

ERFPACHT IN GRONINGEN

Onderzoek naar de beleidsuitvoering

Rekenkamercommissie gemeente Groningen



Secretariaat:
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727

e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl
website: www.gemeenteraad.groningen.nl/rekenkamercommissie

September 2009

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen is in 1997 ingesteld door de gemeenteraad van Groningen. De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Ambitie van de rekenkamercommissie is om dit te doen op een onafhankelijke, professionele en politiek betrokken wijze. Naar aanleiding van onderzoek doet de rekenkamercommissie aanbevelingen aan de raad. De rekenkamercommissie bestaat uit vier raadsleden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie bepaalt zelf welke onderwerpen hij onderzoekt, de raad kan wel het verzoek doen om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Met zijn onderzoeken wil de rekenkamercommissie de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad verder versterken.

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen bestaat uit:
Gerard Johanns (voorzitter), Annie Postma, Karin Hazewinkel, Bernard Koops, Joost van Keulen, Maarten Allers en Jarko Nieweg. Secretaris is Peter Kommerij.

Rekenkamercommissie gemeente Groningen
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727
internet: <http://gemeenteraad.groningen.nl/rekenkamercommissie>
e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Onderzoeksopzet	
1.1	Inleiding en aanleiding	7
1.2	Vraagstelling	7
1.3	Onderzoeksaanpak	7
1.4	Toetsingskader	8
2.	Analyse	
2.1	Kosten en opbrengsten van het erfpachtregime	9
2.2	Aantallen erfpachters en grondposities	10
2.3	Verschillen tussen de erfpachtvoorwaarden	10
2.4	Consequente toepassing erfpacht in de binnenstad	12
2.5	Verkoop erfpachtgrond in de binnenstad	14
2.6	Feitelijke waarde erfpachtgrond	14
2.7	Waardevaststelling erfpachtgrond bij appartementen	15
2.8	Geldigheid doelstellingen met betrekking tot erfpacht	16
2.9	Redenen afschaffing erfpacht in andere steden	19
2.10	Consequenties afschaffen erfpacht in Groningen	20
2.11	In welke gevallen moet erfpacht gehandhaafd blijven	21
3.	Conclusies	
A.	Wijze van uitvoering erfpachtbeleid	22
B.1.	Validiteit van gronden voor toepassing erfpacht	23
B.2.	Overwegingen andere gemeenten afschaffing erfpacht	24
C.	Gevolgen afschaffing erfpacht in de binnenstad	24
	Bestuurlijke reactie van het college van B&W	25
	Nawoord rekenkamercommissie	32
	Bijlagen	
	Bijlage A: Regels voor het waarderen van de grond	35
	Bijlage B: Verkoop in eigendom binnen Globaal bestemmingsplan Binnenstad	38
	Bijlage C: Erfpacht in andere gemeenten	42
	Bijlage D: Samenvatting proefschrift dhr. Nelisse over erfpacht	54
	Bijlage E: Brief van dhr. D. de Jong en dhr. J. Vogel namens de raad met het verzoek onderzoek uit te voeren naar erfpacht	56
	Bijlage F: Literatuurlijst	58
	Bijlage G: Plattegrond van de binnenstad met daarop aangegeven de grenzen van het bestemmingsplan Binnenstad 1976	58

1. ONDERZOEKSOPZET

1.1 Inleiding en aanleiding

Al sinds 1919 voert de gemeente Groningen erfpachtbeleid. Was erfpacht oorspronkelijk bedoeld om mensen met een minder brede beurs toch in staat te stellen een eigen huis te kopen, inmiddels is er een verschuiving opgetreden naar andere doelen, zoals het zeggenschap houden over bepaalde percelen grond en het laten toekomen van de waarde stijging van de grond aan de gemeenschap.

De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek uitgevoerd op verzoek van de gemeenteraad, die naar aanleiding van gesprekken met en brieven van de Vereniging Erfpachters Groningen (VEG) een aantal vrij concrete vragen heeft gesteld.

Ook landelijk speelt het thema van de erfpacht. In diverse steden is er inmiddels sprake van afschaffing van de erfpacht, terwijl andere steden ervoor kiezen om erfpacht in stand te houden. Het is in ieder geval een thema dat de politiek bezighoudt. Dat heeft ook te maken met de verschuiving van het oorspronkelijke doel naar de huidige doelen, zoals in de eerste alinea is omschreven.

Met dit onderzoek probeert de rekenkamercommissie de raad meer inzicht te geven in de werking en uitvoering van het erfpachtstelsel. Daarbij gaat het om helderheid over kosten en opbrengsten, inzicht in de verschillende erfpachtregimes, wijze van berekening van de gehanteerde grondwaarden en de wijze waarop de laatste jaren invulling is gegeven aan wat in de algemene erfpachtvoorwaarden is vastgelegd. Ook zal er meer duidelijkheid worden gegeven over hoe andere steden met erfpacht omgaan. De bedoeling van dit onderzoek is om met deze informatie het inzicht voor de raad in het Groningse erfpachtstelsel zodanig te vergroten, dat er sprake kan zijn van een zinvolle politieke discussie over de vraag of erfpacht in Groningen al dan niet zou moeten worden afgeschaft. De rekenkamercommissie neemt over die te maken politieke keuze geen standpunt in, vandaar dat er bij dit onderzoek geen aanbevelingen zijn opgenomen. Wel worden er conclusies getrokken op basis van de hieronder gestelde vragen.

1.2 Vraagstelling

- A op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het gemeentelijk erfpachtbeleid?
- B In hoeverre zijn de gronden op basis waarvan de gemeente Groningen erfpacht toepast nog steeds valide? Wat zijn de overwegingen van andere gemeenten om over te gaan tot het (gedeeltelijk) afschaffen van het erfpachtstelsel?
- C wat zijn de gevolgen voor de gemeente als erfpacht in de binnenstad zou worden afgeschaft?

1.3 Onderzoeksaanpak

Op initiatief van de raadsfracties van ChristenUnie en CDA heeft de raad een elftal vragen gesteld die als subvragen bij de bovengenoemde onderzoeksvragen zijn te beschouwen. De hieronder genoemde subvragen 1 t/m 7 vallen onder hoofdvraag A, de subvragen 8 en 9 onder hoofdvraag B en de subvragen 10 en 11 onder hoofdvraag C. Deze subvragen zijn van een antwoord voorzien en op grond daarvan zijn vervolgens de hoofdvragen beantwoord. Ook de

correspondentie tussen gemeente Groningen en Vereniging van Erfpachters Groningen (VEG), inclusief de meest in het oog springende geschilpunten tussen die twee, is in het onderzoek meegenomen. De motivatie om erfpacht in stand te houden, zoals deze in de nota Grondbeleid van 2004 (opnieuw) is vastgelegd is vergeleken met de opvattingen in andere grote steden waar men ertoe is overgegaan om de erfpacht af te schaffen. Ook het in 2008 verschenen proefschrift van Dr. P.C.J. Nelisse over stedelijke erfpacht is bij dit onderzoek betrokken. Naast dossierstudie zijn er interviews afgenomen met de VEG, met ambtenaren van de dienst RO/EZ en met verantwoordelijk wethouder De Vries.

1.4 Toetsingskader

Bij dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie gebruik gemaakt van de diverse beleidsnota's die door de raad zijn vastgesteld met betrekking tot de erfpacht. In hoofdzaak gaat het hier om de nota Grondbeleid, de nota grondprijzenbeleid, de nota Aanpassing erfpachtcanon 2005, grondwaardeherziening en omzetting van erfpachtvoorwaarden, en de nota Omzetting erfpachtvoorwaarden en tussentijdse afkoop van de erfpachtcanon. Samen met de algemene erfpachtvoorwaarden van 1919, 1978, 1985 en 1993 worden deze nota's beschouwd als het door de raad vastgestelde beleid waarbinnen de erfpacht in de stad Groningen dient te worden uitgevoerd.

Een ander onderdeel van het gehanteerde toetsingskader is de transparantie: wil de gemeente op duidelijke wijze uitvoering geven aan de afgesproken erfpachtvoorwaarden, dan zal voor de erfpachter duidelijk moeten zijn op welke wijze invulling wordt gegeven aan het erfpachtstelsel. Wil het erfpachtbeleid als voldoende transparant worden bestempeld, dan moet voor een relatieve buitenstaander op basis van de op papier vastgelegde uitgangspunten na te gaan zijn op welke wijze:

- de waardevaststelling van een erfpachtperceel heeft plaatsgevonden;
- de waardeverschillen tussen de verschillende in erfpacht uitgegeven percelen verklaard kunnen worden.

Ook zal de erfpachter moeten kunnen nagaan of de waarde van zijn erfpachtperceel voor een reëel bedrag getaxeerd is.

De gemeente streeft met het erfpachtbeleid twee doelen na:

- zeggenschap houden over de in erfpacht uitgegeven grond;
- waardestijging dient ten goede te komen aan de gemeenschap.

Als derde onderdeel van het toetsingskader wordt de vraag gesteld of het erfpachtbeleid het meest doelmatige en doeltreffende instrument is om die doelen te realiseren.

2. ANALYSE

Door de raadsfracties zijn elf vragen gesteld die hieronder per vraag aan de orde komen. De beantwoording van deze deelvragen zal leiden tot beantwoording van de hoofdvragen van dit onderzoek.

2.1 Kosten en opbrengsten van het erfpachtregime

Er is geografisch gezien onderscheid te maken tussen erfpacht in de binnenstad (conform het gebied Bestemmingsplan Binnenstad 1976), de erfpacht in de wijken Helpman en Korrewegwijk (wordt inmiddels afgeschaft) en erfpacht op verschillende locaties verspreid over de rest van de stad. De gemeente Groningen hanteert al sinds 1919 het erfpachtsysteem. De erfpacht concentreert zich grotendeels binnen de grenzen van het Bestemmingsplan Binnenstad 1976 (zie bijgevoegde kaart in de bijlage). Alle binnen dat gebied aanwezige gemeentegrond mag in principe niet worden verkocht, maar alleen in erfpacht worden uitgegeven. Dit is vastgelegd in het gemeentelijk erfpachtbeleid en nog eens bevestigd door de raad bij de vaststelling van de nota Grondbeleid van 2004. Volgens gegevens van de dienst RO/EZ zijn er per 31 december 2007 614 erfpachtcontracten in de stad Groningen. Deze zijn als volgt over de diverse categorieën verdeeld:

Tabel 1: aantal erfpachtpercelen per 2004

	Aantal Erfpachtpercelen	Boekwaarde per 31/12/2007	In 2007 betaalde canon
Particuliere verspreide kavels onder voorwaarden 1978	96	€ 725.947,-	€ 143.958,-
Particuliere verspreide kavels voorwaarden 1985 en 1993	43	€ 2.366.128,-	€ 168.349,-
Commercieel erfpachtcontract	1	€ 594.751,-	€ 283.043,-
Erfpachtterreinen met afkoop	214	€ 10.061.573,-	-
Voormalige CWB panden, nu in bezit van woningbouw -corporaties, met afkoop	172	€ 632.314,-	-
Particuliere verspreide kavels onder voorwaarden 1919	4	€ 23.579,-	€ 5.624,-
Complexen particulieren voorwaarden 1919 Korrewegwijk	54	€ 14.613,-	€ 983,-
Industrieterreinen onder voorwaarden 1919	27	€ 1.186.968,-	€ 85.666,-
Industrieterreinen onder voorwaarden 1978	3	€ 135.429,-	€ 13.721,-
Totaal	614	€ 15.741.302,-	€ 701.344,-

Bron: gemeente Groningen, dienst RO/EZ

Het overzicht van de productgroep erfpacht in de jaarrekening 2007 (in de hele stad dus) geeft een bate van € 821.000,- aan en voor € 597.000,- aan kosten. De baten bestaan uit € 418.000,- aan betaalde erfpachtcanon, € 283.000,- aan betaalde canon voor commerciële erfpacht (Waagstraatcomplex) en € 120.000,- aan opbrengst verkoop bloot eigendom Korrewegwijk. De lasten bestaan uit € 302.000,- als bijdrage in de huur voor het Waagstraatcomplex (conform

destijds gemaakte afspraken) en € 295.000,- aan rente en exploitatielasten. Geconstateerd kan worden dat er sprake is van een relatief beperkte groep erfpachters, gezien de omvang van de stad Groningen, met een aantal van bijna 100.000 WOZ-getaxeerde woningen.

2.2 Aantallen erfpachters en grondposities

Zoals uit tabel 1 blijkt gaat het in totaal om 614 erfpachtpercelen (in geval van bijv. een appartement kunnen er meerdere erfpachters gebruik maken van hetzelfde erfpachtperceel). De grondwaarde van de 157 percelen in de binnenstad is in 2004 getaxeerd op ongeveer 8 miljoen euro (bron: bijlage bij raadsvoorstel aanpassing erfpachtcanon 2005). De boekwaarde van alle in erfpacht uitgegeven grond is per 31 december 2007 15,7 miljoen euro. Van belang hierbij te vermelden is er dat conform artikel 6 lid 7 van de financiële verordening gemeente Groningen niet wordt afgeschreven op gronden en terreinen. De boekwaarde sluit in dit geval aan op de reëel getaxeerde waarde van de erfpachtgronden.

2.3 Verschillen tussen de erfpachtvoorwaarden

Er zijn verschillende regimes met bijbehorende Algemene Erfpachtvoorwaarden waaronder erfpachtcontracten zijn afgesloten: 1919, 1978, 1985 en 1993. De voor dit onderzoek meest relevante verschillen staan hieronder weergegeven:

Algemene erfpachtvoorwaarden 1919

De raad heeft op 1 februari 1919 voorwaarden vastgesteld voor het uitgeven van grond in erfpacht. Onder dit regime is voor een periode van 75 jaar grond in erfpacht uitgegeven met een vaste canon voor de duur van het hele contract zonder indexatie of tussentijdse herziening. Dit is gebeurd in de wijken Helpman en de Korrewegwijk. Het gaat hierbij om 800 erfpachtcontracten die ongeveer gelijk over de twee wijken zijn verdeeld. De gemeenteraad heeft in 1992 besloten dat de grond niet opnieuw in erfpacht wordt uitgegeven en dat de huidige contracten ook niet worden verlengd. Toen in 1994 de eerste contracten afliepen (niet alle contracten zijn ingegaan in 1919) heeft de raad besloten dat de erfpachters de grond zouden kunnen kopen tegen 60% van de waarde van de grond op dat moment. In het geval van Helpman is daarbij de waarde van de nieuwbouwgrond van de toen te bouwen wijk Klein Martijn gebruikt, voor de Korrewegwijk gold de prijs van de nieuwbouwgrond in De Hunze. Inmiddels is alle grond in Helpman aan de toenmalige erfpachters verkocht. In de Korrewegwijk is nog sprake van 54 erfpachtcontracten waarbij de erfpachters (nog) niet het blote eigendom hebben gekocht. De Korrewegwijk is gebouwd in de jaren '30, dus in de periode 2007-2010 lopen deze erfpachtcontracten af. Ook deze erfpachters krijgen dan de mogelijkheid om het blote eigendom te kopen.

Algemene Erfpachtvoorwaarden 1978

In dit jaar heeft de raad nieuwe voorwaarden vastgesteld. Nieuw aan deze voorwaarden is dat de uitgifte in erfpacht voor onbepaalde tijd is. Ook wordt er elke vijf jaar een nieuwe canon vastgesteld op basis van een prijsindexcijfer en eens per 25 jaar vindt er een grondwaardeherziening plaats, te beginnen in 2005. Verder is hierin opgenomen dat er in 2030 de mogelijkheid bestaat tot een integrale erfpachtherziening, waarbij de raad aanvullingen en wijzigingen kan opnemen.

Algemene Erfpachtvoorwaarden 1985

Opnieuw stelde de raad nieuwe erfpachtvoorwaarden vast, waarbij het mogelijk werd gemaakt om de erfpacht af te kopen voor een periode van 50 jaar voor een bedrag gelijk aan de waarde van de grond op dat moment. In feite betekent dit dus een vooruitbetaling van de canonverplichting. Het voordeel daarbij is dat gedurende de afkoop de vijfjaarlijkse canonstijging als gevolg van indexering en (vooral) de grondwaardeherziening om de 25 jaar wordt ontlopen. Later is deze mogelijkheid van het afkopen ook voor de erfpachtcontracten van 1978 mogelijk gemaakt. Daarbij is bepaald dat de erfpachter alleen de canon kan afkopen bij aanvang van het erfpachtcontract of bij de verkoop van het erfpachtrecht. De raad heeft in juli 2005 besloten dat ook tussentijdse afkoop van de erfpachtcanon onder het regime van 1978 en 1985 is toegestaan, wanneer de erfpachter daarom verzoekt. Ook bij deze erfpachtvoorwaarden is het mogelijk om in 2030 een integrale erfpachtherziening door te voeren.

Algemene Erfpachtvoorwaarden 1993

In deze erfpachtvoorwaarden is opgenomen dat er geen grondwaardeherziening na elke 25 jaar plaatsvindt (zoals bij AEV 1978 en 1985 wel gebeurt). Wel is de bepaling opgenomen dat de meerwaarde van de grond na 50 jaar moet worden bijbetaald. Met de bijbetaling van die meerwaarde is de erfpachtcanon vervolgens voor 50 jaar afgekocht. De erfpachter kan er ook voor kiezen om een jaarlijkse canon te betalen, deze wordt dan berekend over de hogere grondwaarde.

Schematisch kunnen de verschillen als volgt worden weergegeven

Erfpacht-regiems	1919	1978	1985	1993
Looptijd	75 jaar	onbeperkt	onbeperkt	onbeperkt
Vaste of indexeerbare canon	Vaste canon	Indexeerbare canon	Indexeerbare canon	Indexeerbare canon
Indexatie-periode	Nvt	Elke 5 jaar	Elke 5 jaar	Elke 5 jaar
Canon af te kopen of niet	Nee	Nee, eerst niet, sinds 1985 wel voor een periode van 50 jaar, eerst alleen bij aanvang of bij verkoop van het erfpachtrecht, sinds 2005 ook tussentijds	Ja, voor een periode van 50 jaar, eerst alleen bij aanvang of bij verkoop van het erfpachtrecht, sinds 2005 ook tussentijds	Ja, voor een periode van 50 jaar, ook tussentijds
Wel of geen grondwaardeherziening	Geen grondwaardeherziening	Elke 25 jaar grondwaardeherziening, voor het eerst in 2005	Elke 25 jaar grondwaardeherziening, voor het eerst in 2005	Elke 50 jaar grondwaardeherziening

Naar aanleiding van de discussie over erfpacht in 2004 heeft de raad het college verzocht te onderzoeken of het mogelijk is de erfpachtvoorwaarden 1978 en 1985 om te zetten naar de voor erfpachters gunstiger voorwaarden van 1993. Het college heeft dit uitgezocht en aan de raad voorgesteld om de omzetting niet door te voeren. Dit zou namelijk een verminderde canonopbrengst van 650.000 euro opleveren, uitgaande van een canonpercentage van 5% en een looptijd van 25 jaar. De gemeente zou dus over een periode van 25 jaar in totaal 650.000 euro mislopen. Na 50 jaar zou dit bedrag verder oplopen. De raad heeft mede op basis van deze informatie besloten om af te zien van de omzetting naar de voorwaarden van 1993.

2.4 Consequente toepassing erfpacht in de binnenstad

De VEG wijst in zijn dossier op een flink aantal vermeende inconsistenties in de uitvoering van het erfpachtbeleid. De voornaamste kritiek richt zich op:

- het überhaupt nog hanteren van een erfpachtsysteem (komt bij punt 2.8 aan de orde);
- de uitkomsten van de herwaardering van de erfpachtgrond in 2005;
- het gebrek aan transparantie bij de uitvoering van het erfpachtbeleid;
- de uitvoering van een eventuele hertaxatie wanneer de erfpachter het niet eens is met de nieuw vastgestelde waarde;
- het verkopen van erfpachtgrond binnen de grenzen van het bestemmingsplan Binnenstad in afwijking van het gemeentelijk uitgiftebeleid (komt bij punt 2.5 aan de orde);

Het waarderen van de grond is in ieder geval van belang voor de grondwaardeherziening om de 25 jaar (dat geldt voor erfpachtcontracten conform AEV 1978 en 1985 die niet voor 50 jaar zijn afgekocht). Per 1 januari 2005 zijn deze voor het eerst opnieuw vastgesteld en vanaf nu gebeurt dit telkens om de 25 jaar. Bij de bepaling van de nieuwe grondwaarden is rekening gehouden met ligging, bestemming, functie, de Nota Grondbeleid 2004, de nodige marktgegevens en recente uitgiften, aldus het raadsvoorstel 'Aanpassing erfpachtcanon 2005, grondwaardeherziening en omzetting van Erfpachtvoorwaarden'. Daarnaast wordt rekening gehouden met het geldende grondprijzenbeleid (Nota Grondprijzenbeleid). Maar daarmee is nog niet duidelijk hoe er wordt getaxeerd, de erfpachtvoorwaarden schrijven dat namelijk niet exact voor.

Navraag bij de dienst RO/EZ levert het volgende op: 'Voor de hertaxatie is een gebiedsindeling gespiegeld aan de WOZ-indeling gemaakt. Binnen de verschillende gebieden is per functie een grondwaarde vastgesteld. Voor de functie wonen is per gebied een ondergrens vastgesteld. Afhankelijk van het gebied zijn er drie ondergrenzen voor de functie wonen, respectievelijk € 21.000,-, € 28.000,- en € 35.000,-. Deze laatste geldt voor het centrum. Deze ondergrenzen zijn afgeleid van de ondergrenzen zoals die zijn opgenomen in de nota grondprijzenbeleid 2007.' Voor het bepalen van de waarde is de locatie van de erfpachtgrond bepalender dan de omvang van het perceel. Een kleiner perceel midden in de binnenstad wordt bijvoorbeeld hoger getaxeerd dan een groter perceel aan de rand van het bestemmingsplan binnenstad. Maar nergens is vastgelegd voor welke gebieden de drie hierboven genoemde ondergrenzen tellen. In de brief van 22 april 2008 van het college van B&W aan de VEG staat dat de ondergrens van € 35.000,- uitsluitend geldt voor het centrumgebied inclusief weerszijden van de diepenring en enkele straten daarbuiten. Noch in de erfpachtvoorwaarden noch in enig ander openbaar stuk is na te gaan hoe deze grenzen lopen. Bij de taxatie wordt ook gekeken naar het gebruik van de grond: staat er een huis op, een kantoor of heeft het een commerciële functie? Bij (meer commerciële) voorzieningen als bioscoop Pathé en de kiosk op de Grote Markt wordt van een andere grondwaarde uitgegaan dan van een woonhuis. Dit gaat uit van het principe dat voor de bestemming een grondprijs wordt gevraagd, die ook door de bestemming gedragen kan worden. Ook is er een verschil

tussen de grondwaarde onder een woonhuis en een kantoorpand. Volgens de brief van 14 september 2007 van het college van B&W aan de VEG worden kantoren zoals in de markt gebruikelijk is gewaardeerd op basis van het bruto vloeroppervlak. Daaruit wordt een grondprijs gedestilleerd. Hiervoor geldt geen ondergrens van € 35.000,-.

In zijn analyse komt de VEG tot heel verschillende grondprijzen per vierkante meter. Wanneer alleen naar de verschillen in vierkante meterprijs wordt gekeken, dan biedt dat gezien datgene wat hierboven is beschreven, geen verklaring. Maar als de verschillen in gebruik en de afspraken uit de nota grondprijzenbeleid erbij worden betrokken, dan maakt dat het nodige duidelijk. (Zie ook de bijlage A: 'De regels voor het waarderen van grond'). Wel kan geconcludeerd worden dat de toegepaste regels voor het waarderen van de grond voor een buitenstaander vrijwel niet te controleren en dus niet transparant zijn. Hoe de in de genoemde nota's vastgelegde regels precies worden toegepast en hoe uiteindelijk de grondprijs wordt bepaald, is niet te controleren. Vastgestelde grondprijzen zijn daardoor niet te herleiden naar duidelijke regels en genoemde nota's. Daarnaast gaat bijvoorbeeld de nota grondprijzenbeleid uit van bouwrijpe grond, terwijl bij uitgifte van grond in erfpacht sprake is van al bebouwde grond. Het college van B&W geeft hierbij aan, in antwoord op vragen van de rekenkamercommissie naar aanleiding van een interview in het kader van dit onderzoek, dat bij de oorspronkelijke uitgifte de grondprijs op basis van bouwterrein wordt vastgesteld. Deze systematiek wordt voor bestaande bouw consequent voortgezet dan wel toegepast. Dat betekent dat de gemeente geen depreciatie doorvoert bij de vaststelling van de waarde van erfpachtgrond ten opzichte van nieuwbouwgrond.

Wanneer een erfpachter niet kan inschatten of de waarde van het perceel dat hij in erfpacht heeft op de juiste wijze is getaxeerd, kan hij ook moeilijk inschatten of het zin heeft om een hertaxatie aan te vragen. Wanneer de parallel met de WOZ-waarde wordt getrokken, kan bij deze laatste kosteloos bezwaar gemaakt worden tegen de door de gemeente vastgestelde waarde. Ook kan de burger kosteloos een rapport van de WOZ-taxatie opvragen, waarbij gerefereerd wordt aan verkoopprijzen van vergelijkbare panden in de directe omgeving. Bij de taxatie van de erfpacht is dit anders: zoals in de erfpachtvoorwaarden is vastgelegd, kan de erfpachter in dit geval een hertaxatie aanvragen. Dat betekent (ook weer volgens de erfpachtvoorwaarden) dat de erfpachter een taxateur aanwijst, dat de gemeente een taxateur aanwijst en dat deze twee samen een derde taxateur aanwijzen. Na taxatie stellen deze drie taxateurs gezamenlijk een waarde vast die voor de gemeente en de erfpachter bepalend zijn. De kosten van deze hertaxatie komen echter geheel voor rekening van de erfpachter en lopen al gauw in de honderden euro's. Wanneer een erfpachter niet goed kan inschatten of de hertaxatie wel of niet een reële waarde weergeeft, is het voor hem lastig om af te wegen of hij honderden euro's in een hertaxatie moet steken.

De vraag hoe wordt omgegaan met verkoop van grond door de gemeente in het betreffende gebied komt bij de volgende vraag aan de orde. Ook de uitzonderingen hierbij komen daar aan de orde. Verder zijn er percelen waarvoor slechts een symbolische erfpacht hoeft te worden betaald. Per 31 december 2007 gaat het hierbij om 19 erfpachtpercelen. Dit zijn instellingen die een algemeen nut beogen, zoals speeltuinen, woon- en werkruimten voor kunstenaars, kinderdagverblijven en wijk- of buurtinstellingen. Deze instellingen betalen een symbolische erfpachtcanon van 0,45 euro. Enkele andere erfpachters hebben tijdelijk genoten van deze symbolische canon, namelijk tot en met de grondwaardeherziening van 2005. Het idee achter deze (tijdelijke) korting is om de vestiging en start van allerlei stichtingen en verenigingen enigszins te steunen en mogelijk te maken. Opvallend is overigens dat bij de parkeergarage aan de Ossenmarkt ook een symbolische erfpacht wordt betaald. Dat blijkt uit de bijlagen bij het raadsvoorstel aanpassing erfpachtcanon 2005, grondwaardeherziening en omzetting van erfpachtvoorwaarden van 17 december 2004.

2.5 Verkoop erfpachtgrond in de binnenstad

In de praktijk blijkt dat er toch gemeentegrond in de binnenstad is verkocht, terwijl dit onder het erfpachtregime valt. In bijlage B worden zeven voorbeelden gegeven waarbij gemeentegrond in de binnenstad is verkocht. Sommige van deze verkopen zijn wel en sommige niet gepaard gegaan met een raadsvoorstel.

Het college geeft als reden voor dit afwijkende beleid (antwoordbrief aan VEG d.d. 14 september 2007) aan dat hoewel de gemeente nog steeds als uitgangspunt heeft om gronden in de binnenstad niet te verkopen, de gemeente hier wel van kan en mag afwijken. Slechts in één omstandigheid is dit het geval, zoals in de B&W-brief d.d. 22 april 2008 aan de VEG wordt aangegeven en ook in het interview met de rekenkamercommissie aan de orde is geweest. Dat betreft verkopen van erfpachtgrond waarbij een externe partij al het ernaast liggende perceel in zijn bezit had; de gemeente wil niet de situatie laten ontstaan dat voor het erop te bouwen complex aan de ene kant wel en aan de andere kant geen erfpachtregime geldt. Bovendien levert de splitsing van appartementsrechten juridische problemen op als er sprake is van twee regiems. Ambtenaren van RO/EZ noemen dit in een interview met leden van de RKC een bestendige lijn die de afgelopen jaren is ontstaan. Maar niet op alle in bijlage B genoemde voorbeelden is de bovenstaande situatie van toepassing. Een andere duidelijke reden om in deze gevallen af te wijken van het erfpachtbeleid en gemeentegrond in de binnenstad toch te verkopen wordt niet genoemd. In de bijlage B 'Verkoop in volle eigendom binnen het Globaal Bestemmingsplan Binnenstad' wordt een overzicht gegeven van de erfpachtpercelen in de binnenstad die in volle eigendom zijn verkocht door de gemeente. Hieruit blijkt dat in twee gevallen per abus een perceel grond in afwijking van het beleid is verkocht (project Ceres aan de Tuinbouwdwarsstraat, en Westerhaven 10/10a) en dat er in drie gevallen geen verklaring kan worden gevonden waarom het betreffende perceel wel is verkocht (Viaductstraat, Veldstraat en Scholtenstraat). In één geval was er sprake van de uitzonderingsregel waarbij een ernaast gelegen perceel al in eigendom van de betreffende particulier was (Agricolastraat) en bij twee percelen (aan de Grote Appelstraat) ging het om een uitruil met een projectontwikkelaar om voor de voormalige locatie Museum Gerardus van der Leeuw een optimale herontwikkeling te realiseren. Als er toch wordt afgeweken van de stelregel dat gemeentegrond in de binnenstad niet wordt verkocht, dan moet wel duidelijk zijn welke uitzonderingen er zijn en dienen deze te zijn vastgelegd. De rekenkamercommissie heeft in dit onderzoek niet kunnen vaststellen dat deze uitzonderingen zijn vastgelegd. Daardoor is er sprake van willekeur, zeker in de ogen van erfpachters die graag het perceel dat zij van de gemeente in erfpacht hebben zouden willen kopen, maar dat niet mogen.

2.6 Feitelijke waarde erfpachtgrond

Uit diverse onderzoeken blijkt dat op deze vraag geen eenduidig antwoord gegeven kan worden. Wel zijn er op deze vraag diverse theoretische antwoorden mogelijk. In Den Haag heeft deze kwestie bijvoorbeeld gespeeld toen de erfpacht werd afgeschaft. Bepaald moest worden of erfpachters die de erfpacht eeuwigdurend hadden afgekocht alsnog zouden moeten betalen om de grond in eigendom te krijgen. Daar is geredeneerd dat er slechts een verschil in gevoelswaarde is tussen eeuwigdurend recht van erfpacht en vol eigendom. Aan deze gevoelswaarde is vervolgens een prijs van 5% van de grondwaarde gekoppeld. Overigens is het in Groningen niet mogelijk om de erfpacht eeuwigdurend af te kopen. Het regiem van 1919 heeft een duur van 75 jaar en onder de regiems van 1978, 1985 en 1993 kan voor een periode van 50 jaar worden afgekocht.

Uit het onderzoek van Nelisse (zie ook bijlage D) blijkt dat de markt woningen met grond in erfpacht lager waardeert dan woningen met grond in volle eigendom. Hierbij is gekeken naar een wijk in Dordrecht met 147 dezelfde huizen, waarvan sommige met eigen grond en andere met grond in erfpacht. Daarbij is een duidelijk verschil in verkoopprijs waar te nemen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze steekproef in de ogen van de onderzoeker te klein is om er conclusies aan te kunnen ontleen.

De VEG wijst er op dat bij het vaststellen van de waarde van erfpachtgrond uitgegaan zou moeten worden van 60% van de waarde van de grond bij verkoop. Zij zijn van mening dat erfpachtgrond nu eenmaal minder waard is dan grond die in volle eigendom kan worden uitgegeven. Bij de taxatie in het kader van erfpacht zou hiermee volgens hen rekening moeten worden gehouden. Het is de vraag of dat zo is. Een dergelijke regeling is niet in de erfpachtvoorwaarden vastgelegd en ook niet in de nota grondbeleid of grondprijzenbeleid. In de brief van B&W van 22 april 2008 staat dat de reële grondwaarde de basis is voor de bepaling van de hoogte van de canon.

De VEG verwijst wat betreft deze discussie naar het raadsbesluit uit 1992, waarin is besloten om de in erfpacht uitgegeven grond in delen van Helpman en de Korrewegwijk voor 60% van de actuele grondwaarde te verkopen. Maar ten eerste gaat het hier om erfpachtcontracten die na 75 jaar aflopen (in tegenstelling tot de contracten van 1978, 1985 en 1993 die eeuwigdurend zijn). Ten tweede werd met actuele grondwaarde bedoeld de waarde van de onbebouwde grond in de nabije omgeving die op dat moment in de verkoop was. (In het geval van Helpman ging het daarbij om de nieuwbouwgrond in Klein Martijn, in het geval van de Korrewegwijk ging het om nieuwbouwgrond in de Hunze).

Ook in andere steden, zoals in bijlage C is te zien, wordt, wanneer besloten is om het erfpachtsysteem af te schaffen, meerdere keren gekozen voor een waardevaststelling van 60% van een vergelijkbare kavel, maar dan in onbebouwde staat. Maar dat is wat anders dan de waardevaststelling bij vigerend erfpachtbeleid.

2.7 Waardevaststelling erfpachtgrond bij appartementen

Dit was de eerste keer voor de erfpachtcontracten die vielen onder de regimes van 1978 en 1985 dat er een waardeherziening ten behoeve van de canonbepaling van de grond vastgesteld moest worden. In de brief van B&W van 14 september 2007 staat hierover dat de gemeente zo goed mogelijk volgens een methodiek heeft getracht de reële waarde vast te stellen, zoals in paragraaf 2.4 is omschreven. Maar de precieze wijze waarop de gemeente Groningen de waarde van in erfpacht uitgegeven grond in 2005 heeft berekend, is niet helder. Nergens, ook niet in de Nota Grondprijzenbeleid, wordt nader ingegaan op de precieze berekening van de waarde van de erfpachtgrond. In deze nota worden wel bandbreedtes gegeven voor verschillende categorieën, zoals huizen, appartementen, sociale woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen.

Op grond van genoemde beleidsnota's is hierbij de systematiek van de residuele grondwaarde toegepast. Dat betekent dat de grondprijs wordt gebaseerd op het verschil tussen de naar verwachting te realiseren vrij-op-naam-woningprijs en de te verwachten bouw- en ontwikkelkosten. Datgene wat er op die grond gebeurt, bepaalt voor een groot deel de marktwaarde.

Wat hierbij verder een rol speelt is dat de wijze waarop grondprijzen in het algemeen tot stand komen door de jaren heen aan verandering onderhevig is. In de jaren zeventig en tachtig zijn de grondprijzen van erfpachtpercelen gewaardeerd op basis van de toen geldende maatstaven en gangbare inzichten. Met de vaststelling van de nota Grondprijzenbeleid 2004 is ervoor

gekozen om voortaan meer met marktconforme prijzen te gaan werken. Die nieuwe richtlijn heeft uiteraard ook zijn doorwerking gehad bij de herwaardering van erfpachtterreinen in 2004. Met andere woorden: in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw waren er andere uitgangspunten gangbaar dan bij de hertaxatie in 2004. Dat verschil wordt het meest duidelijk bij appartementen en bij percelen met een oppervlakte van minder dan 100 vierkante meter. Dat kan geïllustreerd worden aan de hand van het volgende voorbeeld.

Aan de Turfsingel staat een appartementencomplex met 30 appartementen waarbij de grondwaarde als gevolg van de hertaxatie in 2004 is gestegen van € 4.087,- naar € 35.000,- per appartement. Bij de Turfsingel gaat het om een oppervlakte van 865 vierkante meter voor het totale complex. Op dit perceel zijn 30 appartementen gevestigd. Als gevolg van de herwaardering in 2005 steeg de canon per appartement van € 379,- naar € 1575,- per jaar. Terwijl het eind jaren zeventig beleid was om naar de omvang van het perceel te kijken en daarop de waarde van de grond te baseren, was in 2004 het beleid (als gevolg van de vaststelling van de nota grondprijzenbeleid) om naar de marktwaarde van de betreffende appartementen te kijken en op basis daarvan een waarde aan de bijbehorende grond per appartement toe te schrijven. Dus niet alleen de algemene waardestijging van de grond heeft zijn invloed gehad op de stijging van de grondwaarde bij dit perceel, maar ook de andere, meer marktconforme wijze waarop tegenwoordig de eigen grond door de gemeente wordt gewaardeerd.

Iets soortgelijks geldt voor erfpachtpercelen van minder dan 100 vierkante meter. Ook daarbij wordt meer naar de commerciële waarde van de grond gekeken. Zoals in de brief van B&W van 14 september 2007 aan de VEG staat, is die ondergrens van 100 vierkante meter vooral genomen omdat bij kleinere oppervlaktes de grondwaarde namelijk niet meer evenredig is met het aantal vierkante meters. Zoals al aangegeven in paragraaf 2.4 heeft de gemeente bij de herwaardering in 2005 drie ondergrenzen voor de functie wonen gehanteerd van € 21.000,- € 28.000,- en € 35.000,-. Afhankelijk van de locatie en bestemming (en niet afhankelijk van de omvang van het betreffende perceel) geldt voor erfpachters het betreffende bedrag. Wat betreft de appartementen en percelen van minder dan 100 vierkante meter met erfpacht heeft de taxatie in 2005 voor de betreffende erfpachters in de meeste gevallen tot een forse verhoging van de erfpacht geleid, enerzijds vanwege de algemene stijging van de grondwaarde in de jaren daarvoor, maar ook door de meer marktconforme wijze waarop grond door de gemeente wordt gewaardeerd.

2.8 Geldigheid doelstellingen met betrekking tot erfpacht

De in 1990 geformuleerde doelen ten aanzien van erfpacht worden in de nota Grondbeleid 2004 nogmaals genoemd:

- 1 Alleen via het systeem van erfpacht is de gemeentelijke greep op bestemming, inrichting en beheer te waarborgen;
- 2 Waar overheidsbesluiten en investeringen, naast het doel waarvoor zij zijn gedaan, nog een beperkte groep particulieren bijzonder bevoordelen, werd het in het algemeen billijk geacht dat die investeringen in rekening worden gebracht, dan wel de voordelen weer ten goede kwamen aan de gemeenschap.

Met betrekking tot de eerste doelstelling is het belangrijk om te kijken of erfpacht tegenwoordig inderdaad het enige systeem is om sturing m.b.t. de bestemming, inrichting en beheer te waarborgen. Of zijn er op dit moment andere wettelijke regelingen waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt? Bovendien dringt de vraag zich op of erfpacht voor Groningen de sturingsmogelijkheden biedt die worden verondersteld.

Wat betreft de tweede doelstelling is het vooral noodzakelijk om te kijken of dit ideologische argument voor Groningen gerechtvaardigd is. In Groningen is sprake van een zeer beperkte groep erfpachters die in vergelijking met burgers die huis en grond in eigendom hebben, ten aanzien van dit argument (bewoners van de binnenstad profiteren van de investeringen van de gemeente in de binnenstad, dus mag de gemeente ze er ook voor laten betalen) in feite ongelijk worden behandeld. Hoewel er duidelijke erfpachtvoorwaarden zijn vastgelegd, wordt de vraag gesteld in hoeverre dit argument (gevoelsmatig) houdbaar is.

Ad 1) Sturing via erfpacht

Ten aanzien van het eerste doel wordt in de nota Grondbeleid 2004 opgemerkt dat het argument aan kracht heeft ingeboet en zelfs zijn waarde heeft verloren. De komst van de 'kwalitatieve verbintenis' ex art. 6:252 bij de invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek in 1992 heeft ervoor gezorgd dat ook via de uitgifte van grond in volle eigendom de gemeente voldoende kan sturen m.b.t. de bestemming, inrichting en beheer. De gemeente kan via de koopovereenkomst bedingen dat de koper iets moet dulden of iets niet mag doen ten aanzien van de grond. Het voordeel van een kwalitatieve verplichting is dat bij overdracht van de grond deze verplichting automatisch overgaat op de volgende eigenaar (in tegenstelling tot het kettingsbeding). Deze verplichtingen zijn echter wel lastiger te handhaven dan erfpachtvoorwaarden.

Het publiekrechtelijke instrumentarium wat betreft sturing is versterkt en uitgebreid. Voornamelijk via het bestemmingsplan en milieuwetgeving kan veel meer worden bereikt dan voorheen (maar ook via de wet voorkeursrecht gemeenten en de grondexploitatiewet). Het privaatrecht (een erfpachtcontract is een privaatrechtelijke overeenkomst) geeft echter wel meer mogelijkheden om in detail het gebruik van de grond te regelen.

Met betrekking tot het voorgaande punt speelt de verhouding tussen publiek- en privaatrecht een rol. De gemeente heeft eigenlijk twee petten op. Om bepaalde beleidsdoelen te bereiken maakt zij immers gebruik van een aan het privaatrecht ontleende bevoegdheid. De Hoge Raad (Staat/Windmill-arrest) heeft bepaald dat dit mag mits dit niet leidt tot een onaanvaardbare doorkruising van een publiekrechtelijke regeling. In concreto betekent dit dat er bij gronduitgifte in erfpacht (en eigendom) en de voorwaarden die daaraan worden gesteld geen sprake is van onaanvaardbare doorkruising (Lelystad-arrest). De Wet op de ruimtelijke ordening (nu de Wet ruimtelijke ordening) staat het opnemen van voorwaarden over grondgebruik in overeenkomsten niet in de weg, ook al beperken of verbieden deze gebruiksmogelijkheden die onder het bestemmingsplan wel mogelijk zijn.

Indien een gemeente grote ruimtelijke ontwikkelingen wil realiseren, geniet het de voorkeur dat de gemeente zelf over de grond beschikt. Via erfpacht kan de gemeente relatief eenvoudiger over de grond beschikken dan wanneer de grond in eigendom is van iemand anders. In Groningen is echter slechts een zeer beperkt deel van de gemeentelijke gronden in erfpacht uitgegeven en komt dit dermate versnipperd voor, dat het argument dat erfpacht het voor de gemeente mogelijk maakt om grote veranderingen te bewerkstelligen, in mindere mate van toepassing is. Overigens is er, zo blijkt uit de correspondentie tussen de VEG en de gemeente, dat de gemeente voor zover haar momenteel bekend, nog nooit gebruik heeft gemaakt van het recht om via erfpachtgrond een bepaalde infrastructurele ontwikkeling te realiseren. Overigens verbaast het de rekenkamercommissie dat de gemeentelijke dienst zelf niet weet of eerder van dit recht gebruik is gemaakt.

Uit het interview dat de rekenkamercommissie naar aanleiding van dit onderzoek heeft gehad met wethouder De Vries komt naar voren dat het college van B&W van mening is dat erfpacht echt zijn waarde heeft. Dat geldt vooral wanneer de gemeente invloed wil behouden op de

bestemming van het betreffende perceel. Via het bestemmingsplan en de wet Milieurecht zou deze invloed veel globaler zijn. Met erfpacht kunnen nauwkeuriger afspraken worden gemaakt die ook bij eigendomsoverdracht blijven gelden. Wanneer via een andere weg afspraken zouden worden gemaakt, dan zijn deze minder specifiek, leiden ze sneller tot interpretatieverschillen en bij doorverkoop zou de gemeente steeds verder van de oorspronkelijke relatie af komen te staan, waardoor de voorwaarden van de gemeente hun waarde vaak verliezen, aldus de wethouder.

Ad 2) Meerwaarde grond moet toekomen aan de gemeenschap

Het tweede doel wordt in de Nota Grondbeleid 2004 onderschreven. Omdat de gemeente relatief veel investeert in de binnenstad, zou het gerechtvaardigd zijn om een deel van die investeringen terug te vragen van de erfpachters in de binnenstad, omdat zij er direct van profiteren door een prettiger woonomgeving en door waardestijging van hun bezit. Als doelstelling voor erfpacht in de binnenstad kunnen hierbij echter enige kanttekeningen worden gemaakt. Wanneer het echt zo is dat gemeentelijke investeringen in de binnenstad leiden tot een aangename woonomgeving, dan zal dit leiden tot hogere huizenprijzen dan elders in de stad. Dit leidt tot hogere WOZ-waarden en aangezien de OZB hier een afgeleide van is, zal dit ook leiden tot een hogere OZB-aanslag. De WOZ-waarde wordt volgens artikel 17 lid Wet waardering onroerende zaken bepaald:

'op de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijger de zaak in de staat waarin die zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen'

Dit betekent dat bij de berekening van de WOZ-waarde de volle grondwaarde wordt meegerekend. Bij de taxatie mag wettelijk gezien geen rekening worden gehouden met belemmeringen zoals erfpacht. Een erfpachter betaalt dus OZB aan de gemeente als ware hij eigenaar van het blote eigendom, terwijl de grond feitelijk in eigendom van diezelfde gemeente is. Voor een erfpachter betekent de waardestijging van de grond daarnaast ook een hogere canon. Een burger met een eigen woning en grond in erfpacht krijgt de waardestijging in feite twee keer gepresenteerd, eenmaal via de privaatrechtelijke weg en eenmaal via de publiekrechtelijke weg. Ook bij de inkomstenbelasting speelt de WOZ-waarde een rol, op basis daarvan wordt namelijk het eigenwoningforfait berekend. Hoe hoger de WOZ-waarde, des te hoger is het eigenwoningforfait. Overigens moet hierbij wel opgemerkt worden dat de erfpachtcanon aftrekbaar is voor de inkomstenbelasting.

Hoewel het bovenstaande juridisch houdbaar is, kan de vraag gesteld worden of de gemeente niet onrechtvaardig handelt jegens erfpachters. Van erfpachters wordt immers verwacht dat zij de grondwaardestijging afstaan ten behoeve van de gemeenschap, terwijl de waardestijging van grond aan de eigenaar toekomt. Uit onderzoek in de gemeenten Amsterdam en Den Haag blijkt dat dit financieel-economisch gezien nog uitgesprokener ligt. Vooral relatief lagere inkomens hebben in die steden namelijk grond in erfpacht, terwijl relatief hogere inkomens grond in eigendom hebben. Of dit voor de gemeente Groningen ook het geval is, is voor nu onduidelijk omdat inzicht in de gemiddelde inkomens van erfpachters in vergelijking met eigenaren in de binnenstad ontbreekt.

Ongeacht of dit voor Groningen wel of niet geldt, vast staat dat in Groningen slechts een klein deel van de gronden in erfpacht is uitgegeven. Erfpacht is daarom in dit geval als middel ongeschikt om de meerwaarde van de grond, als gevolg van gemeentelijke investeringen, toe te laten komen aan de gemeenschap. Erfpachters worden in vergelijking met grondeigenaren op deze manier onevenredig door deze maatregel bezwaard.

2.9 Redenen afschaffing erfpacht in andere steden

Veel steden zagen niet meer het nut in om het systeem van erfpacht in stand te houden. In vergelijking met de huidige situatie in Groningen was erfpacht in andere gemeenten vaak een wijdverbreid verschijnsel. Inmiddels is in onder andere de volgende steden erfpacht geheel of gedeeltelijk afgeschaft: Delft, Leiden, Arnhem, Den Helder, Gouda, Haarlem, Leeuwarden, Maastricht, Middelburg, Nijmegen, Zaanstad en Zwolle. In Amsterdam en Utrecht houdt men voorlopig vast aan erfpacht, al speelt bij Utrecht het financiële aspect niet langer een rol door de mogelijkheid van eeuwigdurende afkoop. Voor dit onderzoek wordt nader ingegaan op de gemeenten Leiden, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (zie bijlage C). Hierbij nemen we de argumenten voor erfpacht in Groningen als leidraad en kijken wat andere gemeenten hierover zeggen:

- In de gemeente Leiden is in 2005 erfpacht afgeschaft en is men overgegaan tot uitgifte van grond in volle eigendom. In de praktijk bleek het niet uitvoerbaar om de grondwaardestijging consequent aan de gemeenschap te laten toekomen. Ook vond men het feit dat 15% van het totale gemeentelijke grondgebied in Leiden in erfpacht was uitgegeven te weinig: ten opzichte van de rest droegen zij onevenredig veel bij aan de gemeenschap, zo was de opvatting. Tot slot werd geconcludeerd dat het privaatrechtelijke sturingselement van erfpacht zijn waarde had verloren, omdat publiekrechtelijke sturing een steeds grotere rol innam.
- In de gemeente Rotterdam is in 2002 de erfpacht afgeschaft (resultaat van de verschuiving van de politieke verhoudingen). Het college van B&W achtte het onjuist dat de grondwaardestijging aan de gemeente toekwam. Deze stijging moest ten goede komen aan de individuele burgers/eigenaren, hierdoor konden bedrijven en burgers meer besteden en investeren in de stad. De mogelijkheid tot sturing door middel van erfpacht bleek zeer beperkt. Via een kwalitatieve verplichting of een kettingsbeding kunnen verplichtingen die normaal zijn opgenomen in erfpachtcontracten ook via uitgifte in eigendom worden geregeld, zo luidde de argumentatie.
- In de gemeente Den Haag heeft men gekozen voor een gemengd stelsel tussen uitgifte in erfpacht en eigendom. De gemeente handhaaft erfpacht voor functies en gebieden waar het uit oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling gewenst is. Voor het overige geldt dat de mogelijkheid bestaat om grond in eigendom te verwerven, om daarmee tegemoet te komen aan de wensen van burgers en bedrijven.
- In de gemeente Utrecht is men overgegaan tot een stelsel van eeuwigdurende erfpacht. Men heeft de financiële aspecten van erfpacht losgelaten (erfpacht kan eeuwigdurend worden afgekocht) maar het sturingsinstrument blijft gehandhaafd. Voor regulering van het gebruik acht de gemeente erfpacht een krachtiger en duurzamer systeem dan volledig eigendom. Versnipperd eigendom kan belangrijke ingrepen in de weg staan. Dit argument is in Utrecht sterker van toepassing dan in Groningen, omdat Utrecht meer dan 10% van het totale oppervlak van de gemeente in erfpacht heeft uitgegeven. In Groningen is dat veel minder, volgens de VEG zou dit 0,15% zijn.
De financiële aspecten zijn in Utrecht mede losgelaten omdat er een grote mate van ongelijkheid tussen erfpachters bestond, vanwege de verschillende van toepassing zijnde regimes. Waar de één door een stijging van de grond werd benadeeld (d.m.v. een sterk gestegen canon), bleef de ander geheel buiten schot.

2.10 Consequenties afschaffen erfpacht in Groningen

De afschaffing van erfpacht heeft logischerwijs gevolgen voor de gemeente. Wat betreft de zeggenschap verandert er weinig omdat tegenwoordig andere wettelijke manieren zijn om zeggenschap over het gebruik van grond uit te oefenen. Als de gemeente via de privaatrechtelijke weg grond in eigendom uitgeeft, kan zij door middel van kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen sturing behouden op het gebruik van de grond. Doet zij dit niet dan kan de gemeente via het publiekrechtelijke instrumentarium, in het bijzonder via het bestemmingsplan en het milieurecht, de controle op het gebruik van de grond handhaven.

Ook de gevolgen met betrekking tot de gemeentelijke financiën zijn niet zo heel groot. Afhankelijk van de omvang en wijze van afschaffing, loopt de gemeente weliswaar een jaarlijkse inkomstenbron van enkele tonnen mis. Maar aan de andere kant staan daar wel incidentele inkomsten vanwege de verkoop van gemeentegrond tegenover. Die inkomsten kunnen op rente worden gezet als de gemeente een jaarlijkse inkomstenbron wil behouden. Wanneer nu alle opbrengsten (€ 821.000,-) en kosten € 597.000,-) van erfpacht in ogenschouw worden genomen, en de netto opbrengst (€ 224.000,-) wordt uitgedrukt als percentage van de totale boekwaarde (€ 15.741.302,-) van de erfpachtpercelen in de stad, dan is het rendement op dit moment 1,42%. Een jaarlijkse spaarrente over de totale boekwaarde van ruim 15 miljoen euro zou aanmerkelijk meer geld opleveren.

Op welke manier de conversie van erfpacht naar eigendom plaatsvindt, verschilt per gemeente. In veel andere gemeenten waar erfpacht is afgeschaft is de waarde van de erfpachtgrond op ongeveer 60% van de laatst vastgestelde (nieuwbouw)grondwaarde bepaald. Dit percentage is ook gehanteerd bij de verkoop van erfpachtgrond in delen van Helpman en de Korrewegwijk in 1993. Overigens is dit een vrij willekeurig percentage waar college van B&W en raad ook andere keuzes in kunnen maken. Met erfpachters die de canon hebben afgekocht voor 50 jaar zou een bepaalde verrekening kunnen plaatsvinden. Hiervoor zijn diverse varianten mogelijk die ook door het college van B&W uitgewerkt zouden kunnen worden.

2.11 In welke gevallen moet erfpacht gehandhaafd blijven?

Een andere vraag is of erfpacht als uitgiftesysteem geheel moet worden afgeschaft. Het kan misschien noodzakelijk zijn, ook al is zeggenschap op andere wijzen gewaarborgd, om het erfpachtstelsel vanuit het oogpunt van het realiseren van gemeentelijke doelstellingen, bepaalde functies en gebieden te behouden. Te denken valt aan maatschappelijke, sociale en culturele functies, zoals corporatiewoningen, sportvelden en schoolgebouwen en herstructurerings- en herontwikkelingsgebieden. In meerdere gemeenten blijkt de afschaffing van erfpacht (of de overstap naar eeuwigdurende erfpacht) gepaard te gaan met de formulering van verschillende uitzonderingen. In bijvoorbeeld de gemeente Leiden is in specifieke situaties erfpacht nog een bijzonder geëigende uitgiftedevorm. Het gaat hier om grond voor benzinstations, grond voor een bouwwerk in het openbare gebied en voor overige uitgiften waarbij in verband met voorziene ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst het gemeentelijk belang gediend is met een tijdelijke uitgifte in erfpacht. Ook de gemeente Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben specifieke uitzonderingen geformuleerd.

Of dit ook voor Groningen een optie is, zou nader moeten worden bekeken aan de hand van de in erfpacht uitgegeven grond. Misschien is het voor een bepaalde functie of bestemming (in een concreet geval bijv. het voormalig Natuurmuseum of het voormalig pand van RTV-Noord aan de Martinikerhof) verstandig om erfpacht te behouden. Ook hierover zou het college van B&W de raad kunnen adviseren.

3. CONCLUSIES

A. Wijze van uitvoering erfpachtbeleid

De wijze waarop de gemeente Groningen de waarde van grond uitgegeven in erfpacht berekent, is niet helder. De rekenkamercommissie concludeert dit op basis van de bevindingen in paragraaf 2.7. In geen enkele openbare nota, ook niet in de Nota Grondprijzenbeleid, wordt duidelijk op welke wijze de berekening van de waarde van grond in erfpacht precies plaatsvindt. Ook uit de interviews die de rekenkamercommissie in het kader van dit onderzoek heeft gehouden kon niet een duidelijk beeld hierover verkregen worden. Een van de doelen van de nota Grondprijzenbeleid, zo staat in de nota zelf, is om de transparantie van het overheidshandelen te bevorderen. In het geval van de erfpacht is daarvan geen sprake. Een individuele erfpachter kan niet achterhalen op welke wijze de waardering van zijn perceel tot stand is gekomen

Wanneer ten aanzien van de transparantie en de beroepsmogelijkheid de vergelijking wordt getrokken met de Wet onroerende zaken (WOZ), dan is het voor de gemiddelde burger bij de WOZ relatief eenvoudiger om in te schatten of de waarde van het betreffende object enigszins reëel is, ook al is het lastig om inzicht te krijgen in de exacte wijze waarop de waarde van dat betreffende object wordt vastgesteld. Naast het opvragen van een taxatierapport kan de burger kosteloos bezwaar maken tegen de waarde waarvoor het pand is getaxeerd. De gemeente is dan verplicht opnieuw naar de taxatie te kijken. Bij erfpacht heeft de erfpachter, wanneer hij vindt dat het perceel te hoog wordt gewaardeerd, de mogelijkheid om een hertaxatie aan te vragen. Zoals in de erfpachtvoorwaarden is vastgelegd, betaalt de erfpachter de kosten van de hertaxatie, die al gauw honderden euro's kost. Daarmee komen de kosten voor een hertaxatie erg eenzijdig bij de erfpachter te liggen. De stap om hertaxatie aan te vragen is zo wel erg groot: ten eerste kan niet goed worden ingeschat of er reëel is getaxeerd en ten tweede kost het de erfpachter behoorlijk veel geld om een hertaxatie te laten uitvoeren.

Er zitten forse verschillen tussen de diverse erfpachtregimes. Dit concludeert de rekenkamercommissie op basis van paragraaf 2.3. Het regime van 1919 is het meest mild en sluit het meeste aan bij datgene waarvoor erfpacht ooit bedoeld was, namelijk mensen met een smalle beurs in staat stellen om toch een eigen huis te kunnen kopen. Hierbij is voor 75 jaar een erfpachtcontract afgesloten, dat na die tijd ook echt afloopt, en vindt er geen tussentijdse herwaardering van de grond plaats. De erfpachtregimes van 1978 en 1985 zijn het meest streng, met een eeuwigdurende looptijd en met een herwaardering van de grond elke 25 jaar. Het erfpachtregime van 1993 is weer wat milder, deze kent geen grondwaardeherziening om de 25 jaar, maar alleen een herwaardering van de grond na 50 jaar, waarbij het verschil tussen de oude en de nieuwe grondwaarde moet worden bijbetaald. Met het betalen van dat verschil is de erfpachtcanon opnieuw voor 50 jaar afgekocht.

Het wordt niet duidelijk in welke gevallen er afgeweken wordt van het beleid dat er geen erfpachtgronden verkocht mogen worden binnen de grenzen van het bestemmingsplan Binnenstad 1976, zo concludeert de rekenkamercommissie op basis van paragraaf 2.5. Volgens een bestendige lijn die in de loop der jaren is ontstaan mag er alleen grond worden verkocht als er naast een perceel in eigendom een perceel in erfpacht wordt betrokken voor een bepaalde ontwikkeling. Deze regel is niet altijd toegepast bij de verkoop van grond in de binnenstad. In de voorstellen aan de raad over het verkopen van grond is geen melding gemaakt van het feit dat

hiermee wordt afgeweken van de bestaande afspraak, dat grond in de binnenstad in principe niet wordt verkocht.

Het beleid voor het vaststellen van de grondwaarde zijn in de loop der tijd aan veranderingen onderhevig. Voor mensen die hun erfpacht niet afkopen, betekent dit behoorlijk wat onzekerheid. Sinds de vaststelling van de nota Grondbeleid en de nota Grondprijzenbeleid in 2004 gaat de gemeente veel zakelijker om dan voorheen met grondtransacties en worden er veel meer marktconforme prijzen gehanteerd. Bij de herwaardering in 2004 van lopende erfpachtpercelen onder het regiem van 1978 en 1985, waarbij niet is afgekocht voor 50 jaar, is dit nieuwe beleid toegepast. Niet alleen de stijgende grondprijzen waren er de oorzaak van dat erfpachtcanons onder die regiems fors zijn gestegen, maar ook het meer marktconforme beleid dat de gemeente heeft toegepast op basis van de nota's Grondbeleid en Grondprijzenbeleid van 2004.

B.1 Validiteit van gronden voor toepassing erfpacht

De eerste doelstelling, dat erfpacht het systeem is om als gemeente greep op bestemming, inrichting en beheer te waarborgen, heeft duidelijk aan waarde ingeboet, zo blijkt uit paragraaf 2.8. In de Nota Grondbeleid 2004 wordt al aangegeven dat dit argument aan kracht heeft ingeboet. Er blijken tegenwoordig andere wettelijke manieren toereikend te zijn. Bij gronduitgifte in volle eigendom kan sturing m.b.t. de bestemming, inrichting en beheer blijvend worden gewaarborgd via kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen. De vraag is of het wenselijk is om via het privaatrecht allerlei beperkende voorwaarden te stellen, zeker als het publiekrechtelijke instrumentarium steeds meer mogelijkheden biedt. Overigens is dit juridisch wel toegestaan. Maar indien de gemeente transparant wil optreden zal het zo min mogelijk een dubbelfunctie moeten vervullen. Een zekere terughoudendheid met het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten is dan ook geboden. Wel moet opgemerkt worden dat met een erfpachtovereenkomst het gebruik van de grond meer tot in detail te regelen is. Ook het handhaven van de gemaakte afspraken gaat met een erfpachtovereenkomst eenvoudiger dan met een publiekrechtelijke overeenkomst. Tot slot blijkt erfpacht in Groningen dermate versnipperd te zijn dat het erfpachtinstrument weinig uitkomst biedt, indien de gemeente een grote verandering wil realiseren in een bepaald gebied.

In de Nota Grondbeleid 2004 wordt nog wel waarde gehecht aan de doelstelling dat de grondwaardestijging ten goede moet komen aan de gemeenschap. In de praktijk kan worden betwijfeld of het instrument erfpacht als middel hiervoor geschikt is. Het aantal erfpachters in de binnenstad is relatief erg klein. Zij krijgen de grondwaardestijging dubbel voor de kiezen, namelijk via een hogere OZB-aanslag en via een hogere erfpachtcanon. Daarnaast blijft de vraag bestaan waarom een kleinere groep, de erfpachters, wel de grondwaardestijging moet afdragen ten behoeve van de gemeenschap, terwijl grondeigenaren dit niet hoeven, maar wel profiteren van de bijdragen van erfpachters. Het ideologische argument dat de meerwaarde van grond (mede als gevolg van gemeentelijke investeringen) toe moet komen aan de gemeenschap blijkt in de praktijk dus lang niet volledig haalbaar. Als middel is het instrument erfpacht daarvoor ongeschikt, tenzij een veel groter deel van de percelen in de binnenstad in erfpacht zou zijn uitgegeven.

B.2 Overwegingen andere gemeenten afschaffing erfpacht

Hoewel de discussies over het al dan niet behouden van het erfpachtstelsel in alle gemeenten over het algemeen worden gevoerd over dezelfde punten, zijn de argumenten soms lastig te vergelijken met de huidige situatie in Groningen. De reden hiervoor is dat binnen de gemeenten vaak meerdere regimes bestaan die onderling niet met elkaar maar ook niet met de regimes in Groningen te vergelijken zijn. Ook blijkt dat in andere gemeenten vaak meer gronden in erfpacht zijn uitgegeven. Argumenten zoals het behouden van erfpacht voor de mogelijkheid om grote wijzigingen te sturen zijn voor de gemeente Groningen misschien van minder belang. Het feit dat andere gemeenten veel meer grond in erfpacht hebben uitgegeven, kan verklaren waarom sommige gemeenten in tegenstelling tot Groningen toch waarde hechten aan dit argument.

De nader uitgelichte gemeenten vallen Groningen niet bij wat betreft het toekomen van meerwaarde van grond aan de gemeenschap. Gewezen wordt op de bijna onmogelijkheid om de gehele grondwaardestijging toe te laten komen aan de gemeenschap. Daarnaast ontstaat er vaak veel onenigheid met erfpachters over de vaak exceptionele stijging van de canon en de financiële verschillen tussen erfpachters. Het feit dat erfpachters wel moeten betalen voor de stijging van hun grond en andere burgers niet, bleek ook vaak een heikel punt.

C. Gevolgen afschaffing erfpacht in de binnenstad

Wat betreft de zeggenschap zou er nauwelijks iets veranderen omdat er inmiddels ook andere wegen zijn waarmee de gemeente zeggenschap kan behouden over het gebruik van de grond, zo blijkt uit paragraaf 2.10. Wat de financiën betreft loopt de gemeente een jaarlijkse inkomstenbron van enkele tonnen mis, afhankelijk van de omvang van de afschaffing. Maar wanneer de opbrengst van de verkoop tegen de huidige boekwaarde voor een marktconforme rente wordt weggezet, dan is de jaarlijkse opbrengst een stuk hoger, zo laat het rekensommetje uit paragraaf 2.10 zien.

Overigens levert afschaffing nog wel een aantal vraagpunten op: voor welke doelgroep dient de erfpacht te worden afgeschaft, betreft dit bijvoorbeeld alleen particuliere huizenbezitters, of ook bedrijven met commerciële functies e.d? Hoe dient te worden omgegaan met de afgekochte erfpachtcanons van woningcorporaties?

In veel andere steden is de verkoopprijs op 60% van de laatst vastgestelde grondwaarde bepaald. Uiteraard kunnen het college van B&W en de raad daar een andere keuze in maken. Erfpachters die de canon hebben afgekocht zouden de grond tegen een symbolische waarde in eigendom kunnen krijgen. Hiervoor zijn diverse varianten mogelijk die ook door het college uitgewerkt zouden kunnen worden.

Misschien is het voor bepaalde bestemmingen of speciale gebouwen verstandig om erfpacht te behouden. Ook daarover zou het college de raad kunnen adviseren. De raad zal dit dan op zijn merites moeten beoordelen.

Bestuursdienst



Telefoon (050) 367 83 54/ h.slagter
Onderwerp Onderzoeksrapport erfpacht

Rekenkamercommissie gemeente Groningen
de heer G.D. Johanns
Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

GRIFFIE
reg.nr. <i>grcoj-2031238</i>
ingek. <i>27 AUG 2009</i>
class. <i>-2.0751</i>
te beh. door: <i>gk</i>
kopie gez. aan:

Datum **27 AUG 2009**

Bijlage(n) -

Ons kenmerk RO09.1996487

Uw brief van 08-06-2009

Uw kenmerk GR 09.1929109

Geachte heer,

Bij brief van 8 juni 2009 heeft uw rekenkamercommissie ons college, in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor, het onderzoeksrapport naar de werking en uitvoering van erfpacht in Groningen toegezonden. Tevens hebt u ons college verzocht om binnen de reglementaire drie weken met een schriftelijke reactie te komen.

Evenals de rekenkamercommissie vindt het college erfpacht een belangrijk thema. Uw uitgebreide rapportage vraagt dan ook om een gedegen reactie. Wij hebben daarvoor in deze zomerperiode meer tijd nodig gehad en genomen dan ons strikt reglementair is toegestaan.

Analoog aan uw rapport gaan wij in deze brief inhoudelijk eerst in op de feitelijke beantwoording van de vragen, alvorens te reageren op uw conclusies en tot onze eindconclusie te komen.

De beantwoording van de vragen.

Bij de beantwoording van een aantal gestelde vragen willen wij allereerst een aantal feitelijke onjuistheden wegnemen dan wel opmerkingen plaatsen, die er naar onze mening zeer toe doen in relatie tot uw conclusies:

- Wij vinden de beantwoording van de vragen 2.4 en 2.7 en de informatie in bijlage A op onderdelen niet volledig. Een aantal cruciale achtergronden en feiten ontbreken of zijn niet volledig (juist) weergegeven. Het gaat om het volgende.

In december 2001 hebben de VNG, de NEPROM, de NVB en het ministerie van VROM een convenant gesloten over het te voeren grondprijzenbeleid voor woningbouw in de marktsector. De belangrijkste afspraak daarin was dat het bepalen van grondprijzen voor nieuwbouw met inachtneming van redelijke uitgangspunten, langs residuele weg diende plaats te vinden; kwaliteit was het eerste uitgangspunt.

Deze afspraak, en dus de residuele grondwaardemethode, is sindsdien ook in Groningen uitgangspunt geweest in de frequent vastgestelde nota's grondprijzenbeleid, als het gaat om de uitgifte van onbebouwde grond. Daarin wordt voor wat betreft de bepaling van de grondwaarde uiteraard geen onderscheid gemaakt tussen verkoop, waar de grondwaarde direct bij afname en volledig wordt betaald, en uitgifte in erfpacht, waar jaarlijks enkel een rentevergoeding over dezelfde grondwaarde (canon) wordt betaald.

De residuele methode brengt in de praktijk met zich mee, dat grondprijzen gedurende het ontwikkeltraject pas definitief met de ontwikkelende partij kunnen worden overeengekomen. Bovendien bepaalt, naast de functie en hetgeen er gebouwd wordt, ook de locatie in de stad in belangrijke mate de waarde van de grond. Daarom zijn in de opeenvolgende nota's grondprijzenbeleid sindsdien enkel ondergrenzen opgenomen. Zoals uw raad weet, zijn bij de totstandkoming van deze nota's ter zake deskundigen geconsulteerd.

De onder 2.4 en 2.7 genoemde ondergrens bij de herwaardering per 1 januari 2005 ad € 21.000,--, komt overeen met de ondergrens van het op dat moment geldende grondprijzenbeleid voor vrije sector woningbouw voor de gehele stad. Het is evident dat deze ondergrens niet voor alle in erfpacht uitgeven locaties is toegepast, maar dat voor betere locaties hogere ondergrenzen zijn opgenomen. De op dat moment geldende gebiedsindeling in het kader van de WOZ is daarbij leidend geweest. Ook voor andere dan woonfuncties is aansluiting gezocht bij het geldende grondprijzenbeleid, actuele gegevens en de genoemde gebiedsindeling. De herziene grondwaarden van alle individuele locaties maakten deel uit van de besluitvormingsstukken over de grondwaarde herziening in december 2004.

Uw commissie stelt onder 2.4 dat bij uitgifte van grond in erfpacht sprake is van al bebouwde grond. Dat is feitelijk veelal onjuist. Pas bij de latere herwaardering is de eerder uitgegeven kavel uiteraard inmiddels door de erfpachter bebouwd. Ons college stelt zich inderdaad op het standpunt dat de gerealiseerde bebouwing vervolgens bij herwaardering geen depreciërende werking kan hebben op de grondwaarde. Zou wel korting op de grondwaarde plaatsvinden bij herwaardering dan betekent dit bovendien, dat de gronden mogelijk afgewaardeerd dienen te worden. Stel dat er bijvoorbeeld een depreciatie plaatsvindt van 40%, dan zou dit wellicht leiden tot een afwaardering van de erfpachtgronden van maximaal € 2 miljoen bij een boekwaarde van € 5 miljoen.

Ons college hanteert in principe dezelfde uitgangspunten, indien in volledig eigendom zijnde bebouwde percelen in het erfpachtgebied, alsnog in erfpacht worden uitgegeven. Een splitsing tussen grond- en opstalwaarde is dan immers ook noodzakelijk.

- Wij constateren dat in de tabel (vraag 2.1.) de boekwaarde van alle in erfpacht uitgegeven gronden en de betaalde canon in 2007 tegen elkaar worden afgezet. Dat leidt onder vraag 2.10 tot een onjuiste berekening van het rendement.

De afgekochte canons ad € 10.693.887,-- dienen buiten beschouwing te worden gelaten, aangezien deze al vooraf zijn ontvangen en dus geen deel uit maken van de ontvangen canons in 2007. De boekwaarde van de complexen bedraagt derhalve € 5.047.415,-- in plaats van € 15.741.302,--. Hiermee wordt het rendement in 2007, als rekening gehouden wordt met alle opbrengsten, 4.44%. Hierbij dient nog in ogenschouw te worden genomen, dat de structurele bijdrage die wordt betaald wegens huur van het Waagstraatcomplex (huisvesting Bestuursdienst), onderdeel uitmaakt van de kosten. Dit behelst een bedrag van € 302.000,--. Als het totaalbedrag met deze kosten wordt gecorrigeerd, bedraagt het rendement 5.84%. Naast het feit dat als gevolg van de eventuele opheffing van erfpacht een netto opbrengst van € 224.000, - zou worden misgelopen, betekent dat dat er geen bijdrage meer kan worden verstrekt in de huur van het Waagstraatcomplex, wat tot een structureel dekkingstekort zal leiden.

- Onder 2.8 plaatst uw commissie vraagtekens bij de validiteit van de gronden van het instrument erfpacht. Voor wat betreft het onderwerp "sturing" mist ons college het argument dat erfpacht een waardevol instrument is om te komen tot maatwerk, als het

gaat om het stellen van specifieke eisen en voorwaarden. Daar waar het bestemmingsplan het globale kader aangeeft van de gewenste ontwikkeling (en dat is beleid binnen Groningen), biedt erfpacht meer mogelijkheden tot het stellen van aanvullende voorwaarden tot op perceelsniveau.

Het klopt dat met de invoering in 1992 van het instrument van de kwalitatieve verplichting (Nieuw Burgerlijk Wetboek) een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt bij eigendomsoverdracht in volle eigendom (zoals beschreven in de Nota Grondbeleid 2004). Echter, hoewel bedingen bij doorverkoop worden opgelegd aan een nieuwe eigenaar, raakt het object toch sneller uit zicht dan bij erfpacht het geval is. Daarnaast is er een belangrijke beperking aan het gebruik van de kwalitatieve verplichting: het mag daarbij uitsluitend gaan om een verplichting om iets **niet** te doen of te dulden. Een verplichting om te doen kan derhalve niet worden opgelegd. Een verplichting om te doen kan wel worden opgelegd door middel van een kettingbeding. Belangrijk nadeel daarvan is echter, dat het zakelijke werking ontbeert.

De conclusies

Met mede inachtneming van onze reactie hiervoor op de beantwoording van de vragen, komen wij tot onderstaande reactie op uw conclusies.

A. Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan het gemeentelijke erfpachtbeleid.

In het rapport van uw commissie wordt gesteld dat de wijze waarop de gemeente Groningen de waarde van de grond bij uitgifte berekent, niet helder is. Dit bestrijden wij ten zeerste. In onze reactie op de vragen hiervoor hebben wij de vastgestelde beleidskaders en de achtergronden en de uitwerking hiervan nogmaals

uiteengezet. Daarmee is de methodiek naar onze mening consequent, helder en transparant.

Toch heeft blijkbaar een aantal erfpachters moeite met het kunnen doorgronden van de inhoudelijke aspecten van de wijze van berekening. Hiervoor hebben wij begrip. In de communicatie richting erfpachters zullen wij hieraan bij volgende herwaarderings de extra aandacht schenken.

In uw rapport wordt, en overigens niet alleen in dit verband, steeds een parallel getrokken met de vaststelling van de WOZ-waarde. Waar uw commissie stelselmatig aan voorbij gaat, is dat sprake is van twee verschillende regiems: er worden appels met peren vergeleken. Bij erfpacht is sprake van een privaatrechtelijk handelen van de overheid, op basis waarvan door onderlinge afstemming tot een overeenkomst wordt gekomen. Het moge duidelijk zijn dat hiervan bij de vaststelling van de WOZ-waarde, zijnde een belastingmaatregel, geen sprake is. Gefundeerd bezwaar maken tegen een WOZ-aanslag zal in nagenoeg alle gevallen het beste kunnen plaatsvinden door middel van het laten opstellen van een taxatierapport. De kosten hiervan komen eveneens voor rekening van de betrokkene. In die zin is er, indien men het niet eens is met de hoogte van de aanslag c.q. berekening, geen verschil in de regiems. In geval van de WOZ-problematiek kan men de taxatiegegevens opvragen; in geval van erfpacht (hertaxatie) kan men om uitleg van de berekeningswijze vragen. Van de gesuggereerde ongelijkheid ten aanzien van transparantie is naar de mening van ons college geen sprake. Wij willen in dit verband ook opmerken dat de uitvoering van de herwaardering per 1 januari 2005 slechts in beperkte mate tot hertaxaties, dan wel vormen van bezwaren, binnen de gestelde termijnen heeft geleid.

Ten aanzien van het aspect dat alle kosten van de hertaxatie, te weten de kosten van de drie deskundigen, binnen het regime van de erfpachtsvoorwaarden 1978 en 1985¹, ten laste worden gebracht van de erfpachter, is ons college van mening dat dit wellicht te veel van het goede is. Wij stellen dan ook voor, om voorafgaand aan volgende herwaarderings, de raad hierover een separaat voorstel te doen toekomen, waarin meer evenwicht zal worden gebracht in de verdeling van deze kosten.

In uw rapport wordt van grote verschillen gesproken tussen de diverse erfpachtregiems. Het moge duidelijk zijn dat vaststelling van de verschillende regiems door de onderscheiden gemeenteraden telkens heeft plaatsgevonden binnen een bepaalde tijdsgeest. De vastgestelde regiems zijn hiervan de weergave. Groningen is hierin uiteraard niet uniek.

In een aantal gevallen, zo wordt geconstateerd, is er afgeweken van het beleid dat er geen erfpachtgronden verkocht mogen worden binnen de grenzen van het bestemmingsplan Binnenstad 1976. Alhoewel ons college zich bevoegd acht incidenteel af te wijken, is het stellen van kaders waarbinnen in ieder geval kan

¹ Bij de erfpachtvoorwaarden 1993 komen, bij de bepaling van de meerwaarde en herziening van de canon, de kosten van de drie deskundigen in beginsel ten laste van de in het ongelijk gestelde partij.

worden afgeweken, wellicht raadzaam. Wij zullen ons daarover nader beraden en daartoe te gelegener tijd een voorstel aan de raad voorleggen.

De Rekenkamercommissie stelt voorts dat de erfpachter die zijn erfpacht niet afkoopt, behoorlijk in onzekerheid wordt gesteld als gevolg van het feit, dat het beleid voor het vaststellen van de grondwaarde in de loop der tijd aan veranderingen onderhevig is.

Ons college neemt aan dat met beleid hier de hoogte van de grondwaarde wordt bedoeld. Uiteraard is deze hoogte van de grondwaarde aan veranderingen onderhevig. Dit zou echter ook in benedenwaartse zin kunnen plaatsvinden. Uw commissie gaat in dit verband voorbij aan het feit, dat de erfpachter deze relatieve onzekerheid kan beheersen, door gebruik te maken van de mogelijkheid tot tussentijdse afkoop van de canonverplichting. Om alle erfpachters daarin gelijk te behandelen heeft de raad besloten om tussentijdse afkoop mogelijk te maken voor de erfpachtvoorwaarden 1978, 1985 en 1993. Daarmee zijn de verschillen tussen deze voorwaarden (alle voor onbeperkte tijd) kleiner geworden en niet (meer) zo fors als u stelt. Uit de tabel onder 2.3 blijkt dit naar onze mening ook.

B.1. In hoeverre zijn de gronden op basis waarvan de gemeente Groningen erfpacht toepast nog steeds valide?

Ons college vindt, conform de reactie hiervoor op vraag 2.8, “sturing” nog altijd een belangrijk argument voor de handhaving van erfpacht. Zeker daar waar het “gevoelige objecten” in de huiskamer van onze stad betreft, biedt erfpacht ons inziens meer mogelijkheden, alsmede een sterkere juridische relatie met de erfpachter. Recente voorbeelden zijn de uitgiften in erfpacht van het Natuurmuseum en de Prinsenhof.

Ook het argument dat de grondwaardestijging ten goede moet komen aan de gemeenschap vindt ons college nog altijd valide. Vanuit de gemeente wordt er door de jaren heen immers flink geïnvesteerd in een aantrekkelijke binnenstad, zowel in het openbaar gebied (bijv. Binnenstad Beter) als in het behoud van functies en het versterken van het economisch klimaat. Deze gemeentelijke investeringen hebben een positieve invloed op de waardeontwikkeling van het onroerend goed en dus ook van de in erfpacht uitgegeven gronden.

Ons college is voorts van mening dat de omvang van het huidige aantal erfpachters niets afdoet aan dit argument. Voortzetting van het erfpachtbeleid zal hoe dan ook geleidelijk aan tot toename van het aantal erfpachters leiden.

In aansluiting hierop stelt de Rekenkamercommissie dat erfpachters de stijging van de grondwaarde dubbel voor de kiezen krijgen, namelijk via een hogere OZB-aanslag en via een hogere canon. Ook hier worden wederom de verschillende regiems door elkaar gehaald. OZB is een belastingaanslag, terwijl erfpacht in financiële zin vergelijkbaar is met “huur” van de gemeente. De erfpachter heeft in deze de keuze tussen afkoop in een keer of betaling van de jaarlijkse huur (canon).

Rekening houdend met de autonome stijging van de grondwaarde kan naar onze mening onmogelijk volgehouden worden, dat de erfpachter in de afgelopen jaren een financieel nadeel heeft gehad als gevolg van het feit dat hij erfpachter is c.q. is

geweest. Daarnaast mag nog worden vermeld dat de canonbetaling fiscaal aftrekbaar is.

Overigens is er, naast de in het rapport genoemde argumenten, met de kredietcrisis ook een nieuw argument ontstaan om het erfpachtregiem in te zetten en overeind te houden. Wij hebben de raad daarover het afgelopen jaar meerdere malen geïnformeerd. Ook ontwikkelende partijen vragen in het kader van de kredietcrisis in toenemende mate om het instrument erfpacht toe te passen dan wel, voor zover nodig, medewerking om het zelf in te mogen zetten.

In onze brief aan de raad van 5 juni 2009 hebben wij erfpacht als één van de middelen aangekondigd tegen de kredietcrisis en de gevolgen daarvan voor de woningmarkt. Een en ander past en sluit aan bij de landelijke ontwikkeling, dat veel gemeenten, ook die, die tot op heden geen gebruik hebben gemaakt van het instrument erfpacht, dit middel gaan inzetten ter stimulering van onder andere de woningmarkt. Middels erfpacht wordt immers minder beslag gelegd op liquide middelen dan wel externe financiering. Ook zich vestigende bedrijven of bijzondere specifieke functies vragen of vereisen om (vergelijkbare) redenen soms de inzet van het erfpachtinstrument.

Met de ontwikkelingscombinatie Moes-AM zijn onlangs afspraken gemaakt over de verkoop van schots 4 binnen Ciboga. Voor deze woningen zal de verkoopcampagne direct na de vakantieperiode worden gestart. In samenwerking zullen deze woningen door de ontwikkelingscombinatie middels het instrument van erfpacht in de markt worden gezet. Ten aanzien van enkele andere ontwikkelingslocaties wordt op dit moment eveneens de vraag cq. de mogelijkheid bestudeerd en overwogen om erfpacht toe te passen.

B.2. Wat zijn de overwegingen van andere gemeenten om over te gaan tot het (gedeeltelijk) afschaffen van het erfpachtstelsel.

Onder B.1. heeft ons college duidelijk gemaakt waarom wij erfpacht een belangrijk instrument vinden in de uitwerking van het ruimtelijke ordenings- en huisvestingsbeleid. Ook in de huidige tijdsgeest achten wij de argumenten “sturing” en “meerwaarde” nog altijd valide, maar zoals hiervoor onder B.1. ook blijkt, zijn daar nieuwe argumenten bij gekomen, zowel vanwege de huidige economische crisis als wel met het oog op de keuzevrijheid die afnemers, maar ook de gemeente zelf, soms wenselijk dan wel in sommige situaties noodzakelijk achten.

C. Wat zijn de gevolgen voor de gemeente als erfpacht in de binnenstad zou worden afgeschaft?

Vanuit verschillende invalshoeken is ons college van mening dat afschaffing van de bestaande erfpachtovereenkomsten en het niet meer toepassen van het instrument erfpacht in nieuwe situaties, onwenselijk zo niet bijna onmogelijk is. Wij willen u daar nadrukkelijk op wijzen.

In z'n algemeenheid is ons college van mening dat het erfpachtinstrument nog altijd van groot belang is om sturing te kunnen geven aan, en zeggenschap te houden in de ontwikkelingen in de binnenstad en op gevoelige locaties in het bijzonder. Bovendien

zijn er beperkingen voor wat betreft het gebruik van kwalitatieve verplichtingen (zie ook t.a.v. 2.8.) om juist aan deze sturing volledige invulling te geven.

Ook de juridische band tussen de eigenaar van de blote eigendom (de gemeente) en de erfpachter achten wij sterker en bestendiger dan met een volledig eigenaar, zeker in de veel voorkomende situatie dat de onroerende zaak is doorverkocht.

Voor wat betreft de bestaande erfpachtovereenkomsten geldt dat deze niet zo maar eenzijdig kunnen worden opgezegd. Dat betekent ook dat naast de door u terecht aangesneden vraagpunten, eventuele "aanschaffing" in de praktijk nog vele (tientallen) jaren zou kunnen vergen. In de Korrewegwijk bijvoorbeeld, is beëindiging reeds circa 15 jaar mogelijk, en toch zijn er nog enkele tientallen gevallen waarin de blote eigendom nog dient te worden overgedragen.

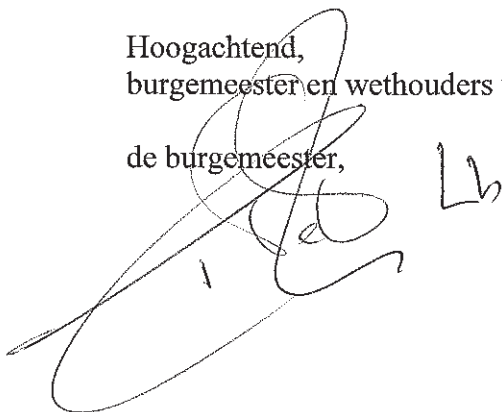
In onze feitelijke reactie op de vragen 2.1. en 2.10 hebben wij al aangegeven dat wij uw conclusies ten aanzien van het rendement onjuist achten. In financiële zin willen wij voorts nog opmerken, dat een actief beëindigingsbeleid van de bestaande erfpachtovereenkomsten in organisatorische zin veel inzet en kosten met zich mee zal brengen. Dit staat nog los van de financiële consequenties die uw, weliswaar voorzichtig geformuleerde, suggestie over verlaagde verkoopprijzen met zich mee zou brengen.

Algemene conclusie van het college.

Met inachtneming van de door ons in deze brief genoemde feitelijkeheden ligt er een uitgebreid rapport van uw rekenkamercommissie. Uit onze reactie in deze brief mag u concluderen, dat ons college van mening is dat het instrument erfpacht niet dood, maar juist springlevend is. Niet alleen is het als sturingsinstrument nog altijd een prima aanvulling op het publiekrechtelijke instrumentarium, ook in het huidige tijdsgewricht bewijst het instrument erfpacht zijn dienst als één van de maatregelen om bijvoorbeeld de woningmarkt op gang te houden. Ook bijzondere specifieke functies of ontwikkelingen vragen of vereisen soms de inzet van het erfpachtinstrument.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,



de secretaris,



Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met enige verbazing kennisgenomen van de reactie van het college van B&W op het onderzoek naar erfpacht. Dit staat nog los van het feit dat de rekenkamercommissie op 8 juni verzocht heeft om een reactie binnen de gestelde drie weken, en deze pas op 27 augustus tegemoet zag. Zoals bekend mag worden verondersteld vindt het wederhoor door de rekenkamercommissie altijd in twee etappes plaats: eerst het ambtelijk wederhoor, waarbij de betrokken ambtenaren de gelegenheid krijgen om het conceptrapport te lezen en een check op de feiten in het rapport uit te voeren. Doel hiervan is om te voorkomen dat tijdens de behandeling in de raad discussie ontstaat over het wel of niet juist zijn van de weergegeven feiten. In tweede instantie vindt dan het bestuurlijk wederhoor plaats, waarbij het college van B&W de gelegenheid krijgt om inhoudelijk te reageren op het rapport. De rekenkamercommissie constateert dat deze twee vormen van wederhoor bij dit onderzoek naar erfpacht nogal door elkaar zijn gaan lopen: de organisatie heeft bij het ambtelijk wederhoor al gemeend inhoudelijk op het rapport te moeten reageren en het college van B&W komt in zijn reactie terug op feiten die niet zouden kloppen (bijv. de wijze van berekening van het rendement, het al dan niet al bebouwd zijn van grond die in erfpacht wordt uitgegeven). Het gevolg is dat datgene wat de rekenkamercommissie had willen voorkomen, geen discussie in de raad over de juistheid van feiten, door de reactie van het college van B&W nu juist wel wordt gestimuleerd. Dat vinden we een kwalijke zaak. De rekenkamercommissie is voornemens om hierover contact op te nemen met het college van B&W, zodat deze vermenging in de toekomst voorkomen wordt.

In dit nawoord wil de rekenkamercommissie ingaan op een aantal opmerkingen die het college van B&W in zijn reactie maakt. Daarbij gaat het onder andere over een aantal feitelijke aanvullingen, zoals over landelijke afspraken over het grondprijzenbeleid, de weerslag daarvan in gemeentelijke nota's, de gehanteerde ondergrenzen, het wel of niet bebouwd zijn van erfpachtgrond bij uitgifte en de eventuele depreciërende werking. In de ogen van het college van B&W zou het toevoegen van deze informatie over deze onderwerpen aan het rekenkamerrapport een vollediger beeld geven. De rekenkamercommissie vindt dat dit misschien het geval is, maar het verandert niets aan de kern van het rapport. Zoals ook in hoofdstuk 1.4 van ons rapport is aangegeven, is als een van de criteria voor het goed functioneren van het erfpachtsysteem de transparantie: voor de erfpachters, maar ook voor de raadsleden moet duidelijk zijn op welke wijze de waarde van een erfpachtperceel wordt getaxeerd en hoe evidente verschillen daartussen verklaard kunnen worden. Dat behelst echt meer dan het verwijzen naar afspraken, convenanten en raadsbesluiten.

Over de OZB en het al dan niet dubbel belasten van de erfpachter wil de rekenkamercommissie het volgende opmerken: een van de twee argumenten voor het college van B&W om erfpacht in stand te houden is dat daarmee de grondwaardestijging ten goede komt aan de gemeenschap, ter compensatie van de vele gemeentelijke investeringen in de binnenstad. Maar slechts een klein deel van de grond in de binnenstad is in erfpacht uitgegeven. Het is de vraag of het rechtvaardig is om alleen de beperkte groep mensen met erfpachtgrond te laten betalen voor de waardestijging. Mensen met eigen grond in de binnenstad profiteren ook van de gemeentelijke investeringen, maar alleen de erfpachters worden ervoor aangeslagen. Voor het terugverdienen van de gemeentelijke investeringen is erfpacht dus helemaal geen efficiënte methode.

Daar komt bij dat erfpachters ook OZB betalen, ook over de erfpachtgrond als waren ze daarvan de eigenaar. In de OZB zit ook de waardestijging van de opstal plus de grond verwerkt. Uiteraard zijn OZB en erfpacht twee verschillende zaken, dat weet de rekenkamercommissie natuurlijk ook wel en dat blijkt ook uit ons rapport. Wanneer er sprake is van een waardestijging van de grond als gevolg van gemeentelijke investeringen, dan krijgen erfpachters dat twee keer voor de kiezen, zowel via de OZB als voor de erfpacht.

In ons rekenkamerrapport wordt geconstateerd dat in een aantal gevallen is afgeweken van het beleid om geen erfpachtgronden te verkopen binnen de grenzen van het bestemmingsplan Binnenstad 1976. De rekenkamercommissie heeft tijdens het onderzoek meerdere keren gevraagd naar de uitzonderingen op deze regel. Als enige uitzondering werd genoemd de situatie waarbij een externe partij al het naast de erfpachtgrond liggende perceel in eigendom had. In dat geval werd er verkocht, om niet de situatie te laten ontstaan dat voor het daar te bouwen complex aan de ene kant wel en aan de andere kant geen erfpachtregime bestaat. Deze regel is door de jaren heen een bestendige lijn geworden, maar nergens vastgelegd. Nu blijkt dat naast deze regel het college van B&W zich bevoegd acht incidenteel af te wijken. De rekenkamercommissie constateert dat dit nergens is vastgelegd. Dat is niet transparant en daardoor ook niet controleerbaar. De rekenkamercommissie vindt het een goede zaak dat het college van B&W voorstelt om hier kaders voor op te stellen en deze aan de raad voor te leggen. Wellicht kan de raad ook met het college van B&W afspreken dat de raad in dergelijke gevallen wordt geïnformeerd, waarbij ook wordt gemotiveerd waarom afgeweken wordt van het beleid om geen erfpachtgrond te verkopen in de binnenstad.

De rekenkamercommissie vindt het ook een goede zaak dat het college van B&W extra aandacht wil schenken aan de communicatie met erfpachters, om meer duidelijkheid te verschaffen over de inhoudelijke aspecten van de wijze van berekening. Ook in de richting van de gemeenteraad zou een en ander verduidelijkt kunnen worden. In december 2004 is op het allerlaatste moment een voorstel voor de herwaardering van de erfpachtgrond aan de raad voorgelegd. Vanuit de raad is destijds ook kritiek geweest op het late tijdstip van aanleveren. Dat is wellicht iets om de volgende keer rekening mee te houden.

Wat het rendement op het erfpachtstelsel betreft, merkt het college van B&W op dat de afgekochte canons ter waarde van € 10.693.887,- buiten beschouwing dienen te worden gelaten. Volgens de rekenkamercommissie is dat ten onrechte. Dit vermogen bestaat nu eenmaal en behoort aan de gemeente toe. Ook al heeft de gemeente hiervoor eerder een afkoopsom ontvangen, feit blijft dat er over 2007 geen rendement is verkregen op dit vermogen. Om een juist beeld te krijgen zou per jaar een gemiddelde canon toegerekend kunnen worden op basis van de eenmalig betaalde afkoopsommen. Maar ook dan zou het totale rendement lager uitkomen dan wanneer het vermogensbedrag op een spaarrekening belegd zou zijn.

Uit de reactie van het college van B&W blijkt duidelijk een voorkeur voor het in stand houden van erfpacht. Dat is bij uitstek input voor het politieke debat in de raad. Met opzet heeft de rekenkamercommissie geen oordeel willen geven over de vraag of erfpacht al dan niet moet worden afgeschaft. Wel hebben we getracht zo goed mogelijk de door de raad gestelde vragen te beantwoorden.

BIJLAGEN

BIJLAGE A

De regels voor het waarderen van de grond

Inzicht in de regels die het college gebruikt bij de waardering van grond is essentieel, omdat deze waardering de basis vormt voor de grondwaardeherziening en de canon voor het betreffende stuk grond. De wijze waarop de gemeente de grondprijzen bepaalt, is neergelegd in de Nota Grondprijzenbeleid. Deze nota dient ook aan derden duidelijkheid te verschaffen over de grondprijzen. In de meest recente nota, de nota Grondprijzenbeleid 2007-2009, wordt expliciet aangegeven dat de nota geldt voor alle in eigendom, erfpacht of anderszins uit te geven gronden binnen de gemeentegrenzen.

In het grondprijzenbeleid wordt onderscheid gemaakt in de prijsvorming van gronden met verschillende functies, namelijk: woningbouw, kantoren, bedrijventerreinen, detailhandel, horeca en overige voorzieningen. In de nota wordt per functie een voorstel gedaan voor de wijze waarop de grondprijs kan worden bepaald. Er wordt afgestapt van de grondquotebenadering, deze maakt plaats voor de residuele grondprijsbepaling.

De residuele methode is een methode waarbij de grondprijs het verschil is tussen de naar verwachting te realiseren vrij-op-naam woningprijs en de verwachte bouw- en ontwikkelkosten.¹ Wat overblijft, is wat de grond in feite economisch waard is. Dit houdt in dat voor de bestemming een grondprijs wordt gevraagd, die ook door de bestemming gedragen kan worden. Door de toepassing van deze berekeningsmethode wordt de grondprijs bepaald door de waarde van de woning, niet omgekeerd. Het uitgangspunt bij de berekening van de v.o.n.-prijs en de som van de bouwkosten is een complete woning met een kwalitatief hoogwaardig casco en een aan de v.o.n.-prijs gerelateerd normaal niveau van het inbouwpakket, waaronder keuken en badkamer.

Prijzen op basis van de nota 'Grondprijzenbeleid 2007-2009'

De projectmatige bouw (huur en koop)

De grondwaarde wordt vastgesteld via de residuele methode. Per project worden de grondprijzen vastgesteld. Daarbij wordt uitgegaan van bandbreedten en een ondergrens per woningtype. Met name door verschil in locatie kan er een verschil in de marktwaarde optreden. Er wordt uitgegaan van een complete woning met een kwalitatief hoogwaardig casco, voorzien van een normaal inbouwpakket en die op een normale locatie ligt.

Prijzen: Bij bijvoorbeeld een appartement minimaal € 22.400 voor appartementen tussen de € 130.000 en € 160.000 tot minimaal € 45.200 voor appartementen van € 300.000 en meer.

Sociale woningbouw

- ¹ De vrij-op-naam betekent dat de overdrachtbelasting, die normaal bij de koopprijs is ingegrepen, niet is mee gerekend.

De residuele methode is niet van toepassing op de sociale woningbouw. Grondprijzen voor deze bouw zijn gekoppeld aan de huurprijsstelling binnen de huursubsidiiegrens.

Prijzen: per 1 januari 2007 is deze grondprijs gesteld op € 11.500. Voor appartementen is deze gesteld op € 10.350.

Kantoren

Voor kantoren wordt de residuele methode toegepast. Om specifieke eigenschappen van de locatie tot uitdrukking te brengen in de grondprijs wordt een bepaalde bandbreedte per m² bruto vloeroppervlak (bvo) gehanteerd.

Prijzen: van € 115 tot € 185 per m² bvo en bij de locatie Europark vanaf € 200 m² bvo.

Vrije kavels

Een vaste prijs per m². Deze wordt gekoppeld aan de ligging, de grootte en de vraag naar vrije kavels. Er is geen directe relatie met de v.o.n.-prijzen.

Prijzen: Prijs wordt bepaald als er locaties beschikbaar komen. Ter illustratie in de nota grondprijzenbeleid 2004 staan prijzen van € 125 tot € 200 per m².

Bedrijventerreinen

Vaste grondprijzen per locatie, waarbij alleen gedifferentieerd wordt naar ligging, zicht en bereikbaarheid.

Prijzen: vanaf € 50 per m² tot € 90 per m²

Detailhandel en horeca

Van een vastgesteld grondprijzenbeleid voor deze voorzieningen is niet echt sprake. Er wordt gekeken naar de draagkracht van de voorziening en wat de voorziening aan huur kan opbrengen, oftewel welke grondprijs door de voorziening die erop staat gedragen kan worden.

Prijzen: voor een supermarkt minimaal € 500 per m². Overig vanaf € 120 per m²

Overige en non-profit voorzieningen

Vaste bedragen per m², vertaald naar bandbreedtes en gekoppeld aan de bestemming. Een relatief hoge gemeentelijke grondprijs kan een sluitende exploitatie voor een betreffende voorziening bemoeilijken. En indien er sprake is van directe of indirecte subsidiëring van de gemeente doet de hoogte van de grondprijs er in feite minder toe. De grondprijs moet worden afgestemd op het belang dat de samenleving aan de voorziening hecht, anderzijds zal de kostprijs moeten worden betaald.

Prijzen: ten aanzien van de overige en non-profit voorzieningen wordt gesproken over een kostprijs. Dit is vanaf € 95 per m² uitgeefbaar terrein. Deze bedragen moeten worden gezien als richting waarin de toekomstige prijs zich zal bewegen. Voor een specifiek commercieel vastgoed geldt een minimale grondprijs van € 150 per m² uitgeefbaar terrein en voor tuingrond een prijs vanaf € 80 per m².

Relatie met erfpacht

De nota Grondprijzenbeleid geeft inzicht in de wijze waarop de gemeente Groningen de prijs van de grond bepaalt. In de nota staat dat daarbij wordt uitgegaan van het uitgangspunt dat de grond in bouwrijpe staat, dus onbebouwd wordt geleverd. Bij grond die wordt of is uitgegeven in erfpacht, zal in de meeste gevallen echter sprake zijn van grond waarop al gebouwd is. Wat dit betekent voor de waarde van erfpachtgrond, bijvoorbeeld bij een grondwaardeherziening of afkoop van de canonverplichting voor een bedrag gelijk aan de grondwaarde, is onduidelijk. Naar aanleiding van bij het interview met wethouder De Vries gestelde vragen geeft het college van B&W aan dat bij de oorspronkelijke uitgifte (van erfpachtgrond) de grondprijs op basis van bouwterrein is vastgesteld en dat deze systematiek voor bestaande bouw consequent wordt voortgezet c.q. toegepast. Dat zou dus betekenen dat bij de vaststelling van de waarde van erfpachtterreinen uitgegaan wordt van de grond als ware het bouwgrond, dus in onbebouwde staat.

Zoals gezegd geldt de nota Grondprijzenbeleid 2007-2009 ook voor grond uit te geven in erfpacht, maar een helder inzicht in de wijze waarop deze berekening plaatsvindt ontbreekt. Doel van de nota grondprijzenbeleid was juist, zo staat in de nota, om de transparantie van het overheidshandelen te bevorderen, maar ten aanzien van de erfpacht wordt die belofte niet waargemaakt.

De veranderde, veel meer marktconforme visie op de waarde van (erfpacht)grond, leidt tot andere, voornamelijk hogere grondwaarden dan voor de vaststelling van deze visie (deze is vooral neergelegd in de nota's Grondbeleid en Grondprijzenbeleid uit 2004). In de algemene erfpachtvoorwaarden is dan ook niet vastgelegd op basis van welke uitgangspunten erfpachtgrond gewaardeerd zou moeten worden. Dat is veel meer afhankelijk van de beleidsvisie die geldt op het moment dat de waardering plaatsvindt.

Zoals Nelisse ook aangeeft in zijn onderzoek naar stedelijk erfpacht (zie ook bijlage D), bestaat er geen eenduidige theoretische methode om de waarde van de bebouwde grond vast te stellen. Als de gemeente hiervoor de WOZ-waarde gebruikt (huis+grond samen), blijft het de vraag hoe de gemeente de waarde van de component grond hieruit afleidt. Gebruikt de gemeente hiervoor niet de WOZ-waarde, dan blijft alsnog onduidelijk hoe de waarde van een stuk grond uitgegeven in erfpacht wordt bepaald.

BIJLAGE B

Verkoop in volle eigendom binnen het Globaal Bestemmingsplan Binnenstad

In de nota Grondbeleid 2004 (paragraaf 9.7 blz. 44 e.v.) is het volgende bepaald:

'Het huidige erfpachtbeleid blijft gehandhaafd, hetgeen betekent dat uitgifte binnen het Globaal Bestemmingsplan Binnenstad geschiedt op basis van erfpacht, waarbij met betrekking tot de lopende contracten binnen dit gebied niet wordt overgegaan tot verkoop aan zittende erfpachters'

In een aantal gevallen, zo is ook door de VEG aangegeven, is van dit beleid afgeweken en heeft de gemeente toch gronden in volledig eigendom uitgegeven/verkocht. In een brief (d.d. 23 augustus 2007) maakt de VEG deze constatering kenbaar aan het college en de raad. Als reactie hierop merkt het college het volgende op:

'De gemeente heeft nog steeds het beleid om gronden binnen het 'Globaal Bestemmingsplan Binnenstad' niet te verkopen, maar in erfpacht uit te geven (...) Maar de gemeente kan en mag hier wel van afwijken en heeft dit tot nu toe in een klein aantal gevallen gedaan.'

De VEG geeft per brief (d.d. 24 december 2007) een reactie op dit collegestandpunt en merkt hierover op dat een duidelijke onderbouwing ontbreekt over de redenen waarom de gemeente mag en kan afwijken van de beleidsregel dat er uitsluitend in erfpacht wordt uitgegeven. In reactie hierop geeft het college van B&W hierbij de volgende overweging (brief d.d. 22 april 2008):

'In een tijdsbestek van 30 jaar, is slecht in enkele gevallen afgeweken van het beleid om in erfpacht uit te geven. (...) Verder is het zo dat in sommige gevallen waarbij, als voorbeeld, de ontwikkelaar of particulier bouwer, naast het in erfpacht te verkrijgen perceel, reeds een perceel grond in volledig eigendom heeft of krijgt, het in erfpacht uit te geven perceel ook in volledig eigendom, in plaats van erfpacht wordt uitgegeven. Uitgifte zou anders in deze situaties leiden tot twee verschillende regimes onder hetzelfde gebouw (...) Maar ook al heeft de gemeente in enkele uitzonderlijke gevallen het volledig eigendom verkocht in plaats van het in erfpacht uit te geven, betekent dit nog geenszins dat daarmee het algemeen geldende beleid ten aanzien hiervan van tafel is. Dit blijft het uitgangspunt.'

Ter voorkoming van de situatie dat er twee verschillende regimes onder hetzelfde gebouw gelden, is één argument voor het uitgeven van grond in eigendom. Op welke argumenten de verkoop in vol eigendom echter gebaseerd is in andere uitzonderlijke gevallen, is onduidelijk.

Voorbeelden van verkoop in vol eigendom binnen het Globaal Bestemmingsplan Binnenstad

Er zijn verschillende voorbeelden (mede aangedragen door de VEG) van gronden die ondanks het erfpachtbeleid voor de binnenstad in volle eigendom zijn verkocht. In beginsel is dit in strijd met het erfpachtbeleid zoals dat geldt voor het 'Globaal Bestemmingsplan Binnenstad 1976'. In de gevallen waarin dit is gebeurd, is het interessant om te kijken naar de motieven, mochten die er zijn, die aanleiding hebben gegeven om gronden in volle eigendom te verkopen.

Voorbeeld 1

Wat: Voorstel tot verkoop pand Viaductstraat 3a (de Puddingfabriek)

Wanneer: Raadsvoorstel d.d. 17 april 2000

Besloten: Conform aangenomen in de raadsvergadering 26 april 2000

Inhoud: Het voorstel is om i.v.m. de verhuizing van de afdeling Gemeentearchief (DIA) het perceel grond met de daarop staand opstallen, bekend als Viaductstraat 3a, aan de SIG Real Estate bedrijfshuisvesting te verkopen. Duidelijke motieven voor de verkoop van het gebouw en perceel, dat in 1997 is leeggekomen, worden niet gegeven. Overeenstemming over de verkoop verliep moeizaam omdat het lastig bleek een invulling aan het gebouw te geven.

Voorbeeld 2

Wat: Voorstel tot verkoop van door de dienst RO/EZ te beheren panden/gebouwen

Wanneer: Raadsvoorstel d.d. 10 september 2001

Besloten: Conform aangenomen in de raadsvergadering van 19 september 2001

Inhoud: Het voorstel is om meerdere panden in beheer en in eigendom van de dienst RO/EZ te verkopen. Het gaat om de volgende panden: Westerhaven 10/10a, Boeiersingel 17, Moesstraat 98 en Peizerweg 280. Van deze panden valt alleen het eerstgenoemde, Westerhaven 10/10a (de gemeente heeft het pand via ruiling verworven i.v.m. planontwikkeling bij Westerhaven), onder het 'Globaal Bestemmingsplan Binnenstad 1976' en dus het exclusieve erfpachtregime. De dienst geeft aan dat zij deze panden in oneigenlijk bezit heeft. Normaal gesproken beheert RO/EZ panden totdat de betreffende percelen gebruikt kunnen worden voor het doel waarvoor deze zijn aangekocht. Dit is nu niet het geval, RO/EZ beheert de betreffende percelen maar heeft daarmee geen verdere plannen. De genoemde panden behoren daarom in principe niet binnen de dienst RO/EZ en voorgesteld wordt om deze panden af te stoten.

Voorbeeld 3

Wat: Voorstel tot verkoop perceel grond Agricolastraat

Wanneer: Raadsvoorstel 16 augustus 2004

Besloten: Conform aangenomen in de raadsvergadering van 25 augustus 2004

Inhoud: Particulieren willen op een braakliggend terrein aan de Agricolastraat 3 woningen bouwen. Hiervoor hebben zij twee bouwplannen voor totaal 3 woningen ingediend. De gemeente heeft twee bouwvergunningen afgegeven. De particulieren bezitten al een perceel in eigendom, echter om de plannen te realiseren zijn de particulieren genoodzaakt de overige grond van de gemeente te kopen. Dit is een situatie waarin de gemeente door de verkoop van gemeentegrond voorkomt dat er twee verschillende regimes onder hetzelfde gebouw gaan gelden. Tevens wordt de bouw noodzakelijk geacht om het straatbeeld te herstellen en zodoende de indruk van verloedering weg te nemen. De opbrengst die de verkoop opbrengt wordt gebruikt voor de herinrichting van de woonomgeving.

Voorbeeld 4

Wat: Voorstel tot verkoop Veldstraat 1, Zwarteweg 19

Wanneer: Raadsvoorstel d.d. 20 september 1999

Besloten: Conform aangenomen in de raadsvergadering van 29 september 1999 onder de aantekening dat de fractie van GroenLinks heeft tegengestemd.

Inhoud: Op deze locatie bevindt zich een school die zijn onderwijsfunctie heeft verloren. De locatie komt hierdoor in aanmerking voor herontwikkeling, op de locatie zal nieuwbouw plaatsvinden. Voorstel is om het perceel Veldstraat 1 aan de ontwikkelende partij BKW te verkopen. Over de verkoop wordt overeenstemming bereikt, op de locatie zullen 5 vrije sector woningen worden gerealiseerd. De ontwikkelingen passen volledig binnen het geldende bestemmingsplan (maar niet binnen het geldende erfpachtbeleid). Het resterende gedeelte van deze locatie, het perceel Zwarteweg 19, wordt via een openbare verkoop verkocht. Deze locatie is opgenomen op de gemeentelijke monumentenlijst, de zogenaamde kanjerlijst.

Voorbeeld 5

Wat: Voorstel tot verkoop W.A. Scholtenstraat 10-18-b

Wanneer: Raadsvoorstel d.d. 19 november 2004

Besloten: Conform aangenomen in de raadsvergadering van 24 november 2004.

Inhoud: Op deze locatie bevindt zich het voormalige pand van de dienst SOZAWE. Voorgesteld wordt de locatie te verkopen aan Woningcorporatie Nijestee, met de bedoeling er in totaal 144 studenteneenheden te bouwen en vijf grondgebonden woningen. Het complex wordt verkocht voor een prijs van € 967.000,-. Het al dan niet in erfpacht uitgeven van de grond komt in het voorstel niet aan de orde. Omdat de W.A. Scholtenstraat binnen het bestemmingsplan binnenstad valt, zou de grond niet verkocht mogen worden, maar alleen in erfpacht worden uitgegeven. Omdat er niet een (groter) perceel wat wel in eigendom is bij een particuliere instantie bij dit plan wordt betrokken, is er geen sprake van de uitzonderingsregel om grond in de binnenstad wel te mogen verkopen.

Voorbeeld 6

Wat: Collegebesluit verkoop Grote Appelstraat 12-16

Wanneer: Oktober 2006 (brief aan Beauvast Groningen BV d.d. 5 oktober 2006 (kenmerk RO 06.1340534).

Besloten: wel door B&W besloten, niet in de raad aan de orde geweest.

Inhoud: het gaat hier om drie zelfstandige percelen met een totale grondoppervlak van 300 m² voor een verkoopprijs van € 117.635,- De projectontwikkelaar gebruikt deze grond om er zes appartementen op te bouwen. Ook de Grote Appelstraat valt binnen het bestemmingsplan Binnenstad, deze grond had dus niet verkocht mogen worden. Ook lijkt een samenvoeging met een ernaast gelegen perceel dat al in eigendom was hier niet aan de orde.

Voorbeeld 7

Wat: Collegebesluit verkoop Grote Appelstraat 13-21.

Wanneer: Januari 2007

Besloten: wel door B&W besloten, niet in de raad aan de orde geweest

Inhoud: Hierbij gaat het om 5 percelen met een totale oppervlakte van 110 m². Deze zijn verkocht voor € 40.000,- Hierbij is wel sprake van samenvoeging van een achtergelegen terrein dat al in eigendom was van de projectontwikkelaar. Op dit samengevoegde perceel zijn vervolgens vijf zelfstandige woningen gebouwd.

Dit zijn enkele voorbeelden waar de gemeente is afgeweken van het uitgangspunt dat gronden binnen het 'Globaal Bestemmingsplan Binnenstad' in erfpacht worden uitgegeven. Meer recentelijk is de verkoop van een locatie van twee voormalige scholen aan de Tuinbouwdwarsstraat (project Ceres). De verkoop van gemeentegrond gelegen in de binnenstad gaat echter niet altijd gepaard met een raadsvoorstel. Wat betreft het project Ceres aan de Tuinbouwdwarsstraat bleek uit het interview met de wethouder dat bij de verkoop hiervan een fout is gemaakt. Ten onrechte werd ervan uitgegaan dat dit perceel buiten het bestemmingsplan Binnenstad viel. Daarom werd aangenomen dat dit erfpachtperceel verkocht kon worden. Het enige door het college van B&W aangedragen argument (grond wordt uitgegeven in eigendom ter voorkoming van de situatie dat er twee verschillende regimes onder hetzelfde gebouw gelden) rechtvaardigt slechts twee van de bovengenoemde voorbeelden. In andere, door het college benoemd als uitzonderlijke gevallen, wordt echter ook afgeweken van het geldende erfpachtbeleid. De raad heeft bij de behandeling van de raadsvoorstellen geen bezwaar gemaakt tegen het afwijken van het beleid. In het voorstel is echter ook niet expliciet benoemd dat er sprake was van het afwijken van het geldende erfpachtbeleid. Inzicht in de beweegredenen van het college van B&W om in deze gevallen af te wijken ontbreekt dan ook. Ondanks dat het maar om een handvol gevallen gaat, is er volgens de rekenkamercommissie toch sprake van willekeur en/of een ongelijke behandeling, aangezien aan zittende erfpachters binnen het 'Globaal Bestemmingsplan Binnenstad' niet de mogelijkheid wordt geboden om grond in eigendom te verkrijgen.

In reactie op navraag van de rekenkamercommissie naar deze voorbeelden wordt door de dienst RO/EZ aangegeven dat pas met de vaststelling van de nota Grondbeleid in 2004 de regel zou gelden dat erfpachtgrond binnen het Bestemmingsplan Binnenstad 1976 niet in eigendom mag worden verkocht. In deze nota staat echter dat het niet verkopen van erfpachtgrond in dit gebied blijft gehandhaafd, met andere woorden de afspraak bestond al langer. Uit de brief van het college van B&W aan de VEG van 22 april 2008 blijkt bovendien dat deze regel al sinds 1978 wordt onderschreven. Ook wordt bij navraag aangegeven dat het erfpachtperceel aan de Westerhaven 10/10a abusievelijk in erfpacht is verkocht. Verder zijn de percelen aan de Grote Appelstraat 13-21 en 12-16 door de gemeente verkocht als gevolg van een uitruil ten behoeve van de locatie Gerardus van der Leeuwmuseum en een optimale herontwikkeling daarvan.

BIJLAGE C

Erfpacht in andere gemeenten

De discussie over het al dan niet afschaffen van erfpacht heeft in veel andere gemeenten gespeeld de afgelopen jaren. Voor dit onderzoek is het interessant om te kijken naar de argumenten voor en tegen het nut van het erfpachtstelsel en na te gaan op basis van welke argumenten er is gekozen voor het al dan niet (gedeeltelijk) afschaffen van dit stelsel. Er zijn vier gemeenten nader geanalyseerd: de gemeente Utrecht, de gemeente Den Haag, de gemeente Leiden en de gemeente Rotterdam. De gemeenten hebben bijna allemaal de erfpachtproblematiek op verschillende wijze aangepakt. De gemeente Leiden en de gemeente Rotterdam hebben er voor gekozen om erfpacht als generieke uitgiftedevorm af te schaffen. De gemeente Den Haag echter biedt de vrije keuze tussen uitgifte in erfpacht en uitgifte in eigendom. Tot slot heeft de gemeente Utrecht besloten om het erfpachtstelsel in stand te houden, maar dit wel los te koppelen van financiële aspecten en te kiezen voor de mogelijkheid van eeuwigdurend erfpacht (dus wel het regulerende aspect van erfpacht in stand te houden).

De analyses volgen allen eenzelfde opzet. Eerst wordt kort ingegaan op situatie zoals die voorheen gold en op welk moment is besloten om het erfpachtstelsel al dan niet (gedeeltelijk) af te schaffen. Vervolgens komen puntsgewijs de argumenten voor het afschaffen of het (gedeeltelijke) behoud van erfpacht aan bod, afhankelijk van welke gemeente besproken wordt. Daarna wordt stilgestaan bij de discussie die in de raad is gevoerd over het al dan niet afschaffen van het erfpachtstelsel. Standpunten van de voor- en tegenstanders worden kort toegelicht. Tot slot wordt gekeken op welke wijze wordt geconverteerd als uitgifte in vol eigendom binnen de gemeente mogelijk is en voor de gemeente Utrecht, aangezien hier erfpacht blijft bestaan, de manier waarop gronden in erfpacht worden uitgegeven.

A. Gemeente Rotterdam

Algemeen

In de gemeente Rotterdam worden sinds 1970 vrijwel alle gronden in erfpacht uitgegeven. De meeste erfpachten hebben een looptijd van 75 of 99 jaar. In 2002 is erfpacht als gronduitgiftesysteem afgeschaft. Ten grondslag aan deze wijziging liggen de gemeenteraadsverkiezingen van 2002. Deze verkiezingen brachten een verschuiving in de politieke verhoudingen teweeg. Met Leefbaar Rotterdam aan de macht werd er in het collegeakkoord neergelegd dat erfpacht niet langer het enige systeem van gronduitgifte in Rotterdam zal zijn. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente heeft besloten om het erfpachtstelsel voor particuliere woningen en kantoren af te schaffen. Voor specifieke gevallen (bedrijven, woningbouwcorporaties en non-profit organisaties) is gekozen voor het systeem van eeuwigdurende erfpacht.

Argumenten voor afschaffing erfpacht

- Het college acht het principiële onjuist dat de waardegroei van grond aan de overheid toebehoort. Het is niet enkel de overheid die het best in staat is om te bepalen op welke manier deze waardegroei moet worden aangewend. Waardegroei moet ten goede komen aan de individuele burgers/eigenaren, daardoor kunnen bedrijven en burgers meer besteden en investeren in de stad.

- Erfpacht wordt door het merendeel van de grondafnemers als onaantrekkelijk ervaren. Volgens het college draagt dit bij aan een negatief vestigingsklimaat in de stad.
- De mogelijkheid tot sturing door middel van erfpacht blijkt zeer beperkt. In beginsel blijken alle verplichtingen die door de gemeente in een erfpachtcontract worden opgenomen ook via uitgifte in eigendom te kunnen worden geregeld. Deze verplichtingen kunnen volgens de gemeente als kettingbeding of kwalitatieve verplichting onderdeel uitmaken van de voorwaarden bij de koop en levering van het eigendom.
Met het doorbreken van het kettingbeding is slechts een gering risico gemoeid en deze rechtvaardigt niet het in stand houden van de erfpacht. Dit geldt echter niet voor woningbouw van corporaties en beleggers, bedrijven, detailhandel, horeca en non-profit.
- Het ideologische argument dat waarde stijging ten goede moet komen aan de gemeenschap blijkt in de gemeente Rotterdam niet altijd op te gaan. Indien een erfpachter, die de erfpacht heeft afgekocht, zijn recht wil verkopen, dient bij de berekening van de waarde van de erfpacht rekening te worden gehouden met toekomstige erfpachtbetalingen. Dit gebeurt echter niet over de gehele afgekochte periode, zeg bijvoorbeeld 50 jaar, maar pas vanaf het 17de jaar voor het einde van de periode. De waardevermeerdering over de eerste 33 jaar komt dus ten goede aan de erfpachter en niet aan de gemeenschap.

Discussie in de raad

De volgende partijen zitten in de raad: VVD, CDA, SP, Leefbaar Rotterdam, PvdA, D66, GroenLinks, Stadspartij, ChristenUnie-SGP en Fractie-Kok. Het college wordt gevormd door: Leefbaar Rotterdam, de VVD en het CDA.

Op 12 december 2002 neemt de raad geen besluit of de gemeente de erfpacht wel of niet moet afschaffen, feit is dat dit zal gebeuren. Het debat gaat over de collegebrief met het onderwerp het wijzigen van het grondbeleid ten aanzien van de uitgifte van erfpacht. Na de discussie wordt de brief voor kennisgeving aangenomen.

VOORSTANDERS AFSCHAFFING ERFPACHT

Het **CDA** beaamt dat de ideologische argumenten voor erfpacht achterhaald zijn. De vermeerdering van de grondwaarde dient inderdaad ten goede te komen aan de individuele eigenaar.

De **VVD** deelt de overwegingen van de het college. Het is principieel onjuist dat de waardegroei van de grond de overheid toebehoort, het is niet goed een onaantrekkelijk gronduitgiftesysteem te handhaven en erfpacht brengt niet die voordelen die vaak worden genoemd.

De **ChristenUnie-SGP** is voor de conversie van erfpacht naar eigendom. Het is een onevenredige belasting om een deel van de bevolking, namelijk de erfpachters, te laten betalen voor voorzieningen waarvan iedereen gebruik kan maken. De fractie vraagt zich echter wel af hoe het college het tekort dat op lange termijn ontstaat wil dekken.

Ook de **D66** acht het onjuist om de waardegroei van de grond aan de burgers te onthouden. Erfpacht als sturingsmiddel heeft zijn kracht verloren en het is niet meer van deze tijd om mensen het recht te ontnemen grond in bezit te krijgen.

Leefbaar Rotterdam vindt erfpacht discriminerend. Mensen met lagere inkomens worden de dupe van erfpacht omdat zij niet de financiële middelen hebben om ergens anders een huis en grond te kopen.

TEGENSTANDERS VAN DE VOLLEDIGE AFSCHAFFING ERFPACHT

De **PvdA** kan zich niet vinden in het punt dat erfpacht het vestigingsklimaat negatief beïnvloedt. Dit wordt eerder bepaald door factoren als de kwaliteit en de differentiatie van het aanbod van woningen, de productie dus, de kwaliteit van de openbare ruimte - schoon en veilig -, voorzieningen als scholen en dergelijke. Daarnaast pleit de PvdA om de keuze te laten aan de burger, of erfpacht of eigendom. Erfpacht moet naast eigendom blijven bestaan.

GroenLinks is van mening dat het de gemeente is die over de meerwaarde van de grond moet kunnen beschikken om in de gemeente te investeren. Grond behoort net zoals lucht en water tot de essentiële bestaansvoorwaarden van de mens. Verkoopbaarheid hiervan moet in twijfel worden getrokken en niet onderhevig worden gemaakt aan het vrije-marktmechanisme. Het argument dat waardeverstijging niet ten goede van de gemeente moet komen, leidt volgens GroenLinks tot private rijkdom en publieke armoede: rijkdom voor velen, maar niet voor allen, en armoede voor de samenleving in haar geheel. De meerwaarde komt ook niet de gemeente toe, maar aan de gemeenschap. De gemeente is democratisch controleerbaar en handelt in het algemeen belang, iets wat niet te verwachten valt van individuen en bedrijven. Het is dan ook de vraag of zij wel zullen investeren in de stad.

Ook GroenLinks wijst op het feit dat erfpacht niet doorslaggevend is voor het vestigingsklimaat en dat deze constatering van het college niet wordt ondersteund door onderzoek. Met betrekking tot 'hot spots' is het belangrijk om het sturingsinstrument erfpacht te behouden.

De **SP** is voorstander van gemeenschapsbezit van grond en dus van erfpacht, maar is tegelijkertijd tegen een systeem waarbij de gemeenschap of de overheid erfpacht als melkkoe gebruikt. Grond stijgt door gebruik van de grond en vooral door de infrastructurele werken die de gemeente uitvoert. De waardeverstijging die hierdoor ontstaat, dient niet ten goede te komen aan de toevallige eigenaar van de grond maar aan de gemeenschap. Eigendom vertegenwoordigt psychologisch gezien ook een bepaalde vorm van macht die de gemeente niet uit handen moet geven. Daarnaast is het slecht voor de gemeentelijke financiën op lange termijn en ook niet handig als je wijken wilt herstructureren. De SP vraagt zich ook af wat met de inkomsten van de verkoop van grond wordt gedaan.

Wijze van conversie (van erfpacht naar eigendom)

De gemeente Rotterdam heeft verschillende conversiemodellen laten ontwikkelen en beoordelen. Deze modellen gaan er allemaal van uit dat de gemeente een aanbieding doet. De drie belangrijkste modellen zijn de volgende:

- 1 Afwikkeling van de bestaande erfpachtverhouding:
Dit systeem gaat uit van het bestaande contract. Voor de berekening van de koopsom wordt er vanuit gegaan dat de bestaande relatie tussen de gemeente en erfpachter wordt afgewikkeld waarbij de grondwaarde wordt gefixeerd op de huidige waarde.
- 2 Verwerving van eigendom tegen een eenmalige betaling
Dit systeem gaat uit van het moment waarop de gemeente weer langs zou komen voor een betaling. De erfpachter kan de grond tegen die grondwaarde kopen. Voor een canonbetaler is dat nu; voor een erfpachter die heeft afgekocht, is dat het einde van de afgekochte periode. De koopsom wordt contant gemaakt naar vandaag (Dit betekent, rekening houdend met de rente-effecten, dat een bedrag dat in de toekomst betaald zou moeten worden wordt omgerekend naar euro's van vandaag).

- 3 Verwerving van eigendom tegen de huidige grondwaarde en terugbetaling van de resterende waarde van de erfpacht.

De waarde van erfpacht kan gebaseerd worden op de afkoopsom die in het verleden is betaald of op de waarde die hij in de huidige markt heeft.

Het college heeft verschillende criteria gehanteerd om een goede afweging en keuze te maken:

- de financiële consequenties van het model, zowel voor de gemeente als voor de erfpachter;
- de objectieve kwaliteiten van het model, zoals juridische juistheid, consistentie, non-discriminatoire werking;
- de communicatieve kwaliteit: is het goed uit te leggen.

Model I is weliswaar relatief ingewikkeld is, maar leidt toch tot een evenwichtige behandeling van alle erfpachters. Daarom is gekozen voor dit model. De animo om erfpacht om te zetten naar eigendom blijkt in Rotterdam bij erfpachters niet erg groot. Dit komt doordat de gemeente Rotterdam allerlei bezwarende bedingen uit de erfpacht als kwalitatieve verbintenis of als kettingbeding vestigt. Uitgifte van gronden in eigendom is op deze manier een verkapt vorm van erfpacht, feitelijk verandert er voor erfpachters niet veel.

B. Gemeente Leiden

Algemeen

In de gemeente Leiden heeft men vanaf 1975 de uitgifte van grond in erfpacht als algemene vorm van gronduitgifte ingevoerd. Bijna 30 jaar en 4 erfpachtregelingen later, heeft het college van B&W op 21 december 2004 aan de raad voorgesteld om het erfpachtsysteem af te schaffen. De gemeenteraad besluit op 22 februari 2005 in overeenstemming met dit voorstel en gaat over tot uitgifte in volle eigendom.

Argumenten voor afschaffing erfpacht:

- Het ideologische argument dat grondwaardestijging ten goede moet komen aan de gemeenschap wordt niet meer breed maatschappelijke gedragen. In de gemeente Leiden is de jaarlijkse canon gedurende 75 jaar slechts afhankelijk van de marktrente: er vindt tijdens die termijn geen aanpassing aan de actuele grondwaarde plaats. Dit gebeurt pas in het 76^{ste} jaar. De grondwaarde stijging komt dus maar voor een gedeelte ten goede aan de gemeente. Er bestaat ook de mogelijkheid om de canon voor 75 jaar af te kopen. In het 76^{ste} jaar dient dan weer een nieuwe afkoopsom betaald te worden. Deze toekomstige verplichting dient bij de waardebepaling van de erfpacht te worden meegewogen. Rekenkundig gezien dient dit vanaf het eerste jaar te gebeuren. Uit onderzoek blijkt echter dat dit op de Nederlandse markt pas gebeurt vanaf het 17^{de} jaar voor het jaar van de afloop. Dit heeft tot gevolg dat bij de verkoop van de erfpacht door een erfpachter gedurende de eerste 58 jaar de feitelijke waardestijgingen worden geïnd.

Tot slot blijkt dat erin meerdere gemeentes commotie is ontstaan over de te incasseren nieuw afkoopsom na afloop van het 75-jarig tijdvak. Deze som zal logischerwijs hoger liggen dan voorheen, wat grote weerstand oproept bij verscheidene erfpachters. Naar alle waarschijnlijkheid zal de kwestie leiden tot het verstrekken van hoge kortingen op de nieuwe afkoopsom. Op deze manier wordt echter niet de volledige feitelijke waardestijging door de gemeente geïncasseerd.

- Slechts ca. 15% van het totaal gemeentelijk grondgebied in Leiden is in erfpacht uitgegeven. Hoewel er duidelijke financiële erfpachtvoorwaarden zijn gesteld, begrijpt de gemeente dat erfpachters zich gevoelsmatig in een minder bevoorrechte positie bevinden. Daar komt bij dat als in de toekomst de vruchten van de grondwaardestijging kunnen worden geplukt, dit voordeel voor de gemeente niet evenwichtig over de inwoners van de gemeente worden verdeeld en tot ongelijkheid tussen burgers leidt.
- Bevordert het investeringsklimaat. Afschaffen van de erfpacht wordt geacht de aantrekkelijkheid voor marktpartijen, om zich in de gemeente te vestigen te vergroten.
- Het privaatrechtelijke sturingselement van erfpacht verliest zijn waarde. Te meer omdat publiekrechtelijke sturing, zoals aan de hand van bestemmingsplannen, een steeds grotere rol inneemt. Daarnaast blijft de handhaving van de vastgestelde Algemene erfpachtbepalingen veelal achterwege.
- Bij de Algemene Erfpachtbepalingen van 1990 en 1992 is niet meer de gebruikelijke clausele opgenomen dat het erfpachtcanon na elke 10 of 25 jaar wordt aangepast aan de actuele grondwaarde. Dit betekent dat het canon niet gewijzigd wordt in overeenstemming met de waardeestijging van de grond. Omdat dit niet gebeurt, vormt erfpacht voor de toekomst geen relevante inkomstenbron meer voor de gemeente.
- Het geld dat vrijkomt bij de verkoop van gronden die nu nog in erfpacht zijn, verbetert de liquiditeitspositie van de gemeente. Het geld wordt opzij gezet voor de forse ruimtelijke ambities van de gemeente.

Het college stelt echter wel een kanttekening bij de mogelijke afschaffing van de erfpacht. In specifieke situaties, waarbij grond binnen afzienbare tijd of op middellange termijn weer moet terug vallen aan de gemeente, is erfpacht nog wel een geschikte vorm van uitgifte. In concreto gaat het om grond voor benzinstations, grond voor een bouwwerk in het openbare gebied, zoals bv. een kiosk en voor het overige uitgiften waarbij in verband met voorziene, ruimtelijke ontwikkelingen in de naaste toekomst het gemeentelijke belang gediend is met een tijdelijke uitgifte in erfpacht.

Discussie in de raad

De volgende partijen zitten in de raad: ChristenUnie, GroenLinks, PvdA, D66, LWG/De Groenen, VVD, SP, CDA en Leefbaar Leiden. Het college wordt gevormd door de PvdA, de VVD, GroenLinks en D66.

Het voorstel wordt aangenomen met dien verstande dat de fracties van de SP en LWG/De Groenen en de leden Posthuma (GroenLinks), Hesselink (PvdA) en Wijffe (PvdA) geacht worden tegen het voorstel gestemd te hebben.

VOORSTANDERS AFSCHAFFING VAN ERFPACHT

Voor de **VVD** is het afschaffen van erfpacht een vervulling van een wens. Met de opbrengsten dient verstandig om te worden gegaan. Gronden in strategische posities in de stad moeten pas verkocht worden nadat daar goed over is nagedacht. Voorkomen moet worden dat het tafelzilver voor een appel en een ei wordt verkocht. Op het tegenargument dat de gemeente erfpacht juist in het leven heeft geroepen om strategische posities 'uit te buiten', antwoordt de VVD dat het middel erfpacht zijn zeggingskracht heeft verloren. De positie van gemeente kan nu beter worden gewaarborgd met Ruimtelijke Ordeningprocedures.

De **CDA** wijst erop dat de conversie in het verleden is gebruikt om bepaalde ontwikkelingen te sturen. Na het omzetten in eigendom vervalt deze mogelijkheid en kan een bestemmingswijziging optreden. Om te voorkomen dat voor bijzondere ontwikkelingslocaties de waarde-stijging op deze manier volledig ten goede komt aan de grondeigenaar en om met betrekking tot deze locaties maximaal te kunnen sturen, wordt er een motie ingediend waarbij het college gevraagd wordt om bij de conversievoorwaarden een onderscheid te maken tussen voorwaarden voor normale situaties en de voorwaarden voor bijzondere ontwikkelingslocaties. Deze motie wordt aanvaard.

De **PvdA** wil voorkomen dat grond te goedkoop wordt aangeboden als erfpachters niet bereid zijn om de grond in erfpacht te kopen. De PvdA wil aankoop mogelijk maken onder voorwaarde dat pachters bereid zijn om bijbekomende kosten te betalen. Het is niet de bedoeling dat gronden, die zijn bedoeld voor sociale woningbouw, tegen commerciële tarieven worden doorverkocht. In ieder geval moeten op lange termijn de maatschappelijke baten opwegen tegen de kosten.

Als de erfpacht wordt afgeschaft moet extra aandacht worden besteed aan bestemmingsplannen. Voorkomen moet worden dat er hiaten ontstaan tussen de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regelingen.

Daarnaast onderschrijft de PvdA het standpunt van het college dat een deel van de waardevermeerdering niet toekomt aan de gemeente. Om dit doel te bereiken zijn intussen andere instrumenten voorhanden.

GroenLinks is niet principieel tegen de afschaffing van erfpacht. Twee vragen zijn volgens GroenLinks van belang: hoe wordt omgegaan met strategische grond en wat wordt gedaan met de opbrengst van de conversie? Strategische gronden dienen een erfpacht te worden uitgegeven, zodat de gemeente ten aanzien van deze gronden sturend kan optreden.

Voor de **D66** is de nota helder en zonder aanvoering van verdere argumenten stemt de fractie voor het voorstel.

De **ChristenUnie** stemt zonder aanvoering van verdere argumenten voor het voorstel.

TEGENSTANDERS VOLLEDIGE AFSCHAFFING VAN ERFPACHT

De fractie **LWG/De Groenen** zet vraagtekens bij het integraal afschaffen van de erfpacht. Het afschaffen voor particuliere eigenaren stemt de fractie mee in, het probleem zit in het generieke karakter van de afschaffing. Indien de gemeente geen grond meer in eigendom heeft, kunnen onwenselijke ontwikkelingen bij corporaties in mindere mate worden gestuurd. Daarnaast wordt de vraag gesteld of het afschaffen bijdraagt aan een gunstiger vestigingsklimaat voor internationale bedrijven. Tot slot wordt bezwaar gemaakt tegen de kosten die de gemeente maakt.

De **SP** beroept zich op erfpacht als het instrument voor overheidstoezicht. Vanuit de optiek van de SP mag je er niet meteen vanuit gaan dat erfpacht niet deugt, de gemeente moet misschien efficiënter werken. De hoge kosten die erfpacht met zich meebrengt zullen volgens de SP niet verdwijnen omdat niet alle erfpachters zullen willen kopen.

Twee leden van de **PvdA** stemmen tegen het voorstel omdat zij van mening zijn dat opbrengst van de grond aan de gemeenschap ten goede moet komen.

Wijze van conversie (van erfpacht naar eigendom)

Ten tijde van het raadsvoorstel waren er in de gemeente Leiden 5076 erfpachters. In navolging van de afschaffing van de erfpacht biedt de gemeente deze pachters de gelegenheid om vanaf 1 januari 2006 (per 1 maart 2005 is binnen de gemeente overgestapt naar het systeem om grond uit te geven in volledige eigendom) een erfpachtcontract om te zetten naar volledig eigendom, ook wel conversie genoemd. Hiervoor wordt een nader voorstel uitgewerkt die is geresulteerd in de nota 'Omzetting van erfpacht naar volledig eigendom', die ongewijzigd door de raad is vastgesteld.

In deze nota wordt de werkwijze en de verschillende onderdelen die men moet volgen bij de berekening van de conversievergoeding nader uiteengezet. Met een conversievergoeding wordt bedoeld de koopsom die betaald moet worden voor de omzetting van erfpacht naar eigendom. De gemeente verliest immers inkomsten omdat een erfpachter gevrijwaard wordt van betaling omdat zij de grond in eigendom verkrijgt. De gemeente wil daarvoor schadeloos gesteld worden. Daarnaast verkoopt de gemeente grond wat zij in eigendom heeft, ook daar dient een vergoeding tegenover te staan.

De gemeente heeft gekozen voor een facilitaire aanpak, waarbij na uitgebreide bekendmaking van de regeling de erfpachters zelf een verzoek kunnen doen. De gemeente biedt dus niet zelf de erfpachters een conversievergoeding aan. De gedachte hierachter is om te voorkomen dat de gemeente veel werk voor niets doet en op deze manier toch een optimale opbrengst binnenhaalt met scherp (d.w.z. hoog) geprijsde conversievergoedingen. Aan het conversieverzoek wordt 50 euro administratiegeld gekoppeld, om te voorkomen dat niet-gemeente verzoeken te pas en te onpas worden ingediend. Deze kosten worden terugbetaald indien de conversie daadwerkelijk tot stand komt.

Er spelen verschillende elementen een rol bij de berekening van de conversievergoeding:

- het tijdstip van transactie;
- het vaststellen van de verkoopprijs van het onroerend goed door middel van WOZ•taxaties en het vaststellen van de bijbehorende grondwaarde;
- de depreciatie voor niet•bouwrijpe grond van 1% per jaar met een maximum van 40% (De reden hiervoor is dat bij de grondprijzen uit wordt gegaan van bouwrijpe grond, terwijl de gronden in erfpacht al bebouwd zijn);
- de verrekening van het afgekochte deel over de reeds gepasseerde periode.

De gemeente Leiden stelt als randvoorwaarde dat bij de verkoop van het blote eigendom de financiële positie van de gemeente beperkt mag verslechteren ten opzichte van die bij erfpacht. Hieronder de belangrijkste punten met betrekking tot de conversie:

- Voor de bepaling van de koopsom is de actuele grondwaarde van het blote eigendom richtsnoer;
- De actuele grondwaarde komt tot stand door een taxatie van de grond;
- Voor de taxatie wordt optimaal gebruik gemaakt van de WOZ•gegevens;
- Op de berekende grondwaarde wordt de depreciatie in mindering gebracht;
- Voor de depreciatie wordt uitgegaan van de gereduceerde waarde van bebouwde grond t.o.v. onbebouwde grond, gesteld op een forfaitair percentage van 1.0 % per jaar, te rekenen vanaf de begindatum van de erfpachtovereenkomst tot de datum van de omzetting, waarbij een gedeelte van een jaar op hele jaren naar boven wordt afgerond, met een maximum van 40 %;
- De index voor de waardeinstijging van grond wordt gesteld op 1% per jaar en het rekenpercentage voor de contantmaking van toekomstige geldstromen wordt vastgesteld op 4,5 %, voor het kalenderjaar 2006 en tot nadere wijziging;

- de kosten van de notaris en het kadaster en de overdrachtsbelasting zijn voor rekening van de erfpachter;
- Indien de voorgenoemde berekening tot uitzonderlijke uitkomsten leidt, heeft het College van B & W de bevoegdheid om de uitkomst te herleiden naar wat normaal is voor soortgelijke situaties;
- het College van B & W heeft de bevoegdheid om in bijzondere gevallen af te wijken van de algemene stelregel tot conversie van de bestaande erfpachtrechten;

Gemeente Leiden geeft in de nota nadrukkelijk aan dat het niet de bedoeling is om na de omzetting naar eigendom niet door allerlei kettingsbedingen e.d. alsnog een soort van erfpachtsysteem na te bootsen. De gemeente moet hiervoor zoveel mogelijk gebruik maken van publiekrechtelijke instrumenten en terughoudend zijn met het langs privaatrechtelijke weg regelen van gebruiksbestemmingen.

C. Gemeente Den Haag

In Den Haag wordt grond sinds 1911 in erfpacht uitgegeven. Grond werd uitgegeven tegen een vaste canon, voor meestal een periode van 75 jaar. Tegen het eind van deze periode is er een uitgebreide discussie gevoerd over de toekomst van het erfpachtstelsel. Besloten is om het stelsel te handhaven waarbij er gekozen wordt voor het model van de eeuwige erfpacht, neergelegd in de Algemene bepalingen 1986.

In 2003 is de discussie over het nut van de erfpacht weer aangewakkerd n.a.v. hoge canonprijzen bij de heruitgifte van grond. Na het indienen van enkele initiatiefvoorstellen over de afschaffing dan wel de hervorming van het erfpachtstelsel, concludeert het college dat het erfpachtstelsel niet ten principale heroverwogen moet worden en ontraadt daarom de initiatiefvoorstellen. De raad neemt echter in de raadsvergadering een motie aan van de VVD, PvdA en CDA, om een onafhankelijke onderzoekscommissie onderzoek te laten verrichten naar de toekomst van het erfpachtstelsel. Hierbij wordt gekeken of de toen gemaakte belangafwegingen (tussen gemeente belangen en belangen van burgers, bedrijven, woningbouwcorporaties en instellingen) en gemeentelijke doelstellingen nog 'up-to-date' zijn. In het onderzoek worden twee voorkeursscenario's uitgesproken:

- 1 voortzetting van het huidige erfpachtsysteem met versterking van de inzet bij het handhavingsbeleid of;
- 2 de vrije keus van uitgifte in eigendom of erfpacht mogelijk maken. En erfpacht als maatwerk in bijzondere situaties.

In 2006 besluit het college de keuzemogelijkheid te bieden tussen erfpacht en eigendom. Het college wil het erfpachtstelsel niet afschaffen. In overeenstemming met het collegestandpunt wordt het raadsvoorstel 'Nieuw Haags gronduitgiftesysteem' ingediend.

Argumenten voor een gemengd stelsel van erfpacht en eigendom:

- erfpacht handhaven voor die functies en gebieden waar het uit oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling gewenst is;
- belangen van de gemeente en bewoners en bedrijfsleven worden verenigd;
- keuzemogelijkheid zorgt voor stabiliteit op de Haagse grondmarkt;

De discussie in de raad

De volgende partijen zitten in de raad: CDA, SP, D66, PvdA, GroenLinks, VVD, Politieke Partij Scheveningen, Haagse Stadspartij, ChristenUnie-SGP, Islam Democraten, Groep Van der Velden en Solidair Nederland. Het college wordt gevormd door de PvdA, GroenLinks en VVD.

Hoewel de discussie over de toekomst van erfpacht al in 2004 is gestart, is pas op 14 februari 2008 het gewijzigde voorstel 'Nieuw Haags gronduitgifte beleid' met algemene stemmen aangenomen. In het coalitieakkoord 2006-2010 heeft het college al besloten dat in beginsel een keuze tussen erfpacht en eigendom mogelijk is. De discussie over dit voorstel spits zich dan ook niet toe op de vraag of erfpacht moet worden afgeschaft, maar over allerlei technische aspecten, zoals over de vraag of er een waarde kan worden toegekend aan het gevoel dat iemand heeft indien hij de grond waarop zijn huis staat in eigendom bezit.

De standpunten van de politieke partijen die hieronder zijn weergegeven, zijn een kleine opsomming van wat de afgelopen jaren tijdens commissie- en raadsvergaderingen is gezegd over erfpacht.

TEGENSTANDERS VAN DE GEHELE AFSCHAFFING VAN ERFPACHT

Voor **GroenLinks** is het belangrijk om het systeem van erfpacht te handhaven wegens de publiekrechtelijke aspecten van het systeem. Als de gemeente het economische en juridisch eigendom verkoopt is zij een groot deel van de zeggenschap over de grond namelijk kwijt. GroenLinks wil dit instrument behouden.

PvdA is voor erfpacht. Zij beroept zich op enkele 'oudere' ideologische argumenten. De PvdA is van mening dat waardestijgingen ten goede moeten komen aan de gemeenschap. Dit voorkomt tevens speculatie met betrekking tot de grond. Erfpacht wordt ook als een geschikt juridisch instrument gezien dat de gemeente kan gebruiken bij de stedelijke ontwikkeling. De PvdA erkent dat er rechtsongelijkheid bestaat tussen erfpachters en burgers die wel over de eigendom van de grond beschikken. Maar aangezien gronden alleen nog in erfpacht worden uitgegeven, is dus steeds vaker het erfpachtregime van toepassing.

Het **CDA** benadrukt dat er weinig verschil tussen het afkopen van de erfpacht en eigendom. Hoewel je niet het juridische eigendom maar slechts het economische eigendom verkrijgt, maakt dit voor de waarde van de grond niet veel uit. Het voordeel is wel dat het de gemeente meer mogelijkheid biedt ten aanzien van de ruimtelijke ordening.

De **SP** is bang dat gebouwen van culturele, architectonische, bijzondere of beeldbepalende waarde gesloopt worden, omdat de gemeente niet meer kan sturen door middel van erfpacht. De SP constateert dat er voornamelijk problemen ontstaan doordat de erfpachtcanon niet geïndexeerd wordt ter voorkoming van ongewenste prijsstijgingen. De SP maakt ook bezwaar tegen het feit dat mensen die later gebruik maken van het aanbod om erfpacht af te kopen, een veel grotere afkoopsom moeten betalen dan burens die eerder gebruik hebben gemaakt van het aanbod.

De **Haagse Stadspartij** vindt dat de discussie zich voornamelijk moet richten op de ontwikkeling van de grondprijzen. De problematiek is namelijk dat bij de heruitgifte van grond de erfpachtcanons enorm zijn gestegen.

VOORSTANDERS VAN GRONDUITGIFTE IN EIGENDOM

De **Leefbaar Den Haag** is van mening dat mensen de gemeente uit worden gejaagd indien de canon stijgt door de intensivering van het grondgebruik.

De **D66** vindt erfpacht niet meer van deze tijd, de gemeente beschikt tegenwoordig over andere publiekrechtelijk instrumenten om te sturen. Een erfpachter, die nog niet eeuwig heeft afgekocht, moet ook dubbel betalen indien hij investeert in zijn woning. De canon stijgt namelijk, maar ook de OZB. De gemeente profiteert dus zowel als private en als publiekrechtelijke partij van de waardestijging. Daar komt bij dat indien de waarde van de grond daalt deze niet voor rekening van gemeente komt. Tevens is er sprake van een vorm van rechtsongelijkheid omdat slechts een klein deel van de grond in erfpacht is uitgegeven en erfpachters zich in een mindere positie bevinden ten opzichte van burgers die grond zelf in eigendom hebben.

De **ChristenUnie/SGP** kan zich vinden in de argumenten van D66. De ChristenUnie/SGP is het niet eens met GroenLinks, om een privaatrechtelijk instrument te behouden en in te zetten om publiekrechtelijke belangen te behartigen. Het erfpachtstelsel is te ingewikkeld. En een ingewikkelde regeling moet je alleen in stand houden als dat noodzakelijk is. Tot slot is ook de ChristenUnie/SGP van mening dat erfpachters de mogelijkheid moeten krijgen om grond in eigendom te verwerven.

De **Politieke Partij Scheveningen** is voor afschaffing van het erfpachtstelsel naar Rotterdams model.

De **VVD** is niet tegen erfpacht als zodanig, maar het systeem mag de vrijheid van het bezit van eigen grond niet beperken. Deze keuzevrijheid is belangrijk. De VVD is ten principale tegen het inzetten van het erfpachtstelsel als instrument ten behoeve van de ruimtelijke ordening. De gemeente heeft echter, indien grond in erfpacht is uitgegeven, als eigenaar het recht om de meerwaarde te verzilveren.

Wijze van conversie (van erfpacht naar eigendom)

Het voorstel stelt enkele voorwaarden aan het verkrijgen van grond in eigendom. Er moet sprake zijn van eerste uitgifte van grond of van een eeuwigdurend recht van erfpacht met afgekochte canonverplichting. Ook moet er ter plaatse een actueel bestemmingsplan van kracht zijn. Daarnaast wordt met oog op gemeentelijke doelstellingen erfpacht als uitgiftelvorm gehandhaafd voor bepaalde functies en gebieden. Het gaat om de volgende functies: Corporatiebezit, sociale woningbouw, school-, welzijns- en cultuurgebouwen, HOED-praktijken, kerken, sportvelden, en andere sociale, culturele en maatschappelijke voorzieningen. Ook voor de volgende gebieden moet erfpacht gehandhaafd blijven: herstructureringsgebieden, herontwikkelingsgebieden, kantoren- en bedrijventerreinen en bedrijven buiten bedrijventerreinen. Dit betekent kort gezegd dat erfpachters alleen grond in eigendom kunnen verkrijgen, indien zij het recht al eeuwigdurend hebben afgekocht en de functie van de grond en het gebied niet onder één van de uitzonderingen valt.

Men kan zich de vraag stellen of een erfpachter nogmaals een bedrag aan de gemeente moet betalen, indien hij zijn eeuwigdurende erfpacht om wil zetten naar eigendom. Want is er wel een verschil in grondwaarde tussen een eeuwigdurend recht van erfpacht en eigendom? En zo ja, hoe kan deze worden berekend? Gesteld wordt dat de waarde van de grond uitgegeven in eeuwigdurend erfpacht vrijwel een gelijke waarde heeft als eigen grond, behoudens een beperkt waardeverschil, namelijk een verschil in gevoelswaarde. Gevoel vertegenwoordigt volgens het college een markttechnische waarde. Besloten wordt om aan dit gevoel een waarde toe te kennen, namelijk 5% van de waarde van de grond in bebouwde staat. De grond in bebouwde staat wordt bepaald op 55% van de waarde van een vergelijkbare onbebouwde kavel bouwgrond, net zoals bij de heruitgifte van grond het geval is.

Ook zijn minder strenge bebouwings- en gebruikersvoorschriften uit bestemmingsplannen in vergelijking met eisen uit het erfpachtcontract van invloed op de waarde.

Voor een erfpachter die zijn eeuwigdurende erfpacht wil omzetten naar eigendom wordt de koopprijs gebaseerd op bloot eigendom. Deze waarde wordt zoals gezegd bepaald op:

- 5% van de waarde van de grond in bebouwde staat, welke waarde op zijn beurt wordt gelijkgesteld met 55% van de getaxeerde waarde van een vergelijkbare en onbebouwde kavel bouwgrond;
- en indien daartoe naar het oordeel van de gemeente aanleiding bestaat, vermeerderd met de, door taxatie te bepalen, waarde van nieuwe gebruiksmogelijkheden die ontstaan door het eindigen van de erfpacht.

D. Gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht is van de weinige gemeenten waar erfpacht nog de vorm van gronduitgifte is. In Utrecht biedt men erfpachters, zoals wel in veel andere gemeenten, niet de mogelijkheid om gronden in erfpacht om te zetten naar eigendom. In het collegeprogramma 2001-2006 is wel neergelegd dat men ten aanzien van erfpacht op zoek gaat naar een vereenvoudiging van het systeem en een betere acceptatie hiervan.

Op 13 februari 2003 heeft de gemeenteraad ingestemd met een voorstel, afkomstig van de Werkgroep Erfpacht, voor een dergelijk vernieuwd en vereenvoudigd erfpachtstelsel. Het voorstel houdt in dat particuliere erfpachters de gelegenheid krijgen hun erfpachtrecht om te zetten naar een eeuwigdurend erfpacht, zoals is geregeld onder de Algemene voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht van de gemeente Utrecht 1989. De werkgroep stelt (niet-unaniem) vast dat door het loslaten van de financiële aspecten en het handhaven van de reguleringsaspecten (inclusief bestemmingswijzigingen), eeuwigdurende erfpacht gunstiger is dan volledig eigendom.

Het bijzondere aan eeuwigdurende erfpacht is dat erfpachters eens en voor altijd het erfpacht afkopen, oftewel de tijdelijke erfpacht maakt plaats voor een eeuwigdurend erfpacht. Dit betekent dat dit recht in het geheel niet of in ieder geval niet door de gemeente, als bloot eigenaar, kan worden beëindigd. De erfpachter heeft hierdoor een recht dat eigendom dicht nadert. De erfpachter heeft niet meer een telkens terugkerende betalingsverplichting waardoor de waardeverhoging van de grond, anders dan bij 'gewoon' erfpacht, ten goede komt van de erfpachter.

Argumenten voor eeuwigdurend erfpacht

Onvrede over de toepassing van erfpachtcontracten waarin de (10-jaarlijkse) aanpassing van de canon (inclusief actualisering grondwaarde) voorkomt. Er bestaan verschillende regiems binnen de gemeente Utrecht waarbij de waardeverhoging bij de ene regeling aan de gemeente toekomt en bij de andere aan de erfpachter zelf (AV 1989). Dit betekent dat een deel van de erfpachters wordt geconfronteerd met een sterke stijging van de canon terwijl een ander deel de canon eenmalig heeft afgekocht en hierdoor geen last meer heeft van een dergelijke stijging. Deze verschillende financiële aspecten stuiten op verzet van de erfpachters.

Voor regulering van het gebruik is erfpacht een krachtiger en duurzamer systeem dan volledig eigendom. Versnipperd eigendom kan belangrijke ingrepen in de weg staan. De modernisering van de erfpacht staat eigenlijk gelijk aan eigendom met behoud van enkele voordelen van het sturingsinstrumentarium voor de gemeente

Het omzetten naar eigendom neemt onnodig veel kosten met zich mee.

Discussie in de Raad

Omdat er aan de werkgroep Erfpacht raadsbreed is deelgenomen, vond er in de raad slechts een beperkte discussie plaats. De volgende partijen zaten toen in de raad: Leefbaar Utrecht, CDA, PvdA, GroenLinks, SP, VVD, D66, ChristenUnie en Burger en Gemeenschap. Het college wordt gevormd door: Leefbaar Utrecht, de PvdA, de VVD, het CDA en Burger en Gemeenschap.

VOORSTANDERS EEUWIGDUREND ERFPACHT

Leefbaar Utrecht is in eerste instantie voor afschaffing. Het merendeel van de erfpachters heeft echter eeuwigdurend afgekocht en voor hen is het financieel gezien niet gunstiger omdat overgang naar eigendom juist tot kosten leidt. Realistisch gezien zal slechts een klein deel gebruik maken van de mogelijkheid tot omzetting naar eigendom. Leefbaar Utrecht vindt dit dan ook niet zinvol. Het wil erfpachters die nog wel last hebben van de herziening van de canonbetalingen de mogelijkheid bieden om eeuwigdurend af te kopen. Een nadeel van omzetting naar eigendom is dat er overdrachtbelasting betaald moet worden. Aan de sturingsmogelijkheden die erfpacht biedt ten opzichte van eigendom, hecht Leefbaar Utrecht minder waarde.

De **CDA** is tevreden over het voorstel omdat het een gelijklopende regeling biedt voor het overgrote deel van de erfpachters.

De **PvdA** wijst ook op het feit dat erfpachters binnen de gemeente Utrecht ongelijk werden behandeld en dat daar met dit voorstel een einde aan is gekomen.

Groenlinks geeft aan dat ondanks dat dit voorstel de gemeente geldt kost, het veel waard is dat er geen ongelijke behandeling meer is tussen erfpachters en het gevoel van onredelijkheid is weggenomen.

SP stelt zich op het standpunt dat erfpacht speculatie dient tegen te gaan. De gemeente ging erfpacht echter gebruiken als een soort melkkoel, niet de oorspronkelijke bedoeling van erfpacht. Toch hoeft erfpacht, na enige aanpassingen, niet te worden afgeschaft. De gemeente kan met behulp van de erfpacht greep houden op misbruik van grond, verkeerd gebruik van grond en gebouwen. De erfpachtvoorwaarden bieden een extra mogelijkheid, een extra stok achter de deur om daartegen op te treden.

TEGENSTANDERS EEUWIGDUREND ERFPACHT

De **VVD** pleit er in zijn verkiezingsprogramma voor om erfpacht af te schaffen. Hoewel de VVD een ander insteek had, prijst de VVD het college dat het het voorstel van de werkgroep Erfpacht heeft overgenomen.

De wijze van conversie (van tijdelijk erfpacht naar eeuwigdurend erfpacht)

In de nieuwe regeling kunnen particuliere woningbezitters hun erfpachtrecht omzetten naar de AV 1989, waarbij de waarde van de grond aan het eind van het erfpachttijdvak gelijk gesteld wordt aan de huidige grondwaarde. Deze grondwaarde wordt vervolgens (samen met eventuele nog verschuldigde canonverplichtingen, maar zonder canonstijging) teruggerekend naar de afkoopdatum. Daarbij wordt een rente van 5% gehanteerd. Afhankelijk van het moment waarop men overgaat op de nieuwe regeling, rekent de gemeente daarbij 0 tot 3% per jaar voor de waardevermindering van de grond.

BIJLAGE D

Samenvatting proefschrift dhr. Nelisse over erfpacht

Dhr. P.J.C. Nelisse heeft een proefschrift geschreven over stedelijke erfpacht, dat in 2008 is verschenen. Nelisse geeft in het onderzoek een kritische analyse van het fenomeen stedelijke erfpacht. Hij doet dit vanuit een economische invalshoek waarbij de nadruk ligt op de vraag of stedelijke erfpacht bijdraagt aan de welvaart.

De belangrijkste punten uit het onderzoek:

- Er ontbreekt een geschikte methode voor het bepalen van de juiste hoogte van de canon. Aanvankelijk was erfpacht gebaseerd op vaste canons. De stijgingen van de canons bij de herziening van de grondwaarde zijn hierdoor vaak exceptioneel. De stijging hangt uiteraard samen met de stijging van de grondprijzen, inzicht in deze samenhang is echter onvoldoende. De intrede van de geïndexeerde canon moet voor een beter verband tussen de canon en de grondwaarde zorgen. De gemeente vangt hierdoor echter wel een dubbele vergoeding voor de inflatie omdat het aanvangscanon meestal al een compensatie voor de inflatie bevat.
- Als de canon eeuwigdurend wordt afgekocht is de afkoopsom gelijk aan de actuele grondwaarde. Het blijkt echter dat in stelsels waar voor kortere periode kan worden afgekocht veelal eveneens de grondwaarde als afkoopsom wordt gehanteerd, terwijl de afkoopsom per definitie lager dan de grondwaarde moet zijn. Ter illustratie: in de gemeente Groningen kunnen erfpachters de canonverplichting afkopen voor de duur van 50 jaar. Deze afkoopsom is ook gelijk aan de grondwaarde.
- Uit het onderzoek blijkt dat de mensen met hoge inkomens in typische eigendomswijken wonen, en mensen met lage inkomens in typische erfpachtwijken wonen. Er is dus geen sprake van herverdeling van de stedelijke welvaart. De lage inkomens dragen immers d.m.v. erfpacht wel bij aan de gemeenschap, terwijl de hogere inkomens dit niet doen.
- Erfpachters worden voor de belastingen, gebaseerd op de WOZ-waarde, aangeslagen alsof zij eigenaar zijn van de totale onroerende goed terwijl dit niet het geval is, ze zijn immers niet eigenaar van de grond. De reden hiervoor is dat bij de WOZ-waarde uitgegaan wordt van de volle en onbezwaarde eigendom.
- Er wordt van uitgegaan dat de markt geen onderscheid maakt tussen huizen met grond in erfpacht of huizen met grond in eigendom. Het onderzoek toont aan dat deze veronderstelling onjuist is naar aanleiding van een prijsvergelijking van 147 woningen in Dordrecht. Prijzen voor woningen met daaronder erfpachtgrond liggen lager dan woningen op eigen grond. Nelisse merkt hierbij wel op dat de casus eigenlijk te beperkt is om generieke uitspraken te doen.
- Er is geen eenduidige theoretische methode om de waarde van de bebouwde grond vast te stellen.
- De betekenis van stedelijke erfpacht bij het houden van invloed op het gebruik van de grond is, door de ontwikkeling in het publiekrecht, afgenomen maar (nog) niet weggenomen.

De conclusie is dat stedelijk erfpacht per saldo geen positieve bijdrage aan de welvaart levert. Nelisse formuleert drie aanbevelingen naar aanleiding van deze conclusie:

- 1 Schaf de verplichte stedelijke erfpacht af en bied grondgebruikers de mogelijkheid te kiezen tussen erfpacht en eigendom;
- 2 gebruik publiekrecht in plaats van privaatrechtelijke erfpacht om de beoogde doelen van erfpacht te realiseren;
- 3 maak erfpacht transparanter, door in de wet WOZ nadere regels voor de waardering van erfpachtrechten op te nemen en door in de BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) de marktwaarde als waarderingsgrondslag van erfpachtgrond op te nemen.

Aan:
RKC Groningen
t.a.v. de voorzitter dhr. Johanns
p/a secretaris dhr. P. Kommerij
Postbus 20001
9700 PB Groningen

GRIFFIE	
reg.nr.	GR00 1599235
ingek.	25 MRT 2008
class.	-2 07515
te beh. door:	GR
kopie gez. aan:	

Van:
CDA, Stadspartij, PvdA, VVD, GroenLinks, SP, ChristenUnie, S&S, D66
p/a de heer D. de Jong
Willem Valkstraat 25
9744 DV Groningen

betreft: aanvraag onderzoek RKC naar erfpacht in Groningen

Groningen, 19 maart 2008

Geachte heer Johanns,

In het afgelopen jaar zijn de alle raadsfracties diverse malen benaderd door de Vereniging van Erfpachters Groningen met het verzoek om het erfpachtregime in de binnenstad van Groningen te beëindigen. Door diverse fracties is dit verzoek voorgelegd aan het college van B&W, maar de beantwoording van deze verzoeken is naar onze mening steeds onvoldoende geweest. Op dinsdag 19 februari is er een bijeenkomst geweest met de Vereniging van Erfpachters waar nog eens duidelijk werd dat er op zijn minst te weinig duidelijkheid bestaat over de uitvoering van erfpacht in de binnenstad van Groningen. Eerder had de Vereniging daarover ook een reeks gegevens aangedragen, die bij ons vragen oproepen over de uitvoering van de erfpacht in Groningen. Recent is dat nog aangevuld door de Vereniging.

Om het verzoek van de bovengenoemde Vereniging goed te kunnen beoordelen hebben de fracties duidelijke informatie nodig. Daarom wenden we ons tot u om onderzoek te doen en de raad van informatie te voorzien om een heldere politieke afweging te kunnen maken. Wij kunnen dit verzoek doen op basis van artikel 9.2 van de Verordening van de RKC te Groningen.

De vragen van de raadsfracties zijn de volgende:

1. Kunt u ons helder inzicht verschaffen in de vraag of en in hoeverre de destijds geformuleerde doelen van erfpacht in het huidige tijdsgewricht nog steeds valide zijn?
2. Kunt u duidelijkheid geven betreffende de kosten en opbrengsten van het erfpachtregime in Groningen?

3. Kunt u aangeven om hoeveel erfpachters en grondposities het in de stad Groningen gaat?
4. Zijn er momenteel verschillen in erfpachtcontracten en zo ja, kunt u aangeven welke dat zijn en hoe deze zich voordoen?
5. Wordt erfpacht in de binnenstad van Groningen op consequente wijze toegepast en zo niet, wat zijn de redenen daarvoor?
6. Wordt het uitgangspunt, dat gemeentegrond in de binnenstad uitsluitend in erfpacht wordt uitgegeven, en niet in vol eigendom wordt verkocht, nog wel consequent toegepast?
7. Is er een verschil in grondwaarde tussen een eeuwigdurend recht van erfpacht en vol eigendom? Zo ja, waaruit bestaat dat verschil dan en hoe kan in de praktijk dit waardeverschil worden vastgesteld?
8. Is er bij de hernieuwde vaststelling van de erfpachtcanon in 2004 uitgegaan van gangbare aannames met name waar het gaat om appartementen en woningen met een grondoppervlak van minder dan 100 vierkante meter?
9. In meerdere steden is erfpacht afgeschaft. Kunt u aangeven wat daarvoor de redenen zijn geweest?
10. Welke consequenties zou afschaffing van erfpacht in Groningen hebben in termen van zeggenschap en financiën? Zou u daarbij willen ingaan op de verkoop aan erfpachters met een jaarlijkse canon en de overdracht aan erfpachters met een afgekochte canonverplichting?
11. Zijn er, vanuit het oogpunt van het realiseren van gemeentelijke doelstellingen, functies en/of gebieden waarvoor erfpacht als uitgiftevorm gehandhaafd zou moeten blijven worden?

Wij verzoeken u bij het doen van het onderzoek ook op z'n minst overleg te voeren met en informatie in te winnen bij de Vereniging van Erfpachters Groningen (VEG).

Wij hopen dat u ruimte kunt vinden in uw onderzoekagenda voor deze problematiek.

In afwachting van uw reactie, verblijven wij,

Hoogachtend,
mede namens de overig genoemde fracties,



D. de Jong
(Christenunie)



J. Vogel
(CDA)

BIJLAGE F

Literatuurlijst

Boeken

- J. de Jong en H.D. Ploeger, *Erfpacht en opstal*, Deventer: Kluwer 2008.
- P. Nelisse, *Stedelijk erfpacht*, Amsterdam: Reed Business 2008.
- A. Segeren, *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau 2007.

Tijdschriften

- A.A. van Rossem, *Contracteren met de overheid*, *Contracteren* 2005, p. 85-93
- H. de Wolff, *Haags gronduitgiftesysteem in discussie*, *Vastgoedrecht* 2006, nr. 5.
- P. Visser, *Amsterdamse erfpachtperikelen*, *Vastgoedrecht* 2006, nr. 3, p. 58-62

Website

www.denhaag.nl

www.erfpacht.amsterdam.nl

www.gemeenteraad.groningen.nl

www.leiden.nl

www.rotterdam.nl

www.utrecht.nl

Overig

- *Algemene Erfpachtvoorwaarden 1919*, Gemeente Groningen (1919).
- *Algemene Erfpachtvoorwaarden 1978*, Gemeente Groningen (1978).
- *Algemene Erfpachtvoorwaarden 1985*, Gemeente Groningen (1985).
- *Algemene Erfpachtvoorwaarden 1993*, Gemeente Groningen (1993).
- *Argumenten voor een (gedeeltelijke) afschaffing van de Rotterdamse erfpacht*, artikel door H. Breedveld, compagnon en notaris bij Loyens & Loef te Rotterdam.
- Dossier van de Vereniging van Erfpachters Groningen: *'Erfpacht in de gemeente Groningen'*
- *Financiële verordening 2008*, Gemeente Groningen (2008)
- *Het euvel van erfpacht*, A. Koerst, *Het Financiële Dagblad* 23 september 2006, p. 12.
- *Nota Grondprijzenbeleid 2004*, Gemeente Groningen (2004).
- *Nota Grondprijzenbeleid 2007-2009*, Gemeente Groningen (2007).
- *Nota Grondbeleid 2004*, Gemeente Groningen (2004).
- Raadsvoorstel gemeente Groningen 21 april 1992, nr. 22, *Consequenties afloop tijdelijke erfpachtsrechten*.
- Raadsvoorstel gemeente Groningen 20 september 1999, *Verkoop Veldstraat 1, Zwarteweg 19*.
- Raadsvoorstel gemeente Groningen 17 april 2000, *Verkoop pand Viaductstraat 3a*.
- Raadsvoorstel gemeente Groningen 10 september 2001, *Verkoop van door de dienst RO/EZ te beheren panden/gebouwen*,
- Raadsvoorstel gemeente Groningen 16 augustus 2004, *Verkoop perceel grond Agricolastraat*.
- Raadsvoorstel gemeente Groningen 17 december 2004, nr. 190, *Aanpassing erfpachtcanon 2005, grondwaardeherziening en omzetting van Erfpachtvoorwaarden*.
- Raadsvoorstel gemeente Groningen 11 juli 2005, nr. 69, *Omzetting erfpachtsvoorwaarden en tussentijdse afkoop erfpachtcanon*.

BIJLAGE G

Plattegrond van de binnenstad met daarop aangegeven de grenzen van het bestemmingsplan Binnenstad 1976.

De gekleurde oppervlakken betreffen erfpachtpercelen

