1
Kaft

Logo

Erfpacht in Amsterdam
5.1.2e
Geactualiseerd door Bureau Erfpacht, voorjaar 2011

2
Binnenblad (naast binnenzijde kaft)
Erfpacht in Amsterdam
[redacted]

Logo

Uitgave van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, 4e gewijzigde druk, mei 2011

Inhoud

Deze te genereren aan de hand van de inhoud na opmaak.

Woord vooraf

Erfpacht in Amsterdam, vierde druk. Het klinkt eenvoudig maar dat is het niet. Sinds 1896 is het erfpachtstelsel permanent in ontwikkeling. Nadat de heer Jesterhoudt in 1989 het manuscript voor de eerste druk afrondde, zijn er nieuwe Algemene bepalingen van kracht geworden, eerst in 1994 en daarna in 1998 en 2000. Sindsdien heeft de ontwikkeling van het erfpachtstelsel niet stilgestaan. Ook nu, tijdens een ingrijpende economische crisis, is het erfpachtstelsel nog steeds zeer actueel voor de gemeente Amsterdam.
Het initiatief om de geschiedenis van het stelsel vast te leggen als informatiebron voor bestuurders, ambtenaren en andere geïnteresseerden, verdiende dus een vervolg.

Deze publicatie maakt specialistische erfpachtkennis toegankelijk en is een bron van informatie voor allen die met erfpacht te maken hebben. *Erfpacht in Amsterdam* geeft informatie over de geschiedenis en de ontwikkeling van de Amsterdamse grondpolitiek tot op de dag van vandaag. Gekozen is voor een opzet waarbij ieder hoofdstuk een afzonderlijke eenheid vormt. Dit heeft weliswaar enige doublures tot gevolg, maar komt de leesbaarheid per hoofdstuk ten goede.

Amsterdam, mei 2011
Drs. 5.1.2e 5.1.2e
Directeur Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

Inleiding

Erfpacht in Amsterdam

Populair gezegd is erfpacht (erfelijke pacht) geen eigendom en geen huur maar een zakelijk recht, dat daartussenin staat. De grond blijft eigendom van de eigenaar, terwijl de erfpachter die grond voor eigen rekening mag bebouwen en langdurig mag gebruiken, tegen betaling van een jaarlijkse pachtsom (erfpachtcanon) aan de eigenaar. De erfpachter kan zijn recht verkopen, met hypotheek bezwaren en (het gebouw) verhuren. Als hij overlijdt, erven zijn erfgenamen het erfpachtrecht.

De strekking van erfpacht was van oudsher (reeds onder de Egyptenaren, Grieken en Romeinen) vooral om de ontginning van woeste grond te bevorderen. Amsterdamse erfpacht is voor vrijwel 100% stedelijke, niet-agrarische erfpacht.

Het grondgebied van Amsterdam beslaat 21.880 ha, 70% daarvan is eigendom van de gemeente. Dat is voor Nederland een unieke situatie. Doordat de gemeente grond voor de stadsvernieuwing verwerft, neemt haar grondbezit in de oude wijken sterk toe. Van de gemeentegrond is ruim 3.500 ha in erfpacht uitgegeven. Per jaar ontvangt de gemeente zo'n 95 miljoen euro aan erfpachtcanons.

Een deel van het IJmeer en omstreken is eigendom van de Staat der Nederlanden. De weilanden in Waterland, in het noordelijk deel van de gemeente, en de terreinen die vóór 1900 bebouwd zijn, zijn nog grotendeels particulier bezit. In een eeuw tijd is het particulier grondbezit binnen de gemeentegrenzen teruggelopen tot beneden de 20%.

Erfpacht is een belangrijk gegeven in de wereld van het Amsterdams onroerend goed. De gemeente verkoopt immers al sinds 1896 in de regel geen grond meer aan particulieren. Gemeentegrond wordt in erfpacht uitgegeven. Iemand die in Amsterdam wil gaan bouwen, krijgt al gauw met erfpacht te maken. Dat geldt ook voor al die mensen, bedrijven en instellingen die een bestaand pand hebben of willen kopen. Erfpacht is dus heel belangrijk in Amsterdam. Voor de gemeente en voor de ongeveer 200.000 erfpachters.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel is sinds 1896 diverse malen aangepast aan de eisen van de tijd. De laatste maal bij de vaststelling van de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 2000 Amsterdam, als uitvloeisel van de bestuursopdracht 'Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel'. Maar ook sindsdien zijn er nog diverse beleidswijzigingen doorgevoerd.

Algemene geschiedenis van de erfpacht

In vroeger tijden was het al zo, dat eigenaren van gronden deze gronden in gebruik gaven aan wat wij heden ten dage (erf)pachters of huurders zouden noemen. Daar kwamen rechtsvormen aan te pas die overeenkomsten vertonen met de huidige in Nederland bekende erfpacht-, pacht- en verhuursystemen. Het waren voornamelijk de staat, lagere overheden, kerkelijke instellingen en particuliere grootgrondbezitters die de gronden uitgaven, waarbij het dan voornamelijk om nog te ontginnen gronden ging. Als men in gedachte houdt dat rechtssystemen en instituten zich in de loop der tijd ontwikkelen en niet statisch zijn, zal men begrijpen dat er geen absolute uitspraken mogelijk zijn over 'het erfpachtrecht in het Romeinse recht' of 'het erfpachtrecht in het Griekse recht'. Het past niet in het bestek van dit boek om uitgebreid in te gaan op de verschillende vormen van grondgebruik in de oudheid. Hieronder wordt alleen getracht in het kort een indruk te geven van de verschillende vormen ervan.

Egypte

Naar alle waarschijnlijkheid was het in Egypte praktijk, dat de staat staatsgrond in tijdelijke pacht of erfpacht uitgaf. Kenmerkend voor de Egyptische erfpacht was, dat de erfpachters voornamelijk bezitters waren van eigen grond, die nabijgelegen staatsgrond in erfpacht kregen waaraan een cultuurplicht verbonden werd.

Griekenland

Uit oude Griekse inscripties blijkt, dat de Grieken reeds zo'n vijfhonderd jaar vóór Christus een soort erfpachtrecht kenden, namelijk de zogenaamde *emphyteusis*. Mitteis* maakt onderscheid tussen uitgifte van onontgonnen en ontgonnen grond. Als voorbeeld noemt hij de verpachting van de landerijen behorende bij twee heiligdommen, namelijk de Dionysostempel en de tempel van Athene Polias. Zo is te lezen, dat het in het geval van de Dionysostempel om uitgifte van onontgonnen grond ging en in het geval van de tempel van Athene Polias om ontgonnen grond. Verder wordt vermeld, dat de ontgonnen grond in tijdelijke en de ontgonnen grond in eeuwigdurende erfpacht werd uitgegeven. De eeuwigdurende erfpacht was vererfbaar en men kon die vervreemden. De eeuwigdurende erfpacht viel slechts terug aan de erfverpachter, als de pachter kinderloos en zonder een bij

---

* Aan het einde van ieder hoofdstuk worden de daarin gebruikte bronnen vermeld.

testament aangewezen erfgenaam kwam te overlijden.

De reden voor de uitgifte van onontgonnen grond in eeuwigdurende erfpacht ligt waarschijnlijk in het feit, dat er geen pachters te vinden waren om een stuk grond tijdelijk in erfpacht te nemen, het vervolgens middels noeste arbeid te ontginnen en rendabel te maken, om het daarna weer aan de verpachter te moeten afstaan.

De uitgifte van ontgonnen grond in eeuwigdurende erfpacht door gemeenten en kerkelijke instellingen gebeurde meestal met het doel voor langere tijd een inkomstenbron te creëren. Van particulieren werd eerst gecultiveerde grond aangekocht, die dan onmiddellijk weer aan (dezelfde) particulieren in eeuwigdurende erfpacht werd uitgegeven. Wat ook wel voorkwam was, dat een particulier bij wijze van schenking zijn gecultiveerde grond voor niets of voor een luttel bedrag aan een (eventueel door hem opgerichte) liefdadigheidsinstelling overdroeg en weer in erfpacht terugontving. De vergoeding kwam dan ten goede aan de instelling. Het schijnt overigens niet ongebruikelijk te zijn geweest, dat een erfpachter van onontgonnen land tegelijkertijd een stuk ontgonnen land in erfpacht kreeg. Evenmin was het ongebruikelijk de uitgifte van grond aan voorwaarden te verbinden, zoals bijvoorbeeld een bebouwingsplicht. Of het was verboden het recht geheel of gedeeltelijk te bezwaren of te vervreemden. In ieder geval moge het duidelijk zijn dat er meerdere mogelijkheden bestonden, die zich overigens door de tijd heen ontwikkelden.

Het Romeinse Rijk

Hoewel de *emphyteusis* wel aangeduid wordt als het erfpachtrecht van de Romeinen, bestond er vóór de incorporatie van de *emphyteusis* in het Romeinse recht het *ius in agro vectigali*. Tegen een jaarlijkse vergoeding (*vectigal*, *canon*) verkreeg de pachter een grondstuk (*ager vectigalis*) voor langere tijd of eeuwigdurend in pacht. De pachter had de mogelijkheid dit vererfbare recht te verpanden, verkopen of er bij testament over te beschikken. Naast de eeuwigdurende dan wel langdurige pacht bestond er ook nog een tijdelijke pacht voor de tijd van bijvoorbeeld vijf jaar. Deze 'gewone' pachter genoot geen zakelijke rechtsbescherming. In tegenstelling tot een gewone pachter, die slechts een obligatoir recht had, genoot de pachter met een eeuwigdurend of langdurig recht zakelijke rechtsbescherming, zoals bijvoorbeeld de *actio (in rem) vectigalis*, een rechtsbevordering tot het vorderen van het bezit van de grond, die ook tegen de eigenaar ingesteld kon worden. De pachter gold dus als bezitter van de grond. Of deze rechtsvordering eveneens door de pachter van een tijdelijk recht uitgeoefend kon worden, valt echter te betwijfelen. Het waren in eerste instantie de staat, gemeenten en kerkelijke instellingen, die gronden op dergelijke wijze uitgaven. Het *ius in agro*

vectigali had dan ook een publiekrechtelijk karakter en kon niet door particulieren gebruikt worden.

Een rechtsvorm die door particulieren wel gebruikt kon worden was de uit het Griekse recht overgenomen *emphyteusis*. Dat particuliere grootgrondbezitters niet van het *ius in agro vertigali* gebruik konden maken, is waarschijnlijk eerder aanleiding geweest om de *emphyteusis* over te nemen, dan het feit dat de *emphyteusis* van tijdelijke duur dan wel eeuwigdurend was.

Zoals hiervoor reeds vermeld, bestaat er geen eenduidigheid omtrent de tijdsduur van het recht. Evenzo geldt dit voor het *ius in agro vectigali*. Van meer belang is mijns inziens echter de mogelijkheid om na beëindiging van een tijdelijk recht het recht voort te zetten tegen een aangepaste canon. De grootgrondbezitter gaf zijn ongecultiveerde land uit in erfpacht voor bepaalde tijd tegen een geringe canon, die na ommekomst van een bepaalde periode aangepast werd. De grondbezitter, die vaak geen kapitaal en kennis had om de grond te cultiveren, kon zo toch de waarde van zijn bezit verhogen. Aan de *emphyteusis* was meestal de plicht verbonden de grond te cultiveren. Aan het einde van een erfpachttermijn was de grond meer waard geworden en verhoogde de grondbezitter de canon. Bij het *ius in agro vectigali* schijnt een cultuurplicht niet te zijn voorgekomen. De *emphyteusis*, die veelal tijdelijk was en het *ius in agro vectigali*, waarvan met name de eeuwigdurende variant onder de noemer *ius perpetuum* veelvuldig voorkwam, zijn in de vierde eeuw na Christus steeds meer naar elkaar toegegroeid en leefden uiteindelijk onder de naam *emphyteusis* voort.

Het *ius in agro vectigali* was, zoals reeds vermeld, van publiekrechtelijke oorsprong, maar ten aanzien van de privaatrechtelijke *emphyteusis* drong zich de vraag op of hier sprake was van koop of van huur. De oplossing werd aangedragen door keizer [redacted] (474-491), die omstreeks 480 na Christus bepaalde dat de *emphyteusis* een *contractus sui generis* is. Tussen koop en huur had het daarmee zijn eigen zelfstandige plaats in het recht verkregen. Deze vorm van grondgebruik benadert het meest ons huidige erfpachtsysteem, zoals dat in het Burgerlijk Wetboek voorkomt.

De erfpachter stond in een vergelijkbare verhouding tot de grond als een vol eigenaar. Hij was gerechtigd tot de vruchten van de grond, had het recht zelf te bepalen wat er op de grond verbouwd werd en de grond te verbeteren. Verschillende zakelijke rechtsmiddelen stonden hem verder ter beschikking teneinde het ongestoorde bezit te waarborgen. Daar stond echter tegenover dat de erfpachter jaarlijks *canon* (*vectigal*) moest betalen aan de blote eigenaar van de grond. Indien gedurende bepaalde tijd niet betaald werd, kon de erfpacht vervallen worden verklaard. Een voorgenomen vervreemding van het erfpachtrecht diende bij de erfpachter aangemeld te worden, opdat deze van zijn voorkeursrecht tot terugkoop gebruik kon maken.

Ondanks alle onduidelijkheid en meningsverschillen tussen de verschillende auteurs over de exacte inhoud en ontwikkeling van de verschillende vormen van grondgebruik, kan wel gezegd worden dat deze vormen niet gebruikt werden voor het regelen van rechtsverhoudingen die betrekking hadden op opstallen, zoals dat heden ten dage onder de noemer van erfpacht in Nederlandse steden als bijvoorbeeld Amsterdam en Den Haag gebeurt.

De Nederlanden

Het leenstelsel

Van ongeveer de eerste helft van de vijfde eeuw na Christus tot aan de late Middeleeuwen werd in westelijk Europa het gebruik van grond en de beschikkingsbevoegdheid over grond beheerst door feodale verhoudingen.

Het feodale stelsel of leenstelsel is ontstaan uit een samenvoeging van het *beneficium* en de *vazalliteit*. In het begin van de Middeleeuwen, toen de Merovingen in het Frankische Rijk de dienst uitmaakten, was niet iedereen zijn leven zeker. Geschillen rond de troon en geschillen op lager niveau waren een dermate bedreiging voor 'vrije' personen, dat zij zich onder bescherming stelden van iemand die meer te vertellen had. Hiertoe werd een contract gesloten, waarbij de vazal (knecht) zich in ruil voor bescherming onder gezag stelde van zijn beschermheer. Hierbij verplichtte hij zich tot trouw, gehoorzaamheid en dienst (voornamelijk op fiscaal en militair gebied) aan zijn beschermheer. Vazalliteit had dus in principe niets met grondgebruik te maken. Duidelijk wel met macht en oorlog. Bij het *beneficium* gaven zowel wereldlijke als geestelijke machthebbers gronden aan een ander in gebruik tegen een over het algemeen geringe contraprestatie in goederen. Gering omdat de grond nog gecultiveerd moest worden of omdat het een dankgebaar was voor bewezen diensten (eventueel op militair gebied).

Het *beneficium* is te vergelijken met het hedendaagse recht van vruchtgebruik. Oorspronkelijk was het een tijdelijk gebruiksrecht, maar in de loop der tijd ontwikkelde het zich tot een voortdurend vererfbaar recht. Verschuivende machtsverhoudingen zijn daaraan mede debet geweest. Grond en macht waren onafscheidelijk.

Nu het meestal vazallen waren die voor hun verrichte krijgsdiensten een *beneficium* ontvingen, gingen de *vazalliteit* en het *beneficium* langzaam maar zeker in elkaar over en ontstond er het leenstelsel. In de loop van de Middeleeuwen heeft het leenstelsel de 'vrije' eigendom van grond praktisch totaal verdrongen. Het zelfstandige bezit van grond paste niet in de feodale gedachtegang. Men kon niet zomaar grond in eigendom

hebben. Elk recht op grond diende afgeleid te zijn van een hogere macht. Teneinde de theorie met de praktijk in overeenstemming te brengen, creëerde men de fictie dat 'vrije' eigenaren van grond deze grond in leen hadden van de zon (zonneleen).

Het leenstelsel heeft de gehele Middeleeuwen in meer of mindere mate beheerst. Aan het einde was het leenrecht zover uitgehold, dat het bijna weer neerkwam op eigendom van de grond. In het zeventiende-eeuwse Nederland werd het leenrecht beschouwd als een gewoon zakelijk recht op onroerend goed. Als een vererfbaar vruchtgebruik.

Met het eindigen van de Middeleeuwen nam ook het leenstelsel langzamerhand afscheid. Het militaire karakter nam af en in Nederland had de leenheer alleen nog recht op een vast bedrag, dat betaald moest worden indien er een nieuwe leenman ten tonele verscheen. Daarnaast kwam er aan steeds meer leenverhoudingen een einde, doordat de leenheer om niet of tegen vergoeding afstand deed van zijn rechten. Zo ontstond meer en meer de vrije eigendom van grond. De definitieve doodklap voor het leenstelsel was in Nederland de introductie in 1798 van de Burgerlijke en Staatkundige Grondregels der Staatsregeling, waarbij alle rechten en verplichtingen voortvloeiende uit het leenstelsel of leenrecht vervallen werden verklaard (art. 25). Alle leenmannen verkregen hiermee de volstrekte beschikkingsbevoegdheid over het leengoed.

Tijnsrechten, eeuwige huur, erftijns en erfelijke rente

Het centrale gezag in het Frankische Rijk was zo rond het jaar 1000 al behoorlijk uitgehold. De grote leenmannen van de Frankische machthebbers waren op hun beurt weer leenheer en ontwikkelden door de tijd heen zoveel macht, dat het centrale gezag weinig meer te vertellen had over de leengoederen. Hiermee trad de zogenaamde landsheerlijke periode in.

Naast grote leenheren kwamen in Nederland ook grootgrondbezitters die gronden in vrije eigendom hadden en deze als heerlijk goed uitgaven in de vorm van een leenrecht, dienstrecht, hofrecht of heerlijk tijnsrecht. De grootgrondbezitter kon ook gebruikmaken van niet-rechtsfiguren als pacht of niet-heerlijk tijnsrecht, zoals erftijns, erfhuur. De niet-heerlijke rechtsvormen kenden geen militair karakter, zoals de heerlijke rechten dit wel kenden en verdrongen de heerlijke rechten tegen het einde van de Middeleeuwen als uitgiftevorm.

Erfpacht

Ondanks dat het Romeinse recht tijdens de tweede helft van de Middeleeuwen via het canonieke recht van de geestelijkheid in het westerse recht opgenomen werd, komt de erfpacht nog niet voor in de Code Civil Français, zoals die van 1811 tot 1838 in ons land gegolden heeft, hetgeen overigens niet wegneemt dat erfpacht wel gebruikt werd. Er was echter geen aparte regeling voor in de

wetboeken. Erfpacht werd wel opgenomen in het Nederlandse Burgerlijk Wetboek van 1838.

Bronnen

- [redacted] (1911). *Erfpacht*. Baarn: Oranje Nassau. (Archief Grondbedrijf).
- [redacted] (1903). *Zur Geschichte der Erbpacht im Altertum*. Leipzig.
- [redacted] (1931). *Het recht van Erfpacht*. Leiden: [redacted]

Hoofdstuk 2

De Amsterdamse grondpolitiek tot 1896

Bevolkingsgroei tot de zeventiende eeuw

Amsterdam ontstond meer dan 700 jaar geleden aan de monding van de rivier de Amstel, die uitstroomde in wat later het IJ zou gaan heten. Aanvankelijk was het een gemeenschap van vissers, 5.1.2e en enkele ambachtslieden. Pas in 1275 wordt de stad voor het eerst vermeld. Op 27 oktober van dat jaar verleende de Hollandse Graaf 5.1.2e V 'de lieden die te Amstelledamme wonen' tolvrijheid voor hun handelswaren.

Omstreeks 1300 kreeg Amsterdam stadsrechten. Daardoor verkregen de stedelingen het recht op een eigen rechtspraak, eigen wetgeving en een eigen bestuur. Toen in 1323 in de stad een 5.1.2e werd gevestigd voor Hamburgs bier, begon de vrachtvaart op het Oostzeegebied. Het ging de stad goed. Amsterdam kreeg een grote aantrekkingskracht voor de bevolking van het platteland, die hoopte op een nieuw en beter bestaan in de stad. Door de handel bloeide ook de industrie, zoals lakenindustrie, zeepziederijen en scheepsbouw. En Amsterdam groeide.

Eind zestiende, begin zeventiende eeuw kwam bovendien de handel op gang met 5.1.2e- en West-Indië, ook al bleef de graanhandel op het Oostzeegebied tot in de Gouden Eeuw de belangrijkste economische pijler van de stad. De grote welvaart trok ook arme immigranten aan. Onder hen bevonden zich veel Duitse joden.

Er is nog een andere oorzaak van de bevolkingsgroei: de vrijheid van godsdienst en meningsuiting die het stadsbestuur voorstond. De Tachtigjarige Oorlog was in 1568 uitgebroken. Toen in 1585 5.1.2e van St. Aldegonde, de burgemeester van Antwerpen, zijn stad moest overgeven aan de Spaanse troepen van Parma, werd Holland overstroomd door tienduizenden immigranten uit de Zuidelijke Nederlanden, die zich vestigden in de steden Leiden, Haarlem en Amsterdam. Zij werden daar met open armen ontvangen, omdat zij beschikten over kapitaal, vakkennis en handelscontacten.
Ongeveer tegelijkertijd kwam er nog een belangrijke immigrantenstroom naar Amsterdam op gang, die van de Portugese Joden. Het waren voornamelijk kooplieden, die uit religieuze en economische motieven naar Amsterdam kwamen. Ook zij hebben door hun kennis en ervaring de economie belangrijk gestimuleerd. Aan hen heeft Amsterdam de diamantindustrie te danken.
Ten slotte zorgde de oorlog er ook voor, dat veel plattelanders zich binnen de stadsmuren vestigden, omdat ze zich daar veiliger voelden.

In 1500 had Amsterdam 9000 inwoners. In 1570 telde de stad ongeveer 30.000 inwoners, welk aantal nog geen vijftig jaar later gestegen was tot 105.000.

Stadsuitbreiding tot de zeventiende eeuw

De Burgwallen

De eerste huizen van Amsterdam stonden waarschijnlijk ongeveer op de plaats van de huidige Warmoesstraat en de [redacted]. De Warmoesstraat werd later de hoofdstraat van de stad.
De eerste keer werd de stad uitgebreid door de beide oevers van de Amstel aan te plempen. De Oudezijds en de Nieuwezijds Voorburgwal vormden samen de eerste burgwallen. Parallel daaraan werden later de Oudezijds en de Nieuwezijds Achterburgwal (tegenwoordig de Spuistraat) gegraven. De ruimte die daardoor ontstond, was ook spoedig volgebouwd, waardoor voor de derde maal grachten moesten worden gegraven, de huidige Kloveniersburgwal, de Gelderse Kade en het Singel.

Het stadsbestuur vond dat de stad hiermee voldoende ruimte had gekregen om zich uit te breiden en besloot omstreeks 1480 langs die grachten een stenen stadsmuur te bouwen. Ook in 1342 waren al vestingwerken gebouwd. Van de vijftiende-eeuwse stenen ommuring resten alleen nog maar de Schreierstoren, de St. Anthoniepoort die in 1617 is verbouwd tot de Waag, en de Munttoren.
De ruimte binnen de stenen ommuring was groot genoeg om tot ver in de zestiende eeuw in de behoefte aan grond voor huizenbouw te voorzien. Daartoe werd de grond efficiënt benut door de huizen te voorzien van een verdieping en ze te splitsen.

De grachtengordels

Aan het eind van de zestiende eeuw moest men door ruimtegebrek buiten de stadsmuur gaan bouwen. De stad werd sedertdien broksgewijs uitgebreid.
De eerste uitbreiding, waarbij ook nieuwe verdedigingswerken werden aangelegd, vond plaats in westelijke richting, op de grondstrook tussen het Singel en de Herengracht die zich uitstrekte vanaf de Droogbak tot de Blauwbrug. De grachtengordel is als één geheel ontworpen, maar in twee fasen aangelegd. Aan het begin van de zeventiende eeuw werden de Heren-, Keizers- en Prinsengracht gegraven, maar deze liepen niet verder door dan de Leidsegracht. De drie hoofdgrachten waren bestemd voor de gegoede burgerij en moesten het sieraad van de stad worden. De bestuurders hadden daar bewust grote erven vrijgehouden, in de hoop dat deze met 'goede bequame huysen' zouden worden bebouwd. Daarin zijn ze niet teleurgesteld.

Buiten de Prinsengracht ontstond een volksbuurt, die later 'De Jordaan' werd genoemd. Hier werden de mensen gehuisvest die door

de aanleg van de grachten uit hun huizen waren verdreven. Daarnaast werd deze 5.1.2e al spoedig een plaats voor bedrijfjes die door het lawaai en de stank die zij veroorzaakten, niet werden getolereerd langs de deftige grachten.

Pas in 1662 werden de drie hoofdgrachten doorgetrokken naar de Amstel en het IJ. Bij deze stadsuitbreidingen werden de verdedigingswerken natuurlijk ook verplaatst. Hierdoor kreeg Amsterdam haar halve-maanvorm. Door de vele grachten wordt de stad wel 'Venetië van het Noorden' genoemd. Van oorsprong dankt zij deze naam aan haar handelsactiviteiten. Het aantal inwoners bedroeg in die tijd ongeveer 200.000. Dat bleef zo tot ver in de achttiende eeuw. Voor de uitbreidingen van de stad buiten de oude stadsmuur langs het Singel zijn in 1586, 1613 en 1663 octrooien verleend. Deze gaven aan de stedelijke overheid het recht alle grond die daarvoor nodig zou zijn, te onteigenen. Daardoor kon de overheid de stad geheel naar eigen inzicht uitbreiden. Vervolgens kon zij de grond weer verkopen, voorzover die niet nodig was voor algemeen gebruik, zoals voor de aanleg 5.1.2e, pleinen en grachten.

Grondpolitiek in de zeventiende eeuw: een kwestie van financiën

Drie keer is aan de overheid een octrooi verleend om grond te onteigenen die voor stadsuitbreiding nodig was. Men zou kunnen denken dat die octrooien verleend werden om een doelbewuste grondpolitiek mogelijk te maken. De stedelijke overheid kreeg immers alle ruimte de stad uit te breiden naar eigen stedenbouwkundig inzicht. Toch zijn ze eerder verleend uit financiële overwegingen dan uit motieven van stadsplanning. Stedenbouwkundige planning zoals wij die nu kennen, bestond in die tijd waarschijnlijk nog niet. De functie en het karakter van een stad waren vroeger heel anders dan tegenwoordig.

Een stad in de Middeleeuwen en in de zestiende en zeventiende eeuw was omringd door een stadsmuur. Alleen zo kon hij goed verdedigd worden tegen vijandelijke aanvallen. De grond buiten de stadsmuren werd gebruikt als landbouw- en weidegrond. Als de stad werd uitgebreid, moesten de stadsmuren verlegd worden. Dit was een zeer kostbare aangelegenheid, waarvoor de gewone inkomsten van een stad nooit voldoende waren. Er moesten dus middelen gevonden worden om de nieuwe vestingwerken te kunnen betalen. De overheid kwam aan dat geld door de onteigende grond voor een veel hogere prijs te verkopen dan de vergoeding die aan de eigenaars was uitgekeerd. Zodra deze grond namelijk binnen de stadswallen kwam te liggen, was hij sterk in waarde gestegen. Zo betaalde het uitgevoerde werk zichzelf.

Het octrooi van 1586

Op 21 maart 1586 verleende de landvoogd Leicester een octrooi, dat de stadsregering machtigde grond voor stadsuitbreiding te onteigenen. In 1585 had de overheid deze grond al in gebruik genomen voor het bouwen van nieuwe fortificaties. Uit het octrooi blijkt, dat het niet werd verleend om de stadsregering de ruimte te geven de stad naar eigen stedenbouwkundig inzicht uit te breiden, maar om de nieuwe vestingwerken te kunnen betalen.

Het octrooi van 1613

Bij de stadsuitbreiding van 1613 werd niet alle grond onteigend. Op veel plaatsen, vooral in de latere Jordaan, behielden de eigenaars hun erven. Wel moesten ze de stad belasting op de waardevermeerdering betalen, de zogenaamde *melioratie*. Daardoor is bij de stadsuitbreiding op veel plaatsen aan de westzijde van de Prinsengracht de bestaande bebouwing blijven bestaan. Doordat er nieuwe straten werden aangelegd waarlangs gebouwd werd, werden sommige bestaande gebouwen ingesloten. In de Jordaan tref je tegenwoordig nog gebouwen aan, omringd door nieuwere panden en toegankelijk door een poortje. Veel van deze zogenaamde 'inpandige bebouwing' vindt waarschijnlijk zijn oorsprong in dit melioratiestelsel.

Het octrooi van 1663

Uit het octrooi van 2 mei 1663 blijkt, dat bij deze stadsuitbreiding een andere politiek gevolgd is dan in 1613. Het melioratiestelsel had grote moeilijkheden veroorzaakt, doordat vele grondeigenaars de belasting op de waardevermeerdering niet wilden of konden betalen. De stedelijke kas was er veel aan tekortgekomen. Daarom heeft de stadsregering in 1663 wel alle grond onteigend die binnen de nieuwe omwalling zou komen te liggen. Daarna is deze grond verkaveld en voor het grootste deel verkocht, voorzover die niet voor publieke dienst nodig was. De onteigeningen gingen volgens een juridisch procédé, dat sinds de Onteigeningswet van 1851 van betekenis is geworden onder de naam 'onteigening par zones'.
De meeste radiaalstraten zijn bij de zeventiende-eeuwse uitbreidingen echter heel smal gemaakt. Als de zeventiende-eeuwse grondpolitiek inderdaad een financiële politiek was, kan daaruit verklaard worden dat men zo weinig mogelijk grond bestemde voor de openbare weg. Die grond leverde immers niets op.

De zeventiende eeuw:
meer vestingbouwkunde dan stadsplanning

Waarschijnlijk bestond er in de zeventiende eeuw geen stedenbouwkundige planning die vergelijkbaar is met die wij tegenwoordig kennen. Wat wel bestond, was vestingbouwkunde. Van twee ingenieurs die hebben meegewerkt aan de stadsuitbreiding van 1663, Hendrik Rusius en Matthias Doegen, bevinden zich boeken in de Universiteitsbibliotheek te Amsterdam. Hierin staan wel uitvoerige technische uiteenzettingen over de aanleg van

vestingwerken, maar er staat niets in over hoe de stad er binnen de muren zal gaan uitzien.

Stadsuitbreiding in de negentiende eeuw

Stadsuitbreiding binnen de Singelgracht

De stadsuitbreiding van 1663 was zo ruim geweest, dat er de eerste twee eeuwen daarna geen behoefte bestond aan een nieuwe uitbreiding. Pas na het midden van de negentiende eeuw kwam er gebrek aan woningen. Het aantal inwoners bedroeg in 1850 ongeveer 250.000. Als gevolg van de industriële revolutie vestigden zich na 1850 meer mensen in de stad. Daardoor nam de behoefte aan woningen, vooral voor de arbeidersklasse, sterk toe. Tot ongeveer 1865 konden die gebouwd worden binnen de Singelgracht. Met de sloop van vestingwerken, die in de loop van de negentiende eeuw hun functie hadden verloren, was namelijk veel bouwgrond vrijgekomen. De Muiderpoort en de Haarlemmerpoort zijn nog overblijfselen van deze vestingwerken.

Verkoop van gemeentegrond

De overheid was van mening dat de particuliere markt aan de vraag naar huizen moest voldoen. Grond in eigendom van de stad werd verkocht. Tussen 1850 en 1865 vonden er ruim 200 verkopingen plaats. Er was geen principe-raadsbesluit om zo te handelen, maar de heersende mening was dat dit in het belang van de gemeente was. Voor iedere verkoop van grond was natuurlijk een raadsbesluit nodig. In die verkoopbesluiten komt men regelmatig de overweging tegen "dat het in het belang der Gemeente is zich te ontdoen van eigendommen, waarover zij niet meer de vrije beschikking heeft." De huurder van het stuk grond dat verkocht werd, was namelijk in de meeste gevallen ook de koper ervan.

Deze verkooppolitiek had twee voordelen:

a. de gemeentelijke administratie werd vereenvoudigd;
b. de onzekerheid die soms bestond over de rechtsverhouding tussen de gemeente en de gebruikers van de gemeentegrond werd weggenomen.

Vereenvoudiging van de gemeentelijke administratie

De redenen waarom het gemeentebestuur een dergelijke verkooppolitiek volgde, blijken uit de handelingen van de 'Commissie tot Beheer van het Stedelijke Amortisatiefonds', later 'Commissie tot Beheer der Stedelijke Rentegevende Eigendommen' genoemd. Uit deze commissie is uiteindelijk het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam voortgekomen. In de voordrachten van deze commissie aan de raad werd er steeds op gewezen, dat de gemeentelijke administratie door de verkopingen

aanzienlijk vereenvoudigd werd. Hoewel er formeel op verzoek van de gegadigden verkocht werd, is het aannemelijk dat de gemeente in vele gevallen zelf heeft gesuggereerd liever te kopen, dan weer voor een aantal jaren te huren.

De heersende mening over de doelmatigheid van verkoop van het stedelijk grondbezit wordt misschien nog duidelijker door het volgende citaat uit het gemeenteverslag over 1864. Het verslag over een ander jaar in die periode had even goed gekozen kunnen worden, want dezelfde mededelingen komen - natuurlijk met andere cijfers, maar in dezelfde bewoordingen - ieder jaar terug.

> "Ook gedurende het jaar 1864 is de verkoop van ongebouwde gemeente-eigendommen, waarmede reeds vóór ettelijke jaren is aangevangen, voortgezet. Alle verkoopen, die in dat jaar zijn tot stand gekomen, zijn uit de hand geschied. Grootendeels gold het weder terreinen, met opstallen bezwaard aan die particulieren toebehoorende, door welke de aanvragen tot aankoop dan ook zijn geschied."

De verkoop van gemeentelijke eigendommen had in 1864 het bedrag bereikt van € 6.794,45. Hierin was begrepen voor gronden en wateren, die vroeger voor de openbare dienst bestemd geweest waren: € 5.1.2e De verkoopprijs van de rentegevende eigendommen was dus: € 5.1.2e

Het verslag vervolgt:

> "Tegenover dit verkregen kapitaal staat een gemis aan jaarlijksche huur van € 191,95. Alzoo is ruim het 32-voud der vorige huurprijzen verkregen, en kan de gemeente geacht worden hare bezittingen op voordeelige wijze te gelde te hebben gemaakt."

De opbrengst van de gemeentelijke eigendommen werd besteed aan het aflossen van gemeentelijke schuld. De vermindering van inkomsten werd zo ruimschoots gecompenseerd door de vermindering van uitgaven.

Onzekerheid over de rechtsverhouding

Een andere reden voor verkoop was de onzekerheid die vaak bestond over de rechtsverhouding tussen de gemeente en de gebruikers van gemeentegrond. Dit gold vooral voor stukken grond die al vóór 1795 door particulieren werden gebruikt. In 1864 wees de wethouder voor Publieke Werken erop, dat er van vele verhuurde stukken grond geen eigendomsbewijzen waren. De stadsingenieur Van Niftrik, die in 1864 in dienst was getreden, beschouwt in zijn herinneringen de onzekere rechtstoestand van vele gemeentelijke eigendommen als de voornaamste reden voor de vele verkopingen:

> "De reden van dien zucht tot verkoop schijnt hoofdzakelijk te hebben bestaan in den onregelmatigen toestand der

> verhuringen; er bestonden geen regelmatige huurcontracten, zoodat er twijfel kon rijzen, of de recognitiën die jaarlijks op cedullen werden betaald, golden als huurpenningen danwel als heffingen, terwijl enkele der huurders eenvoudig de betaling weigerden; voorts waren er onder de verkochte gronden, waarop het voorwaardelijke eeuwigdurende recht van kosteloos gebruik kleefde, zoals bijvoorbeeld de gronden voor het zaagmolenaarsbedrijf uitgegeven."

Overigens betreurde Van Niftrik de vele verkopingen. Twee belangrijke bronnen van onzekerheid vormden de molens op de bolwerken en de verlaten erven.

De molenaars van de molens op de bolwerken weigerden huur te betalen voor de stadsgrond die de molens innamen. In de zeventiende eeuw was het hun voorgangers toegestaan molens op de bolwerken te plaatsen, zonder dat de rechtsverhouding tussen hen en de stad geregeld was.
Volgens de stadsadvocaat (1863/1864) was niet te bewijzen dat de molens werkelijk op stadsgrond stonden. Voor enkele molenterreinen werd later een huurovereenkomst gesloten. Voor sommige andere molens heeft de arrondissementsrechtbank in 1865 een uitspraak ten gunste van de gemeente gedaan. De problemen met de huurders werden, als dat kon, opgelost door hun de molenterreinen te verkopen.

Een andere bron van onzekerheid vormde de rechtmatigheid van stedelijk grondbezit dat werd gevormd door de verlaten erven, die de stad in 1814 in bezit had genomen. De stadsadvocaat vond de zaak nogal eenvoudig. De eigendomsrechten van de gebouwen waren in de Franse Tijd vervallen, doordat de eigenaars de verschuldigde verponding niet konden opbrengen. De gebouwen waren niet anders dan verlaten goederen en volgens art. 539 van de Code Napoleon had de staat het recht zich die goederen toe te eigenen. De verponding was een voorloper van de inmiddels weer verdwenen grondbelasting. De heffing bedroeg de achtste penning, dit is 100/8 = 12,5%.

Zoals uit een brief van 7 mei 1814 blijkt, had de Staat het aan de stad overgelaten de goederen in bezit te nemen. Het puin werd geruimd en de stad beheerde de erven als eigen goed en verhuurde ze ten bate van de stedelijke kas. Als rechtmatig eigenaar en te goeder trouw inde de stad hier jaren huur. Het was enige malen gebeurd, dat iemand zich had aangemeld als eigenaar van een door de stad verhuurd erf. Als hij zijn eigendomsrecht kon bewijzen, kreeg hij de grond terug en werd zelfs de huur die er gedurende de laatste vijf jaar voor geïnd was, aan hem betaald. De stadsadvocaat betreurde deze handelswijze, want daardoor werd de schijn gewekt dat de stad de grond te kwader trouw als eigen bezit beheerde. Daarbij kwam nog, dat deze situatie in 1853 al 39 jaar geduurd had, zodat de stad bovendien eigenaar was door verjaring.

De stad kon de erven administreren als eigen goed en had het recht die te verkopen.

Het verlenen van bouwconcessies; de concessie Sarphati

Vanaf 1862 werden er bouwconcessies gegeven voor grond die al particulier eigendom was. Volgens deze overeenkomsten stonden de bouwers de grond die voor publieke dienst bestemd was, af aan de gemeente. In 1862 is aan dr. S. Sarphati een concessie verleend voor de verfraaiing van de omgeving van het Paleis voor Volksvlijt, een veelomvattend plan. Het initiatief voor de voorwaarden is hoogstwaarschijnlijk van Sarphati zelf uitgegaan. Hij stond grond die voor straten en dergelijke bestemd was, af aan de gemeente en bovendien de grond voor een groot [redacted], het Sarphatipark. Sinds de stadsuitbreiding van 1663 waren er geen nieuwe straten aangelegd. Het moet toen dus wel voor het eerst geweest zijn, dat de gemeente een dergelijk aanbod kreeg. De gemeente zou de werken bekostigen, die op voorschrift van de algemene gezondheidspolitiek en in het belang van het openbaar verkeer moesten worden uitgevoerd aan gronden en wateren die voor de openbare dienst bestemd waren. In verband hiermee is de discussie in de gemeenteraad van 3 december 1867 vermeldenswaard, omdat die van principiële aard was.

De Amsterdamsche Bouwvereniging had nieuwe woningen gebouwd aan de Schans bij de Weteringbarrière. De grond die daarvoor lag en die een oppervlakte van 321 vierkante el besloeg, had de maatschappij gratis aan de gemeente aangeboden. De voordracht van burgemeester en wethouders aan de raad sprak van 'ten geschenken aangeboden. B en W stelden de gemeenteraad voor die grond te aanvaarden en bij de openbare weg te trekken. Toen het voorstel in de raad behandeld werd, vroeg één van de leden of het niet gepast was de schenker te bedanken. Wethouder Van Lennep vond dat niet nodig. Hij antwoordde dat de gemeente door het aanvaarden van de grond een lastpost op zich nam, die bestond uit het onderhoud van de bestrating. Waarschijnlijk kwam de aanleg van die bestrating ook nog voor rekening van de gemeente.

Misschien is deze discussie er wel de aanleiding toe geweest, dat in latere concessieregelingen vaak de verplichting vóórkomt dat grond die voor straten bestemd is, moet worden overgedragen voorzien van een wegbedekking. De vrijgevigheid van bouwers was trouwens niet gespeend van eigenbelang. Als de bouwexploitant grond afstond voor de openbare dienst, kreeg hij daarvoor meestal ook wel weer wat grond terug. Bij de bouwconcessie Sarphati was dat ook het geval, maar van hem kan zeker niet worden gezegd dat hij uitsluitend uit was op eigenbelang. Hij heeft zeer veel voor Amsterdam gedaan.

Stadsuitbreiding buiten de Singelgracht

De Gemeentewet van 1851 die tijdens het tweede ministerie

Thorbecke tot stand kwam, maakte een eind aan de eeuwenoude accijnzen. De tolgrens om de stad werd opgeheven. Hiermee werd een belangrijk beletsel voor stadsuitbreiding buiten de Singelgracht weggenomen. De stadsingenieur Van Niftrik heeft in 1869 een uitbreidingsplan opgesteld. Zo'n plan was in die tijd niet meer dan een stratenplan. De gemeente verwachtte dat een stratenplan de particuliere bouwers zou stimuleren te gaan bouwen in de richting die de daarin opgenomen straten aangaven. Een bouwer hoefde zich trouwens weinig van zo'n plan aan te trekken: als hij zich niet aan het stratenplan hield, dan was dat nauwelijks een reden waarom hem de vergunning geweigerd kon worden. De vergunning werd verleend op grond van de Algemene politieverordening, die toen ook nog de voorschriften voor het bouwen en slopen bevatte. De Grondwet en de Onteigeningswet van 1851 maakten het slechts zeer beperkt mogelijk grond te verkrijgen voor de uitvoering van openbare werken. De gedachte overheerste dat de grond particulier eigendom was en moest blijven en deed zich overal gelden waar sprake was van exploitatie en verwerving van grond. Een bouwvergunning kon toen nog niet geweigerd worden met het argument dat het bouwterrein niet aan de openbare weg lag.

In de liberale opvatting van die tijd was het een soort heiligschennis bouwgrond te ontnemen aan een particulier of hem verplichtingen op te leggen. Wel vond men het vanzelfsprekend dat de overheid zorgde voor de aanleg en inrichting van de grond die voor openbare dienst bestemd was. Dit is trouwens typisch een overheidstaak, ook al waren vooral de bouwterreinen hierbij gebaat.

De eerste straat buiten de Singelgracht: de Vondelstraat

De eerste straat die buiten de Singelgracht in de Binnendijksche Buitenveldertschepolder werd aangelegd, was de Vondelstraat. Twee bouwers hadden plannen ingediend voor de daarlangs gelegen grond. Zij droegen de grond die voor de weg nodig was, kosteloos aan de gemeente over, die de aanleg van de weg betaalde. In ruil daarvoor stond de gemeente trouwens ook hier weer grond af. Deze grond werd onttrokken aan de openbare dienst om aan de bouwterreinen te kunnen worden toegevoegd. In feite betaalde de gemeente dus voor de grond die voor de aanleg van de Vondelstraat nodig was. De bouwers zijn van hun kant helemaal tegemoetgekomen aan de wensen van de gemeente om hun bouwterreinen op te hogen tot de hoogte die de Vondelstraat zou krijgen. Deze was gelijk aan de hoogte die binnen de Singelgracht gebruikelijk was. De straat werd immers in een lagergelegen polder aangelegd.

De Nutswet voor de onteigening (1874)

In 1871 werd grond onteigend om in de Binnendijksche Buitenveldertschepolder een gracht en nog meer wegen aan te leggen, die lagen in de driehoek [redacted] 5.1.2e

Doustraat-Boerenwetering. Evenals de Vondelstraat werden deze wegen opgehoogd, maar het was voor de overheid niet mogelijk te eisen, dat de bouwers het bouwterrein dat langs de wegen lag, ook zouden ophogen. Nu waren zij zo verstandig dat wel te doen, maar zij waren minder geneigd de achtertuinen ook op te hogen. De grond waar het om ging, lag aan de zuidwestzijde van de stad buiten de Singelgracht. Later zijn deze gronden steeds aangeduid als de Museumterreinen. Het grootste probleem was dat niet alle terreinen tegelijk of achtereenvolgens werden opgehoogd, zodat er poelen en daardoor onhygiënische situaties ontstonden.

Burgemeester en wethouders overlegden met de Gezondheidscommissie over de mogelijkheid de Algemene politieverordening aan te vullen. Maar al zou in de verordening de verplichting opgenomen worden het gehele terrein op te hogen, dan zou dat nog niet inhouden dat het hele plangebied gelijktijdig zou worden opgehoogd. Zo zouden de onhygiënische toestanden blijven bestaan.

Zo'n aanvulling van de Algemene politieverordening loste dus niets op en zou als een ernstige inbreuk op het eigendomsrecht worden beschouwd. De conclusie was dat alleen een onteigening op grote schaal de oplossing was, zodat de gemeente alle onteigende terreinen tegelijkertijd kon laten ophogen. Daarvoor was een Nutswet nodig, die verklaren moest dat het een werk van openbaar nut was. Deze onteigening moest dan gepaard gaan met de verkoop van de terreinen die niet voor wegen bestemd waren. Rotterdam was het al driemaal eerder gelukt een dergelijke Nutswet voor onteigeningen te laten aannemen. In deze onteigeningen was meer grond opgenomen dan voor de aanleg van de wegen in het bestemmingsplan nodig was. Deze extra grond diende als bouwterrein ('onteigeningen par zones').

In 1873 werd na uitvoerige discussie over de mogelijke haalbaarheid besloten om de 'Hoge Regering' te verzoeken een wet tot stand te brengen voor onteigening zoals in Rotterdam. Dit verzoek vond een willig oor bij minister [redacted] 5.1.2e van Amsterdam.

Uit de Memorie van Toelichting:

> "De nieuw aangelegde wegen verdelen het terrein in kommen, waarin het hemelwater bij gemis van gelegenheid tot afvoer, poelen stilstaand water vormt. Gaan bijzondere personen na ophoging van het terrein over tot bouwen langs wegen, dan geschiedt dit veelal partieel, en ook daar, waar een meer aaneengesloten strook uit eene hand wordt volgebouwd, blijven de tuinen en erven lager liggen en vormen voor de gezondheid schadelijke plassen."

Uit het Voorlopig Verslag van het afdelingsonderzoek voor het wetsontwerp blijkt, dat twee belangen tegenover elkaar stonden. Uiteraard waren degenen die zoveel waarde hechtten aan de bescherming van de eigendomsrechten, tegen de onteigening.

Sommigen zagen hierin een vorm van grondspeculatie door Amsterdam. Hoewel het bouwen van huizen op zichzelf geen werk van publiek belang was, meende de minister echter dat het wel een werk van publiek belang werd, wanneer de gezondheid en het welzijn in een grote gemeente vereisten dat de bouwterreinen verbeterd en uitgebreid werden. De Nutswet voor de onteigening verscheen ten slotte op 23 december 1874 in het Staatsblad. Het onteigeningsgebied, ter grootte van 25 ha, werd begrensd door de P.C. Hooftstraat, de Buitensingel of Stadhouderskade, de Oude of Boerenwetering en de vroegere grens tussen de gemeente Amsterdam en Nieuwer Amstel.

Stadsuitbreiding en woningbouw: een zaak van particulieren

Op 28 oktober 1878 besloot de gemeenteraad op voordracht van burgemeester en wethouders dat de gemeente in het vervolg slechts grond voor wegen in eigendom zou aanvaarden, wanneer die opgehoogd, bestraat en gerioleerd zou zijn en dat de kosten van de werken die de gemeente liet uitvoeren, moesten worden vergoed. Voor rekening van de gemeente zouden dan alleen de kosten voor onderhoud en verlichting komen. Uit de discussies die hieraan voorafgingen, blijkt dat het besluit slechts om financiële redenen is genomen en niet uit stedenbouwkundige motieven. Stadsuitbreidingen en woningbouw waren blijkens dit raadsbesluit volledig activiteiten van particulieren. De taak van de gemeente was beperkt tot het aanwijzen van de lijnen - de rooilijnen - waarlangs gebouwd zou mogen worden.

Uitgifte in erfpacht vóór 1896

Uitgifte in erfpacht van grond in Amsterdam gebeurde al voordat de gemeenteraad in 1896 het besluit nam, dat uitgifte in erfpacht regel en verkoop uitzondering zou zijn. Uiteraard waren voor die rechten van erfpacht de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek van kracht. Tussen 1850 en 1896 werd ongeveer 150 keer grond in erfpacht uitgegeven. Net zoals bij de verkopingen ging het hierbij vaak om verhuurde grond waarop de huurders al stenen gebouwen hadden gezet, en om grond die voor bedrijfsuitoefening bestemd was. De ondernemers vonden het vaak voordeliger kapitaal te investeren in het bedrijf dan in de grond.

Alle redenen echter die er waren om grond in erfpacht uit te geven, stonden los van de gedachte die pas later is opgekomen, namelijk: het erfpachtstelsel in te voeren om de waardestijging van de grond ten bate van de gemeenschap te laten komen.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel (1896)

Belangrijkste oorzaak: waardevermeerdering van de grond

In de tijden van de stadsuitbreidingen na het midden van de negentiende eeuw zag men de prijzen van bouwrijp terrein en van weiland dat binnen niet te lange tijd voor stadsuitbreiding zou worden gebruikt, sterk in waarde stijgen. Het aantal inwoners verdubbelde in vijftig jaar van 250.000 in 1850 tot ongeveer 520.000 in 1900. Onder invloed van de sociale economie vatte de gedachte post, dat het ten koste van de gemeenschap ging als enkelen zich verrijkten, doordat de bouwgrond in en om de zich uitbreidende stad in waarde steeg. De grond werd alleen maar meer waard, doordat de plaatselijke gemeenschap zich uitbreidde. Die waardevermeerdering zou dus aan de gemeente, als vertegenwoordiger van die gemeenschap, moeten komen.

De discussie in de gemeenteraad (1890)

Het progressieve liberale raadslid mr. M.W.F. Treub, die later achtereenvolgens wethouder, hoogleraar, kamerlid en minister zou worden, was één van de eersten die vond dat de grondpolitiek veranderd moest worden, zodat de gemeente kon gaan profiteren van de waardevermeerdering van de grond. In januari 1890 droegen burgemeester en wethouders enkele percelen bouwgrond voor tot verkoop. Treub diende een motie in, om in plaats van 'verkopen' te lezen 'in opstal uit te geven'. Het was volgens hem bijna wiskundig zeker, dat de grond in waarde zou stijgen. Hierdoor werd de discussie over het invoeren van het erfpachtstelsel ingeluid.
De burgemeester opperde wel enige bezwaren tegen het voorstel van Treub om gemeentegronden voor woningbouwdoeleinden in opstal uit te geven, maar hij vond het een uitstekend idee geen kapitaal van de hand te doen dat in de toekomst vermeerdering beloofde. Wanneer er gemeenteterreinen werden verkocht, was het volgens burgemeester en wethouders een goede zaak om met de opbrengst daarvan andere grond, liefst in de nabijheid, terug te kopen en dan de waardevermeerdering af te wachten. De burgemeester merkte op, dat zo al ongeveer vijftien jaar gehandeld was.

Bewuste grondpolitiek?

Hieruit zou kunnen worden afgeleid, dat er sinds 1875 een bewuste grondpolitiek was gevoerd om het gemeentelijk grondbezit in stand te houden. Dat was echter niet zo. Gedeputeerde Staten, die toezicht hielden op de gemeentefinanciën, hadden er namelijk bezwaar tegen gemaakt dat de opbrengst van verkochte gemeentegrond werd gebruikt om schulden te delgen of om nieuwe bijzondere uitgaven te doen. Gedeputeerde Staten wilden dat de totale netto-opbrengst benut zou worden voor nieuwe aankopen van grond of voor inschrijvingen in het Grootboek der Nationale schuld. Kennelijk voldeed het gemeentebeleid hier niet aan.

Ongetwijfeld was het overleg met Gedeputeerde Staten voor B en W

aanleiding zich te verdiepen in de vermogenspositie van de gemeente. Daarbij bleek dat dit vermogen ten gevolge van grondaankopen (onder andere ten noorden van het IJ) niet achteruitgegaan was, ondanks de verkoop van andere eigendommen. Maar van een doelbewuste aankooppolitiek leek geen sprake te zijn geweest. Ook de onteigening van de Museumterreinen had tot het gemeentebezit bijgedragen. Deze terreinen waren echter niet onteigend om grond te verwerven, maar om onhygiënische toestanden te voorkomen.

Het begin van het Amsterdamse erfpachtstelsel (1896)

Een grote meerderheid in de raad had er in principe geen bezwaar tegen gemeentegrond in erfpacht uit te geven, maar in het algemeen zou de gegadigde de keus moeten maken: erfpacht of koop. Men stelde ook zonder moeite de 'standaardbepalingen' op waaronder terreinen die daarvoor in aanmerking kwamen, in erfpacht zouden moeten worden uitgegeven. Treub en zijn medestanders wilden echter méér: zij wilden een principiële beslissing van de raad dat uitgifte in erfpacht regel en verkoop uitzondering zou zijn. In 1896 nam de raad deze beslissing met achttien tegen zestien stemmen. Dit is het begin van het Amsterdamse erfpachtstelsel.

Motieven om vóór invoering van het erfpachtstelsel te stemmen

Deze achttien stemmen waren van leden van alle politieke raadsgroeperingen. De motieven om vóór te stemmen, waren van verschillende aard. Voor Treub en zijn aanhangers was het vanzelfsprekend, dat de exploitatie van grond, evenals die van de vervoer-, gas-, elektriciteits-, waterleiding- en telefoonbedrijven in handen van de gemeenschap was. Bij anderen hebben de heersende misstanden en de overtuigingskracht van Treub een rol gespeeld. Bij sommige voorstemmers kan ook het 'eigenbelang' een factor van betekenis zijn geweest. Door gemeenteterreinen rentegevend te maken en de waardestijging van die terreinen ten bate van de gemeente te laten komen, kon voorkomen worden dat de plaatselijke inkomstenbelasting verhoogd werd. De financiële positie van de gemeenten was [redacted]. Uitkeringen van de centrale overheid aan de gemeenten waren er nog niet. Voor belastingverhoging voelde men niet veel, enerzijds omdat dat tot gevolg zou kunnen hebben dat belastingplichtigen de stad zouden verlaten, anderzijds omdat de raadsleden en hun kiezers zelf behoorden tot de belastingplichtige klasse.

Andere oorzaak: invloed van het gemeentebestuur op de woningbouw

Het erfpachtstelsel is echter niet uitsluitend ingevoerd om de waardevermeerdering van de grond ten bate van de gemeente te laten komen, maar ook om het gemeentebestuur een grotere invloed te geven op de woningbouw. In de tweede helft van de negentiende

eeuw waren de arbeiders erbarmelijk gehuisvest. Van elke acht Amsterdammers woonde er één in een kelderwoning. Er waren ongeveer 5000 van deze kelderwoningen in Amsterdam. Sommige raadsleden hadden oog voor de vele misstanden bij de bouw van bepaalde stadsgedeelten, vooral in de arbeidersbuurten. De Algemene politieverordening had te weinig invloed om op grond daarvan te kunnen optreden tegen misstanden. Dat kon uitsluitend als de goede orde en de gezondheid gevaar liepen.

Deze raadsleden vonden dan ook dat de gemeente zich voorrechten kon voorbehouden bij de uitgifte van grond. Zij noemden Londen als voorbeeld. In Londen was gebleken, dat door een erfpachtstelsel en het opnemen van voorwaarden in erfpachtcontracten het karakter van een buurt veel meer gehandhaafd kon worden, en dat de gebruikers van de percelen veel beter tegen hun buren beschermd konden worden. In de erfpachtvoorwaarden werden dan ook bepalingen opgenomen, dat er alleen maar mocht worden gebouwd volgens in alle opzichten goedgekeurde plannen. Dit gold ook voor de vormgeving; raadsleden hadden zich wel eens beklaagd over de foeilelijke gevels die soms werden gebouwd. Later werd nog een bepaling opgenomen, die het verbood in panden die op erfpachtgrond stonden, bedrijfswerkzaamheden uit te oefenen die naar het oordeel van B&W hinderlijk waren.

Andere voordelen van het erfpachtstelsel

Een bijkomend voordeel van het erfpachtstelsel was, dat ook kleine individuele bouwers gestimuleerd werden, omdat ze geen kapitaal behoefden te investeren in het kopen van grond. Vooral voor de bouw van arbeiderswoningen bestond er belangstelling voor grond in erfpacht.
Verder werd nog bepaald dat de gemeente voor plannen van algemeen nut het recht van erfpacht kon beëindigen. Dit was een grote stap vooruit, want er is al ter sprake gekomen hoe moeilijk het was grond te onteigenen op basis van de vroegere Onteigeningswet. Het Tweede-Kamerlid Sam van Houten had in 1890 het initiatief genomen tot een wetsvoorstel, waarin stond dat de gemeentebesturen in het algemeen belang over grotere bevoegdheden moesten beschikken voor het gebruik van grond. Dit initiatiefvoorstel had het echter niet verder gebracht dan een Voorlopig Verslag, gedateerd 17 maart 1891.

Op 23 september 1896 ontstond dus een kentering in de grondpolitiek van Amsterdam: het erfpachtstelsel werd ingeluid. Toch verliep het aanvankelijk niet zo voorspoedig. De opvolger van Treub was een tegenstander van het erfpachtstelsel, evenals de nieuwe directeur van Publieke Werken, die in 1895 in dienst was getreden. Pas in het begin van de twintigste eeuw waren de grootste weerstanden weggenomen. Uitzonderingen op erfpacht kwamen nog wel voor, vooral als het ging om zogenaamde afronding van bestaand bezit, openbare gebouwen van het rijk, scholen voor sommige soorten van onderwijs en kerken. Onder invloed van de

wethouder voor Publieke Werken kwam pas na 1965 verkoop vrijwel niet meer voor.

Bronnen

- *Zeven eeuwen Amsterdam, deel 1, De Amsterdammers en hun rijke verleden.* Uitgave 'Ach Lieve Tijd'.
- [redacted] (1934). *De Grondpolitiek van de Gemeente Amsterdam.* Amsterdam.
- [redacted], dr. [redacted]. *Samenvatting van een interne publicatie over de Amsterdamse grondpolitiek in de negentiende eeuw.* Amsterdam: Dienst der Publieke Werken.
- [redacted], dr. [redacted]. De Derde Vergroting van Amsterdam. In: *Tweeënvijftigste jaarboek van het genootschap Amstelodamum* (blz. 42-89). Amsterdam.

Treub (1858-1931)

Grondlegger van het Amsterdamse erfpachtstelsel

Nieuwe denkbeelden over staat en maatschappij

Door de industrialisatie groeide de bevolking in de steden. Onder invloed van deze ontwikkelingen ontstonden er in de tweede helft van de negentiende eeuw nieuwe denkbeelden over staat en maatschappij en over de verhouding tussen individu en gemeenschap. In die tijd onthield de staat zich volkomen van elke bemoeienis met het maatschappelijk leven. De nieuwe ideeën waren daar een reactie op. Ze werden verwoord in belangrijke geschriften, zoals het *Communistisch Manifest* van Karl Marx (1818-1883) dat in het crisisjaar 1848 verscheen, en de encycliek *Rerum Novarum* van paus 5.1.2e XIII uit 1891. De werken van Marx en zijn tijdgenoten vormden de voedingsbodem voor het ontstaan van de arbeidersbeweging en de invoering van de eerste sociale wetten. Binnen die gedachtewereld past ook het idee erfpacht in te voeren: grond als publiek eigendom.

Initiatief van Treub voor een nieuwe grondpolitiek in Amsterdam

De nieuwe denkbeelden vonden weerklank in Amsterdam. Dat kon niet uitblijven in een tijd waarin het liberalisme hoogtij vierde en het bijna met ontzetting werd gadegeslagen als er zelfs maar de kleinste beperking werd gesteld aan persoonlijke eigendommen. Net zoals overal 5.1.2e werden de nieuwe ideeën niet algemeen aanvaard, maar er was toch wel zoveel aanhang dat er een meerderheid bestond voor een nieuwe grondpolitiek.
Mr. M.W.F. Treub nam daartoe het initiatief. Hij was in 1889 lid geworden van de gemeenteraad van Amsterdam en bleef dat tot 1896. Treub had rechten gestudeerd in Leiden, Parijs en Amsterdam en was in 1885 in Utrecht gepromoveerd. Daarna werd hij privaatdocent voor het notariaat aan de Universiteit van Amsterdam. Een jaar na zijn intrede in de raad bracht Treub zijn denkbeelden over een nieuwe grondpolitiek al ter sprake. Dat gebeurde in de raadsvergadering van 26 februari 1890 tijdens een discussie over de voordracht van B en W om bouwterreinen tussen de Nassaukade en De Wittenkade te verkopen en over de verkoopvoorwaarden daarvan. Hij probeerde een heel andere lijn in de discussie te brengen; hij stelde namelijk in een amendement voor het woord 'verkoopen' in het ontwerpbesluit te vervangen door 'in opstal uit te geven' (zie hoofdstuk 2). Nadat B en W hadden toegezegd een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid grond in erfpacht uit te geven, trok hij zijn motie in. Met die toezegging had hij zijn doel bereikt.

Dit was het begin van discussies in de gemeenteraad over de 'invoering van het erfpachtstelsel'. Volgens 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.

Voorstellen van B en W;
raadscommissie voor pre-advies

Op 16 juli 1891 kwamen burgemeester en wethouders met een voorstel. Zij stelden echter niet voor een erfpachtstelsel in te voeren waarbij het regel zou zijn dat de gemeente grond in erfpacht uitgaf. Maar wanneer er grond in erfpacht uitgegeven zou worden tegen een door de raad vast te stellen canon, dan wilden zij dat dit volgens algemene voorwaarden zou gebeuren. Deze voorwaarden stonden in een ontwerpcontract dat uit 23 artikelen bestond en dat zij tegelijk met hun voorstel indienden. De discussies hierover duurden anderhalf jaar en gingen ten slotte voornamelijk over de kwestie van vergoeding voor de opstallen, wanneer de erfpacht beëindigd werd. Op 2 december 1891 kwam de voordracht in de raad ter sprake, maar werd nog niet behandeld. Omdat het om zo'n ingewikkelde zaak ging, stelde de burgemeester voor een raadscommissie voor pre-advies in te stellen. Treub had zitting in deze commissie. Op 28 maart 1892 bracht de commissie verslag uit, met Treub als rapporteur. Dat betekende nog niet dat de zaak beklonken was.

Het ontwerp-erfpachtcontract dat de commissie had opgesteld, werd in handen gegeven van de gemeenteadvocaat die advies uitbracht. B en W namen zijn advies over en deelden dit op 5 mei 1892 schriftelijk aan de raadscommissie mee. De commissie reageerde hierop, waarna de gemeenteadvocaat weer advies moest uitbrengen. Op 13 september 1892 kwamen B en W nogmaals met een raadsvoorstel. Dit was weer geen voorstel tot invoering van een erfpachtstelsel. Het ging in feite opnieuw om het vaststellen van de erfpachtvoorwaarden. In de raadsvergadering van 1 februari 1893 werd het behandeld. Er werd breedvoerig, soms verward, gediscussieerd. De discussie dreigde te verzanden in de vraag wat wenselijker was, 'erfpacht' of 'opstal'. Treub hield het schip varende met de opmerking dat de naam er niet toe deed, als de regeling maar goed was. Hij zei: "Men noeme het dus 5.1.2e een

recht van opstal, als men de zaak zelve maar niet op stal zet." Treub maakte in de vergadering de voordelen van erfpacht duidelijk. Als de voordracht werd aangenomen was het de bedoeling, zo verklaarde hij uitdrukkelijk, dat het regel zou worden dat de gemeente grond in erfpacht zou uitgeven. Hij ging dus verder dan het voorstel van B en W.

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 (zie hoofdstuk 2). Wethouder Serrurier kaartte dit aan door op te merken dat de gemeente als publiekrechtelijk lichaam zo weinig invloed had op het bouwen op particuliere grond.

Treub diende een motie in die luidde: "De Raad spreke de wenselijkheid uit, dat gemeentegronden voortaan niet meer zullen worden verkocht maar in erfpacht zullen worden uitgegeven." Deze motie werd verworpen met twaalf stemmen vóór en achttien stemmen tegen. Toen artikel 1 van de ontwerp-erfpachtvoorwaarden in stemming kwam, werd dit ook verworpen, met vijf stemmen vóór en vijfentwintig tegen. De burgemeester meende toen, dat B en W hun voorstel moesten intrekken. De commissie was echter 5.1.2e een ander voorstel te doen en ook de raadsleden hadden die vrijheid, aldus de burgemeester.

Hoewel Treub gedesillusioneerd was, heeft het overleg dat de burgemeester daarna met de commissie voerde, nog 5.1.2e lang geduurd. Pas in de raadsvergadering van 5 juli 1893 kwam een missive van de vijf leden van de commissie ter tafel, waarin zij hun mandaat neerlegden.

Treub: wethouder voor Financiën (1893)

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. Het Rijk heeft later de telefoondienst overgenomen. Ook heeft Treub een nieuwe regeling van de gemeentefinanciën doorgevoerd, die overeenkwam met zijn radicale beginselen. Misschien kwam het wel door deze activiteiten, dat het aan het 'erfpachtfront' enige tijd rustig bleef. Wel besloot de raad in 1894 en begin 1895 enige keren grond in erfpacht uit te geven. Hoewel deze grond niet bestemd was voor woningbouw, kunnen de raadsbesluiten ertoe hebben bijgedragen dat de gedachte aan een erfpachtstelsel weer opleefde.

Treub: wethouder voor Publieke Werken (1895)

In 1895 werd Treub 'Wethouder voor de Publieke Werken'. Eén van de radicale raadsleden, mr. Heineken, begon in de raadszitting

van 6 november 1895 een nieuwe discussie over de invoering van het erfpachtstelsel.

Treub zag twee mogelijkheden:
a. erfpacht op lange termijn, waarbij aan het eind van het recht de waarde van de opstallen niet wordt terugbetaald;
b. (naar een idee van mr. Heineken) erfpacht zonder termijn met periodieke herziening van de canon.

Dit laatste zal de bakermat geweest zijn voor de 'voortdurende erfpacht' die in 1915 is ingevoerd. Wethouder Treub herhaalde in die vergadering verscheidene keren, dat het beter zou zijn wanneer de raad eerst een principebesluit uitsprak: verkoop van grond óf uitgifte in erfpacht als het mogelijk zou zijn goede voorwaarden te maken. Aan het slot van de discussie zei de burgemeester, dat hij van enkele raadsleden een voorstel over deze zaak had verwacht. Die suggestie had hij immers gedaan in de vergadering van 1 februari 1893, toen het eerste erfpachtvoorstel sneuvelde. Op initiatief van Heineken kwam er een voorstel. Wederom was in de discussie de vraag 'erfpacht of opstal' actueel. Opnieuw verklaarde Treub, dat het slechts een kwestie van woorden was; de vraag had niets te maken met de kern van de zaak.

Concept-raadsvoordracht

Onder verantwoordelijkheid van Treub werd een concept-raadsvoordracht 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, waarin telkens na het woord 'erfpacht' het woord 'opstal' tussen haakjes voorkwam. Het is duidelijk dat Treub discussie over de beide - wettelijk verschillende - systemen wilde vermijden. In de raadsvergadering van 16 september 1896 verdedigde Treub de voordracht. Ook in deze vergadering verlangde hij weer duidelijk een principiële uitspraak over de vraag of erfpacht regel en verkoop uitzondering zou zijn. Daarnaast moesten er belangrijke zaken besproken worden, zoals de canon en of het begrip 'erfpacht' of 'opstal' moest worden gebruikt. In deze vergadering werden de voorwaarden voor erfpacht artikelgewijs behandeld en werd er gekozen voor het woord erfpacht.

23 september 1896: invoering van het erfpachtstelsel

Pas 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. De meerderheid had nog kleiner kunnen zijn, want een notoir tegenstander was bij de laatste stemming niet aanwezig.

31

Treubs carrière na 1896

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 zei hij zijn lidmaatschap van de Tweede Kamer op, omdat hij zich niet kon verenigen met de 'concentratie' van de vrijzinnige partijen. Onmiddellijk daarna nam mr. Cort [redacted] 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. Hij spande zich in om de meest schadelijke gevolgen die de oorlog had voor de handel en het kredietwezen, te beperken of op te heffen (maximumprijzen, gouden standaard, Beurswet).

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 het ontslag van het kabinet in 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.

In 1918 werd hij gekozen tot lid van de Tweede Kamer, maar hij had er weinig invloed. Hij [redacted] zich meer en meer aan bij de Vrijheidsbond. Van 1920 tot 1930 was hij voorzitter van de Indische Ondernemersraad.
Mr. Treub overleed in 1931.

Uit deze schets moge duidelijk zijn, dat dankzij Treub Amsterdam een erfpachtstad is geworden.

Bronnen

- *Gemeentebladen van Amsterdam;*
  1890, afd. II, blz. 39-41;
  1891, afd. I, blz. 447-462; afd. II, blz. 967 en 968;
  1892, afd. I, blz. 1041-1072 en blz. 1433-1441;
  1893, afd. II, blz. 113-141;
  1895, afd. I, blz. 1389; afd. II, blz. 876-880;
  1896, afd. I, blz. 453-468 en blz. 613-663.

32
- *Winkler Prins Encyclopedie* (1953). Deel 17.

Het recht van opstal en het recht van erfpacht

Over wat de rechten erfpacht en opstal precies inhouden, zijn veel discussies gevoerd. De woorden van Treub in de raadsvergadering van 26 februari 1896 doen misschien vermoeden dat het om nagenoeg gelijke rechten gaat. Treub:

> "De vraag of men beter doet hier te spreken van erfpacht dan van opstal kan men laten rusten, als zijnde van geen belang en slechts een kwestie van woorden. Men is bij erfpacht volkomen 5.1.2e en bij opstal ook; en in beide gevallen heeft men dezelfde vrijheid en is men door niet gebonden."

In deze laatste zin wijst Treub op de mogelijkheid af te wijken van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Het is echter niet zo dat erfpacht en opstal in wezen gelijke rechten zijn.

Opstalrecht

Het recht van opstal is volgens de definitie van artikel 101, boek 5 van het Burgerlijk Wetboek: "een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen." Het opstalrecht vormt een grote beperking voor het eigendomsrecht van de eigenaar van de grond: ook als een ander eigenaar van de grond wordt, blijft het recht van opstal op de grond drukken. Dit is typerend voor het zakelijke karakter van het opstalrecht: het recht blijft de zaak volgen.

De rechthebbende wordt 'opstaller' (vroeger ook wel 'opsteller') genoemd. Hij plaatst de opstallen of laat de opstallen plaatsen of hij neemt ze over van de eigenaar.
De opstaller is eigenaar van de gebouwen, werken of beplantingen. Hij heeft tijdens de duur van het opstalrecht alle bevoegdheden tot feitelijk handelen die hem als eigenaar van de opstal toekomen, voorzover deze niet in de akte van vestiging van het opstalrecht zijn beperkt.
Hij heeft onder andere de bevoegdheid om zijn recht aan een ander over te dragen of met een hypotheek te bezwaren als het recht een zelfstandig recht van opstal is. Het recht van opstal komt namelijk in twee vormen voor: als een zelfstandig recht op de onroerende zaak en als een recht dat afhankelijk is van een ander gebruiksrecht op de onroerende zaak, zoals bijvoorbeeld erfpacht of huur.

Men dient overigens wel het onderscheid tussen het recht van opstal en de opstal zelf (het gebouw, werk of de beplanting) voor ogen te houden. Door het vestigen van een recht van opstal wordt voorkomen, dat de eigenaar van de grond ook eigenaar van de

eventueel aangelegde gebouwen, werken of beplantingen wordt door natrekking. Onder natrekking verstaat men het in eigendom verkrijgen van een zaak, doordat deze één geheel gaat vormen met de zaak waarvan men al eigenaar is. Dit wordt dan bij een recht van opstal voorkomen, maar alleen zolang het recht van opstal geldt.
De eigenaar mag met de opstaller afspreken dat aan de eigenaar een geldsom wordt betaald voor het hebben van de opstal op (in of boven) de onroerende zaak van de eigenaar. Deze vergoeding wordt 'retributie' genoemd.
Bij beëindiging van het recht vervalt de eigendom van de opstallen alsnog aan de grondeigenaar. De rechten die de opstaller bij beëindiging van het opstalrecht heeft met betrekking tot de door hem aangebrachte zaken, zijn bijna dezelfde als die van de erfpachter (zie hierna).

Erfpachtrecht

Bij erfpacht (of vroeger: 'erfelijke pacht') laat het eigendomsrecht zich nog minder gelden dan bij het opstalrecht. Volgens artikel 85, boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is erfpacht (net als het recht van opstal) een zakelijk recht, dat inhoudt dat de erfpachter volledig kan beschikken over hetgeen eigendom is van een ander.
Hoewel het geen ontstaansvereiste (meer) is, betaalt een erfpachter aan de gemeente Amsterdam (de erfverpachter) een vergoeding: de canon.

Erfpacht en opstallen

In de meeste gevallen gaat de erfpachter de erfpachtovereenkomst aan met het doel om op de uitgegeven grond te bouwen. Moet er in dat geval nog eens speciaal een recht van opstal overeengekomen worden? De aard van het recht van erfpacht brengt met zich mee dat dit niet nodig is. Heeft men eenmaal het recht van erfpacht verworven, dan houdt dit in dat men er ook op mag bouwen. De erfpachter heeft immers praktisch alle rechten die een eigenaar ook heeft. Een belangrijk verschil met het eigendomsrecht is dat de erfpachter niet zelfstandig een andere bestemming aan de zaak mag geven of handelen in strijd met de bestemming. Dit mag alleen met toestemming van de eigenaar van de grond.

Men moet echter wel in het oog houden dat de eerdergenoemde natrekkingsregel ook hier werkt: bij het eindigen van het erfpachtrecht vervallen de aangebrachte zaken in principe aan de grondeigenaar. Welke rechten heeft de erfpachter dan bij het einde van het recht met betrekking tot de door hem aangebrachte of van de eigenaar overgenomen zaken?

Afhankelijk van hetgeen is overeengekomen, heeft de erfpachter in

het algemeen bij de beëindiging van het recht: een recht op vergoeding van de aangebrachte gebouwen, werken en beplantingen of het recht om die zaken weer te verwijderen. Het moet dan wel gaan om zaken die hij zelf heeft aangebracht of van de grondeigenaar heeft overgenomen.

Wanneer de erfpachter recht heeft op een vergoeding, maar hij heeft nog niet aan zijn verplichtingen voldaan tegenover de grondeigenaar, dan mag de grondeigenaar dit verrekenen met de vergoeding.
Omgekeerd hoeft de erfpachter de zaak niet ter beschikking te stellen van de eigenaar zolang deze de aan de erfpachter toekomende vergoeding voor de gebouwen, werken en beplantingen niet heeft betaald.

Indien de erfpachter gebruikmaakt van zijn wegnemingsrecht, heeft de grondeigenaar recht op wat de erfpachter mocht hebben afgebroken zolang de erfpachter hem nog iets schuldig is.

Sturen door middel van Algemene bepalingen

De meeste bepalingen in het Burgerlijk Wetboek zijn, wat betreft het recht van opstal en het recht van erfpacht, van aanvullend of regelend recht. Dit wil zeggen dat partijen er bij het sluiten van een overeenkomst van mogen afwijken. Maar er bestaan uitzonderingen, zoals de regel dat afwijkende bepalingen niet in strijd met de wet of goede zeden mogen zijn. Het is overigens eerder uitzondering dan regel dat partijen strikt conform het Burgerlijk Wetboek hun erfpachtovereenkomsten opstellen. Gemeenten in Nederland maken bijvoorbeeld altijd gebruik van Algemene bepalingen voor de inhoud van erfpachtovereenkomsten die met hen worden afgesloten. Ze kunnen zo een beleid realiseren zonder dat ze daarbij van hun publiekrechtelijke bevoegdheden gebruik hoeven te maken, hetgeen voor hen vaak veel makkelijker is. De gemeente Amsterdam kent zelfs veel verschillende soorten Algemene bepalingen; ook erfpachtovereenkomsten bestaan er weer in soorten en maten.

Opstal of erfpacht

Gelet op de geschiedenis van de erfpacht zou het voor de hand hebben gelegen te kiezen voor het opstalrecht, wanneer grond voor bebouwingsdoeleinden werd uitgegeven. Zo spreekt Treub in de raadsvergadering van 26 februari 1890 in zijn amendement aanvankelijk over 'in opstal uit te geven' en niet over 'in erfpacht uit te geven'. Uit de discussies blijkt, dat niet de keuze erfpacht of opstal een voornaam strijdpunt is geweest, maar het vergoeden van de waarde van de opstallen bij beëindiging van het recht. Men lette toen dus meer op het resultaat dan op de naamgeving. Dit blijkt onder andere uit uitspraken van Treub,

zoals aan het begin van dit hoofdstuk en van burgemeester Van Tienhoven: "...uitgegeven in erfpacht of opstal, wat wel hetzelfde is...".

Niet iedereen dacht er zo over. Zo stelde P.A. Diepenhorst, dat naar de aard een recht van erfpacht iets totaal anders is dan een recht van opstal. Erfpacht heeft volgens hem ook een andere functie: het diende om woeste grond te ontginnen, de bebouwing was slechts bijzaak. Bij het recht van opstal was de bebouwing hoofdzaak.

Bronnen

- Asser, C. (1983). Handleiding tot beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. *Zakenrecht*, Tweede deel, 11e druk. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Asser, C. (2002). Handleiding tot beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. Hoofdstuk 4 uit: *Goederenrecht*, Tweede deel, Zakelijke rechten, 14e druk. Deventer: Kluwer.
- Diepenhorst, mr. P.A. (1911). Erfpacht. Overdruk uit *De gemeenteraad*, blz. 8 e.v. Baarn: Oranje Nassau.

• *Hoofdstuk 5*

Ontwikkeling van het Amsterdamse erfpachtstelsel

Het Amsterdamse erfpachtstelsel, periode 1890-1896

Weinig overheidsbemoeienis in de negentiende eeuw

De negentiende eeuw werd gekenmerkt door het liberalisme. De overheid bemoeide zich weinig met het openbare leven. Er bestonden nauwelijks wettelijke regels voor het bouwen. Weren van overlast die ambachtelijke bedrijven en vooral de industrie veroorzaakten en grond onteigenen voor stadsuitleg waren bijna niet mogelijk.

Nieuwe uitvindingen en technieken leidden tot een sterke opkomst van de industrie. De industriële revolutie veroorzaakte een trek van de plattelandsbevolking naar de steden. Sociaal-economische situaties veranderden en er ontstonden nieuwe denkbeelden over de maatschappelijke ordening. Nieuwe ideeën over het beheer en het gebruik van de bodem konden niet uitblijven. Doordat de bevolking toenam, werd de vraag naar bouwgrond groter, vooral voor de bouw van arbeiderswoningen. De prijzen van bouwgrond stegen, zowel van weiland dat spoedig voor stadsuitbreiding gebruikt zou worden, als van bouwrijp terrein. Hiervan profiteerden alleen de grondeigenaren. Het is dan ook niet verbazingwekkend, dat de nieuwe sociaal-economische inzichten een ommekeer teweegbrachten in de grondpolitiek, voorzover er al van een gerichte grondpolitiek sprake was. Terecht was men van mening dat de grond in waarde steeg, doordat de bevolking toenam en dat deze waardevermeerdering dan ook ten bate van de gemeenschap hoorde te komen. Men raakte er hoe langer hoe meer van overtuigd dat de gemeente de rechten op de bouwgrond die zij in handen had, niet meer volledig moest prijsgeven. Als de gemeente bouwgrond uitgaf, behoorde zij zich de mogelijkheid voor te behouden om in bepaalde gevallen datgene te realiseren waar de wet niet in voorzag. Toch bracht het wetsvoorstel van het Tweede-Kamerlid Van Houten in 1890 om het gemeenten mogelijk te maken grond voor ondermeer stadsuitleg te onteigenen, het niet verder dan een Voorlopig Verslag.

De discussie over erfpacht; de commissie voor pre-advies

In de gemeenteraadsvergadering van 26 februari 1890 werd een voordracht behandeld tot verkoop van drie bouwblokken tussen de Eerste en de Tweede Nassaustraat. Het radicaal-liberale raadslid mr. Treub diende een motie in om in plaats van het woord 'verkopen' te lezen 'in opstal uit te geven'. Dat later is gekozen voor uitgifte in erfpacht, is in dit kader niet

belangrijk. Treub verwachtte met zijn motie niet een onmiddellijke ommezwaai. Het resultaat was wel dat B en W toezegden de zaak te zullen onderzoeken. Daarna trok Treub zijn motie in.

De toezegging van B en W mondde uit in hun voordracht aan de gemeenteraad van 16 juli 1891, no. 408. Deze voordracht hield voorwaarden in waaronder gemeenteterreinen in erfpacht konden worden uitgegeven, maar geen voorstel om de tot dan gevoerde gronduitgiftepolitiek te veranderen. De voordracht werd op 2 december 1891 in de raad behandeld. Omdat het nogal ingewikkelde zaken betrof, besloot de raad een raadscommissie te benoemen voor het uitbrengen van een pre-advies. In deze commissie had Treub zitting en hij was er ook rapporteur van.

Naar aanleiding van het pre-advies dat op 28 maart 1892 werd uitgebracht, deden B en W een nieuw voorstel in hun voordracht van 13 september 1892, no. 534. Als gevolg van amendementen en adviezen van de gemeenteadvocaat voegden zij daar een nadere missive (officiële brief) aan toe. De voordracht hield een voorstel om in de voorwaarden te veranderen die aanvankelijk ontworpen waren voor het in erfpacht uitgeven van grond. In de raadsvergadering van 1 februari 1893 werd dit voorstel behandeld.

Het hoofdbeginsel stond in artikel 1 van de voorwaarden, namelijk erfpachtuitgifte voor een tijdvak van 50 tot 55 jaar. Artikel 1 werd verworpen. Daardoor moesten B en W hun voordracht terugnemen. Het artikel werd verworpen door een onzuivere stemming: er hadden raadsleden tegen de erfpachtvoorwaarden gestemd die niet tegen het beginsel van erfpachtuitgifte waren.

Belangrijke discussiepunten waren:
a. ingewikkeldheid van de voorwaarden;
b. de eventuele problemen met de hypotheek als gevolg van de korte erfpachtduur;
c. de vergoeding voor de opstallen, die de gemeente eventueel aan het eind van de erfpachtperiode zou moeten betalen.

De motie Heineken

Mr. Heineken - net als Treub een radicaal-liberaal raadslid - diende op 4 december 1895 een motie in. Hierin vroeg hij B en W een voorstel te doen tot uitgifte in erfpacht of opstal voor een lange termijn, waarbij de gemeente aan het eind geen vergoeding hoefde te betalen voor de opstallen. De raad voldeed aan zijn verzoek met de voordracht van 16 juli 1896, no. 525. De erfpachtvoorwaarden werden in de raadsvergadering van 23 september 1896 zonder hoofdelijke stemming vastgesteld. Er waren geen principiële bezwaren tegen het denkbeeld om gemeentegronden als regel niet te verkopen, maar in erfpacht uit te geven. Wèl werd de opmerking gehoord, dat de Nederlandse geest nog zeer gehecht is aan een 5.1.2e en onbeperkt eigendom. Huiseigenaren zouden niet zo snel kunnen wennen aan het idee een

5.1.2e te hebben dat op de grond van een ander staat, waardoor zij allerlei overeenkomsten zouden moeten sluiten met de eigenaar van die grond. Hier werd tegenin gebracht, dat de behoudende Nederlander langzamerhand ging inzien dat het particuliere eigendom in het belang van de gemeenschap enigszins beperkt moest worden.

Enkele raadsleden hadden bezwaar gemaakt tegen de regeling zoals die in 1891 en 1892 werd voorgesteld, omdat die te ingewikkeld zou zijn. Zij vreesden dat de gemeente niet in staat zou blijken ervoor te zorgen dat de bepalingen voldoende werden nageleefd. Zij twijfelden eraan of de gemeente erin zou slagen terreinen op grote schaal in erfpacht uit te geven. Zij meenden ten slotte dat de rechten van de hypotheekhouders niet voldoende waren gewaarborgd, waardoor zij moeilijkheden voorspelden bij het sluiten van hypotheken of erfpachtterreinen.

In 1896 vond men blijkbaar dat deze oorspronkelijke bezwaren voldoende ondervangen waren, waardoor het laatste onderwerp zonder hoofdelijke stemming kon worden aangenomen. Wèl bij stemming 5.1.2e men voor uitgifte in erfpacht in plaats van uitgifte in opstal. Met een krappe meerderheid werd de motie van Treub 'uitgifte in erfpacht van grond is regel en verkoop is uitzondering' aangenomen, namelijk met achttien stemmen voor en zestien stemmen tegen. De meerderheid had nog kleiner kunnen zijn, want één tegenstander van erfpacht of opstal was bij de stemming niet aanwezig. Men besloot dat bouwterreinen van de gemeente als regel niet zouden worden verkocht, maar in erfpacht uitgegeven voor ten hoogste 75 jaar. De raad heeft waarschijnlijk met meerderheid vóór erfpacht gestemd, doordat deze rechtsvorm al burgerrecht had verkregen. De stad had ongeveer 150 maal eerder tot uitgifte in erfpacht besloten.

Voordelen van het erfpachtstelsel

a. Het belangrijkste motief om het erfpachtstelsel in te voeren was van financiële aard: de waardevermeerdering van de grond aan de gemeente ten goede te laten komen.

b. Men zou eerder arbeiderswoningen gaan bouwen als men de grond in erfpacht kon krijgen dan wanneer men, behalve het kapitaal voor de bouw, ook onmiddellijk de koopsom voor de grond beschikbaar moest stellen.

c. Vele misstanden bij de bouw van bepaalde stadsgedeelten, vooral in de arbeidersbuurten, werden veroorzaakt doordat de grond particulier eigendom was. Publiekrechtelijk had de gemeente niet voldoende bevoegdheden tot het opheffen of het voorkomen van die misstanden. Dat kon zij wel, wanneer zij de grond in erfpacht uitgaf en zich daarbij bepaalde rechten voorbehield.

d. Wanneer de gemeente de grond voor een openbaar belang nodig

had, kon zij zonder onteigening weer over de uitgegeven grond beschikken.

Bronnen

- *Gemeenteblad 1890,* afd. II, blz. 39-41. Redevoeringen van Treub en anderen, 26-02-1890.
- *Gemeenteblad 1891,* afd. I, blz. 447-462. Voordracht B en W, 16-07-1891, no. 408.
- *Gemeenteblad 1891,* afd. II, blz. 967-968, 1007. Behandeling voordracht B en W, 02-12-1891.
- *Gemeenteblad 1892,* , afd. I, blz. 1453-1474. Rapport raadscommissie pre-advies, 28-03-1892, no. 208.
- *Gemeenteblad 1892,* afd. I, blz. 1041-1072. Voordracht B en W, 13-09-1892, no. 534.
- *Gemeenteblad 1892,* afd. I, blz. 1225-1230. Nota Josephus Jitta, 10-10-1892, no. 607.
- *Gemeenteblad 1892,* afd. I, blz. 1433-1441. Brief (missive) B en W met bijlagen, 23-12-1892, no. 796.
- *Gemeenteblad 1893,* afd. II, blz. 113-141. Behandeling voordracht met ontwerpbepalingen B en W, 01-02-1893.
- *Gemeenteblad 1893,* afd. II, blz. 686-688. Ontslag commissie, 05-07-1893.
- *Gemeenteblad 1895,* afd. II, blz. 876-880. Mr. Heineken, hernieuwde discussie inzake erfpachtstelsel, 06-11-1895.
- *Gemeenteblad 1895,* afd. I, blz. 1389. Voorstel motie Heineken, 04-12-1895, no. 803.
- *Gemeenteblad 1896,* afd. II, blz. 100-113. Behandeling, 26-02-1896.
- *Gemeenteblad 1896,* afd. I, blz. 453-468. Voordracht B en W, 16-07-1896, no. 525.
- *Gemeenteblad 1896,* afd. II, blz. 615-663. Behandeling voordracht B en W, 16-09-1896.

(In dit hoofdstuk is de nota van het raadslid mr. J. Jitta niet afzonderlijk behandeld. Hij bespreekt in de nota de problemen tot het verkrijgen van hypotheek, die erfpachters zullen ondervinden wanneer de ontworpen erfpachtvoorwaarden zouden worden toegepast.)

Het Amsterdamse erfpachtstelsel, periode 1896-1915

De periode onmiddellijk na de invoering van het erfpachtstelsel was niet erg succesvol. Uit het gemeenteverslag van 1908 blijkt dat er in 1896 een enkel perceel in erfpacht is uitgegeven. In 1897 waren het er drie en in 1898 nog eens drie. Misschien heeft het ermee te maken dat de nieuwe wethouder voor Publieke Werken, de arts Blooker, een tegenstander was van erfpacht, evenals de

nieuwe directeur van Publieke Werken. Na 1898 stijgt het aantal uitgiften in erfpacht. In 1907 en 1908 is er echter een terugval, die waarschijnlijk veroorzaakt is door de bouwcrisis in die jaren. Maar er waren ook enige bezwaren tegen de toepassing van de erfpachtvoorwaarden die op 23 september 1896 bij raadsbesluit waren vastgesteld. Drie van die bezwaren richtten zich tegen het stelsel zelf.

Bezwaren tegen het erfpachtstelsel

a. Erfpachters konden moeilijk een hypotheek afsluiten, omdat veel geldbeleggers erfpachtgrond als onderpand afwezen. De beleggers die erfpachtgrond wel als onderpand aanvaardden, eisten vaak een extra jaarlijkse aflossing. De opstallen verminderden namelijk jaarlijks voor de eigenaar in waarde door de bepaling dat zij bij het einde van de erfpacht aan de gemeente zouden overgaan.

b. Menige eigenaar van een opstal had bezwaar tegen het erfpachtstelsel, omdat het kapitaal dat hij in de opstal had belegd, in de loop der jaren verloren ging. Velen kochten dan ook liever geen panden die op erfpachtgrond stonden. Doordat deze zo moeilijk verkocht werden, werd het uitgeven van grond in erfpacht afgeremd. Zulke eigenaren hadden natuurlijk op een jaarlijkse amortisatie kunnen rekenen en het bedrag daarvan kunnen beleggen, maar in de praktijk gebeurde dat meestal niet.

c. De gemeente zelf had ook een bezwaar tegen de erfpachtvoorwaarden van 1896. Het gevaar bestond namelijk dat de erfpachters de opstallen zouden verwaarlozen naarmate de erfpachttermijn verstreek, omdat zij die toch zouden kwijtraken.

Voorstellen tot herziening van het erfpachtstelsel

Deze bezwaren en vermoedelijk ook de bouwcrisis van 1907 en 1908 waren er de aanleiding toe dat B en W in hun voordracht van 3 augustus 1909, no. 801 aan de gemeenteraad voorstelden het erfpachtstelsel te herzien. Adressen aan de raad van bestuur van Amstels Bouwvereeniging en de Amsterdamse Woningraad, en besprekingen met de Vereeniging van Directeuren van Hypotheekbanken leidden tot wijziging van deze voordracht (16 november 1909, no. 1110).

In de voorgestelde herziening werd de erfpachtduur op 100 jaar gebracht en werd het mogelijk die duur met nog eens 100 jaar te verlengen tegen een door drie deskundigen vast te stellen canon. Als de erfpacht niet verlengd werd, zou de erfpachter een vergoeding voor de opstal krijgen die 60% van de nieuwwaarde zou bedragen, op voorwaarde dat de opstal in goede staat van onderhoud verkeerde. Zo wilde men het bezwaar ondervangen dat de opstallen zonder vergoeding aan de gemeente overgingen. Om de

vergoedingen voor de opstallen te kunnen betalen, moest er een fonds gevormd worden.

Om 'het potje' te vormen, zoals het tijdens raadsdiscussies vaak werd genoemd, werden de volgende herzieningen voorgesteld:

a. canontermijnen zouden niet meer worden vooruitbetaald, maar achteraf betaald;

b. de waarborgsom die de erfpachter aan de gemeente moest betalen, zou worden teruggebracht van tweemaal de canon tot éénmaal de canon;

c. de waarborgsom zou niet meer - zoals vroeger - worden terugbetaald, wanneer de erfpachter naar genoegen had voldaan aan de bouwplicht die hem was opgelegd.

Wanneer de waarborgsom niet werd terugbetaald, zou de gemeente er rente over kunnen ontvangen. Aan het eind van de 100-jarige erfpachttermijn zou een bedrag zijn gevormd van ongeveer 60% van wat de opstal had gekost door een oplopende rente van 3,5% over de waarborgsom. De gemeente gaf de erfpachters enige compensatie voor het verlies van de waarborgsom, door hen de halfjaarlijkse canontermijnen achteraf te laten betalen in plaats van vooruit. Men ging ervan uit dat de waarborgsom in de regel overeenkwam met 2% van de bouwkosten. Een erfpachter die een kostbare opstal - een eersteklas bebouwing - zou plaatsen, zou de gelegenheid krijgen een waarborgsom te storten van 2% van de geraamde bouwkosten.

De regeling had ook nadelen voor de gemeente: zij zou 25 jaar later de waardevermeerdering van de grond ontvangen en in die 25 jaar de opbrengst van de opstal missen. Ook kon het een offer voor de gemeente betekenen, wanneer een rente van 3,5% voor de gehele erfpachtduur werd bijgeschreven. Als tegenprestatie zou de canon na 50 jaar met 5% worden verhoogd. Ingeval het recht zou worden verlengd, zou de erfpachter een derde deel ontvangen van de gekweekte opstalvergoeding. Dat was redelijk, omdat zo de opstal verbeterd kon worden, die dan inmiddels honderd jaar 5.1.2e was. Ook werd verdedigd dat gemeentegrond gekocht moest kunnen worden, wanneer daarop kostbare 'eerste-klas' bebouwing geplaatst werd.

Toen deze voordrachten in de raadsvergadering van 9 december 1909 behandeld werden, bleken enkele leden van de commissies van bijstand voor Publieke Werken en Financiën daar niet meer helemaal achter te staan, hoewel ze er wel aan hadden meegewerkt. Ook de wethouder voor Publieke Werken was het er niet meer mee eens. Hij sprak zich uit voor een erfpachtstelsel voor onbepaalde tijd met de mogelijkheid de canon periodiek te herzien. Dit had tot gevolg dat het raadslid Wibaut een motie indiende.

43

De motie Wibaut

In zijn motie stelde Wibaut voor de raadsvoorstellen in handen te geven van een commissie van zeven raadsleden. Deze commissie zou moeten onderzoeken of het nodig was het bestaande erfpachtstelsel te veranderen en zo ja, op welke manier. De raadsvergadering (9 december 1909) nam de motie van Wibaut aan. Op 4 september 1911 bracht de commissie, waarin ook Wibaut zitting had, rapport uit.

De voorstellen in dit rapport werden veranderd bij nota van 5 november 1912. Ze weken principieel af van de voorstellen van B en W van 1909, omdat ze inhielden dat gemeentegrond in voortdurende erfpacht zou worden uitgegeven. De erfpacht kon beëindigd worden na afloop van een eerste erfpachttermijn van 75 jaar en vervolgens na tijdvakken van 50 jaar. Tussentijdse beëindiging was ook mogelijk wanneer de raad had verklaard dat dit voor het algemeen nut nodig was. De commissie stelde in dit rapport ook voor om de waardevergoeding van de opstal te regelen wanneer het erfpachtrecht beëindigd werd.

Wibaut nam in de commissie een afwijkend standpunt in. Hij diende op 7 oktober 1911 een minderheidsnota in bij de raad, waarin hij als zijn mening gaf dat het erfpachtstelsel, zoals de commissie dat had voorgesteld, te veel het volledige eigendom benaderde, terwijl hij, als socialist, juist tegen particulier grondeigendom was. De commissie vond dat er geen fonds uit de canon gevormd moest worden voor het vergoeden van de opstallen wanneer de erfpacht beëindigd werd en wilde ook geen tegenprestatie van de erfpachters vragen. Wibaut was van mening dat fondsvorming wezenlijk was voor het erfpachtstelsel. Ook vond hij dat de raad - en niet deskundigen - de canon voor een volgende termijn moest herzien. Ten slotte was hij tegen de naam 'voortdurende erfpacht'; hij pleitte voor 'erfpacht voor onbepaalde tijd'.

De commissie en Wibaut verschilden van inzicht over de toekomstige gang van zaken. De commissie dacht dat de erfpachtrechten meestal zouden doorlopen na afloop van de termijnen. Wibaut voorzag juist dat de erfpachtrechten in de regel beëindigd zouden worden en dat ze dus slechts incidenteel zouden doorlopen na afloop van de termijnen. Na enkele pre-adviezen van de commissie op ingekomen stukken en na een nota van wijziging werd het voorstel van de commissie op 2 april 1913 en 13 oktober 1915 door de raad behandeld.

In de raadsvergadering van 3 december 1915 (onder nummer 1271) werden in tweede lezing vastgesteld de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht. Vooral Wibaut wenste een financiële regeling, waarbij de canon wegens de voortdurende erfpacht met 7% verhoogd zou worden. Het extra geld dat zo binnenkwam, zou op een reserverekening worden bijgeschreven. Toen deze regeling was goedgekeurd, konden de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1915 op 1 januari 1916 ingaan. Hierin stond als

principebesluit dat terreinen die voor woningbouw bestemd waren, in de regel in erfpacht zouden worden uitgegeven volgens deze Algemene bepalingen. Een uitzondering hierop vormde de grond die aan woningbouwverenigingen werd uitgegeven.

Zo werd in Amsterdam een stelsel van uitgifte in voortdurende erfpacht ingevoerd met de mogelijkheid de canon en de bepalingen te wijzigen - en eventueel op te zeggen - na 75 jaar en vervolgens telkens na 50 jaar. Daarna is niets meer gebleken van de vroegere bezwaren die de geldbeleggers hadden, wanneer zij een hypotheek op erfpachtrechten afsloten. Door de veranderingen in het erfpachtstelsel werden de moeilijkheden blijkbaar voldoende ondervangen.

Bronnen

- *Gemeenteblad 1909*, afd. I, blz. 779-817. Voordracht B en W, 03-08-1909, no. 801.
- *Gemeenteblad 1909*, afd. I, blz. 2139-2144. Voorstel Wibaut c.s., 05-10-1909, no. 970.
- *Gemeenteblad 1909*, afd. I, blz. 2367-2369. Nadere voordracht B en W, 16-11-1909, no. 1110.
- *Gemeenteblad 1909*, afd. I, blz. 2409-2410. Voorstel Meyers en Boissevain, 27-11-1909, no. 1159.
- *Gemeenteblad 1909*, afd. I, blz. 2411. Voorstel Simons, 29-11-1909, no. 1160.
- *Gemeenteblad 1909*, afd. II, blz. 2465-2466. Moties, 08/09-12-1909, no. 1237/1239.
- *Gemeenteblad 1909*, afd. II, blz. 1943-2080. Behandeling, 08/09-12-1909.
- *Gemeenteblad 1911*, afd. I, blz. 2419-2463. Rapport commissie, 04-09-1911, no. 1009.
- *Gemeenteblad 1911*, afd. I, blz. 2639-2660. Nota Wibaut, 07-10-1911, no. 1097.
- *Gemeenteblad 1912*, afd. I, blz. 150. Pre-advies commissie, 06-02-1912, no. 161.
- *Gemeenteblad 1912*, afd. I, blz. 289-304. Pre-advies commissie, 29-02-1912, no. 293.
- *Gemeenteblad 1912*, afd. I, blz. 3165-3195. Nota van wijziging, 05-11-1912, no. 1359.
- *Gemeenteblad 1912*, afd. II, blz. 2250-2251. Behandeling ingekomen advies, 06-12-1912.
- *Gemeenteblad 1913*, afd. I, blz. 423-424. Voorstel Wibaut, 01-04-1913, no. 460.
- *Gemeenteblad 1913*, afd. II, blz. 568-611. Behandeling, 5.1.2e -1913.
- *Gemeenteblad 1915*, afd. I, blz. 5.1.2e . Voordracht B en W, 23-07-1915, no. 894.
- *Gemeenteblad 1915*, afd. I, blz. 2515. Voorstel Van Tienen c.s,

13-10-1915., no. 1131.

- *Gemeenteblad 1915*, afd. II, blz. 1238-1309. Behandeling, 13-10-1915.
- *Gemeenteblad 1915*, afd. I, blz. 2745-2770. Voordracht B en W, 30-11-1915, no. 1271.
- *Gemeenteblad 1915*, afd. II, blz. 2177-2178. Behandeling, 03-12-1915.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel, periode 1932-1934

In 1931 is de Woningwet gewijzigd. Onder invloed van die wijziging schreef de minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw op 26 januari 1932 een circulaire aan de colleges van Gedeputeerde Staten. Hierin vroeg hij de colleges erop toe te zien dat de gemeenten niet privaatrechtelijk zouden regelen, wat volgens de Woningwet tot het terrein van het publiek recht behoorde (in de Woningwet waren toen nog voorschriften uit de tegenwoordige Wet Ruimtelijke Ordening opgenomen). De regering vond dat het in strijd was met de wet om het volgende in erfpachtcontracten of contracten voor overdracht in eigendom van gronden op te nemen:

a. eisen waaraan bij het bouwen moet worden voldaan;
b. het aanwijzen van bestemmingen in onderdelen van gronden.

Standpunt a werd onderbouwd met art. 1 van de toenmalige Woningwet. Volgens de regering schreef dit artikel bindend voor, dat de eisen waaraan bij bebouwing moest worden voldaan, slechts bij verordening kon worden vastgesteld. Het stond de gemeente, als eigenares van de grond, dus niet 5.1.2e om bij privaatrechtelijke overeenkomst te bedingen dat nadere bepalingen over de bebouwing zouden worden nagekomen, ook al zouden die bepalingen niet in strijd zijn met de eisen die bij verordening waren vastgesteld.

Ten aanzien van punt b was de regering van mening dat er uitsluitend bestemmingen mochten worden aangewezen bij detaillering van het uitbreidingsplan (het huidige 'bestemmingsplan'). Deze detaillering werd in de wet 'aanwijzing van bestemming in onderdelen' genoemd. Hieronder vielen bijvoorbeeld bepalingen over de bouwhoogte, het bouwprofiel, de aard van de bebouwing (woningen of andere gebouwen), open of gesloten bebouwingen, arbeiderswoningen en middenstandswoningen. De regering vond dat de gemeente dus niet bevoegd was naast deze aanwijzingen nog andere bij contract te geven. Dit standpunt was juridisch aanvechtbaar. Maar volgens de Gemeentewet moesten Gedeputeerde Staten toen nog hun goedkeuring hechten aan raadsbesluiten om gronden in erfpacht uit te geven. Door die circulaire gingen zij zover hun goedkeuring aan de gemeente te onthouden. B en W overlegden vervolgens met de minister van

Binnenlandse Zaken. Het resultaat was dat deze tot 1 januari 1934 genoegen zou nemen met eventuele goedkeuring van raadsbesluiten door Gedeputeerde Staten, zoals die tot dan toe was verleend. Dit leidde ertoe dat het gemeentebestuur in 1934 de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1915 (gewijzigd in 1924 en 1927) heeft aangepast.

Gewijzigde erfpachtvoorwaarden in 1934

Er werd op hoog ambtelijk niveau overleg gevoerd op het departement en op de provinciale griffie. De datum 1 januari 1934 werd overschreden en vervolgens verlengd tot 1 januari 1935. Volgens de Woningwet kon in uitbreidingsplannen (tegenwoordig 'bestemmingsplannen') wel de bestemming vastgelegd worden, maar niet het gebruik. Een gebouw dat tot winkel bestemd was, zou bijvoorbeeld als werkplaats gebruikt kunnen worden. In de erfpachtvoorwaarden van 1934 werd het begrip 'bestemming', dat daarvoor ook het gebruik inhield, veranderd in 'gebruik'. Uit de bestaande Algemene bepalingen werden de voorwaarden verwijderd die van publiekrechtelijke aard waren. Pas toen de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 werd ingevoerd, werd het mogelijk gebruiksvoorschriften in de bestemmingsplannen op te nemen.

Uit de raadsvoordracht van 26 oktober 1934, no. 953, blijkt, dat er bij het opnieuw vaststellen van de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1915 kleine redactionele veranderingen in enkele bepalingen zijn aangebracht die het karakter en de strekking van die bepalingen niet aantastten.
Bij raadsbesluit van 12 december 1934 werden de nieuwe Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht vastgesteld.

Wanneer bepaalde zaken publiekrechtelijk zijn geregeld, kan daar tegenwoordig ook een privaatrechtelijke regeling voor getroffen worden. De voorwaarden van 1934 zijn vastgesteld, omdat de regering dat wenste. Ze hielden in feite alleen een wijziging in van de voorwaarden van 1915 en golden uitsluitend voor de uitgifte in erfpacht van terreinen die bestemd waren voor particuliere woningbouw. Voor de uitgifte van terreinen voor andere doeleinden bleven de voorwaarden van 1896 van kracht. Voor industrieterreinen echter werden meestal de voorwaarden uitgesloten die aan het einde van de erfpachttermijn de opstallen aan de gemeente lieten vervallen.

Bron
Gemeenteblad 1934, afd. I, blz. 2589-2593. Voordracht B en W, 26-10-1934, no. 953.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel, periode 1931-1937

In 1937 werden er drie soorten Algemene bepalingen vastgesteld:

1. Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden van 1937.
2. Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor andere dan industriële doeleinden van 1937.
3. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1937.

Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden van 1937

Toen op 1 januari 1916 het stelsel van voortdurende erfpacht voor particuliere woningbouw werd ingevoerd, bleven voor de industrie als regel de voorwaarden van tijdelijke erfpacht van 1896 van kracht. Wel werd bij elke uitgifte voor industriële doeleinden bekeken in hoeverre het gewenst was die voorwaarden toe te passen. Het ging om de voorwaarden van de artikelen 2, 3, 22, en 15 en 19 voorzover die de opstallen betroffen. Het kwam er op neer dat de opstallen aan het einde van het recht niet zonder vergoeding aan de gemeente vervielen, maar dat de erfpachter het terrein ontruimd en geëgaliseerd moest opleveren. De erfpachter kon natuurlijk wel in overleg met de gemeente het recht verlengen en overdragen aan een andere industrieel, die nog profijt kon hebben van wat er op de grond stond.

B en W hadden in 1915 toegezegd dat gemotiveerde verzoeken om verlenging doorgaans zouden worden ingewilligd. Als de gemeente het erfpachtrecht niet zou verlengen, zou dat kunnen leiden tot verstarring in de industriële bedrijvigheid. Na het verstrijken van een zekere periode zou immers de resterende duur van het erfpachtrecht te kort zijn om nog investeringen te doen waarvoor een lange afschrijvingstermijn was vereist.

Het rapport van de Industriecommissie (commissie Limperg)

In het begin van 1931 legden B en W aan de Industriecommissie de vraag voor of het voor de industrie bezwaren zou opleveren, wanneer de erfpachtvoorwaarden van 1896 in hoofdzaak van toepassing bleven. De Industriecommissie was een bestaande commissie en heette voluit: 'Gemeentelijke commissie tot bestudering van het vraagstuk ter bevordering van de ontwikkeling der plaatselijke industrie'. De voorzitter was Limperg; men spreekt ook wel van de 'commissie Limperg'.

Op 5 oktober 1932 bracht de commissie een rapport uit dat als bijlage G in afd. I van het Gemeenteblad is opgenomen. Hierin verklaarde zij zich voorstander van het stelsel van uitgifte in tijdelijke erfpacht van gemeenteterreinen voor industriële doeleinden. De commissie had een uitgebreide enquête ingesteld naar de bezwaren die in industriële kringen eventueel tegen het erfpachtstelsel zouden bestaan. Op grond van de uitkomsten van deze enquête vond zij het echter wel wenselijk de erfpachtvoorwaarden voor de uitgifte voor industriële doeleinden te veranderen. De commissie vatte haar denkbeelden samen in een schema van erfpachtvoorwaarden, waarin de veranderingen in de

voorwaarden van 1896 waren aangegeven. Zij vond dat ze hiermee op redelijke wijze aan de bezwaren van de industrie tegemoet was gekomen.

Er kwamen verzoekschriften bij de raad binnen, onder andere van de Vereeniging van Nijverheids- en Handelsbelangen in Amsterdam-Noord, die verwezen naar het rapport van de commissie. Adviezen en een nader adres van deze Vereeniging waren aanleiding tot een nieuw rapport van de commissie van 30 oktober 1934, waarin de eerdere voorstellen op één punt werden aangevuld. Op grond van dit rapport deden B en W op 29 januari 1937 een voorstel aan de raad, dat onder andere een ontwerp inhield van nieuwe erfpachtbepalingen voor tijdelijke erfpacht voor de industrie. In dit ontwerp is ook rekening gehouden met de bezwaren van de regering, die ertoe hebben geleid dat de voorwaarden voor voortdurende erfpacht van 1934 werden gewijzigd.

Bezwaren van de industrie tegen het bestaande uitgiftestelsel

In industriële kringen was men van mening dat het zeer moeilijk was een hypotheek af te sluiten voor fabrieken die op erfpachtgronden stonden, vooral als de grond in tijdelijke erfpacht was uitgegeven. Uit de enquête van de Industriecommissie bleek, dat dit niet juist was. Hypotheekbanken hadden inderdaad weinig zin om geld te lenen aan industrieën. Dat was echter niet omdat die op erfpachtgrond gevestigd waren, maar omdat industriegebouwen maar weinig courante waarde hadden. Industriegebouwen en werktuiginstallaties beantwoorden over het algemeen uitsluitend aan de bijzondere eisen die het productieproces stelt. Daardoor zijn zij doorgaans nergens anders voor te gebruiken. Het is vaak niet mogelijk een ander bedrijf in de bestaande gebouwen te vestigen en als dat al kan, zijn daar hoge kosten aan verbonden. Dit heeft tot gevolg dat zulke opstallen en installaties vaak slechts een kleine verkoopwaarde hebben, als tot executie moet worden overgegaan.

De industrie had als belangrijkste bezwaren tegen het bestaande stelsel dat het erfpachtrecht maar voor een bepaalde, korte termijn verleend werd, namelijk voor 50 jaar, en dat er na afloop hiervan geen vergoeding werd gegeven voor de opstallen. Meestal moest er echter wel veel geld worden uitgegeven aan het slopen van de opstallen en aan het egaliseren van het terrein om dat in de vereiste staat te kunnen opleveren. Alle opstallen en vaak ook machines of andere bedrijfsinstallaties moesten dus binnen de duur van de erfpacht worden afgeschreven. In sommige gevallen leidde dit tot financiële moeilijkheden.

Men had bovendien geen zekerheid over de verlenging van de erfpacht en over de voorwaarden waaronder eventueel verlengd kon worden. Het gevolg hiervan was dat bedrijven soms verstarden, omdat ze minder geneigd waren vervangingsinvesteringen te doen, naarmate van de erfpachttermijn een langere periode was verstreken. Een ander bezwaar was nog dat de verplichting om

canon te betalen, telkens terugkwam. In slechtere tijden zou het wel eens onmogelijk kunnen zijn aan de betalingsverplichtingen te voldoen. Het rapport van de commissie kwam aan deze bezwaren tegemoet. De nieuwe Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden zijn in de gemeenteraadsvergadering van 3 maart 1937 onder no. 51 vastgesteld.

De nieuwe Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden

De belangrijkste onderdelen in de nieuwe bepalingen waren:

a. De erfpachter wordt in de gelegenheid gesteld een beslissing van de gemeenteraad te vorderen over verlenging van zijn erfpacht tot maximaal de oorspronkelijke termijn.

b. De erfpachter kan afstand doen van zijn recht als over deze verlenging geen overeenstemming wordt verkregen.

c. Als de erfpachter afstand doet van zijn recht, kan hij ontheven worden van de verplichting de opstallen te slopen. Wanneer de opstallen bij hernieuwde uitgifte van de grond verkocht worden, krijgt hij de netto-opbrengst daarvan uitgekeerd.

d. De erfpachter krijgt redelijke waarborgen dat zijn belangen goed behartigd worden, wanneer hij verlenging van de duur van zijn recht heeft aangevraagd en ontheffing heeft aangevraagd van de verplichting de opstallen te slopen.

e. In de erfpachtvoorwaarden wordt de mogelijkheid opgenomen de canon vooruit te betalen (in de praktijk wordt dit meestal afkopen genoemd).

f. Als het recht ten behoeve van algemeen nut beëindigd wordt, krijgt de erfpachter de schade vergoed die daar het gevolg van is, dus ook de bedrijfsschade.

Het stelsel van tijdelijke erfpacht uit 1896 was met de invoering van deze nieuwe Algemene bepalingen principieel gewijzigd. Telkens na het verloop van een bepaalde periode kon de erfpachter verlenging van de afgesproken erfpachttermijn vragen. In de praktijk werd het recht dan verlengd met net zoveel tijd als reeds verstreken was. De erfpachtduur werd dus bij verlenging steeds weer op 50 jaar gebracht. Het nieuwe stelsel werd ook wel aangeduid als 'het erfpachtstelsel met de verschuivende erfpachttermijn'.

Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor andere dan industriële doeleinden

Nu voor de industrie een afzonderlijk stelsel voor tijdelijke erfpacht was ontworpen, waren B en W van mening dat ook voor

andere bestemmingen waar tijdelijke erfpacht gebruikelijk was, afzonderlijke voorwaarden moesten worden ontworpen. Bij hun voorstellen voor de industriële bepalingen hebben zij daarom ook het ontwerp van de Algemene bepalingen voor tijdelijk erfpacht voor andere dan industriële doeleinden bij de raad ingediend. Hierin komt de verlengingsmogelijkheid (verschuivende erfpachttermijn) niet voor. De bepalingen zijn aangepast aan die voor voortdurende erfpacht, voorzover ze verband houden met het gebruik dat van de erfpachtgrond gemaakt wordt.

De Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor andere dan industriële doeleinden van 1937 zijn ook vastgesteld bij raadsbesluit van 3 maart 1937, no. 51. Zoals bij de erfpachtbepalingen voor de industrie is een regeling opgenomen tot afkoop van de canon en het maximum boetebedrag gesteld op tien maal de canon. Voor woningwetbouw is de mogelijkheid van voortdurende erfpacht uitgesloten. Zie daarvoor de invoering van de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1915 in dit hoofdstuk.

Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1937

De Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1934 zijn bij raadsbesluit van 3 maart 1937, no. 51, gewijzigd en opnieuw vastgesteld in de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1937. Er is ook hier een regeling opgenomen tot afkoop van de canon en het maximum boetebedrag is gewijzigd van twintig maal de canon in tien maal de canon.

Bron
Gemeenteblad 1937, afd. I, blz. 147-160. Voordracht van B en W, 29-01-1937, no. 51.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel, periode 1951-1956

De Appartementenwet, 1951

In veel andere landen was het al vóór 1951 mogelijk om een appartement, bijvoorbeeld een flat, in eigendom te krijgen. In Nederland was die mogelijkheid er niet. Klaarblijkelijk was tot aan de Tweede Wereldoorlog de behoefte niet zo groot het zogenaamde 'horizontale eigendom' te regelen. Voorzover daar wel behoefte aan was, behielp men zich met verschillende juridische constructies. Meestal werden flats geëxploiteerd door beleggers. Juridische constructies voor een soort horizontaal eigendom waren bijvoorbeeld de vestiging van erfpachtdienstbaarheden of de oprichting van naamloze vennootschappen. De meest geschikte juridische vorm was uiteindelijk de coöperatieve vereniging. Aan het lidmaatschap van zo'n vereniging was het uitsluitend gebruik van een bepaald appartement verbonden. Wanneer je door het 'kopen van een lidmaatschap' lid was geworden, kreeg je het appartement

toegewezen dat bij dat lidmaatschap hoorde. Daardoor werd je in feite eigenaar van dat appartement. Maar in juridische zin bleef de coöperatieve vereniging eigenaar. Die regelde ook alle gemeenschappelijke zaken, zoals onderhoud en verzekering. In de praktijk was het vooral een bezwaar dat je geen hypotheek kon krijgen op de afzonderlijke flats. Het kwam ook voor dat de bouwer in de statuten zich rechten voorbehield die nadelig konden zijn voor de leden, bijvoorbeeld het recht om het onderhoud uit te besteden.

Na de Tweede Wereldoorlog kreeg men meer behoefte aan horizontaal eigendom. Op 20 december 1951 werden bij de 'Appartementenwet' artikelen in het Burgerlijk Wetboek ingelast over de splitsing van de eigendom van een gebouw in appartementen. Deze wet maakt het mogelijk gebouwen in gedeelten, per appartement, te verkopen. De oorspronkelijke wetstekst wekt de indruk dat er horizontaal eigendom gecreëerd werd, maar dat is niet juist. Als gevolg van een latere wetswijziging wordt tegenwoordig gesproken van 'splitsing in appartementsrechten'. 'Appartement' in de zin van de wet is "een aandeel in een gebouw en de daarbij behorende grond met toebehoren, in welk aandeel begrepen is het recht op uitsluitend gebruik van een bepaald gedeelte van het gebouw dat blijkens zijn inrichting bestemd is om als afzonderlijk geheel te worden gebruikt". Het erfpachtrecht is van de appartementseigenaar en wordt dus gesplitst.

Wijziging Algemene erfpachtbepalingen in 1955

Na de invoering van de Appartementenwet zijn bij raadsbesluit van 25 mei 1955, no. 528, de drie categorieën Algemene Erfpachtbepalingen van 1937 daarmee in overeenstemming gebracht. Dit waren de Algemene bepalingen voor:

a. voortdurende erfpacht;
b. tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden;
c. tijdelijke erfpacht voor andere dan industriële doeleinden.

Zo werd het mogelijk dat B en W de erfpachter toestemming geven een gebouw in appartementen te splitsen en het onverdeeld aandeel in de canon vast te stellen waarvoor elke appartementsgerechtigde aansprakelijk zal zijn. Is een erfpachtrecht met al wat daarbij behoort, met toestemming van B en W in appartementsrechten gesplitst, dan kan dit appartementsrecht vervallen worden verklaard, als het appartement in strijd met de erfpachtbepalingen wordt gebruikt. Dat kan ook bij wanbetaling van het door B en W vastgestelde aandeel in de canon. Wanneer een gemeenschappelijke ruimte zó gebruikt wordt dat dit in strijd is met de bepalingen, kan het hele recht van erfpacht vervallen worden verklaard.

Doordat na de wijziging van de Algemene bepalingen in 1955 de Appartementenwet is gewijzigd, wijkt de huidige terminologie van de wet enigszins af van de redactie van de bepalingen van 1955.

Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor de tuinbouw (1956)

In de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog moest er zoveel opnieuw worden opgebouwd en hersteld, dat er aan nieuwbouw van woningen geen prioriteit werd gegeven. Voorzover er nieuwe woningen werden gebouwd, gebeurde dat op al bouwrijpe of nagenoeg bouwrijpe grond. Na de oorlog werden voor het eerst op grote schaal woningen gebouwd in respectievelijk de tuinsteden Slotermeer, Geuzenveld, Slotervaart, Westlandgracht, Osdorp en Overtoomse Veld.

Waar nu het Rembrandtpark en de uitbreidingsgebieden Westlandgracht, Overtoomse Veld en Slotervaart zijn aangelegd, was vroeger het tuinbouwgebied Sloten, de groentetuin van Amsterdam. Deze grond moest onteigend worden om de nieuwbouw mogelijk te maken. Het was zowel in het belang van de tuinders als in het belang van de Amsterdammers een nieuw tuinbouwgebied aan te leggen. Bovendien was het voor de gemeente financieel voordeliger met de tuinders regelingen te treffen op basis van overplaatsing dan van liquidatie. Daarom werd een vervangend tuinbouwgebied aangelegd in de Sloterbinnen- en Middelveldsche Gecombineerde Polders, zuidelijk van tuinstad Osdorp en oostelijk van het dorp Sloten. Dit heette, net zo als het onteigende terrein, 'tuinbouwgebied Sloten'.

Uitgifte in erfpacht: tuinbouwgebied Sloten

Al op 30 december 1953 bepaalde de gemeenteraad dat het nieuwe tuinbouwgebied Sloten in principe geëxploiteerd zou worden door het in erfpacht uit te geven. In 1956 werden hiervoor de erfpachtbepalingen voor de tuinbouw vastgesteld. Deze komen in hoofdzaak overeen met de Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden van 1937. Tuinbouwgronden zouden als regel voor 50 jaar in erfpacht worden uitgegeven. In de akten van uitgifte werd opgenomen dat de grond alleen maar gebruikt mag worden voor het uitoefenen van een tuindersbedrijf en dat er alleen opstallen op geplaatst mogen worden die voor dat bedrijf nodig zijn, waaronder eventueel een woonhuis. Zolang de tuinders zich hieraan houden, is er geen privaatrechtelijke toestemming nodig wanneer zij gebouwen willen veranderen of uitbreiden. Het is de erfpachter verboden het bedrijf langer dan één jaar buiten werking te laten en hij is verplicht het bedrijf uit te oefenen volgens de eisen van goed vakmanschap. Evenals pachtsommen die normaal voor agrarische grond betaald worden, kan de canon om de tien jaar worden verhoogd of verlaagd. Zowel de gemeente als de erfpachter kunnen verzoeken de canon te herzien. Het bedrag van de nieuwe canon wordt door deskundigen vastgesteld.

Op ongeveer dezelfde wijze als dat geregeld is in de industriële bepalingen van 1937, heeft de erfpachter van tuinbouwgrond zekere

rechten op verlenging van de erfpacht. In verband met de tienjaarlijkse canonherziening is het recht van afkoop (vooruitbetaling) van de canon bewust niet in de bepalingen opgenomen. Maar in de raadsvoordracht van 9 maart 1956, no. 323, stellen B en W dat in incidentele gevallen toch afkoop zal worden toegestaan. Zij zullen hiermee wel afkoop voor maximaal tien jaar bedoeld hebben. Ook in het nieuwe tuinbouwgebied Sloten zijn inmiddels woningen gebouwd. De erfpachtbepalingen voor de tuinbouw zijn nog maar nauwelijks van betekenis.

Bron
Gemeenteblad 1955, afd. I, blz. 651 en 651. Voordracht van B en W, 12-04-1955, no. 528.
Gemeenteblad 1956, afd. I, blz. 457-458. Voordracht van B en W, 09-03-1956, no. 323.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel, periode 1958-1966

Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht (1966)

In de jaren vijftig is een commissie van advies ingesteld om te onderzoeken hoe de Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden herzien moesten worden. In het midden van 1958 bracht deze commissie rapport uit. Hierin stond als belangrijkste voorstel de tijdelijke erfpacht door een voortdurende te vervangen. De industrie bleef namelijk sinds 1937 druk uitoefenen voortdurende erfpacht in te stellen. Een ontwerp-raadsvoordracht hierover is nooit in de raad behandeld. Een ambtelijke commissie werd ingesteld om deze concept-raadsvoordracht nader te bestuderen. Na de Tweede Wereldoorlog, vooral in de jaren zestig, toen de prijsbeheersingen waren opgeheven, was de geldswaarde voortdurend gedaald. Daardoor steeg het algemeen prijsniveau. Het jaarlijkse canonbedrag bleef voor een 50- of 75-jarig erfpachttijdvak gelijk, maar daalde voortdurend in waarde. Eén van de belangrijkste veranderingen in het herzien ontwerp van de commissie was de introductie van een waardevaste canon.

Veranderingen in de Algemene bepalingen

In de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1966 is het systeem van vijfjaarlijkse canonaanpassing opgenomen. Dit moet waarborgen dat de gemeente een canonopbrengst zal ontvangen die in reële zin gelijk blijft. In 1966 is dit systeem voor alle categorieën bouwterreinen ingevoerd, behalve voor terreinen die bestemd waren voor de bouw van woningen door woningbouwverenigingen.

Er waren nog meer belangrijke veranderingen. Uit de industriële bepalingen van 1937, gewijzigd in 1955, zijn de voorwaarden voor de specifieke bedrijfsuitoefening ingevoegd. De belangrijkste is

dat eventuele bedrijfsschade die het gevolg is van de beëindiging van het recht, aan de erfpachter/gebruiker vergoed wordt. Het eerste erfpachttijdvak van 75 jaar is verkort tot 50 jaar. Er worden pas deskundigen ingeschakeld, wanneer er na afloop van een 50-jarig tijdvak geen onderlinge overeenstemming wordt bereikt over een nieuwe canon. Er is expliciet vastgelegd dat de canon verhoogd kan worden wanneer de bebouwing op het erfpachtgoed wordt uitgebreid, of wanneer het gebruik ervan zó verandert dat het meer oplevert. Dit is bijvoorbeeld het geval als een woning kantoor wordt, maar niet als een aannemerswerkplaats een metaalwarenfabriek wordt. Er bestaat geen recht meer op vooruitbetaling (afkoop) van de canon, hoewel de mogelijkheid daartoe nog wel vastligt in de voorwaarden. In geval van een 'vliegende inflatie' kan afkoop worden geweigerd. Uit de raadsnotulen die opgenomen zijn in het Gemeenteblad van 1966, afd. II, blz. 1250 blijkt, dat de wethouder voor Publieke Werken namens B en W heeft toegezegd dat de afkoopmogelijkheid in normale situaties moet worden gezien als een recht van de erfpachter.

De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 18 augustus 1966, no. 407A, de nieuwe Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht vastgesteld.

Afgeschaft is de 7%-toeslag op de canon wegens voortdurende erfpacht (zie hoofdstuk 5: *De motie Wibaut*, blz. 43).

Woningcorporaties

Voor woningcorporaties bleven de Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor andere dan industriële doeleinden van kracht. Deze waren vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad van 3 maart 1937, no. 55, en veranderd bij raadsbesluit van 25 mei 1955, no. 528. Bij uitgiften aan woningcorporaties werden steeds de bepalingen in de artikelen 6, 13, en 18 tot en met 23 uitgesloten. Door uitsluiting van deze artikelen gingen de opstallen aan het einde van de erfpachttermijn zonder vergoeding aan de gemeente in eigendom over.

Bron
Gemeenteblad 1966, afd. I, blz. 687-699. Voordracht van B en W, 13-05-1966, no. 407.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel in 1985

Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht van 1985 voor woningcorporaties

Al voordat de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1966 waren ingevoerd, had de Amsterdamse Federatie van Woningbouwverenigingen gevraagd een regeling te treffen die het

mogelijk zou maken te kiezen tussen tijdelijke en voortdurende erfpacht. Deze keuze was vooral aan de orde wanneer de tijdelijke erfpachtrechten afliepen en verlengd moesten worden. In die periode was al overleg gevoerd met het Ministerie van Volkshuisvesting over de eventuele invoering van een waardevaste canon. De aanleiding hiervoor was dat de gemeente van het Ministerie grond voor woningbouw onder de kostprijs beschikbaar moest stellen. De grondprijzen in de gemeente waren in het midden van de jaren zestig namelijk gestegen tot een niveau dat het Ministerie te hoog vond voor woningwetbouw. Door verschillende omstandigheden, waaronder de subsidieregelingen van het Rijk, is voortdurende erfpacht met een variabele canon niet ingevoerd.

Er bestond een werkgroep om de problemen op te lossen over erfpachtuitgiften en heruitgiften van terreinen aan woningcorporaties. Deze werkgroep heeft zich beziggehouden met een modernisering van de in 1955 veranderde Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden van 1937. Sinds de erfpachtvoorwaarden van 1966 waren ingevoerd, waren deze bepalingen alleen nog maar van toepassing voor woningcorporaties. Maar ze waren niet speciaal hiervoor opgesteld. Daarom moest een aantal van de Algemene bepalingen standaard worden uitgesloten, wanneer terreinen aan woningcorporaties in erfpacht werden uitgegeven. Woningcorporaties hebben namelijk een bijzondere juridische status. Door onder meer de bepaling uit te sluiten dat de erfpachter de opstallen mocht slopen en door nog enkele bepalingen uit te sluiten, zou de gemeente de opstallen in eigendom krijgen, zonder dat daarvoor een vergoeding moest worden betaald. Dit was ook het geval bij de terreinen die onder de erfpachtvoorwaarden van 1896 aan corporaties in erfpacht waren uitgegeven.

De nieuwe bepalingen zijn eenvoudiger dan die van 1937/1955 en ook overzichtelijker. Sommige formuleringen uit de voorwaarden van 1966 zijn overgenomen. De bepalingen die toch altijd al werden geschrapt zijn weggelaten, zoals het recht om de opstallen aan het einde van de erfpachtduur te mogen slopen en om de canon te mogen afkopen. Doordat de zinsnede 'ten genoege van burgemeester en wethouders' is weggelaten, is meer dan vroeger gerekend op het oordeel van de civiele rechter bij verschil van inzicht over de interpretatie van de bepalingen. Nieuw in de Algemene bepalingen is de regeling van 'bodemverontreiniging', 'nazakking' en 'grondwaterhuishouding' in artikel 2, eerste lid. Blijkens het tweede lid van artikel 2 geldt de vrijwaring voor de bodemverontreiniging nadrukkelijk alleen voor de toestand bij uitgifte.

De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe bepalingen zijn opgesloten in artikel 11 over de beëindiging van het erfpachtrecht en artikel 14 over het uitkeren van een vergoeding aan de erfpachter, wanneer het recht beëindigd wordt op één van de manieren die in artikel 11 bedoeld zijn. De gemeenteraad heeft in de vergadering van 18 september 1985, no. 1385, de nieuwe

56
Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor woningcorporaties vastgesteld.

Bron
Gemeenteblad 1985, afd. I, blz. 3517-3518. Voordracht van B en W, 18-09-1985, no. 1385.

De modernisering van het Amsterdamse erfpachtstelsel in 1990

Op 20 april 1988 behandelde de gemeenteraad de nota 'Vestiging Bedrijven'. De nota was tevoren besproken met het georganiseerde bedrijfsleven en daar goed ontvangen. De nota besteedt onder meer aandacht aan de door het bedrijfsleven gewenste modernisering van het erfpachtstelsel. De gemeenteraad nodigde het college van burgemeester en wethouders uit, te komen met voorstellen voor modernisering van het stelsel. In de voordracht van burgemeester en wethouders van 9 januari 1989 en het raadsbesluit van 22 maart 1989, nr. 386 kwamen twee nader uit te werken mogelijkheden aan bod:

a. het kunnen afkopen van de erfpachtcanons voor een langere periode dan 50 jaar, met betaling van een toeslag op de afkoopsom;
b. vervanging van de geïndexeerde canon door een vaste canon voor 50 jaar, met betaling van een toeslag op de canon.

Bij raadsvoordracht van 15 november 1990, nr. 942, presenteerden burgemeester en wethouders de nadere uitwerking.

Vooruitbetaling van erfpachtcanons voor maximaal 100 jaar

De canon vooruitbetalen over een periode langer dan 50 jaar kon tot dan toe niet. Nu werd het mogelijk de canon vooruit te betalen (ofwel af te kopen) voor een periode van maximaal 100 jaar. De afkoopsom voor het eerste tijdvak van 50 jaar wordt hierbij op de gebruikelijke wijze bepaald. Die van het tweede tijdvak van 50 jaar is 25% van de afkoopsom voor het eerste tijdvak. Bij aanvang van het recht koopt de erfpachter de canon dus voor 100 jaar af met een bedrag ineens van 125% van de afkoopsom voor het eerste tijdvak. De toeslag van 25% compenseert de gemeente voor het achterwege blijven van de canonherziening na afloop van het eerste tijdvak van 50 jaar.

Ook werd het mogelijk de afkooptermijn te verlengen met minder dan 50 jaar. Bijvoorbeeld tot 60 of 90 jaar in plaats van 100. De toeslag wordt dan evenredig lager. burgemeester en wethouders bezien hierbij het toeslagpercentage jaarlijks aan de hand van de marktsituatie.

Vaste erfpachtcanon

Sedert de vaststelling van de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 1966 betaalden erfpachters die niet wensten af te kopen, jaarlijks een canon die om de vijf jaar werd aangepast aan de geldontwaarding. De modernisering op dit punt in 1990 betekende, dat de erfpachter canonindexering kon ontlopen door een toeslag van 25% op de canon te betalen. Ook hier bezien burgemeester en wethouders jaarlijks of aanpassing van het toeslagpercentage nodig is.

De toeslag is lager naarmate er meer canonaanpassingen zijn geweest op het tijdstip dat de erfpachter kiest voor een vaste canon.

Bron
Gemeenteblad 1990, afd. I, blz. 2703 e.v. Voordracht van B en W, 15-11-1990, no. 942.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel in 1994

Op 1 januari 1992 werd het Nieuw Burgerlijk Wetboek ingevoerd. Dit maakte het noodzakelijk de geldende Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1966 juridisch, technisch en redactioneel te moderniseren. De veranderingen zijn vastgelegd in de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 1994 Amsterdam, bij raadsbesluit van 6 april 1994, nr. 275. Deze vaststelling was het eindresultaat van een proces dat in 1991 binnen het toenmalige Gemeentelijk Grondbedrijf begon met de instelling van een werkgroep die als taak kreeg nieuwe bepalingen voor te bereiden.

De Algemene bepalingen 1994 verschillen op een aantal punten van de destijds geldende Algemene bepalingen 1966. Hier volgen de belangrijkste verschillen.

a. **ordening**
   De bepalingen werden opnieuw ingedeeld en zo logisch mogelijk bij elkaar geplaatst. Er kwam een apart artikel met begripsbepalingen. Een transponeringstabel voorzag in het vinden van aansluiting tussen de Algemene bepalingen 1966 en de Algemene bepalingen 1994;

b. **leveringsplicht**
   De leveringsverplichting van de gemeente werd opgenomen ter verhoging van de rechtszekerheid van de erfpachter;

c. **prijsindexcijfer**
   De vijfjaarlijkse canonindexering, die voor het eerst was ingevoerd in 1966, werd gewijzigd. Op verzoek van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam werd de indexering gerelateerd aan de prijsindex voor de gezinsconsumptie en niet aan de waarden van het binnenlands product. De reden

daarvan is, dat de prijsindexcijfers voor de gezinsconsumptie inzichtelijker, bekender en daardoor publieksvriendelijker zijn dan de indices van het binnenlands product. Bovendien worden de indexcijfers voor de gezinsconsumptie ook toegepast bij aanpassing van de huurprijs van een onroerende zaak. De indexcijfers sluiten dus op elkaar aan als het gaat om een in erfpacht uitgegeven onroerende zaak;

d. **modernisering**
De maatregelen uit het moderniseringsbesluit uit 1990 zijn ingepast. Dit zijn de zogenoemde 'vaste canon' en de mogelijkheid voor maximaal 100 jaar af te kopen;

e. **canonherziening bij wijziging**
In de nieuwe algemene erfpachtvoorwaarden werd voor het eerst de formule voor de berekening van de nieuwe canon opgenomen bij wijziging van gebruik of bebouwing. Dit ter verhoging van de rechtszekerheid. Voorts werd opgenomen dat, mocht toepassing van de formule leiden tot een lagere canon, toch de geldende canon verschuldigd zou blijven. Deze bodem was niet gelegd in de Algemene bepalingen 1966. De Kamer van Koophandel had er nog voor gepleit dit lid niet van toepassing te doen zijn wanneer de erfpachter vanwege overheidsmaatregelen tot bestemmingswijzing moet overgaan. Dat pleidooi heeft het niet gehaald. Wel is toegezegd, dat in voorkomende gevallen moet worden bezien in hoeverre een tegemoetkoming, anders dan langs de weg van de erfpacht, op haar plaats is;

f. **splitsen van een erfpachtrecht**
Voortaan moesten burgemeester en wethouders goedkeuring geven aan "het scheppen van rechten van lidmaatschap van verenigingen of corporaties of het verlenen van deelnemingen of participaties indien in die rechten is begrepen het recht op uitsluitend gebruik of nagenoeg uitsluitend gebruik van een perceel of een gedeelte daarvan". Erfpachters omzeilden het stringente splitsingsbeleid door het oprichten van coöperatieve verenigingen. Dat leidde - niet juridisch, maar wel feitelijk - tot een door de gemeente niet gewenste situatie. De Algemene bepalingen 1994 sneden deze sluiproute af, althans voor erfpachters met een contract waarop de Algemene bepalingen 1994 van toepassing zijn;

g. **beëindiging in het algemeen belang**
Nieuw was de mogelijkheid voor de erfpachter bezwaren in te dienen bij de gemeenteraad tegen voorgenomen beëindiging van de erfpacht om redenen van algemeen belang;

h. **schone oplevering**
Indien de erfpachter de erfpacht opzegt (tegen het einde van het tijdvak), dient hij het terrein onvervuild op te leveren. Een dergelijke bepaling stond niet in de Algemene bepalingen 1966;

i. **tekortkomingen**
Nieuw was de bevoegdheid van de gemeente om op kosten van de erfpachter zelf te voorzien in een eventuele tekortkoming in de nakoming van verplichtingen. Deze bevoegdheid is te zien als de privaatrechtelijke tegenhanger van de bevoegdheid van de gemeente tot het toepassen van bestuursdwang;

j. **opzeggen in plaats van vervallen verklaren**
Het opzeggen van de erfpacht kwam in de plaats van het vervallen verklaren. Opzegging is mogelijk indien de erfpachter in ernstige mate tekortschiet in het nakomen van zijn verplichtingen. Het twee jaar niet betalen van de canon is zo'n ernstige tekortkoming;

k. **deskundigen**
In een aantal bepalingen was een rol voor deskundigen weggelegd. Nieuw in de Algemene bepalingen 1994 is de mogelijkheid voor de erfpachter zich gedurende een maand uit te spreken voor beslechting van een geschil door de burgerlijke rechter in plaats van door deskundigen.

Al deze wijzigingen hebben de structuur van het stelsel niet wezenlijk veranderd. Dat gebeurde een aantal jaren later wel.

Bron
Gemeenteblad 1994, afd. I, blz. 1305 e.v. Voordracht van B en W, 24-3-1994, no. 275.

1996: 100 jaar erfpacht

Op 26 september 1996 werd op initiatief van het Gemeentelijk Grondbedrijf het symposium '100 jaar erfpacht' gehouden. De 100 jaar verwijst naar 23 september 1896, de dag waarop de gemeenteraad voor het eerst algemene voorwaarden vaststelde waarop gronden in erfpacht konden worden uitgegeven. De raad bepaalde ook dat voortaan erfpachtuitgifte regel zou zijn. Het ging toen nog om tijdelijke erfpacht voor maximaal 75 jaar, maar daar zou twintig jaar later verandering in komen.

Uitgangspunt voor het symposium was, dat kritische meningen van betrokkenen niet mochten ontbreken. Dat is gelukt. De inleiding van de bestuursopdracht 'Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel' zegt daarover:

> "Bij het symposium 'een eeuw erfpacht in Amsterdam' en alle publicaties daaromheen is het Amsterdamse erfpachtstelsel nader beschouwd; ondanks het gegeven dat het stelsel regelmatig is aangepast aan de eisen van de tijd, is door vele deskundigen en vertegenwoordigers van belangengroepen en gewone burgers de vraag gesteld of het toe is aan een

herziening. Zeker in deze tijd waarin individuele eigendom en het bevorderen van privé-bezit de tendens zijn en in andere erfpachtgemeenten van het land afschaffing en versoepeling van de regels van erfpacht voorgestaan worden."

De bestuursopdracht gaat verder:

"Acceptatie en legitimatie zijn twee termen die steeds weer op de voorgrond treden als het gaat om het erfpachtstelsel. Is er onder de bevolking van de gemeente Amsterdam wel voldoende acceptatie voor het erfpachtstelsel? Dient er om een grotere maatschappelijke acceptatie te realiseren, niet meer duidelijkheid te bestaan over de besteding van de opbrengsten, zodat duidelijk kan worden gemaakt dat het erfpachtstelsel van groot (financieel) belang is voor de gemeenschap? Deze legitimatie van het stelsel is van het grootste belang voor de toekomst van de erfpacht in Amsterdam. Daarnaast is er de vraag wat de gemeente in de toekomst wil met het erfpachtstelsel: moet het stelsel worden afgeschaft, moet er gekozen worden voor het Haagse model (eeuwigdurende erfpacht) of blijft het huidige stelsel gehandhaafd? In de komende periode zal de gemeente Amsterdam een standpunt moeten innemen. De optie van afschaffen van het erfpachtstelsel wordt nadrukkelijk niet in beschouwing genomen."

Het jubileum '100 jaar erfpacht' is aldus de aanleiding geweest het stelsel aan een grondig onderzoek te onderwerpen. De operatie 'Groot onderhoud' begon in 1998 en werd in 2000 afgerond.

Bron
Bijlagenboek Bestuursopdracht 'Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel' (1998). Amsterdam: Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam, Bureau Erfpacht.

1997: Wijziging van de Verordening op de stadsdelen

De voorgenomen vorming van de stadsprovincie Amsterdam maakte het nodig de verdeling van bevoegdheden tussen de centrale stad en de stadsdelen nader te bezien. In 1995 werd een stuurgroep ingesteld die werkbare omgangsvormen tussen centraal en decentraal bestuur moest ontwikkelen rond het grondbeleid. De stuurgroep stelde drie werkgroepen in, waarvan één voor erfpacht. De werkgroep erfpacht kreeg de opdracht na te denken over de bevoegdheidsverdeling, met als randvoorwaarden:

a. efficiency bij de uitvoering van het beleid;
b. inzichtelijkheid van het erfpachtsysteem;
c. maatschappelijk draagvlak voor het erfpachtstelsel;
d. het door de gemeente in acht te nemen gelijkheidsbeginsel.

De werkgroep concludeerde dat uniformiteit in het beheer het belangrijkste aandachtspunt moest zijn. Uniformiteit in beheer draagt bij aan maatschappelijke acceptatie en vergroot de inzichtelijkheid van het stelsel voor de individuele erfpachter. Aanwijzingen (zoals bedoeld in de zin van art. 36 van de Verordening op de stadsdelen) over de wijze waarop de stadsdelen het erfpachtbeheer moeten voeren, bevorderen de uniformiteit.

Een tweede conclusie was dat de stadsdelen zaken moeten afhandelen die lokaal van aard zijn en de bestemming van de onroerende zaak betreffen. Administratieve taken, samenhangend met het vermogensbeheer, de inning van de canon en de afkoopsom, kunnen beter centraal worden uitgevoerd.

Het gemeentebestuur deelde beide conclusies. Zo kwam, duidelijker dan voorheen, vast te staan welke taken en bevoegdheden bij de centrale stad berusten en welke bij de stadsdelen. De belangrijkste aanpassing was, dat burgemeester en wethouders de stadsdelen aanwijzingen konden geven "die van belang zijn uit een oogpunt van uniforme behandeling van de (aspirant)erfpachter en ter handhaving van het stedelijk erfpachtbeleid".

Ook werd vastgelegd dat de centrale stad kan besluiten tot het voeren van gerechtelijke procedures die consequenties kunnen hebben voor het stedelijk erfpachtsysteem. Wijziging van lijst A behorende bij de verordening formaliseerde de nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden (Besluit 19 maart 1997, nr. 118, van de gemeenteraad). Sindsdien hebben burgemeester en wethouders ruim gebruikgemaakt van hun bevoegdheid de stadsdelen aanwijzingen te geven.

Bron
Gemeenteblad 1997, afd. I, blz 391-397. Voordracht van B en W, 03-03-1997, no. 118.

1997/1998: Overeenkomst met de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties over de conversie van tijdelijke naar voortdurende erfpachtrechten van de in Amsterdam toegelaten instellingen

De gemeenteraad stelde bij vergadering van 18 september 1985, Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor woningcorporaties vast. Uitgifte in voortdurende erfpacht tegen een waardevaste canon bleek daarbij niet haalbaar, onder meer vanwege het systeem van woningwetfinanciering.
Daarin kwam verandering bij de vaststelling van de Beleidsovereenkomst Volkshuisvesting 1994-1995. Hierop heeft betrekking het raadsbesluit no. 515 van 21 september 1994 (*Gemeenteblad 1994*, afd. I, blz. 2403).

De corporatiesector verzelfstandigde en moest zijn zaken financieel zelf regelen. Deze verzelfstandigde positie werd

vertaald in de regelgeving. De nadruk lag, meer dan voorheen, op overleg en samenwerking op lokaal niveau. Een onderdeel van de afspraken was, dat de corporaties hun bezit mochten converteren van tijdelijke naar voortdurende erfpacht met de mogelijkheid van afkoop.
Het zou nog tot 1998 duren eer de onderhandelingen over de conversie van 144.141 woningen tot resultaat leidde.

De gemeente hanteerde in de gesprekken over de erfpachtconversie de volgende uitgangspunten:
a. er dient sprake te zijn van een gelijkwaardige behandeling van verschillende categorieën erfpachters;
b. de erfpachtopbrengsten moeten beschikbaar komen voor investeringen in de kwaliteit van de stad Amsterdam.

Voor de Federatie van Woningcorporaties golden als uitgangspunten:
a. gezien de eigen verantwoordelijkheid voor hun financiële continuïteit, dient aan corporaties zekerheid te worden geboden over de condities op lange termijn waaronder zij hun bezit kunnen exploiteren;
b. deze condities dienen in overeenstemming te zijn met het financieel noodzakelijke en maatschappelijk wenselijk geachte huur- en investeringsbeleid en dienen corporaties ook op lange termijn in staat te stellen hun bezit concurrerend te kunnen exploiteren ten opzichte van de regio waar de grond in eigendom is uitgegeven.

Over de conversie werd in eerste instantie een ambtelijk akkoord bereikt, dat werd besproken in de raadsvergadering van 21 januari 1998. Een van de afspraken was dat nieuwe Algemene bepalingen zouden worden opgesteld. Het werden de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht voor woningcorporaties 1998 Amsterdam.

De nieuwe bepalingen zijn voorbereid door een breed samengestelde werkgroep. Prof. mr. J. 5.1.2e, notaris mr. S.J.J. Wiersema, advocaat mr. W. de 5.1.2e en vertegenwoordigers van de gemeente en de Federatie maakten hiervan deel uit. De bepalingen zijn zo veel mogelijk afgeleid van de toen geldende Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 1994 Amsterdam. Eén verschil is dat de tijdsduur van het recht is onderverdeeld in tijdvakken van 75 in plaats van 50 jaar.

Omdat het gemeentelijke beleid ten aanzien van woningcorporaties regelmatig geactualiseerd wordt, is besloten om de Algemene bepalingen 1998 niet om de paar jaar aan te passen, maar om beleidswijzigingen vast te leggen in Uitvoeringsbesluiten bij deze Algemene Bepalingen, die de gemeente in overleg met de Federatie van Woningcorporaties opstelt. Doordat het corporatiebeleid in de praktijk iedere vierjarige collegeperiode geactualiseerd wordt, wordt het Uitvoeringsbesluit iedere vier jaar herzien. In 2000, 2004 en 2008 heeft het College van Burgemeester en Wethouders Uitvoeringsbesluiten bij de Algemene

Bepalingen 1998 vastgesteld naar aanleiding van het door de betreffende colleges gewijzigde beleid voor woningcorporaties.

In verband met de per 1 januari 2003 opgeheven vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor woningcorporaties, bij de verkrijging of herziening van een erfpachtrecht, is een groot aantal rechten van woningcorporaties eind 2002 geconverteerd van een tijdelijk naar een voortdurend recht van erfpacht. De betaling van overdrachtsbelasting werd op deze manier ontweken. De Algemene bepalingen 1998 voor voortdurende erfpacht voor woningcorporaties werden van toepassing verklaard. De financiële en bijzondere voorwaarden die op het recht van toepassing waren, bleven echter van toepassing. Van de circa 5300 tijdelijke rechten van woningcorporaties, zijn er zo'n 4700 voortdurend geworden.

Bronnen

- *Gemeenteblad 1998*, afd. I, blz. 13 e.v. Voordracht van B en W, 05-01-1998, no. 4.
- *Gemeenteblad 1998*, afd. I, blz. 3345 e.v. Voordracht van B en W, 15-10-1998, no. 532.
- *Gemeenteblad 2004*, afd. 3B nr. 82, 29-12-2004, Uitvoeringsbesluit 2004 bij de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht voor woningcorporaties 1998
-

1998: de operatie 'Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel'

Het eerder besproken symposium '100 jaar erfpacht' is een belangrijke aanzet geweest voor een grondig onderzoek van het erfpachtstelsel. Dit onderzoek staat bekend als: operatie 'Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel'. Het proces werd ingeluid met een bestuursopdracht waarmee burgemeester en wethouders op 15 april 1997 instemden.

Het resultaat van het onderzoek verscheen in januari 1998 in de vorm van de 'Hoofdrapportage groot onderhoud Erfpachtstelsel'. Het ambtelijke stuk werd verzonden naar tal van betrokken partijen met het verzoek om commentaar. Het sluitstuk van de operatie vormden de eindrapportage en het raadsbesluit van 26 januari 2000, nr. 19, dat hierop betrekking heeft.

De eindrapportage concludeerde dat de argumenten die destijds hebben geleid tot de invoering van het erfpachtstelsel, nog steeds gelden:

a. het erfpachtstelsel zorgt ervoor dat de waardevermeerdering van de grond ten goede komt aan de gemeenschap;
b. het gaat speculatie in gronden tegen;
c. het geeft de overheid meer invloed op de bestemming, het gebruik en het onderhoud van de grond met opstallen;

d. het maakt dat de gemeente, als het algemeen belang dat vereist, op effectieve wijze weer de beschikking kan krijgen over de grond;
e. het stimuleert de bouw van woningen voor lage inkomens.

Een tweede conclusie was dat de financieel-economische systematiek van het erfpachtstelsel onevenwichtigheden bevatte die geëlimineerd dienden te worden. Daarover het volgende.

In het op dat moment geldende stelsel kon de erfpachter op vier manieren voldoen aan zijn betalingsverplichting:
a. het betalen van een canon, die telkens na vijf jaar wordt aangepast aan de inflatie;
b. het betalen van een canon, waarbij de vijfjaarlijkse aanpassing is uitgesloten (vaste canon). De canon is gelijk aan 125% van de normale canon bij uitgifte;
c. het bij vooruitbetaling voldoen van de canon (afkopen) voor 50 jaar. De afkoopsom is dan hoger dan de grondwaarde;
d. het bij vooruitbetaling voldoen van de canon voor maximaal 100 jaar. De afkoopsom is gelijk aan 125% van de afkoopsom voor 50 jaar.

Sinds 1990 waren bij nieuwe uitgifte van particuliere koopwoningen de mogelijkheden a. en b. in de praktijk uitgesloten, waardoor erfpachters van koopwoningen in de praktijk verplicht werden tot afkoop voor (minimaal) 50 jaar.

Verschillende elementen hierin bleken in de praktijk onevenwichtig uit te werken:

Bij de canon met volledige vijfjaarlijkse inflatiecorrectie zijn de lasten voor de erfpachter relatief hoog. Hoger dan bij koop van de grond. Een verstorend element was, dat de canon was gebaseerd op de omslagrente, waarin al een inflatievergoeding is opgenomen. Bij deze vorm van betalen werd de inflatie dus feitelijk twee keer in rekening gebracht. De canonlast bij de andere vormen van canonbetaling (vaste canon of afkopen) werd bepaald door verwachtingen over toekomstige economische ontwikkelingen.

Een andere onevenwichtigheid was de manier waarop de afkoopsom voor 50 jaar werd bepaald. Deze kon hoger uitvallen dan de grondwaarde en dat was moeilijk te verklaren. Daarbij kwam de afkoopverplichting voor nieuwbouwwoningen de acceptatie van het stelsel niet ten goede.

Het nieuwe stelsel van voortdurende erfpacht kent tijdvakken van 50 jaar en niet langer. De mogelijkheid om het tijdvak voor langer dan 50 jaar af te kopen, verdwijnt dus.

Vooruitbetaling van de canon is mogelijk, waarbij de afkoopsom voor 50 jaar gelijk is aan de grondwaarde en niet hoger. De afkoopverplichting bij de uitgifte van een erfpachtrecht voor een woning vervalt.

Een vaste canon voor 25 jaar is mogelijk, waarbij:
a. het canonpercentage bij uitgifte gelijk is aan het rendement op de vijf langstlopende staatsleningen, te vermeerderen met een opslagpercentage;
b. na 25 jaar het canonpercentage wordt aangepast aan het dan actuele rendement op deze staatsleningen, te vermeerderen met een opslagpercentage;
c. de schaduwgrondwaarde[1] basis is voor de canonberekening.

Een vaste canon voor 10 jaar is mogelijk, waarbij:
a. het canonpercentage bij uitgifte gelijk is aan het rendement op een (negen- tot) tienjarige staatslening, te verhogen met een opslagpercentage;
b. na elke 10 jaar het canonpercentage wordt aangepast aan het dan actuele rendement van deze staatslening, te vermeerderen met een opslagpercentage.

Een indexcanon is mogelijk, waarbij:
het canonpercentage bij uitgifte gelijk is aan het rendement op de vijf langstlopende staatsleningen en waarbij de canon jaarlijks wordt aangepast aan de inflatie minus 1%.

Een derde conclusie is, dat er het nodige te verbeteren valt aan de interne en externe communicatie. Het gaat hier zowel om de communicatie tussen de centrale stad en de stadsdelen, als om de communicatie met erfpachters, makelaars, notarissen, consumentenorganisaties en de media. De eindrapportage bevat daarvoor de nodige voorstellen.

De verbeterde externe gerichtheid leidde onder meer tot de vraag waarom bij de enige twee grote gemeenten met een actief erfpachtstelsel de erfpachtvoorwaarden op onderdelen uiteenlopen. Onder leiding van mevrouw prof. mr. J. [5.1.2e] voerden Amsterdam en Rotterdam gesprekken waarin zij hun erfpachtstelsels vergeleken en de mogelijkheid onderzochten om deze meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Een gemeenschappelijk erfpachtstelsel was het einddoel. De gesprekken hebben niet tot het beoogde resultaat geleid, te meer omdat het Rotterdamse stelsel geheel andere tijdvakken kende, te weten 75-jarige tijdelijke erfpachtrechten.
Vanaf 2002 zijn de verschillen tussen het Amsterdamse en het Rotterdamse erfpachtstelsel verder toegenomen, omdat het Rotterdamse gemeentebestuur in 2002 besloot, het erfpachtstelsel te versoepelen. Hoewel in de media over 'afschaffen' gesproken

[1] De schaduwgrondwaarde is gelijk aan de grondwaarde bij begin tijdvak, gecorrigeerd voor de inflatie minus 1% en wordt jaarlijks vastgesteld. Dat niet de volledige inflatiecorrectie wordt toegepast, komt omdat - uitgaande van een gemiddelde grondwaardestijging gelijk aan de inflatie - bij volledige inflatiecorrectie de grondwaarde aan het einde van een tijdvak hoger kan zijn dan de grondwaarde die volgens de meestal toegepaste taxatiemethodiek (met toepassing van een forfaitair kortingspercentage) aan het einde van een tijdvak wordt vastgesteld.

werd, was daarvan feitelijk geen sprake, omdat de versoepeling alleen woonbestemmingen betrof, en niet gold voor commerciële bestemmingen. Ook verkreeg de Rotterdamse erfpachter bij de versoepeling niet het volledige eigendom, maar waren daar nog wel restricties verbonden met betrekking tot de bestemming van het perceel. Eigenlijk komt de Rotterdamse 'afschaffing' dus neer op een vorm die overeenkomsten vertoont met de figuur van erfpacht met eeuwigdurende afkoop van de canon, zoals deze onder andere in Den Haag vigeert. Overigens heeft Rotterdam vanaf 2008 weer nieuwe erfpachtrechten voor woningen uitgegeven, met als achtergrond dat erfpachtuitgifte leidt tot lagere voorfinancieringslasten voor afnemers, dan verkoop van eigen grond.
De opmerkelijke Rotterdamse beleidswijziging vormde voor de gemeente Amsterdam geen aanleiding om haar beleid ten aanzien van erfpacht te veranderen.

De vierde kernconclusie van Groot Onderhoud was, dat het gebruik van de erfpachtopbrengsten voor nieuwe investeringen in de stad beter zichtbaar moest worden gemaakt, mede ter vergroting van de acceptatie van het stelsel. Een groeiend deel van de erfpachtinkomsten zou moeten worden ingezet voor stedelijke vernieuwing in brede zin. De gemeente (grondeigenaar) zou de erfpachters zo laten zien, dat erfpachtopbrengsten leiden tot nieuwe investeringen in de kwaliteit van de stad. Een eerste stap in die richting was het besluit de opbrengsten uit de herziening van de particuliere rechten aan het einde van het tijdvak te verdelen over een Groen/Parkenfonds (30%), het Stadsdeelfonds (30%), de centrale stad (30%) en het stadsdeel waar de herziening plaatsvond (10%). Daarnaast is met de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties een convenant gesloten over de besteding van erfpachtgelden via het Stimuleringsfonds voor de Volkshuisvesting. Dit wordt onder meer ingezet voor de vernieuwing van de Bijlmermeer en de westelijke tuinsteden.

Bronnen

- *Gemeenteblad 2000,* afd. I, blz. 109 e.v. Voordracht van B en W, 04-01-2000, no. 19.
- *Gemeenteblad 2000, bijlage A.* Eindrapportage 'Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel'.

Het Amsterdamse erfpachtstelsel in 2000

De veranderingen voortvloeiend uit 'Groot onderhoud' maakten het nodig nieuwe Algemene bepalingen op te stellen. Op 2 november 2000 publiceerden burgemeester en wethouders een voordracht in het Gemeenteblad tot vaststelling van de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 2000 Amsterdam (AB 2000). Zij zijn de opvolger van de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 1994 Amsterdam (AB 1994). In deze voordracht schrijven burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad onder meer:

"Bij uw Raadsbesluit van 26 januari 2000, nr. 19, heeft u besloten de eindrapportage 'Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel' voor kennisgeving aan te nemen. Tegelijkertijd besloot uw Vergadering onder meer wijzigingen in het erfpachtstelsel door te voeren voortvloeiend uit de eindrapportage. De wijzigingen hadden vooral betrekking op de financieel-economische systematiek. U stemde voorts in met de overige voorgestelde aanpassingen van het stelsel.

De wijzigingen en aanpassingen waartoe u heeft besloten, hebben tot gevolg dat de AB1994 op onderdelen niet meer actueel zijn. Zo gaan, om maar een voorbeeld te noemen, deze voorwaarden uit van een vijfjaarlijkse canonindexering, terwijl in het nieuwe systeem sprake is van een indexcanon die jaarlijks wordt aangepast.

De bepalingen zijn dan ook op aan te brengen wijzigingen onderzocht. Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt verbeteringen in de tekst en, zo nodig, inhoudelijke wijzigingen aan te brengen als resultaat van de besprekingen die zijn gevoerd tussen de gemeenten Amsterdam en Rotterdam inzake harmonisatie van de erfpachtstelsels van beide gemeenten. De harmonisatie als zodanig is niet gelukt. Aan de inspanningen van beide gemeenten heeft het niet gelegen. In samenwerking met een team van deskundigen onder begeleiding van mevr. prof. mr. J. 5.1.2e heeft een door de beide gemeenten samengestelde werkgroep een ruw concept van geharmoniseerde bepalingen opgesteld, zij het dat de financiële onderwerpen daar nog geen deel van uitmaakten. Het proces is uiteindelijk stopgezet, omdat vooral Rotterdam een grote slag zou moeten maken bij de overstap van een tijdelijk stelsel naar een voortdurend stelsel. De gevolgen daarvan voor de inkomsten op termijn waren niet te overzien. Daar komt bij dat de overstap een grote hoeveelheid extra werk (omzetting van contracten, nieuwe documenten) zou betekenen, terwijl de capaciteit en werkdruk dit in de weg staan.

De doorwerking van de door uw Vergadering getroffen maatregelen in het kader van het groot onderhoud aan het erfpachtstelsel en het ruwe concept van gezamenlijke algemene bepalingen vormen de basis voor de nieuwe algemene bepalingen: de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 2000 Amsterdam.

Handhaving van de opzet en redactie van de geldende algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht is zoveel mogelijk het uitgangspunt geweest. Deze vormen een goede basis, temeer omdat deze geënt zijn op het in 1992 ingevoerde Burgerlijk Wetboek."

De gemeenteraad besloot op 15 november 2000 de nieuwe Algemene bepalingen vast te stellen.

Bron
Gemeenteblad 2000, afd. I, blz. 4175. Voordracht van B en W, 02-11-2000, no. 689.

Ontwikkelingen na 2000

Erfpacht op water

Bij meerdere gelegenheden had de gemeenteraad te kennen gegeven, dat er geen verschil in behandeling zou moeten zijn tussen wonen op het water en wonen op de wal. Dit uitgangspunt is bij de aanvaarding van de nota 'Amsterdam te water' vastgelegd. Net als op de wal diende de beschikbaarstelling van grond (waarboven water) voor woonboten te gebeuren in erfpacht.

Tegen deze achtergrond schreef het toenmalige Gemeentelijk Grondbedrijf een notitie met beleidsuitgangspunten voor erfpachtuitgifte van percelen voor woonschepen. Op 5 juni 2001 stemden burgemeester en wethouders in met deze notitie en gaven hem 5.1.2e voor inspraak.
Een belangrijk uitgangspunt van de notitie was, dat uitgifte in erfpacht pas kan plaatsvinden als de woonfunctie van het 'waterperceel' in het bestemmingsplan is opgenomen.

Voor nieuwe ligplaatsen geeft uitgifte in erfpacht weinig problemen. De Gemeente is immers 5.1.2e voorwaarden te stellen ten aanzien van de beschikbaarstelling van de ligplaatsen. Anders is dat met bestaande ligplaatsen. De gebruikers van deze ligplaatsen betalen reeds precario. De overgang van precario naar erfpacht is niet afdwingbaar. Voor bestaande ligplaatsen werd dan ook een budgetneutrale overgangsregeling voorgesteld.

Tijdens de inspraakprocedure bleken de gemeentelijke voorstellen op velerlei bezwaren van betrokkenen te stuiten. Tevens bleek de opname van waterpercelen in bestemmingsplannen op korte termijn niet haalbaar. Op basis van de inspraakresultaten werd dan ook besloten vooralsnog in ieder geval af te zien van het invoeren van erfpacht voor bestaande ligplaatsen.

Het uitgeven van nieuwe ligplaatsen in erfpacht wanneer voor bestaande ligplaatsen de precario bleef gelden, zou een verwarrende beheerssituatie op het water tot gevolg hebben. Op deze wijze zouden immers het publiekrechtelijke precariosysteem en het privaatrechtelijke erfpachtstelsel voor onbepaalde tijd naast elkaar blijven bestaan. Om die reden besloot het college van burgemeester en wethouders ook voor nieuwe uitgiftes van ligplaatsen alternatieven voor erfpacht te onderzoeken.

Bron
Notitie 'Erfpachtuitgifte van waterpercelen voor woonboten'.

Gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam, derde versie, april 2001.

Convenant splitsing en verkoop van sociale huurwoningen

Eind 20e eeuw was een grote meerderheid van de Amsterdamse woningvoorraad in bezit van de woningcorporaties. In 1998 besluit de Amsterdamse gemeenteraad dat een gedeelte (28.600 woningen) van de sociale woningvoorraad, in bezit van de woningcorporaties, verkocht mag worden. Er is vastgesteld dat 55.000 rechten moeten worden gesplitst om het percentage koopwoningen van 15% naar 35% in 2010 te kunnen brengen. De gemeente Amsterdam, de Amsterdamse stadsdelen, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de Huurdersvereniging Amsterdam hebben in maart 2002 een aantal afspraken over het splitsen en verkopen vastgelegd in het '2de Convenant splitsing en verkoop sociale huurwoningen 2002-2007'. In 2007 is dit convenant aangepast en verlengd tot 2016.

Voor de uitvoering van de afspraken heeft Bureau Erfpacht in 2002 de Splitsingsunit opgericht, in principe voor de duur van de convenantperiode. De stadsdelen hebben Bureau Erfpacht gemandateerd de splitsingen centraal uit te voeren. Daardoor kunnen de woningcorporaties voor privaatrechtelijke toestemming om te splitsen bij één gemeenteloket terecht. In de jaren 2002-2006 zijn er 30.000 woningen gesplitst en zijn er 8.000 woningen verkocht door de corporaties. In de jaren 2007-2010 zijn er nog eens 13.000 woningen gesplitst en 6.000 woningen verkocht. Medio 2010 lag het percentage koopwoningen in de stad op 30%. De doelstelling van 35% koopwoningen in 2010 is dus niet op tijd gerealiseerd. Overigens wordt deze doelstelling niet alleen gerealiseerd door de verkoop van corporatiewoningen, maar ook doordat 70% van de nieuwbouwwoningen voor de marktsector bestemd is, zowel in de uitleggebieden als in de stadsvernieuwingsgebieden.

Bron
Gemeenteblad 28-11-2007, afd. 3A, nr. 203/535, Convenant Splitsen en Verkoop Sociale Huurwoningen 2008-2016

Erfpacht en stedelijke vernieuwing

Om te voorkomen dat gebieden met eenzijdige bebouwing met verouderde corporatiewoningen zouden verpauperen, streven de gemeente en de woningcorporaties naar vernieuwing en diversificatie van het woningbestand in deze gebieden. Het betreft met name de Bijlmermeer, de Westelijke Tuinsteden en delen van stadsdeel Noord.
Omdat deze wijken vrijwel volledig op erfpachtgrond staan, hebben de gemeente en de corporaties hierover erfpachtafspraken gemaakt. Voor de vernieuwing van de Bijlmermeer zijn de gemeente en de corporaties de afspraken 'Vernieuwing Bijlmermeer' vastgesteld, waarin onder andere het te vernieuwen programma en de bijbehorende erfpachtgrondprijzen zijn vastgelegd.

Voor stadsvernieuwing in andere delen van de stad hebben gemeente en corporaties in 2002 het 'Aanvullend Convenant Erfpacht' gesloten, waarin ondermeer de verdeling van verantwoordelijkheden, de financiële voorwaarden en de bestemming van de erfpachtopbrengsten van de stedelijke vernieuwing zijn vastgelegd. Uitgangspunt is dat de corporatie verantwoordelijk is voor slopen en bouwrijpmaken van de percelen, in ruil voor gereduceerde grondprijzen, waarvan de opbrengst naar het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting vloeit. Om de vernieuwing te financieren, mogen de corporaties 70% van de nieuw te bouwen woningen in de marktsector realiseren. De gelden in het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting worden bij stadsvernieuwingsprojecten in de stadsdelen Nieuw-West en Noord gebruikt voor vastgoedsubsidies en voor onrendabele grondexploitaties.
In 2007 hebben de gemeente en een aantal corporaties de Raamovereenkomst Parkstad gesloten voor de herstructurering van de Westelijke Tuinsteden. Onderdeel hiervan is dat de corporaties voor een aantal projecten de grondexploitatie van de gemeente overnemen. Het tempo van de stadsvernieuwing in Nieuw-West is na het sluiten van de Raamovereenkomst uitgelopen, mede door de economische crisis die in 2008 begon.

Bron
Gemeenteblad 8 juli 1992, nr. 563, Gemeenteraadsbesluit Vernieuwing Bijlmermeer
Gemeenteblad 30 mei 2001, nr. 334, Aanvullend Convenant Erfpacht
Gemeenteblad 28 november 2007, afd. 3A, nr. 200/532, Raamovereenkomst Parkstad

Automatisering van het erfpachtbeheer

Door de forse woningbouwproductie sinds de jaren '90 in onder De Aker, het Westelijke en Oostelijke Havengebied en in IJburg, maar ook door de splitsing van corporatiewoningen, is het aantal erfpachtrechten fors toegenomen van 75.000 in 1990 tot 90.000 in 2002 en tot 200.000 in 2010. Het klantenbestand van Bureau Erfpacht is door deze toename ook inhoudelijk gewijzigd: het aandeel particuliere erfpachters is sterk gestegen.
Vanaf 1992 gebruikte Bureau Erfpacht het systeem EBS (Erfpachtbeheersysteem) voor het financiële erfpachtbeheer. Na de eeuwwisseling bleek dit systeem aan vervanging toe te zijn vanwege de eisen die de omgeving aan het beheerproces stelt. Daarom werkt Bureau Erfpacht sinds 2006 aan de gefaseerde implementatie van het erfpachtbeheersysteem Hermes.
Doelstellingen van dit systeem zijn onder andere:

- Interactie met de basisregistraties Kadaster en BAG
- Interactie met aanpalende gemeentelijke applicaties en registraties
- Digitalisering van documentstromen en archieven
- Uitbouwmogelijkheden om proceswijzigingen en nieuwe producten te kunnen ondersteunen

- Opties om uit te bouwen naar thuisraadpleging door erfpachters
- Informatie leveren ten behoeve van beleidsvorming en projectondersteuning

Vanwege de omvang van het erfpachtbeheerproces is besloten Hermes gefaseerd in te voeren. In 2006 werd de eerste fase van Hermes geïmplementeerd, ter vervanging van het oude EBS. Sindsdien worden er geleidelijk aan diverse functionaliteiten aan Hermes toegevoegd.
In 2006 is de applicatie REWA[2] tot stand gekomen, waardoor makelaars en notarissen online erfpacht- en WOZ-gegevens van Amsterdamse erfpachtrechten kunnen raadplegen.

Tot 2005 werden alle erfpachtakten fysiek opgeslagen bij het onwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam en bij de stadsdelen. Vanaf 2005 is gewerkt aan het digitaliseren van alle relevante akten om de toegankelijkheid tot deze documenten te vergroten en om kosten voor archivering te verlagen. Alle nieuwe akten worden door het notariaat digitaal aangeleverd en worden door Bureau Erfpacht digitaal gekoppeld aan het betreffende erfpachtdossier.

Bron
Gemeenteblad 28-11-2007, afd. 3A, nr. 203/535, Convenant Splitsen en Verkoop Sociale Huurwoningen 2008-2016

Erfpachtvereenvoudiging particuliere woonbestemmingen

Binnen het gemeentelijke erfpachtbeleid is het gebruikelijk dat een wijziging van de bestemming en/of de bebouwing van een erfpachtrecht die tot economische meerwaarde leidt, een canonstijging tot gevolg heeft. Tot de eeuwwisseling gold dit vooral voor commerciële bestemmingen, omdat er relatief weinig particuliere eengezinswoningen in Amsterdam waren. Sinds de ontwikkeling van De Aker en van IJburg is het aantal particuliere eengezinswoningen in de stad aanzienlijk toegenomen. Regelmatig wilden erfpachters relatief beperkte wijzigingen aan hun woningen realiseren, zoals serres, dakkapellen en bijkeukens, hetgeen tot een canonverhoging leidde. Tegen deze canonverhogingen bestond veel weerstand bij de betreffende erfpachters. Ook waren de gemeentelijke kosten (voorbereiding en vastlegging in een notariële akte) relatief hoog in verhouding tot de gerealiseerde canonverhogingen. Daarom besloten Burgemeester en Wethouders in 2005 een beleidswijziging door te voeren, waardoor per 1 augustus 2005 bebouwingsuitbreidingen van particuliere koopwoningen vrijgesteld werden van tussentijdse canonverhoging. Pas bij de canonherziening aan het einde van het tijdvak wordt de gewijzigde situatie meegenomen in de canonvaststelling voor het nieuwe tijdvak.
Naar aanleiding van deze beleidsvereenvoudiging heeft een aantal erfpachters, die in de periode voorafgaand aan de beleidsvereenvoudiging hun bebouwing hadden uitgebreid en

[2] REWA: Raadplegen erfpacht- en WOZ-gegevens Amsterdam

daarvoor een canonverhoging kregen, geprobeerd om, met terugwerkende kracht, ook onder de beleidsvereenvoudiging te vallen. De gemeente heeft echter aan de verzoeken van deze erfpachters geen gehoor gegeven. Het onvermijdelijke gevolg van een beleidswijziging is nu eenmaal dat er gevallen zijn die ofwel onder het oude beleid, ofwel onder het nieuwe beleid vallen en met de consequenties daarvan geconfronteerd worden. De rechtszekerheid kan slechts worden gewaarborgd als er een duidelijk omslagmoment wordt gekozen.

Centralisatie van het erfpachtbeheer
Vanaf 1997 werd het juridisch erfpachtbeheer uitgevoerd door de stadsdelen, maar het financieel beheer werd verzorgd door het centraalstedelijke Bureau Erfpacht. Dit systeem liep rond 2007 tegen zijn grenzen aan, want het erfpachtstelsel is met de jaren zowel financieel als juridisch steeds complexer en omvangrijker geworden. De eisen die gesteld worden aan de boekhoudkundige verwerking leidden ertoe dat het financieel en juridisch beheer onder één verantwoordelijkheid uitgevoerd moet worden. Met een centrale en uniforme uitvoering van het erfpachtbeheer worden alle erfpachters binnen de gemeente op gelijke wijze behandeld, waardoor onnodige rechtszaken voorkomen worden.

De gemeenteraad heeft daarom besloten, het juridische erfpachtbeheer per 1 juli 2009 te centraliseren. Bureau Erfpacht nam op die datum zowel de medewerkers als de erfpachtdossiers over van de stadsdelen. De stadsdelen behielden de mogelijkheid om bestuurlijk gevoelige erfpachtdossiers zelf te blijven behandelen, hiervan wordt regelmatig gebruik gemaakt bij stadsvernieuwingsprojecten.

Door de centralisatie van het erfpachtbeheer in 2009 zijn een aantal kwetsbare punten in de uitvoering ondervangen, zoals de kwetsbaarheid in personele bezetting bij sommige stadsdelen, de kennisborging en een stadsbreed uniforme uitvoering van het erfpachtbeleid. In het kader van de centralisatie van het erfpachtbeheer zijn alle erfpachtarchieven, zowel van alle stadsdelen als de centrale archieven gedigitaliseerd.

Door de centralisatie heeft de reorganisatie van de stadsdelen in 2010 nauwelijks gevolgen gehad voor het erfpachtbeheer.

Bron
Gemeenteblad 2009, afd. 3B, Definitief besluit tot wijziging van de organisatie van het erfpachtproces in de gemeente Amsterdam, 24 juni 2008

Canonherziening en rechtszaken

Rechten met de oudste Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht, die van 1915, kenden 75-jarige tijdvakken en kregen vanaf 1990 canonherziening einde tijdvak. Vanaf 1995 kwamen vooral rechten in De Pijp en de Rivierenbuurt in de herziening.

Vanaf 2010 is het accent van de canonherziening verschoven naar stadsdeel West. Omdat de canons van deze rechten 75 jaar lang niet geïndexeerd waren, namen deze in één keer toe met de inflatie en de autonome waardestijging over de afgelopen 75 jaar. Alleen al het effect van de inflatie zorgde ervoor dat de canon met een factor 12 tot 15 keer toenam. In delen van stadsdeel Zuid kwam daar nog een aanzienlijke autonome waardestijging bovenop, zodat veel canons met een factor 20 tot 30 toenamen. In stadsdeel West blijkt deze toename over het algemeen minder hoog te zijn, omdat de autonome waardestijging daar minder sterk is.
De canons worden herzien door een commissie van drie onafhankelijke deskundigen, in de praktijk vaak makelaars, waarvan er één door de erfpachter en één door de gemeente aangewezen wordt. Deze twee deskundigen wijzen vervolgens samen een derde deskundige aan.
Om de canonstijging enigszins te matigen heeft de gemeente in 2000 besloten, de canonstijging niet in één keer door te voeren, maar over drie jaar te spreiden door invoering van de zogenaamde "ingroeiregeling". In het eerste jaar na ingang is de oude canon plus eenderde van de stijging verschuldigd, in het tweede jaar komt daar eenderde bovenop, en vanaf jaar drie is de volledige nieuwe canon verschuldigd.
De canonherziening geschiedt doorgaans per bouwblok, omdat 75 jaar eerder het bouwblok doorgaans in één keer werd uitgegeven. Soms belegt de gemeente, voordat de herzieningsprocedure voor een bouwblok begint, een informatiebijeenkomst voor erfpachters in het betreffende bouwblok.

In de praktijk blijkt dat kopers van erfpachtrechten die binnen afzienbare tijd herzien worden, bij hun aankoop vaak onvoldoende rekening houden met het financiële effect van de aankomende herziening. Daarom zoekt Bureau Erfpacht voortdurend naar wegen om de communicatie met betrekking tot canonherziening met de huidige en de toekomstige erfpachters te optimaliseren, onder andere via de website van Bureau Erfpacht. Ook ziet Bureau Erfpacht hier een taak weggelegd voor de makelaardij en voor het notariaat, omdat die immers potentiële erfpachters begeleiden en adviseren rond hun aankoop.

Desondanks zijn er in de loop van de jaren diverse rechtszaken rond de canonherziening geweest. Het Amsterdamse erfpachtstelsel, en in het bijzonder de canonherziening, kent een aantal zeer kritische volgers. Zo zijn er onder meer de"Vereniging Amsterdamse Erfpachters" (VAE, inmiddels NLVE, "Nederlandse Vereniging van Erfpachters" geheten) en de stichting "Stichting Erfpachters Belangen Amsterdam" (SEBA). Deze organisaties volgen het Amsterdamse erfpachtstelsel zeer kritisch en bestrijden onder meer de bevoegdheid van de gemeente om de canon aan het einde van het tijdvak te herzien. Een door de VAE (later NLVE)tegen de gemeente aangespannen gerechtelijke procedureleidde op 25 maart 2009 tot een rechterlijke uitspraak. In dit vonnis werden alle principiële bezwaren die de VAE tegen het Amsterdamse erfpachtstelsel had aangevoerd door de rechter verworpen. Wel

oordeelde de rechter dat een negental door de deskundigen in het kader van de canonherziening opgemaakte rapporten moest worden vernietigd. Reden voor vernietiging was het feit dat naar het oordeel van de rechtbank het inzicht in de door deskundigen gehanteerde uitgangspunten en maatstaven in de rapporten ontbrak. Tevens was de rechtbank van oordeel dat uit de deskundigenrapportages niet bleek dat en op welke wijze de erfpachter en de gemeente, met het oog op het beginsel van hoor en wederhoor, in de gelegenheid waren gesteld om opmerkingen te maken of vragen te stellen aan deskundigen. Naar aanleiding van deze uitspraak is duidelijk geworden dat de deskundigen hun rapporten in het kader van de canonherzieningen beter dienen te onderbouwen en motiveren.
In januari 2010 is door voornoemde stichting SEBA een nieuwe gerechtelijke procedure tegen de gemeente gestart. Ook de SEBA verzet zich tegen het Amsterdamse erfpachtstelsel en meer in het bijzonder de canonherziening einde tijdvak. Op het moment dat deze uitgave ter perse ging, was er nog niets bekend over de uitkomst van deze procedure.

Bron
Rechtbank Amsterdam, 25 maart 2009, LJN BI2715 (uitspraak NLVE)

Erfpacht en transformatie

Begin 21e eeuw beschikte de gemeente Amsterdam niet meer over nieuwe uitleggebieden, behalve IJburg. Daarom komt er steeds meer nadruk te liggen op binnenstedelijke transformatie. Transformatie is in verschillende situaties actueel:

- Transformatie van verouderde woongebieden naar gemengde woonmilieus, zoals hierboven beschreven onder het kopje *Erfpacht en stedelijke vernieuwing*;
- Transformatie van verouderde bedrijfsgebieden, zoals de noordelijke IJ-oevers en Overamstel naar gemengde stedelijke milieus;
- Transformatie van verouderd en/of leegstaand vastgoed naar andere bestemmingen;

De transformatie van leegstaande kantoren is vooral actueel door de leegstand en stagnatie op de kantorenmarkt sinds 2005. De oplossing hiervan is lastig vanwege de versnipperde eigendomssituatie, de regelgeving op bouwtechnisch en fiscaal gebied en de verschillende spelers op de kantorenmarkt (beleggers, ontwikkelaars, financiers en huurders), waardoor het formuleren van een gemeenschappelijk belang complex is. Hiervoor heeft de gemeente de Kantorenloods aangesteld, die in nauw overleg met allerlei gemeentelijke geledingen, waaronder Bureau Erfpacht, oplossingen zoekt om leegstaand commercieel vastgoed alternatief aan te wenden.
In de praktijk blijkt de traditionele actieve grondpolitiek niet optimaal te functioneren bij transformatie van verouderde bedrijfsgebieden, temeer omdat diverse ontwikkelaars, vooruitlopend op het gemeentelijke bestemmingsplan, reeds

grondposities innemen in transformatiegebieden.
Omdat financiers van herontwikkelingsprojecten soms moeite hebben met erfpachttijdvakken waarvan al een forse periode verstreken is, heeft de gemeente in 2008 de regeling Vervroegde herziening ingesteld, waardoor erfpachters bij transformatie een nieuw tijdvak kunnen krijgen, met een canon gebaseerd op de nieuwe functie. De herontwikkeling van het Eenhoorngebied in stadsdeel 5.1.2e was het eerste grote project dat gebruik maakte van deze regeling.
Op het moment dat deze uitgave ter perse ging, was het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam nog bezig om te kijken hoe diverse gemeentelijke regelingen, waaronder het erfpachtbeleid, de transformatie van verouderde gebieden optimaal kunnen faciliteren.

Bronnen:
College van B&W besluit: Vervroegde Herziening Erfpachttijdvakken, 16 september 2008

Particuliere erfpacht in Amsterdam

Vanaf de jaren '90 van de 20e eeuw hebben ook anderen dan de gemeente gronden in erfpacht uitgegeven Dit werd onder meer gedaan door woningcorporaties, beleggers en ontwikkelaars. Dit betrof veelal in appartementsrechten gesplitste percelen, vooral in delen van de stadsdelen Zuid, West en 5.1.2e.
Veel van deze particuliere erfverpachters sluiten voor wat betreft de gehanteerde erfpachtvoorwaarden aan bij de gemeentelijke Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht. Het komt echter ook voor dat van de gemeentelijke voorwaarden afwijkende erfpachtbepalingen worden gehanteerd, waarbij de erfpachters aanzienlijk minder duidelijkheid en zekerheid omtrent hun erfpachtrecht en in het bijzonder omtrent de mogelijkheid tot canonherziening.
Jarenlang werd er weinig aandacht besteed aan het fenomeen particuliere erfpacht, maar in februari 2010 kwam onverwachts in het nieuws, dat de Nederlandse banken voortaan geen hypothecaire leningen meer wilden verstrekken voor woningen op particuliere erfpacht De belangrijkste redenen hiervoor waren:

- De banken vinden dat de erfpachter bij sommige particuliere erfpachtvoorwaarden te veel risico's loopt op zowel financieel als juridisch terrein;
- De banken niet geassocieerd willen worden met de in hun ogen bedenkelijke reputatie van enkele particuliere erfverpachters;

Gevolg hiervan was dat de honderden woningen op particuliere erfpacht feitelijk onverkoopbaar werden, omdat potentiële kopers van deze woningen hun aankoop niet meer met hypotheek konden financieren. Dit zou een aanzienlijke verstoring van de doorstroming op de Amsterdamse woningmarkt betekenen. Daarom is de gemeente in overleg gegaan met de Nederlandse hypotheekverstrekkers, om hen te bewegen voor deze woningen alsnog hypotheken te verstrekken.

In september 2010 heeft de gemeente tevens een aankoopbeleid vastgesteld, om de bloot-eigendom van particuliere erfpachtrechten over te nemen, wanneer de particuliere bloot-eigenaar bereid is om deze aan de gemeente te verkopen. Belangrijke voorwaarde hiervoor is dat de gehanteerde erfpachtvoorwaarden overeenkomen met dan wel aansluiten bij de Amsterdamse erfpachtvoorwaarden. Op deze wijze vindt een coversie plaats van particuliere naar gemeentelijke erfpacht. Op het moment dat deze uitgave ter perse ging, was nog niet bekend tot hoeveel aankopen van particulier bloot-eigendom dit beleid zou leiden.

Communicatie en kennis

Bureau Erfpacht besteedt veel aandacht aan communicatie met de Amsterdamse erfpachters en met beroepsgroepen die betrokken zijn bij de Amsterdamse vastgoedmarkt: de makelaardij, het notariaat en hypotheekverstrekkers. Naast een website, diverse folders en het gemeentelijke telefoonnummer 14020 verzorgt Bureau Erfpacht voor de makelaardij en het notariaat met enige regelmaat cursussen en andere inhoudelijke bijeenkomsten.
Voor de komende jaren wil Bureau Erfpacht werken aan een verdere kwaliteitsverbetering van het erfpachtproces en van de communicatie rond erfpacht met zowel bewoners, commerciële erfpachters en professionele organisaties.

In 2007 bestond het erfpachtstelsel 111 jaar. Hoewel dit niet zo groots werd aangepakt als destijds het 100-jarig bestaan, is dit moment wel aangegrepen om middels een congres en een publicatie stil te staan bij de actuele stand van zaken en de toekomst van het Amsterdamse erfpachtstelsel.
De gemeente is zich ervan bewust dat de schaal van het Amsterdamse erfpachtstelsel uniek is voor Nederland en de omliggende landen en ziet daarom voor Bureau Erfpacht mede een taak weggelegd als landelijk kenniscentrum over erfpacht. Zo hebben medewerkers van Bureau Erfpacht in 2008 een serie cursussen verzorgd voor de bijscholingstak van een landelijke makelaarsorganisatie.

Bron
Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, 2007: 111 jaar Erfpacht Amsterdam, ISBN 987-90-70665-16-6

r een een (Tevens Hoofdstuk 6

Ontwikkeling van de Algemene erfpachtbepalingen van Amsterdam

Erfpachtvoorwaarden van 1896

In 1896 werd de eerste vorm van erfpacht vastgesteld, waarbij het ging om uitgifte in tijdelijke erfpacht voor maximaal 75 jaar. Daarna zou de in tijdelijke erfpacht uitgegeven grond weer onbezwaard eigendom van de gemeente worden. De opstallen die de erfpachter op deze grond gebouwd had, zouden in handen van de gemeente overgaan, zonder dat de gemeente daar een vergoeding voor hoefde te betalen. Voor woningbouw werd in de praktijk een erfpachtduur van 75 jaar aangehouden; voor de industrie - met enkele uitzonderingen - 50 jaar. Bij industrieterreinen vervallen de opstallen na afloop van de erfpachttermijn meestal niet aan de gemeente. Erfpachters van industrieterreinen moeten die ontruimd opleveren. Voor woningcorporaties duurde de erfpacht tot de laatste aflossing betaald was van de hypotheek die was afgesloten om de opstallen (woningen) te financieren. In de praktijk was de erfpachtduur vaak 52 jaar.

De bestemming van de grond en van wat daarop gebouwd was of gebouwd zou worden, mocht zonder toestemming van B en W niet veranderd worden. In de akte van uitgifte in erfpacht was een termijn bepaald, waarbinnen de grond bebouwd moest zijn. Er moest worden gebouwd volgens de voorschriften van de politieverordening - waarin toen nog de summiere bouwvoorschriften waren opgenomen - en vervolgens door B en W goedgekeurde plannen. Als waarborg hiervoor moest een waarborgsom worden gestort. Zodra aan de voorwaarden was voldaan, werd de waarborgsom terugbetaald.

Grond en opstallen moesten goed worden onderhouden. Er was toestemming van burgemeester en wethouders nodig om de opstal te slopen en het recht van erfpacht te splitsen. Als de erfpachter de canon te laat betaalde, werd hem een boete opgelegd. In 1915 is het percentage veranderd van wat aan boete betaald moest worden.

Het recht van erfpacht kan vervallen worden verklaard, wanneer de canon niet betaald wordt en wanneer de erfpachter niet voldoet aan de erfpachtvoorwaarden of aan de verplichtingen die in de akte zijn opgelegd. Het recht van erfpacht kan beëindigd worden, wanneer de gemeenteraad heeft verklaard dat de gemeente over het terrein moet beschikken om een werk van algemeen nut te kunnen uitvoeren.

78

Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1915

In 1915 werd voor de particuliere woningbouw een stelsel van voortdurende erfpacht ingevoerd. Het erfpachtrecht zal in de praktijk steeds blijven voortduren. Het voortdurende recht wordt verdeeld in tijdvakken van 50 jaar; alleen het eerste tijdvak duurt 75 jaar. Het erfpachtrecht kan alleen na zo'n tijdvak worden beëindigd, wanneer de gemeenteraad aan het bouwterrein een andere bestemming wil geven. In dat geval moet de gemeente het recht tijdig opzeggen.

De gemeente kan na elk erfpachttijdvak nieuwe Algemene bepalingen voor het volgende tijdvak van toepassing verklaren. Als de gemeente het recht opzegt, of als de erfpachter het niet wil laten voortbestaan omdat hij bezwaar heeft tegen de nieuwe bepalingen, krijgt hij een vergoeding voor de waarde van de opstallen. De erfpacht kan tussentijds worden beëindigd (dus zonder de termijn van 75 jaar of 50 jaar in acht te nemen) voor doeleinden van algemeen nut of in het belang van de volkshuisvesting. Ook dan heeft de erfpachter recht op een vergoeding. Wanneer het erfpachtrecht voor een volgend tijdvak van 50 jaar blijft voortduren, stellen drie deskundigen de hoogte van de canon voor het volgende tijdvak opnieuw vast.

De voorwaarden van 1915 voor het bouwen binnen een bepaalde tijd volgens goedgekeurde plannen, het wijzigen van de bestemming, het slopen van de opstallen en het splitsen van het recht, hebben dezelfde strekking als die van 1896. De mogelijkheden het recht vervallen te verklaren wegens wanprestatie zijn ingeperkt. Ook is vervallenverklaring wegens wanprestatie in 1915 voor de erfpachter rechtvaardiger geregeld. Nadat het erfpachtrecht vervallen is verklaard, zal de gemeente het onder gelijkblijvende voorwaarden verkopen, hetzij in openbare veiling, hetzij bij openbare inschrijving. De netto-opbrengst wordt aan de voormalige erfpachter uitgekeerd. De gemeente is niet tot enige uitkering verplicht als het erfpachtrecht niet verkocht wordt.

Nu het recht minder snel vervallen kan worden verklaard, is de bepaling opgenomen dat er een boete opgelegd kan worden van maximaal twintig maal de canon. Volgens de voorwaarden van 1896 kon er alleen maar boete opgelegd worden wanneer de canon te laat betaald werd. Deze boete diende als vergoeding voor de rente die de gemeente was misgelopen als gevolg van de te late betalingen. Sedert 1915 zijn er bijna steeds bijzondere bepalingen opgenomen, waardoor het op straffe van boete verboden is gebouwen op het terrein te veranderen, of een beroep of bedrijf uit te oefenen dat volgens B en W gevaar, schade of hinder zou veroorzaken.

Toen de voortdurende erfpacht werd ingevoerd, werd het canonpercentage voor voortdurende erfpacht met 7% verhoogd ten opzichte van het percentage voor tijdelijke erfpacht, van bijv. 4,00% tot 4,28%. Hiermee kon de gemeente een reserve opbouwen om

de vergoedingen voor de opstallen te betalen, wanneer het erfpachtrecht werd opgezegd. Grond die niet bestemd was voor particuliere woningbouw bleef men in tijdelijke erfpacht uitgeven onder de voorwaarden van 1896. Het ging hierbij meestal om industrieterreinen en om grond, die bestemd was voor woningwetbouw, die aan woningbouwverenigingen werd uitgegeven. Wel werd doorgaans de voorwaarde uitgesloten bij uitgifte van industrieterreinen, dat aan het einde van het recht de opstallen in handen van de gemeente overgaan. De erfpachters van industrieterreinen moesten deze ontruimd opleveren.

Wijziging erfpachtbepalingen van 1915 in 1924 en 1927

In bepalingen vanaf 1924 werd de boete verhoogd, wanneer de erfpachter de canon niet op tijd had betaald. In 1927 zijn er bepalingen in de erfpachtvoorwaarden opgenomen, die de erfpachter verplichtingen opleggen over aanleg en onderhoud van grond als tuin, het maken en vernieuwen van afsluitingen en het behoorlijk onderhouden van de grond en de opstallen.

Vóór 1927 werden deze verplichtingen meestal als bijzondere bepalingen in de akte van uitgifte opgenomen. Er werd verboden de bebouwing te veranderen zonder toestemming van B en W. Ook mochten zonder hun toestemming geen voorwerpen geplaatst worden tegen de afsluiting langs de openbare weg en ook niet binnen een afstand van twee meter van die weg.

Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1934

In de bepalingen van 1934 zijn de bepalingen weggelaten die de bijzondere goedkeuring van B en W vereisen van plannen voor het bouwen op erfpachtgrond en voor het veranderen van wat daarop gebouwd was. Onder de oude Woningwet konden bij stedenbouwkundige plannen nog geen gebruiksvoorschriften worden vastgesteld. Daarom werd in de Algemene bepalingen van 1934 opgenomen, dat zonder toestemming van B en W geen verandering mocht worden gebracht in het gebruik van het erfpachtgoed en wat daarop gebouwd was. In de eerdere Algemene erfpachtvoorwaarden wordt gesproken over 'de bestemming' in plaats van 'het gebruik'.

Algemene bepalingen van 1937

In 1937 zijn drie soorten Algemene bepalingen vastgesteld:

1. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht;
2. Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden;
3. Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor andere dan

industriële doeleinden (voornamelijk woningbouwverenigingen en stichtingen).

Bij alle drie soorten wordt in de akte van uitgifte vermeld, welk gebruik mag worden gemaakt van de grond en van de opstallen die daarop gebouwd worden volgens de wettelijke voorschriften. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aantal woningen dat gebouwd zal worden. In de akte van uitgifte wordt ook vermeld, wanneer de grond bebouwd moet zijn en dat die bebouwd moet blijven. Op niet-bebouwde grond moet een tuin aangelegd en onderhouden worden, behalve bij industrieterreinen.
De boete wegens handelingen in strijd met de erfpachtbepalingen bedraagt niet meer maximaal twintig maal de canon, maar maximaal tien maal de canon.
Verder is voor de erfpachters als recht opgenomen, dat zij de nog komende erfpachttermijnen geheel of gedeeltelijk kunnen afkopen (vooruitbetalen).

Bepalingen van 1937 voor voortdurende erfpacht

Deze wijken, behoudens de boevengenoemde punten, weinig af van de bepalingen van 1915 met wijzigingen en die van 1934.

Bepalingen van 1937 voor de industrie

Voor de industrie werd de tijdelijkheid van het recht gehandhaafd, maar verder werd er aansluiting gezocht bij de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht. Het zogenaamde stelsel van de 'verschuivende erfpachttermijn' werd ingevoerd. In 1937 is bepaald dat het erfpachtrecht voor de industrie als regel voor een termijn van 50 jaar wordt verleend, maar dat de erfpachter telkens verlenging kan vragen met evenveel jaren als er sinds de uitgifte van het terrein verstreken zijn. Daardoor duurt het recht steeds opnieuw 50 jaar: de termijn van 50 jaar verschuift, vandaar 'erfpacht met een verschuivende erfpachttermijn'. Sinds 1966 is het voor de industrie mogelijk een tijdelijk recht om te zetten in een voortdurend recht. De mogelijkheid tot verlenging is daarmee niet meer actueel.

Bepaalde beslissingen zoals weigering van toestemming mag de gemeenteraad niet zonder meer nemen. De raad moet zich dan laten adviseren door een commissie van ten minste drie personen, die uit zijn midden benoemd zijn. Deze commissie laat zich weer voorlichten door een college van negen deskundigen (in de wandeling 'het negenoog' genoemd). Dit geldt bijvoorbeeld wanneer de raad een verzoek om verlenging van de erfpacht, verandering van het gebruik of ontheffing van het erfpachtrecht wil weigeren.

In de bepalingen van 1937 heeft de erfpachter voor het eerst recht op vergoeding van de bedrijfsschade, wanneer de gemeente het erfpachtrecht tussentijds beëindigt. Het is niet toegestaan het bedrijf langer dan drie achtereenvolgende jaren buiten werking te laten.

Bepalingen van 1937 voor andere doeleinden dan de industrie

De Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht met een andere bestemming dan een industriële zijn vooral gebruikt voor uitgiften in erfpacht aan verenigingen en stichtingen zoals bedoeld in de Woningwet (toegelaten instellingen) en verenigingen en stichtingen die werkten in het belang van de volkshuisvesting, met geld waarvan de gemeente rente en aflossing garandeerde. De tijdelijkheid van de erfpacht is in deze bepalingen net zo geregeld als voor de industrieterreinen, met uitzondering van de verschuivende erfpachttermijn. Voorzover de bepalingen het gebruik van de grond betreffen, sluiten zij aan bij de bepalingen voor voortdurende erfpacht.

Wijziging erfpachtbepalingen van 1937 in 1955

De drie soorten Algemene bepalingen van 1937 zijn in 1955 aangepast in verband met de Appartementenwet van 1951. Wanneer de eigenaar een gebouw dat op erfpachtgrond staat, wilde splitsen in appartementen, had hij volgens het Burgerlijk Wetboek de goedkeuring van de grondeigenaar, in dit geval de gemeente, nodig. Volgens de gewijzigde voorwaarden kunnen B en W die goedkeuring geven. Ook kunnen zij desgevraagd en als daartoe naar hun oordeel aanleiding is, voor elk appartementsrecht het aandeel in de canon vaststellen. Indien er van een appartementsrecht gebruik wordt gemaakt op een manier die in strijd is met wat in de uitgifteakte is bepaald, dan kan dat appartementsrecht vervallen worden verklaard. Ook als een appartementseigenaar zijn vastgestelde aandeel in de canon niet betaalt, blijft een eventuele vervallenverklaring beperkt tot dat ene appartement.

Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor de tuinbouw van 1956

Tuinbouwgronden zouden als regel voor 50 jaar uitgegeven worden. In de akten van uitgifte is opgenomen dat de erfpachtgrond uitsluitend gebruikt mag worden voor het uitoefenen van een tuindersbedrijf. Er mogen alleen maar opstallen worden gebouwd die voor het bedrijf nodig zijn, waaronder eventueel een woonhuis. De gebouwen mogen zonder privaatrechtelijke toestemming veranderd en uitgebreid worden, mits het gebruik ervan beperkt blijft tot het uitoefenen van een tuindersbedrijf.

De canon is gerelateerd aan de normale, voor agrarische grond betaalde pachtsom en kan om de tien jaar worden verhoogd of verlaagd. Zowel de gemeente als de erfpachter kunnen vragen om de canon te herzien. Deskundigen stellen het bedrag van de nieuwe canon vast. De erfpachter heeft recht op verlenging, dat ongeveer geregeld is als in de industriële bepalingen van 1937. In verband met de tienjaarlijkse canonherziening is het recht van afkoop (vooruitbetaling) bewust niet opgenomen. Maar in de

raadsvoordracht van 9 maart 1956, no. 323, stellen B en W zonder verdere toelichting dat in incidentele gevallen eventueel afkoop zal worden toegestaan. De erfpachter is verplicht het bedrijf uit te oefenen volgens de eisen van goed vakmanschap. Het is verboden het bedrijf langer dan één jaar buiten werking te laten.

Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1966

In de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1966 is het systeem van vijfjaarlijkse canonaanpassing opgenomen. Dit moet waarborgen dat de gemeente een in reële zin gelijkblijvende canonopbrengst zal ontvangen. Deze bepalingen zijn voor alle categorieën ingevoerd, met uitzondering van de terreinen voor de bouw van woningen door woningbouwverenigingen.

Behalve dat de canon waardevast is gemaakt, zijn er nog enkele belangrijke veranderingen:

a. Uit de industriële bepalingen van 1937 (gewijzigd in 1955) zijn de voorwaarden ingevoegd die betrekking hebben op de bedrijfsuitoefening. De belangrijkste is dat de gemeente de erfpachter de eventuele bedrijfsschade zal vergoeden, die het gevolg is van de beëindiging van het recht.
b. Het eerste erfpachttijdvak van 75 jaar is ingekort tot 50 jaar. Wanneer men het na afloop van een vijftigjarig tijdvak onderling niet eens kan worden over de nieuwe canon, worden deskundigen ingeschakeld.
c. Van een beëindiging van de erfpacht in het belang van de volkshuisvesting wordt geen melding meer gemaakt, omdat dit belang begrepen wordt onder het algemeen belang.
d. In afwijking van wat bepaald is in de erfpachtvoorwaarden van 1937/1955, heeft de erfpachter geen *recht* meer tot vooruitbetaling (afkoop) van de canon, al ligt de *mogelijkheid* ervan wel vast in de voorwaarden. Ingeval van een 'vliegende inflatie' kan afkoop worden geweigerd. In normale situaties moet de afkoopmogelijkheid worden gezien als een recht van de erfpachthouder, gelet op de toezegging die de wethouder voor Publieke Werken namens B en W gedaan heeft (zie raadsnotulen opgenomen in het *Gemeenteblad* van 1966, afd. II, blz. 1250).

In het Moderniseringsbesluit van 1990 zijn de mogelijkheden opgenomen van verlengde afkoop en van uitsluiting van de canonindexatie. In 2000 is het Moderniseringsbesluit weer ingetrokken.

Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor woningcorporaties van 1985

Deze bepalingen zijn eenvoudiger en overzichtelijker dan de Algemene bepalingen voor andere dan industriële doeleinden van

1937/1955. Bepalingen die toch altijd al werden uitgezonderd, zijn weggelaten. Dit waren de bepalingen over de vooruitbetaling van de canon, het slopen van de opstal, het in veiling brengen van het erfpachtrecht na eventuele vervallenverklaring en het uitkeren van een vergoeding aan de erfpachter na vervallenverklaring. Bij verschil van inzicht over de interpretatie van de bepalingen is meer dan tot dusver gerekend op het oordeel van de civiele rechter door het weglaten van de zinsnede 'ten genoegen van burgemeester en wethouders'. Zo'n zin is namelijk nogal vaag.

Nieuw in de Algemene bepalingen is de regeling van de onderwerpen 'bodemverontreiniging', nazakking' en 'grondwaterhuishouding' in artikel 2, eerste lid.
De vrijwaring met betrekking tot de bodemverontreiniging is blijkens het tweede lid van artikel 2 nadrukkelijk beperkt tot de toestand bij uitgifte. De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe bepalingen zijn opgesloten in artikel 11 over de beëindiging van het recht en artikel 14 over het uitkeren van een vergoeding aan de erfpachter, wanneer het recht beëindigd wordt zoals in artikel 11 bedoeld is.

Algemene voorwaarden voor tijdelijke erfpacht in het havengebied 1992

De bedrijfsterreinen bestemd voor havenactiviteiten in Amsterdam (de zogenoemde 'natte terreinen') worden vrijwel uitsluitend uitgegeven in huur of in tijdelijke erfpacht voor in beginsel maximaal 50 jaar.

Tot 1992 vond uitgifte in tijdelijke erfpacht plaats met van toepassing verklaring van de Algemene bepalingen 1966 en een veelheid van afwijkingen en aanvullingen daarop. Dat kwam de leesbaarheid van het contract niet ten goede. Om die reden werd besloten tot vaststelling van de Algemene Voorwaarden voor tijdelijke erfpacht in het havengebied 1992. Ook wijzigingen die noodzakelijk waren in verband met het Nieuw Burgerlijk Wetboek, werden meegenomen.

Enige kenmerken van de Algemene Voorwaarden 1992 zijn:
a. in principe vindt jaarlijkse aanpassing van de canon plaats, tenzij met de erfpachter overeenstemming wordt bereikt over een te betalen toeslag ter uitsluiting van aanpassing;
b. bodemverontreiniging wordt bij het begin van de erfpacht zorgvuldig in kaart gebracht. Hierdoor ontstaat een vergelijkingsbasis voor de bodemsituatie bij het einde van de erfpacht of bij eventueel tussentijds aangetroffen verontreiniging;
c. bij het einde van de erfpacht die ontstaat doordat de overeengekomen tijd is verstreken, dient het terrein ontruimd te worden opgeleverd en ontdaan van opstallen, tenzij met de gemeente op dat moment anders wordt overeengekomen.

Voor tijdelijke erfpacht is gekozen om goed te kunnen inspelen op de veranderende eisen die aan havens worden gesteld. Ook de havens van Rotterdam, Hamburg en Antwerpen kennen om die reden contracten voor bepaalde tijd. Ook daar worden geen natte terreinen verkocht. De tijdelijke rechten kunnen niet worden omgezet in voortdurende rechten.

Het Gemeentelijk Havenbedrijf beheert ook zogenoemde droge terreinen. Als de klant dat wenst, kunnen deze in voortdurende erfpacht worden uitgegeven. Van toepassing zijn dan de meest actuele Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht.
Bron
Gemeenteblad 1992, afd. 1, blz. 2937 e.v. Voordracht van B en W, 09-12-1992, no. 1040.

Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 1994 Amsterdam

Dit onderwerp is uitvoerig behandeld in hoofdstuk 5. Het van kracht worden van het Nieuw Burgerlijk Wetboek was de belangrijkste aanleiding om nieuwe Algemene bepalingen op te stellen. De systematiek bij de canonvaststelling bleef op hoofdlijnen gelijk aan die van 1966.
Een belangrijk verschil met eerdere Algemene bepalingen zijn de mogelijkheden van verlengde afkoop en van uitsluiting van de canonindexatie. Hierdoor zijn de AB 1994 de enige Amsterdamse bepalingen waarin afkoop voor een periode van 100 jaar mogelijk is.

Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht voor woningcorporaties 1998 Amsterdam

Deze Algemene bepalingen vloeien voort uit de voorlopige overeenkomst van 2 juli 1997 inzake de conversie van tijdelijke naar voortdurende erfpachtrechten van de in Amsterdam werkzame toegelaten instellingen (zie ook hoofdstuk 5).

Conversie vindt plaats bij het einde van de termijn van de lopende tijdelijke rechten. Op het moment van de conversie wordt de erfpacht voor het nieuwe tijdvak van 75 jaar afgekocht. Ook de opvolgende tijdvakken omvatten 75 jaar en geen 50 jaar, zoals dat bij de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 2000 Amsterdam het geval is. Ook is conversie mogelijk bij grote investeringen die redelijkerwijs niet meer binnen de nog resterende erfpachttermijn zijn te financieren.
De Algemene bepalingen voor de corporaties vertonen qua redactie en strekking grote gelijkenis met de Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 1994 Amsterdam.

Iedere vier jaar komen de gemeente en de Amsterdamse corporaties een "Uitvoeringsbesluit" op de AB 1998 overeen, waarin nader invulling gegeven wordt aan deze Algemene bepalingen.

Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 2000 Amsterdam

Deze Algemene bepalingen vormen de neerslag van de resultaten van de operatie 'Groot onderhoud Amsterdamse Erfpachtstelsel'. Belangrijke verschillen met de Algemene bepalingen 1994 zijn:

a. canonpercentages bij uitgifte zijn niet meer gebaseerd op de omslagrente maar gekoppeld aan het rendement op langlopende Nederlandse staatsleningen en worden per kwartaal vastgesteld;
b. de overstap van indexering van de canon om de vijf jaar naar jaarlijkse indexering op afstand (inflatie minus 1%);
c. de mogelijkheid om te kiezen voor een 10- of 25-jaar vaste canon;
d. de introductie van de schaduwgrondwaarde, die jaarlijks wordt vastgesteld;
e. geen vooruitbetaling (afkoop) van de canon voor langere tijdvakken dan 50 jaar;
f. de afkoopsom voor een 50-jarig tijdvak is gelijk aan en niet hoger dan de grondwaarde.

Overigens is handhaving van de opzet en de redactie van de Algemene bepalingen 1994 zo veel mogelijk het uitgangspunt geweest. Daarnaast is gebruikgemaakt van de informatie verzameld in gesprekken tussen de gemeenten Amsterdam en Rotterdam over erfpachtvoorwaarden. Die gesprekken hebben overigens niet geleid tot de beoogde harmonisatie (zie ook hoofdstuk 5).

Bron
Gemeenteblad 2000, afd. 1, blz. 4175 e.v. Voordracht van B en W, 02-11-2000, no. 689.

Vicarierechten

In Amsterdam bestaat het fenomeen vicarierechten. Vicarie is een zakelijk recht en vergelijkbaar met erfpacht. De gemeente Amsterdam is in 1943 eigenaar geworden van een aantal van deze vicarie rechten. De rechten zijn in 2003 en 2014 uitgegeven voor 150 jaar. Deze tijdelijke rechten lopen af in 2053 en 2064.

Vicarierechten kennen een kerkelijke oorsprong. Een vicarie kon worden vergeleken met een kleine parochie. In plaats van een pastoor staat een vicaris aan het hoofd. In de Middeleeuwen werd onder een vicarie verstaan een afzonderlijke rechtspersoon, onder kerkelijk gezag. Aan deze rechtspersoon werden goederen of kapitalen geschonken. De opbrengst van deze goederen en kapitalen waren bestemd voor het onderhoud van de vicaris. Deze moest als

tegenprestatie missen lezen ten behoeve van het zielenheil van de stichter van de vicarie.
In de jaren '40 van de 20e eeuw zijn de vicariegronden overgegaan naar de gemeente.

Momenteel komt vicarie voor in de voormalige stadsdelen [redacted], De Baarsjes en Bos en Lommer. De vicariegronden leveren problemen op, doordat er geen Algemene Bepalingen op de vicariegronden van toepassing zijn maar slechts de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. Wat gebeurt er bijvoorbeeld na het einde van de looptijd in 2053 dan wel 2064? Dergelijke zaken zijn nu niet geregeld. Dit zorgt voor onzekerheid bij de erfpachter. Daarnaast kunnen nu niet alle erfpachters gelijk behandeld worden. Dit is een onwenselijke situatie.

Bureau Erfpacht is bij het ter perse gaan van dit boekje bezig met het ontwikkelen van beleid op het gebied van vicarie. In dit beleid wordt bepaald hoe de gemeente Amsterdam omgaat met de vicariegronden bij conversie en splitsing. Kern van het beleid is dat de rechthebbende van een vicarie recht nu al kan besluiten om de meest recente algemene bepalingen van toepassing te laten verklaren, terwijl de duur van het tijdvak en het financiële regime van het tijdelijke recht van erfpacht in stand blijven tot aan het einde van het tijdvak. Deze beleidswijziging heeft dan ook geen financiële consequenties voor de gemeente of voor de erfpachters.

Erfpachtvoorwaarden, erfpachtovereenkomsten en akten van depot

1. Voorwaarden, waarop gronden in erfpacht kunnen worden uitgegeven, vastgesteld bij raadsbesluit van 23 september 1896, no. 525.

2. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1915, vastgesteld bij raadsbesluit van 8 december 1915, no. 1271; deze bepalingen zijn tweemaal gewijzigd en aangevuld: bij raadsbesluiten van 2 maart 1924, no. 183 en 1 juni 1927, no. 452.

3. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht, vastgesteld bij raadsbesluit van 12 december 1934, no. 953.

4. a. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1937.

   b. Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor industriële doeleinden van 1937.

   c. Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor andere dan industriële doeleinden van 1937.

   Deze bepalingen (4a, 4b, 4c) zijn vastgesteld bij raadsbesluit

van 3 maart 1937, no. 51, alle gewijzigd en aangevuld bij raadsbesluit van 25 mei 1955, no. 528.

5. Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor de tuinbouw, vastgesteld bij raadsbesluit van 28 maart 1956, no. 323.

6. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van 1966, vastgesteld bij raadsbesluit van 28 augustus 1966, no. 407A.

7. Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht voor woningcorporaties, vastgesteld bij raadsbesluit van 18 september 1985, no. 1385.

8. Algemene bepalingen voor tijdelijke erfpacht in het havengebied 1992, vastgesteld bij raadsbesluit van 17 december 1992, nr. 1040, gewijzigd bij raadsbesluit van 6 april 1994, nr. 290.

9. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 1994 Amsterdam, vastgesteld bij raadsbesluit van 6 april 1994, nr. 275.

10. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht voor woningcorporaties 1998 Amsterdam, vastgesteld bij raadsbesluit van 11 november 1998, nr. 532;

11. Algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht 2000 Amsterdam, vastgesteld bij raadsbesluit van 15 november 2000, nr. 689.

12.

De erfpachtovereenkomst

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur zijn gronduitgifte en erfpachtbeheer verantwoordelijkheden van het College van B en W. B en W hebben deze bevoegdheid doorgemandateerd aan de directeur van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. Wanneer de gemeente en een aspirant-erfpachter het na een aanbieding en/of onderhandeling eens zijn geworden over de uitgifte in erfpacht van een terrein, wordt een besluit namens het College van B en W opgesteld. Op dat moment is er wilsovereenkomst bereikt en bestaat er een erfpachtovereenkomst. Omdat er voor het vestigen van een zakelijk recht, dus ook voor een erfpachtrecht, een notariële akte nodig is, stuurt de afdeling Grondzaken de stukken naar een notaris, die ervoor zorgt dat een notariële akte wordt verleden. De bewaarder van de hypotheken en het kadaster moeten deze akte nog inschrijven in de openbare registers. De notaris draagt zorg voor die inschrijving. Pas na de inschrijving is het recht van erfpacht tot stand gekomen en krijgt het recht een zakelijk karakter (dat wil zeggen: werking ten opzicht van derden).

De akten van depot

De registers op het hypotheekkantoor zijn openbaar. Daarin kan iedere belanghebbende kennisnemen van de aard en de omvang van het erfpachtrecht, zoals canon, voorwaarden en termijnen. Uit die openbare registers moet dus ook blijken onder welke Algemene bepalingen de uitgifte in erfpacht heeft plaatsgevonden, want die bepalingen bepalen voor een belangrijk deel de inhoud van het recht. Het zou niet praktisch zijn om in elke akte de nogal uitvoerige algemene bepalingen op te nemen. Wanneer er Algemene bepalingen voor uitgiften in erfpacht worden vastgesteld, aangevuld of gewijzigd, verzoekt de gemeente een notaris die te hechten aan een zogenoemde akte van depot. De akte van depot wordt notarieel verleden en vervolgens ingeschreven in de openbare registers. Hierdoor hoeft in een akte van uitgifte in erfpacht alleen maar verwezen te worden naar de inschrijving van de akte van depot, waaraan de bepalingen zijn gehecht, waaronder de uitgifte plaatsvindt.

Doelstellingen van het erfpachtstelsel

De doelstellingen van het erfpachtstelsel zijn:

a. de waardevermeerdering van de grond ten bate van de gemeenschap laten komen;

b. het gebruik van de grond kunnen regelen en wat daarop gebouwd wordt;

c. weer kunnen beschikken over de grond voor werken van algemeen nut door beëindiging van de erfpacht;

d. Het tegengaan van grondspeculatie.

De waardevermeerdering van de grond ten bate van de gemeenschap

Het belangrijkste motief om het erfpachtstelsel in te voeren, was de opvatting dat de gemeenschap de waardestijging van de door haarzelf geproduceerde bouwgrond niet mocht prijsgeven. Dit motief geldt nog steeds. Het is zelfs in betekenis toegenomen, gezien de snelle stijging na de Tweede Wereldoorlog van de waarde van de bouwgrond in woonwijken en industriegebieden. Moderne stadsuitbreidingen kosten altijd veel meer dan de bouwterreinen aanvankelijk opbrengen.

Er moeten parken, sportterreinen en ruime toegangswegen worden aangelegd, kortom: de gemeente brengt belangrijke financiële offers om de uitbreiding volledig te verwezenlijken. Het is dan ook niet meer dan redelijk dat zij ook de opbrengsten ontvangt, die voortkomen uit de waardestijging van de bouwgrond in het uitbreidingsgebied.

Ditzelfde geldt voor grond in wijken die vernieuwd worden. Oude gebouwen met de bijbehorende grond moeten eerst verworven worden, vervolgens gesloopt en pas daarna kan de gemeente openbare werken gaan uitvoeren. Dit alles kost vaak meer dan nieuwe bouwgrond opbrengt, ook na aftrek van rijkssubsidie in verwervingskosten en dergelijke. Ook voor stadsvernieuwingsgebieden is het dus alleszins redelijk dat de toekomstige waardestijging van de nieuwe bouwgrond aan de gemeente toevloeit.

Daar komt bij, dat de gemeente voortdurend kosten moet maken om de plaatselijke infrastructuur op peil te houden en te verbeteren. Voor het verkeer is het nodig dat wegen worden onderhouden en aangepast. Maatschappelijke omstandigheden veranderen en daarmee het gebruik dat van de infrastructuur wordt gemaakt. De waarde van de in erfpacht uitgegeven terreinen en de bruikbaarheid ervan zijn dan ook in hoge mate afhankelijk van

deze voortdurende zorg van de gemeente.

Invoering waardevaste canon (1966)

Als een bouwterrein in waarde toeneemt, bestaat de waardestijging uit twee componenten. De eerste is de werkelijke waardestijging van het terrein, doordat de wegen die erheen leiden verbeterd worden, of doordat gunstig gelegen bouwgrond steeds schaarser wordt. Bij de tweede component neemt de 'waarde' van de grond alleen maar toe, doordat de geldswaarde voortdurend daalt. Dit is dus geen werkelijke waardestijging, maar slechts een nominale stijging. Grond die tegen een bepaalde canon in erfpacht is uitgegeven, levert na verloop van tijd steeds minder op, doordat het geld in waarde daalt. Deze inflatie, die na de Tweede Wereldoorlog van betekenis is geworden, gaat nog steeds door.

Daarom is in de Algemene bepalingen van 1966 de 'waardevaste canon' geïntroduceerd, waarbij de canon telkens na vijf jaar wordt aangepast aan de veranderde koopkracht van het geld. Elke vijf jaar wordt de canon vermenigvuldigd met een 'aanpassingscoëfficiënt'. Deze wordt berekend op grond van het prijsindexcijfer van het 'binnenlands product', dat elk jaar door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerd wordt. Bij het prijsindexcijfer gaat het om het gemiddelde prijsverloop van de in Nederland geproduceerde goederen en verrichte diensten. Prijsindexcijfers geven het verloop van het algemeen prijsniveau weer en weerspiegelen bij benadering het verloop van de geldswaarde; stijging van het algemeen prijsniveau correspondeert met daling van de geldswaarde. Is de waarde van het geld in de vijfjarige periode gedaald, dan wordt de canon dienovereenkomstig verhoogd.

Deflatie, het tegendeel van inflatie, is in het verleden ook voorgekomen. Dat was het geval tijdens de economische depressie in de jaren dertig. Met de waarde van het geld steeg ook de waarde van het canonbedrag, waardoor de canons veel te hoog werden in verhouding tot de waarde van het onroerend goed. Volgens de erfpachtvoorwaarden van 1966 zou in dergelijke omstandigheden het canonbedrag zijn verlaagd. Het bedrag waarmee de canon in geval van inflatie verhoogd en in geval van deflatie verlaagd wordt, is niet aan een grens gebonden.

De invoering van een waardevaste canon heeft het karakter van de voortdurende erfpacht niet principieel veranderd. De ene stap van canonherziening na 50 of 75 jaar is deels vervangen door negen vijfjaarlijkse stapjes, die samenhangen met veranderingen in de geldontwaarding. In het 50ste jaar wordt de reële grondwaarde door middel van taxatie vastgesteld. De canon wordt daarmee in overeenstemming gebracht.

Door de waardevaste canon is er een meer geleidelijke overgang gekomen van het huidige canonniveau naar het canonniveau over 50 jaar. Er is van afgezien renteveranderingen onder te brengen

in de aanpassingscoëfficiënt, om te voorkomen dat de canonprijs beïnvloed zou worden door een opeenstapeling van de inflatie en de rentestijging.

Ook is wel eens gesuggereerd dat de canon aangepast zou moeten worden op basis van de schommelingen in de waarde van elk bouwterrein. Deze suggestie is niet gevolgd. Het is voor de gemeente praktisch ondoenlijk de waarde van elk bouwterrein iedere vijf jaar te taxeren. Bovendien zouden daar telkens weer meningsverschillen met erfpachters uit voortvloeien, waarover alleen deskundigen zouden kunnen beslissen die door de partijen waren aangewezen.

Gemiddeld genomen zullen trouwens de geïndexeerde (aan het prijspeil gekoppelde) canon en de gebruiksvergoeding voor bouwgrond elkaar niet veel ontlopen, maar er zijn natuurlijk uitzonderingen mogelijk. In het ene deel van de stad blijken grondwaarden sneller te stijgen dan in een andere deel. Ook blijkt in de praktijk dat de grondwaarden van sommige bestemmingen sneller toeneemt dan van andere functies. Wanneer de gebruiksvergoeding voor een terrein afwijkt van de geïndexeerde canon, wordt deze afwijking bij het einde van ieder erfpachttijdvak gecorrigeerd.

De vijfjaarlijkse canonaanpassing kan men ontlopen door de halfjaarlijkse termijnen van de canon voor het lopende erfpachttijdvak van 50 jaar vooruit te betalen, het 'afkopen' van de canon. De gemeente kent nog steeds een gunstige afkoopregeling, waarbij geen rekening wordt gehouden met eventuele toekomstige veranderingen in de waarde van het geld.

Waardevermeerdering van grond door economischer gebruik

Grond stijgt ook in waarde, wanneer die intensiever bebouwd wordt, of wanneer er een meer economische bestemming wordt gegeven aan het pand dat erop staat. Er wordt een meer economische bestemming aan het pand gegeven, als een woonpand wordt veranderd in een kantoorpand. Grond kan intensiever bebouwd worden, hetzij door het wijzigen van een stedenbouwkundig plan, waardoor het mogelijk wordt een pand met één of meer verdiepingen te verhogen, hetzij door het verlenen van eventuele vrijstellingen van bepaalde voorschriften, zoals het mogen overschrijden van een achtergevelrooilijn.

Door een economischer bestemming aan een pand te geven, of door het vergroten van een pand, stijgt de waarde daarvan. Omdat grond en opstal een eenheid vormen, leidt de waardevermeerdering van de opstal ook tot waardevermeerdering van de grond. Als de gemeente op grond van de erfpachtbepalingen privaatrechtelijk meewerkt aan het veranderen van een gebouw of het gebruik daarvan, bedingt zij een canonverhoging, zodat de waardevermeerdering van de grond aan de gemeenschap komt. Wanneer in incidentele gevallen geen privaatrechtelijke medewerking van de gemeente vereist is, zal

zij de waardestijging pas kunnen incasseren nadat een erfpachtperiode is verstreken.

Het regelen van het gebruik van de grond en van wat daarop is gebouwd of zal worden gebouwd

Grondgebruik is publiekrechtelijk nog weinig doeltreffend geregeld. Een groot voordeel van erfpacht is, dat in het contract privaatrechtelijk wordt vastgelegd hoe de grond gebruikt zal worden en wat daarop gebouwd is, of gebouwd zal worden. Dit voordeel bestaat sinds de invoering van het erfpachtstelsel in 1896, maar heeft aan betekenis ingeboet door de wijziging in 1931 van de Woningwet (1901) en het in werking treden van de Wet Ruimtelijke Ordening (1966). Deze wetten maakten het publiekrechtelijk eenvoudiger de bestemming van de grond en het grondgebruik vast te leggen. De instrumenten die deze wetten bieden, zijn echter 5.1.2e globaal. Daardoor verschaffen zij de gemeente en ook de grondgebruikers onvoldoende zekerheid.

Ter wille van die zekerheid stellen veel gemeenten gedetailleerde bestemmingsplannen vast, waarbij het grondgebruik geregeld wordt. Maar wanneer die plannen worden opgesteld, zijn de grondgebruikers meestal nog niet bekend. Daardoor is het in de praktijk niet goed mogelijk gedetailleerde gebruiksbepalingen in die plannen op te nemen. Het is bovendien 5.1.2e lastig gebruiksbepalingen te handhaven door politiedwang of strafrechtelijke boetes, omdat er veel mogelijkheden zijn om in beroep te gaan. De vele beroepsmogelijkheden en de vele omslachtige procedures maken het publiekrecht niet zo doeltreffend.

Voordelen van het erfpachtstelsel voor het regelen van het grondgebruik

Flexibel reageren op veranderingen is mogelijk. Het grondgebruik kan beter worden geregeld door een combinatie van wat globalere bestemmingsplannen en erfpacht, waarbij door middel van het erfpachtcontract nadere bepalingen over de bestemming en het gebruik kunnen worden afgedwongen. Zo kan men sneller reageren op allerlei ontwikkelingen.

Gebruik van de grond kan beter afgestemd worden op de wensen van de erfpachter

Meer dan bij een publiekrechtelijke regeling kan men in erfpachtakten het gebruik en de bebouwing toespitsen op de wensen van de betrokkene. Nadat met een gegadigde voor een erfpachtterrein volledige overeenstemming is bereikt over een bouwplan, kan men namelijk tot in detail bijzondere erfpachtbepalingen opstellen. De gebruiker is dan immers bekend,

wat bij het vaststellen van het bestemmingsplan meestal nog niet zo was.

Overlast kan beter voorkomen worden

Doordat bij erfpachtuitgifte het gebruik van de grond gedetailleerd wordt vastgelegd, is het daarbij gemakkelijker hinder voor anderen te voorkomen dan bij verkoop van grond.

De gemeente beslist over bestemmingswijzigingen

Als een erfpachter een andere bestemming aan het terrein en het gebouw wil geven, heeft hij daarvoor toestemming van de wederpartij (de gemeente) nodig. In de Algemene bepalingen, die op elk erfpachtrecht van toepassing zijn, is geregeld dat burgemeester en wethouders die (privaatrechtelijke) vergunning mogen geven. Binnen industriegebieden zoals Amstel, Sloterdijk en Schinkel worden vergunningen vlot en zonder financiële voorwaarden verleend, als tenminste het nieuwe bedrijf ter plaatse aanvaardbaar is. In een 'schoon' bedrijfsgebied mogen de gevestigde bedrijven erop rekenen dat er geen bedrijven bijkomen die voor hen zeer hinderlijk zijn. Zo kan bijvoorbeeld worden verhinderd dat in de buurt van een fabriek van precisie-instrumenten een betonwarenfabriek (met opslag van zand, grind en cement) wordt gevestigd.

In de erfpachtovereenkomst zijn de gemeente en de erfpachter de contractpartijen. Partijen moeten een overeenkomst te goeder trouw uitvoeren. Wanneer een erfpachter een andere bestemming aan de grond en het gebouw wil geven, kan de gemeente de vereiste privaatrechtelijke vergunning niet lichtvaardig weigeren, omdat haar anders gebrek aan goede trouw verweten kan worden. Maar wanneer men bijvoorbeeld vraagt een woonhuis in een kantoor te mogen veranderen, dan wordt dat verzoek grondig bekeken. Wat voor soort woning is het, kan die woning worden gemist en geldt op die plaats een bestemmingsplan? Als het om een kast van een 5.1.2e gaat, kan de gemeente nauwelijks weigeren mee te werken aan de bestemmingswijziging. Dan wordt echter wel in overleg met de gegadigde de canon herzien, omdat door die bestemmingswijziging de grond in waarde stijgt.

Ongewenste ontwikkelingen worden tegengegaan door bestemmingsplan

Door middel van de bestemmingsbepaling kunnen ongewenste ontwikkelingen worden tegengegaan. Zo kan het gebruik van een autobox voor las- en sloopwerkzaamheden in een rustige woonbuurt worden beëindigd op grond van een erfpachtcontract waarin is bepaald, dat de garage alleen maar mag worden gebruikt voor het stallen van een personenauto.

Invloed op brancheverdeling in winkelcentra

Bij de uitgifte van grond voor een winkelcentrum wordt onder meer

bepaald, dat voor de verhuur van winkelruimten de schriftelijke toestemming van B en W nodig is. Hierdoor kan worden voorkomen, dat er zeven schoenwinkels komen en geen enkele [redacted]. Een goede brancheverdeling is in het belang van de bevolking en van de winkeliers.

Speculatie bij gesubsidieerde koopwoningen wordt tegengegaan

Bij van overheidswege gesubsidieerde koopwoningen worden anti-speculatiebepalingen opgenomen.

Controle op vestigingen in het havengebied

Het is van belang dat zich in het havengebied alleen maar bedrijven vestigen die gericht zijn op de haven. Zonder gemeentelijke invloed zouden zich daar misschien niet-havengebonden bedrijven vestigen, waardoor de kostbare havenaccommodatie renteloos zou worden.

De erfpachter kan verplicht worden tot het maken van bepaalde voorzieningen

Door bij de erfpachtuitgifte bepaalde voorwaarden te stellen, kan de gemeente de erfpachters verplichten tot het maken en onderhouden van bepaalde voorzieningen, zoals een gemeenschappelijke tuin, een openbaar pad of een gemeenschappelijke parkeervoorziening.

Zulke erfpachtbepalingen kan men beschouwen als 'positieve servituten'. In dit geval hebben de erfpachters de verplichting iets te doen. Servituten kunnen volgens het Burgerlijk Wetboek alleen maar bestaan, indien zij regelen dat iets wordt geduld (toegelaten) of dat iets niet wordt gedaan. Een servituut van een 'dulden' is bijvoorbeeld het recht van overpad. Een servituut van een 'iets niet doen' is bijvoorbeeld een verbod om een bepaald stuk grond te bebouwen.

Beëindigen van het recht van erfpacht voor de uitvoering van werken van algemeen nut

Toen het erfpachtstelsel in Amsterdam werd ingevoerd, was het voor de gemeente nog maar nauwelijks mogelijk grond te onteigenen voor stadsuitbreiding, laat staan voor stadsvernieuwing. Als die mogelijkheid al bestond, moest een wet worden gemaakt waarin verklaard werd dat het uit te voeren werk van algemeen nut was.

De gemeente had grote problemen met deze gang van zaken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat van meet af aan in de erfpachtvoorwaarden bepalingen zijn opgenomen, die het mogelijk maken erfpachtrechten te beëindigen voor doeleinden van algemeen nut. Voor de uitvoering van een goedgekeurd bestemmingsplan

kunnen tegenwoordig percelen bij raadsbesluit ter onteigening worden aangewezen. Voor dit raadsbesluit is de koninklijke goedkeuring nodig. Maar het werkt sneller erfpachtrechten tussentijds te beëindigen, omdat de stedenbouwkundige plannen van de gemeente minder ver hoeven te zijn uitgewerkt en omdat er geen koninklijke goedkeuring voor nodig is.

Tussentijdse beëindiging verloopt volgens een vastgelegde procedure, waarbij de belangen van de erfpachter en de gemeente zijn gewaarborgd. De erfpachter en de gemeente hebben in die procedure een gelijkwaardige positie. De partijen stellen in wederzijds overleg het bedrag van de schade vast. Lukt dat niet, dan wijzen beide partijen deskundigen aan om de schade vast te stellen. De uitspraak van die deskundigen is bindend.

Tussentijdse beëindiging erfpacht

Vóór 1976 besloot men sporadisch de erfpacht tussentijds te beëindigen. Dat gebeurde onder andere voor een uitbreiding van de Universiteit van Amsterdam en voor wegaanleg bij de bouw van de IJtunnel. In het midden van de jaren zeventig begon de stadsvernieuwing in de negentiende-eeuwse wijken (op particuliere grond) op gang te komen. Net in die tijd bleek dat grote delen van de Indische Buurt, die in de jaren twintig was gebouwd op erfpachtgrond, wegens ernstige bouwvalligheid gesloopt moesten worden. Het ging om bouwblokken van vier lagen met goedkope huurwoningen. Al gauw werd duidelijk dat pand voor pand slopen en opnieuw bouwen niet mogelijk was, omdat er zoveel erfpachters waren. Daarom besloot het gemeentebestuur het actieve wervingsbeleid voor de negentiende-eeuwse wijken ook toe te passen op de Indische Buurt. Het gemeentebestuur ontwikkelde plannen in het belang van de volkshuisvesting om hele bouwblokken te vernieuwen. Op grond hiervan kon de erfpacht tussentijds beëindigd worden.

Effectiviteit tussentijdse beëindiging erfpacht

Deze toepassing van het erfpachtstelsel werkt zeer effectief. Dat blijkt hieruit, dat in een betrekkelijke korte tijd veel nieuwe woningwetwoningen in de Indische Buurt zijn gebouwd, ter vervanging van gesloopte particuliere woningen. Toen het iedereen duidelijk was dat de gemeente inderdaad van de mogelijkheid van tussentijdse beëindiging gebruikmaakte, konden veel erfpachtrechten tegen redelijke prijzen gekocht worden. Dat de Indische Buurt de meest succesvolle stadsvernieuwingswijk van Amsterdam is geworden, komt voor een belangrijk deel doordat de grond gemeente-eigendom is.

In de negentiende-eeuwse wijken verloopt het stadsvernieuwingsproces veel moeizamer, doordat de grond versnipperd is over veel particuliere eigenaars. Van particuliere zijde bestaat er vaak kritiek op [5.1.2e] duur van publiekrechtelijke procedures. Dat erfpachters met de relatief

snelle beëindigingprocedure moeite zouden hebben, is bij de grootscheepse beëindiging in de Indische buurt niet gebleken. Een snelle financiële afwikkeling is ook in het belang van de erfpachters. Het is overigens een goed gebruik van de gemeente eerst via minnelijke regeling te trachten erfpachtrechten te verwerven.

Tegengaan van grondspeculatie

Een van de redenen om in 1896 tot de invoering van het erfpachtstelsel over te gaan, was de praktijk dat sommige eigenaren van bouwgrond deze bewust een aantal jaren braak lieten liggen, in de hoop een waardestijging van de grond te kunnen realiseren. De gemeente achtte dit ongewenst, omdat dit de volkshuisvesting belemmerde. Door in de erfpachtvoorwaarden een bebouwingsplicht op te nemen, kon de gemeente afdwingen, dat uitgegeven grond ook daadwerkelijk conform de overeengekomen bestemming bebouwd zou worden.
Het aspect van grondspeculatie is na ruim 100 jaar nog steeds actueel. Een van de beoogde doelen van de nieuwe Wro (Wet ruimtelijke ordening) van 2008 is, dat gemeenten middels exploitatieverordeningen private grondwinsten als gevolg van gewijzigde bestemmingsplannen kunnen inzetten voor de dekking van gemeentelijke investeringen in plangebieden. Deze wens is mede ingegeven door de ervaringen rond de Vinexlocaties in de jaren '90 van de 20e eeuw, toen projectontwikkelaars en grondspeculanten de beoogde bouwgronden in bezit bleken te hebben, voordat de gemeenten deze konden aankopen.
Maar ook voor Amsterdam als erfpachtgemeente is dit aspect nog steeds actueel, omdat de stad ook nu te maken heeft met een forse vraag naar woonruimte en naar ruimte voor een uiteenlopend scala aan andere bestemmingen.
Bij het ter perse gaan van dit boek was de gemeente aan het bezien, in hoeverre de gebruiksbepalingen in erfpachtcontracten een basis kunnen vormen om erfpachters van langdurig leegstaand vastgoed aan te spreken, teneinde hen te activeren om nieuwe gebruikers voor hun panden te zoeken.

Bronnen

- 5.1.2e, J. (1984). Amsterdam erfpachtstad. *Ons Amsterdam*, mei 1984.
- Sijbrandij, J.J. (1973). De erfpacht vandaag. *Stedebouw en Volkshuisvesting*, no. 5, mei 1973.
- 5.1.2e, J. (1984). *Gemeentelijke Gronduitgifte*. Serie Bestuursrecht - theorie en praktijk. Deventer.

Hoofdstuk 8

Actieve grondpolitiek en functioneel grondprijsbeleid

Amsterdam voert een actieve grondpolitiek. Dat betekent dat het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam en de afdelingen Grondzaken van de stadsdelen de taak hebben om de ruimtelijke ontwikkeling in de stad actief te sturen. Dit gebeurt meestal door de ontwikkeling van bouwlocaties zowel financieel als materieel zelf ter hand te nemen. Vanaf 2010 bekijkt de gemeente hoe er meer maatwerk in de wijze van gebiedsontwikkeling kan komen, bijvoorbeeld door een meer regisserende gemeentelijke rol.

Naast de actieve grondpolitiek kent Amsterdam ook een functioneel grondprijsbeleid. Dat wil zeggen dat in deze stad de grondprijzen afhankelijk zijn van de functie oftewel de bestemming van het vastgoed, zoals deze in de erfpachtovereenkomst is vastgelegd. Het financiële belang van de gemeente is daarmee gediend, omdat de grondwaarde per bestemming sterk uiteenloopt. Gegeven de bestemming wordt dan de maximale grondopbrengst gehaald. Bovendien wordt op deze manier speculatie voorkomen.

De gemeente wil hiermee optimale omstandigheden scheppen om maatschappelijk gewenste doelstellingen te realiseren, waaronder het tot stand brengen van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij gaat het om doelstellingen op het gebied van wonen, werken, recreatie, milieu en sociaal-culturele voorzieningen.

Relatie tussen vastgoed en grondprijs

Grond is een schaars goed in Amsterdam. Dit komt door de centrale functie die Amsterdam heeft voor de regio en op onderdelen zelfs voor geheel Nederland. Veel sociaal-culturele voorzieningen, winkels en werkfuncties vinden alleen in Amsterdam voldoende draagvlak om te kunnen bestaan. Naast de druk die deze functies uitoefenen op het ruimtegebruik, hebben ze ook een aantrekkende werking op functies als wonen en dagelijkse voorzieningen.

De vraag naar ruimte komt tot uiting in relatief hoge vastgoedprijzen en in de verschijningsvorm van de gebouwen. Zo heeft Amsterdam veel gestapelde woningen en kantoren en is er een markt voor gebouwde parkeervoorzieningen. Afhankelijk van bestemming, oppervlakte en locatie varieert de waarde van 5.1.2e verhandelbaar vastgoed. Bestemmingsplan en erfpachtcontract zijn daarbij het richtsnoer.

Grond is een essentiële productiefactor en een schaars goed. Bij de verdeling van grond is daarom een belangrijke ordenende en sturende taak voor de overheid weggelegd. De uitgifte van grond

moet op een zodanige wijze gebeuren dat hiermee ruimtelijke doelstellingen bereikt worden. De toegestane bestemming is daarmee van grote invloed op de grondwaarde. Grond heeft namelijk als bijzondere eigenschap, dat het zijn waarde ontleent aan de bestemming die erop gerealiseerd mag worden en de opbrengsten die deze bestemming genereert. Een kavel grond waarop de gemeente via het bestemmingsplan en de erfpachtuitgifte de bouw van een kantoorgebouw van vijf bouwlagen mogelijk maakt, zal bijvoorbeeld een hogere waarde hebben dan wanneer de gemeente bepaalt dat de bestemming van de kavel grond beperkt blijft tot een school.

Gegeven de bestemming hangt de waarde van het vastgoed af van de locatie en de wijze waarop de kavel benut wordt. Anders gezegd: hoe gewilder de locatie, hoe hoger de vastgoedwaarde en hoe hoogwaardiger het gebruik van de kavel. De ruimtelijk-economische structuur van de stad wordt op deze wijze het best in stand gehouden. Op de P.C. Hooftstraat is de waarde van een winkelpand bijvoorbeeld hoog. Daarom vinden we daar winkels in het hoogste marktsegment. Laagwaardiger winkels die veel ruimte nodig hebben en minder hoge huurwaarden kunnen opbrengen, zoals bijvoorbeeld een kringloopwinkel of een bouwmarkt, vinden we meestal aan de rand van de stad. Op locaties waar commercieel vastgoed een hoge marktwaarde heeft (Zuidas, binnenstad), geldt dus een hoge huurwaarde en daarmee een hoge grondprijs die ongewenste laagwaardige ontwikkelingen tegengaat. Op die manier is het 'verdienend vermogen' van elke locatie voor de gemeente optimaal.

Zorgfuncties als sociale woningbouw en sociaal-maatschappelijke functies worden op niet-commerciële basis geëxploiteerd. De waarde van het vastgoed is daarom laag. Om de ontwikkeling van zorgfuncties mogelijk te maken, wordt de grondprijs door de gemeente laag gehouden. Door de lage grondopbrengsten kunnen de gemeentelijke investeringen ten behoeve van de zorgfuncties niet door de grondprijs worden opgebracht. Dekking geschiedt met subsidies en met de bij commerciële bestemmingen vrijvallende grondopbrengsten. Op deze wijze kunnen de zorgfuncties in de stad in stand blijven en zich verder ontwikkelen. Overigens leidde de stagnerende kantorenmarkt vanaf 2005 tot een terugval in grondopbrengsten van commerciële bestemmingen, waardoor het saldo van de gemeentelijke grondexploitaties - en daarmee de ruimte om in maatschappelijke functies te investeren - aanzienlijk is teruggelopen.

Voorts is optimalisering van het verdienend vermogen van de stad van belang, omdat het hiermee mogelijk blijft om te investeren in de ruimtelijke ontwikkeling. Hoewel Amsterdam doeluitkeringen krijgt van de rijksoverheid (zoals fondsen voor stedelijke vernieuwing en infrastructuurbijdragen), moet de gemeente gewenste ontwikkelingen vaak grotendeels zelf financieren. De aankoop en het bouw- en woonrijp maken van locaties moet Amsterdam zelfs helemaal zelf financieren. Een belangrijke dekkingsbron hiervoor zijn de grondopbrengsten uit het ontwikkelen van commerciële functies.

Manieren om de grondprijs te bepalen

Gegeven de bestemming en de locatie heeft grond dus een bepaalde waarde. Er zijn verschillende manieren om de waarde van de grond te bepalen.

Kostprijsbenadering
Een vroeger veel gebruikte methode is de kostprijsbenadering. De gemeente maakt een ontwikkelingsplan voor een gebied en bepaalt wat de totale kosten zijn die voor deze ontwikkeling moeten worden gemaakt. De grondprijzen worden dan zodanig gesteld dat de kosten gedekt worden. De investeringen nodig voor de ontwikkeling van stedelijke locaties zijn vaak zo hoog, dat de kostprijsbenadering tot te hoge grondprijzen zou leiden. Als gevolg daarvan zouden veel locaties niet tot ontwikkeling komen. Bovendien houdt deze benadering onvoldoende rekening met de marktwaarde van de grond, omdat de grondprijs alleen afhangt van de grondproductiekosten. De praktijk heeft geleerd dat, wanneer de kostprijs boven de marktwaarde ligt, gronden bij deze methode niet afgenomen worden, maar wanneer de kostprijs onder de marktwaarde ligt, de eerste erfpachter een forse speculatieve winst kan realiseren door de gronden tegen marktwaarde door te verkopen. De kostprijsbenadering wordt daarom in Amsterdam nauwelijks nog gebruikt.

Comparatieve methode
Een alternatief is de comparatieve (vergelijkende) benadering. Door vergelijking met bijvoorbeeld de buurgemeenten kan de grondprijs worden bepaald. Op deze wijze liggen de grondprijzen in een regio redelijk in elkaars verlengde. In deze systematiek is men afhankelijk van de grondprijsberekening van anderen. Het is daardoor onduidelijk of een koppeling met de bestemming wordt gemaakt en of het optimale uit de grond wordt gehaald.

Vast grondaandeel in de vastgoedwaarde
Een veel gebruikte methode was het hanteren van een vast grondaandeel van de vastgoedwaarde per bestemming of functie voor de gehele stad. Door per functie een vast percentage van de vastgoedwaarde aan de grond toe te rekenen, wordt de grondprijs verkregen. Grondprijzen komen enigszins optimaal tot stand en er is sturing mogelijk op de gewenste functies. De methode heeft het voordeel van de eenvoud en vergroot daardoor de inzichtelijkheid van het handelen van de gemeente. Als binnen deze methode geen rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de locatie en de gebouwvorm, dan zal in veel gevallen sprake zijn van een absoluut gezien te laag opbrengstenniveau. Daarmee wordt speculatie in de hand gewerkt.

Residuele grondprijsbenadering
In deze benadering wordt de grondprijs bepaald door per locatie

de commerciële nieuwbouwwaarde van het vastgoed te verminderen met de stichtingskosten van het gebouw. Het verschil (residu) is de waarde die aan de grond kan worden toegeschreven. In de praktijk wordt veelal gewerkt met de genormeerde residuele methode, waarbij uitgegaan wordt van een fictieve commerciële waarde en genormeerde stichtingskosten. In deze systematiek is de grondprijs volledig afhankelijk van de functie, locatie en oppervlakte. Op deze wijze is op elke locatie de meeste zekerheid dat, gegeven een bestemming, de meest hoogwaardige ontwikkeling plaatsvindt. Ook is de grondopbrengst optimaal. In Amsterdam is de druk op het ruimtegebruik groot en daarom zijn de grondprijzen relatief hoog. Wordt de grondprijs lager dan de residuele marktwaarde, dan is er grote kans dat er met de locatie gespeculeerd gaat worden. Het gevolg hiervan is dat gewenste ruimtelijke ontwikkelingen geen of te traag doorgang vinden. De methodiek is alleen geschikt voor het bepalen van grondprijzen voor commerciële bestemmingen (inclusief marktsectorwoningbouw).

Tenderen
Bij een tender kunnen partijen bieden op een kavel bouwgrond. Het programma van eisen - welke bestemmingen er moeten komen in welke hoeveelheden, eventueel stedenbouwkundige randvoorwaarden - is vooraf door de gemeente vastgesteld. Bij deze methode is er weinig invloed op de keuze van de partij die de grond krijgt. De nadruk ligt op maximalisering van de grondopbrengst, dan wel op realisatie van andere in de tender gestelde beoordelingscriteria, zoals duurzaamheid of stedelijke kwaliteit. De essentie is dat de markt aangeeft hoeveel zij, gegeven de eisen en randvoorwaarden in de tender, bereid is voor de grond te betalen, al dan niet uitgaande van een bodemprijs vastgesteld door de gemeente. De methode is vooral van nut als moeilijk te voorspellen valt wat marktpartijen bereid zijn op tafel te leggen. Sinds 2006 maakt de gemeente van deze methode gebruik middels de 'bouwenvelop', een tendermethode waarbij de gemeente vooraf aangeeft op basis van welke criteria zij de ontwikkelaar zal selecteren. De methode van de bouwenvelop is onder andere in bij de herontwikkeling van het gebied Overamstel toegepast.
Ook kan de tendermethode worden toegepast bij bouwrijpe grond op zeer aantrekkelijke locaties en bij bijzondere gebouwen (grond en opstal), zoals het oude Stadhuis en het Scheepvaarthuis.

De Amsterdamse grondprijssystematiek

Amsterdam gaat bij de grondprijsbepaling uit van de te realiseren functie. Voor commerciële functies, inclusief marktsectorwoningbouw, wordt uitsluitend de genormeerde residuele benadering gehanteerd, al dan niet in combinatie met een tenderprocedure. Het is bij deze functies niet mogelijk om voor elke individuele uitgifte in de stad een residuele grondprijs te bepalen. Daarom wordt jaarlijks op basis van een aantal referentieprojecten per functie een stelsel van genormeerde

residuele grondprijstabellen opgesteld.

Voor de niet-commerciële functies als sociale woningbouw, medische, sociale en culturele voorzieningen werkt de stad met een standaard lage grondprijs. De investeringen in vastgoed zijn bij deze functies meestal genormeerd op basis van rijksbeleid of gemeentelijk beleid. Grondprijzen dienen binnen deze investeringen te passen. Voor sociale woningbouw gelden vaste, lage grondprijzen die mede in regionaal verband worden bepaald. Voor andere niet-commerciële functies - zoals scholen, bejaardenhuizen, kerken, huisartsenposten, dierenasiels, kinderdagverblijven en dergelijke - geldt één vaste lage grondprijs, ongeacht de locatie in de stad.

Ieder jaar stelt de gemeenteraad het te voeren grondprijsbeleid vast. Dit gebeurt aan de hand van de nota 'Gemeentelijk Grondprijsbeleid'. Deze nota is openbaar. Het per functie op hoofdlijnen vastgestelde grondprijsbeleid wordt vervolgens uitgewerkt in de 'Handleiding Grondprijsbepaling'. Hierin zijn genormeerde grondprijstabellen per functie opgenomen met daarbij behorende rekenregels. Deze handleiding dient als leidraad bij de onderhandelingen met marktpartijen over gronduitgifte en is daarom niet openbaar.

Centraalstedelijke grondprijsbepaling en verevening

De functionele grondprijspolitiek die Amsterdam voert, maakt centraalstedelijke regie noodzakelijk om concurrentie tussen de stadsdelen tegen te gaan en om de mogelijkheid te hebben om te 'verevenen' tussen de stadsdelen.

Centraalstedelijke vaststelling van grondprijzen voorkomt schadelijke concurrentie tussen de stadsdelen. Hierdoor is het niet mogelijk om bepaalde commerciële functies binnen een stadsdeel te halen door te 'stunten' met de grondprijs. Zou dat wel kunnen, dan kwamen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en structuur in gevaar. Bovendien zou het verdienend vermogen van de gemeente onderbenut blijven.

Het ene deel van de stad is voor commerciële bestemmingen aantrekkelijker dan het andere. Dat betekent dat voor gelijke bestemmingen de grondopbrengsten in sommige delen van de stad hoger zijn dan in andere delen. Met de stadsdelen is daarom afgesproken dat een centrale verevening van de kosten en opbrengsten van grondexploitatie plaatsvindt. Met dit solidariteitsbeginsel tussen de stadsdelen kan altijd op een gelijkwaardige basis de afweging worden gemaakt of en hoe een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling moet worden vormgegeven.

Een functionele grondprijsbenadering waarborgt een goede balans tussen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en optimale

grondopbrengsten. Werken met deze systematiek vraagt brede vastgoedkennis. Op centraalstedelijk niveau is het mogelijk om de gehele stad te overzien en een grondprijs vast te stellen die op elke plek in de stad invulling geeft aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

Het bundelen van vastgoedkennis, het tegengaan van concurrentie tussen de stadsdelen en de mogelijkheid van verevening maken het grondprijsbeleid tot een centraalstedelijke taak. Hiermee wordt het mogelijk de ruimtelijke ontwikkeling van de stad te sturen en wordt het verdienend vermogen van de stad geoptimaliseerd.

Systemen van gronduitgifte

Normaal gesproken levert de gemeente bouwrijpe kavels. Dat betekent dat de gemeenteraad voor een locatie in de stad de gewenste ruimtelijke ontwikkeling vaststelt. De gemeentelijke diensten zorgen dan voor het bouwrijp maken van de grond en het berekenen van de grondprijzen voor de diverse bestemmingen.

Wanneer nu geschikte projectontwikkelaars zijn gevonden, kan het proces van gronduitgifte beginnen. Uitgifte in erfpacht van bouwrijpe grond en beheer van de uitgegeven erfpachtrechten zijn in Amsterdam taken van de stadsdelen en van het Ontwikkelingsbedrijf (alleen voor de grootstedelijke gebieden).

Een mogelijke variant binnen het vastgestelde gronduitgiftebeleid is de zogenaamde 'lumpsumbenadering'. In essentie gaat het er hierbij om, dat voor een locatie een bepaald programma van bestemmingen wordt gekoppeld aan een vooraf afgesproken grondopbrengst. De grondopbrengst per bestemming wordt op de normale wijze bepaald: de genormeerde residuele methode voor commerciële bestemmingen, vaste lage prijzen voor niet-commerciële bestemmingen. Soms wordt bouwrijpe grond geleverd, maar het is ook mogelijk om een ruwe kavel aan de projectontwikkelaar aan te bieden. De verwachte kosten van het bouwrijp maken van de kavel worden dan van de grondopbrengst afgetrokken, en de projectontwikkelaar is naast de vastgoedontwikkeling ook verantwoordelijk voor de grondexploitatie.

Naast meer zekerheid voor de gemeente en voor de projectontwikkelaar over de grondprijzen is het aantrekkelijke van de lumpsumbenadering dat marktpartijen gestimuleerd worden om het plan verder te optimaliseren. Immers, indien er meer programma wordt gerealiseerd, blijft de lumpsum hetzelfde en heeft de ontwikkelaar een hogere winst. Optimalisatie moet uiteraard wel plaatsvinden binnen de marges die het bestemmingsplan biedt. Verdichting of functiewijziging mag niet leiden tot inleveren op de kwaliteit. In Amsterdam wordt de lumpsum-methode in toenemende mate toegepast. Een voorbeeld is de

ontwikkeling van 5.1.2e de Meer, het gebied rond het oude Ajax-stadion in de Watergraafsmeer.

Bij de traditionele gronduitgifte zijn de rollen duidelijk afgebakend: de gemeente levert bouwrijpe grond. Daarmee zijn de risico's rond de grondexploitatie voor rekening van de gemeente, en de risico's rond de vastgoedontwikkeling voor rekening van de marktpartijen. Bij de lumpsum-methode kan al een verandering van deze rollen ontstaan, doordat marktpartijen kan worden gevraagd om tegen een vergoeding de grond zelf bouwrijp te maken.

Behalve lumpsum zijn meer vormen van samenwerking tussen gemeente en marktpartijen mogelijk. Die samenwerking kan gedwongen zijn (doordat marktpartijen gevestigde vastgoed- of grondposities hebben) of vrijwillig. In het laatste geval gaan partijen een samenwerkingsverband aan, omdat hierdoor 'meerwaarde' kan worden verkregen. Deze kan bijvoorbeeld bestaan uit meer expertise, een betere risicospreiding en -beheersing of een betere kostenefficiency. De algemene term voor dergelijke samenwerkingsverbanden is 'publiek-private samenwerking'.

Kenmerkend voor publiek-private samenwerking (PPS) is, dat de traditionele rolverdeling tussen overheid en marktpartijen bij locatieontwikkeling losgelaten wordt. PPS kan op vele manieren worden vormgegeven en in diverse stadia van de locatieontwikkeling plaatsvinden. Doorgaans komt het erop neer, dat marktpartijen al in een vroegtijdig stadium van de planvorming hun expertise inbrengen. Soms eindigt de PPS na afronding van de planvorming en wordt de grond daarna op reguliere wijze uitgegeven, waarbij de marktpartijen die hebben meegedacht bij de planontwikkeling, niet automatisch de grond krijgen toegewezen. Een vorm van PPS die in de huidige praktijk steeds meer voorkomt, is die waarbij overheid en marktpartijen gedurende de gehele locatieontwikkeling, van bouwrijp maken tot en met de vastgoedontwikkeling en de beheerfase, samen optrekken en de risico's op een bepaalde manier verdelen.

Hoofdstuk 9

Waarom een Ontwikkelingsbedrijf voor de grondexploitatie?

Bij stadsuitbreidingen in de zeventiende eeuw moesten de verdedigingswerken verlegd worden. Dat kostte veel geld. Daarom kreeg de stad concessies om de grond te onteigenen die binnen de nieuwe stadsmuren zou komen te liggen. Deze landbouwgronden stegen daardoor enorm in waarde. Uit de opbrengst konden de nieuwe verdedigingswerken worden gefinancierd. Het stadsbestuur had door die onteigeningen veel invloed op de manier waarop de stad werd uitgebreid; daaraan heeft Amsterdam haar mooie grachtengordels te danken.

Stadsuitbreiding in de negentiende eeuw

Het paste in de liberale opvattingen van de negentiende eeuw, dat de stadsbestuurders zich zo min mogelijk met stadsuitbreiding bemoeiden. Hun bemoeienis bleef beperkt tot het geven van bouwconcessies. Daarin werden alleen maar bepalingen opgenomen over de kosteloze overdracht aan de gemeente van de grond die voor de aanleg van wegen nodig was en over het betalen aan de gemeente van tegemoetkomingen in de kosten voor wegaanleg, riolering en het ophogen van de grond voor de bebouwing. Gewone, logische stadsuitbreiding werd vooral belemmerd, doordat die uitbreiding afhankelijk was van het toevallig exploiteren van een willekeurig stuk grond. Voor de woningbouw was men afhankelijk van particuliere grondeigenaren. Dit was een zeer ongunstige situatie in een tijd dat er meer woningen gebouwd moesten worden, doordat de stadsbevolking groeide. Er bestond nog geen wettelijke regeling voor de volkshuisvesting. De eerste Woningwet is van 1901 en was bedoeld om paal en perk te stellen aan onhygiënische toestanden. Pas in 1931 werden in deze wet voorschriften opgenomen over stadsuitbreiding. De enige mogelijkheid die de gemeente had om invloed uit te oefenen, was op kleine schaal bouwterreinen aan te kopen, die weer werden verkocht nadat ze in bouwblokken waren ingedeeld. Zolang de behoefte aan stadsuitbreiding nog niet zo groot was, kon de gemeente zich met deze methode wel enigszins behelpen. Maar dit werd anders toen nieuwe behoeften en veranderde inzichten totaal andere eisen gingen stellen aan stadsuitbreiding.

Geleidelijk aan ontstond er meer behoefte aan stadsuitbreiding. Niet alleen doordat het aantal inwoners belangrijk steeg, maar ook doordat men hogere eisen ging stellen aan woonruimte. Bovendien waren in de oude stad onhoudbare woningtoestanden ontstaan, die dringend verbeterd moesten worden. Vooral in de arbeiderswijken woonden de mensen op elkaar gepakt. Ook was er sprake van een uitgebreide 'city-vorming', die werd veroorzaakt

doordat het zakenleven in de oude stad toenam en doordat men andere ideeën kreeg over de manier van zakendoen. In deze omstandigheden kon men het niet meer hoofdzakelijk aan particuliere exploitanten overlaten om in de behoefte aan bouwterreinen te voorzien. Er was een visie nodig op het totaal; er was behoefte ontstaan aan een goede stadsplanning. Een Ontwikkelingsbedrijf dat zorgt voor het in eigendom verkrijgen en het bouwrijp maken van grond, is daarvoor een vereiste. Het concessiestelsel, waarbij particuliere ondernemers een concessie krijgen om te bouwen, wordt daarmee van ondergeschikte betekenis. De laatste particuliere bouwconcessie van belang dateert uit de jaren vijftig voor een gebied ten noorden van de Kruislaan en ten oosten van de Middenweg.

Omstandigheden die tot een gemeentelijke grondexploitatie hebben geleid

a. De kansen op winst van de particuliere exploitanten werden kleiner, doordat er steeds hogere eisen werden gesteld aan de kwaliteit van de openbare ruimte, zoals d breedte 5.1.2e 5.1.2e, de grootte van pleinen en voorzieningen als parken en plantsoenen.

b. Doordat de stadsuitbreidingen op grotere schaal werden uitgevoerd, moesten er in de praktijk grote complexen tegelijk geëxploiteerd worden. Voor deze exploitatie zijn enorme kapitalen nodig, onder andere doordat de grond met zand moet worden opgehoogd. Particuliere grondexploitanten konden zulke grote kapitalen op den duur niet meer opbrengen.

c. Een bestemmingsplan kan geen rekening houden met toevallige eigendomsgrenzen. Een complex dat voor de exploitatie een goed geheel vormt, is vaak eigendom van meerdere personen. Bij particuliere exploitatie moest een ondernemer het hele complex kopen. Weigerde één van de eigenaren te verkopen, dan ging de hele exploitatie niet door. De gemeente kan in zo'n geval de grond onteigenen.

d. Er moet regelmatig nieuw bouwterrein worden aangemaakt, niet alleen om in de stijgende behoefte aan woningen te voorzien, maar ook om de bouwnijverheid aan de gang te houden. Een regelmatige aanvulling van bouwterrein kan niet worden gegarandeerd als die aan particulieren wordt overgelaten. Particuliere ondernemers zijn te zeer afhankelijk van de economische omstandigheden. In tijden van geldschaarste bijvoorbeeld, zouden zij zich geheel terugtrekken.

e. Een bestemmingsplan kan niet of nauwelijks uitgewerkt worden door particulieren, omdat die elk slechts een gedeelte van de grond in eigendom hebben. Dit komt onder meer doordat elk bestemmingsplan de aanleg van parken of grote plantsoenen, van infrastructuur en van andere openbare nutsvoorzieningen

bevat. Een eigenaar zal op zijn grond geen plantsoen aanleggen, ook al staat dat in het bestemmingsplan. Voor de gemeente is dat niet bezwaarlijk, omdat zij uitgebreide complexen in exploitatie kan brengen. De kosten van openbare voorzieningen staan dan niet op zichzelf, maar beïnvloeden het financiële resultaat van het hele complex.

f. De gemeente heeft zelf ook steeds veel bouwterrein nodig voor de bouw van scholen, gemeentelijke diensten, gemeentelijke woningbouw en voor uitgifte van grond aan woningcorporaties. Het zou zeker niet in het belang van de gemeente zijn, als zij telkens zou moeten trachten grond aan te kopen, wanneer daaraan behoefte bestaat. Voor regelmatige stadsuitbreiding op grote schaal is een verantwoord beleid noodzakelijk, op sociaal, architectonisch en economisch gebied. Er zijn grote bedragen gemoeid met onder andere grondaankoop, zandophoging en straataanleg. Alleen de overheid kan zorgen voor een goede en integrale planning en uitvoering van zulke grote projecten en voor een goede en harmonische bebouwing.

Waarom erfpacht?

Voor een verantwoorde stadsuitbreiding is er dus een Ontwikkelingsbedrijf nodig. Een systeem van erfpacht is daarvoor echter niet noodzakelijk. Als het Ontwikkelingsbedrijf voorwaarden zou verbinden aan de verkoop van grond die stroken met de stedenbouwkundige plannen van de gemeente, dan zou de stad ook uitgebreid worden op een manier die aan alle eisen voldoet. Maar verantwoorde stadsuitbreiding alleen is niet voldoende. moet mogelijk blijven met de belangen van de toekomst rekening te houden. Daartoe draagt een goed erfpachtstelsel zeker bij. Door zo'n stelsel valt bovendien de waardevermeerdering van de grond aan de gemeente toe. Dat is rechtvaardig, doordat die waardevermeerdering voor een groot deel veroorzaakt wordt door de grote bedragen die de gemeente heeft geïnvesteerd in stedelijke kwaliteit en in de infrastructuur.

Het in bouwexploitatie brengen van grond

Het bestemmingsplan is de basis voor grondexploitatie. Wanneer de gemeente een bestemmingsplan wil uitvoeren, probeert zij de eigendommen die daarvoor nodig zijn, te verwerven. Als er geen overeenstemming wordt bereikt over de aankoop ervan, dan zal de gemeente tot onteigening overgaan. Onder bepaalde voorwaarden kan de gemeente in de onteigeningsprocedure de voorlopige beschikking over die eigendommen krijgen. Het Ontwikkelingsbedrijf vraagt de kosten op voor het bouwrijp maken van de terreinen, zoals de kosten voor ophogingen die verbonden zijn aan de bouw van bruggen en de aanleg van wegen en plantsoenen. De totale kosten hiervan plus de onteigeningskosten zijn de productiekosten. De

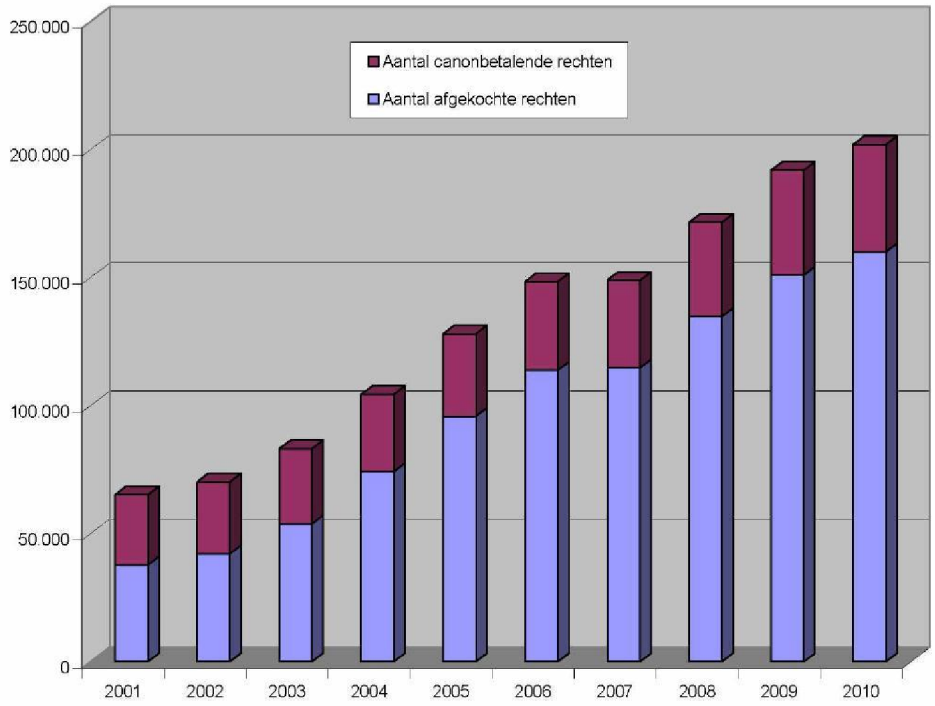
productiekosten moeten worden opgebracht door de bouwterreinen die het bestemmingsplan bevat, in erfpacht uit te geven. Maar de kosten voor bijvoorbeeld een groot 5.1.2e, of een doorgaande weg worden niet altijd volledig op de erfpachters verhaald. Soms is het redelijk deze geheel of gedeeltelijk aan andere grondexploitatieplannen toe te rekenen.

Vereveningsfonds

Op sommige plannen wordt winst gemaakt, andere leveren verlies op. Door subsidies kunnen tekorten geheel of gedeeltelijk worden voorkomen. Als er toch nog een tekort overblijft, kan dit gedekt worden door het zogenaamde 'vereveningsfonds'. Door dit fonds worden verliezen in een exploitatieplan vereffend met de opbrengsten uit winstgevende plannen. Met een verdeelsleutel worden de op de bouwterreinen te verhalen kosten over die terreinen verdeeld. Wat de grondprijs voor een bepaald terrein zal zijn, is afhankelijk van wat er volgens het bestemmingsplan op gebouwd kan worden. Belangrijk daarbij is hoeveel gebouwen erop zullen komen en de bestemming van die gebouwen, bijvoorbeeld woningen of kantoren.
In 2010 dreigde het Vereveningsfonds in zwaar weer te komen als gevolg van de economische crisis en het overaanbod op de kantorenmarkt. De gemeente heeft daarom een aantal maatregelen genomen om het fonds weer gezond te krijgen. Een belangrijke maatregel was de "projectenschouw" waarin alle grote projecten tegen het licht zijn gehouden voor wat betreft opbrengsten, kosten en realisatieperiode.

Kerncijfers erfpacht

Sinds 1896 verkoopt Amsterdam als regel geen grond meer, maar geeft deze uit in erfpacht. Eén van de argumenten voor het invoeren van erfpacht was, dat de waardestijging van de grond ten goede zou komen aan de gemeenschap. En dat gebeurt. In dit hoofdstuk vindt u de feiten en de cijfers.



Het totale aantal erfpachtrechten stijgt al jaren scherp. Het gaat hier zowel om geheel nieuwe rechten, bijvoorbeeld in IJburg, als om nieuwe rechten die ontstaan als gevolg van splitsingen door corporaties en door particulieren.

In een notendop

Uitgaven

Bureau Erfpacht koopt bouwrijpe grond aan van de stadsdelen en van de grootstedelijke projecten zoals IJburg en betaalt deze met geleend geld. Rentebetalingen over dit geleende geld vormen 75% van de uitgaven van het Erfpachtbedrijf. De resterende 25% zijn personeelslasten, huisvestingskosten, uitvoeringskosten en dergelijke. Samen vormen ze de exploitatiekosten.

Inkomsten

Aan de inkomstenkant staan de ontvangen canons en de 'meerwaarde'

bij afkoop van de canon. Meerwaarde ontstaat wanneer na de eerste uitgifte wordt afgekocht, en de geïndexeerde grondwaarde op het moment van afkoop hoger is dan het bedrag waarvoor het Erfpachtbedrijf de grond destijds heeft aangekocht. Het verschil is de waardestijging ofwel de meerwaarde.

Resultaat
Het verschil tussen canoninkomsten en exploitatiekosten is het exploitatieresultaat. De gerealiseerde meerwaarde wordt hierbij opgeteld. Van het opgetelde bedrag vloeit een deel naar het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting en een deel naar de algemene middelen van de gemeente. Het deel dat in een jaar naar het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting gaat, is gelijk aan de in dat jaar gerealiseerde meerwaarde op ontvangen afkoopsommen van woningcorporaties.

Bron
De cijfers in deze brochure zijn ontleend aan de Jaarrekeningen van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. Hierbij geldt de kanttekening dat de cijfers over 2009 door incidentele gevolgen van de economische crisis, niet representatief zijn voor de financiële resultaten van het erfpachtstelsel.

Het aankopen van bouwrijpe grond

De stadsdelen en het Grondproductiebedrijf, een onderdeel van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, maken percelen bouwrijp en verkopen die aan het gemeentelijke Erfpachtbedrijf. Een bouwrijp perceel wordt in erfpacht uitgegeven, bijvoorbeeld aan een woningcorporatie, een particulier, een projectontwikkelaar of een bedrijf dat zich in Amsterdam wil vestigen. Bureau Erfpacht, onderdeel van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, koopt de nieuw uitgegeven percelen van de stadsdelen en van de grootstedelijke projecten. Het betaalt daarvoor de grondwaarde waartegen de rechten zijn uitgegeven.
In de jaren 2002-2008 werd er jaarlijks voor gemiddeld € 285 mln grond in erfpacht uitgegeven door de gemeente Amsterdam. Door de economische crisis lag het gemiddelde voor de jaren 2009-2010 fors lager, op ongeveer € 120 mln per jaar.
Bureau Erfpacht leent het voor de grondaankopen benodigde geld bij het Leningfonds van de gemeente Amsterdam, dat op zijn beurt leent bij banken en andere kapitaalverschaffers.
Wanneer voor een recht een afkoopsom wordt ontvangen, lost Bureau Erfpacht de leningfondsschuld voor dat recht af. De totale leningfondsschuld is daarom gelijk aan de boekwaarde van alle canonbetalende rechten.

Bureau Erfpacht moet over het geleende geld rente betalen. Deze rentebetalingen vormen de grootste kostenpost: zo'n 75% van de jaarlijkse kosten. De rentelasten van Bureau Erfpacht schommelen jaarlijks tussen de € 5.1.2e en € 5.1.2e mln, het exacte bedrag is

afhankelijk van de gehanteerde rentevoet en de totale canonbetalende boekwaarde. Het kostenniveau wordt grotendeels bepaald door de rentestand.
De overige uitgaven zijn personeelskosten, huisvestingskosten, uitvoeringskosten en dergelijke.

Sinds 1896 heeft het Erfpachtbedrijf voor ruim 5 miljard euro grond aangekocht. Deze bezittingen staan op de balans tegen historische aankoopwaarde. Omdat steeds meer erfpachters kiezen voor afkoop van de canon, neemt het aandeel van de afgekochte rechten sterk toe. Het aantal niet-afgekochte rechten is 5.1.2e stabiel. Eind 2010 bedraagt de afgekochte boekwaarde ruim 4 miljard euro, en de canonbetalende boekwaarde ruim 1 miljard euro.

De canoninkomsten en de afkoop

De canonbetalingen en de afkoopsommen vormen de belangrijkste inkomstenposten van Bureau Erfpacht. In 2003 werd voor ruim 79 miljoen euro aan canon ontvangen, in 2010 is dit toegenomen tot 93 miljoen euro.
Veel erfpachters maken gebruik van de mogelijkheid hun canonverplichtingen voor het hele tijdvak (meestal 50 jaar) af te kopen. Als zij dat doen bij eerste uitgifte van het erfpachtrecht, dan is de afkoopsom gelijk aan de grondwaarde die het Erfpachtbedrijf heeft betaald. Het Erfpachtbedrijf verliest dus niets, maar ontvangt ook niets extra. De erfpachter mag in een lopend tijdvak altijd zijn canonverplichtingen afkopen, dus ook na bijvoorbeeld 5, 12 of 30 jaar.
De tussentijdse afkoopsom wordt bepaald door de grondwaarde bij uitgifte, verhoogd met een prijsindex en het aantal jaren waarvoor afgekocht wordt. Dat levert het erfpachtbedrijf doorgaans meerwaarde op.

Een erfpachtcontract wordt altijd herzien bij het einde van een tijdvak (vroeger 75, thans 50 jaar). Dan gaan nieuwe Algemene bepalingen gelden en wordt een nieuwe canon vastgesteld voor het volgende tijdvak. De basis voor die nieuwe canon is de marktwaarde van de grond op het tijdstip van herziening. De marktwaarde in 2010 is uiteraard fors hoger dan die van 1960 of 1935. Door deze Herzieningen nemen de canoninkomsten jaarlijks toe.

Herziening is ook aan de orde bij bestemmingswijziging. Bijvoorbeeld: een fabriekshal wordt omgebouwd tot showroom of een woning tot kantoor. In dat geval wordt de grondwaarde die hoort bij de nieuwe bestemming bepaald. In beide voorbeelden (showroom, kantoor) zal dat leiden tot een hogere grondwaarde, dus een hogere canon. Als de erfpachter die afkoopt, ontstaat zo meerwaarde voor het Bureau Erfpacht.

111

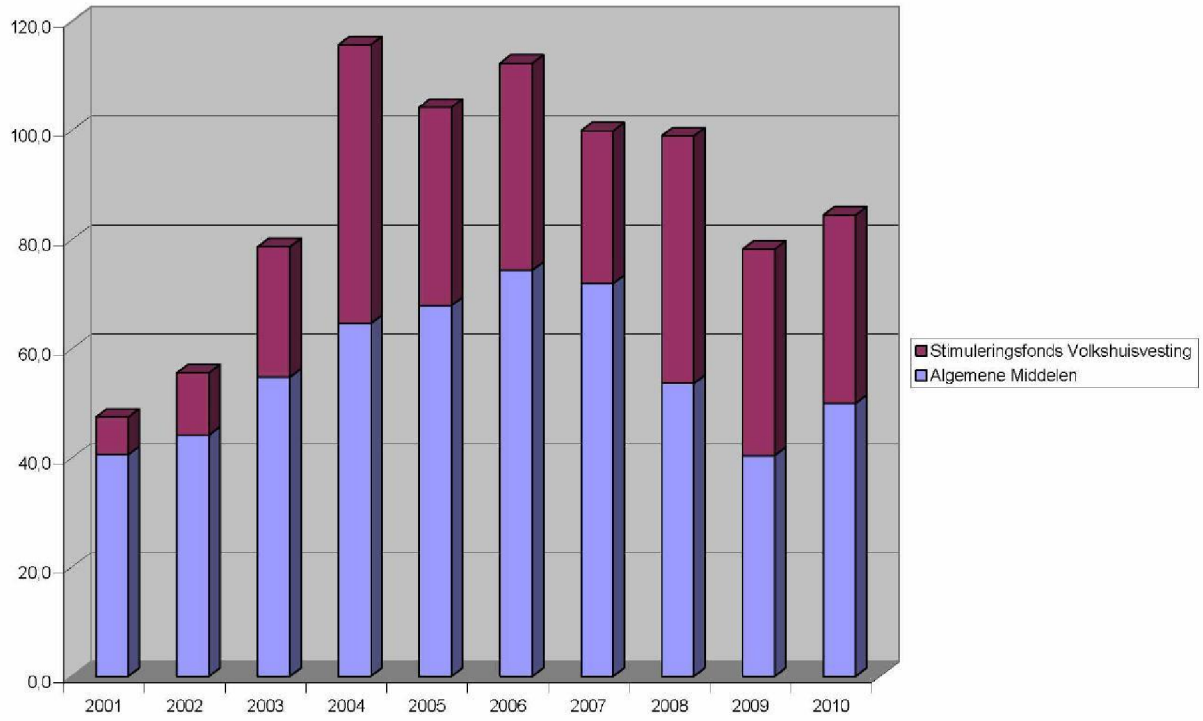
De jaarrekening

Net als elk bedrijf maakt ook Bureau Erfpacht een jaarrekening. Daarin worden inkomsten en uitgaven verantwoord en is een balans opgenomen. Het resultaat van Bureau Erfpacht bestaat het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven.
De afgelopen jaren bedroegen de belangrijkste posten gemiddeld het volgende:

- Canoninkomsten €
- Rentelasten €
- Uitvoeringskosten €
- Meerwaarde particulier €
- Meerwaarde corporaties €

5.1.2e

De gerealiseerde meerwaarde verschilt sterk tussen jaren. De particuliere meerwaarde is erg conjunctuurgevoelig: in het crisisjaar 2009 bedroeg deze slechts € 2,7 mln, maar in het topjaar 2006 was deze meerwaarde ruim tienmaal hoger, omdat er in economisch goede jaren veel meer afgekocht wordt en er meer bestemmingswijzigingen plaatsvinden.
De meerwaarde op corporatierechten hangt in de praktijk af van twee factoren: het aantal splitsingen door corporaties en het aantal canonherzieningen van corporatierechten. Deze meerwaarde is veel minder gevoelig voor conjunctuurschommelingen.



Ontwikkeling van het exploitatiesaldo van het Erfpachtbedrijf in miljoenen euro's per jaar, zowel voor de Algemene Middelen als voor het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting over de periode 2001-2010. De schommelingen in het exploitatieresultaat zijn vooral te verklaren door het aantal afkopen en splitsingen door particulieren en door corporaties, en door de rentestand, die de

rentelasten van Bureau Erfpacht sterk beïnvloeden. De weergegeven cijfers over 2010 zijn voorlopige cijfers.

Eind jaren negentig is tussen de gemeente en de Amsterdamse corporaties afgesproken dat de meerwaarde als gevolg van afkoop door woningcorporaties toevloeien aan het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting. Dit Fonds speelt een belangrijke rol bij de herstructurering van woonwijken in de Bijlmermeer, de westelijke tuinsteden en stadsdeel Noord.
De rest van het exploitatieresultaat vloeit naar de algemene middelen van de stad en worden gebruikt om Amsterdam de mooie en aantrekkelijke stad te laten blijven die hij is.

Dankwoord

De oorspronkelijke auteur van het boek 'Erfpacht in Amsterdam' is de heer [redacted]. In 2003-2004 heeft de heer [redacted] het werk [redacted] aangevuld met een deel recente geschiedschrijving. In 2010 is dit wederom gebeurd door de heer [redacted], met medewerking van diverse collega's van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam.

De informatie op deze pagina's is bedoeld om in algemene zin voorlichting te geven over erfpacht. Juridische toepassing wordt slechts gegeven aan de door het gemeentebestuur vastgestelde besluiten op erfpachtgebied. Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.

Colofon
Uitgave: Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam,
Bureau Erfpacht
Februari 2011, 500 exemplaren
Vormgeving: .....
Druk: .....