Verplichte afkoop nieuwe uitgifte
Inhoudelijk overleg, maart 2016

Van 1990 tot 2000 gold voor nieuwe gronduitgifte van koopwoningen verplichte afkoop in reactie op slechte administratie en incasso gemeente.
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.

Bij de begrotingsbehandeling (cie RO, oktober 2015) is een motie aangenomen, dat de gemeente onderzoekt, of bij nieuwe gronduitgiften van niet-woonbestemmingen afkoop wordt verplicht.

Financiële aspecten
Vrije keuze bij uitgifte tussen canon of afkoop, heeft voor de erfpachter (particulier of ontwikkelaar/belegger) het voordeel van vrije keuze. Voor koopwoningen geldt daarnaast dat ① de netto woonlasten initieel lager zijn door de fiscale behandeling van canons ten opzichte van een hypothecair gefinancierde afkoopsom en ② bij canonbetaling een verhoudingsgewijs hogere hypothecaire lening kan worden aangetrokken is door de weging van banken van de canonlast in de bepaling van de leenruimtete.
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]. Zo lang de canoninkomsten de rentelasten overstijgen is canonbetaling evenwel ook voordelig voor de gemeente. Bij een indexcanon daalt met de jaarlijkse indexering de gevoeligheid voor een resultaatsverslechtering als gevolg van rentefluctuaties..

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 fiscale behandeling van de eigen woning in de IB (hypotheekregels) waardoor ① rente alleen bij tenminste annuïtair afbouwende leningen aftrekbaar is, en ② de leenruimte lager is geworden, hetgeen er in resulteert dat de woonlasten bij hypothecair gefinancierde afkoop hoger zijn geworden dan voorheen

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 – 250 mln per jaar (uitgaande van een netto canon die lager is dan de netto woonlasten bij hypothecaire financiering).

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 meer op nieuwe gronduitgifte en de beheerkosten worden lager [2]
- Nieuwe gronduitgifte legt geen beslag meer op de gemeentelijke Wet-Hof-ruimte
- De canonpercentage-discussie heeft geen gevolgen meer voor de balans- en schuldpositie a.g.v. nieuwe gronduitgifte[3]

[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] 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 i.c.m. faillissement); voor courante objecten (woningen) is dit risico laag, maar voor unieke en conjunctuurgevoelige objecten is dit risico aanzienlijk groter.
[3] 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

Nadeel van verplichte afkoop is dat het een remmende werking kan hebben op de woningproductie. Door 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. Effecten hiervan zijn:

- Risico dat verplichte afkoop fiscaal wordt beschouwd als btw vrijgestelde verhuurdienst met alle daaraan verbonden gevolgen
- Verslechtering resultaat Grex (van belang bij kavelsturing)
- Minder inkomsten in het VEF (door tragere gronduitgifte)
- Doel van minimaal 5.000 nieuwe woningen komt mogelijk in gevaar
- Effecten op koopsommen bestaande erfpachtrechten / verhouding koopsommen

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). 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 heeft wel/geen canonkeuze de volgende effecten voor erfpachter en gemeente:

	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"

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.

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 (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)

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.

- 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. Stel dat in enig jaar, met vrije canonkeuze bij € 300 mln gronduitgifte, voor € 100 mln wordt afgekocht en voor € 200 mln voor canon wordt gekozen (de schuld stijgt dan met € 200 mln).
Wanneer alleen voor koopwoningen vrije canonkeuze zou gelden, en voor andere bestemmingen verplichte afkoop, geldt voor deze € 300 mln gronduitgifte bijvoorbeeld:

- € 160 mln verplichte afkoop bij niet-koopwoningen
- € 90 mln canonkeuze bij koopwoningen
- € 50 mln vrijwillige afkoop bij koopwoningen.

De schuld neemt dan niet met € 200 mln., maar "slechts" met € 90 mln toe.

Risico van verplichte afkoop is vraaguitval of lagere opbrengsten bij de gronduitgiften. Die gronduitgiften, die een relatieve hoge afkoopsom hebben[4] maar door een gunstiger canonpercentage ten opzichte van de hypotheekrente toch haalbaar worden zullen uitvallen of leiden tot een lagere afkoopsom.

[4] Die dus in een andere gemeente, met eigen grond, tegen deze grondprijs niet haalbaar zouden zijn

Dit kan gezien worden als een probleem:

- Een continue doorgang van gronduitgiftes is van belang voor het Vereveningsfonds

En specifiek voor woningbouw:

- We hebben een woningbouwdoelstelling van 5.000 per jaar, die moet niet in gevaar komen

Voor uitgifte voor niet-woonbestemmingen geldt echter:

- We hebben geen productiedoelstelling voor kantoren, hotels e.d. (zoals wel voor woningen)
- Het is geen gemeentelijke taak om private commerciële ontwikkelingen marktcontrair overeind te houden

Aan de andere kant leidt een "te hoge" grondopbrengst in grexen (doordat marktpartijen, door canonkeuze, een hogere erfpachtgrondwaarde kunnen bieden dan ingeval van afkoop, ertoe dat de gemeente, over die grexen, mogelijk meer VPB moet afdragen dan nodig zou zijn. Dit punt moet ook worden meegenomen in de integrale gemeentelijke afweging m.b.t. canon en afkoop in het nieuwe stelsel.

Voorstel: aan het BT voorleggen:

- Uitspreken in hoeverre groei van de erfpachtschuld a.g.v. nieuwe gronduitgifte gewenst is voor het BT
- De keuze tussen canonbetaling en afkoop bij Overstap niet nu, maar bij het Overstapbeleid te besluiten; nu alleen te besluiten over verplichte afkoop bij nieuwe gronduitgifte
- Besluiten dat bij nieuwe gronduitgifte van *koopwoningen* vrije keuze blijft tussen canonbetaling en afkoop
- Besluiten dat bij nieuwe gronduitgifte van *niet-woonbestemmingen* (zowel groot als klein) afkoop wordt verplicht
- Besluiten dat bij nieuwe gronduitgifte van *markthuurwoningen* afkoop wordt verplicht

Gevolgen van dit voorstel:

- Van de ca. € 300 mln gronduitgifte per jaar, wordt ruim de helft verplicht afgekocht
- Erfpachtschuld neemt met ca. € 100 mln per jaar toe (zonder afkoopverplichting zou de toename ca. 200 mln per jaar bedragen)
- Erfpachters van nieuwe koopwoningen houden vrije canonkeuze
- Mogelijk minder gronduitgifte voor commercieel vastgoed (betreft dus die objecten, die zonder gemeentelijke steun in de financiering niet rond zouden kunnen komen) → indicatie effect: ca. 5 à 10% lagere grondopbrengst uit gronduitgifte niet-wonen
- Mogelijk wordt investeren in markthuur (iets) onaantrekkelijker → indicatie effect: ca. 5 à 10% lagere grondopbrengst uit gronduitgifte niet-wonen
- Totaal effect op het VEF: ca. € 15 mln minder opbrengsten uit gronduitgifte per jaar (= ca. € 5 %[5])
- Voor niet-wonen wordt het lastiger om uit te leggen, waarom de gemeente nog erfpacht heeft (en geen eigen grond)

[5] Deze vraaguitval betreft dus gronduitgiften en -opbrengsten, die in de situatie van eigengrond ook niet tot stand zouden komen, maar die slechts door het gemeentelijke "canon-infuus" mogelijk gemaakt zouden worden