Versie 4.0
1 april 2005

Vereenvoudiging erfpacht-beleid voor particuliere woonbestemmingen

Notitie ten behoeve van de bespreking in de Raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer d.d. 18 mei 2005

0088

Voorwoord

Sinds de zomermaanden van 2004 is binnen het Ontwikkelingsbedrijf gewerkt aan een voorstel voor de vereenvoudiging van het erfpachtbeleid voor particuliere woonbestemmingen.

Deze notitie geeft een motivatie voor de voorgestelde wijzigingen en de effecten daarvan, alsmede van de resultaten van de gevoerde inspraakronde. De notitie is als onderlegger gebruikt voor de discussies in het College van Burgemeester en Wethouders van 14 december 2004 en 19 april 2005.

0088

Inhoud

Voorwoord		3
1	**Inleiding**	**6**
2	**De voorgestelde wijziging**	**7**
2.1	De doelstellingen van het stelsel	7
2.2	De huidige praktijk	7
2.3	Het vooronderzoek	8
2.4	Het voorkeursmodel	9
3	**Effecten van de wijziging**	**11**
3.1	Vergroting van het draagvlak	11
3.2	Effect op de erfpachtinkomsten	12
3.3	Effect op de apparaatskosten	13
3.4	Samenhang met andere beleidsvoornemens	14
3.5	Het erfpachtbeleid voor niet-woonbestemmingen	14
3.6	Strategisch gedrag	15
3.7	Tuinuitbreiding bij particuliere woonbestemmingen	16
3.8	Fiscale aspecten	17
4	**Hoe verder**	**18**
4.1	Interne organisatie	18
4.2	Ingangsdatum, terugwerkende kracht en overgangsbeleid	18
4.3	Lopende gerechtelijke procedures	21
4.4	De inspraak- en adviesronde	21
4.5	Besluitvorming en invoering	22

1 Inleiding

Enkele jaren geleden werd de operatie Groot Onderhoud afgerond. Die operatie was er op gericht om het erfpachtstelsel zodanig te moderniseren, dat de doelstellingen van het stelsel overeind bleven, terwijl het voor zowel gemeente als erfpachters duidelijker en gebruiksvriendelijker werd. Nu we een aantal jaren met het nieuwe systeem werken en de overgangsproblemen overwonnen zijn, kunnen we constateren dat een aantal elementen van het erfpachtbeheer niet goed werkt.

Een probleem vormen de bebouwingswijzigingen voor woningen, waarbij we het beeld voor ogen hebben van een eigenaar-bewoner die een kleine aanbouw wil realiseren. Het geconstateerde foutpercentage in de volgens het beleid afgewikkelde contractwijzigingen blijft jaar op jaar schrikbarend hoog. Kennelijk is het niet gelukt om een beleid te ontwikkelen dat de medewerkers van Bureau Erfpacht en de stadsdelen foutloos kunnen uitvoeren. Bovendien zijn de beleidsregels zo ingewikkeld en zo onvoorspelbaar, dat een heldere communicatie met erfpachters bijna onmogelijk is. Dat komt de acceptatie van het erfpachtstelsel niet ten goede. Dit leidt tot een groot aantal klachten en een weinig coöperatieve houding van erfpachters.

Ook is sinds 1 januari 2003 het nieuwe Bouwbesluit in werking getreden. In het verleden was de gemeente op de hoogte van elke bebouwingswijziging, omdat voor vrijwel alles een bouwvergunning moest worden aangevraagd. In het nieuwe bouwbesluit kan een groot aantal kleine verbouwingen vergunningvrij of met een lichte vergunningsprocedure worden gerealiseerd. De erfpachtbeheerder is dus niet meer automatisch op de hoogte van verbouwingen. Wanneer we het erfpachtbeheer volgens de oude systematiek zouden voortzetten, zou er veel meer handhaving moeten plaatsvinden. De opbouw van een omvangrijk netwerk van buitendienstcontroleurs is een kostbare zaak, waar in de praktijk onvoldoende van terecht komt.

Dit alles vormde voldoende aanleiding om na te gaan denken over een verandering van het erfpachtbeleid voor particuliere woonbestemmingen, met name op het gebied van volume-uitbreidingen. Deze notitie vormt een weerslag van het denkproces en de uitkomsten daarvan tot op dit moment. Er moeten nog diverse punten worden uitgewerkt, dus deze notitie moet dan ook worden gezien als een tussenproduct en niet als een afgerond beleidsvoorstel.

In deze notitie worden eerst in hoofdstuk 2 de doelstellingen van het stelsel en de huidige praktijk beschreven. Daarna wordt kort stilgestaan bij het vooronderzoek en de keuze van de voorkeursvariant. In hoofdstuk 3 worden van deze voorkeursvariant vervolgens een groot aantal relevante aspecten belicht. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de wijze van invoering en het overgangsbeleid.

2 De voorgestelde wijziging

2.1 De doelstellingen van het stelsel

De twee belangrijkste doelstellingen van het erfpachtstelsel zijn enerzijds de waardestijging van de grond, die naar de gemeenschap toe moet komen en anderzijds de sturingsmogelijkheden die erfpacht kan bieden. Wanneer een beleidswijziging wordt overwogen, dienen deze twee doelen gehandhaafd te blijven.

Bij het financiële aspect valt op dat het overgrote deel van de winst van het Erfpachtbedrijf komt uit de meerwaarde die ontstaat bij de taxatie einde tijdvak. Daarnaast leveren bebouwings- en bestemmingswijzigingen van niet-woonbestemmingen (vooral kantoren, bedrijven en detailhandel) ook relatief veel op. De veelal kleine bebouwingswijzigingen bij woningen leveren relatief weinig opbrengsten op. Om die reden is destijds ook besloten om bij particuliere woonbestemmingen de eerste 15 m^2 van een volume-uitbreiding vrij te geven: de afweging was dat veel moeite bespaard kon worden tegen een relatief geringe inkomstenderving. Voor de voorgestelde beleidsvereenvoudiging zouden gelijke argumenten moeten gelden.

De sturingsmogelijkheden van erfpacht zijn van belang omdat de gemeente een actieve regie wil voeren over de ruimtelijke ontwikkeling van Amsterdam. Regie wordt mogelijk door de instrumenten die de gemeente heeft om het gebruik van de grond doelmatig te reguleren. Erfpacht is daarbij een aanvulling op publiekrechtelijke instrumenten, zoals de bestemmingsplannen.

Wanneer de publiekrechtelijke sturing over bepaalde elementen wegvalt, zoals bij de recente wijziging van het Bouwbesluit, ligt het niet voor de hand om dat langs de privaatrechtelijke weg van de erfpachtovereenkomsten toch vast te willen houden. In algemene zin is een volume-uitbreiding ook een gewenste zaak, omdat de gemeente verdichting toejuicht. De publiekrechtelijke instrumenten, met name het bestemmingsplan, moeten daarbij de grenzen aangeven. Het is niet nodig om via erfpacht te kunnen sturen binnen bestemmingen.

Het sturen op bestemmingen blijft uiterst relevant, omdat een bestemmingsplan vaak meerdere bestemmingsmogelijkheden voor een locatie biedt. Hiervoor biedt erfpacht goede mogelijkheden tot sturing. Zolang we derhalve het beleid op het gebied van bestemmingswijzigingen ongewijzigd laten, blijft de sturing op dat vlak gewaarborgd.

2.2 De huidige praktijk

Het merendeel van de beheershandelingen die problemen in de uitvoering geven, heeft betrekking op relatief kleine wijzigingen op of aan woonruimten, zoals dakopbouwen, erkers, dakkapellen, uitgebouwde keukens, garages en dergelijke. Hierbij is een directe relatie tussen de opgelegde verhoging van de erfpachtcanon en de daarbij verondersteld

gestegen economische waarde van het desbetreffende erfpachtrecht niet altijd eenvoudig aan te tonen. Het huidige erfpacht- en grondprijsbeleid kent een in de jaren van voorspoed gestaag gegroeid aantal uitvoeringsregels, waarmee in de praktijk geconstateerde lacunes zijn "gerepareerd".

Deze regels, jaarlijks door de Gemeenteraad vastgesteld in de Nota Grondprijsbeleid, zijn objectief juist en theoretisch goed te onderbouwen. De gemiddelde eigenaar-bewoner heeft daar echter geen boodschap aan en is door de gecompliceerdheid van het totaal aantal toe te passen regels niet in staat zelf te berekenen waar hij aan toe is. Ook de erfpachtbeheerders van het OGA en de stadsdelen zijn steeds minder in staat gebleken de noodzakelijke berekeningen zelfstandig uit te voeren en toe te lichten. Dit heeft er toe geleid dat er een aanzienlijk foutpercentage is ontstaan in de berekende canonaanpassingen en dat ondersteunende afdelingen binnen het OGA een aanzienlijke hoeveelheid capaciteit kwijt zijn aan beheershandelingen met een relatief geringe canonopbrengst.

De gecompliceerdheid van het beleid heeft er ook toe geleid dat er verschillen in de uitvoering zijn ontstaan tussen het OGA en de stadsdelen en tussen de stadsdelen onderling. Verder zijn er achterstanden ontstaan doordat dossiers nog niet in behandeling genomen zijn. Het gelijkheidsbeginsel wordt hiermee aangetast. Zowel het beleid zelf als de ontstane verschillen in uitvoering hebben veel klachten en zelfs gerechtelijke procedures tot gevolg gehad waarbij het OGA, namens de gemeente, betrokken is.

2.3 Het vooronderzoek

In de afgelopen maanden is er binnen het OGA op een breed front nagedacht over aanpassing van het beleid. De gevoerde discussies leverden veel knelpunten en mogelijkheden op, die in een aantal oplossingsrichtingen zijn samengebundeld. De drie hoofdrichtingen hierbij zijn:

- Beperkte aanpassingen van de huidige systematiek, door het veranderen van specifieke werkinstructies of grondprijsbeleidsregels;
- Formuleren van een specifiek grondprijs- en erfpachtbeleid voor particuliere woonbestemmingen;
- Fundamentele aanpassing van het erfpachtbeheer, waarbij een complete categorie van handelingen niet meer wordt gevolgd.

De eerste weg is tot op heden gevolgd. We nemen daarbij het bestaande grondprijs- en erfpachtbeleid als uitgangspunt, en voegen regels en uitzonderingen toe wanneer we een probleem ervaren. Door de jaren heen ontstaat dan een ingewikkeld stelsel. Het toevoegen van nog meer regels en uitzonderingen zal de begrijpelijkheid eerder verslechteren dan verbeteren. Het risico is groot dat het beleid uiteindelijk ingewikkelder wordt in plaats van eenvoudiger, waardoor de voordelen van lagere kosten en grotere acceptatie niet bereikt worden. Bovendien is de verwachting dat het eerder meer dan minder ambtelijke capaciteit zal vergen. Deze weg lijkt dan ook geen oplossing te bieden.

Een logische gedachte is dan om voor de groep waarvoor we iets willen verbeteren, de particuliere woonbestemmingen, een specifiek grondprijs- en erfpachtbeleid te ontwikkelen. Alhoewel het uitdenken van zo'n systeem een mooie uitdaging zou zijn, zal het de za-

ken waarschijnlijk nog gecompliceerder zou maken. Ten eerste is er de spanning tussen enerzijds het zo eenvoudig mogelijk houden van het nieuwe beleid en anderzijds het zo volledig mogelijk afromen van de waardestijging van de grond. De praktijk leert dat er dan een mengvorm uitkomt, waarin beide doelstellingen onvoldoende uit de verf komen. We lopen bovendien het risico dat we dan twee verschillende vormen van grondprijsbeleid krijgen, waarmee het moeilijk denkbaar is dat het gemakkelijk te interpreteren en te communiceren is. Op de ambtelijke capaciteit zal weinig of niet worden bespaard en de acceptatie van het stelsel zal niet verbeteren. Het introduceren van een nieuw stelsel van beleidsregels past ook niet binnen het streven tot deregulering.

Dan blijft er één weg over: het vrijgeven van bepaalde handelingen. Gelet op de in 2.1 geformuleerde wens om tussen bestemmingen te kunnen sturen, ligt het voor de hand om bestemmingswijzigingen niet vrij te geven Bebouwingswijzigingen echter wel, eventueel tot een bepaald maximum. De mogelijkheid ontstaat om voor een grote groep erfpachters enkele belemmeringen van het erfpachtstelsel weg te nemen, waardoor het draagvlak daadwerkelijk zou kunnen groeien. De vraag die dan actueel wordt, is hoe ver je moet gaan. Om die vraag te kunnen beantwoorden moet een afweging tussen de voordelen (draagvlak, beheerkosten) en de nadelen (erfpachtinkomsten, regie) worden gemaakt.

2.4 Het voorkeursmodel

De conclusie uit het vooronderzoek was dat alleen een fundamentele wijziging van het erfpachtbeheer op de langere termijn uitvoerbaar is en uitzicht biedt op een reductie van de beheerkosten en een groeiende acceptatie van het erfpachtstelsel. Het voorkeursmodel kan worden omschreven als:

Voor de gehele groep van particuliere woonbestemmingen (dat zijn alle woonbestemmingen, exclusief de sociale huurwoningen) geldt bij een bebouwings-uitbreiding tot 100% van de bestaande bebouwing dat de gemeente automatisch wordt geacht toestemming te hebben verleend daar waar het gaat om de toepassing van de Algemene Bepalingen die op het recht van kracht zijn. Aanpassing van de canon in geval van meerwaarde is daarmee niet meer aan de orde.

De gemeente verliest hiermee een sturingsmogelijkheid. Onder huidig beleid zouden we een bebouwingswijziging nog kunnen tegenhouden op grond van de erfpachtovereenkomst. In de praktijk gebeurt dit echter nauwelijks. Als we bebouwingswijzigingen willen sturen op publiekrechtelijke gronden, moeten we zorgen dat onze publiekrechtelijke instrumenten (bijvoorbeeld het bestemmingsplan) goed bijgewerkt zijn. Een privaatrechtelijk motief om een bebouwingswijziging te weigeren is in het geval van particuliere woonbestemmingen slechts in een uitzonderlijk geval denkbaar.

Ook verliest de gemeente inkomsten. De basisaanname is echter dat de erfpachtinkomsten die samenhangen met bebouwingswijzigingen bij particuliere woonbestemmingen relatief gering zijn, terwijl de uitvoeringskosten aanzienlijk zijn. Deze en andere aannamen moeten getoetst worden. In de volgende paragrafen worden de diverse relevante aspecten nader belicht.

In het voorstel is een maximum opgenomen: een bebouwings-uitbreiding wordt vrijgelaten, *tot een maximum van 100% van de oorspronkelijke bebouwing.* Deze formulering is toegevoegd als voorzichtheidmaatregel. Alhoewel voor het overgrote deel van de betrokken rechten geldt dat slechts beperkte bebouwingsuitbreidingen mogelijk zijn, gelet op het bestemmingsplan en de fysieke beperkingen van kavel en gebouw, is het mogelijk dat er rechten van erfpacht zijn waar onbedoeld veel speelruimte aanwezig is. Met het hanteren van een maximale vrijgestelde bebouwingswijziging van 100% van het origineel wordt bereikt dat erfpechters bij zeer grote bouwplannen, waar het vrijwel altijd zal gaan om sloop-nieuwbouw, vooraf toestemming moeten vragen aan de gemeente.

3 Effecten van de wijziging

3.1 Vergroting van het draagvlak

De beleidsvereenvoudiging draagt bij aan een vermindering van uitvoeringshandelingen bij bestaande erfpachtrechten. Voor erfpachtbeheerders brengt het een vermindering van werkzaamheden met zich mee.Hierbij betreft het met name werkzaamheden die onder het huidige beleid niet goed ontvangen worden door erfpachters vanwege complexiteit en moeilijke onderbouwing. Het verminderen van deze beheershandelingen zal naar verwachting op brede steun binnen het gemeentelijk beheerapparaat kunnen rekenen.

Extern draagvlak zal voor een deel actief gecreëerd moeten worden. Als erfpachters (nog) niet met het oude beleid in aanraking zijn gekomen, zullen ze ook geen verbetering ervaren. Als actief gecommuniceerd wordt wat de verandering inhoudt en dat er concreet sprake is van deregulering mag verbetering, of het voorkomen van een verdere afname van het publieke draagvlak, verwacht worden.

Na bekendmaking en invoering zal er wellicht enige consternatie ontstaan onder die erfpachters die op basis van het huidige beleid zijn behandeld. Op ietwat grotere afstand speelt een rol dat door het verminderen van complex en moeilijk uitlegbaar beleid een grotere mate van uniformiteit in de uitvoering van het beheer optreedt. Ook hieraan mag een draagvlakverhogende werking toegekend worden.

Bepaalde groepen erfpachtrechten en erfpachters worden niet begrepen in de beleidsvereenvoudiging. De woningcorporaties kennen reeds eigen, veelal gunstiger voorwaarden voor erfpacht dan die waaronder de nu beoogde doelgroep vallen. Erfpachters van rechten met een niet-woonbestemming zullen niet gelukkig zijn met hun uitsluiting van de vereenvoudiging. Bij bedrijfsmatige erfpachters is echter de ervaring dat het erfpachtsysteem eenvoudiger uit te leggen en makkelijker te objectiveren is dan bij eigenaars-bewoners. Voor zover er al sprake is geweest van juridische procedures ten aanzien van deze bestemmingsgroepen, dan hebben deze meestal als grond de hoogte van de grondprijs en niet de toepassing van het beleid.

Een tweetal bedreigingen voor het draagvlak moet onderkend en ondervangen worden. Allereerst wordt aan het einde van het tijdvak bij de taxatie door de makelaar-deskundigen wel degelijk afgerekend over de volume-uitbreiding. Om procedures zoals bij de huidige herziening bij einde tijdvak van niet geïndexeerde rechten te voorkomen, dient over de toekomstige afrekening duidelijk gecommuniceerd te worden. Bovendien zullen erfpachters die net voor de beleidswijziging hebben betaald voor een verbouwing, zich te kort gedaan voelen.

3.2 Effect op de erfpachtinkomsten

Om de gevolgen voor de inkomstenkant te becijferen, is op detailniveau onderzoek gedaan naar gerealiseerde bebouwingswijzigingen. Hiervoor zijn twee jaren gekozen: 2000 en 2003. In 2000 verkeerde de economie in een hoogconjunctuur, wat doorgaans gepaard gaat met veel verbouwingsinitiatieven van eigenaars-bewoners. In 2003 was juist sprake van een economische groeivertraging en huizenprijzen die onder druk stonden, waardoor minder activiteit verwacht mag worden. Hiermee hebben we twee uitersten te pakken.

Alle mutaties die gedurende de jaren 2000 en 2003 geleid hebben tot een notariële akte zijn geanalyseerd. Het betreft mutaties in grondwaarde, afkoopsom en canon voor rechten met elke mogelijke bestemming; deze gegevens zijn destijds ook de basis geweest voor het opmaken van de jaarrekening van het Erfpachtbedrijf. Op basis van logische regels betreffende de financiële mutaties is een selectie gemaakt van rechten waarvoor geldt dat er sprake is van een bebouwingswijziging. Aansluitend is op basis van de hoogte van de canonmutatie per recht nagegaan of er daadwerkelijk sprake was van een bebouwingswijziging en of er sprake was van een woonbestemming. In dat geval zijn de rechten opgenomen in onderstaande overzichten.

2000	Aantal rechten	Canon	Afkoopsom
Canon	5	€ 564,50	
Afkoop	34	€ 22.830,59	€ 316.088,32

	Afkoopsom	Aantal rechten	Gemiddelde
Geheel afgekocht	-	-	-
Deels afgekocht	€ 316.088,32	34	€ 9.296,72

2003	Aantal rechten	Canon	Afkoopsom
Canon	5	€ 2.452,01	
Afkoop	19	€ 9.096,58	€ 209.450,81

	Afkoopsom	Aantal rechten	Gemiddelde
Geheel afgekocht	€ 107.948,41	5	€ 21.589,68
Deels afgekocht	€ 101.502,40	14	€ 7.250,17

Uit bovenstaande overzichten kan worden afgeleid dat het aantal betrokken rechten in 2003 afgenomen is ten opzichte van 2000, evenals de omvang van de canonverhoging en de bijbehorende afkoopsom. Dat komt overeen met de verwachting. Gemiddeld kan uitgegaan worden van dertig rechten per jaar met een woonbestemming waarvoor een bebouwings-wijziging werd doorgevoerd. De bijbehorende canonverhoging per recht bedraagt gemiddeld € 500 en de afkoopsom gemiddeld € 8.000. In totaal gaat het jaarlijks om € 15.000 canon (structureel te innen en veelal tevens onderhevig aan indexering) en € 240.000 afkoopsom per jaar, op basis van gemiddelden over 2000 en 2003.

Gerelateerd aan de totale jaarlijkse inkomsten van het Erfpachtbedrijf vallen deze bedragen in het niet. De canonopbrengsten bedroegen in 2003 € 79,3 miljoen. De totale geïnde

afkoopsommen bij particuliere rechten bedroegen € 137 miljoen (tussentijdse afkopen en afkopen bij einde tijdvak) in 2003. De jaarlijkse derving aan canons en afkoopsommen bedraagt daarmee naar verwachting niet meer dan enkele tienden van procenten van de totale inkomsten. Het effect op het meerjarenperspectief is daarmee verwaarloosbaar klein.

3.3 Effect op de apparaatskosten

Op basis van het gemiddeld aantal erfpachtwijzigingen waarop de vereenvoudiging betrekking heeft (enkele tientallen per jaar) kan een zeer voorzichtige schatting gemaakt worden omtrent de capaciteitsbesparing. Direct toerekenbaar zijn de beheershandelingen die op de afwikkeling van de contractwijziging toezien. Bij dertig wijzigingen op jaarbasis komt dat op circa 300 tot 400 uur neer. Tegen een uurtarief van gemiddeld € 60 is dat zo'n € 20.000 per jaar die in potentie bespaard kunnen worden. Een deel van het verminderde capaciteitsbeslag wordt overigens tenietgedaan omdat bepaalde handelingen nog steeds zullen plaatsvinden. Erfpachters zullen nog steeds in de gelegenheid gesteld worden om wijzigingen bij akte vast te leggen, waardoor bepaalde beheerhandelingen verricht moeten worden.

Daarnaast is de indirecte beheerscapaciteit, bestaande uit intensieve uitleg en voorlichting en advisering van stadsdeelmedewerkers, niet kwantificeerbaar. De oorzaak hiervan is dat deze capaciteit niet op dossierniveau vastgelegd wordt en derhalve in de niet specificeerbare capaciteit verdwijnt. Dit mag echter geen aanleiding zijn dit capaciteitsbeslag als verwaarloosbaar te beschouwen. Ook de te besparen capaciteit die gemoeid is met bebouwingswijzigingen zonder economische meerwaarde, is moeilijk becijferbaar, maar niet onbelangrijk.

Een deel van de bebouwingswijzigingen mondt uit in een briefwisseling of zelfs een juridische procedure. De capaciteitsinzet hiervoor kan niet worden begroot, want die verschilt sterk per geval en het aantal "probleemdossiers" is niet te voorzien. Er wordt echter zoveel tijd ingestopt als nodig is, en met name juridische procedures – in het principiële belang van handhaving van het erfpachtstelsel - kunnen door het soms jarenlange verloop en de inzet van juristen bijzonder kostbaar zijn.

Ook is er een groot aantal gevallen waarin wel een aanbieding aan de erfpachter wordt gedaan, maar deze niet uitvloeit in een contractsaanpassing. Ofwel de erfpachter ziet af van de bebouwingswijziging, ofwel er gebeurt iets illegaals. In ieder geval hebben erfpachtbeheerders en buitendienstcontroleurs capaciteit gebruikt. Het totale beslag van deze niet voltooide bebouwingswijzigingen is niet aan te geven, maar de indruk bestaat dat dit in de gehele stad vele tientallen malen per jaar voorkomt.

Niet te verwaarlozen in relatie tot de mogelijke capaciteitsbesparing is het gegeven dat oude zaken, dat wil zeggen dossiers die vóór invoering van het nieuwe beleid zijn ontstaan, nog afgewikkeld dienen te worden op basis van het oude beleid met al het capaciteitsbeslag van dien. Het overgangsrecht, dat in het besluit nader zal worden vormgegeven, zal hiervoor een eenduidige handelwijze moeten formuleren. Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 4.

3.4 Samenhang met andere beleidsvoornemens

Momenteel lopen er twee andere trajecten die een grote impact kunnen hebben op stadsdelen. Hierbij gaat het om De Grote Vereenvoudiging en het Onderzoek Beheer Erfpacht.

Bij De Grote Vereenvoudiging gaat het vooral om de eerste uitgifte in erfpacht, waarvoor een aanzienlijk bijgesteld instrumentarium van grondprijsbepaling en uitgifte wordt uitgewerkt. Daarnaast behelst het een andere verhouding tussen centrale stad en stadsdelen bij de grondproductie. De verwachte invoeringsdatum ligt begin 2006, zodat het na de beleidsvereenvoudiging voor bestaande particuliere woningen komt. Ook inhoudelijk sluit het mooi aan: de gedachte is in beide stukken dat de gemeente alleen wil sturen op hoofdzaken, en ook bij de grondprijs genoegen neemt met een redelijk bedrag. In de bouwenvelop-gedachte is het voor de ontwikkelaar mogelijk om extra bouwvolume te realiseren zonder daarvoor extra te betalen, en dat komt overeen met de mogelijkheden die erfpachters van rechten met een woonbestemming krijgen. Wel is het goed om bij het formuleren van de nieuwe uitgiftesystematiek rekening te houden met de veranderde regelgeving bij het erfpachtbeheer.

Dan loopt nog het Onderzoek Beheer Erfpacht, dat mogelijk gevolgen heeft voor de verdeling van erfpachtbeheerstaken tussen stadsdelen en Bureau Erfpacht. Inhoudelijk staat dat los van de beleidsvereenvoudiging, maar het is goed voor te stellen dat stadsdelen zich wat overvallen voelen. Alle drie de ontwikkelingen vinden immers gelijktijdig plaats en alle drie zijn ze zeer relevant, en volgens sommigen zelfs bedreigend, voor de stadsdelen. In de communicatie met de stadsdelen is het daarom belangrijk dat hier begrip voor is.

3.5 Het erfpachtbeleid voor niet-woonbestemmingen

Deze notitie is geschreven met het oog op bebouwingwswijzigingen bij bestaande particuliere erfpachtrechten voor de bestemming wonen. De voorgestelde beleidswijziging geldt dus in eerste instantie niet voor:

- Bestemmingswijzigingen bij particuliere woonbestemmingen;
- Sociale huurwoningen;
- Niet-wonen bestemmingen zoals bedrijven, kantoren, detailhandel en voorzieningen.

Zoals reeds in paragraaf 3.1 is betoogd, wordt niet verwacht dat het uitsluiten van deze groepen leidt tot serieuze bezwaren. Met de corporatiesector zijn andere, doorgaans voordeliger, afspraken gemaakt. In de praktijk blijkt dat de partijen die in de markt voor commercieel vastgoed opereren, doorgaans redelijk goed in staat zijn om de finesses van het erfpachtstelsel te doorgronden. Bovendien gaat het op de bedrijventerreinen om grote bedragen, waardoor de afweging tussen kosten en baten anders uitvalt dan bij particuliere woningen.

Indien de huidige beleidsvoorstellen ingevoerd gaan worden, is het mogelijk dat in één bouwblok of zelfs in één recht bebouwingswijzigingen voorkomen die verschillend worden behandeld. Denk bijvoorbeeld aan een winkelpand met daarboven woningen. Bij een be-

bouwingswijziging die alle delen van het bouwblok of het erfpachtrecht aangaat, wordt dan voor een deel wel betaald en voor een deel niet. Dit is inhoudelijk geen probleem: in de huidige situatie wordt voor bijvoorbeeld een dakopbouw van groter dan 15 m^2 gbo een vergelijkbare lijn gevolgd.

Het ligt wel voor de hand om, wanneer de voorgestelde vereenvoudiging van de beleidsregels voor particuliere woonbestemmingen is afgerond, nog eens kritisch te gaan kijken naar de behandeling van andere bestemmingscategorieën binnen het grondprijs- en erfpachtbeleid.

3.6 Strategisch gedrag

De beleidsvereenvoudiging is er op gericht om het voor particuliere erfpachters gemakkelijker te maken kleine bebouwingswijzigingen te realiseren. Het zou echter kunnen dat de beleidsvereenvoudiging ruimte biedt voor strategisch gedrag. Hieronder verstaan we handelingen van erfpachters die weliswaar binnen de regels vallen, maar waarbij ongewenste neveneffecten ontstaan. Het gaat hierbij dus niet om illegale handelingen.

Als de gemeente bij de uitgifte meer met bouwenveloppen gaat werken, zal de extra bouwmogelijkheid niet altijd door de ontwikkelaar worden ingevuld. Het is dan mogelijk dat er erfpachtrechten ontstaan, waar het bestemmingsplan ruimte laat. De erfpachter kan dan zonder bijbetalen een stuk bijbouwen, bijvoorbeeld een extra verdieping. Dit is geen enkel probleem, sterker nog, het is een gewenst effect van het nieuwe uitgiftebeleid. Wel moet bij uitgifte goed worden gekeken of er ten opzichte van het bestemmingsplan niet ongewenst veel ruimte wordt gelaten. Dit betekent dat de beleidsvereenvoudiging ook gevolgen heeft bij de uitgifte in erfpacht. Er kan niet zonder meer van worden uitgegaan dat de grondwaarde die in dergelijke gevallen bij de uitgite wordt misgelopen, direct bij een latere bebouwingswijziging kan worden geïncasseerd. In uitzonderingsgevallen kan worden gewerkt met een specifieke omschrijving in de erfpachtovereenkomst, of kan de extra bouwmogelijkheid verwerkt worden in de uitgifteprijs.

Ook bij het einde van het tijdvak kan strategisch gedrag lonen. Een erfpachter die aanbouwplannen heeft en vlak voor het einde tijdvak zit, doet er verstandig aan om te wachten tot de herziening of de taxatie achter de rug is. Wanneer de erfpachter één dag daarna de aanbouw neerzet, hoeft hij er vijftig jaar geen canon voor te betalen. Deze situatie zal zich wel eens voordoen, maar het wordt vermoedelijk geen groot probleem. De gemeente krijgt op termijn de waardestijging toch in handen, alleen nog eens vijftig jaar later. Lapmiddelen om dit tegen te gaan (bijvoorbeeld: eerste drie jaar na canonherziening einde tijdvak niet gratis aanbouwen) zijn moeilijk te handhaven en verschuiven het probleem alleen. Daarnaast stroken deze niet met het idee achter de beleidsvereenvoudiging, namelijk het creëren van helder en eenduidig beleid.

Stel dat een erfpachter een woning wil ombouwen tot een grotere winkel, of kantoor. Als hij nu eerst het bouwvolume vergroot binnen de bestemming wonen, en dan de bestemming wijzigt, is hij altijd voordeliger uit, ongeacht of de nieuwe bestemming hoog- of laagwaardiger is dan de woonbestemming. Ook hier moeten we niet van wakker liggen. Verdichting (vergroting van de bebouwing) is immers een algemene beleidswens, de ge-

meente houdt via de bestemmingswijziging toch invloed, en we krijgen via de bestemmingswijziging een deel van de meerwaarde binnen.

Het nieuwe beleid geldt voor alle erfpachtrechten 'wonen', uitgezonderd de sociale huurwoningen. Woningcorporaties zijn door hun hoedanigheid van toegelaten instelling in de zin van de Woningwet uitgezonderd en vallen dus niet onder de beleidsvereenvoudiging. Dit geldt ook indien zij erfpachter zijn van woningen waarop particuliere erfpachtvoorwaarden van toepassing zijn. Ook grote particuliere beleggers, zoals pensioenfondsen, vallen onder de beleidsvereenvoudiging. In theorie is het mogelijk dat een grote belegger die een heel bouwblok in handen heeft, via de beleidsvereenvoudiging sloop-nieuwbouw pleegt en een groot volume toevoegt. In de praktijk loop je dan al snel tegen de grenzen van het bestemmingsplan, de perceelsgrens of de in de akte toegestane bestemmingen op, waardoor de gemeente de door haar gewenste invloed behoudt.

3.7 Tuinuitbreiding bij particuliere woonbestemmingen

Sinds de invoering van het vigerende beleid inzake tuinuitbreidingen in 2001 heeft de werkwijze die hieruit voortvloeit regelmatig tot verzet bij erfpachters geleid, waardoor formalisering van veelal reeds als tuin in gebruik genomen gronden uiterst moeizaam of helemaal niet plaatsvindt. De opbrengsten staan daarnaast niet in verhouding tot de vereiste capaciteitsinzet. Bij een perceelsuitbreiding van 10 m^2 met de bestemming tuin bij een koopwoning ligt de totale grondwaarde rond € 1.000. Op zich zou dat voor de gemiddelde erfpachter niet zo'n probleem zijn, maar daar komen nog aktekosten, inmetingskosten en dergelijke bij. Kortom, een tuinuitbreiding volgens de regels levert de erfpachter relatief veel bezwaren op.

De tuinuitbreiding is een fenomeen dat vooral de eigenaar-bewoner treft, en daarom ligt het voor de hand om gelijktijdig met de beleidsvereenvoudiging voor bebouwingswijzigingen ook naar de tuinuitbreiding te kijken. De praktijk leert dat de gemeente een weinig actief handhavingsbeleid in deze volgt met het risico dat door verkrijgende verjaring gronden in particuliere eigendom vallen. Op zich is dat al een ongewenste situatie, te meer omdat daardoor juridisch onverantwoorde beheerssituaties kunnen ontstaan. Hierdoor kan bij toekomstige ontwikkelingsplannen blijken dat kostbare onteigeningsprocedures gevolgd moeten worden om, veelal kleine, percelen grond weer in gemeentelijke handen te krijgen.

Het bestaande beleid is diverse malen aangepast en is theoretisch juist, maar in de praktijk erg ingewikkeld. Basisgedachte is dat de waarde van de tuin is gerelateerd aan de waarde van de woning. Daarbij worden drie kortingsfactoren toegepast die, afhankelijk van de omvang van de uitbreiding, op de eenheidsgrondprijs toegepast worden. Bij een kleine tuinuitbreiding bedraagt de grondwaarde 0,4 maal die van de bijbehorende woning, bij een strooksgewijze uitbreiding 0,3 maal, indien er nog geen tuin was 0,5 maal en bij een grote tuinuitbreiding moet er zelfs een maatwerkadvies worden gegeven. In de praktijk blijkt dat het vrij lastig is om aan de erfpachter direct te vertellen hoeveel een voorgestelde tuinuitbreiding zal gaan kosten.

Een mogelijkheid is het aantal kortingsfactoren terug te brengen tot slechts één, waardoor de berekeningen eenvoudiger worden. Als gevolg hiervan blijft er wel een relatie bestaan

met de grondwaarde voor het "hoofd"-perceel. Voor de erfpachter wordt het een stukje eenvoudiger: de erfpachtbeheerder in het stadsdeel kan veelal direct een indicatie geven van de kosten die verbonden zijn aan de tuinuitbreiding. De verwachting is dat hierdoor het verzet enigszins zal afnemen en formalisering op minder weerstand zal stuiten. De noodzaak van administratieve handelingen met relatief hoge kosten blijft echter bestaan, en de onvrede bij de erfpachters zal deels blijven. Belastingtechnisch gezien is een tuinuitbreiding echter een nieuwe uitgifte. Indien de financiële relatie tussen hoofdperceel en uitbreiding daarbij wordt losgelaten, kan een fiscaal probleem ontstaan.

3.8 Fiscale aspecten

Bij een bebouwingswijziging met meerwaarde is afhankelijk van de wijziging overdrachtsbelasting of BTW verschuldigd, bij een tuinuitbreiding is overdrachtsbelasting verschuldigd. De voorgestelde beleidsvereenvoudiging heeft dan ook een fiscaal aspect.

Voor het vrijlaten van volume-uitbreidingen kan er in theorie een fiscaal probleem ontstaan bij de canonherziening einde tijdvak. Normaal gesproken is de canonherziening einde tijdvak vrij van overdrachtsbelasting, omdat uitsluitend de schuldplichtigheid (de hoogte van de canon) wordt aangepast en er niets veranderd aan de onderliggende zaak. Indien nu na de beleidswijziging bij de canonherziening einde tijdvak ook het recht wordt herzien voor alle mogelijke bebouwingswijzigingen gedurende het tijdvak, zou sprake kunnen zijn van fiscaal gesproken integrale herziening. In principe valt dan de gehele afkoopsom voor het nieuwe tijdvak onder de overdachtsbelasting. Dit moet worden vermeden, omdat het voor de erfpachter zeer nadelig zou zijn.
Na inwinning van fiscaal advies gaan we er van uit dat het mogelijk is om dit theoretische probleem te ondervangen door zorgvuldig te kijken naar de formuleringen bij de procedure canonherziening einde tijdvak.

Bij een tuinuitbreiding moet er altijd een afkoopsom of canon worden geïncasseerd, anders is er zeker een fiscaal probleem. Vermoedelijk is de voorgestelde wijziging naar één kortingsfactor goed uit te leggen, omdat het gaat om een nieuw inzicht in de waardebepaling van een tuinuitbreiding. Het is dus niet het geval dat we tuinuitbreidingen "onder de marktwaarde" gaan uitgeven, maar eerder zo dat we de waarde van de tuinuitbreiding anders inschatten.

4 Hoe verder

Om dit voorstel te kunnen omvormen naar een praktisch bruikbaar beleid, dienen naast de hierboven gesignaleerde uitwerkpunten nog drie zaken te gebeuren. Deze worden hieronder beschreven.

4.1 Interne organisatie

Ten behoeve van de voorgenomen beleidsvereenvoudiging worden de Algemene Bepalingen (AB) niet aangepast. Wel moeten de volgende besluiten worden gewijzigd:

1. Het beleid inzake bebouwingswijziging, vastgesteld bij besluit van 12 januari 2001, met het nummer ROIB 2000/13229, nr.1;
2. Het beleid inzake tuinuitbreidingen, vastgesteld bij besluit van 12 januari 2001, met het nummer ROIB 2000/13229, nr.9.

Beide besluiten zijn besluiten in het kader van de uitvoering en betreffen privaatrechtelijke rechtshandelingen. Daarom is het College van B&W bevoegd tot wijziging hiervan te besluiten. Gelet op het budgetrecht van de Gemeenteraad is het echter verstandig om het besluit te bespreken in de Raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer. Meer hierover onder 4.3.

Naast deze wijzigingen zullen ook de interne werkinstructies moeten worden aangepast. Na vaststelling van het nieuwe beleid is de aanpassing van de werkinstructies een interne OGA aangelegenheid, zie de verordening op de stadsdelen. Hierover zal uitvoerig met de beheerders binnen en buiten OGA gecommuniceerd moeten worden vóórdat de wijziging van kracht wordt. Op het moment dat de wijziging van kracht wordt moeten alle betrokken medewerkers volledig geïnformeerd zijn over hoe om te gaan met nieuwe situatie. Waneer het HERMES-beheersysteem in de lucht gaat, zullen ook daarin aanpassingen in de procesmatige ondersteuning verwerkt moeten zijn. Het opleidingsmateriaal en de reeds bestaande informatiebronnen (folders, brochures en website) zullen geactualiseerd moeten worden. Het Ontwikkelingsbedrijf is inmiddels gestart met deze voorbereidende handelingen .

4.2 Ingangsdatum, terugwerkende kracht en overgangsbeleid

De ingangsdatum zal, afhankelijk van de onder 4.4 nader uitgeschreven wijze van bestuurlijke vaststelling, vermoedelijk op 1 juli 2005 liggen. Indien de bestuurlijke vaststelling langer duurt, zal ook de ingangsdatum opschuiven. Terugwerkende kracht wordt slechts verleend indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Een dergelijke bijzondere reden is niet aanwezig. Geadviseerd wordt dan ook om geen terugwerkende kracht te verlenen aan het voorstel.

Het overgangsbeleid heeft betrekking op de wijze van handelen rond de ingangsdatum van het voorgestelde beleid. Daarnaast heeft het overgangsbeleid betrekking op het ma-

ken van de scheiding tussen de zaken die nog onder het oude beleid vallen en de zaken die onder het nieuwe beleid gaan vallen. Het overgangsbeleid zal hiervoor dan ook een eenduidig moment moeten bevatten: het omslagpunt tussen zaken die op de ingangsdatum onder het nieuwe dan wel onder het oude beleid vallen. Hiervoor is het nuttig om eerst het proces van een bebouwingswijziging of tuinuitbreiding kort te schetsen. De onderzochte omslagpunten zijn **vet** aangegeven.

Indien een erfpachter een bebouwingswijziging of tuinuitbreiding wil realiseren, dient hij daarvoor onder andere privaatrechtelijke toestemming te verkrijgen van de gemeente Amsterdam. De erfpachter dient hiervoor een aanvraag in bij het stadsdeel. Vervolgens ontvangt hij een **aanbieding** tot bebouwingswijziging cq. tuinuitbreiding, onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.
Wanneer hij deze aanbieding accepteert door middel van het invullen en retour zenden van het bericht van **acceptatie**, komt een overeenkomst tot stand, zij het onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring. Op dit moment is de overeenkomst nog te ontbinden door het voorbehoud in te roepen.
De bestuurlijke goedkeuring wordt vervolgens verleend door middel van een **besluit**. Op dit moment is de goedkeuring definitief, het voorbehoud is niet meer aan de orde. Vanaf dit moment wordt de verhoogde erfpachtcanon dan wel de aanvullende afkoopsom in rekening gebracht.
Het besluit wordt vervolgens opgenomen in een notariële **akte**. Met de inschrijving van deze akte in het kadaster krijgt de overeenkomst zakelijke werking. Pas na de inschrijving van de akte is de procedure helemaal afgerond.

Om een scheiding te maken tussen huidig en nieuw beleid, zal in het proces van aanbieding tot en met akte rond de bebouwingswijziging een objectief punt moeten worden bepaald. Wanneer het proces dit punt heeft bereikt voor de ingangsdatum, dan zal de bebouwingswijziging nog onder oud beleid vallen. Is het proces nog niet op dit punt aangekomen, dan zal het nieuwe beleid van toepassing zijn op deze bebouwingswijziging, ook al is het proces in gang gezet vóór de peildatum. Getracht is om de groep erfpachters die kunnen profiteren van het nieuwe beleid zo groot mogelijk te maken, zonder onverantwoorde financiële risico's te nemen.
Om die reden is gekozen voor het bestuurlijk **besluit** als omslagpunt, omdat op dat moment normaliter ook de verhoogde erfpachtcanon of de aanvullende afkoopsom in rekening wordt gebracht. Voor de erfpachter is dit het meest natuurlijke moment waarop de procedure als afgerond wordt beschouwd. Weliswaar maakt de vastlegging in de akte ook onderdeel uit van de procedure, maar dit is een zuiver formele actie en hier gaat soms geruime tijd overheen.
Andere omslagpunten zijn overwogen. Met name de formele afronding van de procedure, namelijk de **akte**, als omslagpunt was lange tijd een serieuze optie. Dat zou betekenen dat meer erfpachters kunnen profiteren van het nieuwe beleid, maar het risico is dat voor een onbepaalde groep reeds betaalde canonverhogingen en aanvullende afkoopsommen zouden moeten worden teruggegeven. Omdat het niet mogelijk is om de hoogte van de terug te betalen bedragen en de daarmee gemoeide capaciteit vooraf precies in te schatten, is mede op aandringen van Concern/Financiën besloten om af te zien van de akte als omslagpunt.

Een veelgehoorde klacht met betrekking tot het voorgestelde overgangsbeleid is, dat met het voorgestelde overgangsbeleid goed gedrag wordt gestraft. Immers, erfpachters die

hun wijziging of uitbreiding netjes hebben laten vastleggen in een notariële akte, zullen voor die wijziging blijven betalen na de beleidswijziging. Erfpachters die een wijziging of uitbreiding niet hebben gemeld, dan wel het besluitvormingsproces hebben vertraagd, zullen onder het nieuwe beleid vallen. De gemeente heeft over het algemeen geen goed zicht op dergelijke niet-geregistreerde bebouwingsuitbreidingen, omdat er nooit een actief handhavingsbeleid is gevoerd ten opzichte van bebouwingswijzigingen en illegale tuinuitbreidingen. Wanneer het besluit als omslagpunt wordt gekozen, komt een einde aan de onzekerheid in de rechtspositie van de erfpachters die door eigen toedoen of door het uitblijven van de benodigde acties van de gemeente Amsterdam hun bebouwingswijziging nooit hebben laten legaliseren. Deze erfpachters worden door het voorgestelde overgangsbeleid wat betreft hun rechtspositie namelijk gelijkgesteld met hen die in de toekomst een wijziging zullen realiseren. Aan hen zal dan ook geen canonverhoging meer kunnen worden opgelegd.

Dit was voor stadsdeel Zuideramstel aanleiding om te pleiten voor een ander overgangsbeleid, waarin erfpachters, die een verbouwing hebben gerealiseerd vóór de ingangsdatum van het nieuwe beleid, altijd vallen onder het oude erfpachtbeleid. De achterliggende gedachte is, dat aan erfpachters, die aan hun burgerplicht hebben voldaan, niet valt uit te leggen, dat zij voor hun bebouwingswijziging al jaren betalen en dat voor de rest van hun tijdvak blijven doen. Dit in tegenstelling tot hun buren, die gewoon gerealiseerd hebben, maar die nooit een aanbieding hebben geaccepteerd. Zij waren feitelijk illegaal bezig, en worden nu gelegaliseerd. In dit voorstel moet worden gehandhaafd op de realisatiedatum van een bebouwingswijziging of tuinuitbreiding.
Het Ontwikkelingsbedrijf erkent het door Zuideramstel aangevoerde dilemma, maar verwacht, dat de meeste stadsdelen niet zullen gaan tot actieve handhaving op de realisatiedatum. Dat houdt in, dat een erfpachter in het ene stadsdeel nog onder oud beleid zou vallen (want, de datum realisatie is aangehouden), terwijl een vergelijkbare erfpachter in een ander stadsdeel geacht wordt te vallen onder het nieuwe beleid (namelijk: geen handhaving). Dit leidt tot grote ongelijkheid onder de erfpachters.
Daarnaast is de rechtszekerheid niet gebaat bij het hanteren van dit voorstel. Immers, het stadseel kan jaren na realisatie het oude beleid alsnog van toepassing verklaren, wanneer bewezen kan worden dat de datum realisatie vòòr de ingangsdatum ligt. Dit is onwenselijk.
Tot slot is het bij dit voorstel onzeker of beleid gehandhaafd kan worden dat niet langer van toepassing is. Wanneer nog geen aanbieding is geaccepteerd, zal de gemeente Amsterdam het tot standkomen van de overeenkomst op basis van reeds ingetrokken beleid voor de rechter moeten afdwingen. Dit is niet wenselijk.

Alles in overweging nemende is de keuze voor het omslagpunt gevallen op het besluit, omdat wordt verwacht dat dit moment voor de meeste erfpachters duidelijk en acceptabel is, en er voor de gemeente geen financiële risico's worden verwacht. Desalniettemin is het verstandig om voor uitzonderingsgevallen waar de keuze onredelijk uitpakt, gebruik te maken van een hardheidsclausule. Ten aanzien van beleidsregels bepaalt artikel 4:84 Awb (de inherente afwijkingsbevoegdheid) dat het bestuursorgaan, op welke bevoegdheid de beleidsregel betrekking heeft, overeenkomstig de beleidsregel dient te handelen, 'tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen'. Dit geldt ook voor privaatrechtelijke beleidsregels. Een afzonderlijke hardheidsclausule is dan ook niet noodzakelijk.

4.3 Lopende gerechtelijke procedures

De gemeente is enige tijd geleden een rechtszaak gestart tegen een erfpachter in Slotervaart, aan wie in 1990 een perceel in erfpacht is uitgegeven. Deze erfpachter heeft in 1996 een vergunning bij de afdeling Bouw- en Woningtoezicht van het stadsdeel Slotervaart aange vraagd om op zijn woning een dakopbouw te plaatsen. Deze bouwvergunning is door het stadsdeel verstrekt, onder de voorwaarde dat de jaarlijkse canon wordt verhoogd. De eerste aanbieding heeft het stadsdeel gedaan op 29 januari 1997. Deze aanbieding is niet geaccepteerd. De bebouwingswijziging (een dakopbouw) is wel gerealiseerd. Met de erfpachter is een uitvoerige correspondentie gevoerd. Later hebben de Vereniging Eigen Huis en het advocatenkantoor Stibbe de correspondentie gevoerd namens de betrokken erfpachter en de ongeveer 80 erfpachters, die zich officieel hebben aangesloten bij deze procedure. Om deze redenen was de gemeente was genoodzaakt één van de erfpachters voor de rechter te dagen. De uitkomst van deze procedure zou dan moeten gelden voor alle erfpachters, die zich officieel hebben aangesloten bij de procedure. In de procedure werd gevorderd dat de dakopbouw diende te worden afgebroken, omdat deze zonder toestemming van de gemeente Amsterdam was gerealiseerd. Indien de erfpachter alsnog akkoord zou gaan met de aanbieding, zou de toestemming alsnog worden verleend en hoefde de dakopbouw niet te worden afgebroken. Het Hof Amsterdam heeft in deze zaak tot op heden nog geen uitspraak gedaan.

Wanneer het voorgestelde overgangsbeleid van toepassing wordt verklaard op deze groep, zal de gemeente geen canonverhoging aan de reeds gerealiseerde dakopbouwen van de erfpachters uit de procedure kunnen verbinden, omdat de akte nog niet is gepasseerd. De betrokken erfpachter en de erfpachters die zich officieel hebben aangesloten bij deze procedure, hebben ervoor gekozen de aanbieding van het stadsdeel niet te accepteren en toch een bebouwingswijziging te realiseren. Liever wachtten zij de uitkomst van een rechtszaak af. De rechter kan in deze beslissen om de gemeente in het gelijk te stellen en de aangesloten erfpachters ertoe bewegen toch de aanbieding te accepteren. De rechter kan ook beslissen om de gemeente in het ongelijk te stellen en geen canonverhoging verbinden aan de gerealiseerde bebouwingswijziging voor de aangesloten erfpachters. Geadviseerd wordt om niet vooruit te lopen op de uitspraak in deze zaak door de aangesloten erfpachters mee te nemen in het overgangsbeleid. De betrokken erfpachters hebben met het aangaan van de rechtszaak het risico geaccepteerd dat zij alsnog zouden moeten betalen. Het is dan ook raadzaam een uitzondering in het overgangsbeleid te maken met betrekking tot deze erfpachters. Na de uitspraak van het Hof Amsterdam doet het Ontwikkelingsbedrijf een voorstel voor de afhandeling van deze bebouwingswijzigingen.

4.4 De inspraak- en adviesronde

Op 22 december 2004 is het voorgenomen besluit tot beleidswijziging vrijgegeven voor inspraak, conform de inspraakprocedure van de gemeente Amsterdam. In Het Parool en het Amsterdams Stadsblad verscheen een kennisgeving, die ook op de website van het Ontwikkelingsbedrijf en op www.amsterdam.nl is verschenen. De inspraak was beperkt tot het voorstel zoals geformuleerd in het voorgenomen collegebesluit:

- *Voor particuliere woonbestemmingen geldt dat de gemeente automatisch wordt geacht toestemming te hebben verleend voor bebouwingswijziging. Het betreft uitbreidingen van de bebouwing tot een maximum van 100% van de oorspronke-*

lijke bebouwing. De toestemming hoeft men dus niet meer aan te vragen, tenzij anders vermeld staat in bijzondere bepalingen van het erfpachtcontract. Bij aanvang van een nieuw tijdvak worden gerealiseerde bebouwingswijzigingen wel meegenomen bij het bepalen van de nieuwe grondwaarde en canon.

- *Berekening van canonverhoging bij tuinuitbreiding wordt vereenvoudigd door voortaan van één rekenmethode uit te gaan. Voortaan wordt voor alle tuinuitbreidingen eenzelfde verhogingsfactor aangehouden: de laagste factor in het huidige beleid.*

In totaal is een tweetal reacties binnengekomen. Beide reacties gingen niet in op de ter inspraak liggende kwestie. Om deze reden hebben zij niet geleid tot aanpassing van het voorstel.
Eén zienswijze ging in op de onwenselijkheid van erfpacht in algemene zin. Het erfpachtstelsel stond bij de inspraak echter niet ter discussie, het ging slechts om een wijziging daarvan.
De andere zienswijze verzocht om een ingangsdatum in het verleden met terugwerkende kracht. Het al dan niet verlenen van terugwerkende kracht aan de invoering van de beleidsvereenvoudiging was niet opengesteld voor inspraak. Ook deze reactie vormde daarom geen aanleiding om het voorstel te wijzigen.

Gelijktijdig met de inspraakprocedure is ook een adviesronde gehouden. Voor de betrokken medewerkers van de stadsdelen was op 15 december een presentatie waarop informatie over de beleidsvereenvoudiging en de te volgen procedure is gepresenteerd. Aansluitend daarop zijn alle stadsdelen benaderd met het aanbod langs te komen om over de beleidsvereenvoudiging te spreken. Stadsdeel Zuideramstel had hier belangstelling voor. Dit heeft geresulteerd in een inhoudelijke wijziging: bij het overgangsbeleid is op verzoek van het stadsdeel een extra keuzemogelijkheid in overweging genomen, zoals in 4.2 besproken is. In het Portefeuillehoudersoverleg van 3 februari is de beleidsvereenvoudiging slechts zijdelings ter sprake gekomen.

Twee belangrijke vertegenwoordigers van erfpachters, namelijk de Vereniging Eigen Huis en de Vereniging van Amsterdamse Erfpachters, zijn benaderd met de vraag of zij behoefte hebben aan een gesprek over de voorgestelde beleidswijziging.
Beide organisaties hebben op hun websites aandacht besteed aan de beleidswijziging. De VAE heeft daarbij ook een link geplaatst naar de inspraak-mailbox.
De Vereniging Eigen Huis heeft schriftelijk gereageerd. Zij gaf aan dat ze tevreden is over de voorgestelde wijziging, maar teleurgesteld over de handhaving van het erfpachtstelsel. Deze reactie hoeft dan ook niet te leiden tot een inhoudelijke wijziging.

4.5 Besluitvorming en invoering

In theorie is het college van B&W bevoegd om de beleidswijziging vast te stellen, omdat het beleid betreft dat nader aangeeft hoe het college van zijn bevoegdheden gebruik maakt. Onder verwijzing naar de Verordening op de Stadsdelen, Bijlage A, lijst A onder III.1.C.I letter c respectievelijk d mag het college dit beleid ook vaststellen voor de stadsdelen. De A-lijst spreekt het geven van aanwijzingen (lees: het vaststellen van beleid) die van belang zijn uit het oogpunt van uniforme behandeling van erfpachters.

Ook onder de dualisering valt de vaststelling van het beleidsvoornemen dus onder het college. Beslissingen omtrent het uitgeven van grond in erfpacht zijn een bevoegdheid van het college, maar de raad heeft budgetbevoegdheid. Zo heeft de raad het uiteindelijke oordeel over de begroting en de jaarrekening. Het onderhavige voorstel heeft gevolgen voor beide documenten. Daarom dient het beleidsvoornemen, na definitieve vaststelling in het college, ter bespreking te worden aangeboden aan de raadscommissie.
Stemt de Raadscommissie in met de beleidswijziging, dan kan uitvoering worden gegeven aan het collegebesluit, door middel van publicatie in afdeling 3B van het Gemeenteblad.
Wanneer de Raadscommissie dit raadzaam acht, dan kan ze de zaak ter bespreking doorsturen naar de gemeenteraad. Ook heeft het College in dat geval de mogelijkheid zijn voornemen tot beleidswijziging, gehoord de discussie in de Commissie, terug te nemen en desgewenst aan te passen.
Een en ander heeft tot gevolg dat de te volgen procedure afhankelijk is van de discussie in de Raadscommissie, en daarmee kan op dit moment nog geen definitieve invoeringsdatum worden vastgesteld. In de meeste varianten is 1 juli 2005 echter haalbaar.