Gemeente
Amsterdam

Voorstel vereenvoudiging ACE

Aan Werkgroep Financiën – bijeenkomst d.d. 26 augustus 2015
Van Grond en Ontwikkeling: [redacted]
Kopie aan [redacted]

Datum 20 augustus 2015

Oorspronkelijke doelen van het ACE

Sinds 2001 bestaat het ACE (Aanvullend Convenant Erfpacht) voor de stedelijke vernieuwing van verouderd corporatiebezit. Dit betreft zowel sloop/nieuwbouw als hoogniveau renovatie. Het ACE geldt voor de hele stad.

Het ACE was bedoeld als afspraak om de stedelijke vernieuwing (met name Parkstad en Noordmaar ook stadsbreed) te faciliteren met eenduidige afspraken en rekenregels. Kern van het ACE is:

- Corporatie sloopt en ontwikkelt voor eigen rekening en risico en ontvangt (in ruil daarvoor) korting op de grondprijzen
- Corporatie mag 30% sociaal en 70% in de marktsector terugbouwen
- binnen een uitwerkingsplan mogen dezelfde bestemmingen op een andere plek worden teruggebouwd
- Inrichting openbare ruimte (buiten de bouwblokken) gebeurt door de gemeente
- Eenduidige stadsbrede rekenregels (kan per project "zoet of zuur" zijn, maar stadsbreed komt de business case, globaal genomen, uit)

Doel was een snelle, eenduidige werkwijze voor grootschalige stedelijke vernieuwing, waarbij gemeente en corporaties vooraf duidelijkheid hebben en niet veel tijd kwijt zijn aan berekeningen en onderhandelingen.

Een ander doel was het realiseren van meer gemengde wijken en het toevoegen van extra woningen.

Hoe werkt het ACE in financieel opzicht?

De ACE-rekenwijze is een hulpmiddel om de afkoopsom te berekenen bij stedelijke vernieuwing. Deze rekenwijze gaat ervan uit dat de corporatie tot 110% van het oorspronkelijke brutovloeroppervlak slechts de vaste, lage afkoopsommen betaalt (€ 5.000 à 10.000 per woning) en voor de uitbreiding daarboven een marktconforme grondprijs (met een korting voor de eerste 15% verdichting). In de praktijk leidt deze rekenwijze tot gesteggel met oppervlaktes en tot suboptimale bouwsels, om maar onder de 125%-grens te blijven.

De afkoopsommen < 110% gaan naar het SFV; het deel > 110% (voorzover er verdichting plaatsvindt) gaat naar de grondexploitatie van het stadsdeel. Een variant op het ACE zijn de

afspraken in de Raamovereenkomst Parkstad: corporaties zijn vrijgesteld van de afkoopsommen boven de 110% en mogen optimaliseren; in ruil daarvoor betalen zij de inrichting van de openbare ruimte en de aankoop van het oude vastgoed van derden (zoals schoolgebouwen).

De verdichting wordt berekend per m2 bvo. In de praktijk blijkt de huidige ACE-berekening erg voordelig uit te komen voor projecten niet boven de 110% wordt verdicht, terwijl de grondkosten voor de corporatie snel oplopen bij verdichting > 125%. Wanneer er niet boven 110% wordt verdicht, is de afkoopsom per nieuwe woning ca. € 8.000, ongeacht of het een marktwoning of een sociale woning is, ongeacht of het project in een duur stadsdeel (zoals Zuid) of in een goedkoop stadsdeel (zoals Nieuw-West) ligt.
Voor iedere woning die > 125% wordt gebouwd, betaalt de corporatie een nieuwbouwgrondprijs, conform het vigerende grondprijsbeleid voor nieuwe uitgifte, aan de gemeente.
Voor een project met forse verdichting (bijv. + 50%) kan de gemiddelde grondprijs per nieuwbouwwoning dan ook oplopen tot € 15.000 (gebied 3) tot € 30.000 (gebied 1).
De extra grondprijs voor iedere toegevoegde woning > 125% kan echter (afhankelijk van woninggrootte en lokatie) oplopen tot € 80.000 per woning.

De gemeente kan zich niet van de indruk ontdoen, dat in een aantal gevallen corporaties geplande verdichting, mede om deze reden, hebben ingeperkt tot 110% dan wel 125%. Met name wanneer corporaties hun plan moesten optimaliseren, bleek die marginale grondprijs van de laatst toegevoegde woning > 125% een (te) aantrekkelijke optimaliseringsoptie te zijn.

Met de corporaties is veel discussie geweest over de "schotten" tussen de bestemmingen. De ruimte om 110% terug te bouwen geldt nl. alleen voor dezelfde bestemming. Vooral bij niet-woonfuncties kon dit "nadelig" uitvallen voor de corporatie, met name wanneer een oude bestemming, waarvoor wel moet worden betaald, niet wordt teruggebouwd.

Ook in fiscaal opzicht geeft het ACE soms problemen, dit was vooral het gevolg bij projecten onder de Raamovereenkomst Parkstad waarbij het ACE (per woning) leidde tot een zeer lage grondwaarde. De fiscus zag die lage grondwaarde dan als "schenking" en dreigde een aanvullende heffing te berekenen.

Ook in niet-financieel opzicht zijn er een aantal aspecten die de aandacht vragen. Zo is in het ACE niet geregeld dat corporaties delen van geaccepteerde projecten vooraf kunnen overdragen aan derden (ontwikkelaars) terwijl dat – gelet op de DAEB-ontwikkelingen – wel gewenst kan zijn.
Ook kon het ACE (met 70% marktwoningen realiseren) worden gebruikt bij hoogniveau renovatie. In de praktijk leidt dit tot een uitpondmogelijkheid buiten de quota van het Splitsconvenant om.

Argumenten voor en tegen het huidige ACE

Voor:

- Stedelijke vernieuwing zal nodig blijven (zij het niet meer zo grootschalig als in Parkstad)
- ACE biedt standaard instrumentarium voor stedelijke vernieuwing
- Duidelijke afspraken over minimaal 30% sociaal terugbouwen, de taakverdeling en de grexvoering
- Eenzelfde rekenwijze voor de hele stad
- De mogelijkheid om afspraken te maken over meerdere bouwblokken tegelijk (incl. veranderende footprint)
- Biedt corporaties de mogelijkheid om, binnen bepaalde kaders, zelf hun eigen bezit te herontwikkelen

Tegen:

- Nadelen huidige rekensystematiek:
    - Stimuleert verdichting niet voldoende
    - "schotten" bij niet-woonbestemmingen (het is nu relatief duur om woningen terug te bouwen voor gesloopt niet-wonen)
    - Soms zijn oude m2 bvo's niet bekend (bijvoorbeeld wanneer de oude akte onduidelijk is, en/of wanneer er reeds is gesloopt), waardoor het lastig is om dan 110% daarvan te berekenen
- In de praktijk rekenen corporaties per project, en wordt niet geredeneerd vanuit de gedachte dat "zuur" in het ene project wordt gecompenseerd door "zoet" in een ander project
- Met name bij projecten onder de Raamovereenkomst Parkstad: fiscale risico's
- In de praktijk veel discussies over grondprijzen, bestemmingen en m2 bvo's
- Nieuwe regelgeving over DAEB / niet-DAEB en over markttoets, waardoor de mogelijkheden voor corporaties om gemengde projecten te ontwikkelen, lijken te worden beperkt
- Hoogniveau renovatie met verkoop als "sluiproute" naast het Splitsconvenant

Kortom, het bestaan en de uitgangspunten van het ACE zijn nuttig, maar de financiële afspraken behoeven een update om de afspraken efficiënter en meer marktconform te maken.

Uitgangspunten meer marktconform

Uitgangspunt voor een meer marktconform ACE zou moeten zijn: niet bijbetalen voor verdichting, maar bijbetalen voor te produceren marktwoningen.
Het huidige ACE komt neer op: bij niet-verdichten een lage afkoopsom, bij wel-verdichten een relatief hoge afkoopsom (ongeacht of het sociaal of markt wordt). Een gewenst ACE zou zijn: niet bijbetalen voor sociale woningbouw (ongeacht wel/niet verdichten), wel bijbetalen voor marktbouw (ongeacht wel/niet verdichten).
Hierbij wordt verondersteld dat (gelet op de nieuwe regelgeving) de gemeente en de corporatie samen een lumpsum afspraak maken over het gehele project (dus de corporatie blijft voor de gemeente de contractspartij), waarna de corporatie de niet-DAEB-onderdelen overdraagt aan een

private ontwikkelaar (tegen marktwaarde, die hoger kan zijn dan de door de corporatie betaalde ACE-lumpsum).

Wanneer je dit uitwerkt, kom je bijvoorbeeld tot de volgende rekenwijze in het ACE voor woningen:

- Per gesloopte woning betaalt de corporatie de vaste, lage afkoopsom (nu gemiddeld € 8.000, straks gemiddeld ca. € 4.700)
- Per nieuw gerealiseerde sociale huurwoning (ongeacht wel/niet verdichten) betaalt de corporatie niets bij (met wel een "fiscale bodem" voor Raamovereenkomst-Parkstad-achtige situaties)
- Per nieuw gerealiseerde marktwoning (ongeacht wel/niet verdichten) betaalt de corporatie een vast bedrag bij (bedragen en categorieën zijn nog even indicatief/illustratief, en hangen af van de andere grondprijsafspraken en van de nagestreefde budgetneutraliteit); dit vaste bedrag kent bijvoorbeeld 4 klassen:
    - Gebied 1 (hoger bedrag)
    - Gebied 2 (medium bedrag)
    - Gebied 3 MGW (lager bedrag)
    - Gebied 3 EGW (medium bedrag)
    - Uitwerkingsvraag: bedrag per marktwoning of per m2 bvo marktwoning?
    - (de hoogte van deze bedragen zou, idealiter, afhangen van de werkelijke marktconforme waarde, rekening houdend met de door de corporatie te maken kosten voor sloop en bouwrijpmaken, maar zal – gelet op de eis van budgetneutraliteit – mede worden bepaald o.b.v. het budgetneutraal uitkomen t.o.v. het huidige ACE)

Voordelen t.o.v. het huidige ACE:

- de m2's (< 110% of > 125%) spelen geen rol meer
- makkelijk te berekenen (alleen nog maar standaardbedragen)
- ACE wordt goedkoop voor DAEB-nieuwbouw, en duurder voor niet-DAEB bouwen
- Verdichting (met name sociaal) wordt gestimuleerd

Wanneer je dit uitwerkt, kom je bijvoorbeeld tot de volgende rekenwijze in het ACE voor niet-wonen (zie hierbij bovenstaande veronderstellingen over niet-DAEB en doorsluizen aan private ontwikkelaars):

- per gesloopte m2 bvo niet-wonen een vaste afkoopsom van bijv. € 100 / m2 bvo, ongeacht de bestemming (is momenteel gemiddeld € 100/m2 bvo voor kleine units, maar beduidend hoger (€ 300-500 / m2 bvo) voor grote units
- per nieuw gerealiseerde m2 bvo niet-wonen (ongeacht of die bestemming er in de oude situatie wel of niet was):
    - voor sociaal-maatschappelijk: geen afkoopsom

    - voor overig niet-wonen: afkoopsom van bijv. 50% van de gemeentelijke nieuwbouwgrondprijs
        - waarbij, omdat het ACE niet is bedoeld voor grote commerciële complexen, de gemeente de volledige grondprijs in rekening kan brengen in projecten waarbij bijv. (in de nieuwe situatie) niet-wonen meer bvo's heeft dan wonen.
- voor parkeren wordt géén grondprijs gerekend voor gesloopte parkeerplaatsen, maar wel de vaste afkoopsom van ca. € 1.700 per gebouwde parkeerplaats (wanneer meer parkeerplaatsen dan woningen worden gerealiseerd, kan de gemeente een hogere prijs per plaats rekenen)

Voordelen t.o.v. het huidige ACE:
- het wordt goedkoper om woningen terug te bouwen voor gesloopte niet-woonfuncties
- de huidige "schotten" verdwijnen (dus niet meer betalen voor iets wat je niet realiseert, zoals nu wel het geval kan zijn bij ACE niet-wonen)
- ACE wordt goedkoop voor DAEB-nieuwbouw, en duurder voor niet niet-DAEB bouwen

Voorstel niet-financiële afspraken
Daarnaast wordt voorgesteld dat:
- ACE-berekeningen in principe per uitwerkingsplan gelden in herontwikkelingsgebieden, en per project bij kleinere projecten
- De afspraken over verschuivende footprints enz. binnen ACE-plannen blijven gehandhaafd (met inachtneming van fiscale aspecten)
- Per saldo gesloopte sociale huurwoningen (wanneer een deel niet sociaal, maar als koopwoning terugkomt) tellen mee voor het dynamisch evenwicht
- PM: markttoets en passendheid binnen DAEB-regelgeving
- In ACE's gerealiseerde marktwoningen en commerciële functies de AB2015 krijgen (eeuwigdurend afgekocht); de DAEB-functies houden de AB1998 (hiertoe wordt het perceel, zo mogelijk, voorgesplitst heruitgegeven)
- Corporaties, na acceptatie van de ACE-aanbieding, de realisatie van de niet-sociale functies binnen ACE-projecten mag overdragen aan derden, onder een aantal voorwaarden, waaronder dat het volledige overeengekomen programma wordt gerealiseerd cf. de aanbieding

Het ACE niet meer geldt voor hoogniveau renovatie (indien de corporatie wil renoveren en vervolgens verkopen, kan dat via het Splitsconvenant), de categorie "majeure investering" vervalt.

Bijdrage aan de Samenwerkingsafspraken
In de Samenwerkingsafspraken is afgesproken, dat het ACE eenvoudiger en transparanter wordt. Met de voorgesteld update voor het ACE, worden ACE-berekeningen eenduidiger en transparanter, en ontstaan er minder discussies over m2's en over grondprijzen. Ook wordt verdichting meer gestimuleerd. Verder wordt het relatief goedkoper om DAEB-woningen terug te

bouwen en duurder om niet-DAEB te realiseren. Hierdoor wordt beter aangesloten op de kasstromen die corporaties hebben n.a.v. ACE-projecten.