Gemeente Amsterdam

Gevraagde beslissingen voor het BT:

Financiële artikelen in AB2015

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: Wethouder Van den Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Management Team Grond en Ontwikkeling 5.1.2e 5.1.2e, 5.1.2e 5.1.2e, 5.1.2e 5.1.2e en 5.1.2e 5.1.2e)
Kopie aan	
Datum	23 januari 2015

In de AB2000 ligt de volgende financiële systematiek vast:

- in de akte wordt opgenomen wat de grondwaarde, het canonpercentage en de canon zijn
- in de AB's ligt vast dat hoe de canonpercentages worden bepaald bij uitgifte (voor de indexcanon is dit expliciet vastgelegd, voor de overige canonsoorten heeft de gemeente een beleidsvrijheid), bij tussentijdse wijzigingen en bij gemeentelijke CHET-aanbiedingen; ook is in de AB2000 vastgelegd dat de canonpercentages ieder kwartaal worden aangepast
- de erfpachter heeft de keuze uit vier betaalmogelijkheden voor het gehele 50-jarige tijdvak:
    - jaarlijks geïndexeerde canon met inflatie -/- 1%
    - 10 jaar vaste canon
    - 25 jaar vaste canon
    - vooruitbetaling (afkoop) voor 50 jaar
- de wijze van betalen (halfjaarlijkse canoninning) ligt niet vast in de AB's, maar wordt – per erfpachtrecht – in de aanbieding / akte vastgelegd

De AB2000 weken hierin af van eerdere AB's (1966 en 1994) waarin er sprake was van slechts één canonsoort en waarin niet was vastgelegd, hoe de canonpercentages moesten worden bepaald.
In oktober 2014 heeft de Gemeenteraad het artikel voor de canonpercentages bij nieuwe gronduitgiften moeten wijzigen, omdat bleek dat de in de AB2000 vastgelegde werkwijze niet crisis-proof was, en tot onverantwoorde negatieve financiële effecten voor de gemeente leidde.

In het Startdocument VES is gesteld, dat er bij de nieuwe Algemene Bepalingen één moment is waarop de grondwaarde en de periodiek te betalen canon worden bepaald. De canon die alleen met de nog te bepalen indexering wordt aangepast, is daarmee waardevast in de tijd[1]. Naast canonbetaling biedt de gemeente de erfpachter de mogelijkheid de canonverplichting voor de looptijd van het erfpachtrecht af te kopen.

Binnen de werkgroep AB2015 zijn hieromtrent de volgende vragen naar voren gekomen:

1. is het gewenst om in de AB2015 zowel de grondwaarde, het canonpercentage als de canon vast te leggen?
2. is er in de AB2015 behoefte aan een aanvullende canonsoort van een 10 jaar vaste canon?

[1] Startdocument Eeuwigdurende erfpacht, versie 29 januari 2015

3. moet de hoogte en de "wisselfrequentie" van het canonpercentage worden vastgelegd in de AB's?
4. moet de maandelijkse canonbetaling in de AB2015 worden vastgelegd?
5. is het gewenst om een "plafond" in te stellen voor de canonindexering?

1. Is het gewenst om in de AB2015 zowel de grondwaarde, het canonpercentage als de canon vast te leggen?

Tot in de AB1966 kwam het woord "grondwaarde" niet voor in de AB's. Alleen in de AB1994 en 2000 wordt deze term gebruikt. Een van de redenen waarom "grondwaarde" wordt gebruikt in de AB2015, is dat de fiscus bij uitgifte een vastgelegd bedrag wil hebben om BTW over te berekenen.
Erfpachters vinden dit verwarrend: *ik heb in het eerste tijdvak toch al voor de volledige grondwaarde betaald? waarom moet ik dan nu nog meer betalen?* Temeer omdat in de AB2000-systematiek geldt: afkoopsom 50 jaar = grondwaarde.
Uit het advies van de Grondwaardecommissie volgt waarschijnlijk dat er waardeverschil is tussen:

- grondwaarde vol eigendom
- de gebruikswaarde van een eeuwigdurend erfpachtrecht
- de gebruikswaarde van een 50-jarig erfpachttijdvak

In het verleden is door de gemeente niet duidelijk gecommuniceerd dat in de AB2000 terminologie niet de voleigendomswaarde, maar slechts de gebruikswaarde voor één tijdvak werd bedoeld met "grondwaarde".
Daarom is het verwarrend om in erfpachtsituaties, ook in de AB2015, de term "grondwaarde" te blijven gebruiken.

Bovendien is het in de AB2000 zo, dat de canon, op het moment van erfpachtuitgifte, wordt gebaseerd op de al eerder vastgestelde (of onderhandelde, of getenderde) "grondwaarde" en het dan actuele canonpercentage, dat per kwartaal verspringt.
De werkelijke gebruiksvergoeding (de canon) is dus niet bekend op het moment dat er, onder de AB2000, wordt onderhandeld over de uitgifte. De canon is het resultaat van een éénmalig vastgestelde grootheid (de "grondwaarde") en een periodiek verspringende eenheid (het canonpercentage). Grondwaardes worden doorgaans één keer per jaar vastgesteld door de gemeente. Een vastgestelde grondwaarde leidt dus in enig jaar tot vier verschillende gebruiksvergoedingen, afhankelijk van een momentopname op het moment van uitgifte. Met name bij de zelfbouwers heeft deze methodiek tot veel onvrede (en ook tot rechtszaken) geleid.

Een alternatief is daarom, om in de AB's alleen maar te spreken van een canonbedrag (dat gedurende een bepaalde periode, bijv. een jaar) vaststaat, en van een afkoopwaarde. Deze afkoopwaarde is dan gelijk aan de vastgestelde canon, gedeeld door het (in dat jaar geldende) canonpercentage. De fiscus kan deze (in de akte vast te leggen) eeuwigdurende afkoopwaarde gebruiken als basis voor de BTW.
De gemeente kan dan met ontwikkelaars resp. erfpachters onderhandelen / tenderen / uitgeven op basis van het feitelijke canonbedrag. Achter dit canonbedrag zit een residuele (grondwaarde)berekening, maar de term "grondwaarde" wordt niet met erfpachters gecommuniceerd.

Er zijn dus twee mogelijke financiële systemen voor de AB2015:

A. de AB2000 systematiek: canon = onderhandelde grondwaarde x actueel canonpercentage; afkoopsom = grondwaarde
B. de AB1966 systematiek: uitgeven met een canon en een bijbehorende afkoopwaarde, zonder het begrip "grondwaarde" te noemen

Consequenties van optie A zijn:
- ontwikkelaars vinden het makkelijker om o.b.v. grondwaarde te onderhandelen, want dat doen ze ook in eigengrondgemeenten
- de fiscus vindt dit een goed systeem
- feitelijk verkoopt de gemeente geen grond, maar geeft het uit in erfpacht; gebruik van de term "grondwaarde" conflicteert waarschijnlijk met het advies van de Grondwaardecommissie
- als we nu uitgeven / overstappen tegen de "grondwaarde" leidt dat t.z.t., bij evt. verkoop, tot verwarring / problemen als we een aanvullend bedrag vragen voor het verschil tussen grondwaarde en erfpachtwaarde
- .....

Consequenties van optie B zijn:
- erfpachters (particulieren / zelfbouwers) vinden het logischer om meteen te weten wat ze moeten betalen i.p.v. een bekende grondwaarde waar t.z.t. een onbekende canon uitrolt
- we onderhandelen hiermee direct over het bedrag dat de erfpachter moet betalen
- de fiscus moet hiermee akkoord kunnen gaan
- het communiceren van alleen erfpachttermen past waarschijnlijk beter binnen het advies van de Grondwaardecommissie
- deze systematiek leidt niet tot verwarring wanneer we t.z.t., bij evt. verkoop, een aanvullend bedrag vragen voor het verschil tussen grondwaarde en erfpachtwaarde
- .....

Advies:

➔ ***kiezen voor optie … in de AB2015 → we noemen in de AB2015 wel/geen "grondwaarde" en we baseren de uitgifte op << de grondwaarde / het canonbedrag >>***

2. Is er in de AB2015 behoefte aan een aanvullende canonsoort van een 10 jaar vaste canon?

In de AB2000 was er de optie van de 10-jaar vaste canon. Kenmerken hiervan waren:
- de canon wordt iedere 10 jaar opnieuw vastgesteld o.b.v. de oorspronkelijke grondwaarde en de dan actuele rentevoet (vermeerderd met een opslag)
- het is gedurende een 50-jrg tijdvak niet mogelijk om te switchen naar een andere canonsoort (ook niet bij verhuizing)
- gedurende die tien jaar blijft de canon onveranderd
- doordat de 10-jr vaste canon niet wordt geïndexeerd is – onder normale marktomstandigheden – de aanvangscanon hoger dan de aanvangscanon bij indexcanon
- van te voren is niet duidelijk hoe hoog de canon wordt na afloop van de 10-jaarstermijn

Van deze canonsoort is relatief weinig gebruik gemaakt (ca. 1% van alle AB2000 rechten).

Redenen voor deze variant waren in 2000:
- de erfpachter extra keuze bieden
- de erfpachter beschermen tegen inflatie (door hem een niet-geïndexeerde canon aan te bieden)
- de periodieke rente-aanpassing beschermt de gemeente tegen grote rentestijgingen

Nadelen van deze canonvariant voor de AB2015 zijn:
- erfpachters vinden de keuze-vooraf tussen verschillende canonsoorten ingewikkeld (erfpachters zitten helemaal niet te wachten op keuzes die ze vooraf niet kunnen overzien)
- de huizenmarkt wordt minder transparant, naarmate er meer canonvarianten zijn
- kern van de AB2015 idee is: we passen uw canon nooit meer aan, behalve aan de inflatie; een 10-jrl aanpassing conflicteert hiermee

- doordat tussentijd niet kan worden geswitcht, zitten opvolgende erfpachters tot in het oneindige vast aan de 10-jr vaste canon (tenzij ze afkopen)
- afkopen van een 10-jr vaste canon is complexer dan voor een jrl-geïndexeerde canon (want je weet op het afkoopmoment niet wat de toekomstige canonverplichting is)
- de onzekerheid van de 10-jrl renteschommelingen is veel groter dan van de inflatie (de canon kan door rentemutaties zomaar met 50% dalen of met 150% toenemen, terwijl inflatiemutaties nagenoeg nooit de 10% overschrijden) en leidt daarom tot forse schokken in de woonlasten
    - inflatie is eigenlijk geen stijging, maar puur een aanpassing voor de waardedaling van het betaalmiddel; normaliter stijgen lonen en uitkeringen ook ongeveer met de inflatie
- een 10-jr vaste canon loopt snel uit de pas met de gebruikswaarde van het erfpachtrecht
    - doordat deze relatief hoog begint, en (uitgaande van een gelijke rentevoet) in reële termen steeds lager wordt
    - doordat deze periodiek stijgt/daalt met de nominale rentevoet (de gebruikswaarde hangt niet af van de nominale rentevoet)
    - bij de AB2000 speelt dit effect "slechts" voor 50 jaar; bij de AB2015 loopt dit effect echter tot in het oneindige door
- vlak voor een periodieke canonaanpassing zijn woningen wellicht minder goed financierbaar en verkoopbaar (afhankelijk hoe kritisch banken zijn op het verkoopmoment)
- wanneer de rente sterk stijgt, kan de 10-jrl aanpassing tot commotie leiden bij erfpachters (bijv. canonpercentage bij begin tijdvak was 2% en is na 10 jaar 6%; de canon stijgt dan ineens van € 1.000 naar € 3.000 per jaar)
    - doordat dit (sinds invoering AB2000) nog niet is voorgekomen, kan de omvang van dit risico nu niet goed worden ingeschat

Conclusie:
Introductie van een 10-jaar vaste canon in de AB2015 leidt tot:

- minder transparantie voor de AB2015-rechten
- alsnog iedere 10 jaar terugkomen voor een canonaanpassing
- meer risico voor de erfpachter op grote canonschommelingen
- mogelijke problemen m.b.t. verkoopbaarheid van woningen en bij grote 10-jrl canonaanpassingen

Daartegenover staat geen enkel substantieel voordeel van deze variant (alle genoemde voordelen hebben nadelen voor de erfpachter).

Advies:

➔ ***geen 10-jaar vaste canonvariant opnemen in de AB2015***

3. Moet de hoogte en de "wisselfrequentie" van het canonpercentage worden vastgelegd in de AB's?

In de AB2000 ligt, met betrekking van de hoogte van de verhouding canon/"grondwaarde", het volgende vast:

- dat er een canonpercentage is dat de gemeente hanteert bij tussentijdse wijzigingen en bij gemeentelijke CHET-aanbiedingen (hierbij worden geen uitzonderingen gemaakt voor bijv. uitgiften met een hoger risicoprofiel)
- dat er ieder kwartaal een actueel canonpercentage wordt vastgesteld, op basis van een exact gedefinieerde momentopname van het rendement op NL staatsleningen
- dat er voor de indexcanon geen toeslagen op dat rendement komen, maar voor de 10- en 25-jr vaste canon mag de gemeente wel een (niet nader omschreven) toeslag rekenen

In oktober 2014 heeft de Gemeenteraad het artikel voor de canonpercentages bij nieuwe gronduitgiften moeten wijzigen, omdat bleek dat de in de AB2000 vastgelegde werkwijze niet crisis-proof was, en tot onverantwoorde negatieve financiële effecten voor de gemeente leidde.

Argumenten vóór het in de AB2015 vastleggen van het canonpercentage – zoals bij de AB2000 – zijn:

- dit geeft de erfpachter zekerheid over de canonbepaling bij uitgifte
- dit geeft de erfpachter zekerheid over de canonbepaling bij tussentijdse wijzigingen en bij 10/25-jrl periodieke aanpassingen
- dit past binnen de gebruikelijke uitgiftemethodiek die gebaseerd is op een grondwaarde, waar, lopende het uitgiftetraject een canon van wordt afgeleid
- in 2000 is bewust gekozen voor deze duidelijkheid bij uitgifte, omdat er bij erfpachters onvrede leefde over de wijze waarop de gemeente in de jaren '90 bij uitgifte canons en afkoopsommen berekende (te hoge canons, en afkoopsommen die hoger waren dan de grondwaarde)

Kanttekeningen hierbij zijn:

- de schommelende canonpercentages bij uitgifte geven de erfpachter bij uitgifte juist geen zekerheid over de woonlasten, zie bijv. de verwarring / rechtszaken over het canonpercentage bij zelfbouwers
- de canonstijging bij tussentijdse wijzigingen hangt niet alleen af van het canonpercentage, maar ook van de depreciatie en de gehanteerde grondprijzen, en die kan de gemeente met de AB2000 vrijelijk wijzigen; een gedefinieerd canonpercentage biedt dus nog geen garantie voor de canonhoogte bij wijzigingen; en juist bij de 10/25-jrl aanpassingen heeft de gemeente zelf de vrijheid om een toeslag op het canonpercentage vast te stellen
- zie hierboven voor de nadelen van een grondwaardegebaseerde wijze van erfpachtuitgifte
- de genoemde onvrede over de uitgiftesystematiek in de jaren '90 werd niet veroorzaakt door wat in de AB1994 hierover was vastgelegd, maar doordat de gemeente toen – rekenkundig – niet goed omging met de (toentertijd vrij in te vullen) rekenwijze bij uitgifte; wanneer de gemeente – binnen de kaders van de AB1994 – wel op een evenwichtige manier had uitgegeven, was dit (intern gemeentelijk veroorzaakte) probleem minstens zo goed verholpen als door het vastleggen in de AB2000

Argumenten tegen het in de AB2015 vastleggen van het canonpercentage – zoals bij de AB2000 – zijn:

- dit beperkt de gemeentelijke contractsvrijheid bij uitgifte
- dit ontneemt de gemeente de mogelijkheid om, bij uitgiften met een afwijkend risicoprofiel, een afwijkende (beter passende) methode voor de verhouding canon/"grond"waarde op te nemen
- de AB2015 zijn bedoeld voor de zeer lange termijn; het opnemen van verouderingsgevoelige moment-inzichten beperkt de houdbaarheid van AB's
- in oudere AB's was niet gedefinieerd hoe en wanneer het canonpercentage werd vastgesteld; wanneer de gemeente toen op een verantwoorde manier de financiële systematiek zou hebben gehanteerd, zou dit tot geen enkel probleem hebben geleid
- in oktober 2014 is gebleken dat het definiëren van het canonpercentage in de AB's leidt tot het risico op:
    - snelle veroudering van de AB's
    - grote financiële risico's voor de gemeente bij een (tijdelijke of structurele) conjunctuurverandering
    - een grote verandering in de verhouding canonbetaling / afkoop, met gevolgen voor de gemeentelijke schuldpositie
- snel fluctuerende canonpercentages zijn lastig voor de markt (één grondwaarde leidt onder de AB2000 tot vier fors verschillende canons in een kalenderjaar, terwijl de gebruikswaarde)
- een periodiek fluctuerend canonpercentage leidt tot speculatie (zie bijv. bij de zelfbouwers) terwijl één van de doelden van erfpacht juist was: voorkómen van speculatie

- de verhouding canon/"grond"waarde is slechts één van de factoren die bepalen of een canon (bij uitgifte, overstap of tussentijds wijziging) redelijk en billijk is; de totaalberekening op dat moment moet goed zijn, en dat waarborg je niet door slechts één component te definiëren
- een volwassen, professionele, klantvriendelijke gemeente is prima in staat om een verantwoorde financiele systematiek neer te zetten, zonder de AB's vast te pinnen op (in de loop van de tijd veranderende) financiële inzichten op enig moment

Advies:

➔ ***In de AB2015 alleen vast te leggen dat er sprake is van een "canon" en een "afkoopwaarde", maar geen "grondwaarde" en "canonpercentage" in de Ab2015 definiëren; in de jaarlijkse Grondprijzenbrief (die door de gemeenteraad wordt vastgesteld) kan jaarlijks de verhouding tussen canon en afkoopwaarde worden vastgelegd***

4. Moet de maandelijkse canonbetaling in de AB2015 worden vastgelegd?

In de AB2000 ligt de wijze van betalen (halfjaarlijkse canoninning vooraf) niet vast in de AB's, maar wordt – per erfpachtrecht – in de aanbieding / akte vastgelegd.
Voor de erfpachter is maandelijkse betaling (voor particulieren liefst per automatische incasso; dat bespaart de gemeente incassokosten) aantrekkelijker:

- men hoeft niet per halfjaar vooruit te betalen (maandelijkse betaling betekent gemiddeld 2,5 maand later betalen)
- maandelijkse betaling past beter bij het budgetpatroon van de gemiddelde bewoner (salaris / AOW komt ook per maand binnen)
- een halfjaarlijkse betalingsverplichting van bijv. € 1.500 per halfjaar leidt tot een benodigd banksaldo van minimaal € 2.000 om woonlastenpieken op te vangen; bij maandelijkse betaling is deze piek slechts éénzesde (i.p.v. € 1.500 per keer, slechts € 250 per keer)
- maandelijkse betaling maakt canonverrekening bij overdracht makkelijker

Daarom is de intentie om in de AB2015 maandelijkse betaling te introduceren.
Vraag is, of dit moet vastliggen in de AB2015, of alleen in de individuele erfpachtakten.
Argumenten vóór vastleggen in de AB2015:

- is duidelijker voor de erfpachter, en geeft hem meer zekerheid
- AB's zijn bedoeld om duidelijk te maken, waaraan beide contractpartijen gehouden zijn gedurende de erfpachtperiode; de betaalwijze is daar zeker onderdeel van
- toen oudere AB's (bijv. AB1937 of AB1966) werden vastgesteld, was het girale verkeer veel minder ontwikkeld, en bestond automatische maandelijkse incasso nog niet; nu is dat echter de standaard
- mocht in de verre toekomst onverhoopt maandelijkse incasso niet meer gebruikelijk zijn, dan kun je altijd nog AB2080 opstellen, waarin je de dan gebruikelijke betaalmethode vastlegt voor nieuwe rechten (en waarnaar AB2015-erfpachters desgewenst kunnen overstappen)

Argumenten tegen vastleggen in de AB2015:

- dit beperkt de gemeentelijke flexibiliteit
- we doen het nu in de AB2000 ook niet
- de wijze van betalen raakt de kern van erfpacht niet; dit is detailuitwerking
- misschien is in de verre toekomst maandelijkse incasso niet meer gebruikelijk

Advies:

➔ ***maandelijkse canonbetaling in de AB2015 vastleggen***

- *indien nodig met een "disclaimer" erbij dat "ingeval van praktische onuitvoerbaarheid van het bovenstaande lid, gemeente en erfpachter een andere manier van betalen kunnen overeenkomen"*

5. is het gewenst om een "plafond" in te stellen voor de canonindexering?

Een van de problemen in de jaren '80 was, dat AB1966-canons (door de hoge inflatie) sterker stegen dan de gebruikswaarde van de grond.
Een reden voor de gematigde indexatie (inflatie -/- 1%) onder de AB2000 was, dat je zonder matiging netto-contant uitkomt op een hogere betaling dan bij eenmalige afkoop.

Vraag is, of de gemeente in de AB2015 een vorm van indexatiematiging moet opnemen.
Argumenten zijn:

- de grondwaardecommissie ontwerpt een samenhangende financiele systematiek, laten we die afwachten
- in extreme situaties kan de gemeente altijd besluiten om (éénzijdig) minder indexatie in rekening brengen dan zij volgens de AB's verplicht is
- de werkelijke grondwaardestijging hangt niet alleen af van de inflatie, maar (zeker zo sterk) van het gebied en het vastgoedsegment; je kunt dus niet zomaar zeggen dat bijv. een inflatie van 5% "voor de hele stad" tot onverantwoord hoge canons leidt

Advies:

➔ ***In de AB2015 geen matiging van de indexatie vastleggen; indien de indexatie voor bepaalde segmenten onverantwoord hoog blijkt te zijn, kan de gemeente hier desgewenst altijd nog maatwerk toepassen (naar inzicht van dat moment)***