Gemeente Amsterdam

Verplichte afkoop bij nieuwe gronduitgifte onder de AB2016

kabinet

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: Wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Projectteam VES
Datum	14 april 2016

Gevraagde beslissingen:

1. Kennis te nemen van het gegeven dat verplichte afkoop bij uitgifte juridisch mogelijk is.
2. Kennis te nemen van de consultatie over (verplichte) afkoop.
3. Kennis te nemen van de consequenties van verplichte afkoop bij nieuwe uitgifte:
   a. Financiële aspecten
   b. Gemeentelijk risico bij canonbetaling (debiteuren- en renterisico)
   c. Effecten in de gebiedsontwikkeling
   d. Effect op de bezuinigingsoperatie Vastgoed (250 mln)
   e. Maatschappelijke en publicitaire effecten.
4. Kennis te nemen van de effecten van verplichte afkoop op de schuldpositie van de gemeente.
5. In te stemmen met het verplichten van, afkoop voor alle niet-woonbestemmingen en voor woonbestemmingen de keuze canon en afkoop te bieden voor nieuwe gronduitgifte onder de AB2016.

Korte toelichting/samenvatting

De inspraak over de Algemene Bepalingen en het uitgiftebeleid voor eeuwigdurende erfpacht is gereed. Tijdens de inspraakperiode heeft het college nog een aantal onderzoeksvragen meegegeven. Eén hiervan is of bij nieuwe uitgiften afkoop verplicht zou moeten worden gesteld. Deze onderzoeksvraag heeft zijn oorsprong in motie 1039 bij de begrotingsbehandeling (commissie RO, oktober 2015), dat de gemeente onderzoekt, of bij nieuwe gronduitgiften van niet-woonbestemmingen afkoop wordt verplicht.

Van 1990 tot 2000 gold voor nieuwe gronduitgifte van koopwoningen verplichte afkoop.
Sinds 2000 hebben alle erfpachters (behalve corporaties) bij nieuwe gronduitgifte de keuze tussen canonbetaling en vooruitbetaling voor 50 jaar (ook wel "afkoop" genoemd).
Deze keuze staat open voor zowel woningerfpachters als commerciële erfpachters. Voor beide groepen wordt ook eenzelfde canonpercentage gehanteerd.

Projectteam VES heeft met diverse experts en stakeholders gesproken over dit onderwerp. Allereerst intern met de Team Gebiedsontwikkeling. Daarnaast met de expertsessie met makelaars, vastgoedprofessionals, notarissen, de banken, klankbordgroepen en klantenpanel. In deze notitie wordt een terugkoppeling geven over het gesprek met Team Gebiedsontwikkeling; de uitkomst van de overige gesprekken wordt mondeling toegelicht tijdens het BT van 21 april.

Door de keuze voor canon te laten vervallen voor nieuwe uitgiften ontstaat een positief effect op de schuldpositie van de gemeente. Immers, bij canonbetaling wordt de gemeentelijke lening niet afgelost waar dit bij afkoop wel het geval is. Door de keuze om de canon verplicht af te laten kopen bij nieuwe uitgiften ontstaat er minder keuzevrijheid voor de erfpachters.

In deze notitie wordt het Bestuurlijk Team gevraagd een beslissing te nemen tussen al dan niet verplichte afkoop, waarbij ook de vraag wordt gesteld of hierbij onderscheid moet worden gemaakt tussen koopwoningen en commercieel vastgoed.

Deze notitie is geschreven onder het voorbehoud dat de BTW-kwestie bij afgekochte nieuwe gronduitgifte naar tevredenheid van de gemeente wordt opgelost (zie notitie Standpunt Rijksbelastingdienst voor het BT van 21 april).

Deze notitie gaat in op het vraagstuk verplichte afkoop bij nieuwe uitgifte. Ten aanzien van verplichte afkoop bij overstap (tussentijds danwel bij canonherziening einde tijdvak) heeft het Bestuurlijk Team eerder al besloten om daar de afkoop niet verplicht te stellen maar dan ook canon aan te bieden.

Ad 1. Kennis te nemen van het gegeven dat verplichte afkoop bij uitgifte juridisch mogelijk is

Nieuwe uitgifte is het meest natuurlijke moment voor verplichte afkoop:

- Er is dan nog geen bestaande contractrelatie (dus de gemeente heeft nog contractsvrijheid t.a.v. betaalwijze)
- Alleen op het moment van uitgifte gaat gemeente een schuld aan (bij canonbetaling), dus alleen dan is er – vanuit beheersbaar houden van gemeentelijke schuldpositie – een rechtstreeks argument voor verplichte afkoop. In de jaren '90 was afkoop verplicht bij nieuwe uitgifte van woningen. Voor niet-wonen en bij CHET bestond er wel keuzevrijheid.

Bij nieuwe uitgifte is nog geen bestaande contractrelatie, dus de gemeente heeft nog contractsvrijheid om een bepaalde betaalwijze met de erfpachter overeen te komen.
Wanneer het beleid duidelijk geformuleerd en consequent toegepast wordt, is het goed mogelijk om verplichte afkoop voor bepaalde bestemmingen (bijvoorbeeld niet-woonbestemmingen) wel, en voor andere bestemmingen niet voor te schrijven.

Ad 2. Kennis te nemen van de consultatie m.b.t. (verplichte) afkoop

Verplichte afkoop is dus juridisch mogelijk. Wel heeft het bepaalde voor en nadelen. De keuze voor verplichte afkoop bij nieuwe uitgifte is vooral een bestuurlijke afweging, waarbij de volgende aspecten een rol spelen:

- Keuzevrijheid (faciliteren financiële wensen erfpachter)
- Beheersen gemeentelijke schuldpositie
- Mogelijke gevolgen voor niveau gronduitgifte.

Aan de hand van de inspraakreacties, de gebiedsontwikkeling en de expertsessies met stakeholders worden deze nader uitgewerkt.

Inspraakreacties

In de Inspraak is aan de insprekers gevraagd, of zij een voorkeur hebben voor canonbetaling (vaste of index) of voor afkoop. Van de ca. 50 insprekers die op deze vraag hebben gereageerd, gaf meer dan de helft een voorkeur aan voor eeuwigdurende afkoop. Daarbij werden o.a. de volgende argumenten genoemd:

- Een inspreker verwacht dat dit op de lange termijn het goedkoopste is. Daarbij wordt wel de zorg geuit of dit bedrag geleend kan worden als het een te groot bedrag is
- Een andere inspreker geeft aan hier voor te kiezen omdat dat onzekerheid wegneemt
- Zowel de indexcanon als de vaste canon zijn op termijn zeer nadelig voor de consument, volgens een inspreker
- Hierdoor wordt het huis beter verkoopbaar en hypotheekrente staat erg laag
- Je wilt als particulier zo min mogelijk geconfronteerd worden met onzekerheden
- Geen verhogingen en toekomstige verplichtingen meer
- Afkoop geeft zekerheid en rust.

Overigens zijn de insprekers niet bevraagd op een eventuele *afkoopverplichting*. Enkele insprekers gaven aan, dat hun voorkeur afkoop zou zijn, mits zij daarvoor de financiële ruimte zouden hebben.

Diverse stakeholders en expertsessies

Op 18 en 19 april wordt de vraag over een al dan niet verplichte afkoop besproken met de expertsessie met makelaars, vastgoedprofessionals, notarissen, de banken, klankbordgroepen en klantenpanel. Tijdens het BT van 21 april wordt de uitkomst van deze gesprekken mondeling toegelicht.

Ad 3. Kennis te nemen van de consequenties van canonkeuze dan wel verplichte afkoop bij nieuwe uitgifte

Ad 3a. Financiële aspecten

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).

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 [1]. Op de lange termijn is een indexcanon positief voor de gemeente wanneer de canoninkomsten de rentelasten overstijgen.

T/m 2011 was de schuld op de erfpachtbalans ca. € 1,0 mrd. Sindsdien is deze schuld gestegen naar ca. € 1,7 mrd. Deze stijging komt doordat sinds 2011:

- bij nieuwe uitgifte massaal wordt gekozen voor canonbetaling
- er relatief weinig tussentijdse afkoop plaatsvindt.

Achtergronden hiervan zijn:

- de sterke daling van het canonpercentage sinds 2011
- veranderde hypotheekregels waardoor de leenruimte lager is geworden, en waardoor de woonlasten bij hypothecair gefinancierde afkoop hoger zijn geworden dan voorheen.

[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.

Een voorbeeld:
Stel, een woning wordt uitgegeven tegen een erfpachtgrondwaarde van € 100.000.
Bij canonbetaling tegen 2,63% bedraagt de woonlast (canon) € 2.630 per jaar, netto (bij 40% inkomensbelasting) € 1.578.
10-jaars hypotheekrente 2,00%.

Bij afkoop (met 30-jarige hypotheek, annuïtair, 10 jaar vaste rente bedraagt de rente (in jaar 1): de annuiteit bedraagt € 4.465 per jaar (= rente + aflossing). Hiervan is in jaar 1 € 2.000 rente (hiervan mag € 800 worden afgetrokken). Netto woonlast dus € 3.665.

Hoewel de hypotheekrente in dit voorbeeld lager is dan het canonpercentage, zijn de woonlasten (in jaar 1) bij canonbetaling slechts 43% van de woonlasten bij afkoop.
Pas bij een canonpercentage van 6,1% worden de netto-woonlasten bij afkoop lager dan bij canonbetaling.

Verschil is, dat bij canonbetaling de erfpachter oneindig lang aan de canonverplichting vastzit, terwijl bij annuïtaire aflossing van de afkoop, de grondwaarde na 30 jaar "lastenvrij" is voor de erfpachter. De meeste woningkopers kijken echter niet naar de woonlasten na 30 jaar, maar naar de woonlasten in de eerste jaren, want die bepalen hun financieringsruimte bij de woningaankoop.

De facto betekent dit, dat canonbetaling de erfpachter meer "koopruimte" biedt: tegen dezelfde woonlast kan hij meer woongenot krijgen.
Bij erfpachtuitgifte voor woningen heeft canonbetaling daarom een (grond)prijsopdrijvend effect t.o.v. grondverkoop: door canonbetaling kan de woningkoper méér voor de woning bieden, tegen dezelfde woonlasten, dan bij eigen grond.
Dit surplus komt ten goede van:

- *de gemeente, indien bij de totstandkoming van de grondprijs al rekening is gehouden met het surplus a.g.v. canonbetaling*
  - *dit is geen contante inkomst voor de gemeente, maar een papieren opbrengst: de gemeente ontvangt contant niet de grondwaarde, maar alleen de jaarcanon*
- *de ontwikkelaar, indien bij de totstandkoming van de grondprijs nog geen rekening is gehouden met het surplus a.g.v. canonbetaling*
  - *in het gemeentelijke grondprijsbeleid zijn (tot nu toe) grondprijzen altijd berekend onder de fictie van afkoop, ofwel: het surplus a.g.v. canonbetaling is niet verwerkt in het gemeentelijke grondprijsbeleid.*

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 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.

Handhaven van de vrije keuze tussen canonbetaling en afkoop zal de komende jaren leiden tot een toename van de schuldpositie op de erfpachtbalans met ca. € 200 – 300 mln per jaar (uitgaande van een canonpercentage dat lager is dan de netto woonlasten bij hypothecaire financiering).

Uitgaande van een uitgifteniveau van gemiddeld € 400 mln per jaar, leidt 10 jaar vrije canonkeuze dus tot een toename van de schuldpositie op de erfpachtbalans van € 2 à 3 miljard. Bij verplichte afkoop blijft deze schuld-toename achterwege.

Ad 3b. Gemeentelijk risico bij canonbetaling (debiteuren- en renterisico)
Canonbetalende gronduitgifte leidt tot twee gemeentelijke risico's:

Debiteurenrisico
Bij canonbetaling loopt de gemeente het risico dat de erfpachter op enig moment in gebreke blijft inzake de canonbetaling. In de praktijk is dit risico voor woningen gering (een woning is een courant object, dat aan een ander kan worden doorverkocht). Bij commercieel vastgoed is dit risico groter, want:

- veel commercieel vastgoed is alleen geschikt voor één of enkele bestemmingen
- in tijden van recessie kan een heel marktsegment onder druk staan (scheepsbouw rond 1980, kantoren rond 2010) waardoor – bij faillissement van een erfpachter – niemand in staat is om de betreffende bestemming over te nemen en rendabel te exploiteren
- naarmate een object unieker is, is dit risico groter (een hotel kan bijv. ook als studentencomplex worden gebruikt; een filmmuseum echter niet)
- sommige bestemmingen kennen een sterk fluctuerende levenscyclus (bijvoorbeeld: veel bedrijventerreinen verloederen na ca. 30 jaar, waardoor de vastgoed- en grondwaarde afneemt).

Banken houden bij financiering van commercieel vastgoed rekening met dit aspect, door een hogere risico-toeslag in hun rentevoet te verwerken, naarmate het risico op toekomstige waardedaling en/of wanbetaling groter is.
De gemeente hanteert echter één canonpercentage[2], zowel voor wonen als voor niet-wonen. De risico-opslag wordt niet per bestemming en per locatie bepaald. Hierdoor is canonbetaling voor bedrijven relatief aantrekkelijker, naarmate de banken het risico hoger inschatten (bij een laag-riskante investering zullen de banken een lagere rentevoet rekenen, waardoor afkoop voor de erfpachter makkelijk te financieren is).
Gevolgen voor het erfpachtstelsel zijn daarom:

- canonbetaling is erg aantrekkelijk voor erfpachters met een hoog risicoprofiel, die slechts duur kunnen lenen bij de banken, waarbij de kans op een toekomstige wanbetaling relatief groot is
- bij verplichte afkoop zullen ontwikkelingen met een hoog risicoprofiel, die tegen ons generieke canonpercentage wel haalbaar zijn, maar tegen de hogere bancaire rente niet haalbaar zijn, niet doorgaan (in gemeenten zonder erfpacht zou zo'n ontwikkeling ook niet doorgaan).

Samengevat: bij vrije canonkeuze voor niet-woonbestemmingen loopt de gemeente een debiteurenrisico, dat groter is, naarmate het object unieker en/of crisis-gevoeliger is. Bij verplichte afkoop loopt de gemeente dit risico niet. Daardoor kunnen ontwikkelingen met een hoog risicoprofiel,

[2] Wanneer het gemeentelijke canonpercentage volledig marktconform zou zijn (dat wil zeggen: voor ieder vastgoedsegment zodanig, dat de keuze afkoop-canon voor de erfpachter financieel indifferent wordt), zouden al deze aspecten goed in het canonpercentage zijn verwerkt, en zou dit aspect geen rol meer spelen.

die bij canonbetaling financieel net wel haalbaar zouden zijn, door de afkoopverplichting onhaalbaar worden.

Risico dat rentelasten in de toekomst hoger zijn dan de canonopbrengsten
Wanneer de gemeente een eeuwigdurende canon overeenkomt, liggen de toekomstige canoninkomsten vast (uitgezonderd ingeval van wanbetaling en afgezien van de - zeer geleidelijke - mutatie door canonindexering).
Wanneer de gemeente de erfpachtuitgifte met vreemd vermogen financiert, heeft zij een rentevaste periode van bijv. 10 of 20 jaar. Na die periode moet de gemeente herfinancieren, tegen de dan geldende marktomstandigheden. Wanneer de rentelast na het moment van herfinanciering hoger is dan de canoninkomsten bij gronduitgifte, maakt de gemeente een verlies op de destijds verrichte erfpachtuitgifte.

De risico-opslag die in het canonpercentage zit, is bedoeld om deze beide risico's (rente en debiteuren) op te vangen. In normale economische tijden (weinig faillissementen, stabiele rente) zal deze risico-opslag voldoende zijn om deze risico's af te dekken. Wanneer de rente sterk stijgt, en wanneer er veel faillissementen zijn (in veel crises, zoals in de jaren '80, gebeuren beide ontwikkelingen gelijktijdig), kan de risico-opslag echter onvoldoende zijn om de risico's volledig te dekken.

Ad 3c. Effect op omvang gronduitgifte
Met het Team Gebiedsontwikkeling is gesproken over de mogelijke verplichte afkoop bij nieuwe gronduitgifte. De overwegingen ten aanzien van de gebiedsontwikkeling zijn:

- Eigenlijk is het gek dat de gemeente voor bank speelt, vanuit dat perspectief (inclusief schuldpositie) zou altijd moeten worden gekozen voor verplichte afkoop.
- Daartegenover staat dat keuzevrijheid voor individuele erfpachters ook waardevol is.
- Verondersteld wordt dat het introduceren van een verplichte afkoop leidt tot beperkte veranderingen in de markt omdat de leencapaciteit iets zal afnemen. Dit zal in een overspannen markt zoals de huidige markt op het geheel geen groot effect hebben. Als het effect heeft dan zal dit vooral aan de onderkant van de markt merkbaar zijn.
- Eeuwigdurende afkoop geeft de meeste duidelijkheid en de meeste zekerheid. Zowel voor de erfpachter als voor de gemeente. De gemeente loopt in dit geval ook geen financieringsrisico's, hetgeen de voorkeur verdient. Meer contante inkomsten (meteen de volledige afkoopsom i.p.v. jaarlijks slechts 2,63% daarvan). Geen debiteurenrisico.

Nadeel van verplichte afkoop is dat het een remmende werking kan hebben op de woningproductie. Met canonbetaling nemen de financieringsmogelijkheden 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. In de huidige markt ligt dit echter niet voor de hand omdat de vraag groter is dan het aanbod.
Alles overziend adviseert Team GO om voor commercieel vastgoed de afkoop bij nieuwe uitgiften verplicht te stellen.

Voor wonen ligt die keuze meer open. Keuzevrijheid die met name voor de onderkant van de woningmarkt van belang is aan de ene kant of het terugdringen van de schuldpositie (en stoppen met financiering als bank) aan de andere kant.

Ad 3d. Effect op bezuinigingsoperatie Vastgoed

Ook voor de verkoopoperatie van gemeentelijk vastgoed (RVE Vastgoed), die medio dit jaar wordt uitgevoerd, heeft verplichte afkoop consequenties. Momenteel kan de vastgoedkoper kiezen tussen afkoop of canonbetaling. Een te verkopen gebouw, dat € 5 mln waard is, brengt ingeval van canonbetaling "op papier" weliswaar € 5 mln op, maar levert cash slechts € 3 mln op, wanneer de koper kiest voor canonbetaling over de grondwaarde (de lening voor de canonbetalende grondwaarde verschuift dan slechts van de RVE Vastgoed naar het Erfpachtstelsel).
Verplichte afkoop bij nieuwe gronduitgifte levert ook daadwerkelijk € 5 mln op.
Wanneer de vastgoedkopers massaal kunnen kiezen voor canonbetaling, leidt deze verkoopoperatie op papier weliswaar tot een opbrengst van € 250 mln, maar leidt het in de praktijk slechts tot ca. € 150 mln schuldaflossing en ca. € 100 mln schuldverschuiving (van RVE Vastgoed naar Erfpacht).

Ad 3e. Maatschappelijke en publicitaire effecten

Bij een afkoopverplichting 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). Verplichte afkoop voor woningen kan dan ook een negatief effect hebben op de maatschappelijke acceptatie van het stelsel ("waarom verkoop je de grond dan niet meteen?").

Samengevat

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[3]
- Nieuwe gronduitgifte legt geen beslag meer op de gemeentelijke Wet-Hof-ruimte
- De canonpercentage-discussie heeft geen gevolgen meer voor de balans- en schuldpositie als gevolg van nieuwe gronduitgifte[4].

Nadeel is: geen keuzevrijheid voor erfpachters.

Wel/geen canonkeuze heeft de volgende effecten voor erfpachter en gemeente:

[3] Het renterisico houdt in, dat de gemeentelijke leenrente in de toekomst kan stijgen tot boven het niveau van de canon (waardoor de gemeente op de betreffende uitgifte verlies maakt). Het debiteurenrisico betreft het risico van wanbetaling (al dan niet in combinatie met faillissement); voor courante objecten (woningen) is dit risico laag, maar voor unieke en conjunctuurgevoelige objecten is dit risico aanzienlijk groter.

[4] 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 de Overstapregeling 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.

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

Ad 4. Kennis te nemen van de effecten van verplichte afkoop op de schuldpositie
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 (meestal via een projectontwikkelaar). 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
- Verplichte afkoop maakt de communicatie en de uitvoering rond de uitgifte eenvoudiger, zeker wanneer er meerdere canonsoorten komen (geen projectontwikkelaarsregeling meer nodig om canonkeuze te waarborgen, e.d.).

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 worden 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. Stel dat in enig jaar, met vrije canonkeuze bij € 400 mln gronduitgifte, voor € 130 mln wordt afgekocht[5] en voor € 270 mln voor canon wordt gekozen (de schuld stijgt dan met € 270 mln). De gronduitgifte is dan bijvoorbeeld:

	Canon betalend	afgekocht	totaal
Koopwoningen	130	30	160
Markthuur	40	35	75
Sociale huur	0	15	15
Klein commercieel	40	10	50
Groot commercieel	60	40	100
Totaal	**270**	**130**	**400**

De schuldtoename is dan:

- Bij vrije canonkeuze: € 270 mln

[5] De verhouding tussen afkoop / canonbetaling in enig jaar hangt mede af van de hoogte van het canonpercentage i.r.t. de lasten bij hypothecaire financiering. Hierbij geldt: hoe lager het canonpercentage, hoe meer keuze voor canonbetaling, hoe minder afkoop.

- bij verplichte afkoop bij niet-woningen: € 170 mln
- bij verplichte afkoop bij niet-koopwoningen: € 130 mln
- bij verplichte afkoop voor alle uitgiften: € 0 mln.

Hierbij speelt ook de volgende aspecten: verplichte afkoop voor koopwoningen ligt (politiek, maatschappelijk en publicitair) waarschijnlijk veel gevoeliger dan voor niet-woonbestemmingen.

Ad 5. Voor nieuwe gronduitgifte onder de AB2016 te besluiten, om afkoop te verplichten voor alle niet-woonbestemmingen, en voor woonbestemmingen de keuze canon-afkoop te bieden
De afweging tussen verplichte afkoop of de mogelijkheid van canonbetaling is een puur bestuurlijke afweging. Een afweging die zich toespitst op keuzevrijheid aan de ene kant en schuldreductie aan de andere kant. Is het nog wel van deze tijd dat de gemeente optreedt als bank?
Zeker in een markt waarin de gebiedsontwikkeling een enorme ontwikkeling doormaakt en grondprijzen eerder worden overboden dan te duur worden gevonden kan het introduceren van verplichte afkoop op zich verantwoord plaatsvinden.
De nadelen zitten aan de onderkant van de markt. De drempel om een woning te kunnen kopen zal door de verplichte afkoop net iets hoger komen te liggen en daardoor is de bereikbaarheid voor die doelgroep net lastiger. Met canonbetaling nemen de financieringsmogelijkheden immers toe.

Tegelijkertijd is het wel gek dat de gemeente grootschalig commerciële gronduitgiftes met canon in de markt zet. Voor marktpartijen wordt de canon niet gezien als drempel maar als onderdeel van de businesscase en de vraag is of de overheid in die situaties haar rol als bank wel zou moeten vervullen.

Alles overziend wordt geadviseerd om in de AB2016 bij gronduitgifte met:
a. woonbestemmingen de keuze te bieden tussen afkoop en canonbetaling;
b. niet-woonbestemming afkoop bij gronduitgifte verplicht te stellen.