Gemeente Amsterdam

Gevraagde beslissingen voor het BT:

Bestuurlijke keuzes inzake het Wijzigen en Uitbreiden van erfpachtrechten

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: Wethouder Van den Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Team Vernieuwing Erfpachtstelsel
Kopie aan	
Datum	20 februari 2015

Gevraagde beslissingen voor het BT:

Voor het aanvullende erfpachtbeleid inzake tuin- en perceelsuitbreiding en bestemmings- en bebouwingswijziging, in de Erfpachtvernieuwing te besluiten:

1. ***Bij tuin- en perceelsuitbreiding, alsmede bij bestemmings- en bebouwingswijziging, overstap naar AB2015 niet te verplichten.***
2. ***Bij wijziging of uitbreiding van een afgekocht recht, voortaan "twee betaalwijzen op één recht" toestaan.***
3. ***Inzake de vrijstelling voor woninguitbreiding akkoord gaan met:***
   a. ***de onbeperkte vrijstelling voor alle AB's (voor niet-corporaties) te laten gelden***
   b. ***de onbeperkte vrijstelling niet te laten gelden in de eerste 5 jaar na gronduitgifte, om ontduiking van de uitgiftegrondprijs te voorkómen***
   c. ***bij bestemmingswijziging van een uitgebreide woning naar een andere bestemming, de uitbreiding alsnog te laten betalen (zodat de vrijstelling alleen geldt, voor de periode dat de bestemming woning blijft)***
   d. ***indien een eerdere "gratis uitbreiding" bij splitsing leidt tot de toevoeging van extra woningen, voor deze extra woningen, bij de splitsing een aanvullende canon in rekening te brengen***
4. ***de vrijstelling voor kleine uitbreidingen van bedrijfsruimte binnen woonmilieu te handhaven.***

Uiteraard kan een erfpachter, die bij wijziging niet verplicht hoeft over te stappen, wel op vrijwillige basis overstappen.

Inleiding / samenvatting

Deze notitie gaat over het aanvullende erfpachtbeleid voor het uitbreiden en wijzigen van bestaande erfpachtrechten. Het gaat hierbij om contractswijzigingen, die door de erfpachter worden aangevraagd (omdat hij/zij iets wil), of die door de gemeente worden geconstateerd aan de hand van verleende vergunningen of erfpachtcontrole).

Onderstaand is, per handeling, het huidige beleid kort weergegeven.

- tuin- en perceelsuitbreiding → komt gemiddeld zo'n 100 keer per jaar voor
  - canon stijgt met waarde van uitbreiding
  - tijdvak en AB's blijven ongewijzigd

    - betaalwijze uitbreiding = betaalwijze hoofdrecht
- bestemmingswijziging en bebouwingswijziging → komt gemiddeld zo'n 100 keer per jaar voor
    - tijdvak en AB's blijven ongewijzigd
    - canon stijgt met toename GW door wijziging (waarbij de verhoogde canon wordt gemaximeerd tot de canon bij fictieve nieuwe uitgifte)
    - 100% vrijstelling uitbreiding GBO per koopwoning
    - canon kan niet dalen tenzij . . . .
- tijdelijke toestemming tot afwijkend gebruik voor 5 of maximaal 10 jaar (bijvoorbeeld ingeval een vergunning voor die periode is verleend of de verwachting is dat de erfpachter de bestemming binnen korte tijd "terug" zal wijzigen naar de oude bestemming) en tijdelijke toestemming voor afwijkend gebruik tot einde van het tijdvak (indien de erfpachter na 10 jaar besluit om de tijdelijke bestemming voort te zetten)→ komt incidenteel voor
    - er wordt tijdelijk een gewijzigde bestemming toegestaan (met een bijbehorende tijdelijke canonverhoging) die niet in de akte wordt vastgelegd (dit beleid wordt bijvoorbeeld gebruikt ten behoeve van een evenement als de Floriade)
    - canon stijgt met toename GW door wijziging (waarbij de verhoogde canon wordt gemaximeerd tot de canon bij fictieve nieuwe uitgifte)
    - canon kan niet dalen tenzij . . . .
- tussentijdse canonverlaging
    - vindt in principe niet plaats, behalve in zeer incidentele gevallen, wanneer een erfpachter, op aandringen van de gemeente, de bestemming wijzigt naar een door de gemeente dringend gewenste bestemming (bijv. sociaal-maatschappelijk)

In het huidige beleid geldt: het gewijzigde recht krijgt dezelfde AB's, hetzelfde tijdvak en dezelfde betaalwijze als het reeds bestaande recht.

Het gemeentelijke belang bij deze wijzigingen is:

- wijzigingen van bestemming / bebouwingsomvang / perceel zijn gewenst voor de economische doorontwikkeling van de stad
- een tuin- of perceelsuitbreiding kan voor het stadsdeel leiden tot minder onderhoudskosten voor openbaar groen
- soms geeft de gemeente een perceel, via het functionele grondprijsbeleid, bewust op basis van een economisch laagwaardiger gebruik dan het planologisch kader toestaat uit tegen een relatief lage canon om een ontwikkeling haalbaar te maken (bijv. sociaal-maatschappelijke bestemming, terwijl ook hotel mogelijk zou zijn); bij een latere wijziging/uitbreiding, waarbij de marktpotentie alsnog wordt benut incasseert de gemeente alsnog het waardeverschil door een canonverhoging
- wijzigingen van bestemming / bebouwingsomvang / perceel leiden regelmatig tot aanvullende erfpachtinkomsten t.b.v. de stad

Op dit moment zijn er zes separate beleidsstukken voor uitbreiden en wijzigen:

a. tuinuitbreiding
b. perceelsuitbreiding
c. bebouwingswijziging
d. bestemmingswijziging
e. tijdelijke toestemming tot afwijkend gebruik
f. canonverlaging

De beleidsstukken a en b, alsmede c, d en f, vertonen veel overlap. Daarom wordt onderzocht of het mogelijk is om deze 6 beleidsstukken, bij de Vernieuwing, samen te nemen in drie beleidsstukken:

a. tuin- en perceelsuitbreiding
b. bebouwings- en bestemmingswijziging (incl. beleid voor canonverlaging)
c. tijdelijke toestemming tot afwijkend gebruik

Toelichting van de beslispunten

Ad 1. Verplicht overstappen bij wijzigen?
In het huidige beleid blijven, bij tussentijdse wijzigingen, de bestaande AB's ongewijzigd. Een AB1966 recht houdt, na de perceelsuitbreiding of de bestemmingswijziging, gewoon de AB1966 tot het einde van het lopende tijdvak.
Overwogen kan worden om bij alle uitbreidingen of wijzigingen, de voorwaarde op te nemen, dat de nieuwste AB's (de AB2015) van toepassing worden. Dat komt feitelijk neer op verplicht overstappen bij deze handelingen.
Argumenten vóór verplicht overstappen bij alle bovengenoemde erfpachtwijzigingen zijn:

- dit bevordert de snelle overstap van oude rechten naar het nieuwe stelsel
- verplichte overstap bij wijzigingen, vermindert de toekomstige CHET-problematiek

Argumenten tegen verplicht overstappen bij bovengenoemde erfpachtwijzigingen zijn:

- dit leidt tot een onnodige (financiële) belasting van de erfpachter, doordat hij op het moment van wijziging niet alleen voor de wijziging, maar ook voor de waardesprong van het lopende recht moet bijbetalen; deze waardesprong komt doordat:
  - eeuwigdurende erfpacht meer waard is dan voortdurende
  - bij overstap eigenlijk de CHET "naar voren" wordt gehaald, wat vooral effect heeft indien de erfpachter nu een relatief lage canon heeft
- mogelijk leidt de bijbetaling (die in veel gevallen volgt uit de overstapplicht) tot ontwijkingsgedrag (dan maar niet wijzigen, of wijzigingen niet bij de gemeente melden om overstapverplichting te ontduiken)
- zo een verplichting als disproportioneel gegeven de aard en omvang van het verzoek tot wijiging kan succesvol juridisch worden aangevochten
- het is niet klantvriendelijk, wanneer een erfpachter verplicht moet overstappen, ingeval van een relatief kleine wijziging of (tuin)uitbreiding
- wanneer een erfpachter bij zo'n wijziging wel wil overstappen, kan hij dat gewoon vrijwillig doen, direct voorafgaand aan de wijziging / uitbreiding

De genoemde nadelen zijn relatief groot t.o.v. de genoemde voordelen van verplichte overstap. Mogelijk kan een overstapverplichting ertoe leiden dat erfpachters afzien van uitbreiden of wijzigen. Dat is niet alleen nadelig voor de erfpachtinkomsten en acceptatie van het erfpachtstelsel, maar vooral ook voor de (door)ontwikkeling van de stad.

Advies aan het BT is om bij tuin- en perceelsuitbreiding, alsmede bij bestemmings- en bebouwingswijziging, overstap naar de AB2015 ***niet te verplichten***.

Ad 2. Verplicht afkopen bij wijzigingen van afgekochte rechten?
Het huidige beleid stelt dat bij wijziging of uitbreiding, indien het reeds bestaande recht is afgekocht, ook de canonstijging als gevolg van de wijziging moet worden afgekocht.

In de praktijk blijkt dit voor erfpachters weleens lastig te financieren. Erfpachters vragen daarom, of de uitbreiding van een reeds afgekocht recht, canonbetalend kan worden, en dus niet hoeft te worden afgekocht.

Voor de duidelijkheid is het beter, dat ieder erfpachtrecht één betaalwijze heeft (je wilt liever niet dat er een "afgekocht" recht te koop staat, waarbij op het laatste moment nog blijkt dat er toch ook nog een canon is verschuldigd).
Maar voor de financierbaarheid van erfpachtwijzigingen is het makkelijker, wanneer de erfpachter niet verplicht hoeft af te kopen.
Tot en met vorig jaar was het administratief niet goed mogelijk om in Hermes een recht te verwerken, dat deels afgekocht en deels canonbetalend is. Sinds enkele maanden is dit echter wel mogelijk geworden.
Daarom is de vraag (die u ook inzake het beleid voor Samenvoeging wordt voorgelegd) of u, bij wijziging / uitbreiding van een afgekocht recht, voortaan twee betaalwijzen op één recht wilt toestaan.

Advies aan het BT is om bij wijziging of uitbreiding van een afgekocht recht, voortaan "twee betaalwijzen op één recht" toestaan.

Een alternatief is, om "twee betaalwijzen op één recht" alleen toe te staan voorzover de AB2015 van toepassing zijn; in incidentele gevallen kan dit een erfpachter wellicht stimuleren om over te stappen naar de AB2015.

Ad 3. De vrijstelling voor woninguitbreiding
In het Startdocument staat, bij "volumewijzigingen particuliere woningen":
In het nieuwe stelsel zal bij volumewijzigingen van woningen in het geheel geen prijsaanpassing zijn, mits de functie gelijk blijft en het aantal woningen niet toeneemt.
Onderstaand wordt uitgewerkt, op welke wijze deze vrijstelling het beste in het erfpachtbeleid voor bebouwingswijziging kan worden vormgegeven.
In het huidige beleid inzake bebouwingswijziging geldt een vrijstelling van 100% bij woninguitbreiding, tot de einddatum van het lopende tijdvak. Wanneer een erfpachter-bewoner zijn woning uitbreidt, is hij hiervoor gedurende het lopend erfpachttijdvak geen canonverhoging verschuldigd. Ook hoeft hij deze uitbreiding niet meer bij de gemeente te melden. De gratis uitbreiding wordt dus niet notarieel vastgelegd.

Hieronder worden vier vraagpunten uitgewerkt naar aanleiding van deze vrijstelling, mede in relatie tot het voorkómen van speculatie resp. ontduiking.

***Ad 3a.** Geldt de onbeperkte vrijstelling alleen voor de AB2015, of voor alle AB's*
In het huidige beleid geldt een bijbouwvrijstelling tot 100%. In het nieuwe stelsel kan voor bestaande woningen onbeperkt worden uitgebreid. De vraag is of er voor rechten met oudere AB's ook een onbeperkte vrijstelling komt, of dat de vrijstelling voor woningen met oudere AB's op 100% moet blijven (of zelfs moet worden afgeschaft). Argumenten hierbij zijn:

- inperken van de huidige 100% vrijstelling kan leiden tot onvrede bij erfpachters (zie bijv. de "dakopbouwzaak", waarbij de gemeente destijds in het ongelijk is gesteld)
- eenzelfde regeling voor alle AB's maakt het beleid voor bebouwingswijziging transparanter en eenvoudiger

- het komt slechts enkele keren per jaar voor, dat een woning met meer dan 100% wordt uitgebreid
- wanneer iemand onder oude AB's hiervan gebruik maakt, komt er t.z.t. alsnog een CHET of overstap, waarbij het dan gerealiseerde volume alsnog wordt meegerekend, dus er zit al een prikkel in voor de erfpachter, om eerst over te stappen en dan pas onbeperkt uit te breiden

Advies aan het BT: de totale vrijstelling voor particuliere woningen niet alleen voor AB2015, maar ook voor oudere AB'ste laten gelden. Dit is het meest eenvoudig en overzichtelijk voor de erfpachter.

Ad 3b. *Ontduikmogelijkheden bij nieuwe gronduitgifte*

De erfpachter kan bij uitgifte bewust "te weinig" vierkante meters af te nemen, en meteen daarna gratis uit te breiden. Bijvoorbeeld:

- de erfpachter kiest bij uitgifte voor 100 m² wonen, en breidt kort daarna uit naar 5.000 m² wonen
- de erfpachter kiest bij uitgifte voor 100 m² wonen, breidt kort daarna uit naar 5.000 m² wonen, en wijzigt daarna naar 5.000 m² hotel of kantoor

Dit risico kan als volgt worden tegengegaan:
Een optie is, om in het aanvullend beleid inzake Bebouwingswijziging expliciet op te nemen, dat de vrijstelling pas geldt vanaf 5 jaar na gronduitgifte, en niet is toegestaan vóór eerste ingebruikname door een particuliere bewoner. Deze voorwaarde moet niet alleen in het beleid, maar – bij uitgifte – ook expliciet in de bijzondere bepalingen worden opgenomen. Deze optie heeft geen nadelen (behalve voor erfpachters die, te goeder trouw, in de eerste vijf jaar al willen bijbouwen; zij moeten nu tot jaar 5 wachten dan wel een canonverhoging accepteren). Hiermee wordt voorkómen dat men al meteen bij de eerste bouw, onbedoeld, creatief gebruik maakt van de vrijstelling voor woninguitbreiding.
Een andere optie is, om – bij flexibele bestemmingsplannen – voortaan alleen nog maar op maximumpotentie uit te geven, maar dit is een rigoureuze maatregel, omdat je dan veel functies uitsluit bij nieuwe uitgifte. Advies is daarom, om dit niet te doen.

Advies aan het BT: bij bestemmingswijziging van een uitgebreide woning naar een andere bestemming, de uitbreiding alsnog te laten betalen (zodat de vrijstelling alleen geldt, voor de periode dat de bestemming woning blijft).

Ad 3c. *Ontduikmogelijkheden bij bestaande erfpacht*

Een erfpachter kan een vergroting voor een andere bestemming, eerst als woninguitbreiding presenteren. Bijvoorbeeld: een erfpachter, die een woning van 100 m2 heeft vergroot naar één woning van 5.000 m², wijzigt daarna van wonen naar 5.000 m² hotel of kantoor.

Dit risico kan als volgt worden tegengegaan:
Bij de vrijgestelde bebouwingswijziging wordt geen wijzigingsakte opgemaakt. In de vigerende akte op het moment van een aanvraag tot bestemmingswijziging en/of splitsing (dus na de gratis bijbouwing) staat dus nog het oorspronkelijke aantal m2's.
Door – ingeval van bestemmingswijziging na vrijgestelde bebouwingsuitbreiding – de canonberekening bij bestemmingswijzing te baseren op de oorspronkelijke toegestane bebouwingsomvang, wordt gewaarborgd dat de vrijstelling alleen maar geldt, voorzover de woonbestemming wordt gehandhaafd. Bij bestemmingswijziging wordt dan alsnog de (voor wonen toegestane) uitbreiding als niet-woonuitbreiding in rekening gebracht. Het bovengenoemde voorbeeld leidt dan tot de bestemmingswijziging van 100m2 wonen (cf. de akte) naar 5.000 m2 hotel of kantoor. Dus de erfpachter profiteert van de vrijstelling, zolang de bestemming wonen blijft.

Advies aan het BT: de onbeperkte vrijstelling niet te laten gelden in de eerste 5 jaar na gronduitgifte, om ontduiking van de uitgiftegrondprijs te voorkómen.

Ad 3d. *Toevoegen van extra woningen via de vrijstelling*

De erfpachter kan woningen toevoegen in een extra woning die hij eerst als woninguitbreiding heeft gepresenteerd. Bijvoorbeeld: een erfpachter, die een woning van 100 m² heeft vergroot naar één woning van 5.000 m², splitst deze een paar jaar later in appartementsrechten of in meerdere woningen – er worden dus extra woningen toegevoegd (volgens het Startdocument geldt de vrijstelling dan niet).

Dit risico kan als volgt worden tegengegaan:
Momenteel wordt, bij splitsing, alleen de canon verdeeld. Om te voorkómen dat (onder de vrijstelling bijgebouwde m2's) later alsnog leiden tot een "gratis" extra woning, is het een optie om:

- bij splitsing van niet-AB2015-rechten *in appartementsrechten* eerst over te stappen naar de AB2015 (tegen grondprijsberekening o.b.v. de grondwaardecommissie voor het totale aantal m2 op het moment van overstap) → zie hiervoor de notitie inzake Splitsen
- bij splitsing van AB2015-rechten *in appartementsrechten*: indien blijkt dat het aantal gerealiseerde m2's (op het moment van splitsing) groter is dan in de akte, te constateren dat er feitelijk sprake is van "bebouwingsuitbreiding die *wel* leidt tot een extra woning" en daartoe de extra bijgebouwde m2's alsnog afrekenen, voordat wordt overgegaan tot splitsing
- Bij "verticale" splitsing *in percelen* van rechten met woonbestemming: indien blijkt dat het aantal gerealiseerde m2's (op het moment van splitsing) groter is dan in de akte, te constateren dat er feitelijk sprake is van "bebouwingsuitbreiding die *wel* leidt tot een extra woning" en daartoe de extra bijgebouwde m2's alsnog afrekenen, voordat wordt overgegaan tot splitsing

Advies aan het BT: indien een eerdere "gratis uitbreiding" bij splitsing leidt tot de toevoeging van extra woningen, voor deze extra woningen, bij de splitsing een aanvullende canon in rekening brengen

Ad 4. De vrijstelling voor uitbreiding van bedrijfsruimte binnen woonmilieu

In het huidige beleid voor bebouwingswijziging staat in punt 9:
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 meters boven de 18 m² bruto vloeroppervlakgrens wordt wel een canonverhoging in rekening gebracht (...). 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 "de hardwerkende kleine zelfstandige timmerman op de hoek" niet hoeft bij te betalen voor een kleine uitbreiding van zijn werkplaats (bestemming bedrijfsruimte max. 30%, binnen woonmilieu, dus niet op bedrijventerreinen of in winkelstraten/winkelcentra). De 18 m² komt overeen (uitgaande van een gemiddelde pandbreedte van 6m) met een uitbouw (aan de achterzijde) van 3m diep.
De bepaling van "4 jaar na ingang" is opgenomen om te voorkómen dat men via deze bepaling bij gronduitgifte 18 m² bvo zou "ontduiken".

In het Startdocument staat: "*Bij overige volume- en bestemmingswijziging vindt er in het huidige stelsel een aanpassing van de prijs plaats*".

Mogelijkheden voor deze vrijstelling voor bedrijfsruimte binnen woonmilieu zijn:

- de vrijstelling afschaffen
- de vrijstelling ongewijzigd handhaven
- de vrijstelling uitbreiden naar alle bestemmingen "bedrijfsruimte max. 30% kantoor" in de hele stad, alsmede naar sociaal-maatschappelijke bestemmingen
- de vrijstelling uitbreiden naar alle vormen van commercieel vastgoed in de hele stad (incl. kantoren, hotels en detailhandel in de belangrijkste winkelstraten en –centra)

@@ vraag aan 5.1.2e : is het geen ongelijkheid, dat de huidige vrijstelling alleen binnen woonmilieu geldt? @@

Letterlijke lezing van bovenstaande zin uit het Startdocument leidt tot afschaffing van deze beperkte vrijstelling. De vraag is, of dat de bedoeling is. In de praktijk komt dit soort uitbreidingen zelden voor, en gaat dit om kleine bedragen. Bij hoogwaardige bestemmingen (detailhandel, horeca, kantoor) kan het wel om significante bedragen gaan. In bedrijfsgebieden komt uitbreiding wel veelvuldig voor. Advies is daarom om deze vrijstelling voor bedrijfsruimte binnen woonmilieu te handhaven.

Advies aan het BT: de vrijstelling voor kleine uitbreidingen van bedrijfsruimte binnen woonmilieu te handhaven