Gemeente Amsterdam

Aanvullend beleid bestemmings- en bebouwingswijziging

kabinet

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Projectteam VES (werkgroep Bestemmings- en bebouwingswijziging)
Datum	15 juni 2016

Gevraagde beslissingen:

1. Kennis te nemen van het de eerder genomen beslissingen die aan het Bestuurlijk Team zijn voorgelegd omtrent het aanvullende beleidsstuk bestemmings- en bebouwingswijziging, te weten:
    - het intrekken van het beleid canonverlaging voor het voortdurende erfpachtstelsel en niet terug te laten komen in het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel.
    - het schrappen van de vrijstelling van 18 m² voor bedrijfsruimten binnen woonmilieu voor het voortdurende erfpachtstelsel en niet terug te laten komen in het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel.
    - het in standhouden van de aftoppingsregeling bij een bestemmings-en/of bebouwingswijziging voor het voortdurende erfpachtstelsel en ook op te nemen in het beleid voor het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel.
    - In te stemmen met het schrappen van het instrument toestemming afwijkend gebruik voor het voortdurende erfpachtstelsel en niet terug te laten komen in het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel.

Korte toelichting/samenvatting

Nu de Algemene Bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht 2016 (AB 2016) en het grondprijsbeleid voor eeuwigdurende erfpacht gereed is, komt projectteam VES in een nieuwe fase. Namelijk de totstandkoming van het aanvullende beleid. In de AB 2016 zijn voorwaarden opgenomen wat een erfpachter moet doen als hij zijn erfpachtrecht wil wijzigingen . In het aanvullende beleid wordt vervolgens gedetailleerder bepaald hoe dat in zijn werk gaat. Zo staat in de AB 2016 dat de erfpachter toestemming moet vragen voor een bestemmingswijziging en dat de gemeente daar canonconsequenties aan kan verbinden. In het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging staat vervolgens hoe dit precies in zijn werk gaat. Het aanvullend beleid zal van toepassing worden verklaard voor zowel voortdurend als eeuwigdurende erfpacht.
In de bijlage is het beleid bestemmings- en bebouwingswijzing opgenomen. U wordt gevraagd voorafgaande aan het grondprijsbeleid voor wijzigingen van erfpachtrechten alvast in te stemmen met de beleidsstukken.
Dit beleidsstuk zal vervolgens gelijktijdig met de Overstapregeling en het grondprijsbeleid voor wijzigingen van erfpachtrechten aan het College worden voorgelegd.

In het Bestuurlijk Team van 11 februari 2016 zijn al een aantal beslissingen aan het BT voorgelegd. In het bijgevoegde beleid zijn deze beslissingen reeds verwerkt.

Daarnaast is in het @@
deze notitie wordt een aantal beslissingen voorgelegd die vooruitlopend op het vaststellen van het beleid bestemmings- en bebouwingswijzing van belang zijn.
Voorgesteld wordt de beleidsonderdelen canonverlaging, vrijstelling van 18 m² voor bebouwingswijziging voor bedrijfsruimten binnen woonmilieu en toestemming afwijkend gebruik in te trekken of te schrappen en het beleid inzake de aftoppingsregeling te handhaven. Deze voorstellen worden hieronder samengevat.

Ad 1. Kennis te nemen van het de eerder genomen beslissingen die aan het Bestuurlijk Team zijn voorgelegd omtrent het aanvullende beleidsstuk bestemmings- en bebouwingswijziging

1. Canonverlaging[1]
Een bestemmings- en/of bebouwingswijziging leidt niet altijd tot een hogere grondwaarde, maar kan ook leiden tot een lagere grondwaarde ten opzichte van de oude situatie. Als deze situatie zich voordoet wordt de canon niet aangepast en blijft de erfpachter de oude canon betalen. De canon wordt bij een bestemmings- en/of bebouwingswijziging in principe alleen omhoog aangepast en niet omlaag. Uitzonderingen op deze regel staan verwoord in het beleid inzake de toepassing van canonverlaging in geval van wijziging van het gebruik of de bebouwing is in werking getreden op 1 januari 2001 en is vastgesteld op 9 januari 2001 (Gemeenteblad 2001, afdeling 3, volgnummer 23) (hierna ook: het beleid canonverlaging). Als een erfpachter een beroep wil doen op canonverlaging in geval van een bestemmings- en/of bebouwingswijziging, dan dient hij hiervoor een verzoek te doen bij het college. Op grond van het betreffende beleid wordt het verzoek alleen ingewilligd indien dit past in de door het college gewenste herontwikkeling van gebieden of door het college gewenste stimulering van sociaal- maatschappelijke ontwikkelingen. De meest recente algemene bepalingen en het aanvullend beleid laten echter ook deze ruimte en het betreffende beleidsstuk heeft daardoor geen grote meerwaarde. In het kader van minder en duidelijk beleid en het feit dat erfpachter geen rechten worden ontnomen wordt geadviseerd dit losse beleidsstuk in te trekken en de mogelijkheid tot canonverlaging op te nemen in het nieuwe beleidsstuk bestemmings- en bebouwingswijziging.

2. De vrijstelling van 18 m² voor bedrijfsruimten binnen woonmilieu[2]
Binnen het publiekrecht is het mogelijk om de onroerende zaak voor een bepaalde oppervlakte uit te breiden zonder dat hier een omgevingsvergunning voor is vereist. Ook het erfpachtbeleid kent een dergelijke versoepeling. Momenteel mogen erfpachtrechten met een woonbestemming tot

[1] Het beleid inzake de toepassing van canonverlaging in geval van wijziging van het gebruik of de bebouwing is in werking getreden op 1 januari 2001 en is vastgesteld op 9 januari 2001 (Gemeenteblad 2001, afdeling 3, volgnummer 23)
[2] Artikel 9 van het beleid inzake bebouwingswijziging, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 29 juni 2010 (Gemeenteblad 9 juli 2010, afdeling 3B, nr. 114).

100% uitbreiden zonder toestemming te vragen aan de gemeente en zonder dat dit canonconsequenties heeft. Vóórdat het beleid voor uitbreidingen van woningen werd gemaximeerd tot 100%, mochten woningen tot 15 m² gebruiksoppervlakte (hierna: gbo) uitbreiden. Op het moment dat het beleid verder werd versoepeld voor woningen is het beleid ook versoepeld voor bedrijfsruimten binnen woonmilieu. Erfpachtrechten met deze bestemming mogen 18 m² bruto vloeroppervlakte ((hierna: bvo); is gelijk aan ca. 15 m² gbo) uitbreiden zonder dat dit canonconsequenties heeft.
Deze vrijstelling geldt voor bedrijfsruimten binnen een woonmilieu, maar door onder andere verschil in definities van bedrijfsruimte leidt de vrijstelling tot onduidelijkheden. De vrijstelling biedt bovendien slechts een beperkt voordeel voor een selecte groep erfpachters. In het kader van minder en duidelijker beleid is daarom het advies om de vrijstelling, voor alle van toepassing zijnde Algemene Bepalingen (voor zowel het huidige voortdurende stelsel als het nieuwe eeuwigdurende stelsel),te schrappen.

3. De aftoppingsregeling[3]

Een bestemmings- en/of bebouwingswijziging kan een canonverhoging tot gevolg hebben. De nieuwe canon wordt berekend door middel van de ABCD-formule (canonstijging = oude canon + grondwaardestijging x canonpercentage). Toepassing van deze formule kan ertoe leiden dat een erfpachter voor een bepaalde wijziging een hogere canon gaat betalen dan hij verschuldigd zou zijn voor dezelfde bestemming en bebouwing bij een nieuwe uitgifte (bijvoorbeeld wanneer de grondwaarde van het perceel sinds de uitgifte is gedaald, zoals is gebeurd op de kantorenmarkt). Omdat deze situatie als onwenselijk werd ervaren heeft de gemeente in januari 2007 besloten het beleid hierop aan te passen. Vanaf dat moment wordt de canonverhoging (en op een later moment ook de afkoopsom) naar aanleiding van een bestemmings- en/of bebouwingswijziging beperkt tot het niveau zoals dat zou zijn bij een nieuwe (fictieve) uitgifte voor de gewenste bestemming en/of bebouwing.
Het instrument aftopping heeft relatief beperkte invloed op de totale canoninkomsten maar kan van grote invloed zijn voor individuele erfpachters. Omdat daarnaast moeilijk uitlegbaar is dat voor een nieuw uitgegeven recht minder canon betaald zou worden dan bij een bestemmingswijziging van een bestaand recht, wordt geadviseerd de aftoppingsregeling in stand te houden.

4. Toestemming afwijkend gebruik[4]

Als een bestemmings- en/of bebouwingswijziging leidt tot een lagere grondwaarde ten opzichte van de oude situatie, dan bestaat binnen het huidig beleid de mogelijkheid tot toestemming afwijkend gebruik. Dit houdt in dat de bestemming niet wordt aangepast maar er een afwijkend gebruik wordt toegestaan tot het einde van het tijdvak. Bij de start van een nieuw tijdvak moet het

[3] Respectievelijk artikel 11 van het beleid inzake bebouwingswijziging, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 29 juni 2010 (Gemeenteblad 9 juli 2010, afdeling 3B, nr. 114) en artikel 10 van het beleid inzake bestemmingswijziging, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 14 september 2010 (Gemeenteblad 29 september 2010, afdeling 3B, nr. 146).

[4] Artikel 6 van het beleid inzake bestemmingswijziging, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 14 september 2010 (Gemeenteblad 29 september 2010, afdeling 3B, nr. 146).

gebruik weer in overeenstemming worden gebracht met de bestemming of dient de bestemming te worden gewijzigd. In het eeuwigdurende stelsel verdwijnt deze aanpassingsmogelijkheid, anders zou in theorie de erfpachter toestemming hebben om het erfpachtrecht tot in de eeuwigheid anders te gebruiken. Om eenduidig beleid en heldere erfpachtcontracten te realiseren wordt geadviseerd om ook voor voortdurende erfpachtrechten het weinig gebruikte middel toestemming afwijkend gebruik af te schaffen.

Ad 1 a. Kennis te nemen van het huidig beleid inzake canonverlaging

In het huidige beleid kan in de regel de canon niet worden verlaagd bij een bestemmings- en/of bebouwingswijziging. De canon blijft gelijk of wordt verhoogd. In het beleid canonverlaging staat aan wie dit verzoek moet worden gericht, aan welke voorwaarden dit verzoek dient te voldoen en er staat summier verwoord in welke gevallen het verzoek uitsluitend ingewilligd zou kunnen worden.[5]

Het verzoek dient te worden gericht aan het college en kan uitsluitend worden ingewilligd indien dit past binnen de door het college gewenste ontwikkeling of herontwikkeling van gebieden of op grond van een door het college gewenste stimulering van sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen.

Artikel 12 lid 3 van de AB2000 en het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging bieden de ruimte om de canon te verlagen als het gemeentelijk belang dit vordert.[6] Dit zal ook een plek krijgen in het nieuwe aanvullend beleid.

Ad 1 b. In te stemmen met het intrekken van het beleid canonverlaging voor het voortdurende erfpachtstelsel en niet terug te laten komen in het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel

Hieronder wordt een opsomming gegeven van de voordelen en nadelen van het intrekken van het beleid canonverlaging.

Argumenten voor het intrekken van het beleid canonverlaging

- *Overbodig*. De AB2000, de nieuwe AB voor eeuwigdurend erfpacht en het aanvullend beleid bestemmings- en bebouwingswijziging (voor rechten waarop andere Algemene Bepalingen van toepassing zijn dan de AB2000) bieden voldoende mogelijkheden om canonverlaging toe te kunnen staan;
- *Minder beleid*. Doordat de wens bestaat om minder en duidelijker beleid te vormen zou het zijn aan te raden dit beleid in te trekken;
- *Vrijwel nooit ingewilligd*. Een verzoek tot canonverlaging wordt vrijwel nooit ingewilligd, waardoor het beleid in wezen een loze letter is.

Argumenten tegen het intrekken van het beleid canonverlaging

- *Minder grote kenbaarheid*. Een afzonderlijk beleidsstuk kan leiden tot grotere kenbaarheid dan een zinssnede in een artikel in een beleidsstuk.

[5] Dit laatste staat in artikel 4 als volgt verwoord:
'Het verzoek wordt uitsluitend ingewilligd indien dit past in de door Burgemeester en Wethouders gewenste ontwikkeling of herontwikkeling van gebieden dan wel op grond van door Burgemeester en Wethouders gewenste stimulering van sociaalmaatschappelijke ontwikkelingen'

[6] Respectievelijk artikel 14 en artikel 10 van het huidige beleid bestemmings- en bebouwingswijziging.

Communicatie
Het intrekken van het beleid canonverlaging heeft geen gevolgen voor de rechten van erfpachters. De maatregel hoeft daarom niet breed bekend gemaakt te worden.

Advies
Doordat het beleid voor canonverlaging in de praktijk een loze letter is en de wens bestaat voor minder en duidelijker beleid, is het advies dit beleid in te trekken voor het huidige voortdurende erfpachtstelsel en niet terug te laten komen in het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel.

Ad 2 a. Kennis te nemen van het huidig beleid inzake de vrijstelling van 18 m² voor bebouwingswijziging voor bedrijfsruimten binnen woonmilieu
In artikel 9 van het huidige beleid voor bebouwingswijzigingen is het volgende opgenomen:

"Bebouwingswijzigingen van bedrijfsruimten binnen woonmilieus tot 18 m² bruto vloeroppervlak (NEN 2580 art. 4.5) mogen, al dan niet fasegewijs, worden gerealiseerd zonder dat een canonverhoging plaatsvindt. Voor het aantal vierkante meter boven de 18 m² bruto vloeroppervlakgrens wordt wel een canonverhoging in rekening gebracht, berekend op grond van de onder punt 8 genoemde formule. De voornoemde regeling geldt met ingang van het vierde jaar na ingangsdatum van het desbetreffende recht van erfpacht."

Het doel van deze bepaling is dat een erfpachter niet hoeft bij te betalen voor een kleine uitbreiding van zijn bedrijfsruimte gelegen binnen een woonmilieu.

De term bedrijfsruimte wordt in de Handleiding Grondprijsbepaling 2015 als volgt gedefinieerd:

'Onder bedrijfsruimte wordt verstaan het vastgoed, dat volgens haar constructie en inrichting, gebruikt wordt voor productie, groothandel, transport, opslag, reparatie en/of onderhoudswerkzaamheden.'

De in de Handleiding Grondprijsbepaling gebruikte definitie is enger dan de definitie die door de vastgoedpraktijk gebruikt wordt. Ruimte voor het bedrijf bijvoorbeeld betekent namelijk ruimte voor de onderneming, zaak. Onder deze laatst genoemde interpretatie van de definitie bedrijfsruimte zou ook bijvoorbeeld een hotel, restaurant of winkel vallen, terwijl deze niet onder de definitie van Grond en Ontwikkeling vallen.

De vrijstelling is dus enkel van toepassing voor bedrijfsruimten binnen woonmilieus, dus niet voor:
- Bedrijfsruimten op bedrijventerreinen;
- Andere niet-woonbestemmingen binnen woonmilieu (winkelruimte, kantoorruimte, sociaal maatschappelijke voorzieningen ed.);

- bedrijfsruimten binnen woongebieden die, in de meest recente Handleiding Grondprijsbepaling, niet als "woonmilieu" te boek staan (bijv. winkelstraten/winkelcentra).

Ad 2 b. In te stemmen met het schrappen van de vrijstelling van 18 m² voor bedrijfsruimten binnen woonmilieu voor het voortdurende erfpachtstelsel en niet terug te laten komen in het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel

De vraag ligt voor of de vrijstelling van 18 m² bvo voor bedrijfsruimten binnen woonmilieu in standgehouden, aangepast dan wel geschrapt moet worden. Hieronder zal voor iedere optie een opsomming worden gegeven van de voordelen en nadelen.

Argumenten voor en tegen het in standhouden van de vrijstelling

Argumenten voor het in standhouden van de vrijstelling voor de erfpachter:

- *Geen canonconsequenties*. De kleine ondernemer met een bedrijfsruimte binnen een woonmilieu kan 18 m² bvo uitbreiden zonder dat dit canonconsequenties heeft.

Argumenten tegen het in standhouden van de vrijstelling voor de erfpachter:

- *Beperkte werking*. De huidige vrijstelling geldt voor een erg beperkte groep erfpachters. Uitgezonderd van de vrijstelling zijn alle commerciële ruimten die niet onder de definitie van bedrijfsruimte vallen, zoals deze door Grond en Ontwikkeling wordt gehanteerd (bijvoorbeeld winkels, kantoren, hotels). Indien het wel binnen de definitie valt, geldt de vrijstelling enkel in een woonmilieu. Hiernaast staan er in de handleiding grondprijsbepaling 2015 binnen de ring van Amsterdam (nagenoeg) geen woonmilieus meer. Uitgezonderd zijn dus ook de bedrijfsruimten die in bijvoorbeeld een winkelstraat, winkelcentrum of op een bedrijventerrein zijn gesitueerd (omdat deze niet binnen een woonmilieu zijn gelegen);
- *Onduidelijk*. Verschillende definities van het begrip bedrijfsruimte (binnen de gemeente en de vastgoedpraktijk) leiden tot veel onduidelijkheid;
- *Oneerlijk*. Is het eerlijk dat de erfpachter met een bedrijfsruimte binnen een woonmilieu wel een vrijstelling krijgt, maar dezelfde erfpachter met een bedrijfsruimte op bijvoorbeeld Sloterdijk niet?
- *Weinig gebruikt*. Doordat aan de vrijstelling veel restricties zitten wordt deze in de praktijk zelden gebruikt;
- *Kleine besparing*. Doordat de grondprijs voor bedrijfsruimte relatief laag is levert dit een relatief kleine besparing op voor de erfpachter (uitgaande van een canonpercentage van 2,5 % is het voordeel maximaal € 76,05 per jaar);
- *Toestemming*. De gemeente moet, ook al zijn er geen canonconsequenties, toestemming verlenen voor de gewenste bebouwingswijziging. Dit betekent dat de erfpachter alsnog langs de gemeente moet en een en ander dient in een akte te worden vastgelegd;

Argumenten voor en tegen het verruimen en verduidelijken van de vrijstelling

Bij het aanpassen van de vrijstelling kan vooral gedacht worden aan het verruimen en verduidelijken van de vrijstelling. De vrijstelling kan verruimd worden door deze van toepassing te

verklaren voor alle niet-woonbestemmingen al dan niet binnen een woonmilieu. In plaats van een maximum oppervlakte kan ook gedacht worden om een grenswaarde in te voeren. De grondprijs voor bedrijfsruimten binnen woonmilieu is momenteel € 169,- per vierkante meter. Uitgaande van de huidige vrijstelling zou de grenswaarde hiermee op € 3.042,- (= € 169,00 * 18 m²) worden gezet. Zodra de grondwaardestijging boven de grenswaarde uitkomt dan heeft dit canonconsequenties en anders niet.

Argumenten voor het verruimen en verduidelijken van de vrijstelling voor de erfpachter:

- *Duidelijker.* Het verduidelijken van de betreffende vrijstelling zorgt voor duidelijker beleid voor de erfpachter. Zoals hierboven beschreven kan gedacht worden om de vrijstelling te verruimen en toepasbaar te maken voor alle niet-woningen;
- *Eerlijker.* Het verruimen en verduidelijken van het beleid zal ertoe leiden dat het beleid als eerlijker wordt ervaren door erfpachters. Nu is het onderscheid waarom de ene erfpachter wel en de andere erfpachter niet onder de uitbreiding valt moeilijk uit te leggen.

Argumenten tegen het verruimen en verduidelijken van de vrijstelling voor de erfpachter:

- *Korting en discussies.* als de vrijstelling van toepassing wordt verklaard op alle niet-woningen en een grenswaarde wordt gekozen dan kan dit nog leiden tot discussies. Uitgaande van een fictieve grenswaarde van € 3.042,- zal een erfpachter waarvan de stijging van de grondwaarde uitkomt op € 3.043,- niet tevreden zijn met de uitkomst als hij over het gehele bedrag dient te betalen. Indien de erfpachter in deze situatie enkel canon hoeft te betalen over de euro die boven de grenswaarde komt dan kan de grenswaarde worden beschouwd als een algehele korting;
- *Tegemoetkoming.* Verruiming van de vrijstelling zal ertoe leiden dat alle bedrijven tegemoet gekomen worden. Niet alleen de erfpachter met een kleine bedrijfsruimte binnen een woonmilieu maar ook bedrijven die volgens de gemeente niet perse tegemoetkoming behoeven, zoals bijvoorbeeld Starbucks, ING of de H&M. De regeling van toepassing verklaren op alle niet-woningen is daardoor heel drastisch;
- *Beperkt voordeel.* Het voordeel voor erfpachters die binnen de voorgestelde vrijstelling vallen is beperkt. Uitgaande van een canonpercentage van 2,5 % is het voordeel maximaal € 76,05 per jaar.

Argumenten voor en tegen het schrappen van de vrijstelling

Argumenten voor het schrappen van de vrijstelling voor de erfpachter:

- *Minder beleid.* Schrappen van de vrijstelling zou passen binnen de wens om minder en duidelijker beleid te vormen;
- *Reikwijdte.* Zoals hiervoor beschreven is de reikwijdte van de huidige vrijstelling beperkt en hierdoor wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de vrijstelling;
- *Onduidelijk.* Verschillende definities van het begrip bedrijfsruimte (binnen de gemeente en de vastgoedpraktijk) leiden tot veel onduidelijkheid, door schrappen van de vrijstelling zullen hier minder discussies over zijn;
- *Beperkt voordeel.* Het voordeel voor erfpachters die binnen voorgestelde vrijstelling vallen is beperkt. Uitgaande van een canonpercentage van 2,5 % is het voordeel maximaal € 76,05 per jaar.

Argumenten tegen

Advies
De huidige vrijstelling leidt tot onduidelijkheden en heeft een beperkt voordeel voor een selecte groep erfpachters. In het kader van minder en duidelijker beleid is daarom het advies om de vrijstelling te schrappen voor het huidige voortdurende erfpachtstelsel niet terug te laten komen in het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel.

- *Nadelig voor beperkte groep.* Het afschaffen van de vrijstelling is nadelig voor de (beperkte) groep erfpachters die wil uitbreiden, waarbij de bestemming een bedrijfsruimte is en deze is gelegen binnen een woonmilieu. Het financiële nadeel dat deze groep hiervan zou kunnen ondervinden zal jaarlijks maximaal € 76,05 zijn (uitgaande van een canonpercentage van 2,5%).

Communicatie
Het afschaffen van de vrijstelling heeft slechts geringe (financiële) gevolgen voor een selecte groep erfpachters. De maatregel hoeft daarom niet breed bekend gemaakt te worden. Wel zal de gemeente een erfpachter hierover informeren als hij na invoering van het nieuwe beleid toestemming vraagt voor een wijziging van het erfpachtrecht en deze erfpachter onder de oude regeling in aanmerking zou komen voor de vrijstelling.

Ad 3 a. Kennis te nemen van het huidig beleid inzake de aftoppingsregeling bij een bestemmings-en/of bebouwingswijziging
Door de aftoppingsregeling wordt voorkomen dat een erfpachter bij een bestemmings- en/of bebouwingswijziging een hogere canon betaalt dan voor dezelfde bestemming en/of bebouwing zou gelden voor een nieuwe uitgifte.

Hoe werkt aftopping?
Stel, een erfpachter betaalt een canon van € 5.000 per jaar. Hij wil een bestemmingswijziging die zou leiden tot een canonstijging met € 2.000 naar € 7.000 per jaar.
Aftopping vindt plaats indien de canon (bij fictieve nieuwe uitgifte van het gewijzigde programma) lager zou uitkomen dan € 7.000.

- Stel dat bij de berekening de canon van een fictieve nieuwe uitgifte € 5.700 zou zijn dan zou de nieuwe canon niet € 7.000 maar € 5.700 worden;
- Stel dat bij de berekening de canon van een fictieve nieuwe uitgifte € 4.600 zou zijn dan zou de nieuwe canon € 5.000 worden (geen stijging, ondanks de bestemmingswijziging met meerwaarde).

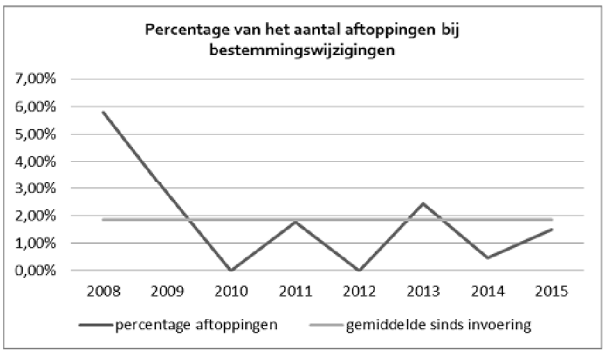
De aftoppingsregeling is in 2007 als artikel aan het beleid bestemmingswijziging en het beleid bebouwingswijziging ingevoerd omdat het oneerlijk voor een erfpachter werd gevonden dat de canon voor een bestemmingswijziging hoger uit valt dan voor een vergelijkbare nieuwe uitgifte.

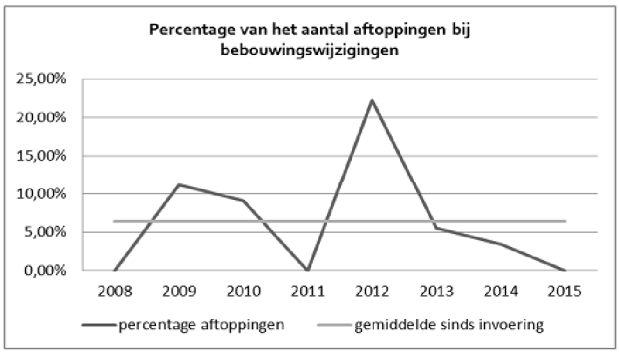
Aftopping komt voornamelijk voor als is uitgegeven tegen een relatief hoge grondprijs en/of tegen een hoog canonpercentage en de bestemming en/of bebouwing wordt gewijzigd in een periode waarin de grondprijs en/of het canonpercentage is gedaald ten opzichte van de uitgifte.

Hoewel er wat voor te zeggen is dat de canon na een wijziging van de bestemming en/of bebouwing niet hoger mag worden dan de canon voor dezelfde bestemming en bebouwing voor een nieuwe uitgifte, is er ook wat voor te zeggen dat aftopping niet strookt niet met de achterliggende gedachte van het erfpachtstelsel dat waardevermeerdering van de grond ten goede moet komen aan de gemeenschap.
Verder speelt hierbij de gedachte: wie ten tijde van hoogconjunctuur kiest voor nieuwe uitgifte van "dure" bestemming, neemt daarbij een risico op waardedaling (dat je ook bij eigen grond zou hebben). Wanneer in de tussentijd de waarde daalt, zou dat kunnen worden gezien als ondernemersrisico. Het is vanuit die optiek niet logisch dat de gemeente dan (een deel van) dat risico op zich neemt, door in dat geval af te zien van een canonverhoging bij een bestemmingswijziging met economische meerwaarde.

Hoe vaak wordt er afgetopt?

In onderstaande lijndiagrammen is weergegeven wat het percentage is van het aantal aftoppingen ten opzichte van het totaal aantal wijzigingen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat wijzigingen waarvoor een vrijstelling is verleend of waarvoor anderszins geen berekening nodig was niet zijn meegenomen bij onderstaande aantallen en percentages.





Het gemiddeld percentage bij bebouwingswijzigingen (6,43 %) ligt een stuk hoger dan bij bestemmingswijzigingen (1,85 %), maar qua aantallen zijn er relatief weinig bebouwingswijzigingen, waardoor de invloed van één dossier waarin wordt afgetopt een grote invloed heeft op het percentage. In aantallen zijn er gemiddeld ongeveer 150 bestemmingswijzigingen per jaar waarvan er bij 2 gebruik gemaakt wordt van de aftoppingsregeling en zijn er gemiddeld ongeveer 16 bebouwingswijzigingen per jaar waarvan er bij ongeveer 1 per jaar gebruik wordt gemaakt van de aftoppingsregeling.[7]

Wat zijn de gederfde canoninkomsten?

[7] In 2015 zijn er door een fout in een erfpachtakte relatief veel bestemmingswijzigingen geweest voor een moederrecht (35) die gecorrigeerd dienden te worden. Voor de aantallen en percentages is dit als één dossier gerekend.

Als er wordt afgetopt dan ontvangt de gemeente tot aan een correctiemoment – bijvoorbeeld overstap, canon herziening einde tijdvak of een tussentijdse wijziging- minder canon of een lagere afkoopsom. Door de invoering van de aftoppingsregeling loopt de gemeente jaarlijks canoninkomsten mis. Naarmate de aftoppingsregeling langer bestaat, worden de gederfde canoninkomsten cumulatief hoger tot aan de eerste correctiemomenten.
Per jaar zijn de gederfde canoninkomsten over de periode 2008-2015 gemiddeld ongeveer € 28.748,- voor bestemmingswijzigingen en € 1.508,- voor bebouwingswijzigingen, cumulatief is dit ca. € 240.000 voor de afgelopen 7 jaar waarin de aftoppingsregeling is toegepast. Ter vergelijk de jaarlijkse canoninkomsten zijn circa € 95 mln. per jaar.

Aftopping bij woningen
Doordat woningen momenteel tot 100 procent mogen uitbreiden – en na invoering eeuwigdurende erfpacht onbeperkt- voordat dit canonconsequenties heeft, komt aftopping bij een bebouwingswijzing van woonruimte zelden tot nooit voor. Ook bij bestemmingswijzigingen van woonruimte naar een andere bestemming komt aftopping weinig voor. Dit komt onder andere doordat deze niet vaak plaatsvinden en het resultaat van de ABCD-formule niet vaak leidt tot een meerwaarde. Het afschaffen of in standhouden van de aftoppingsregeling heeft dus vooral invloed op niet woonbestemmingen.

Ad 3 b. In te stemmen met het in standhouden van de aftoppingsregeling bij een bestemmings- en/of bebouwingswijziging voor het voortdurende erfpachtstelsel en ook op te nemen in het beleid voor het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel

De vraag ligt voor of aftoppingsregeling in standgehouden of geschrapt moet worden. Hieronder zal voor beide opties een opsomming worden gegeven van de argumenten.

Argumenten voor het in standhouden van de aftoppingsregeling

- *Moeilijk uitlegbaar.* Het is moeilijk uit te leggen dat een bestaande erfpachter een hogere canon gaat betalen dan zijn buurman die erfpachter is van een recent uitgegeven recht met een gelijke bestemming en bebouwing;
- *Beperkte invloed canoninkomsten.* Vergeleken met de totale canoninkomsten die de gemeente ontvangt zijn de gederfde canoninkomsten door aftopping marginaal;
- *Grote invloed voor individuele erfpachters.* Hoewel de gederfde inkomsten voor de gemeente marginaal zijn, kan de invloed van het afschaffen voor een individuele erfpachter erg groot zijn. Er zijn meerdere dossiers waarbij de canonverhoging wordt gedempt met meer dan € 50.000,- per jaar;
- *Beeldvorming.* Negatieve beeldvorming van erfpacht kan door het afschaffen van het instrument (tijdelijk) worden versterkt;
- *Verdwijnen correctiemoment.* Als een erfpachter eenmaal is overgestapt naar het nieuwe stelsel dan verdwijnt de mogelijkheid om een "te hoge" canon te corrigeren bij de CHET (of evt. bij een vervroegde tijdvakherziening). Een bestemmings- en/of bebouwingswijziging leidt dan tot een eeuwigdurende (hoge) canon.

Argumenten voor het afschaffen van de aftoppingsregeling

- *Minder en transparanter beleid.* De wens voor minder en duidelijker beleid zou een argument zijn voor het schrappen van de aftoppingsregeling;
- *Volgen van de markt.* Bij een uitgifte in een periode waarin de canonpercentages en grondprijzen laag zijn heeft de gemeente voor de duur van het tijdvak of eeuwigdurend relatief lage canoninkomsten voor die rechten en betaalt de erfpachter een relatief lage canon. Als een uitgifte plaatsvindt in een periode waarin grondprijzen en canonpercentages hoog zijn dan is dit omgekeerd. Voor rechten die zijn uitgegeven in deze laatst genoemde periode zal vaker sprake zijn van aftopping. Bij de eerstgenoemde situatie bestaat een dergelijk correctie niet en is de canonverhoging door toepassing van de ABCD-formule juist relatief hoog;
- *Ondernemersrisico.* Wanneer een erfpachter, in tijden van hoogconjunctuur, kiest voor een "dure" gronduitgifte, kan het risico op waardedaling als ondernemersrisico worden gezien. Het risico dat de canon (na marktwaardedaling) dan relatief hoog is, hoeft de gemeente niet over te nemen bij een eventuele toekomstige wijziging;
- *Afrekenen voor meerwaarde.* Terwijl er in bepaalde gevallen duidelijk een meerwaarde wordt gerealiseerd kan het zijn dat door de aftoppingsregeling daar niet voor hoeft te worden afgerekend. Dit strookt niet met de gedachte dat de waardestijging van de grond toebehoort aan de gemeenschap en niet aan een individu.

Communicatie
Omdat er (als ingestemd wordt met het behouden van het instrument aftopping) niets veranderd in de rechten van erfpachters, hoeft de maatregel niet breed bekend gemaakt te worden.

Advies
Het instrument aftopping heeft relatief beperkte invloed op de totale canoninkomsten maar kan van grote invloed zijn voor individuele erfpachters. Omdat daarnaast moeilijk uitlegbaar is dat voor een nieuw uitgegeven recht minder canon betaald zou worden dan bij een bestemmingswijziging van een bestaand recht, wordt geadviseerd de aftoppingsregeling in stand te houden in het huidige voortdurende stelsel en ook voor erfpachters in het nieuwe eeuwigdurende stelsel op te nemen.

Ad 4 a. Kennis te nemen van het huidig beleid toestemming afwijkend gebruik
Als bij een bestemmingswijziging de grondwaarde van de gewenste bestemming lager is dan van de huidige, dan kan de gemeente besluiten de huidige bestemming ongewijzigd te laten en tot het einde van het lopende tijdvak toestemming te geven het erfpachtrecht volgens de gewenste bestemming te gebruiken. Deze toestemming afwijkend gebruik is niet persoonlijk, wordt vastgelegd in een akte en geldt tot het einde van het tijdvak.

Hieronder staat een gesimplificeerd voorbeeld van hoe dit in de praktijk eruit kan zien:

Moment 1: bestemmingswijziging in 2020
woning --> kantoor
Grondprijs woning: € 2000

Grondprijs kantoor: € 1000

Geen economische meerwaarde en daarom toestemming afwijkend gebruik mogelijk.

De canon blijft bij een bestemmingswijziging maar ook een toestemming afwijkend gebruik: 10

Voordeel of nadeel ontstaat bij een volgende bestemmingswijziging, namelijk:

Moment 2: bestemmingswijziging in 2030
kantoor --> wonen
Grondprijs woning: € 2000
Grondprijs kantoor: € 1000

Als er toestemming afwijkend is verleend in 2020, dan is de bestemming formeel niet gewijzigd. De bestemming is nog steeds wonen (alleen het recht mag ook worden gebruikt als kantoor) hierdoor blijft de canon: € 10.
Als de bestemming is gewijzigd in 2020 dan volgt wel een bestemmingswijziging en leidt de ABCD-formule ertoe dat de canon verhoogd wordt naar: € 20.

Moment 3: Canon Herziening Einde Tijdvak in 2050
Toestemming afwijkend gebruik geldt tot het einde van het tijdvak. Indien toestemming afwijkend gebruik is verleend in 2020 (moment 1) dan wordt bij de CHET gekeken naar de feitelijke situatie. Is dat in 2050 kantoor dan volgt een bestemmingswijziging naar kantoor en wordt de nieuwe canon bepaald voor kantoor. Is het feitelijk gebruik wonen dan hoeft de bestemming niet gewijzigd te worden en wordt de nieuwe grondwaarde bepaald voor wonen.

Ad 4 b. In te stemmen met het schrappen van het instrument toestemming afwijkend gebruik voor het voortdurende erfpachtstelsel en niet terug te laten komen in het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel

Argumenten voor het afschaffen van het instrument toestemming afwijkend gebruik

- *Eenduidig beleid.* Bij een wijziging in de bestemming dient de bestemming te worden gewijzigd. Er zijn geen uitzonderingen op de regel;
- *Duidelijkheid voor partijen.* Voor partijen zal in de toekomst duidelijk zijn hoe het recht mag worden gebruikt. Het recht mag gebruikt worden volgens de bestemming, hier zijn in principe geen uitzonderingen op;
- *Weinig gebruikt.* Er wordt weinig gebruik gemaakt van het instrument toestemming afwijkend gebruik;
- *Fluctueren grondprijzen.* Bij uitgifte, canonherziening einde tijdvak en bij overstap naar het eeuwigdurend stelsel ligt het risico voor schommelingen van de grondwaarde bij de gemeente en gedurende het tijdvak bij de erfpachter. Deze schommeling hoort in de markt ook gecorrigeerd te worden door de transactieprijs. De gemeente moet dit risico niet overnemen van de erfpachter gedurende het tijdvak;

- *Verdwijnen correctiemoment.* Bij gebruikmaking van het instrument toestemming afwijkend gebruik in het eeuwigdurend stelsel zou de erfpachter tot in de eeuwigheid het recht op meerdere manieren kunnen gebruiken. In het voortdurende stelsel wordt de bestemming aan het einde van het tijdvak of bij overstap gecorrigeerd. Dit correctiemoment verdwijnt.

Argumenten tegen het afschaffen van het instrument toestemming afwijkend gebruik

- *Negatieve beeldvorming.* Er is een negatieve beeldvorming van erfpacht en door het afschaffen van het instrument kan deze beeldvorming (tijdelijk) worden versterkt;
- *Nadelig voor een beperkte groep erfpachters.* Er wordt weinig gebruik gemaakt van het instrument maar afschaffing ervan kan nadelig zijn voor de beperkte groep die er gebruik van wil maken.

Communicatie

Het afschaffen van het weinig gebruikte middel toestemming afwijkend gebruik heeft beperkt gevolg en hoeft daarom niet breed bekend gemaakt te worden. Wel zal de gemeente een erfpachter hierover informeren als hij na invoering van het nieuwe beleid toestemming vraagt voor afwijkend gebruik.

Advies:
Om eenduidig beleid en heldere erfpachtcontracten te realiseren wordt geadviseerd om het weinig gebruikte middel toestemming afwijkend gebruik af te schaffen voor het huidige voortdurende erfpachtstelsel en niet terug te laten komen in het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel.