Gemeente Amsterdam

Bestuurlijke keuzes inzake Afkoop en Uitgifte Kabinet

Aan Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: Wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen) en wethouder Kock (Financiën)

Van Projectteam VES (Werkgroep Financieel)

Datum 24 september 2015

In het BT van 10 september heeft u de vraag gesteld of *bij nieuwe gronduitgifte* afkoop verplicht kan worden. Tussen 1990 en 2000 had de gemeente een afkoopverplichting (voor 50 jaar) bij nieuwe uitgifte van woningen. In 2000 heeft de gemeente deze verplichting bewust losgelaten om de erfpachter meer keuze te geven bij nieuwe gronduitgifte. Ten behoeve van het maken van een keuze over al dan niet verplichte afkoop wordt in deze notitie ingegaan op:

1. de gevolgen van vrije keuze tussen canonbetaling en afkoop
    a. op de gebiedsontwikkeling
    b. op de erfpachtschuld op de gemeentebalans
    c. op het Wet-Hofsaldo
    d. op de maatschappelijke legitimatie van eeuwigdurende erfpacht
2. het effect van het canonpercentage op de verhouding canonbetaling / afkoop bij nieuwe gronduitgifte
3. de verschillende vastgoedsegmenten bij gronduitgifte.
4. de balanseffecten van eeuwigdurende erfpacht vanwege de BBV-voorschriften.

Als bijlage bij deze notitie wordt een alternatieve methode voor gronduitgifte gegeven.

Let op: deze notitie geldt alleen bij nieuwe gronduitgifte; dus niet voor overstap van bestaande rechten (bij overstap blijft erfpachter vrije keuze houden)

Ad 1. Gevolgen van vrije keuze tussen canonbetaling en afkoop

Vrije keuze bij uitgifte tussen canon of afkoop heeft voor de erfpachter (particulier of ontwikkelaar/belegger) het voordeel van vrije keuze en mogelijk een financieringsvoordeel (mede vanwege het huidige fiscale regime rond erfpacht). Van 1990 tot 2000 gold voor nieuwe gronduitgifte van koopwoningen verplichte afkoop. Vanaf 2000 hebben alle erfpachters (behalve corporaties) bij nieuwe gronduitgifte vrije keuze tussen canonbetaling en afkoop.

Vrije keuze heeft op de korte termijn echter negatieve gevolgen voor de gemeentelijke financiën, onder andere voor de schuldpositie op de gemeentelijke balans en de gemeentelijke leencapaciteit i.v.m. de wet-Hof. Op de lange termijn is een indexcanon positief voor de gemeente wanneer de canoninkomsten de rentelasten overstijgen.

Voordelen van verplichte afkoop bij nieuwe uitgifte zijn:

- Nieuw uitgegeven grond lijkt "zo veel mogelijk op eigen grond", dus is transparanter voor de markt (erfpachter hoeft, voor nieuwe percelen, niet meer te rekenen met het "erfpachteffect")
- Gemeenteschuld neemt niet toe door nieuwe gronduitgifte (de gemeente hoeft niet meer "bankje te spelen" qua grondfinanciering)
- Gemeente loopt geen debiteuren- en renterisico en beheerkosten meer op nieuwe gronduitgifte
- Nieuwe gronduitgifte legt geen beslag meer op de gemeentelijke Wet-Hof-ruimte[1]
- De canonpercentage-discussie (die gevoelig kan liggen bij de overstap) heeft geen gevolgen meer voor de balans- en schuldpositie a.g.v. nieuwe gronduitgifte[2]

Nadeel van verplichte afkoop is dat het een remmende werking kan hebben op de woningproductie. Door canonbetaling nemen de financieringsmogelijkheden van erfpachters toe, zeker nu de regels rond hypothecaire leenruimte en aflossing strenger zijn geworden. Verplichte afkoop kan daarom leiden tot een vermindering van de grond- en de woningproductie. Effecten hiervan zijn dat er minder inkomsten in het Vereveningsfonds komen door tragere gronduitgifte dat dat het doel van minimaal 5.000 nieuwe woningen mogelijk in gevaar komt. Ook kan de vraag worden gesteld, wat – ingeval van verplichte afkoop – nog de meerwaarde is van erfpacht t.o.v. eigen grond. Voor commerciële bestemmingen zit die in het sturen op de overeengekomen bestemming en omvang (bijv. om leegstand op de kantorenmarkt bij te sturen), maar voor koopwoningen geldt dit argument nauwelijks meer (vanwege de vrijstelling voor woninguitbreiding).

Samengevat heeft wel/geen vrije keuze voor afkoop de volgende effecten:

	Vrije keuze canon - afkoop	**Verplichte afkoop**
Effect voor erfpachter	• Meer financieringsmogelijkheden	• Transparantere markt
Effect voor gemeente	• Bevordert woningbouw • Legitimatie erfpachtstelsel	• Schuld neemt niet toe • Geen risico's (rente, inning) • Geen "bankje spelen"

Tot 2010 (tot die tijd was de hypotheekrente veelal vergelijkbaar en soms zelfs lager dan het canonpercentage) koos de meerderheid van erfpachters bij uitgifte voor afkoop. Sinds 2012 is het canonpercentage aanzienlijk lager dan de hypotheekrente en kiezen erfpachters massaal voor canonbetaling. Een relatief laag canonpercentage (lager dan de hypotheekrente – afgezien van fiscale en annuïtaire effecten) leidt daarom tot minder afkoop en daardoor tot een sterkere toename van de erfpachtschuld op de gemeentebalans.

[1] De Wet-Hof beperkt de gemeentelijke leencapaciteit. Per jaar mag de gemeente slechts tot een (door deze wet bepaald) plafond lenen. Wanneer in een jaar veel geleend wordt voor erfpacht, blijft er, door dit plafond, weinig (of geen) leenruimte meer over voor andere beleidsterreinen.

[2] De afgelopen jaren is gebleken dat, naarmate het canonpercentage bij uitgifte lager is, erfpachters minder voor afkoop kiezen. Een lager canonpercentage leidt daarom tot een grotere schuldtoename. Bij het Overstapbeleid lijkt maatschappelijke druk te ontstaan, om het canonpercentage zo laag mogelijk te maken. Wanneer bij uitgifte afkoop niet verplicht wordt, leidt maatschappelijke druk voor een lager canonpercentage, tot een grotere erfpachtschuld op de gemeentebalans.

Ad 2. Effect van het canonpercentage op de verhouding canonbetaling / afkoop bij nieuwe gronduitgifte

De mate waarin nieuwe uitgifte leidt tot schuldtoename op de balans wordt bepaald door de verhouding canon / afkoop bij nieuwe gronduitgifte. Gesteld kan worden, dat veel erfpachters voor afkoop zullen kiezen, wanneer hun woon- of bedrijfslasten, ingeval van afkoop (die zij al dan niet hypothecair moeten financieren) lager zijn dan bij canonbetaling. In de praktijk zullen veel erfpachters hierbij vooral kijken naar de eerste 10 tot 30 jaar, en minder naar de lange termijn. Voor een deel wordt deze afweging bepaald door factoren die de gemeente niet kan beïnvloeden:

- Rentevoet waartegen erfpachter (bewoner of bedrijf) kan lenen
- Aflossingsverplichting op deze lening
- Fiscale behandeling hypotheekrente en canon (in hoeverre blijven deze aftrekbaar?)

Als vuistregel kan hierbij gelden:

- Relatief laag canonpercentage → canonbetaling is voor veel erfpachters voordeliger dan afkoop → weinig afkoop → erfpachtschuld van de gemeente neemt relatief sterk toe → erfpacht legt relatief groot beslag op Wet-Hof-ruimte
- Relatief hoog canonpercentage → canonbetaling is voor veel erfpachters duurder dan afkoop → veel afkoop → erfpachtschuld van de gemeente neemt beperkt toe → erfpacht legt relatief klein beslag op Wet-Hof-ruimte

Indicatief kan worden gesteld (uitgaande van gemiddeld ca. € 300 mln gronduitgifte per jaar), dat in de periode 2020-2030 de erfpachtschuld door nieuwe gronduitgifte toeneemt met:

- € 2,0 à 2,5 miljard, ingeval van een relatief laag canonpercentage
- € 1,0 à 1,5 miljard, ingeval van een relatief hoog canonpercentage

Wanneer de gemeente de erfpachter, bij nieuwe gronduitgifte, vrije keuze tussen canonbetaling en afkoop biedt.

Geconcludeerd kan worden dat naarmate het canonpercentage bij gronduitgifte lager is (t.o.v. financieringslasten ingeval van afkoop) de erfpachtschuld op de balans sterker zal toenemen.

Indien voor nieuwe uitgifte het canonpercentage cf. het GWC-rapport wordt gevolgd, kan het canonpercentage lager zijn dan de financieringslasten die erfpachters zouden hebben bij afkoop. Het in dezen volgen van het GWC-rapport leidt in dat geval tot een forse stijging van de erfpachtschuld.

Ad 3. Verschillende vastgoedsegmenten bij gronduitgifte

Gemiddeld genomen wordt in een jaar ongeveer (ruim) de helft van de grondwaarde uitgegeven voor woonbestemmingen en de andere helft voor niet-woonbestemmingen. De grondwaarde voor één Zuidaskantoor kan immers hoger zijn dan de grondwaarde voor 100 koopwoningen.

Voor nieuwe uitgifte van koopwoningen geldt:

Deze categorie gronduitgiften betreft ca. 30% tot 50% van het jaarlijkse uitgiftevolume.

- Dit betreft gronduitgifte aan kleine particulieren. Vrije keuze voor canon bevordert de bouw van koopwoningen, omdat de erfpachter-bewoner voor de grond geen annuïtaire hypothecaire woonlast, maar een aflossingsvrije, fiscaal-aftrekbare canon betaalt

- Het gemeentelijke risico is klein, want het gaat om courante objecten en bij structurele wanbetaling zal de woning (onder druk van de bank) veelal worden verkocht aan een derde
- Eeuwigdurend afgekochte erfpacht lijkt het meest op vol eigendom

Voor nieuwe uitgifte van beleggershuurwoningen geldt:
Deze categorie gronduitgiften betreft ca. 10% tot 20% van het jaarlijkse uitgiftevolume.
- Vrije keuze voor canon bevordert de bouw van huurwoningen
- Het gemeentelijke risico is klein, want het gaat om courante objecten, met een zekere kasstroom (huurinkomsten)
- Het betreft gronduitgifte aan commerciële beleggers (die prima zelf hun grond kunnen financieren, zonder hulp van de gemeente)
- Canonbetaling bij uitgifte van huurwoningen betekent vrije canonkeuze voor particulieren, indien na 15 jaar de woningen worde uitgepond. Deze kunnen dan voor canon kiezen als de belegger bij uitgifte voor canon had gekozen of alsnog afkopen.

Voor nieuwe uitgifte van sociale huurwoningen geldt:
Deze categorie gronduitgiften betreft ca. 2 tot 5% van het jaarlijkse uitgiftevolume.
- Momenteel is afkoop reeds verplicht
- Corporaties kunnen (afkoop van) sociale nieuwbouw WSW-geborgd financieren

Voor nieuwe uitgifte van klein commercieel vastgoed geldt:
Deze categorie gronduitgiften betreft ca. 5% tot 15% van het jaarlijkse uitgiftevolume.
Het betreft o.a. bedrijfsbestemmingen (max. 30% kantoor), kleinschalige detailhandel aan winkeliers, sociaal-maatschappelijk, enz.
- Dit betreft gronduitgifte aan kleine partijen, waarvoor vastgoed en financiering niet de corebusiness zijn. Vrije keuze voor canon maakt de financiering van deze bestemmingen makkelijker omdat zij de grond niet hoeven te financieren.
- Het gaat om relatief kleine bedragen t.o.v. het gemeentelijke uitgiftevolume
- Bij courante functies is het gemeentelijke risico relatief klein (per erfpachter gaat het om relatief kleine bedragen)
- Bij conjunctuur- of trendgevoelige bestemmingen is de kans op faillissement relatief groot (wanneer over 20 jaar bijv. niemand meer wil indoor-skiën, leidt de veiling na faillissement niet tot een andere erfpachter die wel de canon voor een indoor-skihal kan betalen)
- Vanwege de economische levenscyclus van bedrijventerreinen (het risico op verloedering na ca. 30 jaar) bestaat er een reëel risico dat de gebruikswaarde op de lange termijn lager wordt dan de canon (hetgeen tot betaalproblemen kan leiden)

Voor nieuwe uitgifte van groot commercieel vastgoed geldt:
Deze categorie gronduitgiften betreft ca. 25% tot 40% van het jaarlijkse uitgiftevolume.
Het betreft o.a. de uitgifte voor kantoren, hotels en winkelcentra.
- Vrije keuze bevordert de bouw en gronduitgifte en biedt ontwikkelaars mogelijk een financieringsvoordeel
- Het betreft gronduitgifte aan commerciële beleggers (die prima zelf hun grond kunnen financieren, zonder hulp van de gemeente)

- De markten voor kantoren, hotels en detailhandel zijn relatief conjunctuurgevoelig; ingeval van faillissement (of van wanbetaling in een situatie met structurele leegstand) loopt de gemeente bij canonbetaling een aanzienlijk risico
- Afkoop van kantoren bevordert transformatie; doordat de belegger (na afkoop) bij faillissement niets kan afschrijven op de gemeente (want de gemeente heeft geen vordering meer) zal hij eerder geneigd zijn om – zonder te vragen om canonverlaging – te transformeren naar courante bestemmingen

Naarmate voor meer segmenten bij uitgifte afkoop verplicht is, zal de erfpachtschuld minder sterk stijgen.

Risico van verplichte afkoop is vraaguitval of lagere opbrengsten bij de gronduitgiften. Die gronduitgiften, die een relatieve hoge afkoopsom hebben[3] maar door een gunstiger canonpercentage ten opzichte van de hypotheekrente toch haalbaar worden, zullen uitvallen of leiden tot een lagere afkoopsom. Dit kan gezien worden als een probleem, omdat een continue doorgang van gronduitgiftes van belang is voor het Vereveningsfonds. En specifiek voor woningbouw betekent het dat de woningbouwdoelstelling van 5.000 per jaar in gevaar kan komen. Voor uitgifte voor niet-woonbestemmingen geldt echter dat we geen productiedoelstelling hebben voor kantoren, hotels e.d. (zoals wel voor woningen). Het is geen gemeentelijke taak om private commerciële ontwikkelingen marktcontrair overeind te houden [4].

Advies:
- tot een afweging van verplichte afkoop te komen bij de verdere uitwerking (besluitvorming college januari) en hierover niet op dit moment een besluit te nemen.
- De uitwerking per segment vorm te geven (en daarbij de effecten op de markt en schuldpositie nader uit te werken) en daarbij aan te geven of u de volgende uitgangspunten onderschrijft:
    - Koopwoningen → vrije keuze blijven geven tussen canonbetaling en afkoop
    - Sociale huurwoningen → afkoopverplichting handhaven

  En nader wordt uitgezocht:
    - Klein commercieel vastgoed → nog geen voorkeur op dit moment
    - Beleggershuurwoningen → nog geen voorkeur op dit moment
    - Groot commercieel vastgoed → in principe afkoop verplichten

Ad 4. Kennisnemen van de balanseffecten van eeuwigdurende erfpacht vanwege de BBV-voorschriften

Vanwege de BBV-voorschriften ("boekhoudregels voor gemeenten") moet eeuwigdurende erfpacht op de balans anders worden verantwoord dan voortdurende erfpacht. Bij voortdurende erfpacht mag zowel canonbetalende als afgekochte boekwaarde op de balans worden geactiveerd als *materiele vaste activa*, omdat de gemeente in toekomstige tijdvakken nieuwe inkomsten uit deze rechten zal ontvangen. Tegenover canonbetalende grondwaarde staat momenteel de Leningfondsschuld (ca. € 1,8 miljard); tegenover afgekochte grondwaarde staat momenteel de

[3] Die dus in een andere gemeente, met eigen grond, tegen deze grondprijs niet haalbaar zouden zijn
[4] Een marktcontrair laag canonpercentage kan, afhankelijk van de manier van uitgeven (één op één, tender of optiecontract), leiden tot een hogere grondopbrengst dan bij verplichte afkoop. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente, ingeval van relatief lage canonpercentages, meer VPB over grondexploitaties moet afdragen dan nodig zou zijn ingeval van hogere canonpercentages, dan wel ingeval van verplichte afkoop.

Erfpachtreserve, die als Eigen Vermogen (EV) geldt (ca. € 4,6 miljard).

De BBV schrijft voor eeuwigdurend afgekochte erfpacht voor, dat deze slechts tegen een symbolisch bedrag (€ 0 of € 1 per recht) mogen worden geactiveerd. Achtergrond is, dat de gemeente in principe nooit meer inkomsten heeft vanuit dit erfpachtrecht, en dus ook geen toekomstig genot eraan kan ontlenen. Voor eeuwigdurende canonbetalende rechten is de BBV minder stellig. Het lijkt erop dat de gemeente Amsterdam de keuze heeft uit de volgende mogelijkheden:

a. *Activering van de canonbetalende rechten tegen de historische boekwaarde*
   Dit sluit aan bij de praktijk van waarderen van eeuwigdurende canonbetalende rechten in Den Haag en sluit aan bij het waarderen van canonbetalende voortdurende rechten in Amsterdam. Bij overstap naar AB2016-canonbetalend vindt er dan geen balansmutatie plaats.
b. *Activering van de canonbetalende rechten tegen de netto-contante waarde van de geraamde canoninkomsten*
   Het is mogelijk om eeuwigdurende canonbetalende rechten te activeren tegen de netto-contante waarde van de toekomstige canons. De eeuwigdurende canonreeks wordt dan netto-contant gemaakt. Deze post valt dan niet meer onder "vaste activa" maar onder "langlopende vorderingen".
   Gevolgen van deze methode zijn:
   - Balanspost vaste activa neemt af en de balanspost langlopende vorderingen neemt toe
   - Bij overstap van een ouder recht is de netto-contante waarde van de vordering hoger dan de huidige boekwaarde. Hierdoor ontstaat een "papieren winst" waarmee een reserve (EV) op de balans kan worden gecreëerd. Deze reserve is "papier", dus geen besteedbaar geld. Door deze reserve verbetert de solvabiliteit.
   - Bij rentedaling heeft de gemeente de mogelijkheid (maar niet de plicht) om de vordering tegen een lagere rekenrente contant te maken, waardoor de balanswaarde van de vordering toeneemt (en daarmee ook de hoogte van bovengenoemde reserve).
   - Bij rentestijging heeft de gemeente de plicht (voor zover zij de rekenrente daadwerkelijk (te) laag had vastgesteld) om de vordering tegen een hogere rekenrente contant te maken, waardoor de balanswaarde van de vordering afneemt (t.l.v. de bovengenoemde reserve).

   Wanneer de gemeente een conservatieve rekenrente hanteert, zal deze situatie zich niet zo snel voordoen. Indien zij echter gekozen heeft voor een lage rekenrente (= hoge reserve) is het risico op verplichte afboeking bij rentestijging groter. Er moet samen met DMC nagegaan worden welke methode de voorkeur heeft en dit zal aan het Bestuurlijk Team worden voorgelegd.

Bijlage: Alternatieve uitgiftemethodes

De huidige AB2000-uitigftesystematiek is (op hoofdlijnen):

- De gemeente berekent een residuele grondwaarde, onder de veronderstelling van 50-jarige afkoop
- Deze grondwaarde wordt ruimschoots vóór de uitgifte gecontracteerd met de ontwikkelaar (bij uitgifte geldt het dan actuele canonpercentage, dat op het moment van grondprijsafspraak nog niet bekend is)
- Op het uitgiftemoment wordt de (reeds gecontracteerde) grondprijs vermenigvuldigd met het actuele canonpercentage
- Op basis daarvan maakt de ontwikkelaar (of erfpachter) de keuze tussen canonbetaling en afkoop

Een alternatief is daarom, om niet meer residueel te rekenen onder de fictie van afkoop, maar residueel te rekenen op basis van canonlasten.
De gemeente onderhandelt en contracteert dan bij uitgifte niet meer o.b.v. grondwaarde of afkoopsom, maar o.b.v. de jaarlijks verschuldigde canon.
De residuele canon wordt dan:

- Wonen: canon = woonlastenruimte -/- (stichtingskosten x hypotheekrente)
- Niet-wonen: canon = huurwaarde -/- (stichtingskosten x BAR)

Gelijktijdig met deze residuele canon kan de gemeente een éénmalige afkoopaanbieding doen, die niet gebaseerd is op het GWC-canonpercentage, maar op de canon-afkoopverhouding (ofwel: "kasgeldvoorkeur") die de gemeente op dat moment wenselijk acht, mede gelet op de gemeentebalans en de beschikbare Wet-Hof-ruimte. Deze afkoopsomaanbieding is tevens de basis voor de BTW en is geldig tot:

- Voor koopwoningen: tot 3 jaar na uitgifte (ontwikkelaar heeft dan de woningen aan bewoners verkocht)
- Overige bestemmingen: tot uitgiftemoment

Wanneer de erfpachter hier niet op ingaat, geldt daarna de reguliere afkoopberekening voor tussentijdse afkoop, die tot een hogere afkoopsom kan komen.
Voordelen van deze alternatieve rekenwijze zijn:

- Erfpachter houdt vrije keuze tussen canonbetaling en afkoop
- Gemeente kan via verhouding canon/afkoopsom sturen op gemeentebalans en Wet-Hofsaldo
    - Verhouding wordt niet meer bepaald door het (gepolitiseerde) F&F-canonpercentage
- Eventuele verlaging van het GWC-canonpercentage door de Gemeenteraad bij het Overstapbeleid, heeft geen gevolgen meer voor de gemeentebalans en Wet-Hofsaldo bij nieuwe uitgifte
- Er lekken geen ontwikkelwinsten meer weg ingeval het canonpercentage (fors) lager is dan rekenrente waarop residuele grondwaarde was gebaseerd

Deze alternatieve methode betekent echter wel dat:

- De concepttekst van de AB's moet worden aangepast (artikelen uitgifte en canon)
- Nadere uitwerking nodig is voor grondprijsberekening, onderhandeling, fiscale effecten en administratieve afwikkeling.