Van Genugten 2008, p 5). In de politico-administrative approach zijn ook alternatieve begripsomschrijvingen te vinden. Deze begripsomschrijvingen dekken veelal dezelfde lading. Een voorbeeld hiervan is de Sociaal Economische Raad (SER) die in het ontwerpadvies “Publiek belang vraagt maatwerk in marktwerking” dit type belang omschrijft als belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt (2010). Gelet op de gezaghebbendheid van de WRR-definitie vormt deze omschrijving naar het oordeel van de auteurs een prima conceptueel vertrekpunt in dit rapport.

^{viii} Voor het verwerkelijken van publieke belangen formuleert de overheid vervolgens beleid.

^{ix} Zie de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON).

^x Het klimaatakkoord “Samen werken aan een klimaatbestendig en duurzaam Nederland” dat op 12 november 2007 door het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is ondertekend, is een voorbeeld van een dergelijk bestuursakkoord. Deze klimaatakkoorden bestaan ook tussen de Unie van Waterschappen en het Rijk en de Provincies en het Rijk.

^{xi} Een voorbeeld van een duurzaamheidsakkoord, is het akkoord dat door het Kabinet en bedrijfsleven (MKB-Nederland, VNO-NCW en LTO Nederland) hebben op 1 november 2007 is ondertekend.

^{xii} Onder generieke succesfactoren wordt hier verstaan factoren die algemeen van aard zijn en daarmee gelden voor iedere groen gas hub in Nederland. Deze factoren zijn niet direct beïnvloedbaar op het lokale niveau. Onder specifieke succesfactoren wordt hier verstaan de factoren die –afhankelijk van de lokale situatie- in meerdere of mindere mate geldend zijn voor groen gas hubs en ook op lokale niveau te beïnvloeden zijn.

^{xiii} Het overzicht van de kritische succesfactoren is *niet gebaseerd* op diepgaand vergelijkend onderzoek tussen verschillende Hubs, maar een kwalitatieve weergave uit de gehouden interviews en literatuurstudie. Met name de ervaringen rond de eerste Groen Gas Hub van Nederland, BioNoF en de ervaringen van LTO-Noord met vergelijkbare initiatieven in Salland zijn daarin leidend.

^{xiv} Hiermee wordt bedoeld dat de activiteiten van de Hub primair plaatshebben in de provincie Overijssel in Salland door een samenwerking tussen de gemeente en de provincie.

^{xv} Netwerken worden in de bestuurskunde omschreven als min of meer stabiele patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zijn gevormd rond beleidsvraagstukken of beleidsprogramma's (Kickert e.a. 1997: 6).

^{xvi} De gemeente Deventer is als voorstander van dit alternatief aangeduid omdat zij van oordeel is dat een Groen Gas Hub primair een lokale aangelegenheid is dat binnen de kring van de overheid moet worden georganiseerd.

^{xvii} Enexis duidt het initiatief in Salland aan als een experimenteel project en is graag bereid om een bijdrage te leveren. Het transport van biogas sluit namelijk aan op de kernactiviteit van de organisatie. Dit is het transporteren van energie. Daarnaast heeft Enexis de ambitie klanten te helpen bij het vormgeven van toekomstige energievoorzieningen. Enexis is van oordeel dat milieuvriendelijke energie de toekomst heeft. Vanuit dit perspectief streeft Enexis naar het opdoen van kennis en ervaring op het terrein van het transporteren van biogas. Groen Gas Salland biedt hiervoor een mogelijkheid.