

MRE-scriptie

De macht van gemeentelijke erfpacht

Een onderzoek naar de huidige staat en de toekomst van gemeentelijk erfpacht in Nederland



Amsterdam School of Real Estate (ASRE)
Master of Real Estate (MRE), 2018-2020

Auteur: R.M. Bolhuis
E-mail: rbolhuis@akd.nl

Scriptiebegeleiders: prof. mr. F.J. Vonck (eerste begeleider)
dr. P.C.J. Nelisse (tweede begeleider)

Datum: 30 november 2020

Voorwoord

Erfpacht heeft al mijn interesse sinds ik acht jaar oud ben. Als boerenzoon opgegroeid in het Oldambt hebben de begrippen eigendom, pacht en erfpacht mij altijd bezig gehouden. Zelf hadden wij onze grond zowel in eigendom, pacht als erfpacht. Nadat mijn vader de voorwaarden van de erfpacht had uitgelegd was ik blij dat wij veel minder erfpacht hadden dan een aantal boeren in de buurt. Erfpacht leek mij toen vrij nutteloos. Jaarlijks betalen voor je grond, maar die grond werd nooit je eigendom. Waarom zou je dat willen?

Dat beeld veranderde toen ik een aantal jaren later Rechten (Notarieel recht en Rechtsgeleerdheid) studeerde. Ik leerde steeds meer over erfpacht. Met meer kennis over de wettelijke regels kon ik mij theoretisch goed voorstellen dat zowel een erfverpachter als een erfpachter hiermee een goede rechtsrelatie konden hebben.

Vanaf 2012 heb ik in de notariële vastgoedpraktijk vele manieren gezien waarop erfpacht gebruikt wordt. Tijdens mijn werk hebben de vragen en verzoeken over het vestigen, het (tussentijds) beëindigen of een canon(verhoging) (ten aanzien) van erfpacht mij geleerd hoeveel verschillende erfpachtvoorwaarden er bestaan. Het recht van erfpacht is dus met recht erg flexibel, zoals mijn scriptiebegeleider Fokke Jan Vonck ook mooi beschrijft in zijn proefschrift.

In mijn zoektocht naar een onderwerp voor deze MRE-scriptie bleek mij steeds vaker dat gemeentelijke erfpacht een onderwerp is dat goed bij mij past. Het heeft namelijk maatschappelijke, economische, politieke en juridische aspecten. Daarmee kwamen mijn persoonlijke interesses, mijn werk als kandidaat-notaris en de MRE-studie bij elkaar. Na enige gedachtevorming over het onderwerp en wat eerste onderzoek wilde ik graag weten hoe de vlag er nu eigenlijk bij hing en meer een idee krijgen hoe het in de toekomst zal (kunnen) zijn in Nederland.

Het werken aan deze scriptie vond ik boeiend en leerzaam. De resultaten van het dataonderzoek bij het kadaster maakten mij erg enthousiast. Door het bestuderen van literatuur, het doorspitten van diverse gemeentelijke erfpachtvoorwaarden en het afnemen van interviews ben ik erg veel te weten te komen over gemeentelijke erfpacht. Hoewel het gedurende mijn onderzoek steeds duidelijker werd dat het een wijdlopieg onderwerp is, ben ik content met het resultaat dat u hierna kunt lezen.

Ten eerste wil ik AKD en in het bijzonder ('mijn' notaris) Taco de Lange bedanken voor de mogelijkheid om de MRE-opleiding te volgen. Mijn collega René Rietbroek ben ik zeer erkentelijk voor het delen van zijn schat aan ervaring op het gebied van (gemeentelijke) erfpacht.

Uiteraard wil ik Fokke Jan Vonck en Paul Nelisse als eerste en tweede scriptiebegeleider heel erg bedanken voor de begeleiding en de prettige samenwerking. Ook Wim van der Post wil ik danken voor de aanmoediging voor mijn scriptie idee en hoe deze nog beter te maken.

Voor de ideale randvoorwaarden voor het schrijven van deze scriptie wil ik mijn familie bedanken. Zij hebben mij in de gelegenheid gesteld een groot deel van mijn scriptie te schrijven in het rustige Drenthe en Groningen. Het meest wil ik mijn vriendin Lisa bedanken voor het vertrouwen en de steun, zodat deze scriptie er nu in deze vorm ligt.

Reint Bolhuis

Utrecht, 30 november 2020

Samenvatting

Gemeenten geven al lange tijd gronden uit in erfpacht. Als instrument van haar grondbeleid was erfpacht een machtig middel voor de gemeente. Gemeentelijke erfpacht lijkt echter ook onder druk te staan. Tijd om meer duidelijkheid te verkrijgen over de huidige staat en de toekomst van gemeentelijke erfpacht. Hiervoor is vanuit verschillende invalshoeken onderzoek gedaan naar gemeentelijke erfpacht.

Gemeentelijke erfpacht is erfpacht waarbij een gemeente (als eigenaar van de grond) de erfverpachter is. Historisch gezien zijn vooral gemeenten belangrijke erfverpachters. In 1896 was Amsterdam de eerste Nederlandse gemeente die gronden standaard in erfpacht uitgaf.

Gemeenten hadden meerdere doelstellingen om gronden in erfpacht uit te geven. Een belangrijke beweegreden was om de toekomstige waardevermeerdering van de grond aan de gemeenschap ten goede te laten komen. Daarnaast kon de gemeente met erfpacht invloed houden op het gebruik van de grond en de aard van de bebouwing als ook de bouw stimuleren. Tevens kon een gemeente met erfpacht bij het einde van de erfpachttermijn zonder enig financieel offer weer de vrije beschikking over de grond verkrijgen

Gemeentelijke erfpacht kan grofweg worden ingedeeld in tijdelijke, voortdurende en eeuwigdurende erfpacht.

Zowel uit bestaande onderzoeken als uit mijn eigen onderzoek blijkt dat de wijze waarop gemeenten gronden in erfpacht uitgeven aan het veranderen is. Terwijl in het verleden meerdere gemeenten standaard gronden in erfpacht uitgaven, is het op dit moment alleen nog de gemeente Amsterdam die dit doet. Tevens blijkt dat gemeenten veel minder imperatief (verplicht) gebruik van erfpacht voorschrijven. De mogelijkheid tot het aanbieden van eeuwigdurende erfpacht blijkt erg in opkomst, de mogelijkheid om de erfpacht te converteren naar eigendom zelfs nog meer. Ten aanzien van de gemeenten die in het verleden eeuwigdurende erfpacht hebben ingevoerd lijkt het zo dat deze gemeenten daarna gronden in steeds mindere mate in erfpacht uitgeven of de gemeentelijke erfpacht zelfs geheel afschaffen.

Op basis van onderzoek van data van het kadaster blijkt dat bijna drie procent (2,97%) van de gronden (kadastrale percelen) in Nederland door een gemeente in erfpacht is uitgegeven. Van het totaal aantal kadastrale percelen met gemeentelijke erfpacht is bijna de helft door de gemeente Amsterdam in erfpacht uitgegeven. Den Haag (13%), Rotterdam (11%) en Utrecht (8%) volgen daarna. Ook in de gemeenten Purmerend, Vlaardingen, Leiden, Schiedam, Zaanstad en Alkmaar is een substantieel aantal percelen grond in erfpacht uitgegeven. In veel andere gemeenten blijkt erfpacht (nog maar) een klein deel van het grondbeleid van de gemeente te zijn. Het blijkt dat in dunbevolkte gebieden gemeenten nauwelijks gronden in erfpacht (hebben) uit(ge)geven.

Het aantal publiekrechtelijke middelen van gemeenten om grip te houden op de grond is aanzienlijk toegenomen sinds de eerste invoeringen van gemeentelijke erfpacht. De privaatrechtelijke mogelijkheid van gemeenten middels het uitgeven van grond in erfpacht is in de loop der jaren aan steeds meer regels gebonden. Voor wat betreft het gebruik van het privaatrecht naast de voor gemeenten beschikbare publiekrechtelijke middelen lijkt op dit moment de doorkruisingsleer te gelden.

Met de naar verwachting in 2022 in werking tredende Omgevingswet wordt een vereenvoudiging en samenvoeging van de ruimtelijke ordening regels beoogd. De gemeente krijgt hiermee op termijn mogelijk een nog meer publiekrechtelijke rol in haar grondbeleid.

Er lijkt een aanzienlijke maatschappelijke aversie tegen gemeentelijke erfpacht te bestaan. Om de huidige staat en de toekomst van gemeentelijke erfpacht onder de loep te nemen is een aantal interviews met deskundigen gehouden. De (oorspronkelijke) doelstellingen van gemeentelijke erfpacht – heel kort samengevat: (i) toekomstige waardestijging, (ii) invloed op bebouwing, (iii) stimuleren van de bouw en (iv) grond terug verkrijgen – kunnen volgens de geïnterviewden en mijzelf niet allemaal meer als beste via gemeentelijke erfpacht worden bereikt.

Of gemeentelijke erfpacht nog in het huidige grondbeleid van gemeenten past is mijns inziens afhankelijk van de hoeveelheid maatschappelijke aversie als ook de publiekrechtelijke alternatieven die voorhanden zijn. Op het moment dat voldoende mensen willen dat het echt veranderd zal dit uiteindelijk via de politiek leiden tot de benodigde aanpassingen in gemeentelijke erfpacht. Voor uitgifte van grond in erfpacht lijkt afdoende 'consumentenbescherming' een van de belangrijkste benodigde waarborgen.

Ter stimulering van de maatschappelijk (gebieds)ontwikkelingen zouden gemeenten juist gronden in erfpacht kunnen uitgeven. Hiermee kunnen bijvoorbeeld sociaalmaatschappelijke voorzieningen (zoals kinderdagverblijven, lokale zorgcentra en sportlocaties) gerealiseerd worden. Hierbij kan dan specifiek gestuurd worden op een specifiek gebruiksdoel met bijvoorbeeld een hierop aangepaste erfpachtcanon. Met 'consumentvriendelijke' erfpacht kunnen gemeenten bijdragen aan betaalbare woningen voor starters. En ook op het gebied van verduurzaming kunnen gemeenten met het gebruik van erfpacht positief bijdragen aan deze maatschappelijke opgave.

Gemeentelijke erfpacht heeft in mijn ogen toekomst. Een groot aantal bestaande erfpachtrechten blijft sowieso nog jaren bestaan. Daar waar het nuttig, nodig en passend is lijken gemeenten erfpacht als instrument van haar grondbeleid te kunnen blijven gebruiken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Probleemstelling	7
1.3. Doelstelling	7
1.4. Centrale vraagstelling	8
1.5. Deelvragen	8
1.6. Methodologie	8
1.7. Relevantie	8
1.8. Leeswijzer	9
2. Doel gemeentelijke erfpacht	10
2.1. Erfpachtrecht	10
2.1.1 <i>Wettelijke regeling en akte van vestiging</i>	10
2.1.2 <i>Korte geschiedenis</i>	10
2.2. Gemeentelijke erfpacht	10
2.2.1 <i>Oorspronkelijke doelstellingen</i>	10
2.2.2 <i>Huidige doelstellingen</i>	11
2.3. Erfpachtstelsels	12
2.3.1 <i>Tijdelijke, eeuwigdurende en voortdurende erfpacht</i>	12
2.3.2 <i>Algemene erfpachtvoorwaarden</i>	12
2.4. Conclusie	13
3. Gemeentelijke erfpacht in kaart	14
3.1. Gemeentelijke erfpacht door de jaren heen: een overzicht	14
3.1.1 <i>Trend en ontwikkeling van gemeentelijke erfpacht</i>	14
3.1.2 <i>Gemeentelijke erfpacht als grondbeleid</i>	15
3.1.2.1 <i>Gronduitgifte in regel in erfpacht</i>	17
3.1.2.2 <i>Imperatief gebruik van het erfpachtrecht</i>	18
3.1.2.3 <i>Eeuwigdurende erfpacht</i>	18
3.1.2.4 <i>Conversie erfpacht naar eigendom</i>	18
3.1.3 <i>Wat valt op aan tabel 1 en grafiek 2?</i>	18
3.2. Veranderend erfpachtbeleid per gemeente	19
3.2.1 <i>Erfpachtbeleid Amsterdam</i>	19
3.2.2 <i>Erfpachtbeleid Rotterdam</i>	20
3.2.3 <i>Erfpachtbeleid Den Haag</i>	20
3.2.4 <i>Erfpachtbeleid Utrecht</i>	20
3.2.5 <i>Erfpachtbeleid andere gemeenten</i>	21
3.2.6 <i>Erfpachtbeleid: wat valt op?</i>	22
3.3. Gemeentelijke erfpacht in kaart	23
3.3.1 <i>Hoeveelheid gemeentelijke erfpacht</i>	23
3.3.2 <i>Wat valt op aan de cijfers over gemeentelijke erfpacht?</i>	27
3.4. Conclusie	27
4. Publiekrecht naast gemeentelijke erfpacht	29
4.1. Publiekrechtelijke middelen	29
4.1.1 <i>Onteigeningswet (1851)</i>	29
4.1.2 <i>Woningwet (1902)</i>	30
4.1.3 <i>Woonruimtetwet (1947-1993) → Huisvestingswet (1993)</i>	30
4.1.4 <i>Wet ruimtelijke ordening (1965)</i>	31
4.1.5 <i>Wet voorkeursrecht gemeenten (1985)</i>	31
4.1.6 <i>Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010)</i>	31

4.2.	Gemeentelijke erfpacht en de doorkruising van het publiekrecht	32
4.2.1	<i>De gemene rechtsleer, de tweewegenleer en de gemengde rechtsleer</i>	32
4.2.2	<i>De doorkruisingsleer</i>	33
4.2.3	<i>Regulering van grond via erfpachtvoorwaarden door de gemeente</i>	33
4.3.	Omgevingswet	34
4.3.1	<i>Omgevingsvisie</i>	34
4.3.2	<i>Omgevingsplan</i>	34
4.3.3	<i>Omgevingsvergunning</i>	35
4.3.4	<i>Gemeentelijke erfpacht en de Omgevingswet</i>	35
4.4.	Grondbeleid gemeente via erfpacht of publiekrecht	35
4.4.1	<i>Grondbeleid gemeente: een privaatrechtelijke aangelegenheid</i>	36
4.4.2	<i>Grondbeleid gemeente: opmars van het publiekrecht</i>	36
4.4.3	<i>Grondbeleid gemeente: op welke wijze gebruikmaken van privaatrecht</i>	37
4.5.	Conclusie	37
5.	De toekomst van gemeentelijke erfpacht	39
5.1.	Houdbaarheid doelstellingen gemeentelijke erfpacht	39
5.1.1	<i>Doelstelling: toekomstige waardestijging</i>	39
5.1.2	<i>Doelstelling: invloed op bebouwing</i>	40
5.1.3	<i>Doelstelling: stimuleren van de bouw</i>	40
5.1.4	<i>Doelstelling: grond terug verkrijgen</i>	41
5.1.5	<i>Wat zijn nog de huidige doelstellingen</i>	42
5.2.	Gemeentelijke erfpacht als onderdeel van het huidige gemeentelijke grondbeleid	42
5.2.1	<i>Politieke keuze, noodzaak consumentenbescherming en duurzaamheidsdoel</i>	42
5.2.2	<i>Maatschappelijke aversie en publiekrechtelijke alternatieven</i>	43
5.2.3	<i>Eeuwigdurende erfpacht als antwoord</i>	43
5.3.	Mogelijke verbeteringen aan gemeentelijke erfpacht	44
5.4.	Positieve bijdrage aan maatschappelijke gebiedsontwikkeling	44
5.5.	Conclusie	45
6.	Conclusie, aanbevelingen en reflectie	47
6.1.	De huidige staat en de toekomst van gemeentelijke erfpacht	47
6.1.1	<i>Doel gemeentelijke erfpacht</i>	47
6.1.2	<i>Gemeentelijke erfpacht in kaart</i>	47
6.1.3	<i>Publiekrecht naast gemeentelijke erfpacht</i>	48
6.1.4	<i>De toekomst van gemeentelijke erfpacht</i>	48
6.1.5	<i>Beantwoording centrale vraag</i>	48
6.2.	Aanbevelingen	49
6.2.1	<i>Aanbevelingen voor gemeenten</i>	50
6.2.2	<i>Vervolgonderzoek</i>	50
6.3.	Reflectie	51
	Bibliografie	52
	Bijlage 1	59

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Waarom de keuze voor erfpacht als ook eigendom een mogelijkheid is? In Nederland hebben gemeenten de mogelijkheid om grond onder andere in eigendom of in erfpacht uit te geven. Een groot aantal gemeenten heeft (in het verleden) veelvuldig gronden in erfpacht uitgegeven als onderdeel van haar grondbeleid. Hierdoor hebben veel burgers en bedrijven tegenwoordig een erfpachtrelatie met de gemeente. Deze erfpachters hebben vaak veel vragen over erfpacht. Ook bij gemeenten zelf is er regelmatig discussie over erfpacht.

De discussie omtrent gemeentelijke erfpacht is actueel. In de krant, op de radio en bij de koffie blijkt vaak dat er onduidelijkheid en onvrede is over de rol van de gemeente als erfverpachter.

Bij een bezoek aan mijn oudtante sprak ik met haar over haar woning in Amsterdam. Een woning op erfpacht afgekocht tot 2032. Zij had de woning (op erfpacht) een aantal jaren geleden kunnen kopen van de woningcorporatie. Recent had ze een brief gekregen van de gemeente Amsterdam dat ze kon overstappen naar eeuwigdurende erfpacht. Maar was het voor haar nu verstandig om over te stappen? Haar jaarlijkse canon werd een stuk hoger (in casu in 2032) of er moest (op korte termijn) een groot bedrag ineens betaald worden. En wie garandeert haar dat de politiek er over tien jaar weer niet heel anders tegenaan kijkt? Ondanks de informatie van de gemeente was het voor haar individuele situatie lastig om hierover te beslissen.

Voor gemeenten is erfpacht een van de mogelijkheden in hun grondbeleid. Uit het verleden kunnen duidelijke aanwijzingen en afwegingen herleid worden waarom gemeenten destijds voor erfpacht hebben gekozen. In de huidige tijd is dit een bewegend speelveld. De vraag of erfpacht voor gemeenten in de huidige tijdsgeest eigenlijk nog wel nuttig is, is voor mij steeds groter geworden. Met dit onderzoek heb ik de mogelijkheid om hier dieper op in te gaan en wil ik met name bekijken op welke manier gemeenten erfpacht ook in de toekomst als een nuttig instrument van hun grondbeleid kunnen inzetten.

1.2. Probleemstelling

Erfpacht uitgegeven door gemeenten is er al lange tijd. Deze gemeentelijke erfpacht heeft juridische, economische, politieke en maatschappelijke aspecten. De positie van gemeentelijke erfpacht lijkt echter te veranderen. De alternatieven van de gemeente voor het gebruik van gemeentelijke erfpacht zijn enorm toegenomen. De gereedschapskist van de gemeente voor haar grondbeleid zit tegenwoordig vol met verschillende publiek- en privaatrechtelijke middelen. In de toekomst lijken de mogelijkheden voor gemeenten om sturing te geven aan haar grondbeleid alleen maar groter te worden, onder andere door de waarschijnlijke invoering van de Omgevingswet.

Hoe verhoudt deze veranderende situatie zich tot de wijze waarop gemeenten in de toekomst zullen omgaan met gemeentelijke erfpacht? Zullen gemeenten zich met hun bredere publiekrechtelijke mogelijkheden nog (kunnen) beroepen op het gebruik van het privaatrechtelijke middel erfpacht? En wat zijn dan nu en in de toekomst die publiekrechtelijke middelen en hoe verhouden die zich tot de gemeentelijke erfpacht? En op welke manier kan een gemeente nu juist nog meerwaarde creëren door gemeentelijke erfpacht toe te passen?

1.3. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is enerzijds om de huidige staat van gemeentelijke erfpacht in kaart te brengen. Anderzijds wordt met dit onderzoek beoogd om een aantal mogelijkheden te benoemen op welke wijze gemeentelijke erfpacht toekomst kan hebben. Daarbij wordt met name vanuit de publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden aangegeven waar, waarom en op welke manier gemeentelijke erfpacht juist (nog) wel of niet gebruikt kan gaan worden als onderdeel van het grondbeleid van de gemeente.

1.4. Centrale vraagstelling

Op grond van het vorenstaande volgt de volgende centrale vraag:

Wat is de huidige staat van gemeentelijke erfpacht en wat is de toekomst van gemeentelijke erfpacht?

1.5. Deelvragen

Om te onderzoeken wat de huidige staat van gemeentelijke erfpacht is en in hoeverre gemeentelijke erfpacht toekomst heeft wordt op de volgende deelvragen ingegaan:

- Wat zijn de doelstellingen van gemeentelijke erfpacht? Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen, hoe zijn deze veranderd en wat zijn deze nu?
- Wat is de (huidige) stand van zaken qua gemeentelijke erfpacht; hoeveel en op welke wijze maken gemeenten gebruik van erfpacht en wat valt hieruit af te leiden?
- Welke publiekrechtelijke middelen zijn er de afgelopen jaren (bij)gekomen die de doelstellingen van erfpacht hebben overgenomen, in hoeverre staan die het gebruik van erfpacht als alternatief toe en in hoeverre blijft het voor gemeenten opportuun om daadwerkelijk erfpacht te gebruiken als alternatief?
- Op welke manier kan gemeentelijke erfpacht in de toekomst een positieve bijdrage leveren aan maatschappelijke gebiedsontwikkeling?

1.6. Methodologie

Om te beoordelen in hoeverre er een toekomst is voor gemeentelijke erfpacht wordt er op meerdere manieren onderzoek gedaan.

Om de doelstellingen van gemeentelijke erfpacht te achterhalen en om een vergelijking met de (toekomstige) publiekrechtelijke middelen (waaronder ook de doorkruising daarvan met erfpacht) te maken wordt een literatuuronderzoek gedaan. Voor dit onderzoek is het als basis met name ook van belang om inzicht te hebben in de doelstellingen van gemeentelijk erfpacht uit het verleden. Daarmee kan enerzijds de hedendaagse situatie van gemeentelijke erfpacht geduid worden en anderzijds kunnen daaruit aanbevelingen voor de toekomst gedaan worden. Bij de beschrijving van deze uitgangssituatie kan veelal gebruik gemaakt worden van en voortgebouwd worden op eerdere onderzoeken hierover.

Door middel van een onderzoek naar de aanwezige erfpacht in de gemeenten en een onderzoek met data van het kadaster wordt een (beperkt) kwantitatief onderzoek gedaan. Hierbij wordt in kaart gebracht welke Nederlandse gemeenten erfpacht hanteren en wordt een overzicht gegeven hoeveel elke gemeente (in Nederland) van haar grond in erfpacht uitgeeft (als percentage). Dit is met name bedoeld als duiding in hoeverre er (nog) gebruik wordt gemaakt van gemeentelijke erfpacht (al dan niet met algemene erfpachtvoorwaarden) door gemeenten. Op basis hiervan kan inzicht gegeven worden in welke (type) gemeenten wel en niet (op grote schaal) gemeentelijke erfpacht hanteren. Hieruit voorvloeiend wordt voor een aantal gemeenten – de drieëntwintig grootste (erfpacht)gemeenten van Nederland, maar ook een gemeente waarvoor erfpacht geen core business is – gekeken op welke specifieke manier zij gebruik maken van gemeentelijke erfpacht.

Door het afnemen van interviews als kwalitatieve onderzoeksmethode wil ik met name kijken of en op welke manier gemeentelijke erfpacht een toekomst heeft. Door een aantal specialisten op het gebied van erfpacht (elk met verschillende invalshoeken) te interviewen wil ik op zoek gaan naar de toekomstige mogelijkheden voor gemeentelijke erfpacht.

1.7. Relevantie

De toekomst van gemeentelijke erfpacht in Nederland is interessant, omdat sinds de invoering van de eerste gemeentelijke erfpachten de (uit)werking verschillend is gebleken en de wijze waarop gemeentelijke erfpacht in de toekomst gebruikt kan worden nuttige inzichten kunnen geven.

Het is een onderzoek naar het bestaansrecht en het draagvlak voor gemeentelijke erfpacht in de huidige tijdgeest. Het kan daarmee aangeven waar gemeentelijke erfpacht op dit moment staat en waarom het (nog) bestaat. Daarnaast probeert het verschillende inzichten te bieden op welke manier gemeentelijke erfpacht er in de toekomst uit kan zien.

Maatschappelijke relevantie

Erfpacht was een van de belangrijkste gronduitgiftedvormen van gemeenten. Daardoor hebben velen te maken met gemeentelijke erfpacht. In hoeverre mag de gemeente ten opzichte van burgers en bedrijven erfpacht als beleidsinstrument gebruiken? Vaak is het voor gemeenten ook van belang in hoeverre haar gedrag als contractspartij maatschappelijk gedragen en geaccepteerd is.

Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over erfpacht. Ook naar de positie van gemeentelijke erfpacht is vanuit verschillende invalshoeken onderzoek gedaan. Hierbij is veelal gekeken naar de geschiedenis van gemeentelijke erfpacht en naar de verschillende wijzigingen door de jaren heen.

Met dit onderzoek wordt beoogd een inzicht te geven in de huidige stand van zaken van gemeentelijke erfpacht alsmede een bijdrage te leveren aan een aantal toekomstige mogelijkheden hiervan.

1.8. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek wordt het theoretisch kader uitgewerkt. Als eerste wordt hier voornamelijk geduid wat gemeentelijke erfpacht precies is en wat de doelstellingen hiervan waren en tegenwoordig zijn. Tevens wordt ingegaan op de verschillende erfpachtstelsels en de algemene erfpachtvoorwaarden.

In hoofdstuk 3 wordt door middel van een beschrijving en benoeming van de cijfers van de aanwezige gemeentelijke erfpacht een duiding gegeven van de huidige situatie van gemeentelijke erfpacht.

Welke publiekrechtelijke middelen gemeenten meer en meer tot hun beschikking hebben gekregen in het kader van hun grondbeleid wordt in hoofdstuk 4 dieper op ingegaan. Daarbij wordt ook gekeken in hoeverre deze beschikbare publiekrechtelijke middelen de mogelijkheid tot gebruik van erfpacht van gemeenten doorkruist. Tevens wordt hierbij ingegaan op de in de toekomst waarschijnlijk beschikbare Omgevingswet.

Een nadere analyse volgt in hoofdstuk 5 waarin mede aan de hand van de uitkomsten van de interviews wordt aangegeven op welke wijze gemeentelijke erfpacht een toekomst heeft.

In hoofdstuk 6 wordt een conclusie van het onderzoek gegeven. In antwoord op de centrale vraag wordt een aantal aanbevelingen gedaan in hoeverre gemeentelijke erfpacht een toekomst kan hebben. Tevens wordt er kort gereflecteerd op het proces van onderzoeken.

2. Doel gemeentelijke erfpacht

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek zal het theoretisch kader worden uitgewerkt. Als eerste wordt hier geduid wat erfpacht precies is. Vervolgens wordt ingegaan op de historische en actuele doelstellingen van gemeentelijke erfpacht. Voor een nadere duiding bespreek ik de verschillende erfpachtstelsels en de van toepassing zijnde algemene erfpachtvoorwaarden.

Hiermee schets ik een kader waar gemeentelijke erfpacht vandaan komt en waar zij op dit moment staat. Daarnaast wordt duidelijk binnen welke kaders en onder welke voorwaarden gemeenten gronden in erfpacht kunnen uitgeven.

2.1. Erfpachtrecht

Erfpacht behoort tot het privaatrecht. Het privaatrecht betreft het geheel van rechtsregels dat de onderlinge (rechts)verhouding van (rechts)personen en zaken regelt (Van Velten, 2018). Volgens artikel 5:85 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) wordt het erfpachtrecht als volgt gedefinieerd: 'Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft eens anders onroerende zaak te houden en te gebruiken.' Na eigendom (artikel 5:1 lid 1 BW) is het erfpachtrecht het meest omvattende gebruiks- of genotsrecht met betrekking tot onroerende zaken (Ploeger & Bounjouh, 2019). De eigenaar van de grond (de erfverpachter) verleent aan de erfpachter de bevoegdheid om de onroerende zaak te houden en te gebruiken (Nelisse, 2008).

2.1.1 Wettelijke regeling en akte van vestiging

De wettelijke regeling van het erfpachtrecht is vastgelegd in de artikelen 5:85 tot en met 5:100 BW. Veelal zijn de bepalingen niet van dwingend recht, maar van aanvullend recht (Ploeger & Bounjouh, 2019). De inhoud van het erfpachtrecht wordt met name bepaald door de erfpachtvoorwaarden in de akte van vestiging en slechts in beperkte mate door de wet (Bartels & Van Velten, 2017). In de akte kan ook worden bepaald dat de erfpachter periodiek een canon dient te betalen (artikel 5:85 lid 2 BW). Tevens kan de duur van de erfpacht worden geregeld (artikel 5:86 BW).

2.1.2 Korte geschiedenis

De toepassing van erfpacht gaat terug naar de Griekse en Romeinse tijd (Vonck, 2013). In die tijd werd erfpacht met name toegepast om woeste gronden te ontginnen (Van Velten, 208). Aan het begin van de negentiende eeuw is erfpacht ook om deze toepassing in de Nederlandse wetgeving opgenomen – middels de erfpachtwet van 1825 en daarna in 1838 in het BW (oud) – (Vonck, 2013). Erfpacht wordt in de loop der jaren (en inmiddels geheel) voor andere doelen gebruikt. Als onderdeel van de grondpolitiek van de zich ontwikkelende steden aan het einde van de negentiende eeuw blijkt erfpacht in Nederland pas echt voet aan de grond te krijgen (Nelisse, 2008).

2.2. Gemeentelijke erfpacht

Erfpacht wordt voor zeer verschillende doeleinden gebruikt. Als vormen van erfpacht worden genoemd: stedelijke erfpacht, agrarische erfpacht, industriële/commerciële erfpacht, groene erfpacht en particuliere erfpacht (Ploeger & De Wolff, 2014).

Historisch gezien zijn vooral gemeenten belangrijke erfverpachters. De gemeente is, na de Rijksoverheid en de provincies, de derde bestuurslaag in het Nederlandse staatsbestel. Gemeentelijke erfpacht is erfpacht waarbij de gemeente (als eigenaar van de grond) de erfverpachter is. Een gemeente kan zowel standaard grond in erfpacht uitgeven (dus zonder andere opties te bieden) als erfpacht als een optie gebruiken om grond ter beschikking te stellen (Nelisse, 2008).

In 1896 was Amsterdam de eerste Nederlandse gemeente die besloot haar gronden uitsluitend nog in erfpacht uit te geven (Ploeger & Bounjouh, 2019). Een aantal kleine gemeenten maakte aan het begin van de twintigste eeuw dezelfde keuze, zoals Den Haag in 1911 (Vonck, 2013). Rotterdam en Utrecht kozen in respectievelijk in 1973 en 1974 voor een erfpachtstelsel (Vonck, 2013).

2.2.1 Oorspronkelijke doelstellingen

De bemoeienis van de stedelijke overheid (lees: gemeenten) gaat terug tot de zestiende eeuw (Nelisse, 2008). Door de stormachtige economische en maatschappelijke ontwikkeling in de tweede helft van de negentiende eeuw is de gemeentelijke erfpacht ontstaan (Ploeger & Bounjouh, 2019). Onder invloed van de politicus Willem Treub (raadslid van de liberale partij) ging Amsterdam als eerste gemeente aan het eind van de negentiende eeuw over op het standaard uitgeven van de grond in erfpacht (Vonck, 2013).

Destijds waren er verschillende redenen om te kiezen voor erfpacht als instrument voor gronduitgifte (Hudig, 1908). Ten eerste was er de gedachte dat de toekomstige waardevermeerdering van de grond aan de gemeenschap ten goede diende te komen, in plaats van aan het individu (Ploeger & Bounjouh, 2019). In de jaren voor de invoering van de gemeentelijke erfpacht in Amsterdam was er sprake van snel stijgende grondprijzen (Nelisse, 2008). Treubs overtuiging is dat deze grondwaardestijging wordt veroorzaakt door de groei van de bevolking en de investeringen van de gemeente (Vonck, 2013). Door de grond voor bepaalde tijd in erfpacht uit te geven en de erfpachter een canon te laten betalen werd deze doelstelling gerealiseerd (Huijgen, 2016). Tevens werd hiermee grondspeculatie voorkomen, omdat een te verwachten waardestijging van de grond met erfpacht niet meer gerealiseerd kon worden door grondspeculanten (Berkhout, Brounen & Eichholtz, 2015). Daarnaast kon de gemeente in het geval dat een latere intensivering van het grondgebruik een meerwaarde creëert (bijvoorbeeld de bouw van een extra verdieping of de verandering van bestemming van woningbouw naar commercieel gebruik) de canon aanpassen (Ploeger & De Wolff, 2014). Met deze extra inkomsten werd het voor de gemeente ook mogelijk om de nodige publieke investeringen hiervoor te doen (bijvoorbeeld de verbreding van een weg of de aanleg van extra parkeerplaatsen) (Ploeger & De Wolff, 2014).

Een tweede motief is dat de gemeente invloed kon houden op het gebruik van de grond en de aard van de bebouwing (Nelisse, 2008). In die tijd hadden gemeenten nauwelijks publiekrechtelijke middelen tot hun beschikking om het grondgebruik te reguleren (Huijgen, 2016). Ook konden hiermee bebouwingsvoorschriften worden opgelegd (Nelisse, 2008) en kon (toekomstige) verkrotting worden tegengegaan (Vonck, 2013).

Het derde argument was de stimulering van de bouw (Nelisse, 2008). De realisatie van betaalbare woningen zou gemakkelijker zijn nu de erfpachter niet de grond hoeft te kopen, maar slechts een canon hoeft te betalen (Ploeger & De Wolff, 2014).

Als vierde en laatste doel was de gedachte dat de gemeente bij het einde van de erfpachttermijn zonder enig financieel offer weer de vrije beschikking over de grond kon verkrijgen (Nelisse, 2008).

2.2.2 Huidige doelstellingen

De belangrijkste doelstellingen van gemeenten om tegenwoordig erfpacht te gebruiken wijken niet veel af van de oorspronkelijke doelstellingen. Nog steeds zijn de benoemde doelstellingen het laten toekomen van de grondwaardestijging aan de gemeenschap en het houden van invloed op het gebruik van de grond de belangrijkste motivatie van gemeenten om erfpacht te gebruiken.

Invloed houden op het (toekomstig) gebruik van de grond kan erg goed door vastlegging van gebruiksbeperkingen in erfpachtvoorwaarden (Huijgen, 2016). Ook kwaliteitseisen ten aanzien van het gebruik van (type en kleurstelling van) te gebruiken materialen voor het gebouw worden (soms) in erfpachtvoorwaarden vastgelegd. Dat de waardestijging van gronden in beginsel aan de gemeenschap toekomt is bij de gemeenten waar (nog) erfpacht wordt uitgegeven vaak een van de vastgelegde doelstellingen (Nelisse, 2008). Rond 2000 lijkt ook voor Amsterdam het voornaamste argument voor erfpacht de mogelijkheid om de grondwaardestijging aan de gemeenschap te laten toekomen (Nelisse, 2008).

Sommige gemeenten maken ook gebruik van erfpacht als aantrekkelijke financieringsstructuur (Vonck, 2013). Hierbij worden door diverse gemeenten financieringsconstructies gebruikt waarbij de verkrijger (bijvoorbeeld een inwoner of een ontwikkelaar) de grond niet hoeft aan te kopen, maar slechts de canon voor de erfpacht hoeft te voldoen (Vonck, 2013).

Voor een nadere duiding in hoeverre en op welke manier er (nog) gebruik wordt gemaakt van erfpacht in verschillende gemeenten verwijs ik naar hoofdstuk 3.

2.3. Erfpachtstelsels

De bestaande systemen van gemeentelijke erfpacht kunnen globaal in drie categorieën worden ingedeeld (Huijgen, 2016). Het betreft tijdelijke, eeuwigdurende en voortdurende erfpacht.

2.3.1 Tijdelijke, eeuwigdurende en voortdurende erfpacht

Tijdelijke erfpacht is het systeem van uitgifte in erfpacht voor bepaalde tijd. Meestal betreft dit een periode van 30 tot 75 jaar. Deze tijdelijke erfpachtrecht zal aan het einde van de periode van rechtswege eindigen (Ploeger & De Wolff, 2014). Om de erfpacht te laten voortduren dient in beginsel een nieuw recht te worden gevestigd (Ploeger & De Wolff, 2014). De onzekerheid over de verlenging van de tijdelijke erfpacht, die zich met name tegen het einde van het erfpachtrecht manifesteert, wordt als een groot nadeel beschouwd (Van Velten, Snijders & Huijgen, 1995).

Eeuwigdurende erfpacht is erfpacht zonder vaste einddatum. Alleen in bijzondere gevallen kan dit type erfpachtrecht door de grondeigenaar worden beëindigd (bijvoorbeeld bij niet-betaling van de canon of ernstig tekortschieten in de nakoming van overige verplichtingen (artikel 5:87 lid 2 BW)) (Ploeger & De Wolff, 2014). In economisch opzicht lijkt er in eerste instantie nagenoeg geen verschil met eigendom te zijn, want de erfpachter heeft zowel het genot van de onroerende zaak als het voordeel van de waardevermeerdering op termijn (Nelisse, 2008). Vaak is er de mogelijkheid dat de canon eeuwigdurend wordt afgekocht (Huijgen, 2016). Overigens kan de gemeente (als erfverpachter) de canon aanpassen in het geval van (een door de gemeente goedgekeurde) wijziging van het gebruik of van de bestemming zoals opgenomen in de erfpachtvoorwaarden (Nelisse, 2008). In dit laatste geval blijkt toch wel weer sprake van een economisch verschil tussen eeuwigdurende erfpacht en eigendom.

Voortdurende erfpacht is erfpacht voor onbepaalde tijd, te verdelen in tijdvakken. Veelal betreft dit erfpachttijdvakken van 50 jaar, maar ook 25, 30, 60 en 75 jaar komen met regelmaat voor (Nelisse, 2008). In de erfpachtvoorwaarden van voortdurende erfpacht is de bevoegdheid opgenomen dat de erfverpachter (bijvoorbeeld een gemeente) eenzijdig de erfpachtvoorwaarden kan wijzigen bij het einde van een tijdvak (Huijgen, 2016). Die mogelijkheid is over het algemeen beperkt tot de algemene voorwaarden en de canon(voorwaarden) (Ploeger & De Wolff, 2014).

De gemeente Amsterdam heeft inmiddels ervaring met al deze drie categorieën erfpachtstelsels. Bij aanvang in 1896 werden tijdelijke erfpachtrechten uitgegeven (Nelisse, 2008). Vanaf 1915 wordt in de algemene erfpachtvoorwaarden van de gemeente Amsterdam voortdurende erfpacht opgenomen (Vonck, 2013). Vanaf 2016 geeft de gemeente Amsterdam gronden voor woningbouw (met uitzondering van de uitgifte aan woningcorporaties) alleen nog maar in eeuwigdurende erfpacht uit (op basis van de Algemene Bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht 2016 Amsterdam (AB 2016)).

2.3.2 Algemene erfpachtvoorwaarden

Overheidslichamen (bijvoorbeeld gemeenten) die regelmatig grond in erfpacht uitgeven gebruiken veelal algemene voorwaarden waarin de erfpachtvoorwaarden zijn vastgelegd (Bartels & Van Velten, 2017). Daarnaast worden bijzondere voorwaarden met het oog op het concrete geval van toepassing verklaard. Gezamenlijk vormen de algemene en bijzondere voorwaarden de inhoud van het erfpachtrecht.

Volgens een inventarisatie van Nelisse (2008) zijn er circa 80 verschillende algemene erfpachtvoorwaarden in Nederland in gebruik. De diversiteit tussen deze verschillende algemene erfpachtvoorwaarden blijkt groot, wat de onderlinge vergelijkbaarheid en de transparantie niet ten goede komt (Nelisse, 2008). In hoofdstuk 3 wordt nog nader ingegaan op de huidige algemene erfpachtvoorwaarden van verschillende gemeenten.

De algemene voorwaarden kunnen in de openbare registers worden ingeschreven (artikel 46 Kadasterwet). Het voordeel hiervan is dat in de akte van vestiging naar de ingeschreven algemene voorwaarden kan worden verwezen, zodat deze niet volledig in de akte van vestiging dienen te worden

herhaald (Bartels & Van Velten, 2017). In het geval van die algemene voorwaarden wordt afgeweken dient dit expliciet in de akte van vestiging te worden vermeld (Van Velten, 1995).

Algemene erfpachtvoorwaarden van gemeenten zijn geen algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels (Bartels, 2017). Een gemeente is aan de algemene voorwaarden slechts gebonden jegens de individuele erfpachter op grond van het erfpachtrecht waarvan de (algemene en bijzondere) erfpachtvoorwaarden deel uitmaken (Huijgen, 1995).

Sinds 1992 (invoering Nieuw Burgerlijk Wetboek) zijn voor de inhoud en toepassing van de algemene erfpachtvoorwaarden tevens de bepalingen over algemene voorwaarden (artikel 6:231 tot en met 6:247 BW) van belang (Nelisse, 2008). Hiermee kunnen voor een consument bezwarende (algemene) voorwaarden – door de wetgever onder meer op een ‘zwarte’ respectievelijk ‘grijze’ lijst geplaatst – nietig of vernietigbaar zijn (zie ook artikelen 6:233, 6:236 en 6:237 BW). Volgens Bartels (2017) is het zo dat als een erfpachter bij de vestiging van het erfpachtrecht een consument is er dan een beroep kan worden gedaan op de zwarte en grijze lijst. Vonck (2013) is van mening dat in het geval het erfpachtrecht bij vestiging door een niet-consument is aangegaan dat bij (latere) overdracht aan een consument deze consument geen beroep toekomt op de zwarte of grijze lijst, terwijl Huijgen (1995) dit laatste standpunt niet onderschrijft.

De laatste jaren blijkt dat de algemene erfpachtvoorwaarden van gemeenten soms problemen uit hoofde van de zwarte en grijze lijst kunnen opleveren. De Hoge Raad (2016) heeft in het arrest SEBA/Amsterdam geoordeeld dat een rechter bij algemene erfpachtvoorwaarden (jegens particulieren) ambtshalve aan de Europese Richtlijn oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (richtlijn 93/13/EEG) dient te toetsen. Het gaat hierbij slechts om erfpachtovereenkomsten waarop ná 31 december 1994 de algemene erfpachtvoorwaarden van toepassing zijn verklaard. Daarbij moet de rechter wel oordelen dat de betreffende bepaling uit de erfpachtvoorwaarden onredelijk bezwarend is, waarbij de Hoge Raad aan een bestuursorgaan een bijzondere positie lijkt toe te kennen.

2.4. Conclusie

Erfpacht is het recht om de grond welke in iemand anders eigendom is te gebruiken en/of te houden. Gemeentelijke erfpacht is erfpacht waarbij een gemeente (als eigenaar van de grond) de erfverpachter is. Sinds de invoering van gemeentelijke erfpacht zijn de doelstellingen van gemeenten wel ietwat aangepast. De belangrijkste beweegredenen voor gemeenten om gronden met erfpacht uit te geven waren én zijn vaak echter nog gebaseerd op de argumentatie om waardeinstijgingen ten gunste van de samenleving te laten komen en invloed te kunnen houden op de grond.

Gemeentelijke erfpacht kan grofweg worden ingedeeld in tijdelijke, eeuwigdurende en voortdurende erfpacht. Hierop zijn door gemeenten veelal algemene erfpachtvoorwaarden van toepassing verklaard.

In hoeverre gemeenten tegenwoordig (nog) gebruik maken van erfpacht wordt hierna in hoofdstuk 3 uitgelicht.

3. Gemeentelijke erfpacht in kaart

In dit hoofdstuk 3 wordt door middel van een beschrijving van de cijfers over door gemeenten uitgegeven gronden in erfpacht een duiding gegeven van de huidige situatie van gemeentelijke erfpacht.

Allereerst wordt vanuit de literatuur zoveel mogelijk een (cijfermatige) trend en ontwikkeling in gemeentelijke erfpacht achterhaald. Hierbij wordt dus ook (even) gekeken naar het verleden, want wie het verleden niet kent, kan ook geen goed beeld van de toekomst krijgen. Daarom zijn in dit onderzoek cijfers uit het verleden genoemd, zodat deze vergeleken kunnen worden met de huidige situatie. In vervolg daarop wordt voor een aantal gemeenten aangegeven op welke wijze zij de afgelopen jaren met erfpacht zijn omgegaan. Daarbij wordt ook vermeld op welke manieren gemeenten zelf naar hun eigen erfpachtbeleid kijken en hoe dit erfpachtbeleid in de loop der jaren is aangepast.

Vervolgens wordt aan de hand van de huidige cijfers (verkregen van het Kadaster) van het aantal gemeentelijke erfpachten in beeld en in kaart gebracht hoeveel gemeentelijke erfpacht er is. Aan de hand van een eigen (vervolg) onderzoek van die cijfers wordt nader aangegeven wat opvalt en hoe hieruit blijkt in hoeverre gemeenten tegenwoordig (nog) een actief erfpachtbeleid hanteren.

Hiermee wordt (letterlijk) in kaart gebracht waar gemeentelijke erfpacht op dit moment staat en waar het vandaan komt. Daarnaast wordt duidelijk hoe gemeenten erfpachtbeleid voeren en hoe gemeenten hier zelf naar kijken.

3.1. Gemeentelijke erfpacht door de jaren heen: een overzicht

Uit de literatuur blijkt dat cijfermatige gegevens over de omvang van erfpachtbezit voor alle dan wel een grote groep gemeenten gedurende een reeks van jaren helaas nauwelijks beschikbaar zijn (o.a. De Jong, 1984; Nelisse, 2008). Verschillende bronnen vermelden cijfers over erfpacht, maar erg eenduidig zijn deze niet. Derhalve wordt hier in eerste instantie kort benoemd wat verschillende auteurs hierover in meer algemene bewoordingen hebben vermeld.

3.1.1 Trend en ontwikkeling van gemeentelijke erfpacht

De hoeveelheid erfpacht is op verschillende manieren kwantificeerbaar. Er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar oppervlakte, aantal woningen of aantal erfpachtrechten.

Uit een studie van Gundlach (1933) blijkt dat circa dertig gemeenten in totaal 1.406,5 hectare grond in erfpacht hebben uitgegeven. Hiervan namen Amsterdam (499,9 hectare) en Den Haag (368,1 hectare) circa zestig procent van voor hun rekening. Uit onderzoek van De Jong (1984) blijkt dat bijna vijftig jaar later de totale oppervlakte gemeentelijke erfpacht aanzienlijk is toegenomen tot 6.716,5 hectare. Ook dan nemen Amsterdam (1.641 hectare) en Den Haag (758 hectare) een groot deel voor hun rekening. Meer recente cijfers over de oppervlakte van gronden uitgegeven in erfpacht zijn er niet uit bestaande onderzoeken.

In een onderzoek van VROM (1982) komt naar voren dat 1,1% van de koopwoningen in Nederland zich op erfpachtgrond bevindt. Uit een onderzoek van De Kam uit 1987 blijkt dat een kwart van alle corporatiewoningen in die tijd op erfpachtgrond staat (De Kam & Schepman, 1997). Van deze corporatiewoningen stond ruim veertig procent in Amsterdam.

Uit onderzoek van Companen (2013) blijkt dat er in november 2012 in totaal 145.000 erfpachtcontracten bij gemeenten in Nederland zijn. Hiervan zijn 93.000 erfpachtcontracten met particuliere woningeigenaren, 40.500 erfpachtcontracten met woningcorporaties en 11.500 erfpachtcontracten met andere partijen. Voor wat betreft deze aantallen dient te worden opgemerkt dat het aantal erfpachtcontracten niet direct iets hoeft te zeggen over (bijvoorbeeld) het aantal woningen uitgegeven in erfpacht. Zo was het beleid van de gemeente Amsterdam tot 2011 dat een perceel grond met één erfpachtcontract in erfpacht werd uitgegeven, waarna vervolgens het perceel werd gesplitst in meerdere appartementsrechten. Daarmee vallen er als het ware meerdere woningen onder één erfpachtcontract (De Lange, 2020).

Uit een onderzoek van Deloitte uit 2016 blijkt dat het aantal percelen met een woonfunctie uitgegeven in erfpacht tussen 2013 en 2016 met circa 10.000 percelen (vijf procent) is toegenomen

(Ten Have, Celik & Vroom, 2016). Hiermee zouden in dat tijdsbestek bijna 28.000 woningen in erfpacht zijn uitgegeven, wat neerkomt op circa tien procent van het totaal aantal nieuwbouwwoningen in die periode. Volgens dit onderzoek van Deloitte is in absolute aantallen de groei het sterkst in Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag, maar er is ook sprake van een toename in de kleinere gemeenten. Of deze absolute groei van het aantal nieuwbouwwoningen op erfpacht in deze periode overigens verbazingwekkend is, is de vraag. In vergelijking met de bouw van het totaal aantal nieuwbouwwoningen in diezelfde periode (2013-2016) is het niet onlogisch dat er ook een deel hiervan op gronden in erfpacht (met name in grote erfpachtgemeenten) zijn uitgegeven (CBS, 2017; paragraaf 3.2 en 3.3). Bovendien blijkt uit het onderzoek van Deloitte (2016) dat het aantal gemeenten dat gebruik is gaan maken van gemeentelijke erfpacht aanzienlijk is toegenomen, wat blijkt uit een toename van uitgifte van erfpachtgronden met woonfunctie van 62 procent naar 69 procent van 2013 tot 2016. Tevens blijkt dat er tussen 2013 en 2016 circa 400 percelen op bedrijventerreinen in erfpacht zijn gegeven (en dan met name in Rotterdam en Amsterdam).

Deze cijfers geven een beeld van hoeveel erfpacht op een aantal momenten in de afgelopen honderd jaar door gemeenten is uitgegeven. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar Nelisse (2008). Het is echter meer een indicatie in plaats van een volledig beeld over gemeentelijke erfpacht, daarom hierna een nadere analyse van de hoeveelheid beschikbare erfpacht uitgegeven door gemeenten.

3.1.2 Gemeentelijke erfpacht als grondbeleid

Om aan te geven in welke gemeenten gemeentelijke erfpacht voorkomt – enerzijds als gevolg van grondbeleid in het verleden en anderzijds door het huidige grondbeleid – wordt hieronder op basis van bestaande onderzoeken (Hudig, 1908; NVGB, 1926; Grundlach, 1933; Festen, 1964; VROM, 1982; De Jong, 1984; Van Velten, 1995; De Jong, 1995; Nelisse, 2008) een en ander beknopt toegelicht. Tabel 1 ‘Overzicht gemeentelijke erfpacht door de jaren heen’ geeft schematisch de voornaamste conclusies over gemeentelijke erfpacht weer. Bij de onderzoeken van de verschillende auteurs is steeds de situatie op dat moment in de tijd bekeken.

In de laatste (lichtgrijze) kolom heb ik hier mijn eigen bevindingen (op basis van eigen onderzoek) aan toegevoegd. In deze tabel 1 zijn de gemeenten (met (een) erfpacht(verleden)) gerangschikt naar inwoneraantal per 1 maart 2020 en is een ondergrens van 50.000 inwoners aangehouden (CBS, 2020). Hierin zijn gemeenten opgenomen die volgens cijfers van het kadaster (2020) thans (nog) meer dan een half procent (0,5%) van hun gronden in erfpacht uitgeven en/of in het verleden een actief erfpachtbeleid hebben gevoerd (zie ook paragraaf 3.3). Op basis hiervan zijn in tabel 1 drieëntwintig gemeenten opgenomen. Dit komt overigens neer op 290.448 (94,77%) van alle gemeentelijke erfpachten uitgegeven in Nederland (306.471, zie ook paragraaf 3.3).

Tabel 1. Overzicht gemeentelijke erfpacht door de jaren heen.

Gemeenten (> 50.000 inwoners per 1-3-2020) met gemeentelijke erfpacht in heden en verleden

Gemeenten	Hudig (1908)	NVGB (1926)	Gundlach (1933)	Festen (1964)	VROM (1982)	De Jong (1984)	Van Velten (1995)	De Jong (1995)	Nelisse (2007)	Bolhuis (2020)
Amsterdam	X ^a	R	X ^b	R	X ^c	R	R	R	R	R (E) F (C)
Rotterdam		I			X ^c	R	R	R		I (E+C)
Den Haag		R	X ^b	R	X ^c	R	R	R	R/I	I (E+C)
Utrecht		I		I	X ^c	R	R	R	R	I (E+C) F
Eindhoven										
Groningen	X ^a	I	X ^b	I	X ^c	I			I	I + F (C)
Tilburg		I	X ^b	I	X ^c	I				F (C) F
Apeldoorn										
Haarlem		I	X ^b	I	X ^c	I				F (C)
Arnhem		R	X ^b	I	X ^c	R				F (C)
Zaanstad	X ^a		X ^b		X ^c	R				F (C)
Den Bosch				I	X ^c	I				(C)
Leiden					X ^c	R	R	R		(C)
Leeuwarden	X ^a	R	X ^b	I	X ^c					(C)
Maastricht		I		I	X ^c	I				F (E+ C)
Dordrecht		I	X ^b	I		I				F (C)

Alkmaar					X ^c	R			F (C)
Delft					X ^c	R			F (E+C)
Deventer	X ^a		X ^b	I	X ^c	I			F
Purmerend						R			F (E+C)
Schiedam	X ^a	I	X ^b	R / I	X ^c	R	R	R	F (C)
Vlaardingen	X ^a	R	X ^b	I	X ^c	R			F (E+C)
Den Helder			X ^b	I*	X ^c				F (C)

Verklaring van de gehanteerde codes:

R	Gronduitgifte in regel in erfpacht
I	Imperatief gebruik van het erfpachtrecht
X ^a	Uitgifte grond binnen het stedelijk gebied in de regel of zekere schaal in erfpacht
X ^b	Gemeente met omvangrijk bezit erfpachtgrond in beheer bij het grondbedrijf
X ^c	Gemeente met de meeste koopwoningen op erfpachtgrond
F	<i>Facultatief gebruik erfpacht</i>
E	<i>(Optie voor) eeuwigdurende erfpacht</i>
C	<i>(Optie voor) conversie (omzetting) erfpacht naar eigendom</i>

Bron: Deze tabel is een bewerking van een tabel van Nelisse, 2008, p. 32.

Toelichting tabel 1 'Overzicht gemeentelijke erfpacht door de jaren heen'

In tabel 1 worden verschillende codes gebruikt om aan te duiden op welke manier erfpacht is uitgegeven dan wel in hoeverre er gemeentelijke erfpacht is:

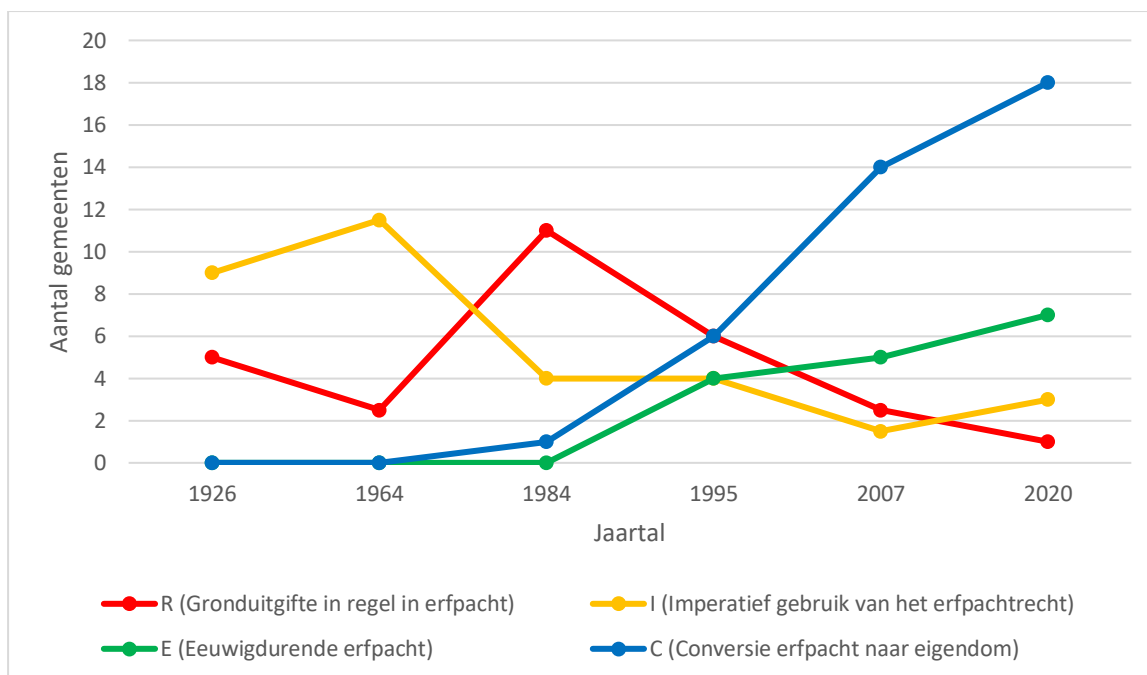
- 'R' wordt vermeld als bij de gemeente gronduitgifte in de regel in erfpacht plaatsvindt.
- 'I' (imperatief) is in het geval een gemeente verplicht erfpacht uitgeeft in bepaalde gebieden of voor bepaalde categorieën (typen) vastgoed.
- 'X' wordt voor verschillende auteurs (elk met een ietwat andere invalshoek, daarom X^a, X^b en X^c) gebruikt om aan te geven dat in de betreffende gemeente in aanzienlijke mate van gemeentelijke erfpacht gebruik werd gemaakt.

In de laatste (lichtgrijze) kolom wordt op basis van eigen onderzoek in eerste instantie aangegeven of in de betreffende gemeente (nog) sprake is van 'in de regel erfpacht' ('R') of 'imperatief gebruik (verplicht voorgeschreven) erfpacht' ('I'). Daarnaast wordt in tabel 1 in de laatste kolom op basis van eigen onderzoek een aantal kwalificaties toegevoegd:

- 'F' (facultatief gebruik erfpacht) geeft aan dat een gemeente incidenteel, voor bepaalde (bepaalde) doeleinden gronden in erfpacht uitgeeft dan wel de keus tussen erfpacht en eigendom aan de verkrijger overlaat. Facultatief gebruik van erfpacht door een gemeente is dus echt anders dan in de regel standaard uitgifte in erfpacht of het verplicht voorgeschreven gebruik (voor grote gebieden of bijzondere bestemmingen).
- 'E' wordt vermeld voor een gemeente die gronden (ook) in eeuwigdurende erfpacht uitgeeft dan wel de optie geeft om over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht.
- 'C' wordt genoteerd als een gemeente de mogelijkheid biedt om (bepaalde) erfpachtrechten onder bepaalde voorwaarden te converteren (om te zetten) naar bloot eigendom.

Voor de goede orde wordt gemeld dat de opties 'F', 'E' en 'C' reeds bij de eerdere auteurs als kwalificatie bij verschillende gemeenten had kunnen worden toegevoegd, maar zoals eerder aangegeven, is dit iets op basis van eigen onderzoek en is er bewust voor gekozen dit niet toe te voegen bij de andere auteurs (mede gezien dit in het verleden ligt).

Grafiek 2. Overzicht gemeentelijke erfpacht door de jaren heen.



Toelichting grafiek 2 'Overzicht gemeentelijke erfpacht door de jaren heen'

Gedeeltelijk ter grafische weergave van tabel 1 is in grafiek 2 weergegeven hoe gemeentelijke erfpacht van de drieëntwintig geselecteerde gemeenten (zie tabel 1 en hierna) zich heeft ontwikkeld. Hoewel Hudig (1908) heeft aangegeven welke gemeenten grond in erfpacht uitgeven, heeft Hudig geen duidelijk onderscheid gemaakt in gronduitgifte in de regel ('R') of imperatief gebruik van erfpacht ('I'). Ditzelfde geldt voor de onderzoeken van Gundlach (1933) en VROM (1982). Derhalve zijn de onderzoeken van Hudig (1908), Gundlach (1933) en VROM (1982) niet meegenomen voor een weergave in grafiek 2.

Bij de weergave in grafiek 2 is het (nogmaals) van belang om te constateren dat gebruik is gemaakt van bronnen uit het verleden die zich nagenoeg niet meer laten verifiëren. Van welke kwaliteit de bronnen zijn valt dus niet altijd even goed te controleren. Mogelijk zijn er meer gemeenten die (in de tussentijd) in de regel erfpacht hebben uitgegeven of toch ook wel imperatief gebruik hebben gemaakt van erfpacht. Bijvoorbeeld de gemeente Deventer waarbij in 1919 werd besloten gemeentegronden nog uitsluitend in erfpacht uit te geven, terwijl in 1922 alweer op dit besluit werd teruggekomen en de gemeentegrond weer in hoofdzaak in eigendom werd overgedragen (Nelisse, 2008).

3.1.2.1 Gronduitgifte in regel in erfpacht

Ten aanzien van gronduitgifte in de regel in erfpacht ('R') wordt allereerst gekeken naar het onderzoek van de NVGB (1926) waaruit blijkt dat Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Leeuwarden en Vlaardingen gronden in de regel in erfpacht uitgaven (zoals deze vijf gemeenten ook in tabel 1 en grafiek 2 vermeld). Dit gold destijds ook voor Hengelo en Zwolle (, maar deze twee gemeenten zijn dus niet in tabel 1 en grafiek 2 vermeld) (Nelisse, 2008).

Volgens het onderzoek van Festen (1964) blijkt dat alleen Amsterdam en Den Haag de gronden in regel in erfpacht uitgeven. Voor Schiedam bleek niet vast te stellen of erfpachtrechten in de regel of imperatief plaatsvonden.

Uit de dissertatie van De Jong (1984) blijkt dat de volgende gemeenten in de regel grond in erfpacht uitgeven: Amsterdam, Arnhem, Delft, Den Haag, Leiden, Purmerend, Rotterdam, Schiedam, Utrecht, Vlaardingen en Zaanstad (zoals deze tien gemeenten ook in tabel 1 en grafiek 2 vermeld). Tevens worden Spijkenisse (thans Nissewaard) en Wageningen genoemd als gemeenten die grond in de regel in erfpacht uitgeven in die tijd (Nelisse, 2008).

Volgens een actualisatie van De Jong in 1995 blijkt dat dan Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Leiden en Schiedam nog de enige gemeenten zijn die grond in de regel in erfpacht uitgeven

(De Jong, Pluijmers & De Wolff, 1995). Amsterdam, Utrecht en (dan nog net) Den Haag geven rond 2007 de gronden in de regel nog in erfpacht uit (Nelisse, 2008).

Ten tijde van schrijven geeft alleen Amsterdam gronden nog in de regel in erfpacht uit.

3.1.2.2 Imperatief gebruik van het erfpachtrecht

De gemeenten Apeldoorn, Dordrecht, Groningen, Haarlem, Maastricht, Rotterdam, Schiedam, Tilburg en Utrecht maakten imperatief gebruik van het erfpachtrecht ('I') in 1926 (NVGB, 1926) (zoals deze negen gemeenten ook in tabel 1 en grafiek 2 vermeld). Daarnaast maakte toen ook de gemeente Hilversum hier imperatief gebruik van (Nelisse, 2008).

In 1964 stelt Festen (1964) vast dat in Utrecht, Tilburg, Haarlem, Arnhem, Den Bosch, Maastricht, Dordrecht, Leeuwarden, Deventer, Vlaardingen en Den Helder imperatief gebruikt werd gemaakt van erfpacht (zoals deze elf gemeenten ook in tabel 1 en grafiek 2 vermeld). Ook Hengelo wordt genoemd als imperatief gebruiker van het erfpachtrecht (Festen, 1964).

Op basis van onderzoek van De Jong (1984) blijkt dat door achttien gemeenten destijds imperatief van het erfpachtrecht gebruik werd gemaakt, waaronder Haarlem, Den Bosch, Maastricht, Deventer, Groningen, Tilburg en Dordrecht (zoals deze zeven gemeenten ook in tabel 1 en grafiek 2 vermeld). Daarnaast gaven ook de gemeenten Almelo, Assen, Gorinchem, Gouda, Lelystad, Nijmegen, Sittard, Zoetermeer, Hoorn, Sneek en Velsen bepaalde gronden ook verplicht (imperatief) uit in erfpacht (De Jong, 1984).

Voor wat betreft het imperatief uitgeven van erfpacht in 1995 is hier vanuit het onderzoek van de Jong geen melding van gemaakt. Derhalve heb ik op basis van een eigen inventarisatie van de stand van zaken in 1995 geconstateerd dat destijds zowel in Den Haag, Groningen, Dordrecht en Deventer imperatief gebruik werd gemaakt van gronduitgifte in erfpacht (gemeente Den Haag, 2020; gemeente Groningen, 2017; gemeente Dordrecht, 2014; gemeente Deventer, 2018).

In 2007 maakt de gemeente Groningen nog imperatief gebruik van erfpacht, tevens wordt Den Haag gemeld als imperatief gebruiker van erfpacht (Nelisse, 2008).

Op dit moment zijn de gemeenten Den Haag, Utrecht en Groningen nog te benoemen als gemeenten die imperatief gebruik maken van uitgifte van gronden in erfpacht.

3.1.2.3 Eeuwigdurende erfpacht

Eeuwigdurende erfpacht deed in 1986 voor het eerst zijn intrede in Den Haag, gevolgd door Delft in 1988, Utrecht in 1989 en Purmerend in 1995 (Nelisse, 2008). Vanaf 1998 is het ook in Maastricht (gedeeltelijk) mogelijk om over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht (gemeente Maastricht, 2012). Vlaardingen heeft vanaf 2013 ook eeuwigdurende erfpacht (gemeente Vlaardingen, 2013). De gemeente Amsterdam geeft sinds 2016 gronden onder woningbouw in eeuwigdurende erfpacht uit (gemeente Amsterdam, 2020).

3.1.2.4 Conversie erfpacht naar eigendom

De gemeente Leeuwarden was in 1965 de eerste gemeente die de mogelijkheid gaf om erfpacht in eigendom te converteren (Companen, 2013). Haarlem, Arnhem, Delft, Zaanstad en Purmerend hebben daarna ook omzetting van erfpacht naar eigendom mogelijk gemaakt. Ook in de gemeenten Rotterdam, Tilburg, Leiden, Maastricht, Vlaardingen, Schiedam, Dordrecht en Den Helder blijkt het rond 2007 mogelijk erfpacht om te zetten naar eigendom (Nelisse, 2008). Ook in Den Haag (2008), Alkmaar (2009) (gemeente Alkmaar, 2009), Groningen (2013) en Utrecht (2016) is er inmiddels (voor bepaalde gebieden) de mogelijkheid om erfpacht te converteren naar eigendom.

3.1.3 Wat valt op aan tabel 1 en grafiek 2?

Ten aanzien van de gemeenten die in het verleden eeuwigdurende erfpacht hebben ingevoerd is een trend te ontdekken dat daarna erfpacht in steeds mindere mate wordt uitgegeven dan wel dat de gemeentelijke erfpacht geheel wordt afgeschaft. Een voorbeeld is de gemeente Purmerend waarbij standaard uitgifte in erfpacht van gronden op den duur van voortdurend naar eeuwigdurend ging, maar

waar uitgifte van gronden in erfpacht niet meer het beleid is en slechts bij uitzondering plaatsvindt (gemeente Purmerend, 2018).

Tevens blijkt bijvoorbeeld uit grafiek 2 een duidelijke lijn van minder gebruik van erfpacht in de regel dan wel het imperatief gebruik daarvan. De mogelijkheid tot het aanbieden van eeuwigdurende erfpacht is erg in opkomst, de mogelijkheid om de erfpacht te converteren naar eigendom zelfs nog meer.

Alvorens nader conclusies te trekken wordt eerst nader ingegaan op welke manier en onder welke invloed het erfpachtbeleid per gemeente is gewijzigd.

3.2. Veranderend erfpachtbeleid per gemeente

Een nadere inkijk in wat voor erfpachtbeleid elke gemeente in de loop der tijd heeft gevoerd wordt hierna weergegeven.

In tabel 3 wordt al een kort overzicht gegeven van de vier grote gemeenten in hoeverre en op welke manier zij erfpacht door de jaren heen hebben uitgeven. In paragraaf 2.3 zijn de verschillende erfpachtstelsels – tijdelijk, voortdurend en eeuwigdurend – beschreven en het blijkt dat Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht van deze erfpachtstelsels gebruik hebben gemaakt.

Tabel 3. Overzicht erfpachtstelsels vier grote gemeenten door de jaren heen.

Erfpachtstelsels	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Tijdelijke erfpacht	1896-1915	1973-2002	1911-1977	N.v.t.
Voortdurende erfpacht	1915-heden	N.v.t.	1977-1986	1974-1989
Eeuwigdurende erfpacht	Vanaf 2016	N.v.t.	Vanaf 1986	Vanaf 1989
<i>Optie tot conversie (omzetting) erfpacht naar eigendom</i>	<i>N.v.t.</i>	<i>Vanaf 2002</i>	<i>Bepaalde wijken vanaf 2008</i>	<i>Vanaf 2016</i>

Alvorens hierna dieper in te gaan op de vier grote gemeenten (en de verschillen in hun beleid) blijkt al uit tabel 3 dat inmiddels door de vier grote gemeenten geen gebruik meer wordt gemaakt van tijdelijke erfpacht. Als onderdeel van gronduitgifte beleid is voortdurende erfpacht thans alleen nog in Amsterdam beschikbaar (voor niet-woningbouw). Het blijkt ook dat na Den Haag en Utrecht nu ook in Amsterdam eeuwigdurende erfpacht gebruikt wordt. Als laatste blijkt uit tabel 3 dat er een optie is tot conversie (omzetting) van de erfpacht naar eigendom in Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

De veranderingen in het erfpachtbeleid zijn per gemeente verschillend. Hoe door de gemeenten zelf wordt aangekeken tegen het (veranderende) erfpachtbeleid en op welke manier dit tot stand is gekomen wordt hierna (kort) weergegeven per verschillende gemeente (zoals deze gemeenten zijn opgenomen in tabel 1).

3.2.1 Erfpachtbeleid Amsterdam

Sinds de invoering van erfpacht in 1896 is in de gemeente Amsterdam uitgifte in erfpacht de regel. Daarbij is het erfpachtbeleid echter wel regelmatig gewijzigd (Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, 2007). Veel gronden zijn lange tijd in voortdurende erfpacht uitgegeven met vaak een tijdvak van 50 of 75 jaar (Daalhuisen & Bosse, 2017). Met enige regelmaat heeft het erfpachtstelsel aan kritiek bloot gestaan, soms van binnenuit (de gemeenteraad), veel vaker ook van buiten (belangengroepen) (Nelisse, 2008; SEBA, 2016).

Vanaf 1 juli 2016 geeft de gemeente Amsterdam nieuwe erfpachtgronden voor woningbouw uit in eeuwigdurende erfpacht (Hentenaar, 2015). Tevens is er een (vrijwillige) overstapregeling vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam onder welke voorwaarden kan worden overgestapt naar eeuwigdurende erfpacht (gemeente Amsterdam, 2019). De gemeente Amsterdam (2020) stelt dat invoering van eeuwigdurende erfpacht aan erfpachters meer zekerheid biedt over hun toekomstige canon. Met de invoering van eeuwigdurende erfpacht lijkt het erop dat de gemeente Amsterdam niet meer de vinger in de pap wil, maar wel aan de pols wil houden (Berkhout, Brounen & Eichholtz, 2015).

Het belang van erfpacht voor de gemeente Amsterdam blijft groot, omdat de stad de afgelopen jaren groeit met circa 10.000 inwoners per jaar (Hobma, 2018). In 2017 zijn 9.000 nieuwe woningen geproduceerd, grotendeels op erfpacht, met als gevolg 450 miljoen euro inkomsten aan erfpacht dat jaar. Er dienen nog veel meer nieuwe woningen te worden gerealiseerd en daarom zijn veel gebieden aangewezen als nieuwbouwlocaties, waarbij door de gemeente Amsterdam een voorkeursrecht is gevestigd. De gemeente Amsterdam doet zowel aan actief grondbeleid (aankopen, vestigen voorkeursrecht, onteigenen en zelf nieuw land maken) als passief grondbeleid (transformatie van eerder in erfpacht uitgegeven grond). In dat laatste geval is de markt (erfpachter) veelal initiatiefnemer en verzoekt om functiewijziging (waarbij het kostenverhaal wordt geregeld via (verhoging van) de erfpacht).

Voor de goede orde wordt gemeld dat voor commercieel vastgoed (niet-woningen) nog steeds voortdurende erfpacht geldt in de gemeente Amsterdam.

3.2.2 Erfpachtbeleid Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft per 1 januari 2003 het erfpachtstelsel afgeschaft (Nelisse, 2008). Hierdoor werden gronden onder nieuwbouwwoningen en kantoren niet meer uitgegeven in erfpacht. Alle bestaande erfpachters hebben in die tijd ook een aanbod gekregen van de gemeente om de erfpachtgrond in eigendom te verwerven (Nelisse, 2008). Rotterdam hoopte met deze beleidsverandering aantrekkelijker te worden voor woningzoekenden (Companen, 2013). Bijna vijftig procent van de woningen op erfpacht is tussen 2002 en eind 2011 geconverteerd van erfpacht naar eigendom (Companen, 2013).

Voor sociale huurwoningen, bedrijventerreinen en maatschappelijk vastgoed is het niet mogelijk om de erfpacht af te kopen (Gemeente Rotterdam, 2020). Een omzetting naar eeuwigdurende erfpacht hiervan kan echter wel. Erfpacht wordt overigens nog wel steeds ingezet om de minder draagkrachtige inwoners te ondersteunen of om grote ontwikkelingen te realiseren zonder dat ontwikkelaars eerst de grond met de gemeente Rotterdam hoeven af te rekenen (Companen, 2013).

3.2.3 Erfpachtbeleid Den Haag

In 1986 is in Den Haag de overstap gemaakt van een voortdurend erfpachtstelsel naar een eeuwigdurend erfpachtstelsel (Nelisse, 2008). Uit een onderzoeksrapport uit 2006 *Toekomst van het Haagse gronduitgiftesysteem* blijkt onder andere dat de toegevoegde waarde van erfpacht voor het beheer van grond in de praktijk nauwelijks uit de verf blijkt te komen (De Jong, Ploeger & De Wolff, 2006). Hieruit volgt het zogeheten Nieuw Haags Gronduitgiftesysteem op basis waarvan gebieden zijn aangewezen waar de grond in volledige eigendom aangeboden mag worden (gemeente Den Haag, 2008).

In de basis hebben erfpachters in Den Haag nu een keuze tussen erfpacht en eigendom, maar hierop geldt een uitzondering voor enkele bijzondere bestemmingen (zoals sociaal maatschappelijke functies) alsmede gronden die de gemeente binnen afzienbare tijd verwacht nodig te hebben voor herontwikkeling. Derhalve zijn er (nog) delen van Den Haag waar de gemeente de grond alleen in eeuwigdurende erfpacht uitgeeft (Gemeente Den Haag, 2020). Overigens lijkt het in de praktijk zo te zijn dat de gemeente Den Haag tegenwoordig nog veel gronden in erfpacht uitgeeft (Ploeger, 2020).

3.2.4 Erfpachtbeleid Utrecht

In Utrecht is de gemeente in 1989 van een voortdurend erfpachtstelsel overgestapt naar een eeuwigdurend erfpachtstelsel (Vonck, 2013). In 2003 kregen de erfpachters onder voortdurende erfpacht de mogelijkheid hun erfpacht te converteren naar eeuwigdurende erfpacht (Nelisse, 2008).

Utrecht biedt vanaf 2016 erfpachters de mogelijkheid om eigenaar te worden van de grond waarop hun woning staat (gemeente Utrecht, 2017). Sinds die tijd wordt grond voor nieuwe koopwoningen standaard in volle eigendom verkocht. Hierbij wordt gesteld dat het voormalige gemeentelijk beleid rond erfpacht op grond onder woningen niet meer in de huidige tijdgeest past (gemeente Utrecht, 2017). Gronden bestemd voor sociale woningbouw, (midden)huurwoningen en

commerciële functies, zoals kantoren en bedrijven, worden nog wel in (eeuwigdurende) erfpacht uitgegeven (Ontwikkelorganisatie ruimte gemeente Utrecht, 2019).

3.2.5 *Erfpachtbeleid andere gemeenten*

De gemeente Eindhoven heeft geen grote geschiedenis met uitgifte van gronden in erfpacht. Thans wordt alleen nog incidenteel gebruik gemaakt van erfpacht om bijvoorbeeld de betaalbaarheid van een ontwikkeling te verbeteren (gemeente Eindhoven, 2017). Ook maakt de gemeente op andere wijzen nog wel eens facultatief gebruik van erfpacht, zoals onder ander blijkt uit de koop van de gronden van voetbalclub PSV onder voorbehoud van erfpacht (PropertyNL, 2011).

Volgens de gemeente Groningen (2017) kan erfpacht een waardevol instrument zijn om ook buiten de binnenstad in te zetten ter stimulering van projecten of bijzondere ontwikkelingen. Als argument wordt genoemd dat de (financiële) haalbaarheid van een project vergroot kan worden, doordat de totale grondprijs niet in een keer hoeft te worden betaald. Sinds 2013 is er de mogelijkheid voor particuliere woningbezitters met erfpacht om de bloot eigendom te verwerven (gemeente Groningen, 2017).

In Tilburg is erfpacht als vorm van gronduitgifte beschikbaar, maar hier wordt relatief weinig gebruik van gemaakt (gemeente Tilburg, 2013). Enerzijds wordt hierbij gesteld dat (destijds) de risico's zijn gestegen door de economische omstandigheden. Anderzijds stelt de gemeente Tilburg (2013) dat erfpacht juist kansen biedt om initiatieven voor kopers van woningen en ondernemerschap te ondersteunen.

De gemeente Apeldoorn maakt zo nu en dan gebruik van uitgifte van gronden in erfpacht (gemeente Apeldoorn, 2019). Veelal gaat het om uitgifte van gronden aan bedrijven en soms is het ook een alternatief voor een huurrelatie (gemeente Apeldoorn, 2019).

De gemeente Haarlem biedt vanaf 1989 de mogelijkheid om erfpacht om te zetten in eigendom (gemeente Haarlem, 2011). Hoewel in Haarlem erfpacht een vorm van gronduitgifte is, is het niet de gebruikelijke vorm voor gronduitgifte (gemeente Haarlem, 2018). De gemeente Haarlem streeft ernaar om de niet-strategische erfpachtportefeuille te verminderen.

De gemeente Arnhem heeft in het verleden veel gronden in erfpacht uitgegeven (Gundlach, 1933). Thans faciliteert de gemeente Arnhem nog met erfpacht als alternatief voor verkoop van kavels (gemeente Arnhem, 2020).

In 1959 werd in Den Bosch erfpacht ingevoerd ter bevordering van het eigen woningbezit (Nelisse, 2008). In 2001 heeft de gemeente Den Bosch het erfpachtstelsel aangepast en sindsdien is conversie naar eigendom mogelijk (Companen, 2013). Gemeentelijke erfpacht heeft tegenwoordig een ondergeschikte rol in het uitgiftebeleid (zie ook paragraaf 3.3).

Nadat uitgifte in erfpacht jarenlang het uitgangspunt was wordt sinds 1994 in Zaanstad de keuze tussen eigendom en erfpacht bij uitgifte aan de afnemer overgelaten (Gemeente Zaanstad, 2006). Vanaf 1995 kan de erfpachtgrond van de gemeente ook worden gekocht (Gemeente Zaanstad, 2020).

De gemeente Leiden heeft per 1 maart 2005 besloten om erfpacht als generieke vorm van gronduitgifte af te schaffen en de grond in principe uit te geven in eigendom (gemeente Leiden, 2004). Tevens is het sinds 2006 mogelijk om bestaande erfpachtrechten om te zetten in eigendom. Een van de argumenten was dat de oorspronkelijke doelen 'beheeraspecten' en 'tegengaan van speculatie' geen onderdeel van het actieve beleid van de gemeente Leiden meer zijn (gemeente Leiden, 2004)

In de gemeente Leeuwarden wordt geen actief stelsel van gemeentelijke erfpacht meer gehanteerd (Nelisse, 2008). Sinds 1965 biedt de gemeente Leeuwarden erfpachters al de mogelijkheid om grond te kopen, maar dit kan alleen buiten de centrumring (Companen, 2013).

De gemeente Maastricht heeft in 1989 besloten dat alle gronden in beginsel in eigendom worden uitgegeven (gemeente Maastricht, 2012). Gronden voor woningbouwcorporaties werden nog wel in erfpacht uitgegeven, maar in 1998 is besloten het mogelijk te maken om te converteren naar eeuwigdurende erfpacht of eigendom (gemeente Maastricht, 2012). Thans wordt erfpacht slechts in beperkte mate gebruikt als uitgiftevorm, met name bij bedrijfskavels of bijzondere functies (gemeente Maastricht, 2012).

De gemeente Dordrecht heeft inmiddels ook al jaren niet meer een actief gemeentelijk erfpachtbeleid ten aanzien van woningen (gemeente Dordrecht, 2014). Bedrijfsterreinen worden nog wel in erfpacht uitgegeven (gemeente Dordrecht, 2014; De Jong, 1984). De mogelijkheid bestaat om erfpachtgrond bestemd voor woningbouw te kopen van de gemeente (gemeente Dordrecht, 2020).

De gemeente Alkmaar vindt het van belang om haar inwoners die met erfpacht te maken hebben hier op een actieve manier over in te lichten (Alkmaar Centraal, 2019). Er wordt facultatief gebruik gemaakt van voortdurende erfpacht en omzetting naar vol eigendom is mogelijk onder voorwaarden (gemeente Alkmaar, 2020).

In het verleden heeft de gemeente Delft veel grond in erfpacht uitgegeven (gemeente Delft, 2020). De gemeente Delft geeft op dit moment alleen nog erfpacht uit als dit beleidsmatig is aangegeven, zoals bijvoorbeeld bij monumenten, maatschappelijk vastgoed en locaties waarvan de toekomstige bestemming nog niet bekend is (gemeente Delft, 2020). Er wordt zowel grond uitgegeven in tijdelijke erfpacht als in eeuwigdurende erfpacht en in dit laatste geval is het voor woningen mogelijk om de erfpacht te converteren naar eigendom (gemeente Delft, 2020).

In de gemeente Deventer wordt tegenwoordig niet langer een actief stelsel van gemeentelijke erfpacht gehanteerd en erfpacht lijkt hier inmiddels een ondergeschikte rol te spelen (Nelisse, 2008). In voorkomende gevallen worden (bedrijfs)kavels echter nog in erfpacht uitgegeven (Gemeente Deventer, 2018).

In de gemeente Purmerend was tot 1994 uitgifte in erfpacht (voortdurend of eeuwigdurend) de regel (De Jong, Pluijmers & De Wolff, 1995). Inmiddels wordt geen actief beleid ten aanzien van uitgifte in erfpacht meer gevoerd (Nelisse, 2008). Nieuwe erfpachtuitgiften vinden nog incidenteel plaats en het afkopen van de erfpacht en omzetten naar eigendom is mogelijk (gemeente Purmerend, 2018).

De gemeente Schiedam was vanaf 1902 na de gemeente Amsterdam een van de eerste gemeenten die grond in erfpacht uitgaf (Nelisse, 2008). Na 2003 wordt bij gronduitgifte voor woningbouw eigendom het uitgangspunt (gemeente Schiedam, 2005). Na 2015 is uitgifte in eigendom voor alles zelfs het beleid, alleen in het geval van doelmatige inzet bij bedrijventerreinen kan (tijdelijke) erfpacht nog als instrument gebruikt worden (gemeente Schiedam, 2015). Het is mogelijk om de erfpacht om te zetten naar vol eigendom (gemeente Schiedam, 2020).

Een gemeente met een rijke erfpachthistorie is de gemeente Vlaardingen, maar vanaf 1997 is het mogelijk om de erfpachtgrond van een woning in eigendom te verwerven (Nelisse, 2008). Tegenwoordig geeft de gemeente Vlaardingen bij nieuwe gronduitgifte de keuze tussen eigendom of eeuwigdurende erfpacht. Volgens de gemeente Vlaardingen (2013) is dit beleid duurzaam, goed uitlegbaar en transparant, waarmee ook zowel de verkoop van bestaande woningen kan worden gefaciliteerd en die van nieuwbouwwoningen kan worden gestimuleerd.

Sinds 1920 voert de gemeente Den Helder al een erfpachtbeleid, waarbij de eerste drie jaar gronden in de regel in erfpacht werden uitgegeven (Nelisse, 2008). Thans geeft de gemeente aan slechts in uitzonderingssituaties gronden in erfpacht uit te geven (gemeente Den Helder, 2010). Erfpacht wordt gebruikt als grip op de herbestemming en het gebruik wenselijk wordt geacht, daarbij worden onder andere maatschappelijke accommodaties genoemd. Sinds 1997 is het veelal mogelijk om erfpacht om te zetten naar eigendom (gemeente Den Helder, 2020).

3.2.6 *Erfpachtbeleid: wat valt op?*

In alle hierboven genoemde gemeenten is het beleid omtrent erfpacht veranderd in de afgelopen jaren. Wat overeenkomt is – met name bij de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht – dat naar gronduitgiftevormen is gezocht die meer zekerheid bieden aan de inwoners.

Bij de overige gemeenten blijkt ook verder nog de trend dat gronden steeds minder standaard in erfpacht worden uitgegeven en de optie wordt gegeven tot overstap in eeuwigdurende erfpacht of omzetting naar eigendom (zoals ook al blijkt uit tabel 1 en grafiek 2). Daar waar nog wel gronden worden uitgegeven in erfpacht heeft dit vaak een specifieke doelstelling.

Alvorens nader conclusies te trekken wordt eerst nader bekeken hoeveel percelen grond nu per gemeente in gemeentelijke erfpacht zijn uitgegeven.

3.3. Gemeentelijke erfpacht in kaart

Op basis van data van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (Kadaster) wordt een overzicht gegeven van de hoeveelheid percelen gemeentelijke erfpacht van de 355 gemeenten in Nederland.

3.3.1 Hoeveelheid gemeentelijke erfpacht

Een overzicht van het aantal kadastrale percelen met gemeentelijke erfpacht in zowel cijfers als percentages wordt hierna in tabel 4 weergegeven. Net zoals vermeld in tabel 1 worden in tabel 4 de gemeenten (met (een) erfpacht(verleden)) gerangschikt naar inwoneraantal per 1 maart 2020 waarbij een ondergrens van 50.000 inwoners is aangehouden (CBS, 2020). Ook in tabel 4 (net zoals in tabel 1) zijn gemeenten opgenomen die volgens cijfers van het kadaster (2020) thans (nog) meer dan een half procent (0,5%) van hun gronden in erfpacht uitgeven dan wel in het verleden een actief erfpachtbeleid hebben gevoerd. Op basis hiervan zijn in tabel 4 drieëntwintig gemeenten opgenomen.

Tabel 4. Aantallen kadastrale percelen met gemeentelijke erfpacht in cijfers en percentages.

Gemeenten (> 50.000 inwoners per 1-3-2020) met gemeentelijke erfpacht in heden en verleden

Gemeenten	Aantal inwoners per gemeente (CBS, 2020)	Aantal percelen in gemeente (Kadaster, 2020)	Aantal percelen eigendom gemeente (Kadaster, 2020)	Aantal percelen gemeentelijke erfpacht (Kadaster, 2020)	Percentage gemeentelijke erfpacht van eigendom gemeente	Percentage gemeentelijke erfpacht van totaal percelen in gemeente
Amsterdam	874.272	484.476	165.148	152.399	92,28%	31,46%
Rotterdam	652.361	345.441	71.798	35.684	49,7%	10,33%
Den Haag	545.865	278.849	46.794	38.811	82,94%	13,92%
Utrecht	358.454	179.044	30.532	23.916	78,33%	13,36%
Eindhoven	234.849	121.818	6.589	626	9,5%	0,51%
Groningen	232.982	126.993	7.333	843	11,5%	0,66%
Tilburg	220.144	104.889	6.486	900	13,88%	0,86%
Apeldoorn	163.853	92.917	5.583	659	11,8%	0,71%
Haarlem	163.109	85.700	1.766	263	14,89%	0,31%
Arnhem	161.594	78.250	4.596	438	9,53%	0,56%
Zaanstad	156.856	74.210	7.537	4.301	57,07%	5,8%
Den Bosch	155.381	87.630	5.218	204	3,91%	0,23%
Leiden	125.066	59.411	7.836	5.763	73,55%	9,70%
Leeuwarden	124.024	76.209	5.668	968	17,08%	1,27%
Maastricht	121.511	66.763	4.407	763	17,31%	1,14%
Dordrecht	119.413	61.391	3.818	776	20,32%	1,26%
Alkmaar	109.589	65.183	6.312	3.842	60,87%	5,89%
Delft	103.536	47.343	2.538	886	34,91%	1,87%
Deventer	100.893	59.293	3.408	114	3,35%	0,19%
Purmerend	81.462	35.326	7.395	6.366	86,09%	18,02%
Schiedam	78.842	41.021	15.667	5.314	33,92%	12,95%
Vlaardingen	73.539	32.769	10.612	5.907	55,66%	18,03%
Den Helder	56.359	32.556	2.107	705	33,46%	2,17%
Totaal (alle Nederlandse gemeenten)	17.424.978	10.333.038	899.252	306.471	34,07%	2,97%

Bron: Deze tabel is gemaakt op basis van data van het CBS (2020) en het Kadaster (2020).

Toelichting tabel 4 'Aantallen kadastrale percelen met gemeentelijke erfpacht in cijfers en percentages'

In tabel 4 wordt in de eerste kolom het aantal inwoners per gemeente aangegeven. Hiermee wordt een indicatie gegeven hoe groot de gemeente is en in hoeverre de erfpachtcijfers daarna vermeld ook impact hebben. Hoewel het aantal inwoners geen directe relatie heeft met het aantal percelen in een gemeente geeft het wel een indicatie voor de daarna vermelde aantallen. Tabel 4 is gerangschikt (van boven naar beneden) naar aantal inwoners (per gemeente).

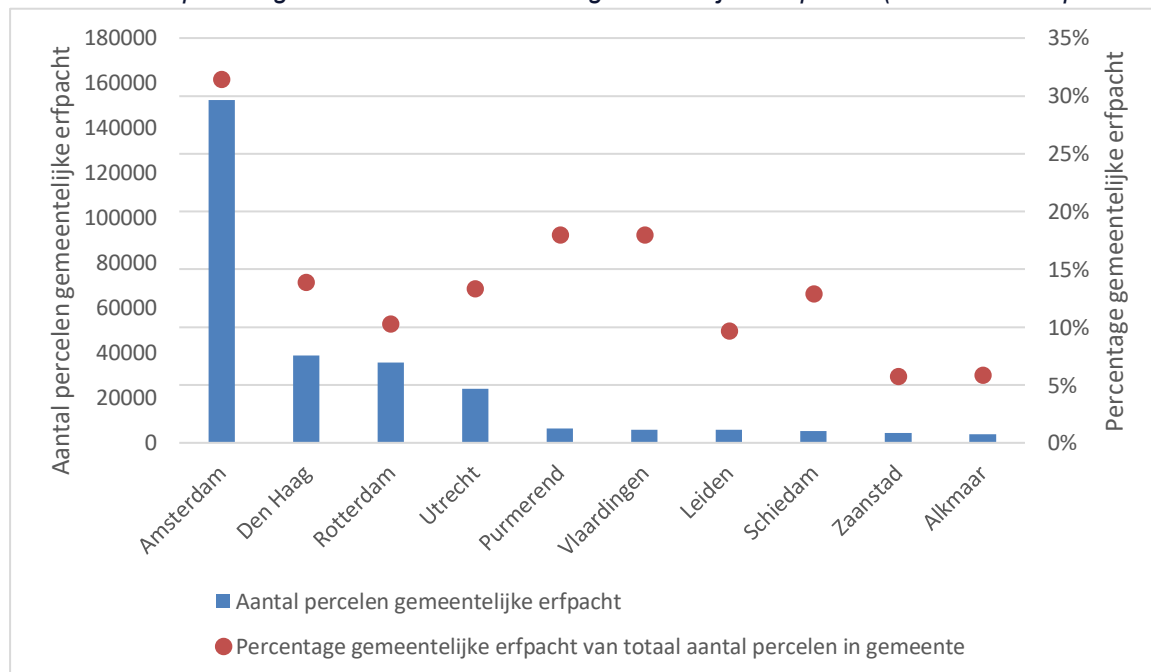
In tabel 4 worden in de tweede, derde en vierde kolom cijfers van het kadaster met als peildatum één juni 2020 gebruikt. In de tweede kolom is het aantal kadastrale percelen per gemeente vermeld. Dit aantal kadastrale percelen is gebaseerd op cijfers van het kadaster waarin het aantal kadastrale percelen met erfpacht is vermeld tezamen met de vermelding wat voor een percentage dit is van het totaal aantal kadastrale percelen in de betreffende gemeente. Een belangrijke kanttekening die ik maak bij dit aantal kadastrale percelen in de gemeente is dat percelen in oppervlakte kunnen verschillen. Een

veelvoud kleine kadastrale percelen (van slechts een aantal vierkante meter) kan tegenover eenzelfde aantal grote kadastrale percelen (met een groot aantal vierkante meters) worden gezet, waardoor het aantal kadastrale percelen onderling wellicht niet zeer goed vergelijkbaar is. Aan de andere kant zal dit bij alle genoemde gemeenten (deels) het geval zijn. Mijns inziens heeft het daarom een toegevoegde waarde om de tweede kolom met het aantal kadastrale percelen per gemeente te vermelden, omdat het kan worden afgezet tegen het aantal kadastrale percelen dat in eigendom is bij de gemeente (derde kolom) en de kadastrale percelen uitgegeven in gemeentelijke erfpacht (vierde kolom). Ook voor wat betreft deze aantallen dient te worden opgemerkt dat het aantal kadastrale percelen met gemeentelijke erfpacht niet één-op-één iets zegt over bijvoorbeeld het aantal woningen dat in erfpacht is uitgegeven. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een gemeente één heel groot kadastraal perceel aan een partij in erfpacht uitgeeft, terwijl een andere gemeente de (gemeentelijke) erfpacht eerst zelf splitst in appartementsrechten en daarna tientallen kadastrale percelen (met die appartementsrechten) in erfpacht heeft uitgegeven. Dit kan (per gemeente) tot verschillen leiden in het aantal kadastrale percelen met gemeentelijke erfpacht.

De voorlaatste (vijfde) kolom geeft het percentage weer van het aantal percelen uitgegeven in gemeentelijke erfpacht ten opzichte van het totaal aantal percelen in de gemeente. Bij een hoog percentage kan worden afgeleid dat uitgifte van gronden in erfpacht een veelgebruikt middel is (geweest) van het grondbeleid van de betreffende gemeente.

In de laatste kolom is het percentage gemeentelijke erfpacht van het totaal aantal kadastrale percelen in de gemeente weergegeven. Hiermee wordt weergegeven welk deel van de kadastrale percelen uitgegeven in gemeentelijke erfpacht deel uitmaakt van het totaal aantal kadastrale percelen in de gemeente.

Grafiek 5. Top tien gemeenten met meeste gemeentelijke erfpacht (in aantal en percentage).

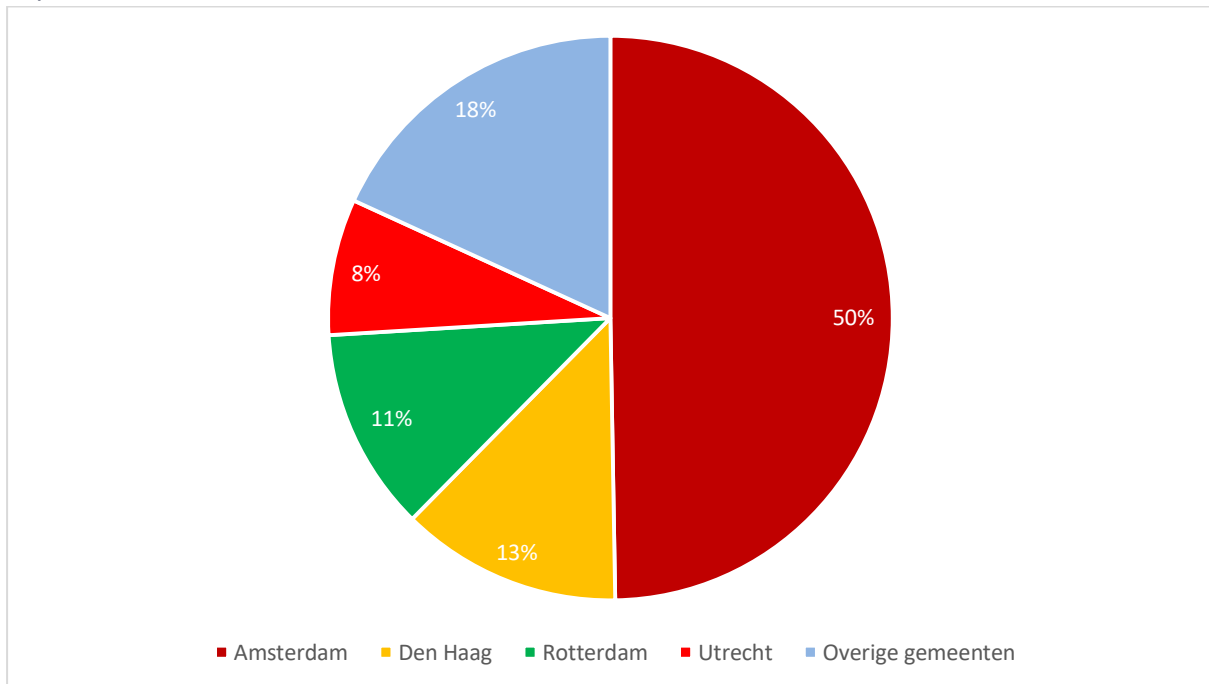


Toelichting grafiek 5 'Top tien gemeenten met meeste gemeentelijke erfpacht (in aantal en percentage).'

Ter nadere visuele weergave van tabel 4 wordt in grafiek 5 de top tien van gemeenten vermeld die het meeste aantal kadastrale percelen grond in erfpacht (hebben) uit(ge)geven. Er is gekozen voor een top tien, omdat er een duidelijk onderscheid is tussen de eerste tien gemeenten en daarna nummer elf en verder (zoals ook blijkt uit tabel 4). De nummer tien Alkmaar heeft namelijk 3.842 percelen in erfpacht uitgegeven (een percentage van 5,89%), terwijl nummer elf (Leeuwarden) minder dan duizend percelen (968) in erfpacht heeft uitgegeven (een percentage van 1,27%). Er is dus een duidelijk onderscheid

tussen deze eerste tien gemeenten en de overige gemeenten die (onder andere in tabel 4) vermeld zijn.

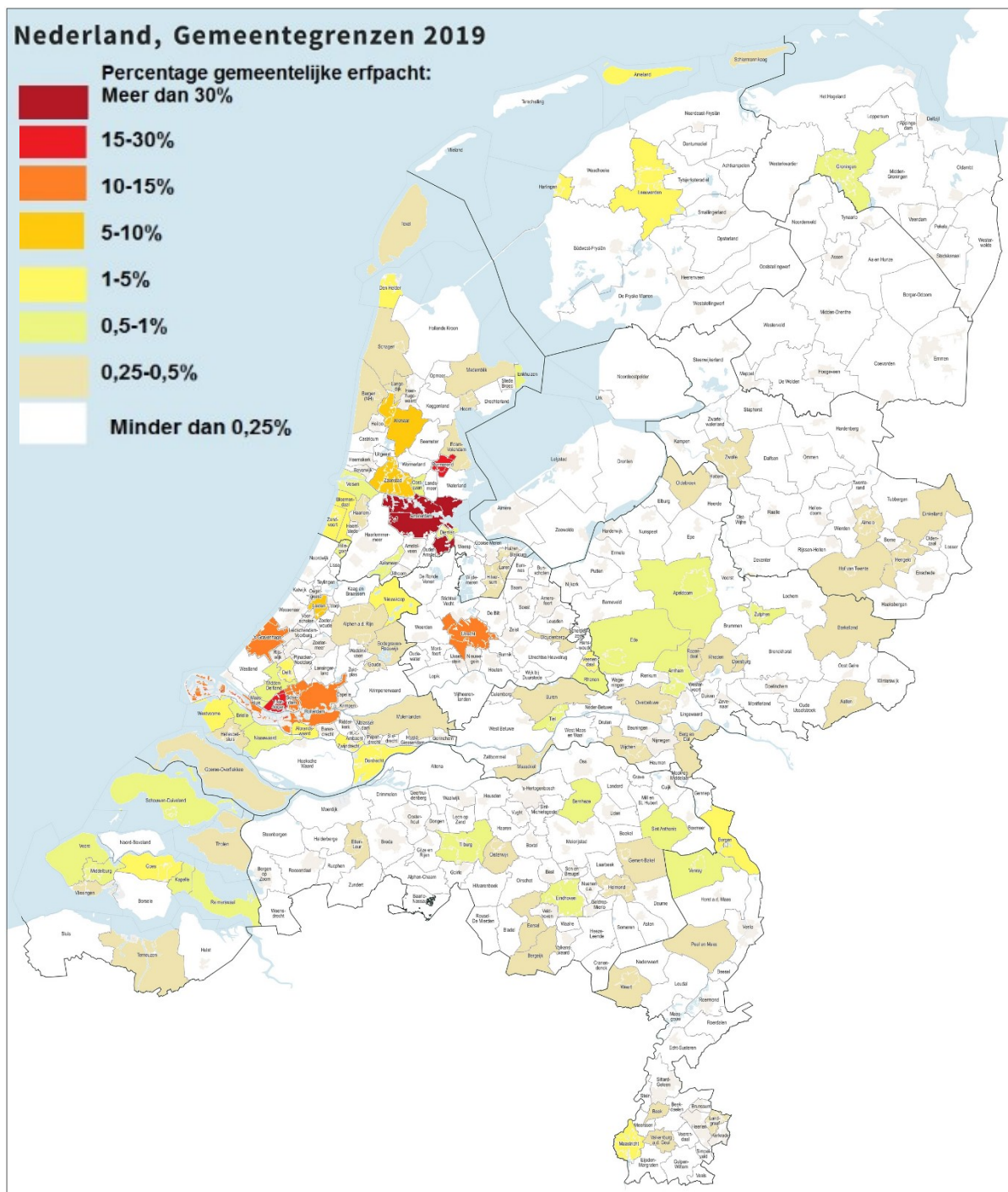
Grafiek 6. Hoeveelheid gemeentelijk erfpacht per gemeente t.o.v. totaal hoeveelheid gemeentelijke erfpacht.



Toelichting grafiek 6 'Hoeveelheid gemeentelijk erfpacht per gemeente t.o.v. totaal hoeveelheid gemeentelijke erfpacht.'

In grafiek 6 is het totaal aantal kadastrale percelen met gemeentelijke erfpacht (306.471) onderverdeeld per gemeente. Hierbij is per gemeente ook aangegeven welk percentage het van het totaal in beslag neemt. De gemeente Amsterdam heeft met 152.399 (bijna) de helft van het totaal aantal percelen in erfpacht uitgegeven in Nederland (50%). Daarna volgen Den Haag (13%), Rotterdam (11%) en Utrecht (8%). De vier grote steden nemen dus qua gemeentelijk erfpacht 82% van het totaal aantal percelen grond uitgegeven in gemeentelijke erfpacht voor haar rekening. Van de overige gemeenten (18%) wordt 13% voor rekening genomen door de overige negentien gemeenten (zoals genoemd in tabel 4).

Kaart 7. Percentage gemeentelijke erfpacht per gemeente.



Bron: Deze kaart is ingevuld op basis van (door mij verwerkte) data van het Kadaster (2020).

Toelichting kaart 7 'Percentage gemeentelijke erfpacht per gemeente.'

Ter nadere verduidelijking van tabel 4, grafiek 5 en grafiek 6 is hierboven met een grafische weergave het percentage gemeentelijke erfpacht ten opzichte van het totaal aantal kadastrale percelen in elke gemeente weergegeven. Er is sprake van een percentage per gemeente en er wordt hierbij gekeken naar het aantal percelen grond uitgegeven in erfpacht per gemeente ten opzichte van het totaal aantal percelen in de gemeente. Zoals hiervoor onder Toelichting tabel 4 ook is opgemerkt dient dit percentage gemeentelijke erfpacht per gemeente niet als absoluut getal vergelekt te worden, omdat het aantal percelen per gemeente erg kan verschillen (zoals ook blijkt uit **Bijlage-1** waarop alle data van de gemeenten staan weergegeven). In het geval er bijvoorbeeld veel kleine kadastrale percelen groen zijn

in een gemeente (die niet in erfpacht zijn uitgegeven), dan kan dit het percentage qua hoeveelheid gemeentelijke erfpacht (negatief) beïnvloeden. Ook kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een gemeente meerdere appartementen in een gebouw apart in erfpacht heeft uitgegeven, wat daarbij telt als meerdere erfopdrachten. Hierdoor lijkt het percentage dan alsof er veel meer kadastrale percelen in erfpacht zijn uitgegeven.

Met de legenda in de linkerbovenhoek is aangegeven met welke kleur welke percentages aan hoeveelheid gemeentelijke erfpacht er per gemeente is uitgegeven. De percentages gemeentelijke erfpacht gaan snel naar beneden, aangezien – zoals ook al blijkt uit tabel 4, grafiek 5 en grafiek 6 – er slechts een aantal gemeenten zijn die een groot deel van het aantal kadastrale percelen heeft uitgegeven in erfpacht.

Er zijn in Nederland – het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden – thans (sinds 1 januari 2019) 355 gemeenten. Zoals ook blijkt uit kaart 7 zijn er in de dichtbevolkte gebieden (zoals Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Brabant en Gelderland) meer gemeenten dan in de andere provincies, die over het algemeen dunbevolkter zijn (Metatopos, 2020).

3.3.2 *Wat valt op aan de cijfers over gemeentelijke erfpacht?*

Bijna drie procent (2,97%) van de gronden (kadastrale percelen) in Nederland blijkt door een gemeente in erfpacht te zijn uitgegeven. Bijna de helft van deze door een gemeente in erfpacht uitgegeven gronden is door de gemeente Amsterdam in erfpacht uitgegeven. Daarna volgen Den Haag (13%), Rotterdam (11%) en Utrecht (8%). Zoals ook blijkt uit grafiek 5 zijn Purmerend, Vlaardingen, Leiden, Schiedam, Zaanstad en Alkmaar ook gemeenten waar nog substantieel percelen grond zijn waarbij de gemeente erfverpachter is. In veel andere gemeenten (zoals onder andere blijkt uit tabel 4 en kaart 7) blijkt erfpacht (nog maar) een klein deel van het grondbeleid van de gemeente te zijn.

Wat opvalt in grafiek 5 en wat ook blijkt uit kaart 7 is dat de tien gemeenten met de meeste gemeentelijke erfpacht allemaal in (of nabij) de randstad liggen en daarmee in dichtbevolkte gebieden gelegen zijn. Ook hier geldt hoe hoger het percentage hoe meer gemeentelijke erfpacht onderdeel uitmaakt van het beleid van de gemeente en derhalve hoe mee dit invloed heeft op haar inzittenden.

Buiten de gemeenten genoemd in tabel 4 zijn er nauwelijks gemeenten die op grote schaal gronden in erfpacht (hebben) (uit)ge(ge)ven. Het grootste gedeelte van de gemeenten geeft nagenoeg geen gronden in erfpacht (minder dan 0,25% van de kadastrale percelen grond in de gemeente). Hierbij valt onder andere ook op dat in Noord-Nederland, behalve in de gemeente Leeuwarden en Groningen (alsmede in mindere mate Harlingen, Ameland en Schiermonnikoog) bijna geen gronden door gemeenten in erfpacht worden uitgegeven.

3.4. **Conclusie**

In dit hoofdstuk is nader onderzocht hoeveel gronden gemeenten in erfpacht (hebben) uit(ge)geven. Daarbij is gekeken hoe gemeenten dit in het verleden hebben gedaan, maar ook of en op welke manier thans uitgifte van gronden in erfpacht nog tot hun beleid hoort.

Aan de hand van bestaande onderzoeken alsmede eigen onderzoek is weergegeven in welke gemeenten gemeentelijke erfpacht voorkomt. Zowel het grondbeleid van gemeenten in het verleden als het huidige grondbeleid van gemeenten is tegen het licht gehouden.

De gemeente Amsterdam blijkt op dit moment nog de enige gemeente te zijn die haar gronden in de regel in erfpacht uitgeeft. Wel is de gemeente Amsterdam daarbij voor de uitgifte van gronden voor woningbouw inmiddels overgestapt naar eeuwigdurende erfpacht.

De gemeente Rotterdam geeft nagenoeg geen nieuwe erfpacht meer uit en moedigt aan om erfpacht volledig af te kopen. De gemeente Utrecht heeft een 'semi-vorm' waarbij er tussen 1989 en 2015 gronden in eeuwigdurende erfpacht zijn uitgegeven, maar waarbij de erfpacht zoveel mogelijk volledig afgekocht dient te zijn. Sinds 2016 geeft de gemeente Utrecht haar grond onder woningen in eigendom uit en geeft ook de mogelijkheid om de erfpacht te converteren naar eigendom. Hier wordt door de gemeente Utrecht gesteld dat het voormalige gemeentelijk beleid rond erfpacht op grond onder woningen niet meer in de huidige tijdgeest past. De gemeente Den Haag geeft, afhankelijk van het

gebied, de grond in eigendom of eeuwigdurende erfpacht uit (met de mogelijkheid om de canon af te kopen).

Met behulp van tabellen en grafieken is een overzicht gegeven van de huidige hoeveelheid kadastrale percelen met gemeentelijke erfpacht. Door middel van een grafische weergave blijkt vooral dat gemeenten in dichtbevolkte stedelijke gebieden erfpacht als grondbeleid hebben gehanteerd. Buiten de randstad blijkt erfpacht als grondbeleid nauwelijks meer door gemeenten te worden gebruikt.

4. Publiekrecht naast gemeentelijke erfpacht

De verhouding tussen de voor gemeenten beschikbare publiekrechtelijke middelen en gemeentelijke erfpacht wordt in dit hoofdstuk 4 uiteengezet. Van welke publiekrechtelijke middelen kan een gemeente inmiddels gebruik maken voor haar grondbeleid? In hoeverre is het toegestaan voor een gemeente om daarnaast privaatrechtelijk te handelen? En wat heeft de Omgevingswet te bieden voor gemeenten?

Als eerste wordt middels een overzicht benoemd welke publiekrechtelijke middelen er in de loop der jaren zijn (bij)gekomen voor gemeenten. Daarbij wordt aangegeven hoe deze publiekrechtelijke middelen (verder) zijn ontwikkeld en in hoeverre die de doelstellingen van gemeentelijke erfpacht (gedeeltelijk) hebben overgenomen. Tevens wordt geanalyseerd in hoeverre het gebruik van gemeentelijke erfpacht een doorkruising van het publiekrecht is. Voorts wordt ingegaan op de in de toekomst waarschijnlijk beschikbare Omgevingswet en de (mogelijke) invloed hiervan op het gebruik van gemeentelijke erfpacht. Tot slot wordt dit alles tegen elkaar afgezet en daarmee onderzocht in hoeverre die beschikbare publiekrechtelijke middelen het gebruik van erfpacht (door gemeenten) als alternatief (nog) toestaan.

4.1. Publiekrechtelijke middelen

Het publiekrecht regelt de (rechts)verhouding tussen de overheid en particulieren (Van Zundert, 2020). Sinds de invoering van de erfpachtwet (in 1825) en ook het eerste gebruik van erfpacht door de gemeente Amsterdam (1896) zijn de mogelijkheden van het ruimtelijk bestuursrecht (onderdeel van het publiekrecht) stap voor stap aanzienlijk vergroot (Huijgen, 2016). De regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en de mogelijkheid om specifieke publiekrechtelijke beperkingen te creëren (zoals gedoogplichten) bieden meer ruimte voor overheden (zoals gemeenten) (Ploeger & De Wolff, 2014). Met publiekrecht hebben gemeenten verschillende mogelijkheden om greep op het grondgebruik te houden (Nelisse, 2008). Hieronder wordt verschillende wet- en regelgeving behandeld die gemeenten publiekrechtelijke mogelijkheden biedt om invloed te hebben op de grond.



Figuur 8. Tijdlijn (ontwikkeling) publiekrechtelijke middelen.

4.1.1 Ontheigeningswet (1851)

Met de ontheigeningswet van 1851 werd het voor het eerst goed mogelijk dat gronden, nodig voor de uitvoering van projecten van algemeen nut, met dwang konden worden onteigend (Het Utrechts Archief, 2013). In het geval grond wordt onteigend, wordt alles wat daar op staat eigendom van de overheid. De Ontheigeningswet is na 1851 nog een aantal keren in belangrijke mate gewijzigd, onder andere in 1974, 1981, 1998 en 2010 (Sluysmans, 2011).

In de Ontheigeningswet is omschreven hoe de overheid (waaronder ook een gemeente) grond kan onteigenen (artikel 1 e.v. Ontheigeningswet). Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang en mag alleen gebruikt worden als laatste middel (Sluysmans, 2011). Degene die onteigend wordt, heeft recht op een volledige schadeloosstelling (artikel 22 Ontheigeningswet).

In erfpachtvoorwaarden is ook regelmatig de mogelijkheid opgenomen dat de erfverpachter (de gemeente) het recht van erfpacht kan beëindigen en de grond vrij van erfpacht terug kan verkrijgen. Veelal zijn de mogelijkheden voor de gemeente als erfverpachter dan ruimer omschreven dan in de

Onteigeningswet. De Hoge Raad heeft in 2014 gesteld dat de Onteigeningswet niet in de weg staat aan de mogelijkheid van opzegging van het erfpachtrecht door een overheidslichaam (gemeente) als grondeigenaar op grond van het algemeen belang.

4.1.2 *Woningwet (1902)*

De Woningwet verwijst naar een viertal opeenvolgende Nederlandse wetten die betrekking hebben op de volkshuisvesting, de eerste dateert uit 1901 (ingevoerd op 1 augustus 1902), de meest recente uit 2015. Met de Woningwet 1901 voorzag de wetgever voor het eerst in een wettelijke regeling voor de bemoeienis van gemeenten met de stadsuitbreiding (Nelisse, 2008). Met name de artikelen over het uitbreidingsplan en het bouwverbod waren relevant. Op een praktische manier omgaan met deze mogelijkheden van de Woningwet bleek een aantal moeilijkheden (onder andere juridische disputen) met zich mee te brengen (Nelisse, 2008).

Bij de wijziging van de Woningwet in 1931 draagt de minister de Colleges van Gedeputeerde Staten op om erop toe te zien dat privaatrechtelijk niet wordt geregeld wat met behulp van de Woningwet kan worden georganiseerd (Vonck, 2013). Dit leidt in Amsterdam in 1934 tot wijziging van de algemene bepalingen, onder meer een bepaling omtrent de bouwplicht wordt verwijderd uit de erfpachtvoorwaarden (Vonck, 2013).

Gemeenten dienen zich bij hun ruimtelijk orderingsbeleid te conformeren aan de Woningwet. Overeengekomen bouwvoorschriften die betrekking hebben op veiligheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu (thans ook opgenomen in Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) zijn uitdrukkelijk nietig op basis van artikel 122 Woningwet (Vonck, 2013). Overigens staat deze bepaling niet in de weg aan de (vaak in gemeentelijke erfpachtvoorwaarden opgenomen) bouwplicht, maar wel aan tal van voorschriften die op de bouw betrekking hebben (Vonck, 2013).

Wetgeving inzake ruimtelijke ordening was tot begin jaren zestig uitsluitend in de Woningwet opgenomen (Nelisse, 2008). Daarna werd de bestemming en het gebruik van gronden geregeld door de Wet op de Ruimtelijke Ordening (zie hierna 4.1.4). Inmiddels ziet de Woningwet (na de laatste wijziging in 2015) hoofdzakelijk op de taak van de woningcorporaties.

Gemeenten geven ook veelvuldig gronden in erfpacht uit aan woningcorporaties. Hierbij is er ook regelmatig sprake van specifieke erfpachtvoorwaarden, waarbij dan rekening dient te worden gehouden met (de kaders van) de Woningwet.

4.1.3 *Woonruimtetwet (1947-1993) → Huisvestingswet (1993)*

Ter bevordering van een doelmatige verdeling van woongelegenheden – in reactie op de heersende woningnood na de Tweede Wereldoorlog – was de Woonruimtetwet 1947 gecreëerd (Nelisse, 2008). Sinds de invoering van de Huisvestingswet per 1 juli 1993 is de Woonruimtetwet 1947 buiten werking gesteld. De Huisvestingswet geeft regels met betrekking tot woonruimte.

De Huisvestingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om in te grijpen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. In 2012 heeft de Hoge Raad aangegeven dat (artikel 4 van) de Huisvestingswet gemeenten niet verhindert privaatrechtelijke overeenkomsten (erfpacht) af te sluiten waarmee de woningvoorraad in stand kan worden gehouden. Het gesloten stelsel van de Huisvestingswet sloot privaatrechtelijk optreden van gemeenten (destijds) niet uit.

Met de inwerkingtreding van de Huisvestingswet 2014 mogen gemeenten nog slechts sturen op de verdeling en de samenstelling van woonruimte waar dat noodzakelijk is in het kader van het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte alsmede de bevordering van de leefbaarheid van wijken of buurten. Ook de manier waarop gemeenten mogen sturen is gewijzigd (Hoekstra, 2014). Afspraken over woonruimteverdeling met ontwikkelaars of woningcorporaties (prestatie-eisen) waarvoor eerst overeenkomsten/convenanten werden gesloten, mogen (sinds de invoering van de Huisvestingswet 2014) alleen nog worden geregeld in een gemeentelijke verordening (Op de Hoek, 2014).

Voor de invoering van de (voorganger van de) Huisvestingswet kon de gemeente middels uitgifte van gronden in erfpacht goed sturen op de woonruimteverdeling. Tegenwoordig lijken

erfpachtvoorwaarden hier niet meer noodzakelijkerwijs het geëigende middel voor en is de manier voor sturen hierop voor gemeenten meer te komen te liggen in grondbeleid op een hoger niveau.

4.1.4 Wet ruimtelijke ordening (1965)

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) – voorheen de Wet op de Ruimtelijke Ordening – regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en gewijzigd worden. Een belangrijk onderdeel is het bestemmingsplan. Naast bebouwingsvoorschriften kunnen ook gebruiksvoorschriften voor grond en opstal gegeven worden (Van Zundert, 2020).

Met de invoering van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing in 1985 wilde de rijksoverheid de verpaupering van oude wijken tegengaan (Nelisse, 2008). Hierin was het stadsvernieuwingplan opgenomen, welk plan strekt tot behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van het betreffende gebied. Het beleid werd met name uitgevoerd door gemeenten. Bij de invoering van de Wro (in 2008) is de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing geïntegreerd in de Wro.

Op basis van de Wro is de gemeente verplicht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening voor hun grondgebied een structuurvisie vast te stellen (artikel 2.1 Wro). De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor het gemeentelijk grondgebied en heeft vooral een intern sturende functie. De gemeenteraad stelt voor het hele grondgebied van de gemeente een of meerdere bestemmingsplannen vast (artikel 3.1 Wro). Voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, wordt de bestemming van de grond aangewezen (Van Zundert, 2020). In verband met de bestemming kunnen voorschriften omtrent het gebruik van de in het bestemmingsplan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen worden gegeven. Een bestemmingsplan is veelal een mix van beheer (het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen) en uitvoering (het mogelijk maken van ontwikkelingen). Een bestemmingsplan dient eenmaal in de tien jaar opnieuw te worden vastgesteld (artikel 3.1.2 Wro).

Het Besluit ruimtelijk ordening (Bro) is de nadere uitwerking van de Wro. Op basis hiervan kunnen onder andere regels gesteld worden omtrent de voorbereiding, vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling en (nadere) regels omtrent de inhoud en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen alsmede de toelichting daarop. Zo kan bijvoorbeeld sinds 2008 in een bestemmingsplan expliciet onderscheid worden gemaakt tussen branches van detailhandel en horeca in het belang van een goede ruimtelijke ordening (art. 3.1.2 Bro) (Ploeger & De Wolff, 2014).

Het behouden van invloed op het gebruik van de grond in erfpachtvoorwaarden is door de invoering van de Wro en met name de bestemmingsplannen wezenlijk anders geworden. Daar waar eerder in erfpachtvoorwaarden duidelijk de aard van de aard van bebouwing werd opgenomen is daarnaast nu ook de mogelijkheid van steeds fijnmazigere bestemmingsplannen gekomen.

4.1.5 Wet voorkeursrecht gemeenten (1985)

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is in 1985 in werking getreden. De Wvg heeft als doel overheden (waaronder gemeenten) een betere positie te geven op de grondmarkt. De gemeente kan een voorkeursrecht vestigen op grond (artikel 2 Wvg). Hierdoor is de betreffende grondeigenaar dan verplicht bij de verkoop van de grond deze eerst aan de gemeente aan te bieden. Door middel van het vestigen van een voorkeursrecht kan een gemeente bij de uitvoering van haar ruimtelijk beleid de inzichtelijkheid van de grondmarkt vergroten en prijsopdrijving door speculatie voorkomen (Lasschuit, 2020).

Hoewel ook in erfpachtvoorwaarden regelmatig de mogelijkheid is opgenomen dat de erfverpachter (de gemeente) het recht van erfpacht kan beëindigen en de grond vrij van erfpacht terug kan verkrijgen, lijkt de Wvg gemeenten hierin een iets betere positie te geven.

Zo bevestigde de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2019) dat het de gemeente Amsterdam is toegestaan om een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op gronden met bestemming binnenstedelijk bedrijventerrein waar in de toekomst mogelijk een zeer groot aantal woningen gerealiseerd kunnen gaan worden.

4.1.6 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is op 1 oktober 2010 ingevoerd. De Wabo regelt de omgevingsvergunning (artikel 2 Wabo). De Wabo is de basis voor een groot deel van de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving. Met de Wabo is het mogelijk in een project met één omgevingsvergunning verschillende activiteiten (bouw, aanleg, oprichten, gebruik) uit te voeren (Van Zundert, 2020). Hoofregel is dat burgemeester en wethouders van de gemeente beslissen op een aanvraag van een omgevingsvergunning (artikel 2.4 lid 1 Wabo).

Waar eerder erfpachtvoorwaarden een goede wijze leken om het gebruik van de fysieke leefomgeving in te kleuren, lijkt met de mogelijkheid van het gebruik van omgevingsvergunningen steeds minder een plaats te zijn om dit regelen in de erfpachtvoorwaarden.

In een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2013) wordt ook gesteld dat een verbod om te bebouwen in een omgevingsvergunning (en/of bestemmingsplan) niet kan worden omzeild middels het verwijzen naar de mogelijkheid tot bebouwen in de erfpachtvoorwaarden.

Voor wat betreft de toekomstige publiekrechtelijke middelen wordt hierna ook ingegaan op de Omgevingswet (zie paragraaf 4.3). Hierna wordt in paragraaf 4.2 echter eerst ingegaan op in hoeverre gemeentelijke erfpacht het publiekrecht doorkruist.

4.2. Gemeentelijke erfpacht en de doorkruising van het publiekrecht

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre een gemeente naast haar publiekrechtelijke mogelijkheden privaatrechtelijk ruimte heeft om beleid te voeren door middel van het uitgeven van grond in erfpacht.

Zoals eerder aangegeven (in paragraaf 2.1) behoort (gemeentelijke) erfpacht tot het privaatrecht. Daarnaast bestaat het publiekrecht waarmee gemeenten verschillende mogelijkheden hebben om grondbeleid te voeren (zie ook paragraaf 4.1).

4.2.1 De gemene rechtsleer, de tweewegenleer en de gemengde rechtsleer

Vanuit het verleden zijn er verschillende opvattingen op welke wijze privaatrecht en publiekrecht zich tot elkaar verhouden. Op voorhand kan gesteld worden dat het privaatrecht een langere geschiedenis kent dan het (ruimtelijk) bestuursrecht (Huisman & Van Ommeren, 2015). Dit heeft ervoor gezorgd dat onder andere ook gemeenten een zekere mate van vertrouwdheid hadden met privaatrechtelijk handelen en op bepaalde terreinen hier ook de voorkeur aan gaven.

In de tijd dat een aantal gemeenten voor het eerst gronden in erfpacht gingen uitgeven (eind negentiende eeuw/ begin twintigste eeuw) werd met name de gemene rechtsleer aangehangen, waarbij privaatrecht als het 'gemene recht' werd beschouwd en publiekrecht als het uitzonderingsrecht. Volgens Hamaker (1913) was het privaatrecht het recht dat voor iedereen geldt en kon het publiekrecht alleen als uitzondering het privaatrecht opzijzetten.

Daarna kwam in de eerste helft van de twintigste eeuw de zogenaamde tweewegenleer steeds meer in zwang. Hiermee is een gemeente in beginsel vrij een verhouding publiekrechtelijk of privaatrechtelijk te regelen, tenzij een wettelijke regeling de blijkbare bedoeling heeft voor een bepaalde materie een regeling te treffen, waarvan de afwijking niet geoorloofd is. Hoewel aan het publiekrechtelijke instrumentarium voor de ruimtelijke ordening een leidende rol was toebedeeld (door de Rijksoverheid), gaf een leemte in de regelgeving de ruimte aan privaatrechtelijke regelingen zoals erfpacht (Nelisse, 2008). Onder andere ten aanzien van de stadsuitbreidingen zag de Hoge Raad destijds geen belemmering voor het gebruik van het privaatrecht naast het publiekrecht. Als nadeel van de tweewegenleer werd wel onderkend dat de rechtsbescherming bij het gebruik van het privaatrecht een stuk minder is dan bij het gebruik van het publiekrecht.

In reactie op de mogelijkheid van een gemeente om zich via het gebruik van het privaatrecht te onttrekken aan de voor de gemeente geldende regels voor het publiekrecht werd de gemengde rechtsleer ontwikkeld (Van Ommeren, 2010). In het Amsterdam/IKON-arrest heeft de Hoge Raad (1987) een gemeentelijke erfpachtovereenkomst rechtstreeks getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hieruit volgde dat een bevoegdheid die een gemeente heeft krachtens het

privaatrecht niet mag worden uitgeoefend in strijd met (geschreven of ongeschreven regels van) het publiekrecht. Dit legt aan een gemeente de (impliciete) verplichting op een erfpachtstelsel consistent vorm te geven en/of uit te voeren.

4.2.2 *De doorkruisingsleer*

Een echte ommekeer in de opvatting over de relatie tussen privaatrecht en publiekrecht vormde in 1990 het Windmill-arrest van de Hoge Raad. Hierin werd de opvatting geformuleerd dat het gebruik van het privaatrecht door de overheid niet mag leiden tot een onaanvaardbare doorkruising van een publiekrechtelijke regeling. Op basis van deze doorkruisingsleer ligt het primaat bij het publiekrecht en dient bij de toepassing van het privaatrecht bekeken te worden of dit niet leidt tot een onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling. Ook in het De Pina/Helmond-arrest stelt de Hoge Raad (1990) dat als de wet niet regelt of het gebruik van het privaatrecht is toegestaan dat de overheid niet zondermeer dit gebruik vrijstaat, maar moet worden beoordeeld of op die manier een publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist (Vonck, 2013).

Deze doorkruisingsleer heeft echter niet in het geheel een einde aan de gemeentelijke praktijk van de regulering van grondgebruik via het privaatrecht gemaakt. In het Lelystad-arrest heeft de Hoge Raad (1991) aangegeven dat in elk geval op het terrein van de ruimtelijke ordening privaatrechtelijke voorwaarden toelaatbaar zijn. In casu bleek dat het een gemeente wel is toegestaan om in een koopovereenkomst met een private partij gebruiksbeperkende bepalingen overeen te komen, terwijl deze gebruiksbeperkende bepalingen volgens het bestemmingsplan van de gemeente in casu wel geoorloofd waren. Hiermee heeft de Hoge Raad op dat moment het doorkruisingscriterium 'rechtszekerheid' opgenomen welke alleen wordt gebruikt bij privaatrechtelijke beperkingen van grondbestemmingen (Vonck, 2013). Hiermee zouden anders vele grondgebruikers een uitbreiding van hun gebruiksmogelijkheden in de schoot geworpen krijgen, terwijl de door die gebruikers betaalde prijs (als het goed is) juist met de gebruiksbeperkende bepalingen in overeenstemming is.

Civielrechtelijke bestemmingsbepalingen zullen dus snel geoorloofd zijn voor een gemeente. Op andere terreinen zijn de mogelijkheden echter beperkt om via het privaatrecht het gebruik van onroerend goed te regelen (Vonck, 2013).

4.2.3 *Regulering van grond via erfpachtvoorwaarden door de gemeente*

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat thans de mogelijkheden voor een gemeente om het gebruik van grond door middel van erfpacht te reguleren beperkt is. Voorwaarden van sociale en economische bindingseisen aan aspirant-erfpachters blijken niet geoorloofd (Vonck, 2013). Tot 2014 werd ook geacht dat de opzegging van de erfpachtrelatie om redenen van algemeen belang door een gemeente – wegens strijd met artikel 14 van de Grondwet – niet is toegestaan (Vonck, 2013). Echter, heeft de Hoge Raad in 2014 geoordeeld dat de gemeente wel degelijk bevoegd is om van het algemeen belang als opzeggingsmogelijkheid gebruik te maken. Een anti-speculatiebeding dat beoogt te waarborgen dat de erfpachter gedurende langere tijd zijn recht niet vervreemdt is ook toegestaan in de erfpachtvoorwaarden, mits dit anti-speculatiebeding niet ziet op de verdeling van woonruimte (Coppelmans, 2014). Daarnaast is het toekennen van een bestemming van de grond en het opleggen van een bouwplicht – zonder bouwvoorschriften met betrekking tot veiligheid, de bruikbaarheid, de energiezuinigheid en het milieu – geoorloofd.

Om openbare zaken privaatrechtelijk te reguleren zijn de mogelijkheden slechts zeer beperkt (Vonck, 2013). Het is bijvoorbeeld niet toegestaan voor een gemeente om (apart) een canon te vragen voor het in stand houden van in de buurt gelegen gemeentelijke voorzieningen. Het betreffende gebruik kan namelijk ook publiekrechtelijk worden gereguleerd.

Bovendien gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, bij uitgifte van gronden in erfpacht. Het betekent concreet dat een gemeente beperkt is in de kwalitatieve verplichtingen die zij via erfpacht mag opleggen. Zo worden bijvoorbeeld oude afspraken waarbij is bepaald dat de erfpachter bij het einde van de tijdelijke erfpacht geen enkele vergoeding ontvangt voor de opstal, door de rechter in het geval

de erfverpachter een gemeente is nietig verklaard (gemeente Vlaardingen, 2013). Daarnaast blijkt uit verschillende rechterlijke uitspraken dat gemeenten hun erfpachters tijdig en goed dienen te informeren over (de financiële consequenties van) hun erfpachtbeleid.

Democratische controle binnen de gemeente bij uitgifte van gronden in erfpacht is geregeld in artikel 169 Gemeentewet. In geval van privaatrechtelijk handelen met ingrijpende gevolgen voor de gemeente mag het college van burgemeester en wethouders niet handelen dan nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld haar wensen en bedenkingen ter kennis van het college van burgemeester en wethouders te brengen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Ook voor gemeentelijk erfpachtbeleid is het praktijk dat besluitvorming hiervoor wordt voorgelegd aan de gemeenteraad en dat het college van burgemeester en wethouders hierover besluit.

4.3. Omgevingswet

Voor het gebruik van haar publiekrechtelijke middelen krijgt de gemeente (naar alle waarschijnlijkheid) te maken met de Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2022 in werking treedt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Het gaat hierbij onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De Omgevingswet bundelt de wetten voor de leefomgeving (van 26 wetten naar 1 wet, van 60 Algemene Maatregelen van Bestuur naar 4 Algemene Maatregelen van Bestuur, van 75 ministeriële regelingen naar 1 Omgevingsregeling).

De Omgevingswet wordt gezien als een belangrijk instrument om maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, mobiliteit en de energietransitie vorm te geven (Klijn, 2020). Voor wat betreft de ruimtelijke aspecten van het bouwen wordt het vergunningstelsel overgelaten aan de gemeenten (Meijer, 2020). De gemeenten spelen daarmee een belangrijke rol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

4.3.1 Omgevingsvisie

De Omgevingswet wil met zes kerninstrumenten (omgevingsvisie, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en projectbesluit) de leefomgeving beheren en benutten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Voor het grondbeleid van de gemeente (waar de uitgifte van grond in erfpacht onder valt) zijn met name de omgevingsvisie, de programma's en de decentrale regels (met het omgevingsplan) van groot belang.

De omgevingsvisie is een strategische en integrale langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving. Het is verplicht voor gemeenten om die op te stellen. Het idee is dat met het integrale karakter van de omgevingsvisie gemeenten niet meer sectoraal aparte strategische visies ontwikkelen, maar in samenhang. Een omgevingsvisie gaat in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer/vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De gemeenteraad bepaalt zelf het detailniveau, de gebieden, de sectoren en de thema's van de omgevingsvisie.

Na de omgevingsvisie formuleert een gemeente in het programma de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van beleidsregels en financiële instrumenten, maar ook met communicatie, convenanten en uitvoering van projecten kunnen doelstellingen uit het programma bereikt worden. Het programma is meer uitvoeringsgericht, gericht op de korte termijn en wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

4.3.2 Omgevingsplan

Een belangrijk principe van de Omgevingswet is 'decentraal, tenzij'. Taken en bevoegdheden liggen daarmee in principe bij gemeenten (of waterschappen). Hiermee kunnen regels gemaakt worden die zijn toegespitst op de lokale situatie en de bescherming die daar nodig is. Voor de gemeente is dit het omgevingsplan. De gemeenteraad stelt één gebiedsdekkend omgevingsplan voor de fysieke leefomgeving van de gemeente vast (artikel 2.4 Omgevingswet).

Het omgevingsplan regelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (Van Angeren, 2016). Hiermee dient een balans te bestaan tussen verschillende functies die locaties binnen een gebied kunnen vervullen. Het is de bedoeling dat het met een omgevingsplan mogelijk wordt om locaties globaler te bestemmen en minder detailregels op te nemen. Een verschil met het (huidige) bestemmingsplan (artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening) is dat een omgevingsplan niet langer beperkt is tot alleen ruimtelijk relevante eisen. Er kunnen ook regels gesteld worden over onder andere activiteiten en bouwwerken.

Op grond van overgangsrecht gelden bestemmingsplannen en lokale verordeningen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch als het gemeentelijk omgevingsplan (Klijn & Oremans, 2020). Het nieuwe 'echte' omgevingsplan kan de gemeente dan vaststellen door in één keer een volledig omgevingsplan vast te stellen of door deze stapsgewijs vast te stellen.

4.3.3 Omgevingsvergunning

Het is altijd mogelijk om met een omgevingsvergunning af te wijken van het omgevingsplan. Soms zullen vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen in het omgevingsplan van de gemeente. Hoewel het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat zoveel mogelijk activiteiten worden geregeld met algemene regels, kunnen burgers en bedrijven een omgevingsvergunning aanvragen om activiteiten in de leefomgeving uit te voeren. De omgevingsvergunning zal niet heel anders zijn dan onder de Wabo, alleen nog iets meer aspecten omvatten.

4.3.4 Gemeentelijke erfpacht en de Omgevingswet

Als de Omgevingswet zijn intrede gaat doen dan zal dit invloed hebben op (de uitvoering van) het grondbeleid van gemeenten. Hoewel niet alles nieuw is, zullen gemeenten (onder andere) goed naar hun grondbeleid moeten kijken en hierin keuzes moeten maken. Ook de beslissing over het wel of niet uitgeven van gronden in erfpacht hoort bij de leidende rol van de gemeente bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ten aanzien van de (in te voeren) Omgevingswet stelt de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld dat in verband met het feit dat al veel locaties in erfpacht zijn uitgegeven voor de beoogde (her)ontwikkeling van nieuwe locaties veelal samenwerking met erfpachters zal moeten plaatsvinden (gemeente Amsterdam, 2019).

Kan nu gesteld worden dat de Omgevingswet met haar ruimere mogelijkheden – de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning – flexibelere publiekrechtelijke middelen voor de gemeente heeft om te sturen op grondgebruik? In hoeverre is er dan daarnaast nog behoefte voor de gemeente om gronden middels erfpacht uit te geven? Mijn persoonlijke overtuiging is dat (de invoering van) de Omgevingswet op de korte termijn niet van heel grote invloed zal zijn op het grondbeleid van de gemeente (en het al dan niet uitgeven van grond in erfpacht). In eerste instantie zal veelal worden voortgeborduurd op dan geldende regelgeving en zullen bestemmingsplannen eerst grotendeels verwerkt worden in het omgevingsplan. Op de langere termijn voorzie ik dat de Omgevingswet de gemeente nog meer de leidende rol geeft in het ruimtelijke orderingsrecht. Daarmee voorzie ik een nog meer publiekrechtelijke rol voor de gemeente in haar grondbeleid. De positie van de gemeente als erfverpachter hierin lijkt mij dan (nog) minder goed te vereenzelvigen, zeker tegenover particulieren. De toekomst is en blijft echter onzeker en daarmee blijft het moeilijk om hierover uitspraken te doen.

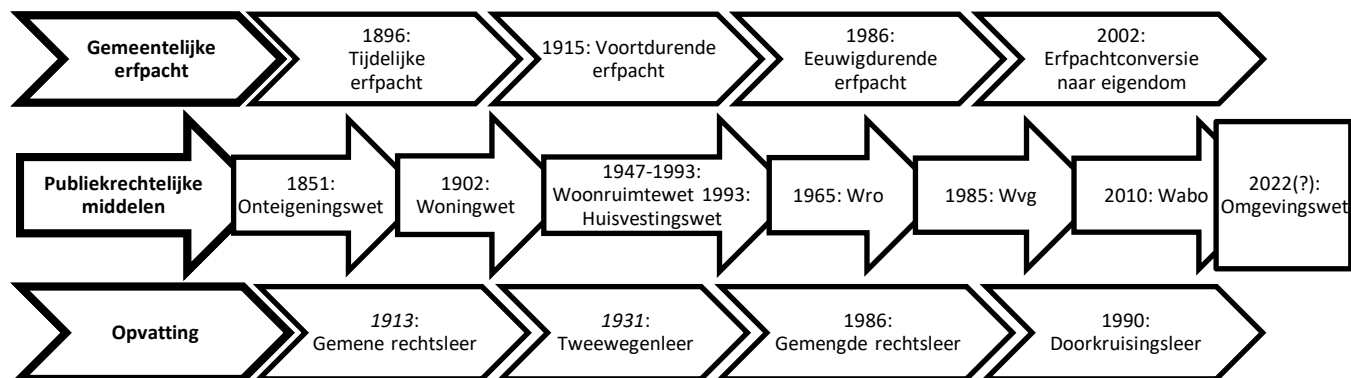
4.4. Grondbeleid gemeente via erfpacht of publiekrecht

In hoeverre en op welke wijze gemeenten erfpacht gebruiken om grondbeleid te voeren is in de loop der jaren per gemeente veranderd (zie ook hoofdstuk 3). De mogelijkheden van een gemeente om grondbeleid te voeren middels publiekrechtelijke middelen is in de loop der jaren enorm toegenomen (zie ook paragraaf 4.1). Daarnaast is de opvatting voor wat betreft het gebruik van privaatrecht (waar erfpacht onder valt) door (onder andere) gemeenten aan de hand van de verschillende 'leren' hierover in de loop der jaren veranderd (zie ook paragraaf 4.2).

Hieronder in figuur 9 worden belangrijke gemeentelijke erfpachtdata tegenover de verschillende beschikbare wet- en regelgeving benoemd die gemeenten publiekrechtelijke mogelijkheden biedt om

invloed te hebben op de grond. Ook de opvatting van het gebruik van privaatrecht door een gemeente naast de publiekrechtelijke mogelijkheden die een gemeente heeft staan vermeld in figuur 9.

Figuur 9. Gemeentelijke erfpacht vs. publiekrechtelijke middelen vs. opvatting



4.4.1 Grondbeleid gemeente: een privaatrechtelijke aangelegenheid

De wijze waarop gemeenten grondbeleid hebben gevoerd middels uitgifte van gronden in erfpacht is in de loop der jaren veranderd. Per gemeente is (de precieze uitwerking van) het erfpachtbeleid vaak verschillend. Voor gemeentelijke erfpacht is het startpunt het beleid in Amsterdam om vanaf 1896 gronden standaard in erfpacht uit te geven. Verschillende andere (grotere) gemeenten volgden Amsterdam de jaren daarna ook met het uitgeven van gronden in (tijdelijke) erfpacht. De publiekrechtelijke middelen voor een gemeente om grondbeleid te voeren waren op dat moment (eind negentiende eeuw, begin twintigste eeuw) nog beperkt tot de Onteigeningswet en de in 1902 ingevoerde Woningwet.

Het blijkt dan ook dat een groot aantal gemeenten in de eerste helft van de twintigste eeuw uitgifte van gronden in erfpacht een belangrijk onderdeel van haar grondbeleid heeft gemaakt. Hierbij werd vanaf 1915 (met de gemeente Amsterdam als eerste) ook gebruik gemaakt van voortdurende erfpacht. In hoeverre het voeren van grondbeleid middels het uitgeven van gronden in erfpacht voornamelijk voortkwam uit de op dat moment nog beperkt beschikbare publiekrechtelijke middelen voor de gemeenten is moeilijk te zeggen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de gemeente met de Woningwet al een wettelijke regeling voor de bemoeienis met de stadsuitbreiding tot haar beschikking had. Wat wel duidelijk is, is dat gemeenten die in die tijd (vanaf circa 1913) gebruik maakten van uitgifte van gronden in erfpacht hiermee een bepaald grondbeleid aan het voeren waren. Hierbij speelt ook dat de 'gemene rechtsleer' werd aangehangen, waarbij privaatrecht (ook door gemeenten) alom gebruikt werd en gebruik van publiekrecht meer een uitzondering was.

4.4.2 Grondbeleid gemeente: opmars van het publiekrecht

Na de Tweede Wereldoorlog hebben gemeenten langzamerhand (nog) meer ruimtelijk instrumentarium gekregen, zoals in 1947 met de Woonruimtetwet (in 1993 overgegaan in de Huisvestingswet) en in 1965 met de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Hoewel er publiekrechtelijk meer mogelijk werd, bleven gemeenten ook in die jaren nog volop gebruik maken van uitgifte van gronden in erfpacht. Ook de op dat moment gebezigde tweewegenleer waarbij privaatrecht en publiekrecht naast elkaar gebruikt kunnen worden sluit hierop aan.

Zoals ook blijkt uit grafiek 2 (*Overzicht gemeentelijke erfpacht door de jaren heen*) wordt er in de loop van de tweede helft van de twintigste eeuw minder imperatief gebruik gemaakt van het recht van erfpacht. Tevens maakt een aantal gemeenten (onder andere Den Haag in 1986 en Utrecht in 1989) de overstap naar eeuwigdurende erfpacht als onderdeel van hun grondbeleid. Qua publiekrecht was er in die tijd, naast de invoering van de Wet voorkeursrecht gemeenten (1985), met name sprake van vernieuwing van de bestaande wet- en regelgeving. Verschillende gemeenten lijken in die tijd een

afweging te hebben gemaakt in hoeverre zij met de voor haar beschikbare publiekrechtelijke middelen nog gebruik wilden maken van uitgifte van gronden in erfpacht. En in het geval de gemeente wel het erfpachtbeleid handhaafde vond er vaak een keuze plaats in de wijze van uitgifte (voortdurend of eeuwigdurend) en een actualisatie van de (van toepassing zijnde) algemene erfpachtvoorwaarden. Wellicht niet heel toevallig dat in deze periode de gemengde rechtsleer – hierin werd gesteld dat voorkomen moest worden dat onder andere gemeenten zich via het privaatrecht onttrokken aan de voor de gemeente geldende regels voor het publiekrecht – meer zijn weerslag vond in de literatuur.

4.4.3 Grondbeleid gemeente: op welke wijze gebruikmaken van privaatrecht

Rond 2000 zijn er inmiddels meerdere gemeenten – in 2002 is Rotterdam de eerste van de vier grote gemeenten – die erfpachters de mogelijkheid bieden om erfpacht te converteren naar eigendom. Daarbij is, zoals ook blijkt uit grafiek 2 (*Overzicht gemeentelijke erfpacht door de jaren heen*), de opwaartse trend van het aantal gemeenten die gronden eeuwigdurend in erfpacht uitgeven. Daaruit blijkt ook dat er steeds minder gemeenten zijn die gronden in de regel in erfpacht uitgeven of dit verplicht voorschrijven. Voor wat betreft het publiekrechtelijke instrumentarium lijkt rond 2000 met name de actualisatie en de uitleg (in jurisprudentie) van de bestaande wet- en regelgeving een nader inzicht te geven in de mogelijkheden die het publiekrecht voor gemeenten heeft. Rond die tijd wordt voor gemeenten ook de impact van de dan inmiddels heersende doorkruisingsleer duidelijker. Hoewel het niet volledig is uitgesloten, blijken de mogelijkheden beperkt om via het privaatrecht het gebruik van onroerend goed te regelen. Bij gebruikmaking van het privaatrecht door een gemeente (onder andere uitgifte van gronden in erfpacht) dient afdoende rechtszekerheid aan de wederpartij te worden verschaft (zie ook paragraaf 4.3.3).

Ten tijde van schrijven is de gemeente Amsterdam nog de enige gemeente die haar gronden in de regel in erfpacht uitgeeft. Daarbij maakt de gemeente Amsterdam voor de uitgifte van gronden voor woningbouw inmiddels gebruik van eeuwigdurende erfpacht. Bij de overige gemeenten blijkt dat als er nog gebruik wordt gemaakt van uitgifte van gronden in erfpacht steeds vaker gekozen wordt voor eeuwigdurende erfpacht en de optie wordt geboden tot conversie van (bestaande) erfpacht in eigendom (zie ook grafiek 2 (*Overzicht gemeentelijke erfpacht door de jaren heen*)). Na de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010 lijkt het vooruitzicht voor wat betreft de beschikbare publiekrechtelijke middelen voor een gemeente dat binnen afzienbare termijn de Omgevingswet gaat worden ingevoerd. Met de Omgevingswet wil de overheid de bestaande regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Zoals in paragraaf 4.2 uitgebreider beschreven lijkt de Omgevingswet flexibelere mogelijkheden aan de gemeente te bieden om te sturen op grondgebruik met de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Hoe dit daadwerkelijk gaat uitpakken en in hoeverre de momenteel nog veelal geldende opvatting uit de doorkruisingsleer blijven gelden zal de toekomst uitwijzen.

4.5. Conclusie

Het aantal publiekrechtelijke middelen en daarmee de ruimtelijke bestuursrechtelijke mogelijkheden van gemeenten om grip te houden op de grond is aanzienlijk toegenomen sinds de eerste invoeringen van gemeentelijke erfpacht. Met onder andere de Woningwet, de Huisvestingswet en de Wet ruimtelijke ordening hebben gemeenten meerdere mogelijkheden om sturing te geven aan het gebruik van de grond. Voor wat betreft het gebruik van het privaatrecht naast de voor een gemeente beschikbare publiekrechtelijke middelen lijkt op dit moment de doorkruisingsleer te gelden. Op het terrein van de ruimtelijke ordening blijken privaatrechtelijke voorwaarden – en daarmee ook uitgifte van gronden in erfpacht door een gemeente – toelaatbaar te zijn. Daarbij geldt voor de gemeente wel de verplichting om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals redelijkheid en billijkheid, bij uitgifte van gronden in erfpacht in acht te nemen.

Met de naar verwachting op 1 januari 2022 in werking tredende Omgevingswet wordt een vereenvoudiging en samenvoeging van de ruimtelijke ordening regels beoogd. In de Omgevingswet wordt aan gemeenten een belangrijke rol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving gegeven. Mogelijkerwijs krijgt de gemeente daarmee op termijn een nog meer

publiekrechtelijke rol in haar grondbeleid. In hoeverre het (privaatrechtelijk) uitgeven van gronden in erfpacht daar nog bij past is dan zeer de vraag.

Tot slot blijkt uit een vergelijking dat de publiekrechtelijke mogelijkheden van gemeenten in de loop der jaren steeds ruimer zijn geworden. De privaatrechtelijke mogelijkheid van gemeenten middels het uitgeven van grond in erfpacht is in de loop der jaren aan steeds meer regels gebonden, maar blijft geoorloofd ten aanzien van overeen te komen erfpachtvoorwaarden mits de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de gemeente in acht worden genomen.

5. De toekomst van gemeentelijke erfpacht

'Erfpachters zijn een speelbal van de gemeente', kopt Het Parool (2020). In dit artikel wordt gesteld dat particuliere erfpachters onvoldoende (consumenten)bescherming krijgen in het erfpachtbeleid van de gemeente Amsterdam. De maatschappelijke aversie tegen gemeentelijke erfpacht blijkt groot onder erfpachters, met name als het de portemonnee van de erfpachter raakt (meestal middels een periodieke canonverhoging of een afkoopsom ineens) (Van der Leij, 2015).

Een belangrijke vraag in dit onderzoek is welke toekomst gemeentelijke erfpacht heeft. Om antwoord te krijgen op deze vraag zijn in het kader van dit onderzoek interviews gehouden met een aantal specialisten met kennis van zaken over gemeentelijke erfpacht (elk vanuit een verschillende invalshoek). Aan de hand van een aantal vragen ben ik op zoek gegaan naar de huidige staat en de toekomst van gemeentelijke erfpacht. De interviews zijn gehouden met de volgende personen:

- prof. mr. dr. H.D. (Hendrik) Ploeger, Technische Universiteit Delft / Vrije Universiteit Amsterdam;
- mr. B. (Bas) Rijpert, senior juridisch adviseur, Erfpacht en Uitgifte, Grond en ontwikkeling, gemeente Amsterdam (**op persoonlijke titel en niet namens de gemeente Amsterdam*);
- prof. dr. P. (Peter) van Gool, Universiteit van Amsterdam / Amsterdam School of Real Estate;
- drs. K. (Koen) de Lange, Nederlands instituut voor Erfpacht (NivE) / voorzitter Stichting Erfpachters Belang Amsterdam (SEBA);
- E. (Erich) Wünker, wethouder gemeente Oldambt.

Hierna wordt aangegeven op welke wijze de geïnterviewden kijken naar de huidige staat en de toekomst van gemeentelijke erfpacht. Per paragraaf wordt op een bepaald thema van de huidige staat en de toekomst van gemeentelijke erfpacht ingegaan. Daarnaast vermeld ik ook mijn visie omtrent verschillende aspecten van de huidige staat en de toekomst van gemeentelijke erfpacht.

5.1. Houdbaarheid doelstellingen gemeentelijke erfpacht

Als een gemeente gebruik maakt van gemeentelijke erfpacht als onderdeel van haar grondbeleid dan liggen daar vaak een aantal doelstellingen – zoals benoemd in paragraaf 2.2 – aan ten grondslag. In hoeverre deze doelstellingen tegenwoordig nog (mogen) worden nagestreefd door gemeenten wordt hieronder per doelstelling besproken.

5.1.1 Doelstelling: toekomstige waarde stijging

Een van de doelstellingen voor een gemeente om erfpacht te gebruiken als grondbeleid is (/was) de toekomstige stijging van de waarde van de grond aan de gemeenschap ten goede te laten komen.

Hendrik Ploeger stelt hierover dat hij het eens is met de oorspronkelijke klassieke gedachte hiervan. In die klassieke gedachte is het niet het individu, maar de gemeenschap die profiteert van een waarde stijging.

Bas Rijpert geeft aan dat dit een politieke doelstelling is en daarmee afhankelijk is van de politieke keuze die hierover gemaakt wordt. In de gemeente Amsterdam is hier (voor woningbouw) wel een keuze gemaakt met de overstap naar eeuwigdurende erfpacht. Dat deze overstap nog niet is gemaakt voor commercieel vastgoed lijkt volgens Bas Rijpert dan ook weer een politieke keuze te zijn.

Ook Peter van Gool vindt dat deze doelstelling afhankelijk is van de politieke kleur. Hij stelt dat de overstap in Amsterdam naar eeuwigdurende erfpacht (voor woningen) een politiek compromis is om nog één keer de erfpachter te laten betalen en dat er daarna sprake van economische eigendom is.

De stelling van Koen de Lange is dat er een verschil is in de waarde van de grond en de waarde van het bloot eigendom. Voor wat betreft de gemeente Amsterdam lijkt het alsof er sinds 1993 met een andere grondslag – tot 1993 was de kostprijs de grondslag, daarna de residuele grondwaarde – wordt gerekend. Derhalve vindt hij ideologisch gezien dat de stijging van de waarde van de bloot eigendom wel aan de gemeenschap ten goede kan komen. Echter, de huidige praktijk – waarbij de gemeente Amsterdam rekent en geld naar zich toe trekt – vindt hij geen goede wijze om de doelstelling te bereiken.

Erich Wünker geeft als wethouder van de gemeente Oldambt (provincie Groningen) aan dat het laten toekomen van de waardestijging aan de gemeenschap daar niet of nauwelijks geldt, omdat de waarde(stijging) in die regio niet heel groot is.

Mijn overtuiging is dat deze doelstelling – de toekomstige waardestijging van de grond aan de gemeenschap laten toekomen – zijn langste tijd gehad heeft. Hoewel ik (ook) inzie dat dit afhankelijk is van een politieke voorkeur – waarbij linkse partijen meestal voorstander zijn en midden en rechtse politieke partijen vaak tegenstander – is er thans een ander speelveld dan bij de invoering van (de verschillende) gemeentelijke erfpachten (onder andere de bijgekomen publiekrechtelijke mogelijkheden van gemeenten, zie ook paragraaf 4.1). Voor gemeenten voor wie gemeentelijke erfpacht op dit moment nog een grote inkomstenbron is (en dit niet kunnen/willen missen), kan gekeken worden om via de onroerendezaakbelasting (ozb) vergelijkbare inkomsten te verkrijgen (Hendriks, 2019). Ook De Jong (2013) stelt dat het belastingsysteem veel fijnmaziger is geworden en daarmee eigenlijk gemeentelijke erfpacht overbodig kan maken.

5.1.2 Doelstelling: invloed op bebouwing

Een tweede doelstelling van de gemeente voor gemeentelijke erfpacht was een grotere invloed op de aard van de bebouwing.

De eerste opmerking hierop van Hendrik Ploeger is of gemeenten dit tegenwoordig nog privaatrechtelijk (via erfpachtvoorwaarden) willen regelen, terwijl dit tegenwoordig met publiekrecht veel flexibeler kan (in plaats van het voor de lange termijn vastleggen in erfpachtvoorwaarden).

Ook Bas Rijpert stelt dat dit nu anders is, aangezien hierover met het voor de gemeente beschikbare publiekrecht meer regie is dan destijds. Met erfpachtvoorwaarden kan echter nog wel fijnmazig op gebruik gestuurd worden (ook strakker dan een bestemmingsplan). Volgens Bas Rijpert controleert de gemeente Amsterdam ook vooral commerciële erfpachten hierop (zoals bijvoorbeeld het namen van het aantal vierkante meters bij nieuwbouw van kantoren).

Peter van Gool stelt dat voor wat betreft die invloed op de aard van de bebouwing dit met de Woningwet (vanaf 1902) ook al mogelijk was. Persoonlijk wil ik hier een kanttekening plaatsen. Alhoewel gemeenten wellicht al vanaf 1902 een paar publiekrechtelijke middelen hadden (met de Woningwet) konden gemeenten op dat moment met uitgifte van gronden in erfpacht wel een veel doelmatiger grondbeleid konden voeren, ook zeker op het gebied van de aard van de bebouwing. Met de verdere ontwikkeling van het publiekrecht vindt Peter van Gool overigens dat deze doelstelling via gemeentelijke erfpacht helemaal is komen te vervallen.

Koen de Lange stelt dat deze doelstelling voor woningen eigenlijk geen gelding meer heeft, omdat daarvoor heel specifiek publiekrechtelijke middelen, zoals onder andere het bestemmingsplan, zijn voorzien. Bij erfpacht voor commerciële doeleinden kan de doelstelling nog wel nuttig zijn, omdat qua bestemming bepaalde zaken specifiekere kunnen worden afgestemd in erfpachtvoorwaarden.

Volgens Erich Wünker is deze doelstelling voor woningbouw heel goed te regelen in een bestemmingsplan. Voor commerciële bestemmingen kan erfpacht wel een extra mogelijkheid zijn om te sturen op een specifiek gebruiksdoel.

Involed op de aard van de bebouwing als doelstelling van gemeentelijke erfpacht kan ik mij voorstellen in specifieke situaties. Niet in de brede zin voor uitgifte van grond in erfpacht voor woningen, omdat daarvoor de publiekrechtelijke middelen (zoals het bestemmingsplan) uitstekend gebruikt kunnen worden. Bij zeer specifieke bestemmingen (bijvoorbeeld voor commerciële doelstellingen in een haven, een bedrijventerrein of een industriegebied) kan het vastleggen hiervan in bijzondere erfpachtvoorwaarden een voordeel opleveren ten opzichte van gebruik van het publiekrecht. De erfpachter kan dan door de gemeente als erfverpachter gehouden worden aan het voldoen aan de erfpachtvoorwaarden.

5.1.3 Doelstelling: stimuleren van de bouw

Stimulering van de bouw was destijds de derde doelstelling van gemeentelijke erfpacht.

Hendrik Ploeger stelt dat een gemeente erfpacht kan gebruiken als financieringsinstrument, zodat de erfpachter niet naar een externe bank hoeft.

Ook Bas Rijpert geeft hiervoor aan dat in tijden van crisis (zoals bijvoorbeeld de financiële crisis uit 2008) gemeenten de bouw kunnen stimuleren middels erfpacht. Ook door de (canon)rente niet te hoog te laten zijn en hier zo nodig gunstige erfpachtvoorwaarden aan te verbinden kan een gemeente de bouw stimuleren van bijvoorbeeld woningen voor sociale huur of middenhuurwoningen.

Daartegenover stelt Peter van Gool dat erfpacht geen geëigend middel is om de bouw mee te stimuleren.

Koen de Lange stelt dat in 99 van de 100 gevallen erfpacht uiteindelijk duurder blijkt te zijn dan eigendom. Stimulering van de bouw vindt hij voor de woonconsument dan ook niet een goed (uitgevoerd) doel van gemeentelijke erfpacht. Als voorbeeld noemt hij Amsterdam waarbij aan projectontwikkelaars diverse extra eisen in tenders voor erfpachtprojecten (zoals onder andere duurzaamheidseisen en het voorschrijven van type woningen) worden opgelegd. Hierdoor zien veel projectontwikkelaars af van het inschrijven op deze tenders, omdat het te kostbaar is. In Rotterdam heeft de gemeente door middel van het uitgeven van grond in erfpacht wel meegewerkt aan de realisatie van een multifunctioneel kantorengebouw, waarbij zonder erfpacht de financiering op dat moment – net na de financiële crisis in 2008 – niet was gelukt.

Erich Wünker geeft aan dat een gebiedsontwikkeling vlot getrokken kan worden bij economische ongunstige omstandigheden en hoge rente. Op dit moment is dit niet aan de orde. Daarnaast zijn in de regio (Noordoost Groningen) de prijzen van vastgoed al laag ten opzichte van de landelijke prijzen.

Naar mijn mening is het uitgeven van grond in erfpacht door een gemeente thans geen breed benodigd middel voor het stimuleren van de bouw. Voor die stimulering zijn voor een gemeente veel meer de beschikbare publiekrechtelijke middelen een logisch instrument. Wel kan een gemeente in specifieke projecten behulpzaam zijn door grond uit te geven in erfpacht, zodat niet ineens een groot bedrag voor de grond hoeft te worden betaald door bijvoorbeeld de projectontwikkelaar. In vervolg daarop kan op een later moment zo nodig altijd nog de (bloot) eigendom worden overgedragen aan (de rechtsopvolger van) de projectontwikkelaar.

Of uitgifte van gronden in erfpacht in/na de coronacrisis (2020) een middel is om de bouw te stimuleren is nog maar zeer de vraag gezien de huidige lage marktrentestanden (DNB, 2020). Hiertegenover zullen gemeenten vaak niet tegen een lager (canon)percentage de grond in erfpacht kunnen/willen uitgeven. Daarmee lijkt gemeentelijke erfpacht op dit moment niet een oplossing voor het benodigde stimuleren van de bouw in/na de huidige coronacrisis.

5.1.4 Doelstelling: grond terug verkrijgen

Als vierde en laatste doelstelling van gemeentelijke erfpacht werd genoemd het op eenvoudige wijze (tussentijds of bij het einde van de erfpachttermijn) weer de vrije beschikking over de grond verkrijgen.

Hierover stelt Hendrik Ploeger dat dit in de praktijk nagenoeg niet meer plaatsvindt. Destijds was ook de gedachte – in geval van tijdelijke erfpacht – dat een huis na 75 jaar op was (en dus gesloopt zou moeten worden). Als er tussentijdse beëindiging zou moeten plaatsvinden, dan zou dit via de Onteigeningswet moeten gebeuren.

Ook Bas Rijpert stelt dat tussentijdse beëindiging niet of nauwelijks voorkomt. Hij stelt ook dat voor wat betreft de gemeente Amsterdam dit bijna nooit voorkomt. In geval van tijdelijke rechten worden die dan geconverteerd naar voortdurende of eeuwigdurende erfpacht.

Volgens Peter van Gool wordt er tegenwoordig eigenlijk ook nooit meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid dat de grond weer ter vrije beschikking komt van de gemeente als erfverpachter.

Volgens Koen de Lange gebruikt een gemeente hiervoor eigenlijk altijd de Onteigeningswet. Voor een gemeente is het daarmee geen geschikte doelstelling voor erfpacht. Dat wil niet zeggen dat erfpacht niet kan helpen in het geval er een herontwikkeling van erfpachtgronden plaatsvindt, omdat een gemeente via haar mogelijkheden in de erfpachtvoorwaarden druk kan uitoefenen op (een) erfpachter(s). Als voorbeeld is daarbij de succesvolle herontwikkeling van Hoog Catharijne waarbij op

dat moment door de gemeente Utrecht gebruik is gemaakt van de algemene erfpachtvoorwaarden voor Hoog Catharijne. Overigens blijkt dat dit niet altijd een succes hoeft te zijn, want bij een beoogde herontwikkeling van een winkelcentrum in Amsterdam Noord lukt de herontwikkeling dan weer niet, omdat er zeer veel verschillende erfpachten zijn uitgegeven. Het lukt de gemeente hier niet om de erfpachters te laten meewerken.

Alleen in het geval de grip op herbestemming van de locatie wenselijk is kan aan de doelstelling van het terug verkrijgen van de grond invulling worden gegeven volgens Erich Wünker.

Zelf denk ik dat voor deze doelstelling – het op eenvoudige wijze de grond terug verkrijgen – gemeentelijke erfpacht niet gemakkelijk gebruikt zou moeten worden. Daarvoor is de Onteigeningswet het geschikte middel om te gebruiken door een gemeente. Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen van uitgifte in tijdelijke erfpacht met zeer duidelijke afspraken over het einde van de termijn zou deze doelstelling incidenteel geoorloofd zijn voor een gemeente (bijvoorbeeld als de gemeente voor de (nabije) toekomst een duidelijke andere visie heeft voor zo'n gebied). Deze doelstelling ligt eerder op de weg van andere type erfverpachters, zoals niet-overheden (die dus geen gebruik kunnen maken van de Onteigeningswet).

5.1.5 Wat zijn nog de huidige doelstellingen

In hoeverre de (oorspronkelijke) doelstellingen van gemeentelijke erfpacht volgens de geïnterviewden en mijzelf nog daadwerkelijk worden behaald, is hieronder uiteengezet in tabel 10. Dit is bedoeld als korte weergave ten behoeve van een overzicht in plaats van een precieze weergave van de hiervoor weergegeven mening van de betreffende geïnterviewde.

Tabel 10. Doelstellingen gemeentelijke erfpacht (score-range: -- - +/- + ++).

Doelstellingen gemeentelijke erfpacht	Ploeger	Rijpert	Van Gool	De Lange	Wünker	Bolhuis
Toekomstige waardeinstijging	+	+/-	+/-	+/-	-	-
Invloed op bebouwing	-	+/-	-	+/-	+/-	+/-
Stimuleren van de bouw	+/-	+/-	-	-	-	-
Grond terug verkrijgen	-	-	-	-	+/-	-

Bron: Interviews, eigen onderzoek.

Wat hieruit blijkt is dat de (oorspronkelijke) doelstellingen volgens de geïnterviewden en mijzelf niet allemaal meer als beste via gemeentelijke erfpacht kunnen worden bereikt. Met name ten aanzien van de doelstelling het *terug verkrijgen van de grond* blijkt duidelijk dat gemeentelijke erfpacht daarvoor niet (meer) het geëigende middel is. *Toekomstige waardeinstijging* aan de gemeente laten toekomen wordt nog wel als een doelstelling genoemd waarvoor gemeentelijke erfpacht kan worden gebruikt. Ten aanzien van de doelstellingen *invloed op de bebouwing* en het *stimuleren van de bouw* is meer sprake van een gemengd beeld, maar waarvan het niet lijkt alsof dit als zeer noodzakelijke doelstellingen van gemeentelijke erfpacht gezien worden.

5.2. Gemeentelijke erfpacht als onderdeel van het huidige gemeentelijke grondbeleid

In hoeverre past uitgifte in erfpacht nog in het huidige grondbeleid van gemeenten? Hieronder wordt weergegeven hoe de geïnterviewden hier elk tegen aan kijken.

5.2.1 Politieke keuze, noodzaak consumentenbescherming en duurzaamheidsdoel

Hendrik Ploeger geeft aan dat dit een zuiver politieke vraag betreft. Vanuit een liberaal standpunt komt dan namelijk eigendom naar voren, terwijl vanuit sociaal politieke overtuigingen uitgifte van gronden in erfpacht vaak als een goede optie gezien wordt.

Bas Rijpert geeft aan dat er in Amsterdam in 2016 een grondige stelselherziening heeft plaatsgevonden met de Algemene bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht 2016 Amsterdam (AB 2016) op basis waarvan gronden voor woningbouw sindsdien in erfpacht worden uitgegeven. Inmiddels is voor woningen ook de overstap van bestaande erfpachten naar eeuwigdurende erfpacht mogelijk.

De totstandkoming hiervan en de keuze voor de uitvoering van dit grondbeleid is een politieke keuze, waarbij in Amsterdam erfpacht dus nog wel steeds het beleid is.

Peter van Gool stelt dat voor gemeenten uitgifte van gronden in erfpacht als grondbeleid eigenlijk niet langer passend is. Alleen in zeer specifieke situaties, zoals uitgifte van gronden in een havengebied, kan uitgifte van gronden in erfpacht door gemeenten als doelmatig worden gezien. Volgens Van Gool is eeuwigdurende erfpacht – zoals in Amsterdam recent is ingevoerd – eigenlijk gewoon een tussenvorm, vergelijkbaar met economische eigendom.

Volgens Koen de Lange is uitgifte van gronden in erfpacht voor woningbouw geen passend gemeentelijk grondbeleid meer. Hierbij beargumenteert hij dat de gehele consumentenbescherming niet goed geregeld is, zoals deze er bijvoorbeeld wel is bij de financiering van een woning. Als gemeentelijke erfpacht onderdeel blijft van het grondbeleid van een gemeente, dan is goede consumentenbescherming hiervoor vereist, bijvoorbeeld door dit toe te voegen in de Wet op het financieel toezicht (Wft).

In het huidige grondbeleid van gemeenten past erfpacht met name als stimuleringsmiddel voor duurzame investeringen stelt Erich Wünker. Enerzijds door middel van verplichtingen in erfpachtvoorwaarden, anderzijds door middel van meer financiële mogelijkheden bij verkrijging van een erfpachtrecht.

5.2.2 Maatschappelijke aversie en publiekrechtelijke alternatieven

In hoeverre gemeentelijke erfpacht nog in het huidige grondbeleid van de gemeente past moet mijns inziens ook goed gekeken worden naar de maatschappelijke aversie tegen gemeentelijke erfpacht (en waar deze vandaan komt) als ook de publiekrechtelijke alternatieven die voorhanden zijn.

Veel klachten zijn er over de vergoeding die erfpachters moeten betalen voor de grond onder hun huis (Schouwenaars, 2017). Met name op het moment van afkoop (van de erfpachtcanon) of de overstap naar een ander erfpachtstelsel – en op dat moment een groot bedrag (dreigt te) moet(en) worden betaald – zijn er klachten van (particuliere) erfpachters over gemeentelijke erfpacht (Van den Belt, 2020). Ook de omzetting van erfpacht naar eigendom leidt vaak tot problemen, omdat soms blijkt dat de afkoopmogelijkheid in een aantal jaren opeens explosief duurder is geworden (Camu, 2020). Zo stelt Korthals Altes (2019) dat erfpachters geregeld schrikken als zij een voorstel tot afkoop krijgen van de gemeente.

Volgens Ploeger en De Wolff (2014) kunnen politieke discussies over erfpacht vaak worden teruggevoerd op onvrede van mensen die zich niet bewust waren van het tijdelijke karakter van de gemeentelijke erfpacht. Om die reden blijkt er vaak onvrede over de wijze van canonherziening die vaak samenhangt met oude erfpachtstelsels (en dus lang niet altijd met het actuele erfpachtstelsel).

In hoeverre een gemeente nog legitieme redenen heeft om een erfpachtsysteem te hanteren als het gaat om het faciliteren van planologische ontwikkeling door controle op bestemming en gebruik van de grond is de vraag. De mogelijkheid voor een gemeente om het gebruik van de grond te reguleren via het publiekrecht is anders dan bij de invoering van (gemeentelijke) erfpacht (zie ook paragraaf 4.1 en 4.4). Tegenwoordig heeft de gemeente veel meer middelen op het gebied van ruimtelijke ordening en ook de positie om specifiek publiekrechtelijke beperkingen te creëren (zoals bijvoorbeeld gedoogplichten) (Ploeger & De Wolff, 2014).

5.2.3 Eeuwigdurende erfpacht als antwoord

Dat erfpacht een slechte reputatie heeft vindt Frank ten Have (2020) onterecht. Volgens Ten Have kan met erfpacht wonen in de stad betaalbaar blijven, waarbij de erfpachter lagere lasten heeft en de gemeente meer mogelijkheden om te sturen. Daarbij dient wel gebruik te worden gemaakt van eeuwigdurende erfpacht, omdat de erfpachter dan niet opeens – na het aflopen van een tijdvak van bijvoorbeeld vijftig jaar – een veel hogere canon hoeft te betalen.

Met eeuwigdurende erfpacht lijkt het als erfpachter alsof je nagenoeg dezelfde positie als de grondeigenaar hebt. Echter stelt De Lange dat ook eeuwigdurende erfpacht voor een erfpachter momenteel verre van duidelijk, veilig, nuttig en doelmatig is (De Lange, 2020).

5.3. Mogelijke verbeteringen aan gemeentelijke erfpacht

Gemeentelijke erfpacht heeft zich de afgelopen 125 jaar ontwikkeld. Niet alleen door aanpassing van de erfpachtbepalingen in het Burgerlijk Wetboek (1992), maar ook met name door de vele verschillende aanpassingen van algemene erfpachtvoorwaarden van gemeenten. De vraag wat er nu nog nader verbeterd kan worden aan gemeentelijk erfpacht heb ik voorgelegd aan de geïnterviewden.

Hendrik Ploeger stelt voor om – naast het generieke stelsel in (artikel 5:85 – 100 van) het Burgerlijk Wetboek – voor gemeentelijke erfpacht een aparte wettelijke regeling op te nemen. Hierin dient dan meer bescherming voor de (burger)erfpachter te worden opgenomen (met name ten aanzien van de canon). Daarnaast vraagt Ploeger zich af in hoeverre het voeren van een erfpachtbeleid het waard is als blijkt dat er diverse rechtszaken tegen de gemeente hierover worden aangespannen. Daarnaast zijn er ook regelmatig demonstraties tegen het erfpachtbeleid, zoals in 2017 bij de Stopera in Amsterdam (Duin, 2017). Ploeger vindt dat dit wel heftig is.

Bas Rijpert vindt erfpacht een log instrument, want het is niet heel gemakkelijk te wijzigen. Daarnaast komt gemeentelijke erfpacht voort uit een politiek gestuurde organisatie. Het gevolg hiervan is dat er regelmatig koerswijzigingen zijn en geen koersvastheid is qua beleid. In Amsterdam is hierdoor een lappendeken van verschillende algemene voorwaarden ontstaan, die daardoor complex zijn (voor (burger)erfpachters). Het kan tot gevolg hebben dat bureaus verschillende bepalingen hebben, wat weer leidt tot (verschillende) canon situaties. Dit is moeilijk uitlegbaar.

Volgens Peter van Gool is het steeds vaker gebruik door gemeenten van eeuwigdurende erfpacht een prima houdbare situatie.

Koen de Lange stelt dat het noodzakelijk is voor gemeentelijke erfpacht om goede consumentenbescherming wettelijk te verankeren (bijvoorbeeld door dit toe te voegen in de Wet op het financieel toezicht (Wft)). Volgens hem is dit een randvoorwaarde om in de toekomst voor woningbouw erfpacht te gebruiken. Overigens stelt De Lange dat het opnemen van een aparte bepaling het Burgerlijk Wetboek voor gemeentelijke erfpacht niet nodig is, omdat gemeenten zich al dienen te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en naar redelijkheid en billijkheid dienen te handelen.

Volgens Erich Wünker is het met name van belang dat transparantie bestaat over hoe de erfpachtcanon in de toekomst wordt bepaald. Ook moeten de erfpachtvoorwaarden duidelijk zijn, zodat (aspirant-)erfpachters hun risico's kunnen overzien en weloverwogen keuzes kunnen maken.

Naar mijn mening is er in de loop der jaren een ontwikkeling zichtbaar in gemeentelijke erfpacht. Zoals ook blijkt uit hoofdstuk 3 en zoals gesteld in paragraaf 4.4 lijkt (standaard) uitgifte in erfpacht door gemeenten steeds minder de praktijk. Naast de aanpassing in beleid voor wat betreft uitgifte in erfpacht – steeds vaker eeuwigdurende erfpacht – worden algemene erfpachtvoorwaarden aangepast en vaker de mogelijkheid geboden om erfpacht om te zetten in eigendom. Voor wat betreft verbetering van gemeentelijke erfpacht ben ik van mening dat dit natuurlijkerwijs en stapsgewijs moet plaatsvinden. Op het moment dat voldoende mensen willen dat het echt verandert zal dit uiteindelijk via de politiek leiden tot de benodigde aanpassingen. Daarbij merk ik wel op dat als gekozen is/wordt voor uitgifte van grond in erfpacht daarbij afdoende 'consumentenbescherming' voor de erfpacht moet worden gewaarborgd. Als gemeenten dit niet zelf al doen op basis van redelijkheid en billijkheid en/of op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dan ben ik voorstander om dit wettelijk te verankeren.

5.4. Positieve bijdrage aan maatschappelijke gebiedsontwikkeling

Op welke manier kan gemeentelijke erfpacht in de toekomst een positieve bijdrage leveren aan maatschappelijke gebiedsontwikkeling? Hierbij wordt maatschappelijke gebiedsontwikkeling omschreven als: behoeften van de maatschappij qua woningen, sociale voorzieningen, combinatiefuncties, dus niet alleen winst maar ook op maatschappelijk gebied.

Volgens Hendrik Ploeger kan met de flexibiliteit van gronduitgiftevoorwaarden erfpacht hiervoor een geschikte manier zijn. Op het moment dat de erfpacht perfect gebruikt wordt dan kunnen gemeenten

erfpacht erg nuttig gebruiken door precies in die behoeften te voorzien waar maatschappelijk behoefte aan is.

Bas Rijpert stelt dat als een gemeente grond in volle eigendom uitgeeft ten behoeve van deze maatschappelijke gebiedsontwikkeling doeleinden dat dan erg veel wordt weggegeven door een gemeente. Met uitgifte van gronden in erfpacht kan een gemeente sturen op prijs, bestemming en bebouwing. Middels een bepaald erfpachtbeleid kan een gemeente juist deze maatschappelijke gebiedsontwikkeling doelen op een goede manier bereiken.

Volgens Peter van Gool is erfpacht als sterk zakelijk recht, sterker dan de huidige bestemmingsplannen. Wellicht kan dit wel moeilijkheden opleveren met al bestaande erfpachtrechten, omdat de voorwaarden hiervoor al vastliggen en moeilijk zijn te wijzigen.

Volgens Koen de Lange kan erfpacht een goed middel zijn om binnen gebiedsontwikkelingen te segmenteren. Daarbij kan het goed gebruikt worden voor commerciële doeleinden, met name voor bedrijventerreinen, haventerreinen en industriegebieden. Qua maatschappelijke gebiedsontwikkeling kan ook met name gedacht worden aan sociale woningbouw, sociale voorzieningen (zoals buurthuizen) en sportvelden.

Erich Wünker geeft aan dat de haperende verduurzaming van particuliere woningen kan worden gestimuleerd door tijdelijk de grond te kopen onder de woningen van de huiseigenaren. De verschuldigde erfpachtcanon daarvoor kan dan betaald worden door de besparing op de energierekening.

Naar mijn inzicht kan gemeentelijke erfpacht uitstekend worden ingezet ten behoeve van het maatschappelijk belang. Hiermee kan een gemeente een duwtje in de rug geven ten aanzien van voor de gemeenschap benodigde (gebieds)ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het terrein van sociaalmaatschappelijke voorzieningen (zoals kinderdagverblijven, gezondheidscentra, culturele centra en sportaccommodaties). Gemeentelijke erfpacht kan juist hier helpen met een meer fijnmazige gemeentelijke sturing/stimulering dan alleen via bestemmingsplannen mogelijk is. De erfpachtbestemming kan dan tot het specifieke gebruiksdoel worden beperkt, met een hierop aangepaste erfpachtcanon. Ook voor monumenten met een bijzondere bestemming zoals musea, theaters en bibliotheken kan gebruik van erfpacht heel gunstig zijn, omdat de erfpachtgever (gemeente) dan grip houdt op onder andere het onderhoud en de bestemming. Hiermee lijkt erfpacht voor deze verschillende maatschappelijke functies een positieve extra mogelijkheid om te sturen.

Zelfs op het gebied van het zorgen voor betaalbare woningen voor starters (al dan niet via woningbouwcorporaties) met gebruik van 'consumentvriendelijke' erfpachtvoorwaarden kan ik mij een rol voorstellen voor de gemeente met uitgifte van gronden in erfpacht als positieve bijdrage aan maatschappelijke gebiedsontwikkeling.

Ook op het gebied van verduurzaming kan de gemeente middels het gebruik van erfpacht een cruciale rol spelen. Met het gebruik van erfpacht kan de gemeente de haperende verduurzaming stimuleren. In deze 'nieuwe' constructie kunnen particulieren dan (een deel van) de grond (onder de woning) verkopen aan de gemeente, zodat met de opbrengst hiervan duurzame investeringen (zoals warmtepompen en isolatie) gekocht kan worden. Hierbij wordt een tijdelijke erfpacht gecreëerd met de gemeente als erfverpachter en de particulier als erfpachter waarbij de erfpachter vanuit de besparing op de energie de erfpachtcanon (in zijn geheel) kan voldoen en daarna de grond weer volledig in eigendom kan verkrijgen. Op die manier kan de gemeente huizen milieuvriendelijker maken. Ook dit is een van de mogelijk positieve ontwikkelingen voor maatschappelijke gebiedsontwikkeling.

5.5. Conclusie

Gemeentelijke erfpacht heeft toekomst. Echter, de afweging voor gemeenten op basis van welke doelstellingen gronden in erfpacht worden uitgegeven is aan verandering onderhevig. De (oorspronkelijke) doelstellingen waarom gronden in erfpacht werden uitgegeven lijken tegenwoordig niet of nog maar gedeeltelijk te gelden, zoals ook de geïnterviewden aangeven. *Toekomstige waardestijging* laten toekomen aan de gemeenschap lijkt met name gefundeerd op een politieke voorkeur. Voor het *terug verkrijgen van de grond* lijkt de Onteigeningswet voor de gemeente een veel

logischer middel. Voor wat betreft de doelstellingen *invloed op de bebouwing* en het *stimuleren van de bouw* lijkt het zo dat de gemeente hiervoor afdoende publiekrechtelijk instrumentarium heeft. In zeer specifieke situaties – zoals financieel lastig haalbare projecten of duurzaamheidsinvesteringen – kan gemeentelijke erfpacht hiervoor nuttig worden ingezet.

De ontwikkeling in gemeentelijke erfpacht is dat gemeenten minder gronden in de regel in erfpacht uitgeven, steeds vaker onder eeuwigdurende erfpacht en vaker een optie geven tot omzetting in eigendom (zoals vermeld in mijn onderzoek in hoofdstuk 3). Gemeentelijke erfpacht zal veranderen doordat voldoende mensen andere politieke keuzes maken en dit zo tot aanpassingen zal leiden. Daarbij is te hopen dat de erfpachtvoorwaarden voldoende duidelijk omschreven zijn/worden en er afdoende aandacht is voor ‘consumentenbescherming’.

Gemeentelijke erfpacht kan mijns inziens uitstekend worden ingezet om voor de gemeenschap benodigde (gebieds)ontwikkelingen – onder andere sociaalmaatschappelijke voorzieningen (zoals kinderdagverblijven, gezondheidscentra, culturele centra en sportaccommodaties) – te stimuleren. Gemeentelijke erfpacht kan voor deze verschillende maatschappelijke functies juist helpen met een meer fijnmazige gemeentelijke sturing.

Ook door de verduurzaming te stimuleren middels het gebruik van erfpacht kan de gemeente bijdragen aan een positieve ontwikkeling in de maatschappelijke gebiedsontwikkeling.

6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

In dit hoofdstuk wordt op basis van het uitgevoerde onderzoek de centrale vraag beantwoord. Dit wordt gedaan aan de hand van een kernachtige beantwoording van de vier deelvragen waar in hoofdstuk 2 tot en met 5 op is ingegaan. Tevens wordt een aantal aanbevelingen gedaan naar aanleiding van dit onderzoek en worden een aantal suggesties gedaan voor vervolgonderzoek. Ten slotte reflecteer ik op mijn onderzoek.

6.1. De huidige staat en de toekomst van gemeentelijke erfpacht

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Wat is de huidige staat van gemeentelijke erfpacht en wat is de toekomst van gemeentelijke erfpacht?

Om dit te onderzoeken is aan de hand van een viertal deelvragen diepgaander ingegaan op de verschillende aspecten van gemeentelijke erfpacht. De deelvragen worden hierna kort behandeld en hierop een conclusie gegeven.

6.1.1 Doel gemeentelijke erfpacht

De eerste deelvraag van dit onderzoek is:

Wat zijn de doelstellingen van gemeentelijke erfpacht? Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen, hoe zijn deze veranderd en wat zijn deze nu?

De (oorspronkelijke) doelstellingen van gemeenten om grond in erfpacht uit te geven – heel kort samengevat: (i) toekomstige waardevermeerdering, (ii) invloed op bebouwing, (iii) stimuleren van de bouw en (iv) grond terug verkrijgen – waren (en zijn) meervoudig. Een belangrijke beweegreden was om de toekomstige waardevermeerdering van de grond aan de gemeenschap ten goede te laten komen. Daarnaast kon de gemeente met erfpacht invloed houden op het gebruik van de grond en de aard van de bebouwing als ook de bouw stimuleren. Tevens kon een gemeente met erfpacht bij het einde van de erfpachttermijn zonder enig financieel offer weer de vrije beschikking over de grond verkrijgen

Zoals ook blijkt uit hoofdstuk 3 zijn de doelstellingen voor gemeentelijke erfpacht in de loop der jaren per gemeente veranderd. Dit heeft per gemeente ook geleid tot verschillen in haar grondbeleid en aanpassingen in het erfpachtbeleid. In hoofdstuk 5 is ook weergegeven welke doelstellingen voor gemeentelijke erfpacht volgens een vijftal geïnterviewden en mijzelf tegenwoordig nog als toegevoegde waarde gezien worden. Hieruit valt kort samengevat te concluderen dat veel van de doelstellingen tegenwoordig ook op andere wijzen door de gemeente bereikt kunnen worden, maar dat in incidentele specifieke gevallen een bepaalde doelstelling nog wel voor het gebruik van gemeentelijke erfpacht kan spreken.

6.1.2 Gemeentelijke erfpacht in kaart

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat is de (huidige) stand van zaken qua gemeentelijke erfpacht; hoeveel en op welke wijze maken gemeenten gebruik van erfpacht en wat valt hieruit af te leiden?

Terwijl in het verleden meerdere gemeenten gronden standaard in erfpacht uitgaven is het op dit moment alleen nog de gemeente Amsterdam die dit als onderdeel van haar grondbeleid heeft. Tevens blijkt dat minder imperatief gebruik van erfpacht door gemeenten wordt voorgeschreven. De mogelijkheid tot het aanbieden van eeuwigdurende erfpacht is erg in opkomst, de mogelijkheid om de erfpacht te converteren naar eigendom zelfs nog meer. Ten aanzien van de gemeenten die in het verleden eeuwigdurende erfpacht hebben ingevoerd lijkt een trend te ontdekken dat daarna gronden in steeds mindere mate in erfpacht worden uitgegeven of de gemeentelijke erfpacht zelfs geheel wordt afgeschaft.

De vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben van verschillende erfpachtstelsels (tijdelijke, voortdurende en eeuwigdurende erfpacht) gebruik gemaakt.

Tijdelijke erfpacht wordt inmiddels al jaren niet meer gebruikt door de vier grote gemeenten. Uitgifte van gronden in voortdurende erfpacht is thans alleen nog in Amsterdam beschikbaar (voor niet-woningbouw). Het blijkt ook dat na Den Haag en Utrecht nu ook in Amsterdam eeuwigdurende erfpacht gebruikt wordt. Een optie tot conversie (omzetting) van erfpacht naar eigendom is er inmiddels in Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

In veel gemeenten is het beleid omtrent erfpacht veranderd in de afgelopen jaren. Wat overeenkomt is – met name bij de vier grote gemeenten – dat naar gronduitgiftvormen is gezocht die meer zekerheid bieden aan de inwoners. Als er nog gronden worden uitgegeven in erfpacht dan heeft dit steeds vaker een specifieke doelstelling.

Op basis van mijn onderzoek van data van het kadaster blijkt dat bijna drie procent (2,97%) van de gronden (kadastrale percelen) in Nederland door een gemeente in erfpacht is uitgegeven. Het totaal aantal kadastrale percelen met gemeentelijke erfpacht in Nederland is 306.471. Bijna de helft van deze door een gemeente in erfpacht uitgegeven gronden is door de gemeente Amsterdam in erfpacht uitgegeven. Daarna volgen Den Haag (13%), Rotterdam (11%) en Utrecht (8%). Ook in de gemeenten Purmerend, Vlaardingen, Leiden, Schiedam, Zaanstad en Alkmaar is een substantieel aantal percelen grond in erfpacht uitgegeven. In veel andere gemeenten blijkt erfpacht (nog maar) een klein deel van het grondbeleid van de gemeente te zijn.

De tien gemeenten met de meeste gemeentelijke erfpacht zijn allemaal gelegen in dichtbevolkte gebieden (randstad). In de dunbevolkte gebieden zijn er nauwelijks gemeenten die op grote schaal gronden in erfpacht (hebben) uit(ge)geven.

6.1.3 Publiekrecht naast gemeentelijke erfpacht

De derde deelvraag waarop is ingegaan is de volgende:

Welke publiekrechtelijke middelen zijn er de afgelopen jaren (bij)gekomen die de doelstellingen van erfpacht hebben overgenomen, in hoeverre staan die het gebruik van erfpacht als alternatief toe en in hoeverre blijft het voor gemeenten opportuun om daadwerkelijk erfpacht te gebruiken als alternatief?

Gemeenten hebben in de loop der jaren meerdere publiekrechtelijke mogelijkheden – Onteigeningswet (1851), Woningwet (1902), Woonruimtetwet/Huisvestingswet (1947), Wet ruimtelijke ordening (1965), Wet voorkeursrecht gemeenten (1985) en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010) – verkregen om invloed te hebben op haar grondbeleid.

Het is een gemeente toegestaan om privaatrecht (onder andere erfpacht) te gebruiken naast de voor een gemeente beschikbare publiekrechtelijke middelen op grond van de doorkruisingsleer die momenteel lijkt te gelden. Op het terrein van de ruimtelijke ordening blijkt daarmee dat uitgifte van gronden in erfpacht door een gemeente is toegestaan.

Op 1 januari 2022 treedt waarschijnlijk de Omgevingswet in werking. Hiermee wordt een vereenvoudiging en samenvoeging van de ruimtelijke ordening regels beoogd. In de Omgevingswet krijgt de gemeente een belangrijke rol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Hiermee krijgt de gemeente mogelijk op termijn een nog meer publiekrechtelijke rol in haar grondbeleid. Het zal dan op den duur de vraag zijn of het (privaatrechtelijk) uitgeven van gronden in erfpacht door een gemeente daar nog goed bij past.

Enerzijds hebben gemeenten in de loop der jaren dus steeds meer publiekrechtelijke mogelijkheden gekregen. Anderzijds blijkt dat gemeenten bij het uitgeven van grond in erfpacht in de loop der jaren aan steeds meer regels gebonden zijn. Het blijft gemeenten echter toegestaan grond in erfpacht uit te geven mits bij de erfpachtvoorwaarden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen.

6.1.4 De toekomst van gemeentelijke erfpacht

De vierde en laatste deelvraag waar onderzoek naar is gedaan luidt als volgt:

Op welke manier kan gemeentelijke erfpacht in de toekomst een positieve bijdrage leveren aan maatschappelijke gebiedsontwikkeling?

Alvorens in te gaan op de vraag of gemeentelijke erfpacht in de toekomst positief kan bijdragen aan maatschappelijke gebiedsontwikkeling wordt eerst geconstateerd dat gemeentelijke erfpacht onder druk lijkt te staan. In hoeverre gemeentelijke erfpacht nog in het huidige grondbeleid van gemeenten past moet mijns inziens dan ook goed gekeken worden naar de maatschappelijke aversie tegen gemeentelijke erfpacht (en waar die vandaan komt). Als de mensen de macht van de gemeentelijk erfpacht te groot vinden dan kan hier via de politiek op de benodigde aanpassingen worden aangestuurd. Voor uitgifte van grond in erfpacht lijkt afdoende 'consumentenbescherming' dan een van de belangrijkste waarborgen.

Ter stimulering van de maatschappelijke (gebieds)ontwikkelingen – behoeften van de maatschappij qua woningen, sociale voorzieningen, combinatiefuncties, dus niet alleen winst maar ook op maatschappelijk gebied – kunnen gemeenten gronden in erfpacht uitgeven, zodat bijvoorbeeld sociaalmaatschappelijke voorzieningen (zoals kinderdagverblijven, gezondheidscentra, culturele centra en sportaccommodaties) gerealiseerd kunnen worden. Hierbij kan dan specifiek gestuurd worden op een specifiek gebruiksdoel met bijvoorbeeld een hierop aangepaste erfpachtcanon. Ook voor monumenten met een bijzondere bestemming zoals musea, theaters en bibliotheken kan gebruik van erfpacht een uitkomst zijn, omdat de gemeente dan grip houdt op onder andere het onderhoud en de bestemming (wat voor de lange termijn van maatschappelijke waarde is). Gemeenten kunnen met erfpacht dus verschillende maatschappelijke functies positieve prikkels geven.

Een gemeente kan met 'consumentvriendelijke' erfpacht ook bijdragen aan de opgave om te zorgen voor betaalbare woningen voor starters (al dan niet via woningbouwcorporaties).

Ook op het gebied van verduurzaming kan de gemeente middels het gebruik van erfpacht een cruciale rol spelen. Met verkoop van de grond onder een woning aan de gemeente kan een particulier uit de opbrengst hiervan duurzame investeringen (zoals warmtepompen en isolatie) doen. Daartegenover wordt een tijdelijke erfpacht gecreëerd met de gemeente als erfverpachter en de particulier als erfpachter waarbij de erfpachter vanuit de besparing op de energie de erfpachtcanon (in zijn geheel) kan voldoen. Gemeenten kunnen op die manier met gebruik van erfpacht de verduurzaming stimuleren en positief bijdragen aan de maatschappelijke gebiedsontwikkeling.

6.1.5 Beantwoording centrale vraag

Wat is nu de huidige staat van gemeentelijke erfpacht en wat is de toekomst van gemeentelijke erfpacht? Dat is de centrale vraag in dit onderzoek.

De (oorspronkelijke) doelstellingen van gemeenten om grond in erfpacht uit te geven lijken in de huidige situatie steeds minder noodzakelijk te zijn. Dit komt ook deels door de meerdere publiekrechtelijke mogelijkheden die gemeenten hebben verkregen.

Inmiddels geeft alleen de gemeente Amsterdam nog gronden standaard in erfpacht uit. Gemeenten maken nu ook veel minder dan vroeger imperatief gebruik van erfpacht. Gemeenten bieden wel vaker eeuwigdurende erfpacht aan. Ook geven gemeenten steeds meer de mogelijkheid om erfpacht om te zetten naar eigendom. Er lijkt een trend te zijn dat gemeenten die in het verleden eeuwigdurende erfpacht hebben ingevoerd daarna gronden in steeds mindere mate in erfpacht uitgeven of de gemeentelijke erfpacht zelfs geheel afschaffen.

Uit onderzoek door mij (op basis van data van het kadaster) blijkt dat in 2020 bijna drie procent van de percelen in Nederland in erfpacht is uitgegeven. Van alle percelen met gemeentelijk erfpacht is bijna de helft door de gemeente Amsterdam uitgegeven. De gemeenten Den Haag (13%), Rotterdam (11%) en Utrecht (8%) volgen daarna. Het blijkt dat in dichtbevolkte gebieden (randstad) nog een substantieel aantal percelen grond door gemeenten in erfpacht is uitgegeven. In dunbevolkte gebieden wordt erfpacht (erg) weinig gebruikt door gemeenten.

Ploeger en Bounjouw (2019) concludeerden dat het erfpachtrecht als instrument van grondbeleid van gemeenten een golfbeweging laat zien. Daarbij is mijn constatering dat het lijkt alsof de grootste golf inmiddels wel geweest is en dat gemeentelijke erfpacht zich in deze beeldspraak inmiddels in wat rustiger vaarwater bevindt.

Voor wat betreft de maatschappelijke druk op erfpacht lijkt echter nog niet van rustiger vaarwater sprake te zijn. Bezwaren bij (particuliere) erfpachters lijken zich veelal te richten op de macht van de gemeente bij gemeentelijke erfpacht. Voor de toekomst lijkt het van belang dat de gemeente als erfverpachter afdoende 'consumentenbescherming' waarborgt jegens (particuliere) erfpachters.

Gemeentelijke erfpacht heeft in mijn ogen toekomst. Sowieso blijft een groot aantal bestaande erfpachtrechten nog jaren bestaan, maar gemeenten zullen gronden in erfpacht uit blijven geven daar waar het nuttig, nodig en passend is. Gemeentelijke erfpacht is in zijn vorm aan verandering onderhevig, maar lijkt in verschillende vormen haar waarde te kunnen blijven bieden. Gemeenten kunnen middels erfpacht maatschappelijke (gebieds)ontwikkelingen stimuleren. Bijvoorbeeld middels een aangepaste erfpachtcanon voor sociaal-maatschappelijke voorzieningen (zoals kinderdagverblijven, gezondheidscentra, culturele centra en sportaccommodaties). Of met 'consumentvriendelijke' erfpacht voor betaalbare woningen voor starters zorgen. En ook op het gebied van verduurzaming kunnen gemeenten met het gebruik van erfpacht positief bijdragen aan deze maatschappelijke opgave.

6.2. Aanbevelingen

Naar aanleiding van mijn onderzoek heb ik een aantal aanbevelingen voor gemeenten. Tevens heb ik een aantal ideeën voor vervolgonderzoeken.

6.2.1 Aanbevelingen voor gemeenten

Gemeenten die gronden in erfpacht (willen) uitgeven dienen duidelijk haar doelstellingen hiervoor aan te geven. Hiermee geeft een gemeente enerzijds transparantie aan de (mogelijke) erfpachters. Anderzijds kan worden voorkomen dat van erfpacht gebruik wordt gemaakt, terwijl de gemeente een ander doelmatiger middel voor haar grondbeleid heeft. Gemeenten kunnen bij doelstellingen om erfpacht te gebruiken tegenwoordig ook denken aan (i) positieve prikkels voor maatschappelijke (gebieds)ontwikkelingen, (ii) betaalbare woningen voor starters (middels 'consumentvriendelijke' erfpacht) en (iii) het stimuleren van de verduurzaming.

Bij het opstellen van erfpachtvoorwaarden en de uitvoering van erfpachtbeleid is het van groot belang voor gemeenten dat afdoende consumentenbescherming wordt geboden aan particuliere erfpachters. Gemeenten dienen goed te kijken in hoeverre de (bestaande) erfpachtvoorwaarden deze consumentenbescherming biedt. Zo nodig dienen erfpachtvoorwaarden te worden aangepast of dient in het erfpachtbeleid (bijvoorbeeld voor wat betreft handhaving) hier rekening mee te worden gehouden.

6.2.2 Vervolgonderzoek

Mijn onderzoek is breed opgezet, aangezien het een overzicht geeft van alle Nederlandse gemeenten. Daarom is er ruimte en mogelijkheid om sommige zaken meer in detail te onderzoeken. Het lijkt mij interessant om van één (of een aantal) gemeente(n) zowel de erfpachtcijfers als de beweegredenen meer in detail op een rijtje te zetten om daarmee preciezer te achterhalen waarom die gemeente(n) een bepaalde keuze maakt in haar grondbeleid. Tevens is manier waarop een gemeente nu middels (tijdelijk) erfpacht (en onder welke juiste erfpachtvoorwaarden) echt de initiator kan zijn van verduurzaming een vervolgonderzoek waard.

Daarnaast geeft mijn onderzoek een overzicht van de huidige situatie van gemeentelijke erfpacht, maar werpt deze ook een blik naar de toekomst. De ontwikkeling hiervan in de toekomst is interessant. Wellicht dat iemand over een aantal jaren – nadat de Omgevingswet is ingevoerd en de bijbehorende wijzigingen door gemeenten zijn geïmplementeerd – het effect van de Omgevingswet op het grondbeleid van gemeenten kan onderzoeken. In hoeverre blijven gemeenten dan ook gronden in erfpacht uitgeven en zo ja, met welke doelstellingen. Tevens zou over ruim tien jaar een vervolgonderzoek op tabel 2 – waarin door verschillende auteurs een overzicht is gegeven van

gemeentelijke erfpacht door de jaren heen – een interessant inzicht kunnen bieden hoe gemeentelijke erfpacht zich doorontwikkeld.

6.3. Reflectie

Bij aanvang van mijn onderzoek heb ik zoveel mogelijk geprobeerd een open blik te hebben. Hoewel ik bij aanvang ideeën had over uitkomsten van dit onderzoek, ben ik pas echt tot conclusies gekomen aan de hand van mijn bevindingen. Uiteindelijk heb ik meer interessante resultaten eruit uitgehaald dan ik in het begin van mijn onderzoek had verwacht.

Bij de invalshoek van mijn scriptie en hoe mijn onderzoek is verlopen wil ik een aantal opmerkingen plaatsen.

Ik kijk vanaf de buitenkant naar gemeenten. Daarom is het soms moeilijk om precies de interne motivering van een gemeente voor het gebruik van uitgifte van gronden in erfpacht als onderdeel van haar grondbeleid te achterhalen. Hoewel hier natuurlijk veel over is geschreven zowel vanuit gemeenten zelf als door anderen blijf ik een buitenstaander.

Het kwantitatieve onderzoek in paragraaf 3.3 over de gemeentelijke erfpachtcijfers is veelal gedaan op basis van data verkregen van het kadaster. Zoals eerder ook uitgebreider vermeld valt aan de hand van het aantal kadastrale percelen uitgegeven in erfpacht (door een gemeente) niet exact af te leiden hoeveel impact gemeentelijke erfpacht in die gemeente heeft.

Een deel van het kwalitatieve onderzoek is gedaan op basis van interviews met vijf mensen met kennis van zaken over gemeentelijke erfpacht. Zoals ook blijkt uit hoofdstuk 5 hebben de geïnterviewden verschillende invalshoeken. Het interviewen van een bredere groep deskundigen had tot een nog uitgebreider en breder gedragen argumentatie kunnen leiden.

Tot slot meld ik dat de eindconclusie van mijn scriptie geen keiharde stellingname is. Ik ben meestal niet iemand met een hele radicale mening. Zelf ben ik – wellicht ook beroepshalve – van de nuance. Daarom is mijn eindconclusie stapsgewijs opgebouwd in de lijn van het gedane onderzoek. Toch spreken mijn conclusie en aanbevelingen voor zich. Ik ben tevreden over het onderzoeksverloop en content met de daaruit voortvloeiende onderzoeksresultaten. Mijns inziens biedt deze scriptie een interessante wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage ten aanzien van de huidige staat en de toekomst van gemeentelijke erfpacht.

Bibliografie

Literatuur

- Alkmaar Centraal. (2019). Erfpachters dit jaar nog geïnformeerd, Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://www.alkmaarcentraal.nl/nieuws/60039629-erfpachters-dit-jaar-nog-geinformeerd>
- Angeren, J.R. van, (2016). Het omgevingsplan in de Omgevingswet, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2016 (1/2).
- Bartels, S.E. & Van Velten, A.A. (2017). *Mr. C. Assers Handleiding tot beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 5. Zakenrecht, Eigendom en beperkte rechten*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Berkhout, T.M., Brounen, D., & Eichholtz, P.M.A. (2015). *Schoon schip | Advies van de grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht*. Geraadpleegd op 20 mei 2020, van: http://www.erfpachters.nl/files/gwc_rapport.pdf
- Belt, P. van den (2020). Problemen voor Goudse erfpachtgrond-bewoners: 'Ons belang wordt enorm geschaad'. Geraadpleegd op 12 maart 2020, van: <https://www.ad.nl/gouda/problemen-voor-goudse-erfpachtgrond-bewoners-ons-belang-wordt-enorm-geschaad~a5a3651c/>
- CBS. (2017). 2016: hoogste aantal nieuwbouwwoningen in vijf jaar. Geraadpleegd op 15 juni 2020, van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/04/2016-hoogste-aantal-nieuwbouwwoningen-in-vijf-jaar>
- Companen. (2013). *Ervaringen met erfpacht*. Onderzoeksrapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Coppelmans, A. (2014). Gemeentelijke anti-speculatiebeding: biedt Huisvestingswet 2014 nieuwe mogelijkheden. Geraadpleegd op 19 september 2020, van: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/gemeentelijke-anti-speculatiebedingen-biedt-huisvestingswet/>
- Daalhuisen, E. & Bosse, P. van. (2017). *Het nieuwe erfpachtstelsel in Amsterdam: effecten op waardering en financiering*. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://vastgoedjournaal.nl/news/31391/het-nieuwe-erfpachtstelsel-in-amsterdam-effecten-op-waardering-en-financiering>
- DNB. (2020). Lage rente. Geraadpleegd op 23 augustus 2020, van: <https://www.dnb.nl/rente-en-inflatie/lage-rente/index.jsp>
- Duin, R.J. (2017). *500 demonstranten tegen nieuwe erfpacht bij de Stopera*. Geraadpleegd op 24 augustus 2020, van: <https://www.parool.nl/nieuws/500-demonstranten-tegen-nieuwe-erfpacht-bij-de-stopera~ba308b2e/>
- Festen, J.J.J.M. (1964). Overzicht met betrekking tot de toepassing van het erfpachtrecht in alle gemeenten boven 20.000 inwoners op 1 januari 1963, *de Gemeenteraad*, 1964 (27).
- Gemeente Alkmaar. (2009). Van erfpachter tot eigenaar Mogelijkheid tot koop van erfpachtgrond in Alkmaar voor woningeigenaren. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://docplayer.nl/5057289-Van-erfpachter-tot-eigenaar-mogelijkheid-tot-koop-van-erfpachtgrond-in-alkmaar-voor-woningeigenaren.html>
- Gemeente Alkmaar. (2020). Erfpacht. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://www.alkmaar.nl/ondernemen/erfpacht/>

Gemeente Amsterdam. (2016). Algemene bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht 2016 Amsterdam (AB 2016). Geraadpleegd op 6 juni 2020, van:

https://s04.qind.nl/userfiles/646/File/algemene_bepalingen_2016.pdf

Gemeente Amsterdam. (2019). Overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht voor woonbestemmingen 2017. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht/bestuurlijke-besluiten/>

Gemeente Amsterdam. (2020). Geraadpleegd op 18 mei 2020, van: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht/eeuwigdurende/>

Gemeente Apeldoorn. (2019). Erfpacht. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van:

<https://www.apeldoorn.nl/ter/zoeken2?onlycollection=&q=erfpacht>

Gemeente Apeldoorn. (2019). Gemeente Apeldoorn en Apenheul verstevigen relatie. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van: <https://www.apeldoorn.nl/ter/Actueel/2019/maart/Gemeente-Apeldoorn-en-Apenheul-verstevigen-relatie.html?highlight=stichting>

Gemeente Arnhem. (2020). Nota grondprijzen 2020. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van:

https://arnhem.incijfers.nl//jive?workspace_guid=78f06302-e5c4-43fc-9532-ec09028bc843

Gemeente Delft. (2020). Erfpacht. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van:

<https://www.delft.nl/wonen/wonen-delft/huren-en-kopen/erfpacht>

Gemeente Den Haag. (2008). Gewijzigd voorstel Gemeente Den Haag Voorstel van het college inzake Nieuw Haags gronduitgiftesysteem. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van:

<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3333879/1/RIS146023>

Gemeente Den Haag. (2020). Erfpacht in Den Haag. Geraadpleegd op 22 mei 2020, van:

<https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/wonen-en-bouwen/erfpacht.htm>

Gemeente Den Helder. (2010). Nota grondprijzen 2010. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van:

https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiMtrm1oaXqAhXNCOwKHVMrDY4QFjABegQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fgemeenteraad.denhelder.nl%2FDocumenten%2FBijlage50.pdf&usq=AOvVaw0Rih9FJc69XDifUioonj_6

Gemeente Den Helder. (2020). Gemeentegrond kopen. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van:

<https://www.denhelder.nl/inwoner/product/gemeentegrond-kopen>

Gemeente Deventer. (2018). Grondprijzenbrief 2018 Gemeente Deventer Januari 2018.

Geraadpleegd op 6 juni 2020, van:

http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjp3Jih_zpAhXLCOWKHVdHAtkQFjAFegQICBAB&url=http%3A%2F%2Fwww.deventer.nl%2Fgrondprijzenbrief&usq=AOvVaw27gHV_Y8q-diyqWflQzA_B

Gemeente Dordrecht. (2014). Nota Grondbeleid 2014 - Dordrecht. Geraadpleegd op 22 mei 2020,

van: https://www.dordrecht.nl/pls/idad/mozegemdocument?f_docnr=3537197

Gemeente Dordrecht. (2020). Erfpacht. Geraadpleegd op 22 mei 2020, van:

https://cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht_Inwoners/Wonen/Erfpacht

Gemeente Eindhoven. (2017). Nota grondbeleid 2017-2021. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van:

https://www.eindhoven.nl/sites/default/files/2017-07/17bst00294_-_Bijlage_1_-_Nota_grondbeleid_2017-2021_0.pdf

Gemeente Groningen. (2017). Grondbeleid 2017. Geraadpleegd op 22 mei 2020, van: <https://gemeente.groningen.nl/sites/default/files/Nota%20grondbeleid%202017.pdf>

Gemeente Haarlem. (2011). Nota Grondprijzen 2011. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van: <https://www.gemeentebestuur.haarlem.nl/bestuurlijke-stukken/2011116981-Raadsstuk-nota-grondprijzen-2011.pdf>

Gemeente Haarlem. (2018). Nota Grondbeleid 2018 e.v.. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van: <https://gemeentebestuur.haarlem.nl/bestuurlijke-stukken/2018753507-2-Bijlage-1-Nota-Grondbeleid-2018-e-v-3.pdf>

Gemeente Leiden. (2004). Beëindiging Erfpacht als generieke uitgiftedvorm (05.0003). Geraadpleegd op 22 mei 2020, van: <https://gemeenteraad.leiden.nl/besluiten/college/actie/gemeenteraad/datum/22022005/>

Gemeente Purmerend. (2018). B&W openbare notulen 14 augustus 2018. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: https://www.purmerend.nl/sites/default/files/bw_notulen_2018-08-14.pdf

Gemeente Maastricht. (2012). Kadernota Grond-en Vastgoedbeleid Maastricht 2012. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van: <https://gemeentemaastricht.nl/grond-en-vastgoedbeleid>

Gemeente Rotterdam. (2020). Erfpacht. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/erfpacht/>

Gemeente Schiedam. (2005). Nota herijking erfpachtconversie, nota B&W, gemeente Schiedam.

Gemeente Schiedam. (2015). Kadernota Grond 2015 gemeente Schiedam. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Schiedam/CVDR378668.html>

Gemeente Schiedam. (2020). Erfpachtcontract. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://www.schiedam.nl/a-tot-z/erfpachtcontract>

Gemeente Tilburg. (2013). Nota Grondbeleid Tilburg 2013. Geraadpleegd op 22 mei 2020, van: <https://docplayer.nl/41446925-Nota-grondbeleid-tilburg-2013.html>

Gemeente Utrecht. (2017). Conversieregeling erfpacht 2017 gemeente Utrecht. Geraadpleegd op 22 mei 2020, van: <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wonen/erfpacht/afkopen-erfpacht/erfpacht-afkopen-afkoopregeling-2017/>

Gemeente Utrecht (Ontwikkelorganisatie Ruimte). (2019). Grondprijzen 2019. Geraadpleegd op 22 mei 2020, van: <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/ondernemen/vergunningen-en-regels/2019-11-grondprijzen-2019.pdf>

Gemeente Vlaardingen. (2013). Nota erfpacht gemeente Vlaardingen. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: https://www.vlaardingen.nl/cvdr.jsp?cvdrretrieve=true&id=300757_1

Gemeente Zaanstad. (2006). Uitvoeringsnota Sturend Grondbeleid 2006 Gemeente Zaanstad. Geraadpleegd op 22 mei 2020, van: <https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/803405/1/document>

Gundlach, T.M. (1933). *Gemeentelijke grondbedrijven in Nederland*, Den Haag: Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw.

Hamaker, H.J. (1913). *De tegenstelling van publiek- en privaatrecht, Verspreide geschriften (deel VII), Algemene rechtsgeleerdheid*, Haarlem: De erven F. Bohn.

Hendriks, P. (2019). Amsterdam bijt zich vast in lucratieve erfpacht. Geraadpleegd op 14 augustus 2019, van: <https://www.ftm.nl/artikelen/amsterdam-bijt-zich-vast-in-lucratieve-erfpacht?share=1>

Het Parool. (2020). Erfpachters zijn een speelbal van de gemeente. Geraadpleegd op 8 april 2020, van: https://www.parool.nl/nieuws/erfpachters-zijn-een-speelbal-van-de-gemeente-b67e5027/?utm_campaign=shared_earned&utm_medium=social&utm_source=email

Have, F. ten, Celik, H., & Vroom, L. (2016). *Erfpacht in de lift*. Geraadpleegd op 9 juni 2020, van: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/real-estate/deloitte-nl-real-estate-grexpert-juli-2016.pdf>

Have, F. ten, (2020). *Erfpacht als retro-innovatie voor betaalbare woningen*. Geraadpleegd op 14 april 2020, van: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/erfpacht-als-retro-innovatie-voor-betaalbare-woningen/>

Hentenaar, R. (2015). *Amsterdam geeft eerste eeuwgedurende erfpacht in zomer 2016 uit*. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://vastgoedjournaal.nl/news/19337/amsterdam-geeft-eerste-eeuwgedurende-erfpacht-in-zomer-2016-uit>

Het Utrechts Archief. (2013). De onteigeningswet van 1851. Geraadpleegd op 19 mei 2020, van: <https://hetutrechtsarchief.nl/onderzoek/resultaten/archieven?mivast=39&mizig=210&miadt=39&miaet=1&micode=954&minr=960088&miview=inv2>

Hobma, F., (2018). *Modernisering instrumentarium grondbeleid*. Geraadpleegd op 26 september 2020, van: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/modernisering-instrumentarium-grondbeleid/>

Hoek, D. op de. (2014). Nieuwe Huisvestingswet. Geraadpleegd op 19 mei 2020, van: <https://www.labre.nl/nl/nieuws/233065/nieuwe-huisvestingswet>

Hoekstra, J. (2014). Gemeenten en woonruimteverdeling, wat verandert er per 1 januari 2015? Geraadpleegd op 19 mei 2020, van: <http://www.straatmankoster.nl/nl/kennis-delen/blog-maand-jaar/december-2014/gemeenten-en-woonruimteverdeling-wat-verandert-er-per-1-januari-2015/>

Hudig, D. (1908). *Uitgifte van gemeentegronden in erfpacht*, Zwolle: De erven J.J. Tijn.

Huijgen, W.G. (2016). *Een kwart eeuw. Privaatrechtelijke opstellen, aangeboden aan prof. Mr. H.J. Snijders ter gelegenheid van zijn emeritaat. Stedelijke erfpacht in transitie*, Deventer: Wolters Kluwer.

Huisman, P.J. & Ommeren, F.J. van (2015). *De bijzondere positie van de overheid in het Nederlandse privaatrecht. De tweewegenleer en het overheidsovereenkomstenrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Jong, J. de (1984). *Gemeentelijke gronduitgifte*, Deventer: Kluwer.

Jong, J. de, Pluijmers, Y. & Wolff, H.W. de (1995). De praktijk van de gemeentelijke gronduitgifte. *WPNR*, 1995 (6191).

- Jong, J. de, Ploeger, H.D., & Wolff, H.W. de (2006). *Eindrapport Toekomst van het Haagse gronduitgiftesysteem*, Delft: Onderzoeksinstituut OTB Technische Universiteit Delft.
- Kam, G.R.W. de & Schepman, M.H.I. (1997). Kwart corporatiewoningen staat op erfpacht. *Woningraad Magazine*, 1997 (57).
- Klijn, A.M. & Oremans, P. (2020). Q&A Omgevingswet IX: Hoe ziet het overgangsrecht van de Omgevingswet er uit? Geraadpleegd op 20 augustus 2020, van: <https://newgroundlaw.com/qa-omgevingswet-ix/>
- Klijn, A.M. (2020). De Omgevingswet. *PropertyNL Magazine*, 2020 (7).
- Lasschuit, D. (2020). *Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)*. Geraadpleegd op 19 augustus 2020, van: <https://rww.nl/rechtsgebieden/bestuursrecht/wet-voorkeursrecht-gemeenten-wvg>
- Leij L. van der, (2015). De erfpacht in Amsterdam afkopen gaat niet vanzelf. *Het Financieele Dagblad*.
- Meijer, E. (2020). *Omgevingswet: vergunning in twee delen*. Geraadpleegd op 20 augustus 2020, van: https://www.vastgoedmarkt.nl/financieel/nieuws/2020/01/omgevingswet-vergunning-in-twee-delen-101151099?utm_medium=email&utm_source=slimmestad_CT_FLOW_07_2020%09%09&utm_campaign=Congres+Transformatie+in+de+slimme+stad&tid=TIDP3103858XB85F62839788422B976B7B15F91E30EDYI4&_ga=2.22336447.525908889.1597912675-1051923722.1592397911
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Initiatiefnota van het lid Koerhuis over de toekomst van gemeentelijk erfpachtbeleid voor woning- en bedrijvenbouw*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Nieuwe datum inwerkingtreding Omgevingswet*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). De Omgevingswet. Geraadpleegd op 20 augustus 2020, van: <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VROM). (1982). *Erfpacht*, Den Haag.
- Metatopos. (2020). Alle provincies in Nederland, aantal inwoners en oppervlakte. Geraadpleegd op 12 juli 2020, van: https://www.metatopos.eu/provincies_eu.php
- Nederlandsche Vereeniging voor Gemeentebelangen (NVGB). (1926). *Verkoop of erfpacht*. Rapport uitgebracht aan de Nederlandsche Vereeniging voor Gemeentebelangen.
- Nelisse, P.C.J. (2008). *Stedelijke erfpacht*, Doetinchem: Reed Business.
- Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. (2007). *FRPCHT • 111 jaar erfpacht Amsterdam*, Amsterdam, spinhex & industrie drukkerij.
- Ploeger, H.D., & De Wolff, H. (2014). *Stedelijke erfpacht: fatale crisis of gouden toekomst?*, *Vastgoedrecht*, 2014(6).
- Ploeger, H.D., & Bounjouh, H. (2019). *Monografieën BW B28 Erfpacht en opstal*, Deventer: Wolters Kluwer.

PropertyNL. (2011). *Gemeente Eindhoven koopt PSV-grond*. Geraadpleegd op 28 juni 2020, van: <https://propertynl.com/Nieuws/Gemeente-Eindhoven-koopt-PSV-grond/9dca2d90a49747a4a4d8eede1a42c491>

Reepmaker, A.A. (1931). *Het recht van erfpacht*, Leiden: S.C. van Doesburgh.

Schouwenaars, W. (2017). Veel klachten over vergoeding erfpacht. Geraadpleegd op 20 februari 2020, van: <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10317398/steeds-meer-klachten-over-kosten-erfpacht>

Stichting Erfpachters Belang Amsterdam (SEBA). (2016). *Bezint eer gij begint | Advies van de Marktwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht*. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://www.erfpachtinamsterdam.nl/marktwaardecommissie.pdf>

Sluysmans, J.A.M.A. (2011). *De vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken. Een studie naar theorie en praktijk*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht.

Velten, A.A. van, (2018), *Privaatrechtelijke aspecten van onroerend goed*, Deventer: Wolters Kluwer.

Velten, A.A. van, G.M.F. Snijders en W.G. Huijgen (1995), *Preadvies Koninklijke Notariële Broederschap. Erfpacht*, Lelystad: Vermande.

Vonck, F.J. (2013). *De flexibiliteit van het recht van erfpacht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Werff S. van der, (2019). Huizenbezitter met erfpacht, word wakker!. *Algemeen Dagblad*.

Wikipedia. (2020). Tabel van Nederlandse gemeenten. Geraadpleegd op 21 mei 2020, van: https://nl.wikipedia.org/wiki/Tabel_van_Nederlandse_gemeenten

Zundert, J.W. van (2020). *Ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Wetgeving, besluiten en richtlijnen

Besluit van 21 april 2008 tot uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening, *Staatsblad* 2008, 145.

Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten *Publicatieblad* Nr. L 095 van 21/04/1993 blz. 0029 – 0034.

Wet van 22 april 1981, Wet voorkeursrecht gemeenten, *Staatsblad* 1981, 236.

Wet van 5 september 1984, houdende regelen ter bevordering van de stads- en dorpsvernieuwing, *Staatsblad* 1984, 406.

Wet van 25 maart 2010 tot vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), *Staatsblad* 2010, 142.

Wet van 4 juni 2014, houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 2014), *Staatsblad* 2014, 248.

Wet van 18 april 2018 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen), *Staatsblad* 2018, 138.

Wet van 29 mei 2019 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 ter verduidelijking van woonruimteverdeling van middenhuurwoningen en van de Woningwet ter vereenvoudiging van de goedkeuringsprocedure voor werkzaamheden die niet behoren tot diensten van algemeen economisch belang (Wet maatregelen middenhuur), *Staatsblad* 2019, 207.

Jurisprudentie

Hoge Raad. (1987, 27 maart). Amsterdam/Ikon. *NJ* 1987, 727.
Hoge Raad. (1990, 26 januari). Staat/Windmill. *NJ* 1991, 393
Hoge Raad. (1990, 9 juli). De Pina/Helmond. *NJ* 1991, 394.
Hoge Raad. (1991, 8 juli). Kunst- en Antiekstudio/Lelystad. *NJ* 1991, 691.
Hoge Raad. (2012, 21 september), Cohabitat/Gemeente Lisse. *NJ* 2012, 533.
Hoge Raad. (2014, 31 oktober). Stichting Belangenbehartiging Opstalhouders Haarlemmermeer c.s./ Hoogheemraadschap van Rijnland. *NJ* 2015, 13.
Hoge Raad. (2016, 29 april) SEBA/Amsterdam I. *NJ* 2018, 41.
Raad van State. (2013, 17 juli). *Omgevingsvergunning in de praktijk* 2013, 3191.
Raad van State. (2019, 22 mei). *Gst.* 2019, 30.

Gesprekken/interviews

- prof. mr. dr. H.D. (Hendrik) Ploeger, Technische Universiteit Delft / Vrije Universiteit Amsterdam;
- mr. B. (Bas) Rijpert, senior juridisch adviseur, Erfpacht en Uitgifte, Grond en ontwikkeling, gemeente Amsterdam (**op persoonlijke titel en niet namens de gemeente Amsterdam*);
- prof. dr. P. (Peter) van Gool, Universiteit van Amsterdam / Amsterdam School of Real Estate;
- drs. K. (Koen) de Lange, Nederlands instituut voor Erfpacht (NivE) / voorzitter Stichting Erfpachters Belang Amsterdam (SEBA);
- E. (Erich) Wünker, wethouder gemeente Oldambt.

Bijlage-1 (Dataset 355 Nederlandse gemeenten: Hoeveelheid gemeentelijke erfpacht)

GEMEENTEN	TOTAAL	AANTAL	PERCENTAGE		PERCENTAGE
	AANTAL	PERCELEN	AANTAL	GEMEENTELIJKE	GEMEENTELIJKE
	PERCELEN	EIGENDOM	PERCELEN	ERFPACHT VAN	ERFPACHT VAN
	IN GEMEENTE	GEMEENTE	ERFPACHT	GEMEENTE	TOTAAL PERCELEN
					IN GEMEENTE
AMSTERDAM	484476	165148	152399	92,28	31,46
DEN HAAG	278849	46794	38811	82,94	13,92
GEMEENTE ROTTERDAM	345441	71798	35684	49,7	10,33
UTRECHT	179044	30532	23916	78,33	13,36
PURMEREND	35326	7395	6366	86,09	18,02
VLAARDINGEN	32769	10612	5907	55,66	18,03
LEIDEN	59411	7836	5763	73,55	9,70
SCHIEDAM	41021	15667	5314	33,92	12,95
ZAANSTAD	74210	7537	4301	57,07	5,80
ALKMAAR	65183	6312	3842	60,87	5,89
LEEUWARDEN	76209	5668	968	17,08	1,27
TILBURG	104889	6486	900	13,88	0,86
DELFT	47343	2538	886	34,91	1,87
GRONINGEN	126993	7333	843	11,5	0,66
DORDRECHT	61391	3818	776	20,32	1,26
MAASTRICHT	66763	4407	763	17,31	1,14
DEN HELDER	32556	2107	705	33,46	2,17
APELDOORN	92917	5583	659	11,8	0,71
EINDHOVEN	121818	6589	626	9,5	0,51
ARNHEM	78250	4596	438	9,53	0,56
EDE	67678	3884	374	9,63	0,55
ZWIJNDRECHT	21552	1183	313	26,46	1,45
VEENENDAAL	30878	1492	308	20,64	1,00
VELSEN	32915	1783	299	16,77	0,91
VENRAY	30234	2389	265	11,09	0,88
WESTVOORNE	11779	843	264	31,32	2,24
GOES	24645	1721	264	15,34	1,07
HAARLEM	85.700	1766	263	14,89	0,31
ZANDVOORT	12345	467	240	51,39	1,94
HILVERSUM	51586	1863	239	12,83	0,46
NIEUWKOOP	20599	1102	226	20,51	1,10
NISSEWAARD	42030	2355	223	9,47	0,53
TERNEUZEN	44058	1888	218	11,55	0,49
ZUTPHEN	25575	1774	217	12,23	0,85
S-HERTOGENBOSCH	87630	5218	204	3,91	0,23
ALMERE	94200	4109	203	4,94	0,22
GOUDA	35469	1761	173	9,82	0,49
VEERE	25100	1329	172	12,94	0,69
ZWOLLE	64681	3085	167	5,41	0,26
NIJMEGEN	81000	3980	166	4,17	0,20
SCHOUWEN-DUIVELAND	31816	1986	165	8,31	0,52
ALPHEN AAN DEN RIJN	63902	2551	162	6,35	0,25
BERNHEZE	20763	2185	158	7,23	0,76
BLOEMENDAAL	13807	976	147	15,06	1,06
GOEREE-OVERFLAKKEE	38752	2235	143	6,4	0,37

HOORN	34750	1437	142	9,88	0,41
HELMOND	42381	3421	140	4,09	0,33
MAASSLUIS	16269	752	138	18,35	0,85
DIEMEN	17609	630	137	21,75	0,78
BERGEN (L)	10862	1147	136	11,86	1,25
MEDEMBLIK	28845	1294	133	10,28	0,46
ALBRANDSWAARD	12763	887	130	14,66	1,02
SCHAGEN	37645	1460	127	8,7	0,34
HARLINGEN	9811	917	126	13,74	1,28
HAARLEMMERMEER	80380	3352	119	3,55	0,15
PEEL EN MAAS	34946	3156	116	3,68	0,33
SUDWEST-FRYSLAN	76500	5410	115	2,13	0,15
MEIERIJSTAD	51926	4435	115	2,59	0,22
DEVENTER	59293	3408	114	3,35	0,19
TIEL	20808	1333	114	8,55	0,55
MOLENLANDEN	28103	1276	113	8,86	0,40
AALSMEER	20256	1281	111	8,67	0,55
OSS	51538	3862	111	2,87	0,22
MIDDEN-DELFLAND	12139	864	109	12,62	0,90
ALMELO	38000	2050	107	5,22	0,28
HENGELO	41190	2708	101	3,73	0,25
BERKELLAND	36420	3150	100	3,17	0,27
ENSCHDEDE	75301	4232	96	2,27	0,13
EMMEN	65918	4236	95	2,24	0,14
BODEGRAVEN-REEUWIJK	24048	1186	94	7,93	0,39
BREDA	103956	5283	94	1,78	0,09
RHENEN	11094	693	94	13,56	0,85
REIMERSWAAL	15213	891	93	10,44	0,61
GOOISE MEREN	37839	1920	92	4,79	0,24
WEERT	32571	2632	88	3,34	0,27
WESTERKWARTIER	50323	3021	87	2,88	0,17
BRIELLE	10570	663	85	12,82	0,80
HARDENBERG	44337	2662	83	3,12	0,19
HILLEGOM	11636	608	83	13,65	0,71
MIDDELBURG	28682	1599	83	5,19	0,29
HEERLEN	46279	2941	82	2,79	0,18
OVERBETUWE	28362	1742	82	4,71	0,29
AALTEN	20267	1613	81	5,02	0,40
WIJCHEN	24029	1882	81	4,3	0,34
HOF VAN TWENTE	29571	1777	79	4,45	0,27
HOOGVEEN	32113	2051	78	3,8	0,24
LANSINGERLAND	33008	2200	77	3,5	0,23
AMSTELVEEN	46604	1670	76	4,55	0,16
AMELAND	7103	792	75	9,47	1,06
WEST BETUWE	38564	2650	75	2,83	0,19
WAADHOEKE	40443	2992	73	2,44	0,18
ETTEN-LEUR	22857	1662	73	4,39	0,32
STEENWIJKERLAND	34472	2126	72	3,39	0,21
LELYSTAD	38406	1827	72	3,94	0,19
VENLO	62885	4426	69	1,56	0,11

KAPELLE	8424	465	69	14,84	0,82
VLISSINGEN	26124	1214	69	5,68	0,26
BERGEN (NH.)	23247	1155	69	5,97	0,30
ROOSENDAAL	43364	2691	68	2,53	0,16
BERGEN OP ZOOM	37111	2463	68	2,76	0,18
HELLEVOETSLUIS	20000	910	68	7,47	0,34
ALTENA	38532	2214	68	3,07	0,18
COEVORDEN	30286	2404	67	2,79	0,22
THOLEN	20444	1150	66	5,74	0,32
DINKELLAND	23333	1823	66	3,62	0,28
RIJSWIJK	32732	1245	66	5,3	0,20
STICHTSE VECHT	39426	1812	65	3,59	0,16
RHEDEN	24096	1298	65	5,01	0,27
ENKHUIZEN	10250	578	65	11,25	0,63
HUIZEN	21639	847	64	7,56	0,30
BERGEIJK	15269	1739	63	3,62	0,41
MAASDRIEL	19153	1095	62	5,66	0,32
LANDGRAAF	21176	1855	61	3,29	0,29
EDAM - VOLENDAM	24265	964	61	6,33	0,25
OLDEBROEK	15789	1068	60	5,62	0,38
WAALWIJK	26812	2183	58	2,66	0,22
GEMERT-BAKEL	19710	1968	58	2,95	0,29
BERG EN DAL	20633	1458	58	3,98	0,28
DOETINCHEM	35521	2216	56	2,53	0,16
ZOETERMEER	55128	1892	56	2,96	0,10
ZEVENAAR	27634	1930	56	2,9	0,20
DE FRYSKE MARREN	46643	2896	56	1,93	0,12
NOORDENVELD	23723	1732	55	3,18	0,23
SINT ANTHONIS	9375	1293	54	4,18	0,58
VIJFHEERENLANDEN	32556	1729	51	2,95	0,16
BUREN	20441	1278	51	3,99	0,25
NOORDOOSTPOLDER	28318	1578	51	3,23	0,18
EERSEL	14464	1612	50	3,1	0,35
TEXEL	15741	905	50	5,52	0,32
MOERDIJK	26018	2010	49	2,44	0,19
LOCHEM	31020	1883	49	2,6	0,16
BEEK	11209	999	49	4,9	0,44
HARDERWIJK	23023	1291	48	3,72	0,21
SITTARD-GELEEN	53125	3842	48	1,25	0,09
OISTERWIJK	16909	1143	47	4,11	0,28
KRIMPENERWAARD	43039	1549	44	2,84	0,10
ROERMOND	37031	2481	43	1,73	0,12
ZEIST	31034	1244	42	3,38	0,14
HOLLANDS KROON	34252	1597	42	2,63	0,12
HOEKSCHE WAARD	51593	2852	42	1,47	0,08
WESTLAND	62609	3591	41	1,14	0,07
CAPELLE AAN DEN IJSSEL	33158	1423	40	2,81	0,12
LANGEDIJK	15651	917	40	4,36	0,26
DEURNE	21258	1847	39	2,11	0,18
OUDE IJSSELSTREEK	29173	2267	38	1,68	0,13

VALKENBURG AAN DE GEUL	13148	982	38	3,87	0,29
HET HOGELAND	36436	2899	38	1,31	0,10
SOEST	25439	1338	37	2,77	0,15
KRIMPEN AAN DEN IJSSEL	13311	611	37	6,06	0,28
DRIMMELEN	18125	1290	37	2,87	0,20
CASTRICUM	22048	953	36	3,78	0,16
WESTERVELD	20879	1476	36	2,44	0,17
HORST AAN DE MAAS	33571	3045	36	1,18	0,11
BEUNINGEN	14930	1134	35	3,09	0,23
OOSTZAAN	5948	265	35	13,21	0,59
LAREN	7458	560	35	6,25	0,47
CULEMBORG	15070	901	35	3,88	0,23
BARNEVELD	37869	2104	35	1,66	0,09
DRONTEN	23175	1212	34	2,81	0,15
ELBURG	14638	956	34	3,56	0,23
RENKUM	19844	1197	34	2,84	0,17
TUBBERGEN	21613	1515	34	2,24	0,16
SLUIS	38264	1509	33	2,19	0,09
WIJDEMEREN	18938	788	33	4,19	0,17
BORSELE	20483	909	33	3,63	0,16
UTRECHTSE HEUVELRUG	28848	1324	33	2,49	0,11
ZALTBOMMEL	18710	1225	33	2,69	0,18
OOST GELRE	22949	1770	33	1,86	0,14
ERMELO	17478	980	32	3,27	0,18
KATWIJK	31667	1851	32	1,73	0,10
ZWARTEWATERLAND	13381	1036	32	3,09	0,24
BEEKDAELEN	26800	2045	32	1,56	0,12
WATERLAND	12727	560	31	5,54	0,24
HEEMSKERK	19429	769	31	4,03	0,16
RAALTE	25254	1411	30	2,13	0,12
HEERDE	12787	1049	30	2,86	0,23
BRONCKHORST	34485	2499	30	1,2	0,09
UITHOORN	14911	703	29	4,13	0,19
DE BILT	21392	930	29	3,12	0,14
PUTTEN	17460	983	29	2,95	0,17
OPSTERLAND	23273	1173	29	2,47	0,12
SINT-MICHIELSGESTEL	18961	1323	28	2,12	0,15
BOXMEER	20000	2062	28	1,36	0,14
AMERSFOORT	82674	3262	27	0,83	0,03
LEUDAL	31667	2878	27	0,94	0,09
KOGGENLAND	15797	715	27	3,78	0,17
TYNAARLO	25570	1676	27	1,61	0,11
LOON OP ZAND	13592	992	27	2,72	0,20
AA EN HUNZE	24823	1940	27	1,39	0,11
HEUSDEN	25833	2206	27	1,22	0,10
LEIDERDORP	14737	472	26	5,51	0,18
NUNSPEET	17500	1353	26	1,92	0,15
SON EN BREUGEL	10890	822	26	3,16	0,24
GELDROP-MIERLO	20345	1285	25	1,95	0,12
VEENDAM	16354	1043	25	2,4	0,15

MEERSSEN	13103	977	25	2,56	0,19
WEESP	12162	508	25	4,92	0,21
DANTUMADIEL	13659	1077	25	2,32	0,18
HULST	25217	1151	25	2,17	0,10
LINGEWAARD	27463	1229	25	2,03	0,09
OMMEN	19058	1217	25	2,05	0,13
BEVERWIJK	20606	877	24	2,74	0,12
WAGENINGEN	16250	1122	24	2,14	0,15
HEEMSTEDÉ	15328	630	24	3,81	0,16
DRECHTERLAND	12031	462	24	5,19	0,20
DRUTEN	11000	773	24	3,1	0,22
NUENEN, GERWEN EN NEDE	15147	980	23	2,35	0,15
GORINCHEM	16814	967	23	2,38	0,14
RIJSSEN-HOLTEN	22500	1534	23	1,5	0,10
WORMERLAND	9467	255	23	9,02	0,24
BARENDRECHT	22587	1205	22	1,83	0,10
KAMPEN	28125	1804	22	1,22	0,08
HALDERBERGE	20233	1457	22	1,51	0,11
MAASGOUW	18269	1560	21	1,35	0,12
LEIDSCHENDAM-VOORBURG	48102	1709	21	1,23	0,04
HEUMEN	10599	796	21	2,64	0,20
HEEZE-LEENDE	12211	1059	21	1,98	0,17
NEDER-BETUWE	15133	1032	21	2,03	0,14
ZUIDPLAS	24306	1302	20	1,54	0,08
WoudenBERG	7778	407	20	4,91	0,26
KERKRADE	25000	1489	20	1,34	0,08
MIDDEN-DRENTHE	27982	2051	19	0,93	0,07
SOMEREN	13378	1213	19	1,57	0,14
DALFSEN	22131	1404	19	1,35	0,09
NOARDEAST-FRYSLAN	43250	2858	19	0,66	0,04
PAPENDRECHT	15725	857	18	2,1	0,11
OIRSCHOT	14132	1182	18	1,52	0,13
WEST MAAS EN WAAL	14779	1117	17	1,52	0,11
EPE	25628	1844	17	0,92	0,07
UDEN	23404	1936	16	0,83	0,07
MIDDEN-GRONINGEN	40143	2813	16	0,57	0,04
DOESBURG	5864	457	16	3,5	0,27
BOXTEL	17959	1257	16	1,27	0,09
OLDAMBT	26176	2041	16	0,78	0,06
HEERENVEEN	35793	2151	15	0,7	0,04
BLADEL	15843	1223	15	1,23	0,09
OUDEWATER	6803	280	15	5,36	0,22
HELLENDOORN	25424	1703	15	0,88	0,06
MONTFERLAND	23662	1590	15	0,94	0,06
WINTERSWIJK	26393	1755	15	0,85	0,06
ASSEN	35000	3067	14	0,46	0,04
TWENTERAND	20000	1352	14	1,04	0,07
BORNE	13200	941	14	1,49	0,11
DE WOLDEN	20769	1820	14	0,77	0,07
LOSSER	17474	757	14	1,85	0,08

BLARICUM	8148	630	14	2,22	0,17
VOORST	18817	1283	14	1,09	0,07
BEESEL	9029	785	14	1,78	0,15
GILZE EN RIJEN	14194	911	13	1,43	0,09
HEERHUGOWAARD	28889	904	13	1,44	0,05
REUSEL-DE MIERDEN	10924	950	13	1,37	0,12
STADSKANAAL	21250	1546	13	0,84	0,06
ASTEN	10625	1021	13	1,27	0,12
WOERDEN	30533	1355	12	0,89	0,04
LAARBEEK	13864	1229	12	0,98	0,09
VUGHT	14228	948	12	1,27	0,08
HILVARENBEEK	11589	955	12	1,26	0,10
DE RONDE VENEN	28962	1074	12	1,12	0,04
VALKENSWAARD	18750	1669	12	0,72	0,06
HEILOO	14098	594	12	2,02	0,09
MILL EN SINT HUBERT	8200	895	12	1,34	0,15
HARDINXVELD-GIESSENDAM	8936	454	12	2,64	0,13
BEST	16304	1282	11	0,86	0,07
GOIRLE	13182	993	11	1,11	0,08
VELDHOVEN	24472	1866	11	0,59	0,04
SCHERPENZEEL	5924	311	11	3,54	0,19
DELFIJL	17722	1529	11	0,72	0,06
NEDERWEERT	14333	962	11	1,14	0,08
WOENSDRECHT	18312	1205	11	0,91	0,06
NIJKERK	25726	1402	11	0,78	0,04
TEYLINGEN	21000	1003	10	1	0,05
TYTSJERKSTERADIEL	27452	1643	10	0,61	0,04
TERSCHELLING	6235	477	10	2,1	0,16
WADDINXVEEN	14919	785	10	1,27	0,07
KAAG EN BRAASSEM	19640	923	10	1,08	0,05
BRUNSSUM	15385	1060	10	0,94	0,06
PIJNACKER-NOOTDORP	27460	1555	10	0,64	0,04
MEPPEL	18800	1198	10	0,83	0,05
GRAVE	8391	772	9	1,17	0,11
STEENBERGEN	18195	1219	9	0,74	0,05
WIJK BIJ DUURSTEDEN	13684	585	9	1,54	0,07
NIEUWEGEIN	33478	1045	9	0,86	0,03
HAAKSBERGEN	16957	1096	8	0,73	0,05
SLIEDRECHT	11901	727	8	1,1	0,07
SCHIERMONNIKOOG	1934	150	8	5,33	0,41
APPINGEDAM	6327	519	8	1,54	0,13
HOUTEN	23529	1268	8	0,63	0,03
PEKELA	7606	574	8	1,39	0,10
OOSTSTELLINGWERF	22000	1156	8	0,69	0,04
ZUNDERT	18462	1224	8	0,65	0,04
OLST-WIJHE	14524	800	7	0,88	0,05
URK	9167	616	7	1,14	0,08
HAAREN	12222	789	7	0,89	0,06
BUNNIK	9667	408	7	1,72	0,07
BOEKEL	6727	508	7	1,38	0,10

OPMEER	7586	321	7	2,18	0,09
LANDSMEER	7952	380	7	1,84	0,09
BRUMMEN	14167	1013	7	0,69	0,05
BAARN	12791	529	7	1,32	0,05
OEGSTGEEST	13577	558	7	1,25	0,05
OLDENZAAL	17429	829	7	0,84	0,04
SMALLINGERLAND	34915	1988	7	0,35	0,02
ECHT-SUSTEREN	28409	2229	7	0,31	0,02
GULPEN-WITTEM	13333	1188	6	0,51	0,05
RIDDERKERK	22465	1081	6	0,56	0,03
EIJSDEN-MARGRATEN	21176	1729	6	0,35	0,03
BORGER-ODOORN	21620	1678	6	0,36	0,03
STEIN	16000	1157	6	0,52	0,04
WESTERWOLDE	22700	1940	6	0,31	0,03
STEDE BROEC	10000	403	6	1,49	0,06
CRANENDONCK	14490	1224	6	0,49	0,04
ZOETERWOUDE	6000	377	6	1,59	0,10
MONTFOORT	9055	358	5	1,4	0,06
BEEEMSTER	6497	334	5	1,5	0,08
NOORD-BEVELAND	11059	556	5	0,9	0,05
NOORDWIJK	29034	1248	5	0,4	0,02
LISSE	12200	530	5	0,94	0,04
GEERTRUIDENBERG	12727	957	5	0,52	0,04
IJSSELSTEIN	14412	622	5	0,8	0,03
DUIVEN	12706	1013	5	0,49	0,04
OOSTERHOUT	29600	1496	5	0,33	0,02
BUNSCHOTEN	12105	707	4	0,57	0,03
CUIJK	16154	1746	4	0,23	0,02
LOPIK	10256	466	4	0,86	0,04
ROZENDAAL	1240	66	4	6,06	0,32
EEMNES	6522	305	4	1,31	0,06
HATTEM	7162	547	4	0,73	0,06
ZEEWOLDE	14075	621	4	0,64	0,03
ROERDALEN	19167	1532	3	0,2	0,02
HENDRIK-IDO-AMBACHT	14867	758	3	0,4	0,02
VOERENDAAL	8462	654	3	0,46	0,04
MOOK EN MIDDELAAR	5317	416	3	0,72	0,06
VAALS	7222	475	3	0,63	0,04
ACHTKARPELEN	19101	1143	3	0,26	0,02
ALPHEN-CHAAM	10492	781	3	0,38	0,03
RUCPHEN	15455	1285	2	0,16	0,01
WESTSTELLINGWERF	21333	1142	2	0,18	0,01
WASSENAAR	15687	930	2	0,22	0,01
DONGEN	15000	562	2	0,36	0,01
VLIELAND	1349	92	2	2,17	0,15
ALBLASSERDAM	8923	496	2	0,4	0,02
WIJERDEN	17857	1231	2	0,16	0,01
WAALRE	10899	675	1	0,15	0,01
WESTERVOORT	7200	401	1	0,25	0,01
LOPPERSUM	8333	768	1	0,13	0,01

LEUSDEN	17306	552	1	0,18	0,01
GENNEP	11739	985	1	0,1	0,01
LANDERD	12170	1204	1	0,08	0,01
STAPHORST	15000	883	0	0	0,00
BAARLE-NASSAU	7994	547	0	0	0,00
SIMPELVELD	6667	507	0	0	0,00
UITGEEST	7851	428	0	0	0,00
VOORSCHOTEN	13271	412	0	0	0,00
OUDER-AMSTEL	9067	367	0	0	0,00
RENSWOUDE	3438	264	0	0	0,00
TOTAAL	10333038	899252	306471	34,07	2,97

Deze tabel is gemaakt op basis van data van het kadaster (2020)