Gemeente Amsterdam

Bepalen scope van uitgewerkt voorstel tegengaan speculatie

kabinet

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Projectteam VES
Datum	16 april 2015

Gevraagde beslissingen:

1. Kennis te nemen van de verschillende vormen van speculatie en de maatregelen binnen het huidige erfpachtstelsel om dit tegen te gaan.
2. Aan te geven wat de scope moet worden van het uitgewerkte voorstel om speculatie tegen te gaan.
3. Richtinggevende uitspraken te doen over de mate waarin speculatie tegen gegaan moet worden in het nieuwe erfpachtstelsel.

Korte samenvatting

In het coalitie-akkoord is ten aanzien van de vernieuwing van het erfpachtstelsel opgenomen dat er een uitgewerkt voorstel komt om speculatie tegen te gaan. In het Bestuurlijk Team van 2 oktober 2014 is een eerste keer gesproken over speculatie waarbij stil is gestaan bij de verschillende vormen van speculatie.
In de raadsvergadering van 17 december 2014, waarin het concept-startdocument Eeuwigdurende erfpacht is behandeld, is in het verlengde hiervan de motie 'geen speculatie' van de raadsleden Nuijens en Moorman (nr. 1262) aangenomen. Hierin verzoekt de raad het college van B&W eeuwigdurende erfpacht alleen in te voeren als vaststaat dat het 'uitgewerkte voorstel om speculatie tegen te gaan' speculatie met Amsterdamse grond daadwerkelijk tegengaat.

Ten behoeve van de verdere uitwerking van het voorstel om speculatie tegen te gaan is er behoefte aan richting van het Bestuurlijk Team over de scope van het voorstel: welke speculatievormen moeten in het voorstel meegenomen worden en in welke mate zou speculatie tegen gegaan moeten worden. Aan de hand hiervan kan het voorstel om speculatie tegen te gaan verder uitgewerkt worden en geagendeerd worden voor het College van B&W van 18 augustus en de raadscommissie van 2 september. Hierdoor kan het besproken worden voorafgaand aan het moment waarop de AB2015 worden vrijgegeven voor inspraak.

Het nog op te stellen uitgewerkte voorstel om speculatie tegen te gaan zal beschrijven:

- wat er wordt verstaan onder speculatie,
- welke maatregelen er binnen het huidige stelsel genomen zijn om speculatie tegen gaan,

- welke vormen van speculatie zich zouden kunnen voordoen binnen het nieuwe erfpachtstelsel en tijdens de overstap naar het nieuwe erfpachtstelsel en
- welke maatregelen daar tegen genomen zouden kunnen worden.

Deze notitie gaat alleen kort in op de eerste twee bullets en sluit af met vragen die bedoeld zijn om de scope te bepalen van de twee laatste bullets.

Ad 1. Kennis te nemen van de verschillende vormen van speculatie en de maatregelen binnen het huidige erfpachtstelsel om dit tegen te gaan[1].

Wat is speculatie?

Speculatie kan worden gedefinieerd als het profiteren van in de tijd optredende prijsverschillen. Speculatie is een transactie die bedoeld is om er winst mee te maken door het goed later weer te verkopen of terug te kopen[2]. Het bijzondere van speculeren is dat de speculant winst hoopt te maken zonder daar "iets" voor te doen; hij/zij voegt geen waarde toe. Speculeren met grond/ontwikkellocaties neemt een bijzondere positie in de economie in omdat het aanbod (elke locatie is uniek) niet kan worden verruimd, dit in tegenstelling tot andere producten en diensten. De waarde van een locatie heeft daardoor meestal geen of nauwelijks een relatie met de grondproductiekosten.

Een waardestijging (dan wel daling) van de grond en/of vastgoed kan worden veroorzaakt door (een combinatie van) de volgende aspecten:

- het verstrijken van de tijd
  in de tijd kan de waarde stijgen door bijvoorbeeld een aantrekkende economie, inflatie, imagoverandering van een buurt/stad
- het aantrekken van de vraag
  de waarde kan stijgen door een toenemende vraag als gevolg van demografische groei en/of groei van bedrijvigheid. Grond zal schaars worden, waardoor de prijs opdrijft.
- investeringen in de (directe) omgeving
  de waarde kan stijgen door de komst van voorzieningen en (publieke) investeringen in de (directe) omgeving
- specifieke maatregelen
  de waarde kan stijgen door specifieke generieke maatregelen, zoals belastingvoordeel voor grond- en/of vastgoedeigenaren en gunstige voorwaarden voor aantrekken vreemd vermogen.
- een bestemmingsplanwijziging
  de waarde kan stijgen doordat de aanwendingsmogelijkheden van de grond verruimd worden (meer volume mogelijk) of gewijzigd worden naar een hoogwaardigere functie.

Vormen van speculatie

Speculatie kan grofweg onderverdeeld worden in de volgende categorieën, waarbij voor al deze vormen van speculatie geldt dat ze zowel kunnen plaatsvinden op eigen grond als op erfpacht:

1. Op onbebouwde grond

[1] Deels al besproken in het Bestuurlijk Team van 2 oktober 2014.

[2] Bron: http://www.financielebegrippen.com/speculatie d.d. 26 september 2014, 13:41

2. Op bebouwde grond:
   a. bij onveranderd gebruik
   b. bij veranderd gebruik
3. Ontduikingsmogelijkheden

Hieronder worden per categorie achtereenvolgens een korte beschrijving gegeven, eventueel aangevuld met voorbeelden, en de maatregelen benoemd die in het huidige erfpachtstelsel bestaan om de betreffende vorm van speculatie tegen te gaan. In de vigerende Algemene Bepalingen en het erfpacht- en uitgiftebeleid zijn immers al diverse maatregelen opgenomen die speculatie tegen moeten gaan.

1. *Speculatie op onbebouwde grond (Amsterdam: nieuwe uitgiften)*

Partijen speculeren hierbij met grondposities voorafgaand aan of tijdens de idee- en ontwikkelfase van de kavel/locatie. Het gaat hierbij om onbebouwde grond die door de tijd of een bestemmingswijziging in waarde stijgt zonder dat hier door de eigenaar vastgoed op gerealiseerd is (dus waarde aan toegevoegd is). Speculanten nemen grondposities in (vlak) voor of tijdens het moment dat een locatie tot ontwikkeling gebracht kan worden, anticiperend op een bestemmingswijziging of het snel tot bloei komen van een aantrekkelijk nieuw stuk stad.

Het innemen van onbebouwde grondposities anticiperend op een bestemmingswijziging is in Amsterdam niet aan de orde, omdat de gemeente de grond pas uitgeeft als de toekomstige bestemming bekend is en juridisch-planologisch mogelijk is. De erfpachtwaarde is hierbij op de toegestane functie afgestemd. Het onbenut laten van een grondpositie, nadat deze in erfpacht is uitgegeven, anticiperend op een waardestijging kan wel aan de orde zijn, maar de gemeente probeert via maatregelen deze vorm onmogelijk, dan wel onaantrekkelijk, te maken. Maatregelen binnen het huidige stelsel om deze vorm van speculatie tegen te gaan zijn:

- Bouw- en gebruiksverplichting in de AB, die bepalen dat de erfpachter na uitgifte verplicht is de grond binnen een bepaalde periode te bebouwen en in gebruik te nemen. Als hier niet aan voldaan wordt, kan de gemeente een boete opleggen of overgaan tot contractontbinding.
- Financiële prikkels die langdurig onbebouwd laten van de grond (vaak voorafgaand aan de juridische levering van het erfpachtrecht) onaantrekkelijk maken. Dit betreft de zogenaamde optievergoeding en reserveringsvergoeding.

2. *Speculatie op de bebouwde grond (Amsterdam: bestaande erfpachtrechten)*

a. Bij onveranderd gebruik

Tijdens de beleggings-/exploitatie-/gebruiksfase kan de waarde van de grond (met daarop de opstallen) stijgen door de eerder in deze notitie genoemde oorzaken verstrijken van de tijd, aantrekken van de vraag, investeringen in de (directe) omgeving en specifieke maatregelen. Een koper van vastgoed kan speculeren op deze waardestijging. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden in vastgoedeigenaren die hun product kopen om het te gebruiken en waarvoor de waardestijging "mooi meegenomen is" en partijen die anticiperende aankopen doen in opkomende gebieden met het oog deze (vaak binnen afzienbare tijd) met winst te verkopen. Deze laatste categorie kunnen gezien worden als speculanten.

In het huidige voortdurende erfpachtstelsel komt de waardestijging van de bebouwde grond ten goede aan de gemeente bij aanvang van een nieuw tijdvak. Bij het ingaan van het nieuwe tijdvak wordt de canon immers aangepast aan de actuele grondwaarde en profiteert de gemeenschap

mee van de waardestijging van de grond. Speculatie gedurende het lopende tijdvak is wel mogelijk en deze wordt binnen het huidige voortdurende erfpachtstelsel niet afgeroomd.

b. Bij veranderd gebruik
Tijdens de beleggings-/exploitatie-/gebruiksfase kan de waarde van de grond (met daarop de opstallen) stijgen door een bestemmingsplanwijziging waarbij de bestemming verruimd dan wel gewijzigd wordt naar een hoogwaardige bestemming. Partijen doen bijvoorbeeld anticiperende aankopen in transformatiegebieden en verkopen het vastgoed na de bestemmingswijziging met winst, zonder dat zij het vastgoed herontwikkeld hebben.
Binnen het huidige voortdurende erfpachtstelsel worden daadwerkelijke bestemmings- en volumewijzigingen van een erfpachtrecht verrekend en wordt de meerwaarde van de grond bij de erfpachter in rekening gebracht. Speculeren op een (toekomstige) bestemmingsplanwijziging is binnen het voortdurende erfpachtstelsel daarmee onaantrekkelijk gemaakt. Uitzondering hierop vormt de uitbreiding van een particuliere woning, die met maximaal 100% uitgebreid kan worden zonder dat hiervoor direct een verrekening plaatsvindt. Bij het ingaan van een nieuw tijdvak wordt de daadwerkelijk oppervlakte gebruikt voor de waardebepaling.

3. *Ontduikingsmogelijkheden*

Naast speculatie kunnen partijen ook anticiperen op financieel gewin door slim om te gaan met de regels binnen het erfpachtstelsel (bijvoorbeeld het op een slimme manier volgtijdelijk uitvoeren van

5.1.2b

of listig in te spelen op de gemeentelijke uitvoering en toepassing van de regels/beleid

[redacted]

Formeel gezien is dit geen speculatie (in sommige gevallen is het als fraude aan te merken) maar kan het door mensen wel als dusdanig gezien worden. In deze notitie wordt hiervoor de term ontduikingsmogelijkheden gebruikt in plaats van speculatie.

Introductie van het eeuwigdurende erfpachtstelsel

Veel van de bovengenoemde speculatievormen, waartegen binnen het voortdurende erfpachtstelsel maatregelen genomen zijn, zijn ook mogelijk binnen het nieuwe erfpachtstelsel en kunnen met dezelfde maatregelen tegen gegaan worden. In het Startdocument is reeds aangegeven dat in het eeuwigdurende erfpachtstelsel speculatie op onbebouwde grond tegen gegaan wordt door het opnemen van een bouw- en gebruiksverplichting. Tevens is aangegeven dat de eventuele meerwaarde van de grond bij bestemmings-en volumewijzigingen (m.u.v. particuliere koopwoningen) verrekend worden. Ook staat in het startdocument dat er geen maatregelen in het eeuwigdurende erfpachtstelsel opgenomen worden om de effecten van speculatie voor de individuele erfpachterweg te nemen, deze worden ook niet als ongewenst gezien. Speculatie is in deze gevallen een bijkomend effect van het hoofddoel. Tenslotte staat in het Startdocument dat in de AB2015 het vestigen van een ondererfpachtrecht uitgesloten wordt, waarmee speculeren door middel van ondererfpacht niet mogelijk is.

Als gevolg van de invoering van het nieuwe erfpachtstelsel ontstaan (mogelijk) nieuwe vormen van speculatie en ontduikingsmogelijkheden. Dit geldt ook voor de periode voorafgaand of tijdens de overstap naar het nieuwe stelsel. Deze kunnen pas goed in kaart gebracht worden als het advies van de grondwaardecommissie bekend is en de AB2015 en overstapregeling opgesteld zijn.

Ad 2. Aan te geven wat de scope moet worden van het uitgewerkte voorstel om speculatie tegen te gaan.

Het belang van tegengaan van speculatie is uitgebreid door raadsleden genoemd tijdens de bespreking van het Startdocument in de gemeenteraad en de raadscommissie. Tevens is hierover een motie aangenomen. Omdat het tegengaan van speculatie hierdoor een belangrijke positie heeft gekregen bij de vernieuwing van het erfpachtstelsel is er behoefte aan een nadere bepaling van de scope van het uitgewerkte voorstel om speculatie tegen te gaan. Beantwoording van de volgende vragen geven richting aan het bepalen van de scope:

1. Worden de maatregelen tegen speculatie die nu van kracht zijn binnen het huidige stelsel als voldoende beschouwd? Zo ja, beperkt het uit te werken voorstel zich tot de speculatiemogelijkheden die ontstaan door de invoering van een eeuwigdurend stelsel?
2. Dient het uitgewerkte voorstel een (zo veel als mogelijk) uitputtende lijst van mogelijke vormen van speculatie te geven die zich voor kunnen doen binnen het nieuwe erfpachtstelsel, alsmede tijdens de overstap van het oude naar het nieuwe stelsel?[3]
3. Moeten ontduikingsmogelijkheden gezien worden als een vorm van speculatie en eveneens meegenomen worden in het overzicht van mogelijke vormen van speculatie?
4. Moet het maximaliseren van opbrengsten tijdens de exploitatie (woekerhuren of airbnb) gezien worden als een vorm van speculatie?
5. Wordt een run op vervroegde wijzigingen of verlengde afkoop (bij AB1994) voorafgaand aan de invoering van het nieuwe stelsel als speculatie gezien?

Ad 3. Richtinggevende uitspraken te doen over de mate waarin speculatie tegen gegaan moet worden in het nieuwe erfpachtstelsel.

De huidige praktijk leert dat het tegengaan van speculatie leidt tot een uitbreiding van de Algemene Bepalingen, Bijzondere Bepalingen en/of het erfpachtbeleid. Daarnaast is het achteraf niet of nauwelijks te toetsen of een maatregel succesvol is en opweegt tegen de opbrengstenderving die er zou zijn als de maatregel er niet was. [redacted] Bij het opstellen van een nieuw erfpachtstelsel kan echter de vraag gesteld worden in welke mate de gemeente speculatie tegen wil gaan. Beantwoording van de volgende vragen geeft hier richting aan:

1. Op welke partijen dienen de maatregelen om speculatie tegen te gaan gericht te zijn? op de "grote" speculanten (professionele vastgoedpartijen) en/of de "kleine" speculanten (eigenaarbewoners of zelfstandige ondernemers met doorgaans één object)
2. Welk belang hecht het bestuur aan de waarschuwende werking van maatregelen of ligt de boventoon bij effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de maatregelen?
3. Moeten alle mogelijke ontduikingsvormen bij voorbaat zo veel als mogelijk gepareerd worden?

[3] Tijdens de raadscommissie van 25 maart 2015 heeft raadslid Abid gevraagd of de wethouder "de grootste creativiteit aan de dag gaat leggen in juridische, fiscale zin om alle mogelijkheden die er kunnen zijn voor speculatie in ieder geval in kaart te brengen".

[redacted]

Communicatie
Dit is bij uitstek een onderwerp waarvan het makkelijk is op termijn een onvoorziene na- of juist voordelige werking van de vernieuwing van het erfpachtstelsel aan te koppelen. Speculatie kan op zoveel manieren worden opgevat en ingevuld dat het zaak is de scope van wat de gemeente wil aanpakken of voorkomen helder te communiceren en eventueel te toetsen. Zo wordt duidelijkheid geboden en voorkomen wellicht dat er steeds nieuwe zaken onder speculatie worden gevat die zo het traject vertragen.