



Den Haag

Uitgifte- en Erfpachtkader

Datum

Juli 2024

Auteur

DSO / Grondbedrijf / Erfpacht,
Expertise & Beleid

Status

Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Vormen van uitgifte	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Vormen van uitgifte	4
2.2.1	Uitgifte van bouwrijpe grond in eeuwigdurende erfpacht	4
2.2.2	Uitgifte van bouwrijpe grond in eigendom	5
2.2.3	Uitgifte van grond in huidige staat met of zonder opstal, zowel in erfpacht als in eigendom	6
2.2.4	Vestiging van opstalrecht en overige zakelijke rechten	6
3	Marktbenadering	7
3.1	Inleiding	7
3.2	Wettelijk kader	7
3.2.1	Aanbesteding	7
3.2.2	Didam	8
3.2.3	Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob)	9
3.3	Selectie van partij	9
3.3.1	Openbare selectieprocedure	9
3.3.2	Eén-op-één uitgifte	10
4	Erfpachtkader	11
4.1	Inleiding	11
4.1.1	Heruitgifte van tijdelijke erfpachtrechten	13
4.1.2	Omzetting van voortdurende erfpachtrechten	14
4.1.3	Verkoop van bloot eigendom	14
4.2	Beheer van erfpachtgronden	15
4.2.1	Diverse erfpachtregelingen	15
4.2.2	Wijziging erfpachtrechten	16
4.3	Beëindiging van het recht van erfpacht	16
4.3.1	Beëindiging van tijdelijk erfpachtrecht	17
4.3.2	Tussentijdse beëindiging van erfpachtrechten	18

1 Inleiding

Het Uitgifte- en Erfpachtkader is een uitwerking van de geldende Nota Grondbeleid. De Nota Grondbeleid geeft onder andere inzicht in de rol van het grondbeleid bij het realiseren van het ruimtelijk beleid van de gemeente Den Haag. Ook beschrijft de Nota Grondbeleid welk instrumentarium het grondbeleid biedt, waarbij gronduitgifte als een van de instrumenten is benoemd om gronden in te zetten voor het realiseren van ruimtelijk beleid.

Het Uitgifte- en Erfpachtkader geeft inzicht in de diverse uitgiftedvormen van grond en biedt houvast bij de keuze van de uitgiftedvorm. Ook beschrijft het kader op hoofdlijnen hoe de gemeente de markt benadert bij een gronduitgifte, en de bevoegdheden bij het beheer van erfpachtgronden. Het is nadrukkelijk geen vervanging van het al vastgestelde beleid - met daarin de randvoorwaarden - over de uitgifte en verkoop van (erfpacht)grond en erfpachtbeheer. Het kader is een aanvulling daarop. Het beleid vinden we terug in de diverse besluiten, zoals genoemd in de **bijlage**, en blijft leidend bij het maken van keuzes. Hoofdstuk 3 Marktbenadering paragraaf 3.3.2 Eén-op-één uitgifte kwalificeert als beleidsregel (conform artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht).

Bij gronduitgifte en erfpachtbeheer gelden de nationale en Europese regels zoals aanbestedingsrecht, staatsteun, mededinging, het Didam-arrest¹ en Wet Bibob. Voor het bepalen van de grondwaarde geldt als uitgangspunt een marktconforme prijs die wordt vastgesteld door een onafhankelijke deskundige. De manier waarop die prijs wordt bepaald en de staatsteunrechtelijke aspecten die daarbij spelen, zijn beschreven in het geldende Grondprijzenkader.

Het Uitgifte- en Erfpachtkader geldt totdat nieuwe inzichten of regelgeving leidt tot aanpassingen die moeten worden vastgelegd in dit kader.

Op grond van artikel 160 lid 1 sub d Gemeentewet is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, zoals het afsluiten van contracten over de uitgifte van grond en het vestigen van zakelijke rechten, waaronder het erfpachtrecht.

Voor de overdracht van bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders aan de algemeen directeur Dienst Stedelijke Ontwikkeling respectievelijk van de algemeen directeur Dienst Stedelijke Ontwikkeling aan specifieke medewerkers, verwijzen wij naar de geldende mandaat- en ondermandaatregelingen. Die regelingen zijn te vinden in het raadsinformatiesysteem van de gemeente Den Haag en op de website www.denhaag.nl. De daarin benoemde bevoegdheden oefenen we uit binnen de regels van het Uitgifte- en Erfpachtkader, het vastgestelde beleid dat daarbij hoort, en de financiële kaders van de Nota Grondbeleid. Wanneer een besluit afwijkt van deze kaders geldt dat goedkeuring van het college is vereist.

¹ Hoge Raad 26 november 2021 ECLI:NL:HR:2021:1778.

2 Vormen van uitgifte

2.1 Inleiding

De uitgifte van grond vindt plaats voordat de bouwactiviteiten op de bouwkvavels starten. We geven over het algemeen bouwrijpe grond in erfpacht uit. Daarbij geldt ook dat vestiging van het erfpachtrecht pas plaatsvindt nadat de eventuele functiewijziging ten behoeve van het nieuwe gebruik heeft plaatsgevonden.

In sommige gevallen is geen sprake van bouwrijpe grond, maar van grond in huidige staat (de feitelijke en juridische staat waarin het zich bevindt) met of zonder opstal(len) (ruwe grond). Dit is bijvoorbeeld het geval bij snippergroen, snipperkvavels en kluspenden.

Per project wordt een afweging gemaakt wat het meest passend is, met als uitgangspunt dat dit voor de gemeente (juridisch, financieel en technisch) niet nadelig mag zijn. De wijze van uitgifte stellen we per situatie vast.

2.2 Vormen van uitgifte

1. Uitgifte van bouwrijpe grond in eeuwigdurende erfpacht
2. Uitgifte van bouwrijpe grond in eigendom
3. Uitgifte van grond in huidige staat met of zonder opstal, zowel in eeuwigdurende erfpacht als in eigendom
4. Vestiging van opstalrecht en overige zakelijke rechten
5. Heruitgifte van erfpachtrechten (Erfpachtkader hoofdstuk 4)
6. Verkoop van bloot eigendom (Erfpachtkader hoofdstuk 4)

2.2.1 Uitgifte van bouwrijpe grond in eeuwigdurende erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter het recht geeft om grond te houden en te gebruiken tegen betaling van een vergoeding, de canon. De wettelijke basis is te vinden in de artikelen 85 t/m 100 van het Burgerlijk Wetboek Boek 5 Titel 7. Na de vestiging van een recht van erfpacht blijft de eigenaar, in dit geval de gemeente, bloot eigenaar van de grond. De erfpachter heeft echter het recht de bouwrijpe grond te voorzien van een opstal en deze opstal (inclusief het erfpachtrecht) te verkopen. De erfpachter heeft daardoor een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar van de grond met daarop de opstal. Naast de wettelijke regeling gelden de bijzondere en algemene voorwaarden die in het contract zijn opgenomen. Daarin staan de plichten en rechten die voor de gemeente en erfpachter gelden.

In Den Haag is in 1986 gekozen voor een regeling van eeuwigdurende erfpacht.² De belangrijkste kenmerken zijn dat de grondwaarde éénmalig wordt vastgesteld en alleen het canonpercentage elke vijf jaar (omlaag en omhoog, afhankelijk van de marktrente) wijzigt. De jaarlijkse canon voor een perceel kan hierdoor hoger of lager uitvallen dan het canonbedrag dat bij eerste uitgifte is vastgesteld. De vaststelling van de jaarlijkse canon voor een specifiek perceel geldt steeds voor een periode van vijf jaar. Verder heeft de erfpachter de keuze bij de start van het contract om per halfjaar de canon te betalen (wijzigt iedere vijf jaar) of deze verplichting eeuwigdurend af te kopen. Afkoop houdt in dat hij

² Raadsbesluit Preadvies Grondbeleid van 4 november 1985 (Rv 456/1985).

de grondwaarde (verhoogd met een afkoopsom beheerkosten) van het erfpachtrecht in één keer betaalt aan de gemeente. In dat laatste geval is de erfpachter geen financiële vergoeding meer verschuldigd aan de gemeente, tenzij hij verzoekt om wijziging van het erfpachtcontract waardoor sprake kan zijn van een stijging van de grondwaarde. Ook heeft de erfpachter de keuze om de canonverplichting in de toekomst alsnog eeuwigdurend af te kopen.

Voor meer informatie verwijzen wij naar de Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage die voor het laatst in 2008 bij collegebesluit zijn geactualiseerd en aangepast aan de geldende wet- en regelgeving.³ Ieder jaar wordt het canonpercentage dat gebruikt wordt voor de berekening van de canon, vastgesteld en bekendgemaakt. In dit besluit worden ook de beheerkosten en overige kosten voor handelingen van de gemeente geïndexeerd.

2.2.2 Uitgifte van bouwrijpe grond in eigendom

Sinds 2008 was het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om de grond bij eerste uitgifte direct in eigendom te verkrijgen.⁴ Dit was een aanpassing op het eerdere beleid uit 1986 dat – op enkele uitzonderingen na – alleen uitgifte in erfpacht toestond door het afsluiten van een eeuwigdurend erfpachtcontract.⁵ Het voordeel van verkoop en overdracht van de grond is dat onder andere geen gebruiksbepalingen gelden, zoals het geval is bij erfpacht, waardoor bij functie- of volumewijziging van grond geen toestemming van de gemeente als bloot eigenaar meer nodig is.

De voorwaarden voor de verkoop van grond in eigendom zijn voor het laatst in 2021 aangepast. De voorwaarden zijn aangescherpt. De gemeente stelt de volgende voorwaarden (cumulatief) aan de uitgifte van grond in eigendom⁶:

1. De grond ligt in een gebied waar de gemeente volledig eigendom toestaat. Deze gebieden zijn op een kaart vastgelegd.⁷ Deze Overzichtskaart uit 2019 (RIS302036) kan worden geraadpleegd op www.denhaag.nl.
2. Het vigerende bestemmingsplan (met inwerkingtreding van de Omgevingswet: het omgevingsplan) mag niet ouder dan 10 jaar zijn;
3. De gebruiksfunctie van het object mag niet zijn uitgesloten. Uitgesloten zijn functies waarvoor veelal normgrondprijzen gelden of een waarde anders dan de marktwaarde is afgesproken zoals:
 - non-profit functies (sociaal, culturele en maatschappelijke functies);

³ Collegebesluit Algemene Bepalingen 1986 herziening 1993 versie 2008 voor erfpacht (RIS153783, RIS154327), te vinden op www.denhaag.nl

⁴ Raadsbesluit Nieuw Haags Gronduitgiftesysteem 2008 (RIS146023).

⁵ Raadsbesluit Preadvies Grondbeleid 4 november 1985 (RV 456/1985): uitgifte van grond in eigendom was niet uitgesloten, maar alleen bij uitzondering mogelijk, zoals aan de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen en Nederlandse onderwijsinstellingen, bij niet belangrijk bezit (geen strategisch belang) buiten de gemeentegrenzen, bij ruiltransacties en ter afronding van particulier eigendom, d.w.z. als de eigenaar van grond in eigendom een aangrenzend stukje grond van ten hoogste 100 vierkante meter wil verwerven om daarmee zijn kavel geschikter te kunnen maken voor de functie. Ook is verkoop van een appartementsrecht in een gemeenschap waarvan niet alle appartementsrechten eigendom van de gemeente zijn mogelijk.

⁶ Raadsbesluit Nieuw Haags Gronduitgiftesysteem 2008 (RIS146023), Raadsbesluit Voorstel inzake Erfpacht verkoop bloot eigendom 2021 (RIS308492 en RIS308493), Collegebesluit Behandeling individuele gevallen uitgifte in eigendom en verkoop bloot eigendom 2021 (RIS309849) en de Overzichtskaart Verkoop Bloot Eigendom, te vinden op www.denhaag.nl.

⁷ Raadsbesluit Nieuw Haags Gronduitgiftesysteem 2008 (RIS146023), Raadsbesluit Voorstel inzake Verkoop bloot eigendom 2019 (RIS302036).

- sociale woningbouw;
- corporatiebezit;

en bedrijven groter dan 500 vierkante meter (m²) bruto vloeroppervlak als die bedrijven buiten bedrijventerreinen en in of in nabijheid van woonwijken liggen.

4. Uitgifte in eigendom is uitsluitend mogelijk voor:

- (a) Eigenaar-bewoners van grondgebonden en meergezinswoningen;
- (b) Kleine ondernemers: om aangemerkt te worden als kleine ondernemer moet het bedrijf, kantoor of winkelpand aan drie voorwaarden voldoen:
 - i. Een oppervlakte hebben kleiner dan 500 vierkante meter (m²) bruto vloeroppervlak (op basis van de basisregistratie WOZ); en
 - ii. Liggen in een woonstraat of aan een doorgaande weg; en
 - iii. Functioneel ondergeschikt zijn aan het hoofdgebouw.

Een ontwikkelaar komt derhalve sinds 2021 niet meer in aanmerking voor uitgifte in eigendom, maar alleen de eigenaar-bewoner en kleine ondernemer. Uitgifte in erfpacht blijft bovendien voorgeschreven in herontwikkelings- en herstructureringsgebieden. De reden hiervoor is dat de gemeente wil blijven kunnen sturen op het gebruik en de bestemming van de grond en speculatie met grond wil voorkomen.

2.2.3 Uitgifte van grond in huidige staat met of zonder opstal, zowel in erfpacht als in eigendom

In de regel geeft de gemeente bouwrijpe kavels uit in erfpacht of onder strikte voorwaarden in eigendom. Om uiteenlopende redenen geeft de gemeente ook kavels uit in de huidige staat, dat wil zeggen de feitelijke staat waarin het zich bevindt. Deze kavels (eventueel met opstallen) hoeven daarmee niet door de gemeente te worden getransformeerd tot bouwrijpe grond. Voorbeelden hiervan zijn snippergroen en snipperkavels. Snippergroen zijn stukken grond die in de huidige staat uitgegeven worden ten behoeve van tuin, zoals openbaar groen, of een erf of stuk van de weg dat zijn functie voor de gemeente heeft verloren. Alleen de eigenaar of erfpachter van het buurperceel kan een aanvraag bij de gemeente doen. Snipperkavels zijn percelen of perceelgedeelten gemeentegrond (huidige of toekomstige functie niet bestemd voor tuin) die worden uitgegeven om een ontwikkeling mogelijk te maken op een locatie die al in erfpacht is uitgegeven of in eigendom is bij de ontwikkelaar. De ontwikkelaar zorgt, voor zover van toepassing, voor het bouwrijp maken van de kavel.

2.2.4 Vestiging van opstalrecht en overige zakelijke rechten

In voorkomende gevallen is uitgifte in erfpacht of eigendom niet wenselijk, maar wordt bij (hoge) uitzondering gekozen voor een opstalrecht of een ander zakelijk recht, zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek Boek 5. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld transformatorruimtes die op uit te geven grond (al dan niet in een opstal) aanwezig zijn of om een recht tot overbouw van openbare ruimte, bijvoorbeeld een balkon. Het realiseren van opstallen ten behoeve van nutsvoorzieningen geschiedt echter bij voorkeur met behulp van het daartoe bestemde vergunningsstelsel.

3 Marktbenadering

3.1 Inleiding

Als de gemeente actief stuurt op de beschikbare gemeentegrond om tot de gewenste ontwikkeling te komen, kan zij de markt via een selectieprocedure benaderen voor de verkoop van een stuk gemeentegrond. De wijze waarop de gemeente een partij selecteert (marktbenadering) moet transparant en markconform zijn, en vraagt om maatwerk. Onderwerpen als mededinging (onder meer Didam-arrest), aanbesteding, staatsteun, Wet Bibob⁸ en het gelijkheidsbeginsel kunnen invloed hebben op hoe de markt benaderd kan of moet worden. Uitgifte van grond valt overigens niet onder het aanbestedingsrecht als de gemeente zich houdt aan de voorwaarden zoals die in paragraaf 3.2.1 zijn omschreven.

Transparantie zorgt ervoor dat er helderheid bestaat bij (potentiële) marktpartijen over de wijze van selecteren, onder meer door duidelijke selectie- en gunningscriteria te formuleren. Ook kan de gemeente bij uitzondering één-op-één uitgeven aan één serieuze partij, als zij zich houdt aan de voorwaarden uit het Didam-arrest, zoals in paragraaf 3.3.2 verder uitgewerkt. Marktconformiteit wordt geborgd door bij de wijze van selectie de prijs een aanzienlijk gewicht te geven in de gunningscriteria, maar het kan ook worden geborgd door een taxatie door een onafhankelijke deskundige (zie hiervoor het geldende Grondprijzenkader). Bij het selecteren van marktpartijen eist de gemeente ook dat er sprake is van een integere marktpartij, zoals de Wet Bibob voorschrijft.

3.2 Wettelijk kader

Hieronder wordt in het kort beschreven het wettelijk kader dat geldt bij marktbenadering. Het is nadrukkelijk geen vervanging of aanvulling op de wetgeving die daarvoor geldt. De wetgeving op dat gebied blijft leidend als de gemeente de markt gaat benaderen. De beschrijving geeft inzicht in de afwegingen die hierbij gemaakt moeten worden door de gemeente.

3.2.1 Aanbesteding

Gronduitgifte, waarna marktpartijen voor eigen rekening en risico vastgoed realiseren binnen publiekrechtelijke kaders, valt op zichzelf niet onder het bereik van het Europese aanbestedingsrecht, tenzij sprake is van een overheidsopdracht. Er is sprake van een overheidsopdracht wanneer cumulatief wordt voldaan aan drie voorwaarden⁹:

1. Er is sprake van een rechtstreeks economisch belang van de gemeente in de realisatie van het vastgoed (doordat de gemeente eigenaar wordt van het te realiseren werk of doordat de gemeente financieel voor- of nadeel kan hebben bij het toekomstige gebruik van het te realiseren werk);
2. Er wordt een bouwplicht opgelegd;
3. Er worden eisen gesteld die verder gaan dan de mogelijkheden die het publiekrecht biedt.

⁸ Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

⁹ Dit volgt uit het Müller-arrest (HvJ-EU, 25 maart 2010 Zaak C-451/08).

De gemeente zal per geval beoordelen of er sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht en zal in dat geval uiteraard het aanbestedingsrecht (de Aanbestedingswet 2012 en EU-richtlijnen) in acht nemen.

3.2.2 Didam

De Hoge Raad heeft op 26 november 2021 het zogeheten Didam-arrest gewezen.¹⁰ Uit dit arrest volgt onder andere dat een overheidslichaam bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarmee het gelijkheidsbeginsel in acht moet nemen.

Hoofdregel Didam-arrest

De Hoge Raad heeft in dit arrest geoordeeld dat een overheidslichaam (zoals de gemeente) dat een onroerende zaak (grond) wil verkopen, gelegenheid moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak, indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Dit is de hoofdregel. Dit houdt kort gezegd in dat het overheidslichaam de koper moet selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel.

Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

Uitzondering Didam-arrest

Volgens de Hoge Raad bestaat er één uitzondering op de hiervoor genoemde hoofdregel. De mededingingsruimte door middel van een selectieprocedure hoeft, aldus de Hoge Raad, niet te worden geboden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval dient het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend te maken dat een ieder daarvan kennis kan nemen, waarbij het dient te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Het voornemen tot de onderhandse verkoop dient derhalve tijdig en gemotiveerd bekend te worden gemaakt in een publicatie.

In welke gevallen is het Didam-arrest van toepassing?

Zoals gezegd volgt uit het Didam-arrest dat een overheidslichaam bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarmee het gelijkheidsbeginsel in acht moet nemen. Uit recente jurisprudentie volgt dat de rechtsregel uit het Didam-arrest niet alleen wordt toegepast op verkoop van grond, maar ook op uitgifte van andere zakelijke rechten, zoals erfpacht, opstalrecht en op het aangaan van andersoortige privaatrechtelijke overeenkomsten (zoals huur, etcetera).

¹⁰ Hoge Raad 26 november 2021 ECLI:NL:HR:2021:1778.

In de paragrafen 3.3.1 en 3.3.2 wordt voornoemde nader uitgewerkt.

3.2.3 Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob)

Er is een gewijzigde gemeentelijke regeling Bibob Den Haag 2021 tot stand gekomen waarin aangescherpt beleid ten aanzien van vastgoedtransacties is vastgelegd.¹¹ In de regeling staat op welke vastgoedtransacties de Wet Bibob wordt toegepast en in welke gevallen de Bibob-toets wordt uitgevoerd. Op hoofdlijnen geldt voor alle vastgoedtransacties, met uitzondering van aankoop, dat er een Bibob-toets wordt uitgevoerd. Deze gemeentelijke regeling Bibob geldt voor alle akten die tot op heden nog niet zijn gepasseerd.

3.3 Selectie van partij

Zoals hiervoor beschreven, schrijft het Didam-arrest van de Hoge Raad nadrukkelijk voor dat aan (potentiële) kopers gelijke kansen geboden worden.

Dit heeft ertoe geleid dat onroerende zaken van de gemeente op twee manieren worden uitgegeven aan een partij:

1. Door middel van een openbare selectieprocedure.
2. Eén-op-één-gunning indien sprake is van objectieve, toetsbare en redelijke criteria die op de juiste manier zijn gepubliceerd.

3.3.1 Openbare selectieprocedure

Voor een openbare selectie zijn verschillende procedures mogelijk. Er wordt op voorhand geen keuze gemaakt uit de verschillende selectieprocedures die er zijn en daarmee houdt de gemeente dus alle beschikbare opties open, waardoor per plan de meest geschikte selectieprocedure wordt bepaald.

Grofweg zijn er drie selectieprincipes waarmee de gemeente een partij kan vinden voor een ruimtelijke ontwikkeling: prijs-, plan- of partnerselectie (meestal een combinatie hiervan). Bij deze selectieprincipes geldt dat bijvoorbeeld ook criteria meegenomen kunnen worden, wat wil zeggen dat de gemeentelijke ambities daarin kunnen worden geborgd (bijvoorbeeld duurzaamheid, wonen, etcetera). Alle selectieprincipes, en de mate waarin een selectieprincipe wordt meegewogen, worden voorafgaand aan het selectieproces openbaar gemaakt.

Europese regels omtrent mededinging, staatsteun en andere wetten, zoals onder meer hiervoor onder paragraaf 3.2 genoemd, alsmede de uitleg die daaraan wordt gegeven in de jurisprudentie, worden in acht genomen.

Voorts wordt een passende mate van openbaarheid in acht genomen om daadwerkelijk gelijke kansen voor (potentiële) gegadigden te creëren. Die openbaarheid ziet op (1) de onroerende zaak, (2) de selectieprocedure, (3) het tijdschema en (4) de toe te passen selectiecriteria.

¹¹ Regeling Bibob Den Haag 2021 (RIS308678), Bijlage Beleidsnota Bibob Den Haag 2021 (RIS 308677).

3.3.2 Eén-op-één uitgifte

Volgens de Hoge Raad bestaat er één uitzondering op de hiervoor genoemde hoofdregel (mededinging). Als vaststaat of redelijkerwijze aangenomen mag worden dat er slechts een serieuze gegadigde is, komen we toe aan een één-op-één gunning.

Voor de gemeente staat vast of mag redelijkerwijze aangenomen worden dat er slechts een serieuze gegadigde is, in ieder geval wanneer:

1. Er sprake is van heruitgifte van tijdelijke erfpachtrechten met bestemming wonen aan de erfpachter. De gemeente maakt sinds 1911 gebruik van het instrument erfpacht. Met de vaststelling van de Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 is de gemeente overgegaan op een erfpachtstelsel met eeuwigdurend erfpacht. Tevens is toen voorzien in aanvullende algemene regels voor heruitgifte in erfpacht van aflopende erfpachtrechten en het omzetten van voortdurende rechten van erfpacht. Deze Algemene Bepalingen en de Aanvullende Algemene Regels voor de heruitgifte in erfpacht zijn in 1993 en 2008 herzien (hierna: "AB 1986 herz. 1993/2008" respectievelijk "AAR 1986 herz. 1993/2008").¹² Toen is onder meer bepaald, dat tenzij de gemeente om redenen van algemeen belang geen heruitgifte wenst, de erfpachter de keuze wordt gelaten met de gemeente tot heruitgifte over te gaan of daarvan om hem moverende redenen af te zien. Ook is toen bepaald dat heruitgifte geschiedt op basis van eeuwigdurende erfpacht, onder toepassing van de AB 1986 herz. 1993/2008.

Er is sprake van een serieuze gegadigde bij heruitgifte van tijdelijke erfpachtrechten met bestemming wonen aan de erfpachter gezien het volgende. Sinds 1986 hanteert de gemeente het uitgangspunt en is het bestendige praktijk dat aan het einde van de tijdelijke erfpacht, de erfpacht aan de zittende erfpachter wordt her uitgegeven op basis van eeuwigdurende erfpacht. De erfpachter is de zittende erfpachter, heeft het materiële genot van de daarop gelegen opstal(len) en heeft mogelijk reeds forse investeringen gedaan in grond en/of opstal(len).¹³ Voor wat betreft erfpachtrechten met bestemming wonen beoogt de gemeente ook het woonmilieu van erfpachters te beschermen. Deze positie is wezenlijk anders dan die van een willekeurige derde. Met continuering van het voornoemde heruitgiftebeleid dat de erfpachter de keus geeft om eeuwigdurende erfpacht te verkrijgen worden de rechten en belangen van deze zittende erfpachters gerespecteerd. Dit bevordert de rechtszekerheid voor deze zittende erfpachters en er wordt voldaan aan de ten behoeve van hen gewekte verwachtingen. Daarnaast is heruitgifte aan de zittende erfpachter in dit geval (bestemming wonen) algemeen maatschappelijk aanvaard.

Voor alle heruitgiften geldt overigens dat de gemeente kan besluiten niet over te gaan tot heruitgifte als zij gezien gewenste (planologische en stedenbouwkundige) ontwikkelingen of andere omstandigheden van algemeen belang heruitgifte niet wenselijk acht. De gemeente komt dan niet toe aan het toepassen van de uitzondering op de hoofdregel van het Didam-arrest.

¹² Collegebesluit Algemene Bepalingen 1986 herziening 1993 versie 2008 voor erfpacht (RIS153783, RIS154327), te vinden op www.denhaag.nl

¹³ Zie naar analogie voor investeringen: Rechtbank Noord-Holland 4 augustus 2022 ECLI:NL:RBNHO:2022:7046 onder meer r.o. 4.10.

2. Er sprake is van verkoop van bloot eigendom van de onroerend zaak met daarop een eeuwigdurend afgekocht erfpachtrecht met bestemming wonen en daarmee verkrijging van vol eigendom van de grond met de daarop gelegen opstal(len) door de zittende erfpachter. Onder verwijzing naar de voorwaarden van het vigerende beleid (zie paragraaf 4.1.3) en dan uitsluitend indien die erfpachter eigenaar-bewoner van de betreffende grondgebonden of meergezinswoning is (overeenkomstig vigerend beleid RIS 308492).

Bij de beoordeling van de vraag of voormelde uitzondering op de hiervoor genoemde hoofdregel van toepassing is bij verkoop van bloot eigendom, beschouwt de gemeente de positie van de zittende erfpachter als vergelijkbaar aan de positie van de zittende erfpachter bij heruitgifte (zie motivering onder punt 1). Hetgeen hieromtrent hiervoor is vermeld is dan voor zover mogelijk van overeenkomstige toepassing (waaronder ook het besluit om niet over te gaan tot verkoop bloot eigendom, zie laatste alinea onder punt 1).

Voorwaarden en procedure

Behoudens voormelde uitzondering wegens omstandigheden van algemeen belang, beschouwt de gemeente op grond van het voorgaande de één-op-één uitgifte van heruitgifte van tijdelijke erfpachtrechten met bestemming wonen (onder punt 1) en de verkoop van bloot eigendom (onder punt 2: eeuwigdurende afgekochte erfpachtrechten met bestemming wonen), aan de zittende erfpachter als zodanig evidente uitzonderingsgevallen dat zij afziet van publicatie voorafgaand aan de heruitgifte en de verkoop van bloot eigendom. Ter voldoening aan de transparantieverplichting en uit doelmatigheidsoverwegingen worden deze achteraf, periodiek (1 x per jaar) en in bulkvorm gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Wanneer een heruitgifte gepaard gaat met een wijziging van de huidige privaatrechtelijke erfpachtbestemming, wordt van geval tot geval beoordeeld, alle omstandigheden van het geval in aanmerking nemende, in hoeverre er sprake is van een nieuwe opportuniteit (ontwikkelpotentieel) waarvoor als gevolg van het Didam-arrest gelegenheid tot mededinging dient te worden geboden of dat de zittende erfpachter de enige serieuze gegadigde is waardoor de uitzondering op hoofdregel van het Didam-arrest kan worden toegepast.

Publicatie vindt plaats in het Gemeenteblad van 's-Gravenhage (te vinden op: www.overheid.nl). In de publicatie verwijst de gemeente voor de motivering van de voorgenomen één-op-één uitgifte onder andere naar de hierboven genoemde uitzonderingen en indien nodig voorziet de gemeente de publicatie van een maatwerk motivering.

4 Erfpachtkader

4.1 Inleiding

Sinds de introductie van het erfpachtstelsel in 1911 in Den Haag was de belangrijkste doelstelling voor de gemeente het behoud van invloed op het gebruik en de bestemming van de grond, zowel tijdens de

looptijd van het contract als na afloop van het contract. Dit is nog steeds het geval.¹⁴ Op die manier heeft de gemeente meer regie op de invulling van de beschikbare gronden en kan speculatie met gronden worden voorkomen. Ook speelde de financiële component een rol, zowel voor de erfpachter als de erfverpachter (gemeente). De erfpachter kreeg de mogelijkheid voordeliger een 'eigen' woning te verkrijgen zonder dat hij de grond onder zijn woning in één keer hoefde te betalen. De erfpachter kreeg namelijk het recht om een woning te bouwen op de grond en deze woning (inclusief het erfpachtrecht) te verkopen, waardoor zijn positie nagenoeg gelijk is aan de positie van een eigenaar van de woning. Daarentegen betaalde de erfpachter niet in één keer de grondwaarde zoals bij koop van de eigendom van de grond het geval is. Hij betaalde (en dat kan nu nog steeds) halfjaarlijks een financiële vergoeding (canon) voor de grond. Daar stond tegenover dat de stijging van de grondwaarde aan het einde van het erfpachtcontract ten goede aan de gemeente - en dus de gemeenschap - kwam. Na afloop van het erfpachtcontract is de grond weer volledig in eigendom van de gemeente, en kan de gemeente de grond opnieuw in erfpacht uitgeven. Met de opbrengst van de grond bij (her)uitgifte kan de gemeente investeren in bijvoorbeeld publieke voorzieningen.

Met de introductie in 1986 in Den Haag van het systeem van de eeuwigdurende erfpachtcontracten is het financiële aspect gewijzigd. De looptijd van de contracten is sindsdien eeuwigdurend en daardoor niet meer afhankelijk van tijdsverloop. De grondwaarde wordt éénmalig (eeuwigdurend) bij de start van het contract is vastgesteld. Prijsstijging van grond met daarop de gebouw(en) als gevolg van veranderde marktomstandigheden - bij gelijkblijvend gebruik van grond met gebouw(en) - zijn daardoor voor de erfpachter. De gemeente blijft bloot eigenaar, wat wil zeggen dat de gemeente regie kan blijven houden op het gebruik van de grond en gebouw(en) via het erfpachtcontract. Wanneer er sprake is van waardevermindering bij functie- en/of volumewijzigingen van de grond en gebouw(en), dan is deze stijging van de grondwaarde voor de gemeente. Deze meerwaarde van de grond heet suppletie en die wordt in rekening gebracht bij de erfpachter. In dat geval verhoogt de gemeente de eeuwigdurende grondwaarde en daarmee de jaarlijkse canon die de erfpachter betaalt. Als erfpachter bij start heeft gekozen voor afkoop dan rekent de gemeente in één keer de meerwaarde af met de erfpachter.

Het Haagse erfpachtbeleid is onder andere vastgelegd in de Algemene bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 herziening 1993 versie 2008 (AB 1986 herz.1993/2008). De huidige algemene bepalingen zijn voor het laatst in 2008, bij collegebesluit, geactualiseerd.¹⁵ Ieder jaar wordt het canonpercentage dat gebruikt wordt voor de berekening van de canon, aangepast en bekendgemaakt via de website www.denhaag.nl en het raadsinformatiesysteem van de gemeente Den Haag.

De gemeente wil dat alle erfpachtcontracten onder één systeem, het eeuwigdurende systeem, vallen. Dit in verband met de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid die geldt voor alle erfpachters. Ook staat het eeuwigdurende erfpachtsysteem bekend als het systeem dat de meeste zekerheid geeft aan de erfpachter, omdat in beginsel het recht nooit eindigt en de grondwaarde eenmalig wordt vastgesteld. Naar aanleiding van de introductie van het eeuwigdurende systeem in 1986, heeft de gemeente besloten om heruitgiftebeleid en omzettingsbeleid vast te stellen om de zittende erfpachters de mogelijkheid te geven om over te stappen naar dat systeem. In 2008 heeft de gemeente zelfs besloten om ook uitgifte in eigendom te introduceren in bepaalde gebieden in Den Haag, waardoor de zittende erfpachter de keus kreeg het bloot eigendom te kopen. De gemeente kan daartoe besluiten als zij niet meer via het erfpachtcontract hoeft te sturen op het gebruik van de grond.

¹⁴ Verordening gronduitgifte met erfpacht Den Haag 2022 (RIS312657).

¹⁵ Collegebesluit Algemene Bepalingen 1986 herziening 1993 versie 2008 voor erfpacht (RIS153783, RIS154327), te vinden op www.denhaag.nl

Hieronder beschrijven we de volgende onderwerpen:

1. Heruitgifte van tijdelijke erfpachtrechten (contracten met een einddatum)
2. Omzetting van een voortdurend erfpachtrecht (contracten voor onbepaalde tijd met tijdvakken)
3. Verkoop bloot eigendom (alleen mogelijk bij afgekochte eeuwigdurende contracten)
4. Beheer van erfpachtgronden:
 1. Beheer diverse soorten erfpachtregelingen (Algemene Bepalingen)
 2. Wijziging van lopende erfpachtrechten (tijdelijke, voortdurende en eeuwigdurende contracten)
5. Beëindiging van erfpachtrechten (tijdelijke, voortdurende en eeuwigdurende contracten)

Dit is een niet uitputtende beschrijving. Er wordt verwezen naar de onderliggende besluiten die voor het betreffende onderwerp gelden.

4.1.1 Heruitgifte van tijdelijke erfpachtrechten

Onder heruitgifte wordt verstaan het onder nieuwe eeuwigdurende voorwaarden uitgeven van een recht van erfpacht met als doel een eerder gevestigd recht te vernieuwen, omdat het recht afloopt of is afgelopen op de einddatum (tijdelijk erfpachtrecht). De vernieuwing van dit tijdelijk erfpachtrecht kan, onder bepaalde voorwaarden, op verzoek van de erfpachter voor het aflopen van de contractduur maar vindt meestal plaats tegen de einddatum aan. Vanaf 15 jaar voor afloop van het contract kan de erfpachter een verzoek doen tot heruitgifte van zijn tijdelijk recht.¹⁶ De regels hiervoor staan beschreven in het hieronder genoemde heruitgiftebeleid.

Deze tijdelijke contracten zijn meestal voor 75 jaar afgesloten, de zogeheten 1923-rechten. Daarbij gelden de algemene erfpachtbepalingen die zijn vastgesteld in 1923, Algemene Voorwaarden 1923.¹⁷ Op deze rechten zijn verder nog twee Verordeningen van toepassing verklaard, te vinden op www.lokaleregelgeving.overheid.nl:

1. Verordening betreffende vaststelling van canons bij vernieuwing van erfpachtsovereenkomsten Verzameling 1930 no. 26;
2. Verordening betreffende storting van de contante waarde van de canon ter zake van erfpachtrecht op gemeentegrond Verzameling 1930 no. 27.

Deze verordeningen gaan over het toestaan van het afkopen van de canonverplichting tijdens de looptijd en de vernieuwing van de erfpachtrechten aan het einde van de looptijd (dat wil zeggen heruitgifte).

Bij de introductie van het eeuwigdurende erfpachtsysteem heeft de gemeente later ook nog heruitgiftebeleid vastgesteld in de Aanvullende Regels voor de heruitgifte in erfpacht voor bepaalde tijd en voor de omzetting van voortdurende rechten van erfpacht op gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986, herziening 1993, versie 2008 (AAR 1986 herz. 1993/2008).¹⁸

¹⁶ Collegebesluit Wijziging Erfpachtvoorwaarden van tien naar vijftien jaar; artikel 2 lid 2 en 3 AAR 1986 herz. 1993/2008 (RIS284201).

¹⁷ Algemene Voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage, Verzameling 1923 no. 19, op te vragen bij de gemeente.

¹⁸ Collegebesluit Algemene Bepalingen 1986 herziening 1993 versie 2008 voor erfpacht (RIS153783, RIS154327), te vinden op www.denhaag.nl

In dat beleid staat bijvoorbeeld dat de gemeente niet heruitgeeft als het algemeen belang zich ertegen verzet, bijvoorbeeld bij bezwaren vanuit stedenbouwkundig of planologisch oogpunt. De erfpachter heeft overigens zelf de keuze om het nieuwe erfpachtcontract aan te gaan of de grond te verlaten. De situaties waarbij de heruitgifte niet doorgaat, zijn verder beschreven in paragraaf 4.3.

4.1.2 Omzetting van voortdurende erfpachtrechten

Voortdurende rechten zijn contracten voor onbepaalde tijd waarbij een tijdvak van 50 jaar is afgesproken, waarbij aan het begin van het nieuwe tijdvak een herziening van de canon plaatsvindt. Voor deze rechten gelden de Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1977.¹⁹ De grondwaarde kan voor het tijdvak worden afgekocht (contante storting ineens) of wordt halfjaarlijks aan de gemeente betaald. De periodieke canonbetaling wordt om de vijf jaar geïndexeerd. Hiervoor stelt de gemeente ieder jaar het voor dat jaar geldende aanpassingscoëfficiënt vast.²⁰

Deze erfpachtregeling is geïntroduceerd in 1977. Kort daarop in 1986 heeft de gemeente een nieuwe regeling geïntroduceerd, het eeuwigdurend systeem waarbij het uitgangspunt is dat het eeuwigdurende systeem als standaard gaat gelden. Daarom heeft de gemeente in 1986 ook omzettingsbeleid voor deze rechten vastgesteld. Dit omzettingsbeleid staat in de 'Aanvullende Algemene Regels voor heruitgifte in erfpacht voor bepaalde tijd en voor de omzetting van voortdurende rechten van erfpacht op gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986, herziening 1993, versie 2008 (AAR 1986 herz. 1993/2008)'²¹. Dit beleid is bevestigd in 2023 en verder uitgewerkt.²²

Bij deze omzetting geldt geen toets vanuit de gemeente of het algemeen belang zich ertegen verzet, zoals bij het heruitgiftebeleid. De reden hiervoor is dat het erfpachtrecht al voor onbepaald tijd geldt. Verder ligt de grondwaarde op basis van de AAR 1986 herz. 1993/2008 al vast. Vaststelling van de grondwaarde - en dus hertaxatie conform het geldende Grondprijzenkader - kan bij omzetting van deze voortdurende erfpacht daarom achterwege blijven. De erfpachter kan kiezen tussen halfjaarlijkse canonbetaling of afkoop van de canonverplichting conform Algemene bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 herziening 1993 versie 2008 (AB 1986 herz.1993/2008).

4.1.3 Verkoop van bloot eigendom

Bij omzetting van erfpacht naar eigen grond verkoopt de gemeente haar bloot eigendom aan de erfpachter met een erfpachtrecht op de grond. Bij verkoop bloot eigendom gelden dezelfde cumulatieve voorwaarden zoals eerder beschreven in paragraaf 2.2.2.

Aanvullend hierop geldt dat de zittende erfpachter de grondwaarde eerst eeuwigdurend dient af te kopen, voor zover de grondwaarde niet al is afgekocht door de erfpachter bij start van het erfpachtcontract of tijdens de looptijd. Voor verdere financiële gevolgen wordt gewezen naar het geldende Grondprijzenkader.

¹⁹ Deze voorwaarden zijn niet gepubliceerd en kunnen bij de gemeente worden opgevraagd.

²⁰ Collegebesluit Erfpacht: Vaststelling aanpassingscoëfficiënt 2023 (RIS316021).

²¹ Collegebesluit Algemene Bepalingen 1986 herziening 1993 versie 2008 voor erfpacht (RIS153783, RIS154327), te vinden op www.denhaag.nl.

²² Collegebesluit Erfpacht: omzetting rechten voor onbepaalde tijd AB 1977 (RIS 317358).

4.2 Beheer van erfpachtgronden

De gemeente beheert diverse erfpachtcontracten. Deze zijn op te splitsen in tijdelijke contracten, contracten voor onbepaalde tijd met tijdvakken en eeuwigdurende contracten. De tijdelijke contracten zijn meestal voor 75 jaar afgesloten, de eerder genoemde 1923-rechten. De tijdelijke contracten afgesloten op de voorwaarden uit 1911 zijn inmiddels heruitgegeven of beëindigd, op een enkele uitzonderingen na. De contracten voor onbepaalde tijd zijn afgesloten met een tijdvak van 50 jaar of eeuwigdurend zonder tijdvak. De erfpachter betaalt jaarlijks canon (per half jaar in rekening gebracht) of hij heeft de canon voor een bepaalde periode of eeuwigdurend afgekocht.

4.2.1 Diverse erfpachtregelingen

De volgende erfpachtregelingen beheert de gemeente:

1. de Voorwaarden waarop de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage zal geschieden Verzameling 1911 no. 18. Dit is een tijdelijk erfpachtrecht waardoor het van rechtswege eindigt door het verstrijken van de overeengekomen termijn, tenzij deze stilzwijgend wordt verlengd.
2. de Algemene Voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage, Verzameling 1923 no.19. Dit is een tijdelijk erfpachtrecht waardoor het van rechtswege eindigt door het verstrijken van de overeengekomen termijn, tenzij deze stilzwijgend wordt verlengd.
3. de Algemene Voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht van de gronden van de gemeente 's-Gravenhage in het contractgebied omgeving Gevers Deynootplein 1976. Dit is een erfpachtrecht voor onbepaalde duur (dus zonder einddatum) aan de hand van tijdvakken waarbij aan het begin van elk tijdvak een herziening van de canon plaatsvindt.
4. de Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1977. Dit is een erfpachtrecht voor onbepaalde duur (dus zonder einddatum) aan de hand van tijdvakken voor 50 jaar waarbij aan het begin van elk tijdvak een herziening van de canon plaatsvindt.
5. de Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986. Dit is een erfpachtrecht voor onbepaalde duur waarbij alleen in bijzondere (in de wet en erfpachtakte opgenomen) gevallen de erfpacht tussentijds kan worden opgezegd.
6. de Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 herziening 1993. Dit is een erfpachtrecht voor onbepaalde duur waarbij hetzelfde geldt als bij de hiervoor vermelde versie van de bepalingen uit 1986. Het betreft voornamelijk tekstuele en juridische aanscherpingen o.a. in verband met de introductie van het nieuwe Burgerlijke Wetboek in 1992.
7. de Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 herziening 1993 versie 2008. Dit is een erfpachtrecht voor onbepaalde duur waarbij hetzelfde geldt als bij de hiervoor vermelde versie van de bepalingen uit 1993. Het betreft een actualisatie waarbij enige tekstuele en juridisch aanscherpingen zijn doorgevoerd onder andere. in verband met de introductie van het dualistische stelsel dat met de wijziging van de Gemeentewet in 2002 is ingevoerd.

4.2.2 Wijziging erfpachtrechten

Na uitgifte in erfpacht beheert de gemeente de erfpachtcontracten. Tijdens het beheer van de contracten kan de erfpachter verzoeken tot wijziging van het erfpachtrecht (lopende erfpachtcontract). Dit kan bijvoorbeeld voorkomen bij herstructurering, splitsing van percelen of in appartementsrechten, afkoop van de canonverplichting en een wijziging van functie en/of uitbreiding van het gebouw ten opzichte van hetgeen in het lopende erfpachtcontract is opgenomen. Bij een uitbreiding kan worden gedacht aan een dakopbouw of serre.

Indien er sprake is van wijziging van een erfpachtrecht wordt nagegaan of er sprake is van een wijziging van de grondwaarde waarop het contract gebaseerd is. Als dit het geval is, wordt vastgesteld of de erfpachter die verzoekt om wijziging van het erfpachtrecht gehouden is tot betaling van een zogenaamde grondwaardesuppletie. Dat wil zeggen de meerwaarde die kan ontstaan als gevolg van de wijziging van de functie dan wel uitbreiding van het gebouw ten opzichte van het lopende erfpachtcontract. In het geldende Grondprijzenkader staan de uitgangspunten hiervoor beschreven.

4.3 Beëindiging van het recht van erfpacht

De gemeente voert het beheer van diverse contracten. Het kan voorkomen dat deze rechten tijdens de looptijd of aan het einde van de looptijd beëindigd moeten worden. Hieronder worden de wijze van beëindiging op hoofdlijnen omschreven.

Aandachtspunten bij handhaving en/of beëindiging zijn dat de gemeente - net zoals bij het opstellen van een contract bij de uitgifte van de grond - zich dient te houden aan de jurisprudentie van de zogenaamde twee-wegenleer en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hoewel de gemeente in beginsel kan handelen zoals ieder andere contractspartij, burger of bedrijf, in het privaatrechtelijke rechtsverkeer, wordt die (keuze)vrijheid soms meer beperkt. Dit geldt naast de algemene beperkingen die gelden voor iedere contractspartij, zoals bijvoorbeeld de regeling over algemene voorwaarden die geldt bij de uitleg en toepassing van de algemene bepalingen (zie Burgerlijk Wetboek Boek 6 titel 5 afdeling 3). De twee-wegenleer houdt in dat de keuzevrijheid van de gemeente wordt beperkt als zij via privaatrecht en publiekrecht kan ingrijpen en voorrang moet geven aan het publiekrechtelijke instrument voor het realiseren van het gewenste doel. Bijvoorbeeld bij de opzegging op grond van het algemeen belang zoals hierna besproken zal worden. In dat geval kan de gemeente gehouden zijn om de onteigeningsprocedure, zoals beschreven in de geldende Nota Grondbeleid, te gebruiken. Wanneer dat het geval is zal per geval worden beoordeeld. Verder gelden altijd de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij ieder overheidshandelen. Die beginselen houden in dat de gemeente niet in strijd met de geschreven en ongeschreven regels van het publiekrecht mag handelen (Burgerlijk Wetboek boek 3 artikel 14). Onder die beginselen vallen onder meer de redelijkheid en billijkheid, rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, etcetera. Als de gemeente deze regels schendt bij de uitoefening van haar bevoegdheid tot beëindiging dan leidt dat tot onrechtmatig overheidshandelen.

Bij beëindiging van een erfpachtrecht komt in alle gevallen de volle eigendom van het perceel weer terug bij de gemeente. De gemeente beschouwt mede daarom het beëindigen van een erfpachtrecht in voorkomende gevallen en afhankelijk van de gekozen juridische weg als een (strategische) verwerving. Een dergelijke verwerving, ofwel beëindiging van een recht van erfpacht, kan - naast andere door de wet geboden mogelijkheden - op de navolgende drie manieren tot stand komen

4.3.1 Beëindiging van tijdelijk erfpachtrecht

Tijdelijke erfpachtrechten zijn contracten met een einddatum, grotendeels de zogeheten 1923-rechten (zie paragraaf 4.1.1). Het recht eindigt van rechtswege door het verstrijken van de overeengekomen termijn, tenzij deze al dan niet stilzwijgend wordt verlengd. Om onzekerheid bij erfpachters aan het einde van de looptijd te voorkomen heeft de gemeente in de AAR 1986 herz. 1993/2008 onder andere het volgende bepaald over de heruitgifte van een aflopend recht, zie artikel 3 AAR 1986 herz.1993/2008²³:

“Tenzij de gemeente om redenen van algemeen belang geen heruitgifte wenst, wordt de erfpachter de keuze gelaten met de gemeente tot heruitgifte over te gaan of daarvan om hem moverende redenen af te zien.”

De gemeente geeft de rechten uit in eeuwigdurende erfpacht als er planologisch en stedenbouwkundig gezien geen bezwaren zijn en ook andere algemene belangen van de gemeente zich niet tegen de heruitgifte verzetten. Deze toets is van belang omdat na heruitgifte in eeuwigdurende erfpacht het de eerste 25 jaar niet mogelijk is om het recht van erfpacht te beëindigen, ook niet om redenen van algemeen belang. Een voorbeeld van een stedenbouwkundig belang is het geval dat de gemeente zelf de grond nodig heeft omdat in een bepaald gebied ruimtelijke ontwikkelingen gewenst zijn om maatschappelijke doelen te realiseren. Andere redenen van algemeen belang kunnen bijvoorbeeld zijn het niet naleven van de verplichtingen uit de bijzondere of algemene voorwaarden, zoals het niet onderhouden van het pand of het niet conform bestemming gebruiken van de grond.

Afhankelijk van het besluit van de gemeente of het algemeen belang zich verzet tegen heruitgifte, ontstaan drie situaties waarbij beëindiging van het tijdelijk erfpachtrecht aan de orde is:

1. De gemeente besluit positief op de heruitgifte. De gemeente doet een aanbieding aan de zittende erfpachter. De erfpachter heeft de keus om zijn erfpacht te vernieuwen of om ervan af te zien en de grond te ontruimen. Als hij de grond ontruimt, hoeft de gemeente in beginsel geen actie te ondernemen. De erfpachtgrond komt automatisch terug bij de gemeente die hierover volledig weer kan beschikken.
2. De gemeente besluit positief op de heruitgifte. De gemeente doet een aanbieding aan de zittende erfpachter. De erfpachter kiest om de aanbieding niet te accepteren, maar hij ontruimt de grond niet. Dit komt soms voor, veelal ingegeven door de wens van erfpachter de gemeente te dwingen om alleen op zijn voorwaarden een nieuw erfpachtcontract af te sluiten. De gemeente dient een beëindigingsprocedure te starten.
3. De gemeente besluit negatief op de heruitgifte waardoor de gemeente niet tot heruitgifte overgaat. De gemeente dient een beëindigingsprocedure te starten.

Bij iedere beëindiging heeft de (ex)erfpachter recht op vergoeding van de waarde van de opstal. Draagt de gemeente niet tijdig zorg voor ontruiming van het perceel bij voornoemd situatie 2 en 3 dan loopt het erfpachtrecht door tenzij de gemeente uiterlijk binnen 6 maanden na einddatum een mededeling doet waaruit blijkt dat zij het recht als geëindigd beschouwt. Als het recht doorloopt zal de gemeente opzeggen, waarbij een opzegtermijn van een jaar geldt.

²³ Artikel 3 in de AAR 1986 herz. 1993/2008 (conform RIS153783, RIS154327) is henummerd naar artikel 1.3. AAR 1986 herz. 1993/2008 in de leesbare definitieve versie, zoals in raadsinformatiesysteem onder risnummer: 12991en op www.denhaag.nl is te vinden. De leesbare versie wordt opgenomen in de erfpachtcontracten.

Tijdens de looptijd van het contract kunnen zich ook situaties voordoen die tot beëindiging kunnen leiden. Deze situaties kunnen zien op het niet voldoen van de canonbetaling of niet naleven van overige bijzondere voorwaarden. In die gevallen gelden ook conform de Algemene Voorwaarden 1923 bepaalde formaliteiten. Deze zijn min of meer hetzelfde als bij de opzegging van andere soorten erfpachtrechten, waardoor voor die mogelijkheden wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2 onder opzegging.

4.3.2 Tussentijdse beëindiging van erfpachtrechten

Hieronder worden de overige twee manieren van beëindiging toegelicht:

1. minnelijke (grond)verwerving;
2. opzegging van het recht van erfpacht.

1. Minnelijke (grond)verwerving

De gemeente hanteert het uitgangspunt dat locaties zoveel als mogelijk minnelijk worden verworven. Dit wordt gedaan tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Welke prijs de gemeente bereid is te betalen, is afhankelijk van de reden van verwerving en overige omstandigheden van het geval. Door een recht van erfpacht te kopen en te verwerven, gaat het recht door vermenging met de bloot eigendom van de gemeente teniet en valt de volle eigendom van het perceel toe aan de gemeente. Voor verdere uitwerking van de minnelijke verwerving wordt verwezen naar de geldende Nota Grondbeleid.

2. Opzegging

Opzegging is een eenzijdige rechtshandeling. De medewerking van de erfpachter is hiervoor niet nodig. Opzegging van een (tijdelijk, voortdurende of eeuwigdurend) recht van erfpacht is mogelijk voor zover dat door de wet en de erfpachtvoorwaarden is toegestaan. De erfpachter kan in de geldende erfpachtregelingen niet opzeggen, of slechts in beperkte gevallen doordat bijvoorbeeld het erfpachtrecht wijzigt.

Voor rechten van erfpacht onder de vigeur van de AB 1986 herz 1993/2008 geldt dat de gemeente na 25 jaar kan overgaan tot opzegging van een recht om redenen van algemeen belang.

Verder kan de gemeente een recht opzeggen als de erfpachter in ernstige mate tekortschiet in de nakoming van enige verplichting voortvloeiende uit betreffende erfpachtvoorwaarden. Daaronder wordt door de gemeente in ieder geval begrepen, het niet naleven van de bepaling om de grond binnen de daarvoor de gemeente gestelde termijn te bebouwen (de bouwplicht) en de grond overeenkomstig de bestemming of voorgeschreven bebouwing en inrichting in gebruik te hebben. Tenslotte kan de gemeente een recht opzeggen wanneer de erfpachter in verzuim is de canon te betalen over twee achtereenvolgende jaren.

Voor de rechten met een andere looptijd, zoals de tijdelijke erfpachtrechten onder de Algemene Voorwaarden van 1923 en de voortdurende erfpachtrechten onder de Algemene Bepalingen van 1977, worden in feite nagenoeg dezelfde opzeggingsgronden gehanteerd.

De erfpachtvoorwaarden bepalen de omvang van de compensatie die de gemeente moet betalen voor de opzegging. De AB 1986 herz 1993/2008 verwijzen in het geval van opzegging om redenen van algemeen belang voor een schadeloosstelling naar de Onteigeningswet. Voor opzeggingen wegens ernstige tekortkoming, wanbetaling van canon en/of niet nakoming van de bouwverplichting wordt in de AB 1986 herz 1993/2008 voorzien in vergoeding van waarde van het erfpachtrecht en/of de opstallen. Bijvoorbeeld bij een opzegging op grond van wanbetaling is de gemeente gerechtigd tot openbare verkoop van het erfpachtrecht inclusief te opstallen, waarbij de verkoopopbrengst wordt

verminderd met de kosten die de gemeente terzake het recht van erfpacht nog heeft te vorderen en met de kosten van openbare verkoping.

BIJLAGE: VIGEREND BELEID (algemene voorwaarden opgenomen in lopende contracten)

1911

de Voorwaarden waarop de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage zal geschieden, vastgesteld in de raadsvergadering van 26 juni 1911, Verzameling 1911 no. 18
Vindplaats: op te vragen bij de gemeente Den Haag via www.denhaag.nl

1923

de Algemene Voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage, vastgesteld in de raadsvergadering van 11 juni 1923, gewijzigd in de vergadering van 5 november 1923, Verzameling 1923 no.19.
Vindplaats: op te vragen bij de gemeente Den Haag via www.denhaag.nl

1930

Verordening betreffende vaststelling van canons bij vernieuwing van erfpachtsovereenkomsten
Verzameling 1930 no. 26.
Vindplaats: het gemeenteblad via www.overheid.nl
Verordening betreffende storting van de contante waarde van de canon ter zake van erfpachtrecht op gemeentegrond Verzameling 1930 no. 27.
Vindplaats: het gemeenteblad via www.overheid.nl

1976

Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden van de gemeente 's-Gravenhage in het contractgebied Scheveningen (omgeving Gevers Deijnootplein) 1976
Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 296476

1977

Raadsbesluit Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1977 vastgesteld op 5 september 1977
Vindplaats: op te vragen bij de gemeente Den Haag via www.denhaag.nl

1985

Raadsbesluit Preadvies Grondbeleid vastgesteld op 2 november 1985 (raadsvoorstel nummer 456 van het jaar 1985)
Vindplaats: op te vragen bij de gemeente Den Haag via www.denhaag.nl

1986

Raadsbesluit Uitwerking Grondbeleid: Algemene Bepalingen voor uitgifte en heruitgifte van gronden in erfpacht; organisatie van het beheer van uitgegeven gronden vastgesteld op 27 maart 1986 (raadsvoorstel nummer 132 van het jaar 1986)
Vindplaats: op te vragen bij de gemeente Den Haag via www.denhaag.nl
Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 (leesbare versie zoals opgenomen in erfpachtcontracten)
Vindplaats: op te vragen bij de gemeente Den Haag via www.denhaag.nl

1993

Raadsbesluit Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1993 (nummer 12 in het jaar 1993)
Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 12991

Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 herziening 1993 (leesbare versie zoals opgenomen in erfpachtcontracten)
Vindplaats: op te vragen bij de gemeente Den Haag via www.denhaag.nl

2008

Raadsbesluit Nieuw Haags Gronduitgiftesysteem vastgesteld op 14 februari 2008 (raadsvoorstel 19/2008)

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 146043

Commissiebrief Algemene Verkoopvoorwaarden gemeente 's-Gravenhage (concept-collegebesluit van 1 april 2008 met in de bijlage de voorwaarden)

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 153783b

Commissiebrief Algemene verkoopvoorwaarden bloot eigendom van gronden gemeente 's-Gravenhage (concept-collegebesluit van 1 april 2008 met in de bijlage de voorwaarden) van 1 april 2008

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 153783a

Commissiebrief actualisatie Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 herziening 1993 versie 2008 (AB 1986 herz. 1993/2008)) en Aanvullende Algemene Regels voor heruitgifte in erfpacht voor bepaalde tijd en voor omzetting van voortdurende rechten van erfpacht op gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 herziening 1993 versie 2008 (AAR 1986 herz. 1993/2008) (concept-collegebesluit van 1 april 2008 met concept algemene bepalingen en algemene aanvullende regels voor heruitgifte) van 1 april 2008

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 153783

Collegebesluit Vaststelling Algemene verkoopvoorwaarden en bepalingen uitgifte in eigendom en erfpacht vastgesteld op 15 april 2008

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 154327

Collegebesluit de Aanvullende Algemene Regels voor de heruitgifte in erfpacht voor bepaalde tijd en voor de omzetting van voortdurende rechten van erfpacht op gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986, herziening 1993, versie 2008 (AAR 1986 herz. 1993/2008), vastgesteld op 15 april 2008

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 154327

Algemene Bepalingen voor de uitgifte in erfpacht van gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986 herziening 1993 versie 2008 (AB 1986 herz. 1993/2008) en Aanvullende Algemene Regels voor de heruitgifte in erfpacht voor bepaalde tijd en voor de omzetting van voortdurende rechten van erfpacht op gronden der gemeente 's-Gravenhage 1986, herziening 1993, versie 2008 (AAR 1986 herz. 1993/2008)

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 12991 (leesbare versie, zoals opgenomen in de erfpachtcontracten)

2010

Algemene bepalingen voor de verkoop en levering van bloot eigendom van gronden der gemeente 's-Gravenhage 2008 versie 2010

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 177541

2015

Collegebesluit Wijziging Erfpachtvoorwaarden van tien naar vijftien jaar; artikel 2 lid 2 en 3 AAR 1986 hetz.1993/2008 vastgesteld op 21 juli 2015

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 284201

2019

Raadsbesluit Gewijzigd Voorstel van het college inzake Verkoop bloot eigendom 2019, vastgesteld op 18 juli 2019 inclusief Bijlage 2 Overzichtskaart uitgiftebeleid 15 januari 2019

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 302036

Collegebesluit tot wijziging van de Algemene Bepalingen voor de verkoop en levering van bloot eigendom van gronden der gemeente 's-Gravenhage 2008 versie 2010, vastgesteld op 17 september 2019

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 303497

de Algemene Bepalingen voor de verkoop en levering van bloot eigendom van gronden der gemeente 's-Gravenhage 2008 versie 2010, herziening 2019 (leesbare versie)

Vindplaats: in het gemeentebblad via www.overheid.nl

2021

Raadsbesluit Voorstel van het college inzake erfpacht: verkoop bloot eigendom, vastgesteld op 20 mei 2021

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 308492 en 308493 (beide nummers verwijzen naar hetzelfde raadsbesluit)

Collegebesluit behandeling individuele gevallen uitgifte in eigendom en verkoop bloot eigendom, vastgesteld op 31 augustus 2021

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 309849

2022

Raadsbesluit Voorstel van het college inzake vaststelling Verordening Gronduitgifte met erfpacht Den Haag 2022 vastgesteld op 5 juli 2022

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 312657 en het gemeentebblad via www.overheid.nl

2023

Collegebesluit Erfpacht: Omzetting rechten voor onbepaalde tijd AB 1977 vastgesteld 19 december 2023

Vindplaats: in het raadsinformatiesysteem Den Haag onder risnummer: 317358