Samenvatting en conclusies van het rapport 'Bezint eer gij begint' van de Marktwaardecommissie eeuwigdurende erfpacht

Opdracht

De Stichting Erfpachters Belang Amsterdam (SEBA) heeft een commissie gevraagd een oordeel te geven over een erfpachthervorming die de gemeente Amsterdam van plan is door te voeren. Ook is gevraagd met voorstellen te komen over hoe de herziening nu vorm moet krijgen. Deze vragen zijn voorgelegd aan de een commissie, de zogeheten Marktwaardecommissie eeuwigdurende erfpacht (MWC)[1]. In deze samenvatting staan haar analyses, conclusies en aanbevelingen.

Achtergrond

De gemeente Amsterdam is van plan het erfpachtstelsel te hervormen. Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter het exclusief gebruik van een stuk grond geeft. De erfpachter betaalt daarvoor een vergoeding, de canon. Hij mag daarvoor de grond en de daarop staande woning gebruiken alsof hij eigenaar is. De gemeente exploiteert de grond door deze voor onbepaalde tijd in erfpacht uit te geven met tijdvakken van 50 jaar[2]. Om de 50 jaar past de gemeente de erfpachtvoorwaarden en de canon aan. Dit systeem is de zogeheten 'voortdurende' erfpacht. Dat aanpassen komt er in de praktijk op neer dat erfpachters opnieuw de grondwaarde in rekening wordt gebracht (als afkoopsom of in de vorm van een hogere te betalen canon). Daardoor komt de waardestijging, die sedert de eerste uitgifte van de bouwrijpe grond is opgetreden, en vaak zelf meer dan dat, ten gunste van de gemeente.
Het voortdurende erfpachtsysteem, dat stamt uit 1915, ligt al geruime tijd onder vuur. Dat komt omdat erfpachters zich misleid voelen en in hun ogen worden geconfronteerd met grote aanslagen bij erfpachtherzieningen aan het eind van een eerste vaste tijdvak.
Omdat het stelsel niet duidelijk en onvoldoende transparant is, wil de gemeente het huidige systeem omzetten in 'eeuwigdurende' erfpacht. Daarmee wordt bedoeld dat de gemeente dan geen tijdvakken meer hanteert om de erfpachtvoorwaarden en de canon te wijzigen. De bij uitgifte van de grond of omzetting afgesproken voorwaarden blijven dan voor altijd gelden. De gemeente neemt met de invoering van het nieuwe systeem expliciet afstand van de doelstelling om de waardestijging van de grond aan de gemeenschap toe te laten komen.
Maar hoe moet de omzetting van het ene naar het andere erfpachtsysteem nu gebeuren? Om dat te bepalen heeft de gemeente advies gevraagd en gekregen van de door haar ingestelde Grondwaardecommissie eeuwigdurend erfpacht (GWC).[3]
Hun rapport heet 'Schoon Schip'. Dit rapport is door 'ons (dus de commissie MWC) op een aantal punten beoordeeld. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier om het oordeel van de ene commissie (de MWC, die hierna als "wij" aan het woord komt) over het rapport van een andere commissie (de GWC).

---

[1] De commissie bestaat uit 5.1.2e (voorzitter), 5.1.2e en 5.1.2e

[2] Vroeger ook voor tijdvakken van 75 jaar.

[3] De leden van de GWC zijn 5.1.2e (voorzitter), prof. dr. 5.1.2e Brounen en prof. dr. Piet M.A. Eichholtz. Hun rapport Grondwaardecommissie Eeuwigdurende erfpacht (GWC), 2015, Schoon Schip, 18 juni.

Kern van het probleem
Bij de gronduitgifte in erfpacht is er nog geen probleem. Dan worden de grondprijzen bepaald op basis van de marktwaarde van bouwrijpe gemeentegrond. De te betalen 'huur' van die grond, de canon, wordt dan vastgesteld door de waarde van de grond te vermenigvuldigen met een canonpercentage (te zien als een soort rentepercentage). De canon wordt vervolgens – afhankelijk van de erfpachtbepalingen die dan gelden – geïndexeerd. De canonverplichting kan voor een lopend tijdvak van 50 jaar worden afgekocht tegen betaling ineens van een bedrag dat gelijk is aan de grondwaarde.

De problemen ontstaan pas aan het einde een tijdvak, dus na de eerste 75 of 50 jaar. Want dan moet een erfpachter, naar de mening van de gemeente, in principe opnieuw de grondwaarde gaan betalen. De gemeente berekent de grondwaarde dan op dezelfde manier als bij de eerste uitgifte: marktwaarde van de woning (alsof die zou staan op eigen grond) – de opstalwaarde van de woning = grondwaarde. De grondwaarde wordt zo als 'restwaarde' – dus residueel – berekend. De gemeente doet als het ware alsof aan het begin van een nieuw tijdvak het erfpachtrecht opnieuw wordt uitgegeven omdat het oude recht vervallen is verklaard.

De mogelijkheid om de voorwaarden en de canon aan het begin van een nieuw tijdvak te wijzigen wordt door veel erfpachters betwist. En indien wijziging juridisch wel mogelijk blijkt, dan is de uitkomst van de berekening, zoals die door de gemeente wordt gemaakt, in de ogen van erfpachters niet redelijk. De erfpachter heeft bij gebruik van de residuele methode aan het einde van een tijdvak wel de lasten (en de risico's) van de woning gehad, maar kan hier vervolgens niet de vruchten van plukken.

Het probleem is nu dat de afspraken tussen gemeente en erfpachter lang geleden zijn gemaakt en dat nu blijkt dat deze afspraken niet duidelijk zijn over de canonherziening. In de tussentijd zijn de erfpachtrechten verschillende keren verkocht en van eigenaar gewisseld. In de informatieoverdracht tussen opvolgende eigenaren zit ook de nodige ruis. Als de gemeente aan het einde van een tijdvak dan opnieuw de grondwaarde in rekening brengt, schiet dit vele erfpachters in het verkeerde keelgat. Zij wisten dit niet, hebben gedacht dat het zo'n vaart niet zou lopen en kunnen daarover niets lezen in hun erfpachtovereenkomst. Daarin staat namelijk niet beschreven dat zij aan het einde van een tijdvak in principe opnieuw de grondwaarde moeten betalen. Hun makelaar of notaris heeft dat ook niet verteld.

De erfpachter weet dat hij geen eigenaar van de grond is, dus dat hij er vanuit kan gaan dat de canon kan worden aangepast, is op het eerste gezicht zo vreemd nog niet. Maar de berekening is dat wel. De erfpachter met een vaste canon kon een aanpassing aan de geldontwaarding over zo'n lange periode bijvoorbeeld verwachten. Aan hem wordt echter de grondwaarde opnieuw in rekening gebracht. Dat beseft de erfpachter niet. Hij dacht een woning te hebben gekocht en daarmee een 'totaal plaatje', in een bepaalde buurt met alle aspecten van dien, zoals scholen en voorzieningen. Maar, neen, de gemeente en de GWC zien dat anders; zij stellen dat de opstal, die de erfpachter heeft gekocht, niets meer waard is dan de kosten van de 'stenen'; de erfpachter heeft alleen recht op herbouwkosten. Dit is bij een woning die vele tonnen heeft gekost (feitelijk geen woning, maar een erfpachtrecht), vaak maar een bescheiden bedrag. Het verschil tussen de marktwaarde enerzijds en de

relatief lage herbouwkosten anderzijds, wordt dan toegerekend aan de grond van de gemeente. Deze controverse leidt tot veel gerechtelijke procedures. Het grootste deel van de woningen in Amsterdam staat op erfpachtgrond. Dat is overigens ook het geval bij kantoren en winkels. Banken die het aankopen van woningen in Amsterdam financieren, hebben ook hun zorgen over de houdbaarheid van het huidige erfpachtsysteem geuit.

Advies van de Grond waarde commissie (GWC)
De GWC heeft in haar rapport zeker goede aanbevelingen gedaan. De belangrijkste naar onze mening is, dat de GWC er voor pleit schoon schip te maken met het Amsterdamse erfpachtsysteem. Zo hebben ze hun rapport ook genoemd. Want het huidige systeem is te ingewikkeld en is moeilijk te doorgronden, ook voor deskundigen. En het leidt, zoals gezegd, tot veel rechtszaken, vooral over het toerekenen van de waardestijgingen aan de gemeente bij tijdvakherzieningen. Ook is het goed dat de GWC een voorstander is de beoogde overgang naar eeuwigdurende erfpacht. Wij vinden het ook een prima idee dat de GWC pleit voor het koppelen van de marktwaarde van woningen aan de waarde in het economisch verkeer, zoals wordt berekend voor de Wet waardering onroerende zaken (WOZ), dus aan de zogeheten WOZ-waarde. Want die wordt inmiddels algemeen aanvaard. Verder pleit de GWC voor het bieden van keuzemogelijkheden aan de erfpachters. Zij zouden straks moeten kunnen kiezen uit het betalen van een periodieke in euro's vaste canon, uit een met de inflatie geïndexeerde canon (die dan lager begint) en uit afkoop van toekomstige canonbetalingen. Verder geeft het rapport veel informatie over erfpacht in het algemeen.

Belangrijk zijn ook de gedachten van de GWC over de omzetting. Die gaat weliswaar op vrijwillige basis, maar het advies van de GWC komt erop neer, dat bij de start van het nieuwe – en toe te juichen – systeem nog één keer gebruik, of, zo men wil, misbruik gemaakt wordt van de ondeugdelijke oude methode van canonherziening. Dit staat haaks op het verkregen inzicht dat het voor de toekomst anders moet.

Hoewel de GWC geen voorbeelden en berekeningen geeft, zou omzetting op basis van onze berekeningen leiden tot het moeten betalen van zeer grote afkoopbedragen, vooral bij oude erfpachtrechten met een lage vaste canon. De houders van die rechten zouden dan een omzettingsrekening gepresenteerd krijgen van soms wel € 100.000, terwijl zij nu nog een fiscaal aftrekbare jaarcanon betalen van enkele honderden euro's, en dat soms nog voor vele decennia. Dat gaan die erfpachters nooit doen. Ook zouden erfpachters die hun erfpachtlasten nog niet zo lang geleden voor 50 jaar hebben afgekocht nog een forse omzettingsrekening krijgen. Zij denken voor zeg nog 40 jaar te hebben afgekocht, maar de gemeente ziet dat anders, want die gaat er van uit dat ze geen tijd hebben afgekocht, maar een waarde, en die is achterhaald. De nu beoogde omzettingskosten zien zij vermoedelijk nooit terug in een waardestijging van hun woning. Bij verkoop na omzetting zouden ze er dan fors bij in schieten. Dat realiseert de GWC zich ook wel, en zij geeft dan ook aan, dat zelfs met grote 'kortingen' op de te betalen grondwaarde, er niet veel mensen vrijwillig zullen kiezen voor een omzetting. Maar over hoe het dan wel zou moeten, dat vraagstuk hebben ze over gelaten aan de Amsterdamse gemeenteraad.

Onze analyse

Wij hebben de wensen van de gemeente en het advies van de GWC geanalyseerd. In hoofdzaak komen die er op neer, dat de commissie wel erg sterk de huidige praktijk van de gemeente heeft verdedigd. Het gaat dan vooral om het volgende:

1. Het uitgaan van vol-eigendom van de grond. Net doen alsof bij de omzetting naar eeuwigdurende erfpacht de grond opnieuw wordt uitgegeven is niet overeenkomstig de werkelijkheid.
2. De gekozen taxatiemethode. De strikt eenzijdige voorkeur voor het residueel berekenen van de grondwaarde is niet in overeenstemming met de gangbare opvattingen over marktwaarderingen.
3. Het introduceren van een veroudering is niet goed gefundeerd en leidt tot een nog hogere grondwaarde.
4. De manier waarop de genoemde 'korting' wordt berekend. Er wordt geen rekening gehouden met de verschillende aspecten die bestaande woningen op erfpachtgrond minder aantrekkelijk maken dan het volle eigendom van een onbebouwde kavel.
5. De berekening van het canonpercentage is achterhaald.
6. De GWC geeft niet aan hoe de omzetting op een succesvolle wijze in de praktijk moet worden gebracht.

Ad 1.Essentieel bij deze bevindingen is dat er geen aandacht is voor de huidige problematiek en onvrede. Het gaat dan om de vraag wie recht heeft op de waardestijging van de woningen (meer juist: van de erfpachtrechten). Is dit de gemeente, die de waardestijging met behulp van de residuele benadering op eist, of zou die waardestijging moeten toekomen aan de woningeigenaar (de erfpachter)? Waarom zou de gemeente mogen profiteren van een waardestijging van een erfpachtrecht? Voor de gebruiksmogelijkheden van de grond heeft de erfpachter indertijd de overeengekomen prijs betaald, die vrijwel gelijk staat aan de waarde van het vol-eigendomsrecht (bij afkoop voor 50 jaar) of een rentevergoeding (een canon) over die waarde. Zolang de gebruiksmogelijkheden niet wijzigen kan de prijs ook niet wijzigen. In beginsel heeft de gemeente dan ook geen enkel recht op verhoging van de canon enkel vanwege de waardevermeerdering van het erfpachtrecht. De GWC komt tot een onjuiste allocatie van de waardevermeerdering van het erfpachtrecht, omdat zij in beginsel alles daarvan aan de gemeente doet toekomen. Uit de overeenkomst blijkt ook niet dat de gemeenschap kan profiteren van de waardestijging van het erfpachtrecht.

Ad 2. Maar ook als aan de juridische werkelijkheid voorbij wordt gegaan, en als alleen een economische redenering wordt gevolgd, waarom zou de waardebepaling van de grond alleen moeten gebeuren met de geschetste 'residuele grondwaardemethode'? In theorie en praktijk is het normaal tegelijkertijd meerdere methoden te gebruiken. Naar ons idee is de residuele methode enkel en alleen voor bouwgrond en herontwikkelingen geschikt. Het is raar om bij herzieningen en omzetting van bebouwde erfpachtgrond te doen alsof er sprake is van een uitgifte van lege bouwrijpe grond. Daarvan is immers geen sprake! De gemeente kan een recht niet opnieuw verkopen aan iemand die dat (erfpacht)recht al heeft gekocht.

Ad 3.Wij hebben bij de uitwerking van de gekozen taxatiemethode moeite met het introduceren van een aftrek op opstalwaarde voor 'veroudering'. Want die zit naar ons idee al in de marktwaarde van de woning. Het introduceren van een extra aftrek leidt tot een (nog) grotere grondwaarde, die ten gunste van de gemeente strekt.

Ad 4.Verder is er weinig aandacht voor een onderbouwing van de te geven korting op de te betalen (residueel berekende) grondwaarde bij omzetting. Hier spreken wij overigens van depreciatie. Die afslag kan het gevolg zijn van strengere bestemmings- of bebouwingsbepalingen in de erfpachtovereenkomst dan die vanuit het bestemmingsplan gelden. Verder is de binding van de erfpachter aan zijn plek een reden voor depreciatie, omdat hij zich minder vrij zal voelen in een transactie die zijn woning aangaat. Hij zal een zekere dwang ervaren zoals bij een heruitgifte of erfpachtherziening het geval is. Maar ook valt te denken aan een aftrek voor sloopkosten (om tot de fictieve bouwrijpe grond te komen). Want door aftrek van de herbouwkosten van de marktwaarde van een pand op eigen grond wordt feitelijk de waarde van lege bouwrijpe grond berekend. En dat is het natuurlijk niet, want er staat al een woning op, tenminste bij een herziening of omzetting.

Ad 5. Ook wordt een weinig transparante wijze van de berekening van het canonpercentage voorgesteld, met tal van (verborgen) opslagen. Die hebben voor het grootste gedeelte geen bestaansreden meer, naar onze mening. Het canonpercentage zou wat ons betreft moeten voldoen aan de eisen van kostendekkend voor de gemeente, transparantie en zekerheid en voor alle gebruikte doeleinden gelijk moeten zijn. Wij stellen een opslag van 0,6% voor boven de rente op staatsleningen met een looptijd van 20 jaar, met name omdat de gemeente zelf duurder geld kan lenen op de kapitaalmarkt dan de rijksoverheid. Om de betalingswijze eenvoudig te houden, waarderingsproblemen te voorkomen en om discussies te vermijden is er veel voor te zeggen in te steken op een algehele afkoop van de canonverplichting, met als alternatief een vast bedrag als canonbetaling voor de duur van 100 jaar, waarna de canon € 0,- wordt om symbolische betalingen te voorkomen.

Ad 6. Belangrijk is verder dat de GWC niet aan geeft hoe de omzetting naar eeuwigdurende erfpacht gaat voldoen aan het streven erfpachters zekerheid te geven over hun erfpachtkosten, nu en in de toekomst. Daarom hebben wij wel een praktische uitwerking bedacht (zie hierna).

Voorstel voor een praktische omzetting naar eeuwigdurende erfpacht.
Gegeven de huidige situatie en bezwaren stellen wij een andere aanpak voor, die beter aansluit bij de juridische en economische werkelijkheid. Zonder compromis tussen gemeente en erfpachters, geen vlotte en soepele transitie. Het door ons voorgestelde compromis ziet er als volgt uit.

Marktwaarde van een woning op eigen grond = waarde van het recht van vol-eigendom op de grond in bebouwde staat	=	**Waarde van het recht van erfpacht** (op de grond)	+	**Waarde van het recht van bloot-eigendom** (op de grond).	+	Waardeverlies door 'insnoerende' beperkingen van erfpacht en incourantheid, die niet spelen bij

In dit overzicht is de waarde van 'bloot-eigendom' de waarde van de bebouwde grond, die een jaarlijkse canon oplevert of waarvan de canonverplichting is afgekocht. Waar het naar onze mening om gaat, is dat de gemeente rekening moet houden met wat de erfpachter voor zijn recht heeft betaald; de marktwaarde van het

erfpachtrecht. Bij omzetting naar eeuwigdurende erfpacht 'koopt' de erfpachter in feite de het economisch recht op bloot eigendom, al wordt het juridisch geen eigenaar van de grond; hij koopt als het ware de 'blote' grond onder zijn woning. Die grond verkrijgt hij overigens niet echt, want de gemeente blijft grondeigenaar en het blijft erfpachtgrond, maar hij krijgt wel de economische rechten van de grond bij afkoop, want hij hoeft dan geen canon meer te betalen. En als hij wel canon (als een soort rente) gaat betalen, dan gaat dat over een hoofdsom ter waarde van dat recht op bloot-eigendom. De vergoeding die de erfpachter bij omzetting zou moeten betalen zou derhalve overeen moeten komen met de waarde van het recht van bloot eigendom, en niet met de fictieve waarde van een fictief leeg perceel bouwgrond, zoals door de GWC wordt voorgesteld.
Maar hoe nu de marktwaarde van dit recht op bloot-eigendom worden bepaald? Dit soort rechten wordt niet vaak verhandeld. Maar gelukkig hebben andere overheidsinstanties, zoals de belastingdienst, hiervoor een methode bedacht. Zij bepalen de waarde van dat bloot eigendom op 17 x de canon. Dat zou ook voor de gemeente Amsterdam een goed uitgangspunt zijn. Het voordeel van deze aanpak is, dat die voor erfpachters begrijpelijk is en aansluit bij hun beleving. Naar ons oordeel is 17 x de canon ook het maximum dat een erfpachter bereid zal zijn te betalen. Want canon betalende erfpachters die gaan afkopen zien ook wel dat ze daardoor canon gaan uitsparen. Erfpachters die nog meer dan 17 jaar hebben afgekocht zouden bij omzetting niets hoeven te betalen. Belangrijk hierbij is, dat afkoopsommen voor erfpachters te financieren moeten zijn en moeten terugkomen in een waardestijging van erfpachtrechten. Want anders schiet de erfpachter er bij in bij een verkoop nadat hij zijn erfpacht heeft omgezet. De methode sluit ook aan op de korte termijn horizon van mensen. De meeste mensen kijken niet veel langer vooruit dan 10 a 20 jaar.

Naschrift
Wij hopen met onze analyse, opmerkingen en voorstellen de gemeente te kunnen bewegen een andere koers in te slaan dan de GWC heeft voorgesteld. De GWC maakt wel schoon schip voor de toekomst, conform de bedoeling van het gemeentelijk beleid, maar voor de overgang naar het nieuwe stelsel is er naar onze mening helaas geen schoon schip gemaakt. De aanvangswaarde van de nieuwe canon lijkt namelijk op de oude gebrekkige wijze te gaan worden berekend. Wanneer het advies van de GWC door de gemeente wordt opgevolgd, zal er geen draagvlak zijn onder erfpachters om over te stappen naar het nieuwe stelsel. In berekeningen laten wij zien dat de afkoopsom van het eeuwigdurend erfpacht dermate hoog uitvalt dat geen redelijk handelende erfpachter daartoe zal overgaan. Een valse start van de nieuwe grondpolitiek zou de gemeente wel eens ernstig kunnen opbreken. Vandaar dat wij ons rapport de naam "Bezint eer gij begint" hebben gegeven.

Wij geven graag een nadere toelichting op ons advies aan het college van B&W en de gemeenteraad.

7 januari 2016

[redacted] 5.1.2e