

Vergaderjaar 2018–2019

35 232

Initiatiefnota van het lid Koerhuis over de toekomst van gemeentelijk erfpachtbeleid voor woning- en bedrijvenbouw

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Samenvatting

Gemeenten zijn soms eigenaar van de grond waarop woningen en bedrijven gebouwd worden. De grond kan verkocht worden, maar gemeenten kunnen ook eigenaar blijven en de grond in erfpacht uitgeven. Erfpacht kan echter ook grote onzekerheid geven. Woning- en bedrijfeigenaren kunnen woningen en bedrijven niet verplaatsen, waardoor een ongelijke verhouding kan ontstaan tussen gemeenten als eigenaar van de grond en woning- en bedrijfeigenaren als erfpachter van de grond. De nota moet leiden tot een gelijke verhouding tussen gemeenten en woning- en bedrijfeigenaren. Enerzijds moeten gemeenten niet langer extra eisen aan ontwikkelaars en bouwers opleggen op erfpachtgrond ten opzichte van eigen grond. Iedereen kent wel een starter die een goede en betaalbare woning zoekt. Door niet langer extra eisen aan ontwikkelaars en bouwers op te leggen, kunnen starters in de toekomst ook een goede en betaalbare woning vinden. Anderzijds moeten bestaande erfpachters snellere en goedkopere procedures krijgen om naar eeuwigdurende erfpacht over te stappen, erfpacht eeuwigdurend af te kopen en om eeuwigdurend afgekocht erfpachtgrond om te zetten naar eigen grond.

Inleiding

Gemeenten hebben verschillende instrumenten om op grondgebruik te sturen. Dat is belangrijk, want gemeenten zijn verantwoordelijk voor woning- en bedrijvenbouw. Gemeenten gebruiken grondbeleid om op grondgebruik te sturen en bijvoorbeeld landbouwgrond naar woning- en bedrijvenbouwgrond om te zetten. Afhankelijk van de maatschappelijke opgave kan de rol van de gemeente hierin verschillen. De afgelopen tientallen jaren hebben gemeenten steeds meer beleidsinstrumenten gekregen om op grondgebruik te sturen. Daardoor zijn er de volgende drie vormen van grondbeleid ontstaan: actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid, en publiek-private samenwerking. Erfpachtbeleid is een vorm van actief grondbeleid. Bij actief grondbeleid exploiteert de gemeente de grond. De gemeente gaat de lening aan, koopt de grond aan, maakt het bouwrijp en verkoopt de grond aan marktpartijen. Die marktpar-

tijen bouwen vervolgens woningen en bedrijven en verkopen die aan woning- en bedrijfeigenaren (inclusief de grond). Bij erfpachtbeleid is er één belangrijk verschil. De gemeente verkoopt dan niet de grond, maar geeft het in erfpacht uit aan marktpartijen. Die marktpartijen bouwen vervolgens woningen en bedrijven en verkopen dan die woningen en bedrijven inclusief het erfpachtrecht aan erfpachters (exclusief de grond).

Het instrument erfpacht is dus één van de beleidsinstrumenten die gemeenten hebben om op het grondgebruik te sturen. De woning- en bedrijfeigenaar wordt dan «erf»pachter, in plaats van grondeigenaar. Dat recht wordt door een volgende woning- en bedrijfeigenaar «geërfd». In 1893 voerde de gemeente Vlaardingen als eerste gemeente erfpacht in voor ruimtelijk ontwikkeling. In die tijd hadden gemeenten nog geen publiekrechtelijke instrumenten om op grondgebruik te sturen en gingen het privaatrechtelijk instrument erfpacht gebruiken.

Casussen

De gemeente waar de meeste erfpachters wonen is Amsterdam. Dit jaar wonen er in Amsterdam 204.500 erfpachters (zie de brief van het college aan de raad van 11 december 2018 over de Buurtstraatquote 2019 en de Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachters). Andere gemeenten zijn Den Haag, Rotterdam en Utrecht, maar ook Vlaardingen, Schiedam, Purmerend, Zaanstad en Leiden. In 2011 wonen er in andere gemeenten 58.000 erfpachters (zie het rapport «Ervaringen met erfpacht» van Companen).

In 1896 voerde de gemeente Amsterdam erfpacht in. In de eerste erfpachtvorm van Amsterdam, tijdelijke erfpacht, was bepaald dat het erfpachtrecht na een tijdvak van 75 jaar automatisch zou eindigen en dat de opstal (de woning en het bedrijf op de erfpachtgrond) automatisch eigendom van de gemeente zou worden. Voor erfpachters was dit begin 1900 geen goed vooruitzicht. In de publieke discussie die daarop volgde kwam naar voren dat dit ook voor de gemeente geen goed vooruitzicht zou zijn, omdat de erfpachter aan het einde van een tijdvak niet meer aan onderhoud zou doen. In 1915 voerde Amsterdam daarop de tweede erfpachtvorm in, voortdurende erfpacht. Daarin was bepaald dat het erfpachttarief (canon) voor een eerste tijdvak van 75 jaar zouden worden vastgesteld en dat daarop telkens een nieuw tijdvak van 50 jaar zou volgen waarvoor het erfpachttarief opnieuw zou worden vastgesteld. In 2016 heeft Amsterdam daarop de derde erfpachtvorm ingevoerd, eeuwigdurende erfpacht, waarin een erfpachttarief voor een eeuwigdurend tijdvak en een afkoop is geïntroduceerd. Eind 2017 heeft Amsterdam de overstap ingevoerd, waarin erfpachters kunnen overstappen naar eeuwigdurende erfpacht. De overstap is niet automatisch, maar pas als een erfpachter een aanvraag indient.

Toen het college het voorstel naar de raad stuurde, was de overstap niet gunstig voor de meeste woningeigenaren en ontstond echter grote onzekerheid over hoe de gemeente het eeuwigdurende erfpachttarief en de afkoop eenzijdig had vastgesteld. Onder de druk van de raad heeft het college de maximale grondquote verlaagd van 89% naar 49% en de korting is verhoogd van 10% naar 25%. Het nieuwe college heeft de korting vervolgens verder verhoogd naar 35%. De grondquote is het percentage van de woningwaarde die de grondwaarde moet reflecteren. Omdat de woningwaarde van 2014 wordt gebruikt en de woningprijzen nu fors zijn gestegen, is de overstap nu gunstig voor de meeste woningeigenaren. De gemeente heeft nu echter te weinig capaciteit en te langzame en te dure procedures om de meeste woningeigenaren snel en goedkoop te laten overstappen naar eeuwigdurend erfpacht. Als een erfpachter nu

een aanvraag indient, blijft die echter wel het recht houden op de overstap die nu geldt.

Vooruitlopend op Amsterdam hebben alle andere gemeenten hun erfpachtbeleid al bijna afgeschaft. Den Haag voerde in 1986 eeuwigdurende erfpacht in, Rotterdam in 2002 en Utrecht in 2015. Alle gemeenten geven erfpachters de mogelijkheid om krijgen om naar eeuwigdurende erfpacht over te stappen, erfpacht eeuwigdurend af te kopen en om eeuwigdurend afgekocht erfpachtgrond om te zetten naar eigen grond. Alleen Amsterdam biedt de laatste mogelijkheid nog niet, maar is ook de laatste gemeente die eeuwigdurend erfpacht heeft ingevoerd.

Probleemstelling

Meer zekerheid voor toekomstige erfpachters, ontwikkelaars en bouwers

Het tekort aan woningen loopt op. Om precies te zijn: er is op dit moment een tekort aan 200.000 woningen. De middellange- en lange termijn huishoudensprognose laat zien dat Nederland de komende 15 jaar ruim 1 miljoen woningen moet bouwen en hiervoor vaak bedrijventerreinen moet verplaatsen, waarvan Amsterdam ruim 100.000 woningen moeten bouwen. Dat is een groot deel van de woningen die Nederland moet bouwen. Tegelijkertijd is Amsterdam van plan om alle toekomstige projecten op erfpachtgrond uit te geven en om extra eisen aan ontwikkelaars en bouwers op te leggen. Gemeenten zijn echter verantwoordelijk voor woning- en bedrijvenbouw en moeten geen extra eisen aan toekomstige erfpachters, ontwikkelaars en bouwers opleggen.

Begin 2018 is grote onzekerheid voor ontwikkelaars en bouwers is ontstaan over hoe Amsterdam in de bijzondere voorwaarden van eeuwigdurend erfpacht eenzijdig extra eisen heeft opgelegd en onder andere hierdoor is geen enkel groot plan meer rondgekomen. Alle grote plannen die nu ontwikkeld en gebouwd worden, zijn rondgekomen voor eind 2017. Voorbeelden hiervan zijn Amstelkwartier en Kop Weespertrekvaart, Buiksloterham, Houthaven, IJburg, Zeeburgereiland, Zuidas, Oostenburg (zie www.amsterdamwoont.nl/nieuwbouwlocatie).

Meer zekerheid voor bestaande erfpachters

Grote onzekerheid voor bestaande erfpachters kan ontstaan door te weinig transparantie over toekomstige erfpachtlasten en door te langzame en te dure procedures. Gemeenten publiceren vaak niet de berekening van huidige en toekomstige erfpachttarieven. Als de overstap dan niet gunstig is, kan grote onzekerheid ontstaan door te weinig transparantie.

Om over te stappen naar eeuwigdurend erfpacht, erfpacht eeuwigdurend af te kopen en eeuwigdurend afgekocht erfpachtgrond om te zetten naar eigen grond, moeten erfpachters een aanvraag indienen en moet de notaris een eigendomsakte opmaken en de toestemming van de bank vragen. Gemeenten hebben vaak te weinig capaciteit om aanvragen van erfpachters te verwerken en twee banken geven zelfs volledig nieuwe hypotheek en vragen notarissen ook een volledig nieuwe hypotheekakte op te maken. Notarissen geven echter aan dat een volledig nieuwe hypotheekakte niet nodig is, behalve natuurlijk als een erfpachter extra hypotheekfinanciering nodig heeft om een afkoop te financieren. Als de overstap dan gunstig is, kan grote onzekerheid ontstaan door langzame en dure procedures.

De raad vertegenwoordigt ook bestaande erfpachters. Het college handelt echter als privaatrechtelijke eigenaar van de grond (Gemeentewet artikel 160, eerste lid, sub e), waardoor rechtsbescherming en democratische controle die horen bij publiekrechtelijke bevoegdheden niet standaard zijn geregeld. Het risico daarvan is dat toekomstige erfpachters te hoog worden.

Bestaande wet- en regelgeving

Meer zekerheid voor toekomstige erfpachters, ontwikkelaars en bouwers

Met de in 1966 en 2008 ingevoerde Wetten ruimtelijke ordening (Wro 1966 en Wro 2008) hebben gemeenten de publiekrechtelijke bevoegdheden gekregen om op grondgebruik te sturen. De Wro 2008 heeft kortgezegd sturingsinstrumenten op grondgebruik verplaatst van het Rijk en provincies naar gemeenten. De belangrijkste verbetering is dat gemeenten nu het Bestemmingsplan hebben gekregen om sturing te kunnen geven op grondgebruik zonder de grond in bezit te hebben. Met de in 2017 ingevoerde wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met het aanwijzen van geliberaliseerde woningen voor middenhuur, hebben gemeenten de publiekrechtelijke bevoegdheid gekregen om zowel sociale huur als middenhuur aan te wijzen. Daardoor kunnen gemeenten met publiekrechtelijke bevoegdheden nu hetzelfde bereiken als met het privaatrechtelijke instrument van erfpachtbeleid. Zo hebben zij meer sturing gekregen op woningcategorieën, waardoor alsnog de gewenste aantallen goedkope en middeldure huur- en koopwoningen gebouwd kunnen worden, als de gemeente een woonvisie heeft vastgesteld. Met de nieuwe Omgevingswet zullen gemeenten het Omgevingsplan krijgen om op een flexibelere mogelijkheid te sturen op grondgebruik.

Eeuwigdurend erfpacht blijft onzekerheid voor toekomstige erfpachters, ontwikkelaars en bouwers geven, omdat gemeenten in de bijzondere voorwaarden privaatrechtelijk extra eisen aan projecten kunnen opleggen op erfpachtgrond ten opzichte van wat gemeenten publiekrechtelijk kunnen opleggen op eigen grond. De probleemstelling geeft in ieder geval aan dat er iets moet gebeuren. Er is namelijk geen enkel groot plan in Amsterdam meer rondgekomen, waardoor het tekort aan woningen oploopt.

Toekomst

Meer zekerheid voor toekomstige erfpachters, ontwikkelaars en bouwers

Amsterdam werkt nu de gemeentelijk plancapaciteit van 100.000 nieuwbouwwoningen uit. Dat is een groot deel van de woningen die Nederland moet bouwen. Iedereen kent wel een starter die een goede en betaalbare woning zoekt, maar die niet kan vinden. Door die woningen te bouwen, kunnen bijvoorbeeld starters in de toekomst ook een goed en betaalbaar huis vinden. Voor al deze toekomstige projecten moeten niet alleen toekomstige erfpachters meer zekerheid krijgen, maar ook ontwikkelaars en bouwers. Het is belangrijk dat grote plannen wel rondkomen. Gemeenten moeten hiervoor niet langer extra eisen aan ontwikkelaars en bouwers kunnen opleggen op erfpachtgrond ten opzichte van eigen grond.

Meer zekerheid voor bestaande erfpachters

Grote onzekerheid voor bestaande erfpachters kan ontstaan door te weinig transparantie over toekomstige erfpachtlasten en door te langzame en te dure procedures. Bestaande erfpachters moeten volledige transparantie over toekomstige erfpachtlasten krijgen. Dat kan door gemeenten te vragen om de berekening van huidige en toekomstige erfpachttarieven te publiceren.

Om over te stappen naar eeuwigdurend erfpacht, erfpacht eeuwigdurend af te kopen en eeuwigdurend afgekocht erfpachtgrond om te zetten naar eigen grond, moeten erfpachters een aanvraag indienen en moet de notaris een eigendomsakte opmaken en de toestemming van de bank vragen. Erfpachters moeten snellere en goedkopere procedures krijgen. Dat kan door gemeenten te vragen om de capaciteit te vergroten om aanvragen van erfpachters te verwerken. En dat kan door banken te vragen niet langer een volledig nieuwe hypotheek te geven en een volledig nieuwe hypotheekakte te laten opmaken, behalve natuurlijk als een erfpachter extra hypotheekfinanciering nodig heeft om een afkoop te financieren.

De raad vertegenwoordigt ook bestaande erfpachters. Het college handelt echter als privaatrechtelijke eigenaar van de grond (Gemeentewet artikel 160, lid 1, sub e). Om te voorkomen dat rechtsbescherming en democratische controle die horen bij publiekrechtelijke bevoegdheden niet standaard geregeld zijn, is het belangrijk dat de raad het college standaard controleert voor (grond- en) erfpachtbeleid. Dit terwijl het college (grond-) en erfpachtbeleid gebruikt als een soort publiekrechtelijke bevoegdheid. Het is belangrijk dat het college de raad standaard goedkeuring laat geven en de gemeentelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie de raad advies kan geven voor (grond- en) erfpachtbeleid (maar niet voor iedere privaatrechtelijke (grond- en) erfpachthandeling).

Voorstellen

Meer zekerheid voor toekomstige erfpachters, ontwikkelaars en bouwers

Om toekomstige erfpachters, ontwikkelaars en bouwers meer zekerheid te geven, is een aanpassing van de Gemeentewet en/of de Wet ruimtelijke ordening nodig.

Door gemeenten niet langer extra eisen aan toekomstige woning- en bedrijvenprojecten te laten opleggen op erfpachtgrond ten opzichte van eigen grond, krijgen toekomstige erfpachters, ontwikkelaars en bouwers meer zekerheid. Door ontwikkelaars en bouwers meer zekerheid te geven, kunnen starters in de toekomst ook een goed en betaalbaar huis vinden.

Meer zekerheid voor bestaande erfpachters

Om bestaande erfpachters volledige transparantie over toekomstige erfpachtlasten te geven, is een aanpassing van de Gemeentewet nodig.

Door erfpachters volledig transparantie over toekomstige erfpachtlasten te geven, krijgen ook bestaande erfpachters meer zekerheid.

Om bestaande erfpachters snellere en goedkopere procedures te geven om naar eeuwigdurend erfpacht te laten overstappen, erfpacht eeuwigdurend te laten afkopen en eeuwigdurend afgekocht erfpachtgrond te laten omzetten naar eigen grond, is enerzijds een vergroting van de

capaciteit van gemeentenen een landelijk expertteam om gemeenten te ondersteunen nodig en is anderzijds een aanpassing van het erfpachtbeleid van banken nodig.

Door erfpachters snellere en goedkopere procedures te geven om naar eeuwigdurend erfpacht te laten overstappen, erfpacht eeuwigdurend te laten afkopen en om eeuwigdurend afgekocht erfpachtgrond te laten omzetten naar eigen grond, krijgen bestaande erfpachters meer zekerheid.

De raad vertegenwoordigt ook bestaande erfpachters. Om het college de raad standaard goedkeuring te laten geven voor (grond- en) erfpachtbeleid (maar niet voor iedere (grond- en) erfpachthandeling), is ook een aanpassing van de Gemeentewet (en een uitzondering op Gemeentewet artikel 160, lid 1, sub e) nodig.

Door het college de raad standaard goedkeuring te laten geven voor (grond-) en erfpachtbeleid, krijgen bestaande erfpachters meer zekerheid.

Beslispunten

De Kamer wordt gevraagd in te stemmen de regering te verzoeken om zo spoedig mogelijk:

- de Gemeentewet en/of de Wet ruimtelijke ordening aan te passen, zodat gemeenten niet langer extra eisen aan toekomstige woning- en bedrijvenprojecten kunnen opleggen op erfpachtgrond ten opzichte van eigen grond.
- de Gemeentewet aan te passen, zodat gemeenten erfpachters volledige transparantie over toekomstige erfpachtlasten moeten geven, inclusief de berekening van huidige en toekomstige erfpachttarieven.
- gemeenten de capaciteit te laten vergroten om erfpachters te laten overstappen en om een landelijke expertteam erfpacht op te richten om gemeenten te ondersteunen.
- banken niet langer een volledig nieuwe hypotheek te laten geven en een volledig nieuwe hypotheekakte te laten opmaken, behalve als erfpachters extra hypotheekfinanciering nodig hebben om een afkoop te financieren.
- de Gemeentewet aan te passen, zodat het college de raad standaard goedkeuring moet laten geven voor (grond- en) erfpachtbeleid.

Financiële consequenties

De voorstellen hebben geen financiële consequenties.

Koerhuis