Gemeente Amsterdam

8. 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	28 juni 2016

Gevraagde beslissing

1) Kennis te nemen van de achtergrond, de werking en de knelpunten van de huidige afkoopinstructie voor voortdurende erfpachtrechten.
2) Kennis te nemen van de afkoopinstructie voor eeuwigdurende erfpachtrechten AB2016.
3) In te stemmen met een aanpassing van de afkoopinstructie voor voortdurende erfpacht naar een canongebaseerde afkoopformule.
4) Kiezen op welk moment u de aangepaste afkoopinstructie ter besluitvorming wilt voorleggen:
   a) zo snel mogelijk, voorafgaand aan besluitvorming "vrijgave inspraak Overstapregeling"
   b) als onderdeel van de besluitvorming over de "vrijgave inspraak Overstapregeling"
   c) als onderdeel van de besluitvorming in de raad over de "vaststelling Overstapregeling"
   d) na besluitvorming over de Overstapregeling.

Korte toelichting/samenvatting

De berekening van de (tussentijdse) afkoopsom in het eeuwigdurende stelsel is canongebaseerd: de afkoopsom wordt berekend door de toekomstige canonverplichting netto-contant te maken. De huidige afkoopinstructie voor voortdurende erfpacht gaat echter uit van een grondwaarde gebaseerde methode om de afkoopsom te berekenen.
Sinds 2000 is de afkoopsom niet meer gebaseerd op de werkelijke (netto contante) waarde van de toekomstige canoninkomsten, maar op basis van een fictieve canonreeks, die gebaseerd is op de schaduwgrondwaarde. Deze fictieve canonreeks kan afwijken van de werkelijke toekomstige canonreeks die wordt afgekocht.
Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot diverse knelpunten in de afkoopinstructie. Om deze op te lossen, zijn de afgelopen jaren diverse nieuwe rekenregels aan de afkoopinstructie toegevoegd – zonder het basisprincipe van de afkoopinstructie aan te passen – om te zorgen dat de instructie tot aanvaardbare afkoopsommen zou leiden. Door alle aanpassingen is de huidige afkoopinstructie minder overzichtelijk en voor niet-ingevoerden moeilijk te begrijpen.

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.
Omdat het hier om een aanpassing binnen het voortdurende stelsel gaat, kan een besluit hiertoe op verschillende tijdstippen genomen worden. Het advies is om besluitvorming over de aangepaste Afkoopinstructie onderdeel te laten zijn van de besluitvorming over vrijgave van de Overstapregeling ten behoeve van de inspraakregeling (gepland in oktober 2016).

Ad 1. Kennis te nemen van de achtergrond, werking en knelpunten 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 afkoopinstructie houdt geen rekening met de verschillen in canonhoogte van de drie betaalwijzen (index, 10, 25 jaars vaste canon), en ook niet met de (hogere) canonbedragen die

[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.

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.

Knelpunten afkoopinstructie voortdurende erfpachtrechten
Tot 2010 werkte de AB2000-afkoopinstructie redelijk maar door de rentedalingen van de afgelopen jaren is de afkoopinstructie problematisch gebleken. 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. Om dit op te lossen zijn nieuwe beleidsregels aan de afkoopinstructie toegevoegd – zonder het basisprincipe van de afkoopinstructie aan te passen – om te zorgen dat de instructie tot aanvaardbare[2] afkoopsommen zou leiden. De volgende maatregelen zijn sinds 2010 genomen om de afkoopinstructie te verbeteren:
- 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% daalden, is hierop een uitzondering gemaakt voor recente uitgiften, omdat er anders fiscale problemen zouden ontstaan bij afkoop in combinatie met nieuwe uitgifte[3].
- 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% [4], omdat de in 2000

[2] 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.

[3] 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.

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

ingevoerde rekensystematiek voor de afkoopformule (wiskundig gezien) vast zou lopen[5] 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[6]. Daarom is toen een minimum-verhoudingen tussen de afkoopsom en de canon ingevoerd, 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 aangepast (omdat de in 2000 vastgestelde systematiek voor deze rechten veelal onredelijk hoog uitviel).
- De (voor erfpachters 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 om tot enigszins aanvaardbare uitkomsten te komen, rekening houdend met de verhouding canon-afkoopsom en met fiscale aspecten bij nieuwe gronduitgifte. Door alle aanpassingen is de huidige afkoopinstructie onoverzichtelijk en voor niet ingevoerden echter moeilijk te begrijpen geworden. Ook bij de rechter is de afkoopinstructie, door de toegenomen complexiteit, moeilijk uit te leggen.
Ook is er een discrepantie bij tussentijdse wijziging (bijv. bestemmingswijziging) van reeds afgekochte rechten onder de AB2000, waarbij (voor de canonstijging) het lage AB2000-canonpercentage geldt (momenteel 0,76%). De afkoopsom voor de canonstijging (die op de stijging van de erfpachtgrondwaarde wordt gebaseerd) staat dan niet meer in verhouding tot de hoogte van de canonstijging.

Verlengde afkoop onder de AB1994
Ten aanzien van de berekeningswijze bij verlengde afkoop onder de AB1994 speelt nog een aantal specifieke problemen in de Afkoopinstructie. Ook deze 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).

---

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

[6] 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.

- 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) pakt de verlengde afkoopsom relatief voordelig voor de erfpachter uit, omdat de gemiddelde waardegroei (binnen de Ring A10) over de afgelopen 50 jaar gemiddeld circa 5% bedroeg.
De berekening van de verlengde afkoopsom komt vaak lager uit dan de door taxateurs getaxeerde grondwaarden bij CHET. De verlengde afkoop onder de AB1994 is de afgelopen decennia, vooral bij de CHET in stadsdeel Zuid, veel gekozen in plaats van de CHET.
Ter illustratie: in 2014 vonden in Bos en Lommer[7] veel CHET's plaats van portiekwoningen. Een deel van deze woningen had 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 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:

- 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.

Deze verschillende uitkomsten zijn slecht uit te leggen en sluiten onvoldoende aan bij het beginsel dat bij afkoop de gemeente schadeloos moet worden gesteld voor niet ontvangen canon inkomsten.
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 2. Kennis te nemen van de afkoopinstructie voor eeuwigdurende erfpachtrechten AB2016
Voor de AB2016 wordt de afkoopsom als volgt bepaald:

Afkoopsom = actuele canon / actueel canonpercentage

De afkoopinstructie is daarmee substantieel eenvoudiger dan bij het voortdurende erfpachtstelsel en daardoor ook beter uitlegbaar en hanteerbaar. Doordat hierbij als ondergrens geldt dat de

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

tussentijdse afkoopsom nooit lager kan zijn dan de erfpachtgrondwaarde waartegen het erfpachtrecht bij de eerste gronduitgifte is uitgegeven[8] loopt de gemeente hier ook geen financieel risico.

De op de toekomstige canonverplichtingen gebaseerde afkoopsom sluit zo aan op tekst over de afkoopsom in de Algemene Bepalingen: *"de gemeente schadeloos te stellen wegens derving van canon".*

Ad 3. In te stemmen met een aanpassing van de afkoopinstructie voor voortdurende erfpacht naar een canongebaseerde afkoopformule

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. 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 voor voortdurende erfpachtrechten aan te passen en hiervoor de volgende uitgangspunten te hanteren:

- 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.*

Een ander voordeel van de aanpassing is dat de afkoopberekeningen voor de AB2016 en voor oudere AB's dan gebaseerd zijn op één methode, namelijk 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.

---

[8] 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.

[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.

Dit is onwenselijk en moeilijk uit te leggen. Ook maakt het naast elkaar bestaan van twee methodes de overstapberekeningen ingewikkelder.

Voorgesteld wordt om de Afkoopinstructie volgens deze lijn uit te werken en daarbij tevens in beeld te brengen wat dit voor bestaande erfpachters betekent. Er zal een overzicht worden gegeven waaruit duidelijk wordt 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.

Voorgesteld wordt daarom om erfpachters, waarvoor de huidige instructie "te laag" uitvalt (en die dus bij de aangepaste instructie een hogere afkoopsom zouden betalen) hiervan na besluitvorming persoonlijk op de hoogte te stellen, zodat zij – gedurende een overgangsperiode – desgewenst nog kunnen afkopen onder de huidige instructie.

Ad 4. Kiezen op welk moment u de aangepaste afkoopinstructie ter besluitvorming wilt voorleggen
De voorgestelde aanpassingen gaan niet over de eeuwigdurende erfpachtrechten maar over de huidige voortdurende erfpachtrechten. Het moment waarop besluitvorming over de aanpassing van de afkoopinstructie plaats vindt kan echter wel aansluiten bij de vernieuwing van het stelsel of het beeld oproepen dat ze met elkaar samenhangen. De vraag is dan ook welk moment van besluitvorming de voorkeur heeft.

a. *zo snel mogelijk, voorafgaand aan besluitvorming "vrijgave inspraak Overstapregeling"*
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. Het is niet helemaal zeker of we ook tijdig in staat zijn de risico's en consequenties van de nieuwe afkoopinstructie in de volledigheid in beeld te hebben.

b. *als onderdeel van de besluitvorming over de "vrijgave inspraak Overstapregeling"*
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. als onderdeel van de besluitvorming in de raad over de "vaststelling Overstapregeling"
Het nadeel kan zijn dat de gemeente wordt verweten deze wijziging niet te hebben benieuwd bij de vrijgave inspraak. Voordeel is dat de raad wel in samenhang een besluit kan nemen maar het kan tevens ook de besluitvorming over de Overstapregeling negatief beïnvloeden.

d. na besluitvorming over de Overstapregeling.
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].

Advies is om te kiezen voor optie b omdat:

- optie a. onwenselijk is vanwege de mogelijke ongewenste aandacht en/of publiciteit in relatie tot de vernieuwing. Bovendien kan (te) snelle besluitvorming over een wijziging van de afkoopinstructie tot risico's leiden over de impact en de financiële effecten ervan.
- optie c. en d. onwenselijk zijn, omdat het dan voor erfpachters, gedurende de inspraakperiode voor de Overstap, niet duidelijk is op welke wijze de afkoop voor hun voortdurende tijdvak na ingang van de Overstapregeling berekend zal worden.

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