Robuustheidstoets ambitiepakket energietransitie Zwolle



AEF is door de gemeente Zwolle gevraagd een robuustheidstoets uit te voeren op het ambitiepakket voor de energietransitie, voor de periode van 2025 tot 2030. Doel van de toets is om te bepalen of de opbouw van de scenario's en de voorgestelde keuzes passen binnen de bevindingen en conclusies uit de eerder door ons uitgevoerde *quick scan* en welke aanbevelingen er zijn voor de vervolguitwerking. In dit memo zetten wij onze conclusies uiteen. We beschrijven eerst de aanleiding en de aan ons gestelde vraag. Daarna sommen we onze bevindingen op. We sluiten ons memo af met enkele adviezen voor de vervolguitwerking van het ambitiepakket.

Uw vraag

Beperken van klimaatverandering is dé opgave voor deze generatie. De gemeente Zwolle heeft een ambitieus Programma Energietransitie opgesteld om energieneutraliteit uiterlijk in 2050 te bereiken. In het nieuwe coalitieakkoord 'Samen voor een waarde(n)volle toekomst' is de ambitie opgenomen om deze doelstelling te versnellen naar 2040.

Om de condities inzichtelijk te maken waaronder een dergelijke versnelling mogelijk is, heeft AEF in het voorjaar van 2023 een quick scan uitgevoerd. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat versnelling naar 2040 niet mogelijk is zonder verregaande inzet van dwingende regelgeving en omvangrijke eigen budgetten aanvullend aan het Europese en nationale instrumentarium. Dat vraagt om een andere rolopvatting van de gemeente: niet langer alleen responsief en stimulerend, maar resultaatgericht presterend en netwerkend met partners in de samenleving. Hoeksteen van een resultaatgericht sturingsparadigma is een strakke programmatische aanpak. Daarnaast vraagt het om flexibiliteit en een intensief samenspel met de inwoners en (maatschappelijke) partners in de stad.

Na bespreking van de einderapportage van de quick scan in het college en de raad kiest u ervoor om samen met partners een gericht ambitiepakket te ontwikkelen op onderdelen van de energietransitie waar de gemeente zelf (veel) invloed op uit kan oefenen. Te weten: het warmteprogramma (incl. isolatie), grootschalige opwek, mobiliteit en verduurzaming van werklocaties (incl. maatschappelijk vastgoed). Dit ambitiepakket is het startpunt van de programmatische aanpak energietransitie 2025-2030 en komt bovenop de lopende programma's.

U heeft hard gewerkt om het ambitiepakket samen te stellen. Daarvoor heeft u in één document bestaande inzichten geconsolideerd over de bijdrage van aanvullende ambities om te versnellen (effectief en efficiënt), de bijbehorende in te vullen benodigdheden, de rolopvatting van de gemeente en het draagvlak in de stad. Dit overzicht wordt gebruikt als inzet voor de financiële prioriteitsstelling binnen de perspectiefnota 2025. Om de besluitvorming te faciliteren is het opgebouwd uit vier pakketten, die de voor- en nadelen van de verschillende keuzes inzichtelijk maken. Het door het college en de Raad te kiezen ambitiepakket wordt in combinatie met de bestaande plannen in de loop van het jaar verder uitgewerkt tot een volwaardige programmatische aanpak.

Het ambitiepakket vraagt potentieel een grote investering, van zowel de gemeente, als de inwoners en partners in de stad. Daarom doorloopt u een zorgvuldig proces. Als onderdeel daarvan heeft u AEF gevraagd om een externe kritische blik op de uitwerking. Specifiek vraagt u ons oordeel op vijf facetten:

- **Uitwerking scenario's:** zijn de elementen op basis van de beschikbare informatie voldoende uitgewerkt? Waar zitten de toekomstige uitwerkvragen?
- **Realisme in de ambities:** hoe verhoudt het ambitiepakket zich tot planvorming in vergelijkbare gemeenten? Is het realistisch om te veronderstellen dat de benodigde randvoorwaarden worden ingevuld?
- **Realisme in het financieel kader:** zijn de kosteninschattingen en gevraagde budgetten in de uitwerking realistisch? Hoe verhoudt dit zich tot kosteninschattingen uit de *quick scan* en ramingen en budgetten van vergelijkbare gemeenten?
- **Rolneming van de gemeente:** past de beoogde rol van de gemeente bij de ambities?
- **Risicoprofiel:** waar zitten mogelijke risico's voor de realisatie van het ambitiepakket? Hoe robuust is deze tegen schuivende contextuele kaders, zoals landelijke beleidswijzigingen en wisselend draagvlak in de stad?

Onze bevindingen

Ons algemene beeld is dat de voorliggende uitwerking voldoende robuust is om in deze fase aanvullende middelen te reserveren om de ambities van het programma energietransitie vanaf 2025 te versterken. Het is onze verwachting dat deze middelen grotendeels beschikbaar zullen komen als onderdeel van de regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE).

Op domeinen die zijn uitgewerkt in onderhavig document is de inventarisatie van maatregelen breed en redelijk volledig. Voor de domeinen mobiliteit, eigen vastgoed en onderwijshuisvesting vindt er separate besluitvorming plaats, en kunnen we dus op basis van dit beslisdocument geen oordeel geven. Vanuit onze eerdere betrokkenheid bij de energietransitie in de gemeente Zwolle weten we dat er grote (financiële) opgaven liggen bij het onderhoud en de verduurzaming van het eigen en maatschappelijk vastgoed – waaronder scholen.

De uitwerking kent nu nog een sterke focus op de benodigde input, met name in termen van uitvoeringskosten. De hiervoor gebruikte inschattingen zijn realistisch en stemmen overeen met de ramingen van overige gemeenten. Om het realisme in de ambities en de rolneming van de gemeente scherper te duiden moeten de doelstellingen van de pakketten beter zijn uitgewerkt. We raden aan om de doelstellingen als leidend uitgangspunt van de nieuw te ontwikkelen programmatische aanpak te nemen.

We lichten onze bevindingen hieronder per facet nader toe.

Uitwerking scenario's

AEF beveelt aan dat de uitwerking van een scenario idealiter per domein eenduidige doelstellingen, uitgangspunten om deze te onderbouwen, maatregelen om deze in te vullen, een rudimentaire planning en het benodigd budget per jaar bevat. We zijn ons daarbij bewust dat er voor dit besluitvormingsdocument is gekozen om geen aanvullende uitwerking te doen en dat daarmee de bestaande broninformatie leidend is. Gegeven deze keuze zijn wij van mening dat de scenario's voor deze fase van het proces voldoende zijn uitgewerkt. Wel menen wij dat de scenario's in de volgende fase nog vragen om verdere uitwerking, zoals hierboven omschreven.

Het voornaamste punt van uitwerking vormt het verkrijgen van inzicht in het verwachte effect van de scenario's en de individuele maatregelen. Doordat dit nog niet is ingevuld, ontbreekt cruciale onderbouwing voor de gemaakte keuzes. Zo wordt er binnen het individuele spoor van het isolatieprogramma gekozen voor het ondersteunen en stimuleren van woningeigenaren met 'het langste isolatiepad'. Dit lijkt een onlogische keuze doordat er een relatieve grote investering moet worden gedaan voor een beperkte CO2-reductie. Een beperktere investering in woningen met een hogere standaardisatie levert naar alle waarschijnlijkheid meer op in termen van CO2-reductie voor Zwolle. Daarnaast zijn particuliere woningen met langere isolatiepaden vaker in bezit van de meer welvarende sociale klasse, waarvan de kans groter is dat zij de motivatie en middelen hebben om zelf te verduurzamen. Als andere doelstellingen dan efficiënt investeren richting bereiken van de centrale doelstelling (CO2-reductie) leidend zijn, benoem deze dan expliciet in de vervolguitwerking.

Een andere beperking is dat de maatregelen op sommige onderdelen nu nog globaal beschreven zijn en nog beperkt in samenhang zijn uitgewerkt. Hierdoor is het lastig om een goede onderlinge prioritering te maken. Dit heeft weerslag op de coherentie van de samengestelde pakketten: het is niet altijd duidelijk welke afweging doorslaggevend is geweest. Zo lijken de beschreven invalshoeken in het domein 'verduurzaming bedrijven' te leiden tot een gerichte geografische aanpak op de vier bedrijventerrein. Waarbij er per pakket een (of meerdere) bedrijventerreinen worden toegevoegd om aan het hogere ambitieniveau te voldoen. Uiteindelijk wordt echter gekozen om de pijlen voornamelijk te richten op bedrijventerrein Voorst.

Ten aanzien van de vervolguitwerking raden we aan om te beginnen met het formuleren van concrete doelstellingen per domein, in lijn met de nu opgestelde richtinggevende overwegingen. Dit kan zijn in termen van *output* (bijvoorbeeld het aantal van het gas te halen woningen in vastgestelde buurtplannen) of *outcome* in termen van reductie van CO2-uitstoot. Vervolgens kunnen de overige benodigde elementen, zoals de maatregelen, planning en budget, worden gededuceerd.

Realisme in de ambities

In algemene zin lijken de ambities, in termen van maatregelen, waar met het pakket besluitvorming over wordt gevraagd realistisch. De beoogde maatregelen stemmen grotendeels overeen met planvorming in een gemiddelde 100.000+ gemeente. Het is zeer afhankelijk van enerzijds de keuze van het pakket en anderzijds de concrete uitwerking van de maatregelen en het beoogde tijdspad of deze ook conform plan kunnen worden gerealiseerd.

Ten aanzien van de benodigde randvoorwaarden is het beeld op hoofdlijnen compleet. Grote brokken zoals versterken van het programmamanagement, wetgeving (WCW en WGIW), benodigde financiering, oplossen van de netcongestie en draagvlak in de samenleving worden benoemd. Wij gaan er vanuit dat het beeld over de mate waarin en wanneer de randvoorwaarden benodigd zijn verder uitkristalliseert wanneer er meer helderheid is over de (planning van) de te nemen maatregelen.

Realisme in het financieel kader

De gebruikte inschattingen van de uitvoeringskosten zijn realistisch en stemmen overeen met de ramingen van vergelijkbare gemeenten.

Wij denken dat een significant deel van de beoogde uitvoeringskosten gedekt kan worden met middelen uit de regeling CDOKE. Op basis van de aan ons nu bekende afspraken lijkt het waarschijnlijk dat Zwolle in de periode 2025 tot en met 2030 erop kan rekenen dat de middelenstroom in ieder geval gelijk blijft aan het niveau van 2023 (ongeveer EUR 2,6 mln). Dit basisniveau zal lump-sum worden uitgekeerd. Dit budget is bedoeld voor uitvoeringskosten van het

totale klimaat- en energiebeleid, en is daarmee breder dan de scope van het voorliggende ambitiepakket, waar bijvoorbeeld het budget voor verduurzaming mobiliteit buiten valt (EUR 0,5 mln).

De uitkering uit de CDOKE kan richting 2030 oplopen tot ongeveer EUR 5,7 mln, wanneer Zwolle effectief gebruikt maakt van de mogelijkheden tot planfinanciering en het uitkeringspercentage van 0,80% op pijl houdt. Planfinanciering vraagt om een koppeling van personele capaciteit aan uitgewerkte maatregelen en kost de gemeente daarmee meer inspanning om te verkrijgen. Deze inschatting is conservatief en gaat nog niet uit van de nieuwe benodigde macrobedragen uit het herijkingsonderzoek dat wij begin dit jaar hebben uitgevoerd. In onderstaande tabel hebben we de naar verwachting beschikbare middelen uit de CDOKE per jaar inzichtelijk gemaakt.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Macrobudget *(EUR, mln)*	341,15	429,51	637,31	682,59	687,51	736,48	737,66	738,43
Percentage Zwolle	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%	0,80%
Middelen Zwolle voor BCF *(EUR, mln)*	2,73	3,44	5,10	5,46	5,50	5,89	5,90	5,91
BCF-afdracht	4,34%	3,47%	2,60%	4,34%	4,34%	4,34%	4,34%	4,34%
Middelen Zwolle *(EUR, mln)*	**2,61**	**3,32**	**4,97**	**5,23**	**5,26**	**5,64**	**5,65**	**5,65**

Op basis van deze inschatting kan een significant deel van de uitvoering van de ambitiepakketten worden bekostigd. Let wel dat het versnellen van de ambities, bijvoorbeeld het tempo opvoeren van het warmteprogramma om niet in 2050, maar in 2040 van het gas af te zijn, kan betekenen dat Zwolle te ver vooruitloopt op het subsidietempo van het rijk. Dit heeft met name betrekking op het deel dat lump-sum wordt uitgekeerd.

In het beslisdocument zijn inschattingen over de benodigde investeringen voor de realisatie van maatregelen beperkt opgenomen. Veel van die investeringen verdienen zich deels terug door de optredende energiebesparing en het wegvallen van kosten voor fossiele energie. Maar deze investeringen kennen ook vaak aanzienlijke onrendabele toppen – met name bij de warmtetransitie. Deze kunnen deels worden afgedekt met rijkssubsidies, maar die zijn zeker niet altijd toereikend. Dit geldt voor:

a) de aansluiting op collectieve warmtesystemen
b) de realisatie van een publiek warmtebedrijf
c) de combinatie van all-electric-oplossingen en daarbij noodzakelijke vergaande isolatiemaatregelen.

Wij raden aan om in de vervolguitwerking een raming van het noodzakelijk te investeren kapitaal, de onrendabele toppen en de dekking uit rijksmiddelen voor deze investeringen in de financiële opstelling op te nemen.

Zonder een goed en gedeeld beeld bij de investeringen die van alle betrokken partijen verwacht worden, blijft het onzeker of het (financieel) lukt om de maatregelen uit te voeren. Beschikt de gemeente over de mogelijkheden om realisatie voor elkaar te krijgen – bijvoorbeeld door wijkgewijs op termijn van zeven jaar het gas af te sluiten - ook als dit voor burgers en instellingen aanzienlijke eigen bijdragen aan de investeringen vraagt? En zo ja, is de gemeente bereid om deze instrumenten actief in te zetten – ook als dat door burgers en partners in de stad als dwang wordt ervaren? Wij adviseren om het bij de uitwerking van het gekozen pakket met name bovengenoemde aspecten te laten doorrekenen, zodat de consequenties van de maatregelen voor de gemeente, partners in de stad en voor burgers inzichtelijk wordt.

Rolneming van de gemeente

Een van de conclusies uit de door ons uitgevoerde 'quick scan energietransitie' is dat meer ambitie vraagt om een meer presterende en netwerkende overheid: de gemeente wordt de regisseur van de transitie door het stellen van scherpe, maar realistische doelen per domein en zet haar beschikbare instrumentarium in om deze te behalen. Daarbij heeft de gemeente verschillende opties, zoals in de tabel rechts aangegeven.

Indicatieve mogelijkheden gemeente
Stimuleren van (burger)initiatieven
Actieve project- en procesondersteuning
Inzet van rijksmiddelen
Inzet van gemeentemiddelen
Opleggen / reguleren

In het voorliggende beslisdocument zijn op basis van de aanbevelingen van de wetenschappelijke klimaatraad zes á zeven richtinggevende overwegingen geformuleerd die leidend zijn voor de rolneming van de gemeente. We destilleren daar het beeld uit dat de gemeente beweegt naar een presterende netwerkende overheid, die het moet zijn als het de ambitie heeft om regie te nemen over de energietransitie. Het opleggen van regels (bijvoorbeeld door het stoppen van toevoer van aardgas) en bijbehorende handhaving (bijvoorbeeld op verduurzamingsnormen bedrijven door de omgevingsdienst) behoort daarbij tot de mogelijkheden.

De richtinggevende overwegingen kennen drie aandachtspunten waar in de vervolguitwerking rekening gehouden mee moet worden:

- Om de energietransitie bovenal gericht te laten zijn op de CO2-reductie van de gehele stad Zwolle is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de omvang van de totale opgave en de verwachte bijdragen van de verschillende maatregelen en/of domeinen.
- Het uitgangspunt om gebouweigenaren verantwoordelijk te maken voor de verduurzaming die de gemeente voor ogen heeft, laat nog in het midden hoe zware rolopvatting de gemeente ambieert. Geeft het richting door te stimuleren en/of procesondersteuning te bieden? Of overweegt het ook zwaardere middelen in te zetten zoals het opleggen of reguleren?
- Het inzetten op de samenwerking met private partijen betekent dat er in de vervolguitwerking actief nagedacht moet worden, welke private investeringen noodzakelijk zijn. Deze acteren als de contramal voor de inzet van publieke middelen en hebben daarmee weerslag op de rolopvatting van de gemeente.

Bij de uitwerking van de domeinen zien we de doorwerking van de rolopvatting van de gemeenten op hoofdlijnen terugkomen. Dit gebeurt vaak door het benoemen van al dan niet in te zetten concrete instrumenten. We denken dat het goed is dit in de vervolguitwerking consequent per maatregel inzichtelijk te maken. De vijf opties uit de tabel hierboven kunnen daarbij dienen als leidraad.

Risicoprofiel

Op basis van de opgenomen maatregelen achten we het risicoprofiel van deze ambitiepakketten op de tijdshorizon tot 2030 beperkt. We hebben hiervoor gekeken naar de risico's die voortvloeien uit financiën, landelijke politiek en lokaal draagvlak.

Het financiële risico schatten we als laag in. We zien dat de beoogde uitvoeringskosten grotendeels gedekt worden door subsidies van de rijksoverheid. Voor de realisatiekosten is dit op dit moment niet exact in te schatten en is er meer uitwerking nodig.

Het risico is reëel dat de landelijke politieke kaders schuiven, maar dit is (tijdelijk) te mitigeren. We gaan er hierbij vanuit dat de bestaande toezeggingen robuust genoeg blijken. Concreet gaan we er

hiermee vanuit dat de bestaande toegezegde subsidiestromen en wettelijk instrumentarium in tact blijven. Voor aanvullende financiering en nieuw instrumentarium is dit beeld onzekerder. Op basis van de nu geformuleerde ambities en maatregelen uit de pakketten, verwachten wij dat er voldoende tijd en ruimte is om bij te sturen wanneer in deze dossiers tegenvallers ontstaan.

Verliezen van het draagvlak in de samenleving is een reëel risico en een continu aandachtspunt van de netwerkende overheid. Wij begrijpen dat signalen die wij ontvingen tijdens het uitvoeren van de *quick scan* over wisselend draagvlak onder partijen in de stad zijn geadresseerd en dat de voorliggende ambitiepakketten in nauwe afstemming met hen zijn samengesteld. Actief blijven opzoeken en verdiepen van deze (en nieuwe) samenwerkingen verkleint dit risico.

Bovenstaande risico inschatting kan wijzigen wanneer de maatregelen concreter zijn uitgewerkt en/of tot uitvoer worden gebracht. Wij gaan er vanuit dat bij toekomstige besluitvorming er nadrukkelijke aandacht is voor het onderkennen en mitigeren van risico's.

Adviezen voor vervolguitwerking

Wij zien met waardering dat jullie zijn begonnen met nadenken over hoe een meer resultaatgerichte rol voor de gemeente Zwolle en een bijbehorende programmatisch aanpak eruit kan zien. In onze eerdere rapportage was veel aandacht voor de complexiteit en omvang van de opgave die de energietransitie met zich meebrengt en de onmogelijkheden van een versnelling. Het is goed om te zien dat de gemeente zich hierdoor niet laat afschrikken en focus houdt op de dingen die wél kunnen. Ten aanzien van de vervolguitwerking hebben we vier adviezen die de gemeente mogelijk van pas komen. Enkele hiervan zijn ook al in bovenstaande tekst genoemd.

1. Werkt toe naar een strakke programmatische aanpak, om de gemeente zelf en de betrokken partijen in de stad richting te kunnen geven. Essentiele onderdelen van een dergelijke aanpak zijn wat AEF betreft: heldere en onderbouwde doelstellingen, vertaald in inspanningen per domein, met business cases, mijlpalenplanningen en budgetten. Heb hierbij nadrukkelijke aandacht voor de investeringen die benodigd zijn voor realisatie van de maatregelen en de mogelijke onrendabele toppen die daarbij ontstaan.

2. Het is ons advies om in te zetten op zowel versterking van de handhaving door de omgevingsdienst van bestaande duurzaamheidsnormen zoals de energiebesparingsplicht voor individuele bedrijven als op een extra impuls om via parkmanagement en smart-energy-hubs op het niveau van bedrijventerrein condities te scheppen voor verduurzaming.

3. Richt het individuele spoor van de isolatieaanpak expliciet op huishoudens met een lager inkomen en meer effectieve basiswoningen. Verleg daarbij de aandacht van woningen met het langste isolatiepad naar woningen met een hoge standaardisatie, die eenvoudiger in grote aantallen zijn te verduurzamen met eveneens substantiële beperking van emissies.

4. Blijf inzetten op inspanningen om het draagvlak onder en coördinatie met woningcorporaties te versterken en te benutten. Zorg daarbij dat de ambities van de gemeente passen bij de investeringsruimte van corporaties (balans opgaven en middelen).