Gemeente Amsterdam

Achtergrondinformatie

kabinet

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Projectteam VES
Datum	4 december 2015

Gevraagde beslissing

Kennis te nemen van:

1. de procesaanpak en planning;
2. de wijze waarop het anti-speculatiebeleid verder wordt uitgewerkt;
3. het waardeverschil tussen eigendom en eeuwigdurende erfpacht;
4. de stand van zaken van het referendumverzoek;
5. het SEBA-verzoek tot doorrekening van het SEBA-scenario.

Samenvatting

Op 11 december vindt een extra BT plaats om de financiële effecten van het nieuwe eeuwigdurende stelsel te bespreken. Rebel heeft de afgelopen weken de financiële effecten in beeld gebracht en zal ook aanwezig zijn om de resultaten te kunnen toelichten.
De rapportage van Rebel geeft een langjarig inzicht in de financiële effecten en laat ook zien dat er nog veel te beïnvloeden parameters zijn (bijvoorbeeld korting, moment van overstap, etc). Het is de bedoeling om de bandbreedtes van die parameters in beeld te hebben maar de keuze voor de verschillende paramaters zullen vervolgens onderdeel zijn van de uitwerking van de overstapregeling.
De informatie over de financiële effecten is van cruciaal belang en om die reden zullen we die informatie uiterst vertrouwelijk behandelen. Dat betekent dat die informatie niet per mail zal worden verspreid en in beperkt kabinet. Ambtelijk wordt de informatie alleen gedeeld met de direct bij de rapportage betrokken collega's.
De planning richting besluitvorming over de uitwerking van het advies GWC is kort en om die reden wordt in deze notitie nader ingegaan op de planning en afhankelijkheden zodat het BT de presentatie van 11 december vanuit deze context kan bezien.

Ad 1. Procesaanpak en planning

De planning van de VES is er op gericht om uiterlijk in de laatste raadsvergadering voor het zomerreces 2016 de Algemene Bepalingen vast te stellen en daaarmee het eeuwigdurende

erfpachtstelsel te kunnen invoeren voor nieuwe uitgiftes. Om dit te kunnen halen moeten de Algemene Bepalingen in februari worden vrijgegeven voor inspraak en is een besluit over de uitwerking van het advies GWC in de raad van februari gewenst. Er is slechts 1 gemeenteraad speelruimte.
Op het moment dat naar aanleiding van het raadsbesluit over de uitwerking advies GWC een referendum wordt uitgeroepen wijzigt de planning vanzelfsprekend.

De stappen op weg daar naar toe zijn de volgende:

11-11-15	BT	toelichting op de financiele effecten van het nieuwe erfpachtstelsel Waardeverschil eigendom en eeuwigdurende erfpacht
16-12-15	BT	bespreking collegevoordracht uitwerking advies GWC Vaststelling AB Beantwoording Nuijens op voorstel kortdurend tijdvak Vrijwillige overstap einde tijdvak
30-01-15	VES	collegevoordracht gereed, per mail aan BT
05-01-16	BT	schriftelijk akkoord
06-01-16	VES	aanleveren collegevoordracht voor college
12-01-16	college	besluit over uitwerking advies GWC, contour van het nieuwe stelsel
21-01-16	BT	vaststelling collegevoordracht vrijgave inspraak AB
03-02-16	cie	bespreking uitwerking advies GWC, contour van het neiuwe stelsel
10-02-16	raad	vaststelling uitwerking advies GWC
23-02-16	college	vrijgave AB voor inspraak
22-06-16	raad	vaststelling AB inclusief besluit over moment van invoering
13-07-16	raad	reserve indien 22/6 niet haalbaar is

Dwarskijken financiële effecten?
Door Rebel is samen met het team VES een grondige analyse gemaakt van de financiële effecten met een doorkijk naar zowel 25 als ook 100 jaar. Wij hebben een goed gevoel bij de berekeningen. De berekeningen zijn een cruciale component in de bestuurlijke discussie over het nieuwe eeuwigdurende stelsel en dat betekent dat hoe meer zekerheid er over de juistheid en bruikbaarheid van de gegevens is hoe beter. We hebben er mede om die reden voor gekozen om naast onze ambtelijke capaciteit Rebel als expert en frisse blik aan ons te binden om de berekeningen te maken.
Overwogen kan worden om vanwege het belang van deze berekeningen het rekenmodel en de daaruit voortkomende resultaten nog ter toetsing voor te leggen aan een derde partij (deskundige). Op die manier wordt de kans op eventuele ommissies kleiner, wordt de zekerheid vergroot en kan richting gemeenteraad en anderen de zorgvuldigheid verder worden benadrukt.

Het uitvoeren van een second opinion op de uitgevoerde berekeningen vereist tijd en medewerking van Rebel (mogelijk concurrentie gevoelige informatie). Een dergelijke toets zal toch al gauw een maand in beslag nemen (doorgronden erfpachtstelsel en vervolgens doorgronden model en resultaten). Als ½ december opdracht zou kunnen worden gegeven aan een bureau dan zouden de berekeningen ½ januari gereed kunnen zijn. De berekeningen zijn dan niet beschikbaar voor de collegebehandeling op 12 januari. Er zijn vervolgens 3 mogelijkheden:

1. uitstellen collegebehandeling totdat de second opinion beschikbaar is
2. collegebesluit op 12 januari en de second opinion aan de raadscommissie van 3 februari toesturen indien de second opinion de resultaten van Rebel bevestigt.

3. collegebesluit op 12 januari nemen maar vervolgens intrekken op het moment dat de second opinion de resultaten van Rebel niet bevestigt en vervolgens een nieuw collegebesluit voorbereiden.

Bij de mogelijkheden 1 en 3 treedt er vertraging op. Het vaststellen van de AB door de gemeenteraad in juni of juli is dan niet meer mogelijk maar wordt september of oktober.

Ad2. Vervolgproces anti-speculatie

In de raadscommissie Ruimtelijke Ordening van 18 november is gesproken over het anti-speculatiebeleid. Duidelijk werd dat er vanuit de oppositie veel vragen waren (er zijn door GroenLinks 24 en door PvdA 19 schriftelijke vragen ingediend). De vraag is op welke wijze het anti-speculatiebeleid in de rest van het proces zijn plek krijgt. De verwachting is dat bij ieder bestuurlijk moment zal worden gerefereerd aan het anti-speculatiebeleid en de vragen die hierover zijn gesteld. Tegelijkertijd is het zo dat het anti-speculatiebeleid inhoudelijk niet aan alle bestuurlijke momenten is gekoppeld.

Bij de contouren van het stelsel zoals die in februari worden voorgelegd aan de raad speelt het anti-speculatiebeleid inhoudelijk geen rol maar mogelijk wel bestuurlijk. Na het collegebesluit over de vrijgave inspraak AB zal hier in de commissie RO ongetwijfeld aandacht voor worden gevraagd.

De eerste vraag is wanneer kunnen de antwoorden op de gestelde vragen worden gegeven.

- Op het moment dat het college de AB vrijgeeft voor inspraak (februari) zal worden aangegeven welke anti-speculatiemaatregelen hierin worden getroffen en wat de juridische houdbaarheid is. Ten behoeve hiervan wordt begin januari een expertsessie gehouden om inzicht te krijgen op de effecten van anti-speculatie op de markt (vraag D66). Hiermee wordt een deel van de vragen die schriftelijk zijn gesteld beantwoord. De vragen die dan niet worden beantwoord betreffen de handhaving.
- Voorgesteld wordt om in de raadscommissie van april of mei nader te spreken over het anti-speculatiebeleid vanuit het oogpunt van de handhaving. Hierbij wordt dan ingegaan op de handhaving nu (inzet, effectiviteit), de handhavingsmogelijkheden die er in de toekomst zijn en de wijze waarop op de handhaving kan worden gestuurd.

Voorgesteld wordt daarmee om nadrukkelijk onderscheid te maken tussen het scheppen van de juiste voorwaarden om speculatie tegen te gaan enerzijds (in relatie tot Algemene Bepaling en aanvullend erfpachtbeleid) en de wijze waarop het gemeentelijk handhavingsbeleid wordt vormgegeven anderzijds (dit kan de raad ook altijd naar bevind van zaken aanpassen).

In het BT van 16 december zal bovengenoemd voorstel ter besluitvorming worden voorgelegd.

Ad3. Afslag om van eigendom naar eeuwigdurend te komen

In het BT van 11 december zal (als onderdeel van de presentatie financiële effecten) worden voorgelegd om:

1. In te stemmen met een afslag van 1% op de grondwaarde van eigen grond bij koopwoningen om te komen tot de grondwaarde van een eeuwigdurend erfpachtrecht.
2. In te stemmen met een nog nader te bepalen afslag voor niet-woonobjecten om van de grondwaarde van eigen grond tot de grondwaarde van een eeuwigdurend erfpachtrecht te komen op het moment dat de grondwaardeberekeningen voor niet-wonen gereed zijn.

Als achtergrondinformatie daarbij volgt hieronder een toelichting.

Een erfpachtrecht is een beperkter recht dan de volle eigendom. De beperkingen van eeuwigdurende erfpacht zijn gering ten aanzien van eigen grond en bevinden zich in praktisch opzicht in hoofdzaak op het vlak van bestemmings- en bebouwingswijziging en op de fiscale behandeling van erfpacht en eigendom. De waarde van de beperking ten aanzien van bestemmings- en bebouwingswijziging laat zich lastig financieel uitdrukken, maar ligt volgens de Grondwaardecommissie (GWC) ergens tussen de 0% en maximaal 5% op de totale objectwaarde (inclusief grond). Daarnaast geeft de GWC aan dat het verschil in fiscale behandeling tussen eigendom en erfpacht (van woningen) op termijn er toe zou kunnen leiden dat woningen op erfpacht meer waard zijn dan woningen op grond in volle eigendom.

De grondwaarde wordt bepaald door de WOZ-waarde[1] te verminderen met de opstalwaarde. Dit betreft de grondwaarde eigen grond, omdat de WOZ-waarde uitgaat van de fictie eigen grond. Het voorstel is om bij koopwoningen een afslag van 1% te hanteren op de grondwaarde eigen grond om naar de grondwaarde van een eeuwigdurend erfpachtrecht te komen. Voor markthuurwoningen zal nog afzonderlijk een correctie berekend worden die recht doet aan het verschil in marktwaarde tussen een koopwoning en een markthuurwoning, zoals in het Bestuurlijk Team van 11 november 2015 is vastgesteld aan de hand van de notitie "Privaatrechtelijke beperking in niet-woonbestemmingen en huurwoningen in relatie tot het GWC-rapport". Omdat er momenteel nog geen grondwaardeberekeningen voor niet-wonen gemaakt zijn is het nog te vroeg om een afslag voor niet-wonen te bepalen. Het ligt echter voor de hand dat de afslag hoger zal zijn dan die van wonen (dus hoger dan 1%), omdat een erfpachtrecht voor niet-wonen meer beperkingen kent. Bij niet-wonen speelt de beperking van bebouwingswijzigingen sterker dan bij wonen, omdat de vernieuwing van het erfpachtstelsel bebouwingswijzigingen enkel bij koopwoningen onbeperkt toestaat. Ook blijkt in de praktijk dat een (koop)woningbestemming niet vaak wijzigt naar een duurdere bestemming, terwijl bij niet-woonbestemmingen veel vaker bestemmingswijzigingen voorkomen. Daarnaast is er bij niet-wonen geen sprake van een verschil in fiscale behandeling.

Verschil tussen eigen grond en een eeuwigdurend erfpachtrecht.
Erfpacht is een beperkt zakelijk recht op een onroerende zaak. Een erfpachtrecht geeft de erfpachter de bevoegdheid de onroerende zaak die eigendom is van een ander, te houden en te gebruiken. In de erfpachtakte staan de bevoegdheden van de erfpachter vastgelegd. Dit kunnen zowel beperkingen als verplichtingen zijn. De mate waarin een erfpachtrecht is bezwaard met beperkingen en verplichtingen bepaalt het waardeverschil ten opzichte van grond in bloot eigendom. De Algemene Bepalingen 2016 zijn dusdanig vormgegeven dat de erfpachter zo veel mogelijk hetzelfde genot van de zaak heeft als de eigenaar. Toch zitten er wel degelijk afspraken in die een beperking vormen voor de erfpachter. Dit betreffen met name bestemmingswijziging (bij wijziging wordt de erfpachtakte en de bijbehorende canon/afkoopsom aangepast aan de nieuwe bestemming, waarbij bijbetaald moet worden als de bestemming wijzigt naar een hoogwaardiger bestemming) en bebouwingswijziging (bij andere bestemmingen dan koopwoningen dient voor uitbreiding van de bebouwing bijbetaald te worden). De financiële waardevermindering van deze beperking laat zich echter lastig bepalen.

De GWC heeft in haar advies van 18 juni 2015 het volgende gezegd over het verschil tussen bloot eigendom en erfpacht:

[1] Voor koopwoningen; voor niet-woonbestemmingen is de werkwijze nog niet zeker.

"Van de aldus gevonden residuele grondwaarde worden dan nog twee posten afgetrokken: te weten 1) de erfpacht die een (bloot) eigenaar van de grond nu eenmaal niet behoeft te betalen en 2) een afwaardering wegens voortdurend gebruik. De eerste correctie is gebaseerd op het idee dat grond in erfpacht minder waard is dan grond in eigendom. De enige reden waarom dat zo zou zijn is gelegen in een mogelijke herbestemming of volume-uitbreiding: de waardestijging die dat doorgaans met zich mee brengt, is voor de eigenaar en niet voor de erfpachter (Hoewel de gemeente Amsterdam, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Den Haag, de canon niet verhoogt bij volumevergrotingen/uitbouw van particuliere woningen). Dat betekent dat er sprake is van optiewaarde in het eigendom van de grond. Afgezien daarvan zou er geen systematisch waardeverschil moeten zijn.
De waarde van deze optie is in de literatuur nog niet vaak geschat, maar Clapp, Eichholtz en Lindenthal (2013) berekenen de waarde van de reële optie voor herontwikkeling en volume vergroting voor woningen in Berlijn en vinden waarden die uiteenlopen van 0,0% tot circa 24% van de totale waarde van een woning inclusief grond. In het grootste deel van de gevallen is dat percentage lager dan 5%. Het is niet duidelijk of deze percentages ook voor Amsterdam gelden."

"Het enige andere verschil tussen eeuwigdurende erfpacht en vol eigendom in Amsterdam is dat de gemeente de optie houdt om de canon te verhogen als de bestemming wordt gewijzigd en als het volume van niet-woningen wordt gewijzigd. De waarde van deze optie is niet exact te bepalen, maar op basis van een extrapolatie van bestaand wetenschappelijk
onderzoek bedraagt deze naar schatting minder dan 5% (zie hoofdstuk 5, voetnoot 39)."

"... de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente is door de overheid beperkt, terwijl die voor erfpacht niet is veranderd. Het fiscale regime voor erfpacht is daarmee relatief gunstiger geworden en dat zou op termijn juist kunnen leiden tot een relatief hogere marktwaarde voor erfpachtwoningen ten opzichte van koopwoningen op eigen grond."

Afslag op grondwaarde om van eigen grond tot eeuwigdurende erfpacht te komen
De grondwaarde wordt bepaald door de WOZ-waarde te verminderen met de opstalwaarde. De WOZ-waarde is de waarde die aan de onroerende zaak wordt toegekend, indien
de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en
de verkrijger de zaak in de staat waarin die zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen. Daarmee wordt logischerwijs de grondwaarde berekend als ware het eigen grond en wordt geen recht gedaan aan de beperkingen die aan een eeuwigdurend erfpachtrecht verbonden zijn. Deze beperkingen zitten voor eeuwigdurende erfpachtrechten voornamelijk op het vlak van:

- Bestemmingswijzigingen: bij een bestemmingswijziging wordt de erfpachtakte aangepast en de waardevermeerdering die dit met zich meebrengt ten aanzien van de grond in rekening gebracht. Deze beperking geldt voor zowel woningen als niet-wonen. Voor woonobjecten is deze beperking in de praktijk echter gering omdat woningen zich meestal bouwkundig slecht lenen voor een andere bestemming of omdat aanpassen naar een andere bestemming dikwijls duur is. Bovendien is op locaties waar een bestemmingsverandering van woningen wel opportuun is de druk op de woningmarkt dusdanig hoog dat wonen een relatief hoge grondwaarde heeft en zal bestemmingswijziging in veel gevallen niet tot een grondwaardevermeerdering leiden.
- Bebouwingswijziging: bij een bebouwingswijziging wordt de erfpachtakte aangepast en de waardevermeerdering in rekening gebracht. Uitzondering hierop vormt koopwoningen, waar

uitbreiding van het oppervlak onbeperkt is toegestaan (mits er geen extra woningen worden toegevoegd) zonder dat daaraan een canonverhoging wordt verbonden.

Geconcludeerd kan worden dat de beperkingen bij eeuwigdurende erfpachtrechten van koopwoningen beperkter zijn dan bij niet-wonen. Het is daarom logisch om voor wonen een lagere afslag te hanteren dan voor niet-wonen. De waarde van de beperking is financieel niet exact te bepalen, omdat er in de praktijk geen vergelijkbare referenties voor eigen grond en eeuwigdurende erfpachtrechten met de genoemde beperkingen zijn. Op basis van de uitspraken van de GWC en bovenstaande toelichting op de beperkingen stellen we voor om voor wonen een afslag van 1% te hanteren op de grondwaarde eigen grond om naar de grondwaarde van een eeuwigdurend erfpachtrecht te komen. De keuze voor 1% sluit enerzijds aan bij het gevoel dat een erfpachtrecht een geringere waarde heeft dan eigen grond en voorkomt anderzijds dat de suggestie gewekt wordt dat de afslag wetenschappelijk berekend is. Door de vrijstelling voor bebouwingsuitbreiding, is de kans groot dat het daadwerkelijke waardeverschil lager dan 1% zou uitkomen. Omdat een niet afgerond percentage echter schijnnauwkeurigheid zou suggereren, wordt een afslag van 1% voorgesteld.

Voor markthuurwoningen zal nog afzonderlijk een correctie berekend worden die recht doet aan het verschil in marktwaarde tussen een koopwoning en markthuurwoningen, zoals in het Bestuurlijk Team van 11 november 2015 is vastgesteld aan de hand van de notitie "Privaatrechtelijke beperking in niet-woonbestemmingen en huurwoningen in relatie tot het GWC-rapport".

Afslag voor niet-wonen nader te bepalen
Vooralsnog is het nog niet duidelijk of de GWC-formule bij niet-wonen op vergelijkbare wijze toegepast zal worden als bij wonen. De handvatten die de GWC voor toepassing van de formule bij niet-wonen heeft gegeven zijn summiere en de opbouw van het WOZ-bestand en koppeling met erfpachtbestand zijn lastig. Dit maakt dat op dit moment nog geen grondwaardeberekeningen voor niet-wonen zijn gemaakt. Het is daarom nog te vroeg om nu de afslag voor niet-wonen te bepalen om de grondwaarde voor eigen grond om te rekenen naar de grondwaarde voor eeuwigdurende erfpacht. Het ligt echter voor de hand dat de afslag hoger zal zijn dan die van wonen (dus hoger dan 1%), omdat een erfpachtrecht voor niet-wonen meer beperkingen kent. Ook ligt het voor de hand dat de afslag lager zal zijn de bandbreedte van 5% die de GWC in zijn rapport noemt. Nog niet zeker is, of voor alle soorten niet-woonbestemmingen dezelfde afslag zal gelden, of dat daar ook nog variatie in komt.

Ad4. Stand van zaken referendum
De behandeling van de brief van SEBA met betrekking tot het referendum ligt bij de burgemeester. Ambtelijk is de secretaris van de referendumcommissie verantwoordelijk voor het proces en de voorbereiding. Er vindt afstemming plaats met projectteam VES om de juiste inhoud beschikbaar te krijgen. Welke stappen zijn gezet:

- Contact secretaris referendumcommissie met 5.1.2e
- Referendumcommissie (extern) is geïnformeerd
- Team VES heeft informatie aangeleverd over de VES evenals een vergelijking tussen de vorige vernieuwing en de huidige VES
- Referendumcommissie komt 14/15 december bij elkaar en wordt (indien de burgemeester hiermee instemt) de volgende vragen voorgelegd:

  - Is het voorgenomen besluit over het erfpachtstelsel referendabel, gelet op het in de gewijzigde Verordening neergelegde uitgangspunt dat alleen besluiten gericht op rechtsgevolg referendabel zijn?
  - Wat betekent dit voor de toepassing van artikel 41 van de Verordening?
  - Staat het tijdsverloop (bijna twee jaar) aan toepassing van artikel 41 van de Verordening in de weg?
  - Is er sprake van een soortgelijk besluit als bedoeld in artikel 41 van de Verordening?
  - Welke andere opties heeft de raad als blijkt dat de reeds ingezamelde handtekeningen op grond van de Verordening niet meer gebruikt kunnen worden?
- Mogelijk zal de referendumcommissie SEBA en de verantwoordelijk wethouder nog willen horen.

SEBA heeft laten weten van mening zijn dat de besluitvorming die het college voornemens is over de contouren van het nieuwe erfpachtstelsel moet worden uitgesteld tot het moment dat het college een besluit heeft genomen over het referendumverzoek van SEBA.

Ad 5. SEBA alternatief: overstappen zonder canonherziening

SEBA heeft het BT verzocht om te kunnen beschikken over de niet openbare gemeentelijke informatie die SEBA nodig heeft om een doorrekening te maken van haar "kapstok over" scenario. Het BT heeft eerder besloten deze data niet beschikbaar te stellen en SEBA is hiervan per brief op de hoogte gesteld. SEBA heeft daarop laten weten het ook prima te vinden als de gemeente of Rebel een berekening maken van de variant van SEBA. SEBA heeft toegelicht wat de variant is die zij doorgerekend zouden willen zien:
Het voorstel is om een berekening te maken voor *alleen voor wonen bij bestaande erfpachters* waarbij:

- afgekochte rechten zonder bijbetaling overstappen naar eeuwigdurend en
- bij canonbetalende rechten het canonbedrag op moment van overstap eeuwigdurend wordt en dan alleen nog wordt geïndexeerd met prijsindex.

Feitelijk is dit het scenario waarin de canoninkomsten uit wonen vanaf de invoering van eeuwigdurende erfpacht alleen nog worden geïndexeerd, dus relatief eenvoudig te berekenen.

Op het moment dat de gemeente de door SEBA gevraagde doorrekening maakt wordt de gemeente onherroepelijk als opdrachtgever richting Rebel onderdeel van de uitkomsten. Dat lijkt ongewenst. Wat wel zou kunnen is dat SEBA aan Rebel een opdracht verstrekt voor het berekenen van het SEBA-scenario waarbij Rebel alleen die informatie van de gemeente gebruikt die strikt noodzakelijk is voor het berekenen van de effecten.

Voorgesteld wordt om:

- SEBA toestemming te geven om Rebel te vragen het scenario te laten doorrekenen zonder beschikbaarheidsstelling van onderliggende informatie
- SEBA krijgt de uitkomsten van deze doorrekening nadat het college een besluit heeft genomen over de uitwerking van het nieuwe stelsel (januari)

SEBA kan vervolgens de uitkomsten gebruiken om haar initiatief onder de aandacht van raadscommissie en raad te brengen. Waarbij de uitkomsten op een goede manier kunnen worden vergeleken met nulmodel en model eeuwigdurend van de Gemeente Amsterdam.

In het BT van 16 december zal bovengenoemd voorstel ter besluitvorming worden voorgelegd.