Strategische notitie over het Amsterdamse erfpachtstelsel

Ter bespreking op 12 september 2011

Samenvatting / agenda

Aanleiding

De afgelopen anderhalf jaar is er in zowel de media als in de politiek een toenemende belangstelling geweest voor het onderwerp "erfpacht". Daarbij is met name de problematiek rondom de financierbaarheid van particuliere erfpacht aan de orde geweest. Door deze aandacht, alsmede door de invloed van enkele organisaties die (particuliere) erfpachtersbelangen behartigen[1], is echter ook het fenomeen erfpacht in zijn algemeenheid, en de Amsterdamse gemeentelijke erfpacht in het bijzonder, onder een vergrootglas komen te liggen.

De Amsterdamse gemeenteraad heeft in haar vergadering van 6 april aan de wethouder Grondzaken verzocht om met het college een breder en fundamenteler gesprek te voeren over het Amsterdamse erfpachtstelsel. Deze notitie dient als aanzet voor een interne gemeentelijke discussie ter voorbereiding op de bespreking met de commissie Bouwen Wonen Klimaat (BWK), maar ook als basis voor de manier waarop wij als gemeente willen omgaan met argumenten in het openbare debat en met onze erfpachters.

Aanleiding voor deze discussie zijn de volgende actuele ontwikkelingen:

- (negatieve) publiciteit rond m.n. dakopbouwers en CHET's
- aandacht ombudsman en Rekenkamer voor erfpachtstelsel
- Financieringsproblemen particuliere erfpacht en ophef rond ING hypotheekverstrekking
- Principiële rechtszaken van o.a. SEBA
- Actieve ledenwerving door SEBA via benaderen erfpachters, internet en social media
- Kamervragen/brief Donner
- Kritische raadsleden (Van der Ree, Van Drooge, Sahin)
- Publiciteit rond andere erfverpachters (Rotterdam., Staatsbosbeheer, waterschappen)

En in positieve zin:

- Toenemende inzet erfpacht als financieringsinstrument (div. gemeenten, Koopgarant, enz.)
- Erfpachtmeerwaarde als financieel instrument bij transformatie

Aandachtspunten voor de discussie zijn:

- Diverse algemene bepalingen en beleidsdocumenten
- CHET (canonherziening einde tijdvak) wordt als onduidelijk ervaren door erfpachters
- Door vaste lage canons (AB 1915-1937-1955) werd er bij aankoop geen rekening gehouden met erfpacht (geldt in toekomst ook bij herziening van afgekochte rechten)
- onbegrip bij grote publiek: "erfpacht is belasting, je betaalt 2x voor de grond, erfpacht is melkkoe"
- onbegrip in pers en (deel van de politiek):
- Grote afhankelijkheid van andere diensten (DICT, DPG, 14020 e.d) bij uitvoering
- Afhankelijkheid van intermediairs uitdragen (makelaars, taxateurs, hypotheekverstrekkers)

Het ter discussie stellen is op zichzelf niet erg. Dit biedt kansen voor verbetering van beleid en/of uitvoering. Ook worden keuzes weer eens helder neergezet. We hebben een stelsel waar we trots op kunnen zijn:

[1] Zoals de Nederlandse Vereniging van Erfpachters (NLVE), de Stichting Erfpachters Belangen Amsterdam (SEBA) en de Stichting Gedupeerden Particuliere erfpacht.

200.000 contracten met een totale grondwaarde van € 5,5 mrd, met een jaarlijkse opbrengst van € 80 mln. Ook hebben we dankzij erfpacht meer invloed op het ruimtegebruik en de (her)ontwikkeling en kwaliteit van de stad.
In de discussie dient wel onderscheid gemaakt te worden tussen 2 zaken:

a. De principiële discussie over erfpacht: voordelen blijven benoemen!
b. De uitvoeringsproblematiek (met name bij canonherziening): werken aan verbeteren klantvriendelijkheid en transparantie

Concrete vragen voor de Staf van 12 september

- hoe gaan we discussie met Raad aan? Wie stelt de agenda op voor de bespreking met de cie-BWK? Wie nodigen we uit? Welke onderdelen van deze notitie gaan naar de cie-BWK?
- willen we ons meer profileren als vermogensbelegger of als bewaker van de stedelijke kwaliteit?
- Hoe omgaan met (potentiële) procedures? Accent leggen op voorkomen zaken door coulant te zijn, of rug recht houden?
- Hoe krijgen we beter draagvlak bij erfpachters, politiek en intermediairs?
- Welke moderniseringen heeft het stelsel nodig?
- Wat moet onze boodschap zijn (“zonder erfpacht had u de grond moeten kopen en was u meer geld kwijt geweest”)?
- De roep om extern toezicht: AFM, ‘raad van toezicht’, externe klankbordgroep?
- Wanneer reageren we op onjuistheden, misverstanden en/of kritiek (hoe, wie, welke media)?
- Hoe geven we het vervolgtraject vorm?

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 behandelt (achtergronden van) erfpacht in zijn algemeenheid en in Nederland.
Hoofdstuk 2 behandelt erfpacht en waardestijging. Aan de orde komen o.a. de redenen voor het stelsel in 1896, wethouder Treub, grondwaardestijging, het rapport Stad en Land (CPB) en de financiële baten van het erfpachtstelsel. Hoofdstuk 1 en 2 zijn vooral informatief van aard, opdat de discussie commissie BWK niet slechts op denkbeelden, maar op feiten gebaseerd zou zijn.
Hoofdstuk 3 behandelt de werking van het huidige stelsel en gaat in op de CHET (canonherziening einde tijdvak), tussentijdse wijzigingen en de vraag in hoeverre de markt hiermee rekening houdt (n.a.v. scriptie De Goeij).
Hoofdstuk 4 behandelt actuele kritiekpunten t.a.v. het erfpachtstelsel en de gemeentelijke reactie daarop , alsmede enkele verkennende gedachten voor de toekomst van het erfpachtstelsel.

Bijlage 1 geeft een korte historie van het Amsterdamse stelsel.
Bijlage 2 gaat in op de wetenschappelijke onderbouwing van grondwaardestijging.
Bijlage 3 bevat een beschouwing over de relatie tussen erfpacht en tijdgeest tussen 1896 en nu.

Hoofdstuk 4 en alsmede bijlage 3 zijn (deels) ***niet*** bedoeld om in de cie-BWK te worden besproken.

Strategische notitie over het Amsterdamse erfpachtstelsel

1. Inleiding: wat is erfpacht?

1.1 Erfpacht algemeen

Erfpacht is een rechtsfiguur die haar grondslag vindt in het Burgerlijk Wetboek. Het betreft een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om de grond van een ander (de grondeigenaar) te gebruiken. Aan het gebruik kunnen door de grondeigenaar voorwaarden worden gesteld c.q. verplichtingen worden opgelegd (de erfpachtvoorwaarden), waaronder vrijwel altijd de verplichting om al dan niet periodiek een geldsom (de canon) te betalen.

Erfpacht wordt breed toegepast. Dit heeft te maken met het feit dat het een zeer flexibel recht is. Binnen de wettelijke kaders die het Burgerlijk Wetboek geeft hebben de erfverpachter en de erfpachter een grote mate van vrijheid om de inhoud van een erfpachtrecht vorm te geven. Mede daardoor wordt erfpacht door heel veel verschillende partijen (overheden en particulieren) gebruikt, voor heel veel verschillende doeleinden (agrarische, stedelijke en recreatieve).

Het erfpachtrecht is een zakelijk recht. Daarmee onderscheidt het zich nadrukkelijk van de rechtsfiguur huur (een persoonlijk recht), waarmee het erfpachtrecht vaak vergeleken wordt. Hoewel de rechtsfiguur huur en erfpacht een aantal belangrijke overeenkomsten vertonen zijn er toch ook grote verschillen. Zo heeft een erfpachter een veel meer omvattend en veel sterker recht dan het recht dat een huurder heeft. De erfpachter is bevoegd om de onroerende zaak (vaak de grond) te gebruiken als “ware hij eigenaar”. Een erfpachter kan het recht van erfpacht in beginsel vrijelijk, zonder toestemming van de grondeigenaar, overdragen. Een huurder kan dat niet. Ook kan het recht van erfpacht worden bezwaard met een hypotheekrecht, waardoor externe financiering wordt vergemakkelijkt. Een huurder heeft deze mogelijkheid niet.

De door de erfverpachter en erfpachter overeengekomen rechten en verplichtingen die tot het erfpachtrecht behoren hebben zogenaamde zakelijke werking. Dat betekent dat zij bij overdracht van het erfpachtrecht van rechtswege overgaan op de verkrijger, de opvolgend erfpachter. De verplichtingen hebben werking tegen derden. Obligatoire verplichtingen die tussen partijen zijn overeengekomen (bijvoorbeeld een huurovereenkomst) werken in beginsel niet tegen derden.

Om de zakelijke werking van het erfpachtrecht en de daarbij behorende derdenwerking te bewerkstelligen dient het erfpachtrecht te worden gevestigd bij notariële akte, gevolgd door inschrijving van deze akte in de openbare registers (het kadaster). Door inschrijving van de erfpachtakte en de van toepassing zijnde (vaak algemene en bijzondere) erfpachtvoorwaarden zijn deze kenbaar voor een ieder.

Ook met betrekking tot afspraken omtrent de duur van een erfpachtrecht hebben partijen bij vestiging van het recht een grote mate van vrijheid. Zo kan de erfpacht voor bepaalde tijd, voor onbepaalde tijd of eeuwigdurend worden gevestigd.

Amsterdam kent sinds 1915 een stelsel van voortdurende erfpacht[2]. De erfpacht kan slechts op een zeer beperkt aantal gronden door de erfverpachter en erfpachter worden opgezegd. Het Amsterdamse stelsel kent zogenaamde canontijdvakken; aan het einde van een periode van 75 of 50 jaar wordt de canon opnieuw vastgesteld. De canontijdvakken zijn ongevoerd om een belangrijke doelstellingen van het Amsterdamse erfpachtstelsel – de eventuele grondwaardestijging ten goede van de gemeenschap laten komen – te realiseren.

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

1.2 Historie erfpacht

Erfpacht is een relatief oude rechtsfiguur. Het instrument erfpacht werd reeds bij de oude Grieken en Romeinen gehanteerd. Boeren konden onontgonnen land in erfpacht krijgen, onder de voorwaarde dat zij het land zouden ontginnen. Het mes sneed aan twee kanten: de grondeigenaar (vaak een overheid) kreeg meer ontgonnen land en kreeg pachtinkomsten (vaak een percentage van de oogst), en kleine boeren kregen een stuk land om te exploiteren.

Tot de 19e eeuw kwam erfpacht vooral op het platteland voor: overheden, adellijke families of poldereigenaren verpachtten landbouwgronden aan agrariërs. Eind 19e eeuw kwam de stedelijke erfpacht in opmars, niet alleen in Nederland (Amsterdam 1896) , maar bijvoorbeeld ook in Londen en New York. De gemeentelijke overheid gaf nieuwbouwgronden niet in vol eigendom, maar in erfpacht uit. In de loop van de 20e eeuw ontwikkelden veel (grote) Nederlandse gemeenten een erfpachtstelsel.

De belangrijkste Nederlandse stelsels overheidsstelsels zijn:

- Amsterdam: de gemeente Amsterdam heeft voortdurende erfpacht, met iedere 50 jaar een canonherziening o.b.v. de actuele grondwaarde. Amsterdam verkoopt niet in vol eigendom.
- Den Haag en Utrecht: vroeger tijdelijke erfpacht, tegenwoordig eeuwigdurende erfpacht: de erfpachter kan voor eeuwig afkopen, mits hij de bestemming niet wijzigt (bij bestemmingswijziging kan aanvullende afkoopsom verschuldigd zijn); op sommige plekken wordt grond ook verkocht.
- Rotterdam: het na-oorlogse Rotterdamse stelsel kende tijdelijke erfpacht voor 99 jaar; omdat deze nog niet verlopen was, was nog onzeker wat er dan precies zou gebeuren, en was er ook nog geen (uitzicht op) inkomsten uit het tweede tijdvak. Daarom kon rond 2002 makkelijk worden “afgeschaft”, omdat de gemeentelijke baten gering waren. Overigens was dit “afschaffen” niet volledig: in Rotterdam is nog wel sprake van benodigde gemeentelijke toestemming bij functieverandering. Overigens heeft slechts 39% van de erfpachters gebruik gemaakt van de optie tot afschaffing; een aanzienlijk deel kon of wilde niet bijkopen.
- Staatsbosbeheer: op o.a. de Waddeneilanden geeft Staatsbosbeheer uit in tijdelijke erfpacht voor 30 jaar; de afgelopen jaren waren er rechtszaken omdat erfpachters de herziening (eenzijdig door SBB, o.b.v. canonpercentage van 6%) onredelijk vonden; deze erfpachters hebben gelijk gekregen voor wat betreft de eenzijdige herziening en de hoogte van het bedrag, maar het principe van erfpacht met periodieke herziening is door de rechter onaangetast gebleven.
- Waterschappen: waterschappen (vroeger waren er honderden in het land) gaven dijkgronden in erfpacht uit, om zeggenschap over dijken te houden. Er is momenteel nog een lappendeken aan allerlei oude erfpachtcontracten met allerlei verschillende voorwaarden. Sommige waterschappen verkopen nu percelen in vol eigendom.

Vanaf 1980 hebben een aantal gemeenten hun erfpachtstelsel echter afgebouwd, of vervangen door eeuwigdurende erfpacht (erfpacht zonder periodieke canonherzieningen, waarvan de canon met een eenmalige afkoopsom voor altijd kan worden afgekocht). Het voordeel van eeuwigdurende erfpacht boven vol eigendom is voor de gemeente, dat de erfpachter bij bestemmingswijzigingen (privaatrechtelijke) toestemming van de gemeente moet vragen.

Dit betekent echter niet dat erfpacht aan het verdwijnen is. De afgelopen jaren is het gebruik van erfpacht door grote steden als Den Haag en Rotterdam weliswaar afgenomen, maar partijen als corporaties, ontwikkelingsmaatschappijen en kleine en grote beleggers gebruiken het instrument volop. Daarnaast maken ook de klassieke verpachters, waterschappen en grootgrondbezitters op het platteland, nog steeds volop gebruik van erfpacht.

Erfpacht uitgegeven door niet-overheidsorganen wordt vaak aangemerkt als particuliere erfpacht. Recentelijk is gebleken dat banken zeer terughoudend zijn om dergelijke particuliere erfpachtrechten hypothecair te financieren. Woningeigenaren met een huis op particuliere erfpacht zijn hierdoor ernstig in de problemen gekomen omdat hun woning feitelijk onverkoopbaar is geworden. De problematiek rondom de

financierbaarheid van particuliere erfpacht heeft ook de gemeentelijke erfpacht weer onder het vergrootglas geplaatst.

In de huidige periode van economische crisis gaan overigens ook bij sommige gemeenten, bijvoorbeeld de gemeente Lelystad, weer geluiden op om erfpacht (opnieuw) te introduceren.

1.3 Algemene en Bijzondere erfpachtbepalingen

Zoals eerder opgemerkt hebben partijen bij het vestigen van een recht van erfpacht een grote mate van vrijheid om inhoud en omvang van het erfpachtrecht, dat wil zeggen de rechten en verplichtingen van de erfpachter, vorm te geven. Partijen die op grotere schaal van het recht van erfpacht gebruikmaken besluiten vaak om de gehanteerde erfpachtvoorwaarden op te splitsen in Algemene en Bijzondere erfpachtvoorwaarden. De Algemene voorwaarden bevatten dan de rechten en verplichtingen die op alle erfpachtrechten van toepassing zijn (bijvoorbeeld algemene gebods- en verbodsbepalingen of bepalingen omtrent waardevergoeding van de opstallen aan het einde van het recht). De Bijzondere voorwaarden bevatten dan eventuele afwijkingen van de Algemene voorwaarden of voorwaarden die zien op het specifieke recht in een concreet geval (bijvoorbeeld bepalingen inzake de bestemming of bebouwing) van een specifiek perceel.

Ook Amsterdam maakt sinds de invoering van het erfpachtstelsel in 1896 gebruik van Algemene en Bijzondere Erfpachtvoorwaarden. De Algemene erfpachtbepalingen zijn in de afgelopen 115 jaar met enige regelmaat herzien. Herziening van Algemene erfpachtvoorwaarden vindt vaak plaats om de voorwaarden aan te passen aan veranderende wetgeving of aan de veranderende tijdgeest in het algemeen. Bij uitgifte van erfpachtrechten worden altijd de meest recente Algemene Bepalingen van toepassing verklaard.

In alle algemene Amsterdamse erfpachtbepalingen is de bevoegdheid voor de gemeente opgenomen om aan het einde van het tijdvak de Algemene erfpachtvoorwaarden te herzien. Hierdoor wordt aan het einde van het tijdvak de inhoud van het recht geactualiseerd aan de tijdgeest en de alsdan geldende wet en regelgeving. Bijzondere erfpachtvoorwaarden worden aan het einde van het tijdvak niet herzien. Deze blijven ongewijzigd, tenzij de erfpachter en erfverpachter gezamenlijk iets anders overeenkomen.

De bevoegdheid van gemeente om aan het einde van het canontijdvak de Algemene bepalingen te herzien is een eenzijdige bevoegdheid. Gezien het eenzijdige karakter van deze wijzigingsbevoegdheid is in alle Algemene Bepalingen aan de erfpachter de bevoegdheid toegekend om zijn recht aan het einde van het canontijdvak op te zeggen. Mocht de erfpachter zich niet kunnen vinden in de inhoud van de nieuwe Algemene Bepalingen dan kan hij zijn recht beëindigen. De erfpachter ontvangt dan van de gemeente een vergoeding voor de waarde van de opstallen (de woning). Voor zover bekend is van deze mogelijkheid echter nog nooit gebruikgemaakt.

2. Erfpacht en grondwaardestijging

In 1896 besloot de gemeenteraad om gronden voortaan niet meer te verkopen, maar in erfpacht uit te geven om de volgende redenen:

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

Achtergronden waren o.a. het toenmalig zeer beperkte publiekrechtelijke instrumentarium, de slechte kwaliteit van de woningbouw voor arbeiders, het jarenlange braak liggen van gronden van ontwikkelaars die op prijsstijgingen speculeerden en de moeite die woningkopers en –bouwers hadden met hun financiering. Een andere achtergrond was dat de gemeente veel onrendabele gebiedsinvesteringen deed, die vervolgens tot forse grondwinsten leidden voor de “toevallige” grondeigenaren in de directe omgeving.
De toenmalige wethouder Treub was waarschijnlijk aanhanger van het Georgistische denken (Henry George, http://www.henrygeorge.nl/kk_300000.html), dat stelde dat het voor een optimaal werkende economie nodig is dat het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en met name grond, belast wordt. Hierdoor worden deze optimaal en duurzaam ingezet en wordt verrijking als gevolg van speculatie en dergelijke voorkómen.

2.1 Wethouder Treub

Mr. M.W.F. Treub, de initiatiefnemer van het erfpachtstelsel, was in 1889 lid geworden van de gemeenteraad van Amsterdam en bleef dat tot 1896. Volgens de radicaal-liberale Treub zelf vormde hij met nog vijf raadsleden een hervormingspartij die zeer bewust op vernieuwingen in de gemeentelijke politiek aanstuurde. De zes vormden een radicale groep in de raad, met Treub als leidende figuur. De radicalen waren over het algemeen jongere liberalen die zich verzetten tegen de absolute staatsonthouding, het ‘laisser faire’ in het maatschappelijk leven, omdat zij de funeste gevolgen van die politiek inzagen. Treubs streven om tot de invoering van een erfpachtstelsel te komen, kwam voort uit de leer van de zogenaamde ‘historische school’ in de economische wetenschap. De historische school nam in politieke visie een standpunt in tussen enerzijds de individualistische liberale school en anderzijds het socialisme, en brak met het idee dat de staat zich volkomen moest onthouden van inmenging in het maatschappelijk leven. Treub is in Nederland de belangrijkste vertegenwoordiger van deze school geweest.
Vanaf 1890 waren er in de Amsterdamse raad regelmatig discussies over erfpacht. In de discussies in de raad kwam niet alleen de waardestijging van de grond ter sprake als argument om het erfpachtstelsel in te voeren. Andere argumenten waren: het zou beter mogelijk worden arbeiderswoningen te bouwen en het gemeentebestuur zou een grotere invloed krijgen op de woningbouw.
In 1893 werd Treub ‘Wethouder voor de Financiën’. In die functie bewerkstelligde hij dat de Amsterdamse concessies voor tram, waterleiding, gas, elektra en telefoon werden opgeheven, waardoor deze bedrijven van openbaar nut onder gemeentebeheer werden gebracht. In 1895 werd Treub ‘Wethouder voor de Publieke Werken’.
Onder verantwoordelijkheid van Treub werd een concept-raadsvoordracht over de invoering van het erfpachtstelsel opgesteld. Hierin kwam de principiële uitspraak voor, dat uitgifte in erfpacht of opstal regel, en verkoop uitzondering zou zijn. Ook stond er een voorstel in voor de algemene voorwaarden voor uitgifte. Treub verlangde een principiële uitspraak over de vraag of erfpacht regel en verkoop uitzondering zou zijn. In de vergadering van 23 september 1896 werd besloten dat het erfpachtstelsel zou worden ingevoerd. Het voorstel werd met achttien stemmen vóór en zestien stemmen tegen aangenomen.

Na zijn raadslidmaatschap in 1896 werd mr. Treub hoogleraar in de economie. Ook in deze functie toonde hij zich aanhanger van de nieuwe economische opvattingen en verdedigde hij de historische school. Aan de ene kant pleitte hij voor coöperatie en een betere positie van de arbeider in het productieproces, maar aan de andere kant bestreed hij fel de sociaal-democratie en vooral de denkbeelden van Marx. In 1904 werd hij als vrijzinnig democraat in de Tweede Kamer gekozen. In 1913 nam mr. Cort van der Linden hem op in zijn extraparlementair kabinet als minister van Landbouw, Handel en Nijverheid. Kort na het uitbreken van de

Eerste Wereldoorlog ging hij over naar het departement van Financiën. De radicalen en de sociaal-democraten waren het er niet mee eens dat hij belastingen hief op andere zaken dan het inkomen. Dit bracht hem in 1916 ten val. Een jaar later werd hij opnieuw minister van Financiën. Hij bleef dit tot 1918.
Treubs politieke en economische inzichten waren inmiddels grondig veranderd. In 1918 stichtte hij de Economische Bond. De Economische Bond plaatste de economische vraagstukken op de voorgrond en wilde de liberale partijen verenigen in een strijd tegen te grote inmenging van de overheid in maatschappelijke kwesties. Treub keerde daarmee gedeeltelijk terug tot de denkbeelden van de oudere liberalen, die hij eerst bestreden had.

2.2 Nog steeds actueel

In 2000 heeft de gemeenteraad (operatie Groot Onderhoud) deze vier uitgangspunten uitvoerig onderzocht en opnieuw bevestigd voor de 21e eeuw. Wel werden toen een aantal (financiële) oneffenheden uit het stelsel weggehaald (zie verder in deze notitie).
Overigens blijkt het argument van de gemeentelijke sturing telkens weer actueel te zijn: momenteel speelt dit bij o.a. de volgende dossiers:

- Splitsen en verkopen van voormalige sociale huurwoningen: de bestemming, de beheersing en de bijbetaling bij verkoop worden geregeld via het erfpachtcontract;
- Transformatie en kantorenproblematiek: middels erfpachtbeheer kan bijv. voorkómen worden dat kantoorpercelen uitbreiden, of kan een niet-kantoorbestemming gehandhaafd worden, om de kantorenvisie te kunnen handhaven;
- Stedelijke vernieuwing: door de benodigde gemeentelijke instemming oefent de gemeente invloed uit op o.a. de samenstelling van het nieuwe programma;

In bijlage 2 wordt de vraag beantwoord, hoe vanzelfsprekend grondwaardestijging in Amsterdam is, naar aanleiding van de wetenschappelijk vastgestelde Herengrachtindex.

2.3 Het rapport Stad en Land (CPB, 2011)

In 2011 heeft de directeur van het CPB, Coen Teulings, het rapport Stad en Land gepubliceerd. Twee van de vijf hoofdconclusies zijn (blz. 6):
"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 en de beste belastinggrondslag voor de financiering van lagere overheden."

Op blz. 30 constateren zij:
"De prijs van grond in het centrum van Amsterdam is 200 keer zo hoog als die op het platteland in Oost-Groningen. Dit prijsverschil is tussen 1985 en 2007 meer dan verdubbeld. Het belang van locatie is dus sterk toegenomen."
En op blz. 80:
"77% van de grondprijsverschillen laat zich verklaren met een beperkt aantal factoren, zoals bereikbaarheid van banen, overlast, een historisch stadscentrum en voorzieningen als cultuur, winkels, en horeca."
En op blz. 102:
"Een lokale stadsplanner die het grondwaardesurplus tracht te maximaliseren, zal het maatschappelijk meest wenselijke pakket publieke voorzieningen realiseren.
De vaste kosten van publieke voorzieningen moeten uit de grondwaarde worden gefinancierd, de variabele kosten uit toegangsprijzen.
Financiering van de vaste kosten van publieke voorzieningen uit toegangsprijzen leidt tot een te geringe reikwijdte van de voorzieningen, een te lage bevolkingsdichtheid in de directe nabijheid ervan, en te weinig positieve selectie van intensieve gebruikers.
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.

Integratie van alle grondgebonden belastingen in één systeem en directe overdracht van de opbrengst aan het lokale bestuur, verbeteren de kwaliteit van dit bestuur."
En op blz. 135:
"Het bestuur van een stedelijke agglomeratie dat het grondwaardesurplus probeert te maximeren, zal een vanuit maatschappelijk oogpunt optimaal pakket van publieke voorzieningen realiseren.
Omdat grondprijsverschillen het gebruiksvoordeel van lokale publieke voorzieningen weergeven, zijn ze een uitstekende basis voor MKBA's en de beste belastinggrondslag voor de financiering van lagere overheden."

Op blz. 93 stellen zij:
"Het is een noregretbeleid om belastingheffing zo te hervormen dat belastingen die worden geheven over grond, ook rechtstreeks ten goede komen aan het gemeentebestuur dat die grond onder zijn jurisdictie heeft, zonder tussenkomst van de herverdeling via het gemeentefonds. Op die manier krijgt het gemeentebestuur de juiste prikkels om zijn belastingbasis te maximaliseren. Verder zou de WOZ zo moeten worden hervormd dat niet de volledige grondwaarde wordt belast, maar alleen het surplus boven de waarde van landbouwgrond. Dit impliceert een pleidooi voor de integratie van het huurwaardeforfait en de overdrachtsbelasting in een grondbelasting ten bate van gemeenten. Deze hervorming van de overdrachtsbelasting heeft bovendien als voordeel dat verhuizen niet langer wordt ontmoedigd ten koste van de mobiliteit op de huizenmarkt en daarmee op de arbeidsmarkt. Zoals RPS laat zien, geeft een dergelijke maatregel het lokale bestuur de beste prikkels voor de realisatie van een kosteneffectief aanbod van publieke voorzieningen."

Zij constateren dus dat een lokale heffing op grondwaarde, tot het beste economische systeem leidt. Helaas is dit in de Nederlandse bestuurlijke context (nog) niet mogelijk. Daarom is erfpacht een goed alternatief voor de door hen voorgestelde heffing.

2.4 Het financiële resultaat van het erfpachtstelsel

Het aantal erfpachtrechten steeg tussen 1915 en 1940 aanzienlijk door de uitgifte van veel woningrechten in de huidige stadsdelen Zuid en West. Tussen 1940 en 1995 steeg het aantal rechten slechts beperkt doordat er weinig koopwoningen gebouwd werden. Wel nam het aantal corporatierechten in die periode toe, maar gemeten in aantal rechten was dit relatief beperkt. Vanaf 1995 is het aantal rechten echter sterk gestegen door:

- Nieuwe uitgifte van koopwoningen (o.a. De Aker, IJ-oevers en IJburg, gemiddeld ong. 2.000 per jaar)
- Woningbouw in de stedelijke vernieuwing
- Particuliere splitsingen in appartementsrechten
- Splitsing in appartementsrechten van corporatiewoningen (gemiddeld 2.000 à 3.000 per jaar)

Waren er rond het jaar 2000 nog maar 30.000 erfpachtrechten, in 2011 zijn dat er maar liefst 200.000.

Tot 1990 verdiende de gemeente weinig aan het erfpachtstelsel. Er waren nog nauwelijks herzieningen einde tijdvak en de meeste canons waren niet geïndexeerd. Door de massale herzieningen in stadsdeel Zuid, en doordat er steeds meer geïndexeerde rechten komen, is het erfpachtresultaat fors toegenomen. Een andere factor bepaalt het resultaat in nog sterkere mate: Bureau Erfpacht heeft een leningfondsschuld (gelijk aan de boekwaarde van alle canonbetalende rechten) van inmiddels een miljard euro, en de leningfondsrente is tussen de jaren '90 en 2006 gedaald van 8% naar 3%. Hierdoor nam de belangrijkste kostenpost van BE sterk af. Inmiddels stijgt de leningfondsrente weer naar 4,5% in 2012.
De uitzonderlijke hoogte van het erfpachtresultaat in 2004-2007 (€ 60 à 75 mln per jaar) was dan ook niet structureel, maar kwam vooral door de lage stand van de leningfondsrente.
De komende jaren verwacht BE ongeveer het volgende erfpachtresultaat per jaar (in mln euro's) op niet-corporatierechten:

canoninkomsten	95	
meerwaarde afkoop	5	(door tussentijdse afkoop en bebouwings/bestemmingswijzigingen)
boeterente e.d.	5	
leningfondsrente	-45	
overige kosten	-10	+
Erfpachtresultaat alg. dienst: €	50	mln per jaar.

Daarnaast maakt de gemeente jaarlijks zo'n € 20 à 30 mln resultaat op corporatierechten; dit bedrag gaat volledig naar het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting (SFV).
Verder is er voor inmiddels ruim vier miljard euro aan grondwaarde afgekocht. Voor deze rechten heeft Bureau Erfpacht geen schuld meer, maar tot de canonherziening ook geen inkomsten meer. Pas bij de canonherziening (voor afgekochte rechten veelal na 2030) krijgt de gemeente weer inkomsten uit deze rechten.

Het erfpachtresultaat voor de algemene dienst zal de komende jaren naar verwachting niet stijgen:

- Tot 2020 is het aantal canonherzieningen beperkt (want 75 jaar na WOII, en toen werd er nauwelijks gebouwd); daarna is de Bijlmer aan de beurt, en daar is de grondwaardestijging nogal beperkt
- Door de indexatie met inflatie -/- 1% neemt het reële erfpachtresultaat ieder jaar met 1 à 2% af
- Tot 2025 "lekt" er € 15 mln aan canon weg door de afkoop van corporatierechten, ten gunste van het SFV
- Door de crisis zijn er relatief weinig bestemmingswijzigingen met meerwaarde (een wijziging van kantoor naar bijv. studentenwoning levert de gemeente niets op)

3. Het erfpachtstelsel in de praktijk

Het uitgangspunt van het stelsel is steeds geweest, dat de gemeente bouwgronden niet verkoopt, maar in erfpacht uitgeeft. Ter afronding van de grondexploitatie gaat de gemeente rentedragende leningen aan ter hoogte van de gronduitgifteprijs, en ontvangt de gemeente jaarlijks canons van de erfpachters. Het verschil tussen de ontvangsten en de rente-uitgaven, verminderd met de uitvoeringskosten, is het jaarlijkse erfpachtresultaat.

In de praktijk worden erfpachtrechten voor woningen sinds de jaren '90 in grote brokken uitgegeven aan ontwikkelaars en/of consortia, vaak op basis van afspraken van vele jaren vóór de oplevering aan particulieren. Hierbij wordt een *grondprijs* onderhandeld, die naar de erfpachter vertaald wordt in een afkoopsom voor 50 jaar (gelijk aan de grondwaarde) dan wel een canon (gebaseerd op die grondwaarde, vermenigvuldigd met het canonpercentage in het *kwartaal* van uitgifte). Doordat grondprijzen per jaar worden bepaald, maar canonpercentages binnen een jaar fors schommelen (gemiddeld is de variatie van de vier kwartaalpercentages binnen een jaar 0,70 procentpunt, dus het canonpercentage binnen één jaar varieert in de praktijk tussen bijvoorbeeld 3,6% en 4,3%) kunnen canons voor een grondwaarde van € 100.000 binnen één jaar fors schommelen: van € 3.600 per jaar in een blok dat in het ene kwartaal wordt uitgegeven, tot € 4.300 per jaar in een blok dat in een ander, duurder kwartaal wordt uitgegeven.

Sinds 1896 is overigens één aspect ongewijzigd gebleven: dat is dat de canon in halfjaarlijkse termijnen vooruitbetaald moet worden. Dit ligt vast in alle AB's. Regelmatig krijgt BE vragen, of de canon niet in maandelijkse termijnen kan worden betaald. De huidige AB's staan dit echter niet toe.

3.1 Canonherziening einde tijdvak (afgekort: CHET) en hypotheekverstrekking

Een van de meest gevoelige onderdelen van het stelsel is de canonherziening einde tijdvak.
Tot nu toe heeft de gemeente eigenlijk alleen ervaring met CHET van woningrechten; doordat bedrijfsrechten tot 1955 in tijdelijke erfpacht werden uitgegeven, beginnen herzieningen van canons voor niet-woonbestemmingen pas nu langzaam op gang te komen.
Voor alle herzieningen onder AB1955 en ouder worden standaard (conform de AB's) drie deskundigen (meestal Amsterdamse makelaars, maar dat hoeft niet) ingeschakeld, die gezamenlijk de nieuwe grondwaarde en canon vaststellen. Eén deskundige wordt door de gemeente benoemd, één door de erfpachter, en die twee deskundigen benoemen samen een derde. Deze drie deskundigen stellen onafhankelijk (dat wil zeggen buiten de directe invloedsfeer van de erfpachter en de erfverpachter) de nieuwe grondwaarde en canon vast. Het taxatierapport geldt voor de erfpachter en de gemeente als vaststellingsovereenkomst met het karakter van een bindend advies.
De MVA (Makelaarsvereniging Amsterdam) heeft een eigen "taxatiekamer" die o.a. een eigen taxatie-instructie heeft opgesteld om eenheid in de deskundigenrapportages aan te brengen. De MVA laat ieder kwartaal eigen canonpercentages vaststellen door de ASRE (Amsterdam School of Real Estate, het vastgoedinstituut van de UvA). Deze percentages liggen doorgaans aanzienlijk lager dan de gemeentelijke canonpercentages (vaak 10% tot 30% lager).
De deskundigen hebben echter een grote mate van vrijheid in hun keuze voor een wijze waarop de nieuwe canon moet worden vastgesteld. Het is voor de gemeente en de erfpachters slechts mogelijk om het deskundigenrapport aan een marginale rechterlijke toetsing te onderwerpen. De rechter zal slechts beoordelen of de deskundigen in redelijkheid tot hun oordeel hebben kunnen komen en of hun rapportage voldoende gemotiveerd is. De rechter gaat bij deze beoordeling niet "op de stoel van de deskundigen zitten".
Hoewel de gemeente van oordeel is dat wellicht andere methodieken of canonpercentages zouden moeten worden toegepast door deskundigen heeft zij weinig middelen om deskundigen op andere gedachten te brengen. De deskundigen moeten immers onafhankelijk tot hun oordeel komen. Eventuele gemeentelijke aandrang op dit punt bij de MVA kan door kritische erfpachters worden geïnterpreteerd als ongewenste beïnvloeding van de onafhankelijke deskundigen en kan tot imago- en draagvlakschade aan het erfpachtstelsel leiden.

Bij herziening van rechten onder AB1966 (en later AB's) doet de gemeente eerst zelf een aanbieding, die de erfpachter kan accepteren of weigeren. De erfpoachter is dus nooit verplicht de gemeentelijke aanbieding te accepteren. Indien de gemeentelijke aanbieding wordt verworpen wordt de canon alsnog vastgesteld door drie onafhankelijke deskundigen. Het blijkt dat het overgrote deel van de erfpachters de gemeentelijke aanbieding verwerpt en voor vaststelling door deskundigen kiest. Dit temeer omdat uit het recente verleden blijkt dat deskundigen meestal tot substantieel lagere canons komen dan de gemeente. Dit heeft de volgende redenen:

- De MVA hanteert lagere canonpercentages dan de gemeente;
- De MVA-leden gebruiken doorgaans een grondquote-methode (de grondwaarde is een vast percentage, meestal 20 à 25%, van de objectwaarde), terwijl de gemeente residueel rekent; met name in dure buurten (Zuid en Oud-West) komt de grondquote methode fors lager uit dan de residuele;

De canonherziening stuit met name bij erfpachters op veel weerstand en onbegrip, met name doordat erfpachters en woningkopers bij hun aankoop onvoldoende rekening hebben gehouden met de (aanstaande) herziening van de canon. Inmiddels begint er in de markt meer perceptie te komen, mede doordat de banken steeds nauwkeuriger onderzoek doen bij hypotheekverstrekking.

De canon van de woningrechten van rechten onder de AB1915, AB1934, AB1937 en AB1955 bleef 75 jaar lang ongewijzigd (dus ook niet geïndexeerd) en wordt in het 75e jaar herzien door een commissie van onafhankelijke deskundigen. Pas in 1966 is deze werkwijze veranderd. Zie bijlage 1 voor meer achtergrond hierover.
Canonherzieningen zijn dus pas in 1990 (= 1915 + 75 jaar) begonnen en hebben pas vanaf eind jaren '90 op grote schaal plaatsgevonden (omdat er in 1915-1920 weinig gebouwd werd vanwege de (nasleep van de) Eerste Wereldoorlog).
Onder de AB 1915/1934/1937/1955 werden vooral woningen in Oud Zuid (herzien rond de eeuwwisseling), de Rivierenbuurt (herzien 2005-2010), stadsdeel West (herziening 2010-2020), de oude delen van Slotervaart (herziening 2020-2040) en Buitenveldert (herziening 2015-2040) uitgegeven. De herzieningen in Oud Zuid en de Rivierenbuurt lieten sterke canonstijgingen zijn (stijging 20 tot 30x). Dit had vier oorzaken:

- Alleen al de inflatie over 75 jaar leidde tot een canonstijging met 12x à 15x;
- Door het gemeentelijke uitgiftebeleid sinds 1923 was de aanvangscanon te laag ten opzichte van de marktwaarde van het erfpachtrecht;
- In deze buurten was sprake van een aanzienlijke autonome waardeontwikkeling (agglomeratie-effect door de ligging nabij het centrum)
- De algemene grondwaardestijging sinds 1990 (zie boven, de Herengrachtindex)

Doordat er vóór 1990 nagenoeg geen herzieningen plaatsvonden, had de markt geen referenties van canonherzieningen. Bij erfpachters en kopers van erfpachtrechten leefde de gedachte dat de canon (die door de inflatie vaak was gedaald tot een symbolisch bedrag) altijd laag zou blijven, waardoor erfpachtrechten feitelijk gewaardeerd en verhandeld werden, als ware het eigen grond. De hoogte van de canon voor het tweede tijdvak kwam dan ook voor veel erfpachters als een onaangename verrassing. Dit leidde tot veel weerstand en enkele slepende juridische procedures. Met name binnen de VVD en enkele gemeentelijke oppositiepartijen vinden erfpachters die zich hierdoor "gedupeerd" voelen, een luisterend oor.

Tot 2008 hielden verstrekkers van hypothecaire leningen nauwelijks rekening met erfpacht en de canonherziening einde tijdvak. Dit komt mede door de in de jaren '90 gebruikelijke afkoop van de canon bij nieuwbouw. Hierdoor bestond de Amsterdamse voorraad koopwoningen eind jaren '90 slechts globaal genomen slechts uit twee categorieën:

- Oude rechten met een canon van een symbolisch bedrag
- Nieuwe rechten met een (vaak tot 2040 of later) afgekochte canon

Door de kredietcrisis zijn de banken inmiddels omgeslagen van een nonchalante houding met betrekking tot erfpacht naar een zeer kritische houding. In de eerste plaats zijn particuliere erfpachters hiervan de dupe geworden, maar ook bij gemeentelijke erfpacht worden banken kritischer. Dit betreft met name de

canonherziening einde tijdvak. Banken hebben nu de perceptie dat canons (en dus de woonlasten) dan fors stijgen, maar dat de hoogte van de stijging onzeker is. De verwachting is, dat een betere gemeentelijke voorlichting aan banken, hypotheekadviseurs en woningkopers tot een voorkoming van deze problemen leidt. Als banken meer kennis over de canonherziening hebben, zal de onzekerheid over de woonlasten immers afnemen.

De canonherziening heeft tot diverse rechtszaken geleid. Tot nu toe is de gemeente op de principiële punten steeds in het gelijk gesteld, maar heeft de rechter wel taxatierapporten vernietigd omdat de totstandkoming van de rapporten onvoldoende was onderbouwd. Dit heeft aan gemeentelijke zijde tot een kritischer houding ten opzichte van de concepttaxatierapporten geleid: wanneer onderbouwing onvoldoende is, wil de gemeente de deskundigen daarop wijzen. Hoewel bij de gemeente voldoende expertise aanwezig is om ook summier gemotiveerde rapporten te beoordelen is dat voor de gemiddelde erfpachter een heel stuk lastiger. Om de voorkomen dat erfpachters rapporten die onvoldoende gemotiveerd zijn aan de rechter ter vernietiging voorleggen (met als gevolg dat de hele herzieningsprocedure opnieuw moet, hetgeen tot enkele jaren vertraging leidt) vraagt ook de gemeente aan de deskundigen om de rapporten uitgebreid te motiveren.
Ook de MVA is bezig de rechterlijke aanwijzingen in de MVA taxatie-instructie te verwerken, maar de gemeente heeft de indruk dat er voorlopig binnen de MVA nog geen consensus is over een nieuwe opzet van de rapporten.

Het blijkt dat de weerstand tegen CHET groter is, naarmate het verschil tussen de oude en de nieuwe canon hoger is. Het argument “een grote stijging betekent eigenlijk dat u jarenlang te goedkoop heeft gezeten” wordt door erfpachters in de praktijk niet (h)erkend. Een grote canonsprong komt dan ook voor wanneer de oude canon laag is, omdat deze jarenlang niet geïndexeerd was, of omdat deze 50 jaar geleden was afgekocht (vooruitbetaald) en door de huidige bewoner niet als een canon werd ervaren.
Vanuit de optiek van draagvlak bij herzieningen zou het dan ook ideaal zijn, wanneer alle oude canons geïndexeerd waren en niet konden worden afgekocht. De herziening van niet-geïndexeerde canons is in 2041 (= 1966 + 75 jaar) in principe voorbij, maar er wordt nog steeds redelijk vaak afgekocht, dus de herziening van afgekochte rechten (waarvoor de erfpachter na 50 jaar niet meer gewend is een canon te betalen) zal naar verwachting tot draagvlakproblemen blijven leiden.

De gemeente probeert op diverse wijzen (toekomstige) erfpachters beter te informeren over de werking van het stelsel en de gevolgen van toekomstige herzieningen:

a. Door folders en de gemeentelijke website www.amsterdam.nl/erfpacht
b. Door een banner op www.funda.nl naar de gemeentelijke erfpachtwebsite
c. Door gerichte voorlichting aan de bij woningaankoop betrokken beroepsgroepen makelaardij en notariaat

3.2 Bebouwingsuitbreidingen

In de tweede helft van de 20e eeuw werd als beleid ingevoerd, dat de gemeente aan toestemming tot een bestemmings- of bebouwingswijziging de voorwaarde verbond, dat de canon zou stijgen met de grondwaardestijging als gevolg van de wijziging. Dit heeft tot veel weerstand geleid, met name bij erfpachters van eengezinswoningen, die relatief kleine uitbreidingen realiseerden (zoals bijvoorbeeld dakkapellen, dakopbouwen en bijkeukens). Daarom heeft de gemeente medio 2005 een erfpachtvereenvoudiging doorgevoerd. Tussentijdse uitbreidingen aan particuliere woningen (tot maximaal 100% van de oorspronkelijke bebouwing) leiden niet meer tot een canonverhoging binnen het lopende tijdvak. Helaas is de gemeente, die het erfpachtbeheer had versnipperd over 14 stadsdelen en de centrale stad, hiermee niet zorgvuldig genoeg omgegaan in de periode rond de ingang van deze vereenvoudiging, waardoor erfpachters in verschillende stadsdelen verschillend behandeld werden. Dit heeft tot met name in Zuid Oost en het Nieuw West tot enkele rechtszaken geleid. Door de centralisatie van het erfpachtbeheer in 2009 is het risico op ongelijke behandeling van erfpachters in verschillende stadsdelen geminimaliseerd.
Voor overige wijzigingen (bestemmingswijzigingen, maar ook bebouwingswijzigingen voor commerciële bestemmingen) geldt nog wel de canonverhoging bij meerwaarde. Dit is een aardige inkomstenbron voor de gemeente, die momenteel niet voor de financiering van de herontwikkelingsopgave wordt gebruikt.

3.3 Hoe rekent de markt met erfpachtrechten?

[redacted] heeft in 2006 aan de VU een bachelorscriptie gemaakt over het onderwerp *"Erfpacht: De invloed van verschillende typen erfpachtcontracten op verkoopprijzen van woningen in Amsterdam"*.

[redacted] toetst in de scriptie de werkelijke prijzen van woningtransacties aan de theorie, dat de erfpachtsituatie zich vertaalt in een correctie op verkoopprijzen van woningen. Hij stelt hierover:

> *"In theorie is de verkoopprijs van een woning op erfpachtgrond lager dan de verkoopprijs van een identieke woning op eigen grond. Het verschil in prijs is de* ***erfpachtcorrectie****. Deze correctie is gelijk aan de som van de verdisconteerde toekomstige canonbetalingen en kan in twee delen worden opgesplitst. Het eerste deel bestaat uit de som van de betalingen in het huidige tijdvak en het tweede deel uit de betalingen na het huidige tijdvak. De twee delen worden hierna erfpachtcorrectie1 en erfpachtcorrectie2 genoemd. Bij een woning op erfpachtgrond kan het erfpachtcontract afgekocht zijn of niet. Als het contract is afgekocht dan is de verkoopprijs bij twee identieke woningen in theorie hoger dan wanneer het contract niet is afgekocht. Het verschil in prijs is de erfpachtcorrectie1. De hoogten van de correcties verschillen per type erfpachtcontract."*

Om te onderzoeken of deze theorie in de praktijk ook tot uiting komt, heeft [redacted] ongeveer 36.000 Amsterdamse woningtransacties in de periode januari 2000 tot maart 2006 getoetst op de vraag, in hoeverre de betaalde verkoopprijs voor erfpachtwoningen inderdaad lager ligt dan voor vergelijkbare woningen op eigen grond.
Voor eengezinswoningen zijn 5.965 transacties in de periode januari 2000 tot maart 2006 gebruikt. Van dit aantal zijn er 4.746 transacties met erfpachtgrond waarvan er 3.966 een afgekocht erfpachtcontract hebben.
Voor gestapelde woningen zijn er 30.420 transacties gebruikt in dit onderzoek. Van dit aantal zijn er 15.125 transacties met erfpachtgrond waarvan er 10.626 een afgekocht erfpachtcontract hebben.

De conclusie van [redacted] is, dat veel kopers in de jaren 2000-2006 pas bij relatief hoge canons rekening hielden met het verschil tussen erfpacht en eigen grond. Dit effect werd bij eengezinswoningen gemiddeld niet geheel, maar slechts voor éénderde verrekend in de aankoopprijs van de woningen. Voor deze 4.746 woningen op erfpachtgrond is daarom berekend in de periode 2000-2006 in totaal € 49 mln meer betaald, dan wanneer de kopers volledig rekening zouden hebben gehouden met de volgens het model van toepassing zijnde erfpachtcorrectie.
Voor gestapelde woningen werd het erfpachteffect gemiddeld niet geheel, maar slechts voor drievijfde verrekend in de aankoopprijs van de woningen. Voor deze 15.125 woningen op erfpachtgrond is daarom berekend in de periode 2000-2006 in totaal ruim € 51 mln meer betaald, dan wanneer de kopers volledig rekening zouden hebben gehouden met de volgens het model van toepassing zijnde erfpachtcorrectie.
[redacted] concludeert dan ook:

> *"In iets meer dan vijf jaar tijd is er door kopers van woningen in Amsterdam meer dan 100 miljoen euro te veel betaald. Met een betere voorlichting aan de kopers of door zelf beter te kijken naar het bijbehorende erfpachtcontract kunnen toekomstige kopers een hoop geld besparen."*

Enkele voorbeelden hiervan:

- Een woning op eigen grond is € 300.000 waard. Wanneer deze op erfpacht staat, en de canonverplichting (huidige + volgende tijdvak) netto-contant € 50.000 waard is, zou deze woning op erfpacht voor € 250.000 verkocht moeten worden. De praktijk wijst echter uit dat zo'n erfpachtrecht voor ong. € 275.000 wordt verkocht, waardoor de koper eigenlijk € 25.000 teveel betaalt.
- Een woning op eigen grond is € 300.000 waard. Wanneer deze op afgekochte erfpacht (tot 2041, dus nu nog 30 jaar afgekocht) staat, wordt dit recht in de praktijk verkocht voor iets minder dan € 300.000, dus zo'n € 295.000. Echter, netto-contant is de canonverplichting na de herziening in 2041 ong. € 15.000 waard, waardoor de koper eigenlijk € 10.000 teveel betaalt.

De reactie van de gemeente op de conclusies van deze scriptie is: de Amsterdamse markt voor koopwoningen was in de onderzochte periode (2000-2006) erg krap: er was veel vraag en relatief weinig aanbod, woningprijzen stegen snel en veel koopwoningen waren dermate gewild, dat kopers snelle beslissingen moesten nemen. Hypothecaire leningen werden makkelijk verstrekt, onder de impliciete veronderstelling van een voortdurende waardestijging van vastgoed. De marktsituatie leidde tot een opwaarts effect op de prijsvorming op de Amsterdamse woningmarkt, waardoor deze prijsvorming niet altijd op basis van objectief afgewogen marktinformatie plaatsvond.
Rond 2007 vond een omslag plaats: woningkopers, banken en hypotheekverstrekkers beseffen in toenemende mate dat een woning geen garantie biedt op continue waardestijging, en zijn daardoor kritischer geworden ten aanzien van woningaankopen.

De aandacht voor erfpacht is het afgelopen decennium aanzienlijk toegenomen. Enerzijds komt dit doordat er sinds 2000 relatief veel canonherzieningen met aanzienlijke stijgingen geweest zijn, waardoor het aantal woningen met lage, vooroorlogse canons sterk is afgenomen. Anderzijds begint het gemeentelijke voorlichtingsbeleid aan consumenten en intermediairs zijn vruchten af te werpen.
Hierbij moet in acht worden genomen, dat het onderzoek zich beperkt tot de periode voor maart 2006. Het effect van bovengenoemde ontwikkelingen op de woningmarkt was toen nog slechts beperkt. Waarschijnlijk zouden een soortgelijk onderzoek, wanneer dat over enkele jaren gedaan zou worden, een andere uitkomst laten zien.

Het onderzoek van 5.1.2e brengt duidelijk aan het licht dat de meeste woningkopers het financiële effect van erfpacht, namelijk dat zij niet de grond, maar een erfpachtrecht kopen, onvoldoende laten meewegen in hun aankoopprijzen. De gemeente had dit vermoeden al langer op basis van de haar bekende gegevens over woningtransacties. Daarom is vanaf 2000 veel werk gemaakt van met het informeren van woningbezitters en intermediairs over het erfpachtstelsel. De gemeente kan echter één belangrijke groep moeilijk bereiken: de potentiële woningkoper. Deze is immers pas bij de gemeente bekend op het moment dat hij de woning heeft gekocht en erfpachter is geworden.

De gemeente verwacht dat het effect van erfpacht in woningtransacties de komende jaren duidelijker zichtbaar zal zijn dan in de periode 2000-2006 vanwege de veranderde situatie op de woningmarkt en de hypothecaire markt en vanwege het jarenlange gemeentelijke informatiebeleid.

4. Strategie *(optie: niet in zijn geheel in het definitieve document; de gecursiveerde onderdelen worden geschrapt)*

4.1 Kritiek op het erfpachtstelsel

Momenteel ligt het erfpachtstelsel van verschillende kanten onder kritiek:

- Diverse rechtszaken van erfpachters
- Negatieve toonzetting in de media (o.a. Telegraaf)
- Kritiek vanuit gemeenteraad (VVD, maar ook D66 en CDA)
- Knelpunten banken bij hypotheekverstrekking
- Kritische belangenverenigingen (bijv. Eigen Huis)

Aandachtspunt hierbij is, dat erfpachters nu voor het eerst een politiek significante categorie zijn geworden. Was het percentage erfpachters onder de gemeentelijke kiezers eind jaren '90 slechts 15%, nu is dat reeds verdubbeld naar 30% en dit zal het komende decennium nog verder stijgen naar 35 à 40%. Dit leidt tot een structureel andere politieke aandacht voor het fenomeen erfpacht. Rond 2000-2010 is de eerste "golf" kiezers (in stadsdeel Zuid) de herziening ingegaan, vanaf 2035/2040 zal er sprake zijn van een tweede golf herzieningen. Zo zullen rond 2050-2060 de duizenden onder het Splitsconvenant verkochte woningen (die nu een lage afgekochte canon hebben) massaal in de herziening komen.

De kritiek op het erfpachtstelsel vloeit voort uit de volgende achtergronden:

- Financieel eigenbelang (procederende erfpachters)
- Onbekendheid met stelsel en onzekerheid over toekomstige canons (erfpachters en banken)
- Weerstand tegen onverwacht hoge canonstijgingen bij einde tijdvak (erfpachters en banken)
- Politieke profilering (VVD etc.)
- "rechtse" belangenbehartiging / profilering o.b.v. eigengrond ideaal (Telegraaf, Eigen Huis, VVD)

Deels kan deze kritiek worden ondervangen door:

- Goede inhoudelijke voorlichting aan erfpachters, adviseurs, media, banken en raadsleden
- Voorkómen van toekomstige fouten en missers zoals bijv. rond de dakopbouwen
- Beperkte aanpassing van het stelsen (bijv. flexibilisering, standaardisering, transparantie en betere voorspelbaarheid)

De kritische houding van de Telegraaf, de VVD en Eigen Huis zal hierdoor echter niet (geheel) worden weggenomen.

Richting critici kan het volgende worden ingebracht:

a. Erfpacht is gewoon betalen voor het gewilde produkt: grond gebruiken van de gemeente Amsterdam. Doordat dit produkt veel gevraagd wordt, is de prijs ervan gestegen.
b. De (spectaculaire) waardestijging in (delen van) Amsterdam wordt niet veroorzaakt door de individu die de grond een tijdlang bezat, maar door het metropool-effect, waar de gemeenschap voortdurend in heeft geïnvesteerd; het is dan ook billijk, dat die grondwaardestijging niet aan die individu, maar aan de gemeenschap toekomt.
c. De canons in Zuid stijgen niet buitensporig hoog, maar waren jarenlang veel te goedkoop, en worden nu eindelijk marktconform; je kunt de gemeente toch niet verwijten, dat die je jarenlang een fors voordeel heeft gegeven?
d. Wie een woning koopt, betaalt altijd voor de grondwaarde, ook bij eigen grond: is het niet aan de gemeente, dan is het wel aan de vorige eigenaar. Het verschil is, dat die dat geld niet in de stad investeert, maar de gemeente dat wel doet.
e. Amsterdam kan de erfpachtinkomsten niet missen: zonder die gelden zouden we wellicht dezelfde art-12 status hebben gehad als andere gemeenten met dezelfde slechte bodemstructuur (zoals Gouda) of met vergelijkbare ondergrondse railprojecten (de Haagse tramtunnel). Ook hadden we de stedelijke vernieuwing (bekostigd uit het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting) zonder erfpacht nooit kunnen realiseren.
f. Dankzij het erfpachtstelsel met zijn bestemmingsbepalingen kunnen we ongebreidelde groei van het kantooroppervlak of ongelimiteerde verkoop van sociale huurwoningen voorkómen.

g. Uit diverse studies (George eind 19e eeuw, Teulings 2011) blijkt dat overheidsheffing op grondwaardestijging economisch gezien de meest efficiënte, duurzame vorm van overheidsfinanciering is, om een bestendige economische groei mogelijk te maken.

4.2 Inhoudelijke reactie op de actuele kritiek

Tegen de verwijten van critici kan de gemeente het volgende inbrengen (verwijt → reactie):

a. *De canonstijgingen bij herzieningen zijn onbeschaamd hoog* → de canons na de herzieningen zijn gebaseerd op de actuele marktwaarde, dus deze volgen alleen maar de reeds gerealiseerde marktontwikkelingen. Sinds de jaren '30 zijn niet alleen de grondwaarden, maar ook allerlei andere kosten sterk gestegen (je gaat nu ook niet meer voor een kwartje naar de kapper).

b. *De gemeente handelt onbetrouwbaar door de hoge canonstijgingen* → de gemeente handelt cf. het notarieel vastgelegde erfpachtcontract: al 75 jaar was duidelijk, dat in het jaar 20xx de canonherziening zou plaatsvinden. Deze wordt niet door de gemeente zelf gedaan, maar door drie onafhankelijke deskundigen, een procedure die door de rechtbank als zorgvuldig wordt gezien, en door de rechtbank vaak ook zelf wordt gebruikt. Keerzijde hiervan is wel, dat de uitkomst van de taxaties, vanwege de onafhankelijkheid van deskundigen, vooraf niet voorspelbaar is. De gemeente heeft daarom, vanuit haar zorgplicht, de Amsterdamse makelaardij gevraagd, om tot een standaard werkwijze te komen, en hierin te voldoen aan de door de rechtbank gestelde kwaliteitscriteria voor de taxaties.

c. *De canonherzieningen zijn onduidelijk en niet transparant* → de wijze van herziening ligt vast in de AB's. Doordat er in de stad drie verschillende soorten AB's zijn (direct deskundigen; optie verlengde afkoop; eerst gemeentelijk bod en daarna deskundigen), kan dit tussen bouwblokken met verschillende AB's tot verschillen leiden. De gemeente erkent wel, dat de communicatie (via website, voorlichtingsavonden en brieven) beter kan. Een betere communicatie zal echter niet tot een inhoudelijk andere procedure leiden.

d. *De vele rechtszaken en de commoties duiden erop, dat het stelsel over z'n houdbaarheidsdatum heen is* → de rechtszaken komen nu, omdat er nu veel canonherzieningen zijn (75 jr. geleden veel koopwoningen uitgegeven), doordat de samenleving sinds de jaren '90 harder, zakelijker en kritischer is geworden, en doordat het aantal koopwoningen sinds de jaren '90 sterk is toegenomen. De houdbaarheid zou pas in gevaar komen, wanneer de gemeente principiële rechtszaken zou verliezen (een rechtszaak is principieel, wanneer deze niet slechts een specifieke gemeentelijke uitvoeringskwestie (bijv. rond dakopbouwen) raakt, maar de beginselen van het erfpachtstelsel).

e. *Het erfpachtstelsel moet onder toezicht van de AFM komen* → het erfpachtstelsel staat al sinds 1896 onder toezicht van de gemeenteraad. Erfpacht is geen beleggingsprodukt, maar gewoon "betalen voor grondgebruik", net zoals huur, pacht of koop in vol eigendom, en deze "produkten" staan ook niet onder toezicht van de AFM.

f. *Erfpacht is asociaal, de gemeente is profiteur* → erfpacht is juist sociaal: doordat je (bij nieuwbouw) in Amsterdam alleen de opstal, en niet de grond hoeft te kopen, is je woning juist beter betaalbaar. Alleen heeft de markt tijdens haar hoogtijdagen dit onvoldoende begrepen, door rond de eeuwwisseling voor woningen op erfpacht bijna evenveel te bieden als voor woningen op eigen grond. Juist de toenmalige gedachte dat wonen geen kostenpost, maar een "verdienmodel" zou zijn, kraakt nu aan alle kanten: wie zo teveel betaald heeft voor z'n woning, komt nu aan alle kanten krap uit: bij de evt. waardedaling, bij de aflossing van z'n tophypotheek, bij z'n canonherziening, enz. Overigens "profiteert de gemeente" niet: de gemeente investeert haar inkomsten weer in de stad, ten goede van de inwoners, bijv. in de stadsvernieuwing.

g. *Erfpacht is een soort belasting, en ik betaal al OZB aan de gemeente* → de OZB is publiekrechtelijk van aard (wettelijk verplicht), en erfpacht staat hier los van: erfpacht is privaatrechtelijk, en is helemaal geen belasting, maar gewoon betalen voor het grondgebruik, evenals bij huur of koop in vol eigendom. Als je van de gemeente in vol eigendom koopt, betaal je ook OZB, ook al "heb je al aan de gemeente voor je grond betaald".

Het is onbetamelijk dat de erfpachter moet bijbetalen voor bestemmings- en bebouwingswijzigingen → de gemeente hanteert een functioneel grondprijsbeleid, dat betekent dat een erfpachter voor een goedkopere functie een lagere canon betaalt (eigenlijk een korting t.o.v. duurdere bestemmingen,

omdat de gemeente graag een gemengde stad wil, met dure en goedkope functies door elkaar). Wanneer de erfpachter dan tussentijds wil veranderen naar een duurdere functie, is het niet meer dan logisch dat de "korting" wordt beëindigd, die de erfpachter heeft genoten t.o.v. anderen, die al vanaf het begin canon betalen op het niveau van de hogere functie.

i. *Amsterdam moet het voorbeeld van Rotterdam volgen* → in Rotterdam was sprake van een totaal andere situatie: Rotterdam kende slechts tijdelijke erfpacht voor 50 of 99 jaar, met volstrekte onzekerheid over wat daarna zou gebeuren (uit je huis gezet worden?). Amsterdam heeft deze onzekerheid reeds in 1915 aangepakt, waardoor het "Rotterdamse knelpunt" voor Amsterdam al 96 jaar niet meer speelt. Overigens heeft in Rotterdam slechts 39% van de erfpachters gebruik gemaakt van de optie om z'n grond te kopen.
j. *De gemeente zou het erfpachtstelsel moeten afschaffen en voortaan alleen maar eigen grond moeten bieden* → dit zou de woningproduktie belemmeren: Rotterdam heeft in 2008 erfpacht juist weer ingevoerd, om de woningproduktie op gang te houden.
k. *De gemeente zou de keuze moeten bieden tussen erfpacht en eigen grond* → in andere gemeenten heeft de koper ook geen keuze: meestal alleen maar eigen grond, en dat accepteert de woningconsument ook. Een gemengd stelsel met zowel erfpacht als eigen grond heeft ook nadelen: dan is er op de woningmarkt sprake van forse verschillen tussen woningen. Omdat Amsterdam vooral appartementen heeft, moet de grond wel complexgewijze worden uitgegeven, dus per woning een verschillend regime is praktisch niet mogelijk. Dus de keuzevrijheid bij een gemengd systeem zou slechts beperkt zijn, en binnen VVE's tot veel frustratie leiden (als enkele leden wel, en andere leden de grond niet kunnen/willen bijkopen)
l. *De gemeente zou eeuwigdurend afgekochte erfpacht moeten invoeren* → eeuwigdurende afkoop leidt tot een eenmalige grote financieringslast voor erfpachters, en leidt er verder toe, dat de gemeente de waardestijging van de grond niet meer kan incasseren. Ook leidt dit ertoe, dat tussentijdse wijzigingen verplicht moeten worden afgekocht i.p.v. als canon betaald kunnen worden. Ook leidt eeuwigdurende afkoop ertoe, dat men niet meer het idee heeft, te betalen voor het grondgebruik. Kortom, een grote uitholling van het stelsel.
m. *De gemeente behandelt ongelijk: de ene erfpachter wordt bevoordeeld boven de andere, en corporaties nog meer* → de gemeente houdt zich aan wat er in de AB's is overeengekomen. Wanneer erfpachters verschillende AB's hebben, behandelt de gemeente iedere erfpachter cf. de specifieke AB's. voor corporaties gelden andere AB's en grondprijzen dan voor anderen, omdat (a) corporaties verplicht zijn tot onrendabele verhuur aan doelgroepen (b) corporaties verplicht zijn om revenuen uit woningverkoop weer te investeren in onrendabele sociale nieuwbouw (particulieren zijn niet verplicht tot onrendabele verhuur en hoeven verkoopopbrengsten niet opnieuw in de stad te investeren).

4.3 Hoe zou een "ideaal erfpachtstelsel" eruit zien? (niet in definitieve document)

Naar aanleiding van alle bovengenoemde ontwikkelingen heeft Bureau Erfpacht zich de vraag gesteld, hoe een ideaal erfpachtstelsel er uit zou zien.

Voor koopwoningen zou je dan wellicht uitkomen op een systeem van semi-eeuwigdurende erfpacht zonder de mogelijkheid van afkoop, dus met canonbetaling, die geïnd wordt middels maandelijkse automatische incasso. Zo'n model zou er als volgt uit kunnen zien:
Bij uitgifte wordt getenderd op de canonhoogte. Deze canon wordt jaarlijks geïndexeerd met een enigszins gematigde inflatie (maar niet met inflatie -/- 1%). Deze canon blijft voortaan voor altijd ongewijzigd, met één uitzondering: na 25 jaar heeft de gemeente éénmalig de optie de canon te herzien. De aldus herziene canon blijft voortaan altijd ongewijzigd, behoudens de (enigszins gematigde) indexatie. Door het eeuwigdurende karakter wordt de erfpachter niet meer met herzieningen geconfronteerd en heeft hij zekerheid. De eenmalige herzieningsoptie na 25 jaar is nodig om eventuele oneffenheden (bijv. pioniers- of crisiskorting bij uitgifte) te kunnen corrigeren na succesvolle afronding van het gebied. De continue indexaties zorgen voor een inkomstenstroom voor de gemeente die enigszins correspondeert met de grondwaardestijging (die volgens de Herengrachtindex immers ongeveer de inflatie volgt).

Voor commerciële rechten (incl. beleggershuurwoningen) zou je dan wellicht uitkomen op een systeem met flexibele voortdurende erfpacht, met tijdvakken van minimaal 30 en maximaal 45 jaar, eveneens met alleen canonbetaling, jaarlijks

geïndexeerd met een enigszins gematigde inflatie. De flexibele tijdvakken geven de erfpachter aan het einde van zijn economische levenscyclus de mogelijkheid om zelf een nieuwe ingangsdatum voor het nieuwe tijdvak te kiezen. Idealiter zou afkoop niet vóórkomen, maar omdat een categorie beleggers hier erg prijs op stelt, valt er wellicht niet helemaal aan te ontkomen.

In de huidige context, met de huidige werking, perceptie en geschiedenis van het Amsterdamse erfpachtstelsel is het echter erg moeilijk om zo'n stelsel alsnog in te voeren. Maar wellicht is het wel het overwegen waard…

4.4 Denkrichtingen voor de toekomst (niet in definitieve document)

Bureau Erfpacht heeft voor deze notitie verschillende verkenningen denkrichtingen voor de toekomst gedefinieerd:

a. *Geen veranderingen; handhaven AB2000*

De huidige AB2000 blijven van toepassing (incl. de huidige geconstateerde nadelen m.b.t. transparantie en indexatie).

b. *Vervangen AB2000 door AB2012, met beperkte wijzigingen in de financiële systematiek*

Mogelijke veranderingen zijn bijv. afschaffen 10- en 25-jr vaste canon, andere indexatiemethodiek en maandelijkse incasso (is klantvriendelijker) i.p.v. halfjaarlijkse facturen. Het liefst zou BE afkoop van de canon voor woningen verbieden, maar dat stuit wellicht op bezwaren. Met deze veranderingen wordt het stelsel iets transparanter en klantvriendelijker.

c. *Vervangen AB2000 door twee AB2012's voor voortdurende erfpacht:*
    a. *een gestandaardiseerde voor koopwoningen met eeuwigdurende canonbetalende erfpacht*
    b. *een flexibele voor commerciële rechten*

Voor koopwoningen komt er een AB2012 met eeuwigdurende canonbetalende erfpacht. Het voordeel van eeuwigdurende geïndexeerde canonbetaling voor woningen is: nooit meer CHET-perikelen, altijd transparant voor de erfpachter en de koper, zekerheid voor de gemeente, lage uitvoeringskosten. Het nadeel is dat toekomstige waardemutaties (behoudens de standaard indexatie en bestemmingswijzigingen) zich niet meer in de canon vertalen.
Voor commerciële rechten komen er andere AB's, die flexibeler zijn qua tijdvakken e.d.. Flexibele tijdvakken geven de erfpachter aan het einde van zijn economische levenscyclus de mogelijkheid om zelf een nieuwe ingangsdatum voor het nieuwe tijdvak te kiezen. Dit levert de gemeente meer mogelijkheden op voor maatwerk bij die rechten, die het meest om intensief accountmanagement vragen.

d. *Introductie van het "Haagse model" met eeuwigdurende afkoop voor alleen woningen; voor commerciële rechten blijft erfpacht voortdurend*

Door eeuwigdurende afkoop ontvangt de gemeente eenmalig een afkoopsom, maar daarna geen inkomsten meer. Bij functiewijziging kan de gemeente wel een erfpachtwijziging eisen. Wanneer commerciële rechten voortdurend blijven, realiseert de gemeente daaruit wel inkomsten en behoudt zij invloed op het grondgebruik.

e. *Rotterdamse model: partiële grondverkoop, alleen voor koopwoningen in gestabiliseerde marktgebieden*

De gemeente verkoopt voor particuliere woningen binnen de Ring (en op termijn ook buiten de ring, wanneer daar de markt volgroeid zou zijn), aan wie het wil, de grond. In de praktijk zal slechts een deel van de erfpachters kunnen en willen kopen. Hierdoor heeft de gemeente een eenmalige forse winstneming, maar daarna geen inkomsten meer uit de verkochte rechten. De gemeente behoudt zijn privaatrechtelijke invloed op het grondgebruik voor niet-woonfuncties.

Deze vijf denkrichtingen hebben verstrekkende gevolgen en moeten worden beoordeeld op een aantal criteria:

- *Continuïteit → past de denkrichting binnen het stelsel sinds 1896, zoals dat in 2000 is bevestigd?*
- *Invloed grondgebruik wonen → hoeveel privaatrechtelijke invloed heeft de gemeente op woonbestemmingen (koopwoningen)?*
- *invloed op grondgebruik niet-wonen / transformatie → hoeveel privaatrechtelijke invloed heeft de gemeente op niet-koopwoningen, waaronder commercieel vastgoed en transformatiegebieden?*
- *Draagvlak bij erfpachters → kan deze denkrichting op maatschappelijk draagvlak rekenen?*
- *Transparantie / duidelijkheid → leidt de denkrichting tot een duidelijk, overzichtelijk stelsel voor bewoners en commerciële erfpachters?*
- *Gemeentelijke financiën → wat heeft deze denkrichting voor gevolgen voor de gemeentelijke financiën (in casu erfpachtresultaat) op de lange termijn?*
- *Juridische hardheid → heeft deze denkrichting juridische risico's of complicaties?*
- *Uitvoeringstechnisch → is deze denkrichting efficiënt uit te voeren en te beheren?*

Een inhoudelijke afweging van de opties aan deze criteria kan, desgewenst, later volgen.

Bijlage 1

De ontwikkeling van het Amsterdamse erfpachtstelsel vanaf 1896

a De werking van het erfpachtstelsel sinds 1896

Vanaf 1896 gaf de gemeente uit in ***tijdelijke erfpacht*** voor 75 jaar. Na 75 jaar zou het perceel om niet aan de gemeente toevallen zonder dat de erfpachter enige vergoeding voor de opstallen (gebouwen) kreeg. Hiervan werd weinig gebruik gemaakt, mede omdat tijdelijke erfpachtrechten moeilijk financierbaar waren, en omdat erfpachters onvoldoende investeerden in het onderhoud van hun opstallen als gevolg van het ontbreken van een vergoeding aan het einde van het recht. Daarnaast was het onzeker of er aan het einde van het recht een nieuw recht zou kunnen worden verkregen.

Daarom heeft de gemeente vanaf 1915 woningbouwgronden in ***voortdurende erfpacht*** uitgegeven met een eerste tijdvak van 75 jaar. Ook werd ten behoeve van de erfpachter een vergoedingsregeling met betrekking tot de opstallen opgenomen in geval het recht zou eindigen.
Voor niet-woonbestemmingen werd er nog tot 1955/1966 in tijdelijke erfpacht uitgegeven. Dit betrof vooral industriële rechten op bedrijfsterreinen op de noordelijke IJ-oevers en rond Overamstel. De meeste van deze rechten zijn inmiddels geconverteerd naar voortdurende rechten. Wanneer dit niet was gebeurd, had de gemeente had rechten op kansrijke ontwikkellocaties op de expiratiedatum gemakkelijk in bezit kunnen krijgen. Door het gemeentelijke planoptimisme de afgelopen decennia was er bij de gemeentelijke ontwikkeltak nauwelijks interesse in bestaande erfpacht, waardoor de gemeente veel interessante ontwikkelplekken inmiddels in voortdurende erfpacht heeft uitgegeven.

Voor woningbouw (dus voortdurende rechten) werden gronden tot 1923 getenderd: de erfpachter/ontwikkelaar bood aan de gemeente een canon (dus niet een grondwaarde!), en de hoogste bieder kreeg de gronden. De canon correspondeerde zodoende met de werkelijke waarde van het recht, zodat speculatie met erfpachtrechten werd voorkómen. In 1923 besloot de gemeente dat zij bij uitgifte geen winst behoorde te maken op woningen: de canon werd voortaan berekend over de kostprijs in plaats van de marktwaarde van de gronden. Dit kwam de bewoner echter niet ten goede, ondanks de nobele gemeentelijke intenties: de ontwikkelaars verkochten of verhuurden de erfpachtrechten tegen marktwaarde aan de bewoners, en streken zelf de forse winsten op die ontstonden door het verschil tussen marktwaarde en kostprijs.

b De werking van het erfpachtstelsel sinds 1966

In 1966 besloot de gemeente het roer om te gooien, en nieuwe erfpachtrechten voortaan te indexeren. Nieuwe rechten onder de AB1966 en de AB1994 hadden 50-jarige tijdvakken en werden 5-jaarlijks achteraf geïndexeerd voor de opgetreden inflatie. Onder de AB1966 zijn vooral commerciële rechten uitgegeven (Amstel III, Sloterdijk, Noord, enz.) want in de jaren ’70 en ’80 was de woningbouw vooral sociaal. Alleen in de Bijlmer werden veel koopwoningen onder deze AB’s uitgegeven. Door de hoge inflatiecijfers in de jaren ’70 en ’80 zijn veel AB1966 canons relatief sterk gestegen. Ook de canonpercentages waren relatief hoog (gemiddeld 8%) en waren gebaseerd op de gemeentelijke omslagrente.
Vanaf de AB1966 is het niet altijd meer zo dat de canonherziening einde tijdvak plaatsvindt door drie onafhankelijke deskundigen. In de AB1966 (en latere AB’s) is vastgelegd dat de gemeente eerst zelf een canonvoorstel doet, waarbij de erfpachter de keuze heeft tussen acceptatie van het gemeentelijke voorstel of canonvaststelling door drie onafhankelijke deskundigen (verderop in dit document hierover meer).

In 1990 werd een ‘moderniseringsbesluit’ op de AB1966 ingevoerd, de wijzigingen hiervan werden in de AB1994 vastgelegd. Dit betreft:

- Verplichte afkoop bij uitgifte
- De mogelijkheid om canonindexatie uit te sluiten (door het betalen van een canontoeslag van 25%)
- Het recht op verlengde afkoop (= een tijdvak van 100 jaar tegen betaling van een toeslag van 25% van de grondwaarde bij uitgifte)

Deze wijzigingen waren vooral ingegeven door de politieke wens om op korte termijn meer cashflow uit het erfpachtstelsel te genereren.
In 2000 werd het 'moderniseringsbesluit' vanwege de negatieve effecten voor de gemeente weer ingetrokken. De praktijk leerde immers dat erfpachters alleen gebruik maakten van verlengde afkoop als dat voor hen financieel aantrekkelijk was (en dus voor de gemeente onaantrekkelijk). Ook werden veel vastgelopen grondprijsonderhandelingen "recht" getrokken door "100 jaar te geven voor de prijs van 50". Dit werd door velen binnen de gemeente gezien als een "gratis" oplossing, want 50 jaar later was nog zó ver weg…
AB1994 rechten (al dan niet verlengd) komen vooral voor bij:

- Kantoren en ander commercieel vastgoed dat tussen 1994 en 2000 is uitgegeven
- Woningen die in die periode zijn uitgegeven, met name De Aker en het Oostelijk Havengebied
- Duizenden vooroorlogse woningen die in de periode 1994-2000 gesplitst zijn en toen de AB1994 hebben gekregen (waardoor de verfpachters de canonherziening kunnen uitstellen door op het laatste moment verlengd af te kopen op basis van de lage, vooroorlogse grondwaarde)

Al met al hebben de AB1994 (door het weggeven van tweede tijdvakken bij uitgifte en de mogelijkheid van het uitstellen van de canonherziening) de gemeente een derving van tientallen miljoenen euro's opgeleverd. De korte termijn cashflow uit de jaren '90 is dus duurkoop gebleken!

In 1993 ging de gemeente over van grondprijsberekening op basis van kostprijsbenadering op residuele grondprijsberekening. Dit gold primair voor nieuwe uitgiften, maar deze residuele grondprijzen worden eveneens gebruikt voor bestaande erfpachtrechten, al dan niet gedeprecieerd met een factor van 0,60 of 0,75 vanwege het feit dat het bestaande erfpacht met bestaande bebouwing betreft (en daardoor geen bouwrijpe levering, maar een betaling in het kader van een bestaande contractrelatie).

c De werking van het erfpachtstelsel sinds 1998

In 1998 zijn, na onderhandelingen met de corporaties, de AB1998 voor woningcorporaties tot stand gekomen. Deze AB's hebben in principe 75-jarige tijdvakken. Onderdeel van het corporatiestelsel is verder het volgende:

- Corporaties kopen verplicht af tegen vaste, lage grondprijzen per woning
- De winst die de gemeente op deze afkopen maakt, gaat naar het SFV
- Corporaties kunnen tegen vaste afkoopsommen woningen splitsen en verkopen conform het Splitsconvenant (de gesplitste woningen krijgen een nieuw, afgekocht tijdvak voor 50 jaar)
- Corporaties kunnen bij sloop/nieuwbouw 17,5% uitbreiden zonder canonverhoging; bij verdere verdichting betalen zij de grondprijzen conform grondprijsbeleid (dit is vastgelegd in het ACE, waarvan de Raamovereenkomst Parkstad een afgeleide is)

De steeds voortgaande afkoop van corporatierechten leidt tot een daling voor het erfpachtresultaat voor de algemene dienst: voor de canonbetalende rechten die in de periode 2010-2025 expireren, betalen de corporaties nu zo'n € 15 mln canon per jaar. Deze komt te vervallen bij de afkoop ten gunste van het SFV. Ofwel: de jaarlijkse SFV-afdrachten leiden tot een forse derving voor het erfpachtresultaat voor de algemene dienst.

In 2000 heeft de gemeenteraad, mede naar aanleiding van het 100-jarig bestaan van het erfpachtstelsel, de operatie Groot Onderhoud en de AB2000 voor voortdurende erfpacht vastgesteld.
De conclusie was enerzijds, dat de vier argumenten voor erfpacht uit 1896 nog steeds geldig waren.
Anderzijds waren er een aantal onevenwichtigheden in het stelsel:

- De (sinds 1990) verplichte afkoop ontnam erfpachters de mogelijkheid van canonbetaling, en daarmee een financieringsvoordeel; de politiek wilde erfpachters meer keuze bieden
- Afkoopsommen werden onevenwichtig berekend en waren voor 50 jaar soms hoger dan de grondwaarde
- De verlengde afkoop had veel nadelen en werd afgeschaft (behalve voor AB1994-rechten, want daarvoor ligt deze optie vast in de AB's)
- Door de hoge inflatiecijfers uit de afgelopen decennia waren met name de canons in de Bijlmer sterker gestegen dan de woningwaarde

Dit werd in de AB2000 opgelost op de volgende wijze:

- Tijdvakken van 50 jaar; geen verplichte afkoop meer

- Een andere afkoopformule voor alle rechten; afkoopsom voor 50 jaar = grondwaarde
- Keuze uit vier betaalmogelijkheden bij aanvang van een tijdvak:
    - Jaarlijks geïndexeerde canon met inflatie -/- 1%
    - 10-jr vaste canon (hiervan is weinig gebruik gemaakt)
    - 25-jr vaste canon (hiervan is weinig gebruik gemaakt)
    - Afkoop voor 50 jaar
- Canonpercentages per kwartaal, gebaseerd op het rendement op staatsobligaties (en niet meer op de gemeentelijke omslagrente)

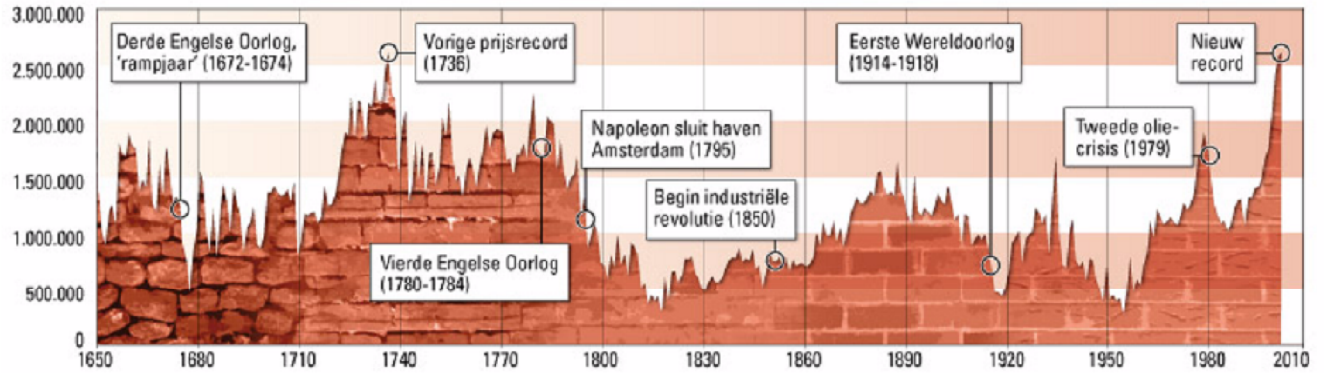
Bovendien besliste de gemeenteraad dat canons onder de AB1966 en AB1994 voortaan 5-jaarlijks niet meer met de volle inflatie, maar met inflatie -/-1% zouden worden geïndexeerd. En voor woningen met canons onder de AB1966 en AB1994 werd ook éénmalig de canon *verlaagd* tot het niveau als ware de canon sinds uitgifte met inflatie -/- 1% geïndexeerd. Dit was minder ingrijpend dan het lijkt: door de verplichte afkoop en de geringe bouw van koopwoningen betrof dit in de praktijk vooral gestapelde woningen in Zuidoost.

Bijlage 2

Hoe vanzelfsprekend is grondwaardestijging?
Een interessante vraag is, of grond altijd in waarde stijgt. Hierover zijn veel (al dan niet gefundeerde) theorieën. Toen de crisis van rond 1982 vergeten was, dachten velen dat grond- en vastgoedwaarden “altijd stijgen”. Deze populaire gedachte heeft in het begin van de 21e eeuw tot forse prijsopdrijvingen geleid, zowel voor koopwoningen als voor beleggingsobjecten (zoals kantoren). De ervaringen sinds 2008 leren dat niet 1929 en 1982 de grote uitzonderingen waren, maar dat veeleer de periode 1990-2007 een uitzondering was. Dergelijke massale grondwaarde- en vastgoedstijgingen (mede als gevolg van de lage rente, die fiscaal ook nog eens aftrekbaar was) zijn, historisch gezien, vrij uitzonderlijk.
Dit blijkt o.a. uit de “Herengrachtindex” die ontwikkeld is door prof. P. Eichholtz. In deze index zijn de transactieprijzen voor panden aan de Amsterdamse Herengracht, één van de weinige Nederlandse straten waarvan over een heel lange periode transactiegegevens bekend zijn, gedurende 350 jaar (1650 – 2000) geïnventariseerd, in reële prijzen, dus zonder de inflatie. Zie onderstaande figuur:

Hoogste huizenprijzen in bijna drie eeuwen

Prijsontwikkeling woning aan de Herengracht die nu 2,6 miljoen euro kost, teruggerekend tot 1650, gecorrigeerd voor inflatie



NRC Handelsblad 010908 / PB / Bron: Eichholtz

Uit deze wetenschappelijk ontwikkelde index blijkt, dat de vastgoedprijzen op de zeer lange termijn de inflatie volgen, maar dat er op de korte termijn forse uitschieters zijn. Na een top in de markt kunnen de prijzen binnen enkele jaren sterk dalen, zelfs halveren. Het blijkt dat conjunctuurgolven zich met frequenties van 30 à 50 jaar voordoen.
Vanaf 1850 tot 1890 is het vastgoed sterk gestegen, tussen 1900 en 1920 sterk gedaald, tot 1930 sterk gestegen, tot 1955 weer sterk gedaald, tot 1980 weer sterk gestegen, toen in korte tijd sterk gedaald, en vanaf 1985 tot 2007 sterk gestegen. Op grond van dit historische patroon kan verwacht worden, dat de piek sinds 2005 (die nu reeds is omgeslagen in een kwakkelende, ten opzichte van de inflatie licht dalende markt) gevolgd zal worden door een forse daling.

Bijlage 3 *(optie: niet in definitieve document)*

Erfpacht en tijdgeest

De waardering en de inzet van het instrument van stedelijke erfpacht hangt nauw samen met de tijdgeest. In de tijdgeest m.b.t. de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland zijn er sinds de 19e eeuw vier fasen:

1. Emancipatie
2. Collectivisme
3. Individualisme
4. Utiliteitsdenken

1. Emancipatie

De 19e eeuw was de laatste eeuw waarin de klassieke economische machtsverhoudingen bestonden. Eeuwenlang lag de economische macht vooral bij adellijke grootgrondbezitters, vorstenhuizen en een beperkt aantal kapitaalkrachtige burgers. Zo waren diverse Noord-Hollandse polders eigendom van machtige Amsterdamse kooplieden. Erfpacht van vooral agrarische gronden paste binnen dit klassieke eigendomspatroon.
Mechanisatie en industrialisatie leidden eind 19e eeuw tot een nog voortdurende schaalvergroting in de landbouw, maar ook tot een enorme groei van de steden. Ruim 100 jaar geleden begon de emancipatie van de arbeidersklasse, ook in ruimtelijk opzicht. Was het vroeger heel normaal dat een arbeidersgezin zijn gebrekkige onderkomen huurde van de werkgever, eind 19e eeuw kwamen er meer ruimtelijke voorschriften en kwamen er woningbouwverenigingen. Ook zag de overheid, in tegenstelling tot eerder, in toenemende mate een taak voor zich weggelegd op het terrein van de volkshuisvesting.
Met erfpacht werd de kapitaalbehoefte voor de gewone man, voor kleine bouwbedrijven en voor woningbouwverenigingen verminderd, doordat zij niet de grond, maar alleen de opstal hoeven te financieren. Ook konden middels erfpacht kwalitatieve minimumeisen aan woningen worden gesteld. Het instrumentarium voor ruimtelijke ordening was toen nog vrij gebrekkig, en zou pas gedurende de 20e eeuw verder ontwikkeld worden. In de vooroorlogse periode fungeerde erfpacht dus als instrument om de gewone man aan een fatsoenlijke eigen woning te helpen en om hiaten in de ruimtelijke ordening op te vullen. Stedelijke erfpacht was hiervoor een algemeen aanvaard instrument.

2. Collectivisme

In de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog heerste er in Nederland een sterk collectivistisch klimaat. De opbouw van het land en van welvaartsstaat met de sociale zekerheid waren prioriteiten, waarin de overheid en andere collectieve organen, zoals woningbouwverenigingen en vakbonden als vanzelfsprekend de leiding namen. Binnen deze collectivistische tijdgeest was erfpacht een algemeen aanvaard instrument om de woningbouw te bevorderen, maar ook om de lokale overheid van een inkomstenbron te voorzien. De overheid en de collectieve organen kon rekenen op een groot maatschappelijk draagvlak. Deze periode was een bloeitijd voor gemeentelijke erfpacht, vooral in gemeenten waar de PvdA stevig in het zadel zat. Woningcorporaties raakten in toenemende mate nauw verbonden aan de overheid en kregen tegen gunstige voorwaarden gronden in erfpacht, om betaalbare en goede woningen te realiseren voor Jan Modaal. Erfpacht fungeerde gedurende deze collectivistische decennia dus als instrument voor de volkshuisvesting.

3. Individualisme

In de jaren '80 van de vorige eeuw kwam er een omslag in het collectieve denken. Mede door de financiële onhoudbaarheid van de verzorgingsstaat kwam er een wantrouwen jegens de uitdijende overheid. Ook werd de Amerikaanse individualistische en materialistische cultuur leidend voor veel West-Europeanen en nam de status van collectieve organen langzaamaan af. Via privatisering wordt aan de uitdijende overheid een halt toegeroepen. Financiële constructies, bonussen en topsalarissen raken, ook in deze voorheen collectieve sectoren, steeds meer geaccepteerd.
Deze trends hadden hun neerslag op de woningmarkt. De eigen woning werd als een uitermate gunstige geldbelegging gezien. Ook werden corporaties langzaamaan zelfstandiger en bedrijfsmatiger.
Door de stijgende woningprijzen namen ook de erfpachtgrondwaarden bij hertaxaties toe, waardoor erfpachters steeds meer aversie tegen de periodieke canonherzieningen kregen.

Binnen deze context werd stedelijke erfpacht minder populair. Het individu en het eigen bezit stonden in hoog aanzien. In de loop van de jaren hebben veel gemeenten hun erfpachtstelsel afgebouwd, met als spraakmakend voorbeeld Rotterdam in 2001, na de Fortuijnrevolte. Andere gemeenten, zoals Den Haag en Utrecht, hebben hun erfpachtstelsel vervangen door eeuwigdurende erfpacht, waarbij de canonverplichting met een afkoopsom voor altijd kon worden afgekocht. Overigens hebben diverse gemeenten, waaronder Rotterdam, hun erfpachtstelsel voor bedrijventerreinen wel gehandhaafd.

4. *Utiliteitsdenken*

Sinds de laatste eeuwwisseling zien we een nieuwe maatschappelijke trend: grote filosofieën zijn "uit", en de samenleving wordt harder, zakelijker en diffuser. Niet alleen bedrijven, maar ook collectieve organisaties, zoals overheden en corporaties, gaan steeds zakelijker werken. Op de financiële markten ontstaan diffuse financiële producten, waarvan de uitwassen vanaf 2008 tot een economische crisis hebben geleid.
Bij gemeenten gaat het niet meer alleen om volkshuisvesting, maar om duurzame gebiedsontwikkeling. De vitaliteit en duurzaamheid van bedrijventerreinen is hierbij een belangrijk aandachtspunt.
Waardecreatie gaat niet meer vanzelf, maar je moet er hard voor werken, en daarvoor zijn gelegenheidscoalities en uitgekiende constructies nodig. De geprivatiseerde overheidsbedrijven krijgen steeds meer met marktwerking te maken en publiek-private samenwerking wordt steeds normaler. Juridische contracten spelen een steeds grotere rol bij ruimtelijke ontwikkelingen.
Ook in de vastgoedwereld komen er steeds meer financiële constructies om bepaalde doelen te bereiken. Erfpacht is een middel voor zulk soort constructies, maar beslist niet het enige. Per situatie wordt gekeken naar de behoefte van partijen, en daarbij wordt een maatwerkoplossing gezocht. Da kan erfpacht zijn, maar ook een PPS-constructie, een joint venture of een openbare aanbesteding of een combinatie van deze instrumenten.
De kracht van erfpacht zit hem aan de ene kant in de financiële eigenschappen (erfpacht als financieringsinstrument), maar niet minder in de juridische: het erfpachtcontract als instrument om gewenste voorwaarden in een akte vast te leggen, waar beide partijen aan gebonden zijn.

Binnen deze ontwikkelingen is een erfpachtstelsel maatschappelijk niet meer vanzelfsprekend. Zowel politiek als maatschappelijk moet er aan het draagvlak gewerkt worden. Vanuit erfpachters is er de roep om afschaffing of om eeuwigdurende erfpacht. Incidenten en een slechte pers kunnen funest zijn voor het draagvlak. En zulke incidenten zijn er de afgelopen jaren geweest:

- Juridische procedures rond dakopbouwen
- Rechtszaken rond canonherzieningen
- Procedures door belangenverenigingen zoals NLVE en SEBA
- Hypotheekproblemen rond (particuliere) erfpacht

N.a.v. deze zaken heeft de gemeente hard gewerkt aan de kwaliteit van het erfpachtbeheer (centralisatie, standaardisatie, voorlichting, betere taxatierapporten enz.) maar dat haalt niet de Telegraaf of het Parool (maar een – al dan niet terechte – aantijging aan het adres van de gemeente wel).

Ook het toegenomen eigenwoningbezit speelt een rol: was in 1995 nog maar 10% van de Amsterdamse stemmers erfpachter, nu is dat al 30%. Een toename van het aantal koopwoningen zal de politieke aandacht voor het stelsel alleen maar doen toenemen.