Gemeente Amsterdam

De aftoppingsregeling

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	20 november 2015

Gevraagde beslissing

1. Kennis te nemen van het huidig beleid inzake de aftoppingsregeling bij een bestemmings- en/of bebouwingswijziging
2. Een keuze te maken voor een van de volgende mogelijkheden voor de aftoppingsregeling bij een bestemmings- en bebouwingswijziging:
    - Instandhouden;
    - schrappen;
    - het wijzigen van de aftoppingsregeling.

Korte toelichting/samenvatting

Een bestemmings- en/of bebouwingswijziging kan een canonverhoging tot gevolg hebben. De nieuwe canon wordt berekend door middel van de ABCD-formule. 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. 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 drie opties:

- Het in standhouden van de aftoppingsregeling;
- het schrappen van de aftoppingsregeling;
- het aanpassen van de aftoppingsregeling door invoering van een aftoppingspercentage.

Hieronder zullen de voordelen en nadelen van iedere optie worden besproken.

Ad 1. 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.'

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

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

De aftoppingsregeling is in 2007 ingevoerd omdat Grond en Ontwikkeling van mening was dat het oneerlijk voor een erfpachter is dat de canon voor een bestemmingswijziging hoger uit zou vallen dan voor een nieuwe uitgifte voor een verder gelijke bestemming en oppervlakte van de bebouwing.

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.

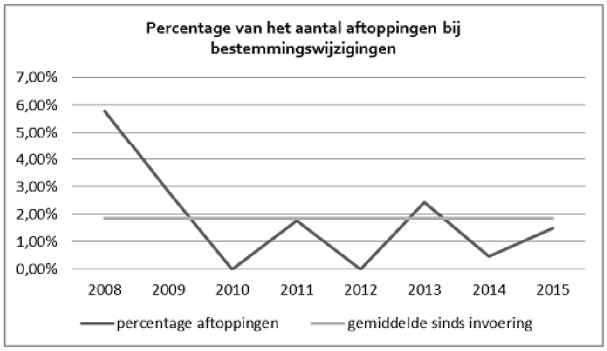
Bijvoorbeeld:

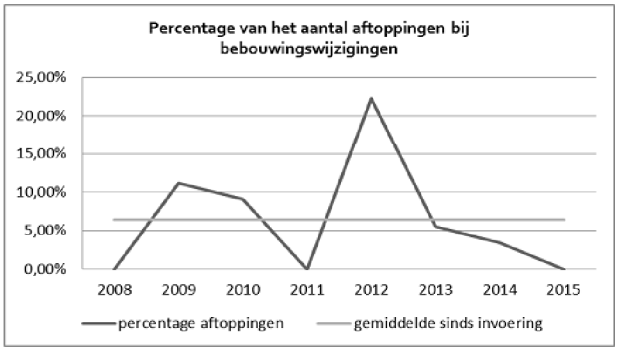
- Een bedrijventerrein in de loop der jaren minder interessant is geworden, omdat elders in Amsterdam en nabijgelegen gemeenten nieuwe, modernere bedrijventerreinen zijn ontwikkeld. De huidige canon is daar relatief hoog en de grondprijzen die gelden voor nieuwe uitgiften en bij tussentijdse wijzigingen 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 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 gesproken 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.

Hoe vaak wordt er afgetopt?

Alle berekeningen die ten grondslag liggen aan de canonverhoging, worden gecontroleerd door de grondprijsberekenaars van Erfpacht en Uitgifte. In onderstaande lijndiagrammen is weergegeven wat het percentage is van het aantal aftopping 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 0,75 per jaar gebruik wordt gemaakt van de aftoppingsregeling.[1]

Wat zijn de gederfde canoninkomsten?
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 respectievelijk € 229.986,- en € 12.067 ,-. Ter vergelijk de jaarlijkse canoninkomsten zijn €...
Noemenswaardig is dat de aanname wordt gedaan dat de wijziging zonder de aftoppingsregeling ook op dezelfde manier door zou zijn gegaan en dat 2015 als heel jaar is meegerekend.

Ad 2. Een keuze te maken tussen het in standhouden, schrappen of aanpassen van de aftoppingsregeling.

De vraag ligt voor of aftoppingsregeling 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 aftoppingsregeling
Argumenten voor het in standhouden van de aftoppingsregeling:

- *Moeilijk uitlegbaar.* Het is aan een erfpachter moeilijk uit te leggen dat een erfpachter een hogere canon gaat betalen dan zijn buurman die erfpachter is van een net 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.
- *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.

[1] 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.

- *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.
- *Overstap.* Als een erfpachter eenmaal is overgestapt naar het nieuwe stelsel dan verdwijnen keuze opties, als het vervroegd herzien van de canon. Een bestemmings- en/of bebouwingswijziging is dan nog de enige optie voor de erfpachter.

Argumenten tegen het in standhouden van de aftoppingsregeling:
- *Minder 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 betaald 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.
- *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.* Door bovenstaande kan het zo zijn dat meer erfpachters besluiten over te stappen naar de AB2016.

Argumenten voor en tegen het aanpassen van de aftoppingsregeling
Bij het aanpassen van de aftoppingsregeling kan gedacht worden aan het invoeren van een aftoppingsprecentage. Bij de berekening voor de aftopping zal dan niet het gebruikelijke canonpercentage worden gebruikt voor een nieuwe uitgifte maar een nieuw nog nader te bepalen percentage.

Argumenten voor het aanpassen van de aftoppingsregeling:
- *Demping aantal aftopping.* In een tijd wanneer canonpercentages voor uitgifte laag zijn zal er in theorie vaker sprake zijn van aftopping bij een bestemmings- en/of bebouwingswijziging. Door invoering van een (hoger) aftoppingspercentage kunnen de gederfde canoninkomsten in een dergelijke situatie worden beperkt.

Argumenten tegen het aanpassen van de aftoppingsregeling:
- *Ingewikkelder beleid.* Invoering van een aftoppingspercentage zal leiden tot meer en ingewikkelder beleid.

- *Andere mogelijkheid.* In 2014 is er voor nieuwe uitgifte onder AB2000 een bodempercentage ingevoerd voor de indexcanon. Gebruik van een dergelijke bodempercentage kan invoering van een aftoppingspercentage overbodig maken, omdat deze een gelijk effect hebben.
- *Beeldvorming:* Er is een negatieve beeldvorming van erfpacht en de gemeente daarbij als 'graaier', bij het invoeren van een aftoppingspercentage beeldvorming (tijdelijk) worden versterkt .

Argumenten voor en tegen het schrappen van de aftoppingsregeling

Argumenten voor het schrappen van de aftoppingsregeling:

- *Minder beleid.* Doordat de wens bestaat om minder en duidelijker beleid te vormen zou het zijn aan te raden de aftoppingsregeling te schrappen;
- *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.
- *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.* Door bovenstaande kan het zo zijn dat meer erfpachters besluiten over te stappen naar de AB2016.

Argumenten tegen

- *Moeilijk uitlegbaar.* Het is aan een erfpachter moeilijk uit te leggen dat een erfpachter een hogere canon gaat betalen dan zijn buurman die erfpachter is van een net uitgegeven recht met een gelijke bestemming en bebouwing.
- *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.
- Overstap. Als een erfpachter eenmaal is overgestapt naar het nieuwe stelsel dan verdwijnen keuze opties, als het vervroegd herzien van de canon. Een bestemmings- en/of bebouwingswijziging is dan nog de enige optie voor de erfpachter.

Communicatie

Advies