Gemeente Amsterdam

Beleid bestemmings- en/of bebouwingswijziging

Aan Inhoudelijk overleg
Van Werkgroep bestemmings- en/of bebouwingswijziging

Datum Ter bespreking 29 oktober 2015

Inleiding

De volgende (huidige) beleidsstukken hebben voor de vernieuwing een plek gekregen in het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging:

- beleid bestemmingswijziging;
- beleid bebouwingswijziging;
- beleid canonverlaging;
- experimentenregeling.

Dit is één beleidsstuk geworden. Naast dit beleidsstuk heb ik ook het beleid aanwijzing erfpachtcontrole en het beleid tijdelijke toestemming tot het afwijken van de bestemming aangepast.

Er zijn nog een aantal openstaande beslispunten die ik graag zou willen bespreken tijdens het inhoudelijk overleg. Deze beslispunten en de (eventuele) keuze opties zal ik hieronder uit een zetten.

Definitie 'bestemming'

Het woord 'bestemming' heb ik in het concept beleid tijdelijke toestemming tot het afwijken van de bestemming als volgt gedefinieerd:

'de in de erfpachtakte vastgelegde bestemming dan wel het toegestane gebruik van een perceel'

Ik heb me bij deze definitie aangesloten bij de definitie van een bestemmingswijziging uit het huidige beleid bestemmingswijziging. In punt 2 staat namelijk:

'2. Onder bestemmingswijziging in de zin van dit besluit wordt verstaan: een wijziging van de in de erfpachtakte vastgelegde bestemming dan wel het toegestane gebruik van een perceel.'

Vraag 1: Is iedereen akkoord om de definitie voor het woord 'bestemming' op deze manier op te nemen in het beleid?

Wijzigen bestemming of bebouwing zonder privaatrechtelijke toestemming

In de praktijk komt het nog al eens voor dat het feitelijk gebruik of de bebouwing niet overeenstemt met datgene dat in de erfpachtakte is afgesproken. In alle AB's is een boete opgenomen voor de situatie waarin een erfpachter niet voldoet aan de verplichtingen uit de algemene of bijzondere bepalingen. Als de erfpachter de verplichting niet nakomt kan volgens onder andere de AB2000 de gemeente tevens het herstel zelf uitvoeren en de kosten verhalen op de erfpachter.

In het huidig beleid is nauwelijks iets geregeld over welke maatregelen de gemeente kan nemen indien het feitelijk gebruik afwijkt van de akte. In artikel 15 van het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging staat het volgende:

'Een besluit tot bebouwingswijziging wordt niet genomen dan nadat de aanbieding door de erfpachter schriftelijk is aanvaard. Aanvang met de bebouwingswijziging wordt beschouwd als voornoemde schriftelijke aanvaarding van de aanbieding.'

Dit is een artikel dat in veel beleidsstukken op een soortgelijke manier is terug te vinden. In het beleid voor verticale splitsingen heeft 5.1.2e de volgende bepaling opgenomen:

'Toestemming tot verticale splitsing wordt voorts slechts verleend voor zover het feitelijk gebruik na de splitsing overeenkomst met hetgeen in de erfpachtakte is opgenomen inzake de bestemming, het gebruik en de bebouwingsomvang van het perceel'

**Vraag 2: Is in de AB's voldoende gewaarborgd dat we kunnen optreden als gemeente wanneer het feitelijk gebruik afwijkt van de privaatrechtelijke bestemming?
Zo niet dan is het opnemen van een dergelijke bepaling als de bovenstaande wellicht gewenst.**

Geen oppervlakten in de erfpachtakte

In (oude) erfpachtaktes kan het voorkomen dat er geen bvo's of gbo's en een akte worden genoemd. Is er in een dergelijke situatie sprake van een bestemmings- of een bebouwingswijziging? Volgens een conceptadvies van Nauta was het handig om iets in het beleid op te nemen voor de situaties wanneer niks in een akte is geregeld. In het conceptadvies staan onder andere deze adviezen.

'22. De gemeente zou kunnen overwegen het Beleid aan te passen en daarin meer concreet te omschrijven in welke gevallen volgens haar sprake is van een bebouwingswijziging waarvoor toestemming van de gemeente is vereist.

23. Men kan daarbij denken aan iedere feitelijke aanpassing in huidig gebruik of het (gerealiseerde) gebouwde, waarbij een significante waardevermeerdering wordt gerealiseerd. Dat zou kunnen aansluiten bij de bevoegdheid van artikel 3 lid 6 AB 1966 ingevolge waarvan herziening van de voorwaarden en van de canon kan worden gevorderd indien de verandering in het gebruik van de grond en de opstallen en/of in het op de grond gebouwde krachtens een vergunning als bedoeld in artikel 6 AB 1966 naar het oordeel van burgemeester en wethouders daartoe aanleiding geeft. Voor dat oordeel zou aangeknoopt kunnen worden bij de argumenten zoals (bijvoorbeeld) die hiervoor uiteen zijn gezet (de waardevermeerdering van gronden ten goede laten komen aan de gemeenschap, tegen gaan van speculatie van gronden en meer invloed hebben op de bestemming en het gebruik).'

In het conceptbeleid is een volgend opzetje opgenomen van hoe het artikel er uit kan komen te zien:

'Indien in de erfpachtakte de (maximale) toegestane bebouwing en/of bestemming niet zijn/is vastgelegd, zal de gemeente uitgaan van de feitelijke situatie zoals die voor realisatie van de wijziging bestond, waarbij de wijziging(en) ook publiekrechtelijk toegestaan moet(en) zijn.'

Dit artikel sluit mijns inziens ook aan op de situaties wanneer (vrijgestelde) wijzigingen niet in een akte worden vastgelegd. Het kan echter wel een voordeel zijn voor erfpachter als in de erfpachtakte geen (maximale) oppervlakte is opgenomen. Omdat uitgegaan wordt van de feitelelijke situatie kan de erfpachter daardoor iets voordeel behalen, als het aantal vierkante meters is toegenomen en later pas een bestemmingswijziging plaats vind.
Bijvoorbeeld een kantoor van 50 m2 bij uitgifte. Breidt zonder toestemming uit naar 100 m2 en vraagt vervolgens een bestemmingswijziging aan naar winkel. Doordat gekeken wordt naar de feitelijke situatie wordt uitgegaan van een bestemmingswijziging van 100 kantoor naar 100 winkel, ipv van 50 kantoor naar 100 winkel. Des te meer reden om de oppervlakten nauwkeurig in een akte op te nemen.

Vraag 3: Is er sprake van een bestemmings- of bebouwingswijziging als er geen (maximale) oppervlakte in de erfpachtakte staat? Zo ja, hoe gaan we hiermee om? Kunnen jullie je vinden in het opzetje?

Vrijstelling uitbreidingen woonbestemming

In de AB2016 is de onbeperkte vrijstelling opgenomen voor het uitbreiden van een erfpachtrecht met een woonbestemming zonder dat dit canonconsequenties heeft. Hiervoor gelden wel een aantal voorwaarden zoals dat de vrijstelling pas geldt vanaf vier jaar nadat de woning in gebruik is. In de overige AB's bestaat deze vrijstelling niet maar is in het huidig beleid een vrijstelling opgenomen voor het uitbreiden van een woning met maximaal 100 procent. De beperking dat de vrijstelling pas geldt na 4 jaar is voor de 100 procent vrijstelling niet opgenomen.

Het zou een mogelijkheid zijn om in het aanvullend beleid aan te sluiten bij de regel uit de AB2016 en voor nieuwe uitgiften onder AB2000 aan te sluiten bij deze regel.

Voordelen:
- Het zou een reden kunnen zijn om te kiezen voor AB2000 om onder de anti-ontduikingsmaatregel uit te komen;
- Éénduidig beleid voor alle AB's.

Nadelen:
- Beperkend voor rechten met een woonbestemming die al zijn of nog worden uitgegeven onder AB2000;
- Deze maatregel zou wellicht voor een aantal jaar zinvol zijn maar zou op een gegeven moment overbodig worden omdat niet meer wordt uitgegeven onder AB2000.

Vraag 4: Willen we in het aanvullend beleid aansluiten bij de AB2016, voor wat betreft dat de vrijstelling voor woninguitbreiding pas geldt na 4 jaar na ingebruikneming van de woning?

Voorstel aftopping
Als de canonpercentages zo laag zijn als nu dan betekent dit in de praktijk dat er vaak wordt afgetopt. Dit kan onwenselijk zijn. In het huidig beleid bebouwingswijziging staat hierover in punt 11 het volgende:

'Indien de berekening, bedoeld in punt 8, resulteert in een hogere canon dan wanneer er op basis van de nieuwe bebouwing tegen actueel prijspeil zou worden uitgegeven, dan wordt de verhoging van de canon naar aanleiding van de wijziging beperkt tot de hoogte van de canon conform de nieuwe bebouwing, met inachtneming van het bepaalde in punt 10. Indien de canon afgekocht is, wordt de verhoging van de schaduwgrondwaarde naar aanleiding van de wijziging beperkt tot de hoogte van de schaduwgrondwaarde conform de nieuwe bebouwing.'

In het nieuwe beleid heeft 5.1.2e een canonpercentage voor aftopping voorgesteld en dit als volgt verwoord:

'Indien de berekening resulteert in een hogere canon dan wanneer er op basis van de nieuwe bestemming en/of bebouwing tegen actueel prijspeil fictief zou worden uitgegeven, dan wordt de verhoging van de canon naar aanleiding van de wijziging beperkt tot de hoogte van de canon conform fictieve uitgifte tegen de nieuwe bestemming en/of bebouwing, met inachtneming van het bepaalde in artikel 8a. Bij de in dit lid bedoelde berekening wordt uitgegaan van een 'canonpercentage ten behoeve van de aftopping' dat periodiek door de Gemeente wordt vastgesteld.'

Vraag 5: Is het zinvol om een canonpercentage ten behoeve van de aftopping in te voeren?

ABC-formule
De ABC-formule staat vermeld in de AB2016 in algemene bewoordingen en zou in specifieke bewoordingen opgenomen moeten worden in het aanvullend beleid. Momenteel is het op deze manier in het beleid bestemmings-en bebouwingswijziging verwoord:
'De nieuwe canon wordt berekend door toepassing van de formule:
A + ((B – C) x D),
waarin voorstelt:
A: de op het moment van de herziening geldende canon;
B: de op het moment van herziening geldende erfpachtgrondwaarde met het oog op het veranderd gebruik en/of de gewijzigde bebouwing;
C: de op het moment van de herziening geldende erfpachtgrondwaarde met het oog op de op het moment van herziening toegestane gebruik en/of de toegestane bebouwing;
D: het op het moment van de herziening van toepassing zijnde canonpercentage.'

Dit is wellicht niet veel specifieker dan in de AB2016.

Vraag 6: Zijn jullie akkoord met dat de ABC-formule op deze manier in het aanvullend beleid wordt opgenomen?

Toestemming afwijkend gebruik
Als de grondwaarde na een bestemmingswijziging lager ligt dan de huidige bestemming dan bestaat in het huidig beleid de mogelijk voor een toestemming afwijkend gebruik. De bestemming blijft bij een toestemming afwijkend gebruik gelijk aan de huidige maar erfpachter wordt hiernaast een afwijkend gebruik toegestaan. Dit dient wel vastgelegd te worden in een akte en geldt tot het einde van het tijdvak.
De toestemming afwijkend gebruik is in het leven geroepen omdat het als oneerlijk werd ervaren als de bestemming gewijzigd wordt en de grondwaarde is lager dat de canon niet verlaagd wordt, maar als de erfpachter na verloop van tijd de bestemming weer zou willen wijzigen naar de oude bestemming dan zou het in de praktijk zou kunnen zijn dat de canon verhoogd wordt.
Met de invoering van de AB2016 zou de toestemming afwijkend gebruik, voor rechten waarop de AB2016 van toepassing zijn, niet meer tot het einde van het tijdvak kunnen maar de toestemming eeuwigdurend zijn.

Vraag 7: Is toestemming afwijkend gebruik wenselijk voor rechten waarop de AB2016 van toepassing zijn? Zo nee, zou deze mogelijkheid wel moeten blijven bestaan voor oudere AB's?

Beleid canonverlaging
Het beleid canonverlaging is gereduceerd tot één artikel en in het concept beleid is deze als volgt verwoord:

'Artikel 9 Verlaging van de canon
In aanvulling op het bepaalde in Artikel 8a kan, indien de berekening bedoeld in Artikel 7, resulteert in een lagere canon, de canon uitsluitend naar beneden toe worden aangepast indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

a. *de wijziging van het gebruik heeft betrekking op een door de gemeente gewenste ontwikkeling of herontwikkeling van gebieden dan wel op een door de gemeente gewenste stimulering van sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen;*
b. *het college van Burgemeester en Wethouders akkoord is gegaan met de verlaging van de canon voor het betreffende verzoek;*
c. *de canon voor het erfpachtrecht is niet per vooruitbetaling voldaan'*

Vraag 8: Zijn jullie akkoord met dit artikel?

Experimentenregeling
De huidige experimentenregeling geldt slechts voor bijzondere gevallen waarin erfpachtrechten met een (gedeeltelijke) kantoorbestemming worden getransformeerd naar een andere bestemming. Er dient dan wel minimaal 50 procent van de oppervlakte kantoorruimte te worden getransformeerd en minimaal 2.500 m2 . Ook mogen er geen publiekrechtelijke belemmeringen bestaan voor de transformatie. De experimentenregeling is nog van toepassing tot aan de vernieuwing.
Door toepassing van de experimentenregeling wordt soepeler omgegaan met het geldende beleid. Hierbij worden echter geen financiële 'cadeaus' uitgedeeld. Veruit de meest gebruikte beleidsafwijking is tijdvakverlenging. Minderwaarde bij een bestemmingswijziging wordt in een dergelijke situatie aangewend om het tijdvak langer te laten doorlopen.
Tijdvakverlenging is de meest gebruikte beleidsafwijking. Er worden geen financiële cadeaus uitgedeeld aan erfpachters en overstappen naar eeuwigdurende erfpacht maakt de meest gebruikte beleidsafwijking overbodig. Desondanks kan het toch zinvol zijn een opening in het beleid te houden om af te kunnen wijken van het beleid voor door de gemeente gewenste transformaties.
De experimentenregeling is gereduceerd tot één artikel en heeft een meer permanente plek gekregen binnen het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging. Het idee is om het artikel er als volgt uit te laten zien:

'Artikel 10 Afwijkingsbevoegdheid ingeval van transformatie

Ingeval van een door de gemeente gewenste transformatie kan de gemeente besluiten om af te wijken van één of meer bepalingen in dit besluit. Hierbij geldt dat:

a. de gemeente maakt periodiek in de Grondprijzenbrief bekend, voor welke categorieën transformaties dit artikel van toepassing is;

b. de transformatie naar het oordeel van de gemeente een voldoende omvang en effect moet hebben om bij te dragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van transformaties;

c. de algemeen manager van de RVE Grond en Ontwikkeling is gemachtigd om, namens de Gemeente, uitvoering te geven aan dit artikel;

d. erfpachters kunnen geen rechten ontlenen aan hetgeen in dit artikel is bepaald.'

Vraag 9: Zijn jullie akkoord met dit artikel?