Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad
Gemeenteblad

R

# Voordracht voor de raadsvergadering van

14 maart 2012


| | |
|---|---|
| Jaar | 2012 |
| Afdeling | 1 |
| Nummer | 74 |
| Publicatiedatum | 7 maart 2012 |
| Agendapunt | 7 |
| Datum besluit B&W | 7 februari 2012 |


**Onderwerp**

Herbevestigen van de uitgangspunten van het Amsterdamse erfpachtstelsel

*Met deze voordracht stellen wij u voor het volgende besluit te nemen:*

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

**De gemeenteraad van Amsterdam**

Gezien de voordracht van burgemeester en wethouders,

**besluit**

de uitgangspunten van het erfpachtstelsel, en het belang daarvan voor de stad, zoals deze in 1896 zijn geformuleerd, en in 2000 door de gemeenteraad zijn bevestigd, te herbevestigen en te onderschrijven.

**Wettelijke grondslag**

Art. 169 Gemeentewet
Art. 5.85 e.v. van het Burgerlijk Wetboek

**Bestuurlijke achtergrond**

De gemeenteraad heeft in het voorjaar van 2011 de wens te kennen gegeven, met het College een brede discussie te voeren over het Amsterdamse erfpachtstelsel. Mede ten behoeve van deze brede discussie van uw raad wordt deze voordracht aan u voorgelegd.
In 2011 staat het erfpachtstelsel in het middelpunt van de belangstelling van erfpachters, belangenorganisaties, politici en diverse media.

In 2000 heeft de Gemeenteraad de eindrapportage “Groot Onderhoud Erfpachtstelsel” vastgesteld (Gemeenteblad 2000, afd. I, no. 19) en de Algemene Bepalingen 2000 (Gemeenteblad afd. I, no. 689) vastgesteld. Hierin heeft de Gemeenteraad de in 1896 geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen van het erfpachtstelsel bevestigd.

**Onderbouwing besluit**

In 1896 heeft de Gemeenteraad het Amsterdamse erfpachtstelsel ingesteld. De belangrijkste redenen hiervoor waren:

a. Gemeentelijke invloed op het gebruik van de grond
b. De gemeente beschikt makkelijker over benodigde gronden voor publieke werken

Jaar 2012
Afdeling 1
Nummer 74
Datum 7 maart 2012

Gemeente Amsterdam
Gemeenteraad

Voordracht voor de raadsvergadering van 14 maart 2012

R

c. Het sturen en faciliteren van gewenste ontwikkelingen, waaronder sociale woningbouw
d. Het tegengaan van speculatie door middel van erfpachtbepalingen en door middel van marktwerking bij gronduitgifte doordat ontwikkelende partijen op voorhand geen posities kunnen verwerven
e. Waardestijging van de grond komt toe aan de gemeenschap

In het jaar 2000 heeft de Gemeenteraad, naar aanleiding van de operatie Groot Onderhoud Erfpachtstelsel, deze uitgangspunten herbevestigd, zij het dat in de praktijk van reden b. geen gebruik wordt gemaakt, omdat de gemeente zich in voorkomende gevallen bedient van onteigening conform de Onteigeningswet, omdat deze wet meer rechtsbescherming biedt dan beëindiging op grond van de erfpachtbepalingen.

De actualiteit van de overige vier argumenten voor het erfpachtstelsel is nog steeds aanwezig, zowel voor de gemeente als voor de gemeenschap: het erfpachtstelsel geeft de gemeente mogelijkheden – zowel van juridische als financiële aard – om de ruimtelijke kwaliteit van de stad te vergroten, die zij zonder erfpachtstelsel niet had.

Zie voor reden a. (gemeentelijke invloed op grondgebruik) bijvoorbeeld de mogelijkheid om, daar waar dit publiekrechtelijk niet tegengehouden kan worden, bestemmingswijzigingen naar functies waaraan een overschot bestaat (kantoor, bepaalde segmenten detailhandel) privaatrechtelijk tegen te houden.
Een ander voorbeeld betreft de bloemenmarkt: de gemeente handhaaft hier actief de bestemming dat er alleen bloemen en planten mogen worden verkocht, en behoedt hiermee deze toeristische trekpleister voor brancheverVaging.

Praktijkvoorbeelden van reden c. (sturen ontwikkelingen) en d. (tegengaan speculatie) zijn:

- Voorkómen van ongewenste posities van derden bij gebiedsontwikkeling zoals in Overamstel;
- De mogelijkheid om via de erfpachtbepalingen een bouwplicht op te nemen en af te dwingen (zie bijv. de bouwplicht in de erfpachtovereenkomst voor het Amstelkwartier en voor de zelfbouwkavels op IJburg);
- Het via de erfpacht handhaven van de quota voor het splitsen en verkopen van sociale huurwoningen;
- Het via de erfpacht regelen, dat een door de gemeente gewenste bestemming (bijvoorbeeld sociaal-maatschappelijk, studentenwoning, broedplaats of middensegmenthuur) minimaal 15 jaar na de uitgifte wordt aangeboden, en pas daarna mag worden omgezet naar een economisch meer renderende functie;
- Het garanderen dat gronduitgifte ten behoeve van een maatschappelijk gewenste bestemming ook daadwerkelijk leidt tot realisatie en exploitatie van die bestemming, en voorkómen dat zo'n object, tegen de wens van de gemeente, wordt omgezet naar een meer renderende functie;
- Het gebruik van erfpacht als voorfinanciering (door canon aan de gemeente te betalen) bij nieuwbouwwoningen (in 2008 heeft de gemeente Rotterdam erfpacht wederom ingevoerd als stimuleringsmaatregel voor de woningbouw) en bij transformaties van kantoor naar hotel of studentenwoningen (bijv. GAK-gebouw);

Ook in het buitenland wordt erfpacht, vaak onder de naam van ground lease, gehanteerd om ruimtelijke ontwikkelingen op gang te helpen, bijvoorbeeld wanneer

grondopbrengsten bij eerste uitgifte de gemeentelijke investeringen niet geheel dekken. Een voorbeeld is de Big Dig voor de herontwikkeling van het voormalige havengebied in Boston (USA), waar de geraamde grondopbrengsten na een erfpachtperiode mede de dekking vormen voor zeer omvangrijke infrastructurele werken ter ontsluiting van het havengebied.

Sinds 2009 beoogt de Wro (Wet ruimtelijke ordening) middels het exploitatieplan een instrument te bieden om de bovengenoemde effecten te realiseren via exploitatieplannen en/of anterieure overeenkomsten. Het College is van mening dat deze route gemeenten in de praktijk veel minder mogelijkheden biedt dan het erfpachtstelsel, omdat de in de Wro omschreven procedures en berekeningen niet alleen erg ingewikkeld, maar ook beperkt zijn qua tijdsduur, hoogte van de bedragen en plangebiedgrenzen. Zolang er geen sluitende jurisprudentie bestaat over de toepassing van dit instrumentarium in complexe gebieden waar de ontwikkelingen meerdere bestemmingsplanperioden beslaan, zijn de mogelijke inkomsten hieruit onzeker.

Reden e. (grondwaardestijging komt toe aan de gemeenschap) maakt het mogelijk om gerealiseerde grondwaardestijgingen in de stad te benutten om wederom te investeren in de ruimtelijke en sociale kwaliteit van de stad.
Het erfpachtstelsel geeft de gemeente niet alleen een belangrijk sturingsinstrument in handen, maar levert ook een aanzienlijke bijdrage aan de gemeentebegroting. Het erfpachtresultaat bedraagt momenteel ongeveer € 70 à 80 mln per jaar, waarvan zo'n € 50 mln naar de algemene middelen gaat en gemiddeld € 25 mln naar het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting gaat (uit dit fonds worden onrendabele investeringen in stedelijke vernieuwing bekostigd, vooral in de Westelijke Tuinsteden). Het erfpachtstelsel biedt Amsterdam dus financiële mogelijkheden om te investeren in de kwaliteit van de stad.

Het erfpachtvermogen staat voor ruim € 5,3 miljard op de gemeentelijke balans en bestaat uit twee componenten:

- de bij het Leningfonds beleende boekwaarde van alle canonbetalende erfpachtrechten (€ 1 mrd, waarvoor het Leningfonds jaarlijks ong. € 42 mln rente ontvangt);
- de geactiveerde grondwaarde van alle reeds afgekochte rechten (€ 4,3 mrd), dit bedrag is gefinancierd met binnengekomen afkoopsommen (en dus niet met gemeentelijke middelen, maar uit de erfpachtinkomsten zelf gefinancierd);

Het (huidige en toekomstige) erfpachtresultaat bestaat daarom uit twee componenten:

- alle (huidige en toekomstige) opbrengsten uit de reeds afgekochte rechten;
- de (huidige en toekomstige) canoninkomsten, voorzover die uitstijgen boven de te betalen rente over de geleende boekwaarde.

Dit erfpachtresultaat zal naar verwachting tot 2028 ongeveer op hetzelfde niveau blijven als nu. Dit komt doordat er, behalve in Zuidoost, tot 2028 relatief weinig canonherzieningen zijn, en de grondwaardestijgingen in Zuidoost naar verwachting vrij beperkt zullen zijn. Vanaf 2028 zal het erfpachtresultaat fors toenemen, doordat er dan, verspreid over de hele stad, meer herzieningen zullen zijn.

Jaar 2012
Afdeling 1
Nummer 74
Datum 7 maart 2012

**Gemeente Amsterdam**
Gemeenteraad

**Voordracht voor de raadsvergadering van** 14 maart 2012

**R**

Eind 2010 heeft het Centraal Planbureau (CPB) het rapport Stad en Land uitgebracht[1], waarin geconcludeerd wordt dat een overheidsheffing op grondgebruik economisch gezien de maatschappelijk meest stimulerende en effectieve inkomstenbron voor overheden is:
*"De beste manier om een gemeente te financieren is via een belasting op het grondwaardesurplus. De toename van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds per inwoner met het bevolkingsaantal is het second best alternatief voor een belasting op de grondwaarde.*
*Omdat grondprijsverschillen het gebruiksvoordeel van lokale publieke voorzieningen weergeven, zijn ze een uitstekende basis voor MKBA's (maatschappelijke kosten-baten analyses) en de beste belastinggrondslag voor de financiering van lagere overheden."*

De gemeente Amsterdam is één van de weinige gemeenten die, binnen de Nederlandse wettelijke mogelijkheden, over het benodigde instrumentarium beschikt om haar ontwikkelingen te financieren uit het door inwoners en bedrijven gerealiseerde grondwaardesurplus, hetgeen door het CPB als de meest kosteneffectieve wijze is becijferd.
De OZB is weliswaar ook een heffing op vastgoedwaarde (incl. grondwaarde), maar heeft niet de mogelijkheden die het erfpachtstelsel biedt, mede omdat de OZB-heffing onderhevig is aan allerlei wettelijk vastgelegde beperkingen.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | **Financiële paragraaf** | n.v.t. | |

**Toelichting**

Het erfpachtstelsel leidt jaarlijks tot een erfpachtresultaat van circa € 70 à 80 mln, waarvan circa € 50 mln ten goede komt van de algemene middelen en € 20 à 30 mln ten goede komt aan het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting.

[1] http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/bijz89.pdf.
Zie ook de door het CPB gegeven presentatie:
http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/presentatie-stad-en-land-de-vastgoedlezing-2010.pdf

Jaar 2012
Afdeling 1
Nummer 74
Datum 7 maart 2012

**Gemeente Amsterdam**
Gemeenteraad

**R**

**Voordracht voor de raadsvergadering van** 14 maart 2012

**Geheimhouding**

n.v.t.

**Stukken**

Meegestuurd

n.v.t.

Ter inzage gelegd

- Raadsvoordracht bij de Eindrapportage "Groot Onderhoud Erfpachtstelsel" vastgesteld (Gemeenteblad 2000, afd. I, no. 19)
- Raadsbesluit inzake de Eindrapportage "Groot Onderhoud Erfpachtstelsel" vastgesteld (Gemeenteblad 2000, afd. III, no. 25)

**Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)**

C. (10)(2e), tel. 5526240 , (10)(2e)@oga.amsterdam.nl
E. (10)(2e), tel. 5525608, (10)(2e)@oga.amsterdam.nl

**Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam**

(10)(2e) secretaris

E.E. van der Laan, burgemeester