Gemeente Amsterdam

Gevraagde beslissingen voor het BT:

Keuzes afkoopbeleid AB2015

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: Wethouder Van den Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Management Team Grond en Ontwikkeling (5.1.2e 5.1.2e)
Kopie aan	
Datum	9 februari 2015

In deze notitie wordt uw aandacht gevraagd voor drie uitwerkingen m.b.t. de Afkoopformule onder de AB2015.
U wordt gevraagd om te besluiten:

1. Aangeven of u bij nieuwe gronduitgiften de erfpachter een vrije keuze wilt laten voor canonbetaling of afkoopdan wel afkoop voor bepaalde categorieën niet-woonbestemmingen wilt verplichten
2. Aangeven of tussentijdse afkoop van AB2015 rechten gebeurt tegen het actuele of tegen het historische rentepercentage
3. Instemmen met de uitwerking van de "projectontwikkelaarsregeling" in de afkoopinstructie, gericht op (1) bij uitgifte keuze voor de bewoner-erfpachter tussen canon of afkoop (2) minimale administratieve lasten voor de gemeente

1. Vrije keuze betaling canon of afkoop dan wel verplichte afkoopvoor bepaalde categorieën niet-woonbestemmingen?

Nadat afkoop voor nieuwbouwwoningen vanaf 1991 een korte periode verplicht is gesteld [1)], hebben sinds 2000 hebben alle erfpachters (met uitzondering van corporaties) bij gronduitgifte en CHET de vrije keuze tussen canonbetaling en vooruitbetaling voor 50 jaar (ook wel "afkoop" genoemd").Overweging voor afschaffing van de afkoopverplichting was ondermeer de acceptatie van het erfpachtstelsel [2)].

Met het oog op de financiële houdbaarheid van het erfpachtstelsel moet opnieuw bepaald worden of de huidige vrije keuze voor de betaalwijze voor erfpacht (canon of afkoop) voor alle marktsegmenten kan worden gecontinueerd. De financiële houdbaarheid van het stelsel wordt bepaald door:
a. het incassorisico dat de gemeente bij canonbetalende erfpachtrechten behoudt en
b. de beperkte leen-/investeringsruimte als gevolg van de Wet HOF.

1) Door een combinatie van ① inkomensverlies, ② waardeverlies van de woningen, ③ door indexering sterk gestegen canons en ④ sterk oplopende hypotheekrenten resulteerde de economische crisis in de jaren 1980 met name in de Bijlmermeer in een groot aantal executieverkopen. Erfpachters deden veelvuldig een beroep gedaan op de gemeente voorzieningen te treffen. Hierop is bij Raadsbesluit nr. 943 van 9 januari 1991 in samenhang met het Moderniseringsbesluit ondermeer besloten afkoop voor nieuwbouwwoningen verplicht te stellen.
2) zie de bij raadsbesluit van 26 januari 2000, nr. 19 voor kennisgeving aangenomen eindrapportage 100 jaar erfpacht; operatie Groot onderhoud.

a. Incassorisico bij canonbetalende erfpachtrechten

In zijn algemeenheid vormen erfpachtcanons een beperkt (incasso)risico voor de gemeente omdat ① opvolgende erfpachters eventueel achterstallige canons aan de gemeente moeten voldoen èn ② de gemeente een aanvullende verhaalsmogelijkheid heeft indien zij de erfpacht bij een canonachterstand van 2 jaar beëindigt en een gelijkluidend erfpachtrecht veilt. De gemeente loopt alleen een reëel incassorisico gedurende de bouwfase en bij incourant vastgoed voor zover de waarde van het erfpachtrecht met de gerealiseerde bebouwing lager is dan de achterstallige canon.

Canonbetalende uitgiften aan de Zuidelijke IJ-oevers (Amplan) en Riekerpolder (Lips), waar ten tijde van beëindiging nog geen sprake was enige reële vastgoedwaarde hebben tot substantiële afboekingen geleid. Het uitgiftebeleid is hierop aangescherpt, waardoor eerder incasso kan worden ingesteld.

b. beperkte leen-/investeringsruimte als gevolg van de Wet HOF.

Sinds vorig jaar is met het van kracht worden van de Wet HOF naast het incassorisico nog een aspect bijgekomen, waartegen de eventuele verplichting tot afkoop afgewogen moet worden. De wet-Hof schrijft "kasstroomsturing" voor, waardoor gemeenten, op jaarbasis, slechts zeer beperkt mogen bijlenen ten behoeve van investeringen zoals in aan grondexploitaties uit te keren grondwaarden bij gelegenheid van een uitgifte in erfpacht.

In tegenstelling tot afkoop beïnvloeden canonbetalende erfpachtuitgiften de gemeentelijke leencapaciteit volgens de wet-Hof. Wanneer de gehele Amsterdamse "leenruimte" opgaat aan het voorfinancieren van erfpachtuitgiften, kan dat, via de wet-Hof-limiet, andere investeringen in gevaar brengen.

Indien verplichte afkoop met het oog op de financiële houdbaarheid van het erfpachtstelsel wenselijk lijkt of zelfs noodzakelijk blijkt, moet bij de afweging (voor de verschillende marktsegmenten) ook gekeken worden naar de impact daarvan op de maatschappelijke acceptatie van het erfpachtstelsel en eventuele gevolgen voor de hoogte van de grondwaarde. Bovendien moeten de gevolgen worden afgewogen tegen de aantrekkelijkheid van Amsterdam als woonplaats/vestigingsplaats.

Aspect	Project-ontwikkelaars	Woningmarkt		Commercieel vastgoed	
		Kopers	Beleggers	Eigen gebruik	beleggers
Jaarlijks volume		€	€	€	€ . . . . .
Huidige keuze		90% canon 10% afkoop	10% canon 90% afkoop	90% canon 10% afkoop	10% canon 90% afkoop
Door erfpachter ervaren nadelen verplichte afkoop	- verslechtering cash-flow → grondwaarde residueel lager - hoger beroep op ontwikkelvermogen - wegnemen voordeel erfpacht t.o.v. eigendom	- wegnemen voordeel erfpacht t.o.v. eigendom - canonbetaling verhoudingsgewijs hoger leenvermogen	- wegnemen voordeel erfpacht t.o.v. eigendom - beleggingsruimte ..... - beleggingswaarde ..... - mogelijk waarde-effect op termijn bij uitponden	- wegnemen voordeel erfpacht t.o.v. eigendom - financiering .... - balans ..... - kredietratio's	- wegnemen voordeel erfpacht t.o.v. eigendom - beleggingsruimte ..... - beleggingswaarde ..... - mogelijk waarde-effect op termijn bij uitponden
Verwachte	– / ☐	–	– / ☐	–	– / ☐

acceptatie					
(residueel) effect grondwaarde	– ....%	– ....%	– ....%	– ....%	– ....%

Er zijn drie mogelijkheden om met deze materie om te gaan in de AB2015:

a. alle uitgiften (ongeacht bestemming of risicoprofiel) hebben hetzelfde canonpercentage en vrije keuze tussen canonbetaling of afkoop;
b. alle uitgiften hebben vrije keuze tussen canonbetaling of afkoop, maar voor sommige bestemmingen met een hoger risicoprofiel geldt een hoger canonpercentage;
c. voor bepaalde categorieën uitgiften wordt, onder AB2015, afkoop verplicht; dit betreft bijvoorbeeld kantoren, hotels, winkelcentra en unieke objecten (het beleid hiervoor kan in de Afkoopinstructie of in de jaarlijkse Grondprijzenbrief worden uitgewerkt);

Consequenties per optie:
Optie a:

- vrije keuze voor alle groepen nieuwe erfpachters
- gemeente loopt debiteurenrisico op bepaalde soorten uitgiften
- risico dat erfpacht een relatief groot beslag legt op de gemeentelijke wet-Hof leencapaciteit

Optie b:

- gemeente vertaalt courantheid vastgoed (basis zekerheid canonontvangst) in het canonpercentage
- hierdoor zal, voor commercieel vastgoed, eerder worden gekozen voor afkoop (beperkt gemeentelijk risico en wet-Hof capaciteitsbeslag)

Optie c:

- deze optie beperkt de vrije keuze voor ontwikkelaars van niet-woonobjecten
- deze optie beperkt het beslag van erfpacht op de gemeentelijke wet-Hof leencapaciteit

Advies Grond en Ontwikkeling: kiezen voor optie b. of c.

2. Tussentijdse afkoop van AB2015 rechten - tegen het actuele of tegen het historische rentepercentage?

Onder de AB2000 is tussentijdse afkoop mogelijk tot de einddatum van het 50-jrg tijdvak. De afkoopsom bij tussentijdse afkoop is dan ook gelijk aan de netto-contante waarde van een in de tijd begrensde reeks. Wie in 2015 de canon afkoopt voor een tijdvak dat tot 2050 loopt, koopt af voor 35 jaar; wie deze canon pas in 2030 afkoopt, doet dat voor slechts 20 jaar.
Bij tussentijdse afkoop van eeuwigdurende erfpacht is dat anders: je koopt dan in 2020 de canon "tot de macht oneindig" af, maar ook in 2040 koop je de canon nog steeds "tot de macht oneindig".
Daarom kan de tussentijdse afkoopformule voor AB2015-rechten eenvoudiger worden:

$$A = C / P$$

Waarin voorstelt:
A = de afkoopsom
C = het bedrag van de canon, geldend drie maanden voor het moment van vooruitbetaling
P = het canonpercentage bij afkoop

Er zijn twee opties voor deze formule:

a. P = actueel canonpercentage → de afkoopsom wordt dan, wat de toekomstige canonreeks "waard" is tegen de actuele rentevoet (wanneer de rente stijgt of daalt, daalt of stijgt daardoor de afkoopsom)

b. P = canonpercentage dat gold bij uitgifte resp. conversie → hierdoor blijft de eeuwigdurende afkoopsom gebaseerd op de grondwaarde op het moment van uitgifte resp. conversie, zonder dat er rekening wordt gehouden met de actuele rentevoet op het moment van afkoop

Met optie a. kan het bedrag van de eeuwigdurende afkoopsom in de loop sterk gaan fluctueren, wanneer de rente stijgt of daalt. Hierdoor kan de afkoopsom fors hoger, maar ook fors lager uitkomen dan de grondwaarde die gold bij uitgifte of bij conversie.

Bijvoorbeeld (gemakshalve rekenend zonder inflatie): een gronduitgifte van € 100.000 tegen een canonpercentage van 3,00%. De canon werd toen € 3.000, en de leningfondsschuld was € 100.000.
Stel dat de rente intussentijd 4,00% wordt, en er wordt afgekocht tegen actueel canonpercentage. De afkoopsom wordt dan (3.000 / 4%) = € 75.000. Bij deze afkoopsom kan de gemeente haar leningfondsschuld niet meer aflossen.
Stel dat de rente intussentijd 2,50% wordt, en er wordt afgekocht tegen actueel canonpercentage. De afkoopsom wordt dan (3.000 / 2,5%) = € 120.000. Deze afkoopsom is fors hoger dan de (bij uitgifte of conversie) vastgestelde erfpachtgrondwaarde. Administratief maakt de gemeente een winst op de aflossing van de leningfondsschuld

Optie a. leidt er dus toe, dat de gemeente, bij een gestegen rente, niet meer in staat is om uit de ontvangen afkoopsommen de leningfondsschuld af te lossen. De gemeente blijft dan (bij tussentijdse afkoop) met een "restschuld" zitten, ten laste van het erfpachtresultaat. Bij een dalende rente zal de gemeente juist (boekhoudkundig gezien) winst kunnen maken op tussentijdse afkopen.
Overigens doet deze "winst" of "verlies" zich economisch niet werkelijk voor: door tussentijdse afkoop vermindert de gemeentelijke herfinancieringsbehoefte voor de leningfondsschuld. Bij een hoge actuele rentevoet is de "bespaarde rentelast" als gevolg van een lagere financieringsbehoefte van € 75.000 immers even hoog als de "bespaarde rentelast" als gevolg van een lagere financieringsbehoefte van € 120.000 bij een lage rentevoet.

Met optie b. blijft de verhouding tussen canon en eeuwigdurende afkoopsom in de loop van de tijd stabiel. Minpunt van optie b. is, dat – wanneer de (hypotheek)rente sterk is gestegen – afkoop onaantrekkelijk wordt voor de erfpachter – en bij dalende (hypotheek)rente wordt afkoop juist aantrekkelijker voor de erfpachter.

Bijvoorbeeld (gemakshalve rekenend zonder inflatie): een gronduitgifte van € 100.000 tegen een canonpercentage van 3,00%. De canon werd toen € 3.000, en de leningfondsschuld was € 100.000.
Deze canon kan altijd worden afgekocht tegen € 100.000.
Stel dat de hypotheekrente intussentijd sterk stijgt → de rente die de erfpachter, na afkoop, betaalt over het (voor de afkoop bijgeleende bedrag) is veel hoger dan € 3.000 → er wordt niet tussentijds afgekocht.
Stel dat de hypotheekrente intussentijd sterk daalt → de rente die de erfpachter, na afkoop, betaalt over het (voor de afkoop bijgeleende bedrag) is lager dan € 3.000 → er wordt waarschijnlijk wel tussentijds afgekocht.

Voor de gemeente betekent optie b., dat er in tijden met lage marktrente (wanneer de gemeente goedkoop kan lenen) relatief veel tussentijdse afkoop plaatsvindt, maar dat er in tijden met hoge marktrente (wanneer de gemeente niet goedkoop kan lenen) nauwelijks tussentijdse afkoop plaatsvindt.
Boekhoudkundig is aflossing tegen het oorspronkelijke schuldbedrag altijd "neutraal", maar – economisch gezien – is een aflossing van € 100.000 in tijden met een hoge rentevoet voor de gemeente meer waar dan dezelfde aflossing in tijden met een lage rentevoet.

Advies Grond en Ontwikkeling: kiezen voor optie ...
Advies DMC / Treasury: kiezen voor optie ...

Voorgesteld wordt om te kiezen voor optie ...

3. Uitwerking van de "projectontwikkelaarsregeling" in de afkoopinstructie

Uitgifte van koopwoningen vindt veelal plaats aan een projectontwikkelaar die, gedurende de bouwperiode de woningen doorlevert aan de eerste bewoners. Om eerste erfpachter-bewoners onder de AB2000 de keuze te geven tussen de vier verschillende betaalmogelijkheden (indexcanon, 10- of 25-jaar vaste canon, afkoop) heeft de gemeente sinds 2004 de "projectontwikkelaarsregeling". Deze houdt in:

- de projectontwikkelaar betaalt bij uitgifte 2x de jaarcanon vooruit
- de ontvangen canon en grondwaarde gaan op een tussenrekening
- bij transport van een woning op naam van een koper in de eerste 2 jaar heeft de kopende erfpachter-bewoner de keuze tussen:
  - doorgaan met betaling van indexcanon
  - met terugwerkende kracht switchen naar 10- of 25-jaar vaste canon met bijbetaling over 2 jaar van het nominaal verschil tussen gekozen canon en door ontwikkelaar betaalde indexcanon
  - met terugwerkende kracht kiezen voor afkoop met bijbetaling van het verschil tussen de afkoopsom voor 50 jaar en de door ontwikkelaar over 2 jaar van betaalde indexcanon verhoogd met een rente daarover vanaf ingangsdatum erfpacht tot betaal-/transportdatum
- nadat de eerste erfpachter-bewoner zijn keuze heeft bepaald, worden de tussenrekening voor van de betreffende woning geschoond en komt de erfpacht administratief in "normaal" vaarwater.

Deze regeling vergt relatief veel administratieve capaciteit binnen Grond en Ontwikkeling. Dat geldt in nog hogere mate indien sprake is van verlenging van de projectontwikkelaarsregeling bij bijvoorbeeld een bijzondere bouwopgave (projectgrootte / parkeerbak onder het complex).

De overgang naar de AB2015 biedt de mogelijkheid om deze regeling te vereenvoudigen, en het ambtelijke capaciteitsbeslag fors te verminderen. Dit kan op de volgende manier:

- bij uitgifte van koopwoningcomplexen kan de ontwikkelaar vooraf de canon voor 2 of 3 (keuze) jaar vooruitbetalen, waarbij het recht dan standaard als canonbetalend te boek staat (omdat de ontwikkelaar vooraf keuze heeft, is tussentijds verlengen niet meer mogelijk).
- Na die 2 of 3 jaar heeft de erfpachter (dan inmiddels de bewoner) de keuze uit:
  - ofwel doorgaan met betaling van de geïndexeerde canon
  - ofwel tussentijdse afkoop tegen de nominale (dus niet geïndexeerde) grondwaarde van de erfpacht bij gronduitgifte
- deze vereenvoudigde projectontwikkelaarsregeling wordt opgenomen in de Afkoopinstructie

Hierdoor zijn geen tussenrekeningen meer mogelijk en vermindert de administratieve werklast als gevolg van de projectontwikkelaarsregeling.

Het voorstel voor tussentijdse afkoop tegen het *nominale* (dus niet geïndexeerde) bedrag van de gronduitgifte heeft de volgende achtergronden:

- een vast afkoopbedrag maakt de voorlichting aan, en de beslissing voor de woningkopers makkelijker
- een vast afkoopbedrag maakt – ingeval van inflatie – afkoop na 2 (of 3) jaar relatief voordelig voor de woningkoper
- een vast afkoopbedrag maakt de administratieve afwikkeling eenvoudiger

Advies Grond en Ontwikkeling: kiezen voor opnemen van de bovenstaande vereenvoudigde Projectontwikkelaarsregeling in de afkoopinstructie voor de AB2015