Gemeente Amsterdam
Ontwikkelingsbedrijf

Portefeuille Programma en Regie
Afdeling Regie & Advies

Memo

Aan
Van 5.1.2e 5.1.2e en 5.1.2e 5.1.2e
Kopie aan -

Datum 8 september 2014
Kenmerk -
Onderwerp Concretisering financiële gevolgen voor de gemeente / erfpachter

---

De financiële gevolgen hangen af van een aantal keuzes die gemaakt moeten worden door de bestuurders. De keuzes zijn omschreven in het werkdocument tbv de opdrachtformulering. De twee keuzes die de meeste invloed hebben op de financiën voor de erfpachter en de gemeente zijn:

- De overstap van voortdurend naar eeuwigdurend (en wanneer)
- En het wel of niet af rekenen van bestemmingswijzigingen

Hieronder zullen eerst in grote lijnen de effecten van de overstap en de bestemmingswijziging worden besproken. Vervolgens wordt een eerste beeld geschetst hoe de financiële gevolgen hiervan kunnen worden berekend.

Overstap van voortdurend naar eeuwigdurend

In het huidige erfpachtstelsel wordt elke 50 jaar de canon herijkt. Hiermee is de canon dan weer gebaseerd op de actuele grondwaarde. De komende tijd worden de volgende canonherzieningen verwacht van particuliere koopwoningen op erfpacht. (Dit beslaat slechts een deel van het totaal aantal erfpachtrechten wat ook bestaat uit bedrijfsonroerend goed, particuliere huurwoningen en sociale huurwoningen) In de laatste kolom staan de “herijkte” canoninkomsten weergegeven. Hierin zijn dan de nieuwe canons na herziening ook opgenomen.

Jaar	Aantal CHET’s van particuliere koopwoningen	Canonopbrengst particuliere koopwoningen
2014	580	13 miljoen
2015	45	15 miljoen
2016	105	16 miljoen
2017	5	18 miljoen
2018	150	21 miljoen
2019	375	23 miljoen
2020	25	27 miljoen
2021	10	32 miljoen
2022	25	38 miljoen
2023	350	41 miljoen
2024	560	45 miljoen
2025	150	49 miljoen

Als wordt overgestapt naar een eeuwigdurend stelsel zullen op de lange termijn de canonopbrengsten stabiliseren, er vindt immers geen herijking aan de actuele grondwaarde meer plaats. Er wordt alleen nog geïndexeerd op basis van inflatie. Afhankelijk van de keuze voor overstappen (alleen bij einde tijdvak of op elk moment) verschilt het financiële effect op de korte termijn. Als alleen wordt overgestapt bij einde tijdvak is de verwachting dat het financiële effect het aankomende decennia gering zal zijn omdat het aantal erfpachtrechten met einde tijdvak beperkt is. Het verloop van de canonopbrengsten (voor woningen) zal dan een gelijke tred vertegenwoordigen met bovenstaande tabel. Bij een overstappen die op elk moment mogelijk is hangt het effect af van de hoeveelheid mensen die overstappen. Gebeurt dit en masse dan is het effect vele malen groter dan als het druppelsgewijs gebeurt. Hieronder wordt daar verder op ingegaan.

Waarde eeuwigdurend vs. voortdurend erfpacht
Aangezien een eeuwigdurend recht meer rechten aan de erfpachter geeft, namelijk alle toekomstige grondwaardeveranderingen, is de verwachting dat eeuwigdurend meer waard is dan voortdurend (uiteraard zal de grondwaardecommissie hier uiteindelijk over oordelen). In dat geval moet de overgang van voortdurend naar eeuwigdurend op de korte termijn meer opbrengsten generen voor de gemeente. De erfpachter moet in feite alle toekomstige canonherzieningen afkopen.
Op de lange termijn zijn de inkomsten voor de gemeente, bij gelijkblijvende grondwaarden, theoretisch gelijk. De canonopbrengsten van de opvolgende tijdvakken zijn theoretisch gelijk aan het bedrag dat eeuwigdurend duurder is dan voortdurend. Dat betekent dat voor erfpachters het overstappen (theoretisch) financieel neutraal is. Daarmee is overstappen niet ook gelijk financieel aantrekkelijk. Het overstappen is aantrekkelijk als:

1. de erfpachter goedkoper uit is dan de (optelsom van) de toekomstige canons
2. er per direct kan worden overgestapt, de al betaalde of nog bestaande canonverplichtingen worden verrekend, en de vooruitbetaalde canon meer of gelijk is aan de waarde van het eeuwigdurende erfpachtrecht

Een alternatief is de erfpachter wel per direct te laten overstappen maar daarmee de verplichtingen tot einde van het tijdvak niet laten te vervallen. Aangezien de verplichtingen van de erfpachters verschillend zijn (hoogte canon, duur van het lopende tijdvak) doet dit meer recht aan het gelijk behandelen van de erfpachters. Het is dan noodzakelijk de prijs voor eeuwigdurend erfpacht te bepalen op het moment dat het tijdvak afloopt. De canon en afkoopsom die past bij eeuwigdurende erfpacht wordt vastgelegd en bij het einde van het tijdvak gefactureerd.

Ad 1.) eeuwigdurend goedkoper dan voortdurend
Op het moment dat eeuwigdurend goedkoper is dan de betalingsverplichting die volgt uit het voortdurende erfpachtrecht tot einde tijdvak, zal het financieel interessant zijn om over te stappen. Dit staat op gespannen voet met de theorie dat juist eeuwigdurend duurder moet zijn dan de canonverplichtingen voor het lopende tijdvak.

Ad 2.) per direct overstappen met verrekening
Als de erfpachter de mogelijkheid krijgt over te stappen naar eeuwigdurend, waarbij per direct de verplichtingen volgend uit het voortdurende erfpachtrecht komen te vervallen, kan overstappen financieel voordelig zijn. Dit is voordelig wanneer de waarde van de financiële verplichtingen, de netto contante waarde van de nog verschuldigde canons of de waarde van de vooruit betaalde canon, gelijk of hoger is dan de waarde van een eeuwigdurend erfpachtrecht (overstappen zonder bijbetaling cq. overstappen met geld toe van de gemeente). Overstappen is alleen interessant wanneer de huidige canonverplichtingen gelijk of hoger zijn dan de marktconforme canon op basis van een marktconforme grondwaarde. Als de verplichting lager is, dan is overstappen financieel niet interessant voor de erfpachter. Daarbij ontstaat een ongewenst effect dat alleen erfpachters overstappen die er financieel voordeel bij hebben en de gemeente hierdoor alleen financiële nadelen krijgt.

Voorbeeld – overstappen per direct met het laten vervallen van de verplichtingen
Een erfpachtrecht is in 2005 uitgegeven voor een grondwaarde van € 100.000. De actuele grondwaarde voor eeuwigdurende erfpacht is € 90.000. De nog niet verlopen vooruitbetaalde canon heeft een waarde van € 90.000. Overstappen kost de erfpachter niets.
Als dezelfde erfpachter canon betaalt, betaalt hij inmiddels bijna € 5.000 per jaar. De canonbetalende erfpachter moet echter € 90.000.

Als eeuwigdurende erfpacht substantieel duurder is dan de vooruitbetaalde canon, dan zal het financieel niet voordelig zijn om over te stappen.

Voorbeeld – overstappen per direct zonder het laten vervallen van de verplichtingen
Als er bij einde tijdvak wordt overgestapt, ook al wordt dat per direct vastgelegd, dan blijven de betalingsverplichtingen in stand. De “prijs” voor het eeuwigdurende erfpachtrecht kan wel worden bepaald en worden vastgelegd maar de erfpachter betaalt pas bij het einde tijdvak, in het voorbeeld in 2040.
In het geval van canonbetaling blijft de canonverplichting in stand tot einde tijdvak en wordt deze daarna aangepast naar het niveau van de grondwaarde voor eeuwigdurend erfpacht. De erfpachter krijgt zekerheid.

De opbrengsten van het eeuwigdurende erfpachtsysteem zullen sterk worden beïnvloed door de wijze van invoering en de grondwaardebepaling. Op het moment dat erfpachters wordt aangeboden per direct over te gaan, waarbij eventueel vooruitbetaalde canon, wordt verrekend is, zal het negatieve gevolgen hebben voor de gemeente financiën omdat alleen erfpachters waarvan de betalingsverplichtingen door eeuwigdurend dalen zullen overstappen.

Bestemmingswijzigingen

De tijd van het bouwen op grote uitleglocaties ligt nagenoeg achter ons. De blik is gericht op de stad.[1] Een bericht uit het NAW-dossier van alweer vier jaar geleden. De tijd dat ook Amsterdam bouwde op weilanden is grotendeels voorbij. De stedelijke ontwikkeling vindt steeds meer plaats binnen de grenzen van de bestaande stad. Met deze veranderende opgave is ook de dynamiek in de stedelijke ontwikkeling veranderd. Waar de gemeente bij uitbreidingen een actieve grondpolitiek voerde en "aan het roer" stond zijn er nu een veelvoud van partijen bij de stedelijke ontwikkeling betrokken. In Amsterdam is er daarnaast ook sprake van een erfpachtstelsel. Dit is van grote invloed op de stedelijke ontwikkeling. Om de huidige rol van erfpacht in de stedelijke ontwikkeling te beschrijven wordt de een herontwikkelingsproject in twee steden beschreven uitgevoerd door de markt.

Voorbeeld herontwikkelingsproject
Het voorbeeld betreft een, dure, centrumlocatie met een gemengd woon/werkmilieu welke goed ontsloten is met zowel openbaar vervoer als via de weg gelegen naast een park met veel water. De herontwikkeling vindt plaats in een buurt waar naast 500 woningen en 50.000 m³ kantoor ook 20 winkels, een school met kinderdagverblijf en een buurthuis zijn gevestigd. Het bestemmingsplan is ruim opgezet en biedt de ruimte voor alle bestemmingen en een verdubbeling van het winkelmetrage en het woonaanbod.

Stad met erfpacht
De verschillende bestemmingen en metrages in het gebied zijn in erfpachtcontracten vastgelegd. Hierdoor is bijvoorbeeld een woning aan het water per vierkante meter duurder om te kopen dan de naastgelegen kinderdagverblijf. Het kinderdagverblijf mag immers volgens het erfpachtcontract alleen als kinderdagverblijf gebruikt worden. Dat het kinderdagverblijf vier jaar geleden op deze, dure, locatie is gerealiseerd is mede mogelijk gemaakt met erfpacht doordat de grond vanwege de beperkte bestemming in het contract tegen een lage prijs kon worden aangeboden. Vanuit commercieel oogpunt waren woningen op deze locatie aantrekkelijker geweest.
Een ontwikkelaar en investeerder willen het gebied herontwikkelen en woningen en winkels toevoegen. Om dit te realiseren hebben ze alle erfpachtrechten in de buurt opgekocht. Hierbij hebben ze rekening gehouden met de bestemming van het betreffende recht. De ontwikkelaar en de investeerder maken een plan dat past binnen het bestemmingsplan en de goedkeuring heeft van de gemeente. Voordat de schop in grond gaat, of in het geval van stedelijke herontwikkeling de hamer tegen de muur worden de erfpachtcontracten aangepast aan de nieuwe bestemmingen. De extra grondwaarde die ontstaat door het wijzigen van de bestemming wordt betaald aan de gemeente. De gemeente kan hiermee investeringen in de openbare ruimte financieren.

Stad zonder erfpacht
Dezelfde ontwikkelaar en investeerder gaan het gebied herontwikkelen, maar deze keer zonder erfpacht. Bij het inkopen van de verschillende panden zit in de aankoopprijs

[1] NAW-dossier, maart 2010, nr 35

behalve de waarde van de huidige bestemming deze keer ook de waarde van de toekomstige bestemming verwerkt. De ontwikkelaar en investeerder betalen dus in één keer zowel voor de huidige bestemming als de toekomstige bestemming aan de vorige eigenaar.
De gemeente heeft in dit geval geen geld om de investering in de openbare ruimte te betalen. Het bestemmingsplan was al ruim opgezet, een exploitatieplan waarmee de bovenplanse kosten konden worden teruggeslagen op de nieuwe ontwikkeling is niet mogelijk omdat dit alleen wanneer er een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld dat ruimer bestemd is als het vorige.

Zowel in het voorbeeld met als in het voorbeeld zonder erfpacht moet er door de initiatiefnemers betaald worden voor de toekomstige bestemming. Het verschil is alleen aan wie. Voor de kosten maakt erfpacht dus niet uit. Aan de opbrengsten kan van de gemeente maakt het echter wel een verschil. In gebieden die van bestemming veranderen (van laag- naar hoogwaardig) maakt erfpacht het mogelijk om het geld in het openbare gebied en in openbare voorzieningen te investeren. In Amsterdam gebeurt dit doormiddel van de TREXEN (transformatie exploitatie) die gevuld worden met de inkomsten uit bestemmingswijzingen. Hieronder staan een aantal voorbeelden van opgenomen.
Doordat veel van de bestemmingsplannen in ontwikkelingsgebieden in Amsterdam ruim bestemd zijn, met de gedachte dat vernauwen van bestemmingen kan via het erfpachtstelsel, is het verhalen van bovenplanse kosten niet mogelijk. In de stad zijn verschillende grondexploitaties opgesteld waarbij inkomsten uit volume- en/of bestemmingswijzigingen van erfpachtrechten zijn geraamd. De grootste projecten zijn:

Buiksloterham – 5.1.2b
Hamerstraat – (vraag staat uit bij 5.1.2e
Gelderlandplein 5.1.2b
Overamstel – 5.1.2b
RAI – (vraag staat uit bij 5.1.2e
Cruquius – (vraag staat niet uit)

Onderzoeksopzet
De financiële gevolgen zullen worden opgedeeld in gevolgen voor de korte termijn (tot maximaal de aankomende 20 jaar) en de lange termijn (circa 100 jaar). Daarnaast is een opdeling mogelijk tussen de gevolgen voor de gemeente en voor de erfpachter. De gevolgen kunnen worden afgezet tegen de huidige zekere en te verwachten inkomsten uit erfpacht. De rapportage zoals Rebel deze heeft gemaakt ten behoeve van het voorgaande vernieuwingsproces kan hierbij als startpunt dienen. Rebel heeft voor het huidige voortdurende erfpachtsysteem de inkomsten voor de aankomende 100 jaar geraamd van de particuliere koopwoningen. Voor de particuliere huurwoningen, sociale huurwoningen en het bedrijfsonroerend goed moet er nog een model worden gebouwd cq. moet het huidige model worden aangepast.

De basis kan worden bepaald op basis van de huidige canoninkomsten en de “schaduw” canons van alle vooruitbetaalde erfpachtrechten. Door deze canoninkomsten te extrapoleren (zonder aanpassing aan de grondwaarde) na de canonherzieningsdatum ontstaat een beeld van de minimale opbrengsten in het hypothetische geval dat er bij de canonherziening netto geen grondwaardestijging is ten opzichte van het uitgiftemoment / laatste canonherziening.

Een tweede model is de canoninkomsten tot einde tijdvak en de canoninkomsten na einde tijdvak worden aangepast aan de actuele grondwaarde. Zoals in de Rebel rapportage is gedaan kan voor de grondwaardeontwikkeling een cyclus worden bepaald waarbij de piek en dal van de cyclus zo worden gekozen dat er een inschatting van de bandbreedte van de opbrengsten ontstaat. Dit model geeft een beeld van de opbrengsten van het huidige voortdurende erfpachtsysteem.

Deze twee modellen geven een beeld van de realistische waarde/opbrengsten van het huidige voortdurende erfpachtsysteem. Het invoeren van de erfpachtinkomsten van de niet koopwoningen en het bepalen van de grondwaardeontwikkeling zal een uitdaging zijn.

Data
Voor het vullen van de modellen is informatie nodig over de actuele canonverplichtingen, indexatieregime (de van toepassing zijnde AB), de einddatum van het tijdvak en de vastgoedwaarde. Uit de vastgoedwaarde kan vervolgens de grondwaarde worden gedestilleerd en op basis van scenario’s van grondwaardeontwikkeling kunnen de toekomstige te verwachte canonopbrengsten worden bepaald.
Het zal nodig zijn verschillende databases te combineren (erfpachtdata, woz-data, kadastergegevens) om het model te vullen. Binnen het erfpachtbedrijf is een deel van de data aanwezig (erfpachtgegevens), voor de andere data is medewerking van de dienst Belastingen noodzakelijk. Tenslotte is het combineren van de data een uitdaging op zich waar wellicht de dienst O+S een rol bij zou kunnen spelen. Het bouwen en rapporteren over de uitkomsten van het model kan het beste worden uitbesteed. De bevordert de onafhankelijkheid van de rapportage.

Model en eeuwigdurende erfpacht
De opbrengsten van de invoering van eeuwigdurende erfpacht zullen in het model kunnen worden ingevoerd. Bij het bouwen van het model zal hier rekening mee gehouden moeten worden. Een belangrijke inputgegeven is het advies van de grondwaardecommissie. Het advies en de grondprijzen die daar uit volgen zullen van grote invloed zijn op de opbrengsten van de invoering van het eeuwigdurende erfpachtsysteem.
Het advies van de grondwaardecommissie zal tijdens het proces dat de commissie haar advies opstelt worden verwerkt in het model. Op deze manier kan de commissie inzicht worden geboden in het resultaat van hun advies op zowel de financiën van de gemeente als de erfpachter. Daarmee kan het onderzoek naar de financiële gevolgen ook meer status krijgen.

Gemeente Amsterdam
Ontwikkelingsbedrijf