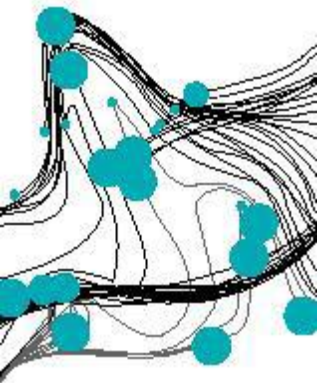
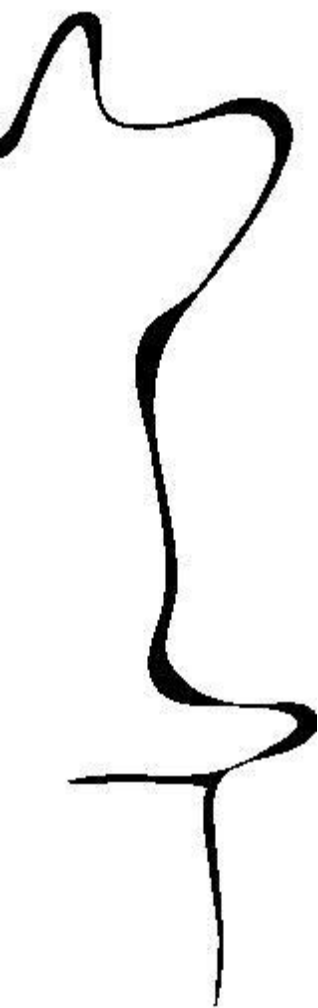




Op zoek naar JESSICA

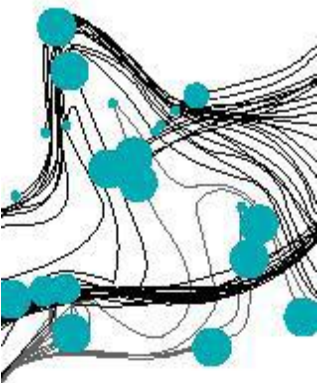
Een ex ante-beleids evaluatie naar een Europees financieringsinstrument op het gebied van grootschalige energiebesparingsprojecten in de bestaande bouw

L.G. Holland



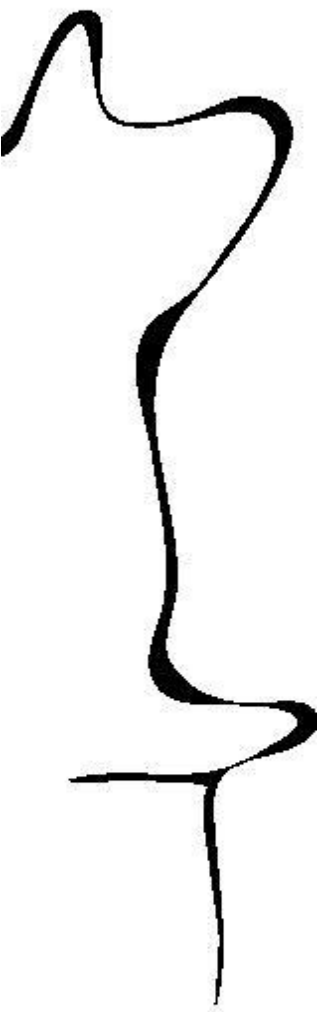
¹**Jessica** (v.) meisjesnaam; oorspr. Jiska, Hebreeuws, *God ziet uit of hij ziet uit (naar God)*.

²**JESSICA** [Eng.] *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, gezamenlijke Europese steun voor duurzame investeringen in stedelijke gebieden.



Op zoek naar JESSICA

Een ex-ante beleidsevaluatie naar een Europees financieringsinstrument op het gebied van grootschalige energiebesparingsprojecten in de bestaande bouw



Lieke Holland

liekeholland@gmail.com
06-50608720

Begeleider 1
Begeleider 2
Begeleider extern

Dr. T. Hoppe
Drs. M. Sanders
Drs. G.J. Boschloo

5 juli 2012, Utrecht



UNIVERSITEIT TWENTE.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Samenvatting

Deze scriptie is geschreven voor een ex-ante beleidsevaluatieonderzoek naar de toepassing van het Europese financieringsinstrument JESSICA op het ambitieuze energiebesparingsproject Blok-voor-Blok van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

Op welke wijze kan de beleidsaanpak Blok-voor-Blok van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties versterkt worden door de inzet van het Europese financieringsinstrument JESSICA?

Het onderzoek wordt ondersteund door theorieën over het uitvoeren van een ex-ante beleidsevaluatie (Bressers, 2008; Hoogerwerf 2008), theorie over 'forward- en backward mapping' (Elmore, 1979) en implementatieanalyse (Coolsma, 2008). De gegevens worden verzameld via interviews met stakeholders en bureauonderzoek. Op basis hiervan wordt ook een stakeholderanalyse uitgevoerd. Via een 'embedded case study' zijn vier van de dertien Blok-voor-Blok projecten bestudeerd: Rotterdam, Haarlem, Tilburg en Deventer. De resultaten zullen bijdragen aan de kennis over financieringsmogelijkheden voor de Blok-voor-Blok projecten. Ook is deze kennis relevant voor achterliggende doelstellingen van het Ministerie in het geven van grip op energielasten voor burgers, het stimuleren van de bouwsector en het behalen van klimaatdoelstellingen vanuit de Europese Unie.

De Blok-voor-Blok beleidsaanpak staat voor grootschalige energiebesparing in de bestaande bouw. Verschillende private en publieke partijen werken samen met bewoners om in drie jaar tijd 1500-2000 woningen energetisch te verbeteren met minstens twee energielabel-stappen, of te komen tot het niveau van label B. De werkwijze moet opschaalbaar en financieel haalbaar zijn en tegelijkertijd bewoners ontzorgen. Dit betekent dat alles al uitgezocht is voor bewoners, ze hoeven alleen nog maar 'ja' te zeggen en de aannemer gaat aan de slag. Het beleid moet bewoners meer grip geven op hun stijgende energielasten, de bouwsector een impuls geven en een bijdrage leveren aan de Europese klimaat- en besparingsdoelstellingen.

JESSICA is een afkorting voor 'Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas' en kan ingezet worden als terugvorderbare investeringssteun bij geïntegreerde projecten voor duurzame stadsontwikkeling. Dit is een financieringsinstrument om subsidie uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) slimmer in te zetten in Nederland. Terugvorderbare steun kan in de vorm van krediet, kapitaal en/of garantie. JESSICA bestaat nog niet echt in Nederland. Er lopen twee pilots maar op dit moment is het nog niet nationaal beschikbaar. Voor de nieuwe fondsperiode zou JESSICA wel ingezet kunnen worden. Dit is aan de vier verschillende regio's (Noord, Oost, Zuid en West) om te bepalen.

Er zijn verschillende partijen die hier invloed op uitoefenen. De meeste stakeholders zijn gebaat bij de inzet van een instrument als JESSICA en zullen dit ook steunen. Veel stakeholders stellen echter wel wat voorwaarden aan het beleid, bijvoorbeeld: het ontzorgen van bewoners, inspelen op wensen van bewoners, zorgen dat het aanvragen van financiering simpel en consistent is voor marktpartijen (geen extra administratieve lastendruk). Beleidsmakers kunnen hierop inspelen om de mogelijke implementatie van JESSICA te vereenvoudigen.

Wanneer een fonds nog opgezet moet worden moet daar ruimte voor zijn binnen het Operationeel Programma (OP) van een regio. Wanneer een JESSICA-fonds eenmaal bestaat kunnen initiatieven investering aanvragen. Of dit initiatief een consortium (samenwerkingsverband) is of dat het één organisatie is, maakt geen verschil. De aanvrager moet goed kunnen verwoorden wat de plannen zijn. Op beide niveaus moet voldaan worden aan de doelstellingen en eisen die in de verordeningen over EFRO staan beschreven. Een initiatief moet goed kunnen verwoorden wat de plannen zijn. Op basis hiervan kan een fondsbeheerder besluiten al dan niet financiering toe te kennen aan een aanvraag. Op fondsniveau zijn de Landsdelen hiervoor verantwoordelijk. Een aanvraag op fonds- of projectniveau is onsuccesvol wanneer het niet aan de gestelde eisen voldoet, er betere aanvragen zijn of het niet (meer) binnen het fondsportfolio past.

In de laatste paragraaf van de resultaten is er een embedded case study uitgevoerd met vier cases. Een embedded case study vergelijkt cases niet met elkaar maar gebruikt cases als 'optelsom'; de vier analyses vullen elkaar aan. De vier cases zijn onderzocht op geschiktheid voor investeringssteun uit JESSICA. Welke vorm dit is, is afhankelijk van de wensen van het consortium. Wanneer een partner met kapitaal, benodigde kennis en ervaring geprefereerd wordt is kapitaal een goede optie. Is dit niet het geval en wil een partij investeren wanneer een derde garant staat dan is een garantie de oplossing. Zijn deze opties niet gewenst dan kan er een (achtergestelde) lening aangevraagd worden bij een JESSICA-fonds. Het gebruik van JESSICA kan de bereidwilligheid van investeerders doen toenemen waardoor het project de financiering rond kan krijgen.

Deze uitspraken gelden ook voor de Blok-voor-Blok beleidsaanpak in het algemeen. Het grote voordeel van de toepassing van JESSICA op projecten als Blok-voor-Blok is het op gang brengen van investeringen. Doordat het geld vanuit de EU de grootste risico's opvangt zijn investeerders veel sneller geneigd om in te stappen. Daarnaast is het hergebruik van middelen ook een belangrijk voordeel, er wordt niet meer voor Sinterklaas gespeeld, het geld moet op termijn terugkomen, op die manier blijft het fonds bestaan en kan er op veel grotere schaal geïnvesteerd worden dan bij subsidies het geval is. Een ander belangrijk voordeel is de mogelijkheid tot het gebruik van expertise en ervaring van de fondsbeheerder. Deze rol wordt vaak opgenomen door de EIB of grote banken. In de startfase kan de overheid de regie hebben en het initiatief nemen maar, uiteindelijk zou de markt dit moeten overnemen. Energieprijzen stijgen namelijk nog steeds. Hier ligt een grote kans om investeringen op termijn terug te verdienen, mét rendement. De belangrijkste aanbeveling is het 'clusteren' van geld en partijen. Maak een groot Nationaal Energiefonds waarin geld van internationale, nationale en decentrale overheden samenkomen en waar private partijen ook hun bijdrage aan kunnen leveren.

Voorwoord

Tijdens dit onderzoek viel ineens het Kabinet. “Doodzonde!” Dacht ik eerst, tot ik de kans ervan inzag, zoiets maakt mijn stage natuurlijk een stuk spannender. Deze bacheloropdracht is namelijk uitgevoerd tijdens een stage van een half jaar bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Naar mate de weken vorderden schommelden de reacties op het onderwerp van deze scriptie van “misschien zijn je conclusies wel interessant” tot een gretig “geef me alle informatie die je hebt!”. Eind mei werd duidelijk dat er €70 miljoen beschikbaar is voor een revolverend fonds voor energiebesparing in de bestaande bouw. Bingo! Mijn aanbeveling wordt nu al overgenomen! Ik heb niet letterlijk aan de nota's bijgedragen maar doordat ik hiermee bezig was bleef het onderwerp wel op de radar en kreeg ik steeds meer vragen over de werking van JESSICA en revolverende fondsen in het algemeen. De interesse voor dit onderwerp was al groot. Door het Vijfpartijenakkoord groeide deze interesse. Dit alles hield mijn stage en scriptie levend en ontzettend leuk om aan te werken. Ik solliciteerde namelijk met de vraag om een toegepaste opdracht die ik niet alleen voor mezelf zou doen.

Deze kans heb ik gekregen en met veel plezier uitgevoerd. Hier ben ik een aantal mensen erg dankbaar voor. Allereerst Thomas, mijn begeleider vanuit de Universiteit. Het heeft me verbaasd hoeveel tijd en moeite er beschikbaar was om mij te begeleiden. Ook erg bedankt voor de snelle waardevolle feedback en scherpe blik. Maurits Sanders wil ik bedanken dat hij de taak van de tweede begeleider op zich wil nemen om het eindresultaat te beoordelen samen met Thomas en Harry.

Harry Boschloo wil ik als externe begeleider bedanken. Deze term is misschien een beetje misplaatst aangezien ik altijd kon langslipen wanneer ik dat wilde. Bedankt ook voor het lezen van alle hoofdstukken die ik je toestuurd die je altijd van goede feedback voorzag. Vaak gaf je ook opmerkingen die het onderzoek in de goede richting stuurden zodat ik niet vastliep maar weer verder kon. Er is nog iemand binnen BZK die mij veel geholpen heeft: door collega's grappend 'de grote leider' genoemd, Ilse Pauwels. Je zei dat je niet mijn begeleider kon zijn omdat je te druk was. De grap was dat het er in de praktijk toch op neer kwam dat je maar al te graag wilde horen hoe het ging met het onderzoek en de interviews. Ook heb je bijna even vaak de stukken gelezen en inhoudelijke feedback gegeven. Voor Harry en Ilse geldt allebei dank voor de snelle reacties, ook in de avonduren en weekenden.

Collega's bedankt voor het warme nest, het feit dat ik me vanaf dag één al thuis voelde en ik altijd overal kon aankloppen voor vragen. Kamergenoten David, Dirk en Pepijn bedankt voor de gezelligheid, oppeppende reacties en antwoorden op vragen.

Alle personen die ik mocht interviewen ontzettend bedankt voor jullie tijd en bijdrage aan het eindresultaat. Zonder jullie had ik dit niet op deze manier kunnen schrijven want er was lang niet altijd voldoende (up-to-date) informatie op papier te vinden. Speciale dank voor Angélique van Herwijnen, voor opstellen van een goed leesbaar stuk over staatssteun en de samenvatting van de besluiten van de Europese Commissie over de JESSICA-projecten in het Verenigd Koninkrijk en Spanje.

Ook wil ik mijn huisgenoten in Utrecht bedanken: voor het aanhoren van mijn enthousiaste verhalen of klaagzang na een lange dag, de lol in de weekenden en de collectieve thuiswerkdagen. Villa Fatale bedankt voor de relaxte slaapplek in Enschede. En mede-lotgenoten in het afstuderen, bedankt voor de whatsapp 'vraagbaak'!

Ik heb tijdens deze stage heel veel geleerd. Ik kan van alles vertellen over revolverende fondsen en energiebesparing en ben een heel scala aan afkortingen en vaktermen rijker. Toch heb ik vooral geleerd dat ik veel heb aan mijn nuchtere roots en dat relativeren een groot goed is. Daarvoor wil ik mijn ouders bedanken, mijn thuisbasis, bij wie ik mezelf altijd kan terugtrekken als ik dat nodig heb. Bedankt ook dat ik altijd even kon bellen, zelfs midden in de nacht voor ratten? op zolder. Ook bedankt voor de vele dagen die ik bij jullie heb mogen doorbrengen om te werken aan deze scriptie of andere vakken. En het verhuizen natuurlijk, hoe kon ik dat vergeten, door deze stage hebben jullie mij geholpen om in één jaar tijd, twee keer te verhuizen. Heel erg bedankt pap en mam! (Volgend jaar nog één keertje!)

Utrecht, 5 juli 2012

Lieke Holland

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Voorwoord	5
Verklarende woordenlijst	8
1. Inleiding	12
1.1. Context	12
1.2. Probleemstelling	12
1.3. Structuur onderzoeksvoorstel	13
2. Onderzoeksvragen	13
3. Theoretisch kader	14
3.1. Ex-ante beleidsevaluatieonderzoek	14
3.1.1. Toepassing van de theorie	15
3.2. Backward- en forward mapping	15
3.2.1. Forward mapping	15
3.2.2. Backward mapping	16
3.2.3. Toepassing van de theorie	16
3.3. Implementatieanalyse	16
3.3.1. Toepassing van de theorie	16
4. Methodologie	17
4.1. Onderzoeksmethode	17
4.2. Gegevensverzameling en -analyse	17
4.2.1. Diepte-interviews	17
4.2.2. Stakeholderanalyse	18
4.3. Selectie embedded case study	18
4.4. Relevantie	18
4.4.1. Wetenschappelijke relevantie	18
4.4.2. Maatschappelijke relevantie	18
5. Onderzoeksresultaten	19
5.1. Blok-voor-Blok-aanpak	19
5.1.1. Beleidsinhoud	19
5.1.1.1. Doelstellingen Blok-voor-Blok	19
5.1.1.2. Middelen en tijdskeuzes	19
5.1.2. Beleidsproces	20
5.1.3. Beleidsprestaties en beleidseffecten	20
5.1.3.1. Beleidsprestaties Blok-voor-Blok als aanpak	20
5.1.3.2. Beleidsprestaties: Blok-voor-Blok als project	20
5.1.3.3. Beleidseffecten	20
5.1.4. Conclusie	21
5.2. Europese financieringsinstrument JESSICA	21
5.2.1. Wat is JESSICA?	21
5.2.1.1. Revolverend fonds	22
5.2.1.2. Doelstellingen en eisen	22
5.2.1.3. Onbekend maakt onbemind?	22
5.2.1.4. Komende programmaperiode 2014-2020	22
5.2.2. Werking en proces	23
5.2.2.1. Organisatiestructuur	23
5.2.2.2. Fondsbeheer	24
5.2.3. Effecten	24
5.2.3.1. Voordelen	24
5.2.3.2. Nadelen	24
5.2.3.3. Staatssteunmelding	25
5.2.4. Conclusie	25
5.3. Stakeholderanalyse	25
5.3.1. De analyse	26
5.3.2. Conclusie	27
5.4. Factoren voor een succesvolle aanvraag	27

5.4.1. Fondsniveau.....	27
5.4.2. Projectniveau.....	28
5.4.3. Conclusie.....	28
5.5. Beleidsimplementatie.....	29
5.5.1. Tilburg.....	29
5.5.2. Deventer.....	30
5.5.3. Haarlem.....	31
5.5.4. Rotterdam.....	32
5.5.5. Conclusie.....	33
6. Conclusie, aanbevelingen & discussie	33
6.1. Conclusie.....	34
6.2. Aanbevelingen.....	35
6.3. Discussie.....	36
Noten.....	38
Literatuur.....	41
Bijlagen.....	44
Bijlage A: Diepte-interviews	44
Bijlage B: Organogram Blok-voor-Blok	48
Bijlage C: Aanvullende informatie onderzoeksresultaten.....	49
C.1. Beleidsaanpak Blok-voor-Blok.....	49
C.1.1. Achtergrond en aanleiding.....	49
C.1.2. Bewonersperspectief.....	50
C.1.3. Rolverdeling uitvoering Blok-voor-Blok.....	50
C.2. Europees financieringsinstrument JESSICA.....	50
C.2.1. Structuurfondsen.....	50
C.2.2. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.....	50
C.2.3. ELENA.....	51
C.2.4. Waarom werd JESSICA niet al in 2006 gebruikt?.....	51
C.2.5. De JESSICA-pilots: Den Haag en Rotterdam.....	51
C.2.6. Onderhandelingen nieuwe Verordeningen	
Structuurfondsen.....	52
C.2.7. Organisatiestructuur JESSICA.....	52
C.2.8. Achtergrondinformatie fondsbeheer.....	52
Bijlage D: JESSICA in Europa.....	53
Bijlage E: Geldstromen JESSICA.....	54
Bijlage F: SWOT-analyse JESSICA.....	55
Bijlage G: Staatssteun notitie.....	56
G.1. Informatieverzoek.....	56
G.2. Staatssteun algemeen.....	56
G.2.1. Wat is staatssteun?.....	56
G.2.2. Rol Europa en regels.....	56
G.2.3. Ervaring staatssteun en EGO.....	56
G.2.4. Wanneer is er geen sprake van staatssteun?.....	57
G.2.5. Staatssteun op diverse niveaus.....	57
G.3. Staatssteun en JESSICA.....	57
G.3.1. Algemeen.....	57
G.3.2. Beslissingspraktijk EC.....	57
G.3.2.1. Northwest: Verenigd Koninkrijk.....	58
G.3.2.2. Andalucia: Spanje.....	59
Bijlage H: Stakeholderanalyse.....	60
Bijlage I: Organogram BZK.....	63
Bijlage J: Organogram I&M.....	64
Bijlage K: Beslisboom toegevoegde waarde JESSICA.....	65

Verklarende woordenlijst

Achtergestelde lening	Krediet waarbij de schuldeiser in het geval van faillissement van de schuldenaar wordt achtergesteld: de achtergestelde schuldeiser komt in een faillissement in de volgorde van schuldeisers dus achter de gewone schuldeisers en heeft slechts voorrang op aandeelhouders, vennoten of inbrengers.
AFM	Autoriteit Financiële Markten; houdt toezicht op de financiële markten die te maken hebben met sparen, beleggen, verzekeren en lenen.
AgNL	Agentschap NL, het agentschap is de uitvoeringsorganisatie van de Nederlandse Rijksoverheid als het gaat om duurzaamheid, innovatie en internationaal ondernemen.
Blok-voor-Blok	Blok-voor-Blok is een beleidsaanpak die zich richt op grootschalige energiebesparing in de bestaande bouw. Blok-voor-Blok is nu nog een pilot; het bevindt zich in een kennis- en leertraject.
Blok-voor-Blok project	Hiermee worden de dertien Blok-voor-Blok consortia bedoeld die nu uitgevoerd worden.
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
CEB	Council of Europe Development Bank, ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (zie Raad van Europa)
Cofinanciering	Gezamenlijke financiering vanuit verschillende financieringsbronnen. Twee of meer partijen doen samen een investering in een project of bedrijf met een bepaald doel. Dit kan bijvoorbeeld op internationaal, nationaal of decentraal niveau tussen overheden of via een publiek-private samenwerking of tussen private partijen.
Cohesiefonds	Eén van de drie structuurfondsen. Het cohesiefonds richt zich op de ondersteuning van de armste Europese regio's.
Consortium	Samenwerkingsverband van verschillende partijen.
DG Regio	Directoraat-Generaal Regionaal Beleid; onderdeel van de Europese Commissie dat gaat over het Regionaal beleid in de Europese lidstaten.
EC	Europese Commissie, kan gezien worden als het 'Dagelijks Bestuur' van de Europese Unie. De EC stelt nieuwe wetgeving voor en ziet toe op de uitvoering van regels die in verdragen en besluiten van het Europees Parlement en de Europese Raad zijn vastgelegd. Achter de EC zit een heel ambtelijk apparaat waarvan DG Regio in dit onderzoek relevant is (zie DG Regio).
ED	Energiefonds Den Haag, wederhelft van FRED en één van de twee stadsontwikkelingsfondsen (UDF's) in Den Haag als onderdeel van de JESSICA-pilots.
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Dit fonds richt zich op de ontwikkeling en structurele verbetering van Europese regio's op het gebied van concurrentiekracht, werkgelegenheid en infrastructuur.
EGO	Energiebeleid Gebouwde Omgeving; cluster binnen directie Woningbouw binnen Directoraat-Generaal Wonen Bouwen en Integratie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie.
ELENA	European Local Energy Assistance. ELENA komt voort uit het Intelligent Energy-Europe (IEE) programma. Het IEE-programma heeft als doel de opwekking van schone en duurzame energie te stimuleren. ELENA is hierbij vooral bedoeld ter voorbereiding op fondsverlening vanuit de EIB om dit te ondersteunen.
EMU-saldo	Economische Monetaire Unie saldo. Het EMU-saldo is in 1992 ingevoerd om vergelijkingen tussen de verschillende Euro-landen te kunnen maken. Het EMU-saldo bestaat uit het financieringssaldo min deelname aan bedrijven en inkomsten uit kredietverstrekking.

Energieneutraal	Levert precies zoveel energie als het verbruikt.
ESCO	Energy Service Company; een energiedienstenleverancier die de uitvoering van deze diensten uitbesteed. Het is echter geen 'openbaar' nutsbedrijf. Een ESCO heeft contracten met bepaalde afnemers en heeft bijvoorbeeld in of bij het betreffende gebouw of (woning)complex eigen installaties staan.
ESF	Het Europees Sociaal Fonds is één van de drie structuurfondsen en richt zich op initiatieven die de werkgelegenheid bevorderen. Ook beroepsopleidingen vallen hieronder.
EU	Europese Unie; een samenwerkingsverband tussen 27 staten binnen Europa.
EU-subsidie	Lidstaten betalen een bepaald bedrag aan de EU. Dit geldt wordt herverdeeld en komt via verschillende mechanismen weer terug naar de lidstaten. Wanneer dit geld niet meer terug hoeft naar Europa is het een subsidie. Het geld uit de structuurfondsen valt ook onder deze noemer.
Europa	De term 'Europa' wordt in dit onderzoek vaak gebruik om verschillende partijen op internationaal niveau aan te duiden onder één noemer. Wie deze partijen zijn blijkt uit de context.
Fondsbeheerder	Een fondsbeheerder beheert het geld van de fondsen die zijn opgezet met de JESSICA-methodiek. Een fondsbeheerder doet de individuele beoordeling van aanvragen en moet verantwoording afleggen aan de EC, EIB en CEB.
FRED	Fonds Ruimte en Energie Den Haag, wederhelft van ED en één van de twee UDF's in Den Haag als onderdeel van de JESSICA-pilots (zie ook FRED en UDF).
Garantiefonds	Een garantiefonds doet garantstellingen voor leningen van een derde partij. Dit vergroot de mogelijkheden tot het aantrekken van vreemd kapitaal en reduceert het risico van investeerders.
Green Deal	Een Green Deal is een ondersteuning vanuit het Rijk van duurzame initiatieven die zelf moeilijk van de grond komen. Dit kan bijvoorbeeld door versoepeling van wet- en regelgeving of stimulerende maatregelen.
HF	Holding Fund of dakfonds. Deze constructie wordt gebruikt om investeringen te doen in meer dan één UDF wat bepaalde voordelen op kan leveren.
I&M	Ministerie van Infrastructuur & Milieu.
IEE	Intelligent Energy-Europe programma. Dit programma heeft als doel de opwekking van schone en duurzame energie te stimuleren en staat in principe los van de structuurfondsen.
JASMINE	Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe. Technische en financiële steun aan niet-bancaire microkredietverstrekkers voor groei en duurzaamheid binnen de EU. Eén van de EFRO-financieringsinstrumenten.
JASPERS	Joint Assistance to Support Projects in European Regions. Technische bijstand voor nieuwe lidstaten voor de nodige ondersteuning bij voorbereiding van grote projecten van hoge kwaliteit via cofinanciering binnen de EU. Eén van de EFRO-financieringsinstrumenten.
JEREMIE	Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises. Stimuleert het gebruik van financieringsinstrumenten voor een betere toegang tot financiering voor het MKB. Eén van de EFRO-financieringsinstrumenten.
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. Dit instrument stimuleert de inzet van terugvorderbare investeringssteun voor geïntegreerde plannen voor duurzame stadsontwikkeling. Eén van de EFRO-financieringsinstrumenten.
JESSICA-pilots	In Nederland zijn in 2010 twee pilots met de JESSICA-methodiek gestart in Rotterdam en Den Haag (zie FRED en ED).

MA	Management Autoriteit. Een MA staat boven een regio en is verantwoordelijk voor de uitvoering van en de dagelijkse leiding over het Operationeel Programma (OP). Bij nieuw instrumentarium als JESSICA zal de MA in het begin veel werk verrichten om initiatieven voor JESSICA-pilots van de grond te krijgen. Er moet bijvoorbeeld draagvlak zijn voor JESSICA, er moeten fondspartners gezocht worden en de hele fondsstructuur moet opgezet worden. Het enige wat een MA in deze beginfase niet doet is de individuele projectbeoordeling (zie fondsbeheerder).
Marktpropositie	Voorstel uit de markt, ingediend tijdens de tenderregeling Blok-voor-Blok.
MKB	Midden- en Klein Bedrijf. Hiermee worden in het algemeen ondernemingen bedoeld tot 250 werknemers.
NHG	Nationale Hypotheek Garantie: dit is een garantie op hypothecaire leningen voor de aankoop en verbetering van een eigen woning. Wanneer de woning plots verkocht moet worden en de opbrengst lager is dan de hypotheekschuld, betaalt stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) de restschuld aan de investeerder. De consument heeft ook een voordeel van een lagere rente, dit kan oplopen tot 0,8%.
Ontzorgen	Ontzorgen is het de (eigenaar-)bewoner zo makkelijk mogelijk maken om energiebesparende maatregelen te treffen in de woning. Duidelijkheid en betrouwbaarheid zijn hier belangrijke factoren. Ontzorgen kan bijvoorbeeld door een heldere onafhankelijke communicatie of een aanbod van een consortium waarbij aan alles is gedacht. Tot aan de schoonmaak na de verbouwing toe. De (eigenaar-)bewoner hoeft alleen nog maar 'ja' te zeggen en alles wordt vanzelf in werking gezet.
OP	Operationeel Programma; dit stelt een regio op voor aanvang van een programmaperiode van de Europese structuurfondsen met daarin de prioriteiten en investeringen die de betreffende regio wil doen.
PPS	Publiek-Private Samenwerking.
Projectteam Blok-voor-Blok	Deze term is enigszins verwarrend omdat de beleidsaanpak Blok-voor-Blok zelf nog een pilot is. Het is een kennis- en leertraject. De dertien projecten zijn hier onderdeel van. Dit zijn zelf lang niet altijd pilots en kunnen daarom ook geen pilots genoemd worden. Toch wordt het Projectteam Blok-voor-Blok zo genoemd omdat er op projectmatige wijze wordt gewerkt.
Raad van Europa	De Raad van Europa (RvE) is opgericht om de democratie en mensenrechten in heel Europa te bevorderen. Het is geen onderdeel van de EU en moet niet verward worden met de Raad van de Europese Unie of Europese Raad. De RvE heeft namelijk veel meer lidstaten dan de EU, zo'n 47. Een voorbeeld van een verdrag afkomstig van de RvE is het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. In deze context is vooral de ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (zie CEB) relevant.
Revolverend fonds	Een revolverend fonds doet investeringen in projecten die rendement opleveren. Dit rendement vloeit terug naar het fonds om weer in nieuwe projecten te investeren. Op deze manier blijft het fonds in stand.
SOFIE	Stadshavens Ontwikkelingsfonds Innovatie en Economie; onderdeel van de JESSICA-pilots in Nederland.
SZW	Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.
Tenderregeling	Via een tenderregeling hoopt de initiator voorstellen binnen te krijgen voor een bepaalde dienst of product waaruit een selectie gemaakt kan worden. Het is dus een soort afwegings- of aanbestedingsprocedure. Hierachter zitten allerlei regels over openheid en transparantie. Vooraf wordt dus helder gecommuniceerd wat de procedure is en wat de eisen zijn. In dit onderzoek gaat het om het verkrijgen van de processubsidie van Blok-voor-Blok.
UDF	Urban Development Fund, ook wel stadsontwikkelingsfonds genoemd. Dit is een fonds waarmee investeringen worden gedaan in publiek-private samenwerking en andere projecten die zijn opgenomen in een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling.

VEH	Vereniging Eigen Huis; belangenorganisatie voor woningbezitters.
Vijfpartijenakkoord	Een pakket van maatregelen waar VVD, CDA, D66, GroenLinks en ChristenUnie het over eens werden, nadat het Catshuisberaad in mei 2012 was mislukt. Dit akkoord gaat over de begroting van 2013 die moet voldoen aan de Europese drie procent-norm. Het begrotingstekort mag niet meer dan 3% van het EMU-saldo bedragen. Dit akkoord wordt ook wel het 'Lenteakkoord' of 'Kunduz-akkoord' genoemd.
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
VROM	Voormalig Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu. Dit Ministerie is onder Kabinet Rutte I opgegaan in de Ministeries van BZK, I&M en EL&I.
WB	Directie Woningbouw. Dit valt onder DG WBI van het Ministerie van BZK (zie ook bijlage I).
WBI	Directoraat-Generaal Wonen Bouwen en Integratie; valt onder het Ministerie van BZK (zie ook bijlage I).
WEW	Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen: opgericht op initiatief van de VNG en voormalig Ministerie van VROM met als doel het creëren van een duurzaam gunstig klimaat voor de financiering van eigen woningbezit in Nederland. Het WEW verstrekt daarom de NHG.

1. Inleiding

Ga op zoek naar JESSICA, dat was de opdracht die ik bij één van de eerste gesprekken kreeg. Wat is het? Hoe kan het gebruikt worden? Wat zijn de eisen? Is er cofinanciering vereist en wat is dan het percentage? Kan dit überhaupt? Wie moet cofinancieren? Het Ministerie, de provincies, steden of de consortia? Het duizelde. Ondertussen is er meer duidelijk. JESSICA staat namelijk voor Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (Europese Commissie, 2012b). Kort gezegd, een grote pot met geld die ingezet kan worden ter ondersteuning van geïntegreerde plannen voor duurzame stadsontwikkeling.

Klinkt simpel, maar schijn bedriegt: een groot bedrag wordt immers niet zomaar verstrekt. Dat zou namelijk een vorm van onrechtmatige staatssteun zijn. Er kleven allerlei voorwaarden aan dergelijke fondsen. Dit onderzoek, in de vorm van een ex-ante beleidsevaluatie, gaat in op deze voorwaarden. Er wordt onderzocht of de inzet van het Europese financieringsinstrument JESSICA een bijdrage kan leveren aan grootschalige energiebesparingsprojecten in de gebouwde omgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

1.1. Context

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek nam de belangstelling voor dit onderwerp enorm toe door het Vijfpartijenakkoord voor de begroting van 2013, na de val van Kabinet Rutte in april 2012. In dat akkoord is namelijk €200 miljoen vrijgemaakt voor “intensivering duurzame economie” waarvan €70 miljoen naar een revolverend fonds gaat voor energiebesparing in de gebouwde omgeving (Voorjaarsnota 2012, 2012). Omdat JESSICA ingezet kan worden als revolverend fonds is dit onderzoek ook zeer relevant voor de uitwerking van dit beleidsvoornemen.

Tegelijk met de ontwikkelingen in de politiek komt het Bouwteam¹ met een lijst voorstellen en actieplannen voor het geven van een impuls aan de bouw. De bouwsector verkeert in zwaar weer. Het consumenten vertrouwen is laag en het imago van de sector is slecht. Naast forse vraaguitval en beperktere financieringsmogelijkheden, wordt de sector bovendien geconfronteerd met een structureel veranderende bouwopgave. Verduurzaming, vergrijzing en toenemende verschillen in leefstijlen, arbeidsrelaties en regionale ontwikkeling vragen om nieuwe antwoorden (Bouwteam, 2012). De voorstellen en adviezen van het Bouwteam sluiten aan bij dit onderzoek. Er wordt onder andere gezocht naar slimme financieringsconstructies. Een Europese subsidie voor een revolverend fonds zou een slimme manier van financieren kunnen zijn. Vanuit een revolverend fonds kunnen investeringen gedaan worden met de bedoeling dat het geld op termijn via rente en aflossing terugvloeit in het fonds (EIB, 2008; Putman, 2012).

Nu de bouwcrisis steeds grotere vormen aanneemt wordt energiebesparing in de bestaande bouw gezien als een grote kans. Opdrachten in de nieuwbouw lopen terug (Bouwteam, 2012). In de bestaande bouw valt nog wel veel werk te verzetten (van den Oever, 2012). Een onderwerp dat de investering kan terugverdienen, is energiebesparing in de bestaande bouw. De energierekening gaat namelijk omlaag doordat de energievraag van het gebouw is afgenomen door nisolatie en betere energie-installaties. Het gebouw kan misschien zelfs energie gaan opleveren (energieplushuis). Alleen, financiering blijft een probleem voor zowel burgers als aanbieders van energiebesparende maatregelen. Nieuwe financiële instrumenten zouden door de markt geïnitieerd kunnen worden. In de startfase zou het Rijk hierin kunnen ondersteunen (Bouwteam, 2012).

De beleidsaanpak Blok-voor-Blok is op deze thema's gebaseerd. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat (eigenaar-)bewoners² wel overgaan tot investeren in energiebesparing? Om hiermee te 'experimenteren' zijn dertien samenwerkingsverbanden van marktpartijen de uitdaging aangegaan om in drie jaar tijd, minstens 1500 of 2000 woningen minimaal twee energielabel-stappen te verbeteren of te brengen tot het niveau van energielabel B (Projectteam BvB, 2012). Bouwbedrijven, adviesbureaus, gemeenten, woningcorporaties en bewoners werken hierbij samen in een consortium. Dit is een samenwerkingsverband bestaande uit minimaal drie partijen. Een consortium probeert de doelstelling te vervullen om een aanpak te formuleren die grootschalig in Nederland toegepast kan worden, voor verschillende doelgroepen van bewoners³. Ontzorgen is daarbij een belangrijk speerpunt⁴, evenals het inspelen op de wensen van de bewoner. In 2014 wordt een advies naar de Tweede Kamer gestuurd over grootschalige energiebesparing in de bestaande bouw (Projectteam BvB, 2012).

1.2. Probleemstelling

Er is in Nederland nog veel onduidelijkheid rond de werking van financieringsinstrument JESSICA en de mogelijkheden om aan te sluiten bij initiatieven op het gebied van energiebesparing in de bestaande bouw. Dit onderzoek zal daarom een verkennende en beschrijvende analyse bieden. De volgende onderzoeksvraag staat in deze scriptie centraal:

Op welke wijze kan de beleidsaanpak Blok-voor-Blok van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties versterkt worden door de inzet van het Europese financieringsinstrument JESSICA?

De verwachte uitkomsten van het onderzoek zijn erg welkom bij de consortia: sommige kwamen met de vraag of BZK hen hiermee zou kunnen helpen. Niet alleen voor de projecten maar ook bij de mogelijke landelijke opschaling, kunnen de resultaten een essentiële rol spelen. Daarnaast kan het een bijdrage leveren aan de invulling van het Vijfpartijenakkoord. Grote subsidiebudgetten behoren voorlopig tot het verleden. Een overheid die garant staat voor investeringen is tijdens de economische crisis waarschijnlijk een goede optie om de stroom

aan opdrachten in de verschillende sectoren weer aan te wakkeren en te behouden. Vanuit projectteam Blok-voor-Blok worden revolverende fondsen als optie gezien om het risico te verlagen zodat meer investeerders instappen (Projectteam BvB, 2012). Ook vanuit wetenschappelijk oogpunt is dit onderzoek van belang. Deze relevantie moet vooral gezocht worden in de wetenschappelijke vergelijking van grootschalige energiebesparingsprojecten en slimme financieringsconstructies en de praktische toepassing van de gebruikte theorieën in dit onderzoek.

Tijdens dit ex-ante beleidsonderzoek wordt allereerst het instrument JESSICA verkend en wordt onderzocht wat de beleidsaanpak Blok-voor-Blok inhoudt. Vervolgens wordt de geschiktheid van JESSICA in relatie tot de Blok-voor-Blok aanpak in kaart gebracht. Het achterliggend doel van dit onderzoek is het wegnemen van onduidelijkheid rond het fonds zodat consortia hier gebruik van zouden kunnen maken en het bij mogelijke landelijke opschaling als één van de slimme financieringsconstructies kan gelden.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal verder ingegaan worden op de onderzoeksvraag en deelvragen. In hoofdstuk 3 is het theoretisch kader te vinden waar een korte uiteenzetting gegeven wordt met betrekking tot bestaande literatuur over de ex-ante beleidsevaluatie, de theorie over backward- en forward mapping en implementatieanalyse. Het onderzoeksontwerp zal in hoofdstuk 4 aan bod komen. Er wordt gebruik gemaakt van een embedded case study en diepte-interviews met verschillende stakeholders. In hoofdstuk 5 zijn de onderzoeksresultaten te vinden. Hier worden de vijf deelvragen beantwoord en zal per deelvraag een tussenconclusie gegeven worden. In hoofdstuk 6 wordt de hoofdvraag beantwoord: de eindconclusie. Hier volgen ook aanbevelingen voor verder onderzoek en discussie over de uitvoering van onderzoek. Ter verduidelijking van de vele afkortingen en vaktermen is er een verklarende woordenlijst opgenomen na het voorwoord. Na de conclusie is een overzicht van noten te vinden.

2. Onderzoeksvragen

In paragraaf 1.2 kwam de onderzoeksvraag al even aan bod. Hier zal verder ingegaan worden op het idee achter de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen over beleidsaanpak Blok-voor-Blok en het Europese financieringsinstrument JESSICA. Dit instrument lijkt in eerste instantie erg geschikt voor de Blok-voor-Blok beleidsaanpak. De Blok-voor-Blok projecten vormen het uitgangspunt. Tegelijkertijd moet ook de mogelijke landelijke opschaling van de beleidsaanpak in gedachten blijven. De volgende onderzoeksvraag staat centraal in dit onderzoek:

Op welke wijze kan de beleidsaanpak Blok-voor-Blok van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties versterkt worden door de inzet van het Europese financieringsinstrument JESSICA?

De hoofdvraag richt zich op verschillende punten. Deelvragen zijn daarom handig de verschillende aspecten goed te belichten. Allereerst wordt er een beschrijving gegeven van de beleidsaanpak Blok-voor-Blok voordat er iets gezegd kan worden over de inzet van JESSICA als financieringsinstrument. Ook het financieringsinstrument zelf wordt onderzocht en beschreven. Wat zijn de eisen voor projecten? Met welk doel wordt zo'n instrument ingezet? Welke effecten zijn te verwachten op bijvoorbeeld het succes van een project? Waar moet een aanvraag aan voldoen om geld via JESSICA te krijgen? Na beantwoording van deze vragen kan iets gezegd worden over wijze waarop JESSICA ingezet kan worden op de beleidsaanpak Blok-voor-Blok. Het zou best kunnen zijn dat het instrument eigenlijk niet helemaal bij Blok-voor-Blok past maar dat het beleid wel op bepaalde punten aangepast kan worden zodat het wel mogelijk is om JESSICA als aanvullende financieringsbron te gebruiken.

De eerste deelvraag zal ingaan op de Blok-voor-Blok beleidsaanpak om te bepalen waar dit voor staat. De beleidsinhoud en doelstellingen, het beleidsproces, beleidsprestaties en -effecten worden hier behandeld. Deze vraag is belangrijk omdat de eisen vanuit JESSICA hiermee vergeleken worden om de hoofdvraag te beantwoorden. De volgende deelvraag geeft een beeld van de beleidsaanpak Blok-voor-Blok:

1. *Wat houdt de beleidsaanpak Blok-voor-Blok in: wat is de beleidsinhoud, het beleidsproces en wat zijn de beoogde beleidsprestaties en -effecten?*

Vanuit de markt komen geluiden dat het stimuleren van investeringen een groot knelpunt is in de uitvoering van energiebesparingsprojecten (Schumacher; Van den Oever; Van der Klauw). Er wordt nu nagenoeg niet geïnvesteerd in energiebesparing en het blijkt moeilijk te zijn deze investeringen van de grond te krijgen, terwijl er wel genoeg investeerders zijn (Van Raak & Van Keulen). Het beleid rond energiebesparing vindt haar oorsprong in Europa. De Europese Commissie (EC) heeft een fonds ontwikkeld om de lidstaten te helpen met de financiering rondom duurzame ontwikkeling in stedelijke gebieden (EC, EIB & CEB, 2006). JESSICA is een instrument wat de projectleiding van Blok-voor-Blok uitermate geschikt lijkt om te onderzoeken. De volgende deelvraag bekijkt JESSICA van verschillende kanten. Allereerst, wat is JESSICA, wat is een revolverend fonds, wat zijn de doelstellingen, eisen en waarom is het niet bekend? Wat is de werking, wat is een goede organisatiestructuur en wie beheert het geld? Tot slot komen de effecten aan bod, evenals voor- en nadelen van JESSICA. De volgende deelvraag geeft hierop een antwoord:

2. *Wat houdt het Europese financieringsinstrument JESSICA in, hoe verloopt het proces van aanvragen en wat zijn de beoogde beleidsprestaties en -effecten van het instrument JESSICA op de financiering van energiebesparingsprojecten?*

Nadat duidelijk is waar de beleidsaanpak Blok-voor-Blok voor staat en ook voldoende inzicht is in het financieringsinstrument JESSICA, kan onderzocht worden welke stakeholders invloed uitoefenen op het beleid. Stakeholders kunnen erg belangrijk zijn in de verschillende beleidsstadia. Vandaar dat er een stakeholderanalyse wordt uitgevoerd via de volgende deelvraag:

3. *Welke stakeholders zijn te onderscheiden rond de beleidsaanpak Blok-voor-Blok en het financieringsinstrument JESSICA, welke rol spelen ze, wat zijn hun doelstellingen, belangen en welke invloed hebben deze stakeholders?*

Met de opgedane kennis in gedachten kan verder ingezoomd worden op een mogelijke aanvraag van JESSICA. In Nederland is hiervan nog geen gebruik gemaakt. Wel lopen er twee pilots in Rotterdam en Den Haag die hiermee bezig zijn (Van Ginkel et al., 2010; Bom). De resultaten zijn alleen nog niet bekend; de pilots bevinden zich nog in de voorbereidingsfase⁵. Er zal een analyse van factoren gemaakt worden die bepalen of een aanvraag voor financiering vanuit JESSICA succesvol of onsuccesvol is, kortom, wat maakt een project tot een goede business case. De volgende deelvraag belicht dit onderwerp:

4. *Welke factoren maken een aanvraag voor financiering vanuit het Europese financieringsinstrument JESSICA succesvol en welke factoren maken een aanvraag onsuccesvol?*

De laatste deelvraag brengt voorgaande resultaten samen en beoordeelt hoe JESSICA mogelijk ingezet kan worden op beleidsaanpak Blok-voor-Blok. Hiervoor is een embedded case study uitgevoerd waarvoor vier Blok-voor-Blok projecten zijn geselecteerd als case. Per case wordt een beslisboom doorlopen om te analyseren of de JESSICA-methodiek passend is. De laatste deelvraag is als volgt opgesteld:

5. *Hoe kan het Europese financieringsinstrument JESSICA in het kader van de Blok-voor-Blok aanpak financiële ondersteuning bieden?*

Type vraagstelling

De hoofdvraag is een toegepaste vraag. Toegepaste vragen zoeken antwoorden om een specifiek sociaal, politiek of commercieel probleem op te lossen. Bestaande (empirische) kennis wordt hierbij toegepast (Babbie, 2007). De hoofdvraag is gericht op het vooraf evalueren van een beleidsinstrument. Het is niet gericht op het creëren van generaliseerbare kennis. De onderzoeksvragen hebben wel wat empirische, voornamelijk beschrijvende elementen. De verzamelde kennis vormt de basis en wordt toegepast bij de beantwoording van de hoofdvraag.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de leidende theorieën beschreven die de beantwoording van de hoofdvraag en onderzoeksvragen ondersteunen. Allereerst wordt ingegaan op de invalshoek van dit onderzoek: het ex ante-beleidsevaluatieonderzoek volgens Hoogerwerf en Bressers (2008). Vervolgens wordt ingegaan op de theorie van Elmore (1979) over forward- en backward mapping en de theorie van Coolsma (2008) over implementatieanalyse. Na elke beschrijving wordt ingegaan op de toepassing daarvan op het onderzoek naar beleidsaanpak Blok-voor-Blok en financieringsinstrument JESSICA.

3.1. Ex-ante beleidsevaluatieonderzoek

Evaluatieonderzoek is het wetenschappelijk beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria (Bressers, 2008). Er zijn daarbij verschillende onderscheidingen te maken naar benaderingen van evaluatieonderzoek. Eén daarvan is volgens Bressers (2008) de tijdsdimensie. Wordt het beleid geëvalueerd voor het beleid in werking treedt, dan is er sprake van een ex ante-evaluatie. Gaat het om beleid dat al in uitvoering is of is geweest, dan is er sprake van een ex post-evaluatie. Deze benaderingen verschillen op een aantal punten. Een ex ante-evaluatie wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding van beleid, gebruikt vooral beleidsvoorstellen als onderzoeksobject, speculeert over toekomstige ontwikkelingen en vergelijkt verschillende beleidsopties of -strategieën (Bressers, 2008). Bij een ex post-evaluatie ligt dit eigenlijk al vast, er kan hooguit nog wat bijgestuurd worden als de evaluatie tijdens de uitvoering wordt gedaan. Beleidsevaluatie richt zich op de inhoud, processen of effecten van beleid. Hoogerwerf (2008) gebruikt de volgende definities voor de drie aspecten van beleid:

- *Beleidsinhoud gaat om het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes. Vaak is beleid een antwoord op een probleem. Een probleem is het verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie (Hoogerwerf, 2008). Er worden verschillende beleidsdoelen opgesteld om dit probleem te*

verkleinen of weg te nemen. Wanneer dit probleem ook op de beleidsagenda van de overheid komt, kan er gesproken worden van een beleidsprobleem (Hoogerwerf, 2008).

- Het beleidsproces wordt aangeduid als *het verloop van gebeurtenissen rond beleid*. Meer sociaalwetenschappelijk: *het dynamische verloop van handelingen, argumenten en interacties met betrekking tot een beleid*. In een dynamisch beleidsproces zou er volgens Hoogerwerf (2008) niet alleen een interactie zijn tussen factoren als macht en informatie. Er is ook interactie tussen verschillende actoren of stakeholders.
- Beleids effecten zijn *de gevolgen van het beleid*. Wat richt het beleid eigenlijk aan in de maatschappij? Dit vraagstuk staat centraal bij een analyse van beleidseffecten. Daarbij kan ingegaan worden op de correctheid van de te nemen maatregelen, legitimiteit van beleid (in hoeverre wordt het beleid gesteund door betrokkenen), de mate van doelbereiking, wat zijn de niet-beoogde neveneffecten, effectiviteit (in hoeverre toe te schrijven aan beleid), efficiëntie (verhouding kosten-baten) en hoe verhoudt de verdeling van kosten en baten van beleid zich tegenover specifieke groepen in de maatschappij (Hoogerwerf, 2008).

Er kan over beleidseffecten gesproken worden in termen van 'output' en 'outcome' van beleid. De 'output' van beleid wordt gevormd door het bereiken van de gestelde beleidsdoelen. Deze beleidsdoelen kunnen het uitgangspunt vormen bij een ex ante-beleidsevaluatie wanneer het beleid nog niet (volledig) is uitgevoerd. De 'output' van beleid wordt ook wel aangeduid met beleidsprestaties; wat is er gepresteerd oftewel welke doelen zijn bereikt? Beleidsprestaties en de naleving van beleid resulteren in beleidseffecten. Dit wordt ook wel 'outcome' van beleid genoemd (Bressers, 2008). Dit hoeft niet altijd zo te werken in de praktijk. Het kan zijn dat de 'output' hoog is, terwijl de 'outcome' uitblijft (of andersom).

3.1.1. Toepassing van de theorie

Wat betekent deze theorie voor het onderwerp van dit onderzoek zelf? De uitvoering van beleidsaanpak Blok-voor-Blok is gestart in november 2011 in de vorm van dertien projecten in verschillende steden door heel Nederland. De beleidsaanpak zelf is een pilot en is nog steeds in ontwikkeling aangezien het een kennis- en leertraject betreft. Bijsturing is mogelijk. Vooraf zijn de projecten geselecteerd op een werkplan waarmee de gestelde doelen behaald moeten worden. Onder andere het onderwerp financiering heeft voor veel projecten aandacht nodig. Er wordt gezocht naar nieuwe financieringsbronnen. Het financieringsinstrument JESSICA kwam in deze zoektocht ook in beeld, maar is vrijwel onbekend in Nederland. Een ex ante-evaluatie is daarom op zijn plaats waarbij de focus ligt op de drie aspecten van beleid: beleidsinhoud, beleidsproces en beleidseffecten. Deze aspecten zijn sterk met elkaar verweven. Voor de deelvragen is daarom vaak voor een combinatie gekozen in plaats van een opdeling van de drie aspecten van beleid. De eerste deelvraag analyseert de drie aspecten van beleid voor Blok-voor-Blok, de tweede voor JESSICA. De derde deelvraag gaat vooral in op het beleidsproces door de stakeholderanalyse. De vierde deelvraag gaat in op het aanwenden van Europese subsidie via JESSICA. Dit heeft indirect ook verband met de drie aspecten van beleid. Wat zijn de inhoudelijke eisen aan het beleid? Hoe zit het aanvraag proces in elkaar? Wat moet ervoor gedaan worden? Wat moet er bereikt worden? Kortom, wat zijn de beleidseffecten op dit vlak? De laatste deelvraag volgt uit de voorgaande en heeft op die manier een link met deze theorie. De hoofdvraag wordt beantwoord via de conclusie. Het is de bedoeling dat hier opties geschetst worden voor de toepassing van JESSICA. Hoe zou het beleid er inhoudelijk uit kunnen zien? Wat zou het beleidsproces voor uitvoering moeten zijn? Wat kan er bereikt worden met dit instrument, wat zijn dus de beleidsprestaties en beleidseffecten? Kortom, wat is de haalbaarheid van dit beleidsvoornemen?

3.2. Backward- en forward mapping

Over de implementatie van een beleid moet goed nagedacht worden. Een financieringsinstrument als JESSICA kan waarschijnlijk op verschillende wijzen worden vormgegeven. Ook de beleidsaanpak Blok-voor-Blok is geen vast gegeven. Voor de mogelijke inzet van financieringsinstrument JESSICA wordt een ex-ante beleidsevaluatieonderzoek uitgevoerd. Er zijn verschillende theorieën toepasbaar op de uitvoering van een ex-ante evaluatie. Elmore (1979) heeft het over forward- en backward mapping, twee manieren om de implementatie van beleid te bekijken.

3.2.1. Forward mapping

Forward mapping is een strategie waarbij de aanname centraal staat dat de beleidsmaker het implementatieproces vooraf probeert te beïnvloeden (Elmore, 1979). Deze strategie is een top-down benadering met de intenties van de beleidsmaker in gedachten. De beleidsmaker staat op het bovenste niveau en de uitvoerder op het onderste niveau. Daartussen staan verschillende stakeholders die steeds specifiekere informatie meekrijgen voor implementatie van het beleid. Het laagste, meest specifieke niveau is de verlangde uitkomst van het beleid waar de oorspronkelijke opvatting over de intentie van beleid doorklinkt (Elmore, 1979). Het proces kan beginnen met een uitspraak of intentie vanuit de politiek. Dit wordt door een minister opgepakt die ervoor zorgt dat ambtenaren hiermee aan de slag gaan. Zij werken de vage uitspraken en doelstellingen uit in heldere doelen. Deze informatie wordt doorgegeven tot het punt van uitvoering in de praktijk. Elk niveau wordt voorzien van een duidelijk gedefinieerde missie. Hieruit kunnen resultaten gedefinieerd worden die overeenkomen met het uiteindelijke doel van de beleidsmaker. Ook wordt een uitkomst gedefinieerd waartegen succes of falen gemeten kan worden.

3.2.2. Backward mapping

Backward mapping is het tegenovergestelde van forward mapping en stelt dit concept dan ook ter discussie. Volgens backward mapping hebben beleidsmakers inderdaad belang bij de beïnvloeding van het implementatieproces. Er zijn echter grote vraagtekens te plaatsen bij de sleutelrol die beleidsmakers volgens forward mapping zouden hebben, als bepalende factor voor succes of falen (Elmore, 1979). Beleidsmakers zouden de consequenties van hun acties moeten calculeren vanuit het punt van de beslissing die ze proberen te beïnvloeden. Backward mapping kijkt namelijk terug vanaf de laatst mogelijke stap en hanteert dus een bottom-up perspectief. Deze strategie begint dan ook niet met de intenties van het beleid maar met een intentie van specifiek gedrag op het laagste niveau van implementatie. Na de beschrijving van dit niveau en het gedrag van stakeholders, worden doelstellingen geformuleerd in termen van uitvoerbare acties die een bepaald effect of resultaat moeten bereiken. Vanaf dit punt wordt elk niveau van implementatie doorlopen. Daarbij kunnen vragen gesteld worden over het doel van het beleid, de mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden en de middelen om dit doel te bereiken. In de laatste stap van analyse beschrijft de beleidsmaker het beleid dat middelen toeschrijft aan de organisationele niveaus die naar waarschijnlijkheid de grootste effecten kunnen bereiken (Elmore, 1979).

3.2.3. Toepassing van de theorie

In het kader van de ex ante-beleidsvaluatie is vooral backward mapping terug te zien in de beleidsaanpak Blok-voor-Blok. Eén van de speerpunten is namelijk marketing. Daarbij zijn twee vragen belangrijk: Wat wil de burger en hoe kan daarop ingespeeld worden zodat de burger investeert in energiebesparing? Projectteam Blok-voor-Blok denkt dat ontzorgen hierbij een belangrijke factor is. Er wordt dus gefocust op de wensen van de (eigenaar-) bewoner (klantfocus). Dit past goed bij een bottom-up benadering. Forward mapping komt in mindere mate terug in de beleidsaanpak. De beknopte eisen waaraan een project moet voldoen, zijn hier een goed voorbeeld van (zie 5.1.1.2.). De invulling van deze eisen is vooral gebaseerd op backward mapping. Het beleid is geen van boven opgelegde verplichting. De consortia hebben zich zelf ingeschreven om mee te doen als project. Doordat alleen consortia van minimaal drie partijen in konden schrijven, wordt interactie tussen verschillende stakeholders gestimuleerd. De manier van onderzoeken, het afnemen van interviews met verschillende stakeholders, past hier ook goed bij. De stakeholderanalyse die uit de derde deelvraag volgt, hanteert ook een backward mapping perspectief.

3.3. Implementatieanalyse

Implementatie van beleid wordt ook wel uitvoering van beleid genoemd. Coolsma (2008, p.119) definieert dit als *“het omzetten van besluiten van beleidsbepalers in handelingen van organisaties, gericht op het nastreven van gewenste situaties”*. Het gaat bij de uitvoering van beleid, dus om de toepassing van middelen van beleid om bepaalde doelen te bereiken. Hierbij wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen beleidsprestaties en beleidseffecten. Tijdens de uitvoering van beleid is conformiteit belangrijk op drie verschillende punten. Ten eerste conformiteit van beleidsprestaties; deze moeten overeenkomen met de bedoelingen van de beleidsbepaler. Ten tweede conformiteit van de handelingen van de doelgroep; deze moet handelen naar de wensen van de beleidsbepaler. Het beleid moet worden nageleefd. Tot slot conformiteit van effecten; de situatie ontwikkelt zich volgens voorafgestelde doelen: het probleem verdwijnt. Naarmate er meer schakels in een beleidsproces zijn, is de kans op verschillen tussen het oorspronkelijke beleid en beleidsprestaties groter. Maar ook de aard van de organisaties en uitvoerders spelen een rol. Bij een hiërarchische uitvoering is er in elke laag sprake van een zekere autonomie en zal zich kenmerken door een top-down perspectief. Bij uitvoering in een netwerk is de beleidsbepaler afhankelijk van andere organisaties en zal er gecommuniceerd moeten worden op basis van gelijkwaardigheid (Coolsma, 2008).

3.3.1. Toepassing van de theorie

De beleidsaanpak Blok-voor-Blok wordt momenteel uitgevoerd door dertien verschillende consortia via een kennis- en leertraject. Vooraf zijn heldere eisen gesteld aan de projecten. De invulling staat in principe vrij en kan tussentijds bijgestuurd worden. Eind 2012 bijvoorbeeld, moet elk consortium een bepaald aantal woningen gereed hebben voor de uitvoering van energiebesparende maatregelen. Conformiteit van de beoogde beleidsprestaties is hierbij belangrijk. Conformiteit van handelingen van de doelgroep is vooral gericht op de financiering van de energetische verbeteringen. Conformiteit van effecten komt bij verschillende deelvragen terug en in de embedded case study.

De Blok-voor-Blok beleidsaanpak kenmerkt zich vooral als uitvoering in een netwerk. Het projectteam is bijvoorbeeld afhankelijk van de prestaties van de projecten voor het advies naar de Tweede Kamer over grootschalige energiebesparing. Er wordt zoveel mogelijk gefocust op gelijkwaardigheid en uitwisseling van kennis en ervaring. Toch blijft er iets hiërarchisch te vinden in de beleidsaanpak, zoals de gestelde eisen aan de projecten: de beleidsprestaties. Voor het proces van samenwerken is namelijk een processubsidie afgegeven. Wanneer de beleidsprestaties niet behaald worden kan dit bedrag in principe teruggevorderd worden door het Rijk. Conformiteit speelt een rol bij de mogelijke toepassing van JESSICA. Komen de doelstellingen van het instrument wel overeen met het beleid? Kan het tempo van energiebesparing worden opgevoerd of kan het zijn dat de beoogde beleidseffecten toch ergens anders aan te danken (zullen) zijn? Tijdens een ex post-beleidsvaluatie kan hier misschien veel meer over gezegd worden. Toch is het belangrijk dat hier ook vooraf over wordt nagedacht.

4. Methodologie

In het vorige hoofdstuk is de theorie achter het ex-ante beleidsevaluatieonderzoek, backward mapping en implementatieanalyse uitgelegd. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksstrategie nader toegelicht en ingevuld op basis van het geschetste theoretisch kader. Het onderzoek omvat een embedded case study naar vier Blok-voor-Blok projecten. De kennis is via diepte-interviews en bureauonderzoek verzameld.

4.1. Onderzoeksmethode

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Gezien de duur van de bachelor opdracht is het niet mogelijk om alle Blok-voor-Blok projecten te onderzoeken⁶. Daarom is gekozen voor een selectie van de dertien Blok-voor-Blok projecten (zie paragraaf 4.3). Deze keuze maakt het onderzoek geschikt voor een onderzoeksontwerp met case studies. Een case study is een manier om de werkelijkheid te bestuderen door 'voorbeelden' te kiezen wanneer een te onderzoeken fenomeen niet goed te onderscheiden valt van de context. Meestal is dit het geval bij een project of programma (Yin, 2003). De case study in dit onderzoek is te typeren als een embedded case study. Er is namelijk sprake van meer dan één sub-unit of analysis⁷. Een embedded case study gebruikt verschillende onderzoeksmethoden die geïntegreerd worden in één onderzoek. Wat dit type case study onderscheidt, is het feit dat de verschillende cases elkaar aanvullen: het is geen namelijk vergelijkend onderzoek van geselecteerde cases. Een embedded case study design is een empirische methode van onderzoek geschikt voor beschrijvende onderzoeken waar het doel is om de kenmerken, context en proces van een fenomeen te beschrijven (Yin, 2003).

De geselecteerde cases zijn heel verschillend. Ze zijn ook niet los te zien van de initiërende marktpartijen in het consortium, de expertise, ervaring en doelgroep van het project. Het maakt nogal een verschil of een project alleen corporatiewoningen wil verbeteren of dat het consortium in een buurt wil opereren met een mengvorm van koop- en huurwoningen. De embedded case study fungeert dus als optelsom van kennis en ervaring en is niet een vergelijkend onderzoek. Op deze manier is een algemene conclusie geformuleerd over de mogelijke implementatie van JESSICA op de Blok-voor-Blok beleidsaanpak.

4.2. Gegevensverzameling en -analyse

De gegevensverzameling is gebaseerd op diepte-interviews en aanvullend bureauonderzoek. Op basis hiervan vindt een analyse plaats en zal ook een stakeholderanalyse uitgevoerd worden om de verschillende actoren in kaart te brengen. Het bureauonderzoek zal niet als aparte methode doorlopen worden, de diepte-interviews en stakeholderanalyse wel. Voor het bureauonderzoek worden beleidsnota's, beleidsstukken, parlementaire documenten en vele al dan niet wetenschappelijke rapporten en artikelen gebruikt.

4.2.1. Diepte-interviews

De diepte-interviews vormen de basis van dit onderzoek. Vooral de bestudering van de projecten is bijna niet op basis van documenten alleen te doen. Ideeën over de uitvoering van energiebesparingsprojecten zitten vaak nog in het 'hoofd' van de uitvoerende marktpartijen. Hetzelfde geldt voor de overige stakeholders. Voor de uitspraken in de interviews geldt dat de ideeën over financieringsconstructies vaak op jarenlange ervaring en kennis berusten. Niet eens zo zeer op een bepaald document wat geanalyseerd zou kunnen worden. Vaak rust een uitspraak op een veelvoud van rapporten, wetenschappelijke publicaties en andere documenten. Diepte-interviews zijn ook erg handig bij de beantwoording van de vraag over wat een JESSICA-aanvraag succesvol of onsuccesvol maakt. Hiervoor dient vooral het interview met de EIB, de Management Autoriteit (MA)⁸ van Landsdeel West en adviesbureau Ecorys. Er worden geen aanvragen met elkaar vergeleken maar voorwaarden geschikt voor een geschikte business case. Voor elke deelvraag is op die manier nagegaan wie de sleutelfiguren zijn binnen de relevante vakgebieden (zie ook bijlage A). De interviewees zijn in overleg met de begeleider binnen BZK, projectleider van Blok-voor-Blok en vaak ook in overleg met de stakeholders zelf bepaald. In bijlage A staat een volledige lijst met naam, organisatie, functie en relevantie voor het onderzoek van de interviewees. Ook zijn hier de drie vragenlijsten te vinden. De interviews zijn in drie groepen verdeeld, met elk een eigen vragenlijst:

- Groep 1: JESSICA experts: door middel van deze fase zal een duidelijk beeld ontstaan over het financieringsinstrument JESSICA. Er zijn interviews afgenomen met mensen die hier veel over weten.
- Groep 2: algemene stakeholders: in deze groep zijn personen geïnterviewd die werkzaam zijn bij een bank, adviesbureau of belangenorganisatie. Zij zijn niet geïnterviewd om hun kennis over JESSICA maar om informatie over bijvoorbeeld belangen, wensen, toepassingsmogelijkheden en achtergrondinformatie. De interviewees zijn de expert binnen de organisatie met betrekking tot energiebesparing in woningen en/of de financiering daarvan.
- Groep 3: Blok-voor-Blok stakeholders: Vanuit elk project is een consortiumlid geselecteerd die het financiële overzicht heeft en daarvoor vaak ook eindverantwoordelijk is. Deze selectie vond plaats in overleg met de projectleider van de Blok-voor-Blok beleidsaanpak en de accountmanagers van Agentschap NL (AgNL)⁹. Het achterhalen van de huidige stand van zaken rond de financiering en wensen en plannen voor de toekomst, is hierbij het hoofddoel.

De interviews zijn face-to-face gevoerd en semigestructureerd. Bij een semigestructureerd interview staan de vragen en volgorde van vragen in grote lijnen vast. In de praktijk kan hier echter van afgeweken worden (Babbie,

2007). Er is namelijk interactie tussen de interviewer en interviewee. Sommige interviewees zijn bekender met de onderwerpen dan andere; dit bepaalde mede het verloop van het interview. De vragenlijst is een week van tevoren naar interviewee gestuurd ter voorbereiding. De gesprekken zijn opgenomen (na toestemming van de interviewee) en na het interview uitgewerkt. Er is vervolgens een overzicht gemaakt van overeenkomsten en verschillen tussen de antwoorden van interviewees per vraag of onderwerp. Het geheel van de analyse is dus een vorm van triangulatie, het analyseren van gegevens op basis van uitspraken van meerdere bronnen (Babbie, 2007). De uiteindelijke set gegevens uit de interviews is ook vergeleken met de gegevens uit het bureauonderzoek. Aan het eind van een interview is gevraagd naar tips voor relevante wetenschappelijke publicaties en overige documenten. Met deze documenten konden de resultaten uit de interviews worden gecontroleerd, en vice versa.

4.2.2. Stakeholderanalyse

Wanneer gesproken wordt over een beleidsproces is het handig bij de verschillende stadia aan te geven wie daarvoor verantwoordelijk is of op welk niveau in een organisatie of samenwerkingsverband dit gebeurt. Een stakeholderanalyse kan dus erg nuttig zijn ter illustratie van het beleidsproces. De theorie van backward mapping sluit hier ook bij aan. De implementatie van beleid wordt geanalyseerd via een bottom-up perspectief via verschillende stakeholders op verschillende niveau's in het beleidsproces.

Een stakeholderanalyse identificeert individuen, groepen of instituties die beïnvloeden of beïnvloedt worden door het geplande beleid en verkent de implicaties van hun betrokkenheid (Hines, 2006). Het bureauonderzoek en de diepte-interviews zullen hiervoor als basis dienen. Het is geen manier van gegevens verzamelen, maar een manier om helderheid te scheppen in het speelveld van actoren. Voor de stakeholderanalyse is een tabel gemaakt waarin voor elke stakeholder uitgelegd is wie de stakeholder is, wat de belangen zijn, wat de rol is in de besluitvorming, wat het standpunt is ten opzichte van de beleidsaanpak en wat de relatieve invloed is van de stakeholder op de besluitvorming.

4.3. Selectie embedded case study

Voor de embedded case study zijn vier Blok-voor-Blok projecten geselecteerd. Dit zijn de Blok-voor-Blok projecten in Deventer, Haarlem, Rotterdam en Tilburg^{10,11}. De selectie van de cases is door de projectleiding gemaakt. Uit gesprekken met deze consortia kwam een duidelijke vraag naar informatie over nieuwe manieren van financieren. JESSICA werd door sommige consortia als voorbeeld genoemd of door de projectleiding als optie aangedragen. Deze consortia hebben een duidelijke motivatie tot het verlenen van medewerking. Ook zijn ze initiatiefrijk in het nemen van stappen om een instrument als JESSICA aan te wenden. Andere projecten zijn niet geselecteerd omdat ze deze vraag niet zelf stelden of minder motivatie hadden. Ook zijn sommige projecten onvoldoende ver gevorderd om nuttige informatie te kunnen leveren voor dit onderzoek.

De cases richten zich op verschillende doelgroepen van (eigenaar-)bewoners. De grootte van de steden is ook verschillend: Rotterdam behoort tot de vier grootste steden (G4, 2012) terwijl Deventer achteraan sluit in het rijtje met ongeveer 98.000 inwoners (Database Overijssel, 2011). De geselecteerde cases zijn in twee categorieën met verschillende prestatie-eisen en processubsidies onder te verdelen (zie paragraaf 5.1.2). Elk van deze projecten heeft namelijk subsidie ontvangen voor het proces van samenwerking en werkt de plannen uit om aan het eind van 2012 de eerste woningen gereed te hebben staan voor renovatie. Diepte-interviews zijn daarom de uitgelezen kans om actuele informatie te verkrijgen die verder gaat dan het werkplan wat eind 2011 is ingediend voor aanvang van de beleidsaanpak Blok-voor-Blok.

4.4. Relevantie

4.4.1. Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan de praktische toepassing van wetenschappelijke theorieën over ex ante-beleidsevaluatie, forward- en backward mapping en implementatieanalyse. De beleidsaanpak Blok-voor-Blok en het financieringsinstrument JESSICA worden op wetenschappelijke wijze naast elkaar gelegd om te zien of dit instrument daadwerkelijk gebruikt kan worden voor het beleid. Via diepte-interviews en een bureauonderzoek wordt de kennis verzameld. Vanuit een embedded case study is voor elke case een conclusie geformuleerd. Hieruit kan een algemene conclusie afgeleid worden voor de beleidsaanpak Blok-voor-Blok en de mogelijke toepassing van JESSICA.

4.4.2. Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt vooral verscholen in de kennis over het Europese financieringsinstrument JESSICA en de toepassing daarvan. Het financieren van grootschalige energiebesparing is een grote uitdaging. In dit onderzoek is onderzocht of JESSICA één van de slimme financieringsinstrumenten waar grootschalige energiebesparingsprojecten gebruik van zouden kunnen maken. Bijvoorbeeld beleidsaanpak Blok-voor-Blok. Ook in een bredere context is dit onderzoek maatschappelijk relevant. De kennis op het gebied van revolverende fondsen, garantstellingen, lage rente leningen en achtergestelde leningen kan meer voorbeelden gebruiken. Zeker in de hoek van energiebesparing in de bestaande bouw. Het draagt dus bij aan de kennis op het gebied van beleidsinstrumentarium om energiebesparing in de bestaande woningvoorraad teweeg te brengen. Deze kennis is belangrijk voor de verschillende beleidsdoelen van het Ministerie van BZK (zie ook paragraaf 5.1.1.): het geven van grip op stijgende energielasten, het geven van een impuls aan de bouwsector en het halen van de Europese klimaat- en besparingsdoelstellingen.

5. Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek behandeld. De vijf onderzoeksvragen zijn ondergebracht in vijf paragrafen met elk een tussenconclusie. In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod: de beleidsaanpak Blok-voor-Blok, het financieringsinstrument JESSICA, een stakeholderanalyse en factoren voor een succesvolle aanvraag. In de laatste paragraaf zijn de resultaten van de embedded case study te vinden.

5.1. Blok-voor-Blok aanpak

Wat houdt de beleidsaanpak Blok-voor-Blok in: wat is de beleidsinhoud, het beleidsproces en wat zijn de beoogde beleidseffecten?

Deze eerste deelvraag gaat over de Blok-voor-Blok beleidsaanpak. Allereerst zal er gesproken worden over de beleidsinhoud waarbij ook de achtergrond en aanleiding van dit beleid voorbij komen. Vervolgens wordt het beleidsproces uitgelegd. Tot slot worden de beleidsprestaties en beoogde beleidseffecten toegelicht om daarna via een tussenconclusie de balans op te maken.

5.1.1. Beleidsinhoud

De Blok-voor-Blok beleidsaanpak is gericht op een landelijke introductie van grootschalige aanpak van energiebesparing waarbij uiteindelijk honderdduizenden woningen in de bestaande bouw aangepakt kunnen worden (Projectteam BvB, 2012). De naam zegt het al, hele huizenblokken moeten worden aangepakt. Dit om schaalvoordelen te behalen, zodat de aannemer letterlijk met de steiger door de wijk gaat. In de bestaande bouw ligt het grootste energiebesparingspotentieel. Wanneer de bestaande bouw 20-30% energiezuiniger wordt gemaakt, gaat het om een besparing van ongeveer 100 PJ in 2020¹². Dit besparingspotentieel blijft momenteel liggen en het tempo van energiebesparing ligt te laag. Op deze manier worden de klimaat- en besparingsdoelstellingen van de EU niet gerealiseerd. Vele jaren energiebeleid heeft wel kleine initiatieven van de grond gekregen maar zette niet de stap die een trendbreuk veroorzaakte, terwijl energielasten en daarmee woonlasten bleven stijgen (Projectteam, BvB, 2012). Begin 2011 is een breder pakket aan maatregelen naar de Tweede Kamer gestuurd: het Plan van Aanpak Energiebesparing Gebouwde Omgeving. Beleidsaanpak Blok-voor-Blok is hier een onderdeel van (zie bijlage B voor organogram). De volgende doelstellingen staan in dit plan centraal (Energiebeleid Gebouwde Omgeving, 2011):

- burgers meer grip geven op stijgende energielasten;
- een impuls geven aan de bouwsector;
- het leveren van een bijdrage aan de Europese klimaat- en besparingsdoelstellingen (20% CO₂-reductie in 2020).

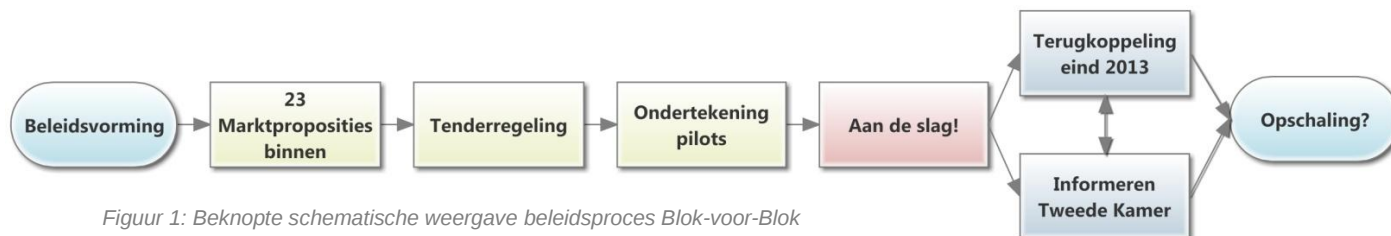
5.1.1.1. Doelstellingen Blok-voor-Blok

Blok-voor-Blok is een nieuw ontwikkelde beleidsstrategie omdat eerder beleid onvoldoende van de grond kwam (zie bijlage C.1.1 - C.1.2). Momenteel worden er dertien Blok-voor-Blok projecten uitgevoerd door heel Nederland. Samen met marktpartijen wordt kennis en ervaring opgedaan zodat een landelijke aanpak geformuleerd kan worden voor energiebesparing in de bestaande bouw, waarmee honderdduizenden woningen energetisch verbeterd kunnen worden (Projectteam BvB, 2012). Dit is de centrale doelstelling van de beleidsaanpak Blok-voor-Blok. De beleidsaanpak die uit het kennis- en leertraject zal volgen, moet voldoen aan een drietal voorwaarden (Projectteam BvB, 2012). De aanpak moet:

- *opschaalbaar zijn*: de methode moet op grote schaal toepasbaar zijn, niet alleen voor een specifieke wijk met specifieke omstandigheden, het moet juist een brede aanpak zijn;
- *financieel haalbaar zijn*: BvB gaat ervan uit dat de projecten zonder verdere steun van het Rijk rendabel zijn, de te nemen maatregelen zijn financieel haalbaar vanuit het perspectief van de (eigenaar-)bewoner;
- *burgers ontzorgen*: burgers hoeven zo min mogelijk te doen, idealiter hoeft men alleen een handtekening te zetten en alles wordt geregeld.

5.1.1.2. Middelen en tijdskeuzes

Naast doelstellingen zijn ook bepaalde middelen en tijdskeuzes nodig om te komen tot beleidsinhoud (Hoogerwerf, 2008). Eén van de eerste middelen die wordt ingezet door de beleidsmakers is het uitschrijven van een tenderregeling¹³, zodat het initiatief uit de markt komt. Acht projecten ontvingen een processubsidie van €500.000,- en vijf daarvan ontvingen €350.000,-. De processubsidie werd toegekend voor het opzetten van het samenwerkingsverband. Blok-voor-Blok draait namelijk niet om innovatieve technieken. De innovatie zit meer in het proces van samenwerken. Een harde eis hierbij was dat het moest gaan om minstens drie marktpartijen die een samenwerkingsverband, een consortium, zijn aangegaan om in drie jaar tijd minstens 1500 of 2000¹⁴ bestaande woningen binnen één gemeente tenminste twee stappen binnen de energielabelmethodiek te verbeteren (Projectteam BvB, 2012). De daadwerkelijke uitvoering wordt bekostigd door financiering, opgebracht vanuit de consortia zelf. De kans op slagen is hierdoor ook echt een zaak voor de marktpartijen, ze hebben niet alleen subsidie, er zit immers eigen geld in het project.



Figuur 1: Beknopte schematische weergave beleidsproces Blok-voor-Blok

5.1.2. Beleidsproces

Het beleidsproces is in figuur 1 schematisch weergegeven. Eind 2010 werd geconstateerd dat het tempo van energiebesparing in de bestaande bouw onvoldoende op schema lag (ECN & PBL, 2010). Dit gaf aanzet tot een eerste beleidsschets door het Ministerie van BZK en I&M wat met vele tussenstappen moet leiden tot een landelijk opschaalbare Blok-voor-Blok beleidsaanpak in de loop van 2014 (Projectteam BvB, 2012). In eerste instantie was er ruimte voor vijf projecten die elk €500.000,- zouden ontvangen als processubsidie. Deze processubsidie werd uitgezet via een tenderregeling en aangekondigd via diverse communicatiekanalen, zoals nieuwsbrieven en vakbladen. Er werden ongeveer tien reacties verwacht waarvan men hoopte dat er vijf geschikt zouden zijn. Uiteindelijk kwamen er 23 marktproposities¹⁵ binnen; veel meer dan verwacht (Projectteam BvB, 2012). Dit gaf de beleidsmakers een prikkel om te pleiten voor verruiming van het budget.

Een jury van deskundigen heeft de marktpropositie beoordeeld aan de hand van de beschrijving en doelstellingen van de tenderregeling Blok-voor-Blok (zie paragraaf 5.1.1.2). Acht projecten voldeden aan alle voorwaarden en doelstellingen en werden ook nog eens als zeer interessant gezien door de jury. Deze acht projecten kregen elk een processubsidie van €500.000,-. De keuze voor deze acht was echter erg moeilijk, er waren nog eens vijf marktproposities die de jury ook erg interessant vond. Er was de mogelijkheid om van deze vijf projecten een Green Deal¹⁶ te maken die dan ook onder de noemer Blok-voor-Blok project zou vallen. Er werd voor elk project een processubsidie beschikbaar gesteld van €350.000,-. Omdat dit bedrag lager was, werd hiervoor ook de beleidsprestatie bijgesteld naar minimaal 1500 woningen in plaats van 2000 (Projectteam BvB, 2012).

In november 2011 werden de consortiumleden van de projecten uitgenodigd om te tekenen voor de processubsidie. Voormalig Minister Donner gaf op deze bijeenkomst het 'startschot' voor de uitvoering van dit beleidsinstrument (Agentschap NL, 2011).

Sinds november 2011 bevindt het beleidsproces zich in de fase van uitvoering in de vorm van de dertien projecten. Toch speelt er meer. In verschillende werkgroepen worden problemen besproken die in de projecten zijn opgetreden. Het voorliggende onderzoek is hier in feite een gevolg van. Tegelijkertijd wordt er ook onderzoek gedaan naar onderwerpen waar projecten niet naar vragen, maar die volgens het projectteam wel belangrijk zijn voor het advies aan de Tweede Kamer. De werkgroepen zijn gevuld met beleidsmedewerkers van BZK, I&M en AgNL. In het organogram (zie bijlage B) zijn de thema's te zien: financiën, marketing, kwaliteitsborging en monitoring. Deze werkgroepen verzamelen vanuit de projecten praktijkervaring via de monitoring (die door AgNL wordt uitgevoerd). Ook worden er diverse werkconferenties in de periode georganiseerd rond verschillende thema's vanuit de projectleiding (maar ook vanuit de consortia zelf). Het is een proces van kennis en ervaring opdoen en openlijk met elkaar delen. Er moet namelijk in 2014 een advies in de Tweede Kamer liggen. Daarin staat of de opschaling mogelijk is, en zo ja, aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Ook staat hierin of en welke actie nodig is vanuit de politiek (Projectteam BvB, 2012).

5.1.3. Beleidsprestaties en beleidseffecten

5.1.3.1. Beleidsprestaties: Blok-voor-Blok als aanpak

De beleidsprestaties van Blok-voor-Blok als aanpak vloeien voort uit de eerder gestelde doelstellingen: in de loop van 2014 moet er een advies geformuleerd zijn uit het kennis- en leertraject van de Blok-voor-Blok pilootaanpak die opschaalbaar en financieel haalbaar is en tegelijkertijd burgers zoveel mogelijk ontzorgt en inspeelt op hun wensen.

5.1.3.2. Beleidsprestaties: Blok-voor-Blok als project

Voor de Blok-voor-Blok projecten gelden natuurlijk ook de doelstellingen van Blok-voor-Blok als aanpak. Maar zij hebben ook een specifiekere opdracht meegekregen in de vorm van een prestatieafspraken. Elk consortium moet minimaal 1500 woningen minstens twee energielabel-stappen verbeteren of brengen tot het niveau van energielabel B in drie jaar tijd, eind 2014¹⁷. Voor de consortia die €500.000,- processubsidie gekregen hebben, geldt een hogere eis, zij moeten minimaal 2000 woningen verbeteren in plaats van 1500.

5.1.3.3. Beleidseffecten

De beleidseffecten of 'outcomes' van de gehele aanpak zijn het gevolg van de beleidsprestaties en naleving van het beleid (Bressers, 2008). De beoogde beleidseffecten vallen samen met de EGO-doelstellingen. Het eerste beoogde beleidseffect is dat de gebruikers van de Blok-voor-Blok woningen meer grip hebben op hun energielasten: door de energetische maatregelen is hun energierekening lager en zullen de stijgende energieprijzen een kleiner effect hebben op hun woonlasten. Ten tweede wordt door de Blok-voor-Blok beleidsaanpak werk gecreëerd in de bouwsector. Het is de bedoeling dat uit deze aanpak goede voorbeelden volgen die de bouwsector zal inspireren. Tenslotte zal Blok-voor-Blok en de naleving daarvan een bijdrage geven aan de Europese klimaat- en besparingsdoelstellingen. Als er een landelijke uitrol volgt, dan is het de bedoeling dat er veel meer woningen aangepakt worden volgens het geformuleerde advies. De verwachting vanuit het projectteam is dat de beleidseffecten dan nog groter zijn (projectteam BvB, 2012).

Het is niet de bedoeling dat de Blok-voor-Blok projecten zich richten op kleinschalige initiatieven die op lokaal niveau met eigen middelen worden gefinancierd. Een ander onbeoogd effect van dit beleid zijn onderzoeken naar (of de uitvoering van) meer verplichtende maatregelen. Bijvoorbeeld het op termijn verbieden

van bepaalde energielabels. Een laatste onbeoogd effect is grootschalige financiering vanuit het Rijk. De consortia moeten een beweging op gang brengen met verschillende partijen. De processubsidie is bedoeld om deze methoden te formuleren en dient niet voor de financiering van de energiebesparende maatregelen (Projectteam BvB, 2012). Een project moet namelijk in beginsel financieel haalbaar zijn. Een vraag van een consortium om de energielabels te betalen uit de processubsidie is om die reden ook afgewezen.

5.1.4. Conclusie

Wat houdt de beleidsaanpak Blok-voor-Blok in: wat is de beleidsinhoud, het beleidsproces en wat zijn de beoogde beleidseffecten?

De Blok-voor-Blok beleidsaanpak staat voor grootschalige energiebesparing in de bestaande bouw. In november 2011 zijn door de minister van BZK dertien projecten aangewezen door heel Nederland die per project minstens 1500 of 2000 woningen minimaal twee energielabel-stappen moeten verbeteren of brengen tot het niveau van energielabel B, in een periode van drie jaar. Dit moet plaatsvinden binnen één gemeente in samenwerking met verschillende marktpartijen in een lokaal consortium. Het gaat daarbij niet zozeer om innovatieve technieken, maar om een innovatief samenwerkingsproces tussen woningcorporaties, gemeenten, marktpartijen (zoals adviesbureaus, aannemers en installateurs) en (eigenaar-)bewoners. Consortia kunnen ondersteuning krijgen van BZK, I&M en AgNL. Ook hebben de projecten processubsidies ontvangen, €500.000,- voor 2000 woningen en €350.000,- voor 1500 woningen. Uit deze projecten wordt praktijkervaring opgedaan met financieringsconstructies, marketing, kwaliteitsborging en monitoring. Uit het kennis- en leertraject wordt een advies geformuleerd over de mogelijke opschaling. Wanneer dit mogelijk is, worden ook de voorwaarden geschetst waaraan opschaling moet voldoen. Het kan zijn dat er bepaalde acties vanuit de politiek worden verlangd, maar het kan ook maar zo zijn dat dit niet nodig is en de markt het al heeft overgenomen.

Vooraf zijn doelstellingen opgesteld waaraan deze aanpak aan zou moeten voldoen: de aanpak moet opschaalbaar en financieel haalbaar zijn en tegelijkertijd bewoners ontzorgen. Deze verschillende doelstellingen zijn tevens beleidsprestaties. De beoogde beleidseffecten volgen uit deze beleidsprestaties samen met de naleving van het beleid. Deze beleidseffecten sluiten aan bij de EGO-doelstellingen. Het beleid moet bewoners meer grip geven op hun stijgende energielasten, de bouwsector een impuls geven en een bijdrage leveren aan de Europese klimaat- en besparingsdoelstellingen. Onbeoogde effecten zijn kleine lokale initiatieven, (onderzoek naar) verplichtende maatregelen en grootschalige financiering vanuit het Rijk.

5.2. Europees financieringsinstrument JESSICA

Dit hoofdstuk zal zich richten op het Europese financieringsinstrument JESSICA. Bij het wegvallen van subsidies door bezuinigingen en het gebrek aan politiek draagvlak voor verplichtende maatregelen wordt in de loop van 2011 steeds vaker gedacht aan fondsvorming (EGO, 2011). Een jaar later is in het Vijfpartijenakkoord over de begroting voor 2013 een paragraaf opgenomen over een revolverend fonds voor energiebesparing in de gebouwde omgeving (Ministerie van Financiën, 2012). Momenteel, juni 2012, wordt binnen BZK hard aan een voorstel gewerkt hoe dit fonds eruit moet komen te zien.

Initiatieven die zich richten op grootschalige energiebesparing in de bestaande bouw worstelen vaak met de financiering van deze projecten (Putman, 2012; Van Ginkel, 2012). Van sommige Blok-voor-Blok consortia is dit ook het beeld. Bij de formulering van de nieuwe beleidsaanpak Blok-voor-Blok is goed naar andere lidstaten gekeken hoe zij omgaan met de Europese klimaat- en besparingsdoelstellingen. Veel inspiratie kwam vanuit het energiebesparingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk. In verschillende regio's en in hoofdstad Londen is een groot deel van het EFRO-budget (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) via JESSICA voor grote Green Funds gebruikt om complete wijken aan te pakken (Deloitte, 2008). De EU heeft namelijk allerlei financieringsinstrumenten bedacht om lidstaten te helpen met de klimaat- en besparingsdoelstellingen waar energiebesparing in de gebouwde omgeving een onderdeel van is. De volgende deelvraag staat centraal:

Wat houdt het Europese financieringsinstrument JESSICA in, hoe verloopt het proces van aanvragen en wat zijn de beoogde effecten van het instrument JESSICA op de financiering van energiebesparingsprojecten?

5.2.1. Wat is JESSICA?

JESSICA staat voor Joint European Support for Sustainable Investment in City Area's. Oftewel, gezamenlijke Europese steun voor duurzame investeringen in stadsgebieden. JESSICA is een financieringsinstrument dat in 2006 is ontwikkeld door de EC in samenwerking met de EIB en de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB) (EC, EIB & CEB, 2006). Lidstaten kunnen een deel van de EU-subsidies gebruiken als terugvorderbare investeringen voor projecten die deel uitmaken van een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling. Deze investeringssteun kan de vorm aannemen van kapitaal, krediet en/of garantie en worden toegekend aan projecten via het Urban Development Funds (UDF) en waar nodig het Holding Funds (HF) (EIB, 2008). In bijlage D is een schematisch overzicht te zien over de verhouding tussen JESSICA en andere fondsen en instrumenten.

De EU heeft dus verschillende initiatieven ontwikkeld vanuit de structuurfondsen om de lidstaten te ondersteunen in het van oorsprong Europees beleid over regionale ontwikkeling. Financiering vanuit EFRO is namelijk geschikt vanwege de doelstelling over convergentie en regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid (zie bijlage C.2.1.-C.2.2.). Vanuit dit beleid zijn enkele initiatieven ontwikkeld door de EC, EIB en enkele andere financiële instellingen. JESSICA is het meest geschikt om de uitvoering van energiebesparing

in de gebouwde omgeving financieel te ondersteunen (zie bijlage C.2.2.). De oude manier van financieren van gebiedsontwikkeling is grondexploitatie. Nu dit door de crisis terugloopt, moeten er andere manieren gevonden worden (van Raak & van Keulen, 2012). Binnen de EU zijn er meer initiatieven die over duurzaamheid en energie gaan. Bijvoorbeeld ELENA vanuit Intelligent Energy-Europe (IEE), maar dit is toch vooral een instrument ter voorbereiding op het aangaan van financieringsinstrumenten (zie bijlage C.2.3.). De genoemde redenen onderbouwen de keuze voor JESSICA als mogelijk financieringsinstrument voor Blok-voor-Blok.

5.2.1.1. Revolverend fonds

Wat is een revolverend fonds? In deze tijden van bezuinigingen gonst deze term door politiek en belangenbehartigend Nederland. Een revolverend fonds is een grote pot met geld die gebruikt kan worden als terugvorderbare investeringssteun (EIB, 2008). Een revolverend fonds zet, net als een bank, geld uit met de bedoeling dat het terugkomt. Dit zijn dus participaties die rendement geven en weer verkocht kunnen worden. Ook zijn er leningen waarop rente en aflossing wordt betaald (Putman, 2012). Op die manier kan het fonds blijven circuleren: een revolverend fonds¹⁸. Het verschil met een bank is dat een revolverend fonds van de overheid niet-marktconforme voorwaarden mag hebben. Bijvoorbeeld lage rentes of soepele regels rond garanties. Om een revolverend fonds niet, of niet te veel of te snel, te laten 'verdampen' is het noodzakelijk dat het beheer kostendekkend is en de risico's worden gecompenseerd met inkomsten. Dit kun je alleen bereiken door voldoende schaalgrootte (Putman, 2012).

5.2.1.2. Doelstellingen en eisen

JESSICA is dus bedoeld voor lidstaten om een deel van de EU-subsidies uit de structuurfondsen te gebruiken voor terugvorderbare investeringen voor projecten die deel uitmaken van een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling (EIB, 2008). Een eerste harde eis is dus de geïntegreerde benadering. Hierin zit flexibiliteit: uitgaven die hier niet in passen kunnen wel meegenomen in een groter, meerdere sectoren omvattend stedelijk project wanneer er voor deze uitgaven voldoende financiering gevonden kan worden vanuit private of publieke partijen (EIB, 2008). Met een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling wordt een geïntegreerde aanpak bedoeld die blijvende economische, fysieke, sociale en ecologische verbetering mogelijk kan maken (EIB, 2008). Het is daarbij de bedoeling dat het plan meer oplevert dan de onderdelen los van elkaar. Deze projecten kunnen zich richten op de volgende onderwerpen (EIB, 2008):

- stedelijke infrastructuur: vervoer, water/afvalwater, energie;
- cultureel erfgoed: toerisme of duurzame toepassingen;
- herontwikkeling van vervuilde terreinen;
- kantoorruimten voor kleine en middelgrote ondernemingen, IT en opleiding- en ontwikkelingsectoren;
- universiteitsgebouwen, inclusief medische, biotechnische en andere faciliteiten;
- verbeteringen op het gebied van energie-efficiënte.

5.2.1.3. Onbekend maakt onbemind?

In Nederland is er eigenlijk nog geen gebruik gemaakt van EU-subsidies via JESSICA¹⁹ JESSICA kan namelijk ingezet worden als revolverend fonds en daarover was niet elke stakeholder even enthousiast (zie bijlage C.2.4. voor de redenen hierachter). Ondertussen is er veel veranderd en staan de betrokken stakeholders hier nu wel positief tegenover. Dit blijkt ook uit de €70 miljoen voor een revolverend fonds voor energiebesparing in de bestaande bouw uit het Vijfpartijenakkoord (Ministerie van Financiën, 2012). Hier gaat het dan nog niet om de koppeling met JESSICA, maar over het principe van een revolverend fonds zijn in elk geval de meningen van de betrokken Ministeries²⁰ veranderd. Tegelijkertijd worden er vanuit Brussel en het Kabinet duidelijke signalen afgegeven dat men af wil van subsidies en over wil stappen naar risicodragend krediet (Bom, 2012). De wegvallende subsidies zien verschillende interviewees eigenlijk als een heel goed idee (van Ginkel; Schumacher; van den Oever). "Het brengt de ondernemerszin weer terug, het moet weer op eigen kracht en zonder subsidies." Dit kan ervoor zorgen dat er betere initiatieven vanuit de markt ontstaan. "De idee van een revolverend fonds kan hierbij goed helpen," is hun opvatting. Vooral als het gaat om nieuwe initiatieven die moeite hebben met het vinden van startkapitaal. Volgens Van Raak & Van Keulen (2012) zit er namelijk "een gat in de markt als het gaat om het financieren van energiebesparing in de bestaande bouw". Dit zien zij ook terug in Landsdeel West²¹ over energiebesparing en duurzaamheid in het algemeen. In West zijn toevallig veel projecten die iets met duurzame energie van doen hebben (waarvan de meeste nog pilots zijn). In 2010 zijn er in Landsdeel West twee pilots gestart met JESSICA-fondsen in Rotterdam en Den Haag (zie bijlage C.2.5.) om tijdens deze fondsperiode toch nog wat kennis en ervaring op te doen met dit instrument (Bom; van Ginkel; van Raak & van Keulen)²². De initiatiefnemers en deelnemers van andere projecten zetten eigenlijk allemaal vraagtekens bij hoe ze dit moeten financieren. Er zijn wel innovatiesubsidies maar daar is erg veel concurrentie. Nederland heeft hier dus nog geen goed antwoord op. Een revolverend fonds zou dit kunnen ondersteunen en voor andere investeerders het risico wegnemen (Van Raak & Van Keulen, 2012).

5.2.1.4. Komende programmaperiode: 2014-2020

Van der Lei (2012) denkt dat er de komende periode niet veel zal veranderen ten opzichte van de huidige periode. Zij verwacht dat de bedragen voor Nederland en financiële instrumenten vanuit de EU ongeveer hetzelfde zullen blijven. Ook JESSICA zal blijven bestaan. Dit blijft echter nog onzeker. Momenteel wordt in de verantwoordelijke Raadswerkgroep²³ onderhandeld over de voorstellen van de EC voor de nieuwe verordeningen en de hoogte van de EU-subsidies. Eén van de gedachten die de ronde doet, is dat rijkere lidstaten een bepaald

percentage naar financieringsinstrumenten moeten laten gaan in plaats van alleen subsidies af te geven (van der Lei, 2012). In de voorstellen van de Commissie is een verplichting opgenomen voor 'rijke' regio's tenminste 20% van de middelen in te zetten voor koolstofarme economie. Energiebesparing in de bestaande bouw is één van de bestedingsrichtingen die in de concept EFRO-verordening worden voorgesteld. BZK leidt een stuurgroep over de implementatie van financiële instrumenten in Nederland (zie bijlage C.2.6.). Op basis van de huidige verdeelvoorstellen van de Commissie wordt het aandeel van Nederland in de structuurfondsen beduidend lager. Dit zou kunnen neerkomen op een bedrag voor EFRO van ongeveer €80 miljoen per jaar (Bringmann, 2012). Dit is bijna €40 miljoen lager dan het bedrag per jaar in de huidige fondsperiode, namelijk €120 miljoen (Europa Nu, 2012). Of dit bedrag nu lager wordt of niet, er zijn genoeg redenen om slimmer om te gaan met het geld wat beschikbaar is²⁴. Zoveel is €80 of €120 miljoen per jaar niet. Heel Nederland kan hier onmogelijk mee gefinancierd worden (twaalf van de veertien interviewees).

5.2.2. Werking en proces

Zoals eerder is gezegd, kan structuurfondsgeld via EFRO geïnvesteerd worden via een nieuw instrument: JESSICA. Dit kan op verschillende manieren. Eerder werden al de mogelijkheden kapitaal, krediet en/of garantie genoemd. In 2010 heeft adviesbureau Ecorys een evaluatiestudie voor Nederland gedaan over JESSICA. Zij noemen vier opties (van Ginkel et al., 2010):

- een lening: een lening aan publieke of private partijen kan gebruikt worden om projecten op gang te krijgen en wordt terugbetaald binnen een bepaalde periode tegen lage rente;
- een achtergestelde lening: een achtergestelde lening verschilt op één punt van een 'normale' lening: deze lening sluit achteraan in de rij wanneer het project failliet gaat. Op deze manier ondervangt een achtergestelde lening een deel van het risico voor andere investeerders en zijn zo eerder bereid om in te stappen;
- een garantie: een garantie is een garantstelling voor een lening door een derde partij. Het vergroot het aantrekken van vreemd vermogen omdat een garantie het risico voor investeerders verkleint. Projecten die nu stilstaan omdat ze niet verder komen kunnen dan geholpen worden;
- kapitaal: het gaat hier om participatie van eigen vermogen. Dit kan wanneer het fonds een investering wil doen of omdat er op deze manier een betere verhouding komt tussen eigen en vreemd vermogen om op die manier andere investeerders en leningen van banken te kunnen aantrekken.

5.2.2.1. Organisatiestructuur

Momenteel zijn er ongeveer 25 fondsen in oprichting of opgericht die gebruik maken van de JESSICA-systematiek (van Ginkel, 2012). De grootste is in Litouwen opgericht van €250 miljoen euro maar de meeste zitten onder de €150 miljoen euro (van der Lei, 2012). De JESSICA-pilots in Rotterdam en Den Haag zijn vele malen kleiner en variëren van 6 tot 8 miljoen euro (van Raak & van Keulen, 2012). Naast de grootte verschilt ook de structuur van de JESSICA-fondsen nogal. Deze structuur is van een aantal factoren afhankelijk. Hoe is het land bestuurlijk ingericht, hoe groot is het budget in totaal en waar is het voor bedoeld. Nederland staat er wat dat betreft goed voor in vergelijking met sommige andere lidstaten. De regio's en Management Autoriteiten bestaan al en zou JESSICA zo ingeplugd kunnen worden (zie bijlage C.2.7). Juridische entiteiten zoals een bv, nv en stichting, bestaan al en er hoeft in principe geen wet of regelgeving aangepast te worden. Deze factoren vertragen de implementatie van JESSICA nog al eens in andere lidstaten (van der Lei, 2012). Ook al kan de structuur verschillen, er zitten vaak wel vaste onderdelen in. Deze worden aan de hand van de figuur in bijlage E langsgelopen²⁵.

- *EU niveau*
Het EFRO-fonds zit op Europees niveau en gaat vooral uit van DG Regio. Vanuit dit fonds worden afgesproken bedragen toegewezen aan de lidstaten. Zie ook bijlage C.2.2.
- *Nationaal/regionaal niveau*
Een lidstaat kan op nationaal niveau een MA hebben maar in Nederland hebben de vier Landsdelen elk hun eigen MA en OP. In andere lidstaten is het ook nog wel eens het geval dat een MA zelf tenders uitschrijft om projectaanvragen binnen te krijgen, voor nu is dit in Nederland nog niet het geval en is de rol van de MA vrij licht (van Raak & van Keulen, 2012).
Een Holding Fund (HF), ook wel dakfonds genoemd is een fonds dat opgezet wordt om investeringen te doen in meer dan één UDF. Dit heeft alleen zin als de fondsen samen groter zijn dan ongeveer 100 miljoen euro (van der Lei, 2012). Een HF kan op nationaal niveau, regionaal niveau en zelfs op stadsniveau zoals in het geval van Den Haag (van Raak & van Keulen, 2012). Het overgrote deel van de HF's wordt beheerd door de EIB²⁶. Een HF heeft in Nederland twee relevante voordelen. Ten eerste kunnen behorende autoriteiten enkele taken delegeren aan professionals. Ten tweede kunnen via een HF andere publieke bronnen voor investeringen in UDF's gecombineerd worden met JESSICA-middelen (EIB, 2008). De rol van een HF kan bestaan uit het opstellen van een businessplan, beheren van kapitaal, marketing van het fonds, investeerders zoeken, partijen oproepen voorstellen te doen, onderhandelen met op te zetten UDF's, monitoren en rapporteren van voortgang, adviseren UDF's (van Ginkel et al., 2012).
- *Fonds niveau*
Een Urban Development Fund (UDF) of stadsontwikkelingsfonds is een fonds waarmee investeringen worden gedaan in publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS) en andere projecten die zijn

opgenomen in een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling (EIB, 2008). Om als UDF in aanmerking te komen voor financiering via JESSICA moet het UDF aantoonbaar beschikken over voldoende deskundigheid, een onafhankelijke beheersstructuur, een omvattend bedrijfsplan en begrotingen voor geschikte projecten en moet beschikken over voldoende financiële ondersteuning. Het UDF kan een juridische vorm hebben maar kan ook een afzonderlijk rechtspersoon zijn of vallen onder een bestaande financiële instelling als 'afgezonderd financieringsblok' (EIB, 2008). Dit betekent dat de JESSICA middelen apart moeten worden verantwoord en afgezonderd van de rest van de financiële middelen moet staan. UDF's kunnen opgezet worden op nationaal, regionaal of lokaal niveau en kan aansluiten bij reeds bestaande geïntegreerde plannen voor stedelijke ontwikkeling (EIB, 2008).

- *Projectniveau*

Op projectniveau gaat het om projecten en PPS constructies die al dan niet in aanmerking komen voor co-financiering uit de UDF. Hiervoor kunnen zij informatie inwinnen bij de MA van de betreffende regio. Een project kan ook uit meerdere UDF's cofinanciering aanvragen maar in totaal niet meer dan 50% ten opzichte van het gehele investeringsvolume (EIB, 2008; Verordening (EG) nr. 1080/2006).

5.2.2.2. *Fondsbeheer*

De geldstromen (zie bijlage E) geven al aan dat een project vanuit zo ongeveer vanuit elk niveau cofinanciering kan ontvangen. Tevens kunnen publieke en private partijen investeren in een dakfonds, stadsontwikkelingsfonds, projecten en/of PPS constructies. Dit is ook de bedoeling vanuit de initiatiefnemers van dit instrument. Grote flexibiliteit en mogelijkheden te over. Alleen, dat geld moet ook beheerd worden. De EIB biedt de optie aan om HF's van lidstaten te beheren (EIB, 2008), zie ook paragraaf 5.2.2.1. Dit moet wel eerst via een aanbesteding- of tenderprocedure op bijvoorbeeld TenderNed. De kosten die deze fondsbeheerder maakt moeten namelijk zo laag mogelijk zijn om het rendabel te houden. Ook het beheer van UDF's kan op deze manier aanbesteed worden. De taken van een fondsmanager van een UDF bestaan uit het aanwijzen van geschikte stadsontwikkelingsprojecten, het alloceren van fondsen naar projecten, monitoren en voortgang rapporteren aan het dakfonds en het opstellen van financiële rapportages aan investeerders en het dakfonds (van Ginkel et al., 2012). Wanneer er meerdere fondsen zijn²⁷, kunnen deze het beste in het geheel aanbesteed worden zodat schaalvoordelen gemaakt kunnen worden (zie bijlage C.2.8. voor meer informatie).

5.2.3. Effecten

In elk interview, ook wanneer de geïnterviewde niet bekend is met JESSICA, wordt het "op gang krijgen van investeringen" of het "financieren van projecten die anders moeilijk van de grond komen" als voornaamste reden genoemd voor de inzet van JESSICA op energiebesparing in de bestaande bouw. De interviewees denken dat dit risico's zal wegnemen en vertrouwen zal geven aan investeerders. Op die manier zou de stroom van projecten weer kunnen aanwakken. Daarmee kan ook bewijs geleverd worden dat energiebesparing in de bestaande bouw rendabel is²⁸. Dat is nogal een verwachting die zij daarmee scheppen. Naast deze verwachte effecten zijn er nog meer positieve punten te noemen. Revolverende fondsen worden al een tijdje gezien als de oplossing voor problemen rond financiering maar is dit wel echt zo? Er zijn ook negatieve punten te noemen. De rest van dit hoofdstuk zal de effecten van JESSICA gewijd worden.

5.2.3.1. *Voordelen*

De belangrijkste voordelen zijn (EIB, 2008):

- Hergebruik van middelen: Het geld dat via JESSICA wordt uitgegeven, komt weer terug bij de beherende autoriteiten (dat is de bedoeling tenminste). Dit mag nog tot twee jaar na het einde van de programmaperiode (n+2) toegewezen worden aan projecten. Geld dat hieruit terugvloeit, mogen zij herinvesteren in projecten voor stadsherstel. Hierdoor is JESSICA een blijvend alternatief bij afnemende subsidiebudgetten.
- Hefboomwerking: JESSICA maakt de participatie van private partijen mogelijk, hierdoor kunnen extra investeringen op gang komen doordat een deel van het risico door Europees geld gedragen kan worden. Op deze manier kunnen meer projecten van de grond komen. Ook kan er van de deskundigheid van de EU geprofiteerd worden op het gebied van projectuitvoering en beheer. De EU kan de toegekende bedragen niet terugvorderen, het blijft in de fondsen in de lidstaat.
- Flexibiliteit: JESSICA geeft flexibiliteit doordat een breder scala van projecten in aanmerking komt door de methoden krediet, kapitaal en garantie.
- Expertise en creativiteit: lidstaten kunnen hun voordeel doen met de expertise van banken en de particuliere sector. Ook kan JESSICA fungeren als catalysator in stadsgebieden waardoor de investeringsmarkt wordt verruimd: deze financiering kan een bron van aanvulling vormen andere financieringsbronnen en initiatieven. Dit is wel afhankelijk van regels en wetgeving rond staatssteun.
- Samenwerkingsverbanden: JESSICA is het resultaat van een samenwerking van verschillende Europese instanties wat zich ook doorzet in het instrument zelf. JESSICA kan samenwerkingsverbanden aanwakken tussen landen, regio's, steden, EIB, CEB, andere banken of overige investeerders om samen te werken aan duurzame stedelijke ontwikkeling.

5.2.3.2. *Nadelen*

De belangrijkste nadelen zijn (van Ginkel et al., 2010):

- De publieke sector is niet gewend aan kredietverlening of kapitaalverstrekking; het vergt een heel andere manier van denken.
- Vrees voor extra administratieve druk²⁹.
- Gebonden aan EFRO-criteria en programmavolume
- Angst voor staatssteunverdenkingen (zie ook paragraaf 5.2.3.3).

Deze punten werden ook vaak genoemd tijdens de interviews. Vooral Schumacher (2012) en van den Oever (2012) hameren er herhaaldelijk op om dit soort financieringsinstrumenten simpel te houden om zo min mogelijk administratieve druk te geven aan projecten. Verder zien zij JESSICA als een 'leuk' instrument maar vragen zij zich af of zo'n fonds wel zoveel kan doen. Daar hebben zij natuurlijk wel een punt: 80-120 miljoen euro per jaar voor een heel land is eigenlijk maar weinig, dit is een miljardenopgave. Toch kan dit wel bewijs leveren dat deze methode van financieren werkt zodat het fonds wellicht vergroot kan worden in de toekomst. In bijlage F is een SWOT-analyse³⁰ te vinden over de mogelijke toepassing van JESSICA in Nederland.

5.2.3.3. Staatssteunmelding

De investeringssteun uit een fonds kan gaan om grote bedragen. Hier zijn allerlei regels aan verbonden. De EU hanteert een bepaald staatssteunkader waar initiatieven boven een bepaalde grens³¹ aan getoetst moeten worden. Dit geldt voor het cofinancieringsdeel vanuit nationaal budget bij fondsen of projecten die gedeeltelijk met Europees geld worden gefinancierd (van Herwijnen, 2012). Er is sprake van staatssteun als voldaan is aan elk van de volgende criteria uit het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU), art. 107:

1. Er is sprake van verlening van een voordeel, dat niet verstrekt zou worden onder de voorwaarden van normaal economisch handelen;
2. Dit voordeel wordt door de staat verleend of uit staatsmiddelen gefinancierd;
3. Het voordeel komt ten goede aan bepaalde ondernemingen of producties (selectiviteit);
4. De steunmaatregel leidt tot een (dreigende) vervalsing van de mededinging op de interne markt en een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten.

Er is geen sprake van staatssteun wanneer maatregelen in de vorm van subsidies, garanties, krediet of kapitaal voor woningeigenaren beschikbaar zijn. Wanneer er voor een (revolverende) fondsconstructie gekozen wordt, mogen de betrokken partijen als investeerders, woningcorporaties of projectontwikkelaars geen winst of ander voordeel krijgen die ze onder normale condities niet zouden hebben ontvangen (van Herwijnen, 2012). Dit is een belangrijk punt waar goed aan gedacht moet worden. In bijlage G is een compleet overzicht te vinden over staatssteun in relatie tot de mogelijke toepassing van JESSICA op de Blok-voor-Blok-beleidsaanpak.³²

5.2.4. Conclusie

Wat houdt het Europese financieringsinstrument JESSICA in, hoe verloopt het proces van aanvragen en wat zijn de beoogde effecten van het instrument JESSICA op de financiering van energiebesparingsprojecten?

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) is een Europees financieringsinstrument en is bedoeld voor geïntegreerde plannen voor duurzame stadsontwikkeling. EU-subsidies uit EFRO (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) kunnen via JESSICA ingezet worden in de vorm van kapitaal, krediet, en/of garanties als terugvorderbare investeringssteun via Urban Development Funds (stadsonwikkelingsfondsen, UDF) en waar nodig Holding Funds (dakfondsen, HF). Het geld komt op afgesproken termijn weer terug in het fonds in de lidstaat. Op elk fondsniveau kan cofinanciering van publieke of private investeerders plaatsvinden. Er mag namelijk maximaal 50% Europees geld in een fonds of project zitten. De middelen hoeven niet terug naar de EU. Op deze manier kan hetzelfde geld in principe oneindig lang herinvesteed worden in projecten voor geïntegreerde duurzame stedelijke ontwikkeling. Belangrijke voordelen van dit fonds zitten in het hergebruik van middelen, de hefboomwerking van het risicodragend kapitaal dat voor extra investeringen kan zorgen, de flexibiliteit van het instrument (toepassingsgebied is erg breed), de expertise en creativiteit van Europese instellingen en andere financiële professionals en de samenwerkingsverbanden die met een financieringsinstrument als JESSICA kunnen ontstaan met andere landen, regio's, publieke en private partijen.

Er zijn veel positieve punten op te merken voor een revolverend fonds, maar er zijn ook negatieve punten te noemen. De publieke sector is gewend aan subsidies, een stuk minder aan kapitaal- of kredietverstrekking. Ook is er angst voor meer administratieve regeldruk. Verder betekent meer EFRO-geld in JESSICA, minder geld voor subsidies. Nederland krijgt namelijk een vast bedrag. Een laatste belangrijk aandachtspunt is de dreiging van staatssteun. Er is geen sprake van staatssteun wanneer maatregelen in de vorm van subsidies, garanties, krediet of kapitaal voor woningeigenaren beschikbaar zijn. Of wanneer voor een fondsconstructie gekozen wordt waarbij betrokken partijen geen winst of ander voordeel krijgen die ze onder normale condities ook niet zouden hebben.

5.3. Stakeholderanalyse

Een stakeholderanalyse is van groot belang in het beleidsproces. Op deze manier kan uitgezocht worden welke actoren belangen bij het beleid hebben. Willen deze actoren juist het beleid ondersteunen en kunnen ze het misschien versnellen? Of doen ze het tegenovergestelde en kunnen ze het proces vertragen? Dit is belangrijk voor beleidsmedewerkers om vooraf te weten. Op die manier kan er op de juiste wijze gestuurd worden om

kansen zo goed mogelijk te benutten en bedreigingen zoveel mogelijk te vermijden. In dit deelhoofdstuk wordt voortgebouwd op paragraaf 5.1.2. De volgende deelvraag staat hier centraal:

Welke stakeholders zijn te onderscheiden rond de beleidsaanpak Blok-voor-Blok en het financieringsinstrument JESSICA, welke rol spelen ze, wat zijn hun doelstellingen, belangen en welke invloed hebben deze stakeholders?

De forward- en backward mapping strategie van Elmore (1979) komt hier goed van pas. Via verschillende stakeholders op verschillende niveaus kan alvast een goed beeld gevormd worden over de standpunten van deze actoren. Wanneer er bijvoorbeeld grote weerstand is ten opzichte van de beleidsplannen kan dat nu in kaart gebracht worden om later op te anticiperen zodat deze weerstand er niet is of in elk geval zoveel mogelijk beperkt wordt. Stakeholders kunnen bijvoorbeeld zeggen dat zij bepaalde punten graag in het beleid zien voordat ze het steunen. Of hier wat mee gedaan wordt door de beleidsmakers, is een tweede. Positieve ideeën, kennis en ervaring kunnen in een dergelijke analyse ook meegenomen worden. Door een stakeholderanalyse weten beleidsmakers vooraf globaal wat stakeholders van de vooraf top-down geformuleerde doelstellingen en plannen vinden, en hoe dit bereikt zou moeten worden volgens de stakeholders.

5.3.1. De analyse

In bijlage H is een tabel te vinden met de geselecteerde stakeholders. Hierin is een overzicht gegeven van de rollen, doelstellingen, belangen en invloed met betrekking tot het beleid. Dit zijn de eigenlijke resultaten, hier volgt slechts een beknopte analyse van deze resultaten. In deze analyse komen niet alle stakeholders aanbod, alleen belangrijke stakeholders met veel invloed op het beleid van Blok-voor-Blok en/of JESSICA. Wanneer een stakeholder ervoor kan zorgen dat het beleid door zijn of haar toedoen compleet verandert, stopgezet wordt, mislukt of juist een groot succes wordt, dan is deze stakeholder meegenomen in de analyse. De stakeholders die hieraan voldoen zijn als volgt:

- het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties;
- het Ministerie van Infrastructuur & Milieu;
- de Blok-voor-Blok consortia;
- de Vereniging Eigen Huis;
- Bouwend Nederland;
- UNETO-VNI;
- ASN Bank;
- de Europese Unie (EC, EIB en CEB).

Deze stakeholders staan in aflopende mate van invloed (zie bijlage H). BZK en I&M hebben een beleidsmakende rol, vandaar dat zij ook de grootste invloed toegeschreven krijgen. Zij zijn in principe positief over JESSICA. Vanuit BZK is zelfs een stuurgroep opgericht over slimme financieringsconstructies, vooral gericht op de mogelijke implementatie van JESSICA in Nederland. Voorheen was het Ministerie van Financiën nogal negatief over revolverende fondsen, maar nu lijkt het erop dat ook Financiën hier positief tegenover staat (Ministerie van Financiën, 2012). Vanuit het Rijk zijn er onder voorbehoud geen obstakels te verwachten.

De Blok-voor-Blok consortia worstelen met de financiering van hun project en zitten te springen om extra investeringen. Vaak hebben zij behoefte aan een garantie in de startfase om extra financiering aan te kunnen trekken. Of als de financiering van het consortium al wel rond is, willen ze graag een garantie of goedkope lening aanbieden aan eigenaar-bewoners. Als deze wensen vervuld kunnen worden via JESSICA, dan zijn zij erg positief. Zij wachten liever niet tot nieuwe programmaperiode in 2014. De interviewees geven namelijk aan dat ze zelf, samen met de BvB-consortia en andere belangstellende gemeenten en partijen, naar Europa willen om te praten en te kijken naar mogelijkheden om buiten de structuurfondsen geld los te krijgen (Consortiumlid Haarlem; Huizinga & Verweij; Logtenberg; Van der Klauw).

Vereniging Eigen Huis (VEH) is nog niet echt overtuigd van een revolverend fonds als JESSICA. Zij vragen zich af wat het echt kan betekenen voor de leden van VEH. Belangrijke doelstellingen zijn het beperken van woonlasten en verhogen van comfort. Waar het geld precies vandaan komt, maakt in de VEH principe niet zoveel uit, zolang woningbezitters maar ontzorgd worden bij het energetisch verbeteren van hun woning. Ook moet de financiering helder, simpel en betrouwbaar zijn, zonder dat het te veel kost. Als hierop ingespeeld wordt, is de VEH ook positief. Wanneer VEH vraagtekens blijft zetten, kan dit een obstakel vormen voor de voortgang van het beleid³³.

Vanuit de uitvoerderkant is gesproken met Bouwend Nederland en UNETO-VNI. In eerste instantie was de verwachting dat de standpunten erg op elkaar zouden lijken. Ze spreken elkaar niet tegen en in principe komt het ook wel overeen. Toch is opvallend dat UNETO-VNI wat meer vanuit de praktijk redeneert terwijl Bouwend Nederland meer een grotere lijn schetst waardoor ze beide erg relevant zijn om te noemen als stakeholders. Beide juichen financieren via de energierekening toe en zijn positief over een revolverend fonds. Daarbij merken ze wel terecht op dat dit voor echt grote projecten te klein is.

Vanuit Bouwend Nederland, UNETO-VNI, ASN bank en Europa is weinig weerstand te verwachten. Deze partijen zijn in grote lijnen voorstander van het beleid. Wanneer zij betrokken worden in het beleid zouden zij ook de organisatie en achterban (in het geval van de belangenorganisaties) kunnen mobiliseren. Hier kunnen beleidsmakers actief op inspelen om te zorgen dat deze organisaties zich niet alleen als voorstander gedragen, maar ook als katalysator van het beleid. Bij VEH ligt het iets moeilijker. Wanneer VEH echter de indruk krijgt dat er goed wordt geluisterd naar woningeigenaren, zou VEH ook het beleid kunnen ondersteunen. In de terugkoppeling met Europa moet er wel goed gelet worden op de eisen en voorwaarden vanuit JESSICA. De

plannen moeten hier wel aan blijven voldoen. Ook moet goed nagedacht worden over de mogelijke negatieve effecten van JESSICA. Vooral het staatssteunaspect moet goed in de gaten gehouden worden. Zonder goedkeuring van de EC geen JESSICA. Hier kan bijvoorbeeld de EIB ondersteuning bieden om dit te voorkomen.

Het revolverende fonds voor energiebesparing in de gebouwde omgeving uit het Vijfpartijenakkoord legt alvast een basis. Het kan namelijk erg lijken op de mogelijke toepassing van JESSICA op beleidsaanpak Blok-voor-Blok. Dit revolverende fonds moet in januari 2013 al gereed zijn voor gebruik. Er hangt veel af van het slagen van dit fonds. Er is beperkte tijd en budget; er is €70 miljoen beschikbaar in 2013 en vanaf 2014 is er jaarlijks een bedrag van €58 miljoen gereserveerd voor dit fonds vanuit de BZK-begroting. Toch is dit op zichzelf weinig maar men heeft de ambitie dit bedrag met een factor vijf te vergroten met investeringen van private partijen (pensioenfondsen, verzekeraars, banken) (Ministerie van Financiën, 2012).

5.3.2. Conclusie

Welke stakeholders zijn te onderscheiden rond de beleidsaanpak Blok-voor-Blok en het financieringsinstrument JESSICA, welke rol spelen ze, wat zijn hun doelstellingen, belangen en welke invloed hebben deze stakeholders?

In bijlage H zijn de rollen, doelstellingen, belangen en invloed van acht verschillende stakeholders te zien die te maken hebben met de beleidsaanpak Blok-voor-Blok en de mogelijke implementatie van JESSICA. Veel van hen zijn ook geïnterviewd of veel gesproken tijdens het uitvoeren van dit onderzoek. Dit zijn misschien niet alle stakeholders, maar wel de belangrijkste. Wanneer een stakeholder ervoor kan zorgen dat het beleid door zijn of haar toedoen compleet verandert, stopgezet wordt, mislukt of juist een groot succes wordt, dan is deze stakeholder meegenomen in de analyse.

De volgende stakeholders zijn te onderscheiden in aflopende mate van invloed: het Ministerie van BZK, Ministerie van I&M, de Blok-voor-Blok consortia, VEH, Bouwend Nederland, UNETO-VNI, ASN Bank en Europa (EC, EIB en CEB) (zie bijlage H). De meeste stakeholders zijn gebaat bij de inzet van een instrument als JESSICA en zullen dit ook steunen. Er zijn wel wat wensen of voorwaarden bij bepaalde stakeholders. Dit zijn voorwaarden als het ontzorgen van bewoners, inspelen op wensen van bewoners, zorgen dat het aanvragen van financiering simpel en consistent is voor marktpartijen (geen extra administratieve lastendruk). Wanneer de stakeholders goed gebruikt worden kunnen zij dienen als katalysator van de opschaling van Blok-voor-Blok en de mogelijke inzet van JESSICA. Dit gaat alleen wel een grote opgave worden om al deze punten te verenigen zonder dat het fonds afwijkt van de verordeningen en het staatssteunkader. Een belangrijke ontwikkeling om in de gaten te houden is het revolverende fonds uit het Vijfpartijenakkoord. Dit moet al in januari 2013 in werking zijn. Het succes van dit fonds kan een bepalende factor zijn in de kansen voor de mogelijke toepassing van JESSICA.

5.4. Factoren voor een succesvolle aanvraag

Welke factoren maken een aanvraag voor financiering vanuit het Europese financieringsinstrument JESSICA succesvol en welke factoren maken een aanvraag onsuccesvol?

Wanneer deze vraag gesteld wordt aan JESSICA-experts komt er niet echt een specifiek antwoord. In deze paragraaf zal toch geprobeerd worden deze vraag zo goed mogelijk te beantwoorden. Allereerst is er een tweedeling te maken in fondsniveau en projectniveau. Op projectniveau bestaat het JESSICA-fonds al. De initiatiefnemer moet de fondsmanager ervan overtuigen dat dit een goed project is om toe te voegen aan het fondsportfolio om in te investeren. Op fondsniveau gaat het om het opzetten van een JESSICA-fonds. Hier gaat veel overleg en onderhandeling op nationaal en internationaal niveau aan vooraf voordat het eenmaal zover is.

5.4.1. Fondsniveau

Op fondsniveau gaat het hier om het succesvol opzetten van een JESSICA-fonds. Het is niet zo dat er in Brussel ergens aangeklopt kan worden zodat alles wordt geregeld. Het is aan de lidstaat zelf om te bepalen waar de EFRO-middelen aan besteed worden (van der Lei, 2012). Voor de huidige programmaperiode die al vanaf 2007-2013 loopt is dit ook bepaald, dat was al in 2006. Toen is besloten om JESSICA niet in te zetten, om verschillende redenen (zie bijlage C.2.4.). Op dit moment wordt onderhandeld over de nieuwe verordeningen die de structuurfondsen regelen waar JESSICA onder valt (zie bijlage C.2.6.; paragraaf 5.2.1.4.).

Wanneer deze Landsdelen hun EU-subsidie willen inzetten in revolverende fondsen volgens de JESSICA-methodiek, dan kan dat in principe. Dit moet alleen wel mogelijk zijn binnen het vooraf opgestelde Operationeel Programma (OP) (zie bijlage C.2.5.). Het is daarbij handig dit goed te beargumenteren waarom de inzet van financiële instrumenten in dat Landsdeel gewenst is. Ook is het handig om alvast wat voorbeelden van projecten te noemen die een instrument als JESSICA hard nodig hebben. Wanneer hierover in het OP niets staat zal het waarschijnlijk tussentijds opengebroken moeten worden. Dat is lastig en tijdrovend (Bom; Bringmann). De Landsdelen zullen zelf moeten aangeven hoeveel middelen zij via revolverende fondsen willen inzetten. Belangrijk hierbij is de mate waarin men een hefboomeffect denkt te bereiken; dat middelen meerdere keren kunnen worden ingezet en privaat kapitaal kan worden aangetrokken. Dit is een belangrijk argument gegeven het verwachte budget ($\pm 30\%$ lager dan in de vorige periode) (Bringmann; Europa nu, 2012; van der Lei). Wanneer er minstens €50 miljoen in een landelijk fonds kan, zou dat al heel mooi zijn. Dan heeft het ook voldoende schaal zodat het kostenefficiënt is (Bringmann; van Ginkel; van Raak & van Keulen). Maar meer is natuurlijk altijd beter. Daarnaast komt hier nog wel cofinanciering op verschillende niveaus bij.

Wanneer de verschillende partijen het hierover eens zijn dan kan dit in de OP's gezet wat de uitvoering mogelijk maakt. In Londen alleen al bijvoorbeeld, is €50 miljoen vrijgemaakt voor een JESSICA-fonds. Veel

projecten zitten tussen de €100 en €200 miljoen. De grootste zit in Litouwen met in totaal €250 miljoen vanuit EFRO (van der Lei, 2012). Waar wel goed op gelet moet worden is het risico van onrechtmatige staatssteun (zie paragraaf 5.2.3.3.; bijlage G). Wanneer er eenmaal een fondsconstructie is kunnen nieuwe of bestaande stadsontwikkelingsfondsen ook aansluiten, mits dit past bij de doelstellingen en eisen vanuit JESSICA en het OP van het betreffende Landsdeel. Dit schept ook ruimte voor het revolverende fonds uit het Vijfpartijenakkoord.

Een aanvraag van JESSICA op fondsniveau is onsuccesvol als het niet aan eerder geschetste voorwaarden voldoet. Ook kan er sprake zijn van onrechtmatige staatssteun: het fonds is niet verenigbaar met de interne markt en wordt afgewezen in de gestelde vorm. Alleen, het komt waarschijnlijk tot dit punt. Voordat een aanvraag tot stand komt of een staatssteunmelding gedaan wordt, zijn er al talloze gesprekken gevoerd om zoveel mogelijk zekerheid te krijgen dat het niet tot afwijzen komt. De plannen worden tussentijds bijgestuurd of er wordt van afgezien. Hier zijn geen voorbeelden van omdat dit niet openbaar wordt (van der Lei, 2012). Tenslotte kunnen grote meningsverschillen binnen regio's en/of met het Rijk, reden zijn dat JESSICA in Nederland niet succesvol is (zoals in 2006).

5.4.2. Projectniveau

Op projectniveau ligt het iets simpeler, er even van uitgaande dat JESSICA al geïmplementeerd is en de hele structuur al bestaat. Dit kan één UDF zijn maar kunnen er ook meerdere zijn met een HF er boven. Het bestaan van de JESSICA-fondsen is bekend gemaakt en projecten kunnen zich aanmelden. De initiatiefnemers van deze projecten hebben daarvoor al een heel traject doorlopen. De plannen liggen klaar om uitgevoerd te worden³⁴. De specifieke eisen hangen natuurlijk af van de inrichting van het fonds maar in het algemeen kan gezegd worden dat JESSICA zich richt op geïntegreerde plannen voor duurzame stadsontwikkeling. Deze plannen zijn bedoeld om een blijvende economische, fysieke, sociale en ecologische verbetering te veroorzaken waarbij het totaal meer oplevert dan de afzonderlijke delen zouden opleveren (EIB, 2008). Vanuit JESSICA kan terugvorderbare investeringssteun verleend worden in de vorm van kapitaal, krediet en/of garantie. Tenminste 50% van een fonds moet worden gefinancierd met publieke en/of private middelen van de lidstaat (Bringmann, 2012; EIB, 2008). PPS constructies worden aangemoedigd maar het mag ook een constructie zijn met een centrale of decentrale overheid (EIB, 2008).

De eerste harde eis aan een project is dus de geïntegreerde benadering. Een tweede eis is dat het geld een terugvorderbare investeringssteun is, een project moet dus rendabel zijn. Van Ginkel (2012) noemt dit de eis van een goede business case: een project wat op termijn geld oplevert, de investeringen worden terugverdiend. Een derde eis is marktfalen, het project krijgt de financiering niet zelfstandig rond, dit geldt in het algemeen voor subsidies, wat het geld via JESSICA van oorsprong eigenlijk is (van Ginkel; van Raak & van Keulen). Wanneer een fondsbeheerder het project aan deze drie eisen vindt voldoen en het past binnen het al bestaande fondsportfolio, dan kan overgegaan worden tot de daadwerkelijke investering. Deze business cases kunnen zich richten op de volgende onderwerpen om voor JESSICA in aanmerking te komen (EIB, 2008).

- Stedelijke infrastructuur: vervoer, water/afvalwater, energie
- Cultureel erfgoed: toerisme of duurzame toepassingen
- Herontwikkeling van vervuilde terreinen
- Kantoorruimten voor kleine en middelgrote ondernemingen, IT en opleiding- en ontwikkelingssectoren
- Universiteitsgebouwen, inclusief medische, biotechnische en andere faciliteiten
- Verbeteringen op het gebied van energie-efficiënte

Dit is het kader geschetst vanuit Europa, het hoeft niet zo te zijn dat deze onderwerpen nog steeds mogelijk zijn bij de al opgezette fondsconstructie met JESSICA. Maar wanneer iets niet bestaat hoeft dit niet te betekenen dat dit altijd zo blijft. Wanneer er voldoende signalen uit de markt komen kan een MA besluiten dit aan een bestaande UDF toe te voegen of een de MA kan een nieuw UDF oprichten, mits het budget toereikend is (Van Ginkel; van Raak & van Keulen). Dit moet wel binnen de kaders blijven van het financieringsinstrument zoals bedoeld vanuit Europa. De geïntegreerde benadering geeft flexibiliteit, wanneer energie-efficiënte van woningen niet onder een JESSICA-fonds valt kan dit misschien toch worden meegenomen als onderdeel van een groter plan wat over stedelijke ontwikkeling gaat. Wanneer een wijk vernieuwd wordt is het eenvoudig ook energiebesparing mee te nemen in de plannen. Zolang de bekostiging daarvan maar niet uit het subsidieel deel komt van JESSICA. De lening vanuit het fonds mag hier niet voor gebruikt worden, geld van andere investeerders kan daar wel voor gebruikt worden.

Dit voorbeeld is ook toepasbaar op de eis dat maar 4% naar woningen mag gaan (van Raak & van Keulen, 2012). Dit kan omzeild worden door het geld uit JESSICA als hefboom te gebruiken om andere investeerders aan te trekken zodat de energetische verbetering uit de publieke en private investeerders betaald kan worden. Een andere optie: het geld wat na de eerste investeringsronde weer terugkomt in het fonds. Dit geld hoeft niet terug naar Europa maar verliest haar EFRO karakter en mag vrij geïnvesteerd worden binnen de doelstellingen van het fonds, bepaalde percentages kunnen dan losgelaten worden (van Raak & van Keulen, 2012).

5.4.3. Conclusie

Welke factoren maken een aanvraag voor financiering vanuit het Europese financieringsinstrument JESSICA succesvol en welke factoren maken een aanvraag onsuccesvol?

Eigenlijk is deze vraag vrij simpel: "voldoe aan de doelstellingen en eisen vanuit JESSICA en de aanvraag wordt gehonoreerd". Toch ligt dit iets genuanceerder. Wat maakt een aanvraag voor JESSICA tot een succesvolle aanvraag? Daarbij kan het gaan om het opzetten van een fonds of om de aanvraag vanuit een project voor cofinanciering.

De aanvraag op fondsniveau voor het opzetten van JESSICA-fondsen is eigenlijk niet echt een aanvraag, meer een aanvraagproces. De JESSICA-fonds(en) moeten voldoen aan de doelstellingen en eisen gesteld aan JESSICA in de verordening (zie paragraaf 5.2.1.2. Hiervoor moet ruimte zijn in de OP's van de Landsdelen. Wanneer dit het geval is kan JESSICA geïmplementeerd worden, mits er geen sprake is van onrechtmatig verlenen van staatssteun. Wanneer er eenmaal een fondsconstructie is kunnen nieuwe of bestaande stadsontwikkelingsfondsen ook aansluiten. Deze fondsen moeten wel bij de doelstellingen en eisen vanuit JESSICA passen.

Op projectniveau gaat het om geïntegreerde plannen voor duurzame stadsontwikkeling. Een tweede eis is dat een project een goede business case is, het moet rendabel zijn zodat investeringen terugverdiend kunnen worden. Derde en laatste eis is de factor marktfalen, zelfstandig komt het project niet van de grond. De initiatiefnemer(s) moeten de plannen en het bewijs voor deze eisen duidelijk kunnen verwoorden, zodat de fondsbeheerder een besluit kan nemen. Als het project hieraan voldoet en ook nog eens binnen de afbakening van de UDF past kan de fondsbeheerder overgegaan tot financieren. Een UDF kan zich op een bepaald onderwerp richten (zie paragraaf 5.2.1.2.) of geografisch georiënteerd zijn. In dat geval zijn meer onderwerpen binnen een UDF mogelijk.

Een aanvraag van JESSICA op fondsniveau of projectniveau is onsuccesvol als het niet aan eerder geschetste voorwaarden voldoet of wanneer het aangemerkt wordt als staatssteun. Hier zijn alleen geen voorbeelden van want deze aanvragen worden niet openbaar omdat ze niet gerealiseerd worden of deze aanvragen worden omgevormd naar iets wat wel voldoet aan de eisen vanuit Europa of vanuit het fonds. Ook zou het idee van JESSICA in Nederland kunnen stranden door grote meningsverschillen binnen regio's en/of het Rijk maar gezien de signalen vanuit de politiek ziet het er positief uit.

5.5. Beleidsimplementatie

Hoe kan het Europese financieringsinstrument JESSICA in het kader van de Blok-voor-Blok aanpak financiële ondersteuning bieden?

Op deze vraag wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven. Om hiertoe te komen is een embedded case study uitgevoerd. Hiervoor zijn vier Blok-voor-Blok projecten geselecteerd als case: Tilburg, Deventer, Haarlem en Rotterdam. Vanuit elk consortium is de financiële expert geïnterviewd. De uitwerking van dit hoofdstuk is daarom ook vooral op de informatie uit deze interviews gebaseerd (zie bijlage A). Aan de hand van het vorige hoofdstuk is voor projecten het volgende toetsingscriterium opgesteld:

1. Het moet een plan voor duurzame stadsontwikkeling zijn en vallen binnen de volgende onderwerpen:
 - a. stedelijke infrastructuur: vervoer, water/afvalwater, energie;
 - b. cultureel erfgoed: toerisme of duurzame toepassingen;
 - c. herontwikkeling van vervuilde terreinen;
 - d. kantoorruimten voor kleine en middelgrote ondernemingen, IT en opleiding- en ontwikkelingssectoren;
 - e. universiteitsgebouwen, inclusief medische, biotechnische en andere faciliteiten;
 - f. verbeteringen op het gebied van energie-efficiëntie.
2. Er is sprake van marktfalen, zelfstandig komt het project niet van de grond.
3. Het moet een haalbare business case zijn; c.q. de investering moet via rente en aflossing binnen een afgesproken termijn terugvloeien in het revolverend fonds.

Deze criteria kunnen ook schematisch weergegeven worden in een beslisboom. De basis hiervan staat in het onderzoek van van Ginkel et al. (2010, p.12) maar is aangepast aan de analyse in dit onderzoek. Deze beslisboom is te vinden als bijlage K. In de volgende vier paragrafen volgt voor elke case een beschrijving en zal deze beslisboom vervolgens voor elke case doorlopen worden.

5.5.1. Tilburg

Frank Huizinga en Eric Verweij van Segon zijn geïnterviewd over de Tilburgse aanpak "Tilburg Energetica". Dit consortium bestaat uit adviesbureau Segon (penvoerder), de gemeente Tilburg, een actuairieel adviesbureau en de woningcorporaties. Niet in het consortium, maar wel belangrijk zijn ketengeïntegreerde samenwerkingsverbanden van bouwbedrijven en installateurs, de uitvoerders. Tilburg is één van de acht projecten die een processubsidie van €500.000,- heeft ontvangen en dus een prestatieplicht heeft van minimaal 2000 woningen. Het consortium is echter van plan om 2000 particuliere woningen en 4000 corporatiewoningen energetisch te verbeteren (Consortium Tilburg, 2011).

De Tilburgse aanpak zet in op regie over het gehele proces. Op die manier kan alert gereageerd worden wanneer bijvoorbeeld gemerkt wordt dat (eigenaar-)bewoners ergens een drempel ervaren. Uitvoerders werken samen in een eigen consortium. De verwachting is dat dit ongeveer zes of zeven verschillende consortia worden. Deze consortia worden helemaal achterin het proces gezet wanneer de offertes door corporaties van bewoners aangevraagd worden. Maar tegelijkertijd worden zij al wel meegenomen in het proces van de maatwerkadviezen.

Voor deze maatwerkadvisen heeft Segon verschillende wijken in Tilburg onderzocht. Uit dit onderzoek volgen buurten of straten waar voor de (eigenaar-)bewoners het meeste voordeel behaald kan worden door energiebesparende maatregelen. In deze analyse zijn demografische, bouwtechnische en psycho-grafische³⁵ kenmerken meegenomen. Ook energiegebruikscijfers en bouwtekeningen worden toegevoegd. De uitvoerders mogen reageren op deze werkwijze voordat het daadwerkelijk vastgelegd wordt als werkwijze. Door dit maatwerkadvis krijgen de uitvoerders een compleet beeld zodat ze goed kunnen inschatten wat het allemaal gaat kosten voor de (eigenaar-)bewoner. Ontzorging van de bewoners is daarbij erg belangrijk. In dit proces zijn transparantie en keuzevrijheid nog steeds gegarandeerd doordat de keuze voor een consortium van uitvoerders pas gemaakt wordt door VvE's, woningcorporaties en corporaties van woningbezitters, wanneer de offertes er liggen. Individuele (eigenaar-)bewoners kunnen wel bij een groep aansluiten, maar het is maar de vraag of diegene dan wel profiteert van schaalvoordelen. Dit is een keuze die men zelf moet maken.

De financiering komt vanuit woningeigenaren zelf. Er is geen fonds voor leningen. Wel is er de Tilburgse Energiegarantie (TEG) die garandeert dat de gecalculeerde besparing ook overeenkomt met de werkelijkheid. Hiervoor betalen woningeigenaren een premie van 1%. Wanneer ze niet claimen kunnen ze dit weer terug krijgen na vijf jaar, zo lang loopt deze garantie namelijk. Het garantiefonds wordt bekostigd door de gemeente en een percentage van de winst van uitvoerders, zo'n 2,5% wat ze makkelijk kunnen missen omdat de acquisitie voor opdrachten al door Segon is gedaan. Het consortium is erg enthousiast over deze TEG en wil graag bewijzen dat dit een goedkope manier van financieren is die woningbezitters zekerheid geeft. Deze manier van ontzorgen en het verminderde risico vormen de voordelen voor (eigenaar-)bewoners. Voor financiering van de energiebesparende maatregelen moet de woningeigenaar zelf zorgen. In eerste instantie lijkt dit moeilijk, toch zijn er voldoende deelnemers. Het wachten is nog op een goedkeuringsbesluit van het college van B&W. Op dat punt na, is alles gereed voor uitvoering.

Deze Blok-voor-Blok aanpak richt zich dus op een geïntegreerde, centraal gecoördineerde aanpak waarbij consortia van uitvoerders al vroeg in het proces meekijken maar pas laat werk aannemen. Transparantie en keuzevrijheid blijft zo gegarandeerd. Hierbij worden (eigenaar-)bewoners ontzorgd doordat voor hen alles al is uitgezocht. De TEG garandeert vervolgens de gecalculeerde besparing, zodat deelnemers niet voor verrassingen komen te staan.

Toepassing beslisboom

Wanneer de beslisboom doorlopen wordt vanuit de gedachte van Tilburg Energetica dan kan gezegd worden dat aan de eerste eis wordt voldaan. Het is een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling wat zich richt op het onderwerp verbeteringen op het gebied van energie-efficiëntie. Verschillende inkomensklassen worden meegenomen in het project, sociale huurwoningen en koopwoningen, er wordt geëxperimenteerd met een nieuwe manier van werken (procesinnovatie) en een nieuwe manier van financieren. Ook kan dit project werkgelegenheid creëren doordat bewoners hun huis energetisch verbeteren die dat anders misschien niet zouden doen of pas over een aantal jaar. Wanneer in de aanvraag ook het creëren van werkgelegenheid genoemd wordt, renovatie van buurten en wijken, dan zou het meer kans hebben op succes. De gemeente Tilburg of woningcorporaties zouden hier een rol in kunnen spelen.

Er is geen exploitatieprobleem, er is wel een financieringsprobleem³⁶. De begroting is in principe rond, maar het consortium krijgt niet de middelen bij elkaar om woningbezitters een lening aan te bieden tegen lage rente. Als dit ook zou kunnen dan zou het een "ijzersterk pakket zijn", aldus Huizinga & Verweij. Woningbezitters moeten het nu zelf financieren en dat is lastig geworden door de crisis en de strengere regels voor financiering. De markt biedt geen oplossing en de overheid heeft ook (nog) geen instrument om leningen aan particulieren te verstrekken. Het project zou geld op moeten leveren, het is niet voor niets het plan leningen te verstrekken. De vraag of het benodigd vermogen uit EFRO te verkrijgen is, is wat moeilijker te beantwoorden. Huizinga & Verweij (2012) denken dat ongeveer ¾ deel van de particuliere eigenaren een lening nodig zal hebben, dit zijn 1500 woningbezitters die gemiddeld elk ongeveer 10.000 euro nodig hebben. Dit maakt €15 miljoen in totaal maar dit is inclusief minstens 50% co-financiering. Dit bedrag is wel voldoende groot om op het niveau van de gemeente Tilburg een fonds op te zetten en kan door het revolverende karakter op termijn veel meer van die leningen uitzetten. Dit geeft dus ook nog geen reden tot afzien van JESSICA. Vervolgens moet de afweging gemaakt worden of er een partner nodig is met kapitaal én de benodigde kennis en ervaring. De oprichters van Segon hebben jarenlange ervaring in de financiële wereld en in de omgang met VvE's. Segon richt zich namelijk op het adviseren van VvE's die hun complex energetisch willen verbeteren.

Een garantie is waarschijnlijk een goede optie. Huizinga & Verweij (2012) noemen de terughoudendheid van banken. Zij denken dat als JESSICA voor een bepaald deel garant kan staan dat de bereidwilligheid van particulieren explosief zal toenemen en er een toestroom zal zijn van investeerders, ook van banken. De case in Tilburg zou dus succesvol kunnen zijn in een aanvraag op terugvorderbare investeringssteun via JESSICA.

5.5.2. Deventer

Het interview over Deventer is afgenomen met Christiaan Logtenberg, werkzaam bij Woonbedrijf Ieder1. De aanpak "DEventer ENERGIEKE VERBINDING" richt zich vooral op de huursector en is een samenwerking tussen Woonbedrijf Ieder1 (woningcorporatie en penvoerder) en overige woningcorporaties, de gemeente Deventer, Sallcon Werk talent en verschillende productiepartners (Consortium Deventer, 2011). Dit zijn de bouwbedrijven en installateurs. Deze bedrijven hebben in Deventer juist een plaats in het consortium; uniek onder de projecten. Deventer is één van de acht Blok-voor-Blok projecten die €500.000,- processubsidie heeft ontvangen en een prestatieplicht heeft van 2000 woningen (Consortium Deventer, 2011). In eerste instantie zal de focus op sociale

woningbouw liggen waarop de particuliere sector zal volgen. Alle activiteiten lopen via een vooraf gestelde route. De ketensamenwerking tussen woningcorporaties, bouwnijverheid, gemeente en huurders staat hierbij centraal. Energiebesparende maatregelen zijn niet het doel maar het middel om de belangen van partners en bewoners te dienen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat bewoners liever eerst verlichting op het achterpad hebben. Dergelijke problemen ziet een bewoner bijna elke dag, de energierekening is niet iets waar men elke dag naar kijkt. Er zijn vaak urgentere problemen die eerst opgelost kunnen worden. Ook gaat het vaak om huurders die niet kunnen investeren of 'starters' die maar voor korte tijd in de woning willen wonen, zij hebben dus geen lange termijn perspectief (Hoppe, 2009).

In woningcomplexen krijgt men een sprong van twee energielabel-stappen van corporatiewoningen niet gefinancierd. Althans, niet bij de huidige rendementseisen. Woningcorporaties kunnen nog wel steeds tegen zeer lage rentes bij bijvoorbeeld de Bank der Nederlandse gemeenten of Waterschapsbank lenen. Maar de rendementseisen blijven van kracht. Om de investering terug te verdienen moet de huur te veel omhoog terwijl de energierekening hierop achterblijft. Dit zien huurders niet zitten. Ook niet wanneer hen verteld wordt dat ze er netto op vooruit gaan (Hoppe, 2009). Vanuit de woningcorporatie zelf komt het niet van de grond door de rendementseisen van de corporaties³⁷. Wanneer je opschaaft naar wijkniveau kan het misschien wel, vandaar ook de ketensamenwerking met de productiepartners om efficiëntere manier van werken te vinden. De grootste barrière is het huidige denk- en regelstelsel en de wetten en regels waar woningcorporaties aan verbonden zijn, zoals de rendementseisen voor woningcorporaties. Er wordt nu met banken gekeken naar andere manieren van financieren, zoals het terugbetalen via de energierekening. Logtenberg (2012) denkt dat een garantie uit een fonds als JESSICA daarom juist een goede oplossing zou kunnen zijn omdat banken en andere private investeerders dan veel sneller overgaan tot investeren.

Toepassing beslisboom

Het consortium Deventer had op moment van interviewen (mei 2012) nog geen duidelijk financieel plan. De beslisboom voor JESSICA zal daarom ook doorlopen worden op basis van de uitgesproken wens over een garantstelling voor de financiering van energiebesparing in huurwoningen.

Het Blok-voor-Blok project Deventer is een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling in de zin dat woningen energetisch verbeterd worden (energie-efficiëntie) op wijkniveau waarbij de gemeente de openbare ruimte renoveert in samenspraak met de wensen van bewoners. Sallcon werktalent is een soort sociale werkplaats en voorziet in het sociale aspect. Door deze combinatie van sectoren en energie-efficiënte kan gesproken worden van een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling. Vervolgens is er sprake van een gat in de exploitatie. De financiering van de huurwoningen is namelijk nog niet rond. Het project zit met de rendementseisen aan woningcorporaties. De overheid heeft hier geen oplossing voor in de vorm van een instrumentarium. De gemeente Deventer financiert misschien wel de openbare ruimte maar is niet van plan de energiebesparende maatregelen betalen. Wanneer JESSICA het probleem van de rendementseisen weg kan nemen zou hier een kans liggen. Logtenberg (2012) zet zelf vraagtekens bij het feit of het project geld kan opleveren, daarin zit het risico. Maar wanneer de energetische maatregelen op een kosten- efficiënte manier worden uitgevoerd dan zou het in principe moeten lukken. Een schatting over het benodigde bedrag durft hij niet goed te maken maar dit zal waarschijnlijk niet veel meer worden dan een miljoen voor een garantstelling, om op die manier andere investeerders zekerheid te geven. Geconcludeerd kan worden dat JESSICA geschikt is voor de case Deventer onder de gestelde voorwaarden dat het project geld oplevert en partijen willen investeren wanneer JESSICA garant staat.

5.5.3. Haarlem

"De Haarlemse methode" is ontwikkeld door Liander (penvoerder en netbeheerder), de gemeente Haarlem, lokale woningcorporaties, VvE Tuinwijk Noord en Altera Vastgoed. Voor het project Haarlem is een consortiumlid geïnterviewd, werkzaam bij de gemeente Haarlem. De aanpak is onderdeel van een breder samenwerkingsverband van de gemeente met lokale partners om tot een klimaatneutraal Haarlem te komen in 2030 (Consortium Haarlem, 2011). Energiebesparing is hierbij de prioriteit. Het project in Haarlem is één van de Green Deals onder de noemer Blok-voor-Blok met een processubsidie van €350.000,- en een prestatieverplichting van minimaal 1500 woningen. Het consortium heeft zich 3500 woningen als doel gesteld met als doelgroep corporatiewoningen, particulier woningbezit en VvE's. Particulieren kunnen ook meeliften met (woning)corporaties. Door de jarenlange ervaring is de lokale bouwkolom al goed georganiseerd en worden al veel bijeenkomsten voor bewoners georganiseerd. Deze bijeenkomsten worden over het algemeen goed bezocht. De invalshoek is kwaliteitsverbetering, wooncomfort, gezondheid en betaalbaarheid. Energiebesparing is daarbij 'de motor'.

Haarlem heeft een klein revolverend fonds van 1,8 miljoen euro. Stel dat elke aanvrager 10.000 euro vraagt, dan kunnen er maar 180 woningen verbeterd worden. Natuurlijk zijn dit er over de jaren meer door het geld wat weer terugkomt. Toch kan een grote schaal hiermee niet bereikt worden. Er is een grote bereidwilligheid in Haarlem, maar ook hier speelt het financieringsvraagstuk. Het is erg moeilijk voor de woningcorporaties en VvE's om aan financiering te komen. Er zijn echter veel ideeën. Als de partijen gemakkelijker aan investeringen kunnen komen dan kan er gestart worden. Wat voor Haarlem interessant lijkt, is het opschalen van 'dat kleine revolverende fonds'. De hefboomwerking van JESSICA vindt Consortiumlid Haarlem (2012) wel wat, daarmee kan een bank worden overtuigd, of wellicht pensioenfondsen of de energiebedrijven. 'Er is geld zat, maar die partijen praten pas met je vanaf zo'n €100 miljoen (Consortiumlid Haarlem, 2012)'. Grote investeerders zoals grote pensioenfondsen, worden regelmatig door deze partijen aangesproken met de vraag om kleine leningen of

een paar miljoen euro. Kleine volumes zijn echter niet interessant (Putman, 2012). Deze grote investeerders moeten ook ontzorgd worden.

Toepassing beslisboom

Het project in Haarlem is misschien nog wel het meest geïntegreerde project voor duurzame stadsontwikkeling van deze vier cases. Vooral om de kwaliteitsverbetering van wijken met een brede doelgroep, maar ook omdat het onderdeel is van veel groter plan van de gemeente Haarlem om in 2030 klimaatneutraal te zijn. Aan de eis van een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling wordt dus voldaan. Of er sprake is van een exploitatietekort ligt aan de inzet van de gemeente Haarlem. Wanneer woningeigenaren zelf betalen, is er waarschijnlijk geen exploitatietekort. Maar dan komt het beleid misschien niet van de grond onder lagere inkomens. Het consortium richt zich echter op een brede doelgroep uit verschillende inkomensklassen. Hiervoor is een revoluerende fonds opgezet door de gemeente Haarlem. Alleen is dit fonds niet voldoende toereikend voor de omvang van het Blok-voor-Blok project. In die zin is er een exploitatietekort en een financieringsprobleem. De volgende stap in de beslisboom is de vraag of de markt een oplossing kan bieden. Dit op moment van interviewen niet (april 2012). Investeerders zijn volgens Consortiumlid Haarlem (2012) terughoudend en woningcorporaties en VvE's kunnen maar moeilijk aan geld komen. De overheid kan middels haar instrumentarium geen oplossing bieden en de gemeente Haarlem heeft beperkte middelen. Het is de bedoeling dat de maatregelen geld opleveren. Onder deze voorwaarde blijft JESSICA mogelijk. De leningen vanuit het al bestaande revoluerende fonds geven in principe al bewijs dat het geld kan opleveren. Ongeveer 60.000 van de 70.000 woningen zal gerenoveerd moeten worden om te zorgen voor een klimaatneutrale stad in 2030. Of dit allemaal gefinancierd kan worden uit EFRO is maar de vraag en waarschijnlijk ook niet nodig. De verwachtingen vanuit de markt zijn hooggespannen. Men denkt dat iedereen op termijn zijn woning energetisch zal verbeteren, het is meer de vraag wanneer deze omslag zal komen (Schumacher; van den Oever). Toch zal er wel een deel uit gefinancierd kunnen worden om investeringen op gang te krijgen. Wanneer een partner met kapitaal en de benodigde kennis en ervaring geprefereerd is zou dit een optie zijn om een deel van het risico voor overige investeerders weg te nemen. Voor de eerste jaren zou dit best een optie kunnen zijn. Ook kan gedacht worden aan een garantstelling wanneer andere partijen bereid zijn te investeren als iemand anders garant staat. Consortiumlid Haarlem (2012) geeft zelf aan dat dit goed denkbaar is. In elk geval kan geconcludeerd worden dat het project Haarlem geschikt is om financiering uit JESSICA aan te vragen, onder de eerder gestelde voorwaarden.

5.5.4. Rotterdam

Vanuit Rotterdam is het plan "Duurzame daden" in november 2011 ingediend voor deelname aan Blok-voor-Blok. Het interview is afgenomen met Roland van der Klauw van Waifer. Het consortium heeft via een Green Deal €350.000,- ontvangen waar minimaal 1500 woningen mee verbeterd moeten worden, maar wil daadwerkelijk 2500 woningen energetisch verbeteren (Consortium Rotterdam, 2011). Het project richt zich niet op een specifieke doelgroep. Woningcorporaties, VvE's of particuliere woningbezitters kunnen dus meedoen. Het consortium bestaat uit Waifer (penvoerder), VvE010 en Warmtebedrijf Rotterdam. Hieronder hangt een breder consortium bestaande uit de eerste drie partijen, de gemeente Rotterdam en vier woningcorporaties (Consortium Rotterdam, 2011). Waifer is een spin-off bedrijf van TNO die een methode heeft ontwikkeld om een woning in 48 uur energetisch te verbeteren, bijvoorbeeld van label D naar label B. Achterstallig onderhoud kan tegelijkertijd worden meegenomen maar moet wel zelf gefinancierd worden. Vooraf is de woning goed onderzocht zodat met rekenmodellen van TNO goed voorspeld kan worden wat de besparing op gaat leveren. Terugbetalen gaat namelijk via de energierekening. Achterstallig onderhoud kan daarom niet meegenomen worden in deze financieringsmethode omdat de 'energierekening' dan juist kan stijgen, wat niet de bedoeling is. Om dit mechanisme toe te passen moet Waifer alleen wel een AFM-vergunning³⁸ hebben, voordat zij krediet mogen verlenen, wat terugbetaald wordt via de energierekening. Terugbetalen via de energierekening is namelijk een vorm van consumentenkredieten verstrekken. Voor de consument is deze bescherming erg goed maar voor ESCO-achtige constructies als Waifer is het vervelend.

De basis van Blok-voor-Blok Rotterdam is de gedachte dat energiebesparing terugverdiend kan worden. Op die manier blijven bewoners betalen wat ze gewend zijn en wordt op termijn de investering terugverdiend. Dit principe kan toegepast worden op energiebesparing door middel van isolatie maar ook op energieopwekking. Momenteel is Waifer bezig met zonnepanelen op woningcomplexen van woningcorporaties. Waifer doet de financiering, de huurder blijft de energieprijzen betalen van het moment dat een dergelijk contract wordt aangegaan met Waifer. Dit geldt zolang de huurder in de woning woont. De woningcorporatie hoeft niet te investeren, maar het is wel handig dat het krediet via de huur loopt. De financiering komt dus vanuit Waifer. Hiervoor zijn al geïnteresseerde private partijen om te investeren, van duurzame banken tot grote pensioenfondsen. Alleen heeft Waifer in de startfase een garantie nodig. Bijvoorbeeld vanuit de overheid om het principe te bewijzen en aan de slag te kunnen. Het vervelende is alleen dat elke gemeente en elke provincie andere regels hanteert voor garanties. Voor een landelijk opererende organisatie is dit funest. Het moet allemaal uitgezocht worden (dus er zijn hoge transactiekosten). Van der Klauw (2012) pleit daarom voor het instellen van een Nationale Energiegarantie³⁹.

Toepassing beslisboom

Ook Blok-voor-Blok Rotterdam kan gezien worden als geïntegreerd plan voor duurzame stedelijke ontwikkeling. Waifer wil namelijk via energiebesparing 'community value' creëren: dit is een buurt die energiezuinig is, energie opwekt, veilig en gezond is en waar voldoende werkgelegenheid is. Op deze manier raakt het plan via energie-efficiënte meerdere vlakken die samen meer opleveren dan de afzonderlijke plannen zouden doen. Wanneer er

rendement gemaakt wordt op energieopwekking vloeit een deel daarvan terug naar de buurt om te investeren in deze 'community value'. Er is momenteel sprake van een gat in de exploitatie. Van der Klauw (2012) geeft namelijk aan dat er garantie nodig is om te starten zodat private partijen bereid zijn hun geld te investeren. De markt kan op dit moment geen oplossing bieden. Het concept moet eerst bewezen worden voor grote investeerders willen instappen, of er moet een garantie komen. De overheid heeft momenteel geen instrument om hierin te voorzien. Het uitgangspunt van het project in Rotterdam is dat energiebesparing geld oplevert. Het geïnvesteerde bedrag kan worden terugverdiend. Het benodigde bedrag is voor nu lastig te zeggen en ook afhankelijk van de schaalgrootte. Het gaat hier om 2500 woningen gaat. Een deel daarvan kan zelf de investering betalen via ophoging van de hypotheek of via spaargeld. Toch zal dit niet het overgrote deel zijn. De benodigde investering zal waarschijnlijk niet torenhoog zijn wanneer de garantiemethode wordt gebruikt. Er zijn al andere investeerders. Een partner met kapitaal en benodigde kennis en ervaring kan ook een goede optie zijn wanneer hier behoefte aan is. Toch zegt het consortium meer op zoek te zijn naar een garantie. Dit kan in theorie verkregen worden via JESSICA. In gesprekken voor een aanvraag kan met een fondsmanager of organisaties als de EIB besloten worden welke optie de beste is. Geconcludeerd kan worden dat JESSICA een geschikte manier van financieren kan zijn voor Blok-voor-Blok Rotterdam onder de eerder genoemde voorwaarden.

5.5.5. Conclusie

Hoe kan het Europese financieringsinstrument JESSICA in het kader van de Blok-voor-Blok aanpak financiële ondersteuning bieden?

Eigenlijk zijn de vier cases allemaal geschikt voor versterking vanuit JESSICA. Het blijft wel afhankelijk van de inrichting van een JESSICA-fonds, welke projecten uiteindelijk wel door de selectie komen en welke niet. Wanneer we deze factoren even vergeten worden, kan gezegd worden dat JESSICA voor elk project een welkom instrument zou zijn. Of de aanvraag door de fondsmanager wordt gehonoreerd, is een tweede. Waarschijnlijk komt het nu nog wel goed met de financiering van de projecten. In de tenderregeling zijn ze ook geselecteerd op financiële haalbaarheid. Het is alleen maar de vraag of de projecten ook overleven als ze moeten opschalen. Dan zou zoiets als JESSICA kunnen helpen om dit wel mogelijk te maken. JESSICA kan helpen bij het starten wanneer er een startkapitaal of -garantie nodig is. In de startfase blijkt het vinden van investeerders vaak moeilijk.

In de beslisboom (bijlage K) is eigenlijk al samengevat waar een project aan moet voldoen bij een JESSICA aanvraag. Dit kan ook voor de Blok-voor-Blok beleidsaanpak worden doorlopen. De meeste projecten kunnen aangemerkt worden als een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling. Meestal wordt de buurt erbij betrokken, wordt er anders samengewerkt met de buurt, zijn er werkprogramma's voor werklozen of scholingstrajecten voor MBO'ers. Ook wordt de openbare ruimte van de wijk vaak opgeknapt. Wanneer een project kan aantonen dat het een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling is op één van de genoemde thema's, energie-efficiëntie is daar één van, en als het de investering kan terugbetalen via rente en aflossing, dan maakt het project een kans. Het project moet een haalbare business case zijn, maar toch niet de financiering in de markt kunnen vinden. Het project komt zelfstandig niet van de grond en is op zoek naar aanvullende financieringsbronnen. Vaak gaat dit om een garantie vanuit een overheid, maar die capaciteit is vaak beperkt, als het er al is. Met een garantstelling kan een project toch opstarten om private partijen te bewijzen dat het om een haalbare business case gaat, zodat de aanpak op grotere schaal uitgevoerd kan worden.

JESSICA is niet geschikt wanneer een Blok-voor-Blok project geen geïntegreerd plan is voor duurzame stadsontwikkeling. Ook is het geen optie wanneer het project geen geld oplevert of wanneer het EFRO-budget uitgeput is. Er is geen behoefte aan JESSICA wanneer er geen financieringsprobleem is of wanneer de overheid of markt zelf een oplossing kan bieden. JESSICA heeft namelijk niet alleen maar voordelen. Het is een blijft een ingewikkeld instrument met Europese-invloeden, zie ook paragraaf 5.2.3.2 voor negatieve effecten.

De huidige programmaperiode loopt ten einde (2007-2013) en de EU-subsidies zijn al verbonden aan projecten en partijen. Wanneer de Blok-voor-Blok consortia nu al gebruik zouden willen maken van JESSICA dan zouden ze zelf in actie moeten komen. Zij zouden een collectief kunnen vormen samen met gemeenten en marktpartijen, die nu niet participeren in een Blok-voor-Blok project. Vervolgens zou dit collectief in Europa bij de EC, EIB en/of CEB kunnen gaan lobbyen. Het is niet uitgesloten dat dit ook daadwerkelijk succes heeft. Ook wanneer ze het voor de komende programmaperiode willen gebruiken dan moeten ze dit kenbaar maken bij de Ministeries van EL&I, BZK, Financiën en SZW, en daarnaast de MA's van de vier Landsdelen, de provincies en Europese instellingen⁴⁰.

6. Conclusie, aanbevelingen en discussie

In dit hoofdstuk zal de onderzoeksvraag beantwoord worden. De beleidsaanpak Blok-voor-Blok en het Europese financieringsinstrument JESSICA zijn in het vorige hoofdstuk onderzocht middels vijf deelvragen. De belangrijkste conclusies uit deze deelvragen worden hier kort weergegeven voor de hoofdvraag beantwoord zal worden. Vervolgens zullen er aanbevelingen gedaan worden voor verder onderzoek en ontwikkeling van het beleid. In de laatste paragraaf vindt een discussie over dit onderzoek plaats. Welke fouten zijn gemaakt en wat kan er in de toekomst verbeterd worden in vergelijkbare studies.

6.1. Conclusie

Deze vijf deelvragen zijn beantwoord met behulp van de theorieën over ex ante-beleidsvaluatieonderzoek (Hoogerwerf, 2008; Bressers, 2008), forward- en backward mapping (Elmore, 1979) en implementatieanalyse (Coolisma, 2008). De resultaten zijn verzameld middels diepte-interviews en bureauonderzoek. Een embedded case study is uitgevoerd voor de beantwoording van de vijfde deelvraag. De belangrijkste conclusies uit de deelvragen worden hier kort weergegeven:

Deelvraag 1: *Wat houdt de beleidsaanpak Blok-voor-Blok in: wat is de beleidsinhoud, het beleidsproces en wat zijn de beoogde beleidseffecten?* De Blok-voor-Blok beleidsaanpak staat voor grootschalige energiebesparing in de bestaande bouw. Verschillende partijen werken samen om in drie jaar tijd 1500-2000 woningen energetisch te verbeteren met minstens twee energielabel-stappen (of tot label B). De werkwijze moet opschaalbaar en financieel haalbaar zijn en tegelijkertijd bewoners ontzorgen. Het beleid moet bewoners meer grip geven op hun stijgende energielasten, de bouwsector een impuls geven en een bijdrage leveren aan de Europese klimaat- en besparingsdoelstellingen.

Deelvraag 2: *Wat houdt het Europese financieringsinstrument JESSICA in, hoe verloopt het proces van aanvragen en wat zijn de beoogde effecten van het instrument JESSICA op de financiering van energiebesparingsprojecten?* JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) stimuleert de inzet van EU-subsidie als terugvorderbare investeringen voor projecten die deel uitmaken van een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling. Terugvorderbare steun kan in de vorm van krediet, kapitaal en/of garantie. Aanvragen kan voor projecten via de Nederlandse regio's. De fondsbeheerder beoordeelt het project en bekijkt of er ruimte is in het fondsportfolio. Door de inzet van JESSICA kunnen investeringen makkelijker en sneller worden verkregen van publieke en private investeerders.

Deelvraag 3: *Welke stakeholders zijn te onderscheiden rond de beleidsaanpak Blok-voor-Blok en het financieringsinstrument JESSICA, welke rol spelen ze, wat zijn hun doelstellingen, belangen en welke invloed hebben deze stakeholders?* De meeste stakeholders zijn gebaat bij de inzet van een instrument als JESSICA en zullen dit ook steunen. Veel stakeholders stellen echter wel wat voorwaarden aan het beleid, bijvoorbeeld: het ontzorgen van bewoners, inspelen op wensen van bewoners, zorgen dat het aanvragen van financiering simpel en consistent is voor marktpartijen (geen extra administratieve lastendruk). Wanneer beleidsmakers hier zo goed mogelijk rekening mee houden, heeft dit ook positieve effecten op de kans op succes (zie ook bijlage H).

Deelvraag 4: *Welke factoren maken een aanvraag voor financiering vanuit het Europese financieringsinstrument JESSICA succesvol en welke factoren maken een aanvraag onsuccesvol?* Voor aanvraag op fondsniveau (opzetten JESSICA-fonds) moet ruimte zijn binnen het Operationeel Programma van de regio. Op projectniveau is het fonds er al en kunnen initiatieven zich aanmelden. Of dit initiatief een consortium is of dat het één organisatie is maakt geen verschil. De aanvrager moet goed kunnen verwoorden wat de plannen zijn. Op beide niveau's moet voldaan worden aan de doelstellingen en eisen in de verordening (zie paragraaf 5.2.1.2.). Op basis hiervan kan een fondsbeheerder besluiten al dan niet financiering toe te kennen aan een aanvraag. Op fondsniveau zijn de Landsdelen hiervoor verantwoordelijk. Een aanvraag op fonds- of projectniveau is onsuccesvol wanneer het niet aan de gestelde eisen voldoet, er betere aanvragen zijn of het niet (meer) binnen het fondsportfolio past.

Deelvraag 5: *Hoe kan het Europese financieringsinstrument JESSICA in het kader van de Blok-voor-Blok aanpak financiële ondersteuning bieden?* De vier cases zijn onder de voorwaarden van JESSICA geschikt voor investeringssteun. Welke vorm dit is, is afhankelijk van de wensen van het consortium. Wanneer een partner met kapitaal, benodigde kennis en ervaring geprefereerd wordt is kapitaal een goede optie. Is dit niet het geval en wil een partij investeren wanneer een derde garant staat dan is een garantie de oplossing. Zijn deze opties niet gewenst dan kan er een (achtergestelde) lening aangevraagd worden bij een JESSICA-fonds. Het gebruik van JESSICA kan de bereidwilligheid van investeerders doen toenemen waardoor het project de financiering rond kan krijgen.

Na het beantwoorden van deze deelvragen is een helder beeld ontstaan over de beleidsaanpak Blok-voor-Blok en het Europese financieringsinstrument JESSICA. De hoofdvraag kan nu beantwoord worden:

Hoofdvraag: *Op welke wijze kan de beleidsaanpak Blok-voor-Blok van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties versterkt worden door de inzet van het Europese financieringsinstrument JESSICA?*

De beleidsaanpak Blok-voor-Blok kan versterkt worden door de inzet van het Europese financieringsinstrument JESSICA. Blok-voor-Blok gaat over energiebesparing in de bestaande bouw en sluit hierom aan bij de onderwerpen van het toepassingskader van JESSICA; het valt onder energie-efficiënte. Wanneer dit gecombineerd wordt met meerdere onderwerpen als stedelijke vernieuwing, creëren van werkgelegenheid, kunnen projecten volgens de Blok-voor-Blok gedachte aanspraak maken op JESSICA. Daarbij is het belangrijk dat de geïntegreerde aanpak in totaal meer oplevert dan afzonderlijke projecten zouden doen. Ook is het een instrument voor projecten met een exploitatiegat of financieringsprobleem. Opstarten gaat vaak moeilijk, een garantstelling zou hier erg welkom zijn om een project in de lift te krijgen zodat het zelfstandig verder kan in samenwerking met de publieke en/of private investeerders. De markt biedt namelijk op dit moment geen

oplossingen, de overheid ook niet. In elk geval niet op grote schaal. Bepaalde duurzaamheidsleningen die in een paar jaar tijd maar 200 keer verstrekt zijn, worden blijkbaar onvoldoende gebruikt of hebben misschien te hoge eisen. Dergelijke instrumenten gaan in elk geval niet zorgen voor grootschalige energiebesparing. Een andere voorwaarde voor financiering uit JESSICA is het maken van rendement. De verkregen investering uit JESSICA moet op termijn weer worden terugbetaald via rente en aflossing. Wanneer een project mislukt en alles gedaan is om het tijt te keren, hoeft er niet terugbetaald te worden. Dat is het aantrekkelijke aan JESSICA.

Er zijn verschillende manieren van terugvorderbare investeringssteun: kapitaal, lening, achtergestelde lening en garantstelling. Wanneer een project graag gebruik wil maken van de kennis en ervaring van Europese organisaties dan is de optie kapitaal geschikt. JESSICA participeert dan als partner. Wanneer een publieke of private partij in het project wil investeren maar eerst graag een garantstelling zou willen, is een garantie een geschikte optie. Wanneer geen van beide wensen aanwezig zijn, is een lening of achtergestelde lening waarschijnlijk een goed idee.

Een JESSICA-fonds kan op verschillende manieren en niveaus worden georganiseerd. Maar er zijn ook vaste componenten. Een Management Autoriteit (MA) heeft een coördinerende rol over de EU-subsidies in de betreffende regio. JESSICA zelf is georganiseerd in Urban Development Funds (UDF) of stadsontwikkelingsfondsen en Holding Funds (HF) of dakfondsen. Een UDF kan een bepaald doel hebben in een bepaald gebied maar kan ook geografisch georiënteerd zijn als algemeen fonds voor vele onderwerpen binnen het kader van JESSICA. Een HF staat boven meerdere UDF's zodat investeren in meer dan één UDF ook mogelijk is. Ook is er de optie om een UDF op te richten zonder HF. Het geld wordt meestal beheerd door een fondsbeheerder die projectaanvragen beoordeelt en kijkt of deze binnen het fondsportfolio een plaats kunnen krijgen. Er kunnen bijvoorbeeld niet alleen maar garanties uitgegeven worden, dan loopt het fonds op termijn leeg omdat hier geen rente voor gevraagd wordt. Als een project onderuit gaat, moet het fonds het bedrag waarvoor het garant stond uitbetalen.

In Rotterdam en Den Haag zijn JESSICA-fondsen opgericht op stadsniveau. Wanneer een grootschalige aanpak gewenst is, zal JESSICA op stadsniveau niet de voorkeur hebben. Regionaal niveau zou een optie kunnen zijn maar dan blijven de verschillen tussen Landsdelen bestaan waardoor het voor landelijk opererende partijen lastig blijft. De verschillen tussen regels en werkwijzen blijven bestaan. Het meest efficiënt en effectief is JESSICA op landelijk niveau met verschillende HF's. Bijvoorbeeld een UDF voor gebiedsontwikkeling en één voor energie. Landelijk opererende organisaties hebben op die manier geen last van verschillende regels. Ook voor de consument is het duidelijk. Er is één instrument met één set van regels. Op deze manier kan er een duurzame manier van financieren ontstaan. Het is een komen en gaan van subsidies op verschillende overheidsniveaus. Voordat een regeling bekend is, wordt het alweer gewijzigd of opgeheven. Dit is niet wenselijk en brengt waarschijnlijk ook alleen maar extra kosten met zich mee omdat het allemaal kleine initiatieven zijn en de grote schaal nog niet bereikt wordt.

Het is dus belangrijk dat er een consistent instrument komt, eenvoudig in gebruik, transparant en breed toepasbaar. Daarbij zou dit niet bij elke politieke omslag weer gewijzigd moeten worden. Ideaal zou zijn dat dit onafhankelijk is van nationale overheden. JESSICA is hierin een goede optie. Het grote voordeel van de toepassing van JESSICA op projecten als Blok-voor-Blok is het op gang brengen van investeringen. Doordat het geld vanuit de EU de grootste risico's opvangt zijn investeerders veel sneller geneigd om in te stappen. Daarnaast is het hergebruik van middelen ook een belangrijk voordeel, er wordt niet meer voor Sinterklaas gespeeld, het geld moet op termijn terugkomen, op die manier blijft het fonds bestaan en kan er op veel grotere schaal geïnvesteerd worden dan bij subsidies het geval is. Een ander belangrijk voordeel is de mogelijkheid tot het gebruik van expertise en ervaring van de fondsbeheerder. Deze rol wordt vaak opgenomen door de EIB of grote banken. In de startfase kan de overheid de regie hebben en het initiatief nemen maar, uiteindelijk zou de markt dit moeten overnemen. Energieprijzen stijgen namelijk nog steeds. Hier ligt een grote kans om investeringen op termijn terug te verdienen, mét rendement.

6.2. Aanbevelingen

"Wat zijn de vervolgstappen?" Dit was één van mijn vragen tijdens de Blok-voor-Blok interviews. Mijn advies zou zijn: kom in actie! Dit geldt voor de verschillende consortia van Blok-voor-Blok maar ook voor de stakeholders rond energiebesparing in de bestaande bouw en corporaties van (eigenaar-)bewoners die plannen hebben maar moeite hebben met de financiering. De Rijksoverheid kan thans nog niets bieden en het is maar de vraag hoe dat revolverende fonds uit het Vijfpartijenakkoord er in 2013 echt uit gaat zien. Het geld vanuit de structuurfondsen is op, maar misschien valt hierbuiten wel wat te halen in Europa. Met een aantoonbaar haalbare business case is er misschien wel wat mogelijk of kan er in elk geval alvast werk verzet worden voor de nieuwe programmaperiode. Wanneer het kader van JESSICA staat en het wachten alleen is op een formele 'ja', dan is het instrument klaar bij het aanbreken van de nieuwe fondsperiode (1 januari 2014). Dan kan dit zo snel mogelijk ingezet worden om misschien wel van te profiteren bij de mogelijke opschaling van Blok-voor-Blok. Er zijn veel mogelijkheden en kansen. Nu is het de opgave deze kansen aan te grijpen en zo slim mogelijk te benutten.

Er is meer onderzoek nodig naar de exactie toepassingsmogelijkheden van JESSICA. Wellicht dat hiervoor andere lidstaten om informatie gevraagd kunnen worden. Ook zou het revolverende fonds voor energiebesparing in de gebouwde omgeving vanuit het Vijfpartijenakkoord meer informatie kunnen leveren. Wanneer dit fonds wordt uitgerold en ingericht, kan JESSICA als aanvulling van het fonds met Europees geld interessant zijn. Dit instrument kan zich ook richten op energiebesparing in de gebouwde omgeving. Een idee is om een nationaal energiefonds op te zetten met €70 miljoen uit het Vijfpartijenakkoord. Dit gaat namelijk al op 1 januari 2013 in en kan alvast een jaar gebruikt worden om kennis en ervaring op te doen. JESSICA kan

aansluiten bij bestaande stadsontwikkelingsfondsen, dat zou ook best op nationaal niveau kunnen. Een stadsontwikkelingsfonds hoeft namelijk niet voor een specifieke stad bedoeld zijn, het kan ook voor alle gemeenten in een land bedoeld zijn. Wanneer ook JESSICA gebruikt wordt voor het nationale fonds zouden er weer meer onderwerpen mee gedekt kunnen worden. JESSICA gaat namelijk niet alleen over energie-efficiënte, ook over bijvoorbeeld stedelijke vernieuwing, infrastructuur, universiteitsgebouwen en kantoren voor het MKB. Het moet alleen wel aan te merken zijn als geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling.

Een andere aanbeveling is het onderzoeken van de 'Nationale Energie Garantie', nu nog op kleine schaal bij Blok-voor-Blok Tilburg. Dit zou nog wel eens een goedkope manier van investeren kunnen zijn doordat er eigenlijk een soort verzekering op de energiebesparing wordt afgegeven. Wanneer je als bewoner zwart-op-wit de vooraf gecalculeerde energiebesparing gegarandeerd krijgt dan zou dit het wantrouwen van burgers kunnen wegnemen. Wanneer de energiebesparing toch zoveel besparing oplevert dan verwacht, dan kan er een claim ingediend worden en krijgt de bewoner geld uitgekeerd tot het niveau van de oude energierekening. Dit is een interessante case die nog geen bewezen toepassing kent maar wel een grote potentie heeft.

Het principe van terugbetalen via de energierekening is ook een manier van financieren en tegelijkertijd burgers ontzorgen. Nu is dat nog erg lastig door alle wetten en regels rond het verstrekken van consumentenkrediet. Ook verschillen de regels per gemeente of provincie wat het voor landelijk opererende organisaties erg lastig maakt. Dit kan de opschaling in de weg staan. Hier zou dus een oplossing voor moeten komen om dit probleem te voorkomen.

Een interessant vraagstuk wat genoemd werd tijdens het interview met Van der Klauw (2012) is het vraagstuk over de juridische status van zonnepanelen. Dit is dan wel geen energiebesparing maar dit kan wel tot de energetische maatregelen behoren die Blok-voor-Blok consortia aanbieden. Kan een zonnepaneel gezien worden als roerend of onroerend goed? Het is belangrijk dat deze discussie uitsluitel krijgt. Wanneer een zonnepaneel roerend goed is moet er belasting over betaald worden en hoort het niet bij een gebouw of woning. Wanneer zonnepanelen worden gezien als onroerend goed dan is het wel onderdeel van de woning en hoeft er geen belasting over betaald te worden. Dit is nogal een verschil. Wanneer zonnepanelen als onroerend goed worden aangemerkt dan zou tijdens het verkoopproces van een woning of gebouw dit ook in de taxatie meegenomen moeten worden. Hetzelfde principe kan gelden bij een warmtepomp of zonneboiler bijvoorbeeld, maar ook voor energiebesparende maatregelen. Het kan een extra prikkel opleveren en meer duidelijkheid en zekerheid geven wanneer de woningbezitter over een paar jaar verkoopplannen heeft maar nu wel graag energie wil besparen en/of opwekken.

Verder zou het mogelijk gemaakt kunnen worden om meteen het voorschot op de energierekening te wijzigen. Dit zou bij energiemaatschappijen aangegeven kunnen worden wanneer er energetische maatregelen zijn uitgevoerd. Nu is dat lang niet bij alle energiemaatschappijen het geval. Dit is namelijk een interessante prikkel voor de bewoner om aan energiebesparing te doen, het is namelijk meteen te merken op de energierekening.

Tenslotte is het interessant om aan het eind van het de beleidsaanpak Blok-voor-Blok een ex post-beleidsevaluatie te doen naar het gebruik van slimme financieringsinstrumenten en hoe zij Blok-voor-Blok in de afgelopen jaren hebben ondersteund. Dit onderzoek komt er ook, in elk geval vanuit AgNL en BZK. Interessant zou zijn om de conclusies uit dit onderzoek dan nogmaals te bekijken om te bezien of de ex ante-conclusie overeenkomt met de werkelijkheid tijdens het ex post-evaluatieonderzoek. Naast deze conclusies zijn er nog meer onderwerpen waar nog veel aandacht nodig is, bijvoorbeeld marketing. Het is zeer interessant om te volgen of en hoe de consortia erin slagen om voldoende (eigenaar-)bewoners aan zich te binden die hun woning energetisch willen verbeteren. In het verleden bleek dit namelijk niet zo eenvoudig te zijn als vooraf werd gedacht, bijvoorbeeld de ervaringen van het beleidsprogramma 'Schoon en Zuinig' (Hoppe, 2009; VROM, 2007).

6.3. Discussie

Dit onderzoek is uitgevoerd als ex ante-beleidsevaluatie op basis van veertien diepte-interviews en een bureauonderzoek tijdens een stage bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties op de afdeling Woningbouw, cluster Energiebesparing Gebouwde Omgeving. De resultaten zijn geanalyseerd via onder andere een stakeholderanalyse en een embedded case study-onderzoek met vier cases.

Een punt waar ik gedurende het onderzoek mee worstelde, was het wetenschappelijk gehalte van de scriptie. Het duurde lang voor er een goed theoretisch kader stond. De methoden zijn wetenschappelijk, maar veel van de onderbouwing bij de onderzoeksresultaten is gebaseerd op Europees recht, beleidsstukken, kamerstukken, persberichten, evaluatierapporten, websites, nieuwsitems, rapporten van onderzoeksbureau's en onafhankelijke stichtingen. Uiteindelijk zijn er wel wat wetenschappelijke artikelen gebruikt maar dit had zeker beter gekund. De beleidsaanpak zelf is nog een pilot. Er zijn nog geen wetenschappelijke artikelen die over deze aanpak schrijven.

De casestudy is misschien te vroeg uitgevoerd. De consortia zijn nog bezig met het nadenken over financiële arrangementen en weten soms niet goed te zeggen of het gat in de begroting nu echt komt doordat investeerders nog niet durven te investeren of dat er nog niet goed genoeg gezocht is doordat de tijd beperkt is of er verkeerd gezocht wordt. Hier valt een hele analyse van te maken maar is toch lastig voor het onderzoek. De cases geven dan aan dat ze graag een garantie willen maar zouden misschien meer gebaat zijn bij een gewoon krediet. Zelf zijn ze nu nog gefocust op garanties, ze geven zelf aan partijen te kennen die wel willen investeren wanneer een derde partij garant staat. JESSICA kan alleen niet alleen maar garanties uitgeven, hier komt geen rendement op. Dan zou geaccepteerd moeten worden dat het fonds langzaam leegloopt of de nadruk zou meer op krediet en kapitaal moeten liggen.

Er is sprake van een selectiebias. De cases zijn namelijk aangewezen de projectleiding op basis van vragen over het financieringsinstrument JESSICA. Er was een duidelijke motivatie tot meewerking. Ook werd bekeken of de geselecteerde consortia iets te bieden hadden voor het onderzoek. Over een half jaar zou de keuze misschien anders zijn, hetgeen de conclusie in paragraaf 5.5.5. en uiteindelijk de eindconclusie kan beïnvloeden. Dit is natuurlijk ook wel onderdeel van een ex ante-beleidsevaluatie wat altijd onzekerheid met zich meebrengt. Je probeert zo goed mogelijk vooraf in te schatten hoe een instrument als JESSICA toegepast kan worden op Blok-voor-Blok maar het blijft speculeren over iets wat nog moet gebeuren.

Tenslotte kan er iets gezegd worden over de JESSICA experts en algemene stakeholders die geïnterviewd zijn voor dit onderzoek. Er had nog een hele lijst aan toegevoegd kunnen worden zoals VNO NCW, netbeheerder Alliander, woningcorporatie koepel Aedes, koepel van energiebedrijven Energie Nederland, een betere bestudering van de JESSICA-pilots in Den Haag en Rotterdam, nu is namelijk alleen met de Management Autoriteit gepraat. Maar dit onderzoek blijft toch een bacheloropdracht en is dus gebonden aan een bepaalde tijd (10 weken voltijds). Wanneer het onderzoek grootschaliger opgezet had kunnen worden of met meerdere personen dan hadden deze interviews wel uitgevoerd kunnen worden. Nu zijn alleen de belangrijkste stakeholders meegenomen met de meeste kennis om een zo groot mogelijke bijdrage te kunnen leveren aan het onderzoek.

Noten

¹ Het Bouwteam is eind 2011 aangesteld door het Kabinet en bestaat uit zes personen uit een kring van bouwondernemingen, kennisinstellingen, vastgoedbeleggers en de overheid. Dit team heeft de opdracht gekregen een investering- en innovatieagenda te presenteren waarmee de woning- en utiliteitsbouw sterker uit de crisis komt (Bouwteam, 2012; Directie Woningbouw, 2011).

² Een woningeigenaar hoeft niet de bewoner te zijn van de woning. De woningeigenaar is meestal wel diegene die de (grote) investeringen doet in de woning. Energiebesparende maatregelen vallen hier ook onder. De bewoner profiteert (lagere energierekening) en de woningeigenaar investeert. Wanneer woningeigenaar en bewoner niet dezelfde persoon zijn, kan hier het spanningsveld liggen. Dit wordt ook wel een split-incentive genoemd en is bij veel BvB-consortia een aandachtspunt.

³ Dit kunnen bewoners zijn uit allerlei inkomensgroepen. De bewoner kan de woning huren of zelf woningeigenaar zijn, al dan niet in VvE-verband. Een huurder kan de woning huren van een particuliere verhuurder of van een woningcorporatie. Er zijn nog veel meer onderverdelingen te maken naar doelgroep maar dit zijn voor nu de belangrijkste.

⁴ Ontzorgen: het de (eigenaar-)bewoner zo makkelijk mogelijk maken om energiebesparende maatregelen te treffen in de woning. Duidelijkheid en betrouwbaarheid zijn hier belangrijke factoren. Ontzorgen kan bijvoorbeeld door een heldere onafhankelijke communicatie (website, postbus51 reclame, voorlichting, gemeenteloket). Of een aanbod van een consortium waarbij al aan alles is gedacht, tot aan de schoonmaak na de verbouwing toe. De (eigenaar-)bewoner hoeft alleen nog maar 'ja' te zeggen en alles wordt vanzelf in werking gezet.

⁵ De aanbestedingsprocedure voor het fondsmanagement (het beheren van het geld) is 18 juni 2012 geplaatst op TenderNed (website waar allerlei openbare aanbestedingen gedaan kunnen worden, initiatief vanuit EL&I). In augustus moeten de offertes binnen zijn en kan er 'ge Gund' worden (TenderNed, 2012). Er worden concrete stappen gezet maar de JESSICA-fondsen bevinden zich nog in de oprichtingsfase.

⁶ Aan een bachelor opdracht worden 15 ECTS (European Credit Transfer System) gegeven, dit staat gelijk aan 420 uur of ongeveer tien weken voltijds.

⁷ De sub-unit of analysis zijn de geselecteerde Blok-voor-Blok projecten. Deze vallen namelijk onder de beleidsaanpak Blok-voor-Blok (unit of analysis).

⁸ Een Management Autoriteit (MA) staat boven een regio en is verantwoordelijk voor de uitvoering van en de dagelijkse leiding over het Operationeel Programma (OP). Bij nieuw instrumentarium als JESSICA zal de MA in het begin ook een initiërende rol op zich nemen om de implementatie op gang te krijgen. Hierbij zal de MA ook de werving en beoordeling op zich nemen om het zo snel mogelijk over te dragen aan een fondsmanager wanneer deze er eenmaal is.

⁹ Accountmanagers zijn de contactpersoon tussen projectleiding en consortium.

¹⁰ Voor de leesbaarheid van dit onderzoek zullen de stedennamen voortaan gebruikt worden om de projecten aan te duiden.

¹¹ Naast deze vier projecten waren ook Utrecht en Amsterdam geïnteresseerd. Helaas bleek dat zij nog onvoldoende ver gevorderd waren met het project om een nuttige bijdrage te kunnen leveren aan deze case study in de periode dat de interviews plaatsvonden (april-mei 2012). Amsterdam worstelde toen nog met de vorming van het consortium en Utrecht richtte zich eerst op de doelgroep van energiebesparing.

¹² Dit betreft dan nog uitsluitend de gebouwgebonden energie (met name het gasverbruik) (ECN & PBL, 2010). Het voorvoegsel 'Peta' staat voor 10 tot de macht 15. 100 PJ is dus ontzettend veel.

¹³ Via een tenderregeling hoopt de initiator voorstellen binnen te krijgen voor een bepaalde dienst of product waaruit een selectie gemaakt kan worden. Het is dus een soort afwegings- of aanbestedingsprocedure. Hierachter zitten allerlei regels over openheid en transparantie. Vooraf wordt dus helder gecommuniceerd wat de procedure is en wat de eisen zijn.

¹⁴ Afhankelijk van of het project €350.000 of €500.000 processubsidie ontvangt.

¹⁵ Voorstellen uit de markt om mee te doen aan de tenderregeling van beleidsaanpak Blok-voor-Blok.

-
- ¹⁶ Een Green Deal is een ondersteuning vanuit het Rijk van duurzame initiatieven die moeilijk van de grond komen. Dit kan door versoepeling van wet- en regelgeving of stimulerende maatregelen. (Ministerie van EL&I & Ministerie van BZK, 2011)
- ¹⁷ Vanuit beleidsaanpak Blok-voor-Blok wilde men in eerste instantie de volgende beleidsprestatie opleggen aan de Blok-voor-Blok-projecten: minimaal 20-30% energiebesparing per woning. Om dit te hanteren moet het meerjarig energieverbruik bekend zijn zonder mutaties. Na het uitvoeren van energiebesparende maatregelen moet nogmaals gemeten worden. Een exact percentage is nooit vastgesteld omdat men erachter kwam dat dit nogal wikkeld kan worden. Daarom is het Projectteam Blok-voor-Blok overgestapt op een verbetering van minimaal twee labelstappen (of tot label B). Dat is veel eenduidiger.
- ¹⁸ Revolverend fonds komt van revolving fund, 'to revolve'= (rond) draaien
- ¹⁹ Ook de 'familieleden' van JESSICA zijn (nog) niet toegepast in Nederland. JASPERS is alleen voor arme lidstaten en voor de doelgroep van JEREMIE en JASMINE hebben we al innovatiesubsidies en microkredieten voor het MKB en overige partijen (van Raak & van Keulen, 2012).
- ²⁰ Ministerie van BZK, I&M en Financiën werken hieraan.
- ²¹ Nederland bestaat uit vier regio's die landsdelen genoemd worden. Landsdeel West is hier één van.
- ²² In dit onderzoek zullen deze pilots verder geen grote rol spelen omdat zij nog in de opzetfase zitten en het onderwerp in eerste instantie geen directe raakvlakken heeft met energiebesparing in de bestaande bouw.
- ²³ Een raads werkgroep is ingesteld door de Raad van de Europese Unie. Deze werkgroepen hebben een beleidsvoorbereidende taak (Besluit (EU) nr. 882/2009).
- ²⁴ Voorbeelden van redenen: wegvallende subsidies, het economisch klimaat, de terughoudendheid van de bankensector, de situatie in de bouwsector, de situatie op de woningmarkt, de grondexploitatie die bijna stil ligt en de voortgang van de klimaat- en besparingsdoelstellingen die onvoldoende is. Deze redenen zijn elders in deze scriptie ook genoemd.
- ²⁵ De basis voor de verschillende onderdelen als het dakfonds, stadsontwikkelingsfonds, controle- en verantwoordingsystemen zijn gesteld in verordening (EG) nr. 1083/2006 art. 36, 44 en 78.
- ²⁶ In 2011 waren er negentien JESSICA initiatieven in elf lidstaten waarvan er maar één door een andere financiële instelling dan de EIB beheerd werd. Verder waren er nog drie UDF's zonder HF binnen die elf landen (Europese Commissie, 2011).
- ²⁷ Bijvoorbeeld drie stadsontwikkelingsfondsen met een dakfonds erboven.
- ²⁸ Energiebesparing in de bestaande bouw is rendabel als het op redelijke termijn wordt terugverdiend. Hoe lang een redelijke termijn is, hangt af van de wensen van de betrokkenen. Een looptijd tot 15 jaar zou nog kunnen maar is al erg lang. Het liefst verdient een investeerder de investering zo snel mogelijk terug. Looptijden tot 10 jaar worden door een aantal interviewees genoemd als redelijke termijnen (Van der Klauw; Van Ginkel).
- ²⁹ Met vrees voor extra administratieve druk wordt bedoeld dat er veel regels verbonden zijn aan geld verkregen via JESSICA. Er wordt ook wel gesproken van administratieve lasten: de kosten die particulieren en organisaties moeten maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving (PAO, 2005). De EC wil zeker weten dat het goed besteed wordt. Daarom moet er vooraf een aanvraag procedure doorlopen worden en tussentijds en achteraf rapportage over de verantwoording van de gebruikte middelen (Verordening (EG) nr. 1828/2006).
- ³⁰ Volgens Jobber & Fahy (2009) is een SWOT-analyse een gestructureerde evaluatie van de strategische positie van een organisatie of product door sterke, zwakke, kansen en bedreigingen te benoemen. Dit kan ook toegepast worden op een financieel instrument als JESSICA.
- ³¹ Deze grens is bepaald door een de-minimisverordening waarbij maximaal €200.000,- onder bepaalde voorwaarden in drie jaar mag worden verleend (van Herwijnen, 2012).
- ³² De basis van deze paragraaf ligt bij het interview met jurist en staatssteunspecialist A. van Herwijnen. Tijdens het interview is dit onderwerp besproken en er is achteraf door Van Herwijnen een document opgesteld dat is opgenomen als bijlage G. Dit document is eigenlijk een aanvulling op het verslag van het interview, daarom zal er op dezelfde manier naar worden verwezen. Omdat er in dit onderzoek te weinig ruimte is om volledig in te gaan op het staatssteunaspect is voor deze manier gekozen.

³³ VEH heeft al eens eerder, met succes, beleid weten te beïnvloeden (zie Hoppe, 2009, p.48). Recent nog via de amendementen van de VVD en het CDA betreffende de Wet Kenbaarheid Energieprestaties Gebouwen (energielabel) (Tweede Kamer, verslag 101e vergadering, 27 juni 2012. Kenbaarheid energieprestaties gebouwen). Dit doet het energielabel zoals bedoeld vanuit het Rijk en de Europese Richtlijn (Richtlijn 2010/31/EU) niet veel goeds.

³⁴ Of de initiatiefnemer nu één rechtspersoon is of dat het meerdere partijen zijn maakt in principe niet uit. Op moment van aanvragen moet er al een document zijn waar de fondsbeheerder zijn keuze op kan baseren, bijvoorbeeld een werkplan. Bij één initiatiefnemer kan dit in principe vrij simpel zijn, diegene schrijft gewoon op wat zijn eigen plan is. Bij een samenwerking van meerdere partijen zoals de Blok-voor-Blok consortia ligt dit wat ingewikkelder.

Maar bij de mogelijke opschaling kan pas financiering uit JESSICA aangevraagd worden wanneer dit duidelijk is en alle partijen in het samenwerkingsverband hier achter staan.

... en dus om een samenwerking tussen verschillende partijen in gang zetten, commitment krijgen en compliance (naleving) afdwingen. Veel proces- en netwerkmanagement dus. Niet zo gemakkelijk te verkrijgen in de praktijk.

³⁵ Via psycho-grafische kenmerken worden ook de interesses, attitudes en waarden van consumenten in kaart gebracht.

³⁶ Een exploitatieprobleem hangt samen met de normale bedrijfsvoering en de kosten die hieraan verbonden zijn. Een financieringsprobleem slaat op het complete plaatje (Drury, 2012).

³⁷ Ook kunnen woningcorporaties minder makkelijk (veel) geld lenen van banken door het schandaal rond Vestia (NOS, 2012c).

³⁸ Autoriteit Financiële Markten; houdt toezicht op de financiële markten die te maken hebben sparen, beleggen, verzekeren en lenen. Met vergunning mag een private partij bijvoorbeeld kredieten uitgeven aan consumenten. Zonder vergunning mag dit niet, tenzij de looptijd korter is dan drie maanden of de organisatie vrijgesteld is van AFM-vergunning. Het is een bescherming voor de consument. Tussen bedrijven mag dit wel, dan is er geen speciale bescherming. Met woningcorporaties heeft Waifer hier dus geen last van. AFM is een onafhankelijke organisatie maar het Ministerie van Financiën is politiek verantwoordelijk (Autoriteit Financiële Markten, 2012).

³⁹ Een Nationale Energie Garantie is een garantiefonds op nationaal niveau om energiebesparingsprojecten een garantie te bieden. Tenminste, volgens de opvatting van Van der Klauw (2012). Huizinga & Verweij (2012) pleiten ook voor een Nationale Energie Garantie maar zij bedoelen hiermee een soort verzekering voor (eigenaar-)bewoners, dat de gecalculeerde energiebesparing ook overeenkomt met de werkelijke energiebesparing. Van der Klauw ziet liever een garantiefonds voor organisaties of initiatiefnemers van grootschalige energiebesparingsprojecten. Deze invalshoeken hoeven elkaar niet uit te sluiten, ook in de werkgroep over het revolverende fonds uit het Vijfpartijenakkoord wordt over deze opties serieus nagedacht.

⁴⁰ De EIB is een eerste aanspreekpunt voor informatie over JESSICA. De mede-initiatiefnemers van JESSICA kunnen ook informatie verschaffen. Dit zijn de EC (DG Regio) en CEB (EIB, 2008).

Literatuur

- Autoriteit Financiële Markten. (2012). *Informatie voor kredietaanbieders*. Opgeroepen op juli 5, 2012 van Professionals, AFM voor Kredietaanbieders: <http://www.afm.nl/nl/professionals/afm-voor/kredietaanbieders.aspx>
- Agentschap NL. (2011). *Dertien projecten aan de slag met grootschalige energiebesparing: blok voor blok*. Opgeroepen op maart 20, 2012, van Blok-voor-Blok: <http://www.agentschapnl.nl/actueel/nieuws/dertien-projecten-aan-de-slag-met-grootschalige-energiebesparing-blok-voor-blok>
- ASN Bank. (2012). ASN Bank: Wat doen wij. Opgeroepen op juni 13, 2012 van ASN Bank, wat doen wij: <http://www.asnbank.nl/index.asp?nid=11067>
- Babbie, E. (2007). *The practice of Social Research* (11th edition). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Besluit (EU) nr. 882/2009 van de Europese Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde. (PbEU 2009, L 315/51).
- Bouwend Nederland. (2011). *Voorstel voor een Green Building Deal*. Bijlage bij de brief aan minister Donner en Verhagen op 25 oktober 2011.
- Bouwteam (2012). *De bouw in Actie(s)!: Investerings- en innovatieagenda voor de woning- en utiliteitsbouw*. Den Haag: Bouwteam
- Bressers, J. TH. A. (2008). Evaluatie van Beleid. In A. Hoogerwerf, M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid* (pp. 155-176). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- CE Delft & ECN. (2010). *Nieuwe instrumenten voor bestaande bouw*. CE Delft 10.3304.76/ECN-E--10-092. Delft: CE Delft.
- Consortium Deventer. (2011). *DEventer ENERGIEKE VERBINDING (projectplan in het kader van de 'Tijdelijke regeling Blok voor Blok'*. Indiener: Woonbedrijf Ieder1.
- Consortium Haarlem. (2011). *Projectplan "Tijdelijke regeling Blok voor Blok": De Haarlemse Methode*. Indiener: Liander NV.
- Consortium Rotterdam. (2011). *Projectplan in het kader van de 'Tijdelijke regeling blok voor blok': Duurzame Daden, de Rotterdamse Energieaanpak*. Indiener: WAIFER Nederland BV
- Consortium Tilburg. (2011). *Projectplan in het kader van de 'Tijdelijke regeling Blok-voor-Blok': Tilburg Energetica, onderdeel van de Green Deal Vertrouwen in energiebesparing*. Indiener: Segon B.V.
- Coolsma, J.C. (2008). De uitvoering van overheidsbeleid. In A. Hoogerwerf, M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid* (pp. 119-136). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Database Overijssel (2011). *Gemeente Deventer*. Opgeroepen op mei, 23, 2012 van Databank Overijssel: <http://overijssel.databank.nl/>
- Deloitte (2008). *Scoping the use of JESSICA in London*. Eindrapport, in opdracht van de Europese Investeringsbank. Londen: Deloitte.
- Directie Woningbouw. (2011). *Nota start bouwteam*. 05-8149. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Drury, C. (2012). *Management and Cost Accounting*. 8th edition. United Kingdom: Cengage Learning.
- EC, EIB & CEB. (2006). *Memorandum of understanding: a coordinated approach to the financing of urban renewal and development for the programming period 2007-2013 of the community structural funds*. Brussels: European Commission.
- ECN & PBL. (2010) *Referentieraming energie en emissies 2010-2020*. ECN-E-10-004
- EIB. (2010). *ELENA: European Local ENergy Assistance*. Luxemburg: EIB
- EIB. (2008). *JESSICA: Een nieuwe vorm van EU-financiering ter bevordering van duurzame investeringen en groei in stadsgebieden*. Luxemburg: EIB

- Elmore, R.F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4, pp 601-616.
- Energiebeleid Gebouwde Omgeving. (2011). *Plan van Aanpak Energiebesparing Gebouwde Omgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Europese Commissie. (2012, april 23a.). *Speciale vormen van steun: de fondsen*. Opgeroepen op juni 9, 2012, van Regionaal beleid, Info regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/index_nl.cfm
- Europese Commissie. (2012, april 23b). *Speciale vormen van steun: JESSICA*. Opgeroepen op juni 9, 2012, van Regionaal beleid, Info regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jessica_nl.cfm#1
- Europese Commissie. (2011). *JESSICA implementation in the EU Member States: State of play*. Opgeroepen op juni 11, 2012 van Regionaal Beleid, Info regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/doc/instruments/jessica/20111019_jessica%20state_of_play.pdf
- Europa Nu (2012.). *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)*. Opgeroepen op juni 8, 2012, van Europa Nu http://www.europa-nu.nl/id/vga3f1usj7zg/europees_fonds_voor_regionale
- G4. (2012). *Brussel*. Opgeroepen op februari 22, 2012, van G4: <http://www.grotevier.nl/Brussel>
- Ginkel, J. van, Holt, D. & Koppert, S. (2010). *JESSICA Evaluation Study: Feasability of Sustainable financing of urban development*. Rotterdam: Ecorys
- Hines, A. (2006). Scanning: "Breadth + Depth = Foresight with Insight". In A.Hines & P. Bishop (eds.), *Thinking about the Future: Guidelines for Strategic Foresight* (pp. 55-80). Washington: Social Technologies LLC.
- Hoogerwerf, A. (2008). Beleid, processen en effecten. In A. Hoogerwerf, M Herweijer (red.), *Overheidsbeleid* (pp.17-34). Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Hoppe, T. (2009). *CO₂ reductie in de bestaande woningbouw*. CSTM: Universiteit Twente
- Jobber, D. & Fahy, J. (2009). *Foundations of Marketing*. Londen: McGraw-Hill Education.
- KfW Bankengruppe. (2011). *KfW programmes Energy-efficient Construction and Refurbishment: public budgets benefit up to fivefold from "promotional euros"*. Opgeroepen op maart 8, 2012, van KfW Group, Press, Latest News: http://www.kfw.de/kfw/en/KfW_Group/Press/Latest_News/PressArchiv/2011/20111027_54324.jsp
- Koning, M. & Mulder, M. (2012). *Evaluatie stimuleringspakket woningbouw*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Ministerie van BZK, Ministerie van Financiën, Touw bv. & Europa Decentraal. (2005). *Handleiding staatssteun bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van EL&I & Ministerie van BZK. (2011). *Green Deal*. Kamerstuk 03-10-2011. Den Haag
- Ministerie van Financiën. (2012, mei 25). *Voorjaarsnota 2012*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Nationale Hypotheek Garantie. (2012). *Even voorstellen*. Opgeroepen op mei 15, 2012, van NHG Consument: <https://www.nhg.nl/consument.html>
- NOS. (2012a, april 23). *Kabinet biedt ontslag aan*. Opgeroepen op juni 4, 2012, van dossier val Kabinet Rutte, val Kabinet: <http://nos.nl/artikel/365342-kabinet-biedt-ontslag-aan.html>
- NOS. (2012b, mei 25). *Vijfpartijenakkoord naar Kamer*. Opgeroepen op juni 4, 2012, van dossier val Kabinet Rutte, begrotingsakkoord 2013: <http://nos.nl/artikel/376748-vijfpartijenakkoord-naar-kamer.html>
- NOS. (2012c, juni 12). *Geldkraan corporaties hapert*. Opgeroepen op juli 4, 2012 van Nieuws, Economie: <http://nos.nl/artikel/383088-geldkraan-corporaties-hapert.html>
- PAO (2005). *Project Andere Overheid: administratieve lastenvermindering*. Den Haag.
- Projectteam Blok-voor-Blok. (2012). *Werkplan 2012: Blok-voor-Blok aanpak Energiebesparing bestaande bouw*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

PWC. (2010). *JESSICA Holding Fund Handbook*. Luxemburg: EIB

Richtlijn (EU) nr. 31/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking). (PbEU 2010, L 153/13).

Shadish, W.R., Cook, T.D., & Campbell, T.D. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin.

TenderNed. (2012). *Aankondiging van een opdracht: [1-402-12] Fondsmanager Stedelijke Ontwikkelingsfondsen*. Opgeroepen op juni 29, 2012, van TenderNed: Marktplaats voor aanbestedingen: <https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/a02c062a5ed48b0d5124c0dce0d43d10/cid/51997>

Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999. (PbEU 2006, L210/25)

Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999. (PbEU 2006, L 210/1).

Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. (PbEU 2006, L 371/1).

VROM (2007). *Nieuwe energie voor het klimaat: werkprogramma schoon en zuinig*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening & Milieu.

Yin, R.K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Interviews: (uitgevoerd door L.G. Holland)

Bom, T. (2012, maart 22). Interview JESSICA-experts: G32 werkgroep Europa, gemeente Enschede.

Bringmann, W. (2012, maart 23). Interview JESSICA-experts: Ministerie van BZK, structuurfondsen.

Consortiumlid Haarlem. (2012, april 27). Interview Blok-voor-Blok stakeholders: consortium de Haarlemse Methode.

Ginkel, van J. (2012, april 3). Interview algemene stakeholders: Adviesbureau Ecorys.

Herwijnen, van A. (2012, april 2). Interview JESSICA-experts: Ministerie van BZK, staatssteun.

Huizinga, F. & Verweij, E. (2012, juni 6). Interview Blok-voor-Blok stakeholders: consortium Tilburg Energetica.

Klauw, R. van der. (2012, mei 9). Interview Blok-voor-Blok stakeholders: consortium Rotterdam "Duurzame daden".

Lei, E. van der. (2012, juni 7). Interview JESSICA-experts: Europese Investeringsbank, Luxemburg

Logtenberg, C. (2012, mei 10). Interview Blok-voor-Blok stakeholders: "DEventer ENERGIEKE VERBINDING".

Oever, H. van den. (2012, mei 15). Interview algemene stakeholders: UNETO-VNI.

Putman, D. (2012, april 2). Interview algemene stakeholders: ASN Bank.

Raak, R. van, & Keulen, M. van. (2012, april 18). Interview JESSICA-experts: Management Autoriteit Landsdeel West.

Schumacher, P. (2012, april 3). Interview algemene stakeholders: Bouwend Nederland.

Umlauf, C. (2012, mei 8). Interview algemene stakeholders: Vereniging Eigen Huis.

Bijlage A: Diepte-interviews

De interviews vormen een aanvullende bron van kennis op bestaande documenten over het financieringsinstrument JESSICA. Voor de interviews wordt een semi-gestructureerde vragenlijst aangehouden. Er worden interviews met drie typen stakeholders gehouden. De eerste vragenlijst is gericht aan experts of ervaringsdeskundigen met betrekking tot JESSICA. De tweede vragenlijst richt zich op stakeholders zoals belangenvertegenwoordigers van woningbezitters of werkgeversorganisaties in de bouwwereld. Gezien de diversiteit van deze stakeholders kan het zijn dat de prioriteit bij sommige vragen verschilt per interview. Bijvoorbeeld tijdens het interview met Janbart van Ginkel, consultant bij Ecorys, zal vooral ingezoomd worden op de mogelijkheden achter de inzet van JESSICA op Blok-voor-Blok gezien de bestaande ervaringen en expertise. De derde en laatste vragenlijst richt zich op stakeholders van de Blok-voor-Blok consortia om te achterhalen wat er speelt en wat er verwacht wordt van een instrument als JESSICA. Ze zijn allemaal bekend met JESSICA. De mate van bekendheid varieert echter. Vandaar dat bij enkele vragen naar JESSICA of de idee daarachter wordt gevraagd (bijvoorbeeld over de werking van geld als lening, achtergestelde lening, garantie of revolverend fonds). De vragenlijsten komen grotendeels overeen.

Interviews met JESSICA experts

Naam	Organisatie	Functie	Relevantie onderzoek
Toon Bom	Gemeente Enschede, G32 stedennetwerk	Enschede: externe betrekkingen G32: voorzitter werkgroep Europa	Als lid van de begeleidingsgroep betrokken bij onderzoek naar toepassing van JESSICA in Nederlandse grote steden en bij de uitwerking van een onderzoekscasus in Enschede. Veel kennis over JESSICA.
Wouter Bringmann	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Beleidscoördinator Europa Binnenlands Bestuur, ook verantwoordelijk voor structuurfondsen waar JESSICA onder valt.	Verantwoordelijk voor stuurgroep structuurfondsen, veel kennis over JESSICA vanuit het Rijk
Ruud van Raak & Michiel van Keulen	Beide: gemeente Rotterdam, Ruud werkt ook bij de Management Autoriteit West	Ruud: Programma manager van Management Autoriteit West Nederland Michiel: beleidsmedewerker Investerings, stadsontwikkeling gemeente Rotterdam	Beide veel kennis/ervaring met de voorbereiding op JESSICA in Rotterdam. Ruud ook als Management Autoriteit Landsdeel West (houdt toezicht en is beheerder van het Nederlandse EFRO deel) Michiel heeft veel kennis/ervaring met investeringsmogelijkheden bij stadsontwikkeling.
Angélique van Herwijnen	Ministerie van BZK, directie CZW (Constitutionele Zaken & Wetgeving)	Jurist, gespecialiseerd in staatssteun, mededingingsrecht, doet ook meldingen bij Europese Commissie. Heeft de onderhandelingen over staatssteunkaders gedaan.	Weet waarop gelet moet worden bij aanvraag van geld via JESSICA in het kader van staatssteun. Is de expert op het gebied van staatssteun in het algemeen binnen BZK.
Ellen van der Lei (telefonisch)	EIB (Europese Investeringsbank)	Beleidsmedewerker, UDF specialist, JESSICA task force	De EIB is samen met EC en CEB initiatiefnemer van JESSICA en het aanspreekpunt voor informatie. Mogelijkheid rol als fondsbeheerder. Ellen kan hier meer over vertellen, ook over de intentie van JESSICA en fondsen in andere lidstaten.

1. Wat is uw achtergrond?
2. Op welke manier bent u en uw organisatie bekend geraakt met JESSICA?
3. Welke rol speelt u bij het financieringsinstrument JESSICA? En welke rol speelt uw organisatie hierbij? (eventueel: welke rol bij vergelijkbare financieringsfondsen/instrumenten?)
4. Welke doelen worden daarbij nagestreefd?
5. Bent u bekend met de Blok-voor-Blok projecten? Zo ja, op welke wijze bent u daarmee bekend geraakt? (zie <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/blok-voor-blok>)

6. Denkt u dat dit instrument voor duurzame ontwikkelingen in de gebouwde omgeving, nieuwe investeringen zal aantrekken? Zo ja/nee, waarom wel/niet?
7. Hoe zou een financieringsinstrument als JESSICA ingezet kunnen worden op energiebesparingsprojecten in de gebouwde omgeving?
 - a. Wat is het doel om een dergelijk instrument in te zetten?
 - b. Aan welke bedragen kan gedacht worden?
 - c. Wat zijn de knelpunten en bottlenecks?
 - d. Welke factoren maken een aanvraag voor dit fonds succesvol? En wat maakt een aanvraag onsuccesvol?
 - e. Wat zou eventueel veranderd kunnen worden zodat deze fondsen een geschikte optie vormen voor energiebesparingsprojecten als Blok-voor-Blok? Zit er dus ruimte in?
 - f. Welke effecten (direct en indirect) zijn te verwachten bij JESSICA?

Blok-voor-Blok is een energiebesparingpilot wat zich nu in een kennis- en leertraject bevindt. Medio 2013 is het de bedoeling dat dit opgeschaald wordt naar een landelijke uitrol.

8. Welke adviezen of leerpunten met betrekking tot het aanwenden van Europese gelden met een instrument als JESSICA kunnen meegenomen worden in de opschaling van energiebesparingsprojecten als Blok-voor-Blok?
9. Welke personen zou ik verder kunnen interviewen?
10. Welke documenten zijn volgens u nuttig voor mijn onderzoek?

Interviews met algemene stakeholders

Naam	Organisatie	Functie	Relevantie onderzoek
Janbart van Ginkel	Ecorys (onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in economische, ruimtelijke en sociale ontwikkeling)	Senior Consultant Gebiedsontwikkeling	Is binnen Ecorys de JESSICA expert. Dit onderzoeksbureau heeft de JESSICA evaluaties studies gedaan. Doet nu overal in Nederland haalbaarheidsstudies voor gemeenten en andere belangstellenden.
Paul Schumacher	Bouwend Nederland, werkgeversorganisatie voor bouw- en infrabedrijven	Plaatsvervangend Directeur Economische en Verenigingszaken	Verantwoordelijk voor het onderwerp energiebesparing in de bestaande bouw. Standpuntbepaling, doen van voorstellen, advies richting management, bestuur en dagelijks bestuur.
Dorine Putman	ASN Bank, grootste duurzame bank van Nederland	Relatiemanager	Gespecialiseerd in duurzaam bouwen, duurzame innovatie en microfinanciering. Met haar kennis kan ze input leveren op de werking van de financiële kant van JESSICA
Claudia Umlauf	Vereniging Eigen Huis (VEH), belangenorganisatie voor woningbezitters	Beleidsadviseur Strategie en Belangenbehartiging	Verantwoordelijk voor o.a. het onderwerp energie en energiebesparing. Vertegenwoordigen van belangen van eigen woningbezitters (leden VEH) op gebied van energiebesparing en comfort.
Harm van den Oever	UNETO VNI (ondernemersorganisatie van installatiebedrijven en ondernemers in de elektrotechnische detailhandel.)	Hoofd beleidsafdeling	Verantwoordelijk voor o.a. het onderwerp energiebesparing. Lid van managementteam UNETO VNI. Lobby in Den Haag en Brussel.

1. Wat is uw achtergrond?
2. Welke rol speelt u bij energiebesparing in de gebouwde omgeving?
3. Wat is uw visie op de huidige ontwikkelingen op het gebied van energiebesparing in de gebouwde omgeving?
(In gedachten houden/niet meteen noemen: verdwijnen van subsidieregelingen, terughoudendheid met regelgeving/verplichting, tendens om meer over te laten aan de markt)
4. Door ontwikkelingen op het gebied van energiebeleid wordt momenteel vaak gedacht aan fondsvorming om de financiering van energiebesparingsprojecten rond te krijgen. Zou dit een goede optie zijn en waarom?
5. Bent u bekend met het financieringsinstrument JESSICA? Zo ja, op welke wijze?
(indien niet bekend, principe van JESSICA uitleggen en volgende vragen (kort) langslopen)
 - a. Wat houdt dit instrument volgens u in?
 - b. Wat is het doel om een dergelijk instrument in te zetten?
 - c. Wat zijn volgens u de knelpunten en bottlenecks?
 - d. Wat zou eventueel veranderd kunnen worden zodat dit financieringsinstrument een geschikte optie kan vormen?
 - e. Welke effecten (direct en indirect) verwacht u?
6. Bent u bekend met de Blok-voor-Blok pilots? Zo ja, op welke wijze bent u daarmee bekend geraakt?
(bij negatief antwoord uitleggen, zie ook <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/blok-voor-blok>)
7. Welke randvoorwaarden vindt u belangrijk voor het stimuleren van investeringen bij een projecten als Blok-voor-Blok?
8. Hoe staat u tegenover de inzet van een instrument als JESSICA op Blok-voor-Blok?
 - a. Wat zijn volgens u mogelijkheden?
 - b. Welke rol zou u kunnen vervullen?
 - c. Wat zijn de wensen vanuit uw organisatie?
9. Welke adviezen of leerpunten met betrekking tot het aanwenden van (Europese) fondsen en instrumenten als JESSICA kunnen meegenomen worden in de opschaling van Blok-voor-Blok?
10. Welke personen zou ik verder kunnen interviewen?
11. Welke documenten zijn volgens u nuttig voor mijn onderzoek?

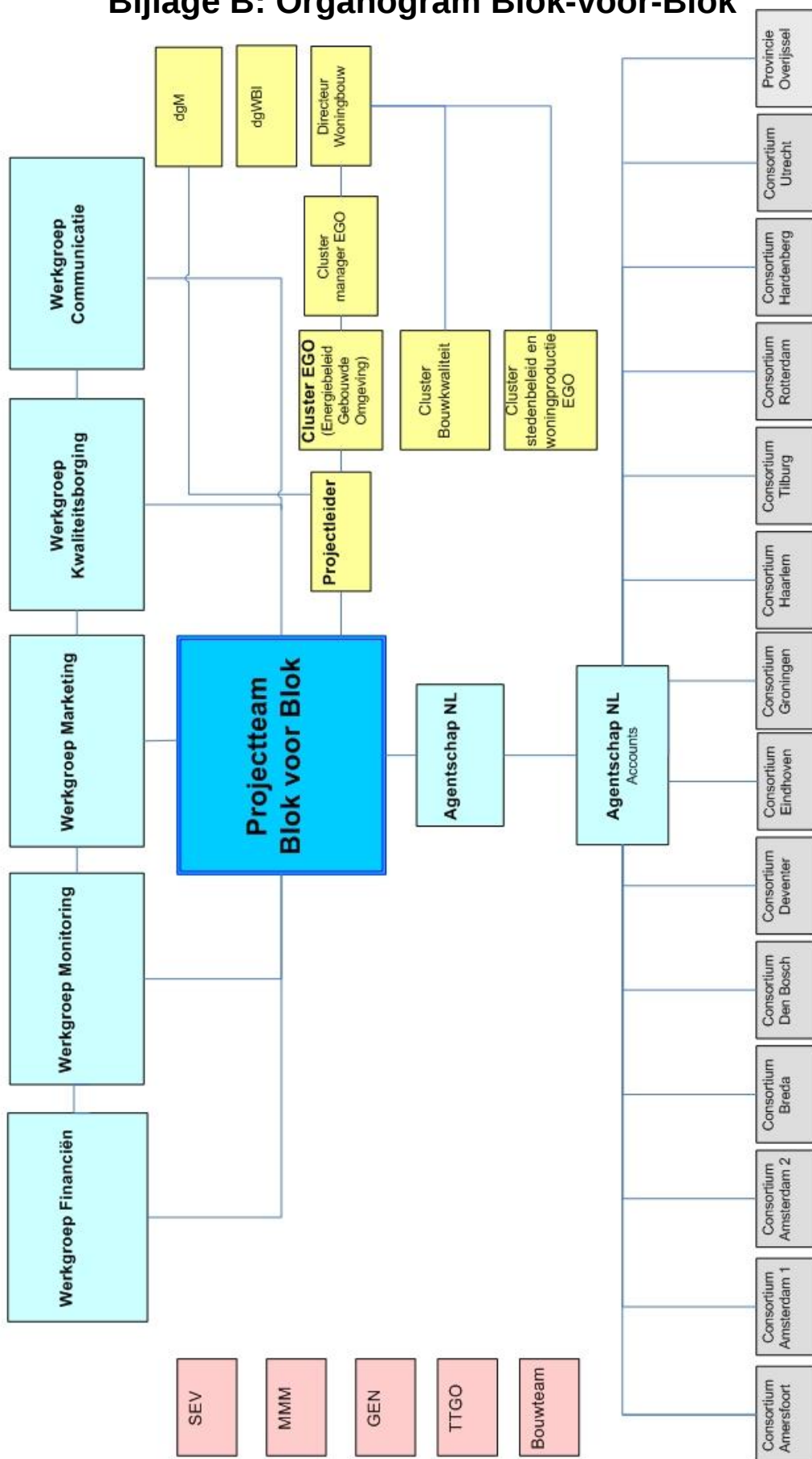
Interviews met Blok-voor-Blok stakeholders

Naam	Consortium	Organisatie	Functie	Relevantie
Consortiumlid Haarlem	De Haarlemse Methode	Gemeente Haarlem	Programmamanage r duurzaamheid, voorzitter(?) financiële werkgroep consortium Haarlem	Zit in de financiële werkgroep van consortium Haarlem en heeft het overzicht hiervan, tevens jarenlange ervaring met energiebesparing en de financiering daarvan.
Roland van der Klauw	Duurzame daden (Rotterdam)	TNO, deels gedetacheerd bij WAIFER, soort ESCO, wil energiebesparing via energierekening financieren voor eigen woningbezitters	Markt Manager bij TNO, Director bij WAIFER, penvoerder BvB Rotterdam	WAIFER is penvoerder van dit consortium en het financiële overzicht ligt bij Roland. Tevens is het concept van WAIFER vrij vernieuwend en interessant om meer over te horen.
Christiaan Logtenberg	DEventer ENERGIEKE VERBINDING	Woningcorporatie Ieder1	Development Manager, penvoerder BvB Deventer	Christiaan is vanuit Ieder1 penvoerder en is verantwoordelijk voor de financiën van consortium Deventer
Frank Huizinga en Eric Verweij	Tilburg energetica	Segon, adviesbureau voor integraal energieadvies en bemiddeling voor eigenaars-bewoners en VvE's	Beide directeur Segon, en penvoerder BvB Tilburg	Beide hebben jarenlange ervaring in de financiële wereld. In consortium Tilburg is Segon penvoerder en verantwoordelijk voor de financiën. Ook bedenkers van de TEG, interessant om hier meer over te horen.

1. Wat is uw achtergrond?
2. Welke rol speelt u bij de Blok-voor-Blok projecten? Welke doelen worden daarbij nagestreefd? Gelden deze doelstellingen ook voor uw organisatie?
3. Welke partijen zijn nog meer betrokken bij het project?
 - a. Wat is de betrokkenheid en bijdrage van deze partijen?
4. Welke doelstellingen heeft uw specifieke Blok-voor-Blok project?
5. In welke fase bevindt het project zich op dit moment?
6. Wat is de stand van zaken rond het aspect van financiering binnen het Blok-voor-Blok project?
 - a. Wat is er tot nu toe al gedaan?
 - b. Wat zijn de problemen of barrières waar u tegen aan loopt?
 - c. Wat zijn de vervolgstappen?
7. Bent u bekend met het Europese financieringsinstrument JESSICA? Zo ja, op welke wijze bent u daarmee bekend geraakt?
8. Denkt u dat JESSICA (of het idee daarachter), als instrument voor duurzame ontwikkelingen in de gebouwde omgeving, nieuwe investeringen zal aantrekken? Zo ja/nee, waarom wel/niet?
9. Hoe zou JESSICA (of het idee daarachter) volgens u de Blok-voor-Blok beleidsaanpak en de uitvoering van uw project kunnen ondersteunen?
 - a. Wat zou voor u het doel zijn om een dergelijk instrument in te zetten op Blok-voor-Blok?
 - b. Welk bedrag heeft u globaal voor ogen?
 - c. Wat zijn volgens u de belangrijkste hindernissen die genomen moeten worden?
 - d. Wat zou eventueel veranderd kunnen worden zodat dit financieringsinstrument een geschikte optie vormt?
 - e. Welke effecten (direct en indirect) verwacht u?
 - f. Wat is door u en uw organisatie al gedaan voor JESSICA (of een vergelijkbaar instrument)?
 - g. Wat zijn de vervolgstappen?
10. Welke adviezen of leerpunten met betrekking tot het aanwenden van (Europese) fondsen en instrumenten als JESSICA kunnen nu al meegenomen worden in de opschaling van Blok-voor-Blok?

Bijlage B: Organogram Blok-voor-Blok

Blok-voor-Blok



Legenda:

- Groen: de verschillende werkgroepen met experts vanuit BZK, I&M en AgNL. Agentschap NL en de accounts daarvan hebben dezelfde kleur omdat zij net als de werkgroepen ook de pilots ondersteunen.
- Blauw: Projectteam Blok-voor-Blok met daarin uit elke werkgroep een vertegenwoordiger.
- Geel: verbindingen tussen de hogere lijnen waar het beleid mee te maken heeft binnen BZK en I&M
- Rood: Stichtingen en eerdere beleidsprogramma's die op de een of andere manier toch betrokken zijn bij Blok-voor-Blok
- Bruin: de veertien pilots

Afkortingen:

- dgM: directoraat-generaal Milieu (I&M)
- dgWBI: directoraat-generaal Wonen Bouwen & Integratie (BZK)
- SEV: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvestiging
- MMM: Meer met Minder, vorig beleid van EGO, beleidsprogramma gaat door in stichting.
- GEN: adviesbureau dat zich richt op energie
- TTGO: Themateam gebouwde omgeving, geeft uitvoering aan afspraken uit het 'Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk'

Bijlage C: Aanvullende informatie onderzoeksresultaten

In deze bijlage is meer achtergrondinformatie over beleidsaanpak Blok-voor-Blok en financieringsinstrument JESSICA te vinden.

C.1. Beleidsaanpak Blok-voor-Blok

C.1.1. Achtergrond en aanleiding

Eerder beleid kwam globaal op twee opties neer. Voor de economische crisis, en bezuinigingen vanuit het Kabinet waren vele subsidies beschikbaar op het gebied van energiebesparing voor burgersⁱ. Veel van deze subsidiebudgetten zijn niet goed meer te verdeden in de tijd van grote bezuinigingen (EGO, 2011). Ook kunnen subsidies de markt verstoren. Vaak treedt er een 'free rider'- effect en verdringingseffectⁱⁱ op (Koning & Mulder, 2012). Bij de lancering van een bepaalde subsidie is er vaak een toestroom van aanvragen tot het budget op is waarop de vraag weer inzakt. De projecten zijn door de subsidie naar voren gehaald in de tijd. Een andere optie is het verplicht stellen van energiebesparende maatregelen. Uit onderzoek blijkt dat hiervoor geen politiek of maatschappelijk draagvlak is en worden bij de juridische en financiële haalbaarheid grote vraagtekens geplaatst (CE Delft & ECN, 2010). Maar dat was in 2010. In juni 2012 blijkt uit de verkiezingsprogramma's dat vrijwel alle partijen iets willen doen met energiebesparing in de bestaande bouw. Het beleid is er op gericht om met slimme strategieën de markt en burgers te verleiden om energie te besparen. De tijd zit wat dit betreft mee, de economische crisis heeft onder andere grote gevolgen voor de bouwsector. Zo worden (grote) projecten op de lange baan geschoven of vereenvoudigd waardoor er grote onzekerheid heerst over het baanbehoud van werknemers en het voortbestaan van bedrijven. De bouwsector heeft daarom een nieuwe impuls nodig (Bouwteam, 2012).

Op het eerste gezicht lijkt het economische klimaat vooral beperkingen te scheppen voor de energiebesparing. Hiervoor is namelijk een investering nodig en dat is in economisch moeilijke tijden juist moeilijk. Maar energiebesparing creëert ook veel kansen. Vanuit de markt is er namelijk een grote vraag naar opdrachten. Het marktpotentieel bij mogelijke opschaling is enorm: circa €50 miljard (Projectteam BvB, 2011). Er wordt zelfs al geëxperimenteerd op kleine schaal met fondsen die garant staan voor investeringen in energiebesparing in de gebouwde omgevingⁱⁱⁱ. De werking hiervan is vergelijkbaar met de Nationale Hypotheek Garantie (NHG)^{iv}. Ook is er in Nederland al wat ervaring met revolverende fondsen, onder andere de drie JESSICA-pilots in Rotterdam en Den Haag die in de loop van dit jaar operationeel worden (van Ginkel, Holt & Koppert, 2010; van Ginkel, 2012). Deze voorbeelden richten zich alleen niet specifiek op energiebesparing in de gebouwde omgeving, maar ook op gebiedsontwikkeling, economische ontwikkeling en een stadsverwarmingproject (van Ginkel, 2012; van Raak & van Keulen, 2012).

Uit onderzoek van de Duitse KfW Bankengruppe (2011) blijkt dat elke geïnvesteerde euro in het energiezuiniger maken van gebouwen, vijf euro oplevert. Geïnspireerd door deze cijfers probeert Bouwend Nederland (werkgeversorganisatie voor bouw- en infrabedrijven) samen met een aantal andere brancheorganisaties een Green Building Deal met het Rijk te sluiten om goedkope leningen voor energiebesparingsinvesteringen in de bestaande woningvoorraad en andere gebouwen te kunnen realiseren (Bouwend Nederland, 2011). Zij zien namelijk graag de stroom van investeringen weer op gang komen. Dit is nog maar één van de vele voorbeelden van Green Deals en initiatieven op dit gebied.

Het Kabinet Rutte diende in april 2012 ontslag in vanwege het mislukte Catshuisoverleg over extra bezuinigingen om de Europese 3 procent-norm te halen (NOS, 2012a). Na de val van dit Kabinet was de Tweede Kamer aan zet om aan de begrotingsverplichtingen te voldoen. VVD, CDA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie kwamen samen tot een akkoord, het zogenaamde 'Vijfpartijenakkoord' (NOS, 2012b). Daarin is €200 miljoen gereserveerd voor "intensivering duurzame economie" met maatregelen voor onderwerpen als duurzaam bouwen en woningisolatie. Van deze €200 miljoen is €70 miljoen gereserveerd voor een revolverend fonds voor energiebesparing in de gebouwde omgeving (Ministerie van Financiën, 2012).

ⁱ In 2009 zijn door het toenmalig Kabinet verschillende stimuleringspakketten voor de bouw ingezet. De Tijdelijke subsidieregeling isolatieglas (2009-2011) voor particuliere huiseigenaren is hier een voorbeeld van. Uit onderzoek blijkt dat 31% van de deelnemers zonder deze subsidie geen isolatieglas had gezet. De rest was het sowieso al van plan (61%) of van plan om een deel van het glasoppervlak in de woning te vervangen door isolatieglas (8%). Door deze maatregel is 400.000 m² extra isolatieglas gezet. Na uitputting van het budget zakt de vraag in omdat veel projecten hierdoor naar voren zijn geschoven (Koning & Mulder, 2012).

ⁱⁱ Met het 'free rider'-effect worden projecten bedoeld die zonder stimuleringsmaatregel of subsidie ook zouden zijn uitgevoerd op dezelfde wijze. Het verdringingseffect staat voor andere projecten die verdrongen zijn door de toekende subsidie aan een project (Koning & Mulder, 2012).

ⁱⁱⁱ In Tilburg is het Blok-voor-Blok project bezig met het opzetten van een fonds. Partijen en eigenaren storten geld en de gemeente beheert dit. Wordt energiebesparing X met korting Y in woningblok Z niet gerealiseerd dan staat de gemeente garant met dit fonds (Consortium Tilburg, 2011).

^{iv} De NHG is een garantie op hypothecaire leningen voor de aankoop en verbetering van een eigen woning. Wanneer deze woning plots verkocht moet worden en de opbrengst lager is dan de hypotheekschuld, springt de NHG bij. Ook is er een rente voordeel tot maximaal 0,8% (Nationale Hypotheek Garantie, 2012).

C.1.2. Bewonersperspectief

Niet alleen vanuit de markt en politiek, maar ook vanuit het bewonersperspectief is er vraag naar informatie over energiebesparing. Bewoners weten alleen niet waar ze die informatie moeten zoeken en haken daardoor af. Dit staat nog los van het financieringsvraagstuk. Volgens Umlauf (2012) is het belangrijk dat burgers worden ontzorgd. Op het gebied van het 'vermarkten' en een heldere communicatie is nog veel terrein te winnen. Vanuit de achterban van Vereniging Eigen Huis (VEH) is er veel interesse voor energiebesparende maatregelen en wil de helft van die belangstellenden dit betalen uit spaargeld en de andere helft via een financieringsmethode. Belangrijk daarbij is dat de aflossing van deze financiering zich meteen via besparing terugbetaalt (Umlauf, 2012). Alleen wordt de energierekening betaald via een voorschotsysteem^v. Dit zou bijvoorbeeld kunnen doordat energiemaatschappijen de voorschotbetalingen meteen aanpassen aan de nieuwe situatie.

De uitvoering van de energetische verbeteringen vindt letterlijk bij de burger thuis plaats. Dit komt nogal dichtbij. Slimme marketingstrategieën moeten burgers verleiden om aan de plannen mee te doen. Eén van de ideeën is om de bewoner geheel te ontzorgen door de woning binnen 48 uur compleet te isoleren (bijvoorbeeld dak- en spouwisolatie, nieuwe ketel en dubbelglas). Essentieel hierbij is een kwaliteitsborging en lokaal maatwerk, zodat de voorgespiegelde terugverdientijden ook overeenkomen met de werkelijkheid (van der Klauw, 2012). Het ontzorgen van burgers is namelijk erg belangrijk en daarom ook één van de speerpunten van de beleidsuitvoering. Een ander belangrijk speerpunt is marketing: marktpartijen moeten meer inspelen op de wensen van de bewoner. Deze wensen kunnen nog wel eens heel anders zijn dan wordt gedacht, zeven van de vijftien interviewees benoemen dit expliciet.

C.1.3. Rolverdeling uitvoering Blok-voor-Blok

Het Ministerie van BZK vervult voor de projecten een vraaggerichte en coördinerende rol. De opvatting heerst dat marktpartijen energiebesparingsprojecten namelijk heel goed zelf kunnen uitvoeren, maar dat de ervaring voor het samenwerkingsproces ontbreekt (Projectteam BvB, 2012). In de vorming van beleid echter, heeft het projectteam Blok-voor-Blok het voortouw. Wanneer de consortia zelf moeten uitvechten welke aanpak het beste is, kan dit nog wel eens een lastig proces worden. Daarom coördineert het projectteam alle kennis- en ervaring en probeert dit in goede banen te leiden zodat er een advies geformuleerd kan worden in 2014 voor de mogelijke opschaling. Het is de bedoeling dat deze ondersteunende rol steeds meer overbodig zal worden.

C.2. Europees financieringsinstrument JESSICA

C.2.1. Structuurfondsen

Lidstaten betalen een bepaald bedrag aan de Europese Unie. Dit geld wordt herverdeeld en komt via verschillende mechanismen weer terug naar de lidstaten. Structuurfondsen bedragen ongeveer een derde van de EU-begroting en zijn bedoeld om de welvaartsverschillen te verkleinen tussen regio's en tussen lidstaten onderling. De EU kent drie structuurfondsen (Verordening (EG) nr. 1083/2006):

- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO): Dit fonds richt zich op de ontwikkeling en structurele verbetering van Europese regio's op het gebied van concurrentiekracht, werkgelegenheid en infrastructuur.
- Europees Sociaal Fonds (ESF): dit fonds richt zich op initiatieven de werkgelegenheid bevorderen, ook beroepsopleidingen vallen hieronder.
- Cohesiefonds: Dit fonds richt zich op de ondersteuning van de armste Europese regio's.

Het doel van structuurfondsen is dus het verkleinen van economische verschillen tussen Europese landen en regio's, het verbeteren van het regionale concurrentievermogen en de regionale werkgelegenheid en het stimuleren van samenwerking tussen landen en regio's in de EU. In de periode 2007-2013 is een totaal van 347 miljard beschikbaar waarvan 1,9 miljard voor Nederland (Verordening (EG) nr. 1083/2006).

C.2.2. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Vanuit de structuurfondsen is het cohesiefonds niet van toepassing op Nederland omdat wij vanuit de EU gezien geen arme regio's hebben^{vi}. Het ESF heeft misschien wel een raakvlak met Blok-voor-Blok (impuls aan de bouwsector) maar is ook niet echt geschikt. EFRO daarentegen is juist heel geschikt voor energiebesparing in de bestaande bouw. Het EFRO budget bedraagt 201 miljard euro voor de periode 2007-2013. Hiervan gaat ongeveer 830 miljoen euro naar Nederland op voorwaarde dat dit bedrag door de overheid of private bedrijven minstens wordt verdubbeld via cofinanciering (Europa Nu, 2012). EFRO heeft drie verschillende doelstellingen waarvan er twee van toepassing zijn op het onderwerp van onderzoek (Verordening (EG) nr. 1080/2006, art 4-5):

^v Vooraf wordt het verbruik geschat voor het komende jaar. Dit bedrag wordt over twaalf maanden verspreid betaald. Achteraf wordt dit verrekend.

^{vi} De Provincie Flevoland heeft voor de vaststelling van programmaperiode 1994-1999 een slimme truc uitgehaald zodat ze wel als arme regio aangemerkt worden. Dit is voordelig want op die manier kan aanspraak gemaakt worden op het Cohesiefonds en is het budget voor de provincie vele malen groter. Doordat in Flevoland toen vooral veel ondernemers gevestigd waren was het gemiddelde inkomen zeer laag per hoofd van de bevolking in de provincie. Op die manier hebben zij zeer grote bedragen aan EU-subsidies gekregen en slim geïnvesteerd in vele projecten in Flevoland [bron]. Toen de EC deze maas in de wet doorhad was het kwaad al geschied. Voor de programmaperiode 2000-2006 deze maas in de wet gedicht.

- **Convergentie:** duurzame geïntegreerde economische ontwikkeling en het scheppen van duurzame werkgelegenheid. **Energie** wordt als één van de prioriteiten genoemd.
- **Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid:** innovatie en kenniseconomie, milieu en risicopreventie (bijvoorbeeld vervuilde terreinen herstellen maar ook **energie-efficiënte**), toegang tot vervoers- en telecommunicatienetwerken van algemeen economisch belang (m.n. ICT).

In aanvulling hierop wordt in artikel 8 van de verordening duurzame stedelijke ontwikkeling genoemd als specifieke bepaling. Hierin worden de volgende aspecten genoemd: "het versterken van de economische groei, herstellen van de fysieke omgeving, herinrichten van oude industriecomplexen, beschermen en ontwikkelen van het natuurlijke en culturele erfgoed, het bevorderen van ondernemerschap, de lokale werkgelegenheid en wijkaanpak, alsmede het verlenen van diensten aan de bevolking, waarbij rekening wordt gehouden met de veranderende demografische structuren" (Verordening (EG) nr. 1080/2006, art. 8). In het kader van deze bepaling heeft de EC vanuit DG Regio samen met de EIB en andere financiële instellingen een aantal initiatieven ontwikkeld voor efficiënter en effectiever cohesiebeleid waar EFRO onder valt voor de periode 2007-2013 (Europese Commissie, 2012a):

- **JASPERS:** (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) technische bijstand voor nieuwe lidstaten voor de nodige ondersteuning bij voorbereiding van grote projecten van hoge kwaliteit via cofinanciering.
- **JEREMIE:** (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) stimuleert gebruik financieringsinstrumenten voor een betere toegang tot financiering voor het MKB
- **JESSICA:** (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) stimuleert de inzet van EU-subsidie als terugvorderbare investeringen voor projecten die deel uitmaken van een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling.
- **JASMINE:** (Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe) technische en financiële steun aan niet bancaire microkredietverstrekkers voor groei en duurzaamheid.

C.2.3. ELENA

Veel genoemd tijdens interviews is het initiatief ELENA (European Local Energy Assistance) maar dit is vooral bedoeld ter voorbereiding op fondsverlening vanuit de EIB en volgt uit het Intelligent Energy-Europe (IEE) programma (EIB, 2010). Dit is in het geval van Blok-voor-Blok niet echt relevant omdat het gaat om de financiering van haalbaarheidsstudies, het maken van businessplans, voorbereiding van tenderregelingen. Hier kunnen de projecten hun processubsidie voor gebruiken. Ook na de opschaling zou dit waarschijnlijk niet nodig hoeven zijn omdat dan het advies over de mogelijke opschaling van energiebesparing in de bestaande bouw bekend is.

C.2.4. Waarom werd JESSICA niet al in 2006 gebruikt?

Tijdens de onderhandelingen in 2006 over de programmaperiode 2007-2013 waren de meningen verdeeld. Uiteindelijk gaf de mening van het Ministerie van Financiën de doorslag en werd besloten EU-subsidies niet op grote schaal via JESSICA te gebruiken in Nederland. In de Operationele Programma's van de Landsdelen is dit echter zo geformuleerd dat de inzet van JESSICA niet geheel wordt uitgesloten (Bom, 2012). De opvatting was dat Nederland revolverende fondsen niet nodig heeft. Er was nagenoeg geen financieringsprobleem omdat de beschikbare instrumenten (commercieel krediet en subsidies) in Nederland voldoende beschikbaar waren (Bom; van Ginkel; van Raak & van Keulen). De grondexploitatie en vastgoedmarkten waren in 2006 nog niet in de problemen. Tevens kon er makkelijk geleend worden omdat men ervan uit ging dat vastgoedprijzen blijven stijgen waarmee de winst gegarandeerd wordt (van Ginkel, 2012).

C.2.5. De JESSICA-pilots: Den Haag en Rotterdam

In 2010 werd in opdracht van de EIB en EC een haalbaarheidsstudie voltooid over de toepassingsmogelijkheden op enkele concrete casussen van JESSICA in Nederland. Hieruit bleek dat de mogelijkheid om JESSICA toe te passen inderdaad aanwezig was. Het probleem was alleen dat de meeste OP's geen budget meer hadden in de huidige programmaperiode (Van Ginkel et al., 2010). Landsdeel West kon nog wel wat budget vrijmaken om op kleine schaal ervaring op te doen met JESSICA als financieringsinstrument voordat de nieuwe programmaperiode start in 2014 (Bom; Van Ginkel). Naast het beperkte budget was ook de complexiteit en onbekendheid van JESSICA een reden te kiezen voor een beperkt aantal pilots^{vii}. De volgende twee pilots zijn in 2010 opgestart (Van Raak & Van Keulen, 2012):

- **Rotterdam:** In Rotterdam is directie Stadshavens vanuit de gemeente bezig met het opzetten van UDF SOFIE: Stadshavens Ontwikkelingsfonds Innovatie en Economie en is bedoeld voor een geïntegreerd stedelijk ontwikkelingsplan in dat gebied. SOFIE richt zich hierin onder andere op duurzaamheid, maar heeft geen concrete doelstellingen met betrekking tot energiebesparing in de bestaande bouw (maar sluit dit ook niet uit) (van Raak & van Keulen, 2012).

^{vii} Het budget in Rotterdam en Den Haag is €20 miljoen voor drie stadsontwikkelingsfondsen. Dit is inclusief een cofinanciering van ongeveer 50% (Van Raak & van Keulen, 2012).

- *Den Haag*: In Den Haag worden twee UDF's opgericht. FRED (Fonds Ruimte en Energie Den Haag) en ED (Energiefonds Den Haag). FRED richt zich vooral op de binnenstad, startende ondernemers en ED is bedoeld voor een groot aardwarmteproject. Boven deze twee UDF's staat een Holding Fund.

C.2.6. Onderhandelingen nieuwe Verordeningen Structuurfondsen

Momenteel wordt in de verantwoordelijke Raadswerkgroep^{viii} onderhandeld over de voorstellen van de EC voor de nieuwe verordeningen en de hoogte van de EU-subsidies. EL&I coördineert en fungeert als contactpersoon van Europa. BZK, Financiën, I&M en SZW^{ix} werken hier ook aan mee (Bringmann, 2012). Deze partijen stellen een algemeen kader op over de inzet vanuit het Rijk. Tegelijkertijd werken de Landsdelen aan hun Operationeel Programma (OP). De besluitvorming en verantwoordelijkheid voor de OP's ligt namelijk decentraal bij de Landsdelen. Dit is niet in elk land het geval (van der Lei, 2012). EL&I communiceert een globaal antwoord in de consultatieronde en de Landsdelen leveren hun specifiekere OP's in. Na goedkeuring kan er in de nieuwe fondsperiode met deze plannen gestart worden (Bringmann, 2012).

C.2.7. Organisatiestructuur JESSICA

Om te begrijpen hoe JESSICA werkt, is het eerst handig te weten hoe de organisatie van de structuurfondsen in Nederland er nu uitziet. Nederland is verdeeld in vier Landsdelen: Noord, Oost, Zuid en West. Elk Landsdeel verantwoordelijk voor een Operationeel Programma (OP) dat voor aanvang van een nieuwe programmaperiode wordt opgesteld. Daarin staan de prioriteiten en een indicatie van investeringen die op basis van het OP gedaan kunnen worden in de komende periode. Dit OP wordt opgesteld door de provincies en gemeenten binnen een Landsdeel en moet worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Elk landsdeel heeft een Management Autoriteit (MA) die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het OP (Bringmann, 2012). Bij een nieuw instrument als JESSICA zal een MA in het begin veel werk verrichten om initiatieven voor JESSICA-pilots van de grond te krijgen. Er moet bijvoorbeeld draagvlak zijn voor JESSICA, er moeten fondspartners gezocht worden en de hele fondsstructuur moet opgezet worden. Het enige wat een MA in deze beginfase niet doet is de individuele projectbeoordeling (van Raak & van Keulen, 2012). Landsdeel West is binnen deze structuur een wat complexere regio. Hier gaat het om de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. Binnen deze vier provincies ligt de G4: de vier grote steden van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (van Raak & van Keulen, 2012). Deze steden hebben een eigen rol in het OP met een eigen budget naast het budget in de rest van Landsdeel West. EL&I is vanuit het Rijk coördinerend en verantwoordelijk maar de besluitvorming en verantwoording van de OP's ligt bij de Landsdelen, met een subdelegatie van de verantwoordelijkheid voor besteding van het G4-budget naar de afzonderlijke G4-steden in Landsdeel West (Bringmann, 2012).

C.2.8. Achtergrondinformatie fondsbeheer

Maar hoe zit het dan met de kosten? Waarom kan een gewone bank niet gewoon zo'n fonds aanbieden? Van Ginkel (2012) haalt het voorbeeld FRED aan (een UDF in Den Haag). De kosten die daar gemaakt worden zijn risico-opslag, inflatiecorrectie en de fondsbeheerder. Winst is niet nodig, groei in principe ook niet. Wat precies de kosten zijn die een fondsmanager maakt en wat het risicokapitaal moet zijn is nu niet goed te zeggen, dat zal moeten blijken uit zo'n aanbesteding. Wat wel gezegd kan worden is dat deze rentepercentages lager zijn dan reguliere persoonlijke leningen die variëren van 6-12% (van Ginkel, 2012; Putman, 2012). Stel de kosten van het fonds zijn 3% van het totaal in het fonds, inclusief risico-opslag en inflatiecorrectie. Dan moet het gemiddeld rendement ook 3% zijn om het fonds in stand te houden. Een fondsbeheerder bouwt dan een portfolio op aan projecten waarbij hij kan variëren in rentepercentages. Ook het risico van garantiestelling kan je uitrekenen en verwerken in rentepercentages. Het ene project geeft misschien wel grote maatschappelijke baten maar zal misschien niet direct veel geld teruggeven. De fondsbeheerder kan dan een rentepercentage geven van 1% of misschien zelfs wel helemaal geen rente vragen. Dit betekent wel dat er dan uit andere projecten iets meer rente gevraagd moet worden, misschien wel 4 of 5%. Op die manier krijgt de fondsbeheerder een portfolio van projecten met verschillende instrumenten, krediet, garantie of lening, met verschillende looptijden en rentepercentages. In principe zou het afgeven van een kleine subsidie ook nog kunnen mits dit ook gecompenseerd wordt met andere projecten. Het gemiddelde van het hele portfolio moet dan wel de berekende 3% zijn (van Ginkel, 2012). Een bank kan dit niet doen omdat zij niet kunnen lenen tegen 1% rente, dit past niet bij het risico van banken en regels waar ze zich aan moeten houden, die nu ook strenger zijn door de kredietcrisis. Een fondsbeheerder werkt volgens een not-for-profit constructie, dat is anders dan een non-profit constructie (van Ginkel, 2012). Het geld vanuit de EU hoeft niet terug, je probeert alleen het geld dat je hebt zolang mogelijk rond te pompen via projecten.

De bedoeling is dus dat het toegekende geld aan een project op termijn weer terugkomt met een bepaald rentepercentage. Wanneer het geld één keer is rondgegaan worden de regels soepeler, er kan dan een groter percentage aan energiebesparing in de gebouwde omgeving besteed worden. De eerste keer is dat 4% (van Raak & van Keulen, 2012) niet erg veel dus. Er zijn wel wat manieren om dit te omzeilen. Via pilots van geïntegreerde stadsontwikkelingsplannen zou het een optie zijn, maar er is wel een gemaximeerd bedrag, je moet het breed uitrollen, het energetisch verbeteren van woningen mag niet het enige doel zijn (van Raak & van Keulen, 2012). Dat is eigenlijk nog steeds hetzelfde als de eis dat een JESSICA project in de eerste plaats altijd een geïntegreerd plan voor duurzame stadsontwikkeling moet zijn.

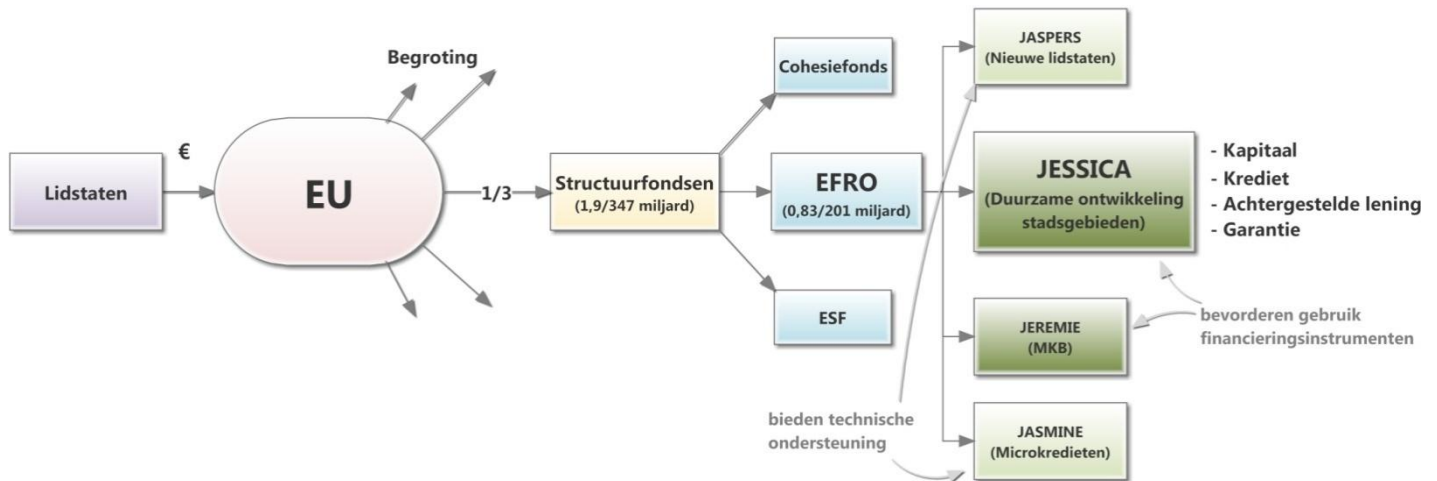
^{viii} Een raadswerkgroep is ingesteld door de Raad van de Europese Unie. Deze werkgroepen hebben een beleidsvoorbereidende taak (Besluit (EU) nr. 882/2009).

^{ix} Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid.

Bijlage D: JESSICA in Europa

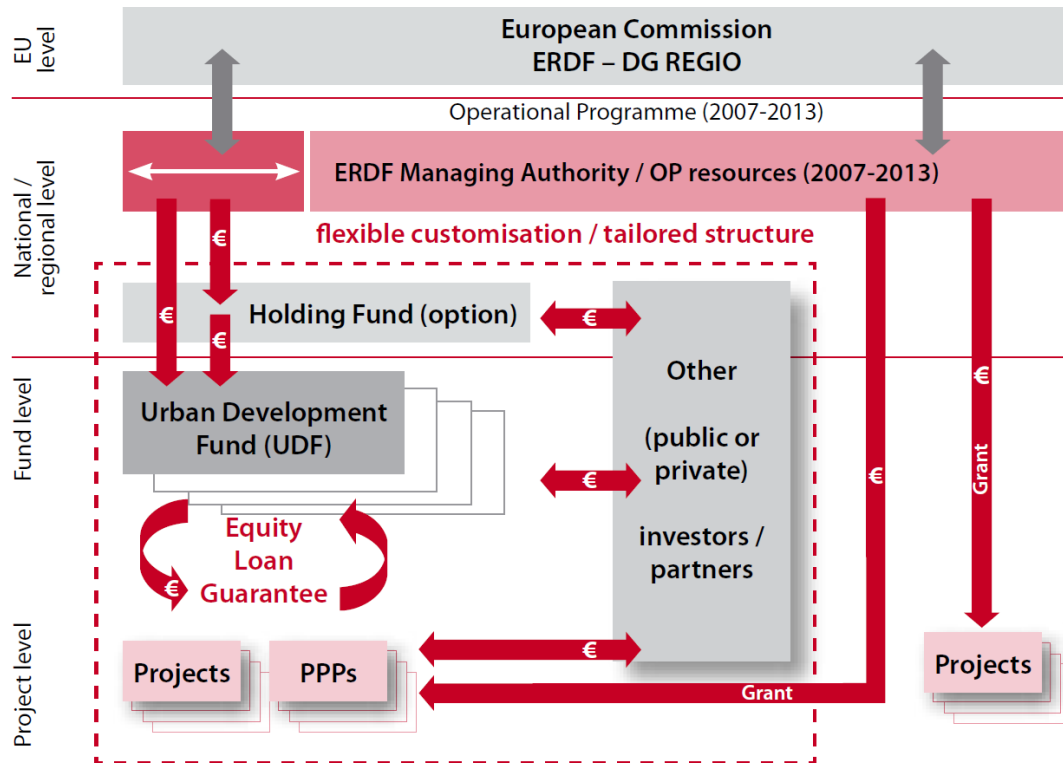
In dit schematisch overzicht is te zien hoe JESSICA als financieringsinstrument van de EU te plaatsen valt. Genoemd worden de totaal bedragen en bijdrage voor Nederland over de periode 2007-2013. Dit schema is gemaakt aan de hand van de analyse in hoofdstuk 5.2.

In het kort: Een lidstaat draagt geld af aan de EU. Een derde van de EU-begroting gaat naar structuurfondsen. Nederland krijgt daaruit 1,9 miljard euro. Er zijn drie structuurfondsen, waaronder het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). 830 miljoen euro van de 1,9 miljard gaat via EFRO naar de vier Landsdelen in Nederland. Er zijn verschillende manieren waarop het geld ingezet kan worden, één daarvan is het financieringsinstrument JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas).



Bijlage E: Geldstromen JESSICA

Dit overzicht is gebaseerd op de figuur van PWC (2010, p.12). ERDF is de Engelse afkorting voor EFRO en PPP is de Engelse afkorting voor PPS. Deze figuur illustreert de beantwoording van deelvraag 2, paragraaf 5.2.2.1.



Bijlage F: SWOT-analyse JESSICA

Deze SWOT analyse is gebaseerd op paragraaf 5.2.3. De basis van deze SWOT-analyse is het JESSICA-haalbaarheidsonderzoek van Ecorys in opdracht van de EIB (Van Ginkel et al., 2010, p. 10). Sinds 2010 is er nogal wat veranderd. Daarom is deze tabel omgevormd naar de situatie in juni 2012 aan de hand van de analyse in paragraaf 5.2.3. De sterke (strengths) en zwakke punten (weaknesses) zijn te wijten aan JESSICA zelf: de interne analyse. De kansen (opportunities) en bedreigingen (threats) komen van buitenaf en vormen een externe analyse (Jobber & Fahy, 2009).

STRENGTHS	WEAKNESSES
● Hergebruik van middelen: revolverend karakter ● Hefboomwerking: risicodragend kapitaal kan voor extra investeringen zorgen ● Flexibiliteit: mogelijk voor breed scala aan projecten en alternatief voor subsidie: kapitaal, krediet en/of garantie ● Expertise en creativiteit van Europese organisaties en private partijen kan goed benut worden ● Samenwerkingsverbanden worden gestimuleerd ● Administratieve flexibiliteit rondom N+2 regeling	● Publieke sector: niet gewend aan kredieten en kapitaal ● Complex instrument, behoefte aan aanvullende know-how ● Voor grote projecten budget weer veel te klein ● Wanneer er nog subsidies beschikbaar zijn wordt voor de makkelijke optie gekozen en niet voor JESSICA
OPPORTUNITIES	THREATS
● Grondexploitatie loopt terug, oude bron financieren stadsontwikkeling ● Permanente behoefte aan krediet en kapitaal ● Publieke subsidies zijn voorlopig verleden tijd ● Kunduzakkoord: revolverend fonds voor energiebesparing in de gebouwde omgeving ● Strengere regels banken ● Afnemende financiële mogelijkheden woningcorporaties ● Toegang tot expertise Europese instanties (EIB, EC, CEB etc) ● Mogelijk betrokken partijen zijn enthousiast	● Meer JESSICA betekent minder subsidies uit EFRO ● Gebonden aan EFRO criteria en programma volume ● Conservatieve houding versus Europa ● Vrees extra administratieve regeldruk ● Angst voor staatssteunverdenkingen ● Stedelijke ontwikkeling wordt complexer met hoger risico

Bijlage G: Staatssteun notitie

Blok-voor-Blok, staatssteun en JESSICA.
Notitie 25 mei 2012 Angélique van Herwijnen, BZK, CZW/JA

G.1. Informatieverzoek

Op 2 april 2012 heeft Lieke Holland, voor een onderzoek dat zij bij EGO uitvoert naar de bruikbaarheid van het JESSICA-initiatief voor de blok-voor-blok aanpak van energiebesparing in de gebouwde omgeving, informatie gevraagd over staatssteun bij JESSICA-projecten. Hierna worden staatssteun algemeen en in relatie tot twee meldingen voor toepassing op JESSICA-projecten in Verenigd Koninkrijk en Spanje samengevat.

G.2. Staatssteun algemeen

De betrokkenheid van overheden bij Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) moet voldoen aan de criteria voor JESSICA-projecten, maar moet ook worden getoetst aan de EU regels voor staatssteun. Toetsing op staatssteunaspecten geldt namelijk voor het co-financieringsdeel vanuit nationaal budget bij fondsen of projecten die gedeeltelijk met Europees geld worden gefinancierd.

G.2.1. Wat is staatssteun?

Juridisch kader

Er is sprake van staatssteun als aan alle van de volgende vier criteria is voldaan (artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)):

5. Er is sprake van verlening van een voordeel, dat niet verstrekt zou worden onder de voorwaarden van normaal economisch handelen;
6. Dit voordeel wordt door de staat verleend of uit staatsmiddelen gefinancierd;
7. Het voordeel komt ten goede aan bepaalde ondernemingen of producties (selectiviteit);
8. De steunmaatregel leidt tot een (dreigende) vervalsing van de mededinging op de interne markt en een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten.

Toelichting

Steunmaatregelen (permanent/tijdelijk) van de overheid die een voordeel opleveren voor een bepaalde onderneming zijn niet toegestaan als die de concurrentie op de interne markt disproportioneel verstoren. Het betreft o.a. subsidies, maar ook leningen, garanties, de verkoop van grond tegen een lagere prijs dan de marktwaarde en andere financieringsconstructies, die onder niet-marktconforme voorwaarden door de overheid of op basis van overheidsregulering worden verstrekt. Als dergelijke voordelen ten goede komen aan ondernemingen in Europeesrechtelijke zin (dit kunnen ook stichtingen of andere entiteiten met (gedeeltelijk) economische activiteiten zoals gemeentelijke grondbedrijven of zelfs afdelingen zijn) wordt door de EC al snel verstoring van de handel tussen lidstaten en daarmee vervalsing van de mededinging aangenomen.

G.2.2. Wat is de rol van de Europese Commissie en welke regels gelden er?

De Europese Commissie is als enige bevoegd om staatssteun goed te keuren dan wel af te wijzen. Lidstaten van de EU zijn daarom verplicht om voorgenomen steunmaatregelen bij de Commissie aan te melden (artikel 108 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)). Niet (tijdig) melden kan in het uiterste geval leiden tot de verplichting om de steun terug te vorderen.

De Commissie beoordeelt de melding aan de hand van haar staatssteunregels of rechtstreeks op basis van het staatssteunartikel (art. 107 VWEU). Voorbeelden van de staatssteunregels van de EC zijn de Mededeling over garanties; Mededeling over risicokapitaal; Mededeling over grondtransacties; Richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van het milieu. Voorwaarden zijn o.a. dat er een stimulerend effect moet zijn en dat geen staatssteun mag worden gegeven voor maatregelen die op grond van Europese milieunormen verplicht zijn.

Als de steun valt onder een meldingsvrijstelling (bv. de Algemene groepsvrijstellingsverordening), bestaat er geen meldingsplicht vooraf. Wel moet de steunverlener de Europese Commissie binnen 20 dagen inlichten over de steun met een kennisgeving. In beide gevallen moet jaarlijks over de verleende steun worden gerapporteerd aan Brussel. Daarnaast geldt er een de-minimisverordening, waarbij onder voorwaarden tot maximaal € 200.000 in drie jaar mag worden verleend. De ontvanger moet voordat een besluit over de steun wordt genomen een verklaring invullen, waaruit af is te leiden dat het bedrag niet wordt overschreden.

G.2.3. Ervaring staatssteun en energiebesparing gebouwde omgeving

Er is reeds ervaring opgedaan met staatssteun en energiebesparing met de blok-voor-blok aanpak. Ook is er ervaring met een energiebesparingsprogramma via de SEV voor de gebouwde omgeving. Dit levert de volgende conclusies op:

1. Een eerdere blok-voor-blok-regeling is vormgegeven met toepassing van de 'de minimisverordening'. Hieraan is een afweging voorafgegaan over: het gebruiken van de 'de minimisverordening', het doen van

een kennisgeving bij de Europese Commissie ogv. de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGV) of het doen van een aanmelding bij de EC op grond van het Milieusteunkader of het EU-Verdrag. Conclusie was dat de subsidiabele kosten van die regeling (kosten voor vorming van het consortium, geen energiebesparende maatregelen of milieudie) advies)

- slechts met moeite onder de AGV te brengen waren en dan slechts maximaal 40% van die subsidiabele kosten mogen worden vergoed. Dit werd te laag geacht in relatie tot het beoogde subsidiebedrag.
- aanmelding en goedkeuring van de EC afwachten duurde te lang (gemiddeld 6 tot 9 mnd), gezien de beoogde inwerkingtreding van de regeling.
- dus bleef over: toepassen van de 'de minimisverordening'. Nadeel is echter, dat een onderneming die actief is op gebied van energiebesparende maatregelen of die meerdere woonblokken in eigendom heeft al snel tegen de grens van het maximale bedrag van € 200.000,- de minimis-steun in drie jaar aanloopt.

2. *Van subsidies binnen het SEV-programma om een 'energiesprong' binnen de gebouwde omgeving te realiseren worden kennisgevingen gedaan bij de EC.*

De kennisgeving voor de realisatiefase van projecten wordt gedaan op grond van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGV). Daarbij bleek dat de staatssteunregels voor energiebesparing zijn opgesteld vanuit de invalshoek van energiebesparing in een industrieel bedrijfsproces. Hierdoor zijn regels gesteld voor een hoog maximaal steunpercentage (80%), met de plicht tot het in mindering brengen van besparingen en toevoegen van extra kosten en een laag maximaal steunpercentage (40%), zonder dat rekening gehouden hoeft te worden met besparingen en extra kosten. Complicerende factor bij energiebesparing in de gebouwde omgeving is de berekening van de besparingen en bovendien wordt de energiebesparing vaak niet bij de ondernemer maar bij de bewoner/gebruiker van een gebouw gerealiseerd.

G.2.4. Wanneer is er geen sprake van staatssteun?

Bij de vorming van een JESSICA-project voor energiebesparing in de gebouwde omgeving voor de blok-voor-blok aanpak is staatssteun niet aan de orde, indien maatregelen zoals subsidies/leningen/garanties voor woningeigenaren beschikbaar komen of er een (revolverend) fondsconstructie wordt gekozen waarbij de beheerder van het fonds en eventueel betrokken ondernemingen, zoals financiële instellingen, projectontwikkelaars of woningcorporaties, geen rendement of ander voordeel krijgen dat zij onder normale marktconforme condities niet zouden hebben ontvangen.

G.2.5. Staatssteun op diverse niveau's

Bij de vorming van een JESSICA-project voor de blok-voor-blok aanpak dat hieraan niet voldoet kunnen op diverse niveaus begunstigden van staatssteun ontstaan. Voor ieder niveau geldt: daar waar de overheid meer risico en een onderneming in Europeesrechtelijke zin minder risico loopt dan een private investeerder onder normale marktcondities zou doen is er sprake van staatssteun. De diverse niveaus zijn mede afhankelijk van de gekozen opzet, enkele voorbeelden zijn:

- **subsidie/lening:** ontvanger van de subsidie of lening die onderneming in Europeesrechtelijke zin is
- **garantie:** kredietnemer en kredietgever die onderneming in Europeesrechtelijke zin is.
- **fonds:** er zijn verschillende niveaus te onderscheiden, afhankelijk van de vormgeving
- niveau van een fonds/de fondsbeheerder;
- niveau van degene/organisatie die geld aan een fonds verstrekt +rendement terugkrijgt;
- niveau van degene/organisatie die geld uit een fonds krijgt en moet terugbetalen.
- **PPS-constructie:** ook bij publiek-private samenwerking in ontwikkelingsprojecten dient te worden bekeken of de overheidsbijdrage aan het project niet kan leiden tot bevoordeling van de bewuste onderneming op de Europese markt Zie hiervoor de Handleiding Staatssteun bij PPS bij gebiedsontwikkeling (Ministerie van BZK, Ministerie van Financiën, Touw & Europa Decentraal, 2005).

G.3. Staatssteun en JESSICA

G.3.1. Algemeen

Binnen de Europese Commissie vallen de onderwerpen JESSICA en staatssteun onder verschillende DG's. Bij de Commissiediensten die JESSICA promoten is men zich bewust van mogelijke staatssteunaspecten. Bij het indienen van een JESSICA-project betekent dat echter niet automatisch dat het DG Mededinging een staatssteunbeoordeling uitvoert. Daarvoor is een specifieke staatssteunmelding of -kennisgeving (al naar gelang een intensieve beoordeling nodig is of gebruik gemaakt kan worden van een vrijstellingsverordening).

G.3.2. Beslissingenpraktijk EC

Tot op heden heeft de Europese Commissie twee besluiten genomen over JESSICA-projecten die wegens staatssteun zijn gemeld. Het gaat om een besluit gericht aan de lidstaten Verenigd Koninkrijk (Northwest Urban Investment Fund) en Spanje (Andalucía Jessica Holding Fund). Het besluit over Northwest telt maar liefst 62 pagina's; over Andalusië 42 pagina's. De EC heeft de goedkeuring rechtstreeks op artikel 107 lid 3 onder c (bepaalde economische activiteiten/gebieden) VWEU gebaseerd. Hierna wordt een aantal elementen uit de besluiten op een rij gezet. Het besluit over Northwest is uitgebreider gemotiveerd dan over Andalusië; hetzelfde geldt voor onderstaande samenvatting.

G.3.2.1. Northwest, Verenigd Koninkrijk (SA.32835 (2011/N van 13 juli 2011))

- Doelstellingen: Regional development, Public/private partnership, Risk capital
- Steunmaatregelen: Interest subsidy, Other forms of equity intervention, Transactions not on market terms
- Duur: van 01.06.2011 tot 01.06.2023

Beoordeling op staatssteunaspecten

- **Staatsmiddelen:** ERDF-budget, nationale co-financiering en 'in-kind contributions' in de vorm van grond of opstallen. Ook als er sprake is van instellingen die apart van de Staat opereren, maar de Staat (indirect) controle uitoefent en de instellingen onder overheidsregulering staan is er sprake van staatssteun. Het Northwest Urban Investment Fund (NWUIF) en de Urban Development funds (UDF's) zullen weliswaar onafhankelijk van direct ingrijpen van de Staat functioneren, maar de investeringsbeslissingen die worden gemaakt door de 'Investment Boards' moeten voldoen aan de voorwaarden van de 'Funding Agreement' en de 'Operating Agreements'. De financiering door de UDF's wordt daarmee gezien als staatsmiddelen.
- **Voordeel:** juridische structuur of eigenaarschap (publiek of privaat) maakt geen verschil. Investering van kapitaal of verstrekken van leningen door de Staat is staatssteun als de gelden niet door een private onderneming tegen dezelfde marktvoorwaarden zouden zijn verstrekt.

Er zijn 5 niveaus van mogelijke bevoordeling onderscheiden:

1. niveau van Northwest Urban Investment Fund (NWUIF): de Europese Investerings Bank (EIB) functioneert als NWUIF-manager. Er is echter een aparte rekening opgezet bij de EIB en de gelden worden aan de UDF's doorgegeven voor de projecten. Daarmee wordt de NWUIF gezien als een tussenschakel (intermediary vehicle) en is zelf geen begunstigde. Het geld dat wordt gebruikt voor de management-activiteiten van het EIB als NWUIF-manager wordt op een rentedragende rekening gezet en specifiek alleen daarvoor gebruikt. Bovendien is gehandeld in lijn met de EU regels over de speciale status van de EIB als EU-instelling en de management-vergoeding blijft binnen toegestane regels. Conclusie: gelden via NWUIF en voor NWUIF-management door EIB is geen staatssteun.
2. niveau van Urban Development Funds (UDF's): zij zijn tussenschakel (investment vehicle) en ze mogen zelf geen ontwikkelactiviteiten ondernemen. Daarmee zijn ze doorgeefluik van het geld aan stedelijke projecten en niet zelf begunstigde. Conclusie: geen staatssteun.
3. niveau van de UDF-managers: zij zijn ondernemingen omdat ze de diensten verlenen van investering en managen van de UDF-gelden. Als managers via een open en transparante tender zijn gekozen conform de Mededeling voor risicokapitaal is er geen sprake van staatssteun. Er is sprake van een significant aantal potentiële kandidaten. De EC vindt dat er sprake is van marktconforme keuze van het UDF-management. Conclusie: geen staatssteun.
4. niveau van private investeerders: de Mededeling voor risicokapitaal bepaalt voor (equity or quasi-equity investments) dat wanneer de investeringen gelijkelijk verdeeld zijn en de private en publieke investeerder precies dezelfde upside en downside risico's loopt en opbrengsten kan krijgen, hetzelfde niveau van 'subordination' heeft en normaal minstens 50% door de private investeerders wordt ingebracht, geen sprake is van staatssteun. Private investeerders kunnen geld of goederen inbrengen in de UDF's in ruil voor potentieel eigendom van de UDF. Conclusie: Zodra deze activiteiten niet op basis van gelijke verdeling plaatsvindt ('on non pari passu terms') is er sprake van staatssteun.
5. niveau van projectontwikkelaar e.d. van het stedelijke project: aan de projectontwikkelaars, investeringsmaatschappijen en andere investeerders die bij een stedelijk project betrokken zijn. Dit kunnen nationaal, regionaal, lokaal of internationaal actieve partijen op elke markt in Europa zijn. Meestal zal de projectontwikkelaar een special purpose vehicle (SPV) opzetten. De EC ziet de SPV alleen als projectvehicle en kijkt daar doorheen. De werkelijk begunstigden zijn projectontwikkelaars/investeerders die het project opzetten. Er worden leningen verstrekt en investeringen gedaan die niet marktconform zijn. Conclusie: er is sprake van staatssteun op dit niveau.

Selectiviteit: De EIB en UDFmanagers hebben discretionaire bevoegdheid aan de hand van toewijzingscriteria. Bovendien is het fonds opgezet voor een bepaalde regio. Daarmee wordt een economisch voordeel gegeven aan de particuliere investeerders en de projectontwikkelaars/investeringsmaatschappijen die een bepaald project aanpakken.

Verstoring van de mededinging en effect op tussenstaatse handel: het aantrekken van investeringen kan al marktverstoring zijn. In dit geval is daarvan zeker sprake omdat diverse lidstaten gelijksoortige regelingen kunnen opzetten waardoor concurrent plaatsvindt tussen vastgoedontwikkelaars en investeerders in de vastgoedontwikkelingsmarkt die Europees actief zijn.

Conclusie: er is sprake van staatssteun bij:

1. de publieke financiering van het NWUIF aan de UDF's op niet gelijkwaardige basis met private fondsen in de UDF -> steun aan de private investeerders
2. de sub-commerciële (= niet-marktconforme) investeringen door de UDF's -> steun aan de projectontwikkelaars en investeerders in projecten

Verenigbaarheid van de staatssteun

De projecten die onder de aangemelde maatregel vallen zijn zo divers dat er niet één specifiek steunkader op van toepassing is. Bovendien wordt niet aan alle criteria van de steunkaders op terreinen zoals risicokapitaal, regionale steun en milieusteun voldaan. Daarom toetst de EC rechtstreeks aan artikel 107 lid 3 onder c) van het VWEU: "steunmaatregelen om bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig wordt veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad."

Hiervoor is een gedetailleerd onderzoek uitgevoerd naar de positieve en negatieve effecten. Elementen die belangrijk zijn voor de EC zijn: zijn de maatregelen gericht op een EU-beleidsdoelstelling; zijn het geschikte maatregelen; hebben de maatregelen een stimulerend effect; zijn ze nodig, efficiënt en proportioneel; beïnvloedt het de handelsbetrekkingen niet nadelig op een manier tegengesteld aan het EU-belang. Zie voor de toelichting op die punten paragraaf 4.3 t/m 4.9 (p.45-61).

Conclusie: de EC maakt geen bezwaar tegen de genotificeerde maatregel omdat de staatssteun in overeenstemming is met de interne markt op grond van art. 107 (3) (c) VWEU.

G.3.2.2. Andalucía, Spanje (SA.32147 (2011/N van 19 oktober 2011))

- Doelstellingen: Regional development, Public/private partnership, Risk capital.
- Steunmaatregelen: Other forms of equity intervention, Interest subsidy, Transactions not on market terms.
- Duur: from 01.03.2011 to 31.12.2022

Beoordeling op staatssteunaspecten

- **Staatsmiddelen:** ERDF-budget, nationale co-financiering en 'in-kind contributions' in de vorm van grond of opstallen.
- **Voordeel:** Er zijn 4 niveaus van mogelijke bevoordeling onderscheiden:
 1. niveau van 'Holding Fund' en/of zijn management: geen staatssteun omdat het fonds slechts tussenschakel is en het EIB als management van het fonds een vergoeding krijgt gebaseerd op EU-regels
 2. niveau van 'Urban Development Fund (UDF)' en/of zijn management: geen staatssteun voor het fonds, zoals genoemd bij 1. en evenmin voor het management omdat daarvoor wordt geworven door middel van een open tender, waarvoor een significant aantal potentiële kandidaten zich heeft gemeld en de voorwaarden met marktwerking tot stand komen.
 3. niveau van private investeerders en project promotors: staatssteun omdat de inbreng van geld op gronden opstallen in ruil voor opbrengsten uit het project bij het bepalen van een 'fair rate of return' of de risico's voor de UDF ten opzichte van de private investeerder niet altijd gelijkelijk (*'pari passu'*) verdeeld is. Daarnaast worden soms ook sub-commerciële leningen verstrekt die anders niet beschikbaar waren.
 4. niveau van de 'Urban Development Projects' (UDP's): staatssteun omdat de projecten voldoende transparant kunnen zijn, maar ze kunnen ook de vorm van een juridische entiteit krijgen die daarmee zelf begunstigde van staatssteun is.

Ook aan de criteria **selectiviteit en verstoring tussenstaatse handel** is voldaan.

Conclusie: er is sprake van staatssteun bij:

1. **de publieke financiering aan de UDF's op niet gelijkwaardige basis met private fondsen in de UDF -> steun aan de private investeerders**
2. **de sub-commerciële (= niet-marktconforme) investeringen in de UDP's -> steun aan projectontwikkelaars+mogelijk financiële instellingen voor projecten.**

Verenigbaarheid van de staatssteun

De projecten die onder de aangemelde maatregel vallen zijn zo divers dat er niet één specifiek steunkader op van toepassing is. Bovendien wordt niet aan alle criteria van de steunkaders op terreinen zoals risicokapitaal voor MKB-bedrijven en regionale steun voldaan. Daarom toetst de EC rechtstreeks aan artikel 107 lid 3 onder c) van het VWEU: "steunmaatregelen om bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig wordt veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad."

Hiervoor is een gedetailleerd onderzoek uitgevoerd naar de positieve en negatieve effecten. Elementen die belangrijk zijn voor de EC zijn: zijn de maatregelen gericht op een EU-beleidsdoelstelling; zijn het geschikte maatregelen; hebben de maatregelen een stimulerend effect; zijn ze nodig, efficiënt en proportioneel; beïnvloedt het de handelsbetrekkingen niet nadelig op een manier tegengesteld aan het EU-belang. Zie voor de toelichting op die punten paragraaf 4.3 t/m 4.9 (p.33-41)

Conclusie: de EC maakt geen bezwaar tegen de genotificeerde maatregel omdat de staatssteun in overeenstemming is met de interne markt op grond van art. 107 (3) (c) VWEU.

Bijlage H: Stakeholderanalyse

In deze bijlage staat de uitwerking van paragraaf 5.3.1 in tabelvorm. Een aantal van deze stakeholders is ook terug te vinden in het organogram van Blok-voor-Blok, zie bijlage B. In navolging hiervan is ook van beide Ministeries een organogram gemaakt die te vinden zijn in bijlage I en J. In dit overzicht zijn alleen de belangrijkste stakeholders meegenomen, natuurlijk zijn er veel meer partijen die invloed hebben op dit beleid maar dit zijn niet de stakeholders die het beleid echt kunnen veranderen, stilleggen, laten mislukken of stakeholders die het beleid juist tot een groot succes kunnen maken.

In de laatste kolom wordt de mate van invloed en richting weergegeven met + en -. Het aantal tekens geeft de mate van invloed aan en het type teken staat voor de richting van de invloed: positief (+), neutraal (±) en negatief (-).

Wie	Rol	Doelstellingen	Belangen	Invloed	+/-	Bronnen:
Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties	Beleidsmakende, coördinerende en vraaggerichte rol (ondersteuning waar nodig)	Het geven van grip op stijgende energielasten voor burgers, het geven van een impuls aan de bouwsector en het leveren van een bijdrage aan de Europese klimaatdoelstellingen (20% reductie in 2020) via o.a. de Blok-voor-Blok aanpak.	De belangen zijn groot, voorgaande experimenten kwamen misschien wel van de grond maar niet op grote schaal. De hoop is nu gevestigd op deze aanpak om de bouwsector een impuls te geven, burgers te ontlasten en de klimaatdoelstellingen van 2020 te halen. Als een instrument als JESSICA daarbij kan helpen wordt dit toegejuicht.	De invloed is erg groot, het Ministerie kan de stekker uit het project trekken. Tegelijkertijd is er ook een grote afhankelijkheid van andere partijen wat deze rol weer wat afzwakt. BZK heeft samen met EL&I en Financiën de verantwoordelijkheid over de inzet van EU-subsidies en kan dus ook voor JESSICA pleiten.	+++	Bringmann, 2012; Projectteam BvB, 2012
Ministerie van Infrastructuur & Milieu	Zie rol BZK.	Op het gebied van energiebesparing heeft I&M dezelfde doelstellingen als BZK. Een aanvulling hierop is de doelstelling van een goed binnenklimaat na energiebesparende maatregelen.	Sluit aan bij de belangen van BZK.	Hetzelfde als bij BZK. I&M heeft alleen niet direct invloed op EU-subsidies zoals bedoeld is in dit onderzoek.	+++	Projectteam BvB, 2012
Blok-voor-Blok consortia	Uitvoeren van de gestelde prestatie-eisen vanuit beleidsaanpak Blok-voor-Blok.	De doelstellingen van de consortia sluiten aan bij die van BvB (§ 5.1.1.1). Daarnaast willen de consortia graag aantonen dat zij de beste manier hebben om grootschalige energiebesparing in de bestaande bouw te bewerkstelligen.	Hier gaat het beleid uiteindelijk om, de uitvoering van de gemaakte plannen. Het financiële belang is groot, vaak zit er al veel tijd en geld in de uitvoering. Het is dus de verschillende consortiumleden belangrijk dat de project aanpak werkt. Wanneer zij de gestelde prestatie eis van 1500/2000 woningen niet halen kan de processubsidie teruggevorderd worden. Veel projecten worstelen met de financiering, als JESSICA geschikt is hebben zij hier veel belang bij.	Omdat het om 13 projecten gaat is de individuele invloed in principe niet heel groot. Wanneer een project een aanpak of onderdelen daarvan bewijst als beste methode is de invloed juist wel groot (opschaling). Nu hebben veel projecten al moeite met de financiering, bij opschaling kunnen deze problemen nog wel eens groter worden. Een instrument als JESSICA zou dan erg welkom zijn indien het geschikt is.	ntb*	Consortiumlid Haarlem, 2012; Huizinga & Verweij, 2012; Logtenberg, 2012; Projectteam BvB, 2012; van der Klauw, 2012
Vereniging Eigen Huis**	Belangenbehartiging van eigen woning bezitters	Doelstellingen met betrekking tot energiebesparing gaan vooral over het beperken van woonlasten en verhogen van	De belangen van VEH vallen eigenlijk samen met de doelstellingen, het belang van de woonlasten en comfort staat centraal. Verder moeten eigen woningbezitters zoveel	De invloed van VEH moet vooral gezocht worden in de participatie in allerlei convenanten met verschillende partijen. Als VEH dwars gaat liggen kunnen zij veel	++/--	Umlauf, 2012; Huizinga & Verweij, 2012

		comfort. Daarbij mag de gevraagde investering natuurlijk wel binnen redelijke termijn terug te verdienen zijn en moeten bewoners zoveel mogelijk ontzorgd worden.	mogelijk ontzorgd worden in het proces van energiebesparing, hieronder valt ook het financiële verhaal.	bereiken. Tegelijkertijd kunnen zij ook het beleid versnellen door hun naam te verbinden aan bepaalde initiatieven om het vertrouwen van burgers te vergroten. Ook het promoten van initiatieven is een invloedrijk middel.		
Bouwend Nederland	Belangenbehartiging van bouw- en infrabedrijven	Het stimuleren op alle mogelijke manieren van marktontwikkeling via uitvoeringsorganisaties in de bouwsector en infrastructuur. Energiebesparing zien zij daar als een grote kans om de bouw weer uit de crisis te helpen.	Het dieptepunt in de bouw is nog niet bereikt. Belangrijk is daarom dat het energielabel het liefst vandaag nog verplicht wordt. Daarmee is de energieprestatie van een gebouw tastbaar. Een fonds voor energiebesparing in de bestaande bouw is ook erg belangrijk om investeringen op gang te krijgen. Verder is de gedachte achter BvB interessant. Er moet een cultuuromslag plaatsvinden van een vraaggestuurde naar aanbodgestuurde werkwijze.	De invloed van Bouwend Nederland is groot maar erg positief over de BvB-aanpak en het idee van een revolverend fonds. Of dit nu met EU-subsidies is of niet maakt ze in principe niet zoveel uit. Zolang het aanvragen van financiering uit zo'n fonds maar niet te veel administratieve lastenverzwaring geeft.	++	Schumacher, 2012
UNETO-VNI	Belangenbehartiging van installateurs en de elektrotechnische handel	Het ontbreken van geld is het grootste probleem voor installateurs. Het belangrijkste doel, zeker in tijd van crisis, is zorgen dat dit probleem wordt opgelost. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld nieuwe manieren van financieren, slimme financieringsconstructies, revolverende fondsen of financieren via de energierekening.	Het belang ligt bij de aangesloten leden. Nu zij worstelen met de afnemende vraag door financieringsproblemen is het mede aan UNETO-VNI om hier oplossingen voor aan te dragen. Via lobby in Den Haag en bij allerlei instanties proberen zij hier hun steentje aan bij te dragen. Wanneer er een groot revolverend fonds opgezet wordt hameren zij ook op een simpele regeling die consistent is, dus niet steeds weer aanpassen maar juist in één keer een simpele duurzame regeling opstellen. Voordat partijen weten dat er een bepaalde regeling is, is deze alweer gewijzigd of opgegaan in iets nieuws.	De invloed van UNETO VNI is groot. Ze zijn kritisch over BvB, klinkt leuk maar wat gaat dit nou teweeg brengen, het is nog niks. Toch zijn ze niet negatief, als het een methode kan opleveren die landelijk opschaalbaar is waar iedereen gebruik van kan maken is dat natuurlijk alleen maar positief. EU-subsidie via JESSICA is te klein, daar gaat ook niet de grote slag mee gemaakt worden. Voor nu is de enige optie het terugbetalen via de energierekening, daar willen zij zich voor inzetten. Door de grote achterban en invloed in allerlei organisaties is de invloed groot.	++	van den Oever, 2012
ASN bank	Financieren van grootschalige innovatie	Het investeren van spaargeld en vermogen op duurzame wijze met respect voor mensenrechten, klimaat en milieu. Met als doel een rechtvaardige verdeling van de welvaart in de wereld te realiseren.	De ASN Bank heeft vooral belang bij het verminderen van de CO2 uitstoot. kleinschalig renoveren in de bouw is kostbaar en vaak te duur. Ook zijn kleine leningen onrendabel voor een bank. Het clusteren van initiatieven en bewoners, zorgt voor schaalvoordelen. Naast hypotheekleningen die persoonsgebonden zijn moeten er gebouwgebonden kredieten komen. Hiervoor is aanpassen van wetgeving nodig. Banken kunnen dan grote leningen verschaffen voor groepsgewijze renovatie van blokken	ASN is een relatief kleine bank. Door de hoge mate van specialisatie in duurzaam financieren speelt de ASN Bank in Nederland een belangrijke rol als koploper en initiator van nieuwe financiering. De ASN Bank kan een sterke promotor zijn van JESSICA. De eerste groene hypotheekleningen werden door ASN Bank verstrekt. De expertise in financieren van ESCO's en lokale energieopwekkers op kasstroombasis kan input leveren voor het beheer van een JESSICA fonds.	++	ASN Bank, 2012; Putman, 2012

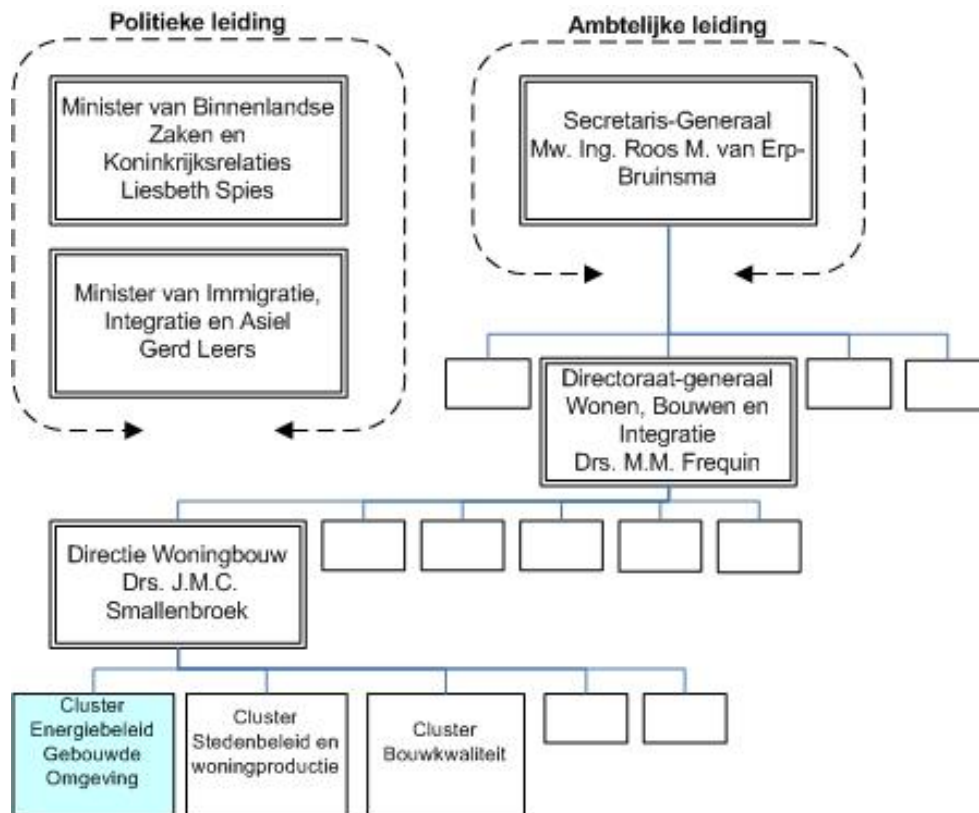
Europa: EC (DG Regio), EIB en CEB.	De initiatiefnemers van JESSICA, een faciliterende, adviserende en beoordelende rol.	Deze organisaties willen lidstaten mogelijkheden bieden voor de financiering van duurzame plannen voor stadsontwikkeling, energiebesparing kan hier onderdeel van uitmaken. Een financieringsinstrument als JESSICA is een alternatief voor subsidies door het karakter van terugvorderbare investeringssteun.	Europa heeft belang bij duurzame geïntegreerde economische ontwikkeling en het scheppen van werkgelegenheid om de EU en haar lidstaten te versterken. Energie-efficiënte in de zin van energiebesparing hangt namelijk samen met het versterken van regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid.	De invloed van Europa is groot. Het zijn de makers van instrumenten als JESSICA. Daar wordt ook het budget en de verdeling gemaakt van de structuurfondsen. Wanneer een lidstaat EU-subsidie via JESSICA wil inzetten dan komt al snel het staatssteunkader in beeld. Dit is ter beoordeling van de EC. Natuurlijk is dit aan objectieve kaders verbonden maar dit maakt de invloed van Europa niet minder groot. Wanneer de fondsen er eenmaal zijn heeft Europa weinig tot geen invloed maar moeten de partijen zich wel houden aan wat vooraf is afgesproken.	++	EIB, 2008; Verordening (EG) nr. 1080/2006, art 4-5
------------------------------------	--	--	--	--	----	--

* De invloed van Blok-voor-Blok consortia is nog niet goed vast te stellen op het gebied van Blok-voor-Blok. Op het gebied van JESSICA zullen zij veel invloed hebben wanneer het toepasbaar is. Als deze consortiumleden hun krachten bundelen met meer partijen uit de markt, dan kan dit grote invloed hebben. Als het Rijk merkt dat hier in de markt veel behoefte naar is dan zullen zij ook eerder geneigd zijn JESSICA positief te steunen wat weer meegenomen kan worden in de onderhandelingen over de EU-subsidies en inhoud van de OP's van de Landsdelen. Binnen die OP's moet dit namelijk wel mogelijk zijn omdat daarin vastgelegd staat wat er met de EU-subsidies gedaan mag worden.

**Vereniging Eigen Huis spreekt vanuit het belang van haar leden, de eigen woningbezitters. Dit perspectief sluit ook aan bij het algemene bewonersperspectief alleen zijn bewoners in het algemeen niet echt een stakeholder. Pas wanneer zij zich verenigen zoals woningbezitters in VEH dan hebben zij invloed op het beleid. In andere interviews worden natuurlijk ook uitspraken over bewoners gedaan. Daaruit valt niet af te leiden dat het algemene bewonersperspectief veel afwijkt van het perspectief geschetst in deze tabel. Onder een algemeen bewonersperspectief vallen naast woningbezitters ook huurders van woningcorporaties en huurders van particuliere verhuurders.

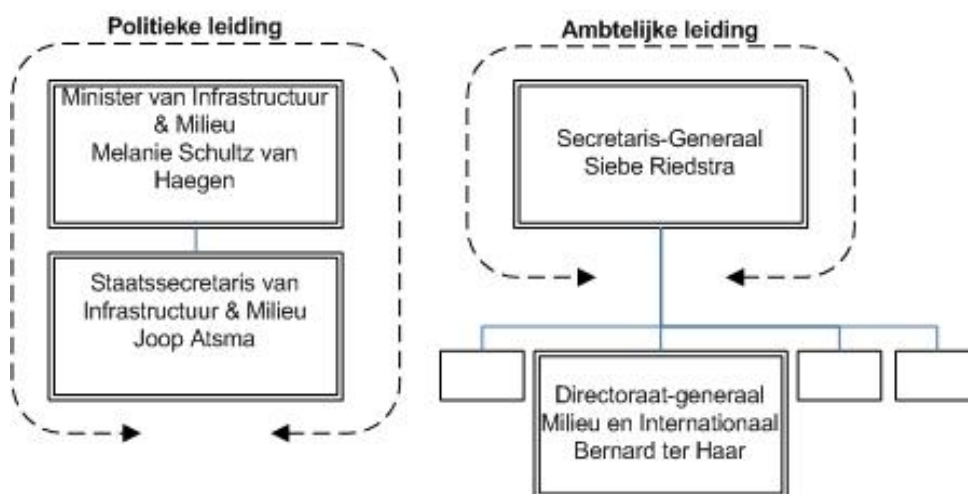
Bijlage I: Organogram BZK

Hieronder het organogram van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties met daarin de relevante onderdelen voor de stakeholderanalyse in dit onderzoek.



Bijlage J: Organogram I&M

Hieronder is het organogram te zien van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu met de relevante onderdelen voor de stakeholderanalyse in dit onderzoek.



Bijlage K: Beslisboom toegevoegde waarde JESSICA

Deze criteria beschreven in paragraaf 5.5. en hier schematisch weergegeven in een beslisboom. De basis van dit deze beslisboom staat in het onderzoek van Van Ginkel et al. (2010, p.12) maar is aangepast aan de hand van de analyse binnen dit onderzoek. Voor de vier cases uit de embedded case study is hiervan gebruik gemaakt.

