

ERFPACHT:

Beheren of potverteren?

In het januarinumnummer van dit magazine dook Klaas T. Bakker in de jaarrekeningen van het Grondbedrijf Amsterdam om meer licht op de cijfers van erfpacht te werpen. Het artikel heeft een pakkende titel: 'Amsterdam rekent zich nog lang niet rijk'. De als vraag gestelde conclusie van het artikel 'Wordt het niet eens tijd om het spaarvarken aan te spreken?' nodigt uit om een reactie te geven. Deze uitnodiging nemen wij graag aan.

door ir Iris van Veen en drs Wiens van Asselt

Het Gemeentelijk Grondbedrijf houdt zich niet alleen bezig met het beheren van erfpachtcontracten, maar ook met de voorafgaande fase: grondproductie. Cijfers en resultaten van het Gemeentelijk Grondbedrijf zijn daarom niet alleen het resultaat van erfpacht. Onderscheid is nodig om het resultaat juist te kunnen duiden. Overall in Nederland waar gronden bestemd worden voor enige vorm van bebouwing vindt grondproductie plaats. De gronden worden daarbij bouwrijp gemaakt. Dit kan uitgevoerd worden door vastgoedontwikkelaars maar ook door gemeenten. Maakt een gemeente gronden bouwrijp dan wordt deze grond veelal uitgegeven aan de vastgoedontwikkelaar die zorg draagt voor de realisatie van het vastgoed. Voor dergelijke ontwikkelingen stelt een gemeente een grondexploitatie op. Hierin zijn o.a. kosten van verwerving en bouw- en woonrijp maken opgenomen en opbrengsten uit verkoop van de gronden.

In Amsterdam is dit niet veel anders. Ook hier stelt men grondexploitaties op en ook hier zijn in deze grondexploitaties opbrengsten uit verkoop opgenomen. Verkoop vindt echter alleen maar plaats aan het Erfpachtbedrijf, nl. tegen de grondwaarde zoals die met de erfpachter is overeengekomen. Het Erfpachtbedrijf beheert vervolgens deze contracten met de erfpachters en ontvangt daarbij canon of afkoopsom.

Op deze wijze zijn de relatief kortdurende fase van grondproductie en de langdurende fase van beheer op heldere wijze gescheiden. Hierdoor is het tevens mogelijk per plan het resultaat vast te stellen. Is het resultaat negatief en dient er geld uit de algemene middelen bijgelegd te worden? Of is het positief en kan er geld naar de algemene middelen toevloeien? Amsterdam kent hiervoor overigens het Vereveningsfonds, dat ook beheerd wordt door het Gemeentelijk Grondbedrijf. In

dit fonds worden positieve saldi gestort en er kan uitgeput worden bij negatieve saldi.

Grondproductie

Maar hoe positief zijn nu de grondexploitaties? De laatste jaren heeft het merendeel van de plannen dat in uitvoering is, een positief saldo. Zo waren in 2000 van de 110 in uitvoering zijnde plannen er 64 positief, tegenover 46 negatief. Voorheen was er veelal sprake van een omgekeerd beeld. Reden voor deze omslag is het stijgen van de grondprijzen van woningbouw: in Amsterdam is begonnen met het bouwen van koopwoningen op een veel grotere schaal dan voorheen en de grondopbrengsten van deze koopwoningen zijn door de economische ontwikkelingen gestegen.

Dit leidt overigens niet zonder meer tot plannen met een positief resultaat. Dat blijkt uit de grondexploitatie voor IJburg, die een negatief resultaat heeft. Want tegenover de opbrengsten staan natuurlijk kosten. Met name de kosten van het bouwrijp maken - IJburg wordt aangelegd op nieuw land aan de oostkant van Amsterdam - zijn hoog. In het kader van het verstedelijkingsbeleid is ondanks de hoge kosten toch tot de aanleg besloten. Zonder de dekking uit de verschillende financieringsbronnen (van de gemeente Amsterdam circa € 135 miljoen uit de opbrengsten van de verkoop van de Kabel Televisie Amsterdam, een rijkssubsidie van ongeveer € 63,5 mln en een bijdrage via het ROA van € 19,5 mln) zou de realisatie financieel niet haalbaar zijn.

Erfpachtbeheer

Welk beeld levert het beheren van de erfpachtcontracten op? Erfpachters hebben bij erfpacht de keuze om canon te betalen of om deze canonbetaling voor langere tijd vooruit te betalen door een afkoopsom.

Canonbetaling

Indien een erfpachter kiest voor canonbetaling, trekt het Erfpachtbedrijf voor de aankoop van het contract vreemd vermogen aan. Dit betekent dat tegenover de inkomsten uit canonbetalingen uitgaven aan rentebetalingen staan. Hiermee zijn dan ook direct de grootste inkomsten en uitgaven genoemd. Deze zijn structureel van aard.

Over de afgelopen jaren is het exploitatieresultaat toegenomen. Klaas T. Bakker noemt in januari impliciet een belangrijke reden voor deze trend: canoninkomsten en rente-uitgaven kennen een verschillende grondslag. De rentebetalingen zijn gebaseerd op de omvang van het aangetrokken vreemd vermogen, i.c. de grondwaarde bij uitgifte. De canoninkomsten daarentegen weerspiegelen veelal de actuele waarde van de grond. In de loop der jaren is de actuele grondwaarde toegenomen ten opzichte van de grondwaarde bij uitgifte. Onderzoek heeft aangegeven dat de stijging ongeveer de jaarlijkse inflatie minus 1%-punt is.

De canoninkomsten stegen concreet door canonherziening einde tijdvak, bestemmingswijzigingen en volume-uitbreiding. In de laatste jaren liep van veel erfpachtcontracten de eerste termijn van 75 jaar af (sinds 1966 gelden tijdvakken van 50 jaar of veelvoud daarvan). De canon van deze oude contracten was gedurende deze termijn nooit aangepast. Voor aanvang van de nieuwe termijn wordt door drie onafhankelijke deskundigen de nieuwe canon vastgesteld, die gebaseerd is op de actuele grondwaarde. Deze herziening leidt gemiddeld tot canonverhogingen met een factor 1,3. Verhogingsfactoren variëren globaal tussen de 6 en 20 met uitschieters tot 30.

Hetzelfde gebeurt bij het wijzigen van de bestemming (ander gebruik) of het uitbreiden van het volume: de canon wordt verhoogd, terwijl niet meer vreemd vermogen hoeft te worden aangetrokken en de rentelasten derhalve niet stijgen. Ofwel, hogere canoninkomsten en gelijkblijvende rentelasten geeft een hoger exploitatieresultaat. Eén van de doelstellingen van het erfpachtstelsel wordt hiermee gerealiseerd: de waardevermeerdering komt ten goede aan de gemeenschap.

Een andere reden voor de stijging van het exploitatieresultaat is dat er bij uitgifte verhoudingsgewijs meer gekozen wordt voor het betalen van canon dan voor het afkopen van de betalingsverplichting. Het rentepercentage voor het vreemd vermogen is lager dan de canonpercentages bij uitgifte. Tenslotte is het rentepercentage de laatste jaren gedaald.

Afkoop

De erfpachter kan ook kiezen voor het vooruit betalen van de canon door een afkoopsom. Voor het Erfpachtbe-

Exploitatieresultaat (x € mln)

	Inkomsten	Uitgaven	Saldo
1996	71	56	15
1997	68	53	15
1998	72	49	23
1999	72	45	26
2000	79	41	38

Afkoopsommen en meerwaarden (x € mln)

	Afkoopsommen	Meerwaarden
1996	172	22
1997	193	19
1998	207	17
1999	276	25
2000	240	30

drijf staan tegenover de afkoopsommen de investeringen die gedaan zijn bij aankoop van de contracten van de grondexploitaties. Bij afkoop wordt het eerder aangetrokken vreemd vermogen afgelost. De grote omvang van de afkoopsommen die de afgelopen jaren zijn ontvangen, geven daarom geen juist beeld van de opbrengsten. De werkelijke winst bestaat uit het verschil tussen afkoopsom en grondwaarde, de zogenaamde meerwaarde. Deze ontstaat bij afkoop na aanvang van het

Grondprijsbepaling

De gemeente Amsterdam voert een zogenaamde functionele grondprijspolitiek, wat inhoudt dat de grondprijs wordt bepaald door de commerciële nieuwbouwwaarde van het vastgoed te verminderen met de stichtingskosten van het gebouw. Het verschil (residu) is de waarde die aan de grond kan worden toegeschreven. De commerciële nieuwbouwwaarde wordt bepaald door de functie (bestemming), de locatie en het vloeroppervlak (dus niet de oppervlakte van het perceel).

Voor functies in de marktsector houdt dit in dat de genormeerde residuele methode wordt gehanteerd. Op basis van een aantal referentieprojecten wordt jaarlijks per functie een stelsel van genormeerde residuele grondprijstabellen opgesteld. Het is nl. praktisch gezien onmogelijk om voor elke uitgifte in de stad apart een residuele grondprijst te bepalen.

De residuele benadering is alleen geschikt voor de grondprijsbepaling van commerciële bestemmingen. Voor niet-commerciële bestemmingen, zoals sociale woningbouw, maatschappelijke en sociale voorzieningen, wordt gewerkt met een lage standaardgrondprijst.

tijdvak. Sinds de uitgifte is de canon veelal gestegen waardoor de contante waarde van de canonbetalingen hoger is dan de met vreemd vermogen gefinancierde grondwaarde die door afkoop niet wijzigt.

De inkomsten uit meerwaarden zijn incidenteel en niet voorspelbaar. De keuze om af te kopen is geheel aan de erfpachter en is niet te beïnvloeden door de gemeente Amsterdam. Wel invloed hebben de economische situatie en de persoonlijke omstandigheden van de erfpachter. Het is daarom niet de gemeente die verslaafd is aan afkoopsummen, zoals Klaas T. Bakker in zijn artikel stelt: blijkbaar stellen erfpachters de keuze die de gemeente hen biedt, op prijs.

Erfpacht: financieel nadelig?

Met erfpacht kan de gemeente een viertal doelstellingen realiseren: de waardevermeerdering komt ten goede aan de gemeenschap, grondspeculatie wordt tegengegaan, er kan betere sturing aan de ruimtelijke inrichting en het beheer gegeven worden en er kan eenvoudiger over de grond beschikt worden (beëindiging in het algemeen belang). Erfpacht dient derhalve maatschappelijke doel-

einden. Schiet de gemeente hier nu financieel bij in? Afgekochte rechten genereren tot het einde van de afgekochte periode geen inkomsten of uitgaven. Dit brengt ook geen risico's in de exploitatie van dergelijke rechten met zich mee. Aan het einde van de afgekochte periode dan wel bij een gewijzigd gebruik wordt wel de dan te constateren waardevermeerdering ontvangen: de canon wordt aangepast.

Voor canonbetalende rechten zijn er wel inkomsten en uitgaven, respectievelijk de canon en de rente. Financieel is een vereiste dat de inkomsten de uitgaven dekken. Dit is steeds het geval. Het canonrendement, gedefinieerd als de canoninkomsten in verhouding tot het geïnvesteerd vermogen, bedroeg in 2000 9,5%. Afhankelijk van de rentevergoeding voor het vreemd vermogen en de overige beheerkosten zal het netto-rendement maximaal 4,5% bedragen. Hetgeen overigens nog hoger is dan het rentepercentage dat Klaas T. Bakker in januari veronderstelt te kunnen realiseren bij een bank.

Financieel gaat de gemeenschap er niet op achteruit met het in erfpacht gegeven van gronden: er wordt zelfs een positief exploitatiesaldo gerealiseerd.

HISTORISCHE GRONDWAARDE, "ACTUELE" WAARDE EN "VERKOOPWAARDE"

Drie keer een waarde maar telkens

De gronden staan op de balans van het Erfpachtbedrijf tegen de waarde op het moment van eerste uitgifte; dat is dus de historische aanschafprijs. Eind 2000 was deze historische grondwaarde in totaal 2,9 mrd. Dit zal voor de meeste van de ruim 60.000 rechten zeker niet de waarde zijn die zou gelden als voor deze rechten nu het nieuwe tijdvak zou aanbreken: de 'actuele' waarde (dit is uiteraard niet het geval!). En deze zal ook afwijken van de opbrengst wanneer de gemeente Amsterdam zou overgaan tot verkoop van de erfpachtrechten: de 'verkoopwaarde'. Voor het bepalen van de 'actuele' waarde zijn geen concrete gegevens beschikbaar, aangezien niet jaarlijks de grondwaarde van alle erfpachtrechten opnieuw door deskundigen bepaald wordt. Wel is een benadering mogelijk.

Theoretisch is een benadering mogelijk zoals ook Klaas T. Bakker die hanteert, nl. via het extrapoleren van de grondwaarde bij uitgifte per hectare in 2000 naar het totaal aantal in erfpacht uitgegeven hectares. Deze methode is echter alleen toepasbaar indien het gaat om terreinen op eenzelfde locatie met dezelfde bestemming. Specifiek voor Amsterdam komt daar nog bij dat ook de verhouding van het toegestane

vloeroppervlak ten opzichte van het perceeloppervlak gelijk moet zijn: de grondprijs wordt in Amsterdam namelijk niet berekend op basis van perceeloppervlak maar op basis van toegestaan vloeroppervlak. Omdat de in erfpacht uitgegeven terreinen op verschillende locaties liggen, verschillende bestemmingen hebben en het toegestane vloeroppervlak verschilt kan niet geëxtrapoleerd worden op basis van perceeloppervlak.

Een andere benadering is de volgende. In totaal stond er eind 2000 voor € 2,9 mrd aan erfpachtgrond op de balans. Eind 1995 stond er nog maar voor € 1,8 mrd op de balans, voor ruim 47.000 rechten. In de periode van 1996 tot en met 2000 werd 36% van het totaal aan grondwaarden nieuw uitgegeven, waarvan al 9,9% (van het totaal) in 2000. Men kan daarom stellen dat deze € 1,1 mrd uitgiftewaarde op de balans een goed beeld geeft van de actuele waarde. Wat zou de 'actuele' waarde zijn van de gronden die samen voor € 1,8 mrd op de balans staan? Onderzoek door het Rotterdamse bureau Fakton heeft laten zien dat de waardeontwikkeling van erfpachtgrond over een langere periode - bijvoorbeeld tussen uitgifte en canonherziening einde tijdvak, wat

Potverteren?

In januari stelt Klaas T. Bakker dat het toch tijd wordt om het spaarvarken eens aan te spreken, want verkoop van een beperkt deel van de rechten van erfpacht levert al meer rente-inkomsten op dan de inkomsten die nu met het gehele erfpachtvermogen gerealiseerd worden. De gemeente lijkt een dief van haar eigen portemonnee. De auteur gaat echter uit van de onjuiste veronderstelling dat 'actuele' waarde en 'verkoopwaarde' gelijk zijn (zie kader). Bovendien maakt hij geen onderscheid tussen canonbetalende en afgekochte rechten. Op het vermogen van canonbetalende rechten wordt een netto marge van ruim 4% gerealiseerd, waarbij vreemd vermogen zeer solide wordt belegd: in grond. Gesteld kan natuurlijk worden dat een hoger rendement op 'investeringen' gehaald kan worden dan 4,5%. Veelal staat daar dan ook een hoger risico tegenover, en dergelijke risico's worden voor een overheid onaanvaardbaar gevonden. Beleggen met als doel het behalen van een hoog financieel rendement is geen overheidstaak. De praktijk laat zien dat de Rijksoverheid dit ook niet toestaat. De conclusie is derhalve dat er geen financiële aanleiding is om

canonbetalende rechten te verkopen.

De opbrengst van afgekochte rechten levert op korte termijn geld op. Die opbrengst is niet meer dan de contante waarde van de toekomstige opbrengsten; aanzienlijk minder dan de 'actuele' waarde. Dat is geen financieel voordeel, terwijl afstand gedaan wordt van de overige doelstellingen van erfpacht: het tegengaan van grondspeculatie, het geven van een betere sturing aan de ruimtelijke inrichting en het beheer en het eenvoudiger kunnen beschikken over de grond in geval van algemeen belang. Toch verkopen betekent daarom potverteren in plaats van goed beheren.

Iris van Veen en Wiens van Asselt zijn beleidsmedewerkers Bureau Erfpacht van het Gemeentelijk Grondbedrijf van Amsterdam.

een andere uitkomst.

ook concreet meetbaar is - benaderd kan worden met de inflatie minus 1%-punt. Globaal zou dit leiden tot een factor 4 voor de rechten die voor 1996 gevestigd zijn. Wanneer de wijziging in uitgiftegrondslag - van perceelsoppervlakte naar vloeroppervlakte - wordt meegenomen, zal dit leiden tot een geraamde factor van 8. Dit leidt tot een waarde van € 14,4 mrd. In totaal zou de 'actuele' waarde dan € 15,5 mrd bedragen.

En hoe zit het nu met de 'verkoopwaarde'? Verkoop betreft hier alleen het zogenaamde bloot eigendom. De koper zal bereid zijn de contante waarde van de toekomstige betalingen te betalen. Dit is ook het enige verschil met eigen grond¹. Gesteld wordt dat de

toekomstige betalingen zich uitstrekken tot en met het volgende tijdvak van 50 jaar, ofwel de maximale periode van toekomstige betalingen is 100 jaar.

Voor afgekochte rechten geldt dat alleen in het volgende tijdvak inkomsten te verwachten zijn. In het algemeen betekent dit dat de contante waarde van de inkomsten lager is dan de 'actuele' waarde. In het geval van een canonbetalende recht zijn in beide tijdvakken inkomsten te verwachten en zal de contante waarde in het algemeen hoger zijn dan de 'actuele' waarde². Ter illustratie is dit voor de uitgaven in de jaren 1996-2000 berekend. Daarbij is uitgegaan van een waardeontwikkeling met de jaarlijkse inflatie minus 1%-punt.

¹ "Waardering van panden bij erfpacht" door ir W.N.J. Rust, Fakton BV (na te lezen op www.fakton.nl)

² Wellicht ten overvloede: dit recht is gefinancierd met vreemd vermogen dat bij verkoop wel afgelost dient te worden.

'Verkoopwaarde' van erfpachtcontracten uitgegeven (1996-2000)

	Afgekocht (x € mln)	Contante Waarde	Canon betalend	Contante Waarde
1996	118,8	22,2	13,2	17,3
1997	140,1	24,9	15,6	19,4
1998	179,7	30,4	26,9	33,2
1999	224,8	36,2	29,6	36,3
2000	194,4	29,8	88,9	107,9
	857,8	143,5	174,3	214,1

Uitgangspunten: Canonpercentage 5% Rekenrente 5% Inflatie 2%