



Strategische aanpak om het patrimonium van steden en gemeenten klimaatneutraal te maken.

1 Uitdaging: de bebouwde omgeving klimaatneutraal in 2050

Tegen 2050 moet de maatschappij klimaatneutraal zijn. Dit geldt ook de bebouwde omgeving. Steden en gemeenten staan dus voor een grote uitdaging om hun maatschappelijk vastgoed diepgaand energetisch te renoveren. Deze renovaties leggen een grote last op de budgetten van lokale overheden. In het kader van het FALCO¹ - project hebben we nagegaan hoe de **kostenefficiëntie van deze investeringen** gewaarborgd kan worden.

Dit artikel is een samenvatting van het eindrapport van Doorbraakproject 3: *Financiering van diepgaande energie-renovaties in het patrimonium van lokale overheden in Vlaanderen*. Het is beschikbaar op de project-website van FALCO.

2 Financiële optimalisatie van energetische renovaties

Tussen nu en 2050 is er 'slechts' 30 jaar te gaan. In de wetenschap dat gebouwen gemiddeld om de 15 tot 20 jaar een grote ingreep ondergaan², moeten we nú actie ondernemen. Van overheden in Vlaanderen wordt zelfs verwacht dat ze hun gebouwen al iets sneller klimaatneutraal³ maken (2045), zodat deze renovatieprocessen een voorbeeldrol kunnen vervullen.

Bij de vertaling van deze ambitie naar de praktijk, hebben we ons binnen het FALCO-project de vraag gesteld: Wat is de betere optie vanuit het **perspectief van kostenefficiëntie**? **Versneld** het bestaande gebouwenpark renoveren, zodat ook de klimaatimpact snel zal afnemen? Deze aanpak maakt het ook mogelijk om in een vroeg stadium gebruik te maken van sommige financiële terugverdieneffecten. Of, en dat is de tweede optie, spreiden we de investeringen uit over 30 jaren, en zoeken we hiervoor een optimale **gefaseerde** aanpak? Omwille van de duidelijkheid van de analyse hebben we beide opties vrij karikaturaal geformuleerd. De werkelijkheid zal uiteraard genuanceerder zijn.

¹ FALCO - Financing Ambitious Local Climate Objectives: <https://www.financieringlokaleklimaatplannen.be/home.html>

² Afhankelijk van de 'laag' van het gebouw, cf. 6 lagen concept van Stuart Brand https://en.wikipedia.org/wiki/Shearing_layers

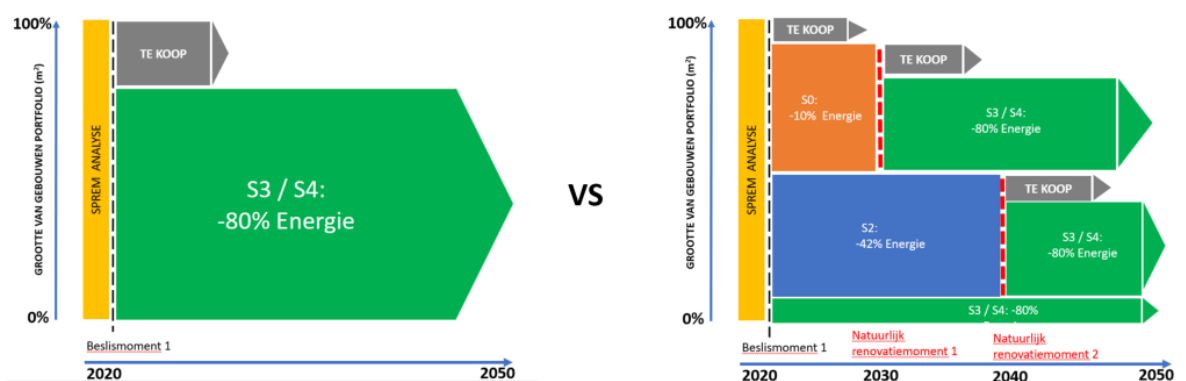
³ Klimaatneutraal: deze term blijkt niet strikt gedefinieerd, maar soms wordt deze praktisch vertaald naar een (primaire) energieverbruik van 15-30 kWh/m². De resterende energievraag wordt ingevuld met hernieuwbare energie (bij voorkeur lokaal geproduceerd).

2.1 Versnelde of gefaseerde aanpak?

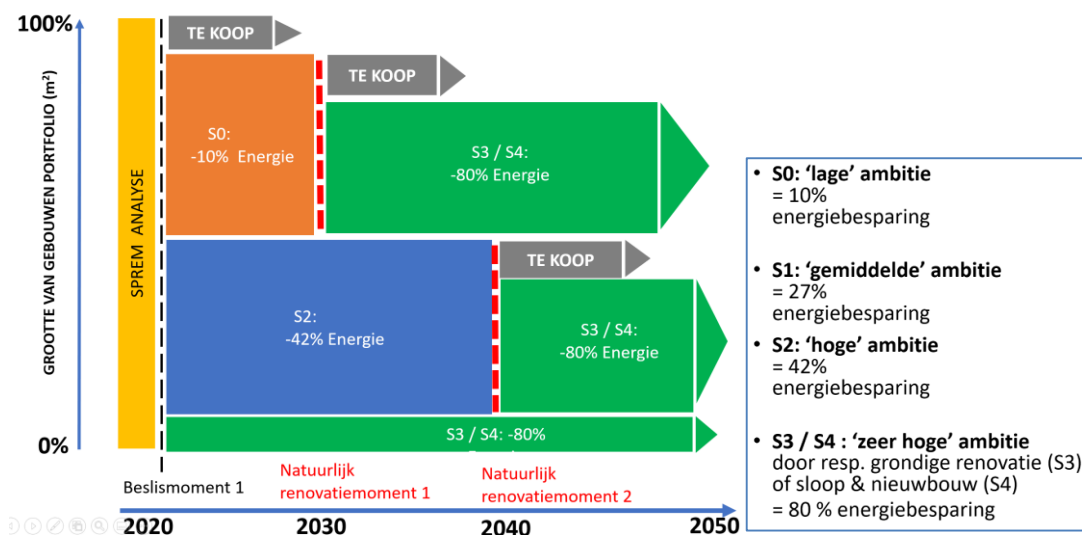
De twee opties staan gevisualiseerd in Figuur 1, waarbij op de horizontale as de periode 2020-2050 vermeld staat en op de verticale as een volledige gebouwen-portefeuille (0-100%).

De gele balk stelt een grondige strategische analyse voor van een volledige vastgoedportefeuille⁴. De gekleurde blokken stellen ambitieniveaus van energetische renovaties voor: groen (80% minder energieverbruik), blauw (-42%), oranje (-10%). De grijze blokken stellen het afstoten van vastgoed voor.

Figuur 1 – Twee strategische opties: versnelde of gefaseerde energetische renovatieaanpak.



Figuur 2 - Gefaseerde aanpak, maximaal gebruik makend van natuurlijke renovatie-momenten



We hebben de twee opties (versnelde vs. gefaseerde aanpak) met elkaar vergeleken op basis van diverse parameters (zie bespreking in paragraaf 2.2). Het besluit hieruit was dat de gefaseerde aanpak

⁴ SPREM – Sustainable Public Real Estate Management

(zoals voorgesteld in **Error! Reference source not found.**) de meest kostenefficiënte optie is. Deze aanpak is gebaseerd op de volgende principes:

- Begin met een analyse⁵ van de **werkelijke huisvestingsbehoeften**. Welke dienstverlening wenst je gemeente of stad te bieden? Welke gebouwen zijn hiervoor nodig? Is het mogelijk om functies te combineren?
- Na deze eerste analyse blijkt waarschijnlijk dat een **deel van het patrimonium niet meer nodig is of niet geschikt is**. Door hier niet langer in te investeren, of dit af te stoten, kan je instandhoudingskosten vermijden of zelfs inkomsten genereren, die geïnvesteerd kunnen worden in de gebouwen die je wél in portefeuille houdt (**kernportefeuille**). Deze inkomsten zullen helpen om de moeilijke business case van diepgaande energetische renovaties te ondersteunen in de kernportefeuille.
- Bij het investeren in de kernportefeuille is het van belang om maximaal gebruik te maken van **'natuurlijke renovatiemomenten'**. Dit zijn momenten waarop sowieso geïnvesteerd moet worden in gebouwen omwille van andere redenen dan energie-efficiëntie: einde levensduur van technische installaties, asbestverwijdering, brandveiligheid, toegankelijkheid, 'het nieuwe werken', esthetische upgrades, enzovoort.
- Vaak is het mogelijk om renovaties te synchroniseren over meerdere gebouwen, zodat er **clusters van gebouwen** worden gevormd die men gezamenlijk aanpakt. Dit verhoogt de aanbestedingsefficiëntie (o.a. bij energie-prestatiecontracten (EPC)).
- Het patrimonium van steden en gemeenten omvat vaak ook **gebouwen met erfgoedwaarde**. De technische mogelijkheden om de warmtevraag van deze gebouwen drastisch te reduceren komen vaak in conflict met esthetische criteria. Deze groep gebouwen vraagt een alternatieve strategie. Deze zal erin bestaan om een ander evenwicht te zoeken tussen reductie van energievraag en gebruik van hernieuwbare energie. In vergelijking met niet-erfgoedgebouwen zal de balans meer doorslaan richting gebruik van hernieuwbare energie. Deze hernieuwbare energie wordt bij voorkeur lokaal geproduceerd (niet noodzakelijk op de site zelf, maar wel op het grondgebied van de gemeente).

2.2 Evaluatie⁶ van beide opties

We hebben **beide opties doorgerekend** op een virtuele gebouwenportefeuille van 100 000 m², met een energiekost in het BAU-scenario van 1 miljoen Euro per jaar. Aansluitend werden beide opties geëvalueerd op basis van diverse parameters: risico voor technische en economische *lock-in*, renovatiesnelheid, leercurve/voortschrijdend inzicht, technologische innovatie, impact op werklast van gebouwbeheerders, evolutie van energieprijzen, politiek besluitvormingsproces, en tot slot, de impact van de investeringen op de beleidsruimte van lokale overheden (o.a. 'autofinancieringsmarge'). Uiteraard kunnen we in dit artikel niet ingaan op alle vernoemde parameters, en overlopen we de meeste relevant geachte inzichten.

In eerste instantie hebben we een financiële analyse gedaan op gebouwniveau. Uit onze berekeningen (op de geselecteerde portefeuille) blijkt dat men een energiebesparing van 42% op een *budgetneutrale* manier kan realiseren. Om tot klimaatneutraliteit op gebouwniveau te komen moet het energieverbruik vaak echter verminderd worden met veel méér dan 42%, waardoor budgetneutraliteit niet langer mogelijk is. Het is dus niet zo dat de uitdaging van de steden en gemeenten erin bestaat om initiële financiering te vinden, en dat daarna de terugverdieneffecten hun werk zullen doen. Bijkomende

⁵ Dit soort analyse wordt soms 'SPREM' genoemd: Sustainable Public Real Estate Management.

⁶ De volledige evaluatie is beschikbaar in het eindrapport van DBP3.

terugbetalingscapaciteit zal nodig zijn om de negatieve business case te compenseren. Deze kan o.a. gevonden worden in **strategisch vastgoedbeheer op portfolioniveau**. Hierbij resulteert het optimaliseren van het gebouwbeheer en het afstoten van overtollige of verouderde gebouwen in respectievelijk inkomsten en minder-uitgaven. Deze kunnen geïnvesteerd worden in de verduurzaming van de resterende gebouwen (kernportefeuille).

Met betrekking tot de keuze van het **renovatietempo** komen we tot de volgende vaststellingen. We hebben de kosten berekend voor twee strategische opties: versneld en gefaseerd. De versnelde optie, waarbij men al snel fors investeert in de gebouwen, heeft als voordeel dat die al eerder bijdraagt aan klimaatmitigatie, door de CO₂-uitstoot al in een vroeg stadium sterk te verlagen. Deze politieke keuze brengt echter aanzienlijke kosten met zich mee, die hoger zijn dan de kosten van de gefaseerde aanpak. Dit hangt samen met twee factoren: bij de versnelde aanpak maakt men geen gebruik van natuurlijke renovatiemomenten. Dit resulteert in het vervangen van installaties die nog niet afgeschreven zijn. Bovendien wordt het terugverdieneffect van diepgaande energetische renovaties vaak overschat: bij de huidige energieprijzen worden deze investeringen nooit terugverdiend. Men heeft er dus – vanuit financieel perspectief – geen belang bij om alle investeringen zo vroeg mogelijk te laten plaatshebben.

Het **afstoten van overtollig vastgoed** kan in belangrijke mate bijdragen tot het financieren van diepgaande energie-renovaties. Dit laatste klinkt eenvoudig, maar vergt natuurlijk een grondige strategische doorlichting van het gebouwenpatrimonium van een stad of gemeente, om na te gaan welke gebouwen toekomstbestendig zijn. Hierbij dienen diverse factoren in overweging genomen te worden: *maatschappelijk* rendement van gebouwen, levenscycluskosten, ligging van een gebouw ten opzichte van het openbaar vervoer (cf. knooppuntwaarde), enzovoort. De gebouwen die deze toets doorstaan, zijn de kandidaten voor de kernportefeuille.

Vastgoedbeheer op portfolioniveau in plaats van gebouwniveau, heeft ook tot gevolg dat de doelstelling van verminderd energieverbruik op gebouwniveau wat kan 'gelost' worden. Het concentreren van de dienstverlening van steden en gemeenten in een welgekozen selectie van gebouwen, leidt namelijk automatisch ook tot een verminderd totaal energieverbruik, en dus verminderde totale koolstofuitstoot, voor – in principe - eenzelfde dienstverlening.

Tot slot vermelden we nog enkele niet-financiële aspecten die niet over het hoofd mogen gezien worden bij de keuze van renovatiesnelheid. Hieruit selecteren we er twee die ons inziens niet onbelangrijk zijn: Er is nog onvoldoende kennis i.v.m. diepgaande renovaties (technologisch, conceptueel, aanbestedingstechnisch, enzovoort). Uit de literatuur blijkt dat de feitelijke energiebesparing vaak (aanzienlijk) minder is dan oorspronkelijk verwacht. **In een gefaseerde aanpak leert men bij elke renovatie bij**, en kan men deze inzichten aanwenden in de eerstvolgende renovatie. In een versnelde aanpak is dit minder mogelijk. Het implementeren van een renovatieoperatie in een cluster van gebouwen heeft ook aanzienlijke **impact op de personen of diensten die dit in goede banen moeten leiden bij de (lokale) besturen**. Het gaat hierbij om twee belangrijke processen: enerzijds het aanbesteden van de werken, maar ook het organiseren van verhuisoperaties van het personeel dat in de gebouwen werkt. Deze factor lijkt misschien ondergeschikt aan de factoren die elders in deze vergelijking aan bod komen, maar uit contacten die we hebben met gebouwbeheerders, blijkt dat deze diensten vaak onderbemand en/of overbelast zijn, waardoor een versnelde aanpak een moeilijk op te vangen impact zou creëren. De kans bestaat ook dat de aannemingssector zélf niet zou kunnen volgen, wat bovendien een negatieve invloed op de prijzen zou kunnen hebben.

2.3 Publieke of private financiering?

Voor de initiële financiering van energie-efficiëntie maatregelen zijn er in principe 2 opties: publieke en private financiering. In het FALCO-project werd er **aanvankelijk verondersteld dat private financiering de betere optie was**, omdat deze geen impact heeft op de schuldopbouw van een lokale overheid. Hierdoor zou het mogelijk worden om toch voor een versneld scenario te kiezen in plaats van

een gefaseerd. Een doorslaggevend element in onze evaluatie bleek echter de eis van de Vlaamse overheid aan de lokale overheden om een structureel financieel evenwicht te bewaren, wat zich in het jargon vertaalt naar het handhaven van een 'positieve auto-financieringsmarge (AFM)'⁷. Met andere woorden, niet zozeer het vermijden van schuldopbouw is bepalend voor de financieringskeuze, dan wel het voeren van een gezond financieel beleid op lange termijn ('structureel' evenwicht). Bovendien lenen steden en gemeenten aan lagere tarieven dan private kredietnemers. Het zou onlogisch zijn om hier als lokale overheid geen gebruik van te maken. Kortom, **publieke financiering is aangewezen bij het implementeren van energie-renovaties**. In dit verband is ook nog deze toelichting op zijn plaats: in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht is private financiering geen noodzakelijke voorwaarde om een EPC contract (EnergiePrestatieContract) te implementeren. EPC-contracten kunnen ook gefinancierd worden met publieke financiering.

2.4 Hoe nu verder?

De hierboven voorgestelde aanpak van strategisch vastgoedbeheer wordt/werd getest in het kader van het FALCO-project. In het kader van het SURE2050-project (www.sure2050.be) zal de aanpak worden bijgeschaafd en verder getest.

Auteur⁸: Factor4, www.factor4.eu

[Januari 2021](#)

⁷ Lokale besturen moeten streven naar een 'structureel' financieel evenwicht (i.t.t. een 'toestandsevenwicht')
<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/bbc-ondersteuning/financieel-evenwicht>

⁸ This document reflects only the authors' view. The European Commission/EASME are not responsible for any use that may be made of the information it contains.