Gemeente Amsterdam

Bestuurlijke keuzes inzake het Wijzigen en Uitbreiden van erfpachtrechten

KABINET

Aan Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen), wethouder Kock (Financiën)

Van Team VES (werkgroep Splitsen, Uitbreiden en Samenvoegen en werkgroep Bestemmings- en bebouwingswijziging)

Datum 12 maart 2015

Gevraagde beslissingen:

1. ***Kennis te nemen van het huidige aanvullende erfpachtbeleid inzake tuin- en perceelsuitbreiding en bestemmings- en bebouwingswijziging.***
2. ***In te stemmen met geen verplichte overstap naar de AB 2015 bij tuin- en perceelsuitbreiding, alsmede bij bestemmings- en bebouwingswijziging.***

Korte toelichting / samenvatting

Deze notitie gaat over het aanvullende erfpachtbeleid voor het wijzigen en uitbreiden van bestaande erfpachtrechten. Het gaat hierbij om contractwijzigingen, die door de erfpachter worden aangevraagd of die door de gemeente worden geconstateerd aan de hand van verleende vergunningen of erfpachtcontrole. Het voorstel is om bij de vrijwillige contractwijzigingen bij voortdurende erfpachtrechten geen overstap te verplichten.

Uiteraard kan een erfpachter wel op vrijwillige basis overstappen.

U wordt in een andere notitie, die u in een later stadium zal worden voorgelegd, gevraagd, om een besluit te nemen inzake de verwerking van de vrijstelling voor het uitbreiden van particuliere woningen in het aanvullend beleid voor bebouwingswijzigingen.

Ad 1. Kennis te nemen van het huidige aanvullende erfpachtbeleid inzake tuin- en perceelsuitbreiding en bestemmings- en bebouwingswijziging.

Op dit moment zijn er zes separate beleidsstukken voor uitbreidingen en wijzigingen:

a. tuinuitbreiding: het toevoegen van een in erfpacht uit te geven perceel met de bestemming "tuin", aan een reeds in erfpacht uitgegeven perceel met de bestemming woningbouw (woningcorporaties uitgezonderd). Het uit te geven perceel mag slechts in erfpacht worden uitgegeven voor een tuinuitbreiding indien het een reststrook van het openbaar areaal betreft

(een perceel dat niet in aanmerking komt om als zelfstandig perceel in erfpacht te worden uitgegeven en dat bovendien slechts geschikt is om als tuin te worden gebruikt);

b. perceelsuitbreiding: het toevoegen van een in erfpacht uit te geven perceel, niet zijnde een tuinuitbreiding, aan een reeds in erfpacht uitgegeven perceel;
c. bebouwingswijziging: een wijzing van de op grond van de erfpachtovereenkomst toegestane bebouwing van een perceel;
d. bestemmingswijziging: een wijziging van de in de erfpachtakte vastgelegde bestemming dan wel het toegestane gebruik van het perceel;
    - Binnen het beleid voor bestemmingswijziging bestaat de mogelijkheid van "toestemming tot afwijkend gebruik" tot het einde van het tijdvak, indien de grondwaarde van de gewenste bestemming lager is dan de grondwaarde van de huidige bestemming, en beide bestemmingen publiekrechtelijk mogelijk zijn. Dan kan een "dubbelbestemming" worden vastgelegd, waardoor zowel de huidige bestemming als de gewenste bestemming worden toegestaan;
e. tijdelijke toestemming tot afwijkend gebruik voor maximaal 10 jaar: een tijdelijke toestemming, voor maximaal tien jaar, tot afwijking van de in de erfpachtakte vastgelegde bestemming;
f. canonverlaging: het verlagen van de voor het erfpachtrecht verschuldigde canon ingeval van een gewenste ontwikkeling dan wel herontwikkeling van gebieden dan wel op grond van B&W gewenste stimulering van sociaal maatschappelijke ontwikkelingen.

Onderstaand is het huidige beleid kort weergegeven.

- tuin- en perceelsuitbreiding → komt gemiddeld zo'n 100 keer per jaar voor
    - canon stijgt met waarde van uitbreiding;
    - betaalwijze uitbreiding volgt betaalwijze hoofdrecht;
- bestemmings- en bebouwingswijziging → komt gemiddeld zo'n 100 keer per jaar voor
    - canon stijgt met toename grondwaarde door een wijziging waarbij de canon niet hoger mag zijn dan wanneer het erfpachtrecht op dit moment zou worden uitgegeven;
    - bij uitbreidingen tot een maximum van 100% van het woonoppervlak is er geen canonverhoging verschuldigd (deze vrijstellingsregeling geldt niet voor woningcorporaties); de canon kan in principe niet dalen (behalve volgens het onderstaande beleid voor tussentijdse canonverlaging);
    - bij bestemmingswijziging naar een goedkopere bestemming kan de oude bestemming gehandhaafd blijven, waarbij medegebruik volgens de nieuwe bestemming wordt toegestaan;
- tijdelijke toestemming tot afwijkend gebruik voor maximaal 10 jaar → komt incidenteel voor
    - er wordt tijdelijk een gewijzigde bestemming toegestaan (met eventueel een bijbehorende tijdelijke canonverhoging) die niet in de akte wordt vastgelegd. Dit beleid wordt bijvoorbeeld gebruikt voor een evenement als de Floriade, of ingeval de publiekrechtelijke toestemming ook slechts tijdelijk is;
- tussentijdse canonverlaging → komt nagenoeg nooit voor
    - 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 Algemene Bepalingen (hierna te noemen: AB), hetzelfde tijdvak en dezelfde betaalwijze als het reeds bestaande recht.

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

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

Het gemeentelijke belang bij deze wijzigingen is:

- wijzigingen van bestemming / bebouwing / perceel zijn gewenst voor de economische en volkshuisvestelijke doorontwikkeling van de stad;
- een tuin- of perceelsuitbreiding kan voor het stadsdeel leiden tot minder onderhoudskosten voor openbaar groen;
- regelmatig kiest de gemeente ervoor om gronden in erfpacht uit te geven voor een economisch laagwaardiger gebruik (laagwaardigere bestemming of minder bebouwing) dan de marktpotentie van de kavel, om een ontwikkeling haalbaar te maken (bijv. sociaal-maatschappelijke bestemming, terwijl ook hotel mogelijk zou zijn). In deze gevallen is de canon bij uitgifte lager dan de canon ingeval de volledige marktpotentie zou zijn benut. Bij een latere wijziging/uitbreiding, waarbij de marktpotentie alsnog wordt benut, incasseert de gemeente alsnog het waardeverschil. Hierdoor kan de gemeente bewust gedifferentieerd gronden uitgeven, zonder dat zij de "ontwikkelpotentie" (die de gemeente bij uitgifte bewust niet benut) definitief weggeeft;
- wijzigingen van bestemming / bebouwing / perceel leiden regelmatig tot aanvullende erfpachtinkomsten t.b.v. de stad.

Toelichting van de beslispunten

Ad 2. Geen verplichte overstap bij tuinuitbreiding, perceelsuitbreiding, bebouwingswijziging en bestemmingswijziging

In het huidige beleid blijven, bij tussentijdse wijzigingen, de bestaande AB ongewijzigd. Bijvoorbeeld een AB1966 recht houdt, na de perceelsuitbreiding of de bestemmingswijziging, de AB1966 tot het einde van het lopende tijdvak.
Overwogen kan worden om bij alle wijzigingen en/of uitbreidingen, de voorwaarde op te nemen, dat de nieuwste AB (de AB2015) van toepassing worden verklaard. Dat komt feitelijk neer op verplicht overstappen naar een eeuwigdurend erfpachtrecht bij deze handelingen.

Argumenten voor en tegen verplichte overstap als voorwaarde bij tuin- en perceelsuitbreidingen en bestemmings- en bebouwingswijzigingen:

Argumenten vóór

- dit bevordert de snelle overstap van het aantal voortdurende rechten naar het nieuwe stelsel;
- verplichte overstap bij wijzigingen, vermindert CHET problemen in de toekomst.

Argumenten tegen:

- uitgangspunt voor het nieuwe stelsel was vrijwillige tussentijdse overstap. Het zou inconsequent zijn om bij tuin- en perceeluitbreiding en bestemmings- en bebouwingswijzigingen een uitzondering te maken;
- het leidt tot verzwaring van de canonlast 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 waarschijnlijk meer waard is dan voortdurende (verschil volgt uit advies Grondwaardecommissie);
    - wanneer de erfpachter nu een relatief lage canon heeft, moet hij reeds vanaf het overstapmoment een hogere canon betalen (zonder overstap had hij nog tot de oude CHET-datum een lage canon gehad). Er vindt immers bij overstap naar de AB2015 (van voortdurende erfpacht naar eeuwigdurende erfpacht) een financiële waardering van het erfpachtrecht plaats.
- mogelijk leidt de canonverhoging die volgt uit de overstapplicht tot ontwijkingsgedrag (dan maar niet wijzigen, of wijzigingen niet bij de gemeente melden om overstapverplichting te ontduiken);
- mogelijk vechten erfpachters een overstapplicht juridisch aan omdat zij dit een disproportionele voorwaarde vinden;
- het is niet klantvriendelijk, wanneer een erfpachter verplicht moet overstappen, ingeval van een relatief kleine wijziging of (tuin)uitbreiding.

De genoemde nadelen zijn relatief groot t.o.v. de genoemde voordelen van verplichte overstap bij het wijzigen en uitbreiden van bestaande erfpachtrechten.

Communicatie

Consistentie is zowel voor de gemeente als voor de erfpachter prettig. Het is uitlegbaar en vergt weinig uitzonderingsregelingen. Belangrijk richtinggevend uitgangspunt van de vernieuwing is dat tussentijdse overstap vrijwillig is. Het wijzigen van erfpachtrechten gebeurt ook vaak tussentijds, dus het uitgangspunt van vrijwilligheid zal hier in de beeldvorming logischerwijs van toepassing zijn.
Het is niet erg klantvriendelijk om met uitzonderingsregelingen te werken wanneer dit ogenschijnlijk niet direct noodzakelijk is. Bovendien levert dit in de uitleg van het beleid bij bijvoorbeeld de inspraak complexe boodschappen op.

Van de beleidsstukken die vaak tegelijk of op elkaar volgend worden toegepast, zoals bijvoorbeeld samenvoeging met bestemmings- en bebouwingswijzigingen, zal in de vormgeving en presentatie (op internet en bij de inspraak) zoveel mogelijk een koppeling worden gemaakt om het voor de erfpachter overzichtelijk te houden. Dit kan bijvoorbeeld door online over en weer te linken naar de verschillende beleidsstukken en door scenario's uit werken voor specifieke situaties.

Advies

De argumenten tegen verplichte overstap wegen relatief zwaarder dan de argumenten voor verplichte overstap. Een verplichte overstap kan mogelijkerwijs ertoe leiden dat erfpachters afzien van een wijziging of uitbreiding. Dat is niet alleen nadelig voor de erfpachtinkomsten, maar vooral ook voor de economische (door)ontwikkeling van de stad.
Daarom wordt geadviseerd om bij tuin- en perceelsuitbreidingen, alsmede bij bestemmings- en bebouwingswijzigingen, overstap naar de AB2015 ***niet te verplichten***.