

Financiering van duurzame gebiedsontwikkeling

De weg naar een strategische investeringsstrategie

De driehoek gebiedsontwikkeling, duurzaamheid en financiën is volop in ontwikkeling. De verbanden zijn complex en er is een breed scala aan instrumenten. Daarom is het raadzaam om vanaf het prille begin van planvorming een technische, mentale én sterke financiële coach in het begeleidingsteam te hebben, blijkt uit een onderzoek naar de financiering van duurzaamheidsmaatregelen. In deze bijdrage een analyse van de trends en ervaringen.

Willie Fikken is zelfstandig adviseur op het gebied van milieu en ruimtelijke ontwikkeling (www.williefikken.nl). De afgelopen twee jaar heeft hij aan de TU Delft onderzoek verricht naar de kosten en baten van duurzame gebiedsontwikkeling.

Arjan van Timmeren is hoogleraar Environmental Technology and Design bij de afdeling Urbanism van de Faculteit Bouwkunde van de TU Delft.

In 2011 schetste de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft duurzame gebiedsontwikkeling met een metafoor vanuit de sport. ‘Doe de tienkamp!’ was de oproep¹. De gedachte erachter was dat duurzaamheid een veelomvattend fenomeen is en dat je, om écht duurzaam te zijn, goed moet scoren op alle facetten ervan. Triple P – people, planet & profit (de laatste p wordt sinds 2002 ook wel ingevuld met *prosperity*) – is de algemene mantra. Bij gebiedsontwikkeling komen dan onderwerpen als energievoorziening, klimaatadaptatie, milieukwaliteit (bodem, water, lucht, geluid), stedelijk groen, natuur & landschap, mobiliteit & transport, gezondheid & veiligheid, cultuurhistorie en economische & sociale vitaliteit in beeld. Het hogere doel is kwaliteitsverbetering, en dan het liefst op alle punten. Aan de daadwerkelijke realisatie van deze kwaliteitsverbetering gaat een langdurig ontwerp- en besluitvormingsproces vooraf. Tussen het eerste initiatief en de oplevering van concrete projecten zitten veel stappen die ieder voor zich te maken kunnen krijgen met technische, juridische, organisa-





torische, bestuurlijke, maatschappelijke en financiële belemmeringen. Om ook hier een metafoor uit de sport te gebruiken: duurzame gebiedsontwikkeling is een hindernisloop met tal van hordes die achtereenvolgens of tegelijkertijd moeten worden genomen.

Lasten en baten

Sluitstuk van de planvorming is de financie-

ring van de duurzaamheidsmaatregelen. Wat kost het, wat levert het op en voor wie? Zoals de Volkskrant op 8 oktober 2014 naar aanleiding van de discussie over windmolenparken op zee stelde: ‘verduurzaming kost gewoon geld’. Een tamelijk krasse uitspraak die vaak, maar niet per definitie, opgaat. Steeds vaker worden investeringen al snel terugverdiend, bijvoorbeeld door lagere gebruiks- of onder-

▲ *Duurzame nieuwbouw in RijswijkBuiten; gerealiseerde gestandaardiseerde maar niet-identieke woningen met zonnepanelen.*

»

Naast energiemaatregelen heeft de wijk onder meer waterlopen met natuurvriendelijke oevers en halfopen parkeervakken.

houdskosten of door een langere levensduur. Soms staat tegenover de investering een duidelijke verbetering van de leefomgevingskwaliteit of andere waarden, die zich moeilijk laten vertalen in geld. Daarnaast kan het gaan om investeringen die voordeel opleveren voor de investeerders en voor andere partijen, die – op hun beurt – gratis meeliften.

Zo zal een hogere leefomgevingskwaliteit zich op de wat langere termijn uiten in een hogere waarde van het onroerend goed. De eigenaren van het onroerend goed zijn daarmee baathebbers van de ingreep die aan deze stijging voorafging. Een hogere WOZ-waarde betekent ook een hogere WOZ-aanslag. Hiermee komt de gemeente in beeld als baat-

hebber en blijkt de eigenaar van het onroerend goed opeens investeerder te zijn: hij of zij betaalt meer WOZ en van de WOZ-waarde afgeleide belastingen. Maar hoe verhouden deze zich tot de waardestijging? Nog wat verder doorredenerend: hogere WOZ-inkomsten voor de gemeente betekenen een lagere bijdrage voor de gemeente uit het Gemeentefonds. Daarmee is het Rijk en zijn wij met zijn allen baathebber van het duurzame initiatief.

Driehoeksrelatie

Op basis van het voorbeeld van de WOZ-waarde van onroerend goed is duidelijk dat gebiedsontwikkeling, duurzaamheid en financiën een ingewikkelde driehoeksrelatie vormen. De een-op-eenrelaties binnen de driehoek zijn nog redelijk overzichtelijk.

Wat betreft **gebiedsontwikkeling en financiën**: Tot de inwerkingtreding van de nieuwe Wro was een ruimtelijk plan vaak mede gebaseerd op een grondexploitatie terwijl er nu, met de nieuwe Wro, wordt gewerkt met anterieure overeenkomsten en exploitatieplannen. Met een anterieure overeenkomst kan een gemeente de kosten voor het maken van onder meer bestemmingsplannen verhalen op de grondeigenaar dan wel projectontwikkelaar. Ook kan zij daarin eventuele verplichtingen vastleggen om verlies van omgevingskwaliteit te compenseren. Voor de gemeente is het verplicht een exploitatieplan toe te voegen aan het ruimtelijk plan als er (nog) niet met alle ontwikkelaars in een gebied een anterieure overeenkomst is gesloten.

Gebiedsontwikkeling en duurzaamheid kennen inmiddels een redelijk vaste relatie. Door allerlei toolboxes en beoordelingssystemen als GPR en Breeam is er redelijk overzicht van de duurzaamheidsmaatregelen die je bij gebiedsontwikkeling kunt, en soms ook moet toepassen.

Ook de relatie **duurzaamheid en financiën** is niet per definitie ingewikkeld: een zonnepaneel kost geld, maar dat verdient je op termijn door de lagere energielasten terug, zeker wanneer de overheid met subsidie of belastingvoordelen financieel bijspringt.

Het wordt echter ingewikkelder wanneer de drie aspecten samenkomen. Bij kleine verbeteringen in de buitenruimte is het nog te overzien, maar zodra het gaat om omvangrijke gebiedsontwikkelingen met meerdere belanghebbenden neemt de complexiteit significant toe. Het aantal actoren neemt toe, het aantal ingrepen neemt toe, het aantal effecten, het aantal vergunningen, de kosten, de risico's, et cetera.



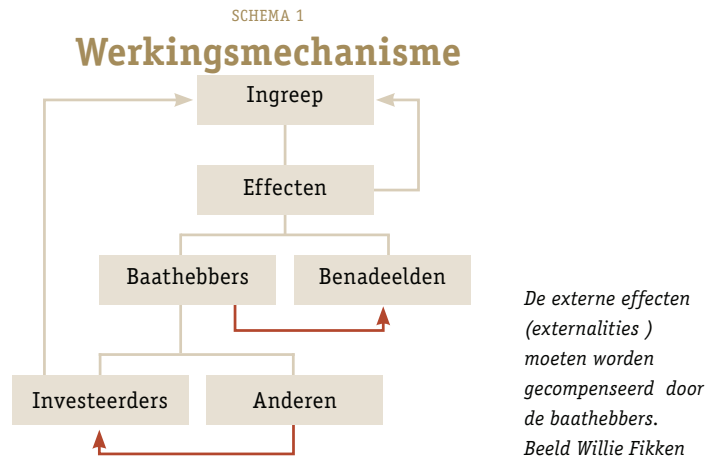
Werkingsmechanisme

Laten we even teruggaan naar het begin. Wat is duurzame gebiedsontwikkeling? Zonder de pretentie te hebben dit begrip voor eens en voor altijd te definiëren, gaat het om ontwikkelingen in de openbare ruimte waarmee verbeteringen worden beoogd in het domein van people, planet & profit/prosperity. Daar waar het bij projectontwikkeling gaat over één concreet project van één ontwikkelaar op één nauwkeurig afgebakende locatie, gaat het bij gebiedsontwikkeling vaak om meerdere projecten met meerdere ontwikkelaars en andere belanghebbenden en betrokkenen in een veelal groter gebied.

Elke gebiedsontwikkeling start met een initiatief, een idee voor een ingreep in de openbare ruimte. Zo'n ingreep heeft een aantal effecten, meestal zowel positieve als negatieve. Dat betekent dat er partijen zijn die voordelen ondervinden van de ingreep en partijen die nadelen ondervinden. Te denken valt aan geluidhinder bij ov-bundeling of extra schaduwwerking bij gebouwen die in het kader van intensief ruimtegebruik worden gerealiseerd. Over het algemeen geldt dat deze zogenaamde externe effecten (*externalities*) gecompenseerd moeten worden door de baathebbers (zie *Schema 1*).

Als de initiatiefnemer zijn huiswerk goed doet, is hij de eerste baathebber van de ontwikkeling. Immers, zonder positieve *businesscase* – financieel of maatschappelijk – zal hij niet beginnen aan de ontwikkeling. Hetzelfde geldt voor overige investeerders. En er zijn in veel gevallen andere partijen die profiteren van de ontwikkeling, zonder er zelf in te investeren. Bij energemaatregelen in huurwoningen wordt in dat verband over de zogenaamde *split incentive* gesproken: de corporatie investeert, maar de huurder heeft het voordeel van een lagere energierekening. Het lijkt in dergelijke gevallen redelijk dat de baathebbers meebetalen, zeker wanneer de initiatiefnemer en overige investeerders hun businesscases niet rond krijgen.

Uit dit alles blijkt dat duurzame gebiedsontwikkeling vraagt om een participatief proces. De praktijk laat zien dat het verstandig is om daar zo vroeg mogelijk mee te beginnen. Betrek de partijen die nadelen kunnen ondervinden en tegelijkertijd ook de partijen die voordeel kunnen ondervinden van het initiatief. De baathebbers kunnen in theorie de co-financiers van het project worden. Voorkom tegenwerking, nodig uit tot samenwerking². Mede daarom legt het wetsvoor- »



All-electric in RijswijkBuiten

In 2013 is gestart met de bouw van de eerste 250 woningen in RijswijkBuiten, het gebied tussen Rijswijk en Delft, waar tot 2023 zo'n 3.500 woningen moeten komen. Vanaf het prilste begin van de planvorming is veel aandacht uitgegaan naar duurzaamheid.

De woningen hebben een EPC van 0,0 in plaats van de verplichte 0,4. Deze 'prestatie' wordt onder meer bereikt door woningen met een goed geïsoleerde schil, zoals triple beglazing, de inzet van vraaggestuurde ventilatie met warmteterugwinning en het gebruik van warmtepompen, vloerverwarming en zonnepanelen.

Op wijkniveau is voor deze *all-electric*-opzet een zwaarder elektriciteitsnetwerk nodig, maar daar staat tegenover dat geen gasinfrastructuur hoeft te worden aangelegd. Om de woningen betaalbaar te houden, is gekozen voor een zekere standaardisatie in het ontwerp. Dat levert een reductie op van zo'n 10 procent op de ontwerp- en bouwkosten. Verder worden ketenvoordelen, waaronder kostenreducties, behaald door het aantal partijen in de bouwketen te beperken. Zo wordt er niet gebruikgemaakt van een projectontwikkelaar pur sang, maar van een 'ontwikkelpartner', een aannemer en ontwikkelaar ineen.

Door de besparingen is ruimte ontstaan voor optimalere duurzaamheidsmaatregelen. Het bleek mogelijk om de verbeterde isolatie, het ventilatiesysteem en de vloerverwarming binnen de oorspronkelijke VON-prijs te realiseren. Het pakket van warmtepomp, bodemwarmtewisselaar en de zonnepanelen valt daarbuiten. Deze maatregelen vergen een extra investering van circa 12.000 euro per woning. Om hierin tegemoet te komen is de Energie-Exploitatiemaatschappij RijswijkBuiten (EERB) opgericht. Via deze maatschappij, waarin een particuliere onderneming de risicodragende partij is, kunnen aspirant-kopers een installatie huren voor een vast maandbedrag met de garantie dat ze 25 jaar geen onkosten hebben aan de installatie. Eventuele vervanging van onderdelen is inbegrepen.

Per saldo zijn de energiekosten voor de bewoners conform het Niet Meer Dan Anders-principe gegarandeerd. Gedurende de looptijd van het contract kunnen de bewoners ervoor kiezen het contract af te kopen. Belangrijk gegeven binnen de businesscase van de EERB is het schaalvoordeel door de installatie in grotere aantallen in te kopen en te plaatsen.



stel voor de Omgevingswet nadruk op het betrekken van belanghebbenden bij plan- en besluitvorming³.

Actoren, belangen en motieven

Een goede actoranalyse is noodzakelijk om zicht te krijgen op de belangrijkste stakeholders en hun motieven om al dan niet te investeren in duurzaamheid. We maken onderscheid in publieke actoren, private actoren, maatschappelijke organisaties en burgers. Het rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten willen primair hun beleidsdoelstellingen halen, binnen randvoorwaarden vanuit hun begroting. Deze doelstellingen kunnen zeer divers van aard én ambitie zijn. Ook komen tegenstrijdige doelstellingen voor, zowel tussen als binnen de afzonderlijke overheidslagen. Het aloude dilemma van de compacte stad is daar een voorbeeld van. Ook het streven naar biodiversiteit en sociale

veiligheid kunnen op gespannen voet met elkaar staan.

Private actoren zijn er in vele soorten en maten. Het kan gaan om partijen die een actieve rol spelen in het gebiedsontwikkelingsproces en partijen die meer passief betrokken zijn. Tot de eerste categorie horen de projectontwikkelaars, de investeerders en beleggers, de aannemers en de leveranciers. Voor deze bedrijven is continuïteit van de bedrijfsvoering altijd een belangrijk motief om te investeren. Dat geldt ook voor investeren in duurzaamheid. Naast direct rendement geeft het hen een *ticket to the game*, zoals een vastgoedvermogensbeheerder het recentelijk omschreef. Zonder aandacht voor duurzaamheid ben je anno 2016 snel uitgespeeld. Ideologie of maatschappelijk verantwoord ondernemen is een tweede vaak genoemd motief door de betreffende bedrijven. Soms komt

³ Aardwarmtecentrale in Den Haag.

Energiefonds Den Haag

Vanuit betrokkenheid bij Europese projecten als JESSICA en URBACT heeft de Gemeente Den Haag een structuur met twee zogenoemde revolverende fondsen opgericht, genaamd FRED en ED.

FRED richt zich op kleinschalige bedrijfshuisvesting en ED ondersteunt energiemaatregelen. Momenteel is een derde fonds in voorbereiding voor de verduurzaming van VvE's. In totaal is zo'n 25 miljoen euro beschikbaar. Dit bedrag wordt mogelijk verdubbeld door een lening bij de Europese Investeringsbank (EIB). Het geld uit het fonds wordt 'revolverend' ingezet. Tegen een bepaalde rente is financiering beschikbaar voor lokale initiatieven. Zodra de lening is afgelost, komt het geld weer beschikbaar voor nieuwe projecten.

Een externe fondsmanager, het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting

Nederlandse gemeenten (SVn), beheert het geld. Deze treedt op als beherend vennoot. De gemeente geeft de fondsmanager een investeringsstrategie mee op basis van maatschappelijke doelen, maar de fondsmanager mag zelf bepalen welke initiatieven worden gehonoreerd. Iedereen kan voorstellen indienen bij het fonds. De fondsmanager maakt een risico-inschatting en bepaalt het te hanteren rentepercentage. Dit varieert momenteel globaal van 6 tot 8 procent. Eerder aflossen is mogelijk, zonder boete. Des te eerder is het geld immers weer beschikbaar voor nieuwe projecten. Hierdoor is sprake van een andere dynamiek dan bij de traditionele banken. De fondsmanager wordt afgerekend op basis van de maatschappelijke doelen die worden bereikt. Criteria daarbij zijn: hoeveelheid CO₂-reductie, aantal arbeidsplaatsen, oppervlakte in m² BVO.

Een zogenaamd Triple Solar Dak op het clubgebouw van de voetbalvereniging Laakkwartier was het eerste project dat onder de vlag van ED is gerealiseerd. Technisch gezien bestaat het project uit kilometers leidingen op het dak en een opslagfaciliteit. De zon en de buitenlucht verwarmen het water in de leidingen. Bij een buitentemperatuur van 20 graden levert dit voldoende douchewater van 35 graden Celsius op voor honderd personen. De bijdrage vanuit het ED-fonds bedroeg 72.000 euro, circa 80 procent van de kosten. Naar verwachting wordt de investering in zo'n 6 tot 7 jaar terugverdiend.

Van een heel andere orde is de doorstart van het geothermie-project, dat met behulp van ED wordt gemaakt. Het project, dat in 2013 onder invloed van de vastgoedcrisis failliet ging, zal met ingang van 2017 weer operationeel zijn.

dit voort uit wensen van aandeelhouders. Vermoedelijk speelt op de achtergrond het motief van de continuïteit van de bedrijfsvoering een rol en is de aandacht voor duurzaamheid soms ook een vorm van *window-dressing* of *greenwashing*.

Tot de passief betrokken partijen horen de bedrijven die gevestigd zijn in of nabij het gebied, voor wie de beoogde ontwikkeling ofwel een verandering in omzet, dan wel een aanpassing van de werkomgeving voor het personeel betekent. De continuïteit van de bedrijfsvoering speelt hierbij uiteraard een belangrijke rol.

De belangen en motieven van maatschappelijke organisaties zijn af te lezen uit hun missie en doelstellingen. Een schoner milieu, ruimte voor de fiets, behoud van de natuur en/of aandacht voor eerlijker ondernemen; het zijn vaak ideologische motieven die deze organisaties een plek verschaffen in het plan- en besluitvormingsproces.

Bewoners ten slotte hebben persoonlijke belangen naast ideologische motieven. De aanleg van een park op een voormalige bedrijfslocatie komt de leefomgeving én de waarde van het onroerend goed ten goede. Of dit laatste voor bewoners meteen een motief

is om mee te betalen aan het park is nog de vraag, aangezien een hogere WOZ-waarde niet meteen betekent dat zij over meer geld beschikken.

Financiële instrumenten

In beginsel zijn er drie financieringsbronnen: je hebt geld (eigen vermogen), je leent geld (vreemd vermogen) of je krijgt geld (subsidies). Laatstgenoemde bron neemt weliswaar in belang af, maar bestaat nog steeds. Voor elk initiatief is het nog interessant na te gaan welke subsidiemogelijkheden er zijn, bijvoorbeeld in de vorm van bijdragen aan de uitvoeringskosten (EFRO, LIFE) of in de vorm van fiscale stimuleringsregelingen, zoals EIA, MIA, VAmil, Regeling groenprojecten. Garanties en borgstellingen kunnen eveneens interessant zijn om financiering van een project te vergemakkelijken.

Anno 2016 is er sprake van een breed, en zich snel uitbreidend, palet aan financiële instrumenten. De traditionele oplossing voor de financiering van een ingreep – eigen vermogen aangevuld met vreemd vermogen van banken of investeringsmaatschappijen en beleggingsfondsen, en subsidies al dan niet in de vorm van fiscale voordelen – bestaat nog steeds en »

wordt nog volop toegepast. Ook co-financiering in de vorm van *joint ventures* en PPS-constructies wordt veelvuldig gebruikt. Naast deze traditionele oplossingen signaleren we alternatieve financieringsvormen. In RijswijkBuiten zijn door standaardisatie en ketenmanagement kostenreducties bereikt. De vrijkomende ruimte kon worden benut voor duurzaamheid. Daarnaast is een exploitatiemaatschappij opgericht die het voor bewoners mogelijk maakt tegen een

aantrekkelijke prijs met bodemwarmte en zonnepanelen in hun eigen energiebehoefte te voorzien.

Fondsvorming is een andere trend. Crowdfunding bijvoorbeeld kan een oplossing zijn voor de wat kleinere ingrepen om de financiering van een project of maatregel rond te krijgen. Verder wint het werken met gebiedsfondsen aan belang, bijvoorbeeld voor het behoud van waardevol landschap en om

windturbineprojecten gerealiseerd te krijgen. Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de zogenaamde revolverende (letterlijk: ronddraaiende) fondsen. Uit deze fondsen, gevuld met bijvoorbeeld de opbrengsten van de verkoop van aandelen van energiebedrijven of subsidies vanuit Europa, komen tijdelijk middelen ter beschikking die uiteindelijk weer moeten terugvloeien en opnieuw kunnen worden ingezet. Met de opkomst van deze fondsen is een verschuiving zichtbaar van

eenmalige subsidies naar een meer strategische investeringsstrategie.

«

Referenties:

- 1 | Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp!, Praktijkstoel Gebiedsontwikkeling TU-Delft, april 2011
- 2 | Les geleerd, met participatie als sleutel, R0magazine, november 2012. Maartje Scholten & Willie Fikken.
- 3 | Draagvlak voor windenergie, R0magazine, november 2015. Robin Aerts & Aart Jan van der Ven.