

DATUM	12-01-2022	AFDELING	LLO
NUMMER	82401FC0	REFERENTIE	-
UW BRIEF VAN	-	DOORKIESNUMMER	-
UW NUMMER	-	E-MAILADRES	-
BIJLAGE	-	ONDERWERP	Schriftelijke vragen ex art. 47 RvO provincie Utrecht, aan het College van GS, gesteld door de heer M. de Droog van de fractie D66 betreffende "voortgang onderzoek toepassing baatbelasting binnen Gemeentelijke Verduurzamings Regeling (GVR)" (12-01-2022).

Geacht college van Gedeputeerde Staten,

**Toelichting:**

Een van de grote opgaven van het klimaatakkoord betreft de verduurzaming van de gebouwde omgeving. De hiermee gepaard gaande kosten betreffen een flinke investering en vaak ook een drempel voor mensen om hieraan te beginnen. De vraag is hoe we deze verduurzaming in beweging krijgen. In 2020 ontvingen we bericht dat verduurzaming en financiering mogelijk zou zijn via een bestaand bekostigingsinstrument: de baatbelasting.

In onze provincie is gemeente Wijk bij Duurstede de landelijke pionier<sup>1</sup> met de eerste woningen die via de Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling (GVR), die gebruik maakt van de baatbelasting, verduurzaamd zijn.

In juni 2021 ben ik op werkbezoek geweest bij ontwikkelaars van de GVR, De Woonpas, om me te laten informeren over de regeling. Navraag bij de provincie leerde me dat ook de provincie verkende wat de mogelijkheden zijn van deze regeling en financieringsconstructie en dat er tegen de zomer van 2021 een rapport zou liggen en de staten over de mogelijkheden hiervan te informeren. Let wel: op het moment van bezoeken van De Woonpas had de gemeenteraad van Wijk bij Duurstede er reeds voor gekozen om met de eerste tranche woningen van start te gaan. Inmiddels zijn de eerste woningen verduurzaamd naar tevredenheid van woningeigenaren en de gemeente. Kortom: niet lullen, maar poetsen! De presentatie en beantwoording van vele vragen, voorzien van oplossingen, wekten de indruk van een goed product dat geschaald kan worden in de provincie. Ook bleek dat er interesse was vanuit andere gemeenten, maar dat dit nog werd afgehouden in afwachting van het onderzoek bij de provincie.

Het aangekondigde rapport werd echter over de zomer getild, daarna beloofd als informatiebrief in september 2021 en uiteindelijk als korte paragraaf in een informatiebrief in december 2021 aan ons medegedeeld als onderdeel van de inclusieve energietransitie<sup>2</sup>. Helaas dus zonder inhoudelijke reflectie, waar buiten zo'n behoefte aan bestaat.

**Wat weten we tot nu toe:**

In opdracht van de Provincie Utrecht wordt, met steun van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland een onderzoek uitgevoerd naar de juridische en fiscale houdbaarheid van de toepassing van de gemeentelijke baatbelasting binnen de Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling (GVR).

De GVR, ontwikkeld met steun van de Europese Commissie, voorziet in de gedeelde behoeften van zowel woningeigenaren, gemeenten en financier met betrekking tot het wijkgericht verduurzamen van woningen. Woningeigenaren kunnen de eigen woning laten verduurzamen op een wijze die aansluit bij de uitvoeringsplannen van de gemeente, zonder eigen investering. De regeling is bovendien overdraagbaar, omdat

<sup>1</sup> <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/verduurzaming-woningen-via-baatbelasting.14305966.lynkx>

<sup>2</sup> <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Milieu-en-Mobiliteit/2021/01-december/13:30/2021MM131-Statenbrief-voortgang-aanpak-inclusieve-energietransitie.pdf>

deze aan het adres is verbonden. De gemeente heeft met de GVR een instrument in handen waarmee zij, zonder grote financiële of organisatorische impact, beweging genereert op de wijkgerichte warmtetransitie. Inzet van publieke middelen in de vorm van subsidies of anderszins zijn binnen de GVR niet aan de orde.

Met de GVR krijgen de gemeenten een instrument in handen waarmee zij invulling kunnen geven aan hun opdracht en regierol om wijkgericht de transitie naar alternatieve warmtevoorzieningen te realiseren. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit het Klimaatakkoord, Klimaatwet, het Klimaatplan, en wordt verder uitgewerkt in de Regionale Energie Strategie (RES), de door de gemeente opgestelde Transitievisie Warmte en de uitvoeringsplannen.

Met de inzet van de GVR kan een gemeente projectmatig de warmte- en energievraag binnen een wijk terugdringen, om vervolgens de wijk en alle daarin gelegen woningen uiteindelijk aan te kunnen sluiten op een alternatieve warmtevoorziening. Dit doet zij door in deelprojecten systematisch voorzieningen (zonnepanelen en isolatie) aan woningen tot stand te brengen.

De wijk wordt als gevolg hiervan in een betere positie gebracht ('gebaat') teneinde later over te kunnen gaan op een alternatieve warmtevoorziening. Bovendien wordt elke woning in de wijk hiermee ook in deze betere positie gebracht. Dit groepsprofijt op wijkniveau zou de toepassing van de baatbelasting als bekostigingsinstrument binnen de GVR rechtvaardigen.

De GVR is ontwikkeld door De Woonpas in samenwerking met o.a. Het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) en EY en wordt gefinancierd door BNG Bank.

Diverse gemeenten in de Provincie Utrecht (en daarbuiten) zijn geïnteresseerd om de GVR toe te passen. Er is echter enige terughoudendheid bij gemeenten omdat het Ministerie van Binnenlandse Zaken zich eerder negatief heeft uitgelaten over de toepassing van de baatbelasting binnen de zogenaamde 'objectgebonden financiering'. Bij de GVR is hier echter geen sprake van. De baatbelasting wordt binnen de GVR door de gemeente als bekostigingsinstrument ingezet ten einde het publieke doel, het wijkgericht terugdringen van de warmtevraag, te bereiken.

Met als doel deze verwarring weg te nemen en eventuele overige risico's, die zouden kunnen leiden tot het ontbindend verklaren van de verordening door een rechter, te duiden is door de Provincie Utrecht een onderzoeksopdracht verstrekt aan het ESBL en EY, waarbij de eerste zich richt op het fiscaal juridische vraagstuk en EY de focus legt op de financiële aspecten.

Daar waar de opdracht in juni aan het ESBL is verstrekt, met een beperkt onderzoeksbudget van €23K, was er in december nog steeds geen rapport beschikbaar. Als gevolg van deze vertraging is de GVR in de gemeente Wijk bij Duurstede in afwachting van het rapport stilgelegd met als gevolg dat een 50-tal woningeigenaren, die reeds hun instemming hebben verleend, niet hun huis verduurzaamd krijgen en het terugdringen van de warmtevraag in deze wijk tot stilstand komt. De gemeente Montfoort was eveneens voornemens om in haar raadsvergadering in oktober definitief te besluiten tot deelname aan de GVR. Dit is om dezelfde reden aangehouden, maar in december alsnog door de raad aangenomen<sup>3</sup>. Voor de daadwerkelijk uitrol wacht zij echter ook op het rapport. We begrijpen dat diverse andere gemeenten nog in de wachtstand staan. Een goedbedoeld nader onderzoek dreigt zo een rem te worden op de reeds in gang gezette uitrol en toepassing van deze regeling.

De heer Schep, Bijzonder hoogleraar Heffingen van Lokale Overheden en Wetenschappelijk Directeur ESBL at Erasmus School of Law is mede-auteur van een document waarin het ESBL samen met EY en De Woonpas een reactie geeft op de beantwoording van de kamervragen over de GVR door Minister Ollongren, waarin de juridisch fiscale houdbaarheid op wordt onderbouwd. Enkele passages uit dit document<sup>4</sup>:

*“De GVR is een bekostigings- en ontzorgingsinstrument voor gemeenten en woningeigenaren die samen met onder andere Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) en met steun en medewerking van BNG Bank, diverse provincies en gemeenten door De Woonpas is ontwikkeld”.*

*“Dat het object waarop of waaraan de (verduurzamings)voorziening worden aangebracht niet in eigendom is bij de gemeente, maar dat hiervoor privaatrechtelijk toestemming is verleend, staat de mogelijkheid van heffing van baatbelasting niet in de weg”.*

<sup>3</sup> <https://www.radiostadmontfoort.nl/cms/00016074.html>

<sup>4</sup> D.P Dekker (De Woonpas), mr. B.S (EY Belastingadviseurs LLP), mr.dr. A.W. Schep (ESBL): Bevindingen m.b.t. de beantwoording van de Kamervragen over de gemeentelijke verduurzamingsregeling door Minister Ollongren.

*“Er is in de baatbelasting wel degelijk tariefdifferentiatie mogelijk, afhankelijk van de mate van baat bij de voorzieningen. Ook zijn er voorbeelden in de jurisprudentie waarbij een bekostigingsbesluit in stand werd gelaten waarin een exact baatbelasting bedrag werd opgenomen dat zou worden verhaald per onroerende zaak. Dus ook een vaststelling van een exact baatbelasting bedrag per onroerende zaak (binnen een bepaald gebied) is mogelijk. Bijkomend positief neveneffect hiervan is dat hierbij zelfs meer rechtszekerheid geboden wordt dan op basis van wetgeving nodig is”.*

*“Wordt in bovenstaande passage met het ‘algemene karakter van het vorderden van de kosten’ bedoeld dat binnen de GVR de ene woningeigenaar niet betaalt voor de getroffen voorzieningen aan andere woningen, dan is dat correct. Bij reguliere toepassing van de baatbelasting is juist het betalen voor getroffen voorzieningen die niet alleen de eigen zaak maar ook de andere zaken baten juist een grote ergernis en oorzaak voor procedures. Dat is binnen de GVR dus niet aan de orde. Overigens is in de wettelijke regeling van de baatbelasting geen heffingsmaatstaf voorgeschreven. Een gemeente is daarin vrij. In de jurisprudentie komen dan ook diverse varianten voor”.*

*“Dat desalniettemin een vaststellingsovereenkomst nodig is, komt omdat er expliciet toestemming van de huidige woningeigenaar nodig is om verduurzamingsvoorzieningen te kunnen treffen aan de woning. “De particuliere woningeigenaar stemt slechts in met het treffen van verduurzamingsvoorzieningen aan de eigen woning alsmede met de heffing van de baatbelasting als gevolg van het feit dat de woning/het object door deze getroffen verduurzamingsmaatregelen in een betere positie is gekomen”*

*“Een financieel risico zou voor een gemeente alleen kunnen ontstaan door een succesvolle betwisting van de opgelegde baatbelasting. De kans op een succesvolle betwisting van de opgelegde baatbelasting wordt door de vaststellingsovereenkomst tussen de gemeente en de huidige woningeigenaar echter weggenomen. Daarnaast wordt de baatbelasting door de gemeente in de openbare registers geregistreerd als publiekrechtelijke beperking. Dit betekent dat bij de verkoop van de woning deze ‘beperking’ door de notaris wordt overgenomen in de koopakte. Met de ondertekening van de koopakte accepteert de nieuwe woningeigenaar deze publiekrechtelijke beperking. Dit gebeurt eveneens zo bij opvolgende eigenaren. Een succesvolle betwisting van de baatbelasting door opvolgende eigenaren wordt hiermee zo goed als uitgesloten. Daarmee kan geconcludeerd worden dat gemeenten in die zin geen financieel risico lopen bij de toepassing van de GVR.*

*“Met de huidige inrichting van de GVR kunnen gemeenten nu al op een verantwoorde en met voldoende waarborgen omklede wijze invulling geven aan de uitvoering van de wijkgerichte warmte transitieplannen. In die zin is een ‘facilitering’ vanuit de Minister hiervoor niet nodig”.*

*“Omdat de gemeentelijke baatbelasting oorspronkelijk niet ingevoerd is met het oog op de wijkgerichte verduurzaming van particulier woningen, is met toepassing binnen de GVR voorzien in aanvullende zekerheden. De grootschalige aanpak van de wijkgerichte energietransitie van grondgebonden woningen in particulier eigendom verdient echter uiteindelijk een eigen wettelijk kader, aangevuld met duidelijke uitvoeringskaders”.*

Tevens heeft de heer Schep op 31 mei 2021 op verzoek de GroenLinks fractie in Wijk bij Duurstede en in opdracht van De Woonpas een notitie geschreven ‘Rechterlijke toetsing en publiek belang’<sup>5</sup> waarin hij tot de volgende conclusies komt:

*“Hoewel een rechter verordeningen dus kan toetsen aan hogere regelgeving en algemene beginselen (als dan niet neergelegd in internationale verdragen) zal deze zich terughoudend opstellen bij de toetsing van een door het democratische verkozen orgaan van een lokale overheid vastgestelde verordening. De rechter mag immers niet op de stoel van de (lokale) wetgever gaan zitten. Alleen als de gemeenteraad in redelijkheid niet tot het desbetreffende voorschrift heeft kunnen komen is er ruimte om een verordening onverbindend en in verband daarmee de vaststelling en uitvoering ervan onrechtmatig te verklaren. De rechter kan hier enkel toe overgaan wanneer hij tot het oordeel komt dat er sprake is van strijdigheid met het verbod van willekeur.”*

*“ Kortom: het publieke belang en de rol van de gemeenten vanuit juist dat publieke belang bij de wijkgerichte aanpak van aardgasvrij maken van wijken is wel degelijk aanwezig en heeft ook een wettelijke basis. De voorzieningen die namens de gemeente worden getroffen om particuliere woningen te verduurzamen hebben daarmee mijn inziens voldoende hybride karakter om als voorziening in de zin*

<sup>5</sup> KOHIER - prof. mr. dr. A.W. Schep, 31 mei 2021: “Rechterlijke toetsing en publiek belang”

*van de baatbelasting te kunnen worden gekwalificeerd. De keuze van de gemeente voor inzet van de baatbelasting is gelet hierop verdedigbaar.”*

**VRAGEN:**

1. Hoe kan het dat het ESBL en EY zo lang doen over het opstellen van dit rapport terwijl beide partijen vanuit hun betrokkenheid bij de ontwikkeling van de GVR reeds voldoende kennis en inzicht zouden moeten hebben om dit sneller te kunnen afronden?
2. Hoe kan het dat ESBL zo lang te tijd nodig heeft om de fiscaal/juridische toetsing uit te voeren in de wetenschap dat de heer Schep de juridisch/fiscale houdbaarheid in eerdere publicaties reeds heeft onderbouwd op basis van wetgeving en jurisprudentie en in tussenliggende periode zowel de GVR als de fiscaal/juridische context niet zijn veranderd?
3. Gelet op het feit dat er al concreet woningen verduurzaamd worden vanuit deze regeling in Wijk bij Duurstede (tot tevredenheid van de woningeigenaren, de gemeente en BNG): Hoe duidt GS de vertraging van het rapport ten opzichte van de urgentie van het verduurzamingsvraagstuk van de gebouwde omgeving?
4. Wat zegt deze vertraging over de operationele toepassing van de GVR binnen Wijk bij Duurstede en het recente besluit over de de toepassing van de GVR in Montfoort?
5. Gelet op de mogelijkheden van de Gemeentelijke VerduurzamingsRegeling via de baatbelasting voor de komende raadsperiode, de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen en de daarna op te stellen coalitieakkoorden: kan GS ervoor zorgdragen dat er tijdig een advies ligt, zodat dit nog meegenomen kan worden in afwegingen bij het opstellen van gemeentelijke coalitieakkoorden?

Namens de fractie van D66 provincie Utrecht en hoogachtend,

M. de Droog

Bijlage:

Uit brief 1 december 2021

<b>Voorbeeld</b>	<b>Onderzoek naar Gemeentelijke verduurzamingsregeling (GVR)</b>
<b>Wat</b>	Praktijkonderzoek naar: <ul style="list-style-type: none"><li>• Fiscaal-juridische houdbaarheid van de heffing van baatbelasting binnen de GVR; de koppeling van de aanpassingen aan de woning aan de energielasten;</li><li>• De wijze van mitigeren van risico's en de organisatorische en operationele inrichting van het instrument.</li></ul>
<b>Waar</b>	Nederland, binnen onze provincie Wijk bij Duurstede
<b>Wie</b>	Provincie Utrecht, samen met provincie Noord-Holland, provincie Zuid-Holland, Het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL), EY.
<b>Hoe</b>	Opdracht verstrekt voor onderzoek van €23.472
<b>Waarom</b>	De gemeentelijke verduurzamingsregeling (GVR) kan worden gezien als een bekostigings- en ontzorgingsinstrument voor zowel gemeenten als woningeigenaren. Doel van het instrument is om gemeenten in staat te stellen om samen met woningeigenaren verduurzamingsaanpassingen aan hun woningen te laten uitvoeren, zonder dat woningeigenaren het financieringsrisico op de hiervoor benodigde investering lopen. De woningverduurzaming wordt gefinancierd door de gemeente. De woningeigenaren betalen maandelijks een bedrag dat gelijk is aan de besparing op de energierekening in de vorm van baatbelasting. De resultaten van het onderzoek zullen worden gebruikt om (lokale) overheden inzicht te geven in de inrichting en werking van de GVR. Ook beoogt het bij te dragen aan het handelingsperspectief van gemeenten die aan de slag willen met de verduurzaming van grondgebonden woningen in hun gemeenten.