Gemeente Amsterdam

Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging

Aan Inhoudelijk overleg
Van Werkgroep bestemmings- en bebouwingswijziging

Datum Ter bespreking 29 oktober 2015

Inleiding

Vanuit de werkgroep bestemmings-en bebouwingswijziging worden de volgende beleidsstukken ontwikkeld:

1) het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging;

waarin de volgende beleidsstukken/onderwerpen een plek hebben gekregen:

- beleid bestemmingswijziging;
- beleid bebouwingswijziging;
- beleid canonverlaging;
- toestemming afwijkend gebruik;
- verwijzing naar experimentenregeling.

2) het beleid aanwijzing erfpachtcontrole;
3) het beleid tijdelijke toestemming tot het afwijken van de bestemming.

Er zijn nog een aantal openstaande beslispunten die ik graag zou willen bespreken tijdens het inhoudelijk overleg. Deze beslispunten en de (eventuele) keuze opties zal ik hieronder uit een zetten.

Definitie 'bestemming'

In bovenstaande conceptbeleidsstukken (ad 1, 2 en 3) wordt 'bestemming' als volgt gedefinieerd:

'de in de erfpachtakte vastgelegde bestemming en het toegestane gebruik van een perceel'

Dit sluit aan bij het huidige beleid:

'2. Onder bestemmingswijziging in de zin van dit besluit wordt verstaan: een wijziging van de in de erfpachtakte vastgelegde bestemming dan wel het toegestane gebruik van een perceel.'

Vraag 1: Is iedereen akkoord om de definitie voor het woord 'bestemming' op deze manier op te nemen in het aanvullend beleid (ad 1, 2 en 3)?
Iedereen is akkoord met de definitie. 5.1.2e 5.1.2emerkte wel op dat bestemming en gebruik als een worden gezien in de nieuwe AB. Dit betekent dat de woorden 'dan wel' worden vervangen door 'en'.

Korting bij erfpachtcontrole

In het huidig beleid aanwijzing erfpachtcontrole staat het volgende artikel:

'12. Voor erfpachters die binnen „n jaar na de ingangsdatum van het plan van aanpak, bedoeld onder C van deze aanwijzing de gemeente schriftelijk ervan in kennis hebben gesteld, dat het gebruik van hun perceel niet overeenkomstig de bestemming is en waarvan de gemeente niet voor die ingangsdatum op de hoogte was van dit afwijkende gebruik en die voorts in aanmerking komen voor bestemmingswijziging, gaat de canonverhoging „n jaar later in dan gebruikelijk is, tenzij het veranderd gebruik korter dan een jaar voor die ingangsdatum is aangevangen. Bij de eerstvermelde gevallen komen de kosten van de notariële akte en de inschrijving daarvan in de openbare registers voor rekening van de gemeente.'

Dit artikel komt niet overeen met ander huidig beleid (bestemmings- en bebouwingswijziging). De gemeente draagt niet de gehele akte kosten bij een bestemmingswijziging maar slechts de helft (tot een maximum van € 1.000,-).
Daarnaast wordt de erfpachter die zich niet aan het contract beloond omdat hij ervoor uitkomt op het moment dat het heet onder de voeten wordt. Een erfpachter die handelt volgens de regels (de van toepassing zijnde algemene en bijzondere bepalingen) en privaatrechtelijke toestemming vraagt voor aanvang van het gewijzigde gebruik krijgt volgens het huidige beleid geen korting.

De werkgroep bestemmings- bebouwingswijziging stelt voor om dit artikel niet op te nemen in het beleid aanwijzing erfpachtcontrole (ad 2).

Vraag 2: Zijn jullie akkoord met het schrappen van dit artikel?
De algehele mening was dat het een gekke regeling is. Alle aanwezigen zijn het erover eens dat het beleid van toepassing moet worden verklaard voor iedere bestemmings- en of bebouwingswijziging -indien de erfpachter zelf om toestemming vraagt- of dat het voor niemand moet gelden. Uit het beleid aanwijzing erfpachtcontrole kan het dus in ieder geval geschrapt worden. Wel zal worden onderzocht of er een dergelijke kortingsregeling moet komen voor de situatie dat een erfpachter om toestemming vraagt. Vraag zal worden gesteld aan het kernteam.

Vrijstelling uitbreidingen woonbestemming

In de AB2016 is de onbeperkte vrijstelling opgenomen voor het uitbreiden van een erfpachtrecht met een woonbestemming zonder dat dit canonconsequenties heeft. Hiervoor gelden wel een aantal voorwaarden, zoals dat de vrijstelling pas geldt vanaf vier jaar nadat de woning in gebruik genomen is.

In de overige AB's staat deze vrijstelling niet, maar is in het huidig beleid een vrijstelling opgenomen voor het uitbreiden van een woning met maximaal 100 procent. De beperking dat de vrijstelling pas geldt na 4 jaar is voor deze 100% vrijstelling niet opgenomen.
Het zou een mogelijkheid kunnen zijn om in het aanvullend beleid bestemmings- en bebouwingswijziging (ad 1) op te nemen dat de 100% vrijstelling ook pas na 4 jaar geldt.

Vraag 3: Willen we in het aanvullend beleid bestemmings- en bebouwingswijziging (ad 1) de 100% vrijstelling voor woninguitbreiding onder de oudere AB's ook pas laten gelden vanaf 4 jaar na ingebruikneming van de woning, om op die manier aan te sluiten bij de AB2016?
Nee, het gaat slechts om een kleine groep erfpachters. Namelijk voor de rechten die na invoering van de AB2016, nog AB2000 krijgen (doordat de onderhandelingen al gestart waren) en omdat er sprake kan zijn van overgangsbeleid voor een korte periode. Voor degenen die er toch mee te maken zouden kunnen krijgen is het te beperkend.

Voorstel aftopping
Als de canonpercentages zo laag zijn als op dit moment dan betekent dit in de praktijk dat er veelvuldig wordt afgetopt. Dit kan onwenselijk zijn. In het huidig beleid bebouwingswijziging staat in punt 11 het volgende over aftopping:

'Indien de berekening, bedoeld in punt 8, resulteert in een hogere canon dan wanneer er op basis van de nieuwe bebouwing 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 bebouwing, met inachtneming van het bepaalde in punt 10. 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 bebouwing.'

In het huidig beleid bestemmingswijziging is eenzelfde bepaling opgenomen.

In het aanvullend beleid bestemmings- en bebouwingswijziging (ad 3) heeft de werkgroep bestemmings-en bebouwingswijziging een canonpercentage voor aftopping voorgesteld en dit als volgt verwoord:

'Indien de berekening resulteert in een hogere canon dan wanneer er op basis van de nieuwe bestemming en/of bebouwing tegen actueel prijspeil fictief zou worden uitgegeven, dan wordt de verhoging van de canon naar aanleiding van de wijziging beperkt tot de hoogte van de canon conform fictieve uitgifte tegen de nieuwe bestemming en/of bebouwing, met inachtneming van het bepaalde in artikel 8a. Bij de in dit lid bedoelde berekening wordt uitgegaan van een 'canonpercentage ten behoeve van de aftopping' dat periodiek door de Gemeente wordt vastgesteld.'

Vraag 4: Is het zinvol om een canonpercentage ten behoeve van de aftopping in te voeren?

Het gesprek nam een andere wending. De aanwezigen waren van mening dat het middel aftopping kan worden afgeschaft, indien er geen juridische bezwaren zijn. JZ gaat hier naar kijken.

Nb. Er wordt ook op papier gezet wat de voordelen en nadelen zijn van het instrument aftopping. De werkgroep bestemmings- en bebouwingswijziging wil deze vraag nogmaals ter discussie stellen.

ABC-formule[1]

De ABC-formule staat vermeld in de AB2016 in algemene bewoordingen en zou in specifieke bewoordingen opgenomen moeten worden in het aanvullend beleid. Momenteel is het op deze manier in het conceptbeleid bestemmings-en bebouwingswijziging (ad 1) verwoord:

'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 erfpachtgrondwaarde met het oog op het veranderd gebruik en/of de gewijzigde bebouwing;
C: de op het moment van de herziening geldende erfpachtgrondwaarde met het oog op de op het moment van herziening toegestane gebruik en/of de toegestane bebouwing;
D: het op het moment van de herziening van toepassing zijnde canonpercentage.'

Dit is niet veel specifieker dan in de AB2016.

Vraag 5: Zijn jullie akkoord met dat de ABC-formule op deze manier in het aanvullend beleid wordt opgenomen?
Als het hanteerbaar is voor alle AB dan dezelfde tekst opnemen als in de AB2016. In de AB2016 staat echter wel splitsing erbij en dat is niet van toepassing voor de bestemmingswijziging. De verschillende beleidsstukken dienen wel duidelijk gescheiden te blijven dus dit deel eruit laten.

Toestemming afwijkend gebruik[2]

Als de grondwaarde na een bestemmingswijziging lager ligt dan de huidige bestemming dan bestaat in het huidig beleid de mogelijk voor een toestemming afwijkend gebruik. De bestemming

[1] In beleid bestemmings- en bebouwingswijziging(ad 1) en het beleid tijdelijke toestemming tot het afwijken van de bestemming (ad 3)
[2] Punt 6 in het huidig beleid bestemmingswijziging. In het (huidig) conceptbeleid bestemmings- en bebouwingswijziging (ad 3) is de bepaling opgenomen in artikel 6 sub b.

blijft bij een toestemming afwijkend gebruik gelijk maar erfpachter wordt hiernaast een afwijkend gebruik toegestaan. Dit dient wel vastgelegd te worden in een akte en geldt tot het einde van het tijdvak.
De toestemming afwijkend gebruik is in het leven geroepen omdat het als oneerlijk werd ervaren dat als de bestemming gewijzigd wordt en de grondwaarde lager is de canon niet wordt verlaagd, maar als de erfpachter na verloop van tijd de bestemming weer zou willen wijzigen naar de oude bestemming dan zou het in de praktijk zou kunnen zijn dat de canon verhoogd wordt.
Met de invoering van de AB2016 zou de toestemming afwijkend gebruik, voor rechten waarop de AB2016 van toepassing zijn, niet meer tot het einde van het tijdvak zijn maar zou de toestemming eeuwigdurend zijn.

Vraag 6: Is toestemming afwijkend gebruik wenselijk voor rechten waarop de AB2016 van toepassing zijn? Zo nee, zou deze mogelijkheid wel moeten blijven bestaan voor oudere AB's?
Door tijdgebrek is deze vraag niet volledig behandelt tijdens het overleg. Vraag die wel aan de orde kwam was wat het nut was van toestemming afwijkend gebruik. Kan het niet sowieso geschrapt worden? Wat gebeurt er in de situatie dat toestemming wordt gegeven voor gebruik van een bedrijfsruimte, terwijl de bestemming wonen is en de bedrijfsruimte wil uitbreiden. Kan dan geprofiteerd worden van de onbeperkte vrijstelling voor woninguitbreiding? Als in de vrijstelling het woord uitsluitend is toegevoegd dan zou dit mogelijke probleem voorkomen kunnen worden.

In het inhoudelijk overleg van 5 november 2015 wordt verder over deze vraag gesproken en zullen de vragen 7,8, 9 en 10 behandelt worden.

Wijzigen bestemming of bebouwing zonder privaatrechtelijke toestemming
In de praktijk komt het nog al eens voor dat het feitelijk gebruik of de bebouwing niet overeenstemt met datgene dat in de erfpachtakte is afgesproken. In alle AB's is een boete opgenomen voor de situatie waarin een erfpachter niet voldoet aan de verplichtingen uit de algemene of bijzondere bepalingen. Als de erfpachter de verplichting niet nakomt kan volgens onder andere de AB2000 en de AB2016 de gemeente tevens het herstel zelf uitvoeren en de kosten verhalen op de erfpachter.

In het huidige (oude) beleid (bestemmingswijziging, bebouwingswijziging maar ook splitsen) is nauwelijks iets geregeld over welke maatregelen de gemeente kan nemen indien het feitelijk gebruik afwijkt van de akte. In artikel 15 van het huidige beleid bebouwingswijziging staat het volgende:

'Een besluit tot bebouwingswijziging wordt niet genomen dan nadat de aanbieding door de erfpachter schriftelijk is aanvaard. Aanvang met de bebouwingswijziging wordt beschouwd als voornoemde schriftelijke aanvaarding van de aanbieding.'

Dit is een artikel dat in veel beleidsstukken op een soortgelijke manier is terug te vinden. In het beleid voor verticale splitsingen heeft de werkgroep Splitsen de volgende bepaling opgenomen:

'Toestemming tot verticale splitsing wordt voorts slechts verleend voor zover het feitelijk gebruik na de splitsing overeenkomst met hetgeen in de erfpachtakte is opgenomen inzake de bestemming, het gebruik en de bebouwingsomvang van het perceel'

Vraag 7: Is in de verschillende AB's voldoende gewaarborgd dat we kunnen optreden als gemeente wanneer het feitelijk gebruik afwijkt van de privaatrechtelijke bestemming? Zo niet is het dan gewenst om een dergelijke bepaling als de bovenstaande op te nemen?

Geen oppervlakten in de erfpachtakte
In (oude) erfpachtaktes kan het voorkomen dat er geen bvo's of gbo's en een akte worden genoemd. Is er in een dergelijke situatie sprake van een bestemmings- of een bebouwingswijziging? Zo ja, is het zinvol om in het aanvullend beleid op te nemen hoe de gemeente handelt in een dergelijke situatie?

De werkgroep bestemming- en bebouwingswijziging stelt voor, bij een bevestigend antwoord van de eerst genoemde vraag, om onderstaand artikel op te nemen in het aanvullend beleid bestemmings- en bebouwingswijziging:

'Indien in de erfpachtakte de (maximale) toegestane bebouwing en/of bestemming niet zijn/is vastgelegd, zal de gemeente uitgaan van de feitelijke situatie zoals die voor realisatie van de wijziging bestond, waarbij de wijziging(en) ook publiekrechtelijk toegestaan moet(en) zijn.'

Dit artikel sluit aan op de situaties wanneer (vrijgestelde) wijzigingen niet in een akte worden vastgelegd. Het kan echter wel een voordeel zijn voor erfpachter als in de erfpachtakte geen (maximale) oppervlakte is opgenomen. Omdat uitgegaan wordt van de feitelijke situatie kan de erfpachter daardoor iets voordeel behalen, als het aantal vierkante meters is toegenomen en later pas een bestemmingswijziging plaats vind.
Bijvoorbeeld een kantoor van 50 m2 bij uitgifte, breidt zonder toestemming uit naar 100 m2 en vraagt vervolgens een bestemmingswijziging aan naar winkel. Doordat gekeken wordt naar de feitelijke situatie wordt uitgegaan van een bestemmingswijziging van 100 kantoor naar 100 winkel, ipv van 50 kantoor naar 100 winkel. Des te meer reden om de oppervlakten nauwkeurig in een akte op te nemen.

Vraag 8: Is er sprake van een bestemmings- of bebouwingswijziging als er geen (maximale) oppervlakte in de erfpachtakte staat? Zo ja, kan bovenstaand tekstvoorstel in het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging (ad 3) worden opgenomen?

Beleid canonverlaging
Het beleid canonverlaging is gereduceerd tot één artikel en in het concept beleid is deze als volgt verwoord:

'Artikel 9 Verlaging van de canon
In aanvulling op het bepaalde in Artikel 8a kan, indien de berekening bedoeld in Artikel 7, resulteert in een lagere canon, de canon uitsluitend naar beneden toe worden aangepast indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

a. *de wijziging van het gebruik heeft betrekking op een door de gemeente gewenste ontwikkeling of herontwikkeling van gebieden dan wel op een door de gemeente gewenste stimulering van sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen;*
b. *het college van Burgemeester en Wethouders akkoord is gegaan met de verlaging van de canon voor het betreffende verzoek;*
c. *de canon voor het erfpachtrecht is niet per vooruitbetaling voldaan'*

Vraag 9: Zijn jullie akkoord met dit artikel?

Experimentenregeling
De huidige experimentenregeling geldt slechts voor bijzondere gevallen waarin erfpachtrechten met een (gedeeltelijke) kantoorbestemming worden getransformeerd naar een andere bestemming. Er dient dan wel minimaal 50 procent van de oppervlakte kantoorruimte te worden getransformeerd en minimaal 2.500 m2 . Ook mogen er geen publiekrechtelijke belemmeringen bestaan voor de transformatie. De experimentenregeling is nog van toepassing tot aan de vernieuwing.
Door toepassing van de experimentenregeling wordt soepeler omgegaan met het geldende beleid. Hierbij worden echter geen financiële 'cadeaus' uitgedeeld. Veruit de meest gebruikte beleidsafwijking is tijdvakverlenging. Minderwaarde bij een bestemmingswijziging wordt in een dergelijke situatie aangewend om het tijdvak langer te laten doorlopen.
Overstappen naar eeuwigdurende erfpacht maakt de meest gebruikte beleidsafwijking overbodig. Desondanks kan het toch zinvol zijn een opening in het beleid te houden om af te kunnen wijken van het beleid voor door de gemeente gewenste transformaties.
De experimentenregeling is gereduceerd tot één artikel en heeft een meer permanente plek gekregen binnen het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging. Het idee is om het artikel er als volgt uit te laten zien:

'Artikel 10 Afwijkingsbevoegdheid ingeval van transformatie
Ingeval van een door de gemeente gewenste transformatie kan de gemeente besluiten om af te wijken van één of meer bepalingen in dit besluit. Hierbij geldt dat:

a. de gemeente maakt periodiek in de Grondprijzenbrief bekend, voor welke categorieën transformaties dit artikel van toepassing is;
b. de transformatie naar het oordeel van de gemeente een voldoende omvang en effect moet hebben om bij te dragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van transformaties;
c. de algemeen manager van de RVE Grond en Ontwikkeling is gemachtigd om, namens de Gemeente, uitvoering te geven aan dit artikel;
d. erfpachters kunnen geen rechten ontlenen aan hetgeen in dit artikel is bepaald.'

Vraag 10: Zijn jullie akkoord met dit artikel?