Kanttekeningen

1.1 De wettelijke grondslag voor inzet van de gemeentelijke baatbelasting als middel om woningverduurzaming te bekostigen wordt nog steeds bediscussieerd

Er is nog onzekerheid met betrekking tot de wettelijke grondslag voor het inzetten van de baatbelasting voor dit doeleinde (wijkgerichte verduurzaming van woningen). Zie hiervoor ook punt 1 onder risico's.

1.2 Er is een risico van oninbaarheid van belastingtermijnen

Er is een – zij het bescheiden – risico op oninbaarheid en daarmee het missen van enkele belastingtermijnen. Dit risico is grotendeels gemitigeerd door het oprichten van de zogenaamde Stichting Waarborg. Deze stichting vult 'gemiste' maandtermijnen aan, indien de gemeente alle mogelijke stappen heeft ondernomen om de belastingtermijn te innen bij de woningeigenaar.

1.3 De prijzen die uitvoerders van de Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling hanteren liggen hoger dan bij andere aanbieders

Er is een duidelijk prijsverschil met andere aanbieders in de markt. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat binnen de GVR een volledige ontzorging (i.p.v. een plat product) en ongebruikelijk lange garantietermijnen worden aangeboden. Het staat de woningeigenaar vrij te bepalen of hij daar extra geld voor over heeft.

In sommige gevallen leidt een inspectie en advies door De Woonpas ertoe dat de woningeigenaar zelf aan de slag gaat met andere, soms goedkopere partijen. Dit is een risico dat De Woonpas voor haar rekening neemt. Vanuit gemeentelijk perspectief is dit geen enkel probleem. Immers de woning wordt alsnog verduurzaamd. Een nadeel is dat de verduurzaming in een dergelijk geval niet worden geregistreerd en daarmee buiten de voortgangsrapportages valt.

1.4 De GVR leidt tot een structurele impact op de organisatie

Naast een eenmalige geldelijke investering is er sprake van een structurele impact op de ambtelijke organisatie. Deze impact bestaat voornamelijk uit communicatie-, administratie- en besluitvormingsprocessen.

De administratieve processen worden zo veel als mogelijk geautomatiseerd. De inschatting is dat deze impact tot een minimum beperkt kan worden. De besluitvormingsprocessen zijn van meer structurele aard, aangezien de Gemeenteraad maandelijks een nieuwe batch belastingverordeningen zal moeten vaststellen. Door de Raad in beginsel het standaardmodel bekostigingsbesluit en belastingverordening te laten vaststellen kan deze impact worden beperkt. Alle daarop volgende verordeningen kunnen dan in principe als hamerstuk worden afgedaan.

1.5 Het effect op de lokale economie is beperkt

Het markteconomisch effect zoals is omschreven in Argument 1.13 van bijlage 'Argumenten GVR' is niet specifiek toe te schrijven aan de lokale of regionale economie. De Woonpas werkt momenteel samen met een beperkt aantal landelijke uitvoerders om zo de juiste kwaliteit en continuïteit te kunnen garanderen. Daarmee is het lokaal economisch effect beperkt.

De Woonpas heeft aangegeven open te staan voor samenwerking met lokale uitvoerende partijen en schat in dat zonder lokale partijen het onmogelijk is om tot het gewenste niveau op te schalen. Voor samenwerking met lokale uitvoerders worden echter wel (dezelfde) hoge kwaliteits- en continuïteitseisen gesteld om de woningeigenaar zo goed als mogelijk te beschermen. De ervaring leert dat op dit moment nog weinig partijen aan deze eisen kunnen voldoen.

1.6 Het ministerie van BZK heeft zich in het verleden negatief over de GVR uitgelaten

De voormalig minister van Binnenlandse Zaken heeft aangegeven dat '*de baatbelasting niet kan worden ingezet om verduurzaming van woningen in particulier bezit te financieren en per individuele woningeigenaar*

rente en aflossing te innen'. Deze stellingname heeft in het afgelopen jaar tot terughoudendheid bij gemeenten geleid, zo ook in Overijssel.
De conclusies van de voormalig minister zijn, door gerenommeerde belastingrechters van EY en de Erasmus Universiteit (ESBL), in een in opdracht van provincie Utrecht uitgevoerd onderzoek getoetst en weerlegd. Het betreffende onderzoeksrapport is hier te downloaden.
Ook de resterende punten van aandacht zijn inmiddels voortvarend verwerkt, zo wordt bevestigd door fiscaal adviesbureau voor de publieke sector Fiscaliade (www.fiscaliade.nl). Het rapport is hier te downloaden.
Hiermee lijkt de GVR een zeer kansrijk instrument voor de wijkgerichte verduurzaming van particuliere woningen. Op basis van de meest recente ontwikkelingen is een door de provincie Utrecht opgestelde oproep aan de ministers Kaag, Bruins Slot, De Jonge en Jetten, door alle provincies en een grote groep gemeenten ondertekend. Deze brief roept de ministers op werk te maken van een passend juridisch kader dat de toepassing van een instrument als de GVR eenvoudiger zal maken.

1.7 Het is denkbaar dat in de toekomst ook andere partijen dan de Woonpas proposities ontwikkelen waarbij de GVR wordt toegepast
De Woonpas is een pionier wat betreft de uitvoering van de GVR. Het bedrijf heeft (garantie-)afspraken gemaakt met gerenommeerde installateurs, isolatiebedrijven en de Bank voor Nederlandse Gemeenten (BNG Bank). Het is echter niet zo dat er een 'patent' rust op het uitvoeren van de GVR. Daardoor is denkbaar dat meer partijen proposities gaan ontwikkelen. Dat mag ook, mits aan strenge richtlijnen wordt voldaan. Op dit moment zijn die partijen er echter niet.

Risico's

1. Er bestaat een gevoeld risico op onverbindendverklaring van de baatbelasting
Het risico betreft een (gedeeltelijke) onverbindendverklaring van de verordening door de rechter. Onverbindendverklaring kan zich voordoen als het groepsprofijt als onderlegger van de baatbelasting wordt betwist. De Woonpas stelt dat er sprake is van een tweeledig profijt, te weten het A-profijt dat betrekking heeft op de wijk als geheel en het B-profijt dat betrekking heeft op de verduurzaamde woning. Het A-profijt (groepsprofijt) is een belangrijke onderlegger onder de baatbelasting. Indien deze geen standhoudt is onverbindendverklaring van de baatbelastingverordening mogelijk.

De redeneerlijn is als volgt: '*Als gevolg van het tot stand brengen van verduurzamingsvoorzieningen aan woningen komt de aansluiting op een alternatieve warmtevoorziening voor elke woning in de wijk aanmerkelijk dichterbij of wordt zelfs mogelijk. Elke onroerende zaak wordt als gevolg van de teruggedrongen warmte- en energievraag beter geschikt om aangesloten te worden op een alternatieve warmtevoorziening*'. Andersom geredeneerd: zonder verduurzaming van (individuele) woningen is een wijktransitie naar aardgasvrij niet haalbaar.

De argumentatie dat overige woningen – als onlosmakelijk onderdeel van de wijk - in een betere positie komen in het licht van een uiteindelijke stap richting een aardgasvrije wijk wordt als niet sterk ervaren. Het groepsprofijt is lastig af te kaderen, dat kan immers ook op hoger niveau dan de wijk liggen. De keuze om dit op wijkniveau te doen is arbitrair, maar is een bewuste keuze.

Risico-inschatting
Het is onzeker of het omschreven risico daadwerkelijk bestaat of zich voor kan of zal doen. Het wordt op dit moment vooral zo ervaren door de afdelingen juridische en fiscale zaken. Dit gevoel kan uiteindelijk alleen definitief worden weggenomen door een gerechtelijke uitspraak óf een wetswijziging. Echter, het vooraf bepalen of vaststellen van groepsprofijt is geen fiscaal-juridische aangelegenheid maar een beleidsinhoudelijke inschatting.

De energietransitie is nadrukkelijk een algemeen belang. Op gemeentelijk niveau wordt de verduurzaming van de gebouwde omgeving wijkgericht aangepakt, met als uiteindelijke doel te komen tot aardgasvrije wijken en zo een CO2-neutrale gebouwde omgeving. Iedere woning die in een wijk wordt verduurzaamd, beperkt de totale warmte- en energievraag op wijkniveau. Daarmee wordt het algemeen belang in een geografisch afgebakend gebied gediend, en wordt de wijk beter geschikt gemaakt voor de transitie naar een aardgasvrije energievoorziening. Daarmee is het groepsprofijt vanuit beleidsinhoudelijk perspectief duidelijk aanwezig. Deze redeneerlijn is tevens bevestigd door TNO en Fiscaliade.

NOTE (22-11-2022): op basis van recente inzichten is het vaststellen van groepsprofijt inderdaad een geheel beleidsinhoudelijke aangelegenheid. Het behoeft nadrukkelijk geen fiscale of juridische onderbouwing.

Omvang van het risico
Onverbindendverklaring zou als consequentie kunnen hebben dat de baatbelasting niet langer geïnd kan worden en de investeringskosten voor de getroffen maatregelen voor rekening van de gemeente vallen. Het maximale risico wordt in deze bepaald door de maximale omvang van de PoC. In het ergste geval betreft het hier een kostenpost van 15 * €18.500,- = **€277.500,-.** De afdeling financiën heeft geconstateerd dat het weerstandsvermogen van de gemeente ruim voldoende is en schat het in als een acceptabel risico.

NOTE (d.d. 22-11-2022) Opschaling als vervolg van de Proof of Concept zal in theorie leiden tot verhoging van dit risico. Echter de wijze waarop de omvang van het risico is bepaald is niet geheel realistisch. Het betreft het

maximale risico, vanaf het allereerste moment van de Proof of Concept en over de gehele looptijd. Bij eventuele opschaling wordt de risico inschatting opnieuw vastgesteld.

Kans van voorkomen
De kans dat dit risico zich daadwerkelijk voltrekt wordt als zeer klein ingeschat. Reden daarvoor zijn de verschillende stappen die moeten worden 'overwonnen' om op dat finale besluit uit te komen:

1. De wijze van toepassing van de baatbelasting voor verduurzaming van woningen komt alleen voor de rechter in geval een woningeigenaar hiertoe het initiatief neemt. De kans hierop wordt laag ingeschat omdat woningeigenaren zorgvuldig worden geïnformeerd en vervolgens op basis van vrijwilligheid bewust tekenen voor akkoord. Een mogelijkheid is dat een woningeigenaar zich de consequenties onvoldoende had kunnen realiseren en zich beroept op 'dwaling'. De processen zijn echter zo ingericht dat een dergelijk scenario hypothetisch lijkt;
2. Er is een grotere kans dat een opvolgende woningeigenaar de toepassing van de GVR aanvecht. Echter, bij aankoop van de woning is de aanwezigheid van de baatbelasting als publiekrechtelijke beperking opgenomen in de koopakte. Bij aankoop wordt hier mee akkoord gegaan als onderdeel van de transactie. De nieuwe eigenaar koopt een duurzame woning met resterende belastingtermijnen;
3. Indien een (opvolgende) huiseigenaar alsnog de gang naar de rechter besluit in te zetten, zal deze eerst beoordelen of er getornd is aan de gelijkheids- en onzorgvuldigheids- of evenredigheidsbeginselen. Alleen dan is er grond voor een vervolg van de rechtsgang. Onderzoek heeft aangetoond dat de GVR juist op deze beginselen uitblinkt waarmee negatief oordeel van de rechter op dit vlak dan ook niet in de lijn der verwachtingen ligt;
4. Indien de rechter wél een grond vindt zich verder in de zaak te verdiepen kan onverbindendverklaring op basis van het ontbreken van groepsprofijt zich voordoen. Echter, zowel TNO als fiscaal adviesbureau voor de publieke sector hebben de aanwezigheid van groepsprofijt bij verduurzaming van individuele woningen onderschreven. Dit schept vertrouwen in het uiteindelijke oordeel van de rechter over de rechtmatigheid van inzetten van de baatbelasting voor dit doeleinde.

2. Er is onvoldoende animo voor de Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling
Indien niet voldoende mensen gebruik willen maken van de GVR, dan is de initiële investering van ca. €100,.000,- (aanloopkosten, projectmanagement en communicatie) alsnog erg hoog. Als bijvoorbeeld slechts 5 woningeigenaren hun woning verduurzamen vertegenwoordigt dit een investering van de gemeente Staphorst van €20.000,- per verduurzaamde woning.
De regeling kan onaantrekkelijk zijn doordat de kosten als gevolg van een volledige ontzorging en langlopende garanties hoger liggen dan bij reguliere marktpartijen. Ook is het op dit moment niet mogelijk een combinatie te maken met bestaande subsidieregelingen.
Inmiddels is duidelijk dat grote groepen mensen niet bereid of in staat zijn een lening aan te gaan voor verduurzaming van de eigen woning. Ook subsidies hebben een beperkte reikwijdte, met als voornaamste oorzaak dat huiseigenaren zelf een flinke investering moeten doen om hier aanspraak op te kunnen maken. De grote vraag vanuit gemeenten en provincies, en de positieve ervaringen en vele aanmeldingen in de gemeente Wijk bij Duurstede geven het vertrouwen dat de GVR op zijn minst een waardevolle aanvulling op bestaand instrumentarium is.
Er van uitgaande dat tenminste tien woningeigenaren in de PoC deelnemen, vertegenwoordigt dat een gemeentelijke investering van €10.000,- per woning. Iedere bijkomende woningeigenaar heeft een positief effect op dit bedrag per woning. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het een eenmalige investering betreft waarmee de GVR voor alle woningeigenaren beschikbaar komt. De kans dat, zeker na een eventueel besluit van verdere uitrol, in de loop van de tijd slechts enkele huiseigenaren hiervan gebruik maken wordt als zeer gering ingeschat.