



Raadsbrief

Datum 28 mei 2024

Onderwerp Routekaart verduurzaming gemeentelijk vastgoed
Versienummer 1

Portefeuillehouder Monique Schuttenbeld

Samenvatting

De gemeente Zwolle heeft een routekaart laten opstellen voor de verduurzaming van de vastgoedportefeuille in haar eigendom. Deze routekaart geeft antwoord op de vraag wat nodig is om te voldoen aan de doelstellingen uit het Klimaatakkoord en haar eigen ambities op het gebied van de energietransitie te behalen.

Bijlagen

Routekaart verduurzaming gemeentelijk vastgoed

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

Routekaart verduurzaming gemeentelijk vastgoed



Datum

28 mei 2024

Inleiding

Het klimaatbeleid van Nederland is gebaseerd op het akkoord in Parijs. Deze wereldwijde afspraken zijn in Nederland vertaald in de klimaatwet, waarvan het landelijke klimaatakkoord een vertaalslag is. Hierin is opgenomen dat Nederland in 2030 49% minder CO₂ wil uitstoten en in 2050 95% minder ten opzichte van 1990. De EU stelt met 55% CO₂ reductie in 2030 een hoger doel. In het coalitie akkoord is deze ambitie aangescherpt naar een klimaatneutraal Zwolle in 2040. Daarnaast gelden voor vastgoedeigenaren de verplichtingen om voor kantoorgebouwen minimaal een energielabel C te hebben en energiebesparende maatregelen te treffen gebouwen met een groter gebruik dan 25.000 m³ gas of 50.000 kwh elektra.

Om onze eigen gemeentelijke, landelijke en Europese doelstellingen te gaan halen is versnelling nodig van het verduurzamen van de vastgoedportefeuille van de gemeente Zwolle.

Het college is zich daarbij bewust van de vele ambities, de maatschappelijke opgaven en het financiële plafond. De stad vraagt om een evenwichtige groei en daarmee veel verschillende investeringen in verschillende opgaven. Bij de PPN doet het college -in de integrale afweging tussen andere maatschappelijke opgaven- een voorkeursvoorstel om middelen te reserveren ten aanzien van de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed in de periode van 2025 tot 2030 waarbij zoveel mogelijk gepland onderhoud wordt aangegrepen om de gebouwen te verduurzamen.

De routekaart verduurzaming gemeentelijk vastgoed is nu afgerond. De routekaart geeft antwoord op dat wat nodig is om de doelstellingen uit het klimaatakkoord en coalitie akkoord te behalen voor het vastgoed dat in haar eigendom is, exclusief de onderwijshuisvesting waarvoor een apart plan wordt opgesteld.

De routekaart schetst een beeld waarin grote financiële opgaves zitten. Op basis van dit beeld, moeten we versnellen om de wettelijke doelstellingen en onze eigen ambities binnen bereik te houden. Voor deze versnelling hebben we echter nu geen geld. Er is een andere prioritering binnen de energietransitie gemaakt. Hierdoor kunnen we minder tempo maken dan nodig is om de klimaatdoelstellingen op het gebied van maatschappelijk vastgoed te halen. Wel kunnen we zoveel mogelijk met de voorgestelde investeringen gepland onderhoud aangrijpen om de gebouwen te verduurzamen.

De (maatschappelijke) vastgoedportefeuille in eigendom van de gemeente betreft 165 gebouwen, waarvan 124 gebouwen tot onze kernportefeuille behoren. De kernportefeuille bestaat uit vastgoed dat meerjarig in bezit van de gemeente Zwolle zal blijven en waarvoor de gemeente verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud. In de routekaart zijn twee scenario's opgenomen die ook in de financiële paragraaf zijn uitgewerkt. Er is een scenario opgenomen dat voldoet aan het klimaatakkoord met een CO₂-reductie van 56%. Daarnaast is er een minimaal scenario opgenomen, waarin enkel op natuurlijke momenten in het onderhoud geïnvesteerd wordt en de gebouwen in Aa-landen en Holtbroek klaar gemaakt worden voor de warmtetransitie en daar waar mogelijk aan te sluiten op het warmtenet. Dit scenario komt uit op een CO₂-reductie van circa 40%.

Op 27 november 2023 heeft de raad in aanloop naar de afronding van de routekaart budget beschikbaar gesteld om vijf gebouwen in 2024 te gaan verduurzamen. Hiervoor was tevens DuMaVa-subsidie vanuit het Rijk beschikbaar gesteld. De voorlopige ontwerpen van deze verduurzamingsprojecten zijn nagenoeg afgerond, waarna deze aanbesteed kunnen worden. De planning is de verduurzaming van deze gebouwen dit jaar en in het voorjaar van 2025 af te ronden.



Datum 28 mei 2024

Kader

- [Klimaatwet en klimaatakkoord](#)
- [Zwolle geeft energie](#)
- [Coalitieakkoord Samen voor een waardevolle toekomst](#)

Kernboodschap

De routekaart geeft antwoord op de vraag op wat nodig is om voor onze eigen vastgoedportefeuille te voldoen aan de doelstellingen uit het landelijke klimaatakkoord en coalitieakkoord op het gebied van CO2 reductie. Het college is zich daarbij bewust van de vele ambities, de maatschappelijke opgaven en het financiële plafond. De stad vraagt om een evenwichtige groei en daarmee veel verschillende investeringen in verschillende opgaven. Bij de PPN doet het college -in de integrale afweging tussen andere maatschappelijke opgaven- een voorkeursvoorstel om middelen te reserveren ten aanzien van de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed in de periode van 2025 tot 2030 waarbij zoveel mogelijk gepland onderhoud wordt aangegrepen om de gebouwen te verduurzamen.

Toelichting

Strategische routekaart geeft overzicht en maakt versnelling mogelijk

De gemeente heeft in de afgelopen jaren goede stappen gezet in het reduceren van de CO2 uitstoot in de vastgoedportefeuille, door bijvoorbeeld de realisatie van de WRZV hallen en de renovatie van ANNO Stadsmuseum, de Basis aan de Lutkestraat en de Statenzaal. Echter er was geen overzicht waar de gemeente staat in het behalen van de doelstellingen voor CO2 reductie en of wij op de goede weg zijn om onze eigen ambitie in 2040 te bereiken. De routekaart geeft ons dit inzicht en ook een strategie om deze doelstellingen te gaan halen. Het laat ons ook zien welke CO2 reductie er mogelijk is met de huidige technieken. In de routekaart is toegelicht dat circa 56% reductie in 2030 mogelijk is en in 2040 circa 65% tot 85%. Mogelijk kan door technologische ontwikkeling en door de vervanging van bestaand vastgoed met energieneutraal vastgoed een hoger percentage bereikt worden. De resterende uitstoot zal gecompenseerd moeten worden met bijvoorbeeld de inkoop van groene energie. Hiervoor gaan wij in gesprek met onze huurders, aangezien de gemeente enkel energie inkoopt voor het vastgoed dat ze zelf gebruikt. Overigens is in de Routekaart ook een investering gekoppeld aan het verwezenlijken van deze CO2 reductie die bij de PPN 2025-2028 op basis van een integrale afweging voor een lager bedrag is opgenomen. Hierover meer in de paragraaf financiën.

Gepland onderhoud aangrijpen

De routekaart schetst een beeld waarin grote financiële opgaves zitten. Op basis van dit beeld, moeten we versnellen om de wettelijke doelstellingen en onze eigen ambities binnen bereik te houden. Voor deze versnelling hebben we echter nu geen geld. Hierdoor kunnen we minder tempo maken dan nodig is om de doelstellingen te halen. Wel kunnen we zoveel mogelijk met de voorgestelde investeringen gepland onderhoud aangrijpen om de gebouwen te verduurzamen.

Focus op kernportefeuille en verduurzamingspotentieel

De kernportefeuille bestaat uit vastgoed dat we meerjarig in ons bezit zullen houden en waarvoor we als gemeente verantwoordelijk zijn voor het beheer en onderhoud. De kernportefeuille bestaat uit 124 gebouwen met in totaal 166.000 m2 bruto vloeroppervlak. In de routekaart, bijlage 1 is de afbakening van de kernportefeuille toegelicht.



Datum

28 mei 2024

Goed voorbeeld doet volgen

De gemeente Zwolle heeft een belangrijke inspirerende en aanjagende rol om Zwolle en omliggende kernen te verduurzamen. Wij doen dat bijvoorbeeld met het project Warm Thuis, waarin we woningeigenaren helpen te verduurzamen. Of in de aanleg van een gemeentelijk warmtenet in de wijken Holtendoorn en Aa-landen. De gemeente heeft in haar eigen vastgoedportefeuille ook al diverse mooie, aansprekende projecten gerealiseerd, waarin duurzaamheid de boventoon had. Echter om te voldoen aan de wettelijke vereisten en onze eigen ambitie waar te maken is er meer nodig. De routekaart laat zien wat er nodig is om onze eigen vastgoedportefeuille te verduurzamen.

Subsidies vanuit het Rijk vraagt gemeentelijke cofinanciering

Het Rijk komt eigenaren van maatschappelijk vastgoed al stevig tegemoet in de kosten om te verduurzamen middels de DuMaVa-subsidieregeling. Tot 2030 is het de bedoeling dat er 1,9 miljard euro vrijkomt voor deze regeling via jaarlijkse tranches. Vorig jaar was het budget 190 miljoen euro. Dit jaar is er een budget van 237,5 miljoen euro beschikbaar. Mei/juni besluit het demissionaire kabinet of het subsidieplafond wordt verhoogd met 150 miljoen euro. Op basis van loting wordt bepaald welke aanvraag budget ontvangt. De kans was bij vorige tranches ongeveer 50% op honorering. De subsidie betreft 30% van de te nemen verduurzamingsmaatregelen en is daarmee substantieel in het bereiken van onze opgaves. De rest van de investering zal de gemeente zelf moeten financieren.

CO2-neutraliteit is alleen mogelijk met medewerking van gebruikers en meer investeringen

Uit de berekeningen van de routekaart blijkt dat als we met de huidige technieken onze portefeuille verduurzamen, we een mogelijke CO2-besparing realiseren van indicatief 65 tot 85% in 2040. 85% CO2 reductie staat gelijk aan 5.500 ton CO2 reductie, hetgeen vergelijkbaar is met 3.600 woningen. De resterende uitstoot zal gecompenseerd moeten worden met bijvoorbeeld de inkoop van groene energie. Hiervoor gaan wij in gesprek met onze huurders, aangezien de gemeente enkel energie inkoopt voor het vastgoed dat ze zelf gebruikt.

Onderzoek en maatwerk op gebouwniveau volgt in de uitwerking

Onze vastgoedportefeuille is erg divers. Die diversiteit zit in bouwjaar, functie, omvang en technische kwaliteit en is daarmee niet te vergelijken met bijvoorbeeld een portefeuille van een woningcorporatie of een vastgoedbelegger. Wij zijn bijvoorbeeld eigenaar van de Fundatie uit 1838 en Het Anker uit 2015 of Theater de Spiegel en wijkcentrum De Enk. De uitkomsten in de Routekaart zijn gebaseerd op een analyse van onze portefeuille door deze gebouwen onder te verdelen in gebouw categorieën op functie, bouwjaar en verduurzamingsniveau. Vervolgens is op basis van de beschikbare verbruiksgegevens en benchmarkgegevens een eerste doorrekening gemaakt van de hele portefeuille. De rapportage en het bijbehorende dashboard van Republiq geeft de gemeente als vastgoedeigenaar inzicht in maatregelpakketten op hoofdlijnen op verschillende duurzaamheidsniveaus met bijbehorende CO2- en energiebesparing en investering. Om nauwkeurig te weten welk verduurzamingspotentieel er is bij een gebouw en welke maatregelen en investeringen nodig zijn, is een onderzoek op gebouwniveau nodig. Dit is nog niet voor alle gebouwen uitgevoerd. Reden hiervoor is dat een dergelijk onderzoek over alle 124 gebouwen kostbaar is en de uitkomsten door de snelle technologische ontwikkeling snel verouderen. Steeds zal er in het jaar voorafgaand een keuze gemaakt worden welke gebouwen verduurzaamd gaan worden om vervolgens een maatwerkadvies op gebouwniveau te krijgen. Per gebouw zal een keuze gemaakt worden, waarbij wij met de beschikbare



Datum 28 mei 2024

middelen streven naar een zo goed mogelijke invulling van onze voorbeeldrol in de Zwolse duurzaamheidsopgave. Per gebouw wordt meegewogen wat het toekomstperspectief is en wat de technische mogelijkheden zijn. Vervolgens gaan we deze werkzaamheden plannen en in opdracht geven.

Flexibiliteit in uitvoering is nodig om maatwerk mogelijk te maken

In het uitvoeringsplan is een planning gemaakt van welke gebouwen op welk moment in de planning aan de orde komen. Hierbij is rekening gehouden met het toekomstperspectief, impact van verduurzamingsmaatregelen, de planning van de warmtetransitie en het natuurlijk moment in de meerjarenonderhoudsplannen. Er kunnen omstandigheden optreden waardoor we een gebouw naar voren willen halen of uit willen stellen. Zoals beleidswijzigingen, waardoor de toekomstverwachting van een gebouw verandert of indien er kansen liggen in de omgeving van het gebouw dat eerdere verduurzaming logischer maakt. Een andere reden kan zijn dat vervanging van het gebouw op termijn een betere oplossing is dan het verduurzamen van het gebouw. Er zal dus een goede verbinding moeten zijn tussen het beleidsprogramma en programma vastgoed. We informeren de Raad periodiek over de voortgang van de verduurzaming.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Met de routekaart kunnen we onze huurders meenemen in wat nodig is om ons vastgoed te verduurzamen. Indien huurders van gebouwen die vooralsnog niet aan de beurt zijn om verduurzaamd te worden zelf willen investeren in het verduurzamen van het gebouw dan werkt de gemeente daaraan mee. Huurders hebben directe baat bij verduurzaming, doordat zij in veel gevallen de energierekening betalen en verduurzaming leidt in veel gevallen ook tot vergroting van het comfort. Uiteraard gelden er wel technische voorwaarden, bijvoorbeeld vanuit onze opstalverzekering.

Communicatie

Na vaststelling van de perspectiefnota 2025-2028 bepalen we de wijze van communicatie met onze huurders.

Financiën

Investeren en exploitatie

Republieq heeft in de routekaart doorgerekend wat de investering is om te komen tot CO₂-reductie passend bij de opgave om in 2030 circa 56% CO₂ gereduceerd te hebben. De benodigde bruto investering betreft circa € 42,4 miljoen (incl. btw). Dit betreft de verduurzaming van 28 gebouwen. We hebben in deze selectie gekeken naar de hoogte van het energieverbruik, het toekomstperspectief van gebouw en functie, een natuurlijk moment in het meerjarenonderhoudsplan en de fasering van de warmtetransitie.

Omdat dit een aanzienlijke investering vraagt is ook gekeken wat nodig is wanneer enkel de natuurlijke momenten van onderhoud worden benut om te verduurzamen en de gebouwen in Holtenbroek en Aalanden worden voorbereid op de warmtetransitie. Met deze strategie is in 2030 een CO₂ reductie van circa 40% mogelijk. De benodigde bruto investering betreft dan € 30,2 miljoen (incl. btw) tot en met 2030, hetgeen tot en met 2028 dus circa € 20,1 miljoen betreft.

In de PPN 2025-2028 doet het college een voorstel om tot en met 2028 de helft van de benodigde middelen opgenomen van deze minimale variant beschikbaar te stellen. Deze keuze leidt tot een

Datum 28 mei 2024

investeringsbedrag van circa € 10 miljoen tot en met 2028. Het is onduidelijk welke CO2 reductie we daarmee bereiken. De focus komt minder op CO2 reductie te liggen, maar zal meer gericht zijn om de verduurzamingsinvesteringen te doen op natuurlijke onderhoudsmomenten. Er wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in isoleren bij een dakvervanging en bij het vervangen van de kozijnen met geïsoleerd glas. Direct het hele gebouw integraal verduurzamen zal dan niet kunnen.

De gemeente vraagt bij het rijk Dumava subsidie aan voor 6 gebouwen, waarvan de jaarlijkse tranche op 3 juni '24 sluit. Mochten wij goed scoren, moeten we vanuit dit budget de benodigde cofinanciering leveren. Het resterende budget wordt ingezet om natuurlijke momenten in het onderhoud aan te grijpen om te verduurzamen. Dit zal met dit budget slechts deels of minder optimaal gebeuren.

In volgende begrotingen zal bekeken worden wat de resultaten zijn en kan wederom bestuurlijk integraal afgewogen worden of er een extra budget met mogelijk financiële dekking beschikbaar komt.

Investering verduurzaming gemeentelijk vastgoed (x 1.000)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	I/S
1) Investeringsbedrag (tot 40% reductie)	5.035	5.035	5.035	5.035	5.035	5.035		I
2) Investeringsbedrag (tot 56% reductie)	7.062	7.062	7.062	7.062	7.062	7.062		I
Tot 40% reductie								
Exploitatielasten								
- Kapitaallasten	105	493	899	1.322	1.762	2.220	2.696	S
Exploitatiebaten								
- MJOP	16	74	135	198	264	333	404	S
- Energiebesparing	16	74	135	198	264	333	404	S
Saldo baten en lasten (onrendabel deel)*	73	345	629	926	1.234	1.554	1.888	S
Tot 56% reductie								
Exploitatielasten								
- Kapitaallasten	148	692	1.260	1.853	2.471	3.114	3.782	S
Exploitatiebaten								
- MJOP	22	104	189	278	371	467	567	S
- Energiebesparing	22	104	189	278	371	467	567	S
Saldo baten en lasten (onrendabel deel)	104	484	882	1.97	1.729	2.180	2.648	S

* Voorstel in de PPN 2025-2028 is de helft van het saldo van het minimale scenario.

Toelichting:

- Kapitaallast: de investering is vertaald in een kapitaallast bestaande uit afschrijving (20 jaar) en rente.
- Exploitatielasten: kengetallen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) laten zien dat 15% van deze investering gedekt wordt door middelen die reeds voorzien zijn in het meerjaren onderhoudsplan. Daarnaast hanteert de VNG het kengetal dat tevens 15% van de investering

Datum 28 mei 2024

- gedekt wordt door een verlaagde energierekening. Voor een groot deel van ons vastgoed zullen we dit energievoordeel door aangepaste huurafspraken met onze huurders moeten terughalen om dit in te kunnen zetten voor de duurzaamheidsinvesteringen.
- Exploitatiepost vastgoed (onrendabel deel): er resteren onrendabele investeringen doordat de terugverdientijd langer is dan de afschrijvingstermijn die wij boekhoud technisch mogen hanteren. Isolatie is een voorbeeld van een verduurzamingsmaatregel die een lange terugverdientijd heeft, maar wel noodzakelijk is vanuit duurzaamheid. De terugverdientijd op isolatie is per gebouw verschillend, maar kan wel oplopen tot 80 jaar. Ook maken we indirecte kosten voor onderzoek, begeleiding en advies om te komen tot verduurzaming van het vastgoed. Het onrendabele deel is dat deel van de kapitaallasten dat niet gecompenseerd wordt door een hogere huuropbrengst / lagere energierekening en onderhoudsbudget.
 - Subsidie: eerder is binnen de DuMaVa subsidieregeling subsidie verkregen voor het verduurzamen van vijf gebouwen. Deze subsidieregeling is de manier waarop het Rijk tot 2030 maatschappelijk vastgoedeigenaren wil helpen in de energietransitie. Het is een subsidieregeling die vanaf nu ieder jaar terug zal komen en de eerstvolgende tranche opent op 3 juni 2024. De kans op honorering is circa 50% en betreft maximaal 30% van de totale kosten van een gebouw. Op dit moment is in de dekking geen rekening gehouden met het binnenhalen van de subsidie, aangezien dit een risico is.

Risico's

Niet behalen van doelstellingen

De doorrekening van Republiq in de routekaart laat zien welk budget nodig is. Het behalen van deze doelen uit het klimaatakkoord komt onder druk te staan nu het budget niet toereikend is of er vanwege een andere reden vertraging optreedt. De daadwerkelijke vordering van de werkzaamheden in de komende jaren gaat uitwijzen of versnelling op een later moment nodig zal zijn. Wij zullen de vorderingen monitoren en in volgende begrotingen hier op terug komen.

Netcongestie kan zorgen voor vertraging

Op veel plekken in Nederland en ook in Zwolle is er sprake van een overbelast elektriciteitsnet (netcongestie). Bij het verduurzamen en met name het aardgasloos maken van gebouwen zal er sprake zijn van een noodzakelijke, grotere elektriciteitsaansluiting bij een deel van onze gebouwen. De looptijden voor het verkrijgen van een grotere elektriciteitsaansluiting zijn lang. Hierdoor kan er mogelijk vertraging ontstaan in het behalen van onze doelstellingen.

De beschikbare capaciteit is beperkt

In de organisatie en de markt is de capaciteit beperkt in verhouding tot alle opgaven die er spelen. Het vraagt een innovatieve aanbestedingsstrategie om de capaciteit van marktpartijen aan onze opgave te verbinden.

Onvoorspelbare markt zorgt voor mogelijke afwijkingen in het aanbestedingsresultaat

De benodigde investeringen in de routekaart zijn gebaseerd op eenheidsprijzen. Per gebouw moet er nog een uitwerking plaatsvinden van de daadwerkelijke aanpassingen met bijbehorende kostenramingen. Met deze reden is het van belang om niet een budget per gebouw vast te stellen, maar een jaarlijks budget voor verduurzaming. Hierdoor kan er flexibel geschoven worden met budgetten tussen gebouwen, zodat er het meeste resultaat gehaald kan worden.



Datum

28 mei 2024

Geen overeenstemming met huurders over aangepaste voorwaarden

Onze huurders hebben baat bij de verduurzaming van onze gebouwen. Niet alleen vanwege een verlaagde energierekening, maar ook door comfort verbetering. Op basis van kengetallen van de VNG calculeren wij in dat circa 15% van de investering gedekt wordt door een lagere energierekening. Om dit voordeel terug te halen zal er overeenstemming moeten zijn met onze huurders alvorens we de huur kunnen verhogen. Pas als er overeenstemming is over de aangepaste huurvoorwaarden zullen duurzaamheidsmaatregelen worden uitgevoerd.

Vervolg

Na vaststelling van de perspectiefnota 2025-2028 bepalen we op welke wijze verder gegaan wordt met de uitwerking van de route in concrete verduurzamingsprojecten. Ook bepalen we dan wat de wijze van communicatie gaat zijn met onze huurders.

Openbaarheid

Deze Raadsbrief en bijlage zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer