



*Green Deal, Financing Green Deals*



# Green Deal

## Financing Green Deals



*Handvatten voor innovatieve financieringsmodellen  
voor verduurzaming*





© 2011 - De Groene Zaak  
Eerste druk, juni 2011

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door:  
Etopia, Multicopy Nederland, Agentschap NL en Rebel Group

DE  
GROENE ZAAK  
ondernemers voor een duurzame economie



Agentschap NL  
Ministerie van Economische Zaken,  
Landbouw en Innovatie

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>1. Economische verduurzaming: een noodzaak en een kans</b>	<b>6</b>
<b>Case 1</b>	<b>10</b>
<b>2. De juiste randvoorwaarden: een verantwoordelijkheid van de overheid</b>	<b>16</b>
<b>Case 2</b>	<b>17</b>
<b>Case 3</b>	<b>20</b>
<b>3. Green Deals: een nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven</b>	<b>24</b>
<b>Case 4</b>	<b>29</b>
<b>4. Investeren in innovatieve financieringsarrangementen</b>	<b>34</b>
<b>5. Samenwerken met De Groene Zaak</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage</b>	<b>44</b>



# Voorwoord

Dit boekje is de derde Green Deal-uitgave van De Groene Zaak. Het richt zich in de eerste plaats op provinciale en gemeentelijke bestuurders. Duidelijk wordt hoe zij een essentiële bijdrage kunnen leveren aan het 'sluitend maken' van duurzame businesscases. Door te zorgen voor een aantrekkelijk lokaal investeringsklimaat, maar vooral door op het juiste moment het juiste financiële arrangement te smeden – al dan niet met andere marktpartijen en/of stakeholders. In de ogen van De Groene Zaak wordt de decentrale bestuurder daarmee een 'publieke ondernemer' die effectief maatschappelijk doelen realiseert, maar tegelijkertijd een goede deal voor de belastingbetaler weet te behalen.

Daarnaast richt dit boekje zich op de rijksoverheid. Die kan door het wegnemen van belemmeringen het algehele investeringsklimaat zodanig beïnvloeden dat economische verduurzaming over de hele linie kan worden opgeschaald en versneld. We benoemen deze belemmeringen concreet en geven aan welke oplossingen voor de hand liggen. Dankzij de volhardendheid van marktpartijen en een aantal innovatieve decentrale bestuurders komen er nu al duurzame initiatieven tot bloei. Willen we echter het einddoel – een volledig duurzame economische orde – realiseren, dan zal er meer constructief en op veel grotere schaal moeten worden samengewerkt tussen bedrijfsleven en overheid.

Om die reden omarmt De Groene Zaak het concept van de Green Deals: alleen gezamenlijk kunnen we de schaal van individuele projecten overstijgen en tot een verduurzamingsproces komen dat werkelijk zoden aan de dijk zet. Het bedrijfsleven initieert en onderneemt. De overheid faciliteert en creëert de goede randvoorwaarden. Dat levert de versnelling op waar de ondernemingen van De Groene Zaak voor staan.

## Marga Hoek

Directeur De Groene Zaak





# 1. Economische verduurzaming: een noodzaak en een kans

De huidige economische orde kraakt in haar voegen. De uitputting van de fossiele energiebronnen en een groeiend tekort aan grondstoffen dwingen ons een nieuwe weg in te slaan. De noodzaak om onze economie duurzaam te maken groeit met de dag. Een noodzaak die door steeds meer, maar helaas nog lang niet alle publieke bestuurders wordt onderkend. Verduurzaming is echter niet alleen een noodzaak, het is ook een kans. In veel Europese landen dringt het besef door dat verduurzaming grote economische baten met zich meebrengt. Met name schone energie is een echte 'banenmotor'. Zo heeft het aanboren van alternatieve energiebronnen in Duitsland honderdduizenden nieuwe banen gecreëerd. Een studie van het onderzoeksbureau DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) wijst uit dat in vijf jaar tijd de werkgelegenheid in de duurzame energiesector is verdubbeld en dat de omzet ervan inmiddels 21 miljard euro is. Daarmee is deze sector een belangrijke factor in de Duitse (en dus de Nederlandse) economie geworden. Er ontstaan ook nieuwe economische sectoren, zoals elektrisch vervoer, duurzaam bouwen en klimaatadaptief ontwikkelen. Dat zijn nu nog niche-sectoren, maar die kunnen uitgroeien tot de pijlers van een nieuwe, schone economie.

## Het grote potentieel van economische verduurzaming

- Meer (regionale) werkgelegenheid
- Besparingen overheidsuitgaven
- Energiezekerheid
- Minder afhankelijkheid
- Meer stabiliteit
- Meer maatschappelijke betrokkenheid



## 1.1 Nederland loopt achter

Duurzame technologie is inmiddels de snelst groeiende sector ter wereld. Landen als China en de Verenigde Staten, maar ook Duitsland, Italië en Denemarken investeren tientallen miljarden dollars per jaar in schone technologie. Nederland loopt sterk achter met een onderinvestering van circa 1 miljard euro. Bestuurlijk Nederland onderkent, kortom, niet alleen onvoldoende de noodzaak van verduurzaming, het laat ook unieke kansen liggen – lokaal én op landelijk niveau. Een fors deel van de oplossing ligt in het opnieuw verdelen van de verantwoordelijkheden tussen bedrijfsleven en de gemeentelijke, provinciale en landelijke overheden. Ofwel: in het sluiten van Green Deals.

## 1.2 De rol van het bedrijfsleven: initiëren en ondernemen

Het bedrijfsleven verduurzaamt intussen in snel tempo: de omzet van duurzame producten en diensten groeit aanmerkelijk sneller dan die van het reguliere aanbod. De partners van De Groene Zaak tonen aan dat het mogelijk is bestaande producten en diensten te verduurzamen en nieuwe duurzame producten en diensten te ontwikkelen. Veel voorbeelden van kansrijke en concrete duurzame businesscases ontwikkeld door partners van De Groene Zaak zijn beschreven in het boekje 'Green Deal Energie: Noodzaak tot structurele maatregelen'!

Toch hebben innovatieve duurzame koplopers nog te vaak moeite met het financieel sluitend krijgen van hun businesscases, of lukt dit hen ondanks hun volharding niet. De belangrijkste belemmering is dat in het huidige economische denken duurzame initiatieven lastig 'rendabel' te maken zijn. Het bedrijfsleven kan zijn rol – duurzaam initiëren en ondernemen – feitelijk alleen maar waarmaken als er een omslag in het economisch denken plaatsvindt bij alle actoren in het maatschappelijk verkeer: marktpartijen, decentrale bestuurders en landelijke bestuurders.

## 1.3 Een omslag in het economisch denken

Wil brede verduurzaming echt tot stand komen, dan is een meervoudige paradigmaverschuiving noodzakelijk: oude economische 'waarheden' moeten vervangen worden door nieuwe economische en duurzame uitgangspunten. Kort samengevat zijn dit de volgende drie principes:

### a. Denken in waarde

De opbrengsten van een investering liggen in de toekomst. Door deze toekomstige waardecreatie als uitgangspunt te nemen ontstaat er een heel ander rendementsprofiel dan wanneer het nu beschikbare budget als uitgangspunt geldt. Denken in waarde betekent dan ook meer financiering en doorgaans ook meer geïnteresseerde partijen (verbreding) dan denken in kosten. Met name duurzame businesscases winnen daardoor sterk aan aantrekkingskracht.

#### • *Wat betekent dat voor mij als bestuurder?*

Bij veel publieke investeringsbeslissingen staat (met name) de hoogte van de initiële investering centraal. Dit is maar een deel van de financiële afweging. Niet de initiële investeringskosten, maar de totale exploitatiekosten zijn bepalend. Een hogere investering pakt voor de belastingbetaler voordelig uit als die ertoe leidt dat de 'life cycle costs' of de 'total costs of ownership' over een periode van 20 jaar of langer lager liggen. Het gaat er dus om dat u zich als bestuurder niet langer laat leiden door budgettaire kaders, maar durft te denken in financiële en maatschappelijke opbrengsten (en de risico's en onzekerheden hiervan). Ofwel: het gaat niet om de kosten die worden gemaakt, maar vooral om de waarde die wordt gecreëerd.

#### • *TCO: voorwaarde voor duurzaam investeren*

Het realiseren van een positieve hefboom voor duurzame oplossingen vraagt om toepassing van een in het bedrijfsleven wijd verspreid economisch waarderingssysteem: total cost of ownership (TCO) of total cost of use (TCU).



Met TCO worden producten en diensten vergeleken op basis van de 'totale' kosten: zowel de aanschafprijs van een product als de kosten tijdens en na het gebruik ervan worden gewaardeerd. Deze 'levensduurkosten' zijn bijvoorbeeld energiekosten, voorraadkosten, onderhoudskosten, (indirecte) exploitatiekosten, milieukosten (footprint), vervangingskosten en verwijderingskosten.

Binnen de overheid zijn de 'investeringsboekhouding' en de 'exploitatieboekhouding' doorgaans gescheiden. Dat leidt tot niet-duurzame inkoop, omdat de initiële aanschafprijs bepalend is en niet de (maatschappelijke) kosten over de gehele levenscyclus.

De Groene Zaak bepleit dat duurzaamheid een essentieel onderdeel wordt van de gunningscriteria van elke aanbesteding en dat die gunning geschiedt op basis van de TCO/TCU. Dit heeft als voordelen dat écht gekozen wordt voor de maatschappelijk (en dus milieutechnisch) voordeligste optie, dat ketenverantwoordelijkheid wordt gestimuleerd en dat duurzame goederen een betere kans krijgen, omdat dit nou juist vaak de producten zijn die in aanschaf duurder, maar over de gehele gebruiksduur goedkoper zijn.

## **b. Alle kosten internaliseren**

In ons huidige economische systeem zit een aantal 'weeffouten'. Een daarvan is dat de kosten als gevolg van 'externe effecten' (zoals vervuiling en grondstoffenschaarste) niet of slechts ten dele worden meegenomen bij investeringsbeslissingen. Dat maakt een 'onduurzame' investering op papier rendabeler dan een duurzame (waarbij een deel van de rekening naar de volgende generaties wordt doorgeschoven).

Door dergelijke 'externe effecten' wél financieel te waarderen verbetert de businesscase van individuele duurzame projecten en het level playing field voor innovators op het gebied van duurzaamheid. Het rekening houden met deze 'externe effecten' heeft bovendien een waarde. Direct, in termen van een lagere total cost of ownership, of indirect, door de waarde die door consumenten en de markt wordt gehecht aan duurzaamheid. Bovendien ontstaan er markten voor bepaalde 'externe effecten'; denk bijvoorbeeld aan CO<sub>2</sub>-emissierechten.

# Case 1



## CO<sub>2</sub>-emissiemarkt en de bestuurspraktijk

De CO<sub>2</sub>-emissiemarkt is een verplichte Europese regeling van broeikasgassen voor tienduizend grote Europese bedrijven. Deelnemers aan de CO<sub>2</sub>-emissiehandel krijgen aan het begin van het jaar een bepaalde hoeveelheid rechten. In Nederland zijn er ongeveer 400 deelnemers uit de industriële sector en energiesector. Eén emissierecht geeft recht om 1 ton CO<sub>2</sub> uit te stoten. De waarde van een CO<sub>2</sub>-recht is nu 16 euro per ton en loopt vanaf 2012 naar 25 euro per ton.

Bedrijfslocaties hebben de keuze: óf zij investeren in schonere technologie om hun uitstoot te verminderen, óf zij kopen extra emissierechten op de emissierechtenmarkt. De rechten op de markt zijn afkomstig van bedrijfslocaties die minder hebben uitgestoten dan het aantal emissierechten dat zij hebben ontvangen.

Bedrijven die niet onder de verplichte regeling vallen – zoals afvalbedrijven en kleine bedrijven - kunnen aan de vrijwillige CO<sub>2</sub> compensatiemarkt meedoen. Emissiecredits kunnen dan verkocht worden aan bijvoorbeeld bedrijven of gemeenten die CO<sub>2</sub> willen compenseren.

U kunt als bestuurder partijen bij elkaar brengen, die – gebruikmakend van deze emissiemarkt – innovaties kunnen verwezenlijken. Een goed voorbeeld is het bijeen brengen van ontwikkelaars en industriële partijen die in het bezit zijn van restwarmte. Vanaf 2013 krijgen grote bedrijven die onder deze emissiehandel vallen, zowel industrie als energiebedrijven, emissierechten wanneer ze hun restwarmte leveren aan kleinere bedrijven, glastuinders, woonblokken etcetera. De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) berekent dan het aantal emissierechten die het bedrijf in principe tot 2020 krijgt op basis van een benchmark.

Door de CO<sub>2</sub>-waarde op die manier te verzilveren wordt de business case van een restwarmteproject rendabeler. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de levering van restwarmte of groen gas door afvalbedrijven – die niet onder emissiehandel vallen – aan bedrijven die wel onder de emissiehandel vallen, zoals een chemiebedrijf.



Hierdoor houdt het bedrijf dat de warmte geleverd krijgt emissierechten over, omdat er minder gas wordt gestookt. Daarmee wordt het project eveneens rendabeler

Tenslotte zijn ook in de bouw diverse mogelijkheden. Een bouwproject dat door middel van duurzame energie, zoals biovergisting, zijn eigen warmte en energie opwekt, kan ook de CO<sub>2</sub>-waarde van de investeringen verzilveren. Dat kan nu nog door de verkoop van emissierechten op de vrijwillige CO<sub>2</sub> compensatiemarkt en in de toekomst mogelijk volgens de Europese Emissiehandelsrichtlijn waarmee projecten CO<sub>2</sub>-emissierechten toegekend krijgen.

• *Wat betekent dat voor mij als bestuurder?*

Bij publieke investeringsbeslissingen zouden niet alleen de directe financiële kosten en baten een rol moeten spelen, maar ook indirecte en externe maatschappelijke kosten en baten, zoals de effecten van CO<sub>2</sub>-reductie op milieu en gezondheid. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van het instrument van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). U kunt er als bestuurder voor kiezen om structureel maatschappelijke kosten en baten mee te laten wegen in uw besluitvorming. En om in de voorbereiding van projecten MKBA-afwegingen en -optimalisaties een rol te laten spelen.

Ook in de benadering van de markt kunt u uw waardering van duurzaamheidseffecten een rol laten spelen. Door een dialoog met de markt aan te gaan of deze uit te dagen. De waarde van duurzaamheidseffecten kan een nadrukkelijk onderdeel zijn van het gunningscriterium 'economisch voordeligste inschrijving' en hierdoor partijen prikkelen om te 'scoren' op duurzaamheid.

### c. Integraal denken

Vaak zijn business cases gebouwd rondom één marktpartij of overheid en/of één commerciële propositie. Complexere vraagstukken kennen echter vaak meerdere stakeholders met verschillende belangen, die ook nog eens niet gelijk hoeven te zijn. De crux is om coalities te smeden. Alleen door organisaties breder en ruimer te bekijken en in hun waardeketen te benaderen, kunnen creatieve oplossingen ontstaan. Coalities leiden tot open innovatie, wat vervolgens kan resulteren in productontwikkeling en het ontsluiten van nieuwe markten. Middels co-creatie kunnen hoge risico's bijvoorbeeld door ketenpartners worden overgenomen of gereduceerd.

- *Wat betekent dat voor mij als bestuurder?*

Om duurzame businesscases mogelijk te maken, kunt u als bestuurder actief op zoek gaan naar samenwerking met marktpartijen om de nodige breedte in het project te brengen. Zo ontstaan namelijk meer 'dragers' voor een project, meer dwarsverbanden, een grotere schaal en vaak meer geldstromen. Ook een inhoudelijke koppeling van projecten draagt hieraan bij, bijvoorbeeld de koppeling tussen vervoersmanagement en verduurzaming van vervoer, of de verbinding tussen lokale opwekking van groen gas en landelijke gebiedsontwikkeling.



## Smart grid: rendement voor iedereen

De noodzaak van het opwekken en gebruiken van duurzame energie wordt door steeds meer bedrijven, instellingen, burgers en bestuurders onderkend. Toch komen projecten moeilijk van de grond. Met het project 'Smart grid: rendement voor iedereen' ambieert de provincie Utrecht samen met een reeks andere stakeholders deze impasse te doorbreken.

In het project experimenteren relevante stakeholders op middelgrote schaal (meer dan 100 huishoudens) met businesscase-modellen en dienstverleningsconstructies rondom 'smart grids' in diverse woon- én bedrijfsomgevingen. Hierbij is het gewenste resultaat nadrukkelijk de ontwikkeling van dienstverleningsconcepten, en niet zozeer de ontwikkeling van de techniek ten behoeve van smart grids. In twee bestaande wijken, waarbij vooralsnog wordt gedacht aan Wijk West (Gemeente Utrecht) en Nieuwland (Gemeente Amersfoort), worden smart grids geïmplementeerd om vervolgens met de ontwikkelde modellen en concepten te kunnen experimenteren. Het project zal ten goede komen aan alle betrokken partijen alsook aan de branches en disciplines waarin zij opereren: door het doorbreken van de impasse op het gebied van financiering van duurzame energieprojecten ontstaat extra bedrijvigheid in de duurzame energiesector, wordt de energietransitie versneld, kunnen kennisinstellingen hun kennis valoriseren, worden elektriciteitsnetten toekomstbestendig, behalen overheden hun CO<sub>2</sub>-reductiedoelstellingen en worden energierekeningen lager. Het project heeft dan ook zeer zeker een economisch en maatschappelijk belang. De provincie beoogt hiermee de economische kansen van de groei van de duurzame energiesector ook in de Noordvleugel Randstad te benutten en hiermee extra bedrijvigheid en nieuwe werkgelegenheid te creëren.

## 1.4 De rol van de gemeentelijke en provinciale bestuurder: faciliteren

Met de bovenstaande drie principes als vertrekpunt kunnen gemeentelijke en provinciale bestuurders een wezenlijke bijdrage leveren aan het sluitend maken van duurzame businesscases. Om te beginnen door te werken aan een investeringsklimaat waarin de financiering van duurzame business cases mogelijk en bevorderd wordt. Wat dit concreet betekent wordt uitgewerkt in hoofdstuk 2 van dit boekje.

Maar zelfs bij een gunstig investeringsklimaat zijn er vaak grote risico's, complexe opgaven en financiële hindernissen (ontoereikende budgetten) die een economische verduurzaming belemmeren. Die belemmeringen kunt u veelal effectief wegnemen door samen te werken met het bedrijfsleven en door nieuwe financieringsarrangementen in te zetten (hoofdstuk 3, 4 en 5).

## 1.5 De rol van de landelijke overheid: randvoorwaarden creëren

Verduurzaming 'van onderop' kan alleen tot stand komen als de economische randvoorwaarden daar ook ruimte voor bieden. In het volgende hoofdstuk staat beschreven welke rol de rijksoverheid kan spelen in het creëren van die randvoorwaarden. Het gaat daarbij om het formuleren van een duidelijke ambitie, het voeren van een stabiel beleid, het creëren van een level playing field, het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving en barrières in de markt en het aanjagen van duurzame innovatie door zelf duurzaam in te kopen en aan te besteden.



## 2. De juiste randvoorwaarden: een verantwoordelijkheid van de overheid

Het realiseren van concrete projecten brengt het proces van economische verduurzaming snel op gang. Het is echter niet voldoende om het einddoel te bereiken: een volledig duurzame economie. Daarvoor moeten de juiste randvoorwaarden gecreëerd worden. Dat vraagt om moed en een consistent langetermijnbeleid. In de visie van De Groene Zaak hebben ze betrekking op vijf aspecten: het formuleren van een overtuigende ambitie en visie (2.1), het voeren van een stabiel beleid (2.2), het creëren van een level playing field (2.3), het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving en barrières in de markt (2.4) en het aanjagen van duurzame innovatie door zelf duurzaam in te kopen en aan te besteden (2.5).

### 2.1 Een overtuigende ambitie en visie

Het is logisch en gezond dat bestuurders de nadruk leggen op datgene waar we in Nederland goed in zijn en op datgene waarin we voordelen zien ten opzichte van buurlanden. Daar liggen ook vaak de beste innovatiemogelijkheden. In rapporten wordt gepleit voor focus op onder meer windenergie, met name op zee, op innovatieve biomassa-toepassingen, op watergerelateerde opwekking en op smart grids (zie ook hoofdstuk 1). Door focus aan te brengen wordt de technologische leercurve sneller doorlopen, terwijl door het effect van grote aantallen installaties ('uitrol') de kosten sneller kunnen dalen. De oplossingen van 2030 liggen nu op de tekentafel of staan in een proefopstelling in een schuur. Het is aan de overheid om keuzes te maken en daarop voort te bouwen.

Een langetermijnvisie en -ambitie ontbreekt echter nog steeds. En juist dat is een zeer krachtig middel om een positief investeringsklimaat te versterken. Dankzij de volhardendheid van marktpartijen en een aantal innovatieve decentrale bestuurders komen er nu al duurzame initiatieven tot bloei. Willen we echter een volledig duurzame economische orde realiseren, dan zal ook de rijksoverheid concrete doelstellingen moeten formuleren die langer houdbaar zijn dan één kabinetsperiode.

# Case 2



## Een kwestie van focus

Nederland heeft unieke kansen om met specifieke producten en diensten in te spelen op de wereldwijd toenemende vraag naar duurzame energie en energiebesparende technieken. Al eerder heeft De Groene Zaak kansrijke deelgebieden benoemd in een brief aan het ministerie (voorjaar 2011). Die deelgebieden zijn: de energiesector zelf, de industrie, de gebouwde omgeving en de mobiliteit. Dáár valt op de korte en lange termijn de meeste winst te behalen.

Een duurzaam investeringsklimaat kan echter niet alleen door de rijksoverheid worden gecreëerd. Juist decentrale bestuurders kunnen vaak het verschil maken en concreet werk maken van duurzaamheid. Door meerdere lokale/ regionale (markt)partijen aan zich te binden kunnen zij zorgen voor een hefboomeffect met een economische spin-off ver voorbij de gemeente- of provinciegrenzen.

- *Gemeente Leeuwarden: een duidelijke visie en samenwerking in de breedte*

De gemeente Leeuwarden kiest voor duurzaamheid als basis voor nieuwe ontwikkelingen in de stad. Het college heeft expliciet gekozen voor de thema's 'energie' en 'water', omdat deze aansluiten bij bestaande ontwikkelingen in de regio en er op deze gebieden al veel succesvolle activiteiten zijn. Zo is Leeuwarden al heel succesvol op het gebied van watertechnologie en heeft het met Wetsus een topinstituut in huis met een heel goede internationale reputatie. Aangezien de wereldwijde markt voor producten en diensten op het gebied van watertechnologie rond de 425 miljard euro groot is en jaarlijks groeit met 11%, liggen er dus enorme kansen.

Aan de duurzaamheidsvisie en het actieplan hebben meerdere partijen uit de stad en de omgeving meegewerkt. Daarnaast werkt de gemeente samen met de provincie en participeert ze in Noord-Nederlandse samenwerkingsverbanden zoals Energy Valley en de Water Alliance. Ook bedrijven en onderwijsinstellingen blijken graag aan te haken bij deze thema's. En dat levert banen en investeringen op.

## 2.2 Zekerheid over beleid

Stabiliteit in overheidsbeleid creëert zekerheid en draagt daarmee bij aan een gunstig investeringsklimaat. Omgekeerd geldt ook dat veranderlijk overheidsbeleid juist onzekerheid verhoogt. Voor investeerders en financiers van duurzame projecten is die instabiliteit een belangrijk knelpunt. Bij een investeringsbeslissing draait immers alles om een cashflow en het daaraan gekoppelde risicoprofiel.

Onnodig hoog ingeschatte risico's vanwege onzekerheid over het overheidsbeleid kunnen leiden tot onfinancierbaarheid van duurzame businesscases. Dat komt onder meer doordat financiers positieve effecten van subsidies steeds minder 'inboeken', gegeven het te hoge (afbreuk)risico. Een voorbeeld hiervan is de SDE-regeling, die door haar onzekere karakter eerder belemmerend dan stimulerend werkt.

### Zonne-energie zonder subsidie

Een aantal ondernemers in de zonne-energie, waaronder Urgenda, Greenchoice en het Duitse Centrosolar hebben bewezen dat zonne-energie zonder subsidie kan. De SDE was eerder een belemmering, omdat het een 'hapsnap en onzeker beleid' was. Zonder subsidies is er zelfs meer creativiteit en wordt er constructief nagedacht over nieuwe vormen van financiering. Op deze manier ontstaat een eerlijker speelveld, waardoor er een gezondere sector kan ontstaan.

Een ander voorbeeld van onzekerheid in overheidsbeleid is het afbouwen van de groenfondsen. De groenfondsen blijven weliswaar bestaan, maar in sterk afgeslankte vorm. Innovatieve ondernemers hebben daardoor minder toegang tot 'goedkoop kapitaal' en moeten ineens op een andere wijze hun businesscase rond zien te krijgen. Ook voor banken betekent dit een grote mate van onzekerheid. Zij hebben doorgaans veel geïnvesteerd in het opzetten van deze fondsen.



Opnieuw geldt dat niet alleen zekerheid over rijksbeleid cruciaal is. Ook decentrale bestuurders kunnen zekerheid bieden over hun beleid. Duurzame initiatieven spelen zich immers vaak op lokale of regionale schaal af. Juist decentrale bestuurders spelen dan ook een essentiële rol in het creëren van de omstandigheden die langetermijnzekerheid bieden voor duurzame ondernemers.

## 2.3 Zorgen voor een level playing field

Eén van de doelstellingen van zowel de overheid als De Groene Zaak is een stabiele en betaalbare duurzame energievoorziening. Daarvoor is een level playing field noodzakelijk: een situatie waarin hernieuwbare energie dezelfde marktkansen heeft als fossiel opgewekte energie. De enige weg daartoe is het verdisconteren van alle externe kosten in de kostprijs van fossiele bronnen. Pas dan ontstaat er een eerlijke vergelijking tussen de ‘duurzame’ en ‘normale’ businesscase.

De energievoorziening op basis van fossiele en nucleaire brandstoffen wordt jaarlijks met vele miljarden euro's aan overheidsgeld gesubsidieerd. Deze (vaak verborgen) subsidies voor fossiele energie moeten worden afgeschaft om een level playing field voor duurzaam versus fossiel te bereiken. Voor Nederland betekent dit dat belastingkortingen voor producenten van fossiele energie en grootgebruikers van energie moeten komen te vervallen. Ook de toerekeningsregels voor kosten (zoals die voor de fossiele energie-infrastructuur) moeten opnieuw tegen het licht gehouden worden.

# Case 3



## Keep it simple

Wie in de moestuin van de vereniging sla kweekt kan zijn eigen kropje opeten zonder btw af te hoeven dragen. Wie zonnepanelen legt op het grote dak van de school naast zijn huis moet wel btw betalen over de aldus opgewekte zonnestroom, en ook nog eens energiebelasting. Bij het simpelweg gelijkstellen voor de wet van stroomopwekking op eigen dak en stroomopwekking op geleend dak blijft veel administratie achterwege, hoeft er niets te worden gecontroleerd en zijn er geen subsidies nodig. Bij het plaatsen van windturbines in eigen bezit van coöperaties, energieverenigingen, buurtverenigingen enzovoorts verdampt het not-in-my-backyard-syndroom als sneeuw voor de zon als de eigenaren hun eigen stroom mogen gebruiken zonder hierover extra btw en energiebelasting te hoeven betalen. Met de gezonde kasstroom die dan voor ieder zonne- of windenergieproject ontstaat, is ook in één klap het financieringsprobleem opgelost. Banken kunnen op basis van zo'n gezonde kasstroom gemakkelijk projecten financieren. Zelfs zonder subsidies, zonder garanties en zonder administratie kan het grote uitrollen beginnen.

Zoneco bv toont de potentie aan van dit type projecten. Zoneco realiseert grootschalige zonneparken. Favoriete locaties zijn voormalige vuilstortplaatsen en locaties die geschikt zijn om minimaal 2 MW aan PV te plaatsen. Klanten of leden van lokale energieverenigingen kunnen deelnemen door een participatie te kopen van 3500 kWh. Met het eerste project in de gemeente Lochem worden ongeveer 1200 huishoudens in staat gesteld om op een duurzame manier elektriciteit af te nemen. Met 800 geschikte locaties is het mogelijk om 3200 MW zonne-energie op te wekken met een optimale burgerparticipatie.





## 2.4 Belemmeringen in wet- en regelgeving en barrières in de markt wegnemen

Het bedrijfsleven heeft last van barrières die de versnelling en opschaling van duurzame businesscases in de weg staan. Veel van deze belemmeringen komen voort uit wet- en regelgeving. Zo bieden tal van ruimtelijke voorschriften, welstandseisen en hinder- en geluidsvergunningen (onbedoeld) weinig ruimte voor verduurzaming en gelden sommige subsidies (zoals de huursubsidie) als belemmering voor een integrale kostenbenadering. Bovendien blijkt de regelgeving bij het ontwikkelen van duurzame initiatieven in de praktijk soms tegenstrijdig te zijn. Zo kan milieuwetgeving strijdig zijn met volkshuisvestingsvoorschriften en de initiatief-Warmtewet. Deze laatste ontmoedigt warmteprojecten, terwijl het Werkprogramma Schoon en Zuinig juist aanmoediging ervan beoogt. Een ander voorbeeld behelst warmtetoepassingen bij warmte-koudeopslag, waarvoor diep onder grond geboord moet worden. De wijze die de minste milieubelasting en de beste energetische oplossing biedt, is wat betreft vergunningstraject ook het lastigste. Alleen de overheid kan deze belemmeringen en barrières wegnemen.

## 2.5 Duurzame innovatie aanjagen door zelf duurzaam in te kopen en aan te besteden

De overheid laat jaarlijks zo'n 15 tot 20% van het bruto nationaal product door haar handen gaan. Dat is namelijk het gezamenlijk inkoopvolume van alle overheden tezamen, semipublieke organisaties niet meegerekend. Door dit inkoopvolume in te zetten op strategisch niveau kan innovatie – en daarmee de economie – structureel worden aangejaagd. Door consequent en met haar volle gewicht (innovatief) duurzaam in te kopen kan de overheid een vliegwiel functie vervullen.

De jaarlijkse inkoopspend van de overheid bedraagt ongeveer 70 miljard euro. Het is dus zeer effectief om juist voor deze uitgaven 'groen' de norm te maken en ze gestructureerd in te zetten als strategisch economisch instrument voor verduurzaming.

De Groene Zaak bepleit dat duurzaamheid een essentieel onderdeel wordt van de gunningscriteria van elke aanbesteding en dat die gunning geschiedt op basis van de TCO/TCU. Dit heeft als voordelen dat écht gekozen wordt voor de maatschappelijk (en dus milieutechnisch) voordeligste optie, dat ketenverantwoordelijkheid wordt gestimuleerd en dat duurzame goederen een betere kans krijgen, omdat dit nou juist vaak de producten zijn die in aanschaf duurder, maar over de gehele gebruiksduur goedkoper zijn.

### **Inkopen en aanbesteden als strategisch instrument: tweesporenbeleid**

De effecten van duurzaam inkopen en aanbesteden door de Nederlandse overheid zijn tot nu toe relatief beperkt. Door de gekozen insteek (minimumeisen) blijft het proces vooral een uitvoeringsactiviteit en blijft de overheid veelal zélf haar vraag naar de markt definiëren. De essentiële stap, namelijk inkoop en aanbesteding aanwenden als strategisch sturingsinstrument, wordt daarmee niet gezet.

De Groene Zaak bepleit daarom een nieuwe weg, die volgens alle aangesloten ondernemingen een enorme duurzame en economische meerwaarde oplevert zonder de huidige bezuinigingsopgave in gevaar te brengen (en daar zelfs aan bij te dragen). Het is goed om de 'bodem' in de markt te houden met minimum-duurzaamheidseisen (knock-outcriteria), maar tegelijkertijd moet er aan de 'bovenkant' een actief beleid komen dat gericht is op stimulering (en beloning!) van duurzame innovatie. In een dergelijk tweesporenbeleid zijn maatregelen van verplichtende aard in balans met stimuleringsmaatregelen.

Dat houdt concreet in:

- Ambitieuze(re) doelstellingen formuleren
- Boven op de minimumeisen innovatieve gunningscriteria toepassen
- Risico's accepteren en juridische mogelijkheden benutten
- Effectiever aanbesteden
- Waar mogelijk op TCO-basis aanbesteden
- De markt consulteren
- Toewerken naar een efficiëntere keten

Meer informatie hierover in onze uitgave: 'Green Deal. Besturen met de markt'.



# 3. Green Deals: een nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven

Voor De Groene Zaak is duidelijk dat duurzame welvaart het moet hebben van een strategisch samenspel van overheden en bedrijven die voorop kunnen en willen lopen. De private sector onderneemt en neemt risico. De publieke sector faciliteert waar nodig en zorgt voor de juiste randvoorwaarden. Dat samenspel vatten we samen met de term Green Deal.

Zoals in hoofdstuk 2 al werd gesteld kan het bedrijfsleven enkel (duurzaam) ondernemen als er sprake is van een stimulerend investeringsklimaat. Maar zelfs bij een gunstig investeringsklimaat zijn er vaak grote risico's, complexe opgaven en financiële hindernissen (ontoereikende budgetten) die een economische verduurzaming belemmeren. Duurzame businesscases komen daardoor ondanks hardnekkige pogingen niet van de grond.

## Waarom zijn duurzame businesscases zo moeilijk financierbaar?

In algemene zin is er in onze economie geen gebrek aan mogelijkheden om projecten te financieren. De financieringsmarkt functioneert goed en zolang de businesscase maar sluitend is, kan iedere ondernemer financiering krijgen – ook de duurzame ondernemer. Er is in zo'n geval geen ondersteuning van de overheid nodig. De afgelopen jaren is er echter veel veranderd in de financieringsmarkt. De bankencrisis heeft de alertheid van financiers op risico's en onzekerheden vergroot en daarmee een structureel effect gehad op de beschikbaarheid van krediet. De gewijzigde balansverhoudingen en hogere kapitaalseisen aan banken (bekend als 'Basel 3') versterken dit effect. Er is daardoor meer behoefte aan extra zekerheden en de financieringscondities zijn in het algemeen stringenter dan in de periode vóór de bankencrisis. Niet alleen banken kennen knelpunten bij het investeren in duurzame projecten. Dit geldt ook voor private-equitypartijen, pensioenfondsen en andere institutionele beleggers. Die hebben veelal behoefte aan veel schaal en een stabiel (en inflation-linked) rendement.

Voor duurzame investeringsprojecten betekent dit dat er een markt voor financiering is, maar dat banken extra alert zijn op risico's. Dat maakt financiering niet altijd vanzelfsprekend, zeker als de businesscase niet sluitend te krijgen is door knelpunten als onbeproefde technologie, innovatieve constructies en onbekende en moeilijk beheersbare risico's.



Aarzelingen van financiers bij technieken of arrangementen waar nog weinig ervaring mee is, zijn dan ook vaak terug te voeren op een onvermarktbaar risicoprofiel.

Als bestuurder kunt u hier het verschil maken door voor projecten de juiste financiële instrumenten in te zetten en zo knelpunten in projecten op te lossen. De belangrijkste financiële instrumenten worden hierna uitgewerkt.

## Een gezamenlijke inspanning

Als het gaat om de het opschalen en versnellen van duurzame businesscases, kan het bedrijfsleven niet zonder de overheid. Maar dat neemt niet weg dat ook het bedrijfsleven zelf op zoek moet blijven naar innovatieve financieringsconstructies die tot sluitende businesscases kunnen leiden. Het aantrekken van nieuwe ketenpartners, zoals bijvoorbeeld pensioenfondsen, of het bundelen van projecten in een (revolverend) fonds behoren tot de mogelijkheden. De overheid komt steeds dan aan bod als financiering op een andere wijze niet rondkomt.

## 3.1 De overheid faciliteert

Naast het creëren van de juiste randvoorwaarden voor projecten (hoofdstuk 2) kunt u als bestuurder financiële instrumenten inzetten om knelpunten in projecten op te lossen. De belangrijkste financiële instrumenten zijn subsidies, garanties, leningen (vreemd vermogen) en participaties (eigen vermogen).

### a. Subsidies

Tot nu toe geldt subsidie nog vaak als het meest geëigende financiële instrument om knelpunten in duurzame businesscases weg te nemen. In sommige gevallen is het verstrekken van een subsidie inderdaad een effectief en efficiënt instrument, bijvoorbeeld als een 'onrendabele top' de realisatie van projecten belemmert.

Veel vaker echter kunnen beter andere instrumenten worden ingezet. Als specifieke risico's de belemmering vormen zet subsidiëren feitelijk weinig zoden aan de dijk en komt het neer op 'geld weggeven', zonder dat de achterliggende knelpunten daadwerkelijk worden weggenomen.

Het verstrekken van subsidies kan zelfs averechts werken: De subsidiepotten worden snel leeggetrokken en investeringen vallen stil in afwachting van de nieuwe subsidierondes. Subsidies brengen bovendien hoge administratieve lasten met zich mee. Subsidiëring heeft dan ook alleen zin als er geen andere instrumenten kunnen worden ingezet. Een alternatief is de toepassing van een vorm van 'benefit sharing' of opbrengstdeling. Mocht een project dan rendabel blijken te zijn, dan profiteert de overheid daar van mee.

### **Slim subsidiëren = duurzaam subsidiëren**

Als bestuurder bent u verantwoordelijk voor een effectieve en efficiënte inzet van publieke middelen. Dit betekent dat de inzet van de financiële instrumenten niet alleen maatschappelijk moet renderen, maar ook een aanvaardbaar financieel rendement moet opleveren, gegeven het risicoprofiel van het project. Uw bijdrage is nodig om projecten 'op gang' te krijgen, maar mocht zo'n project rendabel blijken te zijn, dan mag de overheid daarvan best meeprofiteren. Subsidies kunnen daarom heel goed worden verbonden aan de voorwaarde van toekomstige winstdeling.

#### **b. Garanties**

Als specifieke risico's binnen een project de belemmering vormen is een garantie effectief en efficiënt. Een garantie verbetert het risicoprofiel van projecten omdat de overheid risico's voor private partijen overneemt of verkleint. Daardoor wordt toegang tot de kapitaalmarkt mogelijk voor projecten die daarvan anders zouden zijn uitgesloten. Als bestuurder kunt u verschillende vormen van garanties afgeven, afhankelijk van de aard van het project. Bij een algemene garantie staat een overheid borg voor terugbetaling van (een deel van) een lening.

Bij een specifieke garantie draagt de overheid (een deel van) een specifiek risico, bijvoorbeeld misboring bij geothermie of volloopsnelheid (hoe snel andere bedrijven of partijen zich aansluiten) bij voorinvesteringen voor de energie- of warmteinfrastructuur. Een specifieke garantie is in veel gevallen een passend financieel instrument voor een overheid, omdat het wel onvermarktbaar risico afdekt, maar de ondernemer zelf laat ondernemen.

## Revolverende fondsen

Op dit moment is er een aantal overheden die opteren voor een zogenoemd ‘revolving fund’. De idee is dat niet direct vanaf de eigen balans en begroting, maar vanuit een apart fonds garanties of eventueel andere financiële instrumenten worden ingezet ten behoeve van duurzame investeringsprojecten. En de overheid krijgt – anders dan bij reguliere subsidies – in ruil voor het nemen van risico’s een vergoeding, net als andere financiers en investeerders. De middelen die in het revolverende fonds terugvloeien kunnen opnieuw worden ingezet voor het bereiken van het beleidsdoel, vandaar de term ‘revolving’. Idealiter dekken de inkomsten alle kosten en risico’s, zodat het fonds niet meer hoeft te worden bijgevuld.

De fondsstructuur betekent dat de ingezette middelen los komen te staan van de begroting van een overheid en daarmee minder gevoelig zijn voor politieke wisselvalligheden. Het fonds kan daarbij worden opgezet als een aparte juridische entiteit die als specifiek doel heeft om het geld te beheren. Het ligt voor de hand het beheer vervolgens aan een professionele fondsmanager over te laten.

Een dergelijke structuur maakt het voor overheden eenvoudiger om te garanderen en in specifieke gevallen eventueel ook te financieren of participeren. Zo’n fonds biedt daarmee een zakelijker alternatief dan het verstrekken van subsidies en een goede invulling van de Green Deal met de samenleving, zoals het kabinet dit voor ogen heeft.

### c. Leningen

Bij het verstrekken van een lening (vreemd vermogen) verschaft een overheid kapitaal voor een project. Er zijn verschillende typen leningen denkbaar. Een overheid kan een 'normale' lening verstrekken, waarbij de overheid zelf zekerheden verlangt. De overheid krijgt dan een voorrangpositie ten opzichte van andere betrokken partijen. De meest risicovolle vorm van vreemd vermogen is een lening die in geval van financiële problemen achtergesteld is ten opzichte van andere leningen (achtergestelde lening).

Voor u als bestuurder ligt het verstrekken van leningen met name voor de hand als het afdekken van risico's niet voldoende is om een project financierbaar te krijgen en een lening door de overheid ook interesse bij andere financiers creëert.



# Case 4



## Koekoekspolder: ambitieuze energiedoelstellingen in Overijssel

Het nieuwe college van Overijssel heeft ambitieuze energiedoelstellingen. In 2020 moet 20% van het energieverbruik uit hernieuwbare energie komen. De provincie stimuleert daarom veelbelovende initiatieven, zoals het gebruik van aardwarmte. Samen met drie tuinbouwbedrijven en de gemeente Kampen heeft de provincie een project ontwikkeld voor de verwarming van 20 hectare aan kassen in de Koekoekspolder door middel van aardwarmte. Op die plek is namelijk naar verwachting water van 70 graden Celsius aanwezig op 2 kilometer onder het aardoppervlak. Het project vergt een investering van ongeveer 10 miljoen euro. De businesscase is positief als er 6,7 miljoen euro geleend kan worden tegen 4% rente. De rest financieren de tuinders zelf, inclusief een subsidie van het rijk. De provincie Overijssel verstrekt een lening van 4,5 miljoen euro, de gemeente Kampen nog eens 2,2 miljoen. Voor deze aanpak is gekozen omdat volledige reguliere bancaire financiering niet mogelijk blijkt en omdat dit het eerste aardwarmteproject is in Noordoost-Nederland.

Naast het verstrekken van een zachte lening staan provincie en gemeente garant voor maximaal 2,8 miljoen euro. Ook het rijk en Kas als Energiebron geven garanties. Met het boorbedrijf is een bonus-malusregeling afgesproken en er zijn bankgaranties voor het betalen van de warmtelevering.

Hoewel nog moet blijken of het project een succes zal zijn – de boring is pas onlangs gestart – is er nu al sprake van een voorbeeldige samenwerking tussen overheden en ondernemers, met de provincie als schakelpunt. Er is daarbij stevig geïnvesteerd in kennis van elkaars besluitvormingsproces en van de verschillen in tempo en openbaarheid. Ook is er goed nagedacht over de risico's zonder dat alles is 'dichtgeregeld': de basis is en blijft de wil om samen resultaat te realiseren. Dat is de groene zakelijkheid waarmee Overijssel graag werkt.

## d. Participaties

Bij participeren (eigen vermogen) stelt u als bestuurder risicodragend kapitaal ter beschikking en wordt u aandeelhouder in een project. Dit kan door direct of indirect te participeren. In geval van directe participatie wordt rechtstreeks in een (individueel) duurzaam energieproject geparticipeerd. Bij indirecte participatie wordt via een fonds geparticipeerd. Een professionele fondsmanager behartigt vervolgens de belangen van de participanten in het fonds. Participeren in projecten is een optie als andere financiële instrumenten tekortschieten. Dat zal vooral het geval zijn als het risicoprofiel van het project als geheel te groot is. Voorwaarde is wel dat u als bestuurder bereid bent om een flink risico te nemen en dat u accepteert dat u uw inleg kwijt bent als het project minder dan het verwachte rendement behaalt. Hiermee is een participatie een zakelijk alternatief voor een subsidie.

## Crowdfunding

Naast financiering door de 'normale' vermogensverschaffers is crowdfunding in opkomst. Deze financieringsvorm spreekt online-communities en sociale netwerken aan om hun geld en ook andere middelen gezamenlijk in te zetten. Een erg innovatieve financieringsvorm, maar (vooralsnog) niet in staat om de reguliere financieringsmarkt te vervangen, ook omdat de betrouwbaarheid van deze vorm vaak nog onvoldoende is en de transactiekosten hoog zijn. Het potentieel van crowdfunding is met name gelegen in de betrokkenheid van de omgeving. Concreet betekent dit dat het zeer wel denkbaar is dat wijken/burgers participeren in projecten 'om de hoek'. Het Europese project Reshare ([www.reshare.nu](http://www.reshare.nu)) presenteert voorbeelden van wind- en zonneprojecten waarin burgers participeren. Vaak niet doorslaggevend voor de financierbaarheid, maar wel goed voor de acceptatie van projecten.



## 3.2 De bestuurder als maatschappelijk ondernemer

Als bestuurder wilt u niet alleen beleidsdoelstellingen realiseren, maar ook het belastinggeld zo doelmatig mogelijk inzetten. Ofwel, het gaat niet alleen om maatschappelijk rendement, maar ook om een – gegeven het risicoprofiel van het project – aanvaardbaar financieel rendement. Dat geldt eens te meer in tijden van bezuinigingen. Stel daarom als bestuurder bij het selecteren van projecten een aantal randvoorwaarden en vergewis u ervan dat:

- het project in voldoende mate bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen;
- de bijdrage van de overheid nodig is om het project te realiseren;
- en de businesscase van het project haalbaar en voldoende robuust is.

Zoals eerder gesteld kunt u daarbij nog een stap verder gaan en de eis stellen dat de inzet van de financiële instrumenten niet alleen maatschappelijk moet renderen, maar ook een aanvaardbaar financieel rendement moet opleveren. Het is niet meer dan billijk dat als een bijdrage van de overheid – op welke manier dan ook – nodig is om het project ‘over een hobbel heen te helpen’ en succesvol te kunnen laten starten (downside), diezelfde overheid ook mee profiteert als het project goed gaat draaien en er behoorlijke winsten worden gerealiseerd (upside). Dit wordt ook wel ‘benefit sharing’ – of, minder sympathiek, ‘clawback’ – genoemd.

Kortom, u hoeft als bestuurder niet de subsidie-melkkoe van private investeerders of het afvoerputje van de lastigste risico's te worden, maar kunt ook beloond worden voor het feit dat u uw nek uitsteekt voor de publieke zaak. Dit betekent niet alleen dat u moet proberen ‘een goede deal’ te maken, maar ook dat u erop let dat de inzet van instrumenten transparant en financieel beheersbaar is en geen excessieve transactiekosten met zich meebrengt.



## Hoe kiest u als maatschappelijk ondernemer de beste financiële instrumenten?

### 1. Creëer maximale ruimte voor marktpartijen

Laat ondernemers zoveel mogelijk zelf ondernemen en verantwoordelijkheid nemen. Als de markt het niet zelf doet of niet zelf kán doen, hebt u als maatschappelijk ondernemer een rol. Initieer de initiatieven die anders niet tot stand zou komen en daag daarbij de markt uit. Faciliteer de markt bij projecten die kansrijk zijn maar niet tot stand komen zonder interventie van de overheid.

### 2. Neem specifieke belemmeringen bij projecten weg

Welk financieel instrument effectief en efficiënt is, hangt van het (type) project af. Een subsidie is dus niet altijd een goed idee. En een lening ook niet. Als bijvoorbeeld een onrendabele top de realisatie van een project belemmert, is het verstrekken van een subsidie een effectief en efficiënt instrument. Als specifieke risico's de belemmering vormen is een specifieke garantie effectief en efficiënt. Als de markt risico's (te) hoog waardeert, is een garantie denkbaar die het risicoprofiel van een project verbetert. Een andere mogelijkheid is kapitaalverstrekking door een overheid zelf, zodat deze in de plaats treedt van de markt (van financiers en/of investeerders) en op deze wijze (een deel van) de risico's loopt.

### 3. Zorg voor een effectieve en efficiënte inzet van overheidsmiddelen

Dit betekent ook dat de inzet van financiële instrumenten door de overheid niet alleen maatschappelijk moet renderen, maar ook een aanvaardbaar financieel rendement – gegeven het risicoprofiel van het project – moet opleveren. In veel gevallen zal de bijdrage van de overheid nodig zijn om projecten 'op gang' te krijgen (downside), maar mocht zo'n project dan blijken rendabel te zijn, dan mag de overheid daarvan best meeprofiteren (upside). Daarnaast moet de inzet van instrumenten transparant en financieel beheersbaar zijn en geen excessieve transactiekosten met zich meebrengen.



## De Groene Zaak helpt bestuurders

Als bestuurder scheidt u in de eerste plaats condities voor private initiatieven. Concreet met subsidies die innovatie stimuleren of de onrendabele top van projecten afdekken, en/of door het afgeven van garanties voor de specifieke risico's die de realisatie van projecten belemmeren. Daarnaast zijn er innovatieve financieringsinstrumenten denkbaar (zie hoofdstuk 5) of kunt u zelf financieel in een duurzaam project stappen. Bij het maken van de juiste afwegingen is De Groene Zaak u graag behulpzaam. Er is bij de partners van De Groene Zaak veel financiële expertise beschikbaar én de wil om kennis en ervaring op dit terrein te delen. Zo organiseren we op verzoek Green Deal-rondetafels (per provincie) om kennisuitwisseling tussen overheden en koplopers uit het bedrijfsleven te bevorderen. Deze rondetafels hebben vaak direct resultaten in de vorm van concrete vervolgspraken.



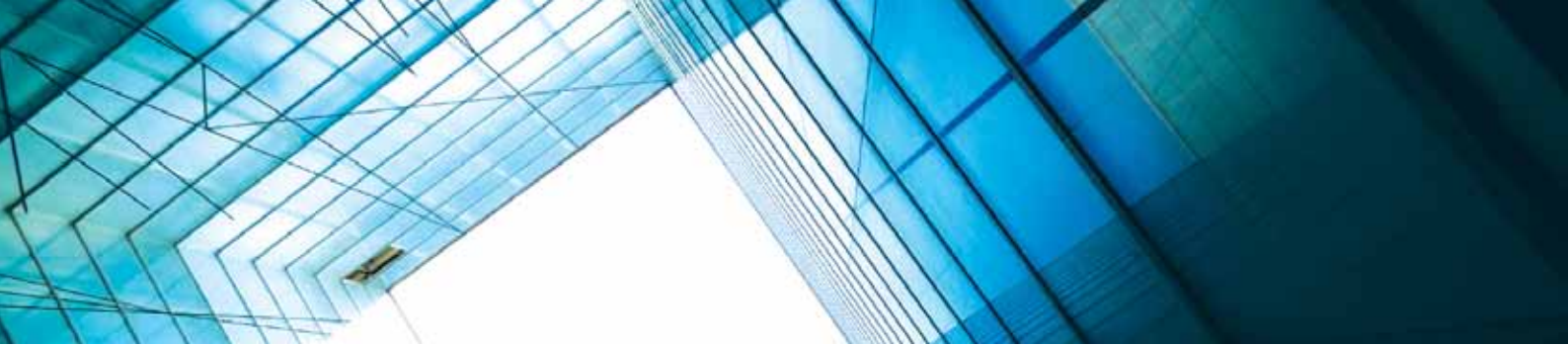
# 4. Investeren in innovatieve financieringsarrangementen

Het aantal nieuwe financieringsconstructies waarmee in de praktijk ervaring wordt opgedaan groeit sterk. Niet in de laatste plaats omdat diverse decentrale overheden zich hierin ondernemend opstellen. Denk bijvoorbeeld aan overheidsparticipaties in warmtenetwerken, garanties en leningen van overheden aan geothermieprojecten, garanties op leningen voor isolatieprojecten en participaties in groen mkb.

## 4.1 De noodzaak van investering in ontwikkeling en opschaling van best practices

Als gevolg van het complexe speelveld van belanghebbenden, de onzekerheid van het overheidsbeleid en het zware economische tij is het enthousiasme van de markt om te investeren in de totstandkoming van nieuwe arrangementen en financieringsconstructies niet altijd even groot. Zeker wanneer projecten klein zijn, wegen de transactiekosten van een deal al gauw niet meer op tegen de rendementen die erop gemaakt kunnen worden.

Als publieke bestuurders kunt u in zo'n geval een belangrijke rol spelen door het voortouw te nemen in het ontwikkelen van innovatieve arrangementen voor duurzame businesscases en door samen met andere belanghebbenden en financiers best practices op te schalen en te versnellen. Zo kunnen duurzame businesscases alsnog mogelijk worden gemaakt. In de volgende kaders worden een aantal voorbeelden genoemd.



## DBFM(O)-contract

DBFM(O) staat voor Design, Build, Finance, Maintain (en Operate). Een DBFM(O)-contract is een geïntegreerde contractvorm waarbij diverse onderdelen van een bouwproject, inclusief de financiering, door de opdrachtgever aan de opdrachtnemer worden overgedragen. Dergelijke geïntegreerde contractvormen zijn oorspronkelijk vooral tot ontwikkeling gekomen in de procesindustrie en de energiebranche. In de loop der tijd zijn deze contractvormen ook voor meer traditionele bouw- en infrastructuurprojecten in gebruik geraakt.

De opdrachtgever – vaak een overheid – betaalt bij een DBFM(O)-contract niet voor een gereed product, maar voor het ‘naar wens’ leveren van de beschikbaarheid van dat product gedurende de gehele looptijd van het contract. Die looptijd is meestal aanzienlijk, aangezien hij in belangrijke mate gekoppeld is aan de economische levensduur van het gerealiseerde object. Afhankelijk van de aard van dit object varieert de looptijd van DBFM-contracten dikwijls tussen de 15 en 30 jaar. Omdat de opdrachtnemer pas gedurende de looptijd van het contract betaald krijgt, financiert deze het project voor.

De financiering in het kader van een DBFM-contract heeft meestal het karakter van projectfinanciering. Dit betekent dat de zekerheden van de financiers (uitsluitend) gelegen zijn in de inkomsten die door de opdrachtnemer uit het project verkregen kunnen worden. De financiers krijgen daardoor een eigen belang bij het welslagen van het project. Zij worden daardoor als het ware een ‘bondgenoot’ van de opdrachtgever. Dit ‘bondgenootschap’ wordt door opdrachtgevers als een belangrijke reden gezien om ook de financiering deel te laten uitmaken van het geïntegreerde contract.

Opdrachtgevers realiseren met deze vorm van contractering een meerwaarde, onder andere door een betere verdeling van risico's, het betalen naar prestatie en het – meer dan in traditionele contractvormen – bieden van ruimte voor innovatie. Bovendien richt deze contractvorm natuurlijk optimaal de aandacht op de total cost of ownership. De overheid heeft in de afgelopen jaren bij infrastructuur- en huisvestingsprojecten behoorlijk wat ervaring opgedaan met deze vorm van contractering. Deze ervaringen kunnen worden toegepast bij duurzame investeringsprojecten, bijvoorbeeld de realisatie van een duurzame energieinfrastructuur of de verduurzaming van bestaande objecten.

## Energy Service Company

In Rotterdam wordt flink geïnvesteerd in de energie- en waterbesparing bij negen zwembaden in de stad. De investeringen worden niet door de gemeente zelf voorgefinancierd, maar lopen via een zogenoemde Energy Service Company (ESCO). Dit is een juridisch zelfstandige entiteit, bijvoorbeeld een stichting of een besloten vennootschap, waarmee de gemeente prestatieafspraken met betrekking tot de besparingen maakt. De ESCO legt de installaties zelf aan en zorgt ook voor de financiering ervan. De ESCO in Rotterdam is opgezet volgens het zogeheten Building Retrofit-concept, zoals dat is ontwikkeld door het Clinton Climate Initiative (CCI). Het CCI is partner en klankbord van de gemeente bij dit project. De ESCO in Rotterdam zorgt uiteindelijk voor de volgende besparingen: 43% minder gas, 24% minder elektriciteit, 35% minder warmte en 9% minder water.

Voor het opzetten van de ESCO heeft de Gemeente Rotterdam een aanbesteding uitgezet en de markt uitgedaagd om met concrete voorstellen te komen. De aanbesteding is uiteindelijk gewonnen door Strukton, die speciaal voor dit project de ESCO op gaat zetten. Met de ESCO maakt de gemeente vervolgens afspraken over de te realiseren besparingen. Deze afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst tot energiebesparingen. Op de website van Agentschap NL staat een modelovereenkomst [www.agentschapnl.nl/programmas\\_regelingen/escos](http://www.agentschapnl.nl/programmas_regelingen/escos). De ESCO garandeert de besparingen. Bij het realiseren van de besparingen moet de gemeente een basisvergoeding aan de ESCO betalen. In het contract kan daarnaast worden opgenomen dat er een extra vergoeding wordt betaald bij extra besparingen. Via de ESCO-constructie hoeft de gemeente dus niet zelf te investeren. Dat doet de ESCO zelf. De investering wordt door middel van de gerealiseerde besparingen weer terugbetaald.





De ESCO in Rotterdam is een pilotproject waarin via een alternatieve constructie besparingen worden gerealiseerd waarbij de overheid niet zelf hoeft voor te financieren. De investeringen worden betaald via de besparingen. De opzet van de pilot kan worden gekopieerd door andere overheden. Deze overheden hoeven dan niet meer zelf te investeren in de ontwikkelkosten, maar kunnen het concept makkelijk overnemen. Door opschaling van dergelijke ESCO's ontstaat er een cluster van nieuwe bedrijvigheid. Een dergelijk cluster kan worden gebundeld en aangeboden aan andere investeerders, bijvoorbeeld pensioenfondsen, die via een dergelijk cluster een zeker en risicovrij rendement kunnen krijgen.

## 4.2 Meerwaarde door een structurele dialoog met de markt

Ook de meest visionaire bestuurders kunnen de kansen, mogelijkheden, belemmeringen en beperkingen voor het realiseren van hun doelstellingen nooit volledig overzien. Daarom is het van belang om zo vroeg mogelijk in het proces een dialoog aan te gaan en de markt te consulteren. Deze dialoog biedt zicht op innovatieve oplossingen, lagere maatschappelijke kosten, een versnelling en een betere kwaliteit van het beoogde product. Marktpartijen hebben immers vaak tal van duurzame oplossingen ontwikkeld die – op zichzelf of in een slimme combinatie – duurzame beleidsdoelstellingen dichterbij kunnen brengen.

## UK Carbon Trust: samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven

In het Verenigd Koninkrijk wordt gewerkt met de UK Carbon Trust [www.carbontrust.co.uk](http://www.carbontrust.co.uk). Dit is een publiek/privaat initiatief waarbij overheid en bedrijven samenwerken om duurzame projecten op te zetten en te financieren. De Carbon Trust werkt in een aantal stappen. Via de Carbon Trust kunnen in de eerste plaats gespecialiseerde adviezen worden gegeven aan bedrijven die bijvoorbeeld willen investeren in energiebesparing. In de tweede plaats kan via de Carbon Trust financiering worden verschaft, bijvoorbeeld via de Carbon Trust Enterprises Limited of de Carbon Trust Investment Limited. De Carbon Trust helpt bedrijven door de verschillende stadia van het proces.

De instelling biedt ondersteuning bij de idee- en conceptontwikkeling, het opzetten van voldoende expertise om het idee uit te werken, initiële financiering, managementondersteuning en het creëren van marktwaarde voor een concept zodat dit concept verkoopbaar is.

De trustconstructie is een typisch Engels fenomeen. In het Engelse recht geldt een minder streng dogmatisch eigendomsconcept. De nadruk ligt in Engeland veel meer op het gebruik van goederen in plaats van op het juridische eigendom. Zo bestaat in Engeland ook de mogelijkheid om zekerheden op het gebruik van goederen te vestigen (zogenoemde 'floating charges'). Dit betekent dus ook dat er in het Engelse recht minder snel sprake zal zijn van de 'split incentive' tussen de investeerder die in duurzaamheid wil investeren maar er geen voordeel van heeft, en de gebruiker die niet kan investeren, maar wel een voordeel heeft.



# 5. Samenwerken met De Groene Zaak

Overheid en bedrijfsleven streven beide naar economisch herstel en economische verduurzaming. Er wordt op veel fronten samengewerkt, maar alleen door die samenwerking te intensiveren kan echte versnelling en voldoende schaalgrootte worden bereikt.

De Groene Zaak is een platform van inmiddels meer dan 100 ondernemingen. Uit vrijwel alle sectoren, en met als gemene deler dat ze koploper zijn in duurzaam ondernemen. De missie van De Groene Zaak is het versnellen van de verduurzaming van de Nederlandse economie. Wij doen dat vanuit onze business principles.

## Business principles

- Neem een duurzaam verdienmodel als uitgangspunt
- Minimaliseer grondstofgebruik, afval en verspilling door de hele keten (van consumerables naar durables)
- Neem proactief ketenverantwoordelijkheid
- Zet in op maximale energiereductie en pas vervolgens waar mogelijk duurzame energie toe (trias energetica)
- Zet je in voor nieuwe financierings- en financiële modellen
- Bouw aan duurzaam leiderschap

We werken met een helder einddoel voor ogen: een 100% duurzame economie. Bij alle vraagstukken die spelen, maatregelen die we willen nemen en standpunten die we innemen stellen we onszelf voortdurend de vraag of wij daarmee bijdragen aan reële verduurzaming. Want veel 'duurzame' initiatieven blijken in praktijk eerder af te leiden van dit doel, of het bereiken ervan (bedoeld of onbedoeld) te vertragen.



## De norm is groen: van streven naar doen

Een 100% duurzame economie: De Groene Zaak gaat deze uitdaging graag samen met u aan om gezamenlijk oplossingen te realiseren. Deze samenwerking biedt u voordelen: als ondernemersplatform bundelen we niet alleen een grote dosis kennis en ervaring op het gebied van innovatie en duurzaamheid, we zijn ook voortdurend op zoek naar nieuwe innovaties die de verduurzaming van de Nederlandse economie echt versnellen. Innovaties die we ook (helpen) realiseren, want dat het theoretisch beter kan weet iedereen: het gaat om daden. Vandaar ons motto: De norm is groen: van streven naar doen.

## Versnelling in verduurzaming

Samen met de overheid, andere ondernemersvertegenwoordigers, belangengroeperingen en duurzaamheidsorganisaties wil De Groene Zaak economische verduurzaming versnellen. In onze visie kunnen innovatieve financieringsarrangementen daaraan een grote bijdrage leveren. Dat is dan ook een van de leidende thema's van De Groene Zaak, waarvoor we ons sterk maken. Concreet betekent dit dat we:

- Via de media communiceren over de noodzaak van versnelling en de mogelijkheden daartoe.
- Green Deal-rondetafels organiseren (per provincie) om kennisuitwisseling tussen overheden en koplopers uit het bedrijfsleven te bevorderen. Deze rondetafels hebben vaak direct resultaten in de vorm van concrete vervolgspraken.
- Seminars organiseren en complementaire kennis ontwikkelen en produceren (zoals dit congres en dit boekje).
- Aanvullende initiatieven opzetten voor kennisuitwisseling, al naar gelang daar binnen de overheden behoefte aan is.

Onze standpunten ten aanzien van de Green Deals, duurzaam financieren en meer vindt u op de website van De Groene Zaak. Op deze site zullen op termijn ook praktijkcasussen van innovatieve financieringsarrangementen worden gepubliceerd.



## Meer informatie voor bedrijven

Overheid en bedrijfsleven streven beide naar economisch herstel. Naar een economie die ook de volgende generaties kansen biedt, zonder de rekening door te schuiven. En naar een economie die volledig gebaseerd is op duurzame innovatie. De Groene Zaak maakt zich daar hard voor. De meer dan honderd aangesloten ondernemingen vormen een krachtig ondernemersplatform dat met innovatieve antwoorden komt voor de financieel-economische problemen van vandaag en morgen. Herkent en erkent u onze kijk op duurzaam ondernemen, sluit u dan aan bij De Groene Zaak. Op onze website vindt u meer informatie over De Groene Zaak, de leden, standpunten, activiteiten en hoe u partner kunt worden.

De Groene Zaak  
Parkstraat 20  
2514 JK DEN HAAG  
070 – 392 66 57  
[www.degroenezaak.com](http://www.degroenezaak.com)  
[info@degroenezaak.com](mailto:info@degroenezaak.com)

## Overige Green Deal Publicaties

- Green Deal Besturen met de markt, Leidraad voor bestuurders, Strategie duurzaam inkopen
- Green Deal Energie: Noodzaak tot structurele maatregelen, Samenspel tussen innovatief vermogen van de markt en duurzaamheid als harde randvoorwaarde voor regelgeving en beleid



# BIJLAGE Cashflow, risico en rendement: de essentie van financieren

Het principe van financiering is dat een partij financiële middelen ter beschikking stelt aan een andere partij in ruil voor een vergoeding in de vorm van een rente of een rendement. We maken daarbij onderscheid tussen ondernemingsfinanciering (bijvoorbeeld als het duurzaamheidsproject deel uitmaakt van het bedrijfsproces van een ondernemer) of projectfinanciering (waarbij niet de onderneming die een project uitvoert, maar het project zelf wordt gefinancierd). Bij projectfinanciering wordt het project ook vaak ondergebracht in een aparte juridische entiteit, bijvoorbeeld een 'project-bv' of een special purpose vehicle (ook wel SPV). Dit biedt de mogelijkheid om de funding, het risico en het rendement van het project los te zien van andere activiteiten – dat wil zeggen: 'off balance' – en ze op hun eigen merites te beoordelen.

## Keernelementen: cashflow, risico's, rendement

### 1. De cashflow over de looptijd van het project

Een financier kijkt bij een (duurzaamheids-)project altijd eerst naar de kasstromen die het gevolg zijn van de investering. De kasstromen zijn in de eerste plaats nodig voor betaling van alle contractuele verplichtingen, waaronder de betaling van de rente en aflossing aan de bank. In de tweede plaats liggen de kasstromen ten grondslag aan betaling van het rendement voor de investeerder of aandeelhouder. Het gaat dan om het residuele inkomen, oftewel de kasstromen die na betaling van alle andere verplichtingen overblijven. De investeerder neemt het risico dat er geen dividend wordt ontvangen als er onvoldoende rendement wordt bereikt.

### 2. Risico's

De kasstromen die samenhangen met een (duurzaamheids-)project zijn (meestal) niet gegarandeerd, maar onzeker. In elk businessplan wordt een inschatting gemaakt van de verschillende risico's en onzekerheden en de wijze waarop de risico's beheerd kunnen worden. Er zijn verschillende risico's te onderscheiden, zoals het ontwikkelings-, bouw-, markt-, technologie-, operationele, debiteuren- en faillissementsrisico. Om die risico's te beheersen gaat een financier of investeerder op zoek naar zekerheden en risicobeheersingsmaatregelen. Bijvoorbeeld door afnamegaranties van klanten, voldoende onderhoud (operationele risico's) of door het vestigen van zekerheden, zoals een hypotheekrecht.



### 3. De rendementseis en -verwachting

Voor financiering zijn de risico's van belang, omdat de risicoacceptatie voor elke financier verschilt. De bank accepteert in de regel weinig risico en zal veel zekerheden verlangen. Een investeerder daarentegen aanvaardt wel een bepaalde mate van risico. Tegenover een hogere risicoacceptatie staat ook een hogere rendementseis. Alleen voor een relatief hoog rendement is een partij immers bereid een hoog risico te accepteren. Dit betekent ook dat de kosten voor kapitaal van investeerders hoger zijn dan de (rente)kosten van een bank.

#### Vormen van financiering

Er bestaan verschillende vormen van financiering. De financieringsvormen onderscheiden zich door de mate van risicoacceptatie en de bijbehorende rendementseis (en de wijze waarop dit rendement wordt betaald). Voor het beschikbaar stellen van middelen moet een vergoeding worden betaald. Deze kan contractueel zijn vastgelegd, waarbij ongeacht het financiële resultaat of de (energie)besparing een vooraf afgesproken bedrag moet worden betaald. Deze vergoeding kan ook afhankelijk worden gesteld van het financiële resultaat of de mate van (energie)besparing. Er wordt dan dus een hoger risico genomen waarvoor ook een hoger rendement moet worden betaald. project winst maakt.meerderheid van stemmen ontslaan en een nieuw bestuur benoemen.

#### Bancaire leningen (senior debt)

De bekendste leenvorm is de lening die door banken wordt verstrekt. Er wordt een hoofdsom beschikbaar gesteld die uiteindelijk moet worden terugbetaald. In ruil hiervoor moet rente worden betaald. Voor de betaling van de rente en de aflossing zullen banken zekerheden verlangen. Dit kan in de vorm van een hypotheek- of pandrecht, of door hoofdelijke aansprakelijkheid van andere partijen. Een garantie van de overheid is eveneens een vorm van zekerheid. Door die zekerheden verkrijgen de banken een voorrangpositie ten opzichte van andere – concurrente – schuldeisers. Vandaar de term 'senior'.



## Aandelenvermogen

Aandelenvermogen wordt ook wel aangeduid als 'risicokapitaal' of 'deelnemingen'. De aandeelhouder heeft recht op uitkering van de winst van de onderneming. Bovendien kan de aandeelhouder zijn aandelen tegen een hogere koers verkopen. Het risico voor de aandeelhouder bestaat eruit dat hij geen winstuitkering krijgt als er geen winst wordt gemaakt, en bij faillissement 'achteraan in de rij' staat. Het risico van een aandeelhouder is begrensd tot zijn inleg. Met de aandelen wordt tevens stemrecht in de algemene vergadering van aandeelhouders (ava) verkregen. De ava mag het bestuur van de onderneming bij meerderheid van stemmen ontslaan en een nieuw bestuur benoemen.

## Achtergestelde leningen (sub debt)

Ook voor achtergestelde leningen moet een vaste rente worden betaald. Voor deze leningen is echter afgesproken dat deze bij faillissement pas worden uitbetaald als de vorderingen van alle andere schuldeisers zijn voldaan. De leningen hebben dus een achtergestelde, ofwel 'subordinated', positie ten opzichte van andere contractuele verplichtingen. Hiervoor wordt een hoger risico gelopen, en de rente voor dergelijke leningen is dus hoger. Ook bij het verstrekken van (achtergestelde) leningen geldt dat de overheid een premie krijgt (winstdeling) wanneer het project winst maakt. meerderheid van stemmen ontslaan en een nieuw bestuur benoemen.



