



# RFPCHT

**111 JAAR ERFPACHT AMSTERDAM**







**RFP CHT**



# **111 JAAR ERFPACHT AMSTERDAM**

Bureau Erfpacht  
Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam  
MMVII





# Inhoud

- 9 Voorwoord: 111 Jaar Erfpacht**  
**Drs. A.O.E. de Bruin**, Hoofd Bureau Erfpacht, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam
- 13 Erfpacht, Instrument voor regionale uitdagingen**  
**M. van Poelgeest**, Wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken van de gemeente Amsterdam
- 25 Waardestijging duurzaam ten goede van de gemeenschap**  
**Drs. J.J.D. Hagendoorn**, Directeur, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam
- 43 Eigendom en erfpacht in de Zuidas**  
**Prof. Mr. A.A. van Velten**, Bijzonder hoogleraar onroerend goed recht, Vrije Universiteit Amsterdam  
Adviseur, Boekel De Nerée
- 85 Zuidas bewijst kracht van erfpachtstelsel**  
**Drs. R. Dijkmeester**, Commercieel directeur, Amsterdam Zuidas  
**Drs. D.B. Stadig**, Strategisch adviseur, Boer Hartog Hooft
- 101 Vaste grond**  
**Dr. Z. Hemel**, Adjunct-directeur, Dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Amsterdam
- 123 Meer regie op erfpacht**  
**J.J. Nobel**, Wethouder Grondzaken van de gemeente Haarlemmermeer
- 133 De ideologie voorbij**  
**Drs. J.H.R. Bergh**, Directeur, Schiphol Area Development Company NV  
**Dr. M. van Wijk**, Projectleider concept- en clusterontwikkeling, Schiphol Area Development Company NV
- 155 Erfpacht. Een instrument in het grondbeleidorkest**  
**Ir. J.M. Kwak**, Directeur, Boer Hartog Hooft
- 171 Achenebbisj. Een mooi Mokums woord voor erfpacht**  
**Mr. M.E.C. Pernot**, Algemeen Directeur, Vereniging Eigen Huis
- 183 Een erfpachtstelsel voor de toekomst**  
**Drs. E.G.J. Daalhuisen**, Adviseur, Fakton Financiële Vastgoedregisseurs
- 199 Blijft erfpacht de moeite waard? Publiekrechtelijke randvoorwaarden van het erfpachtstelsel**  
**Prof. Mr. J. de Jong**, Hoogleraar onroerend goed recht, TU Delft
- 217 Grip krijgen op begrip krijgen**  
**Mr. O.C. Holterman**, Projectleider Bedrijfsvoering, Bureau Erfpacht, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam
- 227 Colofon**





Noor de Bruin



DE AKER

# 111 Jaar Erfpacht

Dit boek gaat over een erfpachtstelsel dat 111 jaar bestaat, al die jaren zijn kracht niet heeft verloren en nog altijd toekomstbestendig is. Het stelsel van Amsterdam is uniek in Nederland, in de wereld wellicht: door zijn lange geschiedenis, door de reikwijdte ervan, door de regelmatige aanpassingen aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

Bij het 111-jarig bestaan vieren we niet het verleden (hoe boeiend ook), maar nemen we het stelsel als instrument in de toekomstige ontwikkeling van de regio Amsterdam onder de loep. We kijken naar wat erfpacht kan bijdragen, instrumenteel en financieel.

In deze bundel, die ter gelegenheid van het congres '111 jaar erfpacht' is samengesteld, beschouwen en becommentariëren we het erfpachtstelsel vanuit verschillende invalshoeken. Vanuit de theorie en de praktijk. Door voor- en tegenstanders. Door de overheid en marktpartijen. Vanuit het stelsel en vanuit de klant. Minder retrospectief, meer perspectief. Kortom, voor iedereen die nu en in de toekomst te maken heeft met erfpacht.

In mijn ogen heeft erfpacht al 111 jaar toekomst en als het aan mij ligt komen daar nog minstens even zoveel jaren bij. Dit boek geeft een weerslag van die toekomst. Het is tweeledig: boeiende teksten en inspirerende foto's. De foto's vormen samen een doorsnee van het Amsterdam anno 2007 en vertellen daarmee hun eigen verhaal. Ze hebben overigens geen relatie met de tekst van de artikelen noch met de schrijver daarvan. Op die foto's beelden van wat er bereikt is en dus - vooral - kan worden bereikt met erfpacht in deze mooie stad Amsterdam en de ruimte daaromheen. En wie kunnen de toekomst beter verbeelden dan kinderen. Die willen wij natuurlijk een fantastische stad bieden, om in te spelen, in te leren, in te wonen en om hun toekomst in op te bouwen. Een vitaal erfpachtstelsel kan dit mede mogelijk maken.

**Drs. A.O.E. de Bruin**

Hoofd Bureau Erfpacht, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam



JAVA EILAND



**Maarten van Poelgeest**





# Erfpacht: instrument voor regio- nale uitdagingen

**M. van Poelgeest**

Wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken van de gemeente Amsterdam

Een van de terreinen waar ik als wethouder Grondzaken verantwoordelijk voor ben, is erfpacht. Het erfpachtstelsel, dat dit jaar zijn 111<sup>e</sup> verjaardag viert, is een van de instrumenten van de gemeente Amsterdam om grond te ontwikkelen en te beheren. Bouwrijpe grond wordt sinds 1896 niet meer verkocht, maar in erfpacht uitgegeven. Sommige steden zijn bezig om erfpacht af te schaffen omdat het niet meer van deze tijd zou zijn. Ik deel die mening niet, want ik zie erfpacht als een instrument met toekomstperspectief.



NDSM

Amsterdam heeft in 1896 besloten het erfpachtstelsel in te voeren om speculatie met bouwgrond te voorkomen en om de gemeentelijke invloed op het gebruik van de grond te vergroten. In 1896 betrof dit vooral het tegengaan van ongewenste toestanden bij de woningbouw, zoals grondspeculatie en te lage kwaliteit. Inmiddels zijn we 111 jaar verder, maar de argumentatie voor het erfpachtstelsel is in 2007 nog steeds actueel.

Als ik kijk naar de geringe invloed van veel overheden op bouwprojecten doordat projectontwikkelaars de grond in bezit hebben, ben ik blij dat we in Amsterdam een actief grondbeleid met erfpacht hebben. Hierdoor kunnen we ongewenste effecten, zoals speculatie en prijsopdrijving, tegengaan en beschikken we over de grond die we nodig hebben bij het uitvoeren van ruimtelijke plannen en openbare werken.

In andere gemeenten blijken projectontwikkelaars meer zeggenschap te hebben dan in Amsterdam, bijvoorbeeld rond de ontwikkeling van de Vinexlocaties, waar de grond al in een pril stadium door projectontwikkelaars opgekocht was.

## **ERFPACHT ALS INSTRUMENT VOOR EEN LEEFBARE STAD**

In 1896 had de gemeente te maken met speculatie en wantoestanden in de woningbouw. Gelukkig is er veel verbeterd, maar nog steeds bestaat er in Amsterdam en de regio een tekort aan goede, betaalbare woningen. Door een veelheid aan factoren, waaronder de economische groei, de schaarste aan bouwgrond en de sterke stijging van bouwkosten, zou wonen voor velen bijna onbetaalbaar worden. Het College vindt het belangrijk om betaalbaar en goed wonen te bevorderen. Daarom heeft de gemeente in 2006 met de corporaties afgesproken, dat zij jaarlijks duizenden nieuwe woningen zullen bouwen. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van IJburg, de grootste bouwlocatie van Amsterdam, bedoeld om het woningtekort te verminderen. Ook bij de vernieuwing van de Westelijke Tuinsteden streeft het gemeentebestuur ernaar om het aanbod van kwalitatief goede woningen voor de lagere en de middeninkomens te bevorderen. Daarom werken we samen met de corporaties de Raamovereenkomst Parkstad uit.

Al deze woningen staan op erfpachtgrond. In het bestemmingsplan kunnen we woon- en werkbestemmingen aanwijzen, maar in erfpachtcontracten kunnen we aanvullende afspraken maken. De stad binnen de ring zou zonder maatregelen onbetaalbaar zijn voor mensen met een midden inkomen



WESTERGASFABRIEK

en voor kleine bedrijven, maar met ons erfpachtbeleid maken wij vestiging in Amsterdam voor hen mogelijk. Hierdoor wordt de functiemenging bevorderd, die zo bepalend is voor de leefbaarheid en de emancipatiefunctie van onze stad. Door onze positie als erfverpachter zijn wij actief betrokken bij wijziging van het grondgebruik. Actuele voorbeelden zijn de sociale woningbouw rond het Casino, de stedelijke vernieuwing in bijvoorbeeld de Westelijke Tuinsteden en de aanpak van incurante leegstaande kantoorgebouwen. Ook kunnen we in erfpachtcontracten afspraken over de leefomgeving maken, bijvoorbeeld over parkeren, verdichting of stadsverwarming.

Daarnaast leidt erfpacht tot financiële voordelen voor de gemeente. Uit de erfpachtinkomsten financieren we bijvoorbeeld de tekorten op sociale woningbouw en op stedelijke vernieuwing. Dit gebeurt onder andere door middel van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting, dat grotendeels met erfpachtinkomsten gevuld wordt. Het erfpachtstelsel biedt ons dus een financiële armslag die we zonder erfpacht niet zouden hebben.

Ik zie erfpacht daarom als een onmisbaar instrument voor het bevorderen van de leefbaarheid van onze stad. Ik wil de mogelijkheden van het erfpachtstelsel graag gebruiken bij de aanpak van de grote uitdagingen waarvoor wij ons als gemeentebestuur geplaatst zien.

## **REGIONALE UITDAGINGEN**

De uitdagingen voor de 21<sup>e</sup> eeuw beperken zich echter niet tot de gemeentegrenzen. Meer en meer zien we dat problemen, maar ook kansen, zich op regionale schaal voordoen. Voor nationale en internationale bedrijven zijn een goede uitstraling en bereikbaarheid belangrijker dan de vraag of je nou in Amsterdam of in Diemen zit. De Amsterdamse regio voor wonen, werken, reizen en recreëren beperkt zich niet tot het gebied tussen Watergraafsmeer en Osdorp, maar reikt van Zandvoort tot Almere.

Actuele uitdagingen in 2007 op ruimtelijk gebied zijn bijvoorbeeld de woningmarkt, verstedelijking, ontwikkelingen rond Schiphol, de kantorenmarkt en de druk op het groene gebied. Al deze ontwikkelingen vragen om een duidelijke regionale visie en om grote investeringen. Deze investeringen zullen hun vruchten afwerpen in de vorm van grondwaardestijging. Niet alleen in Amsterdam, maar ook in de omliggende gemeenten zijn de

PAULUS DE TWIJGER

Centrum-Zuidzijde  
Museumplein

Ring A10

OOSTELIJKE HANDELSKADE

grondwaarden de afgelopen decennia sterk gestegen, vooral als gevolg van agglomeratie-effecten en van overheidsinvesteringen in de bereikbaarheid en in de kwaliteit van de openbare ruimte. In Amsterdam komt deze waarde­stijging ten goede aan de gemeenschap, die de stijging immers mogelijk gemaakt heeft door haar investeringen. Dit gebeurt via het erfpachtstelsel. Zonder erfpacht ontvangt de gemeenschap geen financieel rendement uit deze investeringen, maar komt de volledige waarde­stijging van de grond toe aan de gebruiker die de grond op dat moment in zijn bezit heeft.

Van de overheden in de regio hebben naast Amsterdam en Schiphol, de gemeenten Zaanstad, Purmerend en Haarlemmermeer en de waterschappen reeds gronden uitgegeven in erfpacht, vaak op beperkte schaal. Daarnaast bezit de gemeente Amsterdam stukken grond in bijvoorbeeld de buurgemeente Ouder-Amstel, met name waar deze grenzen aan Amsterdam-Zuidoost. Dit is zo gegroeid omdat er in de zuidoostelijke spoorzone een gemeente-overschrijdend bedrijventerrein ligt. Maar op intergemeentelijk niveau maken we op dit moment nog geen gebruik van erfpacht. Dat vind ik jammer, want ook waarde­stijgingen buiten Amsterdam zouden ten goede kunnen komen aan de publieke zaak, om investeringen in de openbare ruimte te bekostigen.

## **ERFPACHT ALS REGIONALE KANSKAART**

Op dit moment werken we als Amsterdam, Haarlemmermeer en Schiphol samen in de Schiphol Area Development Corporation (SADC) om Schiphol­gerelateerde bedrijventerreinen uit te geven.

Daarom doe ik na 111 jaar erfpacht in Amsterdam de suggestie om erfpacht als instrument in te zetten voor de verdere ontwikkeling van de Schiphol­regio. In eerste instantie als Amsterdam, Haarlemmermeer en Schiphol, maar mogelijk uit te breiden naar andere gemeenten in de regio. Op die manier kunnen we als regio een continue inkomstenstroom genereren om weer te investeren in de ontwikkeling, de leefbaarheid en de infrastructuur van de regio. Met name de ontwikkeling van bedrijventerreinen is immers een voluit regionale aangelegenheid. Bedrijven storen zich bij hun locatiekeuze niet aan ruimtelijke grenzen tussen gemeenten. Dit zien we bijvoorbeeld ook bij de aanpak van leegstaande en verouderde kantoren. Het overaanbod van kantoorruimte geldt voor de hele regio, dus als regio zijn we genoodzaakt om samen te werken aan de oplossing van dit probleem. Maar we moeten



**RFPCHT**



deze samenwerking niet beperken tot het oplossen van problemen. Laten we vooral ook samenwerken waar er kansen zijn. Een gezamenlijk uitgiftebeleid voor de regio Amsterdam-Schiphol-Haarlemmermeer is zo'n kans, om gezamenlijk te werken aan het binnenhalen van bedrijven voor de regio. Als regio hebben we samen een veelheid van locaties beschikbaar, van centrumlocaties tot snelweglocaties tot haven- en luchthaven gebonden terreinen. Samen staan we sterk om deze potenties optimaal te benutten.

## **MEERWAARDE**

Hierbij ga ik uiteraard voor uitgifte in erfpacht. Met erfpacht laten we de grondwaardestijging in de regio ten goede komen aan de gemeenschap, die immers continu in de openbare ruimte investeert. Zeker bedrijventerreinen vragen om periodieke investeringen om veroudering en verpaupering aan te pakken, maar ook om verdichting en meerwaarde te creëren. Erfpacht is het instrument bij uitstek om deze meerwaarde in te zetten voor de benodigde investeringen. De regionale inkomsten uit erfpacht kunnen dan benut worden om de bedrijventerreinen in de Amsterdamse regio aantrekkelijk en up-to-date te houden. Daarnaast geeft erfpacht ons een positie waardoor we als overheid bij reeds uitgegeven gebieden intensiever betrokken blijven. Ik beschouw erfpacht dan ook als een kanskaart voor de regionale economie!



HAVENEILAND



**Jan Hagendoorn**



**CZAAR PETERBUURT**

# Waardestijging duurzaam ten goede van de gemeenschap

**Drs. J.J.D. Hagendoorn**

Directeur, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

Amsterdam heeft zijn erfpachtstelsel al sinds 1896. Bouwrijpe grond wordt sindsdien niet meer verkocht, maar in erfpacht uitgegeven. In 1896 begon de gemeente met tijdelijke erfpacht, maar sinds 1915 geeft Amsterdam voornamelijk grond uit in voortdurende erfpacht. Het erfpachtstelsel, dat dit jaar zijn 111<sup>e</sup> verjaardag viert, is een van de instrumenten die de gemeente Amsterdam gebruikt om grond te ontwikkelen en te beheren. Als directeur van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam ben ik er trots op dat het erfpachtstelsel onder mijn werkterrein valt, want erfpacht is na 111 jaar nog steeds een uitstekend en toekomstvast instrument voor actieve grondpolitiek.



**WESTERDOK**

De belangrijkste redenen om in 1896 over te gaan tot uitgifte in erfpacht waren het voorkómen van speculatie met bouwgrond en het vergroten van de gemeentelijke invloed op het gebruik van de grond. Een ander argument voor erfpacht is dat hiermee de waardevermeerdering van de grond ten goede komt aan de gemeenschap. De waardevermeerdering van stedelijke grond wordt immers in grote mate veroorzaakt door gemeentelijke investeringen in aanleg en onderhoud van infrastructuur en openbare ruimte. Inmiddels zijn we 111 jaar verder. In die periode is er in Amsterdam en in het Amsterdamse erfpachtstelsel veel veranderd. De argumenten die ten grondslag liggen aan het erfpachtstelsel zijn echter overeind gebleven.

## **VAN TIJDELIJK NAAR VOORTDUREND**

Een van de veranderingen in het erfpachtstelsel was de overgang van tijdelijke naar voortdurende erfpacht in 1915. Een tijdelijk recht van erfpacht houdt op te bestaan wanneer het tijdvak eindigt. Dit geeft onzekerheid bij bewoners, bedrijven en investeerders. Bij voortdurende erfpacht gaat na 50 of 75 jaar een nieuw tijdvak in, waarvoor drie onafhankelijke taxateurs een nieuwe canon vaststellen. Bij erfpachtrechten van na 1966 wordt de canon periodiek aan de inflatie aangepast. Hierdoor komt al gedurende het eerste tijdvak een deel van de waardestijging ten goede van de gemeenschap. Ook maken sinds 1966 inwoners en bedrijven op grote schaal gebruik van de mogelijkheid om de canon voor een tijdvak vooruit te betalen, ofwel af te kopen. Vanaf 2000 heeft de erfpachter bij nieuwe erfpachtcontracten keuze uit vier betaalmogelijkheden: de jaarlijkse indexcanon, een 10 jaar vaste canon, een 25 jaar vaste canon en afkoop voor 50 jaar. De ervaring leert dat meer dan de helft van de nieuwe erfpachters afkoopt, en dat verder een groot deel voor de indexcanon kiest.

## **ACTIEF GRONDBELEID**

De gemeente Amsterdam voert een actief grondbeleid. We nemen het voortouw bij grondverwerving en herontwikkeling van locaties om zodoende nieuwe bestemmingen te realiseren. De gemeente heeft momenteel zo'n 80% van de grond in Amsterdam in eigendom. Een groot deel hiervan is in erfpacht uitgegeven.

Met het actieve grondbeleid houdt de gemeente de regie bij bouwprojecten. Het erfpachtstelsel is een van de pijlers van ons actieve grondbeleid. Waar andere gemeenten belemmerd worden door grondposities van



**BUITENVELDERT**



ontwikkelaars, heeft Amsterdam veel invloed op de ontwikkeling van bestaande en nieuwe locaties. De gemeente en ontwikkelaars bepalen samen het te bouwen programma en de gemeente gebruikt opbrengsten van winstgevendende projecten om maatschappelijk gewenste projecten en voorzieningen te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn stedelijke vernieuwing en sociale woningbouw, maar ook spraakmakende projecten zoals het Muziekgebouw aan het IJ en de nieuwe bibliotheek.

In erfpachtcontracten kan de gemeente meer regelen dan in bestemmingsplannen, bijvoorbeeld over parkeren, de bestemming of de wijze van bebouwing. Zo biedt erfpacht mogelijkheden om functiemenging en de samenstelling van de bebouwing op wijkniveau te bewaken. Amsterdam kenmerkt zich immers door het gemengde karakter van de bebouwing. Doordat de gemeente als grondeigenaar toestemming moet geven voor wijzigingen, zoals splitsing en verkoop van sociale huurwoningen, kunnen gemeente en corporaties in overleg bepalen, welke huurwoningen verkocht worden aan particulieren en welke woningen beschikbaar blijven voor de sociale huur. Met het erfpachtstelsel werken we eraan, de sociale verschillen tussen stadsdelen en wijken zo beperkt mogelijk te houden.

## **BATEN VOOR DE GEMEENSCHAP**

Doordat de gemeente Amsterdam grond niet verkoopt, maar in erfpacht uitgeeft, staat 80% van de grond in Amsterdam op de balans van de gemeente. De praktijk leert dat grond voor de gemeente een rendabele investering is. In het eerste erfpachttijdvak is het erfpachtstelsel grosso modo inkomstenneutraal. Tegenover de canoninkomsten staan de kosten voor bijvoorbeeld het bouwrijp maken van erfpachtgrond en de financieringskosten van het erfpachtvermogen.

Dit verandert wanneer erfpachttijdvakken aflopen en herzien worden. Bij een nieuw tijdvak na de canonherziening maakt de gemeente winst op het erfpachtstelsel, doordat in de herziene canon de waarde stijging van de grond verrekend zit. Hiermee wordt vormgegeven aan het uitgangspunt, dat de waarde stijging van de grond ten goede komt aan de gemeenschap.

De afgelopen jaren heeft Bureau Erfpacht een jaarlijks resultaat van 80 à 100 miljoen euro gerealiseerd. Hiervan komt ongeveer 20 tot 35 miljoen euro ten goede van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting en dragen we gemiddeld 60 tot 65 miljoen euro af aan de algemene middelen van de ge-



**STEIGEREILAND**

meente. De eigen inkomsten van de gemeente (dus exclusief het gemeentefonds) bedragen jaarlijks zo'n 340 miljoen euro, waarvan bijna de helft uit gemeentelijke belastingen bestaat. Het erfpachtresultaat vormt met 60 miljoen euro per jaar dus éénderde van de eigen niet-belastinginkomsten van de gemeente. Mede dankzij dit jaarlijkse erfpachtresultaat heeft Amsterdam een betere financiële positie dan veel andere Nederlandse steden. Diverse andere steden staan bijvoorbeeld onder financieel toezicht van de provincie of kennen aanzienlijk hogere OZB-tarieven dan Amsterdam.

Met het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting investeren we in grootschalige stedelijke vernieuwing in onder andere Amsterdam West en Noord. Vanuit de algemene middelen, dus mede uit de erfpachtinkomsten, investeert de gemeente eveneens in de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving. Zo zijn in het verleden erfpachtinkomsten ingezet voor het opknappen van het Vondelpark, het Eendrachtspark, Frankendael, de Nieuwe Oosterbegraafplaats en de realisering van een hoofdentree van het Amsterdamse Bos. Erfpachtinkomsten worden ook voor nieuwbouwprojecten aangewend: in 2006 heeft het gemeentebestuur in de overeenkomst 'Bouwen aan de Stad' besloten om met erfpachtinkomsten onrendabele woningbouwprojecten te financieren. Erfpacht levert dus op allerlei manieren een forse bijdrage aan het verbeteren van de leefbaarheid in de stad. En dat lokt op zijn beurt weer private investeringen uit.

## **GEVOLGEN VOOR ERFPACHTERS**

Voor de erfpachter heeft erfpacht uiteraard ook financiële consequenties. Hij betaalt immers canon aan de gemeente voor het gebruik van de grond. Soms wordt erfpacht als een soort belasting ervaren, maar dat is het nadrukkelijk niet. Omdat de erfpachter geen eigenaar van de grond is, hoeft hij deze niet te kopen. Wie een huis op erfpachtgrond koopt, koopt dus alleen de woning, plus het recht om de grond eronder gedurende een periode te gebruiken. Als de koper ook de grond moet kopen, is hij een stuk duurder uit. Een woning op erfpachtgrond zou dan ook goedkoper moeten zijn dan een woning op eigen grond, maar door de krapte op de woningmarkt is dit verschil in Amsterdam nauwelijks zichtbaar. Doordat de erfpachter de grond niet koopt, hoeft hij deze niet hypotheckair te financieren. De vergoeding voor het gebruik van de grond, de canon, is onbeperkt fiscaal aftrekbaar. De erfpachter kan de canon ook vooruitbetalen, ofwel afkopen.



De afkoopsom kan hypothecair gefinancierd worden, waarbij de rente die over de financiering wordt betaald, ook weer fiscaal aftrekbaar is. Met de keuze tussen canonbetaling en afkoop kunnen erfpachters hun fiscale positie optimaliseren.

Dit geldt niet alleen voor bewoners, maar in nog sterkere mate voor bedrijven. Een bedrijf gebruikt zijn eigen of vreemd vermogen voor de bedrijfsactiviteiten om winst te maken. Daarnaast moet een bedrijf panden kopen of huren als onderkomen voor de bedrijfsactiviteiten. Huren kan nadelig zijn voor de zekerheid op lange termijn, en bovendien zijn er niet voor alle soorten bedrijven geschikte ruimtes te huur. Kopen heeft echter als nadeel dat een aanzienlijk deel van het werkkapitaal in onroerend goed gestoken wordt; dit kapitaal is dus niet meer beschikbaar voor de kernactiviteiten. Geld bijlenen is een mogelijkheid, maar leidt voor bedrijven vaak tot hoge rentelasten doordat banken voor bedrijfsinvesteringen hoge rentepercentages rekenen.

Hier komt erfpacht als financieringsinstrument om de hoek: dankzij het erfpachtstelsel hoeven bedrijven hun werkkapitaal niet in grond te steken, maar kunnen zij de grond van de gemeente leasen in halfjaarlijkse termijnen, met nagenoeg dezelfde juridische zekerheid als eigen grond. Erfpacht biedt bedrijven de mogelijkheid om in de opstal te investeren, zonder dat er kapitaal nodig is voor de grond. Doordat de gemeente risicovrij kan lenen, zal het gemeentelijke canonpercentage vaak lager zijn dan de rente die banken rekenen. Dankzij het erfpachtstelsel hoeven de hoge grondprijzen in Amsterdam niet tot een grote investeringsopgave te leiden. Bovendien is canon ook voor bedrijven fiscaal aftrekbaar, terwijl bedrijven niet mogen afschrijven op grond. Dus het erfpachtstelsel kan bedrijven voordelen opleveren, als financieringsinstrument en voor fiscale optimalisering.

Dit betekent echter niet, dat erfpacht geen nadelen heeft voor bewoners en bedrijven. Waar voor vol eigendom éénmalig een koopsom betaald wordt, moet voor erfpacht jaarlijks een canon worden voldaan. De Amsterdamse canon is waardevolgend, dit houdt in dat de canon iedere vijftig jaar aangepast wordt aan de dan geldende grondwaarde. Hierdoor komt de waardestijging van de grond daadwerkelijk ten goede aan de gemeenschap. Om te voorkómen dat erfpachters en potentiële kopers voor onplezierige verrassingen komen te staan, licht de gemeente actief voor over



CENTRUM

de financiële gevolgen van erfpacht. Zo hebben we een reken-CD uitgebracht waarmee de gevolgen op de woonlasten van de vier betaalwijzen voor nieuwe erfpachtrechten duidelijk worden. De gemeente kan dit echter niet alleen. Daarom onderhoudt het Ontwikkelingsbedrijf actief contacten met makelaars en het notariaat. Uiteindelijk heeft iedereen belang bij een goede voorlichting over erfpacht.

## **WAAR ZOU AMSTERDAM ZONDER ERFPACHT ZIJN?**

Ik ben er van overtuigd dat Amsterdam er zonder erfpachtstelsel heel anders uit zou zien. Zo'n honderd jaar geleden bood het erfpachtstelsel de gemeente de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan de kwaliteit van de woningbouw. Dat was toen geen overbodige luxe, want een groot deel van de bevolking was onder erbarmelijke omstandigheden gehuisvest. Ook werd met erfpacht speculatie voorkomen, hetgeen uiteindelijk ten goede kwam aan de bewoners. Het actieve Amsterdamse grondbeleid, waarbinnen erfpacht een onmisbare pijler is, heeft in de loop van de jaren geleid tot de functiemenging, die altijd al een kernkwaliteit van Amsterdam geweest is. Terwijl commerciële centra in andere steden buiten kantoortijden een uitgestorven indruk maken, is Amsterdam altijd een bruisende stad. Dit komt mede door het actieve grondbeleid van de gemeente Amsterdam, waarbinnen erfpacht een essentieel onderdeel is. Met het erfpachtstelsel kan de gemeente functiemenging stimuleren en sturen, waardoor wonen, werken, winkelen en voorzieningen zoveel mogelijk in elkaars invloedssfeer plaatsvinden. De ontwikkelingen op de Zuidas zijn hiervan een goed voorbeeld.

Een ander voordeel van een actief grondbeleid is dat dit de macht van projectontwikkelaars beperkt. Waar andere gemeenten bij de uitvoering van plannen gebonden zijn aan de grondposities van ontwikkelaars, zie ik in Amsterdam juist een omgekeerde situatie. Daardoor ontstaat er voor ontwikkelaars ook eerder een level playing field met gelijke concurrentieverhoudingen.

De gemeente gebruikt erfpacht als instrument om in alle stadsdelen een aandeel sociale huur te realiseren. Hiermee wil Amsterdam segregatie tussen bevolkingsgroepen verminderen en mogelijke gettovorming voorkomen. Vanwege haar positie als erfverpachter is de gemeente een onmisbare partner bij stedelijke vernieuwing en herontwikkeling in wijken met veel corporatiebezit.



RIVIERENBUURT



Een actuele discussie waarin erfpacht een rol speelt, betreft de grote hoeveelheid leegstaande, verouderde kantoren. De gemeente wil haar positie als erfverpachter hierbij niet gebruiken om eigenaren van leegstaand vastgoed tot transformatie te dwingen. Ik ben namelijk van mening dat bij transformatie de marktpotentie minstens zo leidend moet zijn als de gemeentelijke grondpositie. Wel willen we eigenaren stimuleren en faciliteren bij het uitwerken van kansrijke initiatieven, en daarbij zullen we ook op erfpachtgebied maatwerk leveren. De door het College aangestelde kantorenloods zal hiervoor zorg dragen.

Naast al deze gevolgen heeft erfpacht ook financiële consequenties voor de gemeente. Het erfpachtstelsel genereert middelen om continu te investeren in de stedelijke kwaliteit en in de leefbaarheid. Zonder erfpachtstelsel zou Amsterdam over minder structurele inkomsten beschikken die nodig zijn voor de ontwikkeling van de stad in al haar facetten. Dit laat overigens onverlet dat een beroep op rijksmiddelen noodzakelijk blijft voor de ontwikkeling van de transformatiegebieden in de stad.

## **ERFPACHT EN TOEKOMST**

Erfpacht is bij veel erfpachters niet erg populair. We werken daarom steeds aan actualisatie en verfijning van het erfpachtstelsel, om het draagvlak voor het stelsel te vergroten en onze erfpachters er zo min mogelijk nadeel van te laten ondervinden. Zo richten we ons momenteel op een betere stroomlijning van de canonherzieningen, nog altijd één van de minder populaire onderdelen van het erfpachtstelsel. Verder wordt onderzocht hoe het erfpachtstelsel de herontwikkeling van oudere bedrijfsterreinen kan stimuleren en wellicht faciliteren. Zowel de gemeente als de betrokken bedrijven zijn gebaat bij herontwikkeling en verfraaiing van verouderde gebieden. Daarnaast wordt samen met de kantorenloods bekeken in hoeverre het erfpachtstelsel stimulerend kan werken bij de uitdaging om het overschot aan incurante kantooruimten te benutten voor verlichting van de krapte op de woningmarkt. Ook blijven we ons richten op een verbetering van de uitvoering van het erfpachtstelsel. Momenteel wordt onderzocht in hoeverre inwoners, bedrijven en de gemeente gebaat zijn bij het terugdringen van overlap van taken tussen de stadsdelen en de centrale stad. Een ander aandachtspunt is de digitale dienstverlening. We hebben een actuele erfpachtwebsite en we werken eraan dat erfpachters in de toekomst achter



RUIGOORD

hun computer de gegevens van hun erfpachtrecht kunnen raadplegen en wijzigingen kunnen aanvragen.

## **ERFPACHT ALS DUURZAME BASIS**

Ik constateer dan ook dat het erfpachtstelsel na 111 jaar nog steeds springlevend is. Het stelsel biedt ons de mogelijkheid de hele gemeenschap te laten profiteren van de waarde stijging van de grond. Door het stelsel kunnen we investeren in de kwaliteit van de gebouwde omgeving, de voorzieningen en de leefbaarheid van de stad. Hierdoor is Amsterdam een stad waar het prettig is om te wonen, te werken en te verblijven. Dat zie ik ook terug in de ontwikkelingen op de onroerend goedmarkt en in de investeringen die in de stad gedaan worden. Ik constateer dat publieke en private investeringen hand in hand gaan.

Amsterdam krijgt door erfpacht niet alleen inkomsten om de stad mooier en beter te maken. Het erfpachtstelsel geeft de gemeente ook invloed en zeggenschap over het grondgebruik. Het is de taak van de gemeente, en dus van het Ontwikkelingsbedrijf om dit kapitaal zorgvuldig en verantwoord te beheren.

Ik ben er daarom trots op, het meest uitgewerkte erfpachtstelsel van Nederland te beheren, vooral vanwege de unieke positie die het stelsel de stad heeft opgeleverd. Ik hoop dat het Ontwikkelingsbedrijf deze bijzondere taak nog tot in lengte van jaren kan uitvoeren. En wellicht kunnen wij met onze kennis van het erfpachtstelsel andere gemeenten van dienst zijn, als zij nadenken over de wijze waarop zij met grond willen omgaan.

AMBOCK

DOCKLANDS

RFPCHT



**Aart van Velten**



HOUTHAVENS

# Eigendom en erfpacht in de Zuidas

## **Prof. Mr. A.A. van Velten**

Bijzonder hoogleraar onroerend goed recht, Vrije Universiteit Amsterdam

Adviseur, Boekel De Nerée

In Amsterdam-Zuid is rond de eeuwwisseling een nog steeds uitdijend kantorengedebied tot ontwikkeling gekomen, dat inmiddels bekend is geworden onder de naam 'Zuidas'. Om diverse redenen werden op deze locatie - waar onlangs ook enkele winkels, horecaruimten en woningen zijn gerealiseerd - tal van goederenrechtelijke constructies toegepast, die het niet alleen voor stedenbouwkundigen en publiekrechtelijke juristen, maar ook voor civilisten interessant maken om nader kennis te maken met dit gebied.<sup>1</sup>

Ook is opvallend dat hier eigendom en erfpacht naast elkaar staan, hetgeen in de nieuwe Amsterdamse wijken slechts zelden het geval is.



OOSTERDOK



Het is niet goed mogelijk om aan te geven op welk tijdstip het gebied, dat thans onder de naam Zuidas bekend is, als zodanig ontstond. Als de kaart van het befaamde stedenbouwkundige ontwerp voor Amsterdam-Zuid van Berlage uit 1915 wordt geraadpleegd, valt direct op dat daar voor dit (toen nog agrarische) gebied een karakteristieke wijk is ingetekend. Een wijk met forse blokvormige gemengde bebouwing, gegroepeerd rond een van noord naar zuid lopende boulevard - de As van Berlage - eindigend bij een groot plein gelegen voor een imposant station Amsterdam-Zuid aan de toekomstige ringspoorlijn, dat in de plaats zou komen van het nabijgelegen Haarlemmermeerstation.<sup>2</sup>

De As van Berlage is sedertdien gerealiseerd in de vorm van de Minervalaan en het geprojecteerde station is er - overigens weinig imposant - gekomen. Een eerste gedachte dat derhalve het stedenbouwkundige plan uit 1915 nauwkeurig werd gevolgd is echter onjuist.

Het plan Berlage was bij het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog grotendeels voltooid, maar het gedeelte ten zuiden van de oost-west lopende Stadionkade, waar de Minervalaan voorlopig eindigde, was nog een rommelig gebied, vrijwel zonder bebouwing: het door de Zuidelijke Wandelweg doorsneden groengebied en een opgespoten strook grond die bekend stond als het bij kinderen geliefde speelterrein Landje van Zuid.<sup>3</sup> Na de oorlog werd wegens veranderde stedenbouwkundige inzichten besloten om dit gedeelte van het plan Berlage niet te realiseren. Ook werd door het rijk het besluit genomen de als dijklichaam gereed liggende ringspoorweg, die in de eerste plaats was bestemd voor om te leiden goederenvervoer, niet te voltooien, terwijl een station voor reizigers op deze locatie niet meer ter sprake kwam (het Haarlemmermeerstation en de daar eindigende spoorlijn werden voor passagiersvervoer gesloten). De Minervalaan is in de jaren vijftig wel volgens het oorspronkelijke plan in zuidelijke richting doorgetrokken, maar dit gedeelte van de noord-zuidas werd weinig indrukwekkend omzoomd met bungalows en leidde naar niets. Achteraf gezien een

1 Zo hield de Vereniging voor Bouwrecht op 19 mei 2006 haar voorjaarsvergadering op deze locatie met voordrachten van F.H.A.M. Thunnissen, N.S.J. Koeman en J.G.J. Janssen over diverse aspecten van de Zuidas.

2 Het plan Berlage werd in 1917 door de Gemeenteraad aanvaard. Nader over dit plan M. Casciato 'De Amsterdamse school', serie Architectuur deel 6 (Rotterdam 1991), p. 120 e.v., K. Gaillard en B. Dokter (eds.) 'Belage en Amsterdam Zuid' (Amsterdam/Rotterdam 1992), alsmede R. Roegholt 'Amsterdam na 1900' (Den Haag 1993), p. 19-22. Voorts P. de Rooy et al. 'Geschiedenis van Amsterdam' deel IV (Amsterdam 2007), p. 105.

3 Zie F. van Kolfschooten 'De Koningin van Plan Zuid' (Amsterdam 1997), p. 30-31 en 101, alsmede J.L. Dulfer in de bundel 'Nieuw Zuid' (Amsterdam 2003).



**CENTRUM AMSTERDAM NOORD**

stedenbouwkundige misser van formaat. Aan de noordzijde werd de As van Berlage daarentegen alsnog krachtig afgesloten door het nieuw gebouwde Hilton hotel.

Het rijk is vervolgens overgegaan het dijklichaam van de ongebruikte ring-spoorbaan te verbreden voor de aanleg van een verhoogd gelegen ring-autobaan (de latere A10). Vlak voor de aanvang van deze werkzaamheden werd besloten in de middenberm daarvan - en van de aansluitende nieuwe A4 - grond te reserveren voor een mogelijk toekomstige spoorlijn van Leiden via Schiphol en Amsterdam-Zuid naar het Rijksmuseum (door de Boerenwetering) ter ontsluiting van de zuidelijke binnenstad. Ook werd ruimte vrijgelaten voor een eventuele ringlijn voor passagiersvervoer.<sup>4</sup>

Ten zuiden van deze ringweg was eerder de door Van Eesteren ontworpen tuinstad Buitenveldert voltooid, die krachtens het Algemeen Uitbreidingsplan 1935 overeenkomstig de toen geldende stedenbouwkundige normen van de vooroorlogse bebouwing was gescheiden door een langs de ringdijk gelegen gordel van sportvelden.<sup>5</sup> Terwijl in het plan Berlage de vormgeving door bloksgewijze bebouwing centraal stond, was de nieuwe uitbreiding een uiting van het functionalisme met zogenaamde strokenbouw. In het noordwesten van deze tuinstad ontstond als *fremdkörper* het nieuwe complex van de Vrije Universiteit, die - tot ontzetting van de studenten - de oude stad, waar tientallen gebouwen in gebruik waren, voor een toen nog barre zandvlakte ging verlaten. De VU had daar reeds in 1953 van een boer grond kunnen verwerven voor de bouw van een campus; bedenkingen van de gemeente hiertegen verdwenen spoedig toen de VU dreigde naar een andere gemeente te vertrekken. Onder leiding van bestuurder C.A. Doets werd een groot complex gerealiseerd; het ziekenhuis (VUmc) kwam in 1964 gereed, het hoofdgebouw werd zes jaar later geopend.<sup>6</sup> Dit was de situatie rond 1970.

4 Meer over de spoorwegplannen uit die tijd H. Pennekamp en K. Thijssen 'Analyse van de totstandkoming van rail-infrastructuur in en om Amsterdam' (VU subgroep vervoerseconomie, Amsterdam 1981). In het dijklichaam van de A10 bevindt zich een ongebruikt (en thans onzichtbaar) viaduct voor de afbuiging van de geprojecteerde spoorlijn naar de Boerenwetering. Later is dit traject nog overwogen voor de noord-zuid metrolijn.

5 H. Venema 'Buitenveldert, Amsterdam' in 'Atlas van het Hollandse bouwblok' (Bussum 2002). Nader over het Algemeen uitbreidingsplan 'Geschiedenis van Amsterdam' deel IV, p. 171, alsmede de kaart op het voorste schutblad van dit boek; voorts uitvoerig V.Th. van Rossum 'Het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam: geschiedenis en ontwerp', diss. Rotterdam 1991, handelseditie Rotterdam/Den Haag 1993.

6 A.Th. van Deursen 'Een hoeksteen in het verzuilde bestel. De Vrije Universiteit 1880-2005' (Amsterdam 2005), p. 232, alsmede A. Vervoort 'Wetenschap en samenleving' (Amsterdam 2005), p. 136-142. Het complex is sedertdien uitgebreid o.a. met een overbouw van het VUmc over De Boelelaan tot aan de A10. In 2007 werd een plan gelanceerd voor de bouw van een campus aan de overzijde o.a. op de plaats van de huidige schooltuinen; zie Ad Valvas 31 mei 2007.



**BUITENVELDERT**

## VOORSPEL: NMB EN WTC

De jaren zeventig van de vorige eeuw kunnen, achteraf gezien, worden beschouwd als een eerste aanzet voor de huidige Zuidas, maar niemand vermoedde dat toen en van enige stedenbouwkundige begeleiding of planmatige opzet was vooralsnog geen sprake.

De gemeente realiseerde zich - na eerst tal van maatregelen te hebben genomen die het bedrijfsleven en de financiële sector grotendeels uit de binnenstad hadden gejaagd, zoals het verbod om parkeergarages te bouwen - dat het oude centrum van de stad de vanouds belangrijke functie voor het bankwezen en de handel dreigde te verliezen. Men trachtte - na een mislukte grootschalige herstructurering van de Nieuwmarktbuurt - het tij te keren door een ontwikkeling van de aan de noordelijke binnenstad grenzende voormalige havengebieden nabij het centraal station in gang te zetten (zuidelijke IJ-oever) en richtte daar alle aandacht op. Hierbij bleek echter al spoedig dat de stedenbouwkundige voorschriften en financiële eisen van de gemeente zo onrealistisch waren, dat de voor deze ontwikkeling benodigde investeerders afhaakten. Ook de grote banken, die op zoek waren naar terreinen voor hun nieuwe hoofdkantoren, voelden weinig voor deze locatie, die niet goed bereikbaar was uit het Gooi en vanaf Schiphol, terwijl de Europese Centrale Bank, die de gemeente hoopte aan het IJ te vestigen, door de Raad van Ministers van de Europese Unie aan Frankfurt werd toegewezen.

Naast de IJ-oever bracht de gemeente nog enkele sub-centra tot ontwikkeling, die goed gesitueerd waren rondom enkele belangrijke NS-stations - Amstelstation, Bijlmer (Arena), Lelylaan (Confectiecentrum) en Sloterdijk (Teleport) - maar daarop werd niet de nadruk gelegd. Bij dit alles bleef het zuidelijk gebied geheel buiten beschouwing; kennelijk was de gemeente bevreesd voor concurrentie met haar alles overheersende plan voor commerciële bebouwing van de IJ-oever als noordelijke uitbreiding van de oude stad.

Langzamerhand begonnen enkele feitelijke ontwikkelingen erop te duiden dat juist het zuidelijk gebied wel eens erg belangrijk zou kunnen worden voor het behoud van de financiële en handelsectoren, die op dat moment onderhevig waren aan een bundeling van belangen, vaak leidende tot fusies.

The billboard is set against a blue sky with wispy clouds. It features a yellow border with red dots. The main text reads "Cavablanca ON TOUR" in a stylized font. Other text includes "Celsius", "Fifi L'AMOUR", and "did". There are several circular portraits of characters: a man in a hat, a woman with a tall black hat, and a man in a top hat. A figure is also shown lying on a chair, holding a camera. The billboard is mounted on a structure behind a white picket fence.

*Alli Cavablanca presentano anche*  
**Cavablanca**  
**ON TOUR**  
Celsius  
Fifi L'AMOUR  
did

Die feitelijke ontwikkelingen waren fragmentarisch, maar deze gaven wel een signaal voor wie dat wilde opmerken:

- De zuidelijke ring A10 was gereed gekomen met twee belangrijke afslagen naar het gebied en een rechtstreekse verbinding met Schiphol (A4-nieuw), terwijl in de middenberm een - vooralsnog geïsoleerde - spoorverbinding met Schiphol was aangelegd, waarvan het voorlopige eindpunt werd gevormd door een bescheiden station met bijbehorend (leeg) stationsplein aan het einde van de Minervalaan; deze lijn zou later door NS worden doorgetrokken naar Leiden en in oostelijke richting via RAI en Duivendrecht worden verlengd naar Almere en Amersfoort.
- De Nederlandsche Middenstands Bank (NMB) had haar hoofdkantoor verplaatst naar een kavel gelegen direct ten noorden van de A10, nabij de stationslocatie.
- Het nieuwe wereldhandelscentrum (WTC) werd ten oosten daarvan gebouwd; evenals de NMB stond dit voorlopig *in the middle of nowhere*. Toch sprak nog niemand over een in ontwikkeling zijnd groot kantorengedebied.

## DE ZUIDAS GEBOREN

In de jaren negentig volgden enkele nieuwe ontwikkelingen, waarbij voor het eerst incidenteel de benaming Zuidas opduikt<sup>7</sup> :

- De rechtbank, die de binnenstad ging verlaten, wilde niet naar de IJ-oever, zoals de gemeente wenste, maar betrok het door een belegger ontwikkelde complex, naast het nieuwe kantongerecht aan de Parnassusweg ten noorden van de A10.<sup>8</sup>
- NMB verliet haar hoofdkantoor voor nieuwbouw in de Bijlmer (kenmerkend had de directie nog niet de komende ontwikkeling onderkend) en bouwde het verlaten gebouw via haar dochteronderneming en een buitenlandse investeerder om tot het Atrium; een spetterig kantoor-verzamelgebouw dat door diverse advocaten- en notariskantoren werd betrokken, omdat het aantrekkelijk was gelegen tegenover de nieuwe rechtbank.<sup>9</sup>

7 Zo wordt in Het Parool van 29 december 1993 'Stadsdeel wil mooier plein bij Zuid/WTC', gesproken over 'de zogeheten Zuidas'. Dit stationsplein zou later grotendeels verdwijnen door nieuwbouw van het WTC, hetgeen uit stedenbouwkundig en verkeertechnisch oogpunt nogal merkwaardig mag worden genoemd.

8 Ton van den Brandt 'Amsterdams zaken. De rechtbank en de stad' (Amsterdam 2006), p. 164, 178, 189, 203.

9 Kort na de opening in 1990 ontving dit gebouw de prestigieuze FGH-vastgoedprijs.



**SPORENBURG**



- De inmiddels door een fusie ontstane ABN Amro Bank wenste haar nieuwe hoofdkantoor niet aan de IJ-oever te bouwen, zoals de gemeente voorstelde, maar op het terrein van een - naar het Amsterdamse Bos te verplaatsen - tennispark direct ten zuiden van de A10 (ook hier trok de dreiging naar elders te vertrekken de gemeente over de streep).
- Een projectontwikkelaar onderkende het belang van deze ontwikkelingen en verwierf de erfpachtrechten van de tegenover de nieuwe ABN Amro-locatie gelegen terreinen (waarop diverse sportfaciliteiten).
- De gemeente realiseerde de Amstelveenlijn als aftakking van de oostelijke metrolijn langs het Zuidstation en besloot om op de ringdijk een bovengrondse metrolijn van Sloterdijk via Amsterdam-Zuid naar de Bijlmer aan te leggen (halve cirkellijn); de besluitvorming en financiering van de centrale ondergrondse noord-zuid metrolijn, die zijn voorlopige eindpunt op het Zuidstation zou krijgen, kwamen vervolgens rond.

Eerst toen besepte de gemeente - die haar plannen voor commerciële bebouwing van de IJ-oever zag mislukken - het belang van de zuidelijke locatie en werd eindelijk overgegaan tot het opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp met een passend bestemmingsplan voor dit gebied<sup>10</sup>. De benaming Zuidas was definitief geworden en er werd door de gemeente een wervingsbureau geopend in het (inmiddels gerenoveerde en uitgebreide) WTC. De drie stadsdelen die het gebied bestreken werden zodanig gereorganiseerd/gefuseerd dat er slechts één verantwoordelijk stadsdeel overbleef (Zuideramstel), maar het project kwam rechtstreeks onder de centrale stad. In 2007 werd de Zuidas aangemerkt als een van de zeven coalitieprojecten, onder nadrukkelijke regie van het gemeentebestuur met een eigen projectleider.

De door de gemeente geregisseerde deelplannen Mahler 4 en Gershwin/Symphony werden en worden in de jaren 2002-2009 gerealiseerd en deze zijn - voor zover inmiddels voltooid - goed verhuurd, in het bijzonder aan de juridisch en financiële sector. Het eerste gebouw dat in Mahler 4 werd opgeleverd, van de architect Vinoly, viel direct op door de grote buitentrap die tot 100 meter hoogte om het bouwwerk slingert; deze trap werd het

10 Volgens een interview met de toenmalige wethouder D. Stadig, opgenomen in het artikel van B. van Oosterhout en H. Logtenberg 'De as van de markt' (Intermediair 2007/4), kwam het omslagpunt met het collegeakkoord van 1994. Stadig spreekt daarbij over 'een aaneenschakeling van geluk en, achteraf, verstandige beslissingen'. Zie ook D. Bosscher in 'Geschiedenis van Amsterdam' deel IV, p. 390: 'IJ-as versus Zuidas'. Met de IJ-oever is het toch nog goed gekomen; dit is uiteindelijk een fraaie wijk met vooral cultuurvoorzieningen en woningen geworden (alleen Ahold vestigde daar haar hoofdkantoor).



NIEUWENDAM

onderwerp van de film *The Rise* van de Berlijnse kunstenaars Fisher en El Sani<sup>11</sup>. ING (waarin de NMB was opgegaan) en Akzo Nobel verplaatsten hun hoofdkantoren naar de Zuidas. Een toplocatie was geboren.

## DE TOEGEPASTE RECHTSFIGUREN

Voordat op verdere ontwikkelingen van de Zuidas wordt ingegaan, volgt eerst een privaatrechtelijke inventarisatie van de in 1972 tot 2006 plaatsgevonden en enkele binnenkort te verwachten grondtransacties in dit gebied. Teneinde de toegemeten ruimte van deze bijdrage niet te overschrijden, is die beschrijving beperkt tot de kern van de Zuidas, dat wil zeggen het gedeelte gelegen rondom het zuidelijk deel van de As van Berlage, waarvan het centrum wordt gevormd door het drukke, maar vooralsnog weinig indrukwekkende, in 2006 in capaciteit verdubbelde station Amsterdam-Zuid.

## ATRIUM-COMPLEX

In dit kantorencomplex is voor de juridische vormgeving van een vijftal rechtsfiguren gebruik gemaakt - te weten eigendom, erfpacht, erfdienstbaarheid, appartementsrecht en langlopende grondhuur - hetgeen te maken heeft met de voorgeschiedenis, de gefaseerde ontwikkeling en het verloop van de destijds bestaande eigendomsgrenzen.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, wordt de kern van het Atrium-complex gevormd door het (voormalige) hoofdkantoor van de NMB. Deze destijds in Amsterdam-Centrum gevestigde naamloze vennootschap had aanvankelijk het voornemen haar nieuwe hoofdkantoor in de stad te stichten en zij had daartoe de eigendom verworven van de aan de eredienst onttrokken Willibrordus-kerk aan de Ceintuurbaan, die zou worden gesloopt. Aangezien de gemeente graag over deze locatie wilde beschikken, onder andere voor (een overigens nooit plaatsgevonden) verbreding van de nabijgelegen brug over de Amstel, werd een grondruil overeengekomen, die in 1972 is geëffectueerd<sup>12</sup>. Omdat NMB eigen grond (het kerkcomplex) inbracht, kon zij nabij de verlengde Minervalaan volle eigendom verwerven, hetgeen een zeldzaamheid is in de hoofdstad, aangezien deze gemeente sedert eind negentiende eeuw vrijwel uitsluitend gronden in erfpacht uitgeeft<sup>13</sup>.

11 Machteld Ley 'De Zuidas is zwanger van suspense', NRC Handelsblad 18 april 2007.

12 Akte van notaris J.C.F. Pons te Amsterdam d.d. 29 december 1972, overgeschreven ten hypotheekkantore te Amsterdam in register 4, deel 4735, nummer 55. De grond van het kerkcomplex werd uiteindelijk deels bebouwd met het verzorgingstehuis Tabitha.

13 Zie voor de achtergrond van deze grondpolitiek de in 1996 door het Gemeentelijk Grondbedrijf uitgegeven bundel 'Een eeuw erfpacht in Amsterdam'.



SCIENCE PARK AMSTERDAM

Toen NMB eind jaren tachtig haar hoofdkantoor verplaatste naar de Bijlmer, werd, zoals vermeld, het verlaten en moeilijk verkoopbare landschapsgebouw door NMB-dochter Maatschappij voor Bedrijfsobjecten, tezamen met British Land Investments, voor eigen risico volledig gerenoveerd en herontwikkeld tot het grote verzamel-kantoorgebouw Atrium, waarbij aanvullende grond van de gemeente werd verkregen, deels in eigendom, deels in voortdurende erfpacht met afgekochte (voortuitbetaalde) canon tot 2088. Nadat het Atrium in 1990 volledig was verhuurd, werd besloten twee aangrenzende torens (waaronder de Stibbe-toren) te bouwen, waartoe in 1992 de benodigde aangrenzende grond ten westen van het stationsplein (Zuidplein) van de gemeente in voortdurende erfpacht werd verkregen, waarbij de canon eveneens werd afgekocht tot 2088.<sup>14</sup>

Een deel van de achter het complex gelegen bovengrondse parkeergarage kent een ander regime, omdat deze moest worden gebouwd onder de toekomstige hooggelegen noordelijke rijstroken van de A10. In 1976 werd daartoe tussen Rijkswaterstaat (directie Noord-Holland) en NMB een langlopende huurovereenkomst gesloten, waarbij laatstgenoemde voor haar rekening de bouw van de garage zou verzorgen, die vervolgens (krachtens verticale natrekking) eigendom werd van het rijk voorzover deze was gesitueerd onder de A10.

Toen het gehele complex was voltooid, werden bij een afzonderlijke akte de nodige erfdienstbaarheden gevestigd, opdat de verschillende objecten aan diverse eigenaars zouden kunnen worden verkocht - hetgeen later inderdaad geschiedde - terwijl ten behoeve van de diverse nieuwe gerechtigden het gedeelte van de parkeergarage dat niet op de gehuurde grond was gesticht werd gesplitst in drie appartementsrechten, elk rechtgevend op het gebruik van een gedeelte daarvan.<sup>15</sup>

Het complex beschikt aan de westzijde (Parnassusweg) over nog zoveel onbebouwde grond, dat de mogelijkheid bestaat om daaraan een derde kantoortoren toe te voegen en/of een extra (ondergrondse) parkeergarage te realiseren. In verband met de aan het begin van deze eeuw ingetreden crisis op de kantorenmarkt werd daarvan echter vooralsnog afgezien.

14 Akte van notaris A.A. van Velten te Amsterdam, d.d. 7 december 1993, ingeschreven in de openbare registers te Amsterdam in register 4, deel 11851, nummer 40.

15 Akte van vestiging erfdienstbaarheden verleden door notaris C.P. Boodt te Amsterdam op 9 december 1993, ingeschreven in voormelde openbare registers in register 4, deel 11853, nummer 11; akte van splitsing verleden op 22 augustus 1996 voor notaris R.W. Clumpkens te Amsterdam, ingeschreven in register 4, deel 13677, nummer 27.



SPORENBURG

## WERELDHANDELSCENTRUM (WTC)

Tijdens de eerste voorbereidingen voor het WTC was nog geen sprake van uitgekristalliseerde plannen voor een ontwikkeling van de IJ-oever, zodat de keuze voor een terrein aan de zuidzijde van de stad, nabij de luchthaven, niet onlogisch was. De grond werd door de gemeente in voortdurende erfpacht uitgegeven aan twee dochterondernemingen van FGH en ABP - te weten de besloten vennootschappen World Trade Center Amsterdam I en II - waarbij gebruik werd gemaakt van de (thans door art. 5:89 BW geboden) mogelijkheid om de publiekrechtelijke bestemming in de erfpachtvoorwaarden aan te scherpen. Dit geschiedde door in de akte van uitgifte een definitie van het begrip wereldhandelscentrum op te nemen<sup>16</sup>: 'Het terrein is bestemd voor de stichting van een wereldhandelscentrum; het gebouwde dient te bevatten kantoor- en expositieruimten cum annexis, welke zijn bestemd om te worden gebruikt door personen, instellingen en/of ondernemingen, waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk zijn gericht op hetzij directe, hetzij indirecte deelneming aan het internationale diensten-, handels- en/of goederenverkeer dan wel op ondersteuning daarvan; voorts dient het gebouwde ruimten te bevatten ten behoeve van een aantal bijzondere voorzieningen, waaronder een informatiecentrum, een club, conferentie- en expositiezalen en administratieve en zakelijke dienstverlening.'

Ter uitvoering van de in het citaat vermelde verplichtingen werd de te Amsterdam gevestigde vereniging World Trade Center Amsterdam Association opgericht, welke vereniging - uitgaande van de doelstellingen van de te New Orleans opgerichte en te New York kantoorhoudende World Trade Centers Association Inc. - onder meer ten doel kreeg de verlening van diensten aan huurders van kantoorruimten in het wereldhandelscentrum.<sup>17</sup>

Het complex bestond in zijn oorspronkelijke vorm uit een viertal van blauw glas voorziene torens (A, B, C en D) - de Blauwe Engel - die met elkaar verbonden waren door laagbouw bevattende onder meer de in voormeld citaat genoemde bijzondere ruimten voor algemeen gebruik. Het geheel was onderkelderd met onder andere een parkeergarage.<sup>18</sup> De canon werd

16 Akte van notaris W.A.J.M. de Nerée tot Babberich te Amsterdam d.d. 30 maart 1985, overgeschreven ten hypotheekkantore te Amsterdam in register 4, deel 7870, nummer 62. Zie voor een uitgebreider citaat mijn 'Projectontwikkeling en bouwpraktijk' (Arnhem 1989), p. 79.

17 Thans ingeschreven in het handelsregister te Amsterdam onder doss.nr. 34229825.

18 Over de bouwkundige aspecten van dit complex H.A. van Dijk en D.G. Mans 'World Trade Center Amsterdam. De Constructie', Cement 1983/8.

A young girl with blonde hair in pigtails is smiling and holding a purple rectangular sign with the white text 'RFPCHT'. She is wearing a light blue dress with a small floral pattern and yellow shoes. The background shows a modern, multi-story building with a courtyard area. The building has a mix of white and grey facades, with many windows. There are some decorative black metal structures hanging from the ceiling of the courtyard. The ground is paved with grey stones. The overall scene is bright and sunny, suggesting a clear day.

**RFPCHT**

**GEUZENVELD**



in 1985 afgekocht (vooruitbetaald) tot 31 december 2029<sup>19</sup>. De beide samenwerkende projectontwikkelaars/beleggers zijn in de jaren negentig uit elkaar gegaan, waarbij zij het echter aanvankelijk niet met elkaar eens waren over een overname door ABP van een deel van de door FGH gehouden aandelen, waarover zij hebben geprocedeerd tot in hoogste instantie.<sup>20</sup>

Rond de eeuwwisseling werd door de nieuwe eigenaars besloten om het WTC geheel te renoveren (waarbij het blauwe glas verdween) en dit uit te breiden met een E-toren, een nabijgelegen complex (laagbouw en toren), alsmede een doorgang onder het sterk te verkleinen Zuidplein tussen het WTC en het nieuwe complex, met daarin ook een openbare fietsenstalling en een uitbreiding van de ondergrondse parkeergarage.<sup>21</sup> Vooral deze laatste uitbreiding (de onderbouw van het Zuidplein) vereiste een bijzondere stedenbouwkundige invulling, omdat deze onderdeel was van de As van Berlage. Om die reden werd besloten op dat gedeelte vrijwel alle bouwwerken ondergronds aan te brengen. De gemeente ging als eigenares van het Zuidplein over tot een splitsing in drie appartementsrechten van de (toekomstige) ondergrondse bebouwing:

1. Het appartementsrecht omvattende het uitsluitend gebruik van de op het maaiveld gelegen stationstoegang met straatmeubilair (Zuidplein).
2. Het appartementsrecht omvattende het uitsluitend gebruik van de openbare ondergrondse fietsenstalling (inclusief toegangen).
3. Het appartementsrecht omvattende het uitsluitend gebruik van de ondergrondse parkeergarage (aansluitend op de bestaande garage onder het WTC en die onder de nieuwbouw aan de westzijde) alsmede de doorgang voor voetgangers tussen beide onderdelen van het WTC.

Vervolgens is het laatst vermelde appartementsrecht door de gemeente in voortdurende erfpacht uitgegeven aan een belegger, waarbij - overeenkomstig de in Amsterdam ontwikkelde praktijk - werd geanticipeerd op het in 2005 ingevoerde art. 5:118a BW.<sup>22</sup>

19 Onderhandse akte van constatering vooruitbetaling canon d.d. 6 februari 1990, overgeschreven ten hypotheekkantore te Amsterdam in register 4, deel 10109, nummer 66.

20 HR 1 december 1989, NJ 1990, 191 (FGH/ABP). FGH = Friesch Groningsche Hypotheekbank; ABP = Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

21 Zie over de bouwkundige problematiek van deze ingrijpende renovatie en uitbreiding D.J. Kluit 'Zakencentrum terug op Wereldniveau', Cement 2005/8 (themanummer 'Zuidas van de tekentafel').

22 Diverse akten van notaris C.P. Boodt te Amsterdam d.d. 25 juni 2004, ingeschreven in voormelde openbare registers in register 4, deel 18976, nrs. 151, 152, 153. Zie voor erfpacht op appartementsrechten vóór 2005 F.G. Vreede, WPNR (1977) 5389, alsmede P.B.A. Swart en P.H.M. Gerver, WPNR (1987) 5829.



SLOTERDIJK

In de akte houdende uitgifte in erfpacht voor het aan de westzijde van het Zuidplein gelegen WTC-complex (nieuwbouw) werden bepalingen opgenomen met dezelfde strekking als hiervoor geciteerd terzake het gebruik als wereldhandelscentrum, met dien verstande dat daarin ook ruimten konden worden gebruikt voor detailhandel, publieksvoorzieningen, alsmede enkele grote kantoren (in het bijzonder het nieuwe onderkomen van Nauta Dutilh).<sup>23</sup>

Aan de andere zijde (Beethovenstraat) werd een extra toren gebouwd (E-toren) die afzonderlijk zou worden verhuurd aan één gebruiker (Kempens & Co). Deze toren is gesticht boven een deel van de bestaande ondergrondse parkeergarage, waarbij de benodigde palenfundering door die garage werd geboord. Aangezien de grond voor de garage reeds in erfpacht was uitgegeven in 1985, volgde geen nieuwe uitgifte ten behoeve van die toren. Mocht ooit worden besloten om deze toren - die kadastraal apart is uitgemeten - afzonderlijk over te dragen, dan kan dit worden gerealiseerd door middel van ondererfpacht (art. 5:93 BW). Ook is denkbaar om met medewerking van de gemeente over te gaan tot het fenomeen van twee rechten van erfpacht van verschillende inhoud op één perceel; ook wel 'horizontaal verdeelde erfpacht' genoemd.<sup>24</sup> Indien zou worden besloten om in de verkoop ook het ondergelegen gedeelte van de parkeergarage te betrekken, dan kan worden volstaan met een verdeling (splitsing) van de erfpacht, ook in dit geval met medewerking van de gemeente (art. 5:91 lid 2 BW).

## HOOFDKANTOOR ABN AMRO

De verkrijging door ABN Amro Bank (hierna 'de bank') van de grond bestemd voor haar nieuwe hoofdkantoor, vertoont gelijkenis met de NMB-transactie van de jaren zeventig, maar was aanzienlijk gecompliceerder. De bank - ontstaan door een fusie - beschikte onder meer over twee voormalige hoofdkantoren in de binnenstad (merendeels op eigen grond) die overbodig waren. Er was een nieuw hoofdkantoor in de Bijlmer gesticht, nabij de NMB, maar dit voldeed niet, zodat gezocht werd naar een andere locatie. Op aandringen van de bank stelde de gemeente, die de bank graag binnen haar grenzen wilde houden, een kavel grond ten zuiden van het WTC beschikbaar en zorgde voor verplaatsing van het daarop aanwezige

23 Akte van notaris C.P. Boodt d.d. 20 december 2001, ingeschreven in voormelde openbare registers in register 4, deel 17848, nummer 11.

24 Voor 'horizontaal verdeelde erfpacht' zie mijn 'Privaatrechtelijke aspecten van onroerend goed' (Deventer 2006), onderdeel 12.4



tenniscomplex naar het Amsterdamse Bos. Kennelijk zag de bank de potentie van die locatie. In 1996 vond een ruiling plaats, waarbij de bank de volle eigendom van deze kavel verwierf, waar tegenover de gemeente (naast een forse toegift) de bloot-eigendom verkreeg van een aantal objecten in de binnenstad onder voorbehoud van de bank van - door haar desgewenst aan derden over te dragen - rechten van voortdurende erfpacht daarop met een vrijstelling van canonbetaling voor honderd jaar.

Opvallend is dat in deze akte het inmiddels bijzondere karakter van de Zuidas wordt gememoreerd en als kennelijk onderdeel daarvan ook de As van Berlage figureert<sup>25</sup>: 'De Gemeente en de Bank constateren dat het gebied rond het station Zuid, waar de bank zich vestigt, een hoogwaardig karakter heeft. Zij zullen dit karakter als zodanig respecteren. De As van Berlage vormt een belangrijk stedenbouwkundig element voor de ontwikkeling van dit gebied en van een hoofdkantoor van de Bank. Dit betekent dat de Gemeente zich, ook bij de uitvoering van haar publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden, tot het uiterste zal inspannen om het open karakter van de As van Berlage te respecteren, een en ander tenzij dringende redenen van openbaar belang zich hiertegen verzetten.'

Opvallend is, dat de gemeente zich jegens de bank verplicht om de As van Berlage in stand te houden en te respecteren!

De ruiling werd gecomplementeerd met de vestiging van een aantal erf-dienstbaarheden in verband met de bouw van het nieuwe hoofdkantoor en de daaronder te realiseren parkeergarage. De door de bank voorbehouden erfpachtrechten met betrekking tot de in de ruiling betrokken (voormalige) bankgebouwen in de binnenstad werden successievelijk door de bank verkocht en overgedragen aan derden.

## **PLANGEBIED MAHLER 4**<sup>26</sup>

Men kan stellen dat door de bouw van het nieuwe hoofdkantoor van ABN Amro de Zuidas was ontstaan. In ieder geval besepte, zoals hiervoor reeds opgemerkt, een projectontwikkelaar (G&S) dit, waarop hij onderhandelingen begon met de exploitanten (erfpachters) van het tegenover de ABN Amro-locatie gelegen tenniscomplex en squash-center.

25 Akte van ruiling van notaris J.C. van Helden te Amsterdam d.d. 26 juni 1996, ingeschreven in voormelde openbare registers in register 4, deel 13561, nummer 36.

26 Zie over de stedenbouwkundige invulling van dit plangebied De Architecten Cie 'Mahler 4, plangebied Zuidas, Amsterdam' (maart 1999), alsmede E. Koster 'Eenheid en verscheidenheid', Cement 2005/8. In dezelfde aflevering een interview met C. Geldof (Dienst Ruimtelijke Ordening) en Pi de Bruijn (stadsontwerper/supervisor) over de totstandkoming van het plan.



**WESTELIJK HAVENGEBIED**

Nadat de projectontwikkelaar deze rechten van erfpacht had gekocht en er overleg met de gemeente was geweest, werd door G&S, ING Vastgoed en Fortis Vastgoed een consortium in de vorm van een vennootschap onder firma gevormd onder de naam Vof Mahler 4. De gemeente verwierf van de projectontwikkelaar de diverse rechten van erfpacht rechtgevend op de voormalige sportfaciliteiten - welke rechten daardoor krachtens vermenging teniet gingen - waarna vervolgens de gemeente het plangebied Mahler 4 (ruwweg dezelfde, inmiddels bouwrijpe grond) in drie fasen in de vorm van diverse rechten van voortdurende erfpacht uitgaf aan het consortium, waarbij telkens de canons voor vijftig jaar werden vooruitbetaald. In verband met het stedenbouwkundig ontwerp van de door de gemeente aangetrokken architect Pi de Bruijn en de beoogde realisering van een grote ondergrondse parkeergarage, die het gehele plangebied zou bestrijken, werd de hierna te noemen bijzondere vorm van uitgifte toegepast, die eerder door de projectontwikkelaar in overleg met de gemeente in de Bijlmer was gebruikt. Het complex was opgezet in de vorm van een aantal door befaamde architecten ontworpen kantoorgebouwen/torens en een woontoren, die alle zouden worden gerealiseerd boven de geprojecteerde grote ondergrondse parkeergarage, waarbij elk gebouw over een eigen kern met ondergelegen fundering zou komen te beschikken, die bouwkundig los stond van de parkeerbak.

Aangezien de verschillende gebouwen met commerciële bestemming aan diverse (hoofdzakelijk buitenlandse) beleggers dienden te worden overgedragen, die niet wilden of niet mochten beleggen in appartementsrechten, behoorde een allesomvattende (hoofd)splitsing in appartementsrechten van het gehele complex niet tot de mogelijkheden.<sup>27</sup>

Uitgeweken werd naar zogenaamde *foot print* erfpacht: de gemeente gaf telkens de onderbouw van elk toekomstig gebouw (de *foot print*) in erfpacht uit aan het consortium, gevolgd door de uitgifte van de 'gatenkaas' van de toekomstige parkeergarage (de ondergrond minus de *foot prints* van de daarboven te stichten gebouwen). In de akten van uitgiften werden de nodige regelingen inzake overbouw, toegang, kabellegging, en zovoorts opgenomen als onderdeel van de erfpachtvoorwaarden, - die

27 Nader over deze problematiek H.D. Ploeger 'De juritectuur van de derde dimensie' in de bundel 'Vast en goed' (Deventer 2003). Voorts mijn bijdrage 'Meervoudig ruimtegebruik en het recht', Nova Terra 2004/2, alsmede R. Hogewind 'Blokken doos niet alleen voor juristen interessant', Nova Terra 2005/1



OOSTERDOK



daardoor goederenrechtelijke werking kregen - terwijl voorts de mogelijkheid werd opgehouden om desgewenst later aanvullende erfdienstbaarheden en rechten van opstal voor (diep stekende) warmte-koude-installaties te vestigen.<sup>28</sup> Het niet te bebouwen maaiveld bleef bij de gemeente, die dit als openbaar voetgangersgebied zou inrichten. De diverse rechten van erfpacht rechtgevend op de kantoorgebouwen en de erfpacht met betrekking tot de ondergrondse parkeergarage werden vervolgens door het consortium verkocht en geleverd aan diverse beleggers/exploitanten. De erfpacht van de *foot print* van de woontoren werd, in verband met de verkoop van een gedeelte van de woningen aan particulieren, gesplitst in appartementsrechten. De in deze toren aanwezige in- en uitritten van de grote ondergrondse parkeergarage werden geconstrueerd als een afzonderlijk appartementsrecht, dat werd overgedragen aan de erfpachter/exploitant van de parkeergarage.<sup>29</sup>

## **PLANGEBIED AMSTERDAM SYMPHONY (GERSHWIN)**

Dit in opdracht van Bouwfonds MAB Ontwikkeling ontworpen omvangrijke plan was voor de Zuidas architectonisch van groot belang, omdat het voor een waardige afsluiting van de As van Berlage moest zorgdragen. Teneinde de buurt levendiger te maken, werd besloten een multifunctioneel project te realiseren, bestaande uit een hotel, alsmede appartementen en kantoorruimten in de verhuursector, het geheel voorzien van een ondergrondse parkeergarage; ook werd gesproken over een kunstcluster. De visuele afsluiting van de As van Berlage vindt plaats door middel van twee slanke torengebouwen. Bovendien wordt, als overgang naar Buitenveldert, voorzien in de bouw van een aantal winkelruimten en woningen (deels met tuinen).<sup>30</sup> Bij de juridische vormgeving van dit grote complex is gebruik gemaakt van zowel het voortdurend zelfstandig recht van opstal (voor de ondergrondse parkeergarage) als van een aantal voortdurende rechten van erfpacht (voor de overige bebouwing), waarbij een deel van de grond is belast met beide rechten en wel zodanig, dat de beperkt gerechtigden - opstaller en erf-

28 Akten van de notarissen A.A. van Velten (fasen 1 en 2) d.d. 1 juli 2002 en A.L.M. Schulte (fase 3) d.d. 16 juni 2004, ingeschreven in voormelde openbare registers in register 4, deel 18274, nummer 4, resp. deel 18971, nummer 55. Nader over de <cu>foot print<einde cu> constructie mijn 'Privaatrechtelijke aspecten van onroerend goed' (Deventer 2006), onderdelen 2.12 en 12.4. Over de bouw van de diverse torens in Mahler 4 zie A.F.H.M. Melssen, Cement 2005/8.

29 Akte van splitsing in najaar 2007 te verlijden voor genoemde notaris Schulte.

30 Voor nadere informatie over dit nog niet voltooide onderdeel <http://www.amsterdamsymphony.nl/'Reflections of a new metropolis'>.



RFPCHT

pachters - over en weer met elkaars bevoegdheden rekening dienen te houden; dit alles met een uitgewerkte regeling inzake onderhoud van de gemeenschappelijke bouwkundige voorzieningen. Het is de eerste keer dat de gemeente is overgegaan tot gebruikmaking van opstalrecht (in plaats van erfpacht) voor zo'n groot object, waarbij overigens dient te worden opgemerkt dat de rechten van erfpacht en opstal in theoretisch opzicht weliswaar sterk van elkaar verschillen, maar dat bij grote bouwwerken, die niet kunnen worden verplaatst, dit onderscheid in de praktijk vrijwel geen rol speelt.<sup>31</sup> Ook in dit plangebied is de mogelijkheid opengehouden later afzonderlijke rechten van opstal te vestigen voor warmte-koude-installaties (lange termijn energie opslag). De retributie en de canons zijn vooruitbetaald voor vijftig jaar.

Opvallend is, dat het de erfpachters is toegestaan om (binnen bepaalde grenzen) bestemmingen te wijzigen - bijvoorbeeld woningen tot kantoorruimten, terwijl daarentegen de bestemming van het hotelgebouw nauwkeurig is vastgelegd als een 'vijfsterrenhotel volgens Benelux-classificatie 1999 en restaurant', met dien verstande dat de erfpachter bevoegd is om in overleg met de gemeente deze classificatie aan te passen. In de akte is voorzien in toekomstige hoofd- en ondersplitsingen in appartementsrechten door de opstaller casu quo erfpachter(s) en een eventuele grenscorrectie met de gemeente na voltooiing van de bebouwing.<sup>32</sup>

## **PLANGEBIED RAVEL**

Dit nog niet in ontwikkeling genomen gebied ligt langs de (verlengde) Beethovenstraat en hiervoor is een gemengde bebouwing voorzien, met de nadruk op een winkelstraat in de klassieke zin, waarbij echter geen afbreuk mag worden gedaan aan het nabijgelegen winkelcentrum Groot Gelderlandplein in Buitenveldert, hetgeen de zaak er niet eenvoudiger op maakt. Ook wordt gedacht aan kantoren, hotels en culturele bestemmingen.<sup>33</sup> Naar verwachting zullen hier diverse uitgiften in erfpacht plaatsvinden, wellicht gevolgd door hoofd- en ondersplitsingen in appartementsrechten.

31 Zie daarover H.W. Heyman in de bundel '2000 Jaar eigendom en beperkte rechten', serie Ars Notarius deel 129 (Amsterdam/Deventer 2005). Overigens heeft de gemeente bij een eerder project de mogelijkheid van een opstalrecht voor een garage (ten behoeve van de gemeente) op erfpachtgrond reeds opengelaten: zie akte van K.M.M. de Wit als plaatsvervanger van notaris A.L.M. Schulte d.d. 13 december 2002, ingeschreven in de openbare registers te Amsterdam in register 4, deel 18645, nr. 76 (Heriksbergweg te Amsterdam ZO).

32 Akte van notaris M. van Groningen te Amsterdam d.d. 27 april 2006, ingeschreven in voormelde openbare registers in register 4, deel 19479, nummer 80.

33 'Redevco develops shopping street Zuidas', VGM/Real Estate 2007/3.



IJBURG

## BESTAANDE INFRASTRUCTUUR

Zoals eerder opgemerkt wordt de Zuidas doorsneden door de ringweg A10 en door de spoorweg-infrastructuur (station met bijbehorende sporen). Dit betreft gronden die niet aan de gemeente toebehoren, zodat daar van erfpacht geen sprake is. Deze gronden in eigendom zullen een belangrijke rol gaan spelen zodra er sprake zal zijn van over- of onderbouwing, waarbij de gemeente hier geen civielrechtelijke vormgeving kan voorschrijven: zie hierna onder Toekomstige rechtsfiguren.

## INTEGRALE LEIDINGENTUNNEL (ILT)

Een grote ergernis in gebieden met commerciële bebouwing wordt gevormd door het voortdurend graafwerk voor de aanleg van kabels en leidingen van vooral aanbieders van telecommunicatiediensten en de schade die daarbij wordt aangebracht. Teneinde daaraan een einde te maken, werd - nadat in Maastricht zo'n project niet was gelukt - in 2005 door de gemeente onder de Zuidas een beloofbare integrale leidingentunnel aangelegd. In deze tunnel werden alle plaatselijk benodigde kabels, leidingen en rioolbuizen ondergebracht, die daardoor op eenvoudige wijze kunnen worden geïnspecteerd, uitgebreid, verwijderd of vervangen.<sup>34</sup>

Aangezien deze van oost naar west lopende tunnel geheel in gemeentegrond werd aangelegd en het beheer daarvan bij de gemeente bleef berusten, was hiervoor geen bijzondere juridische vormgeving nodig. In de akte houdende uitgiften van erfpachtrechten in het gebied Symphony wordt de ILT vermeld, in het bijzonder 'de ten behoeve van de huisaansluitingen daaruit gelegde uitleggers'. Door de invoering op 1 februari 2007 van art. 5:20 tweede lid BW was het sedertdien ook duidelijk van wie de in de tunnel opgehangen kabels en leidingen waren. Deze bleven krachtens die bepaling eigendom van de netbeheerder (de bevoegde aanlegger of diens rechtsopvolger).<sup>35</sup> In dit verband dient nog te worden vermeld dat de diverse gebouwen op het VU-complex alle door middel van een beloofbaar ondergronds tunnelnet zijn verbonden met het daar aanwezige energiegebouw; in deze tunnels zijn de voor de aanvoer van energie benodigde kabels en leidingen gehangen. Ook hier zijn geen bijzondere juridische constructies nodig, omdat grond, tunnels en opstallen in één hand zijn.

34 Zie hierover ZIP 2004/1, p. 15, alsmede F. Taselaar, C.A.M. Hompe en J.J. Baars 'Poldertunnel in de polder', Cement 2005/8.

35 Nader over deze nieuwe wettelijke regeling - die noodzakelijk was geworden door de kabelnet-arresten HR 6 juni 2003, BR 2003, p. 819 - N. Noordduijn en V.A. Textor, BR 2006/3. Art. 5:20 lid 2 BW werd ingevoerd als gevolg van een wijziging van de Telecommunicatiewet en doorbreekt het systeem van de verticale natrekking; zie mijn bijdrage in WPNR (2007) 6703.



OVERHOEKS

## HET DOKMODEL<sup>36</sup>

Tijdens de voorbereiding voor de ontwikkeling van Mahler 4 werd in januari 1998 door de gemeenteraad van Amsterdam de principiële beslissing genomen om alle infrastructuur die de Zuidas op een breed dijklichaam hinderlijk doorsnijdt (A10, NS, metro) ondergronds te gaan brengen. Hierdoor zou een stedelijk terras ontstaan, waarbij de As van Berlage zou kunnen worden doorgetrokken tot aan de toekomstige torens van het plan Symphony, terwijl het bovendeck van de ondertunneling (het dok) gebruikt zou kunnen worden voor verdere bebouwing met kantoren en woningen. De kosten voor dit alles werden begroot op circa twee miljard euro, maar deze zouden kunnen worden terugverdiend door de uitgifte van gronden boven en langs het dok, zo was de gedachte. Duidelijk was dat financiële hulp van de staat en van particuliere investeerders nodig zou zijn, omdat de gemeente zo'n grote voorfinanciering (en het aan dit tijdrovende plan verbonden risico) niet alleen kon dragen.

Zou dit niet lukken, dan moest worden overgegaan tot een kunstwerkconstructie. Hierbij zou worden teruggevallen op de bestaande situatie, waarbij het huidige dijklichaam zou kunnen worden overbouwd, zoals eerder in Rijssel bij het nieuwe TGV-station Lille Europe was gebeurd en in Berlijn was voorzien voor het nieuwe Hauptbahnhof (dekmodel).<sup>37</sup> Als derde mogelijkheid bleef de huidige situatie over; dus geen wijziging van de infrastructuur, behoudens eventuele uitbreiding daarvan (dijkmodel). Tenslotte is een variant denkbaar: het ondergronds brengen van de A10 en het ombouwen van het huidige station tot een fraai gebouw, zoals is geschied met de stations Sloterdijk en Bijlmer Arena. Op de verkeerstunnels zou dan bebouwing kunnen plaatsvinden.

Aan makelaar J. Kwak werd verzocht de alternatieven te onderzoeken, hetgeen in 2001 resulteerde in een consultatie van deskundigen die waren betrokken bij enkele toonaangevende grote buitenlandse projecten (Docklands, Potsdamer Platz, La Défense en La Rive Gauche) en van investeerders, beleggers en projectontwikkelaars.<sup>38</sup> Besloten werd om het dok als

36 Zie voor een eerste aanzet voor het dokmodel het rapport 'Masterplan Zuidas', opgesteld door de Ambtelijke Werkgroep Zuidas (Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam 1998), alsmede Pi de Bruijn 'Concept Visie Zuidas' (Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam 1999), Voorts C. Spangers 'De stad staat straks op tunnels', Intermediair 2004/10.

37 Nader over deze ontwikkelingen M. Thorne (ed.) 'Modern trains and splendid stations', (London 2001), alsmede S. de Wilde 'Rail Estate', diss. Delft 2006 (Utrecht 2006).

38 Rapport 'Erop of Eronder: Marktconsultatie naar de Gewenste Inrichting van de Toekomstige Zuidas in Amsterdam', vervaardigd in opdracht van de gemeente Amsterdam en de Rijksprojectgroep Nieuwe Sleutelprojecten o.r.v. J. Kwak.



ARENAGEBIED



uitgangspunt te nemen en tot een PPS-model over te gaan: het gehele of het gedeeltelijke project diende daartoe te worden ondergebracht in een NV of een andere vorm van samenwerking, waarvan 40% (of minder) van de aandelen bij de overheid (rijk en gemeente) zou komen te berusten en 60% (of meer) bij nader te selecteren marktpartijen (investeerders). In 2002 werd - nadat buitenlandse investeerders hadden afgehaakt - daartoe een intentieovereenkomst gesloten met een combinatie bestaande uit ABN Amro, ING, Rabo/FGH, Fortis, BNG en NS-Vastgoed.

Begin 2004 werd het principe-besluit voor het dok en het daarmee verbonden PPS-model tussen het rijk en de gemeente genomen en werd besloten om deze gedachten nader uit te werken, waarbij een eerste opdracht was om tot een sluitende begroting te komen. Hierna volgde een meer definitieve overeenkomst, waarbij oud-minister L.C. Brinkman tot 'informatuur' werd benoemd; hij diende een ondernemingsplan te maken en bracht eind 2004 een positief verslag uit. Inmiddels werden diverse werkgroepen ingesteld, die tot de conclusie kwamen dat, mede gezien de gewenste bekorting van de bouwtijd, een ondergrondse stapeling van tunnels (stapeldok) - tevens de fundering voor bovengrondse bebouwing, zoals destijds bij Brussel Centraal was gebeurd<sup>39</sup> - de voorkeur verdiende.<sup>40</sup>

Voormalig ING-Vastgoed directeur J. Doets werd vervolgens aangesteld als kwartiermaker die partijen moest interesseren in financiële deelname aan het project. Eind 2005 kwam hij met een sluitende voorlopige begroting, daarbij uitgaande van een voltooiing van het hele project (dok en bovengelegen gebouwen) rond 2020.

Aanvankelijk lag het in de bedoeling om eind 2006 over te gaan tot een verkoop bij inschrijving (veiling) van rechten van erfpacht van de boven en naast het dok te realiseren kavels, maar onder andere omdat het nog niet zeker was dat het dok er inderdaad zou komen, werd deze verkoop - die op dat tijdstip door alle onzekerheden meer op een loterij dan een veiling zou lijken - vooralsnog uitgesteld.<sup>41</sup> Daarbij kwam dat het Centraal Plan Bureau inmiddels een tekort op het gehele project van een half miljard euro had berekend.<sup>42</sup> Niettemin besloot de regering om een volgende stap te zetten

39 Over de Brusselse ondertunneling en gedeeltelijke overbouwning P. Jacobs, B. Dieu en J.L. Vanderhaegen 'De Noord-Zuidverbinding 1952-2002' (Brussel 2002).

40 S. de Wilde, L. Vákár en E. Megens 'Stapel op de Zuidas', Nova Terra 2005/1, alsmede genoemde diss. S. de Wilde, p. 85 e.v.

41 VGM september 2006: 'Veiling Zuidas-kavels pas volgend jaar'.

42 Bouw 16 november 2006: 'CPB: Kosten Zuidas-tunnels hoger dan opbrengsten'.



NOORD

in het project dokmodel, waarbij groen licht werd gegeven voor de oprichting van een publiek-private Zuidas-onderneming.<sup>43</sup>

Teneinde de realisatie van kantoorgebouwen te concentreren op de Zuidas, schrapte de gemeente de bij haar in voorbereiding zijnde plannen voor kantorenbouw op de meeste andere locaties in de stad en langs autosnelwegen.<sup>44</sup> Wel stelde de gemeente, na aantreden van het linkse college in 2006, dat een derde van de geplande negenduizend woningen op het dok sociale huurwoningen zouden worden, hetgeen uiteraard de financiële onderbouwing van het plan zwaar ging belasten; hetzelfde gold voor het eerdere besluit tot het verplaatsen van de huidige voetbalvelden van AFC naar een aangrenzende locatie boven het dok.<sup>45</sup>

Tenslotte bleef (en blijft) de vraag of de markt in de komende decennia behoefte heeft aan de ruim een miljoen vierkante meters dure kantoorruimte die voor het gebied is voorzien.

In een advertentie, die verscheen in een aantal internationale media, werd vervolgens de definitieve selectie van de private partners aangekondigd (waaronder in ieder geval de eerder genoemde investeerders), waarbij verwezen werd naar een door J. Doets opgestelde prospectus. Uitgangspunt was een overdracht door de publieke partijen van 60% van de door hen gehouden aandelen aan de geselecteerde private investeerders, waarbij de inschrijvingsdatum werd gesteld op 22 maart 2007. Tegen het einde van het jaar zou een veiling volgen. Tot genoegen van het projectbureau bleken ook ABP en Schiphol, alsmede (als enige buitenlandse investeerder) Bank of Scotland interesse te tonen; daarnaast waren ABN Amro, BNG, Fortis, ING en Rabo in het spel. Deze partijen kunnen derhalve eind 2007 inschrijven op 60% van de aandelen.<sup>46</sup>

Een complicerende en onverwachte factor bij dit alles was de overnamestrijd die in 2007 losbarstte over ABN Amro. Niet alleen is deze bank een van de grote voorstanders en potentiële financiers van het dokmodel, ook is het hoofdkantoor de blikvanger van de Zuidas en de trekker van het

43 Brief van minister van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 14 november 2006, Kamerstukken TK 2006-2007, 30 800 XI, nr. 14 (zie BR 2007, p. 163).

44 Cobouw 23 februari 2007, waar wordt opgemerkt dat dit de gemeente 150 miljoen euro aan gedeelde opbrengsten kost. Dit terugnemen van plannen had ook te maken met de hoge leegstand van (oudere) kantoorgebouwen in Amsterdam. Zie ook VGM maart 2007.

45 Intermediair 2007/4.

46 VGM april 2007.

een Wereldstad

REPLAY



AMSTERDAMSE POORT

financiële centrum Amsterdam. Als de bank wordt overgenomen door een buitenlandse concurrent, die vervolgens het hoofdkantoor gaat sluiten, zal dit ongetwijfeld een grote deuk in het imago van de Zuidas opleveren.<sup>47</sup>

## TOEKOMSTIGE RECHTSFIGUREN

Als het dokmodel doorgang vindt, zal erfpacht ongetwijfeld de meest voor de hand liggende rechtsfiguur voor de ontwikkeling van dit onderdeel van de Zuidas worden. Immers, dit beperkte recht is zo flexibel, dat met behulp daarvan tal van bouwwettelijke constructies juridisch vorm kunnen worden gegeven. Niettemin zal ook eigendom een rol spelen, waarbij in het bijzonder gedacht kan worden aan de te verleggen verkeers-infrastructuur. Zo spreekt de directie-voorzitter van NS Poort (de vastgoedtak van NS) over luchtrechten boven het toekomstige ondergrondse station, die recht zullen geven op 100.000 m<sup>2</sup> vloeroppervlakte nieuwbouw.<sup>48</sup>

Zou het dokmodel geen doorgang vinden, dan kan bij een keuze voor het dekmodel voor de overbouw van de ringweg en de spoorlijnen gebruik gemaakt worden van het (zelfstandige) recht van opstal zoals enige tijd geleden is gebeurd bij de realisering van een kantoorgebouw boven de A10-west.

In verband met de bouw van tunnels naast de bestaande tracé's zullen bij doorgang van het dokmodel overigens ook de hiervoor benodigde grondruilingen moeten plaatsvinden. Stapeling van tunnels maakt dit nog gecompliceerder.<sup>49</sup>

Kortom, bij de juridische vormgeving van het dok en de daarboven te stichten bebouwing, dan wel in geval van handhaving van de huidige infrastructuur met overbouw daarvan, zullen naar verwachting diverse goederenrechtelijke constructies moeten worden toegepast, waarbij een groot beroep zal worden gedaan op de inventiviteit van de daarbij betrokken civilisten.

47 'Overname ABN Amro kan gevolgen hebben voor Zuidas', VGM maart 2007; 'Amsterdamse zorg om bankenstrijd', Het Parool 9 mei 2007; 'Barclays en Amsterdam vinden elkaar', FD 25 mei 2007.

48 Ferry Haan 'Stations worden een reisje waard', De Volkskrant 21 mei 2007. Dit geldt uiteraard niet voor het metro-traject, omdat dit eigendom is van de gemeente.

49 Stapeling van metro- en spoortunnels kan eventueel goederenrechtelijk worden geregeld via mede-eigendom en een beheersregeling overeenkomstig art. 3:168 BW; ook een splitsing in appartementsrechten of een recht van opstal is denkbaar. Dit alles wordt gecompliceerder als daarboven bebouwing ten behoeve van derden dient te worden gerealiseerd, bijv. ten behoeve van NS Pensioenfondsen, zoals bij Den Haag CS.



**STEIGEREILAND**



**Robert Dijckmeester • Duco Stadig**



ZUIDAS



# Zuidas bewijst kracht van erfpachtstelsel

## **Drs. R. Dijkmeester**

Commercieel directeur, Amsterdam Zuidas

## **Drs. D.B. Stadig**

Strategisch adviseur, Boer Hartog Hooft

Het zal niemand ontgaan zijn: de Zuidas is volop in ontwikkeling. Rond het station Zuid groeit in hoog tempo dé internationale toplocatie van Nederland. In 2025 is de 'complete make-over' van dit gebied voltooid: 10.000 woningen, ongeveer een miljoen m<sup>2</sup> hoogwaardige kantoorruimte en vele, vele voorzieningen. Zuidas, prachtig gelegen tussen de hoogwaardige woonbuurten Zuid en Buitenveldert, laat de stedelijkheid zien die in deze tijd past: ambitieus, vernieuwend en internationaal met een duidelijk Amsterdams accent; gecombineerd met unieke ontsluiting per auto, trein, metro en tram. En dat alles op zes minuten reizen van en naar Schiphol!



**AMSTERDAMSE POORT**

Niet iedereen zal zich realiseren dat het erfpachtstelsel essentieel is voor de ontwikkeling van de Zuidas. Dit jubileumboek is een goede gelegenheid om de vitaliteit van deze 111-jarige aan te tonen.

Allereerst staan we stil bij het erfpachtstelsel als publieke motor van de grote ambities voor Amsterdam Zuid en als rem op de ontwikkeling rond de A10. Ten noorden van de A10 is de Zuidas onderdeel van plan Zuid, het fraaiste voorbeeld van stedenbouwkundige en architectonische eenheid dat Amsterdam kent. Historisch valt de vormgeving van deze wijk (door Berlage) samen met de invoering van het Amsterdamse erfpachtstelsel. Het vormde de zakelijke publieke onderlegger van het ambitieuze plan. De completering van het plan met het door Berlage voorziene Zuiderstation heeft destijds nooit plaatsgevonden; eind jaren zeventig van de vorige eeuw wordt begonnen met de aanleg van de Ringweg en de spoorlijn. Pas dan komt ook de ontwikkeling van de strook ten zuiden van de Minervalaan op gang. In het gebied vestigen zich enkele kantoren en in 1985 het WTC. Ook ten zuiden van de A10 is sprake van een stadsrand midden in de stad; voornamelijk voetbal- en tennisvelden en een heus jaren zestig bedrijventerrein, het Drentepark. Dit alles als onderdeel van het (Van Eesteren) plan voor Buitenveldert uit de jaren zestig. Vanaf de aanleg van spoor en rijksweg is de druk vanuit de markt groot om deze gebieden te ontwikkelen. De gemeente is echter eigenaar van de terreinen of heeft ze in erfpacht uitgegeven. In diezelfde periode ontstaan er plannen om van de IJ-oeveren een toplocatie te maken. Alle kracht wordt daarop gericht. Het erfpachtstelsel stelt de gemeente in staat om in die periode verdere ontwikkelingen in de latere Zuidas tegen te gaan.

### **1994: OPDRACHT VOOR INTEGRAAL PLAN**

Begin jaren negentig wordt de PPS IJ-oeveren ontbonden en de ambitie om op die locatie een internationale toplocatie tot stand te brengen door de gemeente losgelaten. Enigszins tandenknarsend wordt de bouw van het ABN AMRO hoofdkantoor aan de A10 toegestaan. Daarmee is de ban gebroken: de ontwikkeling van het gebied kan niet meer worden tegengehouden. In het programmakkoord van het in 1994 aantredende college wordt opgenomen dat een integraal plan voor Zuidas moet worden opgesteld. Eenieder is het dan al duidelijk dat het een gebied met unieke kansen betreft: de opdracht betreft het tot stand brengen van een toplocatie voor



kantoren. Daarnaast wordt de doorsnijding van het dijklichaam van de stad als een groot minpunt onderkend. Het tweede hoofdpunt van de opdracht behelst dan ook het 'helen van het stedelijk weefsel'.

Aan de A10 zijn dan nog voornamelijk voetbal- en tennisvelden gelegen, tussen belangrijke stedelijke functies als VU ziekenhuis, Atrium en Stibbetorens, WTC en RAI. De studies wijzen al snel uit: louter door ontwikkeling van de sportterreinen en de parkeerterreinen van de RAI kan circa 1 miljoen m<sup>2</sup> ontwikkeld worden.

De penningmeesters van de stad likkebaardden: door uitgifte van grond voor bebouwing in hoge dichtheid kan door de stad groot geld worden verdiend. Er hoeft niet of nauwelijks bouwrijp te worden gemaakt, het gebied is reeds ontsloten en de kantoorhuren zijn er al hoog, dus de mogelijke grondopbrengsten ook. De grondprijzen hebben dan in het gebied net de f 1.000 per m<sup>2</sup>-grens doorbroken met de gronduitgifte voor Tripolis.

## **GRONDTRANSACTIE MET DE ABN AMRO**

Vooruitlopend op de planontwikkeling van de Zuidas wordt een locatie uitgegeven aan ABN AMRO om hun hoofdkantoor te vestigen. De bank zal vele gebouwen in de binnenstad verlaten. De gemeente wil graag haar greep op de bestemming en het gebruik van die panden optimaal benutten, daarom wordt met de bank naast de marktconforme grondprijs voor de nieuwe locatie een grondruil overeengekomen: de bank krijgt de grond onder haar nieuwe pand in vol eigendom, maar de grond onder alle panden in de binnenstad worden aan het erfpachtregime toegevoegd.

## **MASTERPLAN ZUIDAS**

In januari 1998 stelt de gemeenteraad het masterplan Zuidas vast. De ambities voor het ontwikkelen van een toplocatie zijn enorm hoog. De raad besluit niet te volstaan met het volbouwen van de randen langs de A10, maar kiest voor de meest ambitieuze variant: het Zuidas dok. Alle infrastructuur die nu nog op de dijk ligt wordt ondergronds gebracht en daarboven kan de omvang van de locatie verdubbeld worden. De stad wordt aangeheeld, de plaatselijke overlast van het verkeer wordt opgeheven. Er lonkt het perspectief van een volwaardig stedelijk gebied waar gemengd wordt gewerkt en gewoond.



WESTERPARK

Het Rijk ziet vooral kansen in de ontwikkeling van station Zuid\WTC als HSL station en wijst de Zuidas in 1997 aan als een van de zes sleutelprojecten. De gemeenteraad van Amsterdam realiseert zich terdege dat met het vaststellen van het masterplan geenszins vaststaat dat het dok er ook kan en zal komen. Om dat voor elkaar te krijgen is tenminste de medewerking van het Rijk nodig en veel, heel veel, tekenen en rekenen. De eerste berekeningen wijzen uit dat de meerkosten van het ondergronds brengen van de infrastructuur ongeveer gedekt kunnen worden door de mogelijke grondopbrengsten. Om dat perspectief haalbaar te houden wordt direct een administratief hek geplaatst rond de grondexploitaties van de Zuidas: alle opbrengsten gaan vanaf dat moment in de spaarpot voor het dok. Een besluit dat getuigt van grote visie en zelfvertrouwen!

Zonder het bestaan van het erfpachtstelsel zou het onmogelijk zijn geweest om op deze wijze de winsten uit grondexploitaties in te zetten voor de Zuidasontwikkeling. De vastgoedeigenaars hadden dan de waardestijging in eigen zak gestoken. Zonder erfpachtstelsel was de gemeente dus ook nooit aan dit grote avontuur begonnen! Medio 2007 is de besluitvorming over het dok nog steeds niet definitief, maar zit in de Zuidas-spaarpot al circa € 160 miljoen.

## **STARTFASE: MARKTPARTIJEN KIEZEN POSITIE**

In de periode 1994-1998 stelt de gemeente het masterplan op. Dat gaat gepaard met uitgebreide consultaties van maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Uiteraard sorteren de ondernemende partijen voor op de komende ontwikkelingsmogelijkheden in de Zuidas. Zo koopt ING gebouwen aan de Irenestraat met het oogmerk daar haar hoofdkantoor te vestigen; dat verrijst later aan de Amstelveense weg.

Een aantal sportterreinen is in erfpacht uitgegeven. Ontwikkelaars kopen een aantal daarvan in de hoop zich zo een positie in de Zuidasontwikkeling te verwerven. De stedenbouwkundige visie op het gebied voorziet in zeer dichte bebouwing in grote bouwblokken. Maar weinig partijen in Nederland zijn in staat dergelijke ontwikkelingen voor hun rekening te nemen. De gemeente wil de Zuidasontwikkeling vanaf het eerste begin conform de hoge ambities laten verlopen en zoekt naar duurzame partners die langjarig schouder aan schouder met de gemeente het project op willen zetten.



OOSTERDOK



De ontwikkelingsstrategie voorziet in samenwerking met consortia, die deelgebieden integraal tot ontwikkeling willen brengen. Het erfpachtstelsel geeft de mogelijkheid om dergelijke vormen van samenwerking contractueel vast te leggen.

De concrete eerste klant van de Zuidas is het WTC, dat haar gebouw aan de Strawinskylaan ingrijpend wil renoveren. Door aanpassing aan de tijdgeest moet de leegstand worden verminderd. Met een aanmerkelijke uitbreiding wordt tevens een beter totaalrendement nagestreefd. In de vernieuwde erfpachtcontracten wordt een relatief lage grondprijs afgesproken gezien de hoge investeringskosten voor de gemiddeld kleine bedrijven die zich hier vestigen. Mochten grote huurders zich voor lange tijd willen verbinden aan het WTC, dan is er naast gemeentelijke instemming sprake van grondprijsaanpassing. Hiervan is in de loop der jaren ook incidenteel gebruik gemaakt.

De meest concrete mogelijkheid voor de start van de Zuidas nieuwbouw doet zich voor in het deelgebied Mahler. De erfpachtrechten van de daar gelegen squash- en tennisclub zijn gekocht door projectontwikkelaar G&S, die zich gaarne bereid verklaart deze ontwikkeling voor zijn rekening te nemen. De gemeente stelt de eis een consortium te vormen met een aantal sterke en duurzame partners. Om deze stellingname kracht bij te zetten worden de erfpachtrechten ook beëindigd, al was er eerlijk gezegd geen enkele zekerheid dat die handeling het juridisch tot en met de Hoge Raad zou halen. Uiteindelijk wordt in 1999 een overeenkomst gesloten met consortium Mahler, bestaande uit ING, CGI, Fortis en G&S. In 2008 vindt de voltooiing van het project door het consortium plaats. Er wordt een grondprijs van circa f 400 miljoen overeengekomen voor een programma van 160.000 m<sup>2</sup> kantoren, 15.000 m<sup>2</sup> woningen, 10.000 m<sup>2</sup> voorzieningen en 2.100 parkeerplaatsen, waarvan de helft bestemd voor omliggende locaties.

Ook hier heeft het erfpachtstelsel voldoende kracht en flexibiliteit getoond om de ontwikkeling van de locatie integraal, maar gefaseerd mogelijk te maken. In de overeenkomst zit ook een eenvoudige kicker die de grondprijs bij meer metrage bij planoptimalisatie bij voorbaat verzekert. Ook daarin schuilt een belangrijke doelstelling van de Zuidas: flexibiliteit planoptimalisatie moet mogelijk zijn; gemeente en marktpartij moeten daar in een juiste balans van profiteren, zodat de gebiedsontwikkeling wordt bevorderd.



126 SORRY GEEN DIENST

678

B E A  
Comma's Green

BN-JD-50

BIJLMERMEER

## DEELGEBIEDEN UIT TOTAALCONCEPT KOMEN TOT ONTWIKKELING

Rond de eeuwwisseling komen diverse deelgebieden tot ontwikkeling. In aard en bestemming zijn ze zeer verschillend. Van gebieden met overwegend woningbouw, zoals Gershwin tot zeer gemengde gebieden zoals Vivaldi en Kop Zuidas. De functionele grondprijspolitiek maakt het mogelijk dat in het hoogwaardige gebied voorzieningen zoals scholen een plek kunnen krijgen. Private initiatieven zoals het musicaltheater van Joop van den Ende en het museuminitiatief van ING worden mogelijk gemaakt door een lage grondprijs. In alle gesloten overeenkomsten worden bijzondere voorwaarden opgenomen die de doelstellingen van het project stimuleren: kwaliteit, flexibiliteit, functiemenging. Een bijzonder voorbeeld is nog de renovatie van de Rietveld Academie, waar de gemeente het pand aankoopt en weer teruglevert in erfpacht. De Rietveld benut het verschil tussen de waarde in eigendom en op erfpacht om een deel van de renovatie mee te financieren.

## ERFPACHTSTELSEL PIJLER BEOOGDE PPS ZUIDAS

Medio 2007 zijn de voorbereidingen in volle gang voor de oprichting van de onderneming Amsterdam Zuidas. De gebiedsontwikkeling van het gehele gebied komt in handen van een onderneming, waarin private partijen een meerderheidsbelang van 60% hebben. In feite komt daarmee de droom die in 1998 in het masterplan is neergelegd binnen handbereik: Rijk, gemeente en private partijen gaan gezamenlijk de gebiedsontwikkeling ter hand nemen in een bedrijfsmatige structuur. De onderneming is opdrachtgever voor de aanleg van het dok en haalt haar inkomsten uit de gronduitgifte. Daarbij wordt de grond ook in de twintig jaar die de vervolmaking van het project gaat duren in erfpacht uitgegeven. De onderneming verzorgt de aanbidding en de transactie; de gemeente neemt vervolgens het erfpachtbeheer over, conform het Amsterdamse stelsel.

Bij de bieding op de aandelen verbinden de biedende partijen zich tevens aan de afname van 450.000 m<sup>2</sup> onroerend goed, dat na voltooiing van het dok kan worden gerealiseerd. Onderdeel van de overeenkomst is voorts dat het Rijk zich bereid heeft verklaard de helft van de tweede erfpachttermijn te verwerven, mits marktpartijen de andere helft voor hun rekening nemen. Medio 2007 is de vormgeving van deze *zero coupon bonds* nog in volle gang.



WESTERPARK

Het spreekt voor zich dat de structurering van de erfpachtrechten van, op en naast het dok een geweldige innovatieve uitdaging is. Het dok als een megaconstructie van 1 miljoen m<sup>2</sup> wonen, werken en voorzieningen, waarin een groot station; door de kelder rijden auto's, treinen en metro.

De 111-jarige moet in de Zuidas nog behoorlijk aan de bak!





**Zef Hemel**



oud zuid



# Vaste grond

Over erfpacht, zelfvertrouwen en de metropool

**Dr. Z. Hemel**

Adjunct-directeur, Dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Amsterdam

Voor het Amsterdamse erfpachtstelsel gelden vanouds drie argumenten. De gemeente behoudt als grondeigenaar ook op termijn invloed op het grondgebruik. Ze kan - ten tweede - maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen zoals speculatie tegengaan. En ten derde komt de waardevermeerdering van de grond via de erfpacht ten goede aan de gemeenschap. Met name het derde argument is een aspect dat de gemoederen van woningeigenaars en ondernemers hevig kan beroeren. Mijn stelling is dat het erfpachtstelsel niet primair beoordeeld moet worden als gemeentelijke inkomstenbron, maar op zijn kwaliteiten als planningsinstrument in het proces van metropoolvorming. Als planningsinstrument is het in 1896 bedoeld, heeft het gedurende de twintigste eeuw gewerkt, en kan het ook in de toekomst worden benut.

A man in a grey suit, white shirt, and light-colored striped tie stands outdoors, holding a purple rectangular sign with the text 'RFPCHT' in white, bold, sans-serif capital letters. The background features a city skyline with several modern buildings under a blue sky with scattered white clouds. The man is looking directly at the camera with a neutral expression.

**RFPCHT**

**ZUIDAS**

De ruimtelijke opgaven van de komende decennia zijn anders dan die uit het verleden. Ik vat ze samen onder de noemer 'metropoolvorming'. Ze vergen een sterkere regionale oriëntatie en meer aandacht voor hergebruik, programmatische verdichting en transformatie van de bestaande bebouwing. Dat zijn wezenlijk andere opgaven dan die waarvoor het huidige erfachtstelsel is ontworpen. Het stelsel moet daarom op zijn minst veranderen, zodat het in de toekomst opnieuw een stevig, constructief en stimulerend planningsinstrument kan zijn. Of het kan verdwijnen. Maar dat laatste geloof ik niet. Integendeel.

In dit artikel behandel ik achtereenvolgens: erfacht als instrument voor ruimtelijke planning, het blijvende belang van publieke grondposities, de toekomst van Amsterdam als metropool, en twee opgaven die nieuwe eisen stellen aan het erfachtregime: de transformatieopgave en de regionale oriëntatie.

## **ERFACHT ALS PLANNINGSINSTRUMENT**

Het erfachtstelsel dat nu zijn 111<sup>e</sup> verjaardag viert, is ontstaan als reactie op de snelle, drastische en onomkeerbare verandering van de Nederlandse steden in de tweede helft van de negentiende eeuw.<sup>1</sup> De steden groeiden explosief en er ontstonden onleefbare en levensgevaarlijke woonomstandigheden. Het was duidelijk dat 'het vrije spel der maatschappelijke krachten' geen einde aan de nood kon maken, en zeker niet op korte termijn. De roep om overheidsingrijpen nam toe.

Een daadwerkelijk optreden van de overheid in de stadsplanning werd jarenlang opgehouden door ideologische strijd over de vraag of de overheid zich daarmee wel mocht bemoeien. Dogmatische marktliberalen vonden van niet, en zij waren aanvankelijk politiek dominant, maar met iedere epidemie en ieder onderzoeksrapport kalfde hun positie af.

In Amsterdam werd de lokale overheid vanaf de jaren zeventig van de 19<sup>e</sup> eeuw gaandeweg actiever, en in de jaren rond 1900 was het pleit ook landelijk beslecht. In die periode werden belangrijke instrumenten voor overheidsplanning geïntroduceerd die de hele 20<sup>e</sup> eeuw effectief zijn gebleven. Een bekend voorbeeld is de Woningwet, door de Tweede Kamer aangenomen in 1901 maar al veel eerder in voorbereiding, en voor het eerst officieel aangekondigd in de Troonrede van 1897.

<sup>1</sup> Voor een historische schets van het Amsterdamse erfachtstelsel zie het artikel van Egbert Ottens, 'De zegen der nakomelingschap; honderd jaar stedelijke erfacht', in de bundel die bij het vorige erfachtjubileum verscheen: E.S. Ottens (eindred.), Een eeuw erfacht in Amsterdam 1896-1996, Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam, 1996.



bibliotheek

OOSTERDOK

Ook de introductie van de erfpacht in 1896 paste in deze ontwikkeling. Al in de jaren zeventig was er in de Amsterdamse gemeenteraad over gesproken en twintig jaar later waren de geesten er rijp voor. Het markeerde de erkenning dat ook de overheid het eigendomsrecht mag gebruiken als de sleutel tot invloed op het gebruik van de grond.

De erfpachtdiscussie, en daarmee de verhouding tussen overheid en particulier initiatief, speelde niet alleen in het stedelijk gebied. In dezelfde tijd werd nagedacht over het grondeigendom in de toekomstige Zuiderzeepolders. De vraag was wat de overheid na de drooglegging van het nieuwe land moest doen: de grond direct verkopen, de grond eerst in bezit houden, ontginnen en verkavelen en dan pas verkopen, of de grond helemaal niet verkopen en in overheidshanden houden. Door de recente slechte ervaringen met de kolonisatie van de Haarlemmermeerpolder, waarbij alle grond in een vroege fase door de overheid was verkocht, besloot de regering dat er in de Zuiderzeepolders een stelsel van erfpacht zou komen.

## VOERTUIG

In Amsterdam kwam de invoering van de erfpacht ook voort uit concrete ergernis. De stadsuitbreiding ging gepaard met hoge kosten voor de gemeenschap, bijvoorbeeld voor het noodzakelijke ophogen van de grond in de sompige polders die de stad omringden, terwijl particulieren vervolgens verdienden aan de woningbouw. 'Als de gemeenschap betaalt, moet ze ook van de waardevermeerdering profiteren', zo redeneerden de voorstanders van erfpacht. Zo was de erfpacht tevens een vereveningsinstrument. Spoedig werd het stelsel ook ontdekt als voertuig om kwaliteitseisen te stellen aan bebouwing en bestemming: dankzij de erfpacht kon in 1898 de eerste Amsterdamse Schoonheidscommissie aan de slag.

Het systeem van gemeentelijk grondeigendom met erfpacht heeft de twintigste eeuw overleefd, als een zekere factor in de onzekere processen van de stadsplanning. Wel is het meermalen verregaand aangepast aan veranderende inzichten en opgaven. Dat gebeurde bijvoorbeeld in 1966, toen het stelsel werd toegesneden op de opgave van grote uitbreidingen met een ver doorgevoerde functiescheiding tussen wonen, industrie, kantoren en recreatie.

Dat het principe van de erfpacht periodiek ter discussie staat, is eveneens een vast onderdeel van de geschiedenis geworden. Met regelmaat is de af-



OMVAL

schaffing of inperking van de erfpacht als planningsinstrument bepleit, met praktische en principiële argumenten waarin vaak ook nog de aloude ideologische afkeer van gemeentelijk eigendom doorschemert. Een verklaard tegenstander was bijvoorbeeld minister-president Ruijs de Beerenbrouck in 1932. Hij vond het onaanvaardbaar dat gemeenten als grondeigenaren extra eisen aan bebouwing en bestemming stelden: daar waren immers de Woningwet en het bestemmingsplan voor.

## **PUBLIEKE GRONDPOSITIE**

Vergelijkbare geluiden klinken ook nu. De discussie over wat de overheid wel en niet mag, wordt opnieuw gevoerd, met voor een deel dezelfde argumenten als 150 of 75 jaar geleden. Moet de overheid optreden of terugtreden, of allebei tegelijk?

Een belangrijk argument tegen erfpacht is nu, net als in 1932, dat erfpacht overbodig zou zijn omdat er andere, verfijndere middelen zijn voor het bereiken van hetzelfde doel. Een gemeente kan langs planologische wegen invloed uitoefenen op de bestemming en het gebruik van de grond, ze kan op allerlei manieren gewenste ontwikkelingen bevorderen en ongewenste tegengaan, en het verleggen van geldstromen kan bijvoorbeeld via de belasting, zo is de redenering.

Inderdaad zijn er meerdere instrumenten, maar dat betekent niet dat erfpacht overbodig is geworden. Wat de andere planologische instrumenten missen, is de hardheid van de eigendom. Uit de geschiedenis van de Vinexwijken en andere woon- en werkgebieden weten we hoe belangrijk grondposities zijn. Beleggers, projectontwikkelaars en *free riders* kopen zich op welgekozen plaatsen langs de stadsrand in, en kunnen dankzij dit strategische grondbezit hun deelname aan toekomstige bouwprojecten afdwingen.

Door deze grondposities van de marktpartijen wordt de gemeentelijke keuzevrijheid effectief ingeperkt. Hoeveel andere instrumenten de gemeente ook heeft, als ze de grond niet bezit begint ze met een bijna niet meer in te halen achterstand. Dat heeft praktische maar ook psychologische gevolgen. Gemeentebestuurders vallen de laatste jaren ten prooi aan onzekerheid, juist als het gaat over hun taak in de ruimtelijke planvorming. Ze zijn onzeker over wat de gemeente nog kan en mag in het publiekprivate



**RFPCHT**



krachtenveld, en onzeker over wat hun eigen 'regiefunctie' nu eigenlijk inhoudt. De onzekerheid neemt nog toe doordat steeds minder gemeenten de benodigde deskundigheid zelf in huis hebben.

Zo ontstaat een scheefgroei tussen publieke en private partijen. De gemeente beschikt zelf alleen over relatief zachte en wisselvallige instrumenten, terwijl de private tegenspelers het harde middel van de grondeigendom wordt gegund. Maar waarom? Waarom zouden we de gemeente het eigendomsinstrument ontzeggen? Wat is er tegen publieke grondposities als waarborg voor collectieve invloed?

De Amsterdamse planningsgeschiedenis laat zien dat publieke grondposities effectief kunnen zijn. De uitgesproken stadsvorm en het continue stadsweeffel van Amsterdam zijn mede te danken aan het erfpachtstelsel en de publieke zeggenschap over de grond. Het psychologisch effect is onder meer dat Amsterdam door de jaren heen een zelfbewuste Dienst Ruimtelijke Ordening heeft behouden, terwijl veel andere gemeenten hun diensten zagen (of lieten) verpieteren. Eigendom schept het besef van verantwoordelijkheid. Ter vergelijking: Rotterdam heeft in de afgelopen jaren het erfpachtstelsel verregaand ontmanteld, maar ik heb niet de indruk dat dit de slagkracht heeft verbeterd, integendeel. In het geval van de Buikslooterham, waar de gemeente Amsterdam niet alle grond in bezit heeft, was een aangepaste ontwikkelingsstrategie nodig waarbij de gemeente moet *dealen* met de private grondeigenaren. Niet dat deze strategie niet deugt, hij oogt alleen minder sterk en hij is omslachtiger.

Overigens lijken marktpartijen in het algemeen geen moeite te hebben met het erfpachtstelsel. Zij kiezen hun vestigings- of investeringsplaats op basis van vele factoren, en erfpacht is daarbij zelden doorslaggevend. Misschien verliest Amsterdam er af en toe een kandidaat-vestiging door, maar daar staat tegenover dat veel andere bedrijven graag met een actieve, zelfbewuste gemeente (als regisseur) te maken hebben en daarom principieel met erfpacht kunnen leven.

## **METROPOOLVORMING**

Toch is er wel kritiek mogelijk op het huidige erfpachtstelsel. In zijn uitwerking ademt het nog altijd de 20e eeuwse geest van grote uitbreidingen en strikte functiescheiding. De ruimtelijke opgaven zijn nu en in de toekomst



OOSTERDOK

wezenlijk anders. Als we het erfpachtregime niet aanpassen, zal het een gunstige ontwikkeling van de stad en de regio tegenwerken in plaats van stimuleren. Er moet dus wel iets gebeuren.

Want wat zijn die nieuwe opgaven? De toon wordt niet langer gezet door de grote uitbreidingsgebieden met een dominante woonfunctie, zoals dat tientallen jaren het geval is geweest. Eerst was er de opkomst van het binnenstedelijke bouwen als gevolg van het compactestadbeleid. De laatste jaren voegt zich daarbij steeds pregnanter een proces van programmatische verdichting in en rond de historische binnenstad. Op de Zuidas en in Zuidoost ontstaan nieuwe centra, die de komende decennia met het historische hart zullen versmelten tot één grootstedelijk centrumgebied. De tussengebieden gaan op in dit grotere geheel. In dit proces van grootstedelijke centrumvorming worden allerlei functies op grote schaal herschikt. We zien nu al op bepaalde plaatsen een structurele leegstand in kantoorpanden ontstaan; creatieve bedrijven nestelen zich in de randen van de centrumgebieden; instellingen van hoger onderwijs ontwikkelen op nieuwe plekken campussen; er ontstaan nieuwe culturele plekken buiten de Singelgracht; buurten als De Pijp en Oud-West worden trendy en ontwikkelen grootstedelijke functies; het onderscheid tussen bedrijven en kantoren vervaagt.

Het is een voor de stad ongekende dynamiek, die de overheid met alle denkbare middelen zal moeten regisseren. Met bestemmingsplannen, vergunningen, structuurvisies, nieuwe culturele instellingen, met nieuwe functionarissen zoals de stadsloods en de kantorenloods, maar ook met het erfpachtstelsel. Hoe meer samenhang wordt gebracht in de inzet van al deze middelen, hoe beter dit metropolitane kerngebied op den duur wordt. Beter in de zin van een scherpe profilering van deelgebieden, waardoor karakteristieke milieus ontstaan, zoals een theaterdistrict, een museumkwartier, een universitair milieu, een topwinkelgebied, een zakendistrict en een congresbuurt, dit alles door de metro ontsloten.

Het komt deze dynamiek ten goede als gebouwen soepel van functie kunnen veranderen. Het erfpachtstelsel zou dergelijke snelle functiewijzigingen niet in de weg mogen staan. Dat is nu wél het geval. De gemeentelijke grondprijzen variëren naar functie en liggen voor een lange periode vast: door deze twee kenmerken is het huidige stelsel niet goed toegesneden op de komende opgaven.



NDSM

## GROTE BANDBREEDTES

Het stelsel maakt een duidelijk onderscheid tussen bedrijven en kantoren, tussen detailhandel, horeca en leisure, tussen commerciële ruimten in woonmilieus en daarbuiten, en zelfs binnen leisure kunnen de grondprijzen sterk verschillen omdat deze categorie bedrijven steeds diverser wordt. Hierdoor kunnen grote bandbreedtes in de grondprijzen optreden. Dat maakt het moeilijk om bijvoorbeeld de tramremise in Oud-West of een leegstaand kantoorgebouw in Amstel III in Zuidoost van functie te laten veranderen. Als we willen dat de remise een culturele plek wordt, of het kantoorgebouw een hotel, dan is wrang genoeg het erfpachtstelsel het grootste obstakel. Voor de leegstaande kantoren in Amstel III geldt immers nog twintig tot vijftientwintig jaar de canon voor de functie kantoor, en het bijbehorende pachtbedrag kan een hotel niet opbrengen. De functieverandering van kantoor naar hotel is alleen rendabel als de canon tussentijds wordt verlaagd. Dat kan, maar de drempel is in de huidige situatie bijzonder hoog. Terwijl canonverhoging bij de overstap naar een 'duurdere' functie een normaal onderdeel van het systeem is, vereist canonverlaging per geval een afzonderlijk besluit van het college van burgemeester en wethouders.

Canonverlaging is dus een extreme uitzondering in plaats van een reguliere optie binnen de erfpachtssystematiek en het grondprijnsbeleid. Met als gevolg dat het in de praktijk vrijwel nooit gebeurt. Zo staat het erfpachtstelsel haaks op het gewenste proces van verkleuring van gebieden en gebouwen. De combinatie van een vaste canon voor vijftig jaar, gekoppeld aan een functie die kennelijk even lang vast zou liggen, is niet meer van deze tijd. Het paste bij de grote uitbreidingen volgens de filosofie waarin wonen, industrie, kantoren en recreatie scherp en voor de eeuwigheid ruimtelijk werden gescheiden. Maar het past niet in een stad of metropool die zijn vitaliteit ontleent aan het vermogen om, maximaal gebruikmakend van de bestaande bebouwing, voortdurend nieuwe functies en nieuwe activiteiten aan te trekken en te absorberen.

Kortom: terwijl de gemeente in haar ruimtelijke beleid transformaties aanmoedigt met (her)gebruik van het bestaande, wordt zij daarbij in eigen huis dwarsgezeten door een verouderd erfpachtstelsel. Dit is geen incidentele kwestie. Deze vraagstukken zullen zich in de komende twintig jaar op grote schaal voordoen. Het is daarom niet zinvol om per geval een oplossing



**AMSTERDAM ARENA**

te verzinnen. Het erfpachtregime als geheel moet transformatievriendelijk worden. Wat houdt dat in? Om te beginnen moet het erfpachtstelsel geen (onbedoeld) obstakel zijn. Maar is er meer mogelijk? Ik wil graag de vraag opwerpen of erfpacht niet juist behulpzaam zou kunnen zijn. Is er een erfpachtstelsel denkbaar dat stimuleert en prikkelt, zodat pachters en gebruikers transformatie leuk gaan vinden en minder geneigd zijn tot sloop? Kan de erfpacht een aanmoediging zijn om *solids* te bouwen? Wellicht kunnen we dan ook volstaan met globalere bestemmingsplannen. Dat zou geweldig zijn.

## **ERFPACHT EN DE REGIO**

Een tweede kenmerk van metropoolvorming is dat de verschillende regionale onderdelen sterker op elkaar betrokken raken. Belangrijke oorzaken hiervan zijn de krachtige centrumvorming in het Amsterdamse, en de luchthaven Schiphol. Beide oefenen een sterke aantrekkingskracht uit. Alle overige onderdelen van de regio richten zich naar deze beide magneten en zoeken aansluiting. Dat is een fundamenteel andere conditie dan die welke de afgelopen decennia heeft bestaan, waarbij buurgemeenten en groeikerken hun zelfstandigheid vierden door hard te werken aan hun eigen profiel, dat vooral 'compleet' moest zijn.

Wat betekent dat voor erfpacht? Immers, er is een groot verschil tussen Amsterdam met zijn erfpachtstelsel en de omliggende gemeenten zonder erfpachtstelsel. Deze vraag was ook aan de orde aan het begin van de jaren negentig, toen plannen werden gesmeed voor een Amsterdamse stadsprovincie. Moest het hele grondgebied van de stadsprovincie erfpacht krijgen omdat Amsterdam het had? Of moest Amsterdam juist zijn erfpachtstelsel opgeven? Vervolgens sneuvelde de stadsprovincie in het referendum van 1995 en de urgentie van de vraag verdween weer.

Er is geen reden om die discussie te hervatten. Het is een schijnprobleem. Zoals gezegd maken bedrijven en burgers hun keuzen op grond van uiteenlopende factoren. Erfpacht of eigendom is daar maar één van, naast bijvoorbeeld locatie, voorzieningen en uitstraling. Een metropool biedt geen eenheidsworst. Het kenmerk van de metropool is juist een grote diversiteit in het aanbod. Het is geen bezwaar als daartoe ook een verscheidenheid in uitgifttestelsels behoort. Laat de verschillen bestaan en verspil geen bestuurlijke moeite aan het bouwen van uniforme stelsels.



OOSTERDOK



Sterker nog, iedereen kan profiteren van de verschillen. Dat de centrale gemeente (Amsterdam) een omvangrijk erfpachtsysteem heeft, zorgt voor een soort zwaarte die de hele regio ten goede komt, een kritische massa voor regionale planning. Samen met het Programma Ruimtelijke Investerings (PRI), bestuurlijke conferenties en een vereveningsfonds vormt het een structuur die op de schaal van de regio stabiliseert en duidelijkheid schept. En het zorgt er voor dat er een kern is die tevens als denktank voor de regio kan fungeren. Bovendien kent ook Schiphol een erfpachtstelsel, dat het mogelijk maakt om voortdurend in de eigen kwaliteit van de luchthaven te blijven investeren. Daarmee fungeert Schiphol als een vliegwiel voor de hele metropool.

Tegelijkertijd behouden de andere gemeenten voldoende vrijheid. Ze kunnen vasthouden aan hun gebruik om grond te verkopen. Ze zouden ook de invoering van erfpacht kunnen overwegen, niet per se voor het hele grondgebied, maar welbewust per gebiedsproject. Zoals er in Amsterdam nu al variatie bestaat, waarbij ongeveer twintig procent van de grond geen erfpacht kent.

Vanuit het metropolitane perspectief hoeft het erfpachtstelsel dus niet op de helling, zoals in de vroege jaren negentig werd gedacht. Wel is het zinvol om vanuit dit perspectief een scan van de erfpacht te maken, op zoek naar sterkten, zwakten en mogelijke verbeteringen.

## **SLOT**

'Ik vind de gemeente als regisseur van ruimtelijke plannen van groot belang. Hoewel gemeentelijk grondbezit geen absolute voorwaarde is om de gemeente een stevige positie bij de ruimtelijke inrichting te geven, biedt dat wel extra mogelijkheden', aldus de toenmalige staatssecretaris Johan Remkes toen hij in 2001 de Nota Grondbeleid presenteerde. En ook: 'Geïsoleerd grondbeleid is immers niks: het gaat erom wat je daarmee wilt bereiken.'<sup>2</sup>

In dit artikel betoog ik dat publieke grondposities inderdaad waardevol zijn als instrument van ruimtelijke planning. Gemeentelijk grondeigendom met een erfpachtstelsel is en blijft zinvol. Het kan de stabiele achtergrondfactor

<sup>2</sup> Toespraak van staatssecretaris Remkes (VROM) bij de presentatie van de Nota Grondbeleid, 31 januari 2001.



SCIENCE PARK AMSTERDAM  
BOCHDALE

REPCHT

zijn van een zich dynamisch ontwikkelende metropool. Wel is de uitwerking van het erfpachtstelsel toe aan herziening. Daarbij moet het stelsel niet primair worden beoordeeld als gemeentelijke inkomstenbron, maar op zijn kwaliteiten als planningsinstrument in het proces van metropoolvorming. Vooral de transformatieopgave stelt nieuwe en hoge eisen aan het erfpachtstelsel. Een ongewijzigd stelsel kan de toekomstige ontwikkeling van de stad frustreren. De opgave van de komende tijd is dat te voorkomen en het stelsel om te vormen tot een stimulans voor transformatie. De erfpacht moet zélf worden getransformeerd. Ik heb er alle vertrouwen in dat dit kan. De 111-jarige is fit en vitaal genoeg om weer een heel nieuw leven te beginnen.



**RUIGOORD**



**Jeroen Nobel**



# Meer regie op erfpacht

## **J.J. Nobel**

Wethouder Grondzaken, gemeente Haarlemmermeer

**Erfpacht wordt in de Gemeente Haarlemmermeer al geruime tijd als sturingsmechanisme gebruikt en dient meerdere belangen. Het biedt een gemeente die op haar eigen grondgebied proactief wil optreden ongedachte mogelijkheden om gewenste ontwikkelingen te stimuleren en ongewenste bij te sturen. De komende decennia transformeert de Haarlemmermeer van een ontwikkel- naar een beheersgemeente. In dat proces wil de gemeente flexibel kunnen opereren.**



WESTERDOK



Na de drooglegging van Haarlemmermeer (Graan voor Visch) kwam het nieuwe land in handen van grondbezitters, die het land zelf agrarisch bewerkten of lieten bewerken door hun pachters. Pas vanaf 1950 kwam de omzetting van agrarisch land naar woon- en bedrijfsdoeleinden op gang. Ook is vanaf die jaren door de luchthaven Schiphol veel agrarisch land omgezet naar luchthavendoeleinden en de daarbij behorende luchthaven-gebonden activiteiten.

Door de economische activiteiten werd ook de woningbehoefte groter. Om tegemoet te kunnen komen aan de vraag naar sociale woningbouw in de jaren zestig zijn door de Gemeente Haarlemmermeer percelen grond in erfpacht uitgegeven. De woningen op deze grond staan binnen de gemeente Haarlemmermeer bekend als de Bogaerswoningen, genoemd naar de toenmalige KVP-minister van Volkshuisvesting, die erfpacht als instrument inzette om sociale woningbouw mogelijk te maken.

## **STARTERS**

Ook op de hedendaagse woningmarkt kan erfpacht nuttig zijn. De Gemeente Haarlemmermeer spant zich in om meer starters aan onderdak te helpen, maar de mogelijkheden zijn beperkt. Door de grond in erfpacht uit te geven kan de prijs van een nieuwbouwwoning zodanig laag worden gehouden dat ook voor starters een hypotheek binnen bereik komt. De erfpachtverlener hoeft trouwens niet per definitie de gemeente te zijn: ook woningbouwcorporaties kunnen op die manier voor meer ruimte op de woningmarkt zorgen. Dat particulieren die rol op zich nemen is niet nieuw, nu ook ondernemingen als Schiphol, Shell en de Bank voor de Bouwnijverheid tot erfpacht overgaan. Dat de betaalbaarheid van wonen in de randstad een steeds grotere zorg wordt, blijkt wel uit de oproep van de Nederlandse Vereniging van Makelaars in onroerende goederen en vastgoeddeskundigen (NVM) en de Vereniging Eigen Huis van juni 2007 aan het kabinet om met maatregelen te komen om de bereikbaarheid van wonen - ook voor lagere inkomens - zeker te stellen.

## **BOUWEND NEDERLAND**

Steeds meer mensen ergeren zich aan de oprukkende loodsen, kantoren en fabriekshallen langs de Nederlandse snelwegen. Vastgoedondernemers en kamerleden stapten onder aanvoering van Bouwend Nederland voorman Elco Brinkman in januari 2007 zelfs in het vliegtuig om vanuit de lucht met



BLIJBURG

eigen ogen te kunnen constateren dat de industriële wildgroei in de Randstad behoorlijk uit de hand is gelopen. Hun conclusie: 'Laten we Nederland mooier maken'. Ook in de Haarlemmermeer is dit onderwerp van gesprek.

## **BEDRIJFSTERREINEN**

De gemeente ontvangt dagelijks bijna net zo veel werknemers (120.000) als het inwoners (140.000) heeft. De Gemeente Haarlemmermeer wil bedrijven en ondernemers die zich in de onmiddellijke nabijheid van Schiphol willen vestigen of hervestigen, blijvend faciliteren. Deze doelstelling vergt een visie op ruimtelijke ontwikkelingen, actieve grondpolitiek en wellicht ook nieuwe en hernieuwde sturingsinstrumenten. Als het gaat om de inpasbaarheid van nieuwe en het onderhoud van bestaande bedrijventerreinen kan erfpacht een instrument zijn.

In de Gemeente Haarlemmermeer is erfpacht ingezet om bedrijfsterreinen voor door de gemeente gewenste doelgroepen te realiseren. Spoorzicht-Noord in Nieuw-Vennep is een bedrijfsterrein dat nu in ontwikkeling is. Het is een uitbreiding van het bestaande terrein Spoorzicht. Circa elf hectare van het nieuwe terrein wordt in erfpacht uitgegeven, voornamelijk aan bedrijven in zogeheten laagwaardige branches. De erfpacht is relatief laag gehouden vanuit de gedachte dat deze laagwaardige bedrijven een belangrijke schakel zijn in de hedendaagse industriële keten en dus ook een geschikte vestigingsplek verdienen. De erfpachtvoorwaarden waarborgen dat bij eventuele verkoop en opvolging de door de gemeente bij uitgifte beoogde bestemming blijft bestaan.

Bij uitgifte van bedrijfsterreinen kunnen de erfpachtopbrengsten worden ingezet voor tussentijdse aanpassingen of voor herstructurering. In combinatie met parkmanagement blijft zo de kwaliteit van een bedrijfsterrein gewaarborgd. Daarbij is het uiteindelijk ieders belang dat Nederland niet dichtslibt met complexen waarvan je zeker weet dat ze nooit de status van industrieel erfgoed zullen bereiken.

## **FINANCIËLE SLAGKRACHT**

Een andere reden waarom een gemeente voor meer erfpacht kan kiezen, is de extra financiële slagkracht die het oplevert. Jarenlang is de Haagse bemoeienis alleen maar toegenomen en hoewel de landelijke overheid de gemeenten meer beslissingsruimte in het vooruitzicht heeft gesteld



OOSTELIJKE HANDELSKADE

(bijvoorbeeld Onroerende Zaakbelasting), kan het natuurlijk nooit kwaad om ook via andere inkomstenbronnen meer financiële speelruimte te creëren die zich aan de invloed van het rijk onttrekt. Door als bloot eigenaar de grond in eigen bezit te houden, verschaft de gemeente zich niet alleen de mogelijkheid om in de toekomst flexibel te blijven opereren, maar genereert de gemeente bij een heruitgifte in erfpacht ook de noodzakelijke bron van inkomsten voor herontwikkeling. Deze inkomsten kan de Gemeente Haarlemmermeer onafhankelijk van andere overheden ook benutten voor andere economische en maatschappelijke doelen.

## **TOT SLOT**

De Gemeente Haarlemmermeer staart zich niet blind op enkel erfpacht, maar zal dit instrument ook in de 21e eeuw als bewaking/sturingsinstrument voor de ruimtelijke ordening gebruiken, mede omdat de erfpachtvoorwaarden aan de eisen van de tijd en per uitgifte kunnen worden aangepast. De Gemeente Haarlemmermeer transformeert de komende decennia immers van een ontwikkel- naar een beheersgemeente en wenst in dat proces flexibel te kunnen opereren met een blik die verder gaat dan de komende dertig of veertig jaar.



**SPORENBURG**



**Ruud Bergh**





# De ideologie voorbij

Variatie aan uitgiftemogelijkheden in de Noordvleugel

## Drs. J.H.R. Bergh

Directeur, Schiphol Area Development Company NV (SADC)

## Dr. M. van Wijk

Projectleider concept- en clusterontwikkeling, Schiphol Area Development Company NV (SADC)

Schiphol Area Development Company (SADC) is in de komende jaren nauw betrokken bij de ontwikkeling van de Werkstad A4, een groot en geavanceerd Schipholgebonden bedrijvengebied ten zuidwesten van Schiphol, aan weerszijden van de A4<sup>1</sup>. SADC heeft veel ervaring met de verschillende regimes voor gronduitgifte. Dit maakt in theorie een vergelijkend warenonderzoek mogelijk tussen erfpacht en verkoop. Ieder uitgiftesysteem heeft zijn eigen voordelen en nadelen. Bij gebiedsontwikkeling wordt daarvan in de praktijk echter zelden bewust gebruik gemaakt. Wat zijn de voor- en nadelen van elk regime bij het nastreven van een kwalitatief hoogwaardige gebiedsontwikkeling? Welke scoort het hoogst in de consumententest, oftewel: wat heeft de voorkeur van internationale bedrijven die een vestiging in de Schiphol-regio overwegen? En wat kunnen we hieruit leren voor het opzetten van een eigendomsregime in de Werkstad A4?

NB

Lezen van dit artikel is makkelijker met de kaart 'Business Locations Airport Area' bij de hand. Deze losse kaart vindt u achter in dit boek.



OOSTENBURGEREILAND

De klassieke argumenten voor erfpacht zijn bekend: erfpacht is een instrument voor planning en maatschappelijke inkomsten, en dat voor onbepaalde tijd. De discussie over dit onderwerp heeft vaak een ideologische lading, waarbij erfpacht met sociaaldemocratie wordt geassocieerd en verkoop met liberalisme. Sommigen menen dat het idee van erfpacht achterhaald is door de tijd. In de praktijk is het verschil echter minder gepolariseerd. Zo zijn beide uitgiftesvormen in de regio ruim voorradig. De Haarlemmermeer heeft een lange en succesvolle traditie van kavelverkoop, terwijl het meest dwingende erfpachtstelsel van het land dat van de luchthaven Schiphol is, en dat stelsel kan gezien de rendabele werking en effectieve resultaten nauwelijks 'achterhaald' worden genoemd. Ook het Amsterdamse erfpachtregime is, met zijn 111 jaar, nog vitaal en heeft zijn eigen specifieke kwaliteiten. Hoewel er zeker een bepaalde concurrentie tussen de locaties van Schiphol en van de gemeenten bestaat, bestaat er geen expliciete concurrentie tussen de uitgiftesystemen zelf.

## **PARKMANAGEMENT**

Een veel genoemd argument voor erfpacht is de kwaliteitsbewaking van terreinen. Een grondeigenaar die op korte termijn zo hoog mogelijke inkomsten wenst, zal zijn grond na ontwikkeling verkopen. Het nadeel van een dergelijke keuze kan zijn dat er na een paar jaar geen geld meer is voor het noodzakelijke onderhoud, zoals het bijhouden van het groen, het recht leggen van de stoeptegels en het repareren van lantarenpalen. Indien de gemeente dit wil voorkomen en een vinger in de pap wil houden, is erfpacht niet het enige instrument. Zo is in de praktijk van de gebiedsontwikkeling het zogeheten parkmanagement geïntroduceerd. Dit houdt in dat een klein deel van de huur wordt vrijgemaakt voor gezamenlijk onderhoud van de openbare ruimten. Een grondeigenaar kan parkmanagement en andere kwaliteitseisen langs privaatrechtelijke weg opnemen in het verkoopcontract, met een kettingbeding zodat ze ook voor volgende eigenaars gelden. Hiermee waakt de gebiedsbeheerder over de kwaliteit op middellange termijn. Een andere mogelijkheid is dat één private partij een gebied in een exploitatiemaatschappij beheert. De gemeente kan ook zorgen voor betrokkenheid van een institutioneel belegger als grondeigenaar en zo een prikkel bieden om te blijven investeren in het gebied.

Elk van deze constructies heeft beperkingen. Zo kunnen via een kettingbeding alleen de kwaliteitseisen van nú in het contract worden vastgelegd.



**HANDLE  
WITH CARE**

**BIJLMERMEER**

De mogelijkheden om later op basis van voortschrijdend inzicht nieuwe eisen toe te voegen, zijn gering. Parkmanagement en de betrokkenheid van een belegger kunnen de tijdhorizon verleggen naar vijftwintig jaar, maar niet veel langer. Wie ook over vijftig of honderd jaar nog invloed wil, heeft twee keuzen: te zijner tijd onteigenen, of toch een erfpachtstelsel handhaven.

Erfpacht biedt op zijn beurt nog geen garantie voor hoge gemeentelijke ambities en aantrekkelijke bedrijventerreinen. Dat is te zien in Amsterdam, waar ondanks het erfpachtregime toch ook laagwaardige en verwaarloosde bedrijventerreinen zijn aan te wijzen. Erfpacht geeft de gemeente weliswaar de vrijheid om op lange termijn transformaties mogelijk te maken, maar in de tussenliggende tijd is het niet onderscheidend in het garanderen van kwaliteit. Wie van een bedrijventerrein iets goeds wil maken, moet zich ook onder een erfpachtregime extra inspannen. Bijvoorbeeld met de instrumenten van het parkmanagement.

## **ERVARINGEN OP BEDRIJVENTERREINEN LIJNDEN EN OSDORP**

De keuze tussen erfpacht en verkoop is in het werk van SADC steeds van ondergeschikt belang geweest. De gestelde doelen staan voorop. SADC heeft terreinen ontwikkeld in verschillende gemeenten en volgt daarbij telkens het in die gemeenten gebruikelijke uitgiftesysteem. Vaak wordt verondersteld dat de markt zonder meer een voorkeur heeft voor koop en dat erfpacht nadelig is voor de ontwikkeling van een terrein. Is dat zo?

Een treffende casus om dit te onderzoeken is de ontwikkeling van twee in veel opzichten vergelijkbare bedrijventerreinen, het Airport Business Park Lijnden en het Airport Business Park Osdorp. SADC is betrokken bij de ontwikkeling van beide terreinen. Ze liggen tegen elkaar aan, slechts gescheiden door de Ringvaart, ze richten zich op dezelfde type Schipholgebonden bedrijven en ze kennen eenzelfde hoge ambitie voor de beeldkwaliteit. Een groot verschil is echter dat ABP Amsterdam-Osdorp tot de gemeente Amsterdam behoort en ABP Lijnden tot de gemeente Haarlemmermeer. Een bedrijf dat zich in Osdorp wil vestigen, krijgt daardoor te maken met erfpacht, terwijl zijn buurman in Lijnden de kavel kan kopen. De kavels in Lijnden zijn in relatief korte tijd allemaal verkocht. De uitgifte in Osdorp verloopt langzamer. Op het eerste gezicht is Lijnden dus succesvoller. Dat kan echter niet rechtstreeks worden herleid tot de keuze voor verkoop in plaats van erfpacht. Globaal kunnen we vier verklarende factoren aanwijzen.



SLOTERDIJK

## **TIMING, PRIJSNIVEAU, LOCATIE, UITGIFTE**

De timing van uitgifte lijkt belangrijker dan het uitgifteregime. De uitgifte van Schipholgebonden bedrijventerreinen hangt sterk samen met de internationale economische conjunctuur. De uitgifte van Lijnden vond plaats tijdens de economische bloeitijd rond de eeuwwisseling, en behaalde daardoor een hoog tempo tot elf hectare per jaar. In Osdorp, dat later beschikbaar kwam, liep de uitgifte vertraging op door de economische terugval van 2002-2005. Ook in Lijnden kwam de bouw op reeds uitgegeven kavels stil te liggen. Nu de conjunctuur weer aantrekt, komt de verkoop en ontwikkeling op beide terreinen (weer) op gang.

Een tweede factor die de snellere uitgifte van Lijnden kan verklaren is het prijsniveau. De grondprijzen voor de verkoop in de gemeente Haarlemmermeer waren marktconform, maar duidelijk lager dan voor Osdorp (170 tot 245 euro per m<sup>2</sup> excl. BTW in de periode 1999-2005). Bij Osdorp zijn de grondprijzen hoger vastgesteld, met kavelverkoop vanaf 2006 op prijsniveaus vanaf 270 euro, zij het zonder prijspeilcorrectie. Lagere prijzen zullen ongetwijfeld effect hebben, maar ook bijdragen aan de prijsconcurrentie in de gehele regio.

Ten derde lijken beperkte verschillen in de locatie en de kwaliteit van de terreinen in eerste instantie in het nadeel van Osdorp te hebben gewerkt. Lijnden is een zichtlocatie aan de snelweg en daardoor meteen herkenbaar voor ontwikkelaars en eindgebruikers. De locatiekwaliteiten van Osdorp zijn meer verscholen. Het gebied wordt ontwikkeld in samenhang met de ecologische structuur van de Ringvaart en Oud-Osdorp, en dat geeft het een eigen landschappelijke kwaliteit. Daar staat tegenover dat het specifieke imago van Osdorp als werklocatie nog ontwikkeld moet worden. Het 020-telefoonnummer draagt daar zeker aan bij.

Timing, prijsniveau en imago van de locatie zijn naar onze ervaring eerder bepalend geweest voor de tragere uitgifte van Osdorp dan het uitgifteregime. Toch blijkt de uitgiftevorm bij sommige internationale bedrijven wel degelijk een grote rol te spelen. Een luchthavenregio die wereldwijd bedrijven werft om zich hier te vestigen, heeft te maken met uiteenlopende culturele noties over grond en eigendom. De voorkeur voor eigen grond of leaseconstructies zoals erfpacht, verschilt per cultuur of per land. Met name bedrijven uit Aziatische landen blijken problemen te hebben met erfpacht. Recentelijk haakte een grote Indiase IT-onderneming af voor ABP Amster-



IJBURG



dam-Osdorp vanwege het erfpachtmodel. Een andere Aziatische onderneming meldde dat het geen financiering kon krijgen voor een gebouw op erfpachtgrond en besloot zich in Flevoland te vestigen.

## **ERVARINGEN OP KANTOORLOCATIES RIEKERPOLDER EN SCHIPHOL**

Een klassiek voorbeeld van de rol van cultuur bij uitgiftevormen is de komst van het Europese hoofdkantoor van autofabrikant Nissan naar de Riekerpolder in de jaren tachtig. Het Japanse bedrijf wilde per se een vestiging op eigen grond in Amsterdam, normaal gesproken een onmogelijke combinatie. De absolute voorkeur voor eigen grond is cultureel verklaarbaar vanuit de psychologische waarde die in Japan vanouds aan grondbezit wordt gehecht. Grond moet het liefst van generatie op generatie in eigendom van de familie blijven. Nissan liet zich dan ook niet door het Amsterdamse erfpachtstelsel afschrikken en bleef volharden. Met succes, want uiteindelijk besloot de gemeente voor deze keer een uitzondering te maken. Deze uitzondering is inmiddels verleden tijd: nadat Nissan intensief ging samenwerken met Renault is het hoofdkantoor naar Parijs verplaatst en is de grond terugverkocht aan de gemeente Amsterdam.

In dit voorbeeld was erfpacht een hindernis. Maar het is maar een deel van het verhaal. Veel bedrijven die zich in de Schipholregio willen vestigen, huren hun kantoor of bedrijfspand van een belegger. Zij maken hun vestigingskeuze op basis van locatie, nabijheid van internationale netwerken en bereikbaarheid. Deze eindgebruikers hebben als huurders in de praktijk weinig tot niets te maken met kwesties rond eigendom en erfpacht. Ook zijn er bedrijven die juist de voordelen van erfpacht waarderen, zoals de blijvende betrokkenheid van de grondeigenaar. Als zich na verloop van tijd problemen voordoen in bijvoorbeeld het onderhoud of de bereikbaarheid, kan de grondeigenaar daarop worden aangesproken. Kortom: erfpacht betekent dat je moet betalen, maar je kunt er ook iets voor terug verwachten.

## **EXTRA VERTROUWEN**

Een interessant voorbeeld is de verhuizing van Microsoft, dat zich in 1999 in Schiphol-Rijk vestigde en in 2007 verhuist naar Schiphol Centrum. Dat betekent een verhuizing van een gebouw op eigen grond naar een terrein dat onder het strengste erfpachtregime van het land valt. Het Amerikaanse



**BETONDORP**

bedrijf heeft meerdere redenen voor de verhuizing: het wil uitbreiden, het wil dichterbij de luchthaven zitten, en het wil verlost zijn van de bereikbaarheidsproblemen op de N201. Deze motieven wegen zwaarder dan het verlies van het grondeigendom. Sterker nog: voor een huurder als Microsoft maakt het niet uit of grond in erfpacht of in verkoop is uitgegeven; dat is aan de belegger. Het erfpachtstelsel van Schiphol schept daarbij juist extra vertrouwen in het kwaliteitsbehoud van de locatie op de lange termijn. In het erfpachtregime van Schiphol zijn de drie klassieke erfpachtargumenten duidelijk te herkennen: Schiphol wil greep houden op het gebruik van de grond, het stuurt de ontwikkeling en het heeft een formidabele bron van inkomsten die in de luchthaven wordt geherinvesteerd. Het strenge erfpachtregime schept duidelijkheid en vooral op de middellange termijn is dat een voordeel ten opzichte van de bedrijventerreinen in eigendom.

Van Lijnden tot Osdorp en van Nissan tot Microsoft: zo ontstaat gaandeweg een genuanceerd beeld van de afwegingsfactoren in de luchthavenregio en de positie van gronduitgiftesystemen daarbinnen. Grondprijs en conjunctuur blijken een belangrijke rol te spelen. Bij vergelijkbare locatiekwaliteiten en vergelijkbare ambitieniveaus is dat juist niet het geval voor het uitgiftesysteem. Alleen bij met name Aziatische bedrijven kan de uitgiftevorm wel doorslaggevend zijn.

## **VERSCHUIVENDE PERSPECTIEVEN VAN DE ACTOREN**

Culturele voorkeuren, posities en perspectieven van de betrokken partijen zoals hierboven beschreven, zijn aan verandering onderhevig. Eindgebruikers, ontwikkelaars en beleggers zijn, zeker in het logistieke vastgoed, hun positie ten opzichte van elkaar aan het wijzigen. Dit heeft grote gevolgen voor het uitgiftemodel en de sturing daarmee van overheidszijde. Eindgebruikers hadden tot voorheen zoveel mogelijk hun kantoren, hotels en overige bedrijfsruimten in eigendom. Een efficiëntere inzet van het eigen kapitaal ten behoeve van een grotere flexibiliteit heeft ertoe geleid dat steeds meer eindgebruikers hun eigendom afstoten en in plaats daarvan huren of leasen. In de logistieke sector is deze trend vooral de afgelopen jaren sterk aanwezig, waarbij sprake is van steeds kortere huurcontracten (Nieuwsblad Transport 2007). Als huurder hebben eindgebruikers weinig tot niets te maken met de uitgiftevorm, zoals in het voorbeeld van Microsoft. Culturele notities en emotionele binding met grond maken plaats voor meer rationele overwegingen.

MUZIEKGEBOUW AAN'TIJ

OOSTELIJKE HANDELSKADE

Met de afnemende betrokkenheid van de eindgebruiker neemt de betekenis van de belegger toe. De belegger, en niet de eindgebruiker, moet overtuigd zijn van de rendabiliteit en levensvatbaarheid van het project voor de langere termijn. Traditionele beleggers neigen naar een voorkeur voor eigendom, maar een belegger die is gericht op het langetermijnrendement zal zeker een langdurige betrokkenheid van de overheid of het luchthavenbedrijf bij een gebied weten te waarderen. Zoals het voorbeeld van Schiphol Centrum liet zien, kan erfpacht een prima uitgiftevorm zijn, zolang een goed rendement tegen een aanvaardbaar risico wordt gerealiseerd. Het is in dit verband interessant om te zien dat in de logistieke sector enkele mondiaal opererende vastgoedontwikkelaars in hoog tempo posities aan het opbouwen zijn op nieuwe én bestaande bedrijventerreinen. Logistieke ontwikkelaars als AMB, ProLogis en Segro willen langdurig betrokken zijn bij het gebied en willen ook blijvend investeren om het rendement voor langere tijd zeker te stellen. Zij zijn hiertoe in staat door te opereren in een wereldwijd netwerk gespecialiseerd in logistiek vastgoed. De voorkeur van deze ontwikkelaar-beleggers gaat uit naar grondeigendom, maar zij zullen zich uiteindelijk vooral richten op de zekerheid dat een bedrijventerrein ook op langere termijn een hoogwaardig kwalitatief niveau behoudt.

Al met al is er geen aanleiding om voor de hele regio óf eigendom óf erfpacht te wensen. Terwijl onze verkenning van de werklocaties geen doorslaggevende toegevoegde waarde van het erfpachtstelsel kon vaststellen, bieden de veranderingen in de vastgoedwereld juist wel aanknopingspunten voor deze uitgiftevorm naast grondverkoop. Erfpacht is hier een vorm van langdurig *commitment* van gemeente of luchthaven. Per saldo is niet één systeem beter gebleken dan het andere. Juist de pluriformiteit is een troef. We kunnen de verschillende uitgiftereregimes beschouwen als keuzemogelijkheden, en we kunnen het scala aan keuzemogelijkheden ook verder uitbreiden. Welke keuze een gemeente het best kan maken, hangt af van de ambitie die zij en de toekomstige eigenaren/erfpachters zich stellen.

## **AMBITIE EN PRIJSNIVEAU**

Hierbij willen we nog één factor belichten, namelijk de relatie tussen de gemeenten in een luchthavenregio onderling. Een interessant voorbeeld, dat tevens de afwegingsfactoren in internationaal vergelijkend perspectief plaatst, betreft de regio Frankfurt am Main. Terwijl de maximale grondprijs



oud zuid

in de SADC-gebieden vrijwel overal tussen 200 en 350 euro/m<sup>2</sup> ligt, loopt de grondprijs rond Frankfurt uiteen van 200 tot 500 euro/m<sup>2</sup> (bron: King Sturge 2007).

De prijsvariatie rondom Frankfurt komt voort uit een sterke concurrentie op basis van inkomsten uit bedrijfsbelasting, de grootste gemeentelijke inkomstenpost (Van Wijk 2007). Dit is niet steeds zo geweest. In eerdere jaren voerden de gemeenten vooral een prijsconcurrentie, met als gevolg een grote prijsdruk en een laag kwaliteitsniveau bij de ontwikkeling van gebieden. Inmiddels is het tij gekeerd en blijken gemeenten op basis van ambitie, identiteitsbewustzijn en een scherp profiel hogere prijzen te realiseren dan andere gemeenten.

In Nederland is het nog steeds mogelijk dat gemeenten prijsconcurrentie voeren, met alle risico's van een *race to the bottom*. Locaties liggen relatief dicht bij elkaar waardoor de kans om (ook op langere termijn) hoogwaardige terreinen te ontwikkelen sterk afneemt. Het is dan ook noodzakelijk om op regionaal niveau de gemeentelijk bepaalde grondprijzen af te stemmen op basis van het ambitieniveau van de terreinen. Zo kan de variatie in uitgiftevorm, ligging, doelgroep en stedenbouwkundige inrichting tot een pluriform scala van werklandschappen leiden. De keuze voor een uitgifteregime is dan dienstbaar aan de vraag hoe op langere termijn een kwalitatief hoogwaardig bedrijfsterrein zeker wordt gesteld.

## **SCENARIO'S VOOR WERKSTAD A4**

Tot nu toe wordt er weinig bewust gebruik gemaakt van de keuzemogelijkheden, zoals we aan de hand van de geringe verschillen in de praktijk van de gebiedsontwikkeling moesten constateren. Het zou interessant en lonend zijn als gemeenten wat vrijmoediger met de gereedschapskist van uitgiftesvormen omgingen dan zij tot nu toe doen. Dus niet erfpacht of verkoop omdat het altijd gedaan wordt, maar een keuze of een publiek-private mix op basis van specifieke doelstellingen en omstandigheden.

Onder meer bij de Werkstad A4 dienen zich hiervoor kansen aan. De Werkstad A4 richt zich op de ontwikkeling van een logistiek knooppunt door de integrale ontwikkeling van drie bedrijventerreinen: Schiphol Zuidoost, Schiphol Logistics Park en A4 Zone West. Ze kennen verschillende eigenaren (Schiphol, KLM, AM, gemeente Haarlemmermeer, SADC) en ze omvatten in totaal 208 hectare netto uitgeefbare grond. In de toekomst





kunnen andere terreinen worden toegevoegd. De plannen streven naar een integrale benadering. De Werkstad zal de concurrentiekracht van de Noordvleugel versterken door specifieke clusters te stimuleren die daar nu reeds sterk aanwezig zijn. Bestaande bedrijven kunnen doorgroeien en ook worden nieuwe bedrijven *beyond logistics* aangetrokken. Het gaat om vestigingen binnen internationale *supply chains* die gebruik maken van het luchtvrachtcomplex, maar daaraan een hoge toegevoegde waarde realiseren. Werkstad A4 is dus een toplocatie in Europa voor ketens met luchtvracht, die uitstralingseffecten moet genereren in de hele Noordvleugel. Om dit te bereiken, wordt een logistieke infrastructuur ontwikkeld die de efficiëntie en de flexibiliteit van mainport Schiphol als logistiek knooppunt zal verbeteren. Tegelijkertijd vindt er een leefbaarheidoffensief plaats: door vervoersbewegingen te beperken, door een hoogwaardige ruimtelijke inrichting van het gebied en door bedrijven in het gebied uit te dagen tot duurzame projecten en processen (duurzame gebouwen, duurzame ketens, nieuwe logistieke concepten, etc.).

Voor de Werkstad A4 en met name het terrein A4 Zone West zijn uiteenlopende uitgiftescenario's denkbaar. Weliswaar is het gebruikelijk dat de gemeente Haarlemmermeer grond verkoopt, maar dat is geen wet van Meden en Perzen. We hebben in het voorgaande gezien dat de keuze tussen erfpacht en verkoop niet als leidend, principieel of ideologisch hoeft te worden benaderd. Indien we uitgaan van wat we willen bereiken en welke eisen aan het gebied worden gesteld, kunnen we tot een keuze of mengvorm komen.

Laten we beginnen bij de gestelde eisen aan het gebied. Uiteraard moet het gebied schoon, heel en veilig zijn. Deze basiseisen zijn te bereiken met stedenbouwkundige eisen of een supervisor voor het gehele gebied. Daarnaast moet een klein deel van de huren worden afgeroomd om continu te kunnen blijven investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte. Er zijn ook aanvullende programma's denkbaar die de leefbaarheid van het gebied op een langere termijn waarborgen, zoals afvalinzameling, energiebesparing en parkeermanagement. Het is de kunst om de eisen aan de gebruikers te beperken in omvang en complexiteit (EZ 2002). Deze voorwaarden kunnen in parkmanagement bij zowel verkoop als erfpacht worden ondergebracht met een tijdshorizon van vijf tot tien jaar. Een stap verder gaat het beheer van infrastructuur, gebouwen en terreinen waarbij er continu prikkels

RFPCHT

aanwezig blijven voor onderhoud, investeringen en herontwikkeling. Een gebiedsautoriteit, al dan niet in PPS-vorm, met langdurig eigendom van grond en opstal gaat nog weer verder. Zij voert dan de regie naar Angelsaksisch model, bijvoorbeeld in de vorm van een exploitatiemaatschappij. Dit is zowel mogelijk bij erfpacht en verkoop van grond. Een tijdshorizon van twintig tot dertig jaar is een realistisch scenario voor de middellange termijn. Daarin kan erfpacht een rol van betekenis spelen, zoals in het geval van herontwikkeling of herstructurering na vijftig jaar.

## TENSLOTTE

Bij aanvang van dit artikel werd de vraag gesteld wat wij uit de ervaringen van SADC met uitgifteregimes kunnen leren voor Werkstad A4. Gebleken is dat de uitgiftevorm maar één van de factoren is die de kwaliteit en het succes van de gebiedsontwikkeling bepalen, naast timing, ambitieniveau, locatiekwaliteiten en culturele noties. Er is in de regio, en met name op de gemeentegrenzen waar SADC veelal opereert, niet alleen behoefte aan afstemming van beleid maar ook aan regie op de grondprijzenniveaus. Alleen dan kunnen werklocaties met elkaar concurreren op kwaliteit, ambitie en niche in plaats van op prijs. Welke uitgiftevorm de voorkeur verdient, hangt sterk samen met de tijdshorizon. Het scala van mogelijkheden wordt nog groter door recente ontwikkelingen in parkmanagement en door de professionalisering in de vastgoedwereld, waarbij minder wordt gehecht aan eigendom en uitbesteding en rendement centraal staan. Erfpacht is in dit licht geen dogma of taboe, maar één van de toepasbare instrumenten.

*De auteurs danken Paul Jansen voor zijn commentaar op dit artikel.*

## Noten

- 1 De Noordvleugel, en meer in het bijzonder de Schipholregio, is één van de krachtigste economische kerngebieden van Nederland. Economische activiteiten en werkgelegenheid zijn niet alleen te vinden op de luchthaven zelf, er is ook een krachtige spin-off naar kantorenlocaties en bedrijventerreinen in de wijde omgeving. Sinds 1987 ontwikkelt Schiphol Area Development Company (SADC) als regionale gebiedsontwikkelaar op selectieve wijze bedrijventerreinen en kantoorlocaties. Dit gebeurt in samenspraak met haar aandeelhouders, de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland en de Schiphol Group. SADC heeft samen met zusterorganisatie Amsterdam Airport Area (AAA) ook een langjarige ervaring in de internationale marketing van deze terreinen.

## Bronnen

- King Sturge (2007) European Industrial Property Markets, London UK: King Sturge  
Ministerie van Economische Zaken (2002) Parkmanagement, Kwaliteit wint terrein, Den Haag  
Nieuwsblad Transport (2007) 'Eigen warehouse kopen is gewoon dom', 11 juli, p.17  
Van Wijk, M. (2007) Airports as Cityports in the City-region, Utrecht: NGS Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap



HAVENEILAND



Jacques Kwak

A young boy with short dark hair is standing in a park, holding a purple rectangular sign with the word 'RFPCHT' written in white capital letters. He is wearing a white long-sleeved shirt with 'LVM & TECH' printed on it and olive green cargo pants. The background shows a modern building, a green lawn, trees, and a blue sky with white clouds. To the right, there is a red metal climbing structure on a dark rubber safety mat. The boy's shadow is cast on the mat to his right.

**RFPCHT**

**PARK HAAGSEWEG**

# Erfpacht

Een instrument in het grondbeleidorkest

**Ir. J.M. Kwak**

Directeur, Boer Hartog Hoofd

Het is terecht dat het Ontwikkelingsbedrijf de gelegenheid om het erfpachtstelsel weer eens onder de aandacht te brengen, niet onbenut laat. Er wordt zoveel over gesproken, zoveel over geklaagd, zoveel over gefilosofeerd dat het stelsel als een 'maatschappelijk relevant' fenomeen kan worden aangemerkt. Erfpacht is in Nederland een vooral lokaal grondbeleidinstrument; wetgeving op nationaal niveau is beperkt. De keuze van lokale bestuurders voor de toepassing van erfpacht en de invulling daarvan (voorwaarden, tarieven, handhaving enzovoort) is met andere woorden bepalend. Het instrument erfpacht kan veel winst opleveren, mits ingezet om een doel te bereiken en niet als doel op zichzelf.



RIVIERENBUURT



Grondbeleidinstrumenten laten zich - als in een groot orkest - indelen naar zwaarte en toon. De lichtere instrumenten verschijnen vaak in de vorm van prikkels die moeten aanzetten tot ander gedrag zoals belastingheffingen en dergelijke, zonder dat deze instrumenten de ongewenste situatie of ontwikkeling tegengaan. Het is meer een kwestie van belonen en straffen zoals bijvoorbeeld de in het buitenland wel gebruikte *tax on vacant lots/buildings* die het leeg of onderbenut laten van bouwgrond/gebouwen bestraft in de vorm van een belasting, maar niet opheft. Andere, wat zwaardere instrumenten - zoals *landpooling* - worden ingezet om grondeigenaren te stimuleren (en eventueel te dwingen) gezamenlijk de realisatie van gewenste ontwikkelingen ter hand te nemen waarbij de overheid een stimulerende en coördinerende rol vervult. De zwaarste instrumenten zijn die waarbij de overheid ingrijpt en het eigendomsrecht gebruikt om zaken te verwezenlijken. De allermoeilijkste instrumenten in dit verband zijn vooral onteigening en erfpacht.

## **GRONDBELEIDORKEST**

Hoe komt een gemeentebestuur er nu toe om in het ene geval van het 'grondbeleidorkest' slechts de 'lichte violen' in te zetten en in het andere geval meteen de blazers van het 'zware koper' aan het werk te zetten? Dat is vaak onduidelijk en dus waar het aan schort.

Erfpacht is een instrument om een doel te bereiken en geen doel op zich. Bij de afweging om erfpacht toe te passen moeten we eerst de te bereiken doelen formuleren en vervolgens beoordelen welk instrumentarium we in de gegeven omstandigheden het best kunnen hanteren. Bestuurders realiseren zich niet altijd welk instrumentarium beschikbaar is en kiezen vaak op (partij)politieke gronden in plaats van op basis van een zakelijke afweging.

In Amsterdam was een van de belangrijkste doelen die in 1896 werden genoemd om het erfpachtstelsel in plaats van bij uitzondering nu als regel toe te passen het feit dat de waardevermeerdering van de grond ten gunste moest komen van de gemeenschap (lees 'de gemeente'). Die waardevermeerdering was in die gedachtegang vrijwel altijd het gevolg van het ingrijpen van overheden: het aanleggen van wegen en nutsvoorzieningen en het realiseren van maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Andere doelen waren handhaving van bestemming en gebruik. Op zich waren deze doelen respectabel en - over het algemeen - ook acceptabel. Wanneer doelen



**OLYMPISCH STADION**

zijn geformuleerd en er geen ander instrumentarium ten dienste staat om die doelen te bereiken, lijkt de keuze voor toepassing van één of andere vorm van erfpacht niet onlogisch.

De Amsterdamse praktijk van 1896 toont aan dat de afweging vooral gemaakt werd op toen geldende maatschappelijke en zakelijke gronden. Het waren de liberalen onder leiding van Treub die de invoering van het erfpachtstelsel in Amsterdam bepleitten. Overigens was het diezelfde Treub die de toen nog particuliere nutsbedrijven opkocht zodat dat gemeentebedrijven werden.

Er bestaan veel misverstanden over de invoering destijds: de liberalen en niet de socialisten voerden het stelsel in (de voorgangers van de PvdA zaten toen nog niet eens in de gemeenteraad!).

## **PERIODIEKE KEURING**

Zoals ieder instrument moet ook een grondbeleidinstrument regelmatig gestemd worden. Klinkt het geluid nog zuiver als we kijken naar het doel waarvoor het instrument is ingezet? Zijn de doelen nog wel dezelfde als destijds? Zijn er inmiddels andere instrumenten beschikbaar die de doelen van nu beter kunnen bereiken? Is de politieke ideologie nog dezelfde als voorheen en is het maatschappelijk nog aanvaard? Eens in de zoveel tijd zal elk instrument niet alleen opnieuw gestemd, maar ook grondig gekeurd moeten worden. Een Algemene Periodieke Keuring van het grondbeleid is geen overbodige luxe.

De doelstellingen van het grondbeleid zijn nu voor een belangrijk deel nog dezelfde als in de tijd van Treub, maar het beschikbare instrumentarium is aanzienlijk aangepast en uitgebreid. Ons belastingstelsel is behoorlijk veranderd waardoor (in ieder geval in theorie) op waardestijging belasting kan worden geheven; de Woningwet en later de wet Ruimtelijke Ordening hebben het realiseren van volkshuisvestingsdoelen en de handhaving van bestemming en gebruik op een publiekrechtelijke wijze mogelijk gemaakt. De politieke ideologie is wel veranderd: de liberalen van nu pleiten in het algemeen voor minder privaatrechtelijk ingrijpen van de overheid terwijl de socialisten met name het erfpachtstelsel omarmd lijken te hebben als een 'maatschappelijk erfgoed'.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel wordt zo nu en dan opnieuw 'gestemd', waarbij sommige overbodige regels worden geschrapt en beter inzicht



NDSM

wordt gegeven in de wijze van toepassing ('de grote vereenvoudiging'). Steeds meer heeft de gemeente een luisterend oor voor de praktische problemen van de toepassing van het erfpachtstelsel en steeds meer worden er scherpe kantjes afgevijld. Het opnieuw 'stemmen' van het grondbeleidinstrument is nuttig om dit 'maatschappelijk relevante' fenomeen ook maatschappelijk enigszins aanvaardbaar te houden.

Er is echter geen APK van het grondbeleid. Het blijft bij kleine aanpassingen en vereenvoudigingen. Maar hoewel het erfpachtstelsel steeds weer de discussie over een nieuw collegeprogramma overleeft - ongeacht de politieke samenstelling van het college - wil dat niet zeggen dat de doelstellingen die men met de toepassing ervan nastreeft helder zijn.

## **EGYPTE**

Het erfpachtstelsel - in zijn vele verschijningsvormen - heeft een rijk verleden. In dat verleden waren er steeds andere argumenten voor de invoering en soms ook voor de afschaffing ervan. De oorlogvoerende heersers in de tijden van Alexander de Grote gebruikten hun oorlogsbuit meestal om opnieuw oorlog te voeren. Na de dood van Alexander de Grote werd het rijk verdeeld en kregen de Ptolemeeën de heerschappij over Egypte. Zij besloten om niet verder te gaan met de kapitaal- en mensenverslindende oorlogen, maar gingen voor het bevorderen van de handel en de economie; graanproductie en export waren hun hoofddoelen. Uiteraard beschikten de koningen over enorme hoeveelheden ruwe grond die in exploitatie moest worden gebracht. Omdat zij dat uiteraard niet zelf wilden doen, zochten ze anderen - meestal boeren - om dat voor hen te doen. Zij buiten de Egyptische boeren flink uit en lieten hen jaarlijks van de vruchtbare Nijloevers als het even kon meerdere oogsten van het land halen. De boeren betaalden een vergoeding in de vorm van een deel van de opbrengsten van het land en de grondeigenaren kregen bovendien de betere, in exploitatie gebrachte grond. Als er geen of weinig opbrengst was hoefden de boeren geen vergoeding te betalen. Door deze omschakeling werden de Ptolemeeën zeer welarend en konden ze allerlei grote bouwwerken zoals de vuurtoren van Faros - één van de vroegere zeven wereldwonderen - en ondernemingen zoals de Bibliotheek van Alexandrië op touw zetten om hun prestige te verhogen.



Kern van de zaak was dat de erfpachter de plicht had de grond te verbeteren. Het ging de grondeigenaren dus in eerste instantie om verbetering van de gronden en minder om de jaarlijkse opbrengst. Als de grond tot ontwikkeling was gebracht konden er meer mensen wonen en ontstond er een economie. Daar werden vooral ook de grondeigenaren beter van.

## **BELGIË**

Een meer recent voorbeeld vinden we in België. Tot 1885 was Den Haene in België een klein gehucht van keuterboertjes en strand vissers. In augustus 1886 wordt het stationnetje van de stoomtramlijn tussen Oostende en Blankenberge geopend in wat nu De Haan heet. Koning Leopold de Tweede - grootgrondbezitter - zag meteen de mogelijkheden om de kuststrook van zo'n 65 ha tot ontwikkeling te brengen en liet daarvoor een stedenbouwkundig plan maken. In 1889 wordt de grond voor negentig jaar aan drie ondernemers in erfpacht (in België heette dat toen 'concessie', en zo heet de wijk nog steeds) uitgegeven om het plan van de koning te realiseren. De ondernemers gingen het aanvankelijk bepaald niet voor de wind. In de eerste vijf jaar van de ontwikkeling werden slechts zes huurders gevonden die zich wilden vestigen. De belangrijkste reden daarvoor was wellicht de vooringenomenheid van het Belgische publiek tegen erfpacht. De in 1896 opgerichte Société Anonyme de Coq-sur-Mer ging in 1907 failliet. Was de grond destijds niet in erfpacht uitgegeven, dan had Koning Leopold wel kunnen fluiten naar de realisatie van zijn plannen toen de Société failliet ging. In 1911 werd een nieuwe Société opgericht die uiteindelijk vanaf de twintiger jaren meer succes had. Er werd gebouwd en de gronden werden - opgedeeld in individuele kavels - in erfpacht uitgegeven.

De concessie liep af op 28 juli 1979. Op grond van de erfpachtovereenkomst mocht de staat de gronden opnieuw opeisen en de erfpachters verplichten om de huizen af te breken. Gelukkig had de staat daar geen enkele behoefte aan, sterker nog: nu men constateerde dat het beoogde doel was bereikt - namelijk het in exploitatie brengen van de gronden en het realiseren van het stedenbouwkundig plan, kon de erfpacht worden omgezet in eigen grond. En dat is ook gebeurd.

Inmiddels is een en ander beschermd stadsgezicht en gebruikt de overheid nu publiekrechtelijke instrumenten om te handhaven.



HAVENEILAND



## AMSTERDAM

Ook in Amsterdam leeft erfpacht al langer. Een actieve grondpolitiek is de stad niet bepaald vreemd. Toen destijds de grachtengordel in fasen werd aangelegd, moest er steeds dure grond gekocht worden buiten de stadsmuren en de gemeente vond dat haar taak. Zij kochten of onteigenden de gronden die nodig waren voor de uitbreiding en betaalden de eigenaren niet cash, maar in stadsobligaties. Als de plannen waren uitgevoerd, de nieuwe stadsmuren waren aangelegd en nieuwe stedelijke bouwgrond binnen de muren was gecreëerd, deed men die gronden in de verkoop en van die opbrengst betaalde men de stadsobligatiehouders.

Later midden 17e eeuw ging het fout bij de aanleg van wat we nu kennen als de Plantage. De gronden die verworven en bouwrijp waren gemaakt, werden niet verkocht voor stedelijke doeleinden; de markt stagneerde. De gronden werden vervolgens in grondhuur uitgegeven voor tuinen en recreatiedoeleinden (vandaar de naam Plantage). En dat bleven ze bijna tweehonderd jaar. De gemeente had inkomsten (weliswaar niet alles in eens, maar een jaarlijkse pachtopbrengst) en de stad was gezegend met een mooie lommerrijke stadsrand.

Stedelijke erfpacht uit nood geboren. Het bijzondere is dat het gemeentebestuur toen de markt na tweehonderd jaar weer aantrok, de grondhuurcontracten opzegde en de gronden verkocht. Er zijn raadstukken uit de tweede helft van de negentiende eeuw bekend waarin burgers zich erover beklagen dat anderen de grond wél in erfpacht kregen en zij die grond moesten kopen! De klagers wilden ook erfpacht want dat betekende dat zij minder behoeften te investeren. Eind 19e eeuw werd het erfpachtstelsel in Amsterdam onder leiding van Treub regel in plaats van uitzondering.

## DOEL

Elk grondbeleidinstrument moet worden afgezet tegen het doel dat men wil bereiken. De Ptolemeeën beoogden het in exploitatie brengen van gronden die anders onbenut zouden blijven en brachten het land met de opbrengsten daarvan tot welvaart. Koning Leopold II beoogde een mooie kustplaats te realiseren en als we nu kijken zien we dat De Haan als enige plaats aan de Belgische kust niet is uitgebaat door de promoteurs. Wethouder Treub beoogde de waardevermeerdering van de grond ten goede te laten komen aan de gemeenschap (lees: de gemeente).



**STADIONBUURT**

In beginsel zal niemand met die doelstellingen problemen hebben. Laten we ook eens kijken naar de middelen die gebruikt werden om die doelen te bereiken. Bij de Ptolemeeën lijkt uitbuiting het instrument: hard werkende boeren moesten de grond in exploitatie brengen en moesten daar ook nog voor betalen. Koning Leopold gebruikte het tijdelijke recht van erfpacht om zijn doel te bereiken, maar gelukkig werden die rechten omgezet in eigen grond toen het doel bereikt was. Amsterdam gebruikt het erfpachtstelsel voor alle gronduitgiften en de canonherzieningen zorgen dat de gemeente aan haar trekken komt als het gaat om de waardevermeerdering.

### **EN WAT IS NU HET RESULTAAT?**

Egypte beschikte uiteindelijk over enorme, vruchtbare landerijen, het volk werd gevoed en het land werd toonaangevend in de wereld. De Haan is nu de mooiste kustplaats van heel België. Amsterdam is welvarender dan het ooit zonder erfpacht geworden zou zijn. Het gaat om een miljardenbezit waarvan het grootste deel als een soort stille reserve is opgepot.

Natuurlijk blijft de vraag of de toepassing van het erfpachtstelsel kan rekenen op veel maatschappelijk draagvlak. Dat staat vaak los van het zakelijk recht, dat is de emotie.



DE AKER



**Marlies Pernot**



**SPORENBURG**

# Achenebbisj

Een mooi Mokums woord voor erfpacht

## Mr. M.E.C. Pernot

Algemeen Directeur, Vereniging Eigen Huis

Is het symposium 111 jaar erfpacht een feestelijke aangelegenheid? Daarover zullen de meningen verschillen. Om maar met de deur in huis te vallen: zelf heb ik erfpacht niet zo heel lang geleden *achenebbisj* genoemd. Die prachtige Mokumse uitdrukking - volgens dagblad Het Parool de mooiste die er is - betekent armoedig en rommelig. Vereniging Eigen Huis roept Amsterdam op om niet langer, tegen de landelijke trend in, vast te houden aan haar dure, ondoorzichtige en rigide systeem van erfpacht. Eigen Huis vindt dat een huiseigenaar de mogelijkheid moet krijgen om de grond onder zijn huis te kopen, dan wel om voor eeuwigdurende erfpacht te kiezen.



OSDORP



Waarom vind ik erfpacht *achenebbisj*? Laat ik beginnen met een positieve opmerking. Erfpacht was ooit bedoeld om financieel minder bedeelden het land van grootgrondbezitters te laten gebruiken tegen een lage vergoeding. Heeft het die functie nog steeds? Nee. Sterker, Vereniging Eigen Huis vindt dat erfpacht een gemeentelijke melkkoe is, niet meer van deze tijd. Erfpacht is dan ook op z'n retour. De circa twintig Nederlandse gemeenten die nog aan erfpacht doen, bouwen het af of maken het consumentvriendelijker. De grote steden geven het goede voorbeeld. Den Haag biedt per 1 januari 2008 de mogelijkheid tot afkoop. Utrecht is overgestapt op eeuwigdurende afgekochte erfpacht. Ook Rotterdam biedt de mogelijkheid eigenaar te worden van de grond. Alleen Amsterdam blijft volgens onderzoek van Vereniging Eigen Huis flink verdienen aan het erfpachtstelsel.

## **ONDOORZICHTIG EN DUUR**

In de hoofdstad heeft de erfpachter de keuze uit canonbetaling of afkoop voor maximaal vijftig jaar. Amsterdam vormt een uitzondering op de gunstige ontwikkelingen rond de erfpachtstelsels van de gemeenten. Volgens onderzoek van RIGO Research en Advies, in opdracht van Vereniging Eigen Huis, is Amsterdam koploper in het aantal woningen op erfpachtgrond en in de onverzettelijkheid van het erfpachtregime. Ook is Amsterdam de duurste erfpachtgemeente. De drie verschillende vormen van canonbetaling waar de erfpachter uit mag kiezen zijn voor de gewone woonconsument niet te doorgronden. Bij de verscherping van voorwaarden in 2000 is in de hoofdstad de afkoop weer begrensd tot vijftig jaar (het was sinds 1994 - tegen extra kosten - mogelijk voor honderd jaar af te kopen). Na die vijftig jaar gaan nieuwe voorwaarden gelden en moet de erfpachter een nieuwe canon betalen of afkopen, onder de voorwaarden die dan gelden. En dat terwijl over de eerste vijftig jaar de gehele grondwaarde wordt betaald. Door over te stappen op eeuwigdurende erfpacht, zoals in alle andere gemeenten, zou deze toekomstige extra rekening komen te vervallen. Het laat zich raden dat - als de nieuwe termijn eraan komt - dit grote gevolgen gaat krijgen voor de waarde van deze woningen.

## **HISTORISCHE ARGUMENTEN**

Tot zover de kritiek. Zijn er historische argumenten die erfpacht kunnen rechtvaardigen? Zeker. Zijn ze valide? Daar geloof ik minder in. De wens om gebruik van grond te willen sturen via erfpacht, lijkt me niet meer actueel.



**NIEUW SLOTEN**

De overheid heeft al gronduitgiftevoorwaarden, de WRO en de Woningwet om te kunnen controleren. Met andere woorden: de gemeente heeft voldoende bestuursrechtelijke middelen om te sturen.

Dan is er het argument dat waardevermeerdering moet toekomen aan de gemeenschap. Is die nobele wens nog van deze tijd? Nee. We hebben een belastingsysteem dat al rekening houdt met verschillen in inkomen en vermogen. Daar staat tegenover dat erfpacht nadelig is voor woningeigenaren, en vooral voor starters die het toch al zo lastig hebben. Een voorbeeld. Nieuwbouwkopers op IJburg worden direct geconfronteerd met erfpacht. De canon of afkoopsom wordt gebaseerd op de residueel bepaalde grondwaarde: maximale opbrengst voor de gemeente. De BTW over de grondwaarde (19%) moet direct worden betaald. En als het op WOZ-waardebepaling aankomt, dan wordt getaxeerd met de fictie 'als ware op eigen grond'. Kortom: helpt Amsterdam de starters op de woningmarkt met erfpacht?

De gemeente Rotterdam heeft erfpacht een aantal jaren geleden geëvalueerd. Het gemeentebestuur kwam tot de slotsom dat erfpacht geen goed systeem van gronduitgifte is. De drie belangrijkste redenen, volgens Rotterdam: het is principieel onjuist dat de waardegroei van grond de overheid zou toekomen. De gemeente kan het zich niet permitteren om een gronduitgiftesysteem te hanteren dat het merendeel van de grondafnemers onaanvaardbaar vindt. En ten derde: erfpacht biedt niet die voordelen die vaak worden beoogd.

## **AANPASSINGEN**

Aldus Rotterdam. Amsterdam denkt er kennelijk nog anders over. Soit. Maar als Amsterdam de erfpacht niet afschaft, dan zijn op z'n minst aanpassingen nodig. Nu betaalt de Amsterdamse woningeigenaar iedere vijftig jaar opnieuw voor de grond. Zet op z'n minst het systeem om naar eeuwig afgekochte erfpacht. Dan komt de waardevermeerdering toe aan woningeigenaren en worden ze niet meer op regelmatige basis geconfronteerd met canonverhogingen. Of leg contractueel vast dat een erfpachtcanon na vijftig jaar nooit meer dan tien keer hoger kan uitvallen.

In Amsterdam doet zich iets irrationeels voor. In theorie is een woning die op erfpachtgrond wordt aangeboden minder waard dan een woning die op grond in eigendom wordt aangeboden. Toch zie je dat verschil in de Amsterdamse praktijk niet terug. Hebben voornoemde woningen ongeveer



**VARASTROOK**

dezelfde locatie en kenmerken, dan is de marktwaarde hetzelfde. Dit is irrationeel, omdat de erfpachter iedere vijftig jaar de grondwaarde opnieuw moet betalen. Al zien we wel dat het Centrum, de Jordaan en Oud-Zuid, de buurten met de meeste particuliere eigendom, de hoogste vastgoedprijzen kennen.

Om de bewustwording van kopers over erfpacht te vergroten moet de informatie over erfpacht beter. Uit onderzoek van RIGO blijkt dat bij aankoop van bestaande woningen niet optimaal gecommuniceerd wordt over de erfpachtsituatie en dat voor kopers onvoldoende duidelijk is wat men moet betalen en tegen welke voorwaarden. In de praktijk lopen de verkoopomschrijvingen van Amsterdamse woningen op Funda sterk uiteen als het om erfpacht gaat. Soms wordt er niets over vermeld. Soms is de informatie summier, soms uitgebreid. Eigen grond wordt uiteraard met uitroeptekens vermeld, als een bijzonder voordeel.

## **OMBUDSMAN**

De beste stuurlijnen staan aan wal en kritiek leveren is makkelijk. Maar gelukkig bereiken we soms ook iets. In 2005 heeft de gemeente Amsterdam de zogenaamde 'dakkapellenregeling' afgeschaft. Gevolg daarvan is dat een beperkte uitbreiding van de woning niet langer direct wordt afgestraft met een verhoging van de canon. Vereniging Eigen Huis had hier al jarenlang expliciet op aangedrongen. Het oude beleid zorgde namelijk voor onbillijke situaties. Het plaatsen van een eenvoudige dakkapel leidde direct tot een aanzienlijke verhoging van de erfpachtcanon. Een Amsterdammer die een dakkapel wilde plaatsen moest in feite de prijs van een tweede dakkapel cadeau geven aan de gemeente. Bovendien leverden de tussentijdse canonveranderingen veel administratieve rompslomp op voor zowel de huizenbezitter als de gemeente. Vereniging Eigen Huis heeft in 2005 dan ook instemmend gereageerd op deze beleidswijziging.

Recent heeft Vereniging Eigen Huis de Amsterdamse wethouder Van Poelgeest dringend gevraagd om gehoor te geven aan de aanbeveling van de Gemeentelijke Ombudsman en ervoor te zorgen dat alle erfpachters gebruik kunnen maken van het nieuwe erfpachtbeleid en gecompenseerd worden voor de te veel betaalde canon.

Huiseigenaren die onder het oude beleid noodgedwongen hebben ingestemd met een verhoging van de canon omdat de gemeente anders geen



OOSTELIJK HANDELSKADE

bouwvergunning verstrekte, hebben hun beklag gedaan bij de Gemeentelijke Ombudsman. De Ombudsman acht na een grondig onderzoek bewezen dat de gemeentelijke stadsdelen misbruik van hun bevoegdheid hebben gemaakt door het verstrekken van een bouwvergunning te koppelen aan een canonverhoging. 'Hiermee wordt de vrijheid waarbinnen overeenkomsten tot stand behoren te komen aangetast. Op dit punt is er strijd met voornoemd vereiste, en daarmee onbehoorlijk gehandeld.'

De Ombudsman doet in zijn rapport de aanbeveling aan de wethouder Ruimtelijke Ordening en Grondzaken om te bevorderen dat erfpachters die onder het oude beleid vallen alsnog een beroep kunnen doen op de nieuwe regeling en zo met ingang van de datum van aanvraag onder het vereenvoudigde erfpachtbeleid komen te vallen. Wij vinden dus dat de wethouder gehoor moet geven aan de aanbeveling van de Ombudsman.

### **ONDOORZICHTIG EN RIGIDE**

In Amsterdam staat ongeveer 80% van de woningen op erfpachtgrond. Voor de gemeente is daarmee een groot financieel belang gemoeid. Op de gemeentebalans staan miljarden euro's aan vooruitbetaalde erfpacht. Dit bedrag groeit jaarlijks door de erfpachtbetalingen van huiseigenaren. Vereniging Eigen Huis zou dat graag anders zien, in het belang van de woningeigenaar.

In z'n algemeenheid roept de Vereniging Eigen Huis de gemeente Amsterdam op om niet langer - tegen de landelijke trend in - vast te houden aan haar dure, ondoorzichtige en rigide systeem van erfpacht. Uit het onderzoek door RIGO blijkt dat Amsterdamse erfpachters veruit het meeste betalen van alle erfpachters in Nederland. Het Amsterdamse erfpachtstelsel moet daarom dringend op de schop. Eigen Huis vindt dat huiseigenaren de mogelijkheid moeten krijgen om de grond waarop hun huis staat te kopen, dan wel om voor eeuwigdurende erfpacht te kiezen. Pas dan weet de huiseigenaar waar hij aan toe is.



OOSTELIJKE HANDELSKADE





**Erwin Daalhuisen**



NIEUW SLOTEN

# Een erfpachtstelsel voor de toekomst

**Drs. E.G.J. Daalhuisen**

Adviseur, Fakton Financiële Vastgoedregisseurs

Het Amsterdamse erfpachtstelsel laat zich goed vergelijken met een Amsterdamse woning van vergelijkbare leeftijd. Het is een degelijk gebouw, maar regelmatig onderhoud is nodig om verval tegen te gaan: periodiek zelfs een grote beurt om de toekomstvastheid te garanderen. De laatste serieuze opknapbeurt die het Amsterdamse erfpachtstelsel onderging, heette dan ook terecht de operatie Groot Onderhoud. Op dit moment moeten we constateren dat het erfpachthuis zeker geen nieuwbouwkwaliteit kent. De toekomstvastheid wordt alleen gegarandeerd doordat de gemeentelijke politiek het stelsel blijft ondersteunen. Van brede acceptatie door het publiek is nooit sprake geweest, maar zal er in de huidige staat ook niet komen. Tijd derhalve voor een nieuwe opknapbeurt. We kiezen in deze bijdrage voor een zuiver kwalitatieve analyse, en laten de financiële rekenarij even achterwege.



Het erfpachtstelsel heeft een aantal prettige eigenschappen. Wellicht het belangrijkste kenmerk is dat de gemeente over een bijzonder flexibel en nauwkeurig te doseren sturingsinstrument beschikt. De omvang van bebouwing, de bestemming, het gebruik, en allerlei andere zaken als parkeren en terreinonderhoud zijn per situatie specifiek vast te leggen. Daarmee is in potentie een mate van grip op de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk die bestemmingsplannen en andere ruimtelijke ordeningsmaatregelen niet kunnen bieden. Afschaffing van het erfpachtstelsel zou alleen al daarom jammer zijn: wanneer de gronden verkocht zijn, resteren alleen die onhandige en inflexibele bestemmingsplannen.

### **NEGATIEF ECONOMISCH EFFECT**

Een tweede merkbaar effect is dat het huidige erfpachtstelsel de gemeente veel geld oplevert. Dat is voor de gemeente prettig, maar of het voor de samenleving positief uitpakt is nog maar de vraag. Met de betaling van canons wordt immers geen waarde gecreëerd, maar is er slechts sprake van vermogensoverdracht van de erfpachter naar de gemeente. Er zijn aanwijzingen dat het negatieve economische effect van erfpacht (het maakt investeren in vastgoed in Amsterdam voor veel partijen minder aantrekkelijk) groter is dan het positieve (een bescheiden verbetering van de financieringsmogelijkheden bij canonbetaling), al is het lastig dergelijke veronderstellingen hard te maken.

Vooraf op het gebied van particulier woningbezit leidt het huidige erfpachtstelsel daarnaast tot voortdurende onrust onder erfpachters. De herziening van de canon aan het begin van een nieuw tijdvak komt voor de erfpachter vaak onverwacht en altijd ongelegen, en de hoogte van de canonaanpassing valt onmogelijk te voorspellen. De recente wijziging van de algemene bepalingen, waarbij een schaduwgrondwaarde is gecreëerd die gedempt de inflatie volgt, zal dit probleem niet verhelpen. Amsterdam is immers een buitengewoon gewilde woonstad, en de gemiddelde stijging van de huizenprijzen lag in de afgelopen decennia ver boven de inflatie. Niets wijst erop dat de woningprijzen in de nabije toekomst minder snel zullen stijgen. De woningmarkt in Amsterdam ontwikkelt zich fundamenteel anders dan in de rest van het land. We hoeven alleen maar te kijken naar de mate waarin de vierkante meterprijs voor woonruimte in bijvoorbeeld Manhattan, London en Madrid afwijkt van hun randgemeenten om een idee te



krijgen van de opwaartse ruimte in de Amsterdamse woningprijzen. Dat geldt logischerwijze allereerst voor de gouden band tussen het Centrum en Buitenveldert, maar de dure wijken strekken zich inmiddels uit tot aan alle randen van de ringweg. In Oud-West en de Rivierenbuurt worden momenteel prijzen betaald die vijf jaar geleden zelfs voor de grachtengordel aan de hoge kant waren. Nu zijn het de Staatsliedenbuurt, de Baarsjes, de Czaar Peterbuurt en de Indische Buurt waar de woningprijzen snel stijgen, en naar alle waarschijnlijkheid zijn binnenkort Bos en Lommer en de Van der Pekbuurt aan de beurt.

## **CANONAANPASSINGEN**

In het residuele grondwaardesysteem leiden snel stijgende woningprijzen tot nog sneller stijgende grondwaarden. Kortom: ook in de toekomst zullen de canonaanpassingen bij einde tijdvak voor de erfpachters als een grote schok komen en als een groot onrecht voelen. En daar is wel iets voor te zeggen: in Amsterdam wordt al de hoofdprijs betaald voor woonruimte, en het valt niet uit te leggen dat een eigen woningbezitter een deel van zijn duurbetaalde waardeverhoging moet afdragen aan de gemeente. De traditionele stadsvernieuwing is immers wel achter de rug, en in de gehele vooroorlogse stad geldt inmiddels de regel dat elke vernieuwing die nu nog wordt doorgevoerd minimaal kostendekkend is. De gemeente heeft die afroming van de waardeverhoging dus niet nodig om de stad aantrekkelijk te houden. Waarom zou een erfpachter dus berusten in de canonaanpassing bij einde tijdvak? De energie die de afgelopen jaren is gestoken in het transparanter maken van het erfpachtstelsel, door betere documentatie uit te geven en door makelaars en notarissen beter voor te lichten, is dan ook grotendeels verspilde energie. Het zal niet leiden tot een grotere acceptatie van het erfpachtstelsel onder particuliere woningbezitters.

Tijd voor een ander systeem dan. Moet het hele erfpachtstelsel worden afgeschaft? Dat gaat wellicht een stap te ver. Het positieve element van erfpacht, de mogelijkheid om gedetailleerde en relatief flexibele gebruiksvoorschriften te koppelen aan het erfpachtrecht, moet het liefst behouden blijven. Dat bij wijziging van de bestemming of de bebouwingsomvang extra betaald moet worden, stuit ook op weinig bezwaren. Het is daarom voldoende om alleen de canonaanpassingen bij einde tijdvak af te schaffen.



ZUIDAS



Eeuwigdurend afgekochte erfpacht dus, waarbij de erfpachter bij gelijkblijvend gebruik geen canonaanpassingen hoeft te verwachten.

## **AFSCHAFFING OP TERMIJN**

De invoeringsdatum vormt bij dit soort zaken altijd een heikel punt: iedere erfpachter die een afkoopsom voor een nieuw tijdvak heeft betaald juist voordat het systeem wordt gewijzigd, zal terecht protesteren. Een eenvoudige oplossing ligt in de afschaffing op termijn. Hoe zou zo'n systeem er uit kunnen zien? Stel dat we er voor kiezen om voor alle erfpachtrechten met ingang van 2010 het laatste tijdvak in te laten gaan. Iedere erfpachter kan dan zijn resterende betalingsverplichting afkopen door een afkoopsom te betalen gelijk aan de tegenwaarde van de betalingsverplichting tot 2060. Indien er in die periode een canonaanpassing einde tijdvak zou zitten, wat bij alle rechten het geval zal zijn, wordt die op dit moment berekend volgens de methode schaduwgrondwaarde. Erfpachters die de canonverplichting voor hun lopende tijdvak al hebben afgekocht, betalen alleen voor de jaren tot aan 2060. Afkoop is niet verplicht: men kan er ook voor kiezen om tot 2060 canon te blijven betalen, op dezelfde voorwaarden als het lopende erfpachtrecht.

We hebben nu een faire situatie voor iedere erfpachter gecreëerd, en tegelijk op termijn de betalingen afgeschaft. De erfpachters zullen niet staan te juichen, want er is geen sprake van directe afschaffing, maar het is desalniettemin op termijn een verbetering. Bovendien verzekert het de gemeente voor de komende decennia van de zo vertrouwde inkomstenstroom. We kunnen hier eenvoudig een eeuwigdurende inkomstenbron van maken. De inkomsten uit erfpacht hebben de neiging ieder jaar te stijgen. Het enige wat nodig is, is dat tot 2060 ieder jaar de groei van de inkomsten in een investeringsfonds wordt gestoken. Dat kan worden belegd in aandelen en andere waardepapieren, zoals Koeweit dat al decennia doet, of het kan worden geïnvesteerd in projecten die de stad tot in lengte van jaren een aantrekkelijke vestigingplaats maken, zoals Dubai thans beoogt.

## **BEDRIJVENTERREINEN**

De situatie voor bedrijfsmatig onroerend goed is meer gevarieerd dan voor woningen. Voor het kernwinkelapparaat geldt hetzelfde als voor de woningmarkt: hoge vastgoedwaarden en een zeer goede toekomstvastheid.



**GEUZENVELD**

Daarop is dezelfde methode toepasbaar als op woningen. Op bedrijventerreinen echter zien we een ander beeld. Over het algemeen neemt de waarde van bedrijfspanden snel af. De gebruikers willen het liefst nieuwbouw, en zolang iedere gemeente in Nederland door blijft gaan met het aanbieden van goedkope kavels op bedrijventerreinen is die nieuwbouw dikwijls goedkoper dan het renoveren van een bestaand pand. Een distributiecentrum of productiehal van vijftien jaar oud is door technische en optische veroudering echter alleen te verhuren na flinke investeringen. Wanneer dergelijk vastgoed ongeveer dertig jaar oud is, is de opstal feitelijk economisch afgeschreven. Vreemd dan dat onder zo'n gebouw een eeuwigdurend erfpachtrecht rust.

Wat doet nu de calculerende vastgoedeigenaar? Omdat de marktprijzen van laagwaardig bedrijfsmatig vastgoed relatief laag zijn, is het doorgaans niet rendabel om oude fabriekshallen te renoveren of te vervangen door nieuwbouw, tenzij het mogelijk is om het bouwvolume flink uit te breiden of te wijzigen naar een hoogwaardiger bestemmingscategorie. De gemeente is in eerste instantie terughoudend, omdat vanuit ruimtelijk-politieke overwegingen laagwaardige bedrijvigheid in de stad gewenst is. Leegstand en verloedering zijn echter niet acceptabel, en uiteindelijk stemt de gemeente schoorvoetend in met een bestemmingswijziging. In dat geval kan de gemeente echter ook langskomen om een canonverhoging te vragen, wat binnen het erfpachtsysteem logisch is. Dat komt doorgaans financieel niet uit voor de eigenaar, zodat er langdurig wordt onderhandeld over de hoogte van de canonaanpassing. Uiteindelijk doet de gemeente wel water bij de wijn, zodat de vastgoedeigenaar zijn winst kan halen.

## **LEEGSTAND EN AFTAKELING**

In dit systeem worden eigenaren op geen enkele manier geprikkeld om hun bezit in stand te houden. Wat gebeurt, heeft de kenmerken van speculatie. De vastgoedeigenaar wordt immers gestimuleerd om zijn bezit, dat zonder investeringen toch niet verhuurbaar is, te laten verloederen. Alleen op die manier kan de gemeente worden bewogen om in te stemmen met een bestemmingsplanwijziging met lage canonaanpassing. Feitelijk betaalt de gemeente voor het opknappen van verouderde particuliere bedrijventerreinen. Dit blijft helaas niet beperkt tot industriële terreinen als de Buikslooterham en Westpoort. Neem bijvoorbeeld de kantorenwijken in Amstel III: die panden zijn vanaf een leeftijd van zo'n twintig jaar al nauwelijks meer



CENTRUM

verhuurbaar. Kantoorgebruikers trekken naar de nieuwbouw van Zuidas en Riekerpolder, en het onvermijdelijke gevolg is oplopende leegstand en aftakeling.

In zo'n situatie ligt het meer voor de hand om tijdelijke erfpachtrechten uit te geven. Laten we ons voorstellen dat bij nieuwe uitgiften en bij wijzigingen van bedrijfsmatige erfpachtrechten alleen nog tijdelijke rechten voor maximaal dertig jaar worden uitgegeven. De erfpachter heeft aan het einde van het recht de keuze: ofwel een (tijdelijke) verlenging van het recht, ofwel teruggeven aan de gemeente. Bij de teruggave-optie wordt de waarde van grond en opstal volgens de bestaande bestemming bepaald. Is die waarde positief, dan betaalt de gemeente dit en wordt eigenaar van het vastgoed. Zie dat als een statiegeld. Wanneer de waarde echter negatief is - bijvoorbeeld wanneer sloop en wellicht bodemsanering de enige realistische optie zijn - dan moet de erfpachter aan het einde van de termijn nog bijbetalen, een negatief statiegeld dus. Dat zal vastgoedeigenaren beslist stimuleren om hun bezit goed te onderhouden: er ligt immers een direct financieel gewin in het verschiet. Gevolg is ongetwijfeld dat de huurprijzen voor bedrijfsmatig vastgoed oplopen, maar dat is niet zo'n probleem. Het stimuleert dat efficiënt wordt omgegaan met de schaarse ruimte op bedrijventerreinen en het geeft de ruimte om voor nieuwe bedrijventerreinen de grondprijzen te verhogen.

## **ONTWIKKELINGSGBIEDEN**

Ten slotte een korte blik op ontwikkelingsgebieden. Waar de woningmarkt zich kenmerkt door hoge en voortdurend groeiende marktprijzen, en de markt voor bedrijfsmatig onroerend goed juist door lage en weinig toekomstvaste marktprijzen, is dat in ontwikkelingsgebieden niet goed vast te stellen. Neem bijvoorbeeld het Centrumgebied Zuidoost, de Noordelijke IJ-oeveren of de Westelijke Tuinsteden. Hoewel er duidelijk potentie in deze gebieden zit, vertaalt zich dat nog niet direct in hoge marktprijzen. In zo'n situatie is erfpacht een ideaal instrument. Het biedt immers de gelegenheid om met een lage canon te beginnen, zodat vastgoedontwikkelingen van de grond komen. Indien een positieve waardeontwikkeling optreedt zal de gemeente via de grondcomponent hierin automatisch meedelen. Dat heeft een element van rechtvaardigheid, omdat de gemeente juist in dit soort gebieden actief meewerkt aan de ontwikkeling en er dikwijls ook onren-



**WATERLEIDINGTERREIN**

dabel investeert. Wanneer de gemeente de bereidheid toont om bij een onverhoopt negatieve waardeontwikkeling de canons te laten dalen, dan participeert de gemeente feitelijk risicodragend in ontwikkelingsgebieden. Lage aanvangcanons dus, en flexibele bestemmingen, zodat de erfpacht zich meeontwikkelt met het gebied. Met de fijnmazige mogelijkheden die bijzondere bepalingen bieden, kan de gemeente zoveel sturing houden als zij zelf wenst.

## RESUMÉ

Het erfpachtstelsel kan aanmerkelijk toekomstvaster worden, al zal van brede acceptatie vermoedelijk nooit sprake zijn. Om die toekomstvastheid te bereiken zijn slechts relatief kleine wijzigingen nodig. Allereerst moet worden erkend dat in Amsterdam niet één soort vastgoed bestaat waarvoor één erfpachtstelsel een goede oplossing biedt. De situatie in de woninggebieden is fundamenteel anders dan op de bedrijventerreinen, en die is weer anders dan in de ontwikkelingsgebieden. Differentiatie dus, en dat past goed in het tijdsbeeld. Toen het Amsterdamse erfpachtstelsel werd opgezet, 111 jaar geleden, zat Nederland midden in de industrialisatie. Massaal en uniform produceren was de toekomst: een T-Ford en een confectiepak voor iedereen. Inmiddels zijn we aangeland in het digitale tijdperk, en we zijn er aan gewend dat alles kan worden geproduceerd voor elke denkbare smaak in elke gewenste hoeveelheid op elk gewenst tijdstip. Een meer gedifferentieerd erfpachtstelsel past goed bij deze tijdgeest.







**Jitske de Jong**



**BIJLMERMEER**

# Blijft erfpacht de moeite waard?

Publiekrechtelijke randvoorwaarden van het erfpachtstelsel

**Prof. Mr. J. de Jong**

Hoogleraar onroerend goed recht, TU Delft

Het erfpachtstelsel heeft Amsterdam geen windeieren gelegd. Welke motieven zijn er om met dit stelsel door te gaan en hoe reageert het recht op de gemeentelijke gronduitgifte in erfpacht? Historisch gezien werd en wordt erfpacht door gemeenten gehanteerd vanuit drie motieven. Het na de gronduitgifte behouden van invloed op het gebruik van de grond. Het ten goede laten komen van (een deel van) de waardevermeerdering van de grond aan de gemeenschap (gemeente) en het op eenvoudige wijze weer kunnen beschikken over de grond bij herontwikkeling. Deze bijdrage besteedt aandacht aan het eerste aspect, dat in de Amsterdamse praktijk een belangrijke meerwaarde component van de erfpacht blijkt te zijn.



**RFPCHT**

WESTERGASFABRIEK

Ongeveer 25 jaar geleden beleefde het gemeentelijk erfpachtstelsel zijn hoogtepunt. Dertien gemeenten, waaronder de vier grote steden, gaven begin jaren tachtig grond voor bouwontwikkeling nog uitsluitend in erfpacht uit. Daarnaast gebruikten veel gemeenten de erfpacht als rechtsvorm van gronduitgifte voor bepaalde bestemmingen. Intussen is het politiek en maatschappelijk draagvlak voor een imperatief stelsel van erfpachtuitgifte in de meeste van deze gemeenten niet meer aanwezig. Zelfs de grote gemeenten Den Haag en Rotterdam hebben grotendeels afstand genomen van een gronduitgiftestelsel dat gedomineerd wordt door de erfpacht. Amsterdam houdt echter vast aan dit stelsel, dat in deze gemeente nu 111 jaar bestaat. Het heeft Amsterdam geen windeieren gelegd.

## **INVLOED OP HET GEBRUIK VAN DE GROND**

Het behouden van invloed op het gebruik van de grond als motief om gebruik te maken van erfpacht is vooral tot leven gekomen in de eerste helft van de 20e eeuw toen de gemeenten nog weinig wettelijke instrumenten ter beschikking stonden om de ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente te sturen. Weliswaar was er de Woningwet 1901, maar die had toen nog een veel beperktere scope. De erfpacht bood - bij gebreke van bestuursrechtelijk instrumentarium - via van toepassing te verklaren algemene en bijzondere voorwaarden, de mogelijkheid om doeleinden van algemeen belang op het gebied van de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu privaatrechtelijk te regelen. Gedurende het hoogtepunt van het gemeentelijk erfpachtstelsel in de jaren tachtig werd dit motief ook veel genoemd als rechtvaardiging voor de introductie van een gemeentelijk imperatief erfpachtstelsel.

Sindsdien is er echter in maatschappelijk en economisch opzicht veel gebeurd. Denk aan de toegenomen welvaart en de toenemende betekenis van het eigenwoningbezit. Hierdoor is het perspectief op het gebruik van erfpacht als gronduitgiftesysteem door de gemeentelijke overheid veranderd.

## **HISTORISCH JURIDISCHE CONTEXT**

Ook de juridische context waarbinnen de gemeentelijke erfpacht vigeert, is in de afgelopen 25 jaar ingrijpend gewijzigd. In de jaren tachtig was het nog zeer gebruikelijk dat overheden om publieke doelen te bereiken primair gebruik maakten van instrumenten uit het privaatrecht, zoals het slui-



HAVENEILAND

ten van overeenkomsten, of het instellen van een actie uit onrechtmatige daad. Dit gebeurde - zoals al vermeld - vooral ook op het terrein van het gemeentelijke grondbeleid, met als doel ruimtelijke ontwikkelingen veilig te stellen. Op het gebruik van het privaatrecht, als instrumentarium om publieke doelen in het bijzonder op het gebied van het gemeentelijk grondbeleid te realiseren, was weliswaar vanuit rechtsgeleerde kring kritiek, maar de geoorloofdheid hiervan was toen zowel in wetgeving als in jurisprudentie nog nagenoeg onomstreden.

Op het punt van de verhouding tussen publiek- en privaatrecht en de geoorloofdheid van het gebruik van het privaatrecht door de overheid zijn de veranderingen vergeleken met 25 jaar geleden evenwel groot. Algemeen wordt nu aangenomen dat het handelen van de - ook gemeentelijke - overheid, primair zijn grondslag dient te vinden in een publiekrechtelijke wet. Dit handelen wordt voorts getoetst aan de procedures en beginselen neergelegd in de vanaf 1994 gefaseerd ingevoerde Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Voor het privaatrecht lijkt alleen nog plaats als het publieke recht daarvoor ruimte laat. In het navolgende wordt op deze ontwikkeling dieper ingegaan.

## **DE TWEE-WEGENLEER**

Begin jaren tachtig vormden bij de beantwoording van de vraag in hoeverre de overheid - dus ook de gemeente - vrij is in de keuze van publiek- of privaatrechtelijke instrumenten bij het bereiken van publieke doelen twee theorieën het uitgangspunt: de zogenaamde gemene rechtsleer en de twee-wegenleer.

De gemene rechtsleer ging ervan uit dat het privaatrecht het gewone (gemene) recht is voor zowel burgers als de overheid. In het verlengde hiervan leerde de twee-wegenleer dat de overheid bij de uitvoering van haar taak in principe vrij is in het gebruik van het privaatrecht of het publiekrecht. Alleen wanneer een wettelijke regeling zelf aangeeft dat zij een exclusief karakter heeft, of dit uit de strekking van de wet voortvloeit, staat het gebruik van het privaatrecht in plaats van de publiekrechtelijke regeling aan de overheid niet vrij. Dat laatste kwam in de jaren tachtig nog niet veel voor.

Op de twee-wegenleer kwam echter veel kritiek, met name omdat de rechtsbescherming bij gebruik van privaatrecht een stuk minder werd geacht dan bij het gebruik van publiekrecht. Een eerste belangrijke inkadering van het gebruik van het privaatrecht door de overheid werd gegeven door



**BIJLMERMEER**



de Hoge Raad in het Ikon-arrest (HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727). Sinds dit arrest is duidelijk dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, beginselen afkomstig uit het toen nog ongeschreven bestuursrecht, zoals het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel ook van toepassing zijn op privaatrechtelijke verhoudingen tussen overheid en burger en dus ook binnen erfpachtverhoudingen.

## DE WINDMILL-DOCTRINE

Ten principale is de Hoge Raad echter tegemoet gekomen aan de kritiek op de twee-wegenleer in het Windmill-arrest (HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393). Dit arrest vormde een doorbraak. Het gebruik maken van aan het privaatrecht ontleende bevoegdheden door de overheid, zoals het aangaan van overeenkomsten, het uitoefenen van eigendoms- (en dus ook erfpacht-) bevoegdheden of het instellen van een vordering uit onrechtmatige daad, mag niet leiden tot 'onaanvaardbare doorkruising van een publiekrechtelijke regeling'. Aldus de Hoge Raad. Om dit te kunnen vaststellen moet gekeken worden naar:

- De inhoud en strekking van de regeling.
- De wijze waarop en de mate waarin binnen de regeling de belangen van burgers zijn beschermd.
- De mogelijkheid voor de overheid om met de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat te bereiken als met de privaatrechtelijke regeling.

Het arrest betekende vooral dat de geldigheid van privaatrechtelijke regelingen die een met een publiekrechtelijke regeling vergelijkbaar resultaat beogen, twijfelachtig werd. Het arrest is later nog verschillende keren bevestigd (zie nog HR 7 april 2000, NJ 2000, 652, parkeerexploitatie Amsterdam). Het heeft grote invloed gehad en kan nog steeds als geldend recht worden beschouwd.

## HET LELYSTAD-ARREST

Na het Windmill-arrest heerste er grote onzekerheid over de vraag in hoeverre het tot dan toe gebruikelijke gemeentelijke grond(uitgifte)beleid - dat grotendeels op het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden is gebaseerd - nog kon worden gecontinueerd. Hierbij worden immers bij overdracht in eigendom, of bij de vestiging van een beperkt recht als de



**RUIGOORD**

erfpacht, privaatrechtelijk vaak allerlei gebruiksbeperkingen op de onroerende zaak vastgelegd.

Met het Lelystad-arrest (HR 8 juli 1991, NJ 1991, 691, Gemeente Lelystad/Kunst- en antiekstudio) kwam aan deze onzekerheid grotendeels een einde en werd de historisch gegroeide gemeentelijke praktijk van privaatrechtelijke sturing op het gebied van stedelijke ontwikkeling in ieder geval voor een deel veiliggesteld. In het arrest komt de Hoge Raad eigenlijk niet toe aan de toetsing van het voorliggende geval aan het Windmill-criterium van de doorkruising, maar werkt de Raad de daaraan voorafgaande vraag uit, of en in hoeverre de wetgever zelf over de samenloop van publiekrechtelijke (Wet Ruimtelijke Ordening) en privaatrechtelijke regelingen op het betreffende beleidsterrein een uitspraak heeft gedaan. De conclusie luidt: '...dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet in de weg staat aan het opnemen van voorwaarden omtrent grondgebruik in overeenkomsten, ook niet als door of krachtens de voorwaarden in bepaalde gevallen gebruik van de grond wordt beperkt of verboden dat volgens het vigerend bestemmingsplan in het algemeen geoorloofd is...' In een uitvoerige bijzondere overweging geeft de Hoge Raad evenwel aan hoe de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid via privaatrechtelijke toetsing van de bestreden bedingen kan plaatsvinden.

De Hoge Raad heeft het Lelystad-arrest nog eens bevestigd en genuanceerd in het Amsterdam/Chidda (ADM-terrein) arrest ( 24 december 2004, BR 2006, blz 268). In dit arrest ging het om een bij kettingbeding opgelegde bestemmingsbeperking die verder ging dan het bestemmingsplan. De Hoge Raad achtte - onder verwijzing naar het Lelystad-arrest - het beding geoorloofd, ook nu de clausele 'andere dan planologische belangen nastreeft, omdat zij in samenhang met het terugkooprecht van het terrein instrument is van gemeentelijke grondexploitatie, waarbij de gemeente tevens een financieel-economisch belang nastreeft, te weten het bevorderen van financieel rendement van de uitgegeven grond.' De vordering tot buitenwerkingstelling c.q. wijziging van het beding onder andere wegens strijd met het algemeen belang werd afgewezen. Bestemmings- en gebruiksbedingen met een financiële component kunnen op basis van dit arrest als toelaatbaar worden beschouwd.



GLOUWEL

ERFPCHT

RIVIERENBUURT

## PRIVAATRECHTELIJKE MOGELIJKHEDEN

Omdat de Hoge Raad in het Lelystad arrest uitvoerig inging op de brede inzet van het gemeentelijke grondbeleid bleef aanvankelijk onzekerheid bestaan over de vraag welke instrumenten op het terrein van de ruimtelijke inrichting buiten de WRO privaatrechtelijk nog vorm konden worden gegeven. Intussen mag aangenomen worden dat het vrije speelveld hiervoor gering is. Een viertal oorzaken zijn daarvoor aan te geven:

- 1 De Hoge Raad is in een reeks van arresten doorgegaan met het verder expliciet inperken van het vrije gebruik van privaatrechtelijke instrumenten op het gebied van het grondbeleid. Een belangrijk voorbeeld daarvan vormt het Uden-arrest op het terrein van de grondexploitatie en het verhaal van kosten op basis van art. 42 WRO (HR 16 februari 1996, NJ 1996, 608). Werd dit onderwerp tot dan als een puur privaatrechtelijke aangelegenheid gezien, in het Uden-arrest bond de Hoge Raad de rechtmatigheid van een grondexploitatieovereenkomst direct aan bestaan en inhoud van de gemeentelijke grondexploitatieverordening. Ook het Nunspeet-arrest (HR 2 mei 2003, NJ 2003, 485) omtrent de nietigheid van planschadeovereenkomsten kan in deze context worden gezien. Intussen is op beide terreinen nieuwe wetgeving tot stand gekomen. Recent heeft de Hoge Raad in het arrest van 14 april 2006, BR 2006 blz. 575 (anti-speculatiebeding Doetinchem) met verwijzing naar het Windmill-arrest ook precies aangegeven tot hoever de bevoegdheid van gemeenten reikt tot het aangaan van privaatrechtelijke regelingen op het terrein van de woonruimteverdeling geregeld in de Huisvestingswet. Het arrest leert dat deze wet in principe ruimte biedt voor het aangaan van privaatrechtelijke regelingen, maar niet waar het betreft de regeling van woonruimteverdeling en het stellen van economische en maatschappelijke bindingseisen aan gegadigden (van bijvoorbeeld koopwoningen boven de kooprijsgrens). Daarnaast annexeerde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State privaatrechtelijke rechtshandelingen binnen haar rechtsmacht, bijvoorbeeld het principebesluit tot aankoop ex art. 12 lid 1 Wet Voorkeursrecht Gemeenten, door deze als besluit ex art. 1.3. lid 1 Awb aan te merken. (Zie ABRvS 15 januari 2001, Gemeentestem 2001, blz. 106). Achtergrond van deze ontwikkeling in de jurisprudentie is de toenemende invloed van het legaliteitsbeginsel: een aan een burger door een overheidsorgaan op te leggen verplichting moet uiteindelijk gebaseerd zijn op een wet in formele zin.



STRANDVLIET

- 2 Sinds 1991 is een stroom van nieuwe of gewijzigde regelgeving op gang gekomen op het terrein van stedelijke ontwikkeling en stedelijk beheer: functionele wetten gericht op de realisering van doelstellingen die vanouds tot het gemeentelijk grondbeleid behoren. In sommige daarvan wordt bewust paal en perk gesteld aan het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten. Dit is bijvoorbeeld het geval op het terrein van de verlening van bouwvergunningen (waaronder de toetsing aan eisen van welstand) en de regelingen in het Bouwbesluit volgens de in 1992 gewijzigde Woningwet (art.122 Woningwet). In andere wettelijke regelingen wordt het gebruik van privaatrechtelijke overeenkomsten juist nader geregeld en aan bepaalde wettelijke eisen gebonden. Zie de regeling van planschade-overeenkomsten en grondexploitatie-overeenkomsten in de (nieuwe) Wet Ruimtelijke Ordening.
- 3 Blijven over die gevallen waar wet en jurisprudentie geen uitsluitsel geven over de rechtsgeldigheid van concurrerende privaatrechtelijke instrumenten. Deze gevallen dienen rechtstreeks te worden getoetst aan de Windmill-doctrine. Zo dient zich de vraag aan of voor de regeling van splitsing in appartementsrechten in de erfpachtvoorwaarden, de door kruisingvraag met de Huisvestingswet niet actueel is geworden, nu met dit publiekrechtelijke instrument een vergelijkbaar resultaat kan worden verkregen. Het arrest Amsterdam/Reggezuid (HR 23 december 1976, NJ 1977, 409) zou vandaag waarschijnlijk niet meer worden gewezen. Een goed voorbeeld van deze categorie vormen ook de Wet Milieubeheer en diverse andere wetten op het terrein van het milieu. In dit kader moet ook de Algemene Wet Bestuursrecht worden genoemd. Vooral hoofdstuk 5 Handhaving, waarin wordt voorzien in een algemene regeling voor de toepassing van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom, heeft in een leemte in het bestuursrecht voorzien, die voorheen door privaatrechtelijke sancties werd ingevuld.
- 4 Tenslotte bepaalt art. 3:14 BW sinds 1992 expliciet dat een privaatrechtelijke bevoegdheid niet in strijd met regels van publiekrecht mag worden uitgeoefend. Deze regel wordt ook als een codificatie van het hiervoor genoemde Ikon-arrest beschouwd. Intussen zijn verschillende van de beginselen van behoorlijk bestuur - vooral formele beginselen - ook in de Awb opgenomen. Ingevolge art. 3:1 lid 2 Awb zijn ook de afd. 3.2 t/m 3.5 van toepassing op privaatrechtelijk handelen van de overheid. De betekenis van de toepasselijkheid van deze beginselen moet in casu



**BUITENVELDERT**



vooral ook worden gezocht in de consequentie voor de uitvoering van erfpachtcontracten: erfpachters hebben aanspraak op een consistent en helder beleid van de zijde van de gemeente.

## **SLOT**

De conclusie luidt voor wat betreft het eerste motief om tot gemeentelijke erfpacht over te gaan, respectievelijk dit stelsel te handhaven, dat de juridische mogelijkheden om via het erfpachtrecht de inrichting en het gebruik van de grond te beïnvloeden, gering zijn geworden. Wel blijft deze bevoegdheid bestaan op het terrein van de ruimtelijke ordening, waardoor het in de erfpachtakte beperken van de bestemming en het gebruik van de grond als toelaatbaar mag blijven worden beschouwd. Gelet op de Amsterdamse praktijk blijft dit toch een belangrijke meerwaarde-component van de erfpacht, zeker in combinatie met financiële voorwaarden, waardoor het financiële rendement van de grond voor de gemeente ook kan worden bevorderd en recht kan worden gedaan aan het tweede motief voor de erfpacht: het ten goede laten komen van (een deel van) de waardevermeerdering van de grond aan de gemeenschap.



SLOTERPLAS



**Otto-Chris Holterman**



**SPORENBURG**

# Grip krijgen op begrip krijgen

**Mr. O.C. Holterman**

Projectleider Bedrijfsvoering, Bureau Erfpacht, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

Het erfpachtstelsel in Amsterdam valt en staat met één ding: je moet het te allen tijde aan iedereen kunnen uitleggen. Bij het toepassen van een instrument dat ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer en het zakelijk klimaat, zijn een moderne dienstverlening en correcte informatieverstrekking essentieel. Ons erfpachtstelsel is een middel dat veel in- en uitkomsten biedt. Niet iedereen beleeft dit echter bewust, laat staan op positieve wijze. Daarom is het zeer belangrijk om te zorgen dat alle betrokkenen, van klant tot politiek, op de hoogte zijn van het hoe en waarom van erfpacht. Alleen op die manier kun je een stap maken naar 'begrijpen', mogelijk zelfs naar 'begrip hebben voor'.



**SCIENCE PARK AMSTERDAM**

Net als het stelsel zelf heeft ook de daarbij horende dienstverlening door de jaren heen een pad van ontwikkeling afgelegd. Zo'n ontwikkeling kent veel variabelen. Er is een wisselwerking tussen de wijze waarop de klant wordt 'beleefd' en de wijze waarop de klant zich opstelt. Ik kan me nog herinneren dat ik ooit tussen 12:30 uur en 13:30 uur niet bij de boekhandel in mijn dorp hoefde aan te kloppen. Het was op dat moment lunchpauze, dus zat de deur op slot. Nu, jaren later, sta ik om dezelfde tijd verontwaardigd voor de dichte deur van de plaatselijke fietsenmaker die waarschijnlijk aan zijn boterhammen zit. Omdat ik nu tijd heb en niet pas over een klein uur, loop ik door naar de fietsengigant die een paar honderd meter verderop de deur wagenwijd open heeft staan. Nu is Bureau Erfpacht de enige fietsenmaker in het dorp, maar dat betekent niet dat deze eisen en verwachtingen hier niet opgaan.

Een andere wisselwerking die bepalend is voor de levensloop van onze dienstverlening is de veranderlijkheid van het klantenbestand. In 2000 bepaalde staatssecretaris Remkes in zijn nota *Mensen, Wensen, Wonen*, dat het aantal koopwoningen in Amsterdam flink moest stijgen (van 18% in 2002 naar 35% in 2007). Deze stijging moest ontstaan uit de toenmalige voorraad sociale huurwoningen. Binnen de voorraad worden daarom erfpachtcontracten gesplitst om de woningen aan de zittende huurder of bij leegstand te koop aan te kunnen bieden. Het resultaat van onder meer deze operatie, die nog steeds in volle gang is, is niet alleen een enorme toename van het aantal erfpachtcontracten (van ongeveer 60.000 in 2002 naar 160.000 in 2007) maar ook van het aantal erfpachters. De nieuwe erfpachter is veelal niet meer de woningcorporatie, die het reilen en zeilen in erfpachtland wel kent. Nee, het is de moderne burger die gewend is om snel toegang te hebben tot alle informatie, om op elk moment vragen te kunnen stellen en niet alleen per telefoon of brief. Het is voor Bureau Erfpacht - net als voor iedere andere dienstverlener - zaak om mee te blijven bewegen met de omgeving. Een zorgvuldig opgezette bedrijfsvoering die beantwoordt aan de eisen van het moment kan kort daarna alweer aansluitingsproblemen vertonen. Een mooi voorbeeld hiervan vind ik de omslag die veel instellingen hebben gemaakt van weinig informatie naar een stortvloed van folders en brochures die regelmatig door de brievenbus komt zetten. Alles uiteraard met de bedoeling om de klant zoveel mogelijk tegemoet te komen. De klant wil echter alleen antwoord op een zelf gestelde vraag.



OOSTERDOK • OVERHOEKS



Bovengenoemde ontwikkelingen hebben naast het groeiende aanbod van ICT-middelen de laatste jaren een belangrijk stempel gedrukt op het karakter en de structuur van Bureau Erfpacht. De groei van het Erfpacht Administratie Kantoor naar het Bureau Erfpacht van vandaag en morgen is een lang en dynamisch pad. Om op koers te blijven moet je daarom periodiek meten of de ontwikkeling het doel nog wel nadert. Een van de middelen hiervoor is een klanttevredenheidsonderzoek.

### **1997: BEHOEFTE AAN HET 'HOE'**

In 1997 is een onderzoek uitgevoerd onder Amsterdamse particulieren en bedrijven naar het imago van en de argumenten voor het erfpachtstelsel. Het onderzoek bracht als bijproduct ook inzicht in het beeld dat men heeft van de dienstverlening van Bureau Erfpacht. Een aantal bevindingen op gebied van communicatie, informatie en bereikbaarheid vormde een belangrijk ijkpunt voor verdere ontwikkeling en verbetering.

### **2002: BEHOEFTE AAN HET 'WAAROM'**

In 2002 is opnieuw een onderzoek uitgevoerd, maar ditmaal specifiek naar de dienstverlening van Bureau Erfpacht, om te beoordelen wat er in vijf jaar was veranderd. Dit onderzoek, met als uitgangspunt dat een goede dienstverlening bijdraagt aan een groter draagvlak, liet goed zien dat uitleg belangrijker is geworden. Vond men in 1997 erfpacht nog een gegeven, nu verwachtte men veel meer argumentatie en overtuiging. Vooral de particuliere erfpachters waren niet tot slecht bekend met de argumenten voor het stelsel en de bestedingsdoelen van de opbrengsten. Naast inhoudelijke bekendheid met het stelsel in het algemeen waren met name de particuliere erfpachters niet goed op de hoogte van de financiële consequenties die veranderingen aan opstallen voor het contract kunnen hebben. Niet iedereen was verder even goed op de hoogte van de werkzaamheden die Bureau Erfpacht verrichtte, waardoor de profilering als consequente en professionele uitvoerder van het erfpachtstelsel nog niet echt goed uit de verf kwam. Tot slot bleken weinigen bekend met de website en de brochures die bij Bureau Erfpacht beschikbaar zijn over erfpacht. Vooral op het gebied van beleidswijzigingen wilde men meer weten.

### **2007: MEER UITLEG**

In 2007, weer vijf jaar later, is opnieuw een meting verricht onder de Amster-



111

RIVIERENBUURT

damse erfpachters. Ook dit onderzoek is gericht op de dienstverlening van Bureau Erfpacht als gezicht van het Amsterdamse erfpachtstelsel. We hebben geprobeerd inzicht te krijgen in het belang dat onze klanten hechten aan de verschillende onderdelen van onze dienstverlening en in hoeverre we daaraan voldoen. De wereld is sinds het vorige onderzoek sterk veranderd, waardoor de resultaten soms op een andere manier moeten worden bekeken. Zo is bijvoorbeeld sinds eind 2006 Antwoord, het gemeentelijk contactcenter, van start gegaan. Antwoord heeft de beantwoording van alle eerste- en tweedelijns vragen op gebied van erfpacht van ons overgenomen. Bureau Erfpacht komt er slechts aan te pas, wanneer een vraag dermate specifiek is dat alleen een dossierbehandelaar een goed en compleet antwoord kan geven. Mogelijk verklaart dit voor een deel een belangrijke conclusie uit het nieuwste onderzoek: van de ondervraagden die te maken hebben met erfpacht heeft slechts 56% van de zakelijke erfpachters en 10% van de erfpachters contact gehad met Bureau Erfpacht.

Een ander opvallend resultaat is dat zowel de zakelijke als de particuliere erfpachters informatievoorziening als belangrijkste onderdeel van de dienstverlening zien. Informatie moet volledig, duidelijk en van goede kwaliteit zijn. Het oordeel over het contact met Bureau Erfpacht wordt vooral hierdoor beïnvloed. De zakelijke erfpachters spreken zich op dit punt positiever uit. Vooral het telefonisch contact, de vriendelijkheid en behulpzaamheid van contactpersonen krijgen een gunstig oordeel. De dienstverlening voldoet bij de meeste zakelijke klanten aan de verwachtingen. Bij de particuliere klanten, waar de kennis van erfpacht minder aanwezig is, worden vriendelijkheid en behulpzaamheid ook goed bevonden, maar het oordeel over de informatie bepaalt wel het algehele oordeel over de dienstverlening. Ongeveer een kwart van de particuliere ondervraagden vindt dat dit nog beter kan. Dat informatievoorziening blijvend aandacht nodig heeft, blijkt verder uit de volgende uitkomsten. Voor 67% van de particuliere ondervraagden, die met een contractwijziging te maken hadden (meestal door herziening van de canon aan het einde van het tijdvak) kwam de canonverhoging onverwacht. Verder vinden bijna vier van de tien ondervraagden het stelsel ingewikkeld, terwijl een derde het stelsel onduidelijk noemt. Als klap op de vuurpijl is maar liefst 70% van alle ondervraagden van mening dat de gemeente zelf (in tegenstelling tot de Amsterdammers) het meest



AMSTERDAM

profiteert van erfpacht. Deze uitkomsten zijn belangrijke indicaties dat er ook vandaag nog veel moet gebeuren aan uitleg en onderbouwing.

## **DE TOEKOMST**

Het uitleggen en informeren speelt in het laatste onderzoek een hoofdrol. Bureau Erfpacht heeft in de eerste helft van 2007 een visie geformuleerd om in 2010 te komen tot een sterke combinatie van een uitvoeringsorganisatie en een kennisleverancier. Het uitleggen van het stelsel, het leveren van goede en volledige informatie en het zich profileren als erfpachtexpert hebben hierin een centrale plaats gekregen. Natuurlijk is dit een groeiproces, maar de aandacht voor de informatiebehoefte mag niet verslappen. Er is bovendien al veel gerealiseerd. In ons proces spelen bijvoorbeeld de Amsterdamse makelaars en notarissen een sleutelrol. Samen beïnvloeden wij de beeldvorming die leeft rondom erfpacht. De afgelopen jaren zijn de contacten met deze beroepsgroepen naar beider tevredenheid flink aangehaald door middel van cursussen, congressen en andere vormen van informatie-uitwisseling. Een ander voorbeeld van ontwikkeling in onze dienstverlening heeft te maken met het besef dat de procedure voor canonherziening aan het einde van het erfpachttijdvak een gevoelig onderdeel van het stelsel vormt. Tijdige voorlichting aan erfpachters is cruciaal. Bureau Erfpacht zet hier hard op in. Deze activiteiten hebben in ons takenpakket een prominente rol gekregen.

Behalve resultaten zijn er natuurlijk ook plannen, bijvoorbeeld op het gebied van digitalisering: Bureau Erfpacht bevindt zich momenteel midden in een ontwikkeltraject om de bedrijfsvoering te optimaliseren. Het hele pakket van ontwikkelingen moet leiden tot een nog slagvaardiger organisatie die meegroeit met de veranderende omgeving. Een druk programma dat onder andere wordt gestaafd door de boven geschetste onderzoeken. We mogen immers niet vergeten dat alles begint met het besef dat je nooit begrip zult hebben voor iets dat je niet begrijpt.

DEUR  
DICHT

DEUR  
DICHT!

DEUR  
DICHT



# Colofon

## **Uitgave**

Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

## **Productie**

Bureau Erfpacht van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

Met dank aan de auteurs:

Drs. A.O.E. de Bruin, M. van Poelgeest, Drs. J.J.D. Hagendoorn,  
Prof. Mr. A.A. van Velten, Drs. R. Dijkmeester, Drs. D.B. Stadig,  
Dr. Z. Hemel, J.J. Nobel, Drs. J.H.R. Bergh, Dr. M van Wijk, Ir. J.M. Kwak,  
Mr. M.E.C. Pernot, Drs. E.G.J. Daalhuisen, Prof. Mr. J. de Jong,  
Mr. O.C. Holterman

## **Tekstbijdragen**

Fred Feddes

## **Eindredactie**

Karen Voors

## **Concept en vormgeving**

Edwin Boering, bNO | DeDaad.com | Amsterdam

## **Fotografie**

Jan Willem Steenmeijer | Amsterdam

## **Beeldbewerking**

Image Degree Zero | Amsterdam

## **Druk**

spinhex & industrie drukkerij | Amsterdam

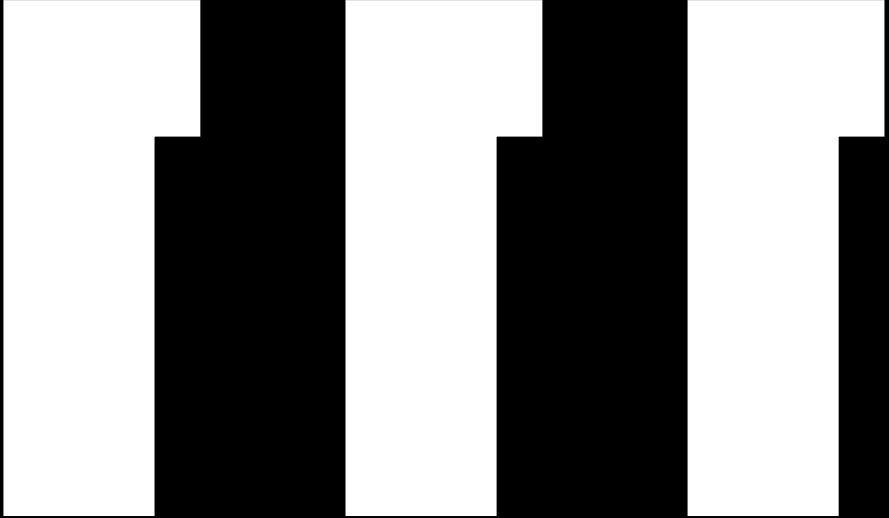
ISBN 978-90-70665-16-6

© oktober 2007









Gemeente Amsterdam  
**Ontwikkelingsbedrijf**

