Gemeente Amsterdam

Aanpassen van de afkoopinstructie voor bestaande erfpacht

kabinet

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: Wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Projectteam VES (werkgroep Algemene Bepalingen)
Datum	Concept dd 16 juni 2016

Gevraagde beslissing

1. Kennis te nemen van de achtergrond en de werking van de huidige afkoopinstructie voor voortdurende erfpachtrechten.
2. Kennis te nemen van de nieuwe afkoopinstructie voor eeuwigdurende erfpachtrechten.
3. Kennis te nemen van de tekortkomingen van de huidige afkoopinstructie voor voortdurende erfpachtrechten.
4. In te stemmen met een aanpassing van de afkoopinstructie voor voortdurende erfpacht naar een canongebaseerde afkoopformule.
5. Kiezen op welk moment u de aangepaste afkoopinstructie wilt laten ingaan:
   a. voor besluitvorming over de Overstapregeling
   b. tegelijk met besluitvorming over de Overstapregeling
   c. na besluitvorming over de Overstapregeling.

Korte toelichting/samenvatting

PM

Ad 1. Kennisnemen van de achtergrond en de werking van de huidige afkoopinstructie voor voortdurende erfpachtrechten

In de AB2000 staat ten aanzien van een tussentijdse afkoop het volgende aangegeven (art. 10):
Burgemeester en Wethouders kunnen met de erfpachter overeenkomen dat de nog niet vervallen canon over het lopend tijdvak door betaling van een afkoopsom wordt voldaan. Burgemeester en Wethouders stellen de afkoopsom vast; de afkoopsom wordt bepaald op een zodanig niveau als naar het oordeel van Burgemeester en Wethouders nodig is om de gemeente schadeloos te stellen wegens derving van canon. De afkoopsom wordt berekend volgens een door Burgemeester en Wethouders vast te stellen instructie, welke in het Gemeenteblad wordt bekend gemaakt.
In de meeste andere voortdurende AB's staat een vergelijkbare bepaling.

Tot het jaar 2000 had de gemeente Amsterdam een "canongebaseerde" afkoopformule. Dit houdt in dat de nog niet vervallen canonbetalingen tot het einde van het lopende tijdvak netto contant gemaakt werden. De afkoopsom werd berekend door:

Actuele canon x netto-contant-factor

In 2000 is echter besloten om over te stappen naar een grondwaarde-gebaseerde afkoopformule. Reden hiervoor was, dat door de komst van de 10- en 25-jaar vaste canon, de toekomstige canons voor het resterende tijdvak niet meer uit de bestaande canon waren te herleiden en de contante waardebenadering van de vigerende canon daardoor niet kon worden toegepast. Daarom is er in 2000 voor gekozen om de afkoopsom niet op de "actuele canon" maar op een "schaduwcanon" te baseren. Die schaduwcanon wordt berekend door de "schaduwgrondwaarde"[1] te vermenigvuldigen met het actuele canonpercentage. Dit is opgenomen in de Afkoopinstructie die in 2001 is vastgesteld door B&W, en sindsdien meerdere malen op details is aangepast door B&W (laatste vaststelling: besluit B&W 23 juni 2015 (Gemeenteblad 30 juli 2015, afd. 3B, nr. 185). Deze afkoopinstructie geldt voor alle vigerende AB's.

Gevolg van deze stelselwijziging in 2000 was dat:

- De afkoopsom voor de resterende looptijd van een AB2000-tijdvak, wanneer de erfpachter een 10- en 25-jaar vaste canon heeft, is gelijk aan de afkoopsom zoals die zou zijn wanneer de erfpachter had gekozen voor een indexcanon; de afkoopinstructie houdt daardoor geen rekening met de verschillen in canonhoogte van de drie betaalwijzen, en ook niet met de (hogere) canonbedragen die reeds in de eerdere jaren van het tijdvak zijn betaald, indien de erfpachter een andere canonsoort dan de indexcanon had.
- De afkoopsom voor rechten met een vaste canon (oude rechten van vóór 1966) wordt berekend op basis van een geïndexeerde schaduwcanon, waardoor de afkoopsom voor die rechten hoger uitkomt dan de optelsom van de toekomstige canons. Hierdoor koopt in de praktijk niemand met AB1937 of AB1955 meer af.
- De afkoopsom relatief laag uitkomt voor erfpachtrechten die in de jaren '70, '80 en '90 zijn uitgegeven (met relatief lage grondwaarden en hoge canonpercentages) omdat de afkoopsom niet meer op de canon, maar op de schaduwgrondwaarde werd gebaseerd.

Het komt er dus op neer dat sinds 2000 de afkoopsom niet meer gebaseerd is op de werkelijke (netto contante) waarde van de toekomstige canoninkomsten (de AB's stellen: *de afkoopsom wordt bepaald op een zodanig niveau als (...) nodig is om de gemeente schadeloos te stellen wegens derving van canon*), maar op basis van een fictieve canonreeks, die gebaseerd is op de schaduwgrondwaarde. Deze fictieve canonreeks wijkt in een fors aantal gevallen af van de werkelijke toekomstige canonreeks die wordt afgekocht. Gevolg hiervan is dat voor rechten met een vaste canon onder AB1955 (en ouder) nauwelijks meer wordt afgekocht sinds 2000.

[1] Deze "schaduwgrondwaarde" wordt bepaald door de erfpachtgrondwaarde sinds begin tijdvak te indexeren met "inflatie -/- 1%" per jaar, dus met dezelfde index als waarmee onder de AB2000 de indexcanon wordt geïndexeerd.

Ad 2. Kennisnemen van de nieuwe afkoopinstructie voor eeuwigdurende erfpachtrechten
Voor de AB2016 heeft u op @@-@@-2016 ingestemd met een canongebaseerde afkoopinstructie, waarbij de afkoopsom voor eeuwigdurende geïndexeerde canons wordt vastgesteld door de netto contante waarde van alle toekomstige canonbetalingen te berekenen. Dit sluit aan bij de benadering van de Grondwaardecommissie bij afkoop van de canon.
In een formule ziet dit er als volgt uit:

Afkoopsom = actuele canon / actueel canonpercentage

Hierbij geldt wel dat de tussentijdse afkoopsom nooit lager kan zijn dan de erfpachtgrondwaarde waartegen het erfpachtrecht bij de eerste gronduitgifte is uitgegeven[2].

De op de toekomstige canonverplichtingen gebaseerde afkoopsom sluit aan op tekst in de Algemene Bepalingen: "*de gemeente schadeloos te stellen wegens derving van canon*". De afkoopsom wordt dan immers gebaseerd op de canon die de gemeente verwacht te ontvangen. Ook bij een tussentijdse overstap van het voortdurende naar het eeuwigdurende stelsel zal de canongebaseerde berekening (netto contant maken van toekomstige canonverplichtingen) de basis vormen voor de afkoopberekening.

Ad 3. Kennisnemen van de tekortkomingen van de huidige afkoopinstructie voor voortdurende erfpachtrechten
Tot 2010 werkte de bovengenoemde AB2000-afkoopinstructie redelijk, maar sindsdien zijn diverse tekortkomingen geconstateerd. Dat deze pas vanaf 2010 urgent werden, kwam mede door de economische crisis en door de rentedalingen, waardoor canonpercentages – en daarmee canons – minder homogeen werden. Tot 2010 bedroegen de meeste AB2000-canons ca. 4% van de erfpachtgrondwaarde, maar vanaf 2010 is er veel meer spreiding gekomen in de verhouding tussen canonbedragen en de achterliggende erfpachtgrondwaarden.
Deze tekortkomingen zijn gerepareerd door nieuwe beleidsregels aan de afkoopinstructie toe te voegen – zonder het basisprincipe van de afkoopinstructie aan te passen – om te zorgen dat de instructie tot aanvaardbare[3] afkoopsommen zou leiden.

De volgende maatregelen zijn sinds 2010 genomen om de afkoopinstructie beter houdbaar te maken:

- Er is een plafond gekomen voor de afkoopsom: de afkoopsom kan niet hoger zijn dan "huidige canon x aantal jaar vooruitbetaling" (onder de oorspronkelijke instructie sinds 2000 was een hogere afkoopsom wel mogelijk). Toen de canonpercentages onder de 2,0%

[2] Reden voor dit minimum is, dat de afkoopsom lager zou uitvallen dan de grondwaarde bij uitgifte, wanneer tussen het moment van uitgifte en afkoop de rente stijgt. In tijden van verwachte rentestijging zouden erfpachters dan, bij nieuwe uitgifte, kunnen speculeren op een rentestijging (= afkoopsomdaling). Met deze bodem is geborgd, dat de eeuwigdurende afkoopsom niet lager kan uitvallen dan de erfpachtgrondwaarde bij de gronduitgifte, waardoor het voor erfpachters niet loont, om te speculeren op het uitstellen van de afkoop.
[3] Zodanig, dat nog redelijk wordt voldaan aan het gestelde in art. 10 van de AB2000, en dat de totstandkoming van de afkoopsom aan erfpachters kan worden uitgelegd.

daalden, is hierop een uitzondering gemaakt voor recente uitgiften, omdat er anders fiscale problemen zouden ontstaan bij afkoop in combinatie met nieuwe uitgifte[4].

- Toen de canonpercentages voor AB2000 onder de 2,0% dreigden te zakken, is voor de berekening van de schaduwcanon (= schaduwgrondwaarde x canonpercentage) niet meer het actuele canonpercentage, maar een standaard-percentage van 4,0% [5], omdat de in 2000 ingevoerde rekensystematiek voor de afkoopformule (wiskundig gezien) vast zou lopen[6] bij canonpercentages onder de 2,0%.
- In 2012 (toen de AB2000-canonpercentages onder de 4% waren gezakt) bleek dat afkoopsommen voor veel AB1966-rechten (die waren uitgegeven met een lage grondwaarde en een hoog canonpercentage (veelal tussen de 8% en 9%) veel lager uitkwamen dan de netto-contante waarde van de canonreeks[7]. Daarom is toen een staffel ingevoerd met minimum-verhoudingen tussen de afkoopsom en de canon, om extreem lage afkoopsommen (ten opzichte van de toekomstige canonreeks) te voorkómen.
- De rekenwijze voor afkoop bij bestemmingswijziging van verlengd afgekochte rechten onder de AB1994 is vereenvoudigd (omdat de in 2000 vastgestelde systematiek voor deze rechten veelal onredelijk hoog uitviel).
- De (voor erfpachters onbegrijpelijk complexe) rekenwijze voor de verrekening van de ingroeikorting na CHET op de afkoopsom (indien direct na CHET voor afkoop wordt gekozen) is vereenvoudigd.
- De waardegroeifactor bij verlengde afkoop onder de AB1994 is in 2015 aangepast aan de gemiddelde inflatie gedurende de afgelopen 50 jaar.

Deze aanpassingen hadden als doel dat de schaduwgrondwaarde-gebaseerde afkoopinstructie in alle gevallen tot een enigszins aanvaardbare uitkomst leidt, rekening houdend met de verhouding canon-afkoopsom en met fiscale aspecten bij nieuwe gronduitgifte. Hierdoor is de huidige afkoopinstructie verworden tot een onoverzichtelijk en voor niet ingevoerden onbegrijpelijk document. Voor een leek zijn de afkoopsomberekeningen inmiddels niet meer te volgen en bij de rechter is de afkoopinstructie een moeilijk uit te leggen beleidsstuk geworden. Dat de huidige afkoopinstructie op termijn eigenlijk niet meer houdbaar is, is al enkele jaren geleden op de Staf Grondzaken geconstateerd. Toen is gekozen voor de bovengenoemde kleine reparaties aan de instructie met de gedachte dat een structurele aanpassing van de instructie in de aanloop naar de vernieuwing van het erfpachtstelsel minder gewenst was.

Een belangrijk nadeel is dat de huidige instructie niet voldoet aan de letter van de AB's, waarin gesteld wordt dat "*de afkoopsom wordt bepaald op een zodanig niveau als (...) nodig is om de gemeente*

[4] De fiscus eist dat de afkoopsom bij uitgifte gelijk is aan de erfpachtgrondwaarde, omdat anders niet meer altijd sprake is van een levering tegen de waarde economisch verkeer.

[5] Gebaseerd op het langjarig gemiddelde van het canonpercentage tussen 2001 en 2011.

[6] Omdat bij percentages onder de 2,00%, de optelsom van de canons over 50 jaar, lager zou uitkomen dan de afkoopsom voor 50 jaar.

[7] Bijvoorbeeld: wanneer een erfpachter 3 jaar voor CHET, de laatste 3 jaar wilde afkopen, was de afkoopsom voor 3 jaar (volgens de instructie) lager dan de jaarcanon voor één jaar.

schadeloos te stellen wegens derving van canon". Dit nadeel wordt niet voldoende opgeheven door bovenstaande reparaties, omdat dit een stelselmatig aspect is dat in 2001 bewust is ingevoerd, omdat toen de keuze is gemaakt voor een grondwaarde gebaseerde afkoopberekening in plaats van een canongebaseerde berekening. Met de toenmalige inzichten, en bij de macro-economische ontwikkelingen tot 2010 (een redelijke stabiele marktrentestand rond de 4%) was die werkwijze ook wel werkbaar. Maar sinds 2010 blijken er steeds

Verlengde afkoop onder de AB1994
Ten aanzien van de berekeningswijze bij verlengde afkoop onder de AB1994 speelt nog een aantal specifieke kwesties in de Afkoopinstructie, die vragen om een verbetering. Ook deze verlengde afkoopberekening is sinds 2000 grondwaarde-gebaseerd. De afkoopsom voor een verlengd tijdvak wordt gebaseerd op de grondwaarde die gold bij het begin van het tijdvak (veelal 50 of 75 jaar geleden) en wordt vermenigvuldigd met een jaarlijkse waardegroeifactor van 3,6% sindsdien. Dit percentage is gebaseerd op de gemiddelde inflatie tussen 1964 en 2014.

De rechten die momenteel AB1994 hebben zijn grofweg onder te verdelen in drie categorieën:
- Vooroorlogse woningen die in de jaren '90 gesplitst zijn.
- Nieuwe woninguitgiften AB1994 (vooral in het Oostelijk Havengebied en De Aker).
- Commerciële rechten met AB1994 (verspreid over de stad; niet alleen nieuwbouw, maar ook veel rechten die eind jaren '90 zijn geconverteerd van tijdelijk naar voortdurend hebben AB1994).

Voor de eerste categorie (de vooroorlogse woningen van 50 jaar en ouder) komt de huidige rekenwijze redelijk tot relatief voordelig voor de erfpachter uit, omdat de gemiddelde waardegroei (binnen de Ring A10) over de afgelopen 50 jaar gemiddeld circa 5% bedroeg. Dit betreft rechten die in de jaren negentig gesplitst zijn en daardoor de AB1994 hebben gekregen. De berekening van de verlengde afkoopsom met de huidige formule komt vaak lager uit dan de door taxateurs getaxeerde grondwaarden bij CHET. Hierdoor heeft verlengde afkoop onder de AB1994 de afgelopen decennia (vooral bij de CHET in stadsdeel Zuid) het imago van "goedkoop" te zijn t.o.v. de CHET. Ter illustratie: in 2014 vonden in Bos en Lommer[8] veel CHET's plaats van portiekwoningen. Een deel van deze woningen had (sinds de splitsing in de jaren '90) de AB1994, waardoor er verlengd kon worden afgekocht. De afkoopsom voor een verlengd tijdvak van 50 jaar kwam uit op gemiddeld € 12.000 tot € 15.000 per woning, terwijl de taxateurs bij vergelijkbare woningen met andere AB's uitkwamen op een grondwaarde van gemiddeld € 15.000 tot 19.000 voor een 50-jarig tijdvak.

Voor de twee andere categorieën komt de verlengde afkoopsom (wanneer erfpachters een indicatie aanvragen voor een tijdvakverlenging met 50 jaar) echter vaak hoger uit dan de actuele grondwaarde volgens het gemeentelijke grondprijsbeleid. Dit geldt dus voor rond de eeuwwisseling gebouwde woningen, die nieuw uitgegeven zijn onder de AB1994, en commerciële rechten met AB1994 De oorzaken hiervan zijn:

[8] Een buurt waarvan de werkelijke waardegroei beduidend lager was dan in stadsdeel Zuid, maar hoger dan "buiten de Ring"

- De relatief lage inflatie sinds de eeuwwisseling (tot 1990 was de inflatie hoger dan het gemiddelde van 3,6%, maar sinds de eeuwwisseling is de inflatie veel lager).
- De waardedaling rond 2010 door de economische crisis voor veel segmenten commercieel vastgoed.

Vanwege deze tekortkomingen lijkt de formule voor verlengde afkoop in zijn huidige vorm (= grondwaarde uitgifte x gemiddelde waardegroeifactor) niet te handhaven. Temeer omdat de uitkomst van een verlengde afkoopberekening met deze formule in veel gevallen sterk zal verschillen (in positieve en negatieve zin) van de canongebaseerde berekening bij overstap naar het eeuwigdurende stelsel, waarbij de achterliggende erfpachtgrondwaarde wordt berekend via de WOZ-waarde en de buurtstraatquote.

Wethouder Van der Burg heeft in zijn brief van 16 juni 2015 (brief nr. 2015-5148) aan de Raadscommissie RO (23 sept. 2015), naar aanleiding van vragen van raadslid Van Osselaer over de uitkomsten van afkoopberekeningen voor verlengde afkoop, het volgende toegezegd:
"Daarnaast is op dit punt verdere verbetering van de afkoopinstructie nodig. Omdat hiervoor meer tijd nodig is, zal deze verbetering worden meegenomen in de algehele aanpassing van het erfpachtbeleid die parallel aan de Vernieuwing van het Erfpachtstelsel plaatsvindt".

Ad 4. Instemmen met aanpassing van de afkoopinstructie voor voortdurende erfpacht
Zoals aangegeven zal voor eeuwigdurende erfpachtrechten (zogenaamde AB2016-rechten) een canongebaseerde afkoopinstructie gaan gelden.

Vanwege de bovengenoemde knelpunten in de huidige afkoopsystematiek en de bestuurlijke toezegging om de afkoopberekening voor verlengde afkoop te verbeteren is het advies om de bestaande afkoopinstructie in zijn geheel aan te passen. Dit betreft de volgende aanpassingen:

- De afkoopsom wordt voor alle rechten een canongebaseerde methode. Dit betekent dat ook voor voortdurende rechten de (tussentijdse afkoopsom) voortaan niet meer op de schaduwgrondwaarde, maar op de actuele canon (rekening houdend met evt. aanpassingen[9] en indexeringen gedurende het lopende tijdvak) wordt gebaseerd.
- De verlengde afkoopsom voor AB1994-rechten wordt niet meer gebaseerd op de historische grondwaarde-begin-tijdvak, maar op actuele grondwaarde/canon bij afkoop.

Hiermee worden afkoopsommen niet alleen reëel en verklaarbaar (in lijn met de toekomstige canonverplichtingen), maar sluit de instructie ook aan op art. 10 van de AB2000 (en vergelijkbare artikelen in oudere AB's), waar staat dat: *de afkoopsom wordt bepaald op een zodanig niveau als (...) nodig is om de gemeente schadeloos te stellen wegens derving van canon.*

Het aanpassen van de huidige Afkoopinstructie is noodzakelijk, omdat de afkoopberekeningen voor de AB2016 en voor oudere AB's dan gebaseerd zijn op één methode, namelijk

[9] Voor de ca. 2.000 erfpachtrechten met een 10- of 25-jaar vaste canon onder de AB2000 zal de berekening iets ingewikkelder worden, omdat de huidige canon weinig zegt over de hoogte van toekomstige canons in volgende 10/25-jaars termijnen in het lopende 50-jarige tijdvak.

canongebaseerd, en daarom tot vergelijkbare afkoopsommen leiden. Behoud van de oude afkoopmethode zou betekenen dat de volgende twee handelingen tot verschillende uitkomsten zouden leiden:

- Eerst afkopen onder oude AB's → daarna overstappen naar AB2016.
- Eerst overstappen naar AB2016 → daarna afkopen onder AB2016.

Dit is onwenselijk en niet uit te leggen. Ook maakt het naast elkaar bestaan van twee methodes de overstapberekeningen ingewikkelder. Bovendien leidt het handhaven van twee afkoopinstructies tot onverklaarbare uitkomsten terwijl de afkoopsommen, volgens alle AB's, gebaseerd moeten zijn op: "*de gemeente schadeloos te stellen wegens derving van canon*".

G&O zal de Afkoopinstructie volgens deze lijn vormgeven ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming en tevens een overzicht geven voor hoeveel erfpachters de afkoopsom via de "nieuwe" methode gelijk, hoger of lager wordt dan via de "oude" methode. Het is onvermijdelijk dat de nieuwe afkoopinstructie voor sommige erfpachters hoger en voor andere lager uitvalt dan de huidige. Dit komt door de onevenwichtigheden in de huidige afkoopinstructie. Doordat de huidige rekenwijze soms hoger en soms lager uitkomt dan de voorgestelde rekenwijze, zal een aanpassing van de afkoopinstructie voor sommige erfpachters betekenen dat tussentijdse afkoop voor hen lager of hoger uitvalt dan onder de huidige instructie.

Uiteraard zullen erfpachters, waarvoor de huidige instructie "te laag" uitvalt (en die dus bij de aangepaste instructie een hogere afkoopsom zouden betalen) hiervan schriftelijk in kennis gesteld worden, zodat zij – gedurende een overgangsperiode – desgewenst nog kunnen afkopen onder de huidige instructie.

Ad 5. Kiezen op welk moment u de aangepaste afkoopinstructie wilt laten ingaan

Het voorstel is om de afkoopinstructie aan te passen, waarmee voor voortdurende rechten voortaan ook de afkoopsom op basis van de canongebaseerde methode berekend wordt. De noodzaak voor deze aanpassing komt voort uit enerzijds de behoefte aan reparatie van de problemen die de huidige afkoopinstructie in de praktijk geven en anderzijds de wens tot gelijkschakeling met de werkwijze in het eeuwigdurende stelsel om overstappers vanuit het voortdurende naar het eeuwigdurende stelsel financieel redelijk en transparant te kunnen bedienen. Aangezien het hier in feite om een aanpassing van het voortdurende stelsel gaat, kan een besluit hiertoe op drie tijdstippen genomen worden:

a. vóór besluitvorming over de Overstapregeling, dus zo snel mogelijk in laten gaan.

Voordeel hiervan is dat de problemen van de huidige afkoopinstructie snel verleden tijd zijn en dat tijdens de inspraakperiode één heldere afkoopinstructie geldt voor de berekeningen van tussentijdse overstap. Nadeel is dat er dan een extra besluitvormingsmoment is in het erfpachtdossier, wat wellicht tot ongewenste aandacht en/of publiciteit in het proces van de vernieuwing leidt.

b. tegelijk met besluitvorming over de Overstapregeling, naar verwachting besluit oktober 2016 en ingangsdatum maart 2017.

Voordeel hiervan is dat alle aspecten die met vernieuwing samenhangen tegelijk voor besluitvorming voorliggen, waardoor ze integraal afgewogen kunnen worden. Nadeel is dat de gemeente verweten kan worden dat ze met de vernieuwing ook wijzigingen in het voortdurende stelsel doorvoert, die mogelijk nadelig kunnen zijn voor de erfpachter.

c. na besluitvorming over de Overstapregeling, dus na maart 2017.
Voordeel hiervan is dat besluitvorming over het voortdurende stelsel nadrukkelijk niet verweven wordt met besluitvorming over het eeuwigdurende stelsel. Nadeel is dat de huidige knelpunten voorlopig nog zullen blijven bestaan en dat een oplossing nodig is voor overstappers die te maken hebben met twee totaal verschillende afkoopinstructies (met verschillende uitkomsten)[10].

Geadviseerd wordt optie b: om de aangepaste afkoopformule voor bestaande rechten gelijktijdig te laten vaststellen met de Overstapregeling. Dit om te voorkomen dat er teveel erfpachtbesluiten kort achter elkaar worden doorgevoerd en er voor te zorgen dat de berekening van afkoopsommen voor overstappers op transparante en eerlijke wijze kan plaatsvinden.
Mocht de ingangsdatum van de Overstapregeling in maart 2017 naar achteren schuiven, dan kan t.z.t. in het BT worden besloten, hoe om te gaan met de afkoopinstructie.

[10] Waardoor mogelijk strategisch gedrag kan ontstaan, door bijv. eerst af te kopen onder oude AB's en dan pas over te stappen