

Gebouwegebonden bekostigingsinstrument GVR

Grondslag GVR

Het publieke belang van de gemeente heeft een wettelijke basis in de Klimaatwet. Op basis van het Klimaatakkoord is de Klimaatwet ingevoerd. De Klimaatwet moet burgers en bedrijven zekerheid geven over de klimaatdoelen: 49% minder CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990. In de Klimaatwet is bepaald dat er 5-jarlijks een klimaatplan wordt vastgesteld. In het actuele Klimaatplan 2021-2030 is ten behoeve van de gebouwde omgeving een regierol voor gemeenten vastgelegd binnen de zogenoemde wijkgerichte warmtetransitie, in de volksmond 'het wijkgericht van het gas af gaan'.

In het klimaatakkoord is tevens de wens gedefinieerd om te komen tot 'een gebouwgebonden oplossing voor particuliere woningen waarbij de lasten voor de investering voor verduurzaming over een langere periode wordt gedeeld door meerdere generaties van eigenaren'.

In de Transitievisie warmte nemen gemeenten de plannen voor de verduurzaming van wijken op. Daarbij is het de inzet van de gemeente om bewoners te stimuleren en te ontzorgen bij de overstap op het duurzame alternatief. Betaalbaarheid (of woonlastenneutraliteit) is niet opgenomen in het wetsvoorstel zelf, maar maakt deel uit van het flankerend beleid.

De Gemeentelijke Verduurzamingsregeling vanuit de Woonpas

De GVR is een gemeentelijke gebouwgebonden oplossing waarmee gemeenten in staat worden gesteld om invulling te geven aan de noodzakelijke verduurzaming van grondgebonden particuliere woningen. Deze regeling is ontwikkeld door 'de Woonpas' met steun van de Europese Commissie. De Woonpas is een commerciële partij.

Met de GVR kunnen gemeenten schaalbaar woningeigenaren ontzorgen in de verduurzaming van de eigenwoning zonder inzet van gemeentelijke publieke middelen¹ en met een zeer beperkte impact op de gemeentelijke organisatie. De GVR is voor alle woningeigenaren toegankelijk en wordt maandlasten neutraal ingezet. De regeling rust op de woning en niet op de woningeigenaar. De GVR is bij verkoop van de woning gedurende de looptijd overdraagbaar. Er is dan ook geen sprake van een persoonlijke lening, noch is er een financieel risico voor de woningeigenaar.

De GVR is in de gemeente Wijk bij Duurstede reeds succesvol ingezet tot volle tevredenheid van de gemeente, woningeigenaren en de financier, BNG Bank.

Momenteel is de Woonpas monopoliehouder van de GVR mede omdat zij de ontwikkelaars zijn en het een nieuwe regeling is. De Woonpas heeft aangegeven samen met de provincie te willen zoeken naar een oplossing waarmee de regeling toegankelijker wordt voor andere marktpartijen.

De inzet van gemeentelijke baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet)

Binnen de GVR wordt door de gemeente de baatbelasting toegepast. De baatbelasting is een gemeentelijk heffingsinstrument welke sinds 1920 (art. 242d) onder autonome bevoegdheid van gemeenten als lokale wetgevers wordt ingezet om voorzieningen tot stand te brengen teneinde een publiek doel te realiseren. Sinds 1994 valt de baatbelasting onder de gemeentewet artikel 222 met

¹ De financiering verloopt via Bank Nederlandse Gemeenten

als doel gemeenten meer handelingsperspectief te bieden om invulling te geven aan lokale publieke opgaven.

Om de kosten voor voorzieningen middels de baatbelasting te kunnen verhalen dienen deze een zgn. hybride karakter te hebben: naast het publieke belang, moeten de voorzieningen voor een bepaalde af te bakenen groep onroerende zaken nog eens een bijzonder profijt opleveren.

Het directe profijt voor de onroerende zaak binnen de GVR is evident. De woning wordt verduurzaamd door het aanbrengen van verduurzamingsmaatregelen en de vraag naar elektriciteit en warmte zal als gevolg hiervan afnemen.

Zoals vastgesteld vindt het publieke belang van de gemeente haar wettelijke basis in de Klimaatwet. Om wijkgericht over te gaan op alternatieve warmtevoorzieningen, besluit het gemeentebestuur om allereerst de warmtevraag op gemeenteniveau terug te brengen. Wanneer woningen via de GVR worden verduurzaamd, komt daarmee de overgang op een alternatieve warmtevoorziening voor elke onroerende zaak in de gemeente meetbaar dichterbij of wordt zelfs direct mogelijk.

Risico's voor de gemeente

1. Kans op bezwaar baatbelasting

De kans dat een, door een lokale wetgever vastgestelde, verordening baatbelasting binnen de GVR succesvol zou kunnen worden betwist wordt bijzonder klein geacht. Reden hiervoor ligt in onderstaande:

De wijze van toepassing van baatbelasting binnen de GVR zou alleen voor de rechter kunnen komen in geval een eigenaar van de woning die is aangeslagen hiertoe het initiatief neemt.

- De kans hierop wordt als laag ingeschat, omdat woningeigenaren zorgvuldig worden geïnformeerd waarna zij vervolgens op basis van vrijwilligheid een overeenkomst met de gemeente aangaan waarin zij de gemeente nadrukkelijk toestemming verlenen, om verduurzamingsvoorzieningen tot stand te brengen in of aan de woning ten behoeve van het terugdringen van de warmte- en energievraag in de gemeente.
- Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat een woningeigenaar claimt dat hij/zij zich consequenties onvoldoende had kunnen realiseren en zich beroept op 'dwaling'. De processen binnen de GVR zijn echter zo geborgd dat een dergelijk scenario hypothetisch is.
- Er bestaat een kans dat een opvolgende woningeigenaar de baatbelasting zou trachten te betwisten. Echter, bij overdracht van de woning neemt de notaris de aanwezigheid van baatbelasting op als publiekrechtelijke beperking in de akte van levering. Bij overdracht accepteert de opvolgende woningeigenaar deze in de akte van levering. De opvolgende woningeigenaar tekent dan ook expliciet bij aankoop voor een duurzame woning met resterende baatbelastingstermijnen.
- Indien een opvolgende woningeigenaar alsnog tot een gang naar de rechter zou besluiten, zal deze allereerst en met name toetsen aan algemene (materiële) rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel of het evenredigheidsbeginsel.

Onderzoeksrapporten^{2,3}, onderstrepen dat de GVR met name op deze rechtsbeginselen, als ook het zorgvuldigheidsbeginsel uitblinkt. Een negatief oordeel van de rechter op dit vlak is dan ook niet aannemelijk. Het is dan ook aannemelijk dat de rechter positief zal oordelen met betrekking tot de inzet van de baatbelasting.

- Hoewel een rechter een algemeen verbindend voorschrift zoals een verordening eventueel nog zou kunnen toetsen aan hogere regelgeving en formele beginselen zal deze zich, in lijn met onder andere artikel 8:3, eerste lid Awb en het oordeel van de Hoge Raad in het Landbouwwliegers-arrest en mede gelet op voorgaande, terughoudend (moeten) opstellen bij toetsing van een door het democratisch verkozen orgaan van een lokale overheid vastgestelde verordening.
- Een rechter treedt daarbij niet in de door de wetgever aan de gemeenteraad toegekende beoordelings- en beleidsvrijheid wanneer haar besluiten tenminste begrijpelijk en deugdelijk gemotiveerd zijn (zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel). De rechter heeft niet tot taak het maatschappelijk gewicht dat aan betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Onderzoek⁴ heeft overigens uitgewezen dat de toepassing van baatbelasting binnen de GVR niet strijdig is met de wet en belangen en rechtsposities van alle partijen zorgvuldig worden beschermd en geborgd.
- De rechtmatigheid van de inzet van baatbelasting binnen de GVR wordt ook door prof. mr. dr. A.W. Schep (Bijzonder Hoogleraar Heffingen van Lokale Overheden & voormalig plaatsvervangend rechter) onderstreept in de Kohier notitie, 31 mei 2021: “..De voorzieningen die namens de gemeente worden getroffen om particuliere woningen te verduurzamen hebben daarmee mijns inziens een voldoende hybride karakter om als voorziening in de zin van de baatbelasting te kunnen worden gekwalificeerd. De keuze van de gemeente voor inzet van baatbelasting is gelet hierop verdedigbaar..”.

2. Structurele betalingsonmacht

In het geval er sprake is van structurele betalingsonmacht bij een deelnemende woningeigenaar, ligt dit risico allereerst bij de gemeente. Dit non-payment risico is berekend (en door EY gevalideerd) op 0,05% over de uitstaande belasting termijnen. De gemeente kan in geval van structurele betaal onmacht bij een deelnemende woningeigenaar een beroep doen op de Stichting Waarborg GVR, die in een dergelijk geval de gemiste baatbelasting termijnen aanvult. Voorwaarde is dat de gemeente alle tot haar beschikking staande instrumenten heeft ingezet om de belasting te innen. Couulancebeleid van de gemeente zelf is logischerwijs voor eigen rekening. De Stichting Waarborg GVR wordt gefund door een kleine opslag voor alle aan de GVR deelnemende woningen (solidariteitsbeginsel).

3. Faillissement De Woonpas

De Woonpas is een BV. Deze zou failliet kunnen gaan. Inmiddels heeft De Woonpas echter een grote strategische partner aan zich weten te binden, te weten AutoBinck Group, waarmee de continuïteit van de onderneming geborgd is. Daarnaast heeft De Woonpas financiële steun ontvangen van de Europese Commissie in de vorm van de Horizon 2020 subsidie. Tot slot is er

²“Versnellers van verduurzaming”, Independent Minds, 2022

³ Kohier: “Notitie rechterlijke toetsing en publiek belang”, prof. mr. dr. A.W. Schep, 2021

⁴ “De gemeentelijke verduurzamingsregeling getoetst”, Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden & EY, 2021

vanuit de markt van bedrijven en organisaties die in de energietransitie actief zijn veel interesse voor De Woonpas. Hiermee is de kans van faillissement van De Woonpas sterk gemitigeerd.

Mocht De Woonpas toch failliet gaan, dan is er geen financiële schade voor de gemeente. De woningen waarop de baatbelasting reeds rust blijven gewoon doorbetalen. De Woonpas heeft immers geen directe rol in de financiële processen binnen de GVR. De GVR kan in het geval van faillissement van De Woonpas echter niet meer worden aangeboden aan nieuwe deelnemers.

4. Verplichting van de gemeente jegens de Stichting Verzamelgelden GVR (SVGVR) en de BNG Bank
Middels de overeenkomst met de SVGVR verplicht de gemeente zich tot het afdragen van de bedragen ter hoogte van alle in de verordening vastgestelde baatbelastingen aan de SVGVR. De SVGVR draagt dit op haar beurt weer af aan de BNG Bank in de vorm van rente en aflossing. In de overeenkomst tussen de gemeente en de SVGVR is een derdenbeding opgenomen. Dit derdenbeding ziet erop toe dat, in het geval de Stichting niet meer zou bestaan of niet naar behoren zou functioneren, de bovengenoemde afdracht van de gemeente rechtstreeks naar de BNG Bank plaatsvindt. De verplichtingen van de gemeente blijven daarmee onveranderd.

5. Kostenstijging door uitvoeren GVR

De kosten voor deelname aan de GVR zijn voor de gemeente gering, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen andere initiatieven om woningeigenaren te ondersteunen in de verduurzaming van de eigen woning. Eenmalige proceskosten bedragen € 65.000. Verdere kosten bestaan uit de eigen personeelskosten, inrichtingskosten voor de heffing van de baatbelasting en de kosten voor communicatie richting de woningeigenaren. Er zullen meer kosten worden gemaakt voor communicatie. Er hoeft echter niet meer ambtelijke capaciteit te worden ingezet. Het risico op gemeentelijke kostenstijging blijft dan ook zeer beperkt.

Omdat de GVR voor zowel de deelnemende woningeigenaren als de gemeente kostenneutraal is (met uitzondering van de kosten zoals hierboven genoemd), is geen sprake van de inbreng van gemeentelijke middelen. De BNG Bank draagt immers reeds zorg voor de funding. De funding vanuit BNG Bank komt op de balans van de Stichting Verzamelgelden GVR. Alleen de jaarlijkse vorderingen op de woningeigenaren in de vorm van de baatbelasting en haar dito verplichting jegens de Stichting worden jaarlijks opgenomen op de balans van de gemeente.

Risico's woningeigenaren

De toepassing van de GVR brengt voor woningeigenaren beperkte risico's met zich mee. Hieronder worden deze risico's geïdentificeerd en worden de eventuele mitigerende maatregelen benoemd. In opdracht van de gemeente Wijk bij Duurstede is eerder door accountantsbureau Astrium een risicoanalyse uitgevoerd ten behoeve van de besluitvorming in de gemeenteraad. Het rapport is tevens te vinden op www.gvr.nl

1. Betalingsrisico

De baatbelasting die de woningeigenaar binnen de GVR verschuldigd is aan de gemeente is samen met het restant van de energierekening bij aanvang niet hoger dan de oude energierekening (maandlasten neutraal). De woningeigenaar gaat dus per saldo niet meer betalen. Omdat de baatbelasting voor 30 jaar hetzelfde bedrag is en niet onderhevig is aan prijsstijgingen of indexatie zal de woningeigenaar naarmate de energieprijzen door de jaren

heen, waarschijnlijk zal stijgen, relatief meer gaan besparen. Het betalingsrisico voor de woningeigenaar wordt dus niet groter door het deelnemen aan de GVR, maar zelfs lager.

2. Risico van niet nakomen garantieverplichtingen door uitvoerende partijen

Het risico van niet nakomen van de garantieverplichtingen door uitvoerende partijen ligt bij De Woonpas. De garanties binnen de GVR worden aan de woningeigenaar door De Woonpas gegeven. De Woonpas stelt daarom hoge eisen aan de uitvoerende partijen binnen de GVR. Partijen die willen deelnemen aan de GVR zullen moeten voldoen aan strenge kwaliteits- en continuïteitseisen. Hierbij geeft de Woonpas aan om ook met lokale leverancier te willen werken. Zij zullen hiervoor o.a. aantoonbaar reserves moeten aanhouden om de geboden garanties gedurende de looptijd te kunnen waarmaken. Hierop worden zij periodiek geaudit.

3. Faillissement De Woonpas

Bij een eventueel faillissement van De Woonpas blijven de garanties van de uitvoerende partijen van kracht. Dit is contractueel vastgelegd tussen de uitvoerende partijen en De Woonpas. Deelnemende woningeigenaren lopen hiermee dan ook geen risico.

Waarom de GVR?

De GVR is ontwikkeld voor gemeenten en woningeigenaren.

Gemeenten hebben de regie over de energietransitie van de gebouwde omgeving. Het ontbreekt tot op heden echter aan een instrumentarium om hier invulling aan te geven. Gemeenten kampen daarnaast vaak met tekorten aan geld en capaciteit om invulling te geven aan de opdracht. Met de GVR worden gemeenten in staat gesteld om regie te voeren over de verduurzaming van particulier woningen zonder grote impact op de eigen organisatie en zonder inzet van publieke middelen.

Veel woningeigenaren hebben niet de middelen om de eigen woningverduurzaming te financieren en hebben vaak ook geen mogelijkheid om te lenen. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK blijkt bovendien dat woningeigenaren terughoudend zijn met lenen en een grote groep behoefte hebben aan volledige ontzorging. Om deze groep te helpen in het verduurzamen van de eigen woning is de GVR ontwikkeld.

Voordelen voor gemeenten

Naast het feit dat met de GVR geen publieke middelen aangewend hoeven te worden en de impact op de organisatie gering is, biedt de GVR nog een aantal voordelen:

- De GVR sluit naadloos aan om de transitievisie warmte en de warmte uitvoeringsplannen van de gemeente
- De gemeente krijgt grip en inzicht door de data die zij op wijkniveau ontvangt. Hierdoor weet zij waar zij staat v.w.b. de warmtevraag en wat zij nog te doen heeft om later over te kunnen op alternatieve warmtebronnen
- De gemeente kan haar sociale beleid toepassen in geval van betalingsproblematiek bij deelnemende woningeigenaren

- De gemeente loopt als gevolg van de Garantieregeling van de Stichting Waarborg GVR geen financieel risico bij de inning van de baatbelasting

Voordelen voor de woningeigenaar

De voordelen van de GVR voor woningeigenaren zijn:

- De GVR is toegankelijk voor alle woningeigenaren van grondgebonden woningen. Een inkomenstoets is daarbij niet aan de orde.
- De woningeigenaar hoeft zelf geen investering te doen.
- De GVR wordt maandlasten neutraal gerealiseerd waardoor de maandlasten voor een woningeigenaar niet stijgen en in veel gevallen zelfs zal dalen.
- Deelname aan de GVR is vrijwillig.
- De woningeigenaar wordt volledig ontzorgd in uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen.
- De woningeigenaar ervaart gegarandeerde kwaliteit door strenge selectie op uitvoerders en uitgebreide garanties.
- Elke woningeigenaar heeft financieel voordeel gedurende looptijd van de GVR.

Grondslag voor de toepassing van de baatbelasting door de gemeente

Gemeenten kunnen voorzieningen met baatbelasting bekostigen die een (mede) publiek belang dienen. Binnen de GVR vindt dat publieke belang haar wettelijke basis in de Klimaatwet. De Klimaatwet moet burgers en bedrijven zekerheid geven over de klimaatdoelen: 49% minder CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990 en 95% reductie in 2050. De uitvoering van de Klimaatwet is vastgelegd in het Klimaatakkoord. In de Klimaatwet is bovendien bepaald dat er 5-jaarlijks een klimaatplan wordt vastgesteld. In het actuele Klimaatplan 2021-2030 is ten behoeve van de gebouwde omgeving een regierol voor gemeenten vastgelegd binnen de zogenoemde wijkgerichte warmtetransitie, in de volksmond 'het wijkgericht van het gas af gaan'.

De keuze van de gemeenteraad om allereerst projectmatig de warmte- en energievraag binnen een wijk terug te dringen, teneinde deze wijk in een vervolgfase aan te sluiten op een alternatieve warmtevoorziening, volgt direct uit die aan de gemeente toegekende regierol.

