Gemeente Amsterdam

Bepaling financiële effecten nieuw erfpachtstelsel

kabinet

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: Wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Projectteam VES (werkgroep Financiële effecten)
Datum	12 mei 2015

Gevraagde beslissing

1) Kennis te nemen van de ontwikkeling van het financieel model voor het bepalen van de financiële effecten van het eeuwigdurende erfpachtstelsel.
2) In te stemmen met de opzet van het instrumentarium voor het bepalen van de financiële effecten:
   a) Analyse van het advies van de grondwaardecommissie (GWC);
   b) Financieel model wonen;
   c) Casestudies representatieve voorbeelden commercieel vastgoed.
3) Kennis te nemen van de nulmeting uit het financieel model wonen.
4) Kennis te nemen van het vervolg van de bepaling van de financiële effecten na het advies van de GWC.

Korte toelichting/samenvatting

In het Startdocument is opgenomen dat de financiële effecten van de invoering van het nieuwe eeuwigdurende stelsel in beeld zullen worden gebracht:

> *"Om de financiële effecten voor de gemeente inzichtelijk te maken wordt een financieel model gebouwd dat inzicht geeft in de gevolgen voor de komende 10 jaar (middellange termijn)."*

Tevens heeft de gemeenteraad in december 2014 motie 1263 aangenomen, waarin het college wordt gevraagd:

- *bij het aanbieden van een voorstel voor een nieuw systeem van erfpacht een brede beschouwing toe te voegen van de verwachte gevolgen van het nieuwe systeem op de lange termijn;*
- *hierbij ook te kijken naar de verandering in inkomsten en uitgaven voor de gemeente Amsterdam (ten opzichte van de begroting 2014);*
- *hierbij op hoofdlijnen aan te geven hoe het college wil omgaan met eventuele extra inkomsten op de korte termijn.*

De afgelopen maanden is gewerkt aan het ontwikkelen van een model op basis waarvan de financiële effecten kunnen worden bepaald. Om dit model te kunnen bouwen, zijn verschillende datasets met elkaar gecombineerd. Omdat het erfpachtstelsel een historisch stelsel is dat meer

dan een eeuw teruggaat in de tijd, is de vastlegging van de erfpachtdata beïnvloed door verschillende inzichten in de geschiedenis. Gegevens waar nu veel waarde aan gehecht wordt, zijn in het verleden niet altijd vastgelegd omdat ze niet of minder van belang werden gevonden. Zowel in de papieren registraties als in de verschillende automatiseringsslagen zijn er keuzes gemaakt die nu beperkingen opleveren, simpelweg omdat er toen anders tegen data aangekeken werd. Maar ook omdat het automatiseringssysteem in de eerste plaats een factureringssysteem is en niet ontworpen is met gegevensanalyses in gedachten, zijn niet alle data in voldoende mate aanwezig voor representatieve doorrekening van de financiële effecten.
Opgemerkt wordt dat de bestanden van de Belastingdienst en Grond en Ontwikkeling ontworpen zijn voor het beheer van de WOZ enerzijds en de erfpacht anderzijds. Voor het financieel model is een combinatie van deze gegevens nodig voor de analyse. De systemen zijn daar oorspronkelijk niet voor bedoeld. Aan het feit dat de gegevens niet altijd voldoende bruikbaar zijn voor deze analysedoeleinden kan dan ook geen oordeel verbonden worden over de geschiktheid van de systemen voor het reguliere gebruik.
Voor de functie wonen kan een gedegen model met voldoende gegevens gemaakt worden om goed onderbouwde uitspraken over de toekomst te doen. Voor andere functies is dit niet mogelijk maar kunnen de financiële gevolgen met behulp van de andere instrumenten (ad2) goed inzichtelijk gemaakt worden.

Ad 1. Ontwikkeling van het model

Open data

Het ontwikkelen van een dergelijk model is een aanzienlijke inspanning die niet alleen data oplevert die voor de nulmeting en de financiële effecten van het nieuwe erfpachtstelsel van belang is. Bij het model dat nu gemaakt is, is dan ook direct nagedacht over hoe de data toegankelijk gemaakt kunnen worden voor collega's binnen en geïnteresseerden buiten de gemeentelijke organisatie. Binnen de gemeentelijke organisatie zullen de data op termijn via AMI (Amsterdam Management Informatie) ontsloten gaan worden. Daarbuiten zullen de data via maps.amsterdam.nl te zien zijn. Er is inmiddels onderzoek gedaan door een privacyspecialist om de data in het licht van "big data" beschikbaar te kunnen stellen aan de buitenwereld. Hieruit is gebleken dat veel van de data daarvoor kan worden gebruikt mits voldoende geaggregeerd. Dit zal de komende tijd verder worden uitgewerkt.

Betrouwbare dataset

Om tot dit model te komen, is er door Grond & Ontwikkeling en Ruimte & Duurzaamheid in goede samenwerking ook met de RVE Belastingen en RVE Basisinformatie een koppeling gemaakt van verschillende databestanden. De gegevens die nodig zijn voor het doorrekenen in het financieel model komen uit 2 datasets: de Erfpachtdossiers van de RVE Grond en Ontwikkeling en WOZ-objecten van de RVE Belastingen. De gegevens die gebruikt worden zijn:

- gegevens van de RVE Grond en Ontwikkeling m.b.t. erfpachtrechten: algemene bepalingen, afkoop- en canonbedragen en begin- en eindetijdvak.

- gegevens van de RVE Belastingen m.b.t. WOZ waarde, gebruiksfunctie van het object en m2 gebruiksoppervlakte van het object.

Voor de functie wonen is de koppeling in 96% van het aantal rechten gelukt. Hiermee is een betrouwbare dataset opgebouwd om de huidige situatie van de canoninkomsten in beeld te brengen, en om de financiële effecten te kunnen doorrekenen na de herziening van het erfpachtstelsel. De categorie 'wonen' is hiermee representatief om mee te nemen in het financieel model.
Een deel van het totale aantal rechten kon niet worden meegenomen in het financieel model omdat een of meerdere van bovenstaande gegevens ontbrak of omdat er door complexe relaties geen eenduidige koppeling gemaakt kon worden. De koppeling tussen beide datasets vindt plaats op basis van het perceel. Zowel een Erfpachtdossier als een WOZ-object kan betrekking hebben op meer dan 1 perceel. Ook komt het voor dat een Erfpacht-perceel niet voorkomt als WOZ-perceel. Voor met name de niet wonen functies (commercieel) blijken de data in een groot deel van de gevallen niet goed bruikbaar te zijn. Voor de informatie over de rechten van de commerciële functies is op dit moment een 57% volledige dataset opgebouwd. Dit percentage is echter te laag en niet representatief om een betrouwbare doorrekening voor de toekomst mee te maken, en daar met zekerheid conclusies aan te kunnen verbinden.
Zo is een geautomatiseerde koppeling van een aantal gegevens op de Zuidas niet mogelijk, terwijl de kantoren op de Zuidas wel veel grondwaarde vertegenwoordigen. In juist minder prominente gebieden is er wel meer informatie voor geautomatiseerde koppeling beschikbaar. Hierdoor geeft een model van commercieel vastgoed een vertekend beeld, het zijn geen representatieve data. Extrapolatie is niet mogelijk en de wel beschikbare gegevens zeggen niets over de werkelijke verschillen die zullen gaan optreden tussen voortdurende en eeuwigdurende erfpacht.
Er wordt voorgesteld om voor het bepalen van het financiële effect voor de commerciële functies een ander instrument te gebruiken (zie ad 2.) omdat het vervolmaken van de dataset een enorme inspanning (en beslag op capaciteit en middelen) zou vergen terwijl het financiële effect ook op andere manieren goed inzichtelijk te maken is.

Toelichting op de uitval
In totaal zijn er (afgerond) 250.000 erfpachtdossiers. Wanneer we deze erfpachtdossiers preciezer beschouwen dan wordt duidelijk dat niet alle rechten een waarde vertegenwoordigen, en voor een deel een administratieve oorsprong hebben. Het gaat dan om de volgende situaties:

- bestemmingen (bijvoorbeeld garages) met een eigen erfpachtrecht zonder waarde gekoppeld zijn aan een woning, waarbij de waarde van de garage in de waarde van de woning is opgenomen (circa 25.000 erfpachtrechten);
- er sprake is van één WOZ-object dat meerdere erfpachtrechten bevat (ca. 17.000 rechten). Om een goede vergelijking te kunnen maken zijn deze rechten 'samengevoegd';
- er sprake is van corporatie woningen (ca. 5.000 rechten);
- een deel van de rechten is afgesloten maar nog niet administratief beëindigd (ca. 1.200 erfpachtrechten).

Als eerste hebben we deze situaties gefilterd waardoor we alleen de erfpachtdossiers overhouden die ook een feitelijke waarde vertegenwoordigen. Het gaat dan om 201.399 rechten. Deze rechten omvatten derhalve alle erfpachtinkomsten.

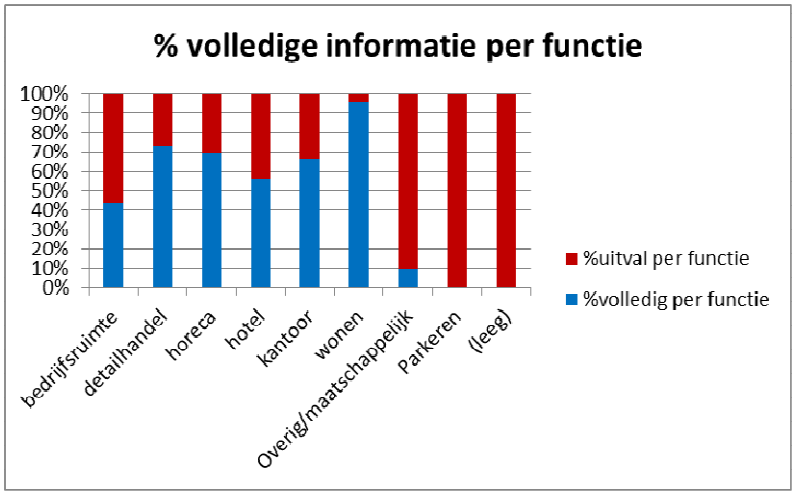
Van deze resterende 200.000 rechten bevatten circa 165.000 voldoende informatie om mee te nemen in het financieel model, de overige 35.000 rechten vertegenwoordigen een percentage van circa 18. Er zijn verschillende redenen waarom 18% van de data is uitgevallen (**NB** een percentage van het aantal rechten vertegenwoordigt niet hetzelfde percentage van de canonwaarde):

1. In een (beperkt) aantal gevallen kon geen koppeling worden gemaakt omdat het erfpachtperceel niet voorkomt in het WOZ-bestand. Dit zijn vooral ook locaties in aanbouw.
2. Data met complexe relaties (grootste groep): meerdere erfpachtdossiers met meerdere WOZ objecten, een erfpachtdossier met meerdere WOZ objecten met verschillende gebruiksfuncties, percelen die zowel afkoop als canon hebben.
3. Data (kleine groep) met ontbrekende, twijfelachtige of onwaarschijnlijke data qua oppervlakte, WOZ-waarde, WOZ-waarde per m2 of gebruiksfuncties.
4. Data met gebruiksfuncties die uit het model zijn gelaten (maatschappelijk, parkeergarages en –plaatsen).

Functie	Uitval	% uitval per functie	Volledig	% zuiver per functie	eindtotaal	%functie van totaal
bedrijfsruimte	2.365	56%	1.829	44%	4.194	2%
detailhandel	547	27%	1.501	73%	2.048	1%
horeca	174	30%	407	70%	581	0%
hotel	32	43%	42	57%	74	0%
kantoor	740	34%	1.430	66%	2.170	1%
wonen	7.129	4%	159.270	96%	166.399	83%
Overig/maatschappelijk	1.658	90%	179	10%	1.837	1%
Parkeren	13.935	100%	7	0%	13.942	7%
(leeg)	10.154	100%		0%	10.154	5%
Eindtotaal	36.734	18%	164.665	82%	201.399	100%

Tabel 1: aantal rechten per functie met volledige informatie

Van 10.000 rechten weten we de functie niet. Deze vallen dus in ieder geval uit.
Het kan overigens zo zijn dat een deel van deze rechten ook de functie wonen betreft. De kans hierop is echter klein omdat iedere particulier geautomatiseerd een WOZ-beschikking krijgt welke mede is gebaseerd op het aantal m². Voor andere functies is het niet mogelijk geautomatiseerd waardebepalingen te doen.



Figuur 2: percentage uitval per functie

Ad 2. Instrumentarium bepaling financiële effecten (voor de korte en lange termijn)

Voor het bepalen van de financiële effecten op de korte termijn en de financiële beschouwing op de lange termijn van het nieuwe stelsel zullen 3 instrumenten worden gebruikt.

1. Analyse van het advies van de GWC
   Na het advies van de grondwaardecommissie zal een analyse gemaakt worden op basis van de kernprincipes van het advies van de GWC. Op basis hiervan kunnen de financiële consequenties van de verandering van methodiek van grondwaardebepaling voor alle bestemmingen generiek en globaal worden beschreven voor een periode van 15 jaar. Ook zal worden beschreven in welke omstandigheden het financieel effect groter dan wel kleiner zal zijn. Deze analyse zal gereed zijn in augustus 2015, ten behoeve van het standpunt van het college over het advies van de GWC. Deze analyse zal bij het vaststellen van de overstapregeling nogmaals worden gedaan en dan ook dienen als lange termijnbeschouwing.
2. Financieel model wonen.
   In de afgelopen maanden is gewerkt aan een financieel model dat inzicht geeft in de verwachte toekomstige opbrengsten van het huidige erfpachtstelsel voor woningen (exclusief corporatiewoningen). Deze zogenaamde nulmeting maakt het mogelijk om straks een vergelijking te maken tussen de opbrengsten in het huidige en eeuwigdurende stelsel voor wonen. De nulmeting binnen het financieel model dat nu gereed is, laat de erfpachtinkomsten voor wonen zien voor de komende 15 jaar. Bovendien zal een aantal representatieve voorbeelden doorgerekend worden om de gevolgen van de verandering van het stelsel tastbaar en concreet te maken.
3. Casestudies representatieve voorbeelden commercieel vastgoed
   Voor een aantal representatieve voorbeelden van commercieel vastgoed zullen twee berekeningen gemaakt worden die tegen elkaar afgezet kunnen worden. Een

doorrekening wat de canoninkomsten zouden zijn bij het huidige voortdurende stelsel en een doorrekening van de canoninkomsten in het nieuwe eeuwigdurende stelsel. Deze voorbeeldberekeningen zullen de gevolgen van de verandering van het stelsel tastbaar en concreet maken en zo inzicht geven in de financiële effecten voor de gemeente op de korte en langere termijn.

Deze drie methoden gezamenlijk maken het mogelijk het totaal van de financiële gevolgen te duiden voor de korte en de langere termijn. Ze dragen daarmee bij aan het inzicht wat de verandering van het stelsel betekent voor de erfpachter en de stad.

Ad 3. Nulmeting financieel model wonen

Om het financieel effect te kunnen doorrekenen van de herziening van het erfpachtstelsel wordt eerst een nul situatie in beeld gebracht. De nul situatie voor de gemeente zijn de canoninkomsten die binnenkomen volgens de huidige situatie. Dit houdt in:

- De huidige canoninkomsten die nu per jaar binnenkomen worden afhankelijk van de Algemene Bepalingen die van toepassing zijn, wel of niet geïndexeerd. Bij het eindetijdvak van een recht wordt de canon herzien.
- De rechten die in het verleden afgekocht zijn, brengen nu tot eindetijdvak, geen opbrengsten (voor zover er geen bestemmingswijzigingen plaatsvinden).
- Er wordt geen rekening gehouden met nieuwe uitgiften.

In het model is 96% van de erfpachtrechten van particuliere woningen opgenomen (inclusief woningen die worden verhuurd maar exclusief de corporatiewoningen met de Algemene Bepalingen 1998). In 2014 was de canonopbrengst van deze 96% erfpachtrechten wonen circa € 30 miljoen. **NB** Bij dit bedrag gaat het alleen om canonbetalende rechten. Afgekochte rechten gaan weer een financiële rol spelen op het moment van het einde van het tijdvak.

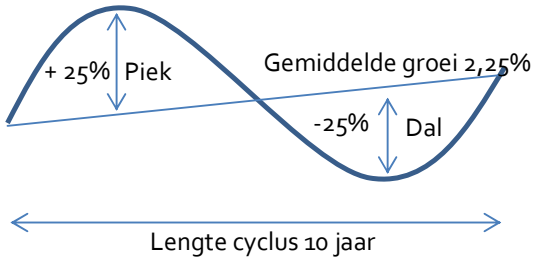
Om de canoninkomsten in te schatten in de toekomst zijn scenario's[1] gemaakt. Hierbij is aangesloten bij de systematiek zoals Rebel deze heeft gehanteerd in de rapportage "Financiële effecten van voorstel vernieuwing erfpachtstelsel Amsterdam" gedateerd op 17 januari 2014. In deze rapportage is de volgende toelichting gegeven op het lage en hoge scenario (piek en dal):

*"Woningmarkt [+/- 25% rondom gemiddelde groeiverwachting]: Er zijn lange perioden dat de woningprijsontwikkeling niet stabiel is. Voor de lengte van de cyclus van schommelingen rondom de gemiddelde groei en de hoogte van de pieken en dalen is aangesloten bij de grafiek van Eichholtz van de huizenprijzen van de Herengracht. Daaruit blijkt dat in de afgelopen 100 jaar een cyclus gemiddeld 10 jaar duurt en dat de piek en dal gemiddeld 25% hoger en lager zijn dan de gemiddelde waarde (*hier 2,25%*red.). Het lage en hoge scenario kennen beiden pieken en dalen. Het verschiltussen beide scenario's is dat op het moment dat veel tijdvakken aflopen in het lage*

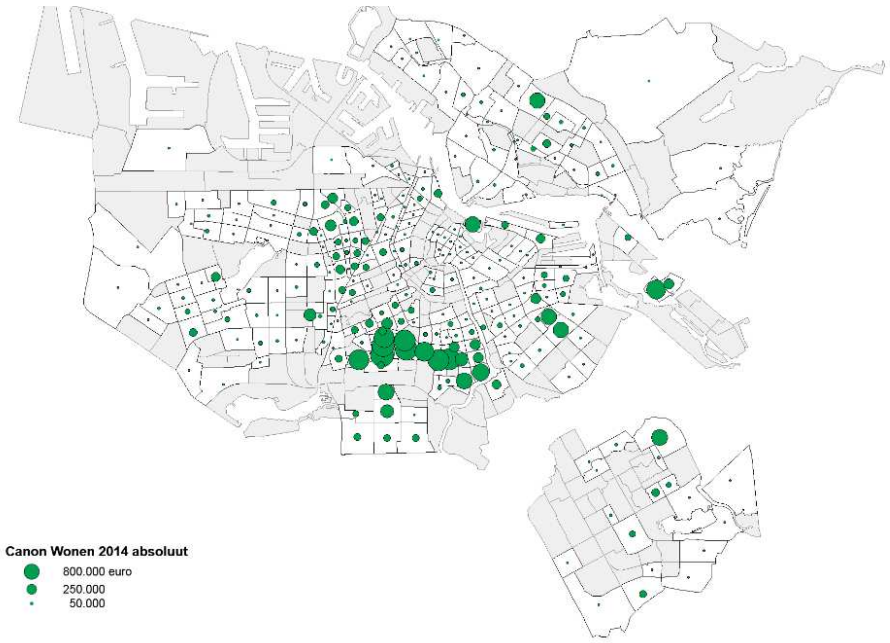
[1] Scenario's schetsen een mogelijk beeld van de toekomst (toekomstperspectief) en zijn nadrukkelijk geen prognoses.

scenario de woningmarkt in een dal zit en in het hoge scenario in een piek. In beide scenario's beweegt de woningmarkt vanaf de piek en de dal telkens toe naar de lange termijn verwachting, alleen gebeurt dit voor beide scenario's op een ander moment in de tijd."

In onderstaande schema is dit weergegeven.

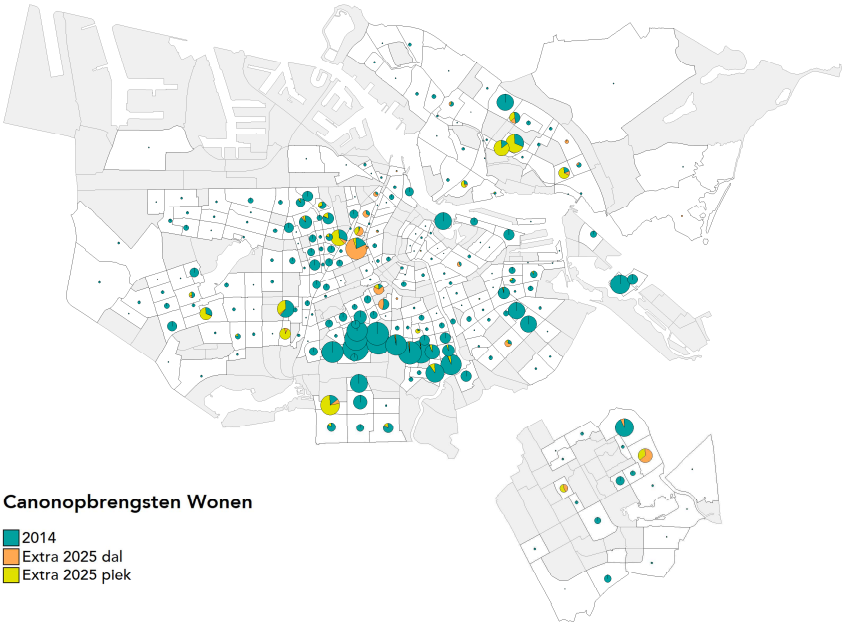


Voor alle scenario's wordt een gemiddelde groei van 2,25% per jaar gehanteerd maar in het hoge scenario valt de piek van de vastgoedmarkt in 2029. 2029 is het jaar met het grootste volume aan canonherzieningen de aankomende 15 jaar. In het lage scenario bevindt de vastgoedmarkt zich juist in een dal.
Om een goede vergelijking te kunnen maken tussen de verschillende systemen (voortdurend en eeuwigdurend) wordt er in het financieel model vanuit gegaan dat iedereen bij een canonherziening ervoor zal kiezen canon te gaan betalen.
Voor de CPI (inflatie) en de BDB (bouwkostenontwikkeling) is in de nulmeting, net als in de Rebel rapportage, een stabiele ontwikkeling aangehouden. Deze cycli zijn namelijk minder groot dan bij de woningmarkt.
Met het model dat nu is gebouwd kunnen verschillende analyses worden gemaakt die ook op verschillende manieren (grafiek, tabel, kaart) in beeld kunnen worden gebracht.

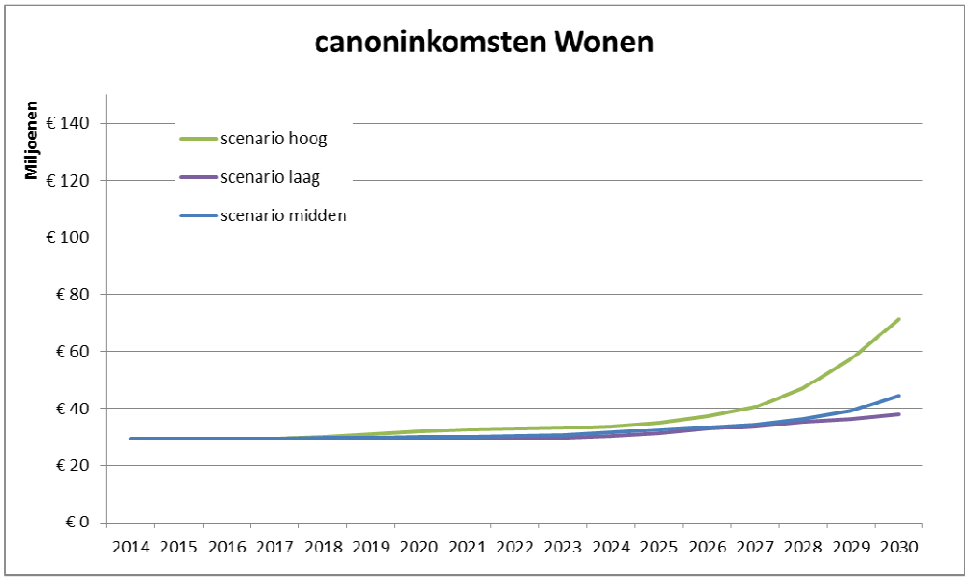


Jaarlijkse canoninkomsten 2014 voor wonen (verdeling over de stad)

Bovenstaande figuur laat zien waar de canoninkomsten 2014 vandaan komen. Dit zegt overigens nog niets over waar de canoninkomsten over 10 of 15 jaar vandaan komen. Er zijn namelijk veel erfpachters die hun canonlasten hebben afgekocht en deze zijn daardoor niet zichtbaar op de kaart.
In Amsterdam Zuid zijn de afgelopen 20 jaar heel veel canonherzieningen geweest. Bij een canonherziening kiezen veel erfpachters ervoor canon te gaan betalen. Vandaar dat veel van de canoninkomsten uit Amsterdam Zuid komen. Daarnaast vallen ook recentere gebieden op de kaart op. Bij recentere projecten wordt kopers actief de mogelijkheid geboden voor canon te kiezen en veel kopers maken van die mogelijkheid gebruik.



Jaarlijkse canoninkomsten voor wonen (verdeling over de stad) voor 2014, 2025 piek en dal scenario



In bovenstaande grafiek en figuur is inzichtelijk gemaakt hoe de canoninkomstenontwikkeling voor erfpachtrechten van wonen eruit kan gaan zien in het huidige stelsel. De aankomende jaren is de ontwikkeling beperkt omdat het aantal canonherzieningen beperkt is (75 jaar geleden, tijdens de tweede wereldoorlog was de bouwproductie beperkt, en erfpachtrechten werden uitgegeven

met een eerste tijdvak van 75 jaar). Vanaf 2025 nemen de canonherzieningen snel toe en de weerslag daarvan is te zien in de canoninkomsten. De bandbreedte van de canoninkomsten is heel ruim, van € 37 tot bijna € 80 miljoen. De ontwikkeling van de woningmarkt valt natuurlijk moeilijk te voorspellen. Voor de vergelijking van het huidige voortdurende erfpachtstelsel met het eeuwigdurende erfpachtstel is dit echter geen probleem omdat het verschil tússen de stelsels van belang is; dat zegt iets over de financiële effecten, niet het verschil in scenario's binnen één stelsel. Het absolute getal aan canoninkomsten in 2030 valt niet te voorspellen, het verwachte relatieve verschil is wel te voorspellen. Dat is het financiële effect van de beleidsverandering.

Nieuwe gronduitgiften zijn in dit financiële model nog niet meegenomen. Ook eventuele meeropbrengsten door bestemmings- of volume-uitbreidingen zijn niet meegenomen omdat deze niet te voorspellen zijn en daarbij niet voor een financieel verschil tussen voortdurend en eeuwigdurend zullen zorgen.

Ad 4 Vervolg na advies van de GWC

Nadat de grondwaardecommissie haar advies heeft uitgebracht zal een eerste analyse van de gevolgen en uitwerkingen opgesteld worden ten behoeve van de standpuntbepaling van het college over het GWC-advies. Er ontstaat dan een eerste voorlopige beeld van de financiële effecten van het nieuwe stelsel. Na de standpuntbepaling over het advies van de GWC zal dit worden verwerkt in het grondprijsbeleid dat door de gemeenteraad zal worden vastgesteld (grondprijzenbrief).
Na het standpunt van het college over het advies GWC zullen de Algemene Bepalingen aan het college worden voorgelegd ter bespreking en vrijgave inspraak. Aansluitend zal de uitwerking van de overstapregeling ter hand worden genomen. De wijze waarop de overstapregeling wordt ingevuld en de keuzes die hierbij kunnen worden gemaakt kunnen leiden tot verschillende financiële effecten. Dat betekent dat wanneer de overstapregeling gereed is de financiële effecten definitief in beeld kunnen worden gebracht.
Enerzijds zullen dat de effecten voor de korte termijn zijn (waarvoor ook het financieel model een belangrijk analyse instrument zal zijn), anderzijds zal dat de financiële beschouwing voor de langere termijn zijn.
Ook kan op dat moment de rekenmodule voor de individuele erfpachter worden ingericht zodat hij of zij kan bezien wat de financiële effecten van een overstap naar eeuwigdurend zullen zijn.

Communicatieparagraaf

Het financiële effect van de vernieuwing is een belangrijk politiek onderwerp waar veel aandacht voor is geweest. Het is dan ook te verwachten dat er met minstens evenveel belangstelling wordt uitgekeken naar het moment waarop de berekening van de financiële effecten van het eeuwigdurend erfpachtstelsel voor de toekomst gereed zijn.
Belangrijk daarbij is dat de financiële effecten eerst globaal (bij de standpuntbepaling van het college over het advies van de GWC) en pas later definitief (bij gereed zijn overstapregeling) in beeld zullen zijn. Dat vraagt om zorgvuldige communicatie.

De financiële effecten kunnen op de korte en/of lange termijn zowel positief als negatief uitpakken. Bij het presenteren van de resultaten is het wenselijk dat al bekend is hoe het college wil omgaan met eventuele extra inkomsten op korte termijn. Hetzelfde geldt als de opbrengsten op korte termijn nadelig uit zouden pakken voor de gemeente, terwijl in het collegeakkoord is afgesproken dat dit niet gebeurt.
De precieze manier van communiceren hangt af van het uiteindelijke moment en de context.

Methodiek
Om ervoor te zorgen dat politiek, media, maar ook de erfpachters de resultaten in een goede context kunnen plaatsen, is het uiteraard ook van belang om helder te communiceren over de methodieken die daaraan ten grondslag liggen en over de verschillende methodieken die voor wonen en commercieel worden gebruikt.

Ontbreken van data
In deze notitie blijkt dat het niet mogelijk was om een financieel model te bouwen voor alle vastgoed, het commerciële vastgoed kon niet in het model worden opgenomen. Hiervoor zijn goede redenen. Omdat manifest is dat het financieel model niet het totale vastgoed bevat is het niet communiceren over het hoe en waarom onverstandig. Een heldere uitleg hierover is van belang om te voorkomen dat achteraf het idee ontstaat dat de gemeente de zaken niet op orde heeft. Die kans bestaat namelijk als hierover niet zou worden gecommuniceerd. Maar ook om te voorkomen dat het nu bij een aantal partijen heersende beeld wordt versterkt dat de vernieuwing alleen voor woningen is.

Data beschikbaar stellen
Voor het ontwikkelen van het financiële model is een grote hoeveelheid interessante data ontsloten. Als op basis van het advies van de privacy specialist blijkt dat deze gegevens conform de Wet Bescherming Persoonsgegevens ook met externe partijen kunnen worden gedeeld, zullen potentiële doelgroepen hier actief voor worden benaderd.