

Risicoanalyse Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling (GVR)

Inhoud

Grondslag GVR.....	2
GVR.....	2
De inzet van de gemeentelijke baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet)	2
Risico's voor de gemeente.....	3
1. Bezwaar en beroep door deelnemende woningeigenaar	3
2. Structurele betalingsonmacht	5
3. Faillissement De Woonpas	5
4. Verplichting gemeente jegens de Stichting Verzamelgelden GVR (SVGVR) en de BNG Bank.	5
5. Kostenstijging door uitvoeren GVR.....	5
Risico's woningeigenaren	6
1. Betalingsrisico.....	6
2. Risico van niet nakomen garantieverplichtingen door uitvoerende partijen	6
3. Faillissement De Woonpas	6
Waarom de GVR?	6

Grondslag GVR

Een belangrijk component van de aan gemeenten toegekende regierol is het opstellen van het warmteprogramma (in het Klimaatakkoord nog de transitievisie warmte genoemd). In een uitvoeringsplan concretiseert de gemeente vervolgens het warmteprogramma voor een afgebakend gebied. Zij beschrijft daar bijvoorbeeld wat de maximale warmtebehoefte en daarmee de gemiddelde warmtebehoefte gebouwen is alvorens tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten wordt overgestapt op een toekomstbestendige, alternatieve warmtevoorziening. De juridische basis hiervoor is het Klimaatakkoord en het op de Klimaatwet gebaseerde Klimaatplan en wordt verder verankerd in de wet collectieve warmtevoorziening en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw).

In het klimaatakkoord is ook 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 worden gedeeld door meerdere generaties van eigenaren'.

GVR

De GVR is een gemeentelijke gebouwgebonden oplossing waarmee gemeenten op actieve wijze invulling kunnen geven aan de noodzakelijke verduurzaming van grondgebonden particuliere woningen. De regeling is ontwikkeld door 'De Woonpas' (commerciële entiteit) met steun van de Europese Commissie. De GVR is inmiddels ondergebracht in een zelfstandige entiteit.

Met de GVR kunnen gemeenten op een actieve - en schaalbare wijze woningeigenaren ontzorgen in de verduurzaming van de eigen woning zonder inzet van gemeentelijke publieke middelen¹ en met een beperkte impact op de gemeentelijke organisatie.

De GVR is voor alle woningeigenaren toegankelijk. Deelnemende woningeigenaren worden volledig ontzorgd en kunnen zonder gedoe of eigen investering de woning (laten) verduurzamen. De GVR rust op de woning en niet op de woningeigenaar en is daarmee bij verkoop automatisch overdraagbaar. Er is dan ook geen sprake van een privaatrechtelijke financieringsovereenkomst en is het financieel risico voor de woningeigenaar vrijwel nihil. De GVR is in de gemeenten Wijk bij Duurstede en Montfoort reeds succesvol ingezet tot volle tevredenheid van de gemeenten, woningeigenaren en de financier, BNG Bank.

Momenteel is de Woonpas de enige uitvoerder/licentiehouders van de GVR mede als gevolg van het feit dat zij de ontwikkelaar is en het een nieuwe regeling is. De GVR Holding, waarin de GVR is ondergebracht, heeft inmiddels het initiatief genomen om de op afzienbare termijn ook andere marktpartijen te kunnen verwelkomen als uitvoerder/licentiehouders.

De inzet van de 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 om (semi)publieke doelen te realiseren. Sinds 1994 valt de baatbelasting onder de gemeentewet artikel 222 met als doel gemeenten meer handelingsperspectief te bieden om invulling te geven aan lokale publieke opgaven.

Wij achten als noodzakelijk om, in het kader van onze verantwoordelijkheid en publieke taakuitoefening (politieke rationaliteit) en met de trias energetica als uitgangspunt (technische rationaliteit), allereerst en actief de warmte- en energievraag op wijkniveau en daarmee de

¹ De financiering verloopt via Bank Nederlandse Gemeenten

gemiddelde warmtebehoefte van gebouwen te beperken om uiteindelijk onafhankelijk van onze keuze voor de energie-infrastructuur, de gebouwde omgeving in de wijk op een verantwoorde - en toekomstbestendige wijze en tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten aardgasvrij te verwarmen.

Het drastisch beperken van de warmte- en energievraag op wijkniveau heeft onder andere positieve gevolgen voor onze keuzemogelijkheden met betrekking tot de investeringen in onder andere toekomstbestendige, hernieuwbare capaciteit en bijbehorende energie-infrastructuur. Wij vinden het dan ook in het belang van de wijk en alle daarin gelegen onroerende zaken dat allereerst en als noodzakelijke voorwaarde de warmte- en energievraag op wijkniveau wordt teruggebracht.

Het besluit om vanuit de opgelegde regierol op actieve wijze invulling te geven aan bovenstaande beleidskeuze, heeft aldus tot doel de wijk beter geschikt te maken om aan te sluiten op een alternatieve warmtevoorziening en op deze wijze grip te houden op de aan ons opgelegde regierol en hier, in dat kader invulling, aan te geven. Het objectieve nut en profijt voor de onroerende zaken in de wijk evenals het profijt op objectniveau zijn het gevolg van onze beleidskeuze en de uitvoering daarvan. Wanneer woningen via de GVR worden verduurzaamd, wordt de warmte- en energievraag op wijkniveau teruggebracht en wordt als gevolg daarvan elke onroerende zaak in een betere positie gebracht om op een toekomstbestendige wijze over te stappen naar een alternatieve warmtevoorziening.

Risico's voor de gemeente

De toepassing van de GVR brengt voor de gemeente beperkte risico's met zich mee. Hieronder worden deze risico's geïdentificeerd en worden de eventuele mitigerende maatregelen benoemd

1. Bezwaar en beroep door deelnemende woningeigenaar

De kans dat een door een gemeente vastgestelde aanslag baatbelasting binnen de context van de GVR door een woningeigenaar succesvol zou kunnen worden betwist, wordt bijzonder klein geacht. Een baatbelasting aanslag binnen de context van de GVR kan in beginsel namelijk alleen voor de rechter komen in geval een eigenaar van de woning die is aangeslagen hiertoe door het starten van een bezwaar- en vervolgens beroepsprocedure het initiatief neemt. In dat geval zijn de huidige en toekomstige eigenaar te onderscheiden.

→ *Huidige woningeigenaar*

De kans dat een huidige eigenaar de opgelegde baatbelasting (met succes) betwist, wordt allereerst als laag ingeschat. Woningeigenaren worden binnen de GVR namelijk van tevoren uiterst zorgvuldig geïnformeerd en begeleid. Vervolgens gaan zij op basis van volledige vrijwilligheid een overeenkomst met de gemeente aan. Hierin verlenen zij de gemeente nadrukkelijk toestemming om verduurzamingsvoorzieningen tot stand te brengen in of aan de woning en bevestigen zij te begrijpen dat deze middels baatbelasting zullen worden bekostigd. Een woningeigenaar zou kunnen claimen dat hij/zij zich de 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.

→ *Toekomstige woningeigenaar*

De kans dat een toekomstige woningeigenaar de opgelegde baatbelasting (met succes) betwist, wordt eveneens als laag ingeschat. Een toekomstige eigenaar wordt namelijk voor aankoop van de woning geïnformeerd over aanwezigheid van de publiekrechtelijke beperking op de woning (de baatbelasting als middel om verduurzamingsvoorzieningen die op de woning zijn aangebracht te bekostigen) en accepteert deze vervolgens ook nog eens expliciet

middels het ondertekenen van de akte van levering. Naast het bovenstaande geldt dat onderzoeken onderstrepen dat de GVR op toetsing aan materiële rechtsbeginselen, als het zorgvuldigheidsbeginsel, uitblinkt. Dit maakt dat het risico op een negatieve uitkomst bij een eventuele rechterlijke toetsing op dit vlak naar verwachting beperkt is.

→ *Aantonen geleden schade*

In geval van een betwisting door een huidige of toekomstige woningeigenaar, zal deze aan moeten tonen dat er 'schade' is geleden. Hiervan zal echter geen sprake zijn omdat hij/zij aantoonbaar profiteert van een verduurzaamde woning en een besparing op de energierekening in de tijd hoger is dan de te betalen gemeentelijke heffing.

→ *Rechterlijke toetsing*

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.

→ *Autoriteiten aan het woord*

De rechtmatigheid van de inzet van de baatbelasting wordt onderstreept door mr. B.S. Kats (vervangend bestuurs- en belastingrechter, rechtbank Overijssel & Associate Partner EY), mede auteur van het ESBL/EY rapport '*Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling Getoetst*' en mede-opsteller van de notitie '*Inzet GVR en baatbelasting binnen de wijkgerichte warmtetransitie*', april 2023: "... Op basis van het vorenstaande en het oog op het grote maatschappelijke belang van het slagen van de wijkgerichte energietransitie is de keuze voor de inzet van de GVR een logische en zeer goed te verantwoorden..." ..

De rechtmatigheid van de inzet van baatbelasting binnen de GVR wordt tevens 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

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

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 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 belastingtermijnen. 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. Eventueel coulanchebeleid 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 strategische partner aan zich weten te binden, te weten AutoBinck Group, waarmee de continuïteit van de onderneming beter 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 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 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 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 lager dan 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 behoeft echter niet aanzienlijk 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 de overeenkomstige 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 waarschijnlijk 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 particuliere 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. Zij zijn vaak ook niet in staat om zelfstandig uitvoering te geven aan de woningverduurzaming. Onzekerheid over welke maatregelen te treffen en door wie deze te laten uitvoeren zijn hoge drempels waar velen niet overheen komen.

Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK blijkt dat woningeigenaren terughoudend zijn met lenen en een grote groep behoefte heeft 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 op de warmteplannen en de 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 Garantierегeling van de Stichting Waarborg GVR een zeer klein 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 een strenge selectie op uitvoerders en uitgebreide garanties.
- Elke woningeigenaar heeft financieel voordeel gedurende de looptijd van de GVR.