Gemeente Amsterdam

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	augustus 2015

Gevraagde beslissingen:

1. In te stemmen met het uitgewerkte voorstel om speculatie tegen te gaan, waarin staat dat: 1.a. . PM
2. In te stemmen met het voorgestelde besluitvormingstraject, waarbij het uitgewerkte voorstel tegelijk met de AB2015 wordt aangeboden aan het college.
3. In te stemmen met het antwoord namens het college op de motie van Nuijens en Moorman (nr. 1262).

Korte samenvatting

Voor veel gemeenten, zo ook Amsterdam, waren destijds de belangrijkste redenen om erfpacht in te voeren het ten goede laten komen van de grondwaardestijgingen aan de gemeenschap en het invloed houden op het gebruik van de grond en het voorkomen van speculatie. Deze drie redenen hebben een onderlinge samenhang, omdat het afromen van grondwaardestijgingen speculatie immers minder interessant maken. Daarnaast wordt door het bepalen van het gebruik speculeren op een bestemmingswijziging tegen gegaan. Met de vernieuwing van het erfpachtstelsel naar een eeuwigdurend erfpachtstelsel vervalt het afromen van de grondwaardestijging naar de gemeenschap en wijzigingen ook andere aspecten. Daarmee doemt de vraag op of met de vernieuwing ruimte voor speculatie ontstaat.

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.

In dit uitgewerkte voorstel om speculatie tegen te gaan wordt achtereenvolgens beschreven:

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

- welke maatregelen binnen het nieuwe erfpachtstelsel en tijdens de overstap naar het nieuwe erfpachtstelsel genomen worden om speculatie tegen te gaan .

Tot slot wordt aangegeven welke overige anti-speculatie instrumenten de gemeente tot haar beschikking heeft. In de bijlage wordt een overzicht gegeven van vormen van speculatie die zich mogelijk voor zouden kunnen doen.

Wat is speculatie?
Speculatie kan worden gedefinieerd als een transactie die bedoeld is om er winst mee te maken door het goed later weer te verkopen of terug te kopen. Hiermee wordt geprofiteerd van in de tijd optredende prijsverschillen[1]. Het bijzondere van speculeren is dat de speculant winst hoopt te maken zonder daar "iets" voor te doen; hij/zij voegt in de tussentijd geen waarde toe. Speculeren met grond en/of vastgoed betreft het aankopen van grond en/of vastgoed met voorkennis dan wel verwachtingen over toekomstige gebeurtenissen welke leiden tot een waardestijging. Speculeren met grond 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.

Een waardeverandering[2] van 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 veranderen door bijvoorbeeld een aantrekkende economie, inflatie, imagoverandering van een buurt/stad
- het aantrekken van de vraag
  de waarde kan veranderen 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 veranderen door de komst van voorzieningen en (publieke) investeringen in de (directe) omgeving
- een bestemmingsplanwijziging
  de waarde kan veranderen doordat de aanwendingsmogelijkheden van de grond verruimd worden (meer volume mogelijk) of gewijzigd worden naar een hoogwaardigere functie.
- specifieke maatregelen
  de waarde kan veranderen door specifieke generieke maatregelen, zoals belastingvoordeel voor grond- en/of vastgoedeigenaren en gunstige voorwaarden voor aantrekken vreemd vermogen.

Hoewel in de vakliteratuur het begrip speculatie vrij eenduidig is gedefinieerd, blijkt in de praktijk de afbakening van speculatie niet altijd helder te zijn. Wat de een ziet als speculatie, ziet de ander als slim ondernemen of anticiperen. Wat voor de één een speculatie-object is, is voor de ander een vastgoedbelegging. Over het algemeen wordt van speculatie gesproken wanneer het aan- en verkopen van vastgoed en/of grond vaker dan gebruikelijk gedaan wordt (dus met een hoge kwantiteit).

Voorbeelden van speculatie

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

[2] Bij speculatie met grond en/of vastgoed wordt doorgaans geanticipeerd op een waardestijging.

Speculatie kan grofweg onderverdeeld worden in speculatie op onbebouwde grond en op bebouwde grond. Voor beide vormen geldt dat ze zowel kunnen plaatsvinden op eigen grond als op erfpacht. Hieronder wordt voor beide vormen een korte beschrijving gegeven, aangevuld met voorbeelden.

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. Voorbeelden hiervan zijn de aankoop van landbouwgronden door grondspeculanten en projectontwikkelaars anticiperend op de ontwikkeling van nieuwbouwwijken. Na het uitkomen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex), waarin de uitleglocaties aangewezen stonden, hebben veel marktpartijen landbouwgronden gekocht en deze grondposities later met winst doorverkocht. Een ander voorbeeld is de aankoop van braakliggende kavels in het centrum van steden en deze na enkele jaren braak te laten liggen door te verkopen met winst.

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.
   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.

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 stappen) of listig in te spelen op de gemeentelijke uitvoering en toepassing van de regels/beleid (omdat de gemeentelijke database niet volledig op orde is en de gemeente beperkt handhaaft). Een voorbeeld hiervan is eerst uitbreiden en dan pas het splitsen van erfpachtrechten of bij aanvang kleinere woningen bouwen en deze na oplevering uitbreiden. 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.

Anti-speculatiemaatregelen in huidige erfpachtstelsel
In het huidige erfpachtstelsel zijn diverse maatregelen opgenomen die speculatie tegen moeten gaan. Dit varieert van artikelen in de vigerende Algemene Bepalingen tot passages in het erfpacht- en uitgiftebeleid.

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 speculatie op onbebouwde grond 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.

Ook vastgoedspeculatie (speculatie met bebouwde grond, in Amsterdam met bestaande erfpachtrechten) wordt met maatregelen tegen gegaan. 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.

De gebruiksverplichting in de AB geldt gedurende de hele erfpachtperiode en bepaalt dat je het vastgoed niet leeg mag laten staan. Dit artikel is opgenomen in de AB vanuit de gedachte dat een vastgoedeigenaar zijn object om speculatieve redenen leeg laat staan in afwachting van een huurder/koper die een hoger bedrag wil betalen, terwijl er in de tussentijd altijd een gebruiker te vinden is die voor een lager bedrag het object wil gebruiken.

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

Anti-speculatiemaatregelen in het eeuwigdurende erfpachtstelsel
De huidige maatregelen tegen speculatie zijn uitvoerig en zullen ook in het nieuwe stelsel een belangrijk deel van de anti-speculatiemaatregelen vormen. Veel van de genoemde speculatievormen, waartegen binnen het voortdurende erfpachtstelsel maatregelen genomen zijn, zijn immers ook

mogelijk binnen het nieuwe erfpachtstelsel en zullen daarom 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. 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.

In overleg met experts uit de vastgoedwereld is in beeld gebracht welke nieuwe/andere vormen van speculatie mogelijk zijn binnen het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel. Dit heeft geleid tot een scala van potentiële speculatievoorbeelden (zie bijlage). Vervolgens is gekeken hoe deze vormen van speculatie voorkomen kunnen worden. Hierbij is het uitgangspunt dat de te nemen maatregelen tegen speculatie effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar moeten zijn en er geen behoefte is aan "dode" letters in het erfpachtbeleid. Tevens zijn de maatregelen bedoeld om uitwassen tegen te gaan en worden er geen maatregelen in het eeuwigdurende erfpachtstelsel opgenomen om de effecten van speculatie voor de individuele erfpachterweg te nemen. Deze worden ook niet als ongewenst gezien, omdat speculatie in deze gevallen een bijkomend effect is van het hoofddoel. De anti-speculatiemaatregelen zijn dus vooral bedoeld voor de "grote" speculanten (professionele vastgoedpartijen) en niet voor de "kleine" speculanten (eigenaarbewoners of zelfstandige ondernemers met doorgaans één object).

Voorgesteld wordt om de volgende maatregelen in de AB2015 of het aanvullend erfpachtbeleid op te nemen om speculatie tegen te gaan:

Maatregel 1 (AB2015)
In de AB2015 zal ten aanzien van de bebouwing opgenomen worden dat de erfpachter verplicht is het perceel te bebouwen volgens het bouwplan dat de gemeente heeft goedgekeurd.
Met deze maatregel wordt voorkomen dat de erfpachter de kavel braak kan laten liggen speculerend op doorverkoop met winst.

Maatregel 2 (AB2015)
In de AB2015 zal ten aanzien van het gebruik opgenomen worden dat de erfpachter verplicht is het perceel en de opstallen te gebruiken volgens de aangegeven bestemming.
Met deze maatregel wordt voorkomen dat de erfpachter de bestemming van het vastgoed wijzigt en met winst doorverkoopt.

Maatregel 3 (AB2015)
In de AB2015 zal ten aanzien van het gebruik opgenomen worden dat het de erfpachter niet toegestaan is het perceel en de opstallen geheel of gedeeltelijk langer dan een jaar niet of bijna niet te gebruiken.
Met deze maatregel wordt voorkomen dat de erfpachter het vastgoed om speculatieve redenen leeg laat staan in afwachting van een huurder/koper die een hoger bedrag wil betalen, terwijl er in de tussentijd altijd een gebruiker te vinden is die voor een lager bedrag het object wil gebruiken.

Maatregel 4 (AB2015)

In de AB2015 zal ten aanzien van overdracht opgenomen worden dat het de erfpachter niet bevoegd is zijn erfpachtrecht geheel of gedeeltelijk over te dragen of te verdelen, zonder toestemming van B&W. Dit geldt ook voor het vestigen van een beperkt recht waardoor derden het gebruik krijgen van het perceel.
Met deze maatregel wordt onder meer voorkomen dat de erfpachter om speculatieve redenen de grond los kan knippen van de opstal en los kan verkopen.

Maatregel 5 (AB2015)
In de AB2015 zal ten aanzien van ondererfpacht opgenomen worden dat het de erfpachter niet toegestaan is zijn recht geheel of gedeeltelijk in ondererfpacht uit te geven.
Met deze maatregel wordt voorkomen dat de erfpachter kan handelen in ondererfpachtrechten en/of een hogere canon aan de gebruiker kan vragen.

Maatregel 6 (Aanvullend erfpachtbeleid)
In het aanvullend beleid zal bij Bebouwingswijzigingen expliciet opgenomen worden dat een volumewijziging zonder prijsaanpassing pas geldt vanaf vier jaar na start van het erfpachtrecht.
Met deze maatregel wordt voorkomen dat een erfpachter bij uitgifte van het erfpachtrecht een gering woningvolume overeenkomt en afrekent en daarna direct (mogelijk in dezelfde bouwstroom) zonder bijbetaling zijn woning uitbreidt en daardoor met veel winst kan verkopen. De maatregel weerhoudt erfpachters er niet van binnen vier jaar na de start van het erfpachtrecht uit te breiden maar indien hiervan sprake is zal hiervoor afgerekend moeten worden.

Maatregel 7 (Aanvullend erfpachtbeleid)
In het aanvullend beleid zal bij Bebouwingswijzigingen expliciet opgenomen worden dat bij een splitsing van een erfpachtrecht met woonbestemming het volume bij de start van het erfpachtrecht het uitgangspunt vormt voor de bepaling van de nieuwe erfpachtwaarde voor de gesplitste woningen.
Met deze maatregel wordt voorkomen dat een erfpachter eerst zijn woning zonder bijbetaling uitbreidt, daarna splitst zonder canonverhoging en vervolgens de extra woningen met winst kan verkopen. Door bij splitsing de woninguitbreiding (=het extra volume t.o.v. uitgifte erfpachtrecht) alsnog af te rekenen wordt voorkomen dat er "gratis" extra woningen gerealiseerd kunnen worden, maar kan de erfpachter wel profiteren van vrijgestelde volumewijziging zoals sprake blijft van een woning.

Maatregel 8 (Aanvullend erfpachtbeleid)
In het aanvullend beleid zal bij Bebouwingswijzigingen expliciet opgenomen worden dat bij een bestemmingswijziging van een erfpachtrecht met woonbestemming naar een andere bestemming het volume bij de start van het erfpachtrecht het uitgangspunt vormt voor de bepaling van de nieuwe erfpachtwaarde voor gewijzigde bestemming.
Met deze maatregel wordt voorkomen dat een erfpachter bij eerst zijn woning zonder bijbetaling zijn woning uitbreidt, daarna splitst zonder canonverhoging en daarna met veel winst kan verkopen. Door bij bestemmingswijziging het volume bij uitgifte van het erfpachtrecht als uitgangspunt te nemen wordt het extra volume alsnog afgerekend wordt voorkomen dat er "gratis" extra woningen gerealiseerd kunnen worden, maar kan de erfpachter wel profiteren van vrijgestelde volumewijziging zoals sprake blijft van een woning.

PM: 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.

Overige anti-speculatie instrumenten

Naast maatregelen binnen het huidige (en nieuwe) erfpachtstelsel heeft de gemeente andere instrumenten ter beschikking om speculatie te voorkomen. Deze zijn:

- Wet Voorkeursrecht Gemeenten
  De gemeente heeft de mogelijkheid om in het kader van te verwerven grond en/of vastgoed gebruik te maken van het instrument van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg). Door middel van het inzetten van dit instrument kan een huidige eigenaar van grond en/of vastgoed alleen aan de gemeente verkopen. Dit voorkomt onnodige speculatie en ongewenste doorverkoop van grond en/of vastgoed aan een derde.
- Anti-speculatiebeding
  De gemeente heeft de mogelijkheid om bij koopovereenkomsten van nieuwbouwwoningen te eisen dat er een anti-speculatiebeding opgenomen wordt. Dit is bedoeld om speculatie met nieuwbouwwoningen en misbruik van kortingsregelingen tegen te gaan (in geval woningen voor een lagere dan marktconforme waarde worden verkocht, vaak aan specifieke doelgroepen).
- Kostenverhaal
  Indien de gemeente niet (geheel) de eigenaar va de grond is in een gebied dat ontwikkeld wordt, kan de gemeente de kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut (zoals straten, riolering , groen, parkeergelegenheid en waterpartijen met een openbare functie) binnen een bepaald ruimtelijk plan verhalen op de andere grondeigena(a)r(en). Dit is in de Wet Ruimtelijke Ordening geregeld en kan via een anterieure overeenkomst of exploitatieplan en is verplicht op basis van de grondexploitatiewet.

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.

Voorbeelden van potentiele vormen van speculatie

1. Het maximaliseren van opbrengsten tijdens de exploitatie (woekerhuren of airbnb), waardoor verkoopprijzen opgedreven worden.
2. Bewust leeg laten staan van ruimtes om een hogere huur te genereren (vooral in opwaartse markt interessant)
3. Splitsen van woningen en onderdelen (gesplitste woningen) voor meer geld verkopen dan geheel.
4. Bij uitgifte minimale woningoppervlakten afrekenen en daarna gratis onbeperkt uitbreiden.
5. Een woning eerst gratis onbeperkt uitbreiden en daarna omzetten naar commerciële functie, waardoor je wel voor de meerwaarde per m² betaalt maar niet de voor de uitbreiding.
6. Iemand koopt een zelfbouwkavel, bouwt een woning, splits de woning en verkoopt 2 appartementen.
7. Iemand koopt enkele woningen in een straat in een opkomende buurt en verkoopt de woningen enkele jaren later voor meer geld. In de tussentijd laat hij de woningen leeg staan of verhuurt de woningen tijdelijk.
8. Iemand maakt met succes bezwaar tegen zijn WOZ-beschikking, waarna deze naar beneden bijgesteld wordt. Daarna stapt hij over naar een eeuwigdurend erfpachtrecht.
9. Iemand breidt eerst gratis zijn woning (fors) uit en splitst daarna in verschillende woningen, die hij verkoopt.IN het huidige erfpachtstelsel wordt bij splitsting alleen de canon verdeeld.