*Hoofdrapportage Bestuursopdracht*

# Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel

Februari 1998




Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam / Bureau Erfpacht

**Hoofdrapportage Groot onderhoud erfpachtstelsel**

## 1. Inleiding

Aanleiding tot de operatie 'Groot onderhoud' vormde het in 1996 gehouden symposium 'Een eeuw erfpacht in Amsterdam'. Uitgangspunt daarbij was dat met name ook kritische meningen van betrokkenen uit de maatschappij daarop niet mochten ontbreken.
Ook in dit opzicht is het symposium geslaagd. Het is dan ook de belangrijkste aanzet geweest het Amsterdamse erfpachtstelsel aan een nader onderzoek te onderwerpen. Dat daarbij de term 'Groot onderhoud' is gehanteerd, geeft aan dat bij de voorgestelde aanpassingen behoud van het stelsel uitgangspunt is.

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft op 15 april 1997 ingestemd met de hoofdlijnen voor de operatie 'Groot onderhoud'.
Gezien de breedte van de naar voren gebrachte meningen is gekozen voor een uitwerking van de verschillende onderdelen in een aantal werkgroepen. Het werk van de werkgroepen heeft geresulteerd in een aantal rapportages, die voorzien van een oplegnotitie zijn gebundeld in het bijlagenboek. Hierin is ook de tekst van de bestuursopdracht opgenomen.

De bespreking van de deelrapportages heeft plaatsgevonden in een begeleidingsgroep, waarin naast de directeur van het Gemeentelijk Grondbedrijf en enkele Grondbedrijfmedewerkers ook de wethouder Grondzaken, de adjunct-directeur Financiën, de directeuren Economische Zaken, Gemeentebelastingen en ROIB, en het hoofd CST van de Stedelijke Woningdienst deelnemen.
Bij deze besprekingen is gebleken dat het beter was de resultaten in een samenvattende notitie te ordenen. De discussie kan zich in eerste instantie op deze hoofdpunten richten. Door verwijzing naar de rapportages in het bijlagenboek is onderbouwing voor de verschillende voorstellen makkelijk te vinden.

In het bijlagenboek is tevens de nota van het raadslid Bouma, met de titel 'Grondwaardestijging. Bij erfpachters of huurders laten zitten', opgenomen. Tevens is opgenomen het procedurele conceptpreadvies over deze nota dat Burgemeester en Wethouders na behandeling in de Commissie van Advies op 28 januari 1998 zullen uitbrengen. Tevens is een eerst, meer inhoudelijke reactie op de nota opgenomen. Deze reactie sluit aan op de inhoudelijke stellingname, die in de verschillende deelrapportages, en in deze hoofdrapportage is opgenomen.

De publicatie van de VVD-nota 'Grondwaardestijging. enz.' onderstreept nog eens dat bij de beoordeling van erfpacht naast inhoudelijke ook politieke aspecten een belangrijke rol spelen. De teneur van deze hoofdrapportage sluit aan bij de politieke keuze, die de Gemeenteraad van Amsterdam op 20 april 1994 maakte bij de vaststelling van het Programakkoord voor de raadsperiode 1994-1998. Ten aanzien van erfpacht is hierin het volgende opgenomen.

> 'Het erfpachtstelsel blijft gehandhaafd, want de voordelen van het erfpachtstelsel (waardestijging en bestemmingsbepaling aan de gemeenschap) blijven actueel en dienen ook de komende jaren te worden gerealiseerd.'

Publicatie van de rapportage 'Groot onderhoud' onder de verantwoordelijkheid van het huidige College van Burgemeester en Wethouders in begin 1998 betekent niet dat hiermee het

laatste woord is gezegd. De nota wordt nu vrijgegeven voor commentaar door alle betrokken groeperingen. Tevens kan de nota een rol spelen bij de formulering van de beleidsvoornemens voor de raadsperiode 1998-2002.

Naar aanleiding van die beleidsvoornemens en van de ingekomen reacties zal de directeur van het Gemeentelijk Grondbedrijf met een aangepaste versie van de rapportage komen. Deze nota zal dan door de nieuwe Gemeenteraad kunnen worden vastgesteld.

In de opbouw van de hoofdrapportage Groot onderhoud is gekozen voor een volgorde van 'groot naar klein', dat wil zeggen dat de meer principiële en belangrijke zaken eerst aan bod komen, waarna de meer uitvoeringsgerichte zaken aan de orde komen. De gekozen volgorde is als volgt:

1. inleiding
2. erfpacht en eigendom
3. soorten erfpacht
4. aanpassingen in het stelsel
5. problematiek van de herwaardering
6. WOZ-waardering en erfpacht
7. acceptatie van het erfpachtstelsel in relatie tot de besteding van de erfpachtinkomsten
8. overige aanpassingen
9. relatie met stadsdelen
10. communicatie.

## 2. Erfpacht en eigendom

*Ontstaan, doel en instrumenten*
De gemeentelijke erfpacht is eind 19e/begin 20e eeuw ontstaan als gevolg van de stormachtige stedelijke ontwikkeling van die tijd, welke gepaard ging met stijgende grondprijzen en speculatie, alsmede deels ongecontroleerde stedelijke uitbreiding en ongewenste huisvestingsituaties. Met de introductie van de gemeentelijke erfpacht werd o.a. beoogd:
1. de waardevermeerdering van de grond ten goede te laten komen aan de gemeenschap;
2. speculatie in gronden tegen te gaan;
3. de overheid meer invloed te geven op de bestemming, het gebruik en het onderhoud van de grond met opstallen;
4. in voorkomende gevallen, als het algemeen belang zulks vereist, op effectieve wijze weer de beschikking te kunnen krijgen over de grond.

De doeleinden van een gemeentelijk erfpachtstelsel worden met (één of meer van) de volgende instrumenten gerealiseerd:

ad. 1 waardevermeerdering ten goede aan de gemeenschap:
- a. herziening van de canon, respectievelijk bijbetaling door de erfpachter naar aanleiding van een herwaardering van de grondwaarde aan het einde van de erfpacht of na ommekomst van een bepaalde termijn;
- b. herziening van de canon naar aanleiding van een wijziging van het gebruik van de grond (bijv. van bestemming, omvang van de opstal, splitsing, etc) die een economische meerwaarde van het perceel oplevert;
- c. canonindexering.

ad. 2 tegengaan van speculatie:
- a. beperkingen in de vrije overdracht van het perceel;
- b. beperkingen in de mogelijkheid het gebruik van de grond e.a. te wijzigen.

ad. 3 sturing van de ruimtelijke inrichting en het beheer:
- a. goedkeuring bouwplan;
- b. verplichting tot afscheiding van het perceel;
- c. bouwplicht en herbouwplicht;
- d. verbod tot wijziging opstallen;
- e. verplichting tot gebruik volgens een nader (meer of minder nauw) omschreven bestemming;
- f. verbod tot hinder en overlast (waaronder veelal bodemverontreiniging);
- g. verplichting tot instandhouding en (volledig) onderhoud van perceel en opstallen, enz.;

ad. 4 (her)beschikking over de grond:
- a. beëindiging van de erfpacht in het algemeen belang.

*Argumenten voor erfpacht nog steeds actueel*
Vandaag de dag gelden de belangrijkste argumenten die een eeuw geleden het begin van het erfpachtstelsel betekenden nog steeds onverkort. De enorme investeringen die rijk en gemeente zich in het kader van de stadsvernieuwing hebben getroost, hebben bijgedragen aan

de waardestijging van het onroerende goed in de stad. Recentelijk deed zich dit voor bij de ontwikkeling van de Zuid-as. Het is de overheid die het initiatief voor de herontwikkeling van dat gebied heeft genomen en die bereid is opnieuw grote bedragen in het gebied te investeren. De waarde van de grond is daardoor gestegen en zal naar verwachting nog meer stijgen. Wanneer de grond niet van de gemeente was, had zij het nakijken bij die waardestijging. Nu kan de gemeente de extra opbrengsten inzetten bij de ontwikkeling van het gebied en het realiseren van de benodigde voorzieningen en kwaliteit.

Een ander voordeel dat uitgifte in erfpacht de gemeente biedt in vergelijking met uitgifte in eigendom is dat de in de akte van vestiging opgenomen algemene en bijzondere bepalingen in het algemeen een kwalitatieve werking hebben. Dat wil zeggen dat zij niet alleen werken tussen de gemeente en de erfpachter maar ook tegenover derden en van rechtswege overgaan bij de overdracht van het recht aan een derde.

Bij uitgifte in eigendom kan dit effect alleen -en dan nog maar in beperkte mate- bereikt worden door de voorwaarden op te nemen in een kettingbeding, een erfdienstbaarheid of een kwalitatieve verbintenis. Kettingbedingen zijn van obligatoire, dus niet van goederenrechtelijke aard en moeten derhalve steeds opnieuw bij de (ver)koop worden overgedragen. In het kader van erfdienstbaarheden en kwalitatieve verbintenissen kunnen slechts verplichtingen tot het dulden of niet-doen worden opgenomen terwijl bij uitgifte in erfpacht zowel bedingen om te dulden of niet te doen als bedingen, waarbij de erfpachter een actieve verplichting wordt opgelegd, kunnen worden overeengekomen.

De mogelijkheid van het opnemen van voorwaarden met een sterke derdenwerking in een erfpachtcontract levert een extra argument ten voordele van uitgifte in erfpacht boven eigendom. Dit gaat met name op voor de privaatrechtelijke instrumenten in het kader van de stedelijke inrichting en het beheer.

*Conclusie*
De hierboven omschreven argumenten leiden tot het voorstel in Amsterdam uit te blijven gaan van het principe dat grond alleen in erfpacht wordt uitgegeven.

*Bijlagenboek*
1. Oplegger beleidsnotitie A, en paragraaf 4.3 van de notitie van prof.mr. [redacted] 5.1.2e, dd. 11 september 1997, blz. 9 e.v.
2. Notitie 'De legitimiteit van het stelsel', [redacted], augustus 1997, blz. 105 e.v.

## 3. Soorten erfpacht

*Tijdelijke erfpacht*
In 1896 werd de eerste vorm van erfpacht vastgesteld, waarbij het ging om uitgifte in tijdelijke erfpacht voor maximaal vijfenzeventig jaar. Met de vaststelling door de Gemeenteraad van de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 1915, kwam er voor wat betreft de particuliere woningbouw een einde aan de uitgifte in tijdelijke erfpacht. Daarmee werd ook het oorspronkelijke uitgangspunt verlaten, dat de gemeente bij het einde van de periode zonder vergoeding over de opstal kon beschikken. Erfpacht werd daardoor ook meer acceptabel voor investeerders en hypotheekbanken.

Voortdurende erfpacht was ook een grote wens van het bedrijfsleven. Door het invoeren van de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 1966 is niet alleen de particuliere woningbouw, maar iedereen, behalve de woningcorporaties, verzekerd van een voortdurend erfpachtrecht. De voorwaarden specifiek voor bedrijfsuitoefening uit de industriële bepalingen van 1937, gewijzigd in 1955, zijn in de voornoemde algemene bepalingen opgenomen.

Aangezien voortdurende erfpacht mede is ingevoerd naar aanleiding van de bezwaren die er bij de erfpachters waren tegen tijdelijke erfpacht, zal deze vorm van tijdelijke erfpacht hier verder buiten beschouwing worden gelaten.

*Voortdurende erfpacht*
Dit betreft erfpacht voor onbepaalde tijd, onderverdeeld in administratieve tijdvakken van 50 jaar of langer. Na afloop van het tijdvak staat het de gemeente vrij om nieuwe algemene bepalingen en een nieuwe canon aan de erfpachter op te leggen. Aan het einde van een tijdvak kan de erfpachter de erfpacht opzeggen. Beëindiging van het recht vanwege de gemeente is mogelijk op grond van wanbetaling dan wel als deze anderszins in ernstige mate tekortschiet in de nakoming van de erfpachtvoorwaarden of om redenen van algemeen belang.

Bij de erfpachtrechten tot 1966 was de canon gefixeerd op een vast bedrag voor 50 of 75 jaar. Bij de modernisering van het stelsel in 1966 werd vastgesteld dat het canonbedrag zou worden aangepast aan de geldontwaarding (door middel van vijfjaarlijkse indexatie achteraf). Tegelijk werd toen de mogelijkheid om de canonverplichting in één keer voor 50 jaar te voldoen (het ' afkopen') ingevoerd.
Momenteel kan de erfpachter op drie manieren aan zijn financiële verplichting voldoen:
1. het betalen van een canon die telkens na vijf jaar wordt aangepast aan de waargenomen inflatie;
2. het betalen van een canon waarbij de vijfjaarlijkse canonaanpassing is uitgesloten ('vaste canon');
3. het bij vooruitbetaling voldoen van de canon ('afkopen') voor vijftig, tot maximaal honderd jaar.

*Eeuwigdurende erfpacht*
In andere steden bestaat de mogelijkheid dat de grond in eeuwigdurende erfpacht wordt uitgegeven. Het bekendste voorbeeld hiervan is het Haagse stelsel. In deze variant kan de canon voor altijd worden afgekocht tegen de grondprijs. Het is ook mogelijk te kiezen voor een jaarlijkse canon die eens in de vijf jaar wordt aangepast aan het renteniveau van langlopende leningen. Beëindiging van het recht vanwege de gemeente is evenals bij

voortdurende erfpacht mogelijk op grond van wanbetaling dan wel als deze anderszins in ernstige mate tekortschiet in de nakoming van de erfpachtvoorwaarden of om redenen van algemeen belang. De erfpachter kan het recht echter niet opzeggen. Als hij van het recht af wil, dan zal hij het aan een derde moeten vervreemden.

*Vergelijking voortdurende en eeuwigdurende erfpacht*
De belangrijkste overeenkomst tussen de twee systemen is de mogelijkheid om erfpacht te gebruiken als sturingsmechanisme voor de ruimtelijke inrichting. Beide stelsels lenen zich hiervoor.

De belangrijkste verschillen zijn dat bij het Haagse stelsel voor een groot deel afstand is gedaan van de financiële doelstelling van het erfpachtstelsel doordat de waardestijging van de grond niet ten goede komt aan de gemeenschap als geheel en dat de algemene voorwaarden bij het Haagse stelsel niet aangepast worden aan maatschappelijke ontwikkelingen en wetgeving. Wel is in het Haagse stelsel de mogelijkheid voor de gemeente opgenomen om bij wijziging van de bestemming een verhoging van de canon te bedingen.

Vanuit de juridische optiek is het echter gewenst om na verloop van tijd de algemene voorwaarden aan te passen aan maatschappelijke ontwikkelingen en wetgeving.
Van belang bij de vergelijking van de erfpachtstelsels is dat het eeuwigdurende stelsel van Den Haag niet de enige mogelijkheid is voor het vormgeven van een eeuwigdurend stelsel. Zolang de regels van het Burgerlijk Wetboek in acht worden genomen en het algemeen belang een bepaalde regeling niet in de weg staat, kan een stelsel worden aangepast aan de wensen van de gemeente Amsterdam.

Blijft over het financiële verschil tussen voortdurende en eeuwigdurende erfpacht. In rekentechnisch opzicht kan dit verschil zeer klein worden als men ervan uitgaat dat er sprake is van afkoop van de jaarlijkse canonverplichting.
Bedacht moet hierbij worden dat bij de afkoopmethodiek veronderstellingen over tal van financiële parameters worden gemaakt. De feitelijke ontwikkeling van de grondwaarde kan en zal hiervan afwijken.Voortdurende erfpacht, waarbij de looptijd in bepaalde tijdvakken is verdeeld, is principieel de juiste vorm. Op deze wijze ontstaat periodiek een moment van herwaardering (en aanpassing van de voorwaarden aan de dan heersende normen en waarden). Anderzijds wordt hiermee voor de erfpachter de principieel andere (en meer onzekere) positie ten opzichte van volledig eigendom zichtbaar.

*Conclusie en voorstel*
Alles afwegend valt te overwegen de mogelijkheid van eeuwigdurende erfpacht in Amsterdam te introduceren, op twee voorwaarden. Ten eerste moet er de mogelijkheid blijven om elke 50 jaar de voorwaarden aan te passen aan de dan geldende voorwaarden. Ten tweede zal op financiële en psychologische gronden een afkoopfactor voor het eeuwig niet herzien van de grondwaarde moeten worden bepaald. Deze zal aanmerkelijk hoger moeten zijn dan de factor, die thans voor 100-jarige afkoop geldt.

*Bijlagenboek*
1. Vergelijking voortdurende en eeuwigdurende erfpacht, Prof.mr. [redacted] 5.1.2e ,
   dd. 11 september 1997, blz. 9 e.v.
2. Financiële systematiek en vergelijking stelsels, 29-10-1997, blz. 23 e.v.

## 4. Aanpassingen in het stelsel

Vanaf de invoering van erfpacht in Amsterdam is het stelsel regelmatig aangepast aan de eisen van de tijd. Hoewel deze aanpassingen de principiële uitgangspunten van het stelsel niet aantastten, waren zij toch vaak vrij ingrijpend van aard. De afgelopen 100 jaar is gebleken dat het stelsel voldoende flexibiliteit bezit. Een eerste belangrijke wijziging betrof de overgang (voor commerciële bestemmingen) van het systeem van tijdelijke naar voortdurende erfpacht. Nu, bijna 80 jaar later, wordt deze operatie voltooid doordat ook voor woningcorporaties wordt afgestapt van de vorm van tijdelijke rechten.
De invoering in 1966 van het principe van het waardevast maken van de canon, is een andere mijlpaal. Deze principieel volstrekt terechte wijziging van het stelsel heeft een aantal praktische problemen met zich mee gebracht, die de afgelopen periode, en ook nu weer tot voorstellen hebben geleid.
Het betreft hier een vrij technische materie, die in het rapport 'Financiële systematiek en vergelijking stelsels' van 29 oktober 1997 van een interne werkgroep uitvoerig en overzichtelijk is uiteengezet. Daarnaast zijn over deze materie nog drie externe adviezen uitgebracht.

*Voorstellen*
Deze voorstellen zijn erop gericht de huidige onevenwichtigheid ten aanzien van de prijsindexatie en de rentefactor te elimineren. Tevens ontstaan er meer keuzemogelijkheden voor de erfpachters.

1. Voortdurend recht van erfpacht, met tijdvakken van 50 jaar.
   a. Afkoop van de canon bij uitgifte: de afkoopsom is gelijk aan de grondwaarde voor 50 jaar.
   b. Een vaste canon: de canon wordt bepaald naar het relevante marktrentepercentage van de grondwaarde voor 50 jaar, en blijft 50 jaar lang hetzelfde. Voor de discussie wordt voorgesteld de vaste canon op 125 % van de aanvangscanon te houden.
      Tussentijds afkopen is mogelijk tegen betaling van de afkoopsom en een vergoeding voor 'vervroegd aflossen'.
   c. Een canon met vijfjaarlijkse renteconversie: de canon wordt gebaseerd op de relevante marktrente, en wordt vijfjaarlijks opnieuw aan deze rente geijkt. Bij tussentijds afkopen is geen vergoeding voor 'vervroegd aflossen' verschuldigd.

2. Voortdurend recht van erfpacht, met tijdvakken van 100 jaar.
   a. Afkoop van de canon bij uitgifte: de afkoopsom is gelijk aan de grondwaarde voor 100 jaar. Voorgesteld wordt de afkoopfactor op 125 % van de afkoop voor 50 jaar te houden.
   b. Een canon met vijfjaarlijkse renteconversie: de canon wordt gebaseerd op de relevante marktrente, en wordt vijfjaarlijks opnieuw aan deze rente geijkt. Bij tussentijds afkopen is geen vergoeding voor 'vervroegd aflossen' verschuldigd.

3. Voortdurend recht van erfpacht, met kortdurende tijdvakken (niet voor nieuwe uitgiften).
   a. Een canon die jaarlijks in bepaalde mate wordt gecorrigeerd ('geïndexeerd') voor de geconstateerde inflatie. Het aanvangsniveau van de canon is laag (onder de relevante marktrente), en stijgt jaarlijks.

4. Eeuwigdurend recht van erfpacht.
   a. In paragraaf 3 is in het voorstel opgenomen om onder bepaalde voorwaarden ook eeuwigdurende erfpacht mogelijk te maken. Voorgesteld wordt de afkoopfactor op 150 % van de afkoop voor 50 jaar te stellen.

De precieze parameters bij deze voorstellen zullen nader worden vastgesteld.

*Bijlageboek:* 'Financiële systematiek en vergelijking stelsels', okt. '97, blz. 23 e.v.

*Externe adviezen:*
1. Financiële systematiek erfpachtstelsel in Amsterdam, SBV, nov. '97.
2. Kanttekeningen bij de Bestuursopdracht 100 jaar erfpacht; operatie groot onderhoud, Fakton, okt. '97 (concept)
3. Nota renteaspecten erfpacht canon, ABN•AMRO Treasury Management Consultants, nov. '97 (concept); idem, appendix, jan. '98

## 5. De problematiek van de herwaardering.

Bij de eerste uitgifte vindt prijsvorming plaats van onbebouwde grond. Afhankelijk van de locatie, van de toegestane bestemming, het bouwvolume en dergelijke factoren wordt de grondwaarde van de onbebouwde grond vastgesteld. Bij het Gemeentelijk Grondbedrijf wordt hierbij gebruik gemaakt van de algemeen aanvaarde methode van de residuele benadering. De grondwaarde is hierbij de resultante (het residu) van het verschil tussen de opbrengstwaarde van de opstal en de stichtingskosten van de opstal. De methode is in principe simpel, maar vereist bij uitwerking wel inzicht in een aantal elementen (verwachte huurniveau's, rendementen, enz.), waarover vrager en aanbieder nog wel van mening kunnen verschillen. In de dagelijkse praktijk blijkt dat, na al dan niet langdurig onderhandelen, er op deze wijze tot een marktconforme prijs (grondwaarde) kan worden gekomen.

Is eenmaal de bebouwing gereed, dan ontstaan voor de waardebepaling van grond principiële problemen. Grond en opstal vormen immers één geheel. Het is praktisch en theoretisch niet mogelijk op een éénduidige wijze de waarde van het geheel aan de twee onderdelen toe te delen. Deze problematiek heeft in de Amsterdamse praktijk ook altijd tot discussies geleid. Deze discussies doen zich voor als de gemeente bestaand onroerend goed uitgeeft, maar vooral bij herwaardering einde tijdvak. In dat laatste geval des te meer omdat bij de thans aflopende rechten sprake is van rechten met een vaste (niet-geïndexeerde) canon. Alleen de aanpassing aan de geldontwaarding over de afgelopen 75 jaar leidt tot een canonverhoging met een factor 8 á 9. (Even afgezien van de wijze van canonbepaling leidt dit tot een navenante verhoging van de grondwaarde.)
In het algemeen kan het principe van residuele grondwaarde ook bij bestaand onroerend goed worden toegepast. Ervan uitgaande dat de bestaande bebouwing in het algemeen de opbrengstwaarde van de grond beperkt, wordt door het Gemeentelijk Grondbedrijf een depreciatiefactor toegepast.
Bij herziening grondwaarde einde tijdvak voorzien de toepasselijke voorwaarden in de inschakeling van drie deskundigen. Op deze wijze is in elk geval duidelijk dat de gemeente niet eenzijdig de nieuwe grondwaarde (en de canon) vaststelt. Met het toegenomen belang van deze taxaties is ook de discussie over de werkwijze van de deskundigen toegenomen. Door het Gemeentelijk Grondbedrijf is de afgelopen periode intensief overleg gevoerd met de Makelaarsvereniging Amsterdam teneinde te komen tot een meer eenduidige en inzichtelijke methode. Dit heeft geresulteerd in een taxatie-instructie van de Makelaarsvereniging Amsterdam, die bij de herzieningen gebruikt kan worden.
In de praktijk wordt ook vaak uitgegaan van een vast aandeel van de grond in de totale waarde. Dit percentage wordt vooral bepaald door de schaarste aan grond voor bepaalde bestemmingen. In Amsterdam worden percentages tussen de 15 en 30 genoemd. In Tokyo kan het oplopen tot 80 %. Bij het nader onderzoek kan bezien worden of een al dan niet gedifferentieerd percentage te benoemen is.

*Relatie met de WOZ.*
De afgelopen periode zijn de taxaties onder de vigeur van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) sterk in belang toegenomen. Deze taxaties, uitgevoerd door de Dienst Gemeentebelastingen, vormen de basis voor meerdere aanslagsystemen.
Met name doordat deze taxatie gebruikt wordt in het kader van de jaarlijkse aangifte inkomstenbelasting is de herkenbaarheid enorm toegenomen.

In principe zou daarom bezien kunnen worden of de WOZ-gegevens een rol kunnen spelen bij de procedure herzieningen. In het rapport van de interne werkgroep 'Taxatie-instructie makelaardij annex taxaties WOZ/analyse WOZ-traject en draagvlak' van november 1997 wordt uitgebreid op de hiermee samenhangende problematiek ingegaan.
Op dit moment zijn nog geen eenduidige conclusies te trekken, wel levert het onderzoek waardevolle suggesties o.a. voor het communicatietraject op.

*Voorstellen*
1. Verbreding taxatieinstructie Makelaarsvereniging Amsterdam.
2. Mogelijkheden bezien van toepassing deskundigenprocedure bij tussentijdse canonherziening.
3. Nader overleg met Dienst Gemeentebelastingen om WOZ-taxaties meer af te stemmen op taxatie-instructie Makelaarsvereniging Amsterdam.
4. Onderzoeken mogelijkheid om bij (her)waardering uit te gaan van een vast percentage grondaandeel van de totale waarde.

*Bijlagenboek:*
'Taxatie-instructie makelaardij annex taxaties WOZ-traject en draagvlak', november 1977, blz. 63. e.v.

## 6. WOZ-waardering en erfpacht

Bij erfpacht betaalt de erfpachter aan de erfverpachter (jaarlijks) een vergoeding voor het gebruik van de grond. Het middel is niet aan de overheid als grondeigenaar voorbehouden. In Amsterdam gebruiken soms particulieren zelfs de gemeentelijke voorwaarden. In het buitenland vindt uitgifte in erfpacht door particulieren op grote schaal plaats.

De Amsterdamse situatie, waar het overgrote deel van de grond door de gemeente in erfpacht wordt uitgegeven, kan leiden tot enige begripsverwarring in relatie tot de algemene onroerende zaakbelasting, die ook door de gemeente wordt geheven.
In de hierna volgende paragraaf zal worden aangegeven dat het van groot belang is dat de gemeente als grondeigenaar laat zien dat de groeiende inkomsten uit de erfpacht (grondverhuur) in de stedelijke ontwikkeling worden geïnvesteerd. Deze stedelijke investeringen, die de waarde van het onroerend goed op peil houden c.q. doen stijgen, komen echter ook de eigenaren van 'eigen grond' ten goede.
Deze ogenschijnlijke onbillijkheid kan worden ondervangen door de erkenning van het verschil tussen de erfpachter (de eigenaar van alleen de opstal) en de 'volle' eigenaar (eigenaar van grond èn opstal). In een 'perfecte' marktsituatie zouden kopers van onroerend goed inderdaad aan erfpacht een lagere waarde toekennen dan aan volledig eigendom. In de praktijk zien we wel een zeker waardedrukkend effect bij erfpachtrechten, die tegen het einde van hun termijn lopen. Er bestaan echter weinig situaties waar erfpacht en volle eigendom min of meer gelijkwaardig naast elkaar bestaan. In de Amsterdamse situatie, waar sprake is van een toenemende schaarste (en dus stijgende prijzen), is het moeilijk dit waardeverschil tussen erfpacht en eigen grond aan te tonen.

Het zou echter logisch zijn als bij de waardering onder de vigeur van de wet Waardering Onroerende Zaken wel rekening werd gehouden met dit verschil in waardering. Gebleken is

echter dat de WOZ geen verschil mag maken tussen de waardering van onroerende zaken op eigen grond en op erfpacht. De waarderingen gaan ook niet uit van de feitelijke situatie, maar van een fictieve waarde die zou gelden bij verkoop onbelemmerd door verhuur, en zonder rekening te houden van andere omstandigheden, zoals bijvoorbeeld erfpacht.
Nu de betekenis van de WOZ zo is toegenomen, en nu de herwaardering van erfpachtrechten bij afloop van de eerste termijn zulke aanzienlijke bedragen laten zien, is de WOZ-methode niet meer aanvaardbaar.

*Voorstel*
Amsterdam zal het initiatief nemen om door middel van een wetswijziging bij de WOZ een aangepaste waardering c.q. lager tarief voor onroerend goed op erfpachtgrond geregeld te krijgen.

*Bijlagenboek:*
Analyse lastendossier Amsterdamse burger, blz. 81 e.v.

## 7. Acceptatie van het erfpachtstelsel in relatie tot de besteding van de erfpachtinkomsten

De gemeente Amsterdam voert al eeuwen een actief grondbeleid. Dit betekent kort samengevat dat men niet alleen in stedebouwkundige zin de ontwikkeling van de stad wil sturen, maar dat men ook de daadwerkelijke uitvoering wil beheersen. Dit betekent het verwerven van gronden, het bouwrijp maken van terreinen, de aanleg van infrastructuur in ruime zin van het woord (wegen, parken, grachten, enz.), en het uitgeven van gronden. Tot aan het eind van de 19e eeuw werd de grond in volle eigendom uitgegeven. In 1896 werd, op grond van de bekende argumenten, besloten de grond alleen nog in erfpacht uit te geven.
De waardevermeerdering komt dan ten gunste van de gemeenschap. In concreto van de gemeente (en zijn uitvoerend orgaan: het Gemeentelijk Grondbedrijf).
De vraag kan gesteld worden welke bestemming deze inkomsten moeten krijgen. Deze vraag is zeer lang een academische vraag geweest, omdat er tijdens de looptijd van de oude rechten met een vaste canon geen sprake van winst was, maar eerder verlies (afhankelijk van de verhouding tussen het canonpercentage en de omslagrente, een rente die de gemeente hanteert bij zijn interne financiering).
De toename van het aantal rechten na 1950, de komst van de geïndexeerde canon in 1966, en het op gang komen van de herwaardering van rechten uit de jaren '20 en later hebben betekend dat de discussie sterk aan actualiteit heeft gewonnen. In paragraaf 6 is reeds het essentiële verschil tussen een algemene belastingheffing op onroerend goed en het betalen van een vergoeding voor het (langjarig) gebruik van gemeentelijke grond uiteengezet. De WOZ-middelen behoren tot de algemene gemeentelijke inkomsten, de erfpachtinkomsten behoren tot de sector "Actief Grondbeleid".
Hierbij is het van belang te onderkennen dat de ontwikkeling van de grondwaarde in Amsterdam ook in belangrijke mate afhankelijk is van voortdurende gemeentelijke investeringen - in brede zin - in de gebouwde omgeving. Dit kan zijn onderhoud van de infrastructuur, maar ook aanzienlijke herinvesteringen of de aanleg van geheel nieuwe infrastructuur (stadsvernieuwing, aanpak Westelijke Tuinsteden, specifieke gevallen als de Zeedijk of hoogbouw Bijlmermeer, nieuwe infrastructuur als NZ-lijn en IJ-boulevard, enz.).
Hieruit vloeit voort dat het gewenst is om de erfpachtopbrengsten met name aan te wenden

voor nieuwe investeringen. Op deze wijze laat de grondeigenaar (de gemeente) aan de erfpachters zien dat hun geld nuttig wordt besteed, en is het voortbestaan van het stelsel ook op lange termijn gewaarborgd.
Deze gedachtengang is reeds gevolgd bij het convenant, dat onlangs met de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties -beheerder van ruim 200.000 woningen- is gesloten onder andere over de voorwaarden voor herziening van hun erfpachtcontracten.

*Voorstel*
Te besluiten dat een groeiend deel van de erfpachtinkomsten wordt ingezet voor de stedelijke ontwikkeling in brede zin.

*Bijlagenboek:*
1. De legitimatie van het stelsel, [redacted], augustus 1997, blz. 105 e.v.
2. Taxatierapport imago en argumenten erfpacht,Van Luyken Communicatie Adviseurs, dd.13 oktober 1997, blz. 115

## 8. Overige aanpassingen in het stelsel

Onder de titel 'Wensen klant woningen en bedrijven' dd. 13 oktober 1997 is door Van Luyken Communicatie Adviseurs gerapporteerd over de 'wensen van de erfpachter'. Uit het onderzoek komen een aantal zaken naar voren, die al in de voorgaande paragrafen aan bod zijn gekomen. Tevens zijn een aantal suggesties gedaan, die betrekking hebben op de relatie met de stadsdelen en op de communicatie in het algemeen. Deze komen hierna in paragraaf 9 en 10 aan de orde.
Onder verwijzing naar het genoemde onderzoeksrapport worden hier de voorstellen samengevat, die tot aanpassing van het stelsel zullen leiden.

*Voorstel*
1. Geen verplichte afkoop bij uitgifte en tussentijdse wijzigingen.
   *Toelichting:* deze regeling is onder dwang van bijzondere omstandigheden tot stand gekomen. In de nieuwe systematiek en uitgaande van een volwassen behandeling van erfpachters is deze verplichting niet meer realistisch.

2. Invoering van een overgangsbeleid bij wijzigingen in het erfpachtstelsel.
   *Toelichting:* teneinde de bestaande erfpachters beter te kunnen laten inspelen op wijzigingen in het stelsel zal een uitgebalanceerd overgangsbeleid worden geformuleerd. Een aanzet is opgenomen in de rapportage.

3. Delen aktekosten bij tussentijdse wijzigingen.
   *Toelichting:* voor deze voor de erfpachter relatief hoge kosten is het redelijk dat de gemeente in de kosten deelt.

4. Canonverlaging bij laagwaardiger bestemming.
   *Toelichting:* bij een evenwichtige behandeling van de erfpachters hoort ook de mogelijkheid in bijzondere gevallen tot canonverlaging te komen. Wel dienen de voorwaarden waaronder nog te worden uitgewerkt.

5. Vrijstelling tot 15 $m^2$ .
   *Toelichting:* onlangs is vastgesteld dat bij verticale uitbreiding van woningen tot een maximum van 15 $m^2$ gebruiksoppervlak (GBO) geen canonverhoging in rekening wordt gebracht. Dit gezien de relatief hoge bouwkosten van zo'n uitbreiding.

6. Vervroegde canonherziening.
   *Toelichting:* op 4 februari 1998 heeft de Gemeenteraad vastgesteld dat erfpachters de mogelijkheid krijgen maximaal 12 jaar eerder hun canon te laten herzien. De erfpachter kan op deze wijze eerder zekerheid krijgen over de toekomstige betalingsverplichting. De verhoging wordt daardoor beperkt.
   De nieuwe mogelijkheid kan om fiscale redenen ook interessant zijn voor bepaalde erfpachters. De canon is immers aftrekbaar (en zal dat ook wel blijven). Door eerder op hogere lasten over te gaan kan een belastingvoordeel ontstaan (koopsompoliseffect).

*Bijlagenboek:*
Wensen klant - woningen en bedrijven, blz. 85 e.v.

## 9. Het stedelijk erfpachtbeleid en de rol van de stadsdelen

Uit het onderzoek 'wensen van de klant' komt naar voren dat er klachten zijn over de situatie met betrekking tot erfpacht bij de stadsdelen. Het gaat hierbij om de kwestie van 'gelijke gevallen - gelijke behandeling' en om kwesties op het gebied van beheer.

*Beleid en beheer*
Met de aanpassing op het punt van erfpacht in de Verordening op de Stadsdelen van 19 maart 1997 is duidelijker dan voorheen het belang van een uniform beleid, en de rol van de centrale stad vastgelegd. Op dit moment is geen nadere regelgeving nodig, mede gezien de overeenstemming die over dit aspect met de stadsdelen bestaat.
Naast een heldere formulering van beleidsregels is het ook essentieel om over een kundig apparaat te beschikken, dat het beheer efficiënt en uniform uitvoert. De afgelopen jaren heeft het Gemeentelijk Grondbedrijf aan de stadsdelen, die hier eigen verantwoordelijkheid hebben, veel ondersteuning geboden. De complexe materie en het grote belang van goed beheer voor behoud van het stelsel kunnen het noodzakelijk maken dat het Gemeentelijk Grondbedrijf zich nog actiever opstelt.

*Voorstel*
Het centrale Grondbedrijf zal op korte termijn in overleg treden met de stadsdelen ter verkrijging van een uniforme uitvoering van het beleid. Wellicht is meer en gerichte centrale inzet van capaciteit noodzakelijk. De financiering hiervan is onderdeel van nader overleg met de stadsdelen.

*Bijlagenboek:*
Wensen klant - woningen en bedrijven, blz. 85 e.v.

## 10. Communicatie

Het 'Taxatierapport Imago en argumenten erfpacht' van Van Luyken Communicatie Adviseurs van 13 oktober 1997 geeft een helder beeld van de imago van het erfpachtstelsel. Het zal duidelijk zijn dat erfpacht op zich nooit een populair onderwerp bij erfpachters zal zijn. Het alternatief van eigen grond is in bijna alle gevallen voor de grondgebruiker te verkiezen.

Uitgaande van de wens om het stelsel in stand te houden (hetgeen telkens weer een politiek en niet bedrijfsmatig besluit is) komen uit het onderzoek een aantal zaken naar voren, die aandacht behoeven. Deze worden onder de voorstellen samengevat.

*Voorstellen*

1. Verbetering en intensivering van informatie aan erfpachters over belangrijke aspecten als waardeontwikkeling onroerend goed (mogelijk in aansluiting op de waardering WOZ), wijzigingen in het stelsel, aanwending erfpachtinkomsten, komende herzieningen.
2. Verbetering informatie aan tussenpersonen, makelaars, notarissen, enz.
3. Verbetering overleg met belangrijke actoren, zoals Vereniging Eigen Huis, Kamer van Koophandel, enz.
4. Actieve en alerte informatie aan de media.

*Bijlagenboek:*
Taxatierapport Imago en argumenten erfpacht, Van Luyken Communicatie Adviseurs, dd. 13 oktober 1997, blz. 114 e.v.

Gemeentelijk Grondbedrijf
21 januari 1998