

Bezoekadres
Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 1104
1000 BC Amsterdam
Telefoon 020 552 6111
Fax 020 552 6100
info@oga.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam
Ontwikkelingsbedrijf

Portefeuille Programma en Regie
Bureau Erfpacht

Aan de Tweede Kamer der Staten Generaal
T.a.v. de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken
cie.biza@tweedekamer.nl
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum 2 december 2011
Ons Kenmerk 2011-20438
Behandeld door drs. E.R. Nieuwenhuis
Doorkiesnummer 020 2544216
E-mail e.nieuwenhuis@oga.amsterdam.nl

Kopie aan De vaste commissie voor Financiën

Onderwerp Commissievergadering 8 december 2011 inzake Erfpacht

Geachte leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,

Op 8 december vergadert u over het onderwerp erfpacht. Zoals u wellicht bekend is, is de gemeente Amsterdam één van de grootste erfverpachters in Nederland. Daarom hecht het gemeentebestuur eraan, u middels deze brief te informeren over de belangen en de werking van het Amsterdamse erfpachtstelsel.

Het erfpachtstelsel is van groot belang voor Amsterdam, niet alleen voor de gemeente, maar ook voor inwoners, bezoekers en bedrijven. Het erfpachtstelsel biedt de gemeente de mogelijkheid om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren, door ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en te faciliteren, door grondspeculatie tegen te gaan en door inkomsten uit grondwaardestijgingen weer in te zetten voor de stedelijke kwaliteit.

In deze brief wil ik kort uw aandacht vragen voor de volgende aandachtspunten:

- Wat is erfpacht?
- Waarom erfpacht in Amsterdam?
- Het belang van erfpacht voor inwoners, bezoekers en bedrijven in Amsterdam
- Hoe werkt erfpacht in Amsterdam?
- Erfpacht, woningmarkt en hypotheekverstrekking

Wat is erfpacht?

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om de grond van een ander (de grondeigenaar) te gebruiken. Aan het gebruik kunnen door de grondeigenaar voorwaarden worden gesteld, zoals het realiseren van een bepaalde bestemming en de verplichting om al dan niet periodiek de canon ('huur'), de vergoeding voor het grondgebruik, te betalen.

Het instrument erfpacht wordt in Nederland al eeuwenlang gebruikt. In de loop van de 20^e eeuw ontwikkelden veel grote gemeenten een erfpachtstelsel. Ook partijen als Domeinen, corporaties, ontwikkelingsmaatschappijen en beleggers maken gebruik van erfpacht, naast de klassieke erfverpachters zoals waterschappen en grootgrondbezitters op het platteland.

Amsterdam kent sinds 1915 een stelsel van voortdurende erfpacht¹. Dit betekent dat het erfpachtrecht altijd voortduurt, tenzij beide partijen beëindiging overeenkomen. Dit geeft de erfpachter zekerheid voor de lange termijn, in tegenstelling tot de rechtsfiguur van tijdelijke erfpacht, die na de vastgelegde einddatum eindigt.

Waarom erfpacht in Amsterdam?

In 1896 besloot de gemeenteraad, op initiatief van de liberale wethouder Treub, om gronden voortaan niet meer te verkopen, maar in erfpacht uit te geven. De gemeenteraad had hiervoor de volgende redenen:

- Meer gemeentelijke sturing op het grondgebruik
- Tegengaan van grondspeculatie
- Bevorderen van goede woningbouw (voorfinancieren grond)
- Waardestijging van de grond komt toe aan de gemeenschap

In 2000 heeft de gemeenteraad deze uitgangspunten uitvoerig onderzocht en opnieuw bevestigd voor de 21^e eeuw. Ook is het stelsel toen gemoderniseerd en aangepast aan de eisen van de tijd.

Het erfpachtstelsel biedt de gemeente de mogelijkheid om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren door gewenste ontwikkelingen te sturen en te faciliteren en door grondspeculatie tegen te gaan. Zo worden in erfpachtcontracten bouw- en onderhoudsplichten opgenomen om leegstand en/of speculatie tegen te gaan. Middels erfpachtbestemmingen – een verfijning van het publiekrechtelijke bestemmingsplan – kan de gewenste functiemenging worden vastgelegd en kunnen ongewenste bestemmingswijzigingen worden voorkomen. Zo kunnen bijvoorbeeld, nu er veel kantoren leegstaan, kantooruitbreidingen worden tegengehouden. Ook zijn er via de erfpacht tijdelijke pionierskortingen verleend voor commerciële functies in nieuwe gebieden zoals IJburg.

Een ander voorbeeld van het gebruik van erfpacht betreft de ontwikkeling van tot nu toe extensief bebouwde percelen aan de Zuidas. Tientallen jaren geleden, toen dit gebied nog een gemeentelijke “uithoek” was, werden deze percelen aan de rand van de stad goedkoop uitgegeven met een recreatieve bestemming. Inmiddels investeert de gemeenschap honderden miljoenen euro's in het ontwikkelen van een echte stadswijk in het Zuidas gebied. De gemeente acht het niet billijk wanneer de huidige uitbaters de opbrengst zouden incasseren, die door investeringen van anderen is ontstaan. Het erfpachtstelsel garandeert dat dergelijke grondwinsten niet terechtkomen bij de particulier die op dat moment die grond gebruikt, maar bij de gemeenschap die, door in het gebied te investeren, de grondwaardestijging heeft bewerkstelligd². Zo komen deze door publieke

¹ Het stelsel zoals dat in 1896 werd geïntroduceerd ging nog uit van erfpacht voor bepaalde tijd voor een periode van 75 jaar.

² Weliswaar biedt sinds 2009 de Wro middels het exploitatieplan een instrument om ditzelfde effect gedeeltelijk te realiseren, maar zolang er geen sluitende jurisprudentie bestaat over de toepassing hiervan in complexe ge-

investeringen mogelijk gemaakte grondwinsten ten goede aan de verdere kwaliteitsverbetering van dit economische zwaartepunt van de Randstad.

Het belang van erfpacht voor inwoners, bezoekers en bedrijven in Amsterdam

De Amsterdamse regio is al jarenlang één van de sterkst groeiende regio's in Nederland, en zal dit naar de huidige inzichten blijven. Dit komt grotendeels door de (inter)nationale aantrekkelijkheid van Amsterdam voor inwoners, bezoekers en bedrijven. De Amsterdamse regio is verantwoordelijk voor een relatief groot aandeel in de nationale economische groei.

Amsterdam investeert de baten uit het erfpachtstelsel weer in de versterking van de ruimtelijke, fysieke en sociale structuren van de stad en zorgt daardoor dat deze baten weer ten goede van het publiek komen. Met deze investeringen versterkt Amsterdam zijn (inter)nationale aantrekkelijkheid en draagt de gemeente actief bij aan de versterking van de economische structuur.

Daarnaast gebruikt de gemeente het erfpachtstelsel om via functiemenging een aantrekkelijk stedelijk milieu te realiseren. Het door inwoners, bezoekers en bedrijven zeer aantrekkelijk ervaren centrummilieu wordt bevorderd door binnen straten en bouwblokken verschillende erfpachtrechtelijke bestemmingen te handhaven, en zodoende eenzijdige milieus te voorkómen.

De gemeente Amsterdam staat niet alleen in haar stellingname dat gerealiseerde grondwaardestijgingen weer gerealiseerd moeten worden in de stedelijke kwaliteit. Eind 2010 heeft het CPB het rapport *Stad en Land* uitgebracht³, waarin het CPB tot de conclusie komt dat financiering van publieke investeringen vanuit het grondwaardesurplus economisch gezien het maatschappelijk meest stimulerende en effectieve instrument voor overheden is. Andere heffingsgrondslagen hebben een veel groter verstorend effect op de economie, zo concludeert het CPB.

Citaten uit het rapport Stad en Land van het CPB (2010)

"De beste manier om een gemeente te financieren is via een belasting op het grondwaardesurplus (...). Omdat grondprijrsverschillen het gebruiksvoordeel van lokale publieke voorzieningen weergeven, zijn ze een uitstekende basis voor MKBA's en de beste belastinggrondslag voor de financiering van lagere overheden." (blz. 8)

"De prijs van grond in het centrum van Amsterdam is 200 keer zo hoog als die op het platteland in Oost-Groningen. Dit prijsverschil is tussen 1985 en 2007 meer dan verdubbeld. Het belang van locatie is dus sterk toegenomen." (blz. 30)

"Het is een noregretbeleid om belastingheffing zo te hervormen dat belastingen die worden geheven over grond, ook rechtstreeks ten goede komen aan het gemeentebestuur dat die grond onder zijn jurisdictie heeft, zonder tussenkomst van de herverdeling via het gemeentefonds. Op die manier krijgt het gemeentebestuur de juiste prikkels om zijn belastingbasis te maximaliseren. Verder zou de WOZ zo moeten worden hervormd dat niet de volledige grondwaarde wordt belast, maar alleen het surplus boven de waarde van landbouwgrond. Dit impliceert een pleidooi voor de integratie van het huurwaardeforfait en de overdrachtsbelasting in een grondbelasting ten bate van gemeenten. Deze hervorming van de overdrachtsbelasting heeft bovendien als voordeel dat verhuizen niet langer wordt ontmoedigd ten koste van de mobiliteit op de huizenmarkt en daarmee op de

bieden waar de ontwikkelingen meerdere bestemmingsplanperioden beslaan, zijn de inkomsten hieruit nog ongewis.

³ <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/bijz89.pdf>

arbeidsmarkt. Een dergelijke maatregel geeft het lokale bestuur de beste prikkels voor de realisatie van een kosteneffectief aanbod van publieke voorzieningen.” (blz. 93)

“Het bestuur van een stedelijke agglomeratie dat het grondwaardesurplus probeert te maximeren, zal een vanuit maatschappelijk oogpunt optimaal pakket van publieke voorzieningen realiseren. (blz. 135)

Daarnaast zorgt het gemeentelijke erfpachtbeleid voor waardecreatie op microniveau. Doordat de gemeente in feite “aandeelhouder” is in elk perceel, kan de erfpachter erop rekenen dat de gemeente stuurt op een optimaal ruimtelijk functioneren. Zo houdt Amsterdam, mede vanuit haar betrokkenheid als grondeigenaar, zich actief bezig met bestrijding van leegstand op de kantorenmarkt. Middels intensief accountmanagement worden erfpachters van structureel leegstaand vastgoed gestimuleerd tot ombouw naar bijvoorbeeld hotel of studentenhuisvesting. Door de transformatie van minder aantrekkelijk vastgoed naar andere bestemmingen wil de gemeente de commerciële vastgoedmarkt gezonder maken. Verloedering van een gebied treft de gemeente op termijn immers ook rechtstreeks in haar eigen portemonnee.

Dankzij het erfpachtstelsel hebben kopers van Amsterdamse nieuwbouwwoningen de keuze hoe zij voor het grondgebruik betalen: via jaarlijkse canonbetaling of via afkoop (vooruitbetaling van de canon voor 50 jaar). Zeker in financieel minder ruime tijden wordt de aankoop van een nieuwbouwwoning (voor particulieren) hierdoor vergemakkelijkt. Het canonpercentage ligt namelijk substantieel lager dan de hypotheekrente die verschuldigd is bij eenmalige afkoop of aankoop van de grond. Het overgrote deel van de afnemers van Amsterdamse zelfbouwkavels heeft gekozen voor jaarlijkse canonbetaling. Hierdoor kunnen zij een groter bedrag uitgeven aan het bouwen van de woning. De gemeente Rotterdam, die in 2002 besloot te stoppen met erfpachtuitgifte, heeft in 2008 besloten om nieuwbouwgronden desgewenst weer in erfpacht uit te geven, als woningproductiebevorderende crisismaatregel. Ook in Amsterdam hebben enkele ontwikkelaars die eigen grond bezitten, de gemeente gevraagd de bloot-eigendom van de grond over te nemen, zodat zij de grondwaarde kunnen investeren in de opstal.

Hoe werkt het Amsterdamse erfpachtstelsel?

Wanneer de gemeente Amsterdam grond in erfpacht uitgeeft, wordt de grondprijs bepaald door de bestemming die in het erfpachtcontract wordt vastgelegd. Amsterdam berekent deze grondprijs residueel⁴, dit betekent dat de hoogte ervan niet door de gemeente, maar door de marktsituatie wordt bepaald. Van deze grondprijs wordt een canon afgeleid als jaarlijkse vergoeding voor het grondgebruik. Deze canon wordt tegenwoordig jaarlijks geïndexeerd met de inflatie, verminderd met één procentpunt⁵.

Wanneer de erfpachter de vastgelegde bestemming wil wijzigen (bijvoorbeeld van sociale huurwoning naar koopwoning, of van bedrijfsruimte naar detailhandel), wil de gemeente daaraan onder de volgende voorwaarden meewerken:

- de wijziging moet publiekrechtelijk mogelijk zijn;

⁴ Een residuele grondprijs houdt in, dat de grondprijs bepaald wordt door de marktwaarde van het gebouw te verminderen met de stichtingskosten van het gebouwde (bouwkosten incl. belastingen, leges, winst en risico, en dergelijke).

⁵ Wanneer de inflatie lager is dan 1% leidt de jaarlijkse indexatie tot een verlaging van de canon. Dit is in Amsterdam gebeurd bij de indexatie van 2010 naar 2011, toen de inflatie slechts 0,8% bedroeg. De jaarlijks geïndexeerde canons daalden toen met 0,2%.

- er zijn geen programmatische bezwaren tegen de omzetting (bijvoorbeeld dat het aantal huurwoningen in de wijk onder een vastgesteld minimum zakt, of dat er te veel leegstand in het betreffende segment is, zoals nu op de kantorenmarkt);
- de erfpachter is bereid om over de waardestijging als gevolg van de bestemmingswijziging een canonverhoging te betalen.

De reden voor deze canonstijging is, dat de gemeente bij de gronduitgifte genoeg heeft genomen met een lagere grondwaarde dan de maximaal haalbare, om een goedkope functie (huurwoning, sociaal-maatschappelijk, bedrijfsruimte) mogelijk te maken. Wanneer de erfpachter vervolgens de bestemming wil wijzigen naar een meer renderende functie, wil de gemeente dat de waardestijging die hierdoor mogelijk wordt, niet geheel bij de eigenaar van de opstal op dat moment terecht komt, maar ook ten goede van de gemeenschap komt. Hiermee beoogt de gemeente dat:

- maatschappelijk gewenste functies in voldoende mate gerealiseerd en gehandhaafd worden;
- speculatie met het transformeren van maatschappelijk gewenste functies naar meer renderende wordt voorkómen.

De gemeente Amsterdam geeft uit in erfpacht voor onbepaalde tijd ("voortdurend"), met 50-jarige tijdvakken. Dit betekent dat na iedere 50 jaar de canon en de algemene voorwaarden worden herzien. Wanneer de gemeenteraad in tussentijd nieuwe algemene bepalingen heeft opgesteld vanwege de eisen van de tijd, worden deze na de herziening van toepassing. Ook wordt bij de herziening de canon aangepast aan de marktwaarde van de grond. In Amsterdam gebeurt dit vrijwel altijd door een commissie van drie onafhankelijke deskundigen (doorgaans makelaars). Eén wordt aangewezen door de erfpachter, één door de gemeente, en die twee benoemen samen een derde. Deze commissie stelt een taxatierapport op met de grondwaarde en de canon voor de komende 50 jaar. Met deze procedure wordt de onafhankelijkheid van de canonherziening geborgd. De door de drie deskundigen berekende canonstijging gaat vervolgens in via een driejarige ingroeiperiode.

De termijnen en de werkwijze van de herziening van de algemene bepalingen en van de canon liggen al sinds de gronduitgifte vast in de erfpachtovereenkomst. Ook het verloop van de canon gedurende het tijdvak als gevolg van indexatie vloeit voort uit de algemene bepalingen. Omdat de algemene bepalingen deel uitmaken van de erfpachtovereenkomst, is de notaris bij iedere levering van een erfpachtrecht gehouden, de koper te informeren over de inhoud ervan.

Tot 1966 gaf de gemeente niet met 50-jarige, maar met 75-jarige tijdvakken uit. Boven-dien werden deze canons niet geïndexeerd. Dit leidt ertoe dat de canon bij veel herzienin-gen fors stijgt: alleen al de inflatie over de afgelopen 75 jaar zorgt voor een canonstijging met ongeveer 14 keer. Daarbovenop komt nog eens de boveninflatoire marktwaardestij-ging van de grond, die in sommige wijken binnen de ringweg A10 aanzienlijk kan zijn⁶. De komende jaren worden veel erfpachtrechten herzien die 75 jaar geleden zijn uitgege-ven. De forse stijgingen ten opzichte van de 75 jaar lang gelijk gebleven canons roepen in de betreffende buurten vragen op. De gemeente signaleert dat sommige bewoners bij hun woningaankoop kort na de eeuwwisseling, toen woningtransacties relatief snel plaatsvon-den, onvoldoende zijn voorgelicht over de aanstaande canonherziening door de makelaar of door (de tussenpersoon van) de hypothecaire financier. De gemeente trekt hier lering

⁶ Het CPB constateert op blz. 30 van het rapport "Stad en Land", dat de prijs van grond in het centrum van Am-sterdam 200 keer zo hoog is als die op het platteland in Oost-Groningen. Dit prijsverschil is tussen 1985 en 2007 meer dan verdubbeld.

uit door nog meer in te zetten op transparante informatie omtrent het erfpachtstelsel, zowel naar de erfpachters toe als naar de voorlichtende intermediairs op de Amsterdamse woningmarkt. Zo werkt de gemeente aan verbetering van de digitale communicatie rond de canonherziening, onder andere via de website www.amsterdam.nl/erfpacht.

Indicatieve voorbeelden van de canonherziening

In 2014 wordt de canon herzien van een appartement in Amsterdam West. De marktwaarde van de woning bedraagt € 250.000. Het recht was in 1939 uitgegeven met een 75-jarig tijdvak (1939-2014) en een niet-geïndexeerde canon van fl. 130 (die nu dus € 59 bedraagt). De nieuwe canon wordt door deskundigen vastgesteld op € 1.225 per jaar, op basis van een getaxeerde grondwaarde van € 35.000. De canon stijgt na het eerste tijdvak van 75 jaar dus met € 1.166.

In 2019 wordt de canon herzien van een appartement in Amsterdam Zuidoost. De marktwaarde van de woning bedraagt € 160.000. Het recht was in 1969 uitgegeven met een 50-jarig tijdvak (1969-2019) en een geïndexeerde canon van fl. 500 (die nu, door indexatie en euroconversie, € 770 bedraagt). De nieuwe canon wordt door deskundigen vastgesteld op € 700 per jaar, op basis van een getaxeerde grondwaarde van € 20.000. De canon daalt na het eerste tijdvak van 50 jaar dus naar verwachting op basis van de huidige inzichten met € 70.

Erfpacht, woningmarkt en hypotheekverstrekking

Sinds februari 2010 zijn banken terughoudend met het verstrekken van hypothecaire leningen voor woningen op particuliere (dus niet-gemeentelijke erfpachtgrond). De banken geven als redenen aan dat zij het grote aantal erfpachtconstructies ondoorzichtig vinden, dat in sommige voorwaarden de belangen van de klant en zijn financier onvoldoende gewaarborgd zijn, de dubieuze reputatie van enkele particuliere erfverpachters en het risico op onvoorspelbare toekomstige canonstijgingen. Op 5 oktober 2011 heeft de Nederlandse Vereniging van Banken een persbericht uitgedaan over de voorwaarden waaronder banken bereid zijn hypothecaire leningen te verstrekken voor woningen op particuliere erfpacht.

Omdat de banken het erfpachtstelsel van de gemeente voldoende gewaarborgd vinden, zijn zij niet terughoudend met het verstrekken van hypothecaire financiering voor woningen op gemeentelijke erfpachtgrond. Wel willen banken, wanneer de canon binnen tien jaar na hypotheekverstrekking wordt herzien, inzicht hebben in hoogte van de toekomstige canon. Ook bij erfpachters en potentiële woningkopers leeft de wens naar duidelijkheid over de toekomstige hoogte van de canonverplichting.

Tot 2010 hebben financiële instellingen hier overigens nauwelijks aandacht aan besteed. Sinds de Nederlandse banken verscherpte regels hanteren rond hypotheekverstrekking, betrekken zij de woonlasten als gevolg van erfpacht wel bij het bepalen van de financieringsruimte van woningkopers.

Wat de gemeente betreft is het goed wanneer de markt zo transparant is, dat de aankoop prijs van een woning op erfpacht lager is dan van een woning op eigen grond. De erfpachter koopt immers alleen de opstal en niet de grond, waardoor de woning beter betaalbaar is, ook voor starters die nu nog beperkte financiële mogelijkheden hebben, maar die wel toekomstige inkomensgroei verwachten.

Koopgarant en erfpacht

Voor de toepassing van Koopgarant in Amsterdam geldt een specifieke situatie vanwege het stelsel van voortdurende erfpacht. Dat vraagt om aanpassingen binnen het Koopga-

rant-model. Hieromtrent wordt door de Belastingdienst met de betrokken partijen intensief overleg gevoerd.

De gemeente Amsterdam denkt dan ook dat met betrekking tot de laatste openstaande punten de oplossingen in zicht zijn zoals een eenduidige rechtsbescherming, een voor de Amsterdamse situatie specifieke fair value verdeling, de vertaling naar een koopovereenkomst en instemming van de NHG. Het Amsterdamse erfpachtstelsel is geen onoverkomelijk obstakel om te komen tot koopgarant in Amsterdam. Er is goed overleg met het ministerie van BZK om de laatste openstaande punten op te lossen.

Tenslotte

De gemeente Amsterdam is overtuigd van de voordelen die het erfpachtstelsel biedt voor de stedelijke ontwikkeling, en daarmee voor de inwoners, bezoekers en bedrijven van Amsterdam. Met de kennis van nu kan ik concluderen dat de 115 jaar geleden gemaakte gemeentelijke keuze voor erfpacht nog voluit actueel is. Daarom wil Amsterdam ook in deze tijd blijven vasthouden aan het erfpachtstelsel.

Naar mijn mening biedt de democratische controle door de gemeenteraad, in combinatie met de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur waaraan de gemeente is gehouden, de Amsterdamse erfpachter – en zijn hypothecaire financier – voldoende zekerheid. Wel is de gemeente Amsterdam zich er van bewust dat vanwege de eisen van de tijd een actualisering van het erfpachtbeleid wenselijk kan zijn. Daarom heeft het College op 1 november 2011 besloten, de wenselijkheid en de mogelijkheden te onderzoeken om het erfpachtstelsel te actualiseren. De vraag hoe de hoogte van toekomstige canons voor erfpachters en verstrekkers van hypothecaire financieringen beter voorspelbaar kan worden, zal in dit onderzoek een belangrijke rol spelen. Dit onderzoek, waarbij ook gekeken wordt naar de potenties die het erfpachtstelsel biedt voor bijvoorbeeld transformatie van leegstaande gebouwen, kan leiden tot een besluit om nieuwe, actuele Algemene Bepalingen op te stellen.

Vanzelfsprekend is de gemeente Amsterdam bereid om met uw commissie, met (vertegenwoordigers van) erfpachters, makelaardij, notariaat en de financiële sector in gesprek te gaan om de uitvoering van het Amsterdamse erfpachtstelsel, daar waar nodig, te optimaliseren.

Hoogachtend,



Maarten van Poelgeest,
Wethouder Grondzaken gemeente Amsterdam