

Onderwerp

Beoordeling ontwikkelplan ECO voor gemeentelijk deel van windpark Elzenburg-De Geer.

Datum	26 oktober 2017	Naam en telefoon	D. van Grinsven /
Afdeling	VG		L. de Hoogt 06-52607320
		Portefeuillehouder	J. van der Schoot

Wat adviseer je te besluiten?

1. De raad voor te stellen te kiezen voor model tender op basis van het ingediende ontwikkelplan door ECO, de hierop ingekomen externe adviezen, de reactie van ECO op deze adviezen en de met ECO gevoerde overleggen.
2. Hiertoe in te stemmen met bijgevoegd concept-raadsbesluit dat het eerdere concept-raadsbesluit behorend bij het B&W-besluit d.d. 19 september 2017 vervangt.

Wat is de aanleiding voor dit advies?

Op 19 september 2017 heeft uw college besloten het volgende concept-raadsbesluit voor te leggen aan de gemeenteraad:

1. In principe te kiezen voor het ontwikkelmodel van de Energiecoöperatie Oss (ECO) onder de voorwaarde dat er een ontwikkelplan door ECO is aangeboden dat positief wordt beoordeeld.
2. Indien het ontwikkelmodel van ECO geen voldoende waarborgen biedt, te kiezen voor model 'tender'.

Voorgeschiedenis vanaf 1 oktober 2015

Op 1 oktober 2015 heeft de opiniecommissie Ruimte gevraagd om het ontwikkelmodel ECO als extra model te onderzoeken en uit te werken. Dit naast de 3 andere toen gepresenteerde modellen: markt, tender en zelf ontwikkelen. Vanaf dat moment zijn gesprekken daarover met ECO gestart. We zijn nu 2 jaar verder. Dit is een nieuw traject voor ECO. De ontwikkeling en exploitatie van een windpark is een groot en complex project, waar ECO geen ervaring mee heeft. Daarom heeft ECO ruim een half jaar geleden externe expertise ingeschakeld. Wij hebben dat als gemeente financieel mede mogelijk gemaakt. Recent is ECO in gesprek gegaan met Raedthuys om na te gaan op welke onderdelen van de ontwikkeling van een windmolenpark zij kunnen samenwerken.

Verloop feiten vanaf juni 2017

- De portefeuillehouder heeft ECO op 27 juni gevraagd om voor de zomer een voldragen ontwikkelplan in te dienen. Dit is niet gelukt.
- Op 11 juli hebben drie collegeleden, te weten de portefeuillehouders Duurzaamheid, Financiën en Ruimtelijke Ontwikkeling, met ECO overlegd over hun plannen.
- Op 5 oktober 2017 heeft ECO het ontwikkelplan formeel aangeboden aan de gemeente.

- Wij hebben daarover extern advies gevraagd. ECO was daarvan op de hoogte gesteld. Op 10 oktober hebben Hekkelman advocaten en PwC extern advies uitgebracht over de juridische, organisatorische respectievelijk de financiële aspecten van het ontwikkelplan. De adviezen waren kritisch over alle drie de onderdelen. Er is een aantal aanbevelingen meegegeven voor verbetering.
- Aan ECO is de gelegenheid gegeven om met de externe adviseurs van gedachten te wisselen over de adviezen. Dit is geschied op 16 oktober. Aan de externe adviseurs is gevraagd of deze gesprekken voor hen aanleiding waren om hun adviezen naar aanleiding van het overleg met ECO aan te passen. Dit was niet het geval.
- Op 17 oktober 2017 heeft ECO naar aanleiding van beide adviezen een schriftelijke concept-reactie op de adviezen ingediend. De bedoeling hiervan was met name om zaken te verduidelijken. ECO heeft aangegeven bereid te zijn het ontwikkelplan in overleg met de gemeente verder te verbeteren. ECO heeft het ontwikkelplan bijgesteld op enkele onderdelen. ECO verwijst hiervoor naar haar presentatie van 25 oktober 2017 voor de gemeenteraad.
- Op 30 oktober heeft de portefeuillehouder aan ECO voorgelegd hoe men aankijkt tegen een 2-tal alternatieve opties : 1) ECO doet mee in de tenderprocedure dan wel 2) ECO ontwikkelt niet zelf maar richt zich op de vormgeving van het duurzaamheidsfonds en op de invulling van de participatiemogelijkheden voor het windmolenpark.

Welk resultaat willen we bereiken?

Onze primaire doelstelling is duurzame energie opwekken

Primair is onze doelstelling met het windpark op Elzenburg/de Geer om vanuit de energie-opgave ervoor te zorgen dat zo snel mogelijk, zoveel mogelijk en langjarig duurzame energie wordt opgewekt. Dit stelt specifieke eisen aan de voorbereiding, ontwikkeling en exploitatie van het windpark. Essentieel daarvoor zijn de realisatiekracht en continuïteit van de ontwikkelaar(s). Voor onze eigen grondposities kunnen we dit vertalen in de keuze van de ontwikkelaar. Het trackrecord van de ontwikkelaar en de robuustheid van het ontwikkelmodel zijn daarvoor objectieve beoordelingscriteria.

De markt voorziet in een passend aanbod van ontwikkelaars. Als wij onze grondposities via een tender aanbieden voor de exploitatie van windmolens zullen zich naar verwachting voldoende ervaren ontwikkelaars melden.

Maatschappelijk rendement en participatiemogelijkheden vinden wij belangrijk

Binnen het kader van onze doelstelling willen wij ervoor zorgen dat twee te vormen fondsen maximaal worden gevoed door de ontwikkelaar : het omgevingsfonds en het duurzaamheidsfonds. Dit gaat verder dat wat wettelijk moet.

Daarnaast willen we de mogelijkheid van financiële participatie door inwoners mogelijk maken. Dit vergroot de betrokkenheid van inwoners bij deze windmolens en daarmee het draagvlak.

We kunnen dit bedingen bij de toewijzing van onze grondposities, indien we deze grondposities via een tender op de markt zetten.

ECO vraagt exclusiviteit

ECO richt zich voor dit windpark op het betrekken van de inwoners bij de windmolens die op gemeentelijk grondgebied komen te staan. En men wil bereiken dat het rendement van de exploitatie van deze windmolens "onder deze molens valt en blijft". ECO is van mening dat dit het beste kan worden geregeld als dit windpark "volledig in handen van de Osse samenleving is". Daarom wil ECO de ontwikkeling, financiering, bouw en exploitatie in eigen hand hebben.

ECO vraagt aan de gemeente om exclusief te kiezen voor haar model. "De participatie die ECO wil realiseren voor de inwoners is zowel financieel (inleg met rendement) als ideologisch (duurzaam opgewekte elektriciteit uit Oss, bijdragen aan de energietransitiedoelen in Oss)." ECO schetst dit als "Een ideologische propositie, die voor zover bekend, nog niet is gerealiseerd in Brabant of Nederland". Het plan dat er ligt wordt omschreven als "een voorstel voor een start, geenszins een blauwdruk voor de uitvoering." Daarbij gaat "ECO uit van voortzetting van het RO-traject door de gemeente."

ECO beseft dat men geen track record heeft met windmolens. Het plan is om kennis, expertise en capaciteit in te huren en om in de structuur van de organisatie meer stabiliteit te verankeren.

ECO wil een opstal-overeenkomst met de gemeente sluiten. Als de gemeente te veel aanvullende voorwaarden stelt in deze overeenkomst met ECO is er al snel sprake van een aanbestedingsplichtige opdracht, en kan er dus niet één op één met ECO worden gecontracteerd. De keuze voor het ECO-model betekent dat wij geen voorwaarden mogen stellen, zoals dat bij een tender wel mag.

Het ontwikkelmodel van ECO

Het ontwikkelplan van ECO kent de volgende onderdelen:

1. Ontwikkeling windmolenpark

2. Exploitatie windmolenpark
3. Lokaal eigendom en dus lokale zeggenschap
4. Bieden van participatie mogelijkheden
5. Vullen en aanwending duurzaamheidsfonds
6. Bieden mogelijkheid tot koop van lokale groene stroom

Onze hoofddoelstelling, het opwekken van duurzame energie zit in de onderdelen 1 en 2. Op onze hoofddoelstelling willen we zo min mogelijk risico lopen.

In het plan ECO zien wij, daarin gesterkt door Hekkelman en PWC, op deze onderdelen de volgende risico's:

1. risico's in robuustheid van ECO;
2. risico's in de organisatie en juridische afspraken tussen ECO, EOW en de projectvennootschap;
3. risico's in de financiering, zowel in de ontwikkeling (geen eigen vermogen ECO), als in de exploitatie (eerste en enige ontwikkeling van ECO, geen draagkracht door risicospreiding bij een tegenvaller).

Voor het vormgeven van de participatiemogelijkheden en het aanwenden van het duurzaamheidsfonds zien we wel degelijk een rol voor ECO als lokale partij. Dit kunnen we echter ook vorm geven in een uit te schrijven tender. Ook het bieden van de mogelijkheid tot koop van lokaal opgewekte groene stroom kan in een tender worden meegenomen.

Tender heeft onze voorkeur

Als we de vergelijking tot de kern terugbrengen, komt dat op het volgende neer :

- Het model ECO biedt de beste aanknopingspunten voor het gevoel van windmolens "door en voor Oss".
- Bij tenderen blijkt in onderlinge competitie welke ontwikkelaar het beste uitzicht biedt op de optimale balans van alle relevante aspecten : energie-opbrengst, continuïteit, participatie, maatschappelijk rendement.

Alles overziende is onze eindconclusie dat ECO ons er onvoldoende van heeft kunnen overtuigen dat de meerwaarde van exclusiviteit voor ECO op het verwerven van de grondpositie en ontwikkelrecht opweegt tegen de voordelen van tenderen. Daarvoor houden wij te veel vragen, plaatsen wij te veel kanttekeningen en zien wij te veel risico's bij het ontwikkelmodel van ECO. Daarin worden wij gesterkt door de adviezen van de beide geraadpleegde deskundigen, te weten Hekkelman advocaten (juridische structuur) en PWC (financieel kader).

Kortweg gezegd is onze afweging gebaseerd op de volgende afwegingen van het ontwikkelplan dat ECO heeft gepresenteerd :

- Geen trackrecord met de ontwikkeling en exploitatie van windmolens.
- Geen trackrecord met forse commerciële activiteiten.
- Kracht en stabiliteit van de organisatie moeten nog blijken.
- Onzeker is hoeveel inwoners daadwerkelijk zullen meedoen.
- In verband met het aanbestedingsrisico zullen wij versneld onze ondersteuning moeten loslaten en steeds alert moeten zijn op het houden van voldoende afstand tot ECO. Wij mogen geen eisen stellen.
- De ontwikkeling van het businessplan en de inhoud daarvan hebben onze twijfels niet weggenomen. Zie ook de adviezen van de geraadpleegde deskundigen.

Daarom gaat onze voorkeur voor het gemeentelijke deel van het project uit naar het uitschrijven van een tender waarbij de keuze valt op een partij die, anders dan bij exclusiviteit aan ECO, op basis van professionaliteit en competitie (tender) naar voren komt.

ECO kan meedoen met tender

Daarbij kan ECO meedoen net zoals andere ontwikkelaars. In de onderlinge relatie is het grote voordeel dat wij dan voorwaarden aan elkaar kunnen stellen zoals dat tussen andere marktpartijen gaat, zonder dat wij aanbestedingsrechtelijke risico's lopen.

Deze optie hebben wij aan ECO voorgelegd.

ECO heeft in het gesprek op 30 oktober aangegeven niet aan een tender mee te zullen doen. De door ECO ingeschakelde externe ontwikkelaar Izzy Projects heeft aangegeven wellicht wel aan de tender mee te willen doen. Hij zal daarin dan waarschijnlijk wel de samenwerking zoeken met ECO omdat deze ontwikkelaar uitsluitend ontwikkelt ten behoeve van lokale coöperaties.

Alternatief : een rol voor ECO in de vormgeving van de participatiemogelijkheden en het duurzaamheidsfonds

Zoals hiervoor aangegeven, kunnen financiële participatie door inwoners en afdracht aan het omgevings- en duurzaamheidsfonds ook contractueel worden bedongen via een uit te schrijven tender. Dit kan onderdeel zijn van de tendervoorwaarden. Daarom hebben wij aan ECO gevraagd hoe zwaar voor hen weegt dat zij zelf de windmolens gaan bouwen en exploiteren. En of zij ook "in" zouden zijn voor een rol met betrekking tot de besteding van het duurzaamheidsfonds en de organisatie van participatie door inwoners als een bewezen professionele ontwikkelaar de grondpositie verwerft.

ECO kan zich in dat geval ook richten op het opzetten en uitvoeren van nieuwe eigen ECO-projecten met geld uit dit duurzaamheidsfonds. Daarnaast zien wij in die situatie ook nog steeds een

belangrijke rol voor ECO weggelegd bij de uitwerking van het windpark tot een energiepark. ECO heeft eerder aangegeven onder andere een educatiecentrum te willen opzetten bij het energiepark. Wij hebben het gevoel dat ECO op deze manier meer in haar kracht komt te staan. Meer dan wanneer zij als ontwikkelaar en exploitant van het windpark gaat optreden.

ECO heeft in het bestuurlijk overleg op 30 oktober onderschreven dat het eigendom van het windmolenpark geen doel op zich is. Wel hecht ECO belang aan het eigendom van de molens vanwege de zeggenschap over de molens door een lokale partij. "Molens voor en door Oss." Het draagvlak voor de molens en de participatie hebben volgens ECO baat bij dit lokale coöperatieve eigendom. In de communicatie kan ECO dit aanwenden: ECO is afzender als ontwikkelaar en exploitant van het windmolenpark.

Daarnaast geeft ECO aan dat alleen op deze wijze 100% van het dividend in het duurzaamheidsfonds terecht komt. Bij een via een tender geselecteerde ontwikkelaar zal altijd een deel van het rendement naar de ontwikkelaar en de exploitant gaan. Dit maakt volgens ECO haar voorstel uniek.

Mocht de keuze echter wel op een tender vallen dan zal ECO zich beraden op een rol in het vormgeven van participatie en in het duurzaamheidsfonds.

Welke argumenten zijn er voor dit advies?

1.1 De meerwaarde van een windpark 'voor en door inwoners van Oss' en de eventuele (onzekere) extra stortingen in het duurzaamheidsfonds wegen niet op tegen de risico's die uit het ontwikkelplan naar voren komen en de voordelen van een tender.

In het ontwikkelplan van ECO zien wij, gesterkt door Hekkelman en PWC, met betrekking tot de ontwikkeling en exploitatie de volgende risico's:

- de robuustheid van ECO;
- de kracht van de organisatie en de juridische afspraken tussen ECO, EOW en de projectvennootschap;
- de financiering, zowel in de ontwikkeling (geen eigen vermogen ECO), als in de exploitatie (eerste en enige ontwikkeling van ECO, geen draagkracht door risicospreiding bij een tegenvaller).

Voor meer achtergronden verwijzen wij u ook naar de externe adviezen.

1.2 Lokale eigendom en lokale zeggenschap zorgen met het huidige ontwikkelplan niet noodzakelijkerwijs tot meer draagvlak

Draagvlak hangt in onze ogen niet alleen af van de vraag of een lokale partij ontwikkelt en exploiteert. Bepalend is wat de ontwikkelaar daadwerkelijk biedt:

- aantrekkelijke mogelijkheden tot financiële participatie (aandelen of obligaties tegen interessante voorwaarden) en
- ruime stortingen in het omgevingsfonds en duurzaamheidsfonds.

Op basis van het huidige ontwikkelplan ECO, dat op belangrijke onderdelen verder uitgewerkt en aangepast moet worden, is het niet goed in te schatten of dit beter gaat lukken dan bij een tender. Het ontwikkelplan gaat nu bijvoorbeeld uit van een beperkt rendement op de uit te geven obligaties in relatie tot andere windparken in Nederland. Het plan bevat verder onzekerheden over de hoogte van het dividend en de uiteindelijke stortingen in het duurzaamheidsfonds (ook is niet duidelijk vanaf wanneer deze stortingen zijn te verwachten). Afgewacht moet worden hoeveel inwoners daadwerkelijk gaan participeren.

Bij een tender weten we op dit moment ook niet waar we precies uit gaan komen, maar bij een tender is er sprake van competitie en wint de beste inschrijver (we stellen onder andere criteria gericht op maximaal maatschappelijk rendement en participatie). Verder kunnen we bij een tender eisen stellen als het gaat om professionaliteit, financiële draagkracht, en prestaties uit het verleden ('proven track record'). Een track record is medebepalend voor het verkrijgen van financiering tegen aantrekkelijke voorwaarden, hetgeen weer direct effect heeft op de opbrengsten en de mogelijkheden voor participatie (en het duurzaamheidsfonds).

1.3. Aanbestedingsrisico bij exclusiviteit voor ECO

Bij het exclusief kiezen voor ECO zullen we afstand moeten houden van ECO. We moeten de grondtransactie beperken tot een zuivere grondtransactie zonder nadere voorwaarden. Anders komen we al snel in een aanbestedingsplichtige opdracht. Bij kiezen voor ECO hoort ook het versneld loslaten van het ontwikkelmodel en het duurzaamheidsfonds.

1.4 ECO kan ook zonder exclusiviteit in aanmerking komen als ontwikkelaar namelijk door mee te doen aan de tender.

In een tender kunnen voorwaarden worden gesteld ten aanzien van participatie en dergelijke zonder dat dit tot aanbestedingsrisico's leidt. ECO heeft echter aangegeven niet aan een tender deel te zullen deelnemen. Mogelijk zal wel de door ECO ingeschakelde ontwikkelaar inschrijven.

1.5 ECO kan ook zonder ontwikkelaar te zijn haar primaire doelen realiseren voor het gehele windpark

In het voorwoord van het ontwikkelplan schrijft ECO: 'Het duurzaamheidsfonds is belangrijk, economisch eigendom is geen doel op zichzelf.' De gemeente kan in de tendervoorwaarden eisen stellen t.a.v. het omgevings- en duurzaamheidsfonds en participatie. Daarnaast zal ook uit het Raedthuys deel van het windpark een bijdrage aan het duurzaamheidsfonds worden geleverd. Bij de uitwerking daarvan kan ECO een natuurlijke rol voor het gehele windpark vervullen.

1.6 Bij het kiezen voor ECO zal de gemeente tijd en geld moeten besteden om samen met ECO het ontwikkelplan nader te vervolmaken

ECO geeft zelf aan dat het ontwikkelplan niet klaar is. Dit krijgt steeds meer vorm tijdens de ontwikkeling van het windmolenpark. Dit zal ook van de gemeente vragen om vaak te overleggen, te toetsen en eventueel deskundigen in te huren om mee te beoordelen. Dit zal moeten gebeuren met steeds oog op de aanbestedingsregels. Steeds zal beoordeeld moeten worden hoe risicovol het is om wel of niet mee te denken of te ondersteunen.

Wat zijn tegenargumenten of risico's?

1.1 Het model ECO biedt gevoelsmatig het meeste draagvlak voor windmolens op gemeentelijk eigendom door en voor Oss.

Er leven vooroordelen over de mate waarin professionele ontwikkelaars rekening houden met maatschappelijke belangen. De bedongen participatiemogelijkheden en de bijdragen aan het omgevings- en duurzaamheidsfonds zullen dat bij een deel van de inwoners niet wegnemen. Wat dat betreft heeft ECO waarschijnlijk een beter imago, althans bij een deel van de inwoners.

1.2 Exclusiviteit van ECO garandeert dat ECO de ontwikkelaar wordt. Bij een tender kan de keuze op een andere ontwikkelaar vallen.

In een tender zal ECO moeten concurreren met andere aanbieders. Dan komt het aan op een zakelijke beoordeling van alle hiervoor genoemde aspecten. Dat kan ertoe leiden dat ECO niet de ontwikkelaar wordt. ECO heeft evenwel aangegeven niet aan een tender deel te zullen nemen.

1.3 Tender kost meer tijd.

Voor het uitschrijven van de tender zal het bestemmingsplan vastgesteld en de vergunning verleend moeten zijn. Dat is het moment om een tender in de markt te zetten. Dat betekent dat ca. een half jaar daarna de ontwikkelaar van het gemeentelijk deel van het park bekend is. Dan kan de SDE worden aangevraagd en de samenwerkingsovereenkomst met Raedthuys worden gesloten.

Bij een keuze voor ECO is op korte termijn de ontwikkelaar bekend en dan kan de vergunningprocedure samen met ECO en Raedthuys worden ingegaan. Dit levert ongeveer een half jaar tijdswinst op. Hierbij is er van uit gegaan dat bij een keuze voor ECO dit traject soepel verloopt. Als dat niet het geval is, is de tijdswinst kleiner.

Waar moeten we rekening mee houden?

a. Financiën

Het op 19 september 2017 door uw college vastgestelde raadsvoorstel over het ontwikkelmodel en het bij dit advies gevoegde vervangende concept-raadsbesluit houden rekening met de kosten van een tender. Hierin staat dat dekking van deze kosten plaatsvindt via de algemene reserve. Als het windpark doorgaat, worden deze kosten terugverdiend. Bij het houden van een tender voor eigen gronden, is terugbetaling van deze kosten onderdeel van de voorwaarden.

ECO vraagt een bijzondere faciliteit van de gemeente namelijk het uitstel van betaling van de gemeentelijke ontwikkelkosten en de leges tot moment van financial close.

b. Communicatie

- - Gedurende de afgelopen 2 jaar hebben we in goede sfeer en constructief met ECO overlegd. Ongeacht de uitkomst van het raadsbesluit van 14 december 2017 willen we daarmee doorgaan op een wijze die past bij de uiteindelijke rol van ECO in het windpark Elzenburg/de Geer. Afsproken is dat wij ECO na het Collegebesluit informeren nog voordat dit naar buiten wordt gecommuniceerd. We informeren ook de klankbordgroep windenergie en Raedhuys direct na de collegevergadering over uw besluit, nog voordat de pers wordt geïnformeerd.
- Verder verspreiden we een volgende editie van de digitale nieuwsbrief (ongeveer 300 abonnees).
- Raadsleden worden uitgenodigd voor een technisch overleg op 27 november 2017 (vlak vóór de commissievergadering). ECO zal daarvoor ook worden uitgenodigd om vragen van raadsleden te beantwoorden. Tijdens dit overleg kunnen vragen gesteld worden over de drie raadsvoorstellen voor het windpark.

-

c. Uitvoering

We maken een planning voor de voorbereiding en uitvoering van uw besluit, mede in relatie tot het ruimtelijke spoor en het participatiespoor.

d. Overlegd met

Extern: ECO, externe adviseurs

Intern: SRO, VG, F&C

Bijlagen

- Vervangend concept-raadsbesluit bij raadsvoorstel van 19 september 2017 over de keuze voor ontwikkelmodel ECO of tender;
- Ontwikkelplan ECO d.d. 5 oktober 2017;
- Externe adviezen Hekkelman advocaten en PwC;
- Concept reacties van ECO d.d. 17 oktober 2017 op de externe adviezen;
- Presentatie ECO voor gemeenteraadsleden d.d. 25 oktober 2017.

