

Onderwerp      Routekaart Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed

Steller      H.P. Rausch/S.A. Lubbers

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon      (050) 367 48 00      Bijlage(n) 2

Ons kenmerk      562451-2021

Datum      22-12-2021      Uw brief van

Uw kenmerk - 

Geachte heer, mevrouw,

Voor u ligt de gemeentelijke ‘Routekaart verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed’. Met de gemeentelijke routekaart wordt invulling gegeven aan de landelijke afspraak om de sectorale landelijke routekaarten te vertalen naar een eigen gemeentelijke routekaart.

Via deze brief nodigen wij u uit wensen of bedenkingen kenbaar te maken op de routekaart en de beoogde inrichting van het uitvoeringsprogramma.

#### *Inleiding*

Het klimaat verandert, de aarde warmt op. Om de opwarming van de aarde niet verder te laten oplopen dan 1,5°C is in het Klimaatakkoord van Parijs afgesproken om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. De landelijke ambitie is helder: het streefdoel is voornamelijk 49% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 en het einddoel is 95% CO<sub>2</sub>-reductie in 2050 (ten opzichte van 1990). Inmiddels is er overeenstemming over de Europese aanscherping van het streefdoel naar 55%. Het is aan het nieuwe kabinet om dit te vertalen naar het Nederlandse doel (de verwachting is een aanscherping naar 52%). De eerste raming van het CBS laat zien dat de broeikasgasemissie in Nederland in 2020, mede vanwege de COVID-19 uitbraak, 24,5% lager lag dan in 1990. Er is dus werk aan de winkel.

Daarnaast heeft uw raad zich ten doel gesteld, in 2035 als gemeente CO<sub>2</sub>-neutraal te zijn. Reden te meer om dit onderwerp met voortvarendheid op te pakken. Dit willen we onder andere gaan doen door voor een aantal gebouwen een pilot te starten om te kijken wat we nodig hebben om ons maatschappelijk vastgoed integraal te verduurzamen en CO<sub>2</sub> neutraal te maken.

### *Landelijke opgave*

Een CO<sub>2</sub>-neutrale gemeente betekent dat we geen gebruik meer maken van fossiele brandstoffen (waaronder aardgas) voor onder andere mobiliteit, de verwarming van gebouwen en de productie van elektriciteit. De gemeente Groningen heeft de energietransitie belegd in het meerjarenprogramma Energie. De 'Routekaart Groningen CO<sub>2</sub>-neutraal 2035' vormt het kader van dit programma. De algehele landelijke tendens is dat gemeenten hard werken aan onder meer een regionale energiestrategie (RES) en integrale wijkaanpakken in samenwerking met inwoners en andere organisaties. De integrale aanpak van de maatschappelijke vastgoedportefeuille van gemeente is veelal nog onderbelicht gebleven.

Daarnaast willen we een ongedeelde, inclusieve gemeente zijn met vitale wijken en dorpen en zelfredzame inwoners. Vitale wijken en dorpen zijn aantrekkelijk en kennen een sterke sociale samenhang. Hoe beter de sociale infrastructuur (voorzieningen voor onderwijs, cultuur, sport, welzijn en zorg), des te groter de veerkracht en vitaliteit van een wijk of dorp. Wij zoeken nadrukkelijk de mogelijkheid om met ruimtelijke thema's ook sociale thema's aan te pakken. Sociale vernieuwing kan dus worden aangejaagd met ruimtelijke ontwikkeling. Verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed is een invulling hiervan. Vanuit de insteek van positieve gezondheid werken we onder andere aan de gezonde gemeente en het verbeteren van de leefkwaliteit van onze inwoners gedurende hun levensloop. We zorgen voor de randvoorwaarden voor een (betaalbare) sociale infrastructuur, zodat onze inwoners gedurende hun levensloop gebruik kunnen maken van sociale voorzieningen. We realiseren maatschappelijke effecten door het optimaal inzetten van toekomstbestendig maatschappelijk vastgoed en het ontwikkelen van nieuw, duurzaam vastgoed.

Om gemeenten te helpen bij de aanpak van de eigen maatschappelijke vastgoedportefeuille, heeft de VNG sectorale routekaarten opgesteld. Om de landelijke doelstelling in 2050 te behalen gaat de VNG uit van een maatregelenmix waarbij een deel van het vastgoed wordt vervangen door nieuwbouw (40%), een deel versneld integraal wordt verduurzaamd (42%) en een deel enkel aardgasloos wordt gemaakt (18%). Bij de genoemde vernieuwingsgraad baseert de VNG zich op de gemiddelde vernieuwingsgraad van alle gemeenten in Nederland en trekt deze lijn door naar de landelijke einddatum 2050. Deze vernieuwingsgraad van de gemeente Groningen lag in dezelfde periode iets lager. Bovendien worden in de praktijk gebouwen die 'vervangende' nieuwbouw krijgen lang niet altijd daadwerkelijk gesloopt of afgestoten. Zij worden opnieuw ingezet, al dan niet voor een andere functie, en blijven daardoor in portefeuille.

Vervanging door nieuwbouw levert een belangrijke en essentiële bijdrage aan de verduurzamingsopgave aangezien het, naast een verbetering qua gebruik, comfort en ventilatie, het hoogste rendement oplevert qua CO<sub>2</sub>-reductie ten

opzichte van de investering. Het is daarmee de meest kostenefficiënte keuze als het om verduurzamen gaat. Voor de verduurzamingsopgave van het maatschappelijke vastgoed als zodanig is berekend dat landelijk enkele tientallen miljarden nodig zijn. Het betreft onrendabele investeringen, waarbij het effect van energiebesparing al is ingerekend. Daarbij wordt dan aangenomen dat gemeenten voor de genoemde reguliere vernieuwingen vanuit bestaande budgetten middelen kunnen vrijmaken, hetgeen bij de meeste gemeenten en ook bij de gemeente Groningen niet zondermeer het geval is. Decentrale overheden zijn met betrekking tot de verduurzamingsopgave in grote mate afhankelijk van het beschikbaar komen van rijksmiddelen.

#### *Gemeentelijke portefeuille*

De gemeente Groningen beschikt over een relatief oude vastgoedportefeuille. Ruim 40% is momenteel 40 jaar of ouder, hetgeen aansluit bij het landelijke beeld. Gezien de leeftijd van de portefeuille staat de gemeente voor een forse vernieuwingsopgave.

Om verantwoorde investerings- en verduurzamingskeuzes te kunnen maken is een heldere toekomstvisie op de lange termijn huisvestingsbehoefte noodzakelijk, via beleidsvisies of accommodatieplannen. Het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2020-2039: 'Investeren in Onderwijs' (IHP) met een strategie inclusief investeringsprogramma voor het onderwijsvastgoed voor de komende 20 jaar is hier een goed voorbeeld van. Noemenswaardig is dat in het verlengde hiervan op dit moment samen met de schoolbesturen een grootschalig onderzoek uitgevoerd wordt naar de verduurzaming van de scholen. Concreet wordt per object de opgave in beeld gebracht inclusief de bijbehorende kosten, de impact op de CO<sub>2</sub>-uitstoot en de relatie met de huidige conditie van het pand (de resultaten worden begin 2022 verwacht).

Voor andere gebouwcategorieën (bijvoorbeeld: buitensport, welzijnspannen, ambtelijk vastgoed, wijkposten etc.) is het belangrijk dat dezelfde integrale programma's tot stand komen zodat functionaliteit, techniek, gebruikerswensen, duurzaamheid, politieke wensen en financiën afweegbaar worden. Voor gebouwen die niet binnen een gebouwcategorie en een programmatische aanpak vallen is het ook van belang om onderzoek te verrichten en de lange termijn objectstrategie te formuleren zodat ook hier duurzaamheidsinvesteringen al dan niet gecombineerd met nieuwbouw, modernisering of upgradering kunnen worden afgewogen.

#### *Voorkeur 'Paris Proof' boven 'aardgasloos'*

Nieuwbouw wordt op basis van het Bouwbesluit minimaal BENG en aardgasloos opgeleverd. Binnen de gemeente Groningen is daarbij afgesproken dat voor de eigen gebouwen per project wordt bekeken of ENG haalbaar is. Voor het verduurzamen van bestaande gebouwen gelden maar beperkt wettelijke voorschriften (bijvoorbeeld energielabels voor kantoren)

ten aanzien van actieve verduurzaming. Voor deze bestaande panden zijn dus het Klimaatakkoord en de eigen gemeentelijke ambities leidend.

Wij vinden het -in lijn met het advies van Royal Haskoning/DHV (rapport 'Verduurzamingsopgave Groningen' Bijlage I)- niet verstandig om bij de integrale verduurzaming van een pand uitsluitend voor aardgasloos te gaan. In onze routekaart nemen we het ambitieniveau '*Paris Proof*' als voorlopig uitgangspunt bij het verduurzamen van bestaand maatschappelijk vastgoed. In het scenario *Paris Proof* maken gebouwen geen gebruik meer van aardgas en is tevens het energieverbruik begrensd. *Paris Proof* gaat uit van een integrale objectbenadering en voorziet in energetisch toekomstbestendig vastgoed. Met deze aanpak kan op objectniveau volgens inschatting van Royal Haskoning/DHV een CO<sub>2</sub>-reductie van maximaal circa 35% worden bereikt. De rest van de reductie moet alsnog via duurzame energieproductie/-opwekking gerealiseerd worden.

Royal Haskoning/DHV heeft op basis van archetypen en kengetallen een inschatting gemaakt van de kosten die moeten worden gemaakt om circa 300 bestaande gemeentelijke panden te verduurzamen. Zij komen op basis van deze berekening tot een investeringsniveau van circa € 250 miljoen (prijspeil 2020). Zij verwachten daarbij ook dat de *Paris Proof* benadering op lange termijn per saldo voordeliger is dan het enkel aardgasloos maken van gebouwen, doordat een reductie op de energielasten wordt bereikt.

De *Paris Proof* benadering kent voornamelijk een theoretische uitwerking. Dit ambitieniveau is voornamelijk bovenwettelijk en moet nog navolging krijgen in de praktijk. Bovendien zien we in de markt op dit moment sterk uiteenlopende aannames over de kosten, waarbij Royal Haskoning/DHV aan de onderkant zit. Dit beeld sluit ook aan bij de ervaring uit eigen investeringsanalyses bij een aantal objecten. Met name het feit dat een integrale energetische benadering veelal gepaard gaat met een ingrijpende aanpak van het pand maakt ook dat de kosten op gebouwniveau sterk uiteen lopen.

Wij vinden het belangrijk om met alle onzekerheden die er zijn, toch niet stil te zitten. Wij willen daarom door onderzoek en de concrete aanpak van objecten de komende jaren actie ondernemen. Bijvoorbeeld door de maatregelen ter reductie van de CO<sub>2</sub> per pand in kaart te (laten) brengen en om maatwerkadviezen per pand uit te (laten) werken. Daarnaast stellen we voor om een start te maken door een aantal pilotprojecten uit te voeren om ervaring op te doen met het integraal verduurzamen van vastgoed. Hierbij kijken we hoe de *Paris Proof*-gedachte zich verhoudt tot een CO<sub>2</sub>-neutrale gemeente in 2035. Dit zullen we vanuit een brede scope onderzoeken waarbij we niet alleen de op dit moment theoretische *Paris Proof*-gedachte zelf toetsen aan de praktijk maar ook zullen onderzoeken of het reëel is om meer ambitie toe te voegen. We denken hierbij bijvoorbeeld aan het voormalige gemeentehuis Ten Boer, de Vensterschool Vinkhuizen, het NNT en het

gemeentekantoor Kreupelstraat (in totaal 2 tot 4 panden afhankelijk van beschikbare middelen). Door dit te doen wordt heel concreet inzichtelijk wat de impact is van de verduurzamingsopgave volgens de *Paris Proof* benadering zowel op het gebied van techniek, financiën als organisatie.

In de doorrekening is er vanuit gegaan dat verduurzamingsmaatregelen afgeschreven kunnen worden. Parallel aan de verduurzamingsaanpak zullen we onderzoeken hoe de verduurzaming zich verhoudt tot de financiële verslagleggingsregels (de BBV en financiële verordening). De vraag of en in welke mate verduurzamingsregels geactiveerd en afgeschreven mogen worden zal mede bepalend zijn voor het beslag op de gemeentefinanciën en het tempo van de verduurzaming.

#### *Routekaart Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed Groningen*

Om invulling te geven aan de verduurzamingsopgave en aan te sluiten op de landelijke afspraak om de sectorale routekaarten te vertalen naar een eigen routekaart is de '*Routekaart Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed Groningen*' opgesteld. De bijgevoegde routekaart richt zich op het maatschappelijke vastgoed van de gemeente Groningen (Bijlage II). Door te kiezen voor een integrale verduurzaming van je panden met de Paris Proof-aanpak loopt de gemeente Groningen landelijk voorop met het verduurzamen van haar maatschappelijk vastgoed. In de routekaart worden twee sporen voorgesteld:

#### 1. Verduurzaming via langjarige, integrale (vastgoed)investeringsprogramma's

Geadviseerd wordt om via beleidsprogramma's te komen tot langjarige huisvestings- en accommodatieplan(nen). In deze plannen kunnen de vastgoedkeuzes worden gemaakt passend bij de politiek bestuurlijke keuzes en ambities en de maatschappelijke ontwikkelingen. Door helder te zijn in de ambities en deze te vertalen naar vastgoedopgaven, wordt duidelijk waar, wanneer en op welke wijze wordt geïnvesteerd in nieuwbouw, sloop, renovatie of consolidatie. Dit is bijvoorbeeld gedaan via het IHP en wordt voorbereid voor het ambtelijk vastgoed, de wijkposten en binnensportaccommodaties. De verduurzamingskeuzes en bijbehorende investeringen worden daarmee integraal onderdeel van de investeringsprogramma's voor het maatschappelijk vastgoed.

#### 2. Verduurzaming via een objectgestuurde aanpak

Ook voor panden die niet integraal deel uitmaken van een langjarig huisvestings- of accommodatieplan is het verstandig om de lange termijn objectstrategie, en in het verlengde hiervan de verduurzamingsstrategie, te bepalen. We achten het verstandig om voor deze panden op basis van maatwerkonderzoek per object de mogelijkheden, kosten en de impact van verduurzaming (energiebesparing en CO<sub>2</sub>-reductie) in beeld te brengen.

De twee sporen leiden vervolgens tot een totaalaanpak voor de verduurzaming van de gehele voorraad maatschappelijk vastgoed van de gemeente Groningen. Eén en ander is verbeeld in bijlage II van de routekaart. De routekaart voorziet in een vervolgstap in de verduurzamingsopgave en gaat verder dan waar we ons tot nu toe mee bezig hebben gehouden met de Gresco. De Gresco (onderdeel van het gemeentelijk Vastgoedbedrijf) richt zich op energiebesparende maatregelen die zichzelf terugverdienen conform de uitgangspunten die de gemeenteraad heeft vastgesteld in 2013. De door Gresco te nemen maatregelen worden jaarlijks via een jaarprogramma voorgelegd aan de gemeenteraad. De aanpak spitst zich daarbij veelal toe op individuele maatregelen (zonnepanelen, led verlichting etc.). De routekaart kent een bredere aanvliegroute, waarbij uitgegaan wordt van de gehele voorraad maatschappelijk vastgoed en een integrale gebouwaanpak.

#### *Uitvoeringsprogramma Verduurzaming Maatschappelijk Vastgoed*

Deze grote langjarige opgave vraagt sturing via een uitvoeringsprogramma. Door inzicht te krijgen in de totale opgave met de bijbehorende (langjarige) keuzes, worden college en raad in de gelegenheid gesteld om te sturen en om de ambitie om als gemeente CO<sub>2</sub>-neutraal te zijn in 2035 tot uiting te laten komen.

Wij achten het verstandig om de komende 2 tot 3 jaar te werken aan de uitwerking van een concreet uitvoeringsprogramma. In deze periode wordt inzichtelijk welke opgaven uit de langjarige beleids- en accommodatieplannen volgen. Daarnaast kan voor meerdere panden via technisch onderzoek de verduurzamingsopgave concreet in beeld worden gebracht en kan aan de hand van een aantal pilots ervaring opgedaan worden met het integraal verduurzamen van vastgoed. En er kan worden aangehaakt op de energieproductie en wijkenergie aanpak waar het meerjarenprogramma Energie op in zet. Het nemen van een dergelijke periode biedt ook de ruimte om landelijke ontwikkelingen (aanscherping van de normstelling en het al dan niet toekennen van rijkssubsidies) en ontwikkelingen binnen kennisinstellingen en bouw- en ontwikkelnetwerken te volgen en de ontwikkeling van de landelijke routekaarten te integreren in de gemeentelijke werkwijze.

Bij het opzetten van het uitvoeringsprogramma is het uitgangspunt dat slim en kostenëfficiënt wordt gehandeld. Dit betekent het onderzoeken van de voorraad op (koppel)kansen en natuurlijke momenten voor ingrepen (zoals groot onderhoud, veranderende gebruikerswensen, veranderingen in energiebehoefte etc.). Op dit moment wordt bijvoorbeeld het pand aan de Duinkerkenstraat 45 op deze wijze onderzocht. Toekomstige bedrijfsvoeringsvragen, aanstaande onderhoudsingrepen, de dynamiek van gebruikers en areaal(uitbreidings)vraagstukken worden samen met de kansen voor verduurzaming in beeld gebracht tot een keuzemenu en investeringsvoorstel voor de toekomst van dit pand.



Een andere koppelkans en natuurlijk moment waar nadrukkelijk rekening mee wordt gehouden is de wijkenergie aanpak. Het is belangrijk dat het uitvoeringsprogramma aanhaakt op de stappen die worden gezet vanuit het meerjarenprogramma Energie, op dit moment concreet in de wijken Paddepoel, Selwerd en Vinkhuizen.

Naast maatregelen die zich richten op de energieprestatie zijn natuurinclusief bouwen, circulariteit, klimaatadaptie, hittestress etc. belangrijke thema's die nadrukkelijk op de gemeentelijke agenda staan. Vastgesteld beleid op deze thema's maakt vanzelfsprekend onderdeel uit van de projecten die worden opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

#### *Organisatie, planning en financiën*

Om het uitvoeringsprogramma op te kunnen zetten zijn capaciteit, kennis en middelen nodig. Uiteraard moeten hierin ook de nieuwe gemeenteraad en het toekomstige college hun afwegingen kunnen maken. Vooral nog denken wij dat voor het opzetten van een uitvoeringsprogramma de komende 3 jaren minimaal 1 tot 1,5 fte nodig is (uitvoeringscoördinator plus ondersteuning). Daarnaast is budget nodig voor concrete onderzoeken op objectniveau en de analyse van de voorraad op kansen. In het verlengde daarvan is het van belang een database in te richten die de relatie tussen ingrepen, kosten en energiebesparing/CO<sub>2</sub>-reductie inzichtelijk maakt en monitort. Tot slot zijn voor de pilotprojecten planvoorbereidingsmiddelen nodig. We schatten in hiervoor tot en met 2024 € 0,35 miljoen per jaar nodig te hebben.

Naast onderzoek en inventarisatie stellen we voor om een aantal pilots uit te voeren zodat ervaring opgedaan wordt met de integrale verduurzaming van panden. We schatten in dat hiervoor rekening gehouden moet worden met een investering van minimaal € 10 miljoen (€ 0,5 miljoen structureel per jaar) voor 2 tot 4 panden. Dit is slechts een inschatting, de daadwerkelijke kosten blijken nadat de pilots zijn voorbereid. We vragen hier nu geen middelen voor, maar we willen dit net als de totale opgave wel agenderen.

Met deze werkwijze beschikt de gemeente in 2024 over een geactualiseerde routekaart met bijbehorende uitvoeringsagenda zodat ambitieniveau, tempo en middelen door u kan worden afgewogen.

Vanuit de rijksoverheid worden middelen beschikbaar gesteld ter uitvoering van de Klimaatwet (onderzoek en proceskosten). Wij verwachten hier aanspraak op te kunnen maken, zodat we van start kunnen gaan met het opzetten van het uitvoeringsprogramma. Indien er geen definitieve toekenning van toereikende middelen volgt, zullen wij voordat gestart zal worden terug komen met een voorstel. Voor de daadwerkelijke uitvoering (zowel van de pilotprojecten als de totale opgave) is geen dekking en



geadviseerd wordt om, gelet op het maatschappelijk belang van het thema, het volgende college de ruimte te laten om dit in de overdracht te betrekken zodat dit een plek kan krijgen in het collegeprogramma 2022-2026.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,  
Koen Schuiling

secretaris,  
Christien Bronda

*Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.*