Nummer BD2011-009278
Directie directie sb
Dienst oga ontwikkelingsbedrijf gemeent

Gemeente Amsterdam
College van burgemeester en wethouders

B&W

Voordracht voor de collegevergadering van
1 november 2011

Portefeuille **26**
Agendapunt **A0**

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Actualiseren van het Amsterdamse erfpachtstelsel

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1. Vast te stellen dat het erfpachtstelsel nog steeds van groot belang is voor Amsterdam en de in 1896 geformuleerde en in 2000 door de gemeenteraad bevestigde grondslagen en uitgangspunten van het erfpachtstelsel te onderschrijven.
2. Kennis te nemen van de wensen van erfpachters en van verstrekkers van hypothecaire leningen ten aanzien van de voorspelbaarheid van de hoogte van toekomstige canons (zie ook beslispunt 4b).
3. Kennis te nemen van de bijgaande evaluatie van de Algemene Bepalingen 2000 (AB2000) voor voortdurende erfpacht, met als conclusie dat deze in de praktijk verbeterd kunnen worden met betrekking tot de financiële duidelijkheid en zekerheid voor erfpachters, hetgeen aanleiding is om de noodzaak te onderzoeken om nieuwe Algemene Bepalingen te ontwikkelen.
4. De directeur OGA opdracht te geven, de communicatie van het erfpachtstelsel te verbeteren;
5. De directeur OGA opdracht te geven, in de periode tussen nu en maart 2012 te onderzoeken, en aan het College te rapporteren:
    a. Op welke wijze de uitvoering van het erfpachtstelsel kan worden verbeterd;
    b. Hoe de hoogte van toekomstige canons voor erfpachters en verstrekkers van hypothecaire financieringen beter voorspelbaar kan worden;
    c. Of het wenselijk is om voor nieuwe erfpachtuitgiften en voor nieuwe tijdvakken van bestaande erfpachtrechten nieuwe algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht op te stellen;
    d. Of het mogelijk is om voor bestaande erfpachtrechten voor woningen te komen tot geactualiseerde algemene bepalingen teneinde de hypotheekverstrekking te versoepelen;
    e. Op welke wijze het erfpachtstelsel kan worden ingezet om beleidsdoelen zoals klimaatneutraal bouwen, transformatie en particulier opdrachtgeverschap te bevorderen;
6. In te stemmen met de in bijgaande brief aan de raadscommissie BWK waarin de bestuurlijke reactie is opgenomen op de scriptie "*Erfpacht, de invloed van verschillende typen erfpachtcontracten op verkoopprijzen van woningen in Amsterdam*" van [redacted]. De conclusie van de reactie is dat woningkopers het financiële effect van erfpacht, namelijk dat zij niet de grond, maar een erfpachtrecht kopen, onvoldoende laten meewegen in hun aankoopprijzen. De gemeente informeert woningbezitters en intermediairs over het erfpachtstelsel, maar de potentiële woningkoper is lastiger te bereiken voor de gemeente. Verwacht kan worden dat het effect van erfpacht in woningtransacties de komende jaren duidelijker zichtbaar zal zijn dan in de onderzochte periode vanwege de veranderde situatie op de woningmarkt en de hypothecaire markt en vanwege het jarenlange gemeentelijke

informatiebeleid.

Bestuurlijke achtergrond

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

In 2011 staat het erfpachtstelsel in het middelpunt van de belangstelling van kritische belangenorganisaties, raadsleden en diverse media. Mede in dat licht heeft de Gemeenteraad de wens geuit om een brede discussie over het erfpachtstelsel te voeren.

In de raadscommissie BWK van 2 maart 2011 is het College gevraagd, een bestuurlijke reactie te geven op de bachelorscriptie "*Erfpacht, de invloed van verschillende typen erfpachtcontracten op verkoopprijzen van woningen in Amsterdam*" van 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e.

Onderbouwing besluit

Ad 1.
In 1896 heeft de Gemeenteraad het Amsterdamse erfpachtstelsel ingesteld. De belangrijkste redenen hiervoor waren:

a. Gemeentelijke invloed op het gebruik van de grond
b. De gemeente beschikt makkelijker over benodigde gronden voor publieke werken
c. Het sturen en faciliteren van gewenste ontwikkelingen, waaronder sociale woningbouw
d. Het tegengaan van speculatie door middel van erfpachtbepalingen
e. Waardestijging van de grond komt toe aan de gemeenschap

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

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

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

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

speculatie) zijn:

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

Ook in het buitenland wordt erfpacht, vaak onder de naam van ground lease, gehanteerd om ruimtelijke ontwikkelingen op gang te helpen, bijvoorbeeld wanneer grondopbrengsten bij eerste uitgifte de gemeentelijke investeringen niet geheel dekken. Een voorbeeld is de Big Dig voor de herontwikkeling van het voormalige havengebied in Boston (USA), waar de geraamde grondopbrengsten na een erfpachtperiode mede de dekking vormen voor zeer omvangrijke infrastructurele werken ter ontsluiting van het havengebied.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ad 2, 4, 5a, 5b en 5d.
Sinds februari 2010 zijn banken terughoudend met het verstrekken van hypothecaire leningen voor woningen op particuliere (dus niet-gemeentelijke erfpachtgrond). De banken noemen als redenen dat zij het grote aantal erfpachtconstructies ondoorzichtig vinden, dat in sommige voorwaarden de belangen van de klant en zijn financier onvoldoende gewaarborgd zijn, de dubieuze reputatie van enkele

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

particuliere erfverpachters en het risico op onvoorspelbare toekomstige canonstijgingen.
Deze redenen zijn niet van toepassing op gemeentelijke erfpacht, met uitzondering van het aspect van de hoogte van de toekomstige woonlasten van de erfpachter, indien binnen tien jaar na hypotheekverstrekking een canonherziening einde tijdvak (CHET) plaatsvindt. Tot 2010 hebben financiële instellingen hier overigens nauwelijks aandacht aan besteed, ondanks gemeentelijke inspanningen om aandacht te vragen voor het effect van erfpacht op de waarde van woningen. Sinds de Nederlandse banken verscherpte regels hanteren rond hypotheekverstrekking, betrekken zij de woonlasten als gevolg van erfpacht wel bij het bepalen van de financieringsruimte van woningkopers.

Ook bij erfpachters en potentiële woningkopers leeft de wens naar duidelijkheid over de toekomstige hoogte van de canonverplichting en de eventuele wijziging van de algemene bepalingen.
De gemeente begrijpt deze vraag vanuit de markt. Het voorstel is dat OGA onderzoekt wat de mogelijkheden zijn om, voor reeds lopende erfpachtcontracten, die de komende decennia herzien worden, dit knelpunt te ondervangen door meer informatie aan te bieden over het verloop van de canonherziening, zowel procedureel als wat betreft de berekeningswijze. De meeste canons worden overigens door drie onafhankelijke deskundigen herzien, zodat de gemeente geen invloed heeft op de berekeningswijze van de nieuwe canon.
Momenteel onderzoekt OGA de mogelijkheden om erfpachters eerder zekerheid te geven over de hoogte van de nieuwe canon, bij een gelijkblijvende ingangsdatum daarvan.

Daarnaast is medio dit jaar in Bos en Lommer onvrede ontstaan over de gemeentelijke communicatie inzake de daar lopende canonherzieningsprocedures. De belangrijkste klachten zijn dat de gemeentelijke correspondentie te juridisch van aard is en dat deze aan erfpachters onvoldoende informatie geeft over het verloop van de procedure en hun mogelijke inbreng daarin. De gemeente neemt deze kritiek ter harte en zal bij komende canonherzieningen expliciete aandacht besteden aan de correspondentie rond de canonherziening en de informatiemogelijkheden voor erfpachters, bijvoorbeeld door het vroegtijdig organiseren van informatiebijeenkomsten met ruime mogelijkheden tot het stellen van vragen. Ook werkt de gemeente aan verbetering van de digitale communicatie rond de canonherziening, onder andere via de website www.amsterdam.nl/erfpacht.

Ad 3., 5c en 5e.
In 2000 heeft de Gemeenteraad de Algemene Bepalingen 2000 (AB2000) voor voortdurende erfpacht voor zowel particuliere woningen als voor commercieel vastgoed vastgesteld.
In bijlage 1 is een beknopte evaluatie van de AB2000 opgenomen. De conclusie van deze evaluatie is dat de AB2000 in de praktijk niet helemaal voldoen aan de in de markt levende wensen met betrekking tot de financiële duidelijkheid en zekerheid voor erfpachters. Dit betreft met name de gevoeligheid van het canonpercentage voor marktrenteschommelingen (doordat het canonpercentage in de AB2000 is gekoppeld aan het rendement op Nederlandse staatsleningen) en de door erfpachters als ondoorzichtig ervaren keuze uit drie verschillende betaalwijzen van de canon voor het 50-jarige tijdvak (jaarlijks geïndexeerd, 10 jaar vast of 25 jaar vast) waartussen gedurende het 50-jarige tijdvak niet geswitcht kan worden.
De uitkomst van de in bijlage 1 opgenomen evaluatie is aanleiding om te

onderzoeken of het gewenst is om nieuwe Algemene Bepalingen te ontwikkelen. Dit onderzoek kan in maart 2012 aan het bestuur voorgelegd worden (en rond juni 2012 ter kennisneming in de cie-BWK geagendeerd worden).
In dit onderzoek wordt tevens de vraag meegenomen, in hoeverre het erfpachtstelsel kan worden ingezet om beleidsdoelen zoals klimaatneutraal bouwen, transformatie en particulier opdrachtgeverschap te bevorderen.
Wanneer de conclusie is, dat nieuwe Algemene Bepalingen gewenst zijn, zullen deze naar verwachting medio 2013 gereed zijn voor besluitvorming. De directeur OGA zal uw College informeren over de voortgang en de conclusies van het onderzoek.

Ad 6.
In de commissie BWK van 2 maart 2011 is het College gevraagd, een bestuurlijke reactie te geven op de bachelorscriptie "*Erfpacht, de invloed van verschillende typen erfpachtcontracten op verkoopprijzen van woningen in Amsterdam*" van 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e, 5.1.2e aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. In 2006 heeft 5.1.2e, 5.1.2e onderzocht wat het effect van erfpacht is op de transactieprijzen van woningen in Amsterdam.

De conclusie van 5.1.2e, 5.1.2e is, dat veel woningkopers in de jaren 2000-2006 bij hun aankoop pas bij relatief hoge canons rekening hielden met het verschil tussen erfpacht en eigen grond.
Het financiële effect van erfpacht werd, op basis van in het model gehanteerde aannames, bij eengezinswoningen gemiddeld niet geheel, maar slechts voor éénderde verrekend in de aankoopprijs van de woningen. Voor gestapelde woningen werd het erfpachteffect gemiddeld slechts voor drievijfde verrekend in de aankoopprijs van de woningen. Op basis van het onderzoek raamt 5.1.2e, 5.1.2e dat woningkopers in de periode 2000-2006 bij aankoop van hun woning op erfpachtgrond ong. € 100 mln teveel hebben betaald aan de vorige eigenaren van hun woningen.

De bestuurlijke reactie van uw College is opgenomen in bijlage 2 en heeft als hoofdconclusie:
Het onderzoek brengt duidelijk aan het licht dat de aannames die veel woningkopers maakten bij het beoordelen van het financiële effect van erfpacht te rooskleurig waren. Dit kan komen door onbekendheid met het erfpachtstelsel en zijn consequenties op de termijn, maar ook door de toenmalige praktijk dat beslissingen omtrent woningaankoop relatief snel werden genomen. Daarom is vanaf 2000 veel werk gemaakt met het informeren van woningbezitters en intermediairs (makelaardij, notariaat) over het erfpachtstelsel. De gemeente kan de potentiële woningkoper echter moeilijk bereiken, want deze is immers pas bij de gemeente bekend op het moment dat hij de woning heeft gekocht en erfpachter is geworden. Wel heeft de gemeente inmiddels op www.funda.nl een banner geplaatst bij woningen op Amsterdamse erfpachtgrond.
De gemeente verwacht dat het effect van erfpacht op woningtransactieprijzen de komende jaren duidelijker zichtbaar zal zijn dan in de periode 2000-2006 vanwege de veranderde situatie op de woningmarkt en de hypothecaire markt en vanwege het jarenlange gemeentelijke informatiebeleid. Hierdoor zullen woningkopers beter rekening houden met de financiële gevolgen van erfpacht op termijn.

Uitkomsten advies

Binnen de gemeente: Stedelijke Bestuursadvisering: akkoord

Buiten de gemeente: Bij het onder punt 4 bedoelde onderzoek zal de gemeente de visie betrekken van bij de onroerend goedmarkt betrokken marktpartijen, zoals het notariaat en de financiële

sector. Ook zullen vertegenwoordigers van erfpachters, zoals de Vereniging Eigen Huis, hierbij worden geraadpleegd.
De gemeente is reeds met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) in gesprek over de criteria waaronder banken bereid zijn om erfpachtrechten hypothecair te financieren.

Uitkomsten inspraak en/of maatschappelijk overleg

n.v.t.

Behandeling in raadscommissie

Commissie BWK, woensdag 7 december 2011, ter bespreking en kennisneming.

Datum van behandeling in gemeenteraad

n.v.t.

Financiële paragraaf

Het erfpachtstelsel leidt jaarlijks tot een erfpachtresultaat van circa € 70 à 80 mln, waarvan circa € 50 mln ten goede komt van de algemene middelen en € 20 à 30 mln ten goede komt aan het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting.
De mogelijkheid bestaat dat het in beslispunt 4 bedoelde onderzoek, of het vervolg ervan, tot capacitaire knelpunten leidt, omdat Bureau Erfpacht een voornamelijk op beheer ingerichte organisatie is. Bureau Erfpacht zal voor dit onderzoek een plan van aanpak (inclusief capaciteitsraming) opstellen. Indien dit tot knelpunten zou leiden, zal OGA dit bij de Actualisatie 2012 aan uw College melden.

Geheimhouding

n.v.t.

Voorlichting en communicatie

Binnen de gemeente: Opnemen in de besluitenlijst

Buiten de gemeente: n.v.t.

Stukken

Meegestuurd:

1. Korte evaluatie van de AB2000
2. Bestuurlijke reactie op de scriptie van 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e (incl. samenvatting van de scriptie)

Ter inzage gelegd: n.v.t.

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e, 5.1.2e, 5.1.2e @oga.amsterdam.nl
5.1.2e 5.1.2e, 5.1.2e, 5.1.2e @oga.amsterdam.nl

Besluit college van burgemeester en wethouders