

Evaluatie deelname ZZL in Windpark Hanze

Inleiding

Op 27 maart 2018 heeft het Algemeen Bestuur ingestemd met het aangaan van een samenwerking (deelname) met Windpark Hanze. Het hoofddoel hierbij was invulling geven aan de energiedoelstellingen van het waterschap uit het destijds geldende Masterplan Duurzame energie.

De samenwerking met Windpark Hanze is door het Algemeen Bestuur benoemd als speciaal project. In de AB vergadering van juli 2022 heeft het college toegezegd dat het doorlopen traject met Windpark Hanze zou worden geëvalueerd, waarbij ook aandacht zou zijn voor de samenhang met de samenwerkingsstrategie. In 2024 is realisatie van Windpark Hanze afgerond en bevindt het windpark zich in de exploitatiefase. Dit is derhalve een passend moment voor een evaluatie.

In deze evaluatie wordt eerst op hoofdlijnen weergegeven hoe de realisatie van het windpark is verlopen met daarbij de belangrijkste gebeurtenissen/mijlpalen. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de realisatie van de hoofddoelstelling en een aantal belangrijke gebeurtenissen en mijlpalen.

Hoofddijn verloop project en realisatie Windpark Hanze

Op 27 maart 2018 heeft het AB ingestemd met de samenwerking van het waterschap in Windpark Hanze onder een elftal voorwaarden. De belangrijkste onderdelen/afspraken bij deze samenwerking waren:

- Windpark Hanze en Zuiderzeeland realiseren gezamenlijk een windpark en exploiteren deze. De samenwerking wordt aangegaan voor de economische levensduur van het windpark (beoogd: 25 jaar).
- Zuiderzeeland krijgt een aandeel in het windpark ter grootte van 40 GWh.
- Waterschap Zuiderzeeland stelt voor het benodigde vermogen van het windpark een achtergestelde lening beschikbaar van maximaal € 10 miljoen, waarvoor het waterschap een marktconforme rente ontvangt. De lening wordt in delen beschikbaar gesteld.
- Zuiderzeeland krijgt gedurende de hele levensduur van het windpark de GvO's (Garanties van Oorsprong, ofwel groencertificaten) behorende bij haar aandeel om niet. Daarnaast krijgt Zuiderzeeland het recht om stroom af te nemen van het windpark tegen een marktconforme prijs. De beoogde organisatiestructuur van het windpark is een BV-structuur waarin Zuiderzeeland als aandeelhouder is vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van aandeelhouders en een bestuurder levert.
- Het waterschap krijgt in de eerste 15 jaar geen winstrecht op haar aandeel. Na 15 krijgt het waterschap een gereduceerd winstrecht.

Op basis van de besluitvorming is de samenwerking vervolgens uitgewerkt. Dit heeft geresulteerd in oktober 2018 geleid tot de oprichting van Windpark Hanze B.V., waarin Zuiderzeeland aandeelhouder is en waarbij Zuiderzeeland 1 van de 2 bestuurders benoemt. Na de oprichting is ook het eerste deel van de geldlening verstrekt en heeft het college het renterisico op de te verstrekken geldlening afgedekt.

Windpark Hanze maakt onderdeel uit van Windplan Groen. De ontwikkeling van het windpark is voor een belangrijk deel gecoördineerd vanuit een hiertoe opgerichte Windkoepel groen en heeft plaatsgevonden onder de rijkscoördinatieregeling. In het voorjaar van 2019 is de ontwerp-vergunning gepubliceerd. Hiertegen zijn verschillende bezwaren ingediend die hebben geleid tot een procedure bij de Raad van State. In september 2020 heeft de Raad van State een positieve uitspraak gedaan, waarna de vergunning definitief was.

In maart 2020 heeft Windpark Hanze de SDE-beschikking ontvangen voor de realisatie van het windpark. Dit is naast de vergunning een belangrijke mijlpaal voor het realiseren van het windpark.

Begin 2020 werd duidelijk dat er binnen Windplan Groen een verdergaande samenwerking nodig was om de windparken tijdig te kunnen realiseren. Deze verdergaande samenwerking betrof inkoop/aanbesteding van de windparken binnen Windplan Groen en de realisatie van de netaansluiting via een zogenaamd Gesloten Distributiesysteem (GDS), waarvoor ook eerder financiële middelen nodig waren dan voorzien. Omdat deze samenwerking afweek van eerdere door het AB vastgestelde randvoorwaarden heeft hierover aanvullende besluitvorming plaatsgevonden in het voorjaar van 2020.

Bij aanvang van de samenwerking met Windpark Hanze is afgesproken dat Zuiderzeeland het recht heeft om de stroom van Windpark Hanze af te nemen tegen een marktconforme prijs. In 2021 zijn deze afspraken uitgewerkt in een overeenkomst tussen Zuiderzeeland en Windpark Hanze (een zogenaamde "PPA"; Power Purchase Agreement). Daarbij bleek het ook noodzakelijk om de prijsafspraken ten opzichte van de afspraken uit de samenwerkingsovereenkomst aan te passen. In tegenstelling tot de eerdere afspraak is het waterschap hierbij bepaald dat het waterschap een (relatief lage) prijs voor de GVO's gaat betalen. Hiertegenover staat een lagere stroomprijs. Het totaalplaatje past goed bij het uitgangspunt van marktconformiteit. In de vergadering van mei 2021 heeft hierover besluitvorming plaatsgevonden in het AB. In de overeenkomst ligt vast dat waterschap Zuiderzeeland de stroom van 2 turbines afneemt (gemiddeld levert dit per jaar ca 44 GWh aan elektriciteit op). Waterschap Zuiderzeeland is daarmee ook "programma-verantwoordelijk"¹. Om deze rol in te vullen heeft het waterschap een aparte overeenkomst gesloten met PZEM. Dit omdat de benodigde expertise hiervoor niet binnen Zuiderzeeland aanwezig is.

In november 2021 bereikte Windpark Hanze financial close; Het moment waarop alle contracten rond zijn en de bouw van het windpark kan starten. Windpark Hanze is daarbij gefinancierd door de Nederlandse Waterschapsbank en de Rabobank.

Na het bereiken van financial close is de bouwfase gestart. Na een testfase is het windpark in de eerste helft van 2024 definitief opgeleverd en in gebruik genomen. Dat is ongeveer een jaar later dan de planning die is genoemd in het oorspronkelijke AB voorstel. Sinds juni 2024 neemt Waterschap Zuiderzeeland feitelijk de stroom af van Windpark Hanze.

Na de afronding van de bouwfase in 2024 en de start van de exploitatiefase is ook de governance-structuur van Windpark Hanze opnieuw bekeken. Dit heeft in 2025 geleid tot een aantal aanpassingen in de aandeelhoudersovereenkomst. Daarnaast is dividendbeleid opgesteld en is een bestuursreglement vastgesteld.

Realisatie hoofddoel: Energie

Het primaire doel van de deelname in Windpark Hanze was energieneutraal worden. Dit doel is bereikt met de opwek van de twee windturbines. Uiteraard is energieneutraliteit afhankelijk van het elektriciteitsverbruik (dat weer sterk afhankelijk is van de hoeveelheid neerslag) en de opwek (afhankelijk van de hoeveelheid wind) maar gemiddeld zal Waterschap Zuiderzeeland de komende jaren energieneutraal zijn.

Naast aandeelhouder is Waterschap Zuiderzeeland ook afnemer van een deel van de elektriciteit en GVO's van WPH. Doel van het afsluiten van de PPA (power purchase agreement) was om zoveel mogelijk lokaal geproduceerde duurzame elektriciteit te

¹ Een programmaverantwoordelijke (PV) is een entiteit die verantwoordelijk is voor het plannen en coördineren van de dagelijkse productie, transport en verbruik van elektriciteit, en dit doorgeeft aan de landelijke netbeheerder.

gebruiken. Ook dit doel is behaald: in de concept klimaatmonitor 2024 is een sterke daling in de scope 2-uitstoot te zien. De klimaatmonitor zal later, voorzien van duiding, ter kennisname aan het AB worden aangeboden.

Vooraf het beheer van de PPA en het daarbij behorende contract met de programmaverantwoordelijke partij (die zorgt voor toegang tot de energiemarkt en balans van vraag en aanbod) kost meer tijd dan verwacht. Dit gold vooral in de opstartfase, maar ook in de beheerfase kost dit extra tijd. Daarnaast wordt de energiemarkt in toenemende mate dynamisch en complex, waardoor specialistische kennis nodig is. Dit nadeel weegt echter niet op tegen de voordelen van de gekozen constructie met PPA en PV-partij. Dit is de meest voor de hand liggende constructie om beide hierboven genoemde doelen te bereiken.

Daarnaast heeft de stroomafname van Windpark Hanze het waterschap ook geleid tot een extra stimulans/versnelling naar een verbeterde sturing op het energieverbruik en het bemalingsregime en kennisvergroting.

Financiën

Bij aanvang van de samenwerking heeft het AB besloten om aan Windpark Hanze een achtergestelde lening van maximaal € 10 miljoen beschikbaar te stellen voor de realisatie van het windpark. Daarnaast heeft het AB besloten om een reserve te vormen waarin jaarlijks de netto rente-opbrengsten uit het Windpark worden gedoteerd, tot het windpark stabiel draait. Deze rente-opbrengsten ontstonden omdat de rente die het waterschap op de verstrekte lening ontvangt vanwege een risico-opslag hoger ligt dan de rente die het waterschap betaalde op de eigen lening. De uiteindelijke maximale omvang van de lening per einde jaar bedroeg € 8,6 miljoen. De reserve die is gevormd vanuit de opbrengsten van Windpark Hanze bedroeg eind 2024 € 1,6 miljoen.

Het waterschap neemt de stroom af van Windpark Hanze tegen een marktconforme prijs. Deze prijs is uiteindelijk gebaseerd op de gemiddelde uurprijs die geldt op de energiemarkt (EPEX-markt). De energieprijzen die het waterschap betaalt beweegt daarmee meer mee met de markt en kan daardoor meer schommelen dan voorheen. Deze prijsstelling vergroot de noodzaak om goed te sturen op het eigen energieverbruik (meer energieverbruik op de lagere uren leidt immers tot lagere kosten). Voorheen kocht het waterschap de stroom gezamenlijk in met een aantal andere waterschappen en werd de prijs vooraf voor een langere periode vastgelegd. Over het eerste jaar (2024) kan met betrekking tot de prijs op hoofdlijnen het volgende worden gezegd:

- De gemiddelde prijs voor het eigen verbruik van energie lag in 2024 enkele procenten onder de marktprijs. Over heel 2024 komt dit overeen met een voordeel van ca € 0,17 miljoen. Daarbij moet vermeld worden, dat de inzet van de gemalen uiteraard primair gestuurd wordt vanuit het belang van de waterkwantiteit en waterkwaliteit en dat daarbinnen wordt getracht om zo te sturen op het energieverbruik dat de kosten het laagst zijn. De planning is om dit de komende tijd verder te optimaliseren en daarmee bijvoorbeeld de besparing en duurzaamheidswinst te vergroten. In een apart AB voorstel (dat eveneens in de vergadering van september is geagendeerd) wordt hier dieper op ingegaan.
- In 2024 was de gemiddelde energieprijzen aanzienlijk lager dan de prijs die van toepassing zou zijn geweest in de situatie met gezamenlijke inkoop van energie met een vooraf vastgelegde prijs. Dit heeft over 2024 geleid tot ca € 1,5 miljoen lagere energiekosten. Daarbij moet worden vermeld dat dit voornamelijk wordt veroorzaakt door de marktomstandigheden waar in 2024 sprake was van dalende energieprijzen. In een jaar met stijgende energieprijzen kan dit ook leiden tot een nadelig effect.

Eén van de randvoorwaarden voor het aangaan van de samenwerking betrof de business case:

“Het aangaan van de samenwerking met Windpark Hanze is gebaseerd op een businesscase waaruit blijkt dat deelname in financieel opzicht voordeliger is of gelijk staat aan de reële alternatieven die Zuiderzeeland hiervoor heeft.”

Deze toets heeft aan de voorkant plaatsgevonden. Hoewel er voor deze evaluatie geen uitgebreide analyse van alternatieven heeft plaatsgevonden, lijkt op basis van bovenstaande cijfers en de huidige inzichten ook achteraf de business case positief te zijn geweest.

Omgeving

De vergunningprocedure van Windpark Hanze heeft zoals al genoemd plaatsgevonden onder de rijkscoördinatieregeling voor heel Windplan Groen gezamenlijk. Tegen het windplan zijn verschillende bezwaren ingediend die deels betrekking hadden op heel Windplan Groen, maar soms ook specifiek waren voor één van de initiatieven. Voor Windpark Hanze waren bijvoorbeeld een aantal specifieke bezwaren vanuit Ketelhaven ingediend. Uiteindelijk was de uitspraak van de raad van State positief voor Windplan Groen, waarmee de vergunning onherroepelijk werd.

Naast de bovenstaande procedure is binnen Windpark Hanze een proces met de omwonenden doorlopen. Dit naar aanleiding van een (unaniem) aangenomen motie in provinciale staten. De motie richtte zich op het doen van een uiterste poging voor het creëren van gelijkwaardige participatie en maximaal draagvlak van omwonenden in het gebied van Windpark Hanze.

In navolging van de motie is in opdracht van de provincie een bemiddelingsproces gestart tussen Windpark Hanze en de omwonenden, die zich hebben verenigd in de Vereniging Omwonenden Windpark Hanze, de VOWH. Na een lang traject is eind 2021 overeenstemming bereikt tussen Windpark Hanze en de VOWH. De hoofdlijn van deze overeenstemming was, dat omwonenden van Windpark Hanze in aanmerking komen voor een acceptatievergoeding. Naderhand bleek echter dat er nog veel onvrede bleef bestaan onder de omwonenden.

In 2022 is naar aanleiding van een nieuwe motie in provinciale staten een onderzoek gestart van de Randstedelijke Rekenkamer naar de rol van de provincie bij het participatieproces bij Windpark Hanze. In april 2024 is het [rapport](#) hierover gepubliceerd.

In het bemiddelingstraject is vanuit omwonenden kritisch gereageerd op de deelname van het waterschap. Zij waren van mening dat de deelname van Zuiderzeeland in Windpark Hanze de mogelijkheden voor omwonenden heeft verkleind. Dit omdat volgens de omwonenden initiatiefnemers minder geld hoefden in te leggen doordat het waterschap in het Windpark investeerde. Hoewel het waterschap buiten de rol van aandeelhouder geen aparte rol had in het bemiddelingstraject met de omwonenden, heeft het college veel aandacht gehad voor dit traject. Waar mogelijk is steeds het belang benadrukt om een zorgvuldig proces te doorlopen en gesprekken te blijven voeren om tot overeenstemming te komen.

Ten tijde van de besluitvorming over de deelname was de verwachting dat er weerstand zou zijn tegen de realisatie van het Windpark (weerstand tegen de komst van een windpark an sich is ook niet ongebruikelijk). Achteraf kan wel geconcludeerd worden, dat de weerstand in dit traject veel groter is gebleken dan we vooraf hadden ingeschat en deels ook betrekking heeft gehad op de deelname van het waterschap. In de ogen van het college is het bij het afwegen van toekomstig beoogde samenwerkingen op privaat gebied daarom nadrukkelijk van belang om uitgebreid stil te staan bij de mogelijke impact op de omgeving.

Algemeen beeld samenwerking en relatie met samenwerkingsstrategie

In de samenwerkingsstrategie komt naar voren dat het waterschap alle vraagstukken en opgaven niet alleen kan aanpakken en oplossen en dat samenwerking essentieel is voor het realiseren van onze doelen en opgaven. De reden voor het waterschap om samen te werken/deel te nemen in Windpark Hanze was om de energiedoelstellingen te realiseren. Uit een uitgevoerde verkenning voorafgaand aan de deelname bleek dat het waterschap de doelen voor opwek van energie niet zelfstandig kon realiseren, maar dat dit wel mogelijk was via de samenwerking met Windpark Hanze.

In de samenwerkingsstrategie is verder veel aandacht voor de samenwerkingspartners en de rol die het waterschap kan aannemen. Bij het aangaan van de samenwerking is hier veel aandacht voor geweest. Er zijn duidelijke kaders en voorwaarden vastgesteld aan de samenwerking zelf (recht op stroomafname, beschikbaar stellen van een achtergestelde lening) en de zeggenschap/rol van het waterschap binnen de samenwerking (benoemen van een bestuurder, vereiste instemming van het waterschap bij belangrijke, project definiërende besluiten). Ook heeft een due diligence onderzoek plaatsgevonden naar de samenwerkingspartner. Ondanks het feit dat de realisatie van het windpark een complex traject was, zijn deze kaders en voorwaarden gedurende het traject voor het grootste deel overeind gebleven. Waar nodig is het AB gevraagd om aanvullende besluitvorming. Uiteindelijk heeft de samenwerking geresulteerd in de realisatie van de doelstelling met betrekking tot de opwek van energie.

Zoals blijkt uit het voorgaande is de realisatie van het windpark wel een intensief traject gebleken, waarbij tussentijds veel vraagstukken zijn ontstaan, die moesten worden opgelost en waar besluiten over moesten worden genomen. Deze vraagstukken waren complexer en omvangrijker dan vooraf ingeschat. Deze vraagstukken hebben betrekking gehad op (wijze van) de realisatie van de energiedoelen, de financiën en de omgeving, maar bijvoorbeeld ook op de afwegingen tussen het publieke en private belang, waar vanuit de betrokken partijen soms verschillend tegenaan werd gekeken. De ervaring leert daarbij dat er in overleg vaak oplossingen te vinden zijn die recht doen aan ieders belang.

Overigens bestaat op basis van de huidige inzichten ook achteraf het beeld, dat er tot op heden geen ander reëel alternatief is geweest om de doelstelling op het gebied van opwek van energie doelmatig te realiseren dan via de samenwerking met Windpark Hanze. Recent is bijvoorbeeld gebleken dat het project "Zon op de IJsselmeerdijk", een ander groot project voor energieopwekking, niet haalbaar was. In perspectief: qua energie betrof dit project ongeveer een kwart tot een derde van de energie die het waterschap afneemt van Windpark Hanze.

Totaalbeeld en conclusie

Waterschap Zuiderzeeland is de samenwerking met Windpark Hanze aangegaan vanuit de energiedoelstellingen van het waterschap in het kader van energieneutraliteit en zelfvoorzienendheid. Deze doelstelling is bereikt. De realisatie heeft voor het grootste deel kunnen plaatsvinden binnen door de AB vooraf gestelde kaders en randvoorwaarden. Daar waar tussentijds bijstelling nodig was van kaders of randvoorwaarden heeft in het AB aanvullende besluitvorming plaatsgevonden.

Financieel heeft de deelname voor het waterschap een aantal voordelen opgeleverd. Deze voordelen bevestigen de business case die aan de voorafgaand aan de besluitvorming over de deelname was opgesteld. De financiële voordelen bestaan uit de opbouw van een reserve vanuit rente-opbrengsten, besparing op energiekosten en op lange termijn een (gereduceerd) winstrecht.

Achteraf kan wel gesteld worden, dat de deelname complexere vraagstukken met zich heeft meegebracht dan vooraf ingeschat. Deze complexere vraagstukken betroffen de volle breedte van het project en had betrekking op onder andere het energie-inhoudelijke

deel, financiën en governance en omgevingsaspecten. Over het algemeen kan daarbij gezegd worden dat extra tijd en inzet heeft geleverd van zowel bestuur als organisatie. Aan de andere kant is het traject ook heel leerzaam geweest en heeft het bijgedragen aan kennisontwikkeling en een snelle aanpassing aan de wijzigende energiemarktomstandigheden.

Tegelijkertijd leiden deze complexe vraagstukken en de omgevingsaspecten ook tot het inzicht dat participatie in privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden in de toekomst steeds heel zorgvuldig moeten worden afgewogen.

Vooruitblik

Ondanks het feit dat het windpark zich nu in de exploitatiefase bevindt, is de verwachting dat de deelname er ook in de komende jaren aandacht zal blijven uitgaan naar de deelname.

De energiemarkt is continu in beweging en daarop moet Windpark Hanze blijven reageren. Tegelijkertijd bieden de huidige assets van Windpark Hanze ook kansen om aanvullende investeringen te doen. Concrete vraagstukken spelen hier als het gaat om zonne-energie of opslag van energie. Ook dan zal Zuiderzeeland als aandeelhouder hierbij afwegingen moeten maken. Dit vanuit haar rol als aandeelhouder, maar ook in relatie tot de eigen doelstellingen en het beheer van energie. Waar nodig zal ook het algemeen bestuur om besluitvorming worden gevraagd.