Gemeente Amsterdam

Beslispunten aanvullend beleid bestemmings- en bebouwingswijziging

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 1 december 2015

Gevraagde beslissing

1. a. Kennis te nemen van het huidig beleid inzake canonverlaging
   b. In te stemmen met het intrekken van het beleid canonverlaging.
2. a. Kennis te nemen van het huidig beleid inzake de vrijstelling voor bebouwingswijziging voor bedrijfsruimte binnen woonmilieu.
   b. In te stemmen met het schrappen van de vrijstelling van 18 m² voor bedrijfsruimte binnen woonmilieu (hierna: de vrijstelling).
3. a. Kennis te nemen van het huidig beleid inzake de aftoppingsregeling bij een bestemmings- en/of bebouwingswijziging.
   b. Een keuze te maken tussen het in standhouden of schrappen van de aftoppingsregeling.
4. a. Kennis te nemen van het huidig beleid toestemming afwijkend gebruik.
   b. In te stemmen met het schrappen van het instrument toestemming afwijkend gebruik.

Korte toelichting/samenvatting

In het kader van het aanvullend beleid bestemmings- en bebouwingswijziging voor de vernieuwing van het erfpachtstelsel worden in deze notitie een viertal beslispunten voorgelegd. Per beslispunt zal het huidig beleid uiteen worden gezet en zullen voor ieder beslispunt de voordelen en de nadelen worden toegelicht.

Canonverlaging

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'. Als erfpachter een beroep wil doen op canonverlaging in geval van een bestemmings- en/of bebouwingswijziging, dan dient hij hiervoor een verzoek te doen bij Burgemeester en Wethouders. Op grond van het betreffende beleid wordt het verzoek alleen ingewilligd indien dit past in de door Burgemeester en Wethouders gewenste herontwikkeling van gebieden of door Burgemeester en Wethouders 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 beleidsstuk in te trekken.

De aftoppingsregeling

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 bijvoorbeeld 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 uitgifte voor de gewenste bestemming en/of bebouwing.
Door de vernieuwing van het erfpachtstelsel en de wens voor minder en duidelijker beleid is de vraag naar voren gekomen hoe dit betreffende artikel in het aanvullend beleid opgenomen kan worden. Hiervoor zijn twee opties:

- Het in standhouden van de aftoppingsregeling;
- het schrappen van de aftoppingsregeling.

Advies opnemen??

De vrijstelling van 18 m² voor bedrijfsruimte binnen woonmilieu

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 100% uitbreiden zonder toestemming te vragen aan de gemeente en voordat dit canonconsequenties heeft. Vóórdat het beleid voor uitbreidingen van woningen werd gemaximeerd tot 100%, mochten woningen tot 15 m² 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 bvo (is gelijk aan ca. 15 m² gbo) uitbreiden zonder dat dit canonconsequenties heeft.

Door de vernieuwing van het erfpachtstelsel en de wens voor minder en duidelijker beleid is de vraag naar voren gekomen hoe dit betreffende artikel in het aanvullend beleid opgenomen kan worden. Hiervoor zijn drie opties:

- Het in standhouden van de vrijstelling;
- het aanpassen van de vrijstelling door deze te verruimen en/of verduidelijken;
- Het schrappen van de vrijstelling.

Advies opnemen??

Toestemming afwijkend gebruik

Als een bestemmings- en/of bebouwingswijziging niet leidt tot een hogere grondwaarde 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 gebruik weer in overeenstemming worden gebracht met de bestemming of dient de bestemming te worden gewijzigd. In het eeuwigdurende stelsel verdwijnt deze aanpassingsmogelijkheid en in theorie zou dan de erfpachter toestemming hebben om het erfpachtrecht tot in de eeuwigheid anders te gebruiken. Omdat de bestemming voor alle partijen duidelijk dient te zijn wordt geadviseerd om toestemming afwijkend gebruik af te schaffen.

Ad 1 a. Het huidig beleid canonverlaging

Het beleid canonverlaging is in werking getreden op 1 januari 2001 en is vastgesteld op 9 januari 2001 (Gemeenteblad 2001, afdeling 3, volgnummer 23). In de regel kan de canon niet worden verlaagd bij een bestemmings- en/of bebouwingswijziging maar slechts gelijk blijven of worden verhoogd. In het beleidsstuk 'beleid inzake de toepassing van canonverlaging in geval van wijziging van het gebruik of de bebouwing' staat verwoord in welke gevallen een verzoek op canonverlaging toegewezen zou kunnen worden, aan wie dit verzoek moet worden gericht en aan welke voorwaarden dit verzoek dient te voldoen.
Het verzoek dient te worden gericht aan het college van Burgemeester en Wethouders en deze kan uitsluitend worden ingewilligd indien dit past binnen de door het college van Burgemeester en Wethouders gewenste ontwikkeling of herontwikkeling van gebieden of op grond van een door Burgemeester en Wethouders gewenste stimulering van sociaal- maatschappelijke ontwikkelingen.
In de AB2000 wordt in artikel 12 lid 3 en het aanvullend beleid wordt ook de mogelijkheid geboden om de canon te verlagen als het gemeentelijk belang dit vordert.[1] Dit zal ook een plek krijgen in het nieuwe aanvullend beleid.

Ad 1 b. In te stemmen met het intrekken van het beleid canonverlaging

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

Argumenten voor het intrekken van het beleid canonverlaging

- *Overbodig.* De AB2000 en het aanvullend beleid bestemmings- en bebouwingswijziging (als andere Algemene Bepalingen van toepassing zijn) 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 omdat het gemeentelijk belang niet voldoende aanwezig is.

[1] Respectievelijk punt 14 en punt 10 van het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging.

Argumenten tegen het intrekken van het beleid canonverlaging

- *Minder duidelijk.* Bij voldoende kenbaarheid van het beleidsstuk kan het intrekken van het beleid ertoe leiden dat minder duidelijk is, waar een verzoek aan moet voldoen en wie er een beslissing over neemt.

Communicatie
@@@@

Advies
Doordat het beleidsstuk in wezen een loze letter is en de wens bestaat voor minder en duidelijker beleid, is het advies om dit beleidsstuk in te trekken.

Ad 2 a. De vrijstelling van 18 m² voor bedrijfsruimte binnen woonmilieu uit het huidige erfpachtbeleid

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.

De vrijstelling is enkel van toepassing voor bedrijfsruimte binnen woonmilieus, dus niet voor:

- Bedrijfsruimte op bedrijventerreinen;
- Andere niet-woonbestemmingen binnen woonmilieu (winkelruimte, kantoorruimte, sociaal maatschappelijke voorzieningen ed.);
- bedrijfsruimte 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 schrappen van de vrijstelling van 18 m² voor bedrijfsruimte binnen woonmilieu.

De vraag ligt voor of de vrijstelling van 18 m² bvo voor bedrijfsruimte 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:

- *Beperkt.* 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 de gemeente 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;
- *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 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 bedrijfsruimte 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 eerlijk is voor alle erfpachters. Het zal leiden tot minder discussies 'waarom mijn buurman wel en ik niet'.

Argumenten voor 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 degenen die volgens de gemeente niet perse tegemoetkoming behoeven. 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.* Doordat de wens bestaat om minder en duidelijker beleid te vormen zou het zijn aan te raden deze vrijstelling te schrappen;
- *Reikwijdte.* Zoals boven 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;
- *Startdocument.* In het startdocument staat de volgende tekst: *"Bij overige volume- en bestemmingswijziging vindt er in het huidige stelsel een aanpassing van de prijs plaats".* Letterlijke lezing van deze tekst zou erop duiden dat, op de onbeperkte vrijstelling voor woonruimte na, geen ruimte is voor andere vrijstellingen;
- *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

- *Nadelig voor beperkte groep.* Het afschaffen van de vrijstelling is nadelig voor de (beperkte) groep erfpachters 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.

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, voor alle van toepassing zijnde Algemene Bepalingen, te schrappen.

Ad 3 a. De aftoppingsregeling binnen het huidige erfpachtbeleid bestemmings- en bebouwingswijziging

In punt 8 van de huidige beleidsstukken bestemmingswijziging en bebouwingswijziging is de ABCD-formule opgenomen waarmee de eventuele canonverhoging wordt berekend. Punt 8 luidt als volgt:

'De nieuwe canon wordt berekend door toepassing van de formule:
A + ((B-C) x D), waarin voorstelt:
A: de op het moment van de herziening geldende canon;
B: de op het moment van herziening geldende grondwaarde met het oog op het veranderd gebruik;
C: de op het moment van de herziening geldende grondwaarde met het oog op de op het moment van herziening toegestane gebruik;
D: het op het moment van de herziening van toepassing zijnde canonpercentage.'

In respectievelijk punt 10 en 11 van het beleid bestemmingswijziging en bebouwingswijziging staat de aftoppingsregeling verwoord. 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. In het geldende beleid voor bestemmingswijziging is dit als volgt verwoord:

'Indien de berekening, bedoeld in punt 8, resulteert in een hogere canon dan wanneer er op basis van de nieuwe bestemming tegen actueel prijspeil zou worden uitgegeven, dan wordt de verhoging van de canon naar aanleiding van de wijziging beperkt tot de hoogte van de canon conform de nieuwe bestemming, met inachtneming van het bepaalde in punt 9. Indien de canon afgekocht is, wordt de verhoging van de schaduwgrondwaarde naar aanleiding van de wijziging beperkt tot de hoogte van de schaduwgrondwaarde conform de nieuwe bestemming.'[2]

Hoe werkt aftopping?

[2] Punt 11 van het geldende beleid is nagenoeg identiek alleen staat daar waar 'bestemming', 'bebouwing', daarnaast wordt verwezen naar punt 10 in plaats van punt 9 (dit zijn identieke bepalingen).

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,- (geen stijging, ondanks de bestemmingswijziging met meerwaarde).

De aftoppingsregeling is in 2007 ingevoerd omdat juristen binnen Grond en Ontwikkeling van mening waren dat het oneerlijk voor een erfpachter is 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.

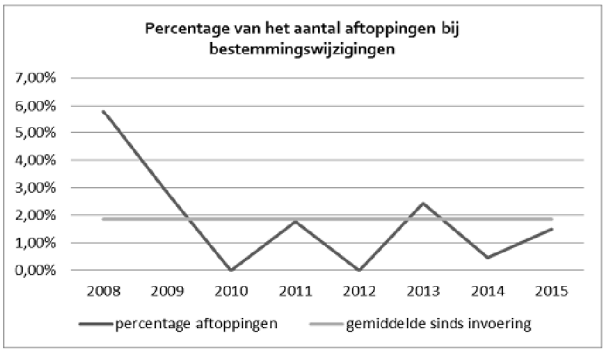
Bijvoorbeeld:

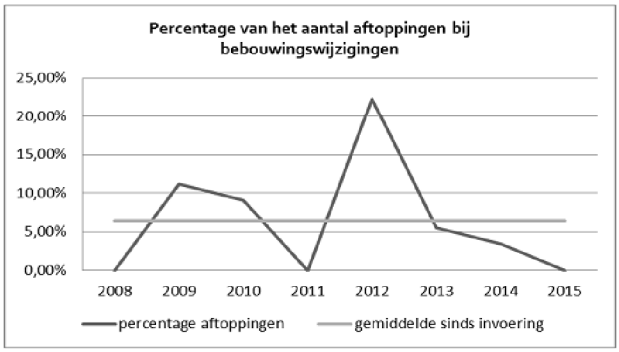
- Een bedrijventerrein in de loop der jaren minder interessant is geworden, omdat elders in Amsterdam en nabijgelegen gemeenten nieuwe, modernere bedrijventerreinen zijn ontwikkeld. De huidige canon is daar relatief hoog en de grondprijzen die gelden voor nieuwe uitgiften en bij tussentijdse wijzigingen in erfpachtrechten zijn relatief laag;
- Een uitgifte heeft plaatsgevonden in een tijd met hoogconjunctuur en de bestemmings- en/of bebouwingswijziging vindt plaats in een tijd met laagconjunctuur. De grondprijzen en canonpercentages zijn onder andere afhankelijk van de inflatie en zullen dus in een tijd met hoogconjunctuur hoger liggen dan in een tijd met laagconjunctuur. In deze situatie zal normaal gesprokken relatief vaak worden afgetopt.

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 de 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 normaal 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.

<u>Hoe vaak wordt er afgetopt?</u>

Alle berekeningen voor canonverhogingen worden gecontroleerd door de grondprijscontroleurs van Erfpacht en Uitgifte. 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.[3]

<u>Wat zijn de gederfde canoninkomsten?</u>
Als er wordt afgetopt dan ontvangt de gemeente tot aan een correctiemoment – bijvoorbeeld overstap, canonherziening 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.

<u>Ad 3 b. In te stemmen met het in standhouden van de aftoppingsregeling</u>

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

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

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 gederfde canoninkomsten.* Vergeleken met de totale canoninkomsten die de gemeente ontvangt zijn de gederfde canoninkomsten door aftopping marginaal (sinds 2008 een daling van ca. € 240.000 op een totaal van € 95 mln. canoninkomsten).
- *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.* Er is een negatieve beeldvorming van erfpacht en de gemeente daarbij als 'graaier', bij het afschaffen van het instrument kan deze beeldvorming (tijdelijk) worden versterkt.
- *Bereidwilligheid.* Bij een bestemmings- en/of bebouwingswijziging kan de canon alleen gelijk blijven of verhoogd worden. Een verhoging van de canon roept veel weerstand op bij de erfpachter en de bereidwilligheid om mee te werken wordt lager. Door de aftoppingsregeling kan het zijn dat de canonverhoging wordt gedempt of teniet gedaan wordt. Als dit aan erfpachter wordt uitgelegd kan de bereidwilligheid groter worden.
- *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 tijde van hoogconjunctuur, kiest voor een "dure" gronduitgifte, kan het risico op waardedaling als gewoon ondernemersrisico worden gezien. Het risico dat de canon (na marktwaardedaling) dan relatief hoog is, hoeft de gemeente dan niet over te nemen bij een eventuele toekomstige wijziging.
- *Andere opties.* Als erfpachter het niet eens is met de canonverhoging dan kan overstappen naar het nieuwe stelsel voor erfpachter wellicht financieel voordeliger zijn.

- *Meer overstappers*. Wanneer de aftopping vervalt, kan het voor erfpachters met oude AB's interessanter worden om kort na de bestemmings- en/of bebouwingswijziging over te stappen naar de AB2016 (omdat dan de canon alsnog via de GWC-methode wordt geactualiseerd).
- *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
@@@@

Advies
In te stemmen met het in standhouden van de aftoppingsregeling

Ad 4 a. Het huidig beleid toestemming afwijkend gebruik
Toestemming afwijkend gebruik staat in artikel 6 van het huidige beleid bestemmingswijziging en is daar als volgt verwoord:

'6. Indien de grondwaarde van de gewenste bestemming lager is dan van de huidige, en beide bestemmingen publiekrechtelijk toegestaan zijn, kunnen Burgemeester en Wethouders besluiten, de huidige bestemming ongewijzigd te laten, en tevens tot aan het einde van het lopende tijdvak een gebruik volgens de gewenste bestemming toe te staan.'

De toestemming afwijkend gebruik kan dus alleen worden toegepast als de bestemming wordt gewijzigd naar een *op dat moment* laagwaardigere bestemming. De 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: uitgifte in 2000
woning
Grondprijs woning: 1000
Grondprijs kantoor: 2000
Canon: 10

Moment 2: 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

Nb. Ten tijde van uitgifte kan de prijs van de bestemming waar op moment 2 geen meerwaarde voor is hoger zijn geweest. Zoals in dit voorbeeld de prijs van kantoor is ten opzichte van de uitgifte gedaald.

Voordeel of nadeel ontstaat bij een tweede bestemmingswijziging, namelijk:

Moment 3: bestemmingswijziging in 2030
kantoor --> wonen
Grondprijs woning: 2000
Grondprijs kantoor: 1000

Bij een toestemming afwijkend in 2020 is de bestemming officieel niet gewijzigd en blijft de canon: 10
Bij een bestemmingswijziging in 2020 wordt de canon verhoogd naar: 20

Moment 4: CanonHerziening Einde Tijdvak (hierna: CHET) in 2050
Toestemming afwijkend gebruik geldt tot het einde van het tijdvak. Indien toestemming afwijkend gebruik is verleend in 2020 (moment 2) 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 afschaffen van het instrument toestemming afwijkend gebruik.

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 betekenen dat erfpachter tot in de eeuwigheid het

recht op meerdere manieren kan gebruiken. In het voortdurende stelsel wordt de bestemming aan het einde van het tijdvak of bij overstap gecorrigeerd. Dit correctie moment verdwijnt.

Argumenten tegen het afschaffen van het instrument toestemming afwijkend gebruik

- *Beeldvorming.* Er is een negatieve beeldvorming van erfpacht en de gemeente daarbij als 'graaier', bij 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

@@@

Advies:
In te stemmen met het afschaffen van het instrument toestemming afwijkend gebruik.