

Oplegvel Collegebesluit

Portefeuille C. Mooij
Auteur Mevr. AC Boele / L. Goudsmit
Telefoon 0235113060 E-mail: a.boele@haarlem.nl
CS/ Reg.nr. 2012/339748
GEEN bijlagen kopiëren
B & W-vergadering van 16 oktober 2012

Onderwerp

art 213a erfpacht; eindrapport

DOEL: Besluiten

In de begroting worden jaarlijks onderwerpen genoemd die op doelmatigheid en doeltreffendheid onderzocht worden. Eerder heeft het college gemeld dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar de doelmatig- en doeltreffendheid van het erfpachtbeleid. Het plan van aanpak is terug te vinden in het collegebesluit 'Onderzoeksvoorstellen 213a hondenbeleid en erfpacht' (reg. nr. 2011/47350). Het college stelt het voorliggende onderzoeksrapport vast, geeft de directie opdracht tot het maken en uitvoeren van verbeteringen en stuurt het rapport ter informatie aan de commissie Bestuur en de rekenkamercommissie.

B&W

1. Het college besluit het eindrapport van het onderzoek ex art 213a Gemeentewet naar erfpacht vast te stellen.
2. Het college geeft de directie opdracht de in het rapport genoemde aanbevelingen in het nieuwe erfpachtbeleid te verwerken.
3. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
4. De betrokkenen worden geïnformeerd.
5. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur en de rekenkamercommissie.

Collegebesluit

Onderwerp: art 213a erfpacht; eindrapport

Reg. Nummer: 2012/339748

1. Inleiding

In de begroting worden jaarlijks onderwerpen genoemd die op doelmatigheid en doeltreffendheid onderzocht worden. In het Jaarverslag 2010 staat dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar de doelmatig- en doeltreffendheid van het erfpachtbeleid. De onderzoeksvraag waar het hierbij om gaat: “Wat zijn de doelen van het Haarlemse erfpachtbeleid en in hoeverre worden deze doelen doelmatig en doeltreffend behaald door het in 2007 vastgestelde beleid?” De onderzoeksvraag en het plan van aanpak zijn terug te vinden in het collegebesluit ‘Onderzoeksvorstellen 213a hondenbeleid en erfpacht’ (reg. nr. 2011/47350). Het college stelt het voorliggende onderzoeksrapport vast, geeft de directie opdracht tot het maken en uitvoeren van verbeteringen op basis van de aanbevelingen en stuurt het rapport ter informatie aan de commissie Bestuur en de rekenkamercommissie.

2. Besluitpunten college

1. Het college besluit het eindrapport van het onderzoek ex art 213a Gemeentewet naar erfpacht vast te stellen.
2. Het college geeft de directie opdracht de in het rapport genoemde aanbevelingen in het nieuwe erfpachtbeleid te verwerken.
3. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
4. De betrokkenen worden geïnformeerd.
5. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur en de rekenkamercommissie.

3. Beoogd resultaat

Onderzoeken ex art 213a beogen de uitvoering van vastgesteld beleid doelmatiger en doeltreffender te laten verlopen. Met dit besluit geven B&W aan het rapport gezien te hebben en de aanbevelingen te onderschrijven, zodat verbeteringen in het beleid(sproces) aangebracht kunnen worden.

4. Argumenten

Om de onderzoeksvraag “Wat zijn de doelen van het Haarlemse erfpachtbeleid en in hoeverre worden deze doelen doelmatig en doeltreffend behaald door het in 2007 vastgestelde beleid?” te kunnen beantwoorden is allereerst gekeken naar het huidige erfpachtbeleid. Hierbij zijn twee lijnen te onderscheiden:

1. Het heffen van erfpacht voor die gronden die onder het strategisch bezit vallen en voor gronden die niet strategisch en niet verkocht zijn.
2. Het verkopen van erfpachtgronden aan de gebruiker.

In het rapport worden deze twee lijnen apart onderzocht.

Beleidslijn 1: het heffen van erfpacht

Voor de gronden die in erfpacht zijn uitgegeven, betalen de erfpachters jaarlijks een canon. De canon wordt voor de looptijd van het contract vastgelegd. Als het erfpachtcontract afloopt, wordt een nieuw contract opgesteld en de canon opnieuw bepaald op basis van de WOZ-waarde. Door de verschillende startdata en looptijden van de erfpachtcontracten, vindt het herzien van de canons niet voor alle percelen tegelijk plaats. Het is mogelijk tegen de nieuwe canon bezwaar te maken. Drie deskundigen (door de gemeente betaald) bepalen dan de nieuwe canon.

Het heffen van erfpacht wordt doelmatig en doeltreffend uitgevoerd. Het herzien van de canon is echter minder doelmatig. Vanaf 2007 hebben 22 bewoners bezwaar tegen de nieuwe canon gemaakt (sinds 2006 zijn ca. 100 contracten herzien). Aanbeveling: het is doelmatiger de hoogte van de canon zodanig vast te stellen dat de bezwaren voorkomen kunnen worden. Zodra bewaren ingediend worden, zijn de kosten hoger en inkomsten lager door een lagere grondwaardebepaling. Het meest effectief is het stellen van andere uitgangspunten bij de berekening van een nieuwe canon. De canon valt dan lager uit, waardoor (gegronde) bezwaren worden voorkomen. Tevens is dan mogelijk geen of minder behoefte aan een driejarige gewenningsperiode.

Beleidslijn 2: het verkopen van erfpachtgronden

Gebruikers van de erfpachtgronden kunnen deze kopen van de gemeente. De koopsom wordt bepaald aan de hand van de WOZ-waarde van de woning/pand. De koopsom van de percelen wordt als hoog ervaren. De ambtelijke inzet ten behoeve van de gesprekken (die uiteindelijk niet in verkoop resulteerden) is groot. Het huidige beleid voor verkoop van erfpachtgronden is daarmee ondoelmatig (want grote inzet ambtelijke capaciteit) en ondoeltreffend (want het gestelde doel - de verkoop van gronden - wordt nauwelijks bereikt).

Aanbeveling: in het nieuw op te stellen beleid wordt de berekeningsmethodiek voor de grondwaardebepaling van erfpacht herzien. Het is belangrijk dat de gronden minimaal de boekwaarde opbrengen om een (boekhoudkundig) verlies te vermijden. Indien de doelstelling gehandhaafd blijft dat de gemeente zoveel mogelijk niet strategische gronden wil afstoten, dan is het van belang de gronden op een juiste waarde te bepalen, zodat verkoop een reële kans van slagen heeft.

Kostendekkendheid

In totaal kost erfpacht zo'n €60.000 aan personeelskosten. De erfpachtgronden zijn opgenomen op de staat van activa. Dat betekent dat er 5% interne rekenrente over de waarde van de erfpachtgronden gerekend wordt; dit komt neer op €140.000. Per jaar ontvangt de gemeente €430.000 per jaar aan erfpacht. De erfpacht is dus kostendekkend.

5. Kanttekeningen

Bij verkoop van de gronden ontvangt de gemeente éénmalig een bedrag, echter de jaarlijkse inning van de erfpacht canon zorgt voor een vaste jaarlijkse bron van inkomsten. Het is daarom de afweging of het voor de gemeente beter is om de gronden te verkopen.

6. Uitvoering

Een onderzoek ex artikel 213a van de gemeentewet wordt gewoonlijk gevolgd door een verbeterplan. De afdeling Vastgoed (Stadszaken) is bezig nieuw erfpachtbeleid op te stellen. De conclusies en aanbevelingen uit het voorliggende onderzoeksrapport worden betrokken bij het opstellen van dit nieuwe beleid. Dit maakt een apart verbeterplan overbodig.

7. Bijlagen

- het onderzoeksrapport

Het college van burgemeester en wethouders

de secretaris

de burgemeester

Onderzoek ex art. 213a Gemeentewet naar het Haarlemse erfpachtbeleid

September 2012

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Wat is erfpacht?.....	4
Beleidslijn 1: heffen van erfpacht	6
Beleidslijn 2: verkoop van erfpachtgronden	8
Kosten en baten van erfpacht	10
Samenvatting en conclusies	11
Bijlage 1	12

Inleiding

De ‘Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem’ is de basis voor 213a-onderzoeken. Dit zijn onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur.

Doelmatigheid beschrijft mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.

Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

Jaarlijks wordt de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente onderzocht. Daarnaast toetst het college jaarlijks de doeltreffendheid van minimaal twee (delen van) programma’s en paragrafen. In de begroting meldt het college welke onderwerpen worden uitgevoerd. In het Jaarverslag 2010 staat dat in 2011 een onderzoek wordt uitgevoerd naar de doelmatig- en doeltreffendheid van het erfpachtbeleid. De onderzoeksvraag waar het hierbij om gaat: “Wat zijn de doelen van het Haarlemse erfpachtbeleid en in hoeverre worden deze doelen doelmatig en doeltreffend behaald door het in 2007 vastgestelde beleid?” De onderzoeksvraag en het plan van aanpak zijn terug te vinden in het collegebesluit ‘Onderzoeksvoorstellen 213a hondenbeleid en erfpacht’ (reg. nr. 2011/47350). Deze rapportage is de verslaglegging van dit onderzoek.

Methode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van mei 2011 tot en met augustus 2012. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van bronnenonderzoek en interviews met betrokken ambtenaren van de gemeente Haarlem. In bijlage 1 staat een overzicht van de bronnen en de geïnterviewde personen. In de tekst zijn de bronvermeldingen aangegeven door een voetnoot, bijvoorbeeld ¹. Deze corresponderen met de bronvermelding in bijlage 1. In deze bijlage staan ook de registratienummers van de geraadpleegde nota’s.

Procedure

Dit onderzoeksrapport wordt door het college vastgesteld met aanwijzingen aan de organisatie tot verbeteringen. Momenteel is gestart met het opstellen van nieuw erfpacht beleid. Het DT geeft na vaststelling van dit rapport aan welke verbeterpunten in dit nieuwe beleid worden meegenomen.

Leeswijzer

Dit rapport begint met een verklarende toelichting op erfpacht. Vervolgens is er een uiteenzetting van het beleid zoals verwoord in de Nota Grondbeleid. In dit beleid zijn twee beleidslijnen te onderscheiden, die betrekking hebben op respectievelijk erfpacht en verkoop van erfpachtgronden. Deze twee beleidslijnen worden afzonderlijk doorgelicht en van aanbevelingen voorzien.

Wat is erfpacht?

Erfpacht is een zakelijk recht. Het is vergelijkbaar met een vorm van pacht waarbij de pacht niet eindigt als de verpachter sterft (of de pacht opzegt). De erfpachter heeft daardoor in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. In de milieuwetgeving wordt een erfpachter zelfs gelijkgeschakeld als eigenaar. Hij heeft ook het recht de grond die hij in erfpacht heeft te voorzien van een opstal en deze opstal (inclusief het erfpachtrecht) te verkopen. Het recht van erfpacht is in Nederland geregeld in boek 5, titel 7, van het Burgerlijk wetboek.

Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de blote eigenaar of erfverpachter genoemd) jaarlijks een bedrag, de erfpachtcanon. De hoogte van de canon wordt in het erfpachtcontract vastgelegd. Deze contracten hebben gemiddeld een looptijd van 75 jaar (eerste termijn) en daarna een termijn van 50 jaar.

Er zijn nog ca. 350 erfpachtrechten die door de hele stad liggen waarbij het zwaartepunt in het centrum ligt; met name grote complexen zoals aan het Spaarne, het Doelenpleincomplex e.o. en de Nassaulaan/Kraaijenhorst en de Slachthuisbuurt.

Haarlem kent twee tijdvakken waar in de meeste erfpachtrechten zijn gevestigd:

- 1 de eindjaren '20 t/m begin jaren '30 van de twintigste eeuw en;
- 2 de jaren '70 van de twintigste eeuw.

De erfpachtcontracten zijn niet tegelijkertijd, maar in de loop van de tijd verspreid afgesloten. Hierdoor zijn de contracten ook verspreid over een aantal jaar aan herziening toe. Bij deze herziening wordt de nieuwe hoogte van de canon vastgesteld.

Een aantal gemeenten met erfpacht maakt een zogenaamde afkoop mogelijk. Bij dit systeem kan men kiezen of men een jaarlijkse canon betaalt of deze voor 50 of 100 jaar afkoopt, dat wil zeggen in één keer betaalt. De afkoopsom is de waarde van de grond plus overdrachtsbelasting; de grond blijft hierbij eigendom van de gemeente. Haarlem kent dit systeem niet. In de discussie worden echter de termen 'afkopen' en 'afkoopsom' wel regelmatig gebruikt. Hiermee worden dan respectievelijk het verkopen van de grond aan de gebruiker (die dan dus eigenaar wordt) en de verkoopsom bedoeld.

Beleid

In de Nota Grondbeleid 2006 is het vigerend beleidskader vastgelegd. De tekst is relatief beperkt. In het blok hieronder is de tekst uit de Nota Grondbeleid in zijn geheel letterlijk overgenomen.

De gemeente kan maximaal sturen indien zij de grond zelf uitgeeft. Daarbij bestaat de keuze tussen uitgifte in eigendom en erfpacht. In een relatief klein gedeelte van Haarlem zijn gronden in erfpacht uitgegeven.

De keuze voor uitgifte in erfpacht komt voort uit:

- Het behoud van toekomstige waardeinstijging van de grond voor de gemeenschap.
- Het behoud van toekomstige beschikking en sturing.
- Het behoud van een (door indexering en waardebeoordeling bij het verstrijken van tijdvakken) relevante gemeentelijke inkomstenbron.

Het erfpachtbeleid vindt weinig toepassing meer en wordt door afnemers van grond niet graag geaccepteerd. Haarlem heeft nog ongeveer 400 erfpachtpercelen, uitgegeven aan in totaal ongeveer 540 erfpachters. Alleen de omvang van de erfpachtportefeuille geeft al aan dat de gemeente erfpacht niet langer als strategisch instrument in het kader van het grondbeleid ziet.

Overeenkomstig het overig vastgoed streeft de gemeente er naar om het erfpachtbezit te beperken tot die percelen die strategisch van belang zijn. De criteria hiervoor sluiten aan bij de duiding van het strategisch vastgoed van de gemeente.

Haarlem streeft uitsluitend naar het verkrijgen en of behouden van erfpachtbezit als dit van strategisch belang is voor de gemeente. (aanscherping ten opzichte van 1998)

Voor zover in erfpacht uitgegeven grond niet langer strategisch wordt geacht, wordt gestreefd naar het afstoten van het bezit.

Met betrekking tot de huidige discussie over de verhoging van het erfpachtcanon wordt separaat besluitvorming voorbereid.

Beleidslijnen

In het bovenstaande beleid zijn twee lijnen te onderscheiden:

1. Het heffen van erfpacht voor die gronden die onder het strategisch bezit vallen en voor gronden die niet strategisch en niet verkocht zijn.
2. Het verkopen van erfpachtgronden aan de gebruiker.

In het rapport worden deze twee lijnen apart onderzocht.

Beleidslijn 1: heffen van erfpacht

Beleid

In de Nota Grondbeleid is aangegeven dat de gemeente streeft naar het behouden van alleen strategisch bezit in erfpacht en het overige bezit af te stoten. Sinds de vaststelling van de nota is globaal gedefinieerd wat als strategisch bezit aangemerkt kan worden.

Voor de gronden die in erfpacht zijn uitgegeven, betalen de erfpachters jaarlijks een canon. De canon wordt voor de looptijd van het contract vastgelegd. De laatste jaren zijn veel contracten herzien¹. In de nieuwe contracten is geregeld dat de canon voor 50 jaar wordt vastgesteld en elke 5 jaar geïndexeerd met het rentepercentage voor langlopende leningen dat de Bank der Nederlandse Gemeenten hanteert. Om de overgang van de oude canon naar de nieuwe minder hard te laten verlopen, wordt een ingroeiperiode gehanteerd: in drie jaar tijd wordt de canon van het oude naar het nieuwe niveau verhoogd. In de nota 'Vaststellen grondslagen nieuw erfpachtbeleid' is bepaald dat de herziening van de erfpachtcanon op basis van de WOZ-waarde gebeurt.

Uitvoering

In voorgaande erfpachtcontracten was wel de hoogte van de canon opgenomen, maar niet het indexeren ervan. Door de inflatie tijdens de 75-jarige looptijd van het contract was de hoogte van de canon gereduceerd.

In 1998 heeft het bestuur besloten dat de canon marktconform moest worden berekend. Effectief gebeurde dit vanaf 2000. Sinds die tijd wordt de hoogte van de canon bepaald aan de hand van de grondwaarde¹. In Haarlem wordt deze op 36% van de WOZ-waarde gesteld. In vergelijking tot andere gemeenten is dat hoog (de bandbreedte ligt vaak tussen 30% en 35%). De onderbouwing voor de 36% is dat de gemeente marktconform wil werken. In de berekening van de grondwaardering wordt op dit moment geen rekening gehouden met depreciatie. De huidige grondwaarde berekening zonder depreciatie zorgt ervoor dat de waarde relatief hoog uitkomt. Denk hierbij aan een oude canon van €50 ten opzichte van de nieuwe canon van meer dan €1.500 en hoger. De nieuwe canon is hiermee wel acceptabel vanuit het marktconform handelen, maar is minder maatschappelijk acceptabel. Vanaf 2007 hebben 22 bewoners bezwaar gemaakt tegen de nieuwe canon.

Als het erfpachtcontract afloopt, wordt een nieuw contract opgesteld en de canon opnieuw bepaald. Door de verschillende startdata en looptijden van de erfpachtcontracten, vindt het herzien van de canons niet voor alle percelen tegelijk plaats, alleen voor die gronden waarvan het contract afloopt. Bij het hernieuwd vaststellen van de canon worden bewoners geconfronteerd met enorme stijgingen, bedragen boven €1.000 komen veelvuldig voor. Deze overgang komt bij de bewoners hard aan. Na diverse -minder geslaagde¹- bemiddelingspogingen is besloten de overgang van oude naar nieuwe canon door middel van een driejarige gewenningsperiode te laten verlopen. De canon neemt elk jaar toe tot men het derde jaar het volledige bedrag betaalt.

In de algemene voorwaarden van alle erfpachtcontracten staat dat indien woningeigenaren de nieuwe herziende canon te hoog ervaren zij maximaal drie deskundigen kunnen inschakelen om de waarde van de grond te bepalen. Deze nemen wel depreciatie mee in hun berekening. Wanneer woningeigenaren hier gebruik van maken, komt de waarde in alle gevallen lager uit¹. In het afgelopen jaar is dit drie keer voorgekomen. Alle woningeigenaren kunnen hier

gebruik van maken. De meeste weten dit echter (nog) niet en schakelen geen deskundigen in voor de waardebepaling.

Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw beleid. Hierin wordt onder andere een nieuwe manier van grondwaardering in opgenomen.

Doelmatigheid

Het beleid wordt uitgevoerd door 0,2 fte bij Stadszaken / Vastgoed. De erfpachtcontracten zijn niet geüniformeerd en kennen daarnaast verschillende vervaldata. Dit maakt het innen van de canons arbeidsintensief, al lijkt 0,2 fte redelijk beperkt. Afhankelijk van het contract wordt aan de erfpachters per maand, kwartaal of jaar een factuur gestuurd. De voorbereiding van deze factuur vindt bij de afdeling Vastgoed plaats; de verdere verwerking loopt via het Gemeentelijk Financieel Systeem (GFS). Het innen van de canon is overigens een taak die in principe extern uitgevoerd zou kunnen worden¹.

Meer tijd (0,4 fte) is nodig voor complexe gevallen. Hierbij moet gedacht worden aan het geven van uitleg over erfpacht, bezwaar tegen canon en begeleiding van verkoop. Deze uren worden tevens ingezet voor het formuleren van nieuw beleid, het aanpassen van contracten en voorwaarden. Het beleid wordt met deze relatief geringe inzet doelmatig uitgevoerd.

Doeltreffendheid

Het heffen van erfpacht wordt doeltreffend uitgevoerd. Met relatief weinig gemeentelijke inzet wordt het heffen van erfpacht doelmatig uitgevoerd. Daarnaast wordt het doel om gemeentelijke gronden met strategische waarde te behouden bereikt.

Conclusie

Het heffen van erfpacht wordt doelmatig uitgevoerd. Het herzien van de canon is echter minder doelmatig. Vanaf 2007 hebben 22 bewoners bezwaar tegen de nieuwe canon gemaakt (sinds 2006 zijn ca. 100 contracten herzien). De bewoners hebben dan het recht om drie (door de gemeente betaalde) deskundigen om een waardebepaling te vragen. Dit is een bepaling die is opgenomen in de algemene voorwaarden van alle oude contracten. Deze voorwaarden kunnen wel herzien worden. Dit moet vier jaar voor het einde van de erfpachttermijn aangegeven worden en met wederzijds goedkeuren gebeuren. Dit zou het meest doelmatig zijn.

Voor de huidige stand van zaken is het doelmatiger de hoogte van de canon zodanig vast te stellen dat de bezwaren voorkomen kunnen worden. Het belangrijkste - momenteel ontbrekende - component hierin is de eerder genoemde depreciatie in de grondwaardebepaling¹.

De inkomsten nemen door de drie jaar gewenningsperiode gespreid toe. Op het moment dat een bewoner bezwaar aantekent, blijft de oude canon van kracht. De nieuwe canon wordt pas met terugwerkende kracht in rekening gebracht op het moment dat het bezwaar afgehandeld is. Indien de waardebepaling beter tot stand komt, komt dit de doelmatigheid ten goede.

Het heffen van erfpacht wordt doeltreffend uitgevoerd. Erfpacht wordt geheven en strategische gronden blijven in het bezit.

Aanbeveling

Wanneer de grondwaardebepaling op een betere manier tot stand komt, wordt voorkomen dat bewoners bezwaar maken. Zodra bezwaren worden ingediend, zijn kosten voor de gemeente hoger en inkomsten lager door een lagere grondwaardebepaling. Het meest effectief is het stellen van andere uitgangspunten bij de berekening van een nieuw canon. De canon valt

zodoende lager uit, waardoor (gegronde) bezwaren worden voorkomen. Tevens is dan mogelijk geen of minder behoefte aan een driejarige gewenningsperiode.

Beleidslijn 2: verkoop van erfpachtgronden

Beleid

In de nota Grondbeleid streeft Haarlem naar het afstoten van erfpachtgronden. Dat wil zeggen dat de gebruikers van de gronden deze kunnen kopen van de gemeente. De koopsom wordt bepaald aan de hand van de WOZ-waarde van de woning/pand. In de nota 'Vaststellen grondslagen nieuw erfpachtbeleid' wordt voorgesteld om 10% korting op de koopsom te geven als stimulans. Het college van B&W stelt het erfpachtbeleid vast en hoort daarbij de commissie Ontwikkeling. De commissie Ontwikkeling heeft op 14 december 2006 het document besproken en een negatief advies afgegeven over de korting op de koopsom. Het college van B&W heeft dit advies overgenomen.

Uitvoering

In 2007 is de huidige berekeningsmethode voor de verkoop van erfpacht ontwikkeld. Bewoners konden hierin participeren; met name bewoners uit Haarlem-Noord hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt¹. Sinds die tijd is een beperkt aantal percelen verkocht; naar schatting van de afdeling Vastgoed gaat het om 30 erfpachtcontracten. Een exacte opgave is niet te geven door de overstap naar een nieuw software systeem een aantal jaar terug. De verkochte percelen liggen grotendeels in Haarlem-Noord; de nog onverkochte percelen liggen voor een groot deel in de Slachthuisbuurt¹.

De animo om de gronden te kopen is over het algemeen hoog, maar zodra de koopsom berekend wordt, haakt men af. De gesprekken resulteren in veel gevallen dan ook niet tot verkoop van de erfpacht. De koopsom van de percelen wordt als hoog ervaren¹. De mogelijke oorzaken hiervoor lijken het niet meenemen van depreciatie (waardevermindering door het bebouwen van de grond). De erfpachtgronden, waarbij verkoop realiseerbaar is (bij grote complexen is dat niet het geval), liggen veelal in buurten waar minder koopkrachtige inwoners wonen¹.

Er is een overzicht van strategische gronden, maar deze is dynamisch. Dit betekent dat zodra een verzoek tot koop binnenkomt, nogmaals beoordeeld wordt of het betreffende perceel van strategische waarde is. Hoewel het doeltreffender is om vooraf duidelijker vast te stellen wat wel en niet strategische gronden zijn, is dit in de praktijk moeilijk omdat de visie op gebieden en gebiedsontwikkelingen niet statisch zijn.

Doelmatigheid

Voor dit deel van het beleid wordt alleen ambtelijke capaciteit ingezet als er een geïnteresseerde is. De laatste jaren komt dit zelden voor. De laatste verkoopopgaven hebben veel inzet gevraagd ten aanzien van de begeleiding van het proces. Ondanks de inzet heeft het proces nauwelijks in verkoop geresulteerd. Deze processen zijn dus niet doelmatig geweest.

Doeltreffendheid

De berekeningsmethode voor de grondwaardering houdt geen rekening met de waardevermindering van de grond door bebouwing¹. De verkoopsom is zodanig dat de meeste erfpachters deze niet kunnen/willen opbrengen. Het beleid wordt nauwelijks doeltreffend

uitgevoerd omdat het doel, namelijk verkoop van de gronden, zelden wordt bereikt. Het beleid kan doeltreffender uitgevoerd worden wanneer de berekeningsmethodiek wordt aangepast.

Conclusie

De huidige groundberekening en de hieruit volgende koopprijs blijkt voor veel bewoners te hoog om de grond te kunnen/willen kopen. Indien de doelstelling gehandhaafd wordt om zoveel mogelijk erfpacht te verkopen, dan moet de depreciatie in de berekening worden meegenomen. De koopprijs ligt voor veel woningeigenaren van niet-strategisch erfpacht te hoog om tot aankoop over te gaan. Bij de bepaling van de koopprijs is niet uitgegaan van koopkracht van de bewoners en huidige veranderende omstandigheden, zoals veranderend economisch klimaat, recessie en gewijzigde hypotheekmarkt.

De doelstelling uit de Nota Grondbeleid om alle niet-strategische erfpachtgronden af te stoten is niet reëel geweest. Daarnaast kan de onderbouwing van de € 26 miljoen die verkoop van de erfpachtgronden zou opleveren niet achterhaald worden en dus niet op realiteitswaarde getoetst worden (zie ook Kosten en baten van erfpacht). Het is niet uit te sluiten dat dit getal berust op een niet onderbouwde aanname.

Let wel: bij de verkoop van erfpacht moet een kanttekening geplaatst worden. Bij verkoop van de gronden ontvangt de gemeente éénmalig een groot bedrag, echter de jaarlijkse inning van de erfpacht canon zorgt voor een vaste jaarlijkse bron van inkomsten. Het is daarom de afweging of het voor de gemeente beter is om de gronden te verkopen.

Aanbeveling

In het nieuw op te stellen beleid wordt de berekeningsmethodiek voor de grondwaardebepaling van erfpacht herzien. Het is belangrijk dat de gronden minimaal de boekwaarde opbrengen om een (boekhoudkundig) verlies te vermijden. Indien de doelstelling gehandhaafd blijft dat de gemeente zoveel mogelijk niet strategische gronden wil afstoten, dan is het van belang de gronden op een juiste waarde te bepalen, zodat verkoop een reële kans van slagen heeft.

Kosten en baten van erfpacht

Eén van de doelen van erfpacht is het behoud van een relevante gemeentelijke inkomstenbron⁴. Voldoende reden dus om te onderzoeken wat deze inkomstenbron is en hoeveel uitgaven de gemeente moet doen om deze inkomsten te kunnen werven.

Per jaar ontvangt de gemeente ca. €500.000 (peiljaar 2011) aan erfpacht. De boekwaarde van de grond is €2,8 miljoen². Verkoop van alle erfpachtpercelen levert €26 miljoen op (inclusief korting van 10%)⁶. Het is niet te achterhalen hoe deze €26 miljoen berekend is en of de waarde van de strategische gronden een rol gespeeld heeft in de berekening van de €26 miljoen. Het is niet uit te sluiten dat de €26 miljoen berust op een niet onderbouwde aanname.

Bij een herziening van de erfpachtcanon is een notariële acte vereist. De helft van de notariskosten betaalt de gemeente, de andere helft is voor rekening van de erfpachter. Stemt de erfpachter niet in met de nieuwe canon, dan heeft hij/zij volgens contract de mogelijkheid aan drie deskundigen een waardebepaling te vragen. De rekening voor deze deskundigen betaalt de gemeente. Voor de notariële- en waardebepalingskosten zijn geen vaste bedragen te noemen. Deze wisselen namelijk per notaris of deskundige. Gezien het bovenstaande maakt de gemeente duidelijk meer kosten als de erfpachters deskundigen inroepen, dan wanneer zij instemmen met de nieuwe canon.

Personeelskosten verbonden aan erfpacht

Administratie, uitgifte en inning van erfpacht vraagt ongeveer 200 uur per jaar, dit komt neer op 0,2 fte. Uitleg van erfpacht, bezwaar en beroep, en verkoop vraagt jaarlijks ongeveer 0,4 fte. In totaal kost erfpacht zo'n € 60.000 aan personeelskosten. Overige kosten, bijvoorbeeld de acceptgiro's, verbonden aan het innen van de canon zijn niet te achterhalen. Erfpacht is daarmee ruimschoots kostendekkend. De verhoging van de canon is niet nodig om het heffen van erfpacht kostendekkend te maken.

Kosten verbonden aan het bezit

De erfpachtgronden zijn opgenomen op de staat van activa. Dat betekent dat er 5% interne rekenrente over de waarde van de erfpachtgronden gerekend moet worden. De boekwaarde van de gronden is €2,8 miljoen; dit maakt dat de jaarlijkse financieringslasten €140.000 zijn.

Conclusie

De erfpacht is kostendekkend. Met het stijgen van de erfpachtcanons neemt het overschot toe. Erfpacht is een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij het toegestaan is extra inkomsten (boven kostendekkend) te behalen.

Hierbij moet een kanttekening geplaatst worden. Hoewel het wettelijk gezien toegestaan is een dermate hoge erfpacht te vragen dat de inkomsten hoger zijn dan de lasten, is het de vraag of dit in het kader van behoorlijk bestuur ook gerechtvaardigd is. Het maken van 'winst' is immers niet het doel van de overheid. In de Gemeentewet is daarom ook opgenomen dat er bij heffing van rechten een duidelijke relatie moet zijn tussen de geraamde uitgaven en het tarief. Vanuit behoorlijk bestuur gezien moet het maken van winst, zeker als dit leidt tot hoge lasten bij burgers, een aantoonbare reden hebben en goed onderbouwd worden. Uitsluitend een verwijzing naar de toegenomen grondwaarde, zoals in de nota 'Vaststellen grondslagen nieuw erfpachtbeleid', is vanuit politiek oogpunt wellicht een ontoereikende onderbouwing van de lastenverzwaring voor de erfpachters.

Samenvatting en conclusies

In de Nota Grondbeleid is bepaald dat alleen strategisch bezit in gemeentelijk eigendom blijft en dat de overige erfpachtgronden worden afgestoten. Dit zou de gemeente ca. €26 miljoen kunnen opleveren. Helaas is voor vaststelling van de nota niet onderzocht of het in de nota voorgestelde beleid ook uitvoerbaar is en of €26 miljoen een reële opbrengst is. Verkoop van erfpacht leidt overigens structureel tot vermindering van de gemeentelijke inkomsten. Een aantal jaren na vaststelling van de nota moet geconcludeerd worden dat het beleid slechts in zeer beperkte mate uitgevoerd is.

1. Zowel bij de bepaling van de erfpachtcanon als bij het vaststellen van de verkoopwaarde speelt de grondwaarde een belangrijke rol. In Haarlem is de grondwaarde 36% van de WOZ-waarde. In vergelijking tot andere gemeenten is dit relatief hoog, de meeste gemeenten hanteren 30% tot 35%. In de grondwaarde-berekening wordt geen rekening gehouden met depreciatie. Door deze berekeningsmethodiek vallen zowel erfpachtcanon als koopsom relatief hoog uit.
2. Het heffen van de canons vraagt een beperkte inzet van ambtelijke capaciteit (0,2 fte). De inkomsten van erfpacht dekken de kosten. Vanuit kostenoverwegingen zijn geen redenen om de erfpachtcanons substantieel te verhogen of om de erfpachtgronden te verkopen. Het beleid wordt doelmatig en doeltreffend uitgevoerd.
3. Bij bezwaar tegen een nieuwe canon hebben eigenaren recht op drie deskundigen voor de bepaling van de grondwaarde. Gebleken is dat de grondwaarde dan lager uitkomt, hoogst waarschijnlijk door het meenemen van depreciatie en huidige marktontwikkelingen.
4. De doelmatigheid van het beleid met betrekking tot het vaststellen van nieuwe canons is groter, wanneer bezwaren tegen de canon vermeden kunnen worden. Een dergelijk bezwaar vraagt van de gemeente inzet van ambtelijke en financiële middelen. Zodra bezwaren worden ingediend, zijn kosten voor de gemeente hoger en inkomsten lager door een lagere grondwaardebepaling. Het is dus verstandig om bezwaren tegen de nieuwe canon te voorkomen, bijvoorbeeld door andere uitgangspunten bij de berekening van een nieuw canon te hanteren. De canon valt zodoende lager uit, waardoor (gegronde) bezwaren worden voorkomen. Tevens is dan mogelijk geen of minder behoefte aan een driejarige gewenningsperiode.
5. Een overzicht van strategisch grondbezit bestaat wel, maar is dynamisch. Een gebiedsontwikkeling kan ertoe leiden dat percelen die niet op de lijst strategisch grondbezit voorkomen, door die ontwikkeling wel strategische waarde hebben. Op het moment dat een erfpachter aangeeft zijn/haar erfpachtperceel te willen kopen, wordt opnieuw gekeken of het perceel strategische waarde voor de gemeente Haarlem heeft. Voor de gemeente is dit een prettige situatie: het geeft de flexibiliteit om op actuele situaties in te kunnen spelen.
6. De afgelopen jaren is het een aantal maal voorgekomen dat woningeigenaren aangeven hebben hun erfpachtperceel te willen kopen. Gemeente en de potentiële kopers zijn zelden tot overeenstemming gekomen. Veelal blijkt de waardebepaling van de grond en daarmee de koopprijs te hoog om te kunnen/willen aanschaffen.

7. De verkoop van erfpachtgronden is mogelijk bij een lagere koopsom dan in de huidige situatie. Het huidige beleid voor verkoop van erfpachtgronden is daarmee ondoelmatig (want grote inzet ambtelijke capaciteit) en ondoeltreffend (want het gestelde doel wordt nauwelijks bereikt). Op dit moment wordt het beleid onder andere ten aanzien van de berekening van de grondwaarde herzien.
8. In het nieuw op te stellen beleid wordt de berekeningsmethodiek voor verkoop van erfpacht herzien. Het is belangrijk dat bij verkoop de gronden minimaal de boekwaarde opbrengen om een (boekhoudkundig) verlies te vermijden. Indien de doelstelling gehandhaafd blijft dat de gemeente zoveel mogelijk niet-strategische gronden wil afstoten, dan is het verstandig te bedenken dat een marktconforme waardebeoordeling (waardoor de koopprijs hoger uitvalt) hierbij belemmerend kan werken.

Bijlage 1

1. Geïnterviewde personen:

Ten behoeve van dit onderzoek is met diverse personen binnen de organisatie gesproken, te weten:

- Sven Meijer, STZ/VG, bureauhoofd Vastgoedbeheer;
- Jeanette Huiberts, STZ/VG, bureauhoofd Vastgoedbeheer;
- Alfred Hes, STZ/VG, makelaar;
- Elsbeth Molenkamp, STZ/VG, juridisch medewerker Vastgoed;
- Sophia Geertsma –Manneken, STZ/VG, administratief beheerder;
- Marcel van der Ark, CS/CC, senior adviseur concerncontrol.

2. Verder is er (cijfermatige) informatie aangeleverd door de afdelingen Kwaliteit en Controle en Financiën (Middelen en Services).

Overige bronnen:

3. Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem', (reg. nr. 2003/215598);
4. Nota Onderzoeksvoorstellen 213a hondenbeleid en erfpacht (reg. nr. 2011/47350);
5. Nota Grondbeleid 2006 (reg. nr. SO/SG/2006/8);
6. Erfpacht procesbeschrijving (2007).
7. Nota vaststellen grondslagen nieuw erfpachtbeleid (reg. nr. SO/VG/2006/1421)
8. Nota Grondprijzen 2011 (reg. nr. STZ/VG/2011/116891)

Dit rapport is opgesteld door Anneke Boele (Concernstaf, Strategie) en Lisette Goudsmit (Concernstaf, Concerncontrol).