

CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

Financiële instrumenten voor Duurzaam Bouwen

Verslag workshop
12 januari 2004

Notitie

Delft, 21 januari 2004

Opgesteld door: M.J. (Martijn) Blom
B.H. (Bart) Boon



Financiële instrumenten voor Duurzaam Bouwen

Inleiding

DuBo-projecten met ambities boven de gangbare praktijk of wettelijke norm zullen niet vanzelf van de grond komen. Wanneer de gemeente zelf opdrachtgever is voor bouwprojecten kan de extra milieuwinst veelal afgedwongen worden via contracten. Indien de gemeente geen opdrachtgever is, zullen andere instrumenten moeten worden ingezet om projecten met een extra milieurendement over de streep te trekken.

Financieringsconstructies kunnen de onrendabele top van investeringen in duurzaamheid overbruggen. Daar zit immers vaak een belangrijk knelpunt voor toepassing van energiezuinige en duurzame maatregelen. Creatieve oplossingen zijn daarom van cruciaal belang, zo ook voor de Leidse Regio. Des te meer nu voor deze regio het Regionaal DuBo Plus Pakket als ambitie geldt. Hierin zijn de Nationaal Pakketten DuBo aangevuld en aangeschept met een regionale invulling per bouwsegment (woningbouw, utiliteit en grond-, weg- en waterbouw). Dit houdt in dat vaste DuBo-maatregelen worden toegepast, aangevuld met een keuze uit variabele DuBo-maatregelen tot het gewenste niveau. Deze maatregelen zijn samengesteld in een maatregelenlijst (checklist).

Vijf van de zeven gemeenten hebben besloten om het ambitieniveau van het regionaal DuBo Plus te realiseren.

Deel I: Inventarisatie

Allereerst is het van belang op te merken dat ongeveer 50% van de DuBo maatregelen kostenneutraal zijn in te voeren. Bij een hoger ambitieniveau, zoals DuBo Plus zijn er wel extra meerkosten en is er sprake van een onrendabele top.

Knelpunten voor DuBo zijn:

- onrendabele top, met name in bestaande bouw, mede doordat vaak een te korte terugverdiertijd wordt verlangd;
- investeringen in DuBo worden vaak gezien als meerinvesteringen;
- de lusten en lasten van DuBo zijn vaak ongelijk verdeeld, denk aan de huurder (lagere energierekening) en de woningcorporatie (hogere investeringen).

DuBo leidt vaak tot meerkosten in de investeringsfase. De opbrengsten hiervan vinden gespreid in de toekomst plaats, in de vorm van lagere exploitatiekosten, een langere levensduur, een gezonder binnenmilieu of verhoogd comfort. Sommige van deze effecten zijn moeilijk financieel te waarderen. Wanneer bovendien een korte terugverdiertijd wordt geëist valt de investeringsbeslissing vaak in het nadeel van DuBo uit.

De oplossing hiervoor kan bestaan uit:

- algemene financiële instrumenten;
- projectgebonden financiële constructies.

Beide sluiten elkaar niet uit, maar kunnen uitstekend naast elkaar bestaan. Hieronder volgt een korte beschrijving¹.

Algemene financiële instrumenten

Kenmerk hiervan is dat ze gemeentebreed worden ingezet, en het gehele investeringsklimaat beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn:

- **Fonds uit aandelenverkoop.** Via privatisering van nuts- en energiebedrijven een fonds creëren dat kan worden aangewend voor het stimuleren van DuBo. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de gemeenten Amsterdam, Delft, Gouda en Waddinxveen.
- **OZB-fonds.** Ontstaat door een voorgestelde verlaging van OZB-tarieven uit te stellen of slechts gedeeltelijk door te voeren. Dit fonds kan worden aangewend voor het stimuleren van DuBo
- **OZB-differentiatie.** Waarbij de tariefhoogte van de OZB wordt gedifferentieerd naar de milieuprestatie van vastgoed. De milieuprestatie kan uitgedrukt worden in de EPC van een woning of er kan een systeem worden ingevoerd waarbij korting wordt gegeven op de WOZ-waarde op basis van doorgevoerde maatregelen.
- **Revolverend fonds** (mogelijk met opbrengst privatisering of OZB fonds). Uit dit fonds kunnen leningen worden verstrekt aan derden die financiering nodig hebben voor DuBo. Dit betreft een risicovolle participatie van de gemeente in bouwprojecten. SVN (Stichting Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten) kan namens de gemeenten het fonds beheeren.
- **Statiegeldregeling.** Op de uitgifteprijs van grond wordt een opslag gezet. Een projectontwikkelaar kan deze in de vorm van een subsidie terugkrijgen indien blijkt dat er duurzaam is gebouwd. Tariefdifferentiatie bepaalt de effectiviteit van dit instrument.
- **Grondexploitatieheffing.** Bovenop de uitgifteprijs van grond komt een heffing. De inkomsten van de heffing worden aangewend als subsidies voor duurzaam bouwen.

Projectgebonden financiële constructies

Kenmerk van deze instrumenten is dat er getracht wordt de voordelen van duurzaam bouwen in de gebruiksfase te kapitaliseren om zo binnen het project tot een andere verdeling van de lusten en lasten van DuBo te komen. Voorbeelden hiervan zijn:

- **Woonlastengarantie.** Bij renovaties kunnen corporaties met bewoners een convenant afsluiten waarin wordt afgesproken dat de woning duurzaam verbouwd gaat worden, met als gevolg een (beperkte) stijging van de kale huur, welke wordt gecompenseerd door een lagere energierekening. De gemeente zou dit organisatorisch kunnen ondersteunen. In Tilburg is dit succesvol toegepast. Het is verstandig mee te liften met voorgenomen renovaties.
- **Energy contracting.** De totale energie-exploitatie wordt uitbesteed, zodat de lasten van investeren en de lusten van een verbeterde energie-efficiency bij dezelfde partij komen te liggen. Uitbesteding gaat vaak gepaard met een bonus/malus regeling. Besparingen tot 20% worden hiermee in de praktijk behaald. Constructie wordt toegepast bij grote energiegebruikers, zoals de utiliteit.
- **Leasing.** Leasing wordt toegepast om het kapitaalbeslag van wat duurdere energie-installaties te beperken en zo mogelijk gebruik te maken van fiscale voordelen als EIA en Vamil.

¹ Alle genoemde instrumenten staan uitvoeriger beschreven in de achtergrondnotitie die voor de workshop is verstuurd.



- **Vastgoedverzekering.** Hierbij wordt de gehele instandhouding van een vastgoedobject tegen een vast tarief uitbesteed aan een verzekeraar. Het beheer van energie-installaties is hierin inbegrepen, inclusief energiebesparende maatregelen. Hierdoor komt de prikkel te liggen bij de energieleverancier in plaats van de gebruiker.

De belangrijkste conclusies zijn:

- 1 Kijk eerst of het kostenneutraal kan.
- 2 Zoniet dan zijn financiële instrumenten belangrijk, zeker wanneer de gemeente geen opdrachtgever is of de grond niet in eigendom heeft.
- 3 Het type instrument is afhankelijk van de aard van het knelpunt.

Discussiepunten

Bereidheid meerkosten te dragen

In het algemeen is er bij huurders en eigenaarbewoners beperkte bereidheid om de meerkosten van DuBo te dragen. Het kapitaliseren van potentiële voordelen in de gebruiksfase in het koop- of huurcontract is soms een moeilijke weg. Betere voorlichting over het nut en de noodzaak van DuBo en over voordelen als comfort en gebruikersgemak is en blijft altijd wenselijk.

Mogelijkheden financiering gronduitgifte

Een grondexploitatieheffing kan worden ingezet voor het aanleggen van publieke voorzieningen zoals een warmtenet. Daarvoor is wel is een directe koppeling nodig tussen de baathebber en de voorziening. Aangezien bij bovengrondse infrastructuur deze relatie kan worden aangetoond, komt de ondergrondse infrastructuur hier naar verwachting voor in aanmerking.

Wel moet men erkennen dat de financiële ruimte in de gronduitgifte beperkt kan zijn. De grondprijs wordt berekend als het verschil tussen de marktprijs van het vastgoed en de stichtingskosten. Dit laat weinig ruimte voor extra opslagen als de grondexploitatieheffing. Het zou kunnen dat dit ten koste gaat van de grondprijs en de rekening van deze regelingen in zijn totaliteit bij de gemeente komt te liggen. De statiegeldregeling heeft daarbij als voordeel dat deze buiten de gronduitgifte om wordt gefinancierd.

Los van de inzet van financiële instrumenten kunnen gemeentes voorwaarden stellen bij de uitgifte van grond. Grondexploitanten kunnen zo verplicht worden DuBo toe te passen. Meerkosten worden in dit geval wel doorberekend aan de toekomstige gebruikers / bewoners.

Aanbieden in pakket van meerwerk

DuBo investeringen zou men bij nieuwbouw moeten aanbieden in het pakket van meerwerk. Dit verhoogt de bekendheid met DuBo bij de toekomstige bewoners en door een grotere vraag kan de prijs lager uitvallen. Sowieso is het goedkoper DuBo investeringen bij nieuwbouw te doen dan bij bestaande bouw.

Deel II: Beoordeling

De beoordeling van de gepresenteerde instrumenten heeft plaatsgevonden in drie deelgroepen aan de hand van de volgende beoordelingscriteria:

- milieueffectiviteit;
- praktische haalbaarheid;
- neveneffecten;
- politieke haalbaarheid;

- administratieve lastendruk;
- handhaving.

Milieueffectiviteit

In het algemeen wordt de OZB-differentiatie als een effectief instrument gezien, aangezien deze voor de gehele bestaande woningbouwvoorraad geldt. De statiegeldregeling geldt alleen voor de kleinere nieuwe 'voorraad'. De OZB-differentiatie lijkt bovendien ook meer effect te sorteren dan een OZB-heffing waarvan de opbrengsten aangewend worden voor DuBo. De milieueffectiviteit van een OZB-differentiatie kan verder verbeterd worden door hieraan ook kortingen op het huurwaardeforfait (Rijksbelasting) aan te koppelen.

Praktische haalbaarheid

Een belangrijk nadeel van de OZB-differentiatie is echter dat de praktische haalbaarheid in de huidige conjunctuur als negatief moet worden beoordeeld. Ook lijkt de maatregel een wat langere voorbereidingstijd te vragen omdat invoering gevoelig kan liggen binnen de gemeente. Zorgvuldige voorbereiding van de discussie en een goed onderbouwd plan zijn dan cruciale randvoorwaarden. Dit instrument wordt dan ook, mist zorgvuldig voorbereid, als een prima optie gezien om in te voeren zodra de economie weer aantrekt. Voorstellen daartoe kunnen nu reeds voorbereid worden.

Een statiegeldregeling vraagt naar verwachting om een minder intensieve voorbereiding en kan makkelijker worden ingevoerd.

De praktische haalbaarheid van energy-contracting voor gemeentelijke gebouwen wordt als zeer goed beoordeeld.

Beperkende voorwaarde bij de statiegeldregeling is dat de gemeente eigenaar moet zijn van de grond. Dit speelt ook mee bij de grondexploitatieheffing.

Neveneffecten

Zowel de OZB-verhoging als de grondexploitatieheffing kunnen nadelig uitpakken voor lasten voor burgers en bedrijven. De OZB-differentiatie kent dit nadeel niet of veel minder (budget- en lastenneutraal).

Politieke haalbaarheid

Deze is met name voor de twee opties die aangrijpen bij de OZB lastig. Energy-contracting voor gemeentelijke gebouwen wordt als een zeer aantrekkelijke maatregel gezien, vooral doordat geen beslag wordt gelegd op het ambtelijk apparaat.

Administratieve lastendruk

Bij OZB-differentiatie moet men jaarlijks wijzigingen bijhouden in de 'duurzaamheidsstatus' van de woningen, op basis waarvan de OZB wordt gedifferentieerd. Controle kan geminimaliseerd worden door gebruik te maken van 'omgekeerde bewijslast': om in aanmerking te komen voor een WOZ-korting moet men aantonen bepaalde maatregelen te hebben doorgevoerd. Bij de statiegeldregeling zal dit lastiger zijn. Per project moeten met de projectontwikkelaar afspraken worden gemaakt en deze moeten worden gecontroleerd.

Handhaving

De handhaving kan voor de statiegeldregeling extra controles met zich meebrengen om te controleren of de voorgestelde maatregelen zijn ingevoerd. Bij OZB-differentiatie zal handhaving lastiger zijn, en kan de situatie per jaar veranderen.



Uit deze beoordeling zijn de volgende instrumenten als beste naar voren gekomen:

- 1 statiegeldregeling (gekozen door drie groepen);
- 2 OZB fonds (twee);
- 3 grondexploitatieheffing (twee);
- 4 energy contracting / leasing (twee).

Deel III: Uitwerking in cases

In drie groepen zijn vervolgens drie instrumenten nader uitgewerkt aan de hand van de casus Rijnfront bij Oegstgeest. De Gemeente Oegstgeest wil dit gebied ontwikkelen tot gedeeltelijk een woongebied en gedeeltelijk een bedrijventerrein.

Voorstel 1: OZB-differentiatie

OZB-differentiatie is niet het meest voor de hand liggende instrument in geval van nieuwbouw. Voor toekomstige bewoners zal een verlaagde OZB slechts een minimale prikkel geven. Naar bedrijven en woningcorporaties (na goede communicatie) zal wel een prikkel om DuBo toe te passen uitgaan. Het beste zou zijn om bij nieuwbouw OZB-differentiatie te combineren met andere maatregelen die juist aangrijpen op nieuwbouw.

Voorstel 2: statiegeldregeling

De statiegeldregeling is goed uitvoerbaar bij nieuwbouw. Men moet duidelijke afspraken maken met hoeveel men terug krijgt als er wat gebeurt. De teruggegeven subsidies sluiten nauw aan bij de maatregelen uit het regionale DuBo+ pakket die zijn doorgevoerd. De handhaving lijkt ook goed te doen, er moet na oplevering wel gecontroleerd worden. De milieueffecten zijn positief, enig nadelig neveneffect is wel een verhoging van de financiële lasten op korte termijn voor bedrijven. Als de gemeente geen eigenaar is van de grond, is de statiegeldregeling niet toepasbaar.

Voorstel 3 Leasing

Leasing van energie-installaties (WKK) zou kunnen plaatsvinden als onderdeel van parkmanagement. Er is weinig controle nodig door de overheid, bedrijven regelen dit grotendeels zelf. Door een centrale facility-manager kunnen schaalvoordelen worden bereikt.

Er zijn ten minste drie financiële voordelen voor de bedrijven. Ten eerste legt het geen beslag op het vermogen van bedrijven. Daarnaast hoeven ze ook geen facility managers aan te stellen, en tot slot kan het parkmanagement zich specialiseren in de aanvraag van subsidies.

Een voorbeeld zou het inzetten van shuttlebussen kunnen zijn. Bestaande bedrijventerreinen zouden hierbij ook betrokken moeten worden. Deelname kun je als gemeente niet opleggen, maar mogelijk wel afdwingen. Een neveneffect is nog de bijdrage van de gemeente aan de Kyoto-doelstelling.

Eindconclusie

Tweederde van de deelnemers vindt de statiegeldregeling het beste instrument. Kenmerk hiervan is dat het eenmalig is, en alleen toepasbaar bij nieuwbouw. Eenmaligheid kan ook als voordeel worden gezien, omdat dit minder lasten geeft in de uitvoering.

Leasing wordt door een kwart van de deelnemers als beste instrument gekozen. Dit is een goede constructie vanwaar een blijvende impuls uitgaat.

Ook de differentiatie van de OZB krijgt drie stemmen. Ook hiervan gaat een blijvende impuls uit. Daarbij komt dat het bereik van deze regeling, die ook aangrijpt op bestaande bouw, zeer groot is.

