Gemeente Amsterdam

Privaatrechtelijke beperking in niet-woonbestemmingen en huurwoningen in relatie tot het GWC-rapport

kabinet

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: Wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Projectteam VES
Datum	5 november 2015

Gevraagde beslissingen:

1) Kennis te nemen van het huidige erfpacht- en grondprijsbeleid waarbij de privaatrechtelijke erfpachtbestemmingen soms strikter zijn geformuleerd dan publiekrechtelijke bestemmingen en de redenen daarvoor.
2) In te stemmen met, als nadere invulling op het GWC-advies, het blijven hanteren van de bestemming 'markthuurwoning'.
3) In te stemmen met, als nadere invulling op het GWC-advies, een in het grondprijsbeleid vast te leggen afslag op de grondwaarde voor markthuurwoningen en andere specifieke marktsegmenten.

Inleiding

Erfpachters in Amsterdam hebben zowel te maken met een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke bestemming. De publiekrechtelijke bestemming is de bestemming die de erfpachter voor zijn pand mag gebruiken op basis van het bestemmingsplan. Daarnaast maakt de gemeente met de erfpachters afspraken over de bestemming die in het erfpachtcontract komt. Dit is de privaatrechtelijke bestemming.

Voor de bepaling van de erfpachtgrondwaarde in het eeuwigdurende stelsel stelt de Grondwaardecommissie (hierna: GWC) voor om de WOZ als basis te gebruiken. De WOZ-waarde wordt bepaald alsof de onroerende zaak leeg verkocht is en onmiddellijk in gebruik kan worden genomen. Dit is de vrije verkoopwaarde van het de onroerende zaak. Met huur, verhuur, hypotheken en andere zakelijke rechten (zoals erfpacht) wordt bij de WOZ-waardering geen rekening gehouden. Voor een markthuurwoning wordt dus uitgegaan van de waarde, alsof het een koopwoning zou zijn.

Een complicatie hierbij is, is dat de erfpachtbestemming vaak nauwer is gedefinieerd dan publiekrechtelijke bestemmingen. Doordat de WOZ waardeert onder de fictie van vol-eigendom, op basis van het publiekrecht, houdt de WOZ-waarde geen rekening met de (privaatrechtelijke) erfpachtbestemming.

In het huidige erfpachtstelsel hanteert de gemeente echter welbewust bestemmingen, die nauwer zijn gedefinieerd dan de publiekrechtelijke bestemming. Dit betreft met name:

- sociale huurwoningen (deze groep valt buiten de Vernieuwing en zal dus niet worden behandeld in deze notitie)
- (markt)huurwoningen
- bedrijventerreinen (beperking kantoorpercentage).

In deze notitie wordt voorgesteld om, als nadere invulling op het GWC-advies, de bestemming (markt) huurwoning te blijven hanteren. Tevens wordt voorgesteld om, als nadere invulling op het GWC-advies, en in het grondprijsbeleid vast te leggen afslag voor andere specifieke marktsegmenten te hanteren.

Ad 1. Kennis te nemen van het huidige grondprijsbeleid waarbij de privaatrechtelijke erfpachtbestemmingen soms strikter zijn geformuleerd dan publiekrechtelijke bestemmingen

Huurwoningen en koopwoningen
De gemeente geeft woningen met markthuurbestemming uit tegen een lagere grondwaarde dan koopwoningen. De reden hiervoor is dat de gemeente het maatschappelijk gewenst acht dat er, naast sociale huurwoningen en koopwoningen, ook een segment aan markthuurwoningen in de stad is. Wanneer de gemeente slechts erfpachtrechten uitgeeft met de bestemming koopwoning, loopt de gemeente het risico dat het tekort aan markthuurwoningen nog verder toeneemt.

Als een erfpachter in het huidige stelsel zijn privaatrechtelijke bestemming markthuurwoning wil omzetten naar een koopwoning dan is dit een bestemmingswijziging waarbij de erfpachter meer canon moet gaan betalen. De reden hiervan is dat de gemeente op het moment dat de woning als huurwoning werd uitgegeven, nooit de volle marktwaarde voor koopwoning heeft ontvangen. De erfpachtbestemming wordt dus gebruikt om het volkshuisvestelijke doel van een markthuursegment te realiseren en in stand te houden.

Niet-woonbestemmingen
Voor niet-woonbestemmingen geeft de gemeente uit tegen bewust gedefinieerde privaatrechtelijke bestemmingen die beperkter zijn dan de publiekrechtelijke bestemmingen.
Het belangrijkste voorbeeld is "bedrijfsterrein max. 30% kantoor". Hiermee beoogt de gemeente dat:
- Bedrijfsgebieden niet verkleuren naar kantoor, zodat ook op lange termijn ruimte beschikbaar is voor fysieke bedrijvigheid;
- Bedrijfspercelen tegen een relatief lage grondwaarde kunnen worden aangeboden voor fysieke bedrijvigheid (dit is mogelijk omdat duurdere kantoorfuncties op die plaats worden uitgesloten);
- Het kantoorvolume in de stad niet teveel toeneemt (door verkleuring) in een tijd dat er al te veel kantoorleegstand is;
- Ruimtelijke kwaliteit: de gemeente wil het kantoorvolume zoveel mogelijk beperken tot die locaties, die zij geschikt acht voor kantoorfuncties (zoals goede OV-bereikbaarheid), en veel bedrijfsgebieden zijn daar minder geschikt voor.

Wanneer de gemeente deze categorie zou loslaten, geeft dat de volgende risico's:
- Verkantorisering van de huidige bedrijfsterreinen;
- Afname van de beschikbare ruimte voor fysieke bedrijvigheid;
- Toename van kantoorvolume op minder geschikte kantoorlocaties, terwijl op de A-locaties de leegstand toeneemt.

Terzijde zij opgemerkt dat de gemeente Rotterdam in 2002 bedrijventerreinen heeft uitgezonderd bij de afschaffing van het erfpachtstelsel.

Daarnaast zijn er voorbeelden van specifieke erfpachtbestemmingen die de gemeente heeft vastgelegd, in afwijking van het bestemmingsplan:

- De Bloemenmarkt: er mogen alleen bloemen en planten en aanverwante artikelen worden verkocht
- Bouwmarkten in Zuidoost: er mogen geen huishoudelijke artikelen worden verkocht die concurreren met de nabijgelegen winkelcentra (om deze zwakke winkelcentra, zoals Holendrecht, te beschermen tegen onbedoelde concurrentie)
- Diverse culturele en/of museale functies, die de gemeente in het erfpachtcontract heeft vastgelegd omwille van de gemengde en attractieve stad.

Bij een onverkorte hantering van de WOZ-waardering lopen al deze bewust gecreëerde constructies het risico om te verdwijnen.

Ad 2 In te stemmen met, als nadere invulling op het GWC-advies, het blijven hanteren van de bestemming 'markthuurwoning'

De WOZ gaat uit van de fictie van vrije beschikbaarheid. Dit komt er in de praktijk op neer, dat voor huurwoningen eenzelfde WOZ-waardering geldt als voor koopwoningen. Wanneer echter erfpachtrechtelijk een huurbestemming is vastgelegd, is het niet reëel om dan de (doorgaans hogere) grondwaarde voor koopwoningen in rekening te brengen.

Bij overstap op basis van de WOZ-waarde leidt dit tot twee mogelijkheden voor woningen die nu de bestemming "huurwoning" hebben:

- Onverkort volgen van het GWC-advies: de huurwoning zal dan gewaardeerd worden als koopwoning en de privaatrechtelijke huurbestemming uit erfpachtcontract vervalt. Het heeft tot risico een forse afname van het aantal markthuurwoningen.
- Voor markthuurwoningen het GWC-advies nader invullen: de markthuurwoning houdt de privaatrechtelijke bestemming markthuurwoning in het erfpachtcontract. De huurbestemming blijft expliciet gedefinieerd (met vastgelegd bedrag bijbetaling bij uitponden). De grondwaarde wordt aangepast op de marktwaarde van de markthuurwoningen. Het huidige erfpachtrechtelijk vastgelegde markthuursegment blijft hierdoor gegarandeerd.

Wanneer de gemeente bij nieuwe uitgiften alleen nog uitgeeft tegen de grondwaarde voor koopwoningen, is de verwachting dat er bij nieuwe uitgiften alleen nog markthuurwoningen worden gerealiseerd als de ontwikkelaar niet alle woningen verkocht krijgt. Bij selectie op prijs zullen ontwikkelaars van koopwoningen immers een hogere grondwaarde kunnen bieden dan markthuurbeleggers.

Een alternatief is, dat de woningen bij nieuwe uitgiften wel meteen de koopbestemming en de koopgrondwaarde meekrijgen, maar dat desondanks, als onderdeel van de bouwenvelop, wordt voorgeschreven dat een x-percentage van de woningen gedurende de eerste 15 jaar niet mag worden verkocht. De uitwerking en handhaving van dit soort bepalingen is echter lastig.

Het advies is om de bestemming markthuurwoning te blijven hanteren. In de akte van vestiging resp. overstap wordt dan expliciet vastgelegd:

- De bestemming 'markthuurwoning'
- Een bepaling dat bij eventuele omzetting naar koopwoning, het grondwaardeverschil moet worden bijbetaald.

Ad 3 In te stemmen met, als nadere invulling op het GWC-advies, een in het grondprijsbeleid vast te leggen afslag op de grondwaarde voor markthuurwoningen en andere specifieke marktsegmenten

Informeel heeft de Team VES na het verschijnen van het GWC-advies de vraag aan de GWC gesteld hoe moet worden omgegaan met specifieke bestemmingen i.r.t. de WOZ-methode. Hierop is het volgende antwoord ontvangen:

Vraag Team VES:

'In een erfpachtrecht wordt soms het gebruik meer beperkt dan in het publiekrecht. De WOZ houdt hier geen rekening mee. Een voorbeeld zijn huurwoningen. In veel erfpachtrechten is de bestemming huurwoning opgenomen. Met de door u voorgestelde methode wordt met deze beperkingen in het erfpachtrecht geen rekening gehouden en krijgt een erfpachtrecht met een beperking dezelfde canon als een erfpachtrecht waarvan de bestemming gelijk is aan het publiekrecht. Is het ook uw advies beperkingen in het erfpachtrecht te negeren bij het bepalen van de canon?'

Antwoord GWC:

'Wij hebben doelbewust op macroniveau gekeken. Wij achten het raadzaam redelijk 'grof' te blijven werken en uiterst terughoudend te zijn met de introductie van allerlei nieuwe, fijnmazige, casuïstische waarde beïnvloedende elementen in de discussie. Dat is naar onze overtuiging het begin van het einde en een showstopper. Zie ook het juridische hoofdstuk in Schoon schip. Veel kan weggestopt en –geschreven worden in de korting.'

Bij de overstap van niet-woonbestemmingen met een nauwkeurig gedefinieerde privaatrechtelijke erfpachtbestemming, is het eveneens niet reëel om dan de (doorgaans hogere) grondwaarde voor een ruimere WOZ-bestemming in rekening te brengen, wanneer desondanks de huidige beperktere privaatrechtelijke erfpachtbestemming wordt gehandhaafd.

Het advies van de GWC is om terughoudend te zijn in het introduceren van fijnmazige elementen die de waarde beïnvloeden. Wel biedt de reactie naar onze mening de ruimte om de korting te gebruiken om tot differentiatie in grondwaarde te komen. Dit zou tot twee uitwerkingen in het grondprijsbeleid leiden:

- Vastleggen van grondwaarde voor markthuur en bijzondere bestemmingen bij nieuwe uitgiftes
- Grondwaardeberekening voor markthuur en bijzondere bestemmingen bij overstap waarbij voor de bepaling van de grondwaarde met een afslag op de erfpachtgrondwaarde zal worden gewerkt.

Advies
Als uitwerking van het GWC-advies, de bestemming markthuurwoning te handhaven en de grondprijzen daarop te differentiëren. Voor markthuur geldt bij overstap een afslag t.o.v. koopwoning; bij nieuwe gronduitgifte wordt ook de grondwaarde vastgelegd voor markthuurwoningen.