Gemeente Amsterdam

Aanpassen van de afkoopinstructie voor bestaande erfpacht

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 03 november 2016

Gevraagde beslissing

1. Kennisnemen van de achtergrond en de werking van de huidige Afkoopinstructie voor voortdurende erfpachtrechten.
2. Instemmen met de nieuwe afkoopsinstructie voor eeuwigdurende erfpachtrechten.
3. Instemmen met een aanpassing van de afkoopinstructie voor voortdurende erfpacht naar een canongebaseerde afkoopformule
4. Instemmen om canonbetalende AB1966- en AB1994-erfpachters te informeren over deze wijziging
5. Instemmen, dat de nieuwe instructie per oktober 2016 ingaat, waarbij erfpachters t/m maart 2017 nog kunnen afkopen o.b.v. de oude instructie, indien die lager uitkomt dan de nieuwe

Korte toelichting/samenvatting

Gelijktijdig met de VES wijzigt de afkoopinstructie van een "grondwaarde gebaseerde" naar een "canongebaseerde" afkoopinstructie. Dit sluit beter aan bij het bepaalde in de verschillende AB's. Vanwege tekortkomingen in de huidige instructie is aanpassing noodzakelijk. Voor sommige groepen erfpachters valt de afkoopsom in de huidige instructie lager of hoger uit dan in de nieuwe canongebaseerde instructie.

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

In de AB2000 staat in 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 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 Afkoopsinstructie 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, bij de 10- en 25-jr vaste canon, gelijk is aan de afkoopsom ingeval van een indexcanon
    - Ongeacht de hoogte van de drie canonsoorten op het moment van tussentijdse afkoop
    - Ongeacht de 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 voor 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

Sinds 2000 wordt de afkoopsom dus niet meer gebaseerd 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.

Tot 2010 werkte de bovengenoemde AB2000-afkoopinstructie redelijk, maar sindsdien is een aantal tekortkomingen geconstateerd. Deze tekortkomingen zijn steeds weer gerepareerd door nieuwe beleidsregels aan de afkoopinstructie toe te voegen – zonder het basisprincipe van de

[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

afkoopinstructie aan te passen – om te zorgen dat de instructie tot aanvaardbare afkoopsommen zou leiden.
Hierdoor is de huidige afkoopinstructie verworden tot een onoverzichtelijk en moeilijk te begrijpen document. Voor een leek zijn de afkoopsomberekeningen niet meer te volgen en ook bij de rechter is de Afkoopinstructie moeilijk uit te leggen.
Dat de huidige Afkoopinstructie onhoudbaar 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 VES, minder gewenst was. Daarom is, gelijktijdig met de VES, een vereenvoudiging gewenst.

Verlengde afkoop onder AB1994
Ten aanzien van de berekeningswijze bij verlengde afkoop onder AB1994 spelen nog een aantal specifieke kwesties in de Afkoopinstructie, die vragen om een verbetering. 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 vermenigvuldigd wordt met een jaarlijkse waardegroeifactor van 3,6% sindsdien.
De rechten die momenteel een AB1994 hebben zijn grofweg onder te verdelen in drie categorieën:

- Vooroorlogse woningen die in de jaren '90 gesplitst zijn
- Nieuwe woninguitgiften AB1994 (vooral in Oostelijk Havengebied en De Aker)
- Commerciële rechten met AB1994 (verspreid over de stad; niet alleen nieuwbouw, maar ook veel eind jaren '90 geconverteerde rechten (van tijdelijk naar voortdurend) hebben AB1994)

Voor de eerste categorie (de vooroorlogse woningen van 50 jaar en ouder) komt deze 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 betreffen rechten met oude, vaste canons die in de jaren negentig gesplitst zijn en daardoor een 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 AB1994 de afgelopen decennia (vooral bij de CHET in stadsdeel Zuid) het imago van "goedkoop" te zijn t.o.v. de CHET. 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 voor rond de eeuwwisseling gebouwde woningen, die nieuw uitgegeven zijn onder de AB1994, en voor commerciële rechten met AB1994 De oorzaken hiervan zijn:

- 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 (18 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 2. Instemmen met de nieuwe afkoopsinstructie 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. 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. Instemmen met aanpassing van de afkoopinstructie voor voortdurende erfpacht
Zoals aangegeven zal voor eeuwigdurende erfpachtrechten (zogenaamde AB2016-rechten) een canongebaseerde afkoopinstructiegaan gelden.

Vanwege 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 (m.u.v. de ca. 2.000 rechten met een 10- of 25-jaar vaste canon onder de AB2000) 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[3] en indexeringen gedurende het lopende tijdvak) wordt gebaseerd

[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] 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

- 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 het 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 canongebaseerd, en daarom tot vergelijkbare afkoopsommen leidt. 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 overstap-berekeningen 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*".

Gevolgen van de nieuwe instructie voor bestaande erfpachters
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.
Een eerste indicatie geeft aan dat de nieuwe instructie (t.o.v. de huidige instructie):

- Voor erfpachters met AB1937 en AB1955 (vaste canon) voordeliger uitvalt (ca. 25% lager) [4]
- Voor erfpachters met AB1966 en AB1994 (5-jrl indexcanon) aanzienlijk duurder uitvalt (ca. 25% hoger)[5]
- Voor erfpachters met AB2000 (uitgegeven vóór de daling van de canonpercentages in 2012) iets hoger uitvalt (ca. 5 tot 10% hoger)
- Voor erfpachters met AB2000 (uitgegeven na de daling van de canonpercentages in 2012) iets lager uitvalt (ca. 5 tot 10% lager)
- Voor verlengde afkoop (AB1994) van oude woningen "binnen de ring" aanzienlijk duurder uitvalt [6]
- Voor verlengde afkoop (AB1994) van in de jaren '90 uitgegeven woningen aanzienlijk goedkoper uitvalt (zie het bovenstaande over AB1994)

[4] Voor deze categorie erfpachters is de AB2000-instructie in 2000 duurder geworden t.o.v. daarvoor

[5] Voor deze categorie erfpachters is de AB2000-instructie in 2000 goedkoper geworden t.o.v. daarvoor

[6] Deze categorie kon de afgelopen decennia heel voordelig verlengd afkopen (vlak voor de CHET)

Deze verschillen komen niet doordat de nieuwe instructie "verkeerd" rekent, maar doordat de oude instructie niet verfijnd genoeg rekende. De nieuwe instructie is immers gebaseerd op het bepaalde in de AB's alsmede op het GWC-advies.
Echter, doordat de huidige instructie niet nauwkeurig genoeg rekende, zijn die erfpachters, voor wie de oude instructie "te voordelig" uitviel, gewend geraakt aan (te) lage afkoopsommen[7].

Ad 4. Wilt u dat groepen erfpachters voor wie de afkoopsom significant hoger kan worden onder de nieuwe instructie, hiervan expliciet op de hoogte stellen?
Een optie is dat groepen 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.
Dit betreft de volgende categorieën erfpachters:

- Alle canonbetalende AB1966-rechten
- Alle canonbetalende AB1994-rechten
- Alle voor 50 jaar afgekochte AB1994-rechten, die nog de optie hebben van verlengde afkoop

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.
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 inspraakregeling, dus zo snel mogelijk in laten gaan.
Voordeel hiervan is dat de problemen van de huidige afkoopinstructie snel voorbij 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 in het erfpachtdossier, wat wellicht tot ongewenste aandacht en/of publiciteit in het proces van de vernieuwing leidt.
b. tegelijk met besluitvorming over inspraakregeling, naar verwachting besluit december 2016 en ingangsdatum medio 2017.
Intussentijd is de oude instructie nog geldig. 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. tegelijk met besluitvorming over inspraakregeling, naar verwachting besluit eind 2016, met de periode t/m medio 2017 als overgangsperiode.
Tussen eind 2016 en medio 2017 rekent de gemeente de afkoopsom zowel op de oude als op de nieuwe manier, en brengt de laagste uitkomst in rekening bij de erfpachter. Voordeel is dat de erfpachter een ruime overgangsperiode krijgt. Nadeel is, dat dit de gemeente geld kan kosten.
d. na besluitvorming over inspraakregeling, dus na medio 2017.

[7] Althans: lager dan volgens het bepaalde in de AB's zou moeten, nl. om de gemeente voldoende te compenseren voor het niet-ontvangen van de canons.

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)[8].

Geadviseerd wordt optie c: om de aangepaste afkoopformule voor bestaande rechten gelijktijdig te laten vaststellen met de overstapregeling, en de periode tussen eind 2016 en medio 2017 als overgangsperiode te beschouwen.
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.
Ook kunnen alle erfpachters voor wie de oude instructie voordeliger uitvalt dan de nieuwe, dan nog een indicatie aanvragen (indien zij dat willen).

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