Verzoek aan de gemeenteraad van de gemeente Roerdalen om het bekostigingsbesluit en de verordening baatbelasting vast te stellen ten behoeve van de Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling (GVR)

Aanleiding en verzoek

Om wijken binnen haar gemeentegrenzen beter geschikt te maken om aan te sluiten op een alternatieve warmtevoorziening en op deze wijze grip te houden op - en invulling te geven aan de gemeente Roerdalen opgelegde regierol, acht het gemeentebestuur het noodzakelijk om allereerst de warmte- en energievraag binnen haar gemeentegrenzen op wijkniveau terug te dringen. Om deze warmte- en energievraag structureel en projectmatig terug te dringen, heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roerdalen besloten hiertoe de Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling (GVR) in te zetten.

De GVR is in samenwerking met het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) en EY ontwikkeld met steun van de Europese Commissie en wordt gefinancierd door BNG Bank. De Woonpas voert de GVR in de gemeente Roerdalen uit.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roerdalen verzoekt de gemeenteraad het bijgevoegde bekostigingsbesluit en de verordening te bekrachtigen.

De wijkgerichte warmtetransitie, de rol van gemeente en de functie van de GVR

De opdracht

De verantwoordelijkheid en regierol in de wijkgerichte warmtetransitie ligt net als bij elke gemeente in Nederland ook bij de gemeente Roerdalen. Deze verantwoordelijkheid komt voort uit de Klimaatwet en wordt verder verankerd in de wet collectieve warmtevoorziening alsmede de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. 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 daarnaast bepaald dat er 5-jaarlijks een klimaatplan wordt vastgesteld. In het Klimaatakkoord en het actuele Klimaatplan 2021-2030 is ten behoeve van de gebouwde omgeving een regierol voor gemeenten vastgelegd binnen de zogenoemde wijkgerichte warmtetransitie, ofwel ‘het wijkgericht van het gas af gaan’.

Uit het Klimaatplan: “..*Gemeenten regisseren de wijkaanpak en bieden lokaal maatwerk. Gemeenten hebben de regierol in de transitie naar aardgasvrije wijken. In een zorgvuldig proces en met betrokkenheid van wijkbewoners zullen zij per wijk een afweging moeten maken wat de beste oplossing is, als huizen niet langer met aardgas worden verwarmd. De oplossing kan per wijk verschillen*..”.

De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) strekt tot doel het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad bevoegdheid te geven tot het stellen van lokale regels teneinde de wijkgerichte transitie van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen, de ‘aanwijsbevoegdheid’. De aanwijsbevoegdheid houdt in dat de gemeente Roerdalen binnen haar gemeentegrenzen gebieden/wijken kan aanwijzen om over te stappen op een alternatieve, duurzame energievoorziening.

Voor deze wijken bepaalt het gemeentebestuur in haar omgevingsplan dat aardgas op enig moment niet langer ingezet mag worden en dat vanaf dat moment het transport van aardgas dan ook wordt beëindigd. In plaats daarvan komt in die aangewezen wijken een alternatieve energievoorziening met duurzame energie beschikbaar. Het voor deze gebieden bepaalde duurzame alternatief dient beschikbaar te zijn alvorens kan worden besloten tot het beëindigen van de gasaansluiting.

Het doel:
Het besluit van het gemeentebestuur om vanuit de haar opgelegde regierol op actieve wijze invulling te geven aan bovenstaande beleidskeuze strekt aldus tot doel om, in lijn met het warmteprogramma en met de trias energetica als uitgangspunt, allereerst en projectmatig (in deelprojecten) de warmte- en energievraag binnen de wijk terug te brengen, teneinde de wijk beter geschikt te maken om aan te sluiten op een alternatieve warmtevoorziening en op deze wijze grip te houden op - en invulling te geven aan de haar opgelegde regierol. Het objectieve nut en profijt voor de onroerende zaken in de wijk alsmede het profijt op objectniveau zijn het gevolg van deze beleidskeuze en de uitvoering daarvan.

Wijkgericht terugdringen warmte- en energievraag

Warmte- en energievraag
Het gemeentebestuur acht het, in het kader van de publieke taakuitoefening, in het belang van de wijk en alle daarin gelegen onroerende zaken dat allereerst en als conditio sine qua non de warmte- en energievraag op wijkniveau en daarmee de gemiddelde warmtebehoefte gebouwen in de wijk wordt teruggebracht teneinde, onafhankelijk van haar keuze voor de energie-infrastructuur, de gebouwde omgeving in de wijk op een verantwoorde, 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 haar keuzemogelijkheden tot - en de investeringen in onder andere hernieuwbare capaciteit en bijbehorende energie-infrastructuur. Dit zal met name worden bereikt als gevolg van onder andere het integraal isoleren van woningen in de wijk. Om haar regierol op een adequate wijze te kunnen vervullen en de gestelde doelen te bereiken zal het gemeentebestuur het terugdringen van de warmte- en energievraag op wijkniveau actief doorvoeren, wanneer woningeigenaren hiermee instemmen.

Decentrale hernieuwbare energie:
Door middel van zonnepanelen op woningen kan energie worden opgewekt. Zonnepanelen leveren elektriciteit en hebben in die zin niet rechtstreeks impact op de warmtevoorziening. Hoewel er wellicht ogenschijnlijk geen rechtstreeks verband lijkt tussen zonnepanelen en aardgasvrij verwarmen, bestaat wel degelijk rechtvaardiging waarom het plaatsen van zonnepanelen wordt opgenomen in de wijkgerichte aanpak van de gemeente Roerdalen.

De energie-infrastructuur in de wijk zal moeten worden aangepast, zodat alternatieve energiedragers bij de woningen kunnen worden afgeleverd. Bij zowel een wijkgerichte omschakeling naar all-electric als de transitie naar een andere alternatieve warmteoplossing is het verhogen van de capaciteit van het elektriciteitsnet en het substantieel vergroten van het aandeel hernieuwbare elektriciteit in de wijk in combinatie met de inzet van flexibele oplossingen op buurt- of wijkniveau een keuze die het gemeentebestuur randvoorwaardelijk acht.

De GVR

Projectmatige systeemaanpak en het profijt voor de wijk

De GVR betreft een gemeentelijk instrument, waarbij de gemeente Roerdalen de bekostiging van tot stand gebrachte verduurzamingsvoorzieningen omslaat op de eigenaren van onroerende zaken in die wijk, die als gevolg van de tot stand gebrachte verduurzamingsvoorzieningen profijt hebben, ofwel ‘gebaat zijn’. Door inzet van de GVR kan het gemeentebestuur van de gemeente Roerdalen verduurzamingsvoorzieningen tot stand (laten) brengen aan woningen in particulier eigendom.

Het terugdringen van de warmte- en energievraag in de wijk betreft een gemeentelijke, projectmatige aanpak, waarbij het gemeentebestuur een evenwichtige belangenafweging maakt. Binnen de GVR worden als gevolg van de voorzieningen die namens het gemeentebestuur van de gemeente Roerdalen tot stand zijn gebracht twee vormen van profijt onderscheiden:

A-profijt

Alle onroerende zaken in de wijk hebben aanwijsbaar en meetbaar profijt van de voorzieningen die tot stand zijn gebracht. Dit als gevolg van de teruggedrongen gemiddelde warmte- en energievraag gebouwen in het gebied, teneinde de wijk beter geschikt te maken om aan te sluiten op een alternatieve warmtevoorziening. Elke in de wijk gelegen onroerende zaak wordt als gevolg hiervan in een voordeliger positie gebracht en dan ook beter geschikt om aan te sluiten op een alternatieve warmtevoorziening.

B-profijt

Van de voorzieningen die tot stand zijn gebracht heeft een aantal onroerende zaken in de wijk nog eens extra profijt. Dit profijt ontstaat doordat de voorzieningen specifiek aan deze onroerende zaken tot stand zijn gebracht en deze onroerende zaken als gevolg hiervan zelfstandig een lagere warmte- en /of energievraag genereren.

Om onredelijke belastingheffing te voorkomen is, gelet op de verschillen in profijt, een tariefdifferentiatie in de verordening opgenomen. In lijn met het belang van de het afgebakende gebied worden gemeentelijke projectkosten, waaronder begeleidingskosten, communicatiekosten, personeelskosten en administratieve kosten omgeslagen over alle onroerende zaken die het A-profijt hebben. Gelet op de gerelateerde perceptiekosten en met het oog op doelmatigheid stelt het gemeentebestuur, in haar afweging tussen nut en offer, de omslagfactor ten behoeve van het A-profijt op nul.

Het tot stand brengen van verduurzamingsvoorzieningen aan particuliere woningen speelt een centrale en cruciale rol bij de wijkgerichte warmtetransitie en vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur hierbinnen en haar besluit om allereerst de warmte- en energievraag op wijkniveau terug te brengen. Het gemeentebestuur van de gemeente Roerdalen kan echter niet éénzijdig besluiten dergelijke voorzieningen tot stand te brengen in - en aan onroerende zaken die niet in haar eigendom zijn. Daarom vraagt het gemeentebestuur woningeigenaren haar hiervoor toestemming te verlenen. Dit nadrukkelijk op vrijwillige basis.

Wanneer een woningeigenaar hiermee instemt wordt dit middels een vaststellingsovereenkomst tussen de gemeente Roerdalen en de woningeigenaar formeel bekrachtigd. Deze vaststellingsovereenkomst is gebaseerd op art. 7:900 van het Burgerlijk Wetboek. In de Vaststellingsovereenkomst wordt vastgelegd dat de woningeigenaar:

1. de gemeente Roerdalen nadrukkelijk toestemming verleent om verduurzamings- voorzieningen tot stand te brengen in of aan zijn/haar woning ten behoeve van het terugdringen van de warmte- en energievraag in de wijk;

2. begrijpt - en instemt met het feit dat de gemeente Roerdalen voor het verhalen van de kosten over een periode van maximaal 30 jaar een baatbelasting zal heffen conform een reeds door de woningeigenaar geaccepteerd aanbod.

Medewerking van de gemeenteraad is nodig om de wettelijk vereiste bekostigingsbesluiten te nemen en de verordeningen vast te stellen. Hiervoor wordt het bekostigingsbesluit en een verordening ter vaststelling voorgelegd. De gemeenteraad kan zich informeren op basis van deze raadsvoordracht, het bekostigingsbesluit en de verordening in combinatie met de daarbij behorende toelichtingen, om zo tot een afgewogen besluit te komen.

De baatbelasting binnen de GVR

Bekostiging
De Stichting Verzamelgelden GVR (SVGVR) bekostigt namens de gemeente Roerdalen het tot stand brengen van de verduurzamingsvoorzieningen en faciliteert de administratieve verwerking hiervan. De gemeente gaat hiertoe met de SVGVR een overeenkomst aan, waarin wordt vastgelegd dat de gemeente Roerdalen de totale geldsom, ter hoogte van de in de verordening vastgelegde belastingbedragen en gespreid over de in dezelfde verordening vermelde spreiding van de baatbelastingtermijnen weer aflost. Ten behoeve van de bekostiging namens de gemeente Roerdalen, trekt de SVGVR het hiervoor benodigde kapitaal aan bij de BNG Bank. Als gevolg hiervan wordt de balans van de gemeente niet verzwaard. Alleen de jaarlijkse verplichtingen aan de SVGVR en de jaarlijkse baatbelasting-vorderingen komen op de balans van de gemeente Roerdalen.

Condities en mogelijke maandlasten-neutraliteit
Vanwege de betalingszekerheid die middels de overeenkomst tussen de SVGVR en de gemeente Roerdalen wordt geborgd kan de BNG Bank het geld ter bekostiging van de tot stand te brengen verduurzamingsvoorzieningen solvabiliteitsvrij aan de SVGVR verstrekken. Dit heeft een positief effect op de hoogte van de door de gemeente vast te stellen belastingtermijnen. Het streven binnen de werking van de GVR is mogelijke maandlasten-neutraliteit: de potentiële besparing is tenminste gelijk aan - of lager dan de te betalen baatbelasting.

Overdraagbaarheid
Baatbelasting wordt als publiekrechtelijke beperking vastgelegd in de openbare registers. Bij verkoop van de woning wordt deze verplichting door de notaris opgenomen in akte van levering en door de nieuwe eigenaar door ondertekening van deze akte expliciet geaccepteerd. Baatbelasting rust dan ook op de woning. Een eventueel resterende baatbelastingverplichting als gevolg van de maximaal 30 jarige spreiding gaat bij verkoop over op de nieuwe eigenaar.

Toegankelijkheid en zorgplicht
Binnen de GVR zal de gemeente Roerdalen de lasten van de tot stand te brengen verduurzamingsvoorzieningen middels de inzet van baatbelasting bekostigen. Een belasting valt evenwel niet binnen de werkingssfeer van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Een inkomenstoets

of woningtaxatie is dan ook niet aan de orde. Elke woningeigenaar kan dan ook deelnemen aan de GVR. Daarom wordt in het kader van de zorgplicht de haalbaarheid van de maandlasten-neutraliteit nauwgezet beoordeeld en uitgebreid met elke woningeigenaar besproken.

Ineens voldoen
De resterende termijnen van de baatbelasting kunnen gedurende de looptijd van de gespreide betaling elk jaar ineens worden voldaan. Dit zou bijvoorbeeld een wens kunnen zijn bij de verkoop van de woning, wanneer beide partijen hierover tot overeenstemming komen.

Het proces

Informeren van woningeigenaren op wijk- of buurtniveau
Woningeigenaren worden op wijk- of buurtniveau door de gemeente Roerdalen geïnformeerd over de GVR middels een informatiebrochure. Hierop volgend kunnen zij zich inschrijven voor het bijwonen van een webinar of bijeenkomst. Woningeigenaren die niet willen wachten kunnen er ook voor kiezen om zich direct in te schrijven voor een woninginspectie.

Telefonische intake
Na aanmelding voor een woninginspectie volgt er een telefonische intake, waarbij de GVR, de woonsituatie en ook woning-specifieke zaken uitgebreid worden doorgenomen. Hierna wordt de inspectie daadwerkelijk ingepland.

Woninginspectie
Middels een grondige inspectie wordt per individuele woning, naast het in kaart brengen van de actuele situatie, ook vastgesteld welke verduurzamingsvoorzieningen mogelijk tot stand zijn te brengen. Dit wordt verwerkt in de inspectierapportage. Met de woningeigenaar wordt bovendien ingezoomd op de specifieke woonsituatie en het daadwerkelijke verbruik.

Calculatie
Op basis van de, middels de inspectierapportage, ingevoerde data worden de energetische prestaties van de mogelijk tot stand te brengen verduurzamingsvoorzieningen vastgesteld. De uitgangspunten en rekenmethodiek zijn gebaseerd op de NTA-8800. De hiermee gepaard gaande kosten worden ook vastgelegd. Vervolgens wordt de potentiële maandlasten-neutraliteit getoetst met het oog op de berekende baatbelastingtermijnen.

Aanbod en vaststellingsovereenkomst
De uitkomsten worden opgenomen in een aanbod en doorgesproken met de woningeigenaar. Hierbij wordt ook het daadwerkelijke verbruik besproken. Wanneer de woningeigenaar dit aanbod accepteert, worden de afspraken op basis van dit aanbod tussen de woningeigenaar en de gemeente Roerdalen vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst.

Bekostigingsbesluit en belastingverordening
Per groep woningen (deelproject) neemt de gemeenteraad vervolgens een bekostigingsbesluit en stelt zij een belastingverordening vast. De tot stand te brengen verduurzamingsvoorzieningen worden in het bekostigingsbesluit en de belastingverordening benoemd. Nadat de verordening door de gemeenteraad

is vastgesteld, kan de baatbelasting ineens worden opgelegd. In de verordening is beschreven dat deze baatbelasting wordt omgezet in een jaarlijkse heffing.

Het tot stand brengen van de verduurzamingsvoorzieningen
Nadat de belastingverordening door de gemeenteraad is vastgesteld trekt de SVGVR het benodigde kapitaal aan bij de BNG Bank ten behoeve van de bekostiging namens de gemeente Roerdalen. Nu kunnen ook de verduurzamingsvoorzieningen tot stand worden gebracht. Dit gebeurt gecontroleerd en wordt bij oplevering geïnspecteerd. Ook wordt de ‘baat’, in lijn met de verordening, op de baatpeildatum officieel vastgesteld.

Belastinginning
Hierna zal de gemeente Roerdalen overgaan tot inning van de periodieke baatbelasting termijnen. Desgewenst kan de gemeente ervoor kiezen om dit met de jaarlijkse verzamelde belastingen te laten meelopen.

Automatisering en facilitering
Alle bovengenoemde processen zijn middels de GVR-software, waar mogelijk en noodzakelijk, geautomatiseerd en worden zorgvuldig gefaciliteerd. Dit geldt voor de inspectie, de calculatie, de communicatie, het aanbod, de vaststellingsovereenkomsten, de besluitvormingsdocumenten tot aan (desgewenst) koppelingen met software van belasting-uitvoeringsinstellingen. Dit om foutmarges in de processen te mitigeren en de eventuele druk op het gemeentelijke apparaat tot een minimum te beperken.

Afdekken rest-risico’s
Ondanks het gegeven dat de betaalzekerheid van een gemeentelijke belasting hoog is, kan er incidenteel voorkomen dat een woningeigenaar in structurele betalingsonmacht geraakt, bijvoorbeeld als gevolg van persoonlijk faillissement. Hoewel dit risico in praktijk klein blijkt, is dit alsnog gemitigeerd. Voor dit doel is de Stichting Waarborg GVR (SWGVR) opgericht. Het oogmerk van deze stichting is het bieden van een garantiefunctie voor gemeenten ter compensatie van mogelijk structureel oninbare baatbelasting termijnen als gevolg van betaal onmacht bij deelnemende woningeigenaren.