

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3203

Vragen van de leden **Van der Burg** en **Neppérus** (beiden VVD) aan de ministers voor Wonen, Wijken en Integratie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over *erfpacht in Amsterdam*. (Ingezonden 14 mei 2009)

1

Is het waar dat particuliere huizeigenaren, ex art. 6.16 Wet ruimtelijke ordening (Wro), op een voor ieder gelijke wijze moeten worden beschermd tegen baatvorming? Hoe verhoudt dit zich tot het actief grondbeleid van de gemeente Amsterdam waarbij grond wordt uitgegeven middels (voortdurende) erfpachtcontracten? Indien dit met elkaar in tegenspraak is, wat gaat u er dan aan doen?

2

Deelt u de mening dat kostenverhaal bij gronduitgifte ook door de gemeente Amsterdam als algemeen beginsel moet worden beschouwd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, gaat u hier de gemeente Amsterdam op wijzen?

3

Deelt u de mening dat in de Amsterdamse situatie, waarbij de gemeente met meer dan 75% grondbezit een monopoliepositie bezit, het niet aannemelijk is dat de

gemeente in de (nabije) toekomst kiest voor het publieke spoor middels het Exploitatieplan in de Wro bij particuliere gronduitgifte en dat dit zonder aanwijzing van de minister tot de ongewenste situatie leidt dat in Amsterdam particuliere eigenaren de rechtsbescherming missen die juist expliciet met de wijziging Wro beoogd is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, bent u bereid om tot een aanwijzing over te gaan of anderszins in te grijpen?

4

Deelt u de mening dat de gemeente Amsterdam een consistente en betrouwbare contractpartij voor erfpachters moet zijn, en niet bij herziening van de erfpachtcanon kan switchen van uitgifte op basis van kostprijs naar value capturing op basis van marktwaarde? Zo nee, waarom niet? Zo ja, gaat u de gemeente Amsterdam hierop wijzen?

5

Deelt u de mening dat de in Amsterdam thans gehanteerde «grondquota» methode in strijd is met het principe van kostenverhaal, en als zodanig dus niet toegepast mag worden? Zo nee, waarom niet en kunt u dan aangeven hoe zich dit dan verhoudt tot de analyse die in het proefschrift van G. Th. Delfgaauw, Grondpolitiek van de Gemeente Amsterdam, 1934, blz. 117 is gemaakt? Zo ja, gaat u de gemeente

Amsterdam hierop wijzen en welke consequenties verbindt u hier verder aan?

6

Vindt u het wenselijk dat een gemeente als Amsterdam financieel zo afhankelijk wordt van canonopbrengsten (in 2004 ruim 88 miljoen euro) en er derhalve alle belang bij heeft dit systeem in stand te houden of zelfs te verfijnen waardoor particulieren maximaal betalen, terwijl dit op diverse punten in strijd is met de nieuwe Wro? Zo nee, wat gaat u eraan doen? Zo ja, hoe kunt u dit verenigen met de nieuwe Wro?

7

Heeft u kennisgenomen van het proefschrift waarin het Amsterdamse erfpachtsysteem onderzocht is?¹ Deelt u de mening dat het Amsterdamse erfpachtsysteem ondoorzichtig is en daarom niet optimaal? Deelt u eveneens de mening van P. Nelisse dat het wenselijk is de verplichte stedelijke erfpacht af te schaffen en grondgebruikers de mogelijkheid te bieden te kiezen tussen erfpacht en eigendom?

8

Deelt u de mening dat de gemeente Amsterdam invloed heeft gehad op de hoeveelheid particuliere erfpachtrechten die zijn uitgegeven,

en dat Amsterdam hierdoor direct invloed heeft uitgeoefend op de huizenprijzen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is het dan niet onredelijk dat de gemeente Amsterdam hier de vruchten van plukt door de canon hierop te baseren en is dit conform de principes van behoorlijk bestuur?

9

Deelt u de mening dat het erfpachtsysteem bij invoering juist bedoeld was om goedkope woningen te creëren en dat met het huidige canonbeleid van de gemeente Amsterdam ten aanzien van de oudere particuliere erfpachtrechten het tegenovergestelde wordt bereikt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is dit redelijk?

10

Vindt u het juist dat in het huidige systeem erfpachters «dubbel belast» worden, omdat zij zowel WOZ-belasting moeten betalen als zouden zij eigenaren zijn, als canon moeten betalen als waren zij erfpachters? Is hier geen sprake van oneigenlijke heffing van de WOZ en rechtsongelijkheid? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke maatregelen gaat u nemen?

¹ «Stedelijke erfpacht». P. Nelisse, Reed Business, 2008, ISDN 9062287255.

Antwoord

Antwoord van minister **Van der Laan** (Wonen, Wijken en Integratie), mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ontvangen 9 juli 2009) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2008–2009, nr. 3035

1

Nee, artikel 6.16 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ziet op de situatie dat sprake zou kunnen zijn van het afwentelen van verliezen op particuliere eigenaren. Dat artikel bepaalt dat een gemeente niet meer kosten kan verhalen dan er grondexploitatieopbrengsten zijn. Particuliere eigenaren worden hierdoor dus beschermd tegen de gemeente. Overheden kunnen in Nederland op gelijke wijze als private partijen deelnemen aan het rechtsverkeer. Ook overheden kunnen dus grondeigenaar zijn. Net als private grondeigenaren kunnen ook gemeenten gronden verkopen,

uitgeven in erfpacht, en dergelijken conform de regeling in het Burgerlijk Wetboek. De omstandigheid dat de gemeente Amsterdam over relatief veel (uitgeefbare) gronden beschikt maakt het vorenstaande niet anders. Ik zie, gelet op het vorenstaande, geen tegenspraak in de uitvoering van het Amsterdamse erfpachtbeleid met artikel 6.16 van de Wet ruimtelijke ordening, dat alleen ziet op de situatie dat een exploitatieplan wordt opgesteld. Voor het ingrijpen in de Amsterdamse situatie acht ik dan ook geen reden aanwezig.

2

Bij gronduitgifte wordt de grond voor commerciële bestemmingen tegen de marktprijs aangeboden aan derden. In het geval dat de opbrengst van de gronduitgifte hoger is dan de kosten maakt de gemeente winst. Het kan echter ook zijn dat de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. Bij hantering van erfpacht is geen sprake van grondexploitatie en derhalve is evenmin sprake van het verhaal van kosten, beiden in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. De erfpachter of koper betaalt in het algemeen een marktconforme prijs voor het genot van dit zakelijk recht. Bij erfpacht geldt daarbij de bijzonderheid dat na verloop van een aantal jaren gekozen kan worden voor een herziening van de canon naar het dan geldende marktconforme prijsniveau. Een en ander is uiteraard in de erfpachtvoorwaarden van betrokkenen terug te vinden. Ik ben dan ook, gelet op het vorenstaande, van mening dat niet kostenverhaal, maar marktconformiteit bij gronduitgifte voor commerciële bestemmingen als algemeen beginsel moet worden beschouwd.

3

De Afdeling Grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening beoogt een regeling te bieden voor het verhaal van kosten van grondexploitatie op particuliere eigenaren. Dit betreft dus de situatie dat de grond in eigendom is van deze particuliere eigenaren. Dat kostenverhaal gebeurt langs publiekrechtelijke weg via een exploitatieplan, tenzij het kostenverhaal al is geregeld via privaatrechtelijke contracten. De wetgever heeft ten aanzien van het kostenverhaal geen voorkeur voor het

publieke spoor via een exploitatieplan boven kostenverhaal via het private spoor. In mijn overtuiging leidt dat niet tot ongewenste situaties.

De gemeente Amsterdam kan er dus voor kiezen het publieke spoor uit de Afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening niet of beperkt toe te passen, maar vooral het privaatrechtelijk spoor via, bij voorbeeld, erfpachtovereenkomsten te volgen. In dat geval dekt de gemeente de kosten vanuit de gronduitgifte in erfpacht of herziening van bestaande erfpachtcanons als gevolg van bestemmingswijzigingen en blijft «kostenverhaal» in de zin van de Wet ruimtelijke ordening achterwege.

Voor het ingrijpen in de Amsterdamse situatie acht ik dan ook geen reden aanwezig.

4

Uit van de gemeente Amsterdam verkregen informatie maak ik op dat in de jaren '20 van de 20e eeuw de gemeenteraad besloten heeft om nieuwe gronduitgiften toentertijd via de kostprijsmethode te berekenen. De gemeente hanteert inmiddels echter al jarenlang een beleid om nieuwe gronduitgiften via de residuele methode, dus op basis van marktwaarde, te berekenen. Bij gronden met niet-commerciële bestemmingen, zoals sociale woningbouw, wordt, gemotiveerd, gewerkt met een lage standaardgrondprijs. Deze wijze van grondprijsbepaling past binnen het rijksbeleid ten aanzien van bouwgronduitgifte. Bij herziening van bestaande erfpachtcontracten laat de gemeente Amsterdam zich leiden door de werkwijze die in de betreffende erfpachtcontracten is opgenomen. In de meeste gevallen is overeengekomen dat herziening van de erfpacht plaatsvindt door drie onafhankelijke deskundigen, en dat de nieuwe pachtommen worden vastgesteld op het bedrag, door de deskundigen als resultaat van de herziening te bepalen. Dit is geen nieuwe gronduitgifte, maar een privaatrechtelijke contractherziening. Voor zover bij deze herziening van commerciële erfpachtcontracten overgestapt wordt van de kostprijsmethode naar een marktconforme grondprijsmethode past binnen het rijksbeleid.

5

Nee, ik deel uw mening niet, want zoals bij de vragen 1 t/m 3 al is geantwoord dient onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds actief grondbeleid, waarbij de gemeente zelf de grond in eigendom verwerft, bouwrijp maakt en uitgeeft, en anderzijds de situatie waarin de gemeente de grond niet in handen heeft (faciliterend grondbeleid). Bij actief grondbeleid sta ik bij commerciële ontwikkeling voor dat de marktprijs gehanteerd wordt. Bij faciliterend grondbeleid kan de gemeente maximaal de kosten voor openbare voorzieningen verhalen. Anders dan gesuggereerd in de vragen 1, 2 en 3 zie ik dus geen directe relatie tussen het kostenverhaal via de Afdeling Grondexploitatie van de Wro en de wijze waarop de grondprijs bij actief grondbeleid wordt bepaald (via verkoop dan wel via erfpacht). Voor de wijze waarop de gemeente Amsterdam de erfpachtcanon tot op heden heeft bepaald verwijs ik u naar de beantwoording van vraag 4. De heer Delfgaauw geeft in zijn proefschrift (blz. 117) aan dat het beleid van de gemeente Amsterdam in het begin van de 20e eeuw er op gericht was om bouwgronden tegen kostprijs uit te geven. Als zijn eigen opvatting geeft de auteur op blz. 166 aan dat (erfpacht)gronden voor o.m. woningbouw het beste tegen kostprijs zouden moeten worden uitgegeven. Zoals in het antwoord op de vraag is aangegeven ben ik van mening dat bij gronduitgifte voor commerciële bestemmingen marktconformiteit als algemeen beginsel moet worden beschouwd.

6

De hoogte van de Amsterdamse canonopbrengsten hangt samen met de, historisch gegroeide, situatie dat deze gemeente relatief veel (bouw)gronden in eigendom heeft, alsmede met het gemeentelijk beleid ten aanzien van gronduitgifte. Naar mijn mening is dit beleid niet strijdig met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en is deze situatie evenmin onwenselijk, mits voldaan wordt aan de randvoorwaarden zoals hierna als antwoord op vraag 7 worden aangegeven.

7

De wijze waarop gronden door overheden, waaronder gemeenten, worden uitgegeven behoort tot de wettelijke bevoegdheden van het gemeentebestuur. Door de gemeenteraad wordt hierop op democratische wijze beleid ontwikkeld en toezicht uitgeoefend. De gemeente dient er voor zorg te dragen dat het grondprijsbeleid van de gemeente voor commerciële ontwikkeling marktconform wordt vastgesteld, de nationale en Europese regels in acht worden genomen en het grondprijsbeleid tevens in voldoende mate op transparante wijze wordt vastgesteld en toegepast. Ik heb kennisgenomen van het proefschrift van de heer Nelisse. Gelet op de wettelijke bevoegdheden van gemeenten en de democratische wijze waarop het beleid ontwikkeld en toezicht wordt uitgeoefend, acht ik de aanbevelingen 1, (schaf de verplichte stedelijke erfpacht af) en 2 (gebruik publiekrecht in plaats van privaatrechtelijk erfpacht om beoogde doelen te bereiken) niet terecht¹.

In het antwoord op vraag 10 ga ik in op de vraag of onderscheid zou moeten worden gemaakt bij de waardebepaling van gronden in eigendom en gronden die in erfpacht zijn uitgegeven (aanbeveling 3). Gelet op de beantwoording van vraag 10 acht ik het stellen van nadere voorwaarden in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) aan de waarderingsgrondslag van erfpachtgronden niet opportuun.

8

Zoals bij het antwoord op vraag 6 is aangegeven heeft Amsterdam, historisch gegroeid, relatief veel (bouw)grond in eigendom. Dat hiermede een belangrijke invloed op de huizenprijzen wordt uitgeoefend onderschrijf ik niet. De prijs van de grond is, bij hantering van de marktprijs, een afgeleide van de woningprijs en niet omgekeerd.

9

Zoals in antwoord op vraag 7 is aangegeven is de gemeente vrij in de wijze waarop de gronden worden uitgegeven.

Voor het antwoord op uw vraag over de bedoelingen die de gemeente

Amsterdam in het verleden heeft gehad verwijs ik naar deze gemeente.

10

In overleg met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die eerstverantwoordelijk is voor de onroerende zaakbelasting, merk ik hierbij op dat bij erfpacht een zakelijk recht wordt verworven door de erfpachter. Alleen de erfpachter mag gebruik maken van dat recht. Voor de verwerving van dat recht dient de erfpachter een prijs te betalen: een prijs ineens, waarbij de erfpachtcanon eeuwigdurend of voor een bepaalde periode wordt afgekocht, dan wel een erfpachtcanon per maand of jaar. Tegenover de betalingsverplichting staat dus het individuele zakelijke recht. De onroerende zaakbelasting is een belasting die bij alle eigenaren en zakelijke gebruikers van onroerende zaken in rekening wordt gebracht. De waarde van de onroerende zaak is bepalend voor de hoogte van de belasting. Tegenover de belasting staat geen individueel recht of prestatie van de overheid. Er is dus geen sprake van een dubbele heffing. In het kader van de waardering van de Wet WOZ worden erfpachters gelijkgesteld met eigenaren, de zogenaamde overdrachtsfictie. Dit staat zo in de wet, omdat de rechten die een erfpachter verworven heeft een grotere gelijkenis vertonen met eigendom dan met huur en bovendien vaak in dezelfde hand zijn dan het eigendom. Gelet op het vorenstaande deel ik niet de mening dat erfpachters «dubbel belast» worden.

¹ «Stedelijke erfpacht»; p. 215, P. Nelisse, Reed Business, 2008.