Gemeente Amsterdam

Bestuurlijke keuzes inzake Bebouwings- en bestemmingswijzing van erfpachtrechten

Aan	Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel: Wethouder Van der Burg (Grondzaken), wethouder Ivens (Bouwen en Wonen), wethouder Kock (Financiën)
Van	Team Vernieuwing Erfpachtstelsel (team Wijzigen)
Kopie aan	
Datum	23 april 2015

Gevraagde beslissingen voor het BT:
Voor het aanvullende erfpachtbeleid inzake bestemmings- en bebouwingswijziging, in de Erfpachtvernieuwing te besluiten:

1. ***Bij bestemmings- en bebouwingswijziging, overstap niet te verplichten.***
2. ***Inzake de vrijstelling voor woninguitbreiding akkoord gaan met:***
   a. ***de onbeperkte vrijstelling voor alle AB's (voor niet-corporaties) te laten gelden***
   b. ***De volledige vrijstelling voor bijbouwen voor particuliere woningen, niet in de AB2015, maar wel in het aanvullende beleid vast te leggen; deze vrijstelling wel/niet expliciet vastleggen in iedere AB2015-akte met woonbestemming***
   c. ***een "vrijgestelde" woninguitbreiding niet notarieel vastleggen***
   d. ***de onbeperkte vrijstelling niet te laten gelden in de eerste 5 jaar na gronduitgifte, om ontduiking van de uitgiftegrondprijs te voorkómen***
   e. ***De vrijgestelde uitbreiding voor woningen geldt alleen, voorzover de bestemming particuliere woning blijft. Wanneer de erfpachter de bestemming wil wijzigen, wordt de uitbreiding ten opzichte van de uitgifteakte alsnog in rekening gebracht.***
   f. ***Indien een eerdere vrijgestelde uitbreiding bij splitsing leidt tot de toevoeging van extra woningen, voor deze extra woningen, bij de splitsing een aanvullende canon in rekening brengen***
3. ***de vrijstelling voor kleine uitbreidingen van bedrijfsruimte binnen woonmilieu 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.
Bestemmingswijziging en bebouwingswijziging komen gemiddeld zo'n 100 keer per jaar voor. Onder het huidige beleid geldt (op hoofdlijnen) het volgende:

- tijdvak en AB's blijven ongewijzigd
- canon stijgt met toename GW door wijziging

- 100% vrijstelling koopwoningen
- canon kan niet dalen
- canonstijging gemaximeerd tot canon bij fictieve nieuwe uitgifte

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
- soms heeft de gemeente een perceel bewust tegen een relatief lage canon, onder de marktpotentie uitgegeven, om een ontwikkeling haalbaar te maken; bij een latere wijziging/uitbreiding incasseert de gemeente alsnog de "korting" die zij bij eerste uitgifte heeft gegeven
- wijzigingen van bestemming / bebouwingsomvang / perceel leiden regelmatig tot aanvullende erfpachtinkomsten t.b.v. de stad

In deze notitie wordt u voorgelegd, hoe om te gaan met de in het Startdocument vastgelegde vrijstelling voor uitbreidingen van particuliere koopwoningen. Hierbij wordt tevens de vraag beantwoord, hoe speculatief misbruik van deze vrijstelling kan worden voorkómen.

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 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 wijzigen, vermindert de toekomstige CHET-problematiek

Argumenten tegen verplicht overstappen bij wijzigen 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'n verplichting kan mogelijk juridisch worden aangevochten
- het is niet klantvriendelijk, wanneer een erfpachter verplicht moet overstappen, ingeval van een relatief kleine wijziging

- 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, maar vooral ook voor de economische (door)ontwikkeling van de stad.

Advies
Bij bestemmings- en bebouwingswijziging, overstap naar de AB2015 ***niet te verplichten***.

Ad 2. 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 geen canonverhoging verschuldigd. Ook hoeft hij deze uitbreiding niet meer bij de gemeente te melden. De gratis uitbreiding wordt momenteel dus niet notarieel vastgelegd.

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

Ad 2a. *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
- 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
De totale vrijstelling voor particuliere woningen niet alleen voor AB2015, maar ook voor oudere AB's te laten gelden. Dit is het meest eenvoudig en overzichtelijk voor de erfpachter.

Ad 2b. *Waar wordt de vrijstelling voor woninguitbreiding vastgelegd?*

Er zijn drie mogelijkheden om de vrijstelling vast te leggen:

- in de tekst van de AB2015
- in het beleid voor bebouwingswijziging
- in iedere erfpachtakte met een AB2015 bestemming koopwoning

Argumenten voor en tegen het vastleggen in de AB2015

- kan nooit meer gewijzigd worden voor AB2015-rechten; geeft erfpachter dus zekerheid
- geeft geen zekerheid voor rechten met oude AB's
- AB's zijn bedoeld voor hoofdlijnen, en niet voor detailuitwerking

Argumenten voor en tegen het vastleggen in het beleid

- de huidige vrijstelling (100%) staat ook in het beleid
- geeft gemeente de mogelijkheid om in de toekomst, desgewenst, de vrijstelling anders te formuleren, indien de eisen van de tijd dat wenselijk maken
- geeft de erfpachter minder zekerheid

Argumenten voor en tegen het expliciet vastleggen in de erfpachtakte

- geeft aan de erfpachter de meeste zekerheid
- ontneemt toekomstige colleges de mogelijkheid om de vrijstelling te wijzigen

Advies
De volledige vrijstelling voor bijbouwen voor particuliere woningen, *niet* in de AB2015, maar *wel* in het aanvullende beleid vast te leggen;
Deze vrijstelling *wel/niet* expliciet vastleggen in iedere AB2015-akte met woonbestemming

***Ad 2c.** Hoe wordt vastgelegd, wanneer woningen onder de vrijstelling worden uitgebreid?*
Wanneer een " vrijgestelde" woninguitbreiding notarieel wordt vastgelegd, leidt dat tot:

- uitvoeringskosten voor de gemeente
- mogelijk een "gevoel van bureaucratie" bij de erfpachter
- aktekosten (50/50 gemeente en erfpachter)

Er is geen dwingende noodzaak tot het notarieel vastleggen van een vrijgestelde woninguitbreiding, anders dan vanuit de wens dat het erfpachtcontract te allen tijde de feitelijke situatie moet weergeven. Deze vastlegging leidt echter wel tot extra uitvoeringskosten en extra fte's bij Grond en Ontwikkeling.
Bijkomend voordeel van het *niet-vastleggen*, is dat dit goed past in het anti-speculatiebeleid: een niet-vastgelegde "vrijgestelde" wijziging wordt niet door de gemeente gesignaleerd, zolang de bestemming particuliere woonbestemming blijft.
Wanneer de erfpachter de uitgebreide woning echter wil wijzigen door bijvoorbeeld:

- bestemmingswijziging naar een andere functie
- afsplitsing van het bijgebouwde gedeelte waardoor een extra woning ontstaat

komt hij alsnog bij de gemeente langs voor die wijziging. Dan wordt meteen geconstateerd dat de woning destijds is uitgebreid en dat deze uitbreiding straks voor een ander doel wordt gebruikt dan voor particuliere woning. Het niet-vastleggen van vrijgestelde particuliere woninguitbreidingen biedt de gemeente dus de kans, om (speculatief) misbruik van deze vrijstelling (door deze te gebruiken voor iets anders dan voor de particuliere woonbestemming) te voorkómen – indien zij dat t.z.t. wenst (zie ook punt 2e en 2f).

Het niet-vastleggen van vrijgestelde woninguitbreidingen voorkomt dus onnodige uitvoeringskosten en biedt de gemeente de mogelijkheid, om onbedoeld gebruik van de vrijstelling tegen te gaan.

Advies
Een "vrijgestelde" woninguitbreiding niet notarieel vastleggen.

Ad 2d. *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 3 jaar na 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 drie jaar al willen bijbouwen; zij moeten nu tot jaar 3 wachten). 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 gronden voor koopwoningen voortaan alleen nog maar op maximumpotentie uit te geven. Dit is echter een vrij rigoureuze maatregel, omdat je dan mogelijk minder dichtbebouwde ontwikkelingen uitsluit bij nieuwe uitgifte.

Advies
De onbeperkte vrijstelling niet te laten gelden in de eerste 3 jaar na ingebruikname door een particuliere bewoner, om ontduiking van de uitgiftegrondprijs te voorkómen.

Ad 2e. *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 (zie punt 3c). In de vigerende akte op het moment van een aanvraag tot bestemmingswijziging en/of splitsing (dus na de vrijgestelde uitbreiding) 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. Wanneer hij later kiest voor een andere bestemming, vervalt de uitbreidingsvrijstelling – die immers alleen maar voor de woonbestemming gold.

Advies
De vrijgestelde uitbreiding voor woningen geldt alleen, voorzover de bestemming particuliere woning blijft. Wanneer de erfpachter de bestemming wil wijzigen, wordt de uitbreiding ten opzichte van de uitgifteakte alsnog in rekening gebracht.

Ad 2f. *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 *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
Indien een eerdere vrijgestelde uitbreiding bij splitsing leidt tot de toevoeging van extra woningen, voor deze extra woningen, bij de splitsing een aanvullende canon in rekening brengen

Ad 3. 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 Jur.Eff.: 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:
de vrijstelling voor kleine uitbreidingen van bedrijfsruimte binnen woonmilieu te handhaven