

Vastgoedbedrijf gemeente Groningen



Gresco: doorontwikkeling

Denkrichtingen voor een verdergaande verduurzaming van ons vastgoed

Inhoud

• 1. Inleiding	3
• 2. Kaders Gresco en doorontwikkeling	4
• 2.1 Gewijzigde afschrijfsystematiek.....	5
• 2.2 Gebruik maken van energieprijstijgingen.....	7
• 2.3 Split incentive.....	9
• 2.4 De reserve van de Gresco	10

1. Inleiding

Gresco, de Groningse energie service compagnie, onderdeel van het Vastgoedbedrijf, is in 2013 opgericht met als doel het vastgoed van de gemeente Groningen energiezuiniger te maken. Het heeft de afgelopen jaren met succes vele projecten uitgevoerd die bijdragen aan verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed.

De Gresco aanpak gaat uit van zichzelf terugverdiende investeringen. De investering verdient zichzelf terug door toekomstige besparing op energielasten. Gresco investeert daarmee in zogenaamde “sluitende businesscases”. Dit is de afgelopen jaren met tal van projecten succesvol verlopen, maar naar de aard eindig. Wij merken dat we steeds vaker rekenen aan maatregelen waarvoor we de businesscase niet rond krijgen. Oorzaak hiervan is dat het “laag fruit” grotendeels geplukt is en we steeds meer zoeken naar de meer complexe bouwkundige maatregelen.

We hebben daarom gekeken naar de doorontwikkeling van de kaders om door te kunnen gaan met het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed, binnen het principe van zichzelf terugverdienende maatregelen. Enerzijds om meer investeringen in het huidige areaal mogelijk te maken en anderzijds om onze horizon te verbreden naar panden die tot heden buiten onze scope lagen. Hierover gaat deze notitie.

2. Kaders Gresco en doorontwikkeling

We zien als Gresco een aantal ontwikkelingen en kansen om als Gresco de komende periode projecten te kunnen blijven doen binnen de systematiek: alle investeringen verdienen zich terug uit energiebesparing. Enerzijds door het verbreden van de technische administratieve kaders bij het opstellen van onze businesscase en anderzijds door onze scope te verbreden naar panden die tot op heden niet in aanmerkingen kwamen tot verduurzaming.

Technisch administratieve kaders

De ontwikkelingen die we zien hebben betrekking op de manier van afschrijven. Bij de start van Gresco in 2013 werd voor het technisch administratief afschrijven van investeringen uitgegaan van de zogenaamde componentenmethode: op elk onderdeel, onafhankelijk van de levensduur van een pand, kan afzonderlijk worden afgeschreven. Als we investeerden in een ketel, dan schreven we die investering in 15 jaar af. Op dat moment is deze ketel ook technisch afgeschreven en moet deze vervangen worden. Eind 2018 heeft uw raad de financiële verordening gewijzigd naar de objectmethode. Investeringen worden sinds die tijd afgeschreven op basis van de resterende levensduur van het hele pand, het object. Deze wijziging heeft impact op de wijze van afschrijving van duurzaamheidsinvesteringen en daarmee ook op de inrichting van en mogelijkheden van businesscases. In paragraaf 2.1 gaan we hier verder op in.

Daarnaast zien we in de administratieve methodiek een belangrijke kans die we zouden kunnen benutten, door in businesscases te anticiperen op een stijgende energieprijis op het investeringsvolume van de Gresco. Dit werken we uit in paragraaf 2.2.

Verbreden scope Gresco

Hier gaan we in op “split incentive”. Op dit moment ligt de scope van Gresco op de gebouwen waar we volledig eigenaar van zijn én waar we de energierekening in eigen beheer hebben. Maar de vastgoedportefeuille is breder. Denk aan maatschappelijk vastgoed als een buurtcentrum. Hoe kunnen we deze het beste verduurzamen? In paragraaf 2.3 vragen wij u of wij middels het uitwerken van een aantal pilots onze scope mogen verbreden .

Bestemmingsreserve Gresco

Tot slot gaan we in op onze bestemmingsreserve om tegenvallers bij projecten op te kunnen vagen. In paragraaf 2.4 doen we een voorstel tot voorwaarden voor de omgang met de bestemmingsreserve.

2.1 Gewijzigde afschrijfsystematiek

Hoe de Gresco-systematiek was

Gresco werkte (raadsbesluit RO 13.3655292 van 25 september 2013) binnen het Vastgoedbedrijf met een afschrijvingsmethode die aansluit op de technische levensduur van een bepaalde energiebesparende maatregel: de investering schrijft af tot nul totdat vervanging nodig is. De kosten van afschrijving worden gedekt door de energiebesparing. Na deze periode investeert Gresco opnieuw volgens dezelfde systematiek. Als gevolg van de nieuwe financiële verordening van de gemeente (in werking vanaf 1 januari 2018) is dit niet meer toegestaan.

Nieuwe systematiek

Per 1 januari 2018 is de financiële verordening gewijzigd waardoor, in aanvulling op het hanteren van restwaarde op kernvastgoed en parkeergarages, ook restwaarde gehanteerd wordt voor het overige vastgoed.

Nu moeten we, als we een duurzaamheidsinvestering willen doen vanuit Gresco, afschrijven op basis van de resterende levensduur van het pand. Bij een resterende levensduur van het pand langer dan de technische afschrijving van een maatregel wordt dit in het reguliere onderhoudsprogramma meegenomen. Maar bij een korte levensduur van een object (kleiner dan 10-15 jaar) kan de Gresco niet altijd meer een haalbare businesscase kan uitvoeren. Kortom als de Gresco geen technisch administratieve ruimte kan vinden om binnen de nieuwe systematiek rendabele investeringen af te schrijven zullen er over enige tijd geen nieuwe projecten opgestart kunnen worden. Onderstaand wordt dit probleem verder omschreven en wordt de oplossingsrichting aangegeven.

Problematiek kortere levensduur dan technische afschrijving

Een knelpunt kan ontstaan als een gebouw aan het einde van zijn administratieve levensduur is en de afschrijfperiode korter wordt dan de technische levensduur van de Gresco investering. De afschrijving per resterend jaar wordt dan relatief te groot (door een kortere afschrijfperiode dan we gebruikelijk hanteren) en kan niet meer door de besparing op energie worden gedekt. Volgens onze regels hebben we dan geen sluitende businesscase en kan Gresco de maatregel niet financieren.

Consequenties

Als we naar ons vastgoed kijken waar we als Gresco binnen de huidige kaders mee aan de slag kunnen (eigendom en de energierekening) dan heeft een aantal van deze objecten een resterende afschrijfperiode korter dan 15 jaar. Onder deze periode ontstaat de omslag van net wel of niet een sluitende businesscase op basis van de wijziging in afschrijven.

We kunnen aan de hand van de resterende levensduur aannemen dat circa 25-30% van de vastgoedportefeuille nu niet of heel lastig verduurzaamd kan worden vanwege de net genoemde systematiek omdat de kapitaalslast hoger is dan de besparing op energie. Dit op basis van onze ervaringscijfers.

Oplossingsrichting

Om toch dit soort panden te kunnen verduurzamen hebben we een drietal oplossingsrichtingen in gedachten:

- uitwerking richtlijn levensduurverlenging

We werken aan een richtlijn levensduurverlenging. In deze richtlijn wordt uiteengezet hoe vernieuwingen aan het vastgoed, waaronder verduurzaming, vaker geactiveerd (en daarmee over langere periode afgeschreven) kunnen worden. Daardoor wordt ook de levensduur weer verlengd. Dit is essentieel om te kunnen blijven investeren voor circa een kwart van ons vastgoed. Dit geeft nog niet direct ruimte voor maatregelen die als laaghangend fruit worden omschreven, maar in de toekomst, bij een integrale aanpak van een object wel. Deze panden komen dus nu niet meer of minder in aanmerking voor de relatief eenvoudige oplossingen zoals dubbel glas, ledverlichting en zonnepanelen.

- oplossingsrichting restwaarde

Verder is er wellicht een mogelijkheid om het verschil tussen de restwaarde van het pand en de werkelijke boekwaarde in te zetten om te herinvesteren. Deze situatie doet zich voor op het moment dat de boekwaarde van een pand lager ligt dan de restwaarde. Het betreft een beperkt aantal panden. Dit biedt mogelijkheden om kleine investeringen in verbeteringen van het pand te activeren.

- Revolverend fonds

Een andere denkrichting is dat voor de financiering van bepaalde maatregelen een revolverend fonds wordt ingesteld. Een revolverend fonds is een (nieuw te financieren) budget waaruit geput kan worden en die weer aangevuld wordt. Dit fonds is dan bedoeld voor maatregelen die niet direct levensduur verlengend werken of vanuit een mogelijke restwaarde gefinancierd kunnen worden maar wel behoorlijk kunnen bijdragen aan energiebesparing. Feitelijk betreft het investeringen die vanuit bedrijfseconomisch perspectief renderend zijn, als een economische weging van investering, besparing en terugverdientijd wordt gemaakt.

Bovenstaande modellen worden momenteel uitgewerkt. Beoogd wordt eind 2020/begin 2021 de bijbehorende analyses/uitwerkingen aan u voor te leggen voor besluitvorming.

2.2 Gebruik maken van energieprijstijgingen

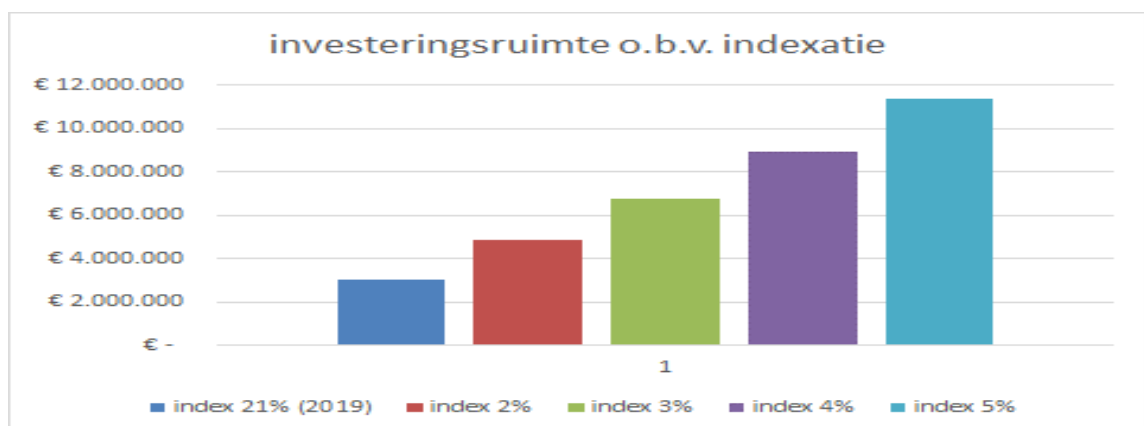
Een belangrijke kans is te onderzoeken wat het effect kan zijn van een stijgende energieprijs op het investeringsvolume van de Gresco. De gedachte hierachter, die ontstond toen in 2019 de energieprijzen fors stegen, is dat bij een stijging van de energieprijs de besparing groter wordt en daarmee een businesscase eerder rendabel is. Duurzaamheidsmaatregelen kunnen dan eerder uit omdat de investering relatief afneemt ten opzichte van de besparing. Er kunnen dan meer maatregelen worden getroffen dan nu het geval is. Het is van belang te onderzoeken wat dan deze maatregelen kunnen zijn. Kunnen we labelsprongen maken of zelfs versneld van het aardgas af?

Zoals nu bekend is zijn de energieprijzen in 2019 jaar gemiddeld (gas en elektriciteit) met 21% gestegen ten opzichte van de prijzen van 2018. De gasprijs is nauwelijks gestegen, de prijs van elektriciteit is fors gestegen. Dit komt door de stijging van de inkoopprijs en het verhogen van de energiebelasting. Deze prijsstijging is dus een feit. In onze systematiek van de Gresco is het zo dat een hogere energieprijs zorgt voor een grotere besparing. En omdat we meer besparen kunnen we deze grotere besparing inzetten als dekking van meer energiebesparende maatregelen. We hebben dan dus meer ruimte om te investeren. Als we deze hogere energieprijs toepassen op ons jaarplan van 2019 ontstaat er zo een extra investeringsruimte van circa € 3 miljoen.

Vanaf de start van de Gresco is met een gematigde index van 1% op de energieprijstijging gerekend. Deze 1% is gehanteerd uit voorzichtigheidsprincipe/risico-beperving Een verruiming van dit percentage zorgt voor aanvullende investeringsruimte. Dit blijkt al uit de prijsstijging van 2019.

Als we met de bepaling van deze parameter iets minder behoudend omgaan, dan kunnen we met de extra ruimte die ontstaat onze duurzaamheidsopgave verbreden en versnellen. De categorie “laaghangend fruit” of de tegenwoordig genoemde term “geen spijt” maatregelen kunnen daarmee worden opgerekt. Te denken valt aan projecten met een hogere isolatiewaarde en vaker zonnepanelen op daken plaatsen waar geen bijdrage in de vorm van subsidie voorhanden is.

Onderstaande tabel geeft een indicatie van de extra investeringsruimte als we een index toepassen van 2%-5% over een gemiddelde looptijd van 20 jaar. Het grote effect van deze parameter wordt goed zichtbaar. Het betreft hier een financieel beeld, maar wat vooral interessant is, is de vraag: leidt de investeringsruimte tot andere type duurzaamheidsinvestering? Bijvoorbeeld; ontstaat er opeens grondslag om dubbelglas te plaatsen, terwijl dit bij conservatieve aannames rondom energieprijstijging niet mogelijk is.



Energie-indexen hebben een eigen ontwikkeling. Ze zijn onderhevig aan geopolitieke ontwikkelingen en gerelateerd aan onder andere de olieprijs. Daarmee is het lastig te voorspellen wat energieprijzen gaan doen de komende 20 jaar. Daarnaast heeft onze landelijke politiek een beleid om middels de energiebelasting ons een duurzame richting op te sturen (tendens tot verzwaring van energielasten via belasting).

We hebben Hellemans, een adviesbureau voor energie inkoop en contractbeheer, gevraagd om een doorkijk te maken voor de ontwikkeling van deze index. Deze heeft een inschatting gemaakt voor de komende vijf jaren. Conclusie uit de analyse is dat voor de komende vijf jaren een index wordt verwacht van gemiddeld 2,7% per jaar voor de prijzen van elektriciteit en een stijging van gemiddeld 3,1% per jaar voor de prijs van aardgas. De eerste maanden van 2020 laten al weer een wat ander beeld zien voor de korte termijn. Door macro-economische ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld de olieprijs fors gekelderd (effect op elektriciteit en gas) waarmee wordt aangetoond dat voorspellen naar de toekomst toe een lastige opgave is. Twee keer per jaar vragen we daarom een update bij onze energieleveranciers van de verwachtingen.

Vervolg

We stellen voor om op basis van de bovenstaande rekenmethodiek een 5-tal projecten uit te werken en te onderzoeken of dit tot een andere set aan maatregelen van duurzaamheidsinvesteringen kan leiden. Aldus: Welke stappen op de duurzaamheidsladder kunnen worden gemaakt bij verschillende aannames van energie indexatie? Wat zijn de kansen, wat zijn de risico's en hoe kunnen we hier een voorziening voor inrichten.

De resultaten leggen we ter besluitvorming aan college en raad voor.

2.3 Split incentive

Op dit moment ligt de scope van Gresco alleen op de gebouwen waar we volledig eigenaar van zijn én waar we de energierekening in eigen beheer hebben. Denk aan het vastgoed waar we als ambtenaren ons werk doen (kernvastgoed) of de sportpanden. Onze vastgoedportefeuille is echter breder. We hebben veel eigendom wat verhuurd wordt aan maatschappelijke organisaties. Te denken valt aan het maatschappelijk vastgoed zoals buurthuizen en culturele instellingen. Vaak is het zo dat deze gebruikers rechtstreeks de energierekening zelf betalen.

Wat is het probleem

Op het moment dat de energierekening niet bij de Gresco kan de Gresco niet investeren. Immers de voordelen liggen bij een ander dan degene die investeert. We hebben dan geen dekking voor deze investering. Het probleem van de zogenoemde “Split incentive” het “verdeeld motief”. Regelmatig vragen gebruikers ook aan ons of we kunnen helpen bij de verduurzaming van het vastgoed dat men gebruikt. En partijen die dat niet doen zouden wij kunnen prikkelen om te gaan verduurzamen.

Verbreding scope

Er zijn een aantal categorieën te bedenken om de scope van de Gresco te verbreden. Als we kijken naar wie er betaald voor de energierekening en of er een financiële relatie is met de gemeente Groningen dan komt er een nieuw te verduurzamen aanbod in beeld. Hierin onderscheiden we de volgende categorieën:

- wij zijn eigenaar - de gebruiker heeft energiecontract
- wij zijn eigenaar - wij betalen energierekening maar wordt één op één doorbelast.
- wij zijn geen eigenaar - de gebruiker is een non profit stichting(organisatie) en krijgt subsidie;
- wij zijn geen eigenaar – de gebruiker is wel een verbonden partij of we huren langjarig aan.

Maatwerk

Binnen de diverse categorieën zal er maatwerk moeten worden geboden. Geen situatie is hetzelfde. Wensen en financiële mogelijkheden van gebruikers verschillen sterk. Heeft de gebruiker vermogen, kan men zelf inzet doen, heeft men een subsidie, etc. zijn allemaal vragen waar we als Gresco oog voor hebben. Daarom willen we dit uitwerken door een concreet aantal situaties bij de kop te vatten en uit te werken met betrokken interne en externe partijen. Daarbij dient ook te worden uitgewerkt hoe afspraken te formaliseren en zodanig te bestendigen dat overdracht of wijziging van gebruiker, of andere toekomstige mutaties, niet tot een scheur in de businesscase leidt, dan wel risico's voor de gemeente.

Vervolg

We stellen voor om deze “split incentive” mogelijkheden in een 5-tal pilots uit te werken en de resultaten terug te koppelen aan college en raad om over te kunnen gaan tot uitvoering.

2.4 De reserve van de Gresco

De bestemmingsreserve horende bij de Gresco is in de oprichtingsnotie omschreven als een buffer waar de plussen op energiebudgetten als bijzonder resultaat worden aangemerkt. Met als doel dat deze plussen dan ingezet kunnen worden om te investeren in energiebesparende maatregelen. Echter, als je deze methodiek wilt volgen zal er wel eerst een besparingsresultaat moeten zijn. En dat ontstaat pas als er geïnvesteerd is in maatregelen die een besparing opleveren. De kost gaat de baat vooruit. Om deze redenen zijn we kredieten gaan aanvragen via onze jaarplannen. Met als dekking de komende energiebesparing. Als er dan nog resultaat is kan dat uiteraard naar de bestemmingsreserve.

De reserve Gresco is dus niet meer zo maar een “pot met geld” waar investeringen in duurzaamheid uit worden betaald, maar een resultante. De indertijd aangenomen werking van de bestemmingsreserve behoeft dan ook herijking. Vanuit dit perspectief hebben we gekeken naar vulling, omvang en omgang met de reserve. Daarbij is tevens gekeken naar de vraag voor welke risico's deze reserve ter dekking moet dienen. Dit willen we hier opnieuw vastleggen op een manier die aansluit op de werkwijze zoals nu wordt gevolgd. De risico's (en kansen) die te benoemen zijn binnen onze werkwijze zijn:

- risico van de investeringen en het rendement die de investering oplevert;
- risico's veranderingen op verwacht volume van energie verbruik (koude en warme seizoenen);
- voorbereidingskosten van niet sluitende businesscases;
- risico's van fors stijgende energieprijzen.

Risico investeringen

De Gresco maakt businesscases waarbij vooraf wordt bepaald welk rendement (energiebesparing) een bepaalde maatregel oplevert. Het risico is dat van een bepaalde maatregelen blijkt dat het niet de gedachte besparing oplevert. We werken in een sector waar veel nieuwe ontwikkelingen zich aanbieden waardoor dit kan optreden.

Risico volume

De veranderingen op het volume worden veroorzaakt of een jaar een warm of een koud jaar is geweest. Verbruiken we minder volume dan gaan de plussen in de reserve en bij een koud seizoen dan kunnen we aanvullen uit deze reserve. In hoeverre er sprake is van een warm dan wel koud jaar gebruiken we graaddagen.

Veranderingen in het volume kunnen echter ook ontstaan door ander gebruik van vastgoed. Daarom wordt van de gebruikers gevraagd om mogelijke veranderingen van gebruik van objecten vooraf te melden. Immers, dit kan ook zorgen voor een verandering van volume waar Gresco geen invloed op heeft. Uitbreiding of krimp van areaal komt ten laste of ten baste van de gebruiker.

Risico voorbereidingskosten

Ook voorbereiding van projecten die niet door kunnen gaan, omdat er geen sluitende businesscase uit voort komt, kan uit deze reserve worden gefinancierd. Te denken valt dan aan voorbereidende werkzaamheden of extern onderzoek.

Risico Energieprijsontwikkelingen

Op de energietarieven hebben we geen invloed. Prijsstijgingen van energie zijn afhankelijk van macro-economische omstandigheden en de belastingmaatregelen van onze landelijke politiek. De prijzen (met name de energiebelasting) worden waarschijnlijk wel hoger om ons tot verduurzamen aan te zetten. De rijksoverheid doet dat onder anderen door de belasting op aardgas langzaam te verhogen. In 2019 was een forse stijging van onze prijzen van gemiddeld 21% over elektriciteit en gas.

Voor energieprijsstijgingen worden de houders van het budget nominaal gecompenseerd. Dit betekent dat er jaarlijks een index percentage wordt vastgesteld in de begroting die bedoeld is om prijsstijgingen op te vangen. Het kan voorkomen (zoals in 2019, extreme stijging) dat dit onvoldoende is voor energieprijsstijgingen. Inmiddels wordt vier keer per jaar overlegd met de diverse gebruikers zoals sport050, stadsbeheer en alle andere gebruikers van energie binnen onze gemeentelijke organisatie. Daarbij wordt teruggekoppeld wat het verloop van het werkelijk verbruik versus het energiebudget is, wordt aangegeven hoe de energieprijsontwikkeling zich beweegt en wordt het areaal besproken.

Voorstel

We willen voorstellen om de risico's van de investeringen, een deel van het volume wat betrekking heeft op het klimaat, en de voorbereidingskosten van projecten die geen doorgang vinden te koppelen aan de bestemmingsreserve van de Gresco.

Risico's van veranderend areaal en energieprijsontwikkelingen dienen opgevangen te worden in de desbetreffende programmabegroting, c.q. door de desbetreffende directies, danwel als vraagstuk betrokken moeten worden bij de vaststelling van de gemeentebegroting. Gresco heeft geen invloed op deze bewegingen. Door deze risico's te laten bij het desbetreffende organisatie-/begrotingsonderdeel blijven verbruikskosten gekoppeld aan de gebruiker.

We stellen voor dat we de bestemmingsreserve van de Gresco voeden tot een maximum van €300.000. Daar binnen is een bedrag van €200.000 gereserveerd om een koud seizoen op te vangen. Dit is bepaald op basis van de gemiddelde temperatuur vanaf de periode vanaf 2013 (start Gresco) en de maximale afwijking van een jaar op dit gemiddelde. Het overige (€100.000) is een reservering om de risico's van investeringen en voorbereidingskosten van projecten die geen doorgang vinden op te vangen. We hanteren daar 3-4% van het investeringsbedrag wat is geraamd voor 2020-2021 conform jaarplan.

Indien de reserve groter wordt dan de genoemde € 300.000 vloeit dat terug naar de algemene reserve.

We vragen u in te stemmen met de omschreven werking van de bestemmingsreserve Gresco en opdracht te geven dit uit te verwerken in het handboek financieel beheer.