Groene erfpacht in balans

Commissie advisering uitvoering erfpachtbeleid Staatsbosbeheer
Advies aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
28 mei 2009

Voorwoord

“De uitvoering van het erfpachtbeleid door Staatsbosbeheer op de Waddeneilanden heeft geleid tot maatschappelijk onrust.” Aldus de eerste zin van de Opdracht van 1 juli 2008, waarin de Minister van LNV aan onze Commissie de opdracht gaf te adviseren over dit erfpacht beleid. Met dit rapport brengt de Commissie haar advies aan de Minister uit. Alle in de Opdracht gestelde vragen worden in dit rapport – en nog eens expliciet in de samenvatting – beantwoord. De Commissie komt met een aanpak om het erfpachtbeleid van Staatsbosbeheer anders te structureren, waardoor er meer evenwicht wordt gebracht in de relatie tussen Staatsbosbeheer en de erfpachters en de verstoorde verhoudingen hopelijk worden genormaliseerd. Wij zijn tot onze voorstellen gekomen na het horen van beide partijen en na lezing van talrijke stukken, waaronder de verslagen betreffende het overleg van de Minister met de Tweede Kamer.

De kern van het probleem wordt gevormd door de met de verzelfstandiging ingezette en door het rapport Grapperhaus bevestigde stelselwijziging in de erfpacht, waardoor de erfpachters van Staatsbosbeheer bij heruitgifte van hun recht worden geconfronteerd met aanzienlijke stijgingen in de te betalen jaarlijkse canon, welke gestegen canon voorts jaarlijks wordt geïndexeerd en daarnaast elke 6 of 10 jaar wordt herzien op basis van de actuele waarde van de onroerende zaak. Bijkomende oorzaak van de problemen vormen de korte duur van het recht (30 jaar) en de beperkende voorwaarden met betrekking tot het gebruik en de beschikkingsmacht van de erfpachter, waardoor het recht meer weg heeft van huur dan van een eigenstandig zakelijk recht.

De gevolgde benadering bij de canonvaststelling en de onzekere rechtspositie van de erfpachter acht de commissie onredelijk jegens de erfpachter en ook onnodig vanuit de gerechtvaardigde belangen van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer en haar adviseurs handelen naar het oordeel van de Commissie te veel alleen vanuit de belangen van de grondeigenaar. Zo wordt bij de waardering van de erfpachtgrond uitgegaan van de waarde bij volle, vrije eigendom en nauwelijks rekening gehouden met de depreciërende invloed van de erfpacht op de waarde.

In lijn met de gestage maatschappelijke ontwikkeling van de erfpacht waarbij meer recht wordt gedaan aan de belangen van de erfpachter en de erfpacht niet meer uitsluitend wordt gezien als een dictaat van de grondeigenaar, adviseren wij de Minister en daarmee Staatsbosbeheer een andere aanpak bij de uitvoering van het erfpachtbeleid te gaan volgen. Ons belangrijkste voorstel in dat kader betreft de grondwaardering ten behoeve van de canonvaststelling bij heruitgifte en canonherziening. Bij deze waardering blijft marktconformiteit weliswaar uitgangspunt, maar wordt een forfaitaire aftrek van 40% toegepast die de beperkingen van de erfpacht op de waarde van de grond weerspiegelt. Ook bevelen wij aan de rechtspositie van de erfpachter te verbeteren door een stelsel van voortdurende erfpacht met tijdvakken van 30 jaar te introduceren en de erfpachter in staat te stellen het recht vrij over te dragen. Het voorkeursrecht van Staatsbosbeheer zou (in gewijzigde vorm) moeten worden gehandhaafd, om Staatsbosbeheer in staat te stellen haar natuurdoelstellingen te realiseren. Van onze aanpak maken nog een aantal andere voorstellen deel uit. Een snel overzicht biedt het schema opgenomen aan het einde van de Samenvatting. Met deze aanpak hopen wij een voor beide partijen redelijke en billijke oplossing te hebben aangedragen voor de gerezen erfpachtproblemen bij Staatsbosbeheer.
Ten aanzien van de hoofdstukken 6, 7 en 8 neemt de heer J.L. Broeren een minderheidsstandpunt in, dat hij heeft verwoord in bijlage 1.

Namens de Commissie advisering erfpachtbeleid Staatsbosbeheer,
Prof. mr. J. de Jong, Delft, 28 mei 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord **1**

Samenvatting **7**
Aanleiding, opdracht en gevolgde procedure 7
Erfpacht bij Staatsbosbeheer 7
Probleemanalyse 8
Naar een verbetering van de rechtspositie van de erfpachter. 8
Financiële aspecten 10
Grondwaarde bepaling 10
Overwegingen met betrekking tot de taxatie-instructie 16
Canonpercentage. 16
Overgangsmaatregelen 17
Bijzondere positie Waddeneilanden. 19
Schematische vergelijking huidige beleid en voorstellen van de Commissie 20

1 Aanleiding, opdracht en gevolgde procedure **21**
1.1 Aanleiding 21
1.2 Samenstelling van de Commissie 21
1.3 Opdracht aan de Commissie 21
1.4 Werkwijze 22

2 Erfpacht bij Staatsbosbeheer **25**
2.1 Inleiding 25
2.2 Kwantitatieve gegevens over erfpacht bij Staatsbosbeheer 25
2.3 Erfpacht als instrument van natuurbeheer bij Staatsbosbeheer 26
2.4 Algemene kenmerken van het recht van erfpacht 27
2.5 Diverse erfpachtvoorwaarden bij Staatsbosbeheer 29
2.6 Algemene Voorwaarden 2006 30
2.7 De gebruiksmogelijkheden en -beperkingen 30
2.8 De juridische bevoegdheden van de erfpachter 31
2.9 De financiële aspecten (canon) 31
2.10 De duur 32
2.11 Conclusie 32

3 Probleem analyse **33**
3.1 Het perspectief van Staatsbosbeheer 33
3.2 Verzelfstandiging Staatsbosbeheer 33
3.3 Het perspectief van de erfpachters 34
3.4 Het perspectief van de Waddengemeenten 34
3.5 Ontwikkelingen in de afgelopen jaren 35
3.6 Omvang van de problematiek 36

4 Naar een verbetering van de rechtspositie van de erfpachter **39**
4.1 Overwegingen 39
4.2 Standpunt van de Commissie ten aanzien van het juridische kader 41

5 Financiële aspecten **45**
5.1 Inleiding 45
5.2 Financieel-economische overwegingen bij het gebruik van erfpacht 45
5.3 Formele kader markconformiteit 47

5.4 Marktwaarde en marktconformiteit 48
5.5 De monopoliepositie van Staatsbosbeheer op de Waddeneilanden 50
5.6 Prijs(ontwikkeling) recreatiewoningen 51

6 Grondwaardebepaling 55
6.1 Inleiding 55
6.2 Vooraf: uitgifte versus heruitgifte / herziening 56
6.3 Methodieken grondwaardebepaling 56
6.4 Grondwaarde direct vergelijken: comparatieve methode 57
6.5 Grondwaarde afleiden: residuele grondwaardemethode 59
6.6 Grondwaarde afleiden: grondquote methode 61
6.7 De oorspronkelijke grondprijs methodiek. 61
6.8 Tussenconclusie 62
6.9 Het gebruik van de WOZ-waarde bij de grondwaardebepaling 62
6.10 Verdeling (WOZ) waarde van het object in een grond- en opstalcomponent 65
6.11 Van de waarde van volle eigendom naar de waarde van de erfpacht 65
6.12 Cijfermatige vergelijking met huidige praktijk 67
6.13 Samenvatting en conclusie 70

7 Overwegingen met betrekking tot de taxatie-instructie 73
7.1 Inleiding 73
7.2 De deskundige 73
7.3 Grondwaardebepaling en taxatie-instructie 73
7.4 Het object bij eerste uitgifte; waardering niet bouw-en woonrijpe kavels. 74
7.5 Het object van de waardebepaling 74
7.6 Verzamelen en analyseren van marktgegevens 75
7.7 Keuze waardebegrip 76
7.8 Keuze taxatiemethoden 76
7.9 Onderbouwing en rapportage 77
7.10 Taxatie bij biologisch agrarisch ondernemerschap en ecologische campings 78
7.11 grondwaarde bestaande hotels 78
7.12 Samenvatting en conclusie 79

8 Canonpercentage 81
8.1 De markt en het canonpercentage 81
8.2 Staatsbosbeheer en het canonpercentage 82
8.3 Overwegingen van de Commissie 83
8.4 Samenvatting 84

9 Overgangsmaatregelen 85
9.1 Inleiding 85
9.2 Ingroeiregeling 85
9.3 Conversieregeling 86

10 Positie Waddeneilanden 89
10.1 Inleiding 89
10.2 Taken van Staatsbosbeheer op de eilanden 89
10.3 Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 89
10.4 Economische belangen van de eilanden 90
10.5 Staatsbosbeheer en gemeentelijk beleid 90
10.6 Waddentoets 91
10.7 Samenvatting en conclusie 93

11 Slot 94

Bijlagen

1 Minderheidsstandpunt van commissielid J.L. Broeren met betrekking tot de hoofdstukken 6,7 en 8 van het advies
2 Steekproef berekening grondwaarde volgens comparatieve methode
3 Steekproef berekening grondwaarde op basis van de residuele grondwaardemethode
4 Steekproef berekening grondcomponent op basis van residuele grondwaardemethode (WOZ waarden)
5 Verdeling percelen Staatsbosbeheer naar grootteklasse
6 Groepering recreatiepercelen op de Waddeneilanden
7 Deskstudy: voorgestelde waarderingsmethodiek getoetst aan praktijk
8 Kan het WOZ-waardegegeven worden gebruikt in het kader van de grondwaarde bepaling?
9 Opdracht van de minister aan de Commissie

Samenvatting

Hieronder wordt een samenvatting gegeven van het door Commissie advisering erfpachtbeleid Staatsbosbeheer aan de Minister van LNV in mei 2009 uitgebrachte rapport, Groene erfpacht in balans en worden tevens de vragen uit de Opdracht van de Minister van 1 juli 2008 samenvattend beantwoord.
Ten aanzien van de hoofdstukken 6, 7 en 8 neemt de heer J.L. Broeren een minderheidsstandpunt in, dat hij heeft verwoord in bijlage 1.

Aanleiding, opdracht en gevolgde procedure

In hoofdstuk 1 wordt de context van de Opdracht van de Minister van LNV, politiek verantwoordelijk voor Staatsbosbeheer, geschetst en worden de vragen daaruit gereleveerd. Voorts wordt op de door de Commissie gevolgde procedure ingegaan. Van belang is daaruit dat de Commissie in twee aparte zittingen vertegenwoordigers van de erfpachters op de eilanden, Texel, Vleiland en Terschelling alsmede het locaal bestuur daarvan uitvoerig heeft gehoord. Het zelfde geldt voor Staatsbosbeheer.

Erfpacht bij Staatsbosbeheer

Hoofdstuk 2 gaat in op het gebruik van de erfpacht door Staatsbosbeheer. Circa 12% van het bezit van Staatsbosbeheer is uitgegeven in erfpacht, waarvan het allergrootste gedeelte aan andere terreinbeheerders, zoals de provinciale landschappen. De grond uitgegeven aan particulieren en bedrijven omvat zo'n 1.000 contracten. Deze contracten kennen verschillende voorwaarden. Na het rapport van de Commissie Grapperhaus zijn de Algemene Voorwaarden 2006 opgesteld, die op dit moment van toepassing worden verklaard bij uitgifte en heruitgiifte van grond. Staatsbosbeheer gebruikt de erfpacht vooral als instrument van natuurbeheer. Daarbij staat de lange termijn visie op dat beheer voorop: het toegestane gebruik van de grond dient regelmatig te kunnen worden herijkt. Verkoop van de grond is daarom voor Staatsbosbeheer geen optie. De commissie heeft de indruk dat sinds de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in 1998 er zich met betrekking tot de financiële voorwaarden een stelselwijziging heeft voor gedaan en de erfpacht daarnaast ook nadrukkelijk wordt gezien als bron van inkomsten, via de totstandkoming van (meer dan) marktconforme canons.
Met betrekking tot de aard van de erfpacht vanuit het perspectief van het Burgerlijk Wetboek concludeert de Commissie: Als men de inhoud van het erfpachtrecht op grond van de door Staatsbosbeheer gehanteerde Algemene Voorwaarden 2006 bekijkt, dan zijn de beperkingen aldus samen te vatten. Ten eerste betreft dit de duur waarvoor het recht is verleend; de erfpachter verkrijgt een tijdelijk recht met een duur van 30 jaar, met dien verstande dat Staatsbosbeheer – tegen schadeloosstelling – het recht tussentijds kan beëindigen om redenen van algemeen belang. Ten tweede wordt de erfpachter in zijn beschikkingsbevoegdheid beperkt. Hij mag zijn recht niet vervreemden, of – met uitzondering van de rechten van hypotheek en vruchtgebruik – met zakelijke rechten bezwaren, zonder toestemming van Staatsbosbeheer. Daarnaast heeft Staatsbosbeheer een voorkeursrecht tot koop als de erfpachter zijn zaak wil vervreemden. Ten derde wordt het concrete gebruik van de in erfpacht uitgegeven zaak bepaald door de in de akte van vestiging opgenomen bestemming, terwijl toestemming nodig is voor het aanbrengen, wijzigen of verwijderen van de opstallen en beplantingen.
Al hebben deze beperkingen van de rechten van de erfpachter geen van alle een uitzonderlijk karakter, desondanks moet de conclusie luiden dat het genot van de erfpachter aanzienlijk is "ingesnoerd" ten opzichte van het wettelijk uitgangspunt. Het meest ingrijpend zijn de betrekkelijk korte duur (30 jaar), de beperkingen in de gebruiksmogelijkheden op grond van de landschappelijke toetsing, en de beperkingen op de vrije overdraagbaarheid van de erfpacht.

Probleemanalyse

De verhouding tussen de erfpachters en Staatsbosbeheer is geëscaleerd, in het bijzonder op de Waddeneilanden. De belangrijkste oorzaak is de met de verzelfstandiging ingezette en door het rapport Grapperhaus bevestigde stelselwijziging bij Staatsbosbeheer, waardoor erfpachters bij heruitgifte na afloop van de tijdelijke erfpacht en bij canonherziening worden geconfronteerd met aanzienlijke stijgingen in de te betalen canon, welke gestegen canon voorts jaarlijks wordt geïndexeerd en daarnaast elke tien jaar wordt herzien op basis van de actuele waarde van de onroerende zaak: de nieuwe regeling van de financiële tegenprestatie. Aan die stijging ligt mede ten grondslag een taxatie van de erfpachtgrond als ware er sprake van volle, vrije eigendom.
Bijkomende oorzaken van de onvrede bij de erfpachter zijn de gehanteerde (gebruiks)voorwaarden, welke als zeer beperkend worden ervaren, de beperkte mogelijkheid tot overdacht van de erfpacht (het voorkeursrecht tot koop van Staatsbosbeheer, en het beleid om bij overdracht van het recht aan de derden de canon te actualiseren). Met betrekking tot de in de erfpachtakte neergelegde bestemming van de grond en het toegelaten gebruik kan nog worden toegevoegd dat de erfpachters slecht kunnen begrijpen dat een door de gemeente op publiekrechtelijke gronden toegelaten ontwikkeling (bijv. uitbreiding van de opstal) door Staatsbosbeheer op privaatrechtelijke gronden kan worden geblokkeerd.
Specifiek met betrekking tot de Waddeneilanden kan worden opgemerkt dat de gemeentelijke bestuurders in het verlengde van het vraagstuk van de canonstijging het volgende scenario hebben geschetst met betrekking tot de leefbaarheid op de eilanden voor de toekomst. Nu wordt 50% van de huisjes op Terschelling en 70-80% van de huisjes op Vlieland verhuurd, een groot deel van deze accomodaties staat op erfpachtgrond. Voor Texel geldt dat 30% van de bedden op erfpachtgrond staat. De stijging van de tegenprestatie voor de erfpachtgrond zou in de toeristische sector (verhuur van recreatiewoningen en hotelbedden) ertoe leiden dat deze voor de economie van de Waddeneilanden belangrijke sector wordt bedreigd. Daarnaast maakt men zich zorgen over de in de toekomst te betalen canon voor erfpachtgronden met publieke voorzieningen (zwembad en haven).
Iets anders is dat er in het verleden een discrepantie bleek te bestaan tussen de visie op het grondgebruik van bepaalde locaties van de gemeentelijke overheid enerzijds en die van Staatsbosbeheer anderzijds. Het gaat dan over ontwikkelingen (bijv. vergroting van het bouwvolume) die door het gemeentelijke bestemmingsplan waren toegelaten, en waarvoor door de gemeente een bouwvergunning was afgegeven maar die uiteindelijk door Staatsbosbeheer als grondeigenaar werd gedwarsboomd met een beroep op de erfpachtvoorwaarden.

Naar een verbetering van de rechtspositie van de erfpachter.

De commissie ziet als een van de achterliggende oorzaken van de problemen de slechte juridische positie van de erfpachter. Erfpacht is in ons Burgerlijk Wetboek naast de eigendom een eigenstandig recht. Het erfpachtrecht onder het regime van Staatsbosbeheer heeft echter door de korte duur (30 jaar), en de beperkingen in de vrije overdraagbaarheid, meer weg van een huurrecht. Deze benadering acht de commissie onredelijk jegens de erfpachters en ook onnodig vanuit gerechtvaardigde belangen van Staatsbosbeheer. Ook om de financiële aspecten van de opdracht goed te benaderen is het van belang vast te stellen via welk juridisch kader de positie van de erfpachter zou kunnen worden verbeterd. Naar ons recht zijn globaal de volgende opties van gronduitgifte beschikbaar:

- Erfpacht voor bepaalde tijd
- Voortdurende erfpacht (met termijnen van bijvoorbeeld 30 of 50 jaar)
- Eeuwigdurende erfpacht volgens het Haagse model
- Eigendom

Na een analyse van de erfpachtvormen en de eigendom komt de Commissie tot de volgende voorstellen ter verbetering van de juridische positie van de erfpachter. Deze betreffen vooral

de duur, de beschikkingsmacht van de erfpachter en de afkoop van de canon (waarover hoofdstuk 8). De Commissie acht zich gelet op de Opdracht niet bevoegd om een algemene aanbeveling te doen tot overdracht van de blooteigendom van Staatsbosbeheer aan de erfpachters, derhalve omzetting van de erfpacht in eigendom.

1. De Duur van de erfpacht.
Aan de duur van de erfpacht is vraag 3 uit de opdracht gewijd:

"Welke standaardduur van de erfpachtcontracten, met een eventueel daarbij behorend contractueel verlengingsregime, komt redelijkerwijs tegemoet aan zowel de belangen van de erfpachters (zekerheid, afschrijving, kosten, etc) als de belangen van Staatsbosbeheer (periodieke toetsing bestaand gebruik aan bestemming en beheer van grondgebied)".

De commissie wijst de thans door Staatsbosbeheer toegepaste erfpacht voor bepaalde tijd met een duur van 30 jaar af. In de praktijk blijkt deze termijn erg kort (o.a. bij het tussentijds verkrijgen van een hypothecaire lening) en geeft aanleiding tot veel onzekerheid bij de erfpachter. Bovendien moet telkens bij verlenging van de termijn – implicerende heruitgifte van de grond in erfpacht - 6% overdrachtsbelasting worden betaald. Ook komen bij heruitgifte de overige daarmee verbonden kosten (notariskosten en betaling kadastraal recht) voor rekening van de erfpachter.

De Commissie zou deze beperkte duur vervangen willen zien door voortdurende erfpacht met tijdvakken van 30 jaar. Met voortdurende erfpacht is de erfpachter na ommekomst van het tijdvak verzekerd van het voortduren van zijn recht en hoeft daarom ook geen overdrachtsbelasting te betalen. Staatsbosbeheer kan bij ommekomst van het tijdvak de canon herzien door herwaardering van de grond en toepassing van een nieuw canonpercentage en deze eventueel laten afkopen, alsmede nieuwe algemene voorwaarden opleggen. Eventueel kan de erfpachter bij het einde van het tijdvak nog een opzeggingsrecht worden verleend. Een tijdvakduur van 30 jaar past voorts in de traditie van erfpacht in het landelijk gebied.

2. De beschikkingsmacht van de erfpachter.
In de thans door Staatsbosbeheer gehanteerde systematiek kan de erfpachter zijn recht niet vrij overdragen. Overdracht is afhankelijk gemaakt van de toestemming van Staatsbosbeheer, die in dit kader bovendien nog een beroep kan doen op een voorkeursrecht tot koop. Beide zijn zo geregeld dat een en ander voor de erfpachter bijzonder onaantrekkelijk is. De Commissie is van mening dat in principe de erfpachter zijn recht vrij moet kunnen overdragen. Niettemin kan het zijn dat Staatsbosbeheer er uit oogpunt van het bereiken van natuurdoelen belang bij heeft het erfpachtrecht met de opstal te verkrijgen (bijvoorbeeld om de opstal te amoveren). Daarom dient Staatsbosbeheer bij een voornemen tot overdracht van het erfpachtrecht over een voorkeursrecht tot koop te kunnen blijven beschikken. Hier hoort dan wel een passende vergoeding bij (naar model van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, marktwaarde van het recht inclusief opstal). Wordt op het voorkeursrecht tot koop geen beroep gedaan dan is de overdracht door de erfpachter vrij.

3. Gebruiksmogelijkheden en beperkingen
In de preambule van de Opdracht worden de volgende zinsneden hieraan gewijd.
De Vereniging Terschellinger Erfpachters heeft aan de Minister de inhoudelijke hoofdpunten van het conflict met Staatsbosbeheer toegelicht. Hieruit blijkt dat de erfpachters bezwaren hebben tegen onder anderen de gebruiksbeperkingen aan de grond in het contract ( ). De gebruiksbeperkingen (o.a. Bouwvoorschriften) komen voort uit de opdracht van Staatsbosbeheer natuur en landschap te beschermen. Het gebruik van de grond mag de natuur en landschapwaarden niet aantasten.

De Commissie heeft de problematiek geanalyseerd en heeft gemeend op dit punt geen aanbevelingen te doen. Op de Waddeneilanden is sprake van unieke natuur met de in ons land hoogste mogelijke bescherming (EHS, Natura 2000). Vanuit haar opdracht houdt Staatsbosbeheer zich bezig met bescherming van natuur en landschap. Ook de in de natuur gelegen opstallen worden dienstbaar gemaakt aan deze doelstelling en mogen deze in ieder geval niet belemmeren. Vandaar de veelal stringente gebruiksbepalingen met betrekking tot de opstallen en omringende grond, resulterend in belangrijke gebruiksbeperkingen, opgenomen in de algemene voorwaarden en in de erfpachtakten zelf. Deze beperkingen gelden te meer voor objecten op de Waddeneilanden, waar uniek voor de Nederlandse kust, grote aantallen (recreatie)woningen en sommige andere objecten zijn gesitueerd midden in de natuur. Vanzelfsprekend dient echter de publiekrechtelijke betrokkenheid van de gemeenten en het privaatrechtelijke belang van Staatsbosbeheer op elkaar te worden afgestemd. Daarover zijn de afgelopen jaren afspraken gemaakt om te komen tot één loket daarvoor. Een en ander loopt nog niet vlekkeloos, maar verdient wel verdere uitwerking met een open oog voor elkaars belangen.

Financiële aspecten

In hoofdstuk 5 worden enkele algemene onderwerpen verband houdende met het gebruik van de erfpacht als vorm van gronduitgifte en -beheer door Staatsbosbeheer aan de orde gesteld. Allereerst wordt vanuit financieel-economisch oogpunt stilgestaan bij de waarderingsaspecten van het recht van erfpacht. Voor het werk van de Commissie is de volgende overweging van belang. Beperkingen van het genotsrecht zijn bij erfpacht meer regel dan uitzondering. Door deze beperkingen, die het erfpachtrecht insnoeren, neemt de waarde van de erfpacht af en de waarde van het bloot eigendom toe. De waardering van de beperking in de duur van de erfpacht is wiskundig uit te rekenen en het waardeverlies van alle overige beperkingen kan worden geschat. Een taxateur schat deze in door naast elkaar te zetten wat redelijk handelende, verstandige, goed geïnformeerde kopers in het geval met en zonder beperkingen zouden willen betalen. De waarde van erfpacht zonder beperkingen wordt dan op 100% gesteld en met beperkingen, afhankelijk van de zwaarte van de beperkingen, op bijvoorbeeld 90%. Zo wordt de waarde van het erfpachtrecht ook lager naar mate de te betalen canon hoger is. In het door Staatsbosbeheer tot op heden gevoerde beleid wordt met al deze factoren ten onrechte geen rekening gehouden en is, uitgaande van een grondwaarde gebaseerd op volle, vrije eigendom, het streven de canon op een bedrag vast te stellen zodanig dat de waarde van het recht zelf – behoudens de opstal - op nihil kan worden gesteld.

Vervolgens komt aan de orde het begrip marktconformiteit, dat een belangrijke rol speelt in de opdracht aan de Commissie. Het formele kader voor de toepassing daarvan (Verzelfstandiging Staatsbosbeheer, EU-regels staatssteun, Commissie Cohen) wordt kort geschetst, waarna de relatie met het begrip marktwaarde uitvoerig aan de orde komt. De Commissie neemt gelet op een en ander als uitgangspunt voor haar werkzaamheden de toepassing van marktconforme waarden en prijzen Aandacht wordt vervolgens besteed aan de vraag in hoeverre bij de grondpositie van Staatsbosbeheer op de Waddeneilanden sprake is van een monopoliepositie en of Staatsbosbeheer daarvan misbruik maakt. Tenslotte wordt enig inzicht verschaft in de prijsontwikkeling op de lange termijn van gewone- en (recreatie)woningen in Nederland, in het bijzonder op de Waddeneilanden. Op grond van door de Commissie verricht onderzoek valt te concluderen, dat de prijsontwikkeling van recreatiewoningen op Ameland, Terschelling en Vlieland de afgelopen decennia aanzienlijk was.

Grondwaarde bepaling

De grondwaardebepaling vormt een van de kernpunten van het conflict tussen de erfpachters en Staatsbosbeheer. Het betreft de wijze van bepaling van de waarde van de grond bij heruitgifte na een beëindiging van een eerdere erfpacht of bij herziening, indien de

erfpachtakte of de algemene voorwaarden daarin voorzien. Vraag 2 van de Opdracht is daaraan gewijd. De vraag luidt:

"Valt er een methodiek tot herziening van de marktconforme grondwaarde te ontwikkelen, waarin op objectieve wijze de gerechtvaardigde belangen van erfpachters (zoals bijvoorbeeld biologisch of agrarisch ondernemerschap of ecologische camping) of de bijzondere omstandigheden in sommige gebieden in de grondwaarde en canon worden verdisconteerd".

De huidige methodiek van grondwaardebepaling is gebaseerd op de taxatie-instructie van Staatsbosbeheer. Deze bepaalt ten aanzien van de te taxeren waarde in art. 2:

"2.1 De taxateur taxeert de vrije waarde in het economisch verkeer van de in erfpacht gegeven of te geven onroerende zaak, welke zaak is omschreven in de taxatieopdracht. Onder de vrije waarde in het economisch verkeer wordt verstaan: De koopprijs die van de meest biedende gegadigde zou kunnen worden verkregen bij onderhandse verkoop van de erfpachtzaak op de voor die zaak meest geschikte wijze en na de beste voorbereiding, als ware deze erfpachtzaak in volle eigendom en derhalve niet belast met erfpacht of enig ander beperkt of ander (gebruiks)recht.Dit brengt mee dat bij de waardebepaling geen rol spelen:

- *het feit dat het object in erfpacht is of zal worden gegeven;*
- *de duur van de erfpacht;*
- *de erfpachtvoorwaarden;*
- *de aard of draagkracht van de erfpachter of erfverpachter;*
- *de hoogte van een eventuele eerdere of vigerende canon;*
- *getaxeerde waarden in eerdere taxatierapporten betreffende hetzelfde object.*

2.2 In afwijking van het voorgaande houdt de taxateur in voorkomend geval – bij wijze van enige uitzondering – rekening met voorgenomen of bestaande erfpachtvoorwaarden die een vérgaande gebruiksbeperking betekenen ten opzichte van hetgeen op basis van het bestemmingsplan toegestaan is".

Deze wijze van taxeren leidt sinds haar toepassing eind jaren '90 tot forse waardestijgingen van de grond en de canon. In hoofdstuk 6 wordt op de verschillende methoden van grondwaardering ingegaan en wordt getracht een methodiek te ontwikkelen om de vaststelling van de grondwaarde bij heruitgifte en herziening op meer objectieve wijze te benaderen. Daarbij speelt ook de WOZ-waarde van het te waarderen object een rol. Hierbij is vooral het oog gericht op de recreatiewoningen op de Waddeneilanden. De commissie gaat er echter vanuit dat de door haar ontwikkelde aanpak voor de waardering van deze woningen algemener van toepassing kan zijn. De Commissie concludeert het volgende:
Het bepalen van de waarde van de grond als basis voor een nieuw vast te stellen canon bij heruitgifte of bij canonherziening is geen eenvoudige opgave. Het voornaamste probleem is, dat de grond inmiddels bebouwd is en er geen unieke methode is om de waarde van bebouwde grond vast te stellen.
Desalniettemin zijn er wel enkele methoden om de waarde van de grond te bepalen, doch zij hebben behalve ieder hun eigen merites ook hun eigen tekortkomingen. De Commissie heeft wat de toepassing van de beschikbare methoden de volgende voorkeuren. De eerste voorkeur gaat uit naar toepassing van (1) de directe vergelijkingsmethode. Indien deze niet kan worden toegepast gaat bij woningen de voorkeur uit naar het afleiden van de grondprijs uit de waarde van het totaal met de WOZ waarde als uitgangspunt. Voor het vervolgens afleiden van de grondwaarde zou bij voorkeur gebruik gemaakt dienen te worden van (2) de grondquote methode en eventueel (3) de residuele grondwaardemethode. In deze laatste methode spelen bouwkosten een rol en daarmee is de uitkomst geen zuiver marktgegeven. De oorspronkelijke grondprijsmethodiek (4) neemt – indien van toepassing – in deze reeks een eigen plaats in.
Bij de directe vergelijkingsmethode wordt de waarde van de grond bepaald door een vergelijking te maken met de prijzen van vergelijkbare (bouw)kavels elders. Naarmate het

vergelijkingsmateriaal beter op de te taxeren grond lijkt (b.v. qua ligging, oppervlakte en fysieke eigenschappen), en betrekking heeft op recent verhandelde bouwkavels, zal het vergelijk zuiverder zijn. Om de comparatieve methode beter uit te werken introduceert de Commissie een staffel, waarmede de percelen met recreatiewoningen op de Waddeneilanden beter kunnen worden gewaardeerd. Soms kan zich een situatie voordoen, waarbij er nauwelijks vergelijkbare bouwkavels verhandeld zijn of aangeboden worden. Deze situatie zou zich op de Waddeneilanden kunnen voordoen. Indien andere bronnen dit gebrek aan informatie niet kunnen compenseren, zal de waarde van de grond afgeleid moeten worden uit de waarde van de totale onroerende zaak, met behulp van de grondquote-methode dan wel de residuele waardemethode.
Als relatief onomstreden objectief ankerpunt is de WOZ waarde als uitgangspunt voor het bepalen van de waarde van de totale onroerende zaak bij woningen dan het meest voor de hand liggend. Voor niet-woningen zal van geval tot geval moeten worden bezien in hoeverre de WOZ-waarde een rol kan spelen bij de waardering van het totaal. De medewerking van de erfpachter is in dezen uiteraard van belang, aangezien alleen hij de WOZ waarde kent. De bloot eigenaar, Staatsbosbeheer, kent de WOZ waarde niet en heeft er evenmin beroep of bezwaar tegen kunnen maken. Het is evenwel mogelijk om de erfpachter en de erfverpachter in of naar aanleiding van de erfpachtovereenkomst overeen te laten komen dat de WOZ waarde gebruikt zal worden bij de waardebepaling.
Ongeacht de gehanteerde methode voor de bepaling van de waarde van de grond, zal bij een heruitgifte c.q. canonherziening rekening gehouden moeten worden met een depreciatie van de waarde van de grond bij volle eigendom. Deze depreciatie hangt samen met drie factoren. Allereerst is het zo dat de erfpacht – juridisch (en financieel bij heruitgifte) of in financiële zin (bij voortdurende erfpacht) - korter duurt (30 jaar) dan de volle eigendom die in principe altijddurend is. Ten tweede heeft de erfpachter inmiddels een zekere gebondenheid met de onroerende zaak en daardoor met de grondeigenaar, waardoor er geen sprake is van een vrije marktsituatie bij een heruitgifte of canonherziening. Ten derde gelden er enkele gebruiksbeperkingen, met name in de vorm van de landschappelijke toets door Staatsbosbeheer, waardoor de erfpachter minder genot van zijn zaak heeft dan wanneer hij dezelfde grond in volle eigendom had gehad. Met deze drie factoren kan afdoende rekening gehouden worden door op de waarde van de grond in volle eigendom een depreciatie van 40% toe te passen. Een dergelijke depreciatie is in de grote steden en het Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwariter bij heruitgiftes / canonherzieningen inmiddels gemeengoed. Het bevordert voorts de maatschappelijke acceptatie van de erfpacht.
Tot slot wordt opgemerkt, dat de belangen van zowel de erfpachters als Staatsbosbeheer gediend zijn bij een transparant taxatieproces. Dit betekent, dat in de taxatie-instructie nadere voorschriften opgenomen zullen worden om een voor iedereen heldere onderbouwing van de grondwaarde te verkrijgen.

Hiermede is vraag 2 van de Opdracht in algemene zin beantwoord. Hieronder volgt een korte beantwoording van de subvragen.

"*In hoeverre zijn WOZ taxaties geschikt om door Staatsbosbeheer bij de vaststelling van canons te worden toegepast als vrije economische waarde en is het gebruik van WOZ waarden een beter alternatief voor vrije waarde taxaties door deskundigen die ad hoc bij een canonherziening worden ingeschakeld".*

Antwoord: De WOZ-taxaties/waarden zijn geschikt om bij de vaststelling van de canon (grondwaarde) te worden gebruikt, hoewel nog een aantal bewerkingsslagen daarvoor nodig zijn. De WOZ-waarde heeft immers betrekking op een object als geheel, dus met opstal, betreft de onbelaste eigendom en waardeert ook de onderhoudstoestand. Om tot de grondwaarde te komen, dient er in ieder geval een scheiding te worden gemaakt tussen de waarde van de grond en de opstal en dient de depreciërende waarde van de erfpacht te worden vastgesteld. Niettemin kent de WOZ-waarde door zijn verfijnde methodiek van

vaststelling als geheel een grote objectiviteit en is dus bij de taxatie als uitgangspunt van berekeningen goed bruikbaar, in het bijzonder voor woningen. Anders ligt het voor de categorie niet-woningen. Voor deze objecten geldt dat van geval tot geval moet worden bezien in hoeverre het WOZ-waardegegeven een rol kan spelen bij de waardering van erfpachtgrond.

"Is de WOZ waarde anno 2008 een voldoende afspiegeling van de reële vrije economische waarde".
Antwoord: Uit in opdracht van het Kadaster en CBS uitgevoerd door TUDelft-OTB uitgevoerd onderzoek blijkt dat dit het geval is.

"*Is het afdoende mogelijk om de WOZ waarde te splitsen in een opstalwaarde en een grondwaarde",*
Antwoord: Dit is mogelijk met behulp van de Grond-quote-en/of Residuele waarderingsmethode.

"*Doet een WOZ taxatie afdoende recht aan het vaak specifieke karakter van erfpachtobjecten van Staatsbosbeheer"*,
Antwoord: De WOZ-waardering kent een speciale methodiek voor bijzondere of incourante objecten: de gecorrigeerde vervangingswaarde methode. Hoewel de WOZ-taxatie voor niet-woningen naar de opvatting van de Commissie nog niet die precisie heeft bereikt als die voor woningen kan voor deze objecten het WOZ-gegeven bij het bepalen van de totale waarde van de onroerende zaak wel een belangrijke referentie zijn.

"*Leidt het toepassen van de WOZ waarde tot onaanvaardbare rechtsongelijkheid doordat slechts de erfpachter de mogelijkheid van bezwaar en beroep heeft"*
Antwoord: Het is een nadeel van het gebruik van de WOZ-waarde. Anderzijds wordt de waarde met grote objectiviteit vastgesteld en is het aantal bezwaren relatief gering.

"*Zijn er andere methoden tot herziening van de grondwaarde, naast de reeds door Staatsbosbeheer gehanteerde methode en het gebruik van de WOZ-waarde, waarlangs bijzondere gebruiksbeperkingen op of bijzonder gebruik van de grond op objectieve wijze in de grondwaarde kunnen/kan worden geïntegreerd en een canon kan worden vastgesteld".*
Antwoord: : Hierboven is aangegeven dat bij de bepaling van de grondwaarde de Commissie de voorkeur geeft aan de comparatieve methode, boven de andere methoden. Is de comparatieve methode niet bruikbaar vanwege het niet beschikbaar zijn van voldoende vergelijkende gegevens (bouwkavels) dan komen de andere methoden in beeld, waarbij de WOZ-waarde een belangrijke rol speelt. De beperkingen die een erfpachtrecht op de vrije grondwaarde heeft – en die betrekking hebben op de duur, de gebondenheid van de erfpachter aan zijn recht en op gebruiksbeperkingen – leiden voorts in het voorstel van de Commissie tot een depreciatie van 40% op de grondwaarde bij heruitgifte en tussentijdse canonherziening.

Gemodelleerd cijfervoorbeeld
Aangezien de door de Commissie voorgestelde aanpak en methodieken bij het bepalen van de grondwaarde en de canon afwijken van de huidige systematiek van Staatsbosbeheer, heeft de Commissie een marginale toetsing op de cijfermatige verschillen uitgevoerd, zowel voor enkele objecten (recreatiewoningen) op de Waddeneilanden als daar buiten. Bij de uitvoering van de analyse is doelmatigheid leidend geweest. Volledige taxatie van de objecten volgens de voorgestelde methodiek, en waarvoor dan ook een recente taxatie van Staatsbosbeheer beschikbaar zou moeten zijn, zou te tijdrovend en duur zijn. Derhalve is gekozen voor een toetsing op basis van deskresearch. Dit heeft als voordeel, dat relatief snel een algemeen inzicht in de consequenties van de voorgestelde methodiek wordt verkregen. Daar staat als nadeel tegenover, dat nader onderzoek nodig blijft om eventuele verschillen te verklaren. Omwille van de eenvoud wordt hierna de uitkomst van de analyse in de vorm van

een gemodelleerd cijfervoorbeeld gegeven. De geïnteresseerde lezer verwijzen wij voor een beschrijving van de deskstudy naar bijlage 7.

Stelvoor een recent verkochte recreatiewoning, waarvan thans de nieuwe canon berekend zou moeten worden, wordt van de volgende gegevens uitgegaan:

- Verkoopprijs (grond + opstal): €420.000,-
- Huidige canon €1.784
- Perceelsoppervlak: 750 m2
- Bruto vloeroppervlak woning: 137 m2
- Footprint woning 90 m2
- Grondquote: 47%
- Bouwkosten recreatiewoning: €1.618,- / m2
- Grondwaarde volgens SBB: €215.000,-

De huidige canon is in het voorbeeld berekend aan de hand van de gemiddelde canon per m2 (€2,38) van alle erfpachtcontracten van Staatsbosbeheer op de Waddeneilanden die in de periode 1978-1980 voor een 30-jaars periode zijn ingegaan en het oppervlak volgens het voorbeeld (750 m2).

Worden nu grondwaarde en canon vergeleken volgens de bestaande systematiek van Staatsbosbeheer en de door de Commissie voorgestelde aanpak, dan heeft dit de op de volgende bladzijde aangegeven uitkomsten tot gevolg.

	Grond-Waarde (€)	Depre-ciatie-Factor	Gedepre-cieerde Grond-Waarde	Canon-percentage	Nieuwe canon (€)	Bestaande canon (€)	Stijging van de canon
1. Praktijk Staatsbosbeheer	215.000,-	n.v.t.	n.v.t.	4,5% (+ jaarlijkse indexatie)	9.675,-	1.784,-	542%
2. Voorstel Commissie							
2.1. Directe vergelijkingsmethode (5 x 90m2) * €300,- = € 135.000,- (1e staffel) 300m2 * € 200,- = € 60.000,- (2e staffel) 750m2 € 195.000,-	195.000,-	40%	117.000,-	4,75% (30 jaar vast)	5.558,-		
2.2. Afgeleide grondwaarde (grondquotemethode) €420.000,- * 47% = € 197.400,-	197.400,-	40%	118.440,-	4,75% (30 jaar vast)	5.626,-		
2.3. Afgeleide grondwaarde (residuele methode) € 420.000,- - (137 m2 * € 1.618,-) = € 217.750,-	198.334,-	40%	119.000,-	4,75% (30 jaar vast)	5.653,-		
Gemiddelde volgens voorstel Commissie					5.612,-	1.784,-	315%

Uit het gemodelleerde cijfervoorbeeld blijkt dat de canon berekend op basis van de verschillende methodieken volgens de aanpak van de Commissie, steeds zou moeten leiden tot een lager canonbedrag dan volgens de methode gehanteerd door Staatsbosbeheer. Hieraan ligt met name het hanteren van de depreciatiefactor (40 %) ten grondslag.
Niet ontkent kan worden dat er niettemin sprake is van een zekere canonsprong. Deze moet echter in overwegende mate toegeschreven worden aan de algemene prijsontwikkeling van woningen, in het bijzonder recreatiewoningen, van de afgelopen decennia (zie par. 5.6)

Overwegingen met betrekking tot de taxatie-instructie

Lag het accent eerder in dit rapport op de waardering van erfpachtgrond bij recreatiewoningen, in dit hoofdstuk wordt ook aandacht gegeven aan andere typen vastgoed. De in dit rapport ontwikkelde aanpak is naar de mening van de Commissie algemeen toepasbaar en wordt in dit hoofdstuk daarom nader uitgewerkt met het oog op andere functies. Dit geldt niet voor agrarische erfpacht. Deze heeft een dermate specifiek karakter dat de Commissie daarover geen uitspraak doet. Het hoofdstuk gaat nader in op verschillende elementen die bij het taxatieproces aan de orde zijn. Zo schept het type object dikwijls reeds de kaders voor de keuze van het waardebegrip en de taxatiemethodiek. Uitvoerig wordt aandacht gegeven aan het verzamelen en analyseren van marktgegevens met betrekking tot de verschillende objecten. Daarbij komen vervolgens ook het waardebegrip en de keuze van de taxatiemethodiek – nu zoveel mogelijk gerelateerd aan de verschillende objecten - aan de orde.
Bij heruitgifte en herziening van de canon gaat het veelal om de grondwaardecomponent van kale (onder)grond. Voor de onderbouwing van die waardetoerekening zijn vergelijkingstransacties van grond het meest geëigend. Bij gebrek aan voldoende materiaal om de grondwaarde te onderbouwen moet als hulpmiddel worden ingezet de toerekening van de grondwaardecomponent uit de totale waarde van grond en opstal. Hierbij is de WOZ-waarde een waardevol objectief bepaald hulpmiddel, in ieder geval voor woningen. Vanwege hun specifieke problematiek wordt apart aandacht besteed aan de taxatie bij (1) uitgifte van niet bouw- en woonrijpe kavels, (2) erfpachtgronden bij biologisch agrarisch ondernemerschap en bij ecologische campings, alsmede (3) hotels. De advisering van de commissie over grondwaardebepaling is van invloed op de huidige taxatie-instructie van Staatsbosbeheer. Deze invloeden zijn in dit hoofdstuk besproken en zullen moeten leiden tot bijstelling van de taxatie-instructie.
De deskundige speelt een belangrijke rol bij de waardering. Zijn professionaliteit en onafhankelijkheid zijn voorwaarden voor een kwalitatief goed waarderingsproces en waarderingresultaat. De Commissie heeft – zonder daarmee volledigheid te pretenderen – enige opmerkingen bij het inschakelen van deskundigen bij de waardering.

Canonpercentage.

Om tot de vaststelling van een canon te komen dient naast de bepaling van de grondwaarde ook een canonpercentage te worden vastgelegd. In de Opdracht worden daarover geen vragen gesteld. Aangezien de grondwaarde en het canonpercentage beide ingrediënten zijn voor de vaststelling van de canon en onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, doet de Commissie toch een aanbeveling op dit onderwerp. In hoofdstuk 8 wordt allereerst gekeken naar hoe canonpercentages in de praktijk op de markt gekozen worden. Daarna wordt het advies van de Commissie Grapperhaus over het canonpercentage en het oordeel van Staatsbosbeheer hierover aan een beschouwing onderworpen. Tot slot volgen de overwegingen en het advies van de Commissie over dit onderwerp.
Een belangrijke overweging van de Commissie bij de hoogte van het canonpercentage vormt de vaststelling dat de rendementen bij vastgoed geen basis kunnen vormen voor het canonpercentage, omdat tijdens de erfpacht de risico’s van en aansprakelijkheden voor de grond en de opstal bij de erfpachter liggen. Bij gemis aan gegevens over rendementen van (in erfpacht uitgegeven) (onder)grond is de stap naar vergelijking met de rente of het

rendement op de vrijwel risicoloze staatsobligaties een logische stap. Staatsbosbeheer maakt deze stap ook.
Voorts overweegt de Commissie dat frequente aanpassing van het canonpercentage en van de grondwaarde door erfpachters niet worden gewaardeerd. Een grote mate van volatiliteit is in strijd met de status van erfpacht als een op eigendom gelijkend recht. De Commissie geeft er de voorkeur aan om – gegeven de eerder keuze voor de voortdurende erfpacht met tijdvakken van 30 jaar – een dusdanig canonpercentage te kiezen, dat deze een tijdvak lang gelijk kan blijven: derhalve een vaste canon, niet onderworpen aan indexatie en evenmin aan herziening. Deze keuze komt tegemoet aan de gewenste stabiliteit en transparantie van de erfpacht. Het canonpercentage, dat past bij deze termijn zou moeten worden opgebouwd als volgt:
1. de rente van 10-jarige staatsleningen, zodat de reële rente, de inflatieverwachting en de vraag- en aanbodaspecten van de geldmarkt gedekt zijn en
2. een toeslag van 0,75%, zodat het renteverschil tussen 10-jaars en 30-jaars geld, alsmede enkele restrisico's gedekt zijn.
Om ongewenst volatiliteit te voorkomen is het wenselijk de rentepercentages te middelen over de voorgaande vijf jaar.
Indien de over vijf jaar gemiddelde rente van staatsleningen op 4% wordt gesteld, bedraagt het canonpercentage 4,75%.

In hoofdstuk 4 was reeds aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van afkoop van de canon. Bij voortdurende erfpacht wordt dan op basis van de vastgestelde grondwaarde en het berekende canonpercentage een canon berekend, die echter meteen wordt contant gemaakt en door de erfpachter voor het gehele (of een deel van het) tijdvak kan worden afgekocht. De Commissie beveelt aan deze mogelijkheid voor de erfpachter te openen. Omdat voor de wijze van afkopen geen algemeen aanvaarde regels gelden, adviseert de Commissie het maximum van het afkoopbedrag te stellen op de grondwaarde met aftrek van de depreciatie van 40 %.

Overgangsmaatregelen

De totstandkoming van een nieuw erfpachtregime geeft aanleiding tot het vragen van maatregelen die de overgang van het ene regime naar het andere regime faciliteren. Zo heeft de sedert een aantal jaren door Staatsbosbeheer ingevoerde stelselwijziging met betrekking tot de vaststelling van de canon geleid tot de roep om een canon-ingroeimodel en heeft ook de Minister daaraan in de Opdracht vraag 1 gewijd. Ook de voorstellen van de Commissie geven aanleiding om zich te bezinnen op de noodzaak van overgangsmaatregelen. De meest bekende zijn de canon-ingroeiregeling en de conversie.

Canon-ingroeiregeling
Vraag 1 van de Opdracht met betrekking tot een canon-ingroeimodel luidt:

"Wat is een redelijke canon-ingroeimodel voor zittende erfpachters van Staatsbosbeheer wanneer er een nieuwe erfpachtovereenkomst wordt afgesloten en de instapcanon in redelijkheid bezien een te grote overgang is ten opzichte van de laatst betaalde canon. Het uitgangspunt is hierbij dat de canon uiteindelijk dient toe te groeien naar marktconformiteit."

Een canonsprong bij heruitgifte van tijdelijke erfpacht, bij aanvang van een nieuw tijdvak bij voortdurende erfpacht of bij tussentijdse aanpassing van de financiële voorwaarden, is een bekend fenomeen. Logische oorzaken daarvoor zijn de waardeontwikkeling van het aan de (kale) ondergrond toe te kennen deel van de totale waarde van een object en een geactualiseerd canonpercentage. Door forse verhogingen van de canon ontstond behoefte aan een ingroei- of subsidieregeling. De roep ervoor kwam uit de politiek en werd ingegeven door het lot van de particuliere woonconsument. Bij een correcte invulling van het begrip marktconformiteit, een juiste grondwaarde toerekening, tijdige communicatie en

toegankelijke erfpachtvoorwaarden zal de behoefte aan een ingroeiregeling echter sterk afnemen.

Gelet op de algemene adviezen van de Commissie ten aanzien van de grondwaardebepaling, het canonpercentage en de rechtspositie van de erfpachter, komt de Commissie uit op het advies om een canon-ingroeiregeling in te voeren die over een periode van vier jaren leidt tot betaling van de volle herberekende canon in het vijfde jaar. Het 1e jaar is dan 20% van de verhoging verschuldigd, het 2e jaar 40 %, het 3e jaar 60% en het 4^{e} jaar 80%. Vanaf het 5e jaar is de gehele verhoging (100%) verschuldigd. De Commissie adviseert daarbij een drempel in te bouwen, waardoor alleen bij tenminste een verdrievoudiging van de canon een beroep op toepassing van de ingroei-regeling kan worden gedaan.
De aanspraak op toepassing van de ingroeiregeling is algemeen, maar wel een persoonlijk recht van de zittende erfpachter, dat hij bij tussentijdse verkoop van zijn recht niet aan de nieuwe erfpachter kan overdragen.

Hieronder worden de subvragen van Vraag 1 kort beantwoord:

"*Welke absolute of relatieve 'canonsprong' rechtvaardigt de toepassing van een ingroeimodel?"*
Antwoord: Daar valt geen algemeen antwoord op te geven.

"*Wat is de looptijd van het ingroeimodel en is die voor ieder individueel geval gelijk?"*
Antwoord: De Commissie adviseert een model dat stapsgewijs leidt tot betaling van de volledige verhoging in het vijfde jaar en om dit model voor iedere bestaande erfpachter te laten gelden die met toepassing van de algemene voorstellen van de Commissie ten aanzien van de rechtspositie, de grondwaarde bepaling en het canonpercentage geconfronteerd wordt met een verdrievoudiging (of meer) van de canon.

"*Verschilt het ingroeimodel per geval al naar gelang de erfpachter meer baat heeft bij een nieuwe overeenkomst (bijvoorbeeld in geval van looptijdverlenging)?"*
Antwoord: Nee, de Commissie ziet de canon-ingroeiregeling wel in samenhang met de toepassing van de hierna te behandelen Conversieregeling

"*Dient er een absoluut canonbedrag als ondergrens te gelden beneden welke het ingroeimodel niet wordt toegepast?"*
Antwoord: Nee, er geldt een relatief minimum.

Conversieregeling
Met het begrip "conversie" wordt in het verband van dit rapport bedoeld, dat zittende erfpachters tijdens de looptijd van hun contract de gelegenheid wordt geboden over te stappen op de laatst vastgestelde algemene erfpachtvoorwaarden. Voor zittende erfpachters is dat positief, omdat zij verlost kunnen worden van knellende (financiële) voorwaarden die destijds bij de gronduitgifte van toepassing zijn verklaard. Ook voor de bloot eigenaar is dat positief, omdat dit geleidelijk aan leidt tot meer uniforme, en daarmee zowel intern als extern toegankelijke contractsvoorwaarden. De commissie beveelt een dergelijke regeling aan bij de invoering van het door de Commissie voorgestelde regime van voortdurende erfpacht.

De regeling zou er als volgt uit kunnen zien:
Overgang naar de nieuwe voorwaarden is mogelijk:
- Op het moment van heruitgifte na het einde van de tijdelijke erfpacht
- Op het moment van een canonherziening volgens geldende voorwaarden
- Bij die erfpachten waarbij datum van de heruitgifte of canonherziening in het verleden ligt en deze door Staatsbosbeheer zijn uitgesteld in verband met de werkzaamheden

van deze Commissie, geldt dat de nieuwe voorwaarden kunnen ingaan vanaf de datum waarop heruitgifte of herziening oorspronkelijk voorzien was.

Er is geen reden om de nieuwe voorwaarden met terugwerkende kracht algemeen van toepassing te laten zijn tot bijvoorbeeld het moment waarop de Grapperhaus systematiek is ingevoerd of eerder.

Bijzondere positie Waddeneilanden.

Aan de Commissie is in de opdracht de volgende vraag (4) voorgelegd:

"Zijn er gebiedsspecifieke omstandigheden aan te wijzen die de erfpachtsituatie op de Waddeneilanden wezenlijk anders maken dan in andere delen van Nederland?"

Deze vraag, en meer specifiek de vraag of er in dit verband sprake zou moeten zijn van een "Waddentoets" wordt in hoofdstuk 10 beantwoord. Na uitvoerige beschouwingen over de taken van Staatsbosbeheer op de eilanden, de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer, Staatsbosbeheer en het gemeentelijk beleid en de vraag wat precies wordt bedoeld met de Waddentoets komt de Commissie tot de volgende conclusie.

De vraag van de Waddentoets reikt veel verder dan de vraag of er gebiedsspecifieke omstandigheden zijn aan te wijzen die de erfpachtsituatie op de Waddeneilanden wezenlijk anders maken dan in andere delen van Nederland. Het gaat de specifieke opdracht van deze commissie ver te boven om een oordeel te kunnen uit te spreken of in zijn algemeenheid in een aantal praktische zaken de situatie op de eilanden zich onderscheidt van de situatie op het vasteland. De commissie doet dit dan ook niet.

Aan Staatsbosbeheer is in ieder geval geen bijzonder opdracht verstrekt met betrekking tot de Waddeneilanden. Wel is gebleken dat Staatsbosbeheer bereid is om samen met de betrokken gemeenten te komen tot een gezamenlijke agenda voor een duurzame ontwikkeling. Het erfpachtbeleid past hier in De commissie acht het gewenst dat aan dit nog steeds niet gerealiseerde voornemen nu zo spoedig mogelijk uitvoering wordt gegeven.
Overdracht door Staatsbosbeheer van niet-natuurdoel gerelateerde gronden, die niet direct aan de natuur grenzen aan de gemeenten ligt voor de hand. De investeringen door de gemeenten zijn van invloed op de waarde van grond en opstallen, en daarmee op de (marktconforme) canon. Het is gewenst dat de minister de ruimte biedt aan Staatsbosbeheer om bij de bepaling van de verkoopprijs rekening te houden met het feit dat deze gronden mede hun waarde hebben gekregen door de investeringen die daarin door de gemeenten gedaan zijn. Indien dit echter niet mogelijk of gewenst is, is het gewenst dat Staatsbosbeheer beleid ontwikkeld voor een aangepaste canon voor gronden met een maatschappelijke functie. Zie daarover ook hoofdstuk 7.

Rest de vraag of er in het algemeen redenen zijn om tot een matiging van de canon te komen vanwege gebiedsspecifieke omstandigheden. Dergelijke bijzondere omstandigheden heeft de commissie niet kunnen vaststellen.

Schematische vergelijking huidige beleid en voorstellen van de Commissie

	Huidig beleid SBB	**Aanbeveling Commissie**
Duur van het erfpachtrecht	Tijdelijk recht voor 30 jaar.	Voortdurend recht, met tijdvakken van 30 jaar.
Overdraagbaarheid	Onderworpen aan toestemming SBB, met mogelijkheid van herziening van grondwaarde en canon voor nieuwe erfpachter Bij toepassing voorkeursrecht schadevergoeding gebaseerd op de actuele waarde van de erfpacht met toepassing van een geactualiseerde canon.	Vrij overdraagbaar, zonder voorwaarden van SBB. Bij toepassing voorkeursrecht schadevergoeding naar model Wet Voorkeursrecht gemeenten (markwaarde van het alsdan bestaande recht).
Canonpercentage	Canonpercentage gebaseerd op het actuele rentepercentage op 10-jarige staatsleningen plus 0,7%.	Canonpercentage gebaseerd op het gemiddelde rentepercentage op 10-jarige staatsleningen over de laatste vijf jaar, plus 0,75%.
Canon-indexering	Jaarlijkse indexering (CPI)	Geen indexering
Canon-herziening	Elke 10 jaar, en bij overdracht op basis van actuele waarde van de zaak en nieuw canonpercentage op grond van actuele rentestand voor 10-jarige staatsleningen.	Vaste canon gedurende het gehele tijdvak van 30 jaar.
Afkoop van de canon	Geen mogelijkheid	Mogelijkheid van afkoop per tijdvak, afkoopsom gemaximeerd op de grondwaarde minus 40%.
Ingroeiregeling	Uitsmeren van de canonverhoging over periodes van 10 jaar. Alleen toepassing bij “schrijnende gevallen”.	Periode van 4 jaar: 1e jaar: 20% van de canon 2e jaar: 40% van de canon 3e jaar: 65% van de canon 4e jaar: 80% van de canon 5e jaar: volledige canon Algemeen van toepassing. Drempel:verdrievoudiging van de oorspronkelijke canon. Toepassing ingroeiregeling is persoonlijk, niet overdraagbaar recht.
Waardebepaling van de grond	Taxatie op grond van de vrije economische waarde (waarde zaak zonder de belasting van het erfpachtrecht).	Taxatie van de marktwaarde op grond van directe vergelijkingsmethode, en zo deze niet kan worden toegepast bij woningen gebruikmaken van de WOZ-waarde als uitgangspunt, met toepassing 1) grondquote methode en 2) eventueel de residuele grondwaardemethode. Op de aldus bepaalde waarde wordt een depreciatie (aftrek) van 40% toegepast.
Conversieregeling	N.v.t.	Mogelijkheid om bij heruitgifte of canonherziening over te stappen op nieuw regime van voortdurende erfpacht. Beperkte terugwerkende kracht.

1 Aanleiding, opdracht en gevolgde procedure

1.1 Aanleiding

In het voorjaar van 2008 is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mevrouw G. Verburg, in debat getreden met de Tweede Kamer over de uitvoering van het erfpachtbeleid door Staatsbosbeheer. Directe aanleiding was de maatschappelijke onrust, die op de Waddeneilanden was ontstaan door de aanzienlijke verhogingen van de canon waarmee de erfpachters in de afgelopen jaren werden geconfronteerd. Over deze canonverhogingen zijn door de kamerleden mevrouw J.M.G Schreijer-Pierik en en heer J.J. Atsma vragen gesteld aan de Minister van LNV, die op 25 maart 2008 zijn beantwoord.[1] Hierbij is aangegeven dat dergelijke canonverhogingen zich kunnen voordoen bij alle gronden in Nederland die door Staatsbosbeheer in erfpacht zijn uitgegeven. De vaste Kamercommissie heeft vervolgens op 15 april 2008 ondermeer over deze beantwoording overleg gevoerd met de Minister. Hierbij zijn door de commissieleden kanttekeningen geplaatst bij de wijze van vaststelling van de canon door Staatsbosbeheer. Tevens is aangevoerd dat de canonverhogingen negatieve gevolgen hebben voor de toeristische sector op de Waddeneilanden. De Minister heeft naar aanleiding van dit debat de Tweede Kamer toegezegd een commissie in te stellen die zal adviseren over de uitvoering van het erfpachtbeleid van Staatsbosbeheer.[2]

1.2 Samenstelling van de Commissie

Bij besluit van 11 augustus 2008 (Stc. 2008, nr. 157) is door de Minister de Commissie advisering uitvoering erfpachtbeleid Staatsbosbeheer ingesteld, met de volgende leden:

- mevrouw prof. mr. J. de Jong, hoogleraar onroerend goedrecht, TU Delft (voorzitter).
- de heer dr. P. Nelisse MRICS, senior taxateur.
- de heer P.G. Jager, vastgoedconsultant en registertaxateur.
- de heer drs. E. Arnoldussen, directeur van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf van het Rijk, voorheen Directeur van het Ontwikkelings Bedrijf Gemeente Amsterdam (OGA).
- de heer J.L. Broeren, taxateur en voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Erfpachters/NLVE, Amsterdam.
- de heer J.G.M. Alders, voorzitter EnergieNed.

Secretaris van de commissie was prof. mr. H.D. Ploeger, VU Amsterdam/TU Delft.

1.3 Opdracht aan de Commissie

De Minister heeft de Commissie verzocht te adviseren over de volgende vragen:

Vraag 1
Wat is een redelijke canon-ingroeimodel voor zittende erfpachters van Staatsbosbeheer wanneer er een nieuwe erfpachtovereenkomst wordt afgesloten en de instapcanon in redelijkheid bezien een te grote overgang is ten opzichte van de laatst betaalde canon. Het uitgangspunt is hierbij dat de canon uiteindelijk dient toe te groeien naar marktconformiteit. Bij deze vraag zijn de volgende subvragen van belang:

- *welke absolute of relatieve 'canonsprong' rechtvaardigt de toepassing van een ingoeimodel,*
- *wat is de looptijd van het ingroeimodel en is die voor ieder individueel geval gelijk,*
- *verschilt het ingroeimodel per geval al naar gelang de erfpachter meer baat heeft bij een nieuwe overeenkomst (bijvoorbeeld in geval van looptijdverlenging),*

[1] Kamervragen en antwoord, Tweede Kamer 2007/08, nr. 1796.
[2] Brief van de Minister van LNV van 1 juli 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/08, 29.659, nr. 28.

- *dient er een absoluut canonbedrag als ondergrens te gelden beneden welke het ingroeimodel niet wordt toegepast.*

Vraag 2
Valt er een methodiek tot herziening van de marktconforme grondwaarde te ontwikkelen, waarin op objectieve wijze de gerechtvaardigde belangen van erfpachters (bijvoorbeeld biologisch agrarisch ondernemerschap of ecologische camping) of de bijzondere omstandigheden in sommige gebieden in de grondwaarde en canon worden verdisconteerd. Bij deze vraag zijn de volgende subvragen van belang:

- *in hoeverre zijn WOZ taxaties geschikt om door Staatsbosbeheer bij de vaststelling van canons te worden toegepast als vrije economische waarde en is het gebruik van WOZ waarden een beter alternatief voor vrije waarde taxaties door deskundigen die ad hoc bij een canonherziening worden ingeschakeld,*
- *is de WOZ waarde anno 2008 een voldoende afspiegeling van de reële vrije economische waarde,*
- *is het afdoende mogelijk om de WOZ waarde te splitsen in een opstalwaarde en een grondwaarde,*
- *doet een WOZ taxatie afdoende recht aan het vaak specifieke karakter van erfpachtobjecten van Staatsbosbeheer,*
- *leidt het toepassen van de WOZ waarde tot onaanvaardbare rechtsongelijkheid doordat slechts de erfpachter de mogelijkheid van bezwaar en beroep heeft,*
- *zijn er andere methoden tot herziening van de grondwaarde, naast de reeds door Staatsbosbeheer gehanteerde methode en het gebruik van de WOZ-waarde, waarlangs bijzondere gebruiksbeperkingen op of bijzonder gebruik van de grond op objectieve wijze in de grondwaarde kunnen/kan worden geïntegreerd en een canon kan worden vastgesteld.*

Vraag 3
Welke standaardduur van de erfpachtcontracten, met een eventueel daarbij behorend contractueel verlengingsregime, komt redelijkerwijs tegemoet aan zowel de belangen van de erfpachters (zekerheid, afschrijving, kosten, etc) als de belangen van Staatsbosbeheer (periodieke toetsing bestaand gebruik aan bestemming en beheer van grondgebied).

Vraag 4
Zijn er gebiedsspecifieke omstandigheden aan te wijzen die de erfpachtsituatie op de Waddeneilanden wezenlijk anders maken dan in andere delen van Nederland.

1.4 Werkwijze

De Commissie is van september 2008 tot en met mei 2009 tienmaal plenair bijeengekomen. Daarnaast hebben commissieleden tussentijds intensief overleg gehad over deelonderwerpen van de opdracht.
Tijdens twee aparte plenaire bijeenkomsten van de Commissie hebben de leden achtereenvolgens gehoord vertegenwoordigers van erfpachters op de Waddeneilanden en de burgemeesters van de gemeenten Texel, Vlieland en Terschelling (op 8 oktober 2008), en vertegenwoordigers van Staatsbosbeheer (op 3 november 2008). De aanwezigen zijn daarbij tevens in de gelegenheid gesteld hun visie op de problematiek nader toe te lichten. Daarnaast heeft de Commissie kennisgenomen van diverse notities en andere stukken toegezonden door Staatsbosbeheer, vertegenwoordigers van erfpachters, individuele erfpachters en terreinbeherende organisaties (o.a. de Vereniging Natuurmonumenten, de Unie van Landschappen en de Federatie Particulier Grondbezit). Voorts werd kennisgenomen van een ongevraagd advies aan de Commissie van Prof. ir. F. Seijffert, emeritus hoogleraar TU Delft.
Tot slot heeft de Commissie in de tweede helft van februari 2009 ontvangen het in opdracht van Staatsbosbeheer samengestelde rapport van adviesbureau Oranjewoud over de

vastgoedtransacties op de Waddeneilanden in de periode 1993-2008.[3] Dit rapport geeft een verkennend overzicht van de verkoopprijzen van opstallen en gronden (met name recreatiewoningen) bij zowel volledige eigendom als op in erfpacht uitgegeven gronden. Voorts wordt het handelen van Staatsbosbeheer rond taxaties en canonverhoging in de afgelopen 15 tot 20 jaar beschreven. Duidelijk is, dat het rapport als basis heeft het huidige erfpachtbeleid van Staatsbosbeheer, dat tot onrust heeft geleid onder de erfpachters. Voorts zij opgemerkt dat de uitgangpunten van het rapport van Oranjewoud en het door de Commissie uitgevoerde onderzoek fundamenteel verschillen, waardoor de cijfermatige resultaten niet met elkaar te vergelijken zijn.
De Commissie is in de loop van haar werkzaamheden door alle betrokken partijen uitgenodigd om de Waddeneilanden te bezoeken. Van deze uitnodigingen is geen gebruik gemaakt, met name omdat de Commissie door beide partijen voorzien is van uitgebreide informatie en diverse leden van de Commissie zeer goed bekend zijn met de locale omstandigheden. De Commissie achtte zich derhalve voldoende geïnformeerd.

[3] W.G. Elsinga, M. van Hoek, A.R. Lont en J.K. de Schipper, Marktverkenning vastgoedtransacties Waddeneilanden, Onderzoek in opdracht van Staatsbosbeheer Divisie Vastgoed, Oranjewoud, 2009.

2 Erfpacht bij Staatsbosbeheer

2.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is om een overzicht te geven van de toepassing van het erfpachtrecht door Staatsbosbeheer. Hierbij wordt allereerst een kwantitatief overzicht gegeven van het gebruik van erfpacht als instrument van gronduitgifte door Staatsbosbeheer (paragraaf 2.2). Vervolgens wordt ingegaan op de redenen waarom Staatsbosbeheer gronden uitgeeft in erfpacht, en deze niet in eigendom overdraagt, danwel verhuurt (paragraaf 2.3). Voorafgaande aan de bespreking van de belangrijkste punten in de door Staatsbosbeheer gehanteerde Algemene Voorwaarden 2006 in paragraaf 2.6 worden eerst de hoofdlijnen geschetst van het recht van erfpacht zoals dit in het Burgerlijk Wetboek is geregeld (paragraaf 2.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte conclusie (paragraaf 2.7).

2.2 Kwantitatieve gegevens over erfpacht bij Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is eigenaar van 249.000 ha grond in geheel Nederland. Hiervan is ca 30.000 ha (ca 12%) in erfpacht uitgegeven. Hiervan gaat het om het grootste deel (22.300 ha) om uitgifte in erfpacht aan andere terreinbeheerders: Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen en recreatie- en natuurschappen. Verder is een deel van de gronden in erfpacht gegeven aan provincies, gemeenten, waterschappen en nutsbedrijven. De resterende erfpachtgronden uitgegeven aan particulieren en bedrijven omvat ca 1.000 uitgiftes, bij elkaar 3.000 ha aan oppervlakte. Hiervan geldt dat voor de helft van deze laatste gronduitgiftes een substantiële canon wordt betaald.[4] Alleen deze laatste gronduitgiftes zijn onderwerp van dit advies.

Met betrekking tot de lopende erfpachtrechten per augustus 2008 geeft tabel 2.1 nader inzicht, gesorteerd over de vier regio's van Staatsbosbeheer.[5]

Tabel 2.1 Overzicht erfpacht en erfpacht-opstalcontracten

Contractsoorten		Totaal	Totaal	Totaal	Totaal	Totaal
		West	Noord	Oost	Zuid	Tot
1	Erfpacht (alleen grond)	15	38	25	10	88
2	Erfpacht (grond + opstal SBB)	6	4	10	3	23
3	Erfpacht in combinatie met opstalrecht (grond SBB-opstal derden)	198	565	323	131	1217
	Totaal	219	607	358	144	1328

Regio Noord: provincies Drenthe, Groningen en Friesland (inclusief de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Rottum);
Regio Oost: provincies Overijssel, Flevoland en Gelderland;
Regio West: provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland (inclusief het Waddeneiland Texel);
Regio Zuid: de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zeeland.

Uit dit overzicht blijkt ook dat in de meeste gevallen de uitgifte in erfpacht gecombineerd is met een gelijktijdige vestiging van een recht van opstal. Dit laatste heeft als gevolg dat de

[4] Getallen ontleend aan de Notitie Staatsbosbeheer en erfpacht, p. 2-3.
[5] Gegevens verschaft door Staatsbosbeheer,

erfpachter tevens de juridische eigenaar is van de op de grond opgerichte gebouwen, werken en beplantingen.

2.3 Erfpacht als instrument van natuurbeheer bij Staatsbosbeheer

De Minister beschrijft Staatsbosbeheer als de *"rijksnatuurbeheerder die als taak heeft het groene rijkserfgoed van natuur, bos en landschap te beheren."* (Antwoord op Kamervragen d.d. 26 maart 2008, TK 2007/2008, Aanhangsel, p. 3668). Inderdaad, voor Staatsbosbeheer staat haar taak als hoeder van de natuur in Nederland voorop. Zie ook art. 3 Wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer:

"Staatsbosbeheer is belast met het beheer van de bij deze dienst (…) berustende objecten en het verkrijgen van objecten, met als doelstelling bestaande, onderscheidenlijk potentiële, natuurwetenschappelijke, bosbouwkundige, landschappelijke, recreatieve, archeologische, aardkundige of cultuurhistorische waarden, dan wel de met die waarden verband houdende bestaande of potentieel aanwezige educatieve waarden, in het algemeen belang duurzaam in stand te houden, onderscheidenlijk met het oog daarop te ontwikkelen, een en ander in overeenstemming met het ten aan zien van de instandhouding en ontwikkeling van de voornoemde waarden door Onze Minister geformuleerd beleid. (…)"

Hierbij sluit het gebruik van erfpacht als instrument voor gronduitgifte nauw aan. Staatsbosbeheer noemt zelf drie redenen om gronden in erfpacht uit te geven:[6]

1) Staatsbosbeheer voert zelf niet het beheer, maar oefent via uitgifte in erfpacht een toezichthoudende rol uit (bijv. uitgifte aan Natuurmonumenten);
2) Het realiseren van groene doelstellingen met behulp van erfpachters (bijv. extensief agrarisch beheer van natuurterreinen);
3) Gronden zijn zodanig gelegen ten opzichte van andere eigendommen van Staatsbosbeheer dat men grip wil houden op de ontwikkelingen (bijv. recreatiewoningen ingesloten door natuurterrein).

Met name in de laatste twee gevallen geldt dat het in de erfpachtvoorwaarden toegestane gebruik van de onroerende zaken regelmatig herijkt kan worden op basis van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en veranderde visies op natuurontwikkeling en natuurbeheer. Verkoop van de grond is daarom volgens Staatsbosbeheer geen optie. Strikt genomen zou Staatsbosbeheer het liefst de grond verhuren, maar daar kleven ook nadelen aan zoals een geringe bereidheid van de gebruikers om dan in hun grond en opstal te investeren. Dit verklaart de keuze voor uitgifte in erfpacht én voor bepaalde tijd (in de regel 30 jaar). Daarnaast noemt Staatsbosbeheer dat bij de uitgifte in erfpacht als beleidsmatig uitgangspunt geldt dat de waardestijging van de grond via de vaststelling en regelmatige aanpassing van de door de erfpachter te betalen tegenprestatie, de canon, toekomt aan Staatsbosbeheer als eigenaar.

Met betrekking tot de betekenis van de inkomsten uit erfpacht voor de bedrijfsvoering van Staatsbosbeheer stelt de Commissie Grapperhaus die in 2003 Staatsbosbeheer adviseerde over het erfpachtbeleid:

"Deze inkomsten vormen een structureel onderdeel van de financiering van Staatsbosbeheer. Continuïteit en verdere ontwikkeling van deze bron van inkomsten is voor Staatsbosbeheer essentieel".[7]

Voorts legt de in 2008 door de Concernstaf van Staatsbosbeheer opgestelde notitie "Staatsbosbeheer en erfpacht" (p. 3) een koppeling tussen het vragen van een

[6] Staatsbosbeheer en erfpacht, 2008, p. 2.
[7] Advies Beleid Erfpacht Staatsbosbeheer, rapport van de Commissie Grapperhaus (10 maart 2003), p. 7.

marktconforme canon en de verzelfstandiging. De notitie merkt in dit verband op: *"Staatsbosbeheer dient meer inkomsten te genereren".*

2.4 Algemene kenmerken van het recht van erfpacht

Het recht van erfpacht wordt in art. 5:85 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek omschreven als *"een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om eens anders onroerende zaak te houden en te gebruiken"*. Voor dit gebruiksrecht zal in de regel een periodieke tegenprestatie worden betaald, de canon. Art. 5:89 lid 1 bepaalt: "*Voor zover niet in de akte van vestiging anders is bepaald, heeft de erfpachter hetzelfde genot van de zaak als een eigenaar".* In abstracto kan het recht van erfpacht daarom worden beschouwd als het beperkt zakelijk gebruiksrecht dat het zwaarst drukt op de (blote) eigendom, en derhalve de rechthebbende de meeste rechten verleent die men als beperkt zakelijk gerechtigde op andermans onroerende zaak kan hebben.

De concrete inhoud van het recht wordt echter naast de wet bepaald door de in de akte van vestiging opgenomen erfpachtvoorwaarden. Zoals blijkt uit de woorden "*voor zover niet in de akte van vestiging anders is bepaald"*, en overige artikelen in de titel over erfpacht (zie met name art. 5:86 BW over de duur van het erfpachtrecht), hebben partijen immers een tamelijk grote vrijheid om het genot van de erfpachter nader in te kaderen, mits voldaan blijft aan de essentialia van erfpacht. Deze zijn:[8]

- Het recht van erfpacht rust op een onroerende zaak (art. 5:85 lid 1 BW),
- Waarbij de gerechtigde het gehele of gedeeltelijke genot heeft van die zaak (art. 5:89 lid 1 BW).
- Er bestaat een goederenrechtelijke relatie met de hoofdgerechtigde.
- Het recht van erfpacht kan – eventueel in beperkte mate – worden overgedragen of bezwaard (art. 5:91 lid 1 jo 3:83 lid 1 BW).

De bevoegdheden van de erfpachter kunnen dan ook in de erfpachtvoorwaarden worden beperkt, en dergelijke beperkingen komen in de praktijk ook veelvuldig voor. Slechts zelden blijkt de erfpachter over hetzelfde genot als de eigenaar te beschikken. Men denke aan de duur van het recht, voorschriften over de bestemming van de in erfpacht uitgegeven zaak, de inrichting van het terrein (verplichting tot het bouwen van opstallen, en het aanleggen van werken), en het beheer, gebruik en onderhoud van het terrein. Zo is het in een concreet geval mogelijk dat het recht van erfpacht slechts zeer beperkte bevoegdheden verleent, voor een zeer beperkte duur.

Aan partijen wordt redelijk veel vrijheid gegeven om in de erfpachtvoorwaarden hun rechtsverhouding nader in te vullen. Daarnaast is het rechtsbeginsel van de redelijkheid en billijkheid op de rechtsverhouding tussen grondeigenaar (erfverpachter) en erfpachter van groot belang. Er is immers sprake van een duurverhouding met een meer of minder uitvoerige regeling van over en weer bestaande rechten en verplichtingen.

Juist vanwege zijn flexibiliteit wordt het erfpachtrecht breed toegepast, door een grote variëteit van gebruikers (overheid en particulieren), voor zeer verschillende doeleinden (agrarische grond, woningbouw, industriële terreinen).

Concreet betekent dit dat "het recht van erfpacht" als zodanig in feite niet bestaat en dat men telkens de voor het betreffende geval geldende erfpachtvoorwaarden zal moeten nalopen om de rechten die de erfpachter heeft te kunnen bepalen.

[8] A.A. van Velten, Privaatrechtelijke aspecten van onroerend goed, 2006, p. 431.

Algemene erfpachtvoorwaarden
Bij de vestiging van het erfpachtrecht wordt vooral door de overheid op grote schaal gebruikgemaakt van algemene voorwaarden. Geconstateerd kan worden dat er op het gebied van deze algemene erfpachtvoorwaarden sprake is van een grote verscheidenheid. Ook binnen de door een grondeigenaar (bijvoorbeeld een gemeente) gehanteerde algemene voorwaarden kunnen er belangrijke inhoudelijke verschillen bestaan als er in de loop der jaren achtereenvolgens verschillende voorwaarden zijn toegepast bij gronduitgiftes. In het verleden is wel een poging gedaan om op landelijk niveau tot uniformering te komen, in de vorm van het in 1988 verschenen rapport Harmonisatie van Gronduitgifte van het Instituut voor Bouwrecht en de Leidraad gemeentelijke gronduitgifte van de Vereniging van gemeentelijke grondbedrijven (VVG). Van deze modelbepalingen is met name op de gemeentelijke erfpachtvoorwaarden enige invloed uitgegaan.

Duur van het recht van erfpacht
Het Burgerlijk Wetboek (art. 5:86 BW) laat partijen vrij in de regeling van de duur van het erfpachtrecht. Zo stelt de wet voor tijdelijke erfpacht (“erfpacht voor bepaalde duur”) geen minimum of maximum termijn vast. Slechts zal men voor agrarische erfpacht rekening moeten houden met de toepasselijkheid van de dwingendrechtelijke voorschriften met betrekking pacht (titel 7.5 Burgerlijk Wetboek) bij een erfpachtrecht dat wordt uitgegeven voor een periode van 25 jaar of korter. Op dit moment worden door Staatsbosbeheer gronden uitsluitend in erfpacht uitgegeven voor een bepaalde tijd van 30 jaar.
Naast de erfpacht voor bepaalde duur, komen ook de erfpachtrechten voor onbepaalde tijd voor. Dit kan zijn een “eeuwigdurende erfpacht”, waarbij de voorwaarden en canon voor altijd zijn vastgesteld en in beginsel niet meer kunnen worden gewijzigd. De gemeente Den Haag maakt sinds 1986 hiervan gebruik bij gronduitgifte Daarnaast bestaat de “voortdurende erfpacht”, waarbij telkens na een bepaalde termijn de canon en voorwaarden kunnen worden aangepast. De gemeente Amsterdam is een voorbeeld waar dit systeem wordt toegepast. Ook Staatsbosbeheer heeft in het verleden gronden in voortdurende erfpacht uitgegeven.

Heruitgifte
Voor alle duidelijk wordt hier opgemerkt dat in de praktijk vaak bij heruitgifte gesproken wordt van “verlenging” van het erfpachtrecht. Hoewel bij tijdelijke erfpacht, het voortzetten van het gebruik door de zittende erfpachter inderdaad feitelijk gevoeld zal worden als een verlenging van de bestaande verhouding, is dit juridisch gesproken niet juist. Bij het aflopen van de bij de uitgifte afgesproken looptijd van een tijdelijk erfpachtrecht, komt dit recht van rechtswege tot een einde. Het voortzetten van het gebruik door de (voormalige) erfpachter is slechts mogelijk door het opnieuw uitgeven (“heruitgifte”) van de grond in erfpacht (aan dezelfde erfpachter). Er wordt dus juridisch gezien een geheel nieuw recht tot stand gebracht, en het oude recht wordt niet “verlengd”. Ook bij de genoemde “voortdurende erfpacht” is “verlenging” een minder juist begrip. De eenmaal in het leven geroepen rechtsverhouding wordt immers voortgezet, maar telkens zullen na een bepaalde periode (bijv. 30 jaar) de (financiële) voorwaarden herzien worden.

Ondererfpacht
Bij de in erfpacht door Staatsbosbeheer uitgegeven gronden, komt het in bepaalde gevallen ook voor dat de erfpachter op zijn beurt de grond weer in gebruik geeft aan anderen via uitgifte in erfpacht. Dit laatste recht wordt aangeduid als ondererfpacht. De erfpachter heeft deze bevoegdheid op grond van art. 5:93 Burgerlijk Wetboek, tenzij in de akte van vestiging anders is bepaald. Art. 5:93 lid 2 Burgerlijk Wetboek bepaalt dat de ondererfpacht bij het einde van de erfpacht teniet gaat, tenzij de eigenaar bij een in de openbare registers ingeschreven notariële akte heeft verklaard met de vestiging van de ondererfpacht in te stemmen.

Bij de complexen op Vlieland waar sprake is van ondererfpacht (Duinkersoord & Vliepark, Ankerplaats), is op de door Staatsbosbeheer in erfpacht uitgegeven grond door de erfpachter (een Stichting) de benodigde infrastructuur (wegen, verlichting) aangelegd. De erfpachter heeft de grond, minus het deel van de grond bestemd voor de wegen op het complex, verkaveld en de kavels in ondererfpacht uitgegeven ten behoeve van de bouw van recreatiewoningen. De Stichting houdt als (hoofd)erfpachter de verantwoordelijkheid voor de wegen en andere infrastructuur die op het complex is aangelegd.

In principe bestaat bij ondererfpacht alleen een relatie tussen (hoofd)erfpachter en ondererfpachter. De ondererfpachter betaalt daarom de tegenprestatie voor het ondererfpachtrecht aan de erfpachter. Het is ook de erfpachter die de hoogte van de canon voor zijn ondererfpachter zal vaststellen. Toch is de juridische relatie tussen Staatsbosbeheer (grondeigenaar) en de Stichting (erfpachter) in twee opzichten van belang voor de ondererfpachter. Allereerst kan, op grond van de zogenaamde "nemo plus" regel die aan het zakenrecht ten grondslag ligt, de erfpachter (de Stichting) aan de ondererfpachter (de gebruiker van het kavel met de recreatiewoning) niet meer rechten verschaffen dan hij zelf als erfpachter heeft. Men zie hiervoor de tweede zin van art. 5:93 lid 1: *"Aan de ondererfpachter komen ten aanzien van de zaak niet meer bevoegdheden toe dan de erfpachter jegens de eigenaar heeft".* Het recht van ondererfpacht wordt aldus in eerste instantie bepaald door de uitgifte voorwaarden die gelden in de verhouding grondeigenaar (Staatsbosbeheer) – erfpachter. Daarnaast zal, hoewel het de (hoofd)erfpachter is die aan de ondererfpachter een canon in rekening brengt voor het ondererfpachtrecht, een verhoging van de canon in de relatie Staatsbosbeheer – erfpachter in praktische zin doorberekend worden aan de ondererfpachter.

Recht van opstal

In verreweg de meeste gevallen is door Staatsbosbeheer naast het recht van erfpacht, de erfpachter ook het zogenaamde "recht van opstal" verleend. Het praktische gevolg hiervan is dat de erfpachter/opstaller ook de juridische eigendom van de aangebrachte opstallen (gebouwen, werken en beplantingen) op de in erfpacht uitgegeven grond heeft. Is er alleen sprake van een erfpachtrecht dan komt de juridische eigendom van de opstallen toe aan de erfverpachter.

Erfpacht vergeleken met huur

Erfpacht geeft als zakelijk recht in het algemeen aan de rechthebbende meer bevoegdheden dan uit een huurovereenkomst. Men denke aan de mogelijkheid van hypothecaire financiering die de huurder met zijn persoonlijk recht niet heeft. Daar staat tegenover dat in een aantal belangrijke gevallen de rechten van de huurder op voorgezet genot van zijn woonruimte bij het einde van zijn recht veel sterker zijn dan die van de erfpachter. Ook is de huurprijs, afhankelijk van het type huur, in tegenstelling tot de canon bij erfpacht aan sterke overheidsregulering onderworpen. Tenslotte zij opgemerkt dat de erfpachter, in tegenstelling tot de huurder, het financieel risico draagt met betrekking tot de zaak.

2.5 Diverse erfpachtvoorwaarden bij Staatsbosbeheer

Sinds de oprichting van Staatsbosbeheer in 1898 zijn gronden in erfpacht uitgegeven. Het gevolg is dat tussen de bestaande erfpachtrechten aanzienlijke verschillen in contractsperiode (25 jaar, 30 jaar, voortdurend). Een en ander blijkt duidelijk uit tabel 2.2 waarin de contractduur van de lopende erfpachtrechten wordt weergegeven.

Tabel 2.2 Overzicht van de duur van lopende erfpachtrechten

Duur van het recht	Aantal rechten
25 t/m 30	502
31 t/m 50	320
51 t/m 70	64
71 t/m 100	64
Voortdurend	378
Totaal:	1328

Dezelfde variatie in voorwaarden ziet men bij de canonverplichting (methodiek voor de vaststelling van de hoogte van de canon en voorwaarden voor tussentijdse herziening).

In de meest recente periode zijn tot 2004 gronden uitgegeven op basis van standaardvoorwaarden die uitgaan van een recht met een duur van 30 jaar. Hierbij wordt de canon elke drie jaar geïndexeerd op basis van de CPI en elke zes jaar wordt door Staatsbosbeheer een voorstel gedaan voor een nieuwe canon, die wordt vastgesteld op basis van de actuele grondwaarde. Indien partijen daarover niet tot overeenstemming komen voorzien de voorwaarden veelal in een deskundigenprocedure. Het gehanteerde (vaste) canonpercentage is 5% voor niet-commercieel gebruik, en 7 of 7,5% voor commercieel gebruik.

Vanaf 2004 worden akten gebruikt op basis van de zgn “Grapperhausstandaard”, die is ontwikkeld naar aanleiding van het rapport van de Commissie Grapperhaus. Deze akten gaan uit van een tijdelijk recht van 30 jaar, een canon bij (her)uitgifte gebaseerd op de grondwaarde als ware deze in volle eigendom bij Staatsbosbeheer (dus onbezwaard met het erfpachtrecht) en een canonpercentage op basis van het actuele rentepercentage van 10 jarige staatsobligaties met een opslag van 0,7%. Na de (her)uitgifte vindt een jaarlijkse indexering plaats en een herziening elke tien jaar op basis van de actuele grondwaarde.

Voor de erfpachtrechten die worden uitgegeven aan Natuurmonumenten en andere terrein beherende organisaties geldt echter een ander uitgangspunt: deze rechten hebben vaak een lange looptijd en zijn uitgegeven tegen een symbolische canon.

2.6 Algemene Voorwaarden 2006

Bij nieuwe uitgiften en heruitgifte van aflopende tijdelijke rechten wordt op dit moment gebruik gemaakt van de Algemene voorwaarden erfpacht en opstal Staatsbosbeheer, die dateren uit 2006 (AV 2006). Deze voorwaarden voorzien in de mogelijkheid dat tegelijkertijd met de uitgifte van de grond in erfpacht, een recht van opstal wordt gevestigd.
De rechtspositie van de erfpachter op grond van deze AV 2006 wordt in de volgende paragrafen op hoofdlijnen geschetst. Hierbij wordt telkens verwezen naar de artikelen van deze algemene voorwaarden waar de betreffende regeling is opgenomen.

2.7 De gebruiksmogelijkheden en -beperkingen

<u>Bestemming en gebruik (art. 3 AV)</u>
De erfpachter is verplicht te zaak te gebruiken in overeenstemming met de in de akte van uitgifte bepaalde bestemming. Dit gebruik mag niet in strijd zijn met de normen van welstand of milieuhygiëne, danwel gevaar, schade of hinder veroorzaken.
<u>Bebouwing (art. 3 AV)</u>
De erfpachter heeft toestemming nodig om gebouwen, werken en beplantingen aan te brengen, te wijzigen of te verwijderen.
<u>Onderhoud (art. 3 AV)</u>
Erfpachter dient de zaak voor eigen rekening te onderhouden.

Jacht en visrechten (art. 4 AV)
Staatsbosbeheer behoudt zich het genot van de jacht en de visserij voor. Erfpachter moet gedogen dat de huurder van de jacht- en visrechten deze rechten uitoefent op het terrein.
Gedoogplichten (art. 4 AV)
Erfpachter moet werken ten behoeve van openbare voorzieningen (palen, kabels, leidingen, etc.) gedogen.
Medewerkers van Staatsbosbeheer hebben te allen tijde vrije toegang tot de onbebouwde delen van het terrein ten behoeve van de uitvoering van hun opgedragen taken.

2.8 De juridische bevoegdheden van de erfpachter

Beschikkingsbevoegdheid (art. 5 AV)
De erfpachter mag het recht van erfpacht zonder toestemming van de regiodirecteur niet overdragen, samenvoegen, splitsen, verhuren, in ondererfpacht uitgeven, of andere beperkte rechten vestigen, met uitzondering van hypotheek en vruchtgebruik.
Voorkeursrecht tot koop van Staatsbosbeheer (art. 8 AV)
Staatsbosbeheer heeft bij voorgenomen verkoop een voorkeursrecht. De verkoopprijs wordt in onderling overleg vastgesteld op basis van de actuele waarde van het recht van erfpacht in het economisch verkeer.

2.9 De financiële aspecten (canon)

Canon (art. 2 AV)
De jaarlijkse tegenprestatie (de canon) wordt berekend door de waarde van de erfpachtzaak op het moment van uitgifte, te vermenigvuldigen met een canonpercentage.
De waarde van de zaak wordt gesteld op “de vrije economische waarde”, vast te stellen met inachtneming van de Taxatie-instructie Erfpacht Staatsbosbeheer. Nu de voorwaarden uitgaan van de vrije economische waarde, impliceert dit dat bij vaststelling van de waarde van de grond de fictie wordt toegepast dat de grond in volle eigendom is bij Staatsbosbeheer en niet is belast met het recht van erfpacht of een ander gebruiksrecht.
Het canonpercentage is de optelsom van a) marktrentepercentage b) rendementsopslagpercentage en c) beheeropslagpercentage, verminderd met d) compensatieafslagpercentage. Door een marktrentepercentage te hanteren, wordt de canon gekoppeld aan de financiële marktontwikkelingen.
Met de AV 2006 heeft Staatsbosbeheer uitdrukkelijk gebroken met de voorheen bestaande methodiek, waarin gewerkt werd met een vast canonpercentage (meestal 5%).[9]
Als marktrentepercentage is gekozen voor het actuele rentepercentage op 10-jarige staatsobligaties geldende in de maand van ingangsdatum van het erfpachtrecht, met dien verstande dat het gehanteerde percentage nimmer lager dan 2% kan zijn.[10] Voorts wordt in het canonpercentage een rendementsopslagpercentage verdisconteerd, welke afhankelijk is van de aard, de bestemming en/of het gebruik van de in erfpacht uitgegeven zaak. Hierbij zou in beginsel een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen niet-commercieel vastgoed en commercieel vastgoed. In de praktijk wordt echter in alle gevallen gewerkt met een opslag van 1,5%.[11]
Het beheeropslagpercentage is een vaste opslag voor administratie en beheer door Staatsbosbeheer. Hiervoor wordt een vast percentage van 0,7% gehanteerd.
Het compensatieafslagpercentage is een aftrek om de erfpachter te compenseren voor het feit dat hij niet de grondwaardestijging kan incasseren. Deze aftrek bedraagt een vast percentage van 1,5%.

[9] Toelichtingsnota systematiek Grapperhaus, p. 6.
[10] De Toelichtingsnota (p. 6) tekent hierbij aan dat aldus Staatsbosbeheer wordt beschermd tegen al te lage rendementspercentages.
[11] Toelichtingsnota systematiek Grapperhaus, p. 6.

Praktisch betekent deze rekenexercitie dat onder het huidig beleid er sprake is van een canonpercentage dat bestaat uit het actuele rentepercentage op 10-jarige staatsobligaties plus 0,7%.

Periodieke aanpassing canon (art. 2 AV)

De canon wordt jaarlijks aangepast aan de hand van de Consumentenprijsindex (CPI). Naast deze jaarlijkse aanpassing, wordt de canon elke 10 jaar herzien in verband met de ontwikkelingen in de waarde van onroerende zaken en de marktrentepercentages.

Aanpassing canon bij overdracht van het recht van erfpacht (art. 8 AV)

Bij overdracht van het erfpachtrecht door de zittende erfpachter kan de canon opnieuw door Staatsbosbeheer worden vastgesteld, op basis van de regels voor de vaststelling van de canon bij uitgifte (art. 2 AV). Ook bij vaststelling van de prijs bij toepassing van het voorkeursrecht wordt uitgegaan van een geactualiseerde canon.

2.10 De duur

Uitgifte in tijdelijke erfpacht

Nieuwe erfpachtrechten worden als rechten voor bepaalde duur uitgegeven. Deze duur wordt in de betreffende akte van uitgifte bepaald, en zal in de regel 30 jaar zijn. De AV 2006 (art. 9) bepalen dat uiterlijk 5 jaar voor het einde van de erfpacht Staatsbosbeheer aan de erfpachter meedeelt of de erfpacht zal worden voortgezet. Hierbij wordt bepaald: “Uitgangspunt is hierbij dat voortzetting van de erfpacht slechts plaatsvindt wanneer de belangen van Staatsbosbeheer zich hier niet tegen verzetten, zulks ter beoordeling van Staatsbosbeheer”.

Tussentijdse beëindiging (art. 11 AV)

Staatsbosbeheer kan te allen tijde het recht van erfpacht tussentijds beëindigen op grond van redenen van algemeen belang. Schadeloosstelling vindt dan plaats op basis van de normen van de Onteigeningswet.

2.11 Conclusie

Het wettelijke uitgangspunt (art. 5:89 lid 1 Burgerlijk Wetboek) is dat de erfpachter hetzelfde genot heeft van de in erfpacht uitgegeven zaak als een eigenaar zelf. Het Burgerlijk Wetboek geeft de mogelijkheid om in de akte van uitgifte dit genot te beperken. Bijvoorbeeld door beperking van het recht in tijdsduur en door het ontzeggen van bepaalde bevoegdheden, of deze aan de toestemming van de blooteigenaar te onderwerpen.

Als men de inhoud van het erfpachtrecht op grond van de door Staatsbosbeheer gehanteerde Algemene Voorwaarden 2006 bekijkt, dan zijn de beperkingen aldus samen te vatten. Ten eerste betreft dit de duur waarvoor het recht is verleend; de erfpachter verkrijgt een tijdelijk recht met een duur van 30 jaar, men dien verstande dat Staatsbosbeheer – tegen schadeloosstelling – het recht tussentijds kan beëindigen om redenen van algemeen belang. Ten tweede wordt de erfpachter in zijn beschikkingsbevoegdheid beperkt. Hij mag zijn recht niet vervreemden, of – met uitzondering van de rechten van hypotheek en vruchtgebruik – met zakelijke rechten bezwaren, zonder toestemming van Staatsbosbeheer. Daarnaast heeft Staatsbosbeheer een voorkeursrecht tot koop als de erfpachter zijn zaak wil vervreemden. Ten derde wordt het concrete gebruik van de in erfpacht uitgegeven zaak bepaald door de in de akte van vestiging opgenomen bestemming, terwijl toestemming nodig is voor het aanbrengen, wijzigen of verwijderen van de opstallen. Van minder beperkende aard zijn de gedoogplichten met betrekking tot het dulden van kabels en constructies ten behoeve van openbare voorzieningen, en het voorbehoud van de vis- en jachtrechten.

Al hebben al deze beperkingen van de rechten van de erfpachter geen van allen een uitzonderlijk karakter, desondanks moet de conclusie luiden dat het genot van de erfpachter aanzienlijk is “ingesnoerd” ten opzichte van het wettelijk uitgangspunt. Het meest ingrijpend zijn de betrekkelijk korte duur (30 jaar), de beperkingen in de gebruiksmogelijkheden op grond van de landschappelijke toetsing, en de beperkingen op de vrije overdraagbaarheid van het erfpachtrecht.

3 Probleem analyse

3.1 Het perspectief van Staatsbosbeheer

Hiervoor in paragraaf 2.3 is aangegeven dat het erfpachtinstrument een belangrijke rol speelt in het beleid van Staatsbosbeheer. Men spreekt in dit verband over “groene” erfpacht, waaruit het belang van natuurbehoud als doelstelling voor het toepassen van erfpacht blijkt.
Aan de andere kant wordt door Staatsbosbeheer het instrument erfpacht voor uitgifte van terreinen aan derden voor bijvoorbeeld (recreatie) woningen gezien als een verbetering van de positie van de gebruiker ten opzichte van mogelijkheid om de grond te verhuren. Zo kan de erfpachter een hypotheek vestigen ter financiering van zijn aankoop, terwijl de huurder die mogelijkheid niet heeft. Tevens zal de erfpachter investeren in grond en opstal, en een huurder niet.
De waardestijging van de grond komt door uitgifte in erfpacht via de vaststelling en regelmatige aanpassing van de canon toe aan Staatsbosbeheer als eigenaar. De systematiek voor vaststelling en periodieke herziening van de canon is gebaseerd op het advies van de Commissie Grapperhaus. Hierin werd geadviseerd om een “marktconforme” vergoeding te vragen aan de erfpachter voor het gebruik van de uitgegeven grond. Staatsbosbeheer stelt zich op het standpunt dat het – conform het advies – niet het maximale uit de locale marktsituatie moet halen, maar moet volstaan met een redelijk rendement. Een en ander heeft geresulteerd in een nieuwe rekensystematiek die heeft uitgemond in de in hoofdstuk 2 besproken Algemene Voorwaarden 2006.

3.2 Verzelfstandiging Staatsbosbeheer

Sinds 1 januari 1998 is Staatsbosbeheer een zelfstandig bestuursorgaan.[12] Op die datum werden ook de roerende en onroerende zaken die eigendom waren van de Staat der Nederlanden en destijds in gebruik waren bij Staatsbosbeheer om niet aan de nieuwe rechtspersoon overgedragen. De externe verzelfstandiging in de vorm van een publiekrechtelijk rechtspersoon was in lijn met het beleid van het toenmalige Kabinet. In het regeerakkoord werd het streven vastgelegd dat de Departementen zich op kerntaken moesten concentreren, kleiner zouden worden en daardoor ook slagvaardiger. De beleidsuitvoering wordt hierbij zoveel mogelijk losgemaakt van de beleidsvorming. Een en ander zou ook moeten resulteren in bezuinigingen.[13]

Een van de hoofddoelstellingen van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer was uitdrukkelijk, in de woorden van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de heer J.J. van Aartsen, *“het leveren van een beter product tegen lagere kosten voor de overheid”*.[14] Door verzelfstandiging zou het inkomstengenererend vermogen van Staatsbosbeheer kunnen worden verhoogd. Overigens dient bedacht te worden dat er desondanks steeds sprake moet zijn van een zekere mate van financiering door het Rijk.

De primaire taak van Staatsbosbeheer is het beheer van terreinen (artikel 3, lid 1 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer). Daarnaast houdt Staatsbosbeheer zich van oudsher ook bezig met marktactiviteiten. Bij het beheer van de terreinen kunnen immers diverse “bijproducten” ontstaan of kunnen door Staatsbosbeheer bepaalde “nevendiensten” worden aangeboden. Hierbij kan gedacht worden aan de verkoop van hout en het tijdelijk in gebruik geven van gronden. Met deze producten en diensten begeeft Staatsbosbeheer zich op de

[12] Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (Stb. 1997, 514). Zie voor een overzicht van de achtergrond en historie van de verzelfstandiging ook Vooruit op eigen benen, Evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003, Rapport van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer,
[13] Tweede Kamer, vergaderjaar 1993/94, 23 715, nr. 11.
[14] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/96, 24 622, nr. 3, p. 2 en p. 11.

markt. Teneinde marktverstoring tegen te gaan, moeten deze producten en diensten door Staatsbosbeheer tegen marktconforme prijzen worden aangeboden.[15] De Minister heeft in dit verband ook uitdrukkelijk aangegeven dat als uitvloeisel van de taakopdracht van Staatsbosbeheer, in het licht van de genoemde doelstelling van de verzelfstandigingoperatie ("het leveren van een beter product tegen lagere kosten") Staatsbosbeheer deze bijproducten en nevendiensten zo duur mogelijk dient af te zetten (MvT p. 29). De Staat heeft er dan ook alle belang bij dat Staatsbosbeheer de kansen op dit gebied optimaal benut. Een marktgerichte opstelling van Staatsbosbeheer is daarom van groot belang. (MvT p. 11)

3.3 Het perspectief van de erfpachters

De verhouding tussen de erfpachters en Staatsbosbeheer is geëscaleerd, in het bijzonder op de Waddeneilanden. De belangrijkste oorzaak is de met de verzelfstandiging ingezette en door het rapport Grapperhaus bevestigde stelselwijziging bij Staatsbosbeheer, waardoor erfpachters bij heruitgifte worden geconfronteerd met aanzienlijke stijgingen in de te betalen canon, welke gestegen canon voorts jaarlijks wordt geïndexeerd en daarnaast elke zes of tien jaar wordt herzien op basis van de actuele waarde van de onroerende zaak: de nieuwe regeling van de financiële tegenprestatie

Bijkomende oorzaken van de onvrede onder de erfpachters zijn de gehanteerde (gebruiks)voorwaarden, welke als zeer beperkend worden ervaren, de beperkte mogelijkheid tot overdacht van de erfpacht (het voorkeursrecht tot koop van Staatsbosbeheer, en het beleid om bij overdracht van het recht aan de derden de canon te actualiseren). Met betrekking tot de in de erfpachtakte neergelegde bestemming van de grond en het toegelaten gebruik kan nog worden toegevoegd dat de erfpachters slecht kunnen begrijpen dat een door de gemeente op publiekrechtelijke gronden toegelaten ontwikkeling (bijv. uitbreiding van de opstal) door Staatsbosbeheer op privaatrechtelijke gronden kan worden geblokkeerd.

Voorts zijn er specifieke klachten in de complexen die door Staatsbosbeheer in erfpacht zijn uitgegeven en vervolgens door de erfpachter, een beheersvereniging, zijn verkaveld en per kavel in ondererfpacht zijn uitgegeven aan particulieren (Duinkersoord & Vliepark op Vlieland). In dit geval vinden de erfpachters het onredelijk dat geen rekening wordt gehouden met het feit dat zij zelf investeringen moeten doen in de (weg)infrastructuur.
Tenslotte veroorzaakt het hiervoor (paragraaf 2.5) gesignaleerde feit van de onderlinge verschillen tussen de voorwaarden die in het verleden bij uitgifte van grond in erfpacht zijn gehanteerd onbegrip bij erfpachters. Zij vragen zich bijvoorbeeld af waarom zij wel worden getroffen door een aanzienlijke canonverhoging bij de afloop van hun tijdelijke recht, terwijl erfpachters op een naburig complex met vergelijkbare woningen een voortdurend erfpachtrecht hebben, waarbij die canon in mindere mate stijgt.

De conclusie van dit alles is dat de relatie tussen Staatsbosbeheer als blooteigenaar en de erfpachters door de laatstgenoemden als zeer onevenwichtig wordt ervaren.

3.4 Het perspectief van de Waddengemeenten

In het verlengde van het hierboven vermelde vraagstuk van de canonstijging schetsen de Waddeneilanden het volgende scenario met betrekking tot de leefbaarheid op de eilanden. Nu wordt 50% van de huisjes op Terschelling en 70-80% van de huisjes op Vlieland verhuurd, een groot deel van deze accommodatie staat op erfpachtgrond. Ook voor Texel geldt dat een belangrijk deel (30%) van de bedden op erfpachtgrond staat. De stijging van de tegenprestatie voor de erfpachtgrond zou in de toeristische sector (verhuur van recreatiewoningen en hotelbedden) ertoe leiden dat deze voor de economie van de Waddeneilanden belangrijke sector wordt bedreigd. Hotels en campings dreigen te moeten

[15] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/97, 24 622, nr. 7, p. 27.

sluiten en door de sterke canonverhoging ontstaat de dreiging dat alleen nog de happy few de huizen kopen, maar niet verhuren en dus het grootste deel van het jaar leeg staan. Daarnaast maakt men zich zorgen over de in de toekomst te betalen canon voor erfpachtgronden met publieke voorzieningen (zwembad en haven).

Iets anders is dat er in het verleden een discrepantie bleek te bestaan tussen de visie op grondgebruik op bepaalde locaties van de gemeentelijke overheid enerzijds en die van Staatsbosbeheer anderzijds. Het gaat dan over ontwikkelingen (bijv. vergroting van het bouwvolume) die door het gemeentelijke bestemmingsplan waren toegelaten, en waarvoor door de gemeente een bouwvergunning was afgegeven maar uiteindelijk – en zo is het gevoel, onverwacht en onterecht – door Staatsbosbeheer als grondeigenaar werd gedwarsboomd met een beroep op de erfpachtvoorwaarden. Inmiddels is deze situatie die door de burger als onbevredigend en onbegrijpelijk werd ervaren verbeterd doordat gemeenten en Staatsbosbeheer beogen het standpunt met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen met elkaar af te stemmen, en waarbij gemeenten en Staatsbosbeheer uitgaan van een éénlokets-model.[16]

3.5 Ontwikkelingen in de afgelopen jaren

De gesignaleerde problemen zijn niet van de laatste jaren. In 2001 werd door de Commissie Bakker een bindend advies uitgebracht, in zake een geschil over de canonverhoging met betrekking tot een in erfpacht uitgegeven complex van 22 recreatiewoningen op Terschelling. De Commissie Bakker oordeelt ondermeer dat de redelijkheid en billijkheid (art. 6:248 BW) meebrengt dat de canon in het kader van de periodieke herzieningen niet onbeperkt kan stijgen. Naast het bindend advies zelf deed de commissie tevens een achttal aanbevelingen *"ter verbetering van de wijze van uitgifte in erfpacht van grond in deze en vergelijkbare gevallen door Staatsbosbeheer"*. Ondermeer zijn dit voorstellen om de periode waarvoor de grond in erfpacht wordt uitgegeven te verlengen tot 50 jaar of zelfs onbepaalde tijd en de erfpachter de mogelijkheid te bieden de canon af te kopen. In 2003 heeft de Commissie Grapperhaus rapport uitgebracht, met als doel Staatsbosbeheer te adviseren over met name een marktconforme canon bij uitgifte in erfpacht en een rekenmethode ter demping van rigoureuze stijgingen in de canon. Na het rapport Grapperhaus heeft Staatsbosbeheer nieuwe erfpachtvoorwaarden opgesteld op basis van wat wordt genoemd de "Grapperhaus-systematiek" (zie Toelichtingsnota systematiek Grapperhaus, 2007). Hierbij is vast gehouden aan de uitgifte in erfpacht voor bepaalde tijd (30 jaar) en zijn nieuwe uitgangspunten geformuleerd voor bepaling van de canon bij (her)uitgifte en de indexering en verplichte periodieke herziening van de canon.

Het advies van de Commissie Grapperhaus heeft de bestaande problemen echter niet opgelost. Het voortbestaan van het geschil tussen Staatsbosbeheer en de erfpachters heeft geleid tot een rechtszaak in zake de heruitgifte per 1 januari 2000 van een twintigtal percelen op Terschelling. Staatsbosbeheer heeft hierbij een verklaring voor recht gevorderd dat zij redelijk handelt door slechts tot heruitgifte over te gaan onder de nieuwe erfpachtvoorwaarden. Op 5 december 2007 heeft de Rechtbank Leeuwarden uitspraak gedaan in het voordeel van Staatsbosbeheer en de stellingen van gedaagden (de erfpachters) verworpen.[17] De Rechtbank stelt daartoe: *"Resumerend volgt uit het bovenstaande dat Staatsbosbeheer zowel bij de totstandkoming als voor wat betreft de inhoud van de ontwerpakte niet heeft gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, noch in strijd met de redelijkheid en billijkheid. Dit brengt de rechtbank tevens tot het oordeel dat sprake is van redelijk handelen door Staatsbosbeheer".* Van deze uitspraak is door de erfpachters hoger beroep ingesteld.

[16] Zie de Bestuursovereenkomst Nota Positie SBB op de Waddeneilanden inzake R.O.-aangelegenheden (2004) en de vervolgnota Ruimtelijke kwaliteit zomerhuizenterreinen (2005).
[17] Rechtbank Leeuwarden 5 december 2007, LJN: BB9762.

3.6 Omvang van de problematiek

Met de nieuwe (financiële) voorwaarden worden alle erfpachters van Staatsbosbeheer geconfronteerd die in aanmerking willen komen voor heruitgifte van hun aflopende tijdelijke rechten die hun in het verleden zijn verleend.
Voor de komende vijf jaar gaat het op de Waddeneilanden om de volgende aantallen aflopende erfpachtrechten: 2009: 10, 2010: 5, 2011: 2, 2012: 16 en 2013: 13.[18] Bij deze aantallen moeten worden opgeteld die rechten waarvan de canon in de afgelopen jaren aan herziening toe kwam (wegens heruitgifte, of op grond van de in de voorwaarden voorziene periodieke herziening op basis van de ontwikkelingen van de grondwaarde), maar die – mede in afwachting van ons rapport – nog niet zijn herzien.

Inzicht in de totale omvang van de problematiek wordt gegeven door onderstaande tabellen. Tabel 3.1 geeft een overzicht geeft van de in augustus 2008 bij Staatsbosbeheer onderhanden zijnde dossiers met betrekking tot erfpachtrechten. Hieruit kan ook worden afgelezen het aantal rechten waar sprake is van herziening van de canon, hetzij wegens een tussentijdse herziening van de canon (exclusief de jaarlijkse indexering van de canon op grond van de CPI), danwel wegens heruitgifte van het recht na afloop van de termijn waarvoor het recht oorspronkelijk uitgegeven is.

Tabel 3.1 Overzicht onderhanden zijnde dossiers per regio en totaal (exclusief CPI-herzieningen), bron: Staatsbosbeheer.

Noord:

Facultatieve herziening:	76
Heruitgifte erfpachtrecht:	16
Overdracht erfpachtrecht:	0
Nieuwe uitgifte erfpacht:	1
Overig:	10
Totaal	103

Oost:

Facultatieve herziening:	53
Heruitgifte erfpachtrecht:	1
Overdracht erfpachtrecht:	10
Nieuwe uitgifte erfpacht:	22
Overig:	3
Totaal	89

Zuid:

Facultatieve herziening:	18
Heruitgifte erfpachtrecht:	2
Overdracht erfpachtrecht:	4
Nieuwe uitgifte erfpacht:	8
Totaal	32

West:

Facultatieve herziening:	49
Heruitgifte erfpachtrecht:	6
Overdracht erfpachtrecht:	1
Nieuwe uitgifte erfpacht:	18
Totaal	74

Totaal

Facultatieve herziening:	196
Heruitgifte erfpachtrecht:	25
Overdracht erfpachtrecht:	15
Nieuwe uitgifte in erfpacht:	49
Overig:	13
Totaal	298

Tabel 3.2 geeft een overzicht wanneer de erfpachtrechten zullen aflopen, en waarna dus bij voortzetting van de relatie tussen Staatsbosbeheer en erfpachter, heruitgifte van de grond (en daarmee een opnieuw vaststelling van de canon) noodzakelijk is.

[18] Gegevens verschaft door Staatsbosbeheer, september 2008.

Tabel 3.2

Jaar waarin het recht van erfpacht afloopt	Aantal
tot 2010	33
2011 t/m 2020	166
2021 t/m 2030	331
2031 t/m 2040	255
2041 t/m 2050	76
2051 t/m 2060	38
2061 t/m 2070	15
2071 t/m 2080	5
2081 t/m 2090	31
voortdurend	378
Totaal	1328

4 Naar een verbetering van de rechtspositie van de erfpachter

4.1 Overwegingen

De commissie ziet als een van de oorzaken van de problemen de slechte juridische positie van de erfpachter. Erfpacht is in ons Burgerlijk Wetboek naast de eigendom een eigenstandig recht. Het erfpachtrecht onder het regime van Staatsbosbeheer heeft echter door de korte duur (30 jaar), en de beperkingen in de vrije overdraagbaarheid, meer weg van een huurrecht. Deze benadering acht de commissie onredelijk jegens de erfpachters en ook onnodig vanuit gerechtvaardigde belangen van Staatsbosbeheer.

Ook om de financiële aspecten van de opdracht goed te benaderen is het van belang vast te stellen via welk juridisch kader de positie van de erfpachter zou kunnen worden verbeterd. Naar ons recht zijn globaal de volgende opties van gronduitgifte beschikbaar:

I) Erfpacht voor bepaalde tijd
II) Voortdurende erfpacht (met termijnen van bijvoorbeeld 30 of 50 jaar)
III) Eeuwigdurende erfpacht volgens het Haagse model
IV) Eigendom

De kenmerken van deze mogelijke varianten worden hieronder kort besproken. Hierbij wordt per variant de fictieve positie van Staatsbosbeheer en de erfpachters aangegeven.

I) Erfpacht voor bepaalde tijd

Dit is de voorzetting van het bestaande beleid van Staatsbosbeheer.

- De sterke positie van Staatsbosbeheer met betrekking tot het (toekomstig) gebruik van de grond blijft behouden.
- Bij elke verlenging van het gebruik (vestiging van een nieuw recht) is overdrachtsbelasting verschuldigd.
- In het zicht van het aflopen van het recht wordt het verkrijgen van hypothecaire financiering lastig of zelfs onmogelijk.
- In het zicht van het aflopen van het recht zal de erfpachter niet geneigd zijn om investeringen in de opstallen en/of terrein te plegen.

II) Voortdurende erfpacht, met perioden van 30 of 50 jaar

De erfpacht is hierbij voor onbepaalde tijd gevestigd, waarbij in de akte van vestiging de rechtsverhouding tussen grondeigenaar en erfpachter is geregeld voor een bepaalde duur (“tijdvakken”), waarbij het de eigenaar vrij staat binnen de grenzen van de wet nieuwe algemene voorwaarden en een nieuwe canon aan de erfpachter op te leggen.

- Staatsbosbeheer houdt grip op gebruik van de grond via de erfpachtvoorwaarden. Deze voorwaarden kunnen na afloop van elk tijdvak eenzijdig worden aangepast.
- Terugkeer van het terrein naar natuur is mogelijk, via een clausule in de algemene voorwaarden die voorziet in een tussentijdse opzegging van het recht. Hierbij geldt het wettelijke vereiste dat de waarde van het erfpachtrecht en opstallen wordt vergoed.
- De keuze voor een periode van 50 jaar sluit aan bij de geldende praktijk van de gemeentelijke erfpacht; een periode van 30 jaar sluit aan bij de geldende duur van tijdelijke rechten van erfpacht die door terreinbeheerders op het gebied van natuurbeheer (zoals Natuurmonumenten) worden gehanteerd.
- Eenmalige heffing overdrachtsbelasting bij vestiging erfpacht.

III) Erfpacht voor onbepaalde tijd met mogelijkheid van opzegging

Dit model is in 1986 door de gemeente Den Haag ingevoerd. De erfpacht is voor onbepaalde tijd gevestigd, waarbij de canon en de overige voorwaarden ("voor eeuwig") zijn vastgesteld en in principe niet meer kunnen worden gewijzigd. Aanpassing van de canon kan echter wel plaatsvinden bij wijziging van het gebruik van het in erfpacht uitgegeven perceel en/of het bouwvolume van de daarop opgerichte gebouwen. Voorts past de gemeente Den Haag elke 5 jaar een renteconversie toe (aanpassing van het canonpercentage aan de actuele rentestand). Wel heeft de erfpachter de mogelijkheid om de canon eenmalig af te kopen. Opzegging door de eigenaar is slechts zeer beperkt mogelijk, veelal alleen bij ernstige tekortkoming van de erfpachter of in het algemeen belang.

- Staatsbosbeheer houdt grip op gebruik van de grond via erfpachtvoorwaarden, het is echter niet mogelijk om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld door veranderend beleid op het gebied van natuurbeheer) doordat de bij de uitgifte vastgestelde voorwaarden niet meer zonder medewerking van de erfpachter gewijzigd kunnen worden.
- Terugkeer van het uitgegeven terrein van een bestemming van woningbouw/industrie naar natuurterrein is mogelijk, via opzegbaarheid mits de waarde van het erfpachtrecht wordt vergoed.
- Eenmalige heffing overdrachtsbelasting bij vestiging erfpacht.

IV) Volle eigendom (met de mogelijkheid omzetten van bestaande erfpachtrechten naar eigendom)

Een overstap van een systeem van uitgifte van grond in erfpacht, naar uitgifte in volle eigendom heeft in de afgelopen jaren plaatsgevonden bij diverse gemeenten in Nederland (o.a. Leiden, Rotterdam en Den Haag). Een dergelijke overgang zou een fundamentele breuk met het bestaande systeem van gronduitgifte door Staatsbosbeheer betekenen.
Bij de overgang naar uitgifte van gronden in volle eigendom zal in elk geval aandacht moeten besteed aan een overgangsregeling voor bestaande erfpachtrechten.

- Staatsbosbeheer verliest door uitgifte in eigendom in beginsel de beschikkingsmacht over toekomstig gebruik en bestemming van de terreinen. Het is echter mogelijk om gebruiksbeperkende bepalingen aan de nieuwe eigenaar en zijn rechtopvolgers op te leggen via kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen, waardoor de eigenaar praktisch niet meer rechten heeft dan een erfpachter onder vergelijkbare voorwaarden (vgl. de huidige door de gemeente Rotterdam gehanteerde voorwaarden bij uitgifte van grond in eigendom).
- Vergelijken we op dit punt eigendom met erfpacht, dan valt op dat alleen erfpacht de mogelijkheid biedt om een integrale regeling te geven van gebruik en beschikking van de zaak met goederenrechtelijke werking (d.w.z. met rechtswege overgang van deze verplichtingen bij de overdracht van het recht). Kwalitatieve verbintenis en kettingbeding kennen die integrale mogelijkheid niet. Daarenboven kan de kwalitatieve verbintenis alleen gebruikt worden voor verplichtingen om te dulden en niet te doen en mogen deze niet de vervreemding van de zaak betreffen. Kettingbedingen hebben deze beperkingen niet, maar hun juridische houdbaarheid is kwetsbaar (met name bij executieverkoop).
- Het is voor Staatsbosbeheer onmogelijk in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.
- Terugkeer van terrein naar natuur vergt onteigening.
- Eenmalige heffing van overdrachtsbelasting bij overdracht, danwel "omzetten" van erfpacht naar eigendom.

Deze laatste optie is ten overvloede in dit overzicht opgenomen. De Commissie acht zich echter niet competent om deze mogelijkheid in haar beschouwingen op te nemen, nu dit het bestek van haar opdracht te buiten gaat.

4.2 Standpunt van de Commissie ten aanzien van het juridische kader

Duur van de erfpacht (vraag 3)

De commissie wijst de thans door Staatsbosbeheer toegepaste erfpacht voor bepaalde tijd met een duur van 30 jaar af. In de praktijk blijkt deze termijn erg kort (o.a. bij het tussentijds verkrijgen van een hypothecaire lening) en geeft aanleiding tot veel onzekerheid bij de erfpachter. Bovendien moet telkens bij verlenging van de termijn – implicerende heruitgifte van de grond in erfpacht – 6% overdrachtsbelasting worden betaald. Ook komen bij heruitgifte de overige daarmee verbonden kosten (notariskosten en betaling kadastraal recht) voor rekening van de erfpachter.
De Commissie zou deze beperkte duur vervangen willen zien door voortdurende erfpacht met tijdvakken van 30 jaar. Met voortdurende erfpacht is de erfpachter na ommekomst van het tijdvak verzekerd van het voortduren van zijn recht en hoeft daarom ook geen overdrachtsbelasting te betalen. Alleen bij wijziging van het gebruik op verzoek van de erfpachter kan dan tussentijds door Staatsbosbeheer tot wijziging van de bijzondere (m.b.t. gebruik en tegenprestatie) en algemene voorwaarden worden overgegaan. Staatsbosbeheer kan bij ommekomst van het tijdvak de canon herzien door herwaardering van de grond en toepassing van een nieuwe canonpercentage en deze eventueel laten afkopen (zie daarover 4.2.4) alsmede – binnen de grenzen van de wet – nieuwe algemene voorwaarden aan de erfpachter opleggen. Eventueel kan de erfpachter bij het einde van het tijdvak nog een opzeggingsrecht worden verleend. Een tijdvakduur van 30 jaar past voorts in de traditie van erfpacht in het landelijk gebied.

Gebruiksmogelijkheden en -beperkingen (preambule opdracht)

Vanuit haar opdracht houdt Staatsbosbeheer zich bezig met bescherming van natuur en landschap. Ook de in de natuur gelegen opstallen worden dienstbaar gemaakt aan deze doelstelling en mogen deze in ieder geval niet belemmeren. Vandaar de veelal strikte gebruiksbepalingen met betrekking tot de opstallen en omringende grond, resulterend in belangrijke gebruiksbeperkingen, opgenomen in de algemene voorwaarden en in de erfpachtakten zelf.
Deze beperkingen gelden te meer voor objecten op de Waddeneilanden, waar uniek voor de Nederlandse kust, grote aantallen (recreatie)woningen en sommige andere objecten zijn gesitueerd midden in de natuur. Hierbij dient te worden aangetekend dat op de eilanden sprake is van categorieën natuur en landschap met de hoogste juridische en beleidsmatige bescherming. De eilanden maken deel uit van de Nationale Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het Europese netwerk van natuurgebieden, Natura 2000. Met betrekking tot de gebruiksmogelijkheden speelt ook de Kustwet een rol.

Over deze gebruiksbepalingen en hun toepassing door Staatsbosbeheer zijn verscheidene klachten. Deze vinden voor een deel hun oorzaak in het bestaan van de beperkingen zelf. Daaraan valt echter gelet op de aard van de aanwezige natuur en landschap en de doelstelling van Staatsbosbeheer natuur en landschap te beschermen weinig te doen. Voor een ander deel hebben deze klachten – zoals we hebben gezien in paragraaf 3.3 en 3.4 -- betrekking op de samenloop van publiekrechtelijke voorschriften afkomstig van de gemeente en van privaatrechtelijke gebruiksbepalingen afkomstig van Staatsbosbeheer. Rechtens mag Staatsbosbeheer op het bestemmingsplan aanvullende eisen stellen met betrekking tot het gebruik en veranderen van grond en opstallen door de erfpachter. Zie daarvoor de uitspraak van de Rechtbank Utrecht 26 februari 2004 (van Hall/Staatsbosbeheer); vgl. HR 8 juli 1991 NJ 1991,691 (Lelystad-arrest).
Afstemming tussen de gemeenten en Staatsbosbeheer over het wederzijds gevoerde beleid is in dit verband echter wenselijk en noodzakelijk. Naar de Commissie heeft begrepen vindt

dit nu ook plaats tussen Staatsbosbeheer en twee van de drie Waddengemeenten. Op 31 januari 2005 werd daartoe voor wat betreft de eilanden Vlieland en Terschelling tussen de verschillende partijen een bestuursakkoord gesloten, dat uiteindelijk tot een overlegstructuur en de toepassing van het één–loketmodel heeft geleid. Een en ander loopt nog niet vlekkeloos, maar verdient wel verdere uitwerking en toepassing met wederzijdse inspanning. Daarbij dienen partijen ook een open oog te hebben voor elkaars belangen: natuur en landschap versus leefbaarheid. Tenslotte vindt een deel van de klachten hun oorzaak in een onhandige toepassing daarvan en communicatie daarover van Staatsbosbeheer richting haar erfpachters. Naar de Commissie heeft begrepen wordt hieraan thans gewerkt door Staatsbosbeheer. Van belang hierbij is nog dat Staatsbosbeheer als publiekrechtelijk organisatie ook bij privaatrechtelijk handelen de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen.

Een hieraan gerelateerd onderwerp dat in vraag 2 van de Opdracht wordt aangeraakt betreft de wenselijkheid van het biologisch/ecologisch boeren of ander gebruik met een ecologische doelstelling. De indruk bestaat dat Staatsbosbeheer daar niet positief tegenover staat. Zo dienen deze gebruikers dezelfde vergoeding te betalen als hun traditionele collega's. Afgezien van de taxatietechnische aspecten – waarover in hoofdstuk 7 nader – meent de Commissie dat initiatieven om tot een biologische/ecologische bedrijfsvoering over te gaan door Staatsbosbeheer zouden moeten worden toegejuicht, zeker wanneer de betreffende gebieden grenzen aan natuurgebieden van Staatsbosbeheer. Een eventueel iets lagere canon zou voor Staatsbosbeheer geen drempel mogen opwerpen.
De Commissie doet op het punt van de gebruiksbeperkingen geen voorstellen tot wijziging van de bestaande voorwaarden.

Beschikkingsmacht van de erfpachter

In de thans door Staatsbosbeheer gehanteerde systematiek kan de erfpachter zijn recht niet vrij overdragen. Overdracht is afhankelijk gemaakt van de toestemming van Staatsbosbeheer, die in dit kader bovendien nog een beroep kan doen op een voorkeursrecht tot koop. Beide zijn zo geregeld dat een en ander voor de erfpachter bijzonder onaantrekkelijk is: bij overdracht vindt actualisering van de canon plaats en bij toepassing van het voorkeursrecht wordt voor de door Staatsbosbeheer te betalen tegenprestatie uitgegaan van de fictie van erfpacht met een geactualiseerde canon. De Commissie beveelt aan dat in principe de erfpachter zijn recht vrij moet kunnen overdragen. Niettemin kan het zijn dat Staatsbosbeheer er uit oogpunt van het bereiken van natuurdoelen belang bij heeft het erfpachtrecht met de opstal te verkrijgen (bijvoorbeeld om de opstal te amoveren). Een voornemen tot verkoop van het recht kan dan voor Staatsbosbeheer een goed moment zijn om dit recht te verkrijgen. Daarom dient Staatsbosbeheer bij een voornemen tot overdracht van het erfpachtrecht over een voorkeursrecht tot koop te kunnen blijven beschikken. Hier hoort dan wel een passende vergoeding bij (naar model van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, marktwaarde van het recht inclusief opstal). Wordt op het voorkeursrecht tot koop geen beroep gedaan dan is de overdracht door de erfpachter vrij.

Tegenprestatie; introductie mogelijkheid afkoop van de canon (vraag 2)

Vooral over de te betalen tegenprestatie door de erfpachter bestaan veel klachten. Volgens het BW staat het de eigenaar van de grond vrij voor het gebruik daarvan binnen het kader van een erfpachtrecht een tegenprestatie te vragen. Anders dan onder het tot 1992 geldende oud BW hoeft dit geen jaarlijkse betaling te zijn, maar is de vorm eveneens vrij. Niettemin komt de betaling van een periodieke canon in de praktijk nog veel voor. De diverse financiële aspecten van de erfpacht, waaronder de vaststelling en aanpassing van de canon, de herziening en de afkoop daarvan en de wijze waarop deze door Staatsbosbeheer zouden moeten worden gehanteerd, worden in de volgende hoofdstukken uitvoerig behandeld. Hier wordt alleen aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van afkoop van de canon. Hierbij wordt bij uitgifte of, bij voortdurende erfpacht na ommekomst van het tijdvak, voor het nieuwe

tijdvak op basis van een grondwaarde en canonpercentage een nieuwe canon berekend. Vervolgens wordt deze meteen contant gemaakt en kan de erfpachter de contant gemaakte canon inééns afkopen. Op dit moment speelt afkoop van de canonverplichting bij Staatsbosbeheer geen rol. De commissie beveelt aan deze mogelijkheid voor de erfpachter te openen. Zie daarover ook hoofdstuk 8.

Einde van het erfpachtrecht

Bij voortdurende erfpacht past eigenlijk geen beëindiging van het recht. Toch zijn er traditioneel twee vormen van beëindiging van de zijde van de grondeigenaar die (ook) bij voortdurende erfpacht in de algemene voorwaarden worden geregeld. Het gaat hier om beëindiging van de erfpacht wegens tekortkoming door de erfpachter in de nakoming van zijn verplichtingen en de mogelijkheid – voor overheidslichamen – om in het algemeen belang de erfpacht te beëindigen.

De eerste voorziet veelal in een uitwerking van de wettelijke regeling, wordt thans ook door Staatsbosbeheer geregeld en is ook in casu aan te bevelen. De tweede is een aanvullende regeling die als het ware een informele vorm van onteigening behelst ten behoeve van doeleinden van algemeen belang, waaronder ook die van de natuurbescherming zouden kunnen vallen.

Nu de commissie gekozen heeft voor voordurende erfpacht met inherent aan die vorm geen algemene mogelijkheid voor Staatsbosbeheer de erfpacht te beëindigen lijkt het - gelet op de hoedanigheid en het algemene doel van Staatsbosbeheer - wenselijk om de mogelijkheid tot beëindiging in het algemeen belang door middel van opzegging in de algemene voorwaarden te handhaven. Daarbij hoort dan wel een passende vergoeding naar de maatstaven van de Onteigeningswet. De gemeente Amsterdam past deze regeling toe sinds het begin van het erfpachtstelsel. De regeling heeft als belangrijk effect dat het faciliteert om in der minne tot beëindiging van de erfpacht te komen.

Overgang van oude naar nieuwe erfpachtvoorwaarden (conversie) en/of ingroei-regeling (vraag 1)

De Commissie beveelt aan dat alle bestaande erfpachters in staat moeten worden gesteld om zelf te kiezen al dan niet naar een nieuw regime op basis van de voorstellen van deze Commissie over te stappen.

Staatsbosbeheer zal daartoe een conversiebesluit – waaronder mogelijk ook een ingroei-regeling – moeten nemen, waarin de voorwaarden voor deze overstap worden uiteengezet. Voor de financiële aspecten hiervan wordt verwezen naar hoofdstuk 9.

5 Financiële aspecten

5.1 Inleiding

In deze paragraaf worden enkele algemene onderwerpen verband houdende met het gebruik van de erfpacht als vorm van gronduitgifte en -beheer door Staatsbosbeheer aan de orde gesteld. Allereerst wordt vanuit financieel-economisch oogpunt stilgestaan bij de waarderingsaspecten van het recht van erfpacht. Vervolgens komt aan de orde het begrip marktconformiteit, dat een belangrijke rol speelt in de opdracht aan de Commissie. Het formele kader voor de toepassing daarvan wordt kort geschetst, waarna de relatie met het begrip marktwaarde uitvoerig aan de orde komt. Aandacht wordt vervolgens besteed aan de vraag in hoeverre bij de grondpositie van Staatsbosbeheer op de Waddeneilanden sprake is van een monopolie en of Staatsbosbeheer daarvan misbruik maakt. Tenslotte wordt op basis van de beschikbare gegevens inzicht verschaft in de trend van de prijsontwikkeling van recreatiewoningen in Nederland, in het bijzonder op de Waddeneilanden.

5.2 Financieel-economische overwegingen bij het gebruik van erfpacht

Traditioneel vormt de gemeentelijke erfpacht een apart segment naast de agrarische erfpacht met daar tussenin de niet stedelijke en niet agrarische erfpacht, waarvoor soms de term landelijke erfpacht wordt gebruikt. Staatsbosbeheer zelf spreekt over “groene” erfpacht, waarmee het belang van natuurbehoud als doelstelling voor het toepassen van erfpacht wordt aangegeven.

Het recht van erfpacht betreft overwegend de grond, waarvan het genotsrecht wordt overgedragen aan de erfpachter. Ook een opstal kan in financiële zin in de erfpacht worden betrokken. Erfverpachters kiezen daar meestal niet voor. Een opstal die bij de uitgifte al aanwezig is op het perceel wordt doorgaans tegen betaling, met al dan niet vestiging van een opstalrecht, aan de erfpachter overgedragen. In dit rapport wordt met uitgifte in erfpacht bedoeld de uitgifte van de grond aan de erfpachter voor gebruik en bebouwing.

Bij de uitgifte van grond in erfpacht ontstaat uit het volle eigendom het bloot eigendom en het erfpachtrecht. In theorie is de waarde van de bloot eigendom gelijk aan de contant gemaakte resterende canons plus de contant gemaakte toekomstige waarde van de grond. De waarde van het erfpachtrecht is in theorie gelijk aan de waarde van de volle eigendom minus de waarde van de blote eigendom. Er kan een verschil blijven bestaan als gevolg van de mindere courantheid van het erfpachtrecht.

Bij de uitgifte van grond in erfpacht worden veelal alle risico’s van en verantwoordelijkheden voor het vastgoed verlegd naar de erfpachter, die naast de verplichting tot canonbetaling, aansprakelijk is voor het totaal van grond en opstal. Zo ontstaat voor de bloot eigenaar gedurende de erfpachttermijn een vrijwel risicoloos bezit: een unieke situatie bij aan vastgoed gerelateerd bezit.

Beperkingen van het genotsrecht zijn – zoals reeds onder 2.4 aan de orde is gekomen – bij erfpacht meer regel dan uitzondering. Deze beperkingen kunnen betreffen de duur van het recht, de gebruiksmogelijkheden, de mate waarin de erfpachter zijn recht kan overdragen en bezwaren en de financiële aspecten. Door deze beperkingen, die het erfpachtrecht insnoeren, neemt de waarde van de erfpacht af en de waarde van het bloot eigendom toe. Een beperking kan ook leiden tot vernietiging van waarde. Er is dan geen voordeel voor de bloot eigenaar en alleen nadeel voor de erfpachter, zoals bij verplichtingen om investeringen in de grond en opstal teniet te doen bij het einde van de erfpacht. De waardering van de beperking van de duur van erfpacht laat zich uitrekenen en het waardeverlies van alle overige beperkingen kan worden geschat. Een taxateur schat deze in door naast elkaar te

zetten wat redelijk handelende, verstandige, goed geïnformeerde kopers in het geval met en zonder beperkingen zouden willen betalen. De waarde van erfpacht zonder beperkingen wordt dan op 100% gesteld en met beperkingen, afhankelijk van de zwaarte van de beperkingen, op bijvoorbeeld 90%. Zo wordt de waarde van het erfpachtrecht ook lager naar mate de te betalen canon hoger is. In het door Staatsbosbeheer sinds het einde van de jaren ’90 tot op heden gevoerde beleid is het streven de canon op een bedrag vast te stellen zodanig dat de waarde van het recht zelf – behoudens de opstal – op nihil kan worden gesteld.

De waarde van grond is mede afhankelijk van de functie van de grond en die functie zal door de bloot eigenaar meestal worden vastgelegd in de uitgifteakte. Een eventuele meerwaarde, die ontstaat door functiewijziging komt in beginsel de bloot eigenaar toe. Het genotsrecht dat een erfpachter verkrijgt, verschaft echter ook hem de mogelijkheid om (meer)waarde te creëren door de stichting van opstal(len) en investeringen in het terrein. Het erfpachtrecht omvat waardetechnisch meer dan alleen de waarde van de opstal. Het gaat daarbij om de aan alle investeringen door de erfpachter toe te rekenen actuele marktwaarde. Bij recreatiewoningen kan het bijvoorbeeld gaan om de actuele waarde van het bouw- en woonrijp maken van een kavel, indien dit door de erfpachter werd uitgevoerd en bij een hotel om de waarde van de aanleg van een parkeerterrein. Staatsbosbeheer heeft gaandeweg geprobeerd om de waarde van de erfpacht te beperken tot uitsluitend de waarde van de opstal. De opstalwaarde wordt door Staatsbosbeheer ook beperkt door in een aantal gevallen niet uit te gaan van de aan de opstal toe te rekenen marktwaarde, maar van de gecorrigeerde vervangingswaarde, die bij voldoende courant onroerend goed overwegend lager ligt dan de marktwaarde. Deze verregaande beperkingen zijn strijdig met het karakter van het recht van erfpacht, omdat het evenwicht tussen wederzijdse belangen wordt verstoord.

Bij erfpacht speelt niet alleen de uitgifte, maar bij tijdelijke erfpacht ook de (eventuele) heruitgifte en bij voortdurende erfpacht de invulling van een nieuw tijdvak met nieuwe financiële en andere voorwaarden. Bij uitgifte is – behoudens bij een monopolie – sprake van marktwerking. Het staat erfpachter vrij om al dan niet de aangeboden erfpacht te accepteren of uit te zien naar een aanbod met eigen grond.
Bij heruitgifte staan partijen in principe los van elkaar, behoudens – in het geval bij Staatsbosbeheer – de gebondenheid jegens elkaar door de veel voorkomende bepaling, dat tot heruitgifte overgegaan zal worden indien belangen ter zake van natuurbeheer zich hier niet tegen verzetten. Bij voortdurende erfpacht vindt verlenging met een nieuw tijdvak van rechtswege plaats. Bij deze verlenging zijn partijen nog meer aan elkaar gebonden. Waardetechnisch is verlenging met een nieuw tijdvak te zien als een optieperiode, waaraan waarde is toe te kennen. Daarvoor geldt, wat een verstandige, willekeurige, goed geïnformeerde koper met en zonder dit optierecht zou willen betalen.

Sinds het ontstaan van erfpacht wisselt van tijd tot tijd het gebruik van en het denken over erfpacht. Er zijn trends te herkennen. Vanaf 1975 vond een sterke socialisering gekoppeld aan de introductie van meervoudige inflatievergoeding plaats. De afgelopen periode en nu vindt emancipatie van erfpacht plaats. Er wordt meer evenwicht bevochten in de relatie erfverpachter en erfpachter. Daarbij gaat het niet alleen om juridische en financiële zaken, maar ook om de maatschappelijke acceptatie van erfpachtvoorwaarden. De emancipatie is ook herkenbaar aan de terugtocht van erfpacht als generiek systeem bij gronduitgifte en de toepassing ervan in bijzondere situaties. Er zijn talrijke conversiemogelijkheden ontworpen voor overgang naar meer evenwichtige verhoudingen of conversie van erfpacht naar eigen grond. Daarnaast wordt thans anders gedacht over de indexering van de canon.

Meervoudige inflatievergoeding
De grondwaarde wordt gezien als de contante waarde van het toekomstig nut, waaronder de waardevastheid van grond. In een marktrente, bijvoorbeeld de rente voor tien jarige obligaties ad 4%

geldt 1.5% als reële rente, is 2% opslag toe te rekenen aan de dekking voor inflatie en 0,5% de inflatierisicopremie. In een veel gebruikte rentevoet zit de inflatiecomponent begrepen, zodat het dubbel op wordt indien indexatie van de grondwaarde wordt doorberekend. Wordt tussentijds aangepast voor de gestegen grondwaarde, dan is die grondwaarde stijging mede veroorzaakt door de inflatie. Reëel is om het canonpercentage vast te stellen inclusief inflatiecomponent en verder geen inflatievergoeding te vragen.

5.3 Formele kader markconformiteit

Uit vraag 2 van de Opdracht blijkt dat ook de Minister als randvoorwaarde voor de werkzaamheden van de Commissie uitgaat van de toepassing van marktconforme grondwaarden. Deze paragraaf gaat in op het formele kader dat ten grondslag ligt aan de waardering van vastgoedobjecten door Staatsbosbeheer.

Het standpunt van de Minister vloeit ook rechtstreeks voort uit art. 3 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, dat in lid 6 bepaalt:

"Staatsbosbeheer kan andere werkzaamheden uitvoeren, dan die welke rechtstreeks voortvloeien uit de in het 1e lid, onderscheidenlijk 2e lid bedoelde taken, mits die werkzaamheden:

- *Samenhangen met de bij het 1e resp. 2e lid aan Staatsbosbeheer opgedragen taken;*
- *Niet leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van private aanbieders van vergelijkbare diensten, en*
- *Tegen tenminste kostendekkende prijzen worden verricht."*

Hoewel bij art. 3 lid 6 niet direct is gedacht aan het in erfpacht uitgeven en beheren van vastgoedobjecten mag worden aangenomen dat de erfpachtactiviteiten eveneens onder de genoemde randvoorwaarden vallen. Expliciet worden deze activiteiten genoemd onder de Toelichting op art. 3 lid 1, het beheren van objecten (TK 24.622, p. 28 e.v.), maar deze Toelichting ademt ook in het algemeen de geest uit van het voorkomen van risico's van concurrentievervalsing. Het ontstaan van de specifiek voor Staatsbosbeheer geldende regeling valt samen met het sinds medio jaren 90 gevoerde beleid inzake de verhouding Markt en Overheid en de Europese regels tot het voorkomen van staatssteun (art. 87 lid 1 EU-verdrag).

In 1995 werd over oneerlijke concurrentie door tal van overheidsorganisaties door de Commissie Cohen een rapport uitgebracht dat voorstelde aan het verrichten van economische activiteiten door overheidsorganisaties verscheidene beperkingen te stellen. Het advies leidde niet tot formele regelgeving maar wel tot de vaststelling van de Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de Rijksdienst (1998). Deze golden en gelden binnen de Rijksdienst. Sindsdien is het rijksbeleid aldus dat als overheidsorganisaties in of naast hun taak commerciële activiteiten verrichten, zij zich in eenzelfde concurrentiepositie moeten bevinden als private partijen. Het gaat om het creëren van een gelijk speelveld voor zowel publieke als private partijen. Onderdeel van dit beleid is dat aan derden in elk geval kostendekkende prijzen moeten worden aangerekend. Sinds begin 2008 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet bij de Tweede Kamer aanhangig (TK 31.354) met als doel het tegengaan van oneerlijke concurrentie door alle overheidsorganisaties, dus ook van gemeenten en zelfstandige bestuursorganen, waar onder ook Staatsbosbeheer. Het wetsvoorstel beoogt een viertal gedragsregels voor te schrijven, waarvan ook weer het aanrekenen van de integrale kostprijs aan de afnemers van een product of dienst de belangrijkste vormt. De wijziging van de mededingingswet vormt een aanvulling op de Europese regeling inzake staatssteun die van hetzelfde gedachtegoed uitgaat.

Ook vanuit de regeling omtrent het voorkomen van staatssteun staat immers het bevorderen van concurrentie en het aanrekenen van marktconforme prijzen en waarden voorop. De

Europese Commissie heeft zelfs een aparte Mededeling gewijd aan deze problematiek bij de verkoop van grond en gebouwen door overheidsinstanties (PbEG 1997, C209/3). In de mededeling worden vooral het gebruik van openbare biedprocedures en taxaties door onafhankelijke deskundigen bij transacties bevorderd. De mededeling richt zich echter uitsluitend op ondernemingen en producties en niet zozeer op particulieren. Daarnaast is nog de zgn. de minimus regel van belang, die ervan uit gaat dat per object aan bevoordeling van € 200.000 gerekend over maximaal drie jaren geen consequenties worden verbonden. De mededeling is daardoor in formele zin slechts beperkt van toepassing voor Staatsbosbeheer.

De commissie neemt gelet op het voorgaande als uitgangspunt voor haar werkzaamheden de toepassing van marktconforme waarden en prijzen door Staatsbosbeheer.

5.4 Marktwaarde en marktconformiteit

Marktconformiteit wordt gezien als een tussen partijen redelijk uitgangspunt. Immers de eigentijdse definitie van de marktwaarde gaat uit van willekeurige, goed geïnformeerde en verstandig handelende partijen aan weerszijden van een veronderstelde transactie. Staatsbosbeheer hanteert als waardedefinitie “de vrije economische waarde”, waaronder in de “Algemene voorwaarden erfpacht en opstal Staatsbosbeheer” verstaan wordt: *“de vrije economische waarde van de erfpachtzaak wordt gevormd door de koopprijs, die van de meest biedende gegadigde wordt verkregen bij de onderhandse verkoop van de erfpachtzaak, als ware deze in volle eigendom en derhalve niet belast met erfpacht of enig ander beperkt of ander recht. In afwijking van het voorgaande wordt in voorkomend geval rekening gehouden met voorwaarden die een vérgaande gebruiksbeperking betekenen ten opzichte van hetgeen op basis van het vigerend bestemmingsplan toegestaan is”*.

De keuze voor het te hanteren waardebegrip is nauw verwant aan de invulling van het principe van marktconformiteit. Het te hanteren waardebegrip is bovendien een belangrijk uitgangspunt bij de waardering. In de onderhavige problematiek is het relevante waardebegrip: “marktwaarde”, dit is te beschouwen als de consensus over de prijs, tussen vragers en aanbieders op de markt. Het wordt om deze reden ook wel als een objectivering van de waarde beschouwd. En hoewel dit een juiste opvatting is, mag niet onvermeld blijven dat de marktwaarde in de taxatieleer tegelijkertijd ook als een subjectieve mening van de taxateur over de waarde wordt beschouwd. Immers, in tegenstelling tot de prijs is de marktwaarde geen vaststaand feit. De voornaamste taak van de taxateur is het geven van een deskundige mening over de waarde, waarbij belanghebbenden er in principe van uit mogen gaan dat bij die waarde ook een transactie en een prijs overeenkomstig de getaxeerde waarde in de markt tot stand zal komen. De Commissie kiest voor het begrip marktwaarde. De vraag is op welke wijze het begrip marktwaarde bij heruitgifte of verlenging van erfpacht gebruikt kan worden.

De keuze voor het waardebegrip volgt – zoals hiervoor werd gemeld – ook uit de formulering van de opdracht aan de Commissie erfpacht Staatsbosbeheer. Vraag 2 van de opdracht luidt immers: *“Valt er een methodiek tot herziening van de marktconforme grondwaarde te ontwikkelen, waarin op objectieve wijze de gerechtvaardigde belangen van erfpachters (…) of de bijzondere omstandigheden in sommige gebieden in de grondwaarde en canon worden verdisconteerd?”*. Maar ook uit discussies over de erfpachtsituatie op de Waddeneilanden kan een zoektocht naar het begrip marktwaarde opgetekend worden. Zo is uit het overleg van de vaste commissie van LNV op 15 april 2008 het volgende op te maken. Een exorbitante verhoging van de erfpachtcanon zou grote gevolgen voor de betaalbaarheid en leefbaarheid op de eilanden kunnen hebben, terwijl een bescheiden erfpachtcanon juist het gevaar met zich meebrengt dat andere eilanden uit de markt worden geprijsd. Kortom, de canon mag niet te hoog en niet te laag worden bepaald. Met andere woorden, de hoogte van de canon moet de consensus, tussen vragers en aanbieders op de markt, vormen over de prijs (in de zin van redelijke gebruiksvergoeding) van de erfpachtgrond. Aangezien de canon doorgaans berekend wordt als een percentage van de waarde van de grond, zal er dus

zowel over de hoogte van het canonpercentage als over de waarde van de grond consensus moeten zijn. Deze consensus wordt in de marktwaarde weerspiegeld, zodat dit het relevante waardebegrip is.

Het waardebegrip “marktwaarde” is, conform de International Valuation Standards Committee , “*Het geschatte bedrag waartegen vastgoed tussen een op gepaste afstand tot elkaar staande bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper na een behoorlijke marketing zou worden uitgeruild op de dag waarop de waarde ervan wordt bepaald, waarbij de partijen met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang zouden hebben gehandeld*”. Door het begrip “marktwaarde” te hanteren voor de waardering van de erfpachtgronden worden marktontwikkelingen in het erfpachtstelsel geïntroduceerd, waarbij alle voor- en nadelen van zowel erfpachters als erfverpachter met elkaar in balans worden gebracht.

Aan welke markten moet worden geconformeerd? Dat zijn de markten, die een rol spelen bij de bepaling van de grondwaarde of de markten, die vanuit een totaalwaarde van grond en opstal toerekening naar de grondwaarde mogelijk maken. Dat zijn ook markten, die een rol spelen bij de bepaling van de hoogte van het canonpercentage: de markt voor een risicoloos rendement op vastgoed en de markt voor risicoloze geldleningen. Uit transactiecijfers van voldoende soortgelijke gronduitgiftes, kan de uitgifteprijs volgens de vergelijkingsmethode worden afgeleid. De gemeente Den Haag koos bij heruitgifte voor de waarde van vergelijkbare kavels bouwgrond met een forfaitaire aftrek wegens de gebondenheid van partijen en de aanwezigheid van een opstal. De kwaliteit van de opstal kon zodoende buiten beschouwing blijven. De toerekening van een grondcomponent uit de totaalwaarde van grond en opstal blijft een ongemakkelijk punt, omdat er geen markten zijn voor met een opstal belaste grond zonder de opstal en een opstal zonder grond. Van directe marktconformiteit is daarbij geen sprake.

Kan spiegelen aan de werkwijze van andere erfpachters ook marktconformiteit bevorderen?
In zekere zin is dat mogelijk, waarbij het verschil met gemeentelijke erfpacht aandachtspunt dient te zijn. Gemeenten zijn gelegitimeerd om meerwaarde te verhalen, omdat gemeenten daar nooit onduidelijk over geweest zijn en omdat gemeenten meerwaarde tot stand brengen door investeringen in de omgeving. In het rapport van de Commissie Grapperhaus wordt bij de bepaling van het canonpercentage een afslagpercentage van 1.5% gepresenteerd; een percentage dat *“overeen komt met de in de markt gebruikelijke compensatie ten behoeve van de erfpachter voor het niet kunnen incasseren van de grondwaardestijging”*. De grondwaardestijging wordt door Staatsbosbeheer wel geïncasseerd, maar daarna weer gecompenseerd aan de erfpachter. Kennelijk is Staatsbosbeheer van mening, dat (een gedeelte van) de grondwaardestijging de erfpachter toekomt.

Waarde toe- of afname van grond ontstaat door:

- geldontwaarding, die veelal vergoed wordt aan een bloot eigenaar door een opslag op het canonpercentage of door indexatie van de canon;
- investeringen in de grond en de opstal, die gepleegd worden door de erfpachter;
- investeringen in de omgeving door de plaatselijke overheden;
- wijziging van functie of splitsing in appartementsrechten;
- opheffing beperkingen;
- de vraag- en aanbodverhoudingen.

Dé waarde toe- of afname bestaat niet. Het gaat om de aard en de verdeling van de waardetoename. De bloot eigenaar incasseert meerwaarde in het algemeen bij expiratie of de aanvang van een nieuw tijdvak. De waardetoename door investeringen vanwege de erfpachter worden bij heruitgifte of canonherziening in de regel buiten beschouwing gelaten. Waarde toe- of afname vanwege de erfpachter kan door deze doorgaans gerealiseerd worden bij verkoop van het recht.

De markt en marktwerking spelen ook een rol bij de bezwaren van de gemeenten op de Waddeneilanden tegen extreme canonverhoging. Door de sterke stijging van de canon komt de exploitatie van recreatieve en maatschappelijke voorzieningen op erfpachtgrond in de knel. Het gevolg hiervan zou de mindere bereikbaarheid zijn van bijvoorbeeld de recreatieve voorzieningen. Een bijzondere positie kan weggelegd zijn voor de ondererfpachters, die via een tussenschakel - de verhouding erfverpachter/erfpachter - te maken krijgen met door Staatsbosbeheer opgelegde canonverhogingen, zonder daar direct invloed op te kunnen uitoefenen.

5.5 De monopoliepositie van Staatsbosbeheer op de Waddeneilanden

Zoals hiervoor werd aangegeven gaat het hanteren van het begrip marktconformiteit uit van een goed functionerend marktmechanisme met veel vragers en aanbieders op de markt, in de economische theorie wordt dit ook wel “volkomen mededinging“ genoemd. Op de Waddeneilanden heeft Staatsbosbeheer een bijzondere positie; het heeft daar verhoudingsgewijs veel grond in eigendom. Dit roept niet alleen de vraag op of Staatsbosbeheer een monopoliepositie heeft, maar ook of daar dan daadwerkelijk misbruik van wordt gemaakt.

De positie van Staatsbosbeheer verschilt per Waddeneiland. Op Texel heeft Staatsbosbeheer circa 30% van de grond in eigendom. De grond op Terschelling is voor bijna 90% in eigendom bij Staatsbosbeheer en op Vlieland en Ameland is Staatsbosbeheer eigenaar van vrijwel alle grond. Daar waar het gaat om het vaststellen van een marktconforme grondwaarde voor erfpachtgrond is het dan ook van belang te constateren dat op de meeste Waddeneilanden, met uitzondering van Texel, Staatsbosbeheer een monopoliepositie heeft. Een monopolistische grondpositie levert echter op zich nog geen misbruik van machtspositie op. Ook niet wanneer de marktwaarde bepalend is voor de grondwaarde, maar dit wel leidt tot forse canonverhogingen, aldus de NMA inzake de VEH/Gemeente Amsterdam (12 september 2002, besluit nr. 2493/30).

Voor zover op die eilanden recreatiewoningen van Staatsbosbeheer in erfpacht zijn uitgegeven onder de AV 2006, heeft Staatsbosbeheer een voorkeursrecht van koop (artikel 8.2.). Een exact inzicht in de hoeveelheid contracten dat daadwerkelijk onder deze regeling valt is er overigens niet. Ten aanzien van de prijs geldt, dat Staatsbosbeheer het voorkeursrecht kan uitoefenen tegen de actuele waarde, maar dan wel uitgaande van een geactualiseerde (herziene) canon. Door uit te gaan van een herziene canon wordt de actuele waarde van het erfpachtrecht gedrukt.

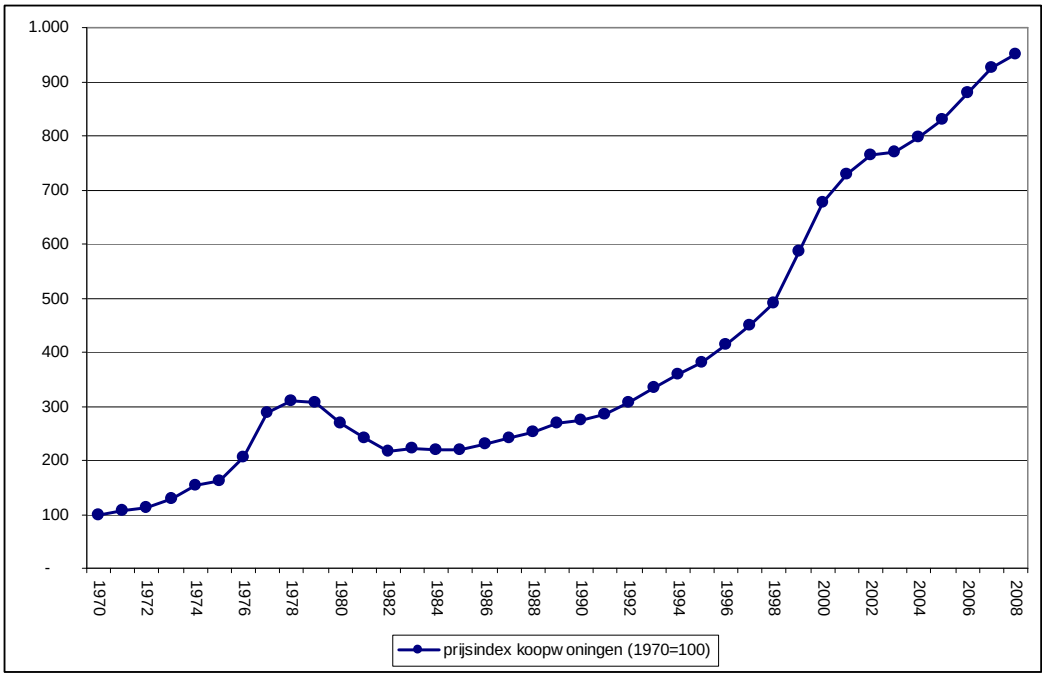
Hoewel de combinatie voorkeursrecht en prijsstelling de indruk wekken dat Staatsbosbeheer zijn monopoliepositie ook daadwerkelijk voor financieel gewin wil gebruiken, kan deze stelling op grond van andere gegevens niet overeind blijven. Zo is het aantal transacties van erfpachtcontracten in het afgelopen decennium jaarlijks vrij constant. En bovendien is de prijsontwikkeling van recreatiewoningen op Terschelling en Ameland in dezelfde periode juist iets achtergebleven bij de gemiddelde landelijke prijsontwikkeling van recreatiewoningen. Van systematische prijsopdrijving lijkt dan ook geen sprake. De gegevens over de prijsontwikkelingen worden hierna nader toegelicht. Op basis van de voorgaande analyse lijkt Staatsbosbeheer, wat betreft de prijsvorming van de recreatiewoningen op de Waddeneilanden, zich dus niet als monopolist te gedragen.

Bij de vaststelling van de canons bij heruitgifte ligt de situatie echter anders. In de huidige taxatie-instructie is namelijk bepaald dat bij de waardebepaling van de grond er uitgegaan wordt van de volle en onbezwaarde eigendom en voorts dat geen rekening gehouden zal worden met de beperkingen van de erfpacht. Het is een marktgegeven dat eigen grond geliefder is dan erfpacht en daarmee de waarde van een perceel in erfpacht ceteris paribus een lagere waarde zal hebben dan een perceel grond dat in eigendom verkregen kan worden.

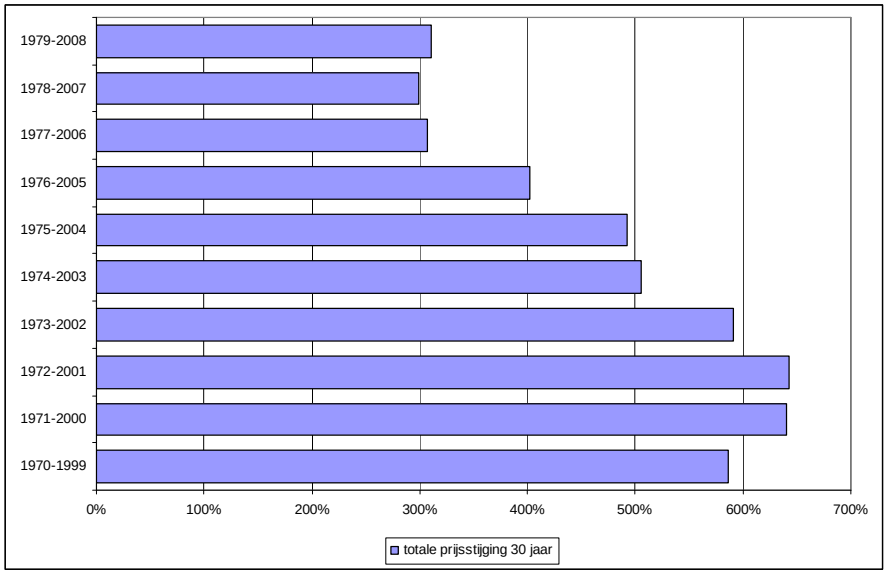
5.6 Prijs(ontwikkeling) recreatiewoningen

Uitgaande van het begrip “marktwaarde” als waardebegrip is het interessant te bekijken welke ontwikkeling de prijzen van recreatiewoningen op de Waddeneilanden hebben doorgemaakt, omdat de ontwikkeling van de erfpachtcanons daarvan, via de waarde van de grond, een afgeleide is. In de hier gepresenteerde cijfers en trends konden die met betrekking tot het jaar 2009 slechts beperkt meegenomen worden.

Bij voorkeur zouden we voor dit doel naar een lange termijn prijsontwikkeling van recreatiewoningen willen kijken. Per slot van rekening geldt voor de canons dat zij na 30 jaar herzien worden en een overeenkomstige periode hanteren voor de prijsontwikkeling zou dan ook de beste vergelijking opleveren. Nu zijn er echter geen prijsstatistieken voor recreatiewoningen over een 30-jaars termijn beschikbaar. Wel is het mogelijk om de prijsontwikkeling van recreatiewoningen voor een kortere periode, 10 jaar, te bekijken. Voor een historische 30-jaars periode zijn we aangewezen op de prijsstatistiek voor ‘gewone’ woningen. Zoals uit het hiernavolgende vergelijk zal blijken, komt de landelijke prijsontwikkeling van recreatiewoningen over de afgelopen 10 jaar evenwel redelijk overeen met de landelijke prijsontwikkeling van ‘gewone’ woningen. Derhalve gaan wij verder van de veronderstelling uit dat de prijsontwikkeling van recreatiewoningen over de 30-jaars periode ongeveer overeenkomt met de prijsontwikkeling van ‘gewone’ woningen.
In grafiek 5.1. is de landelijke prijsontwikkeling van ‘gewone’ woonhuizen weergegeven. Te zien is, dat de prijsontwikkeling doorgaans een stijging laat zien. Echter, in de jaren 1979-1982 was juist sprake van een daling, gevolgd door enkele jaren van relatieve prijsstabiliteit. Vanaf circa 1986 zijn de prijzen onafgebroken tot eind 2008 gestegen, maar begin 2009 lijkt zich opnieuw een kanteling voor te doen. De relevantie hiervan is, dat de prijsontwikkeling over een 30-jaars periode geen echte constante is, doch kan variëren afhankelijk van de 30-jaars periode die men bekijkt. Dit wordt nader geïllustreerd in grafiek 5.2.

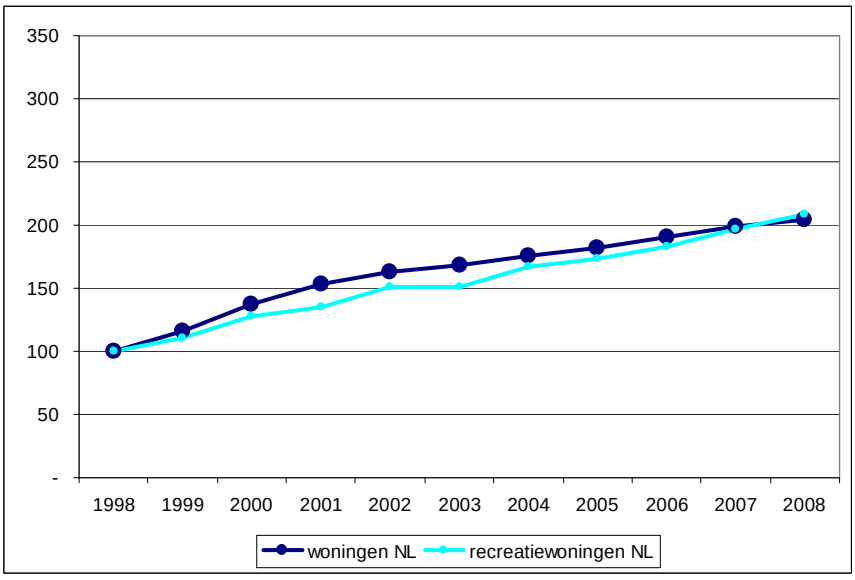


Grafiek 5.1 Indexcijfer woningprijzen (1970=100), Bron: VROM

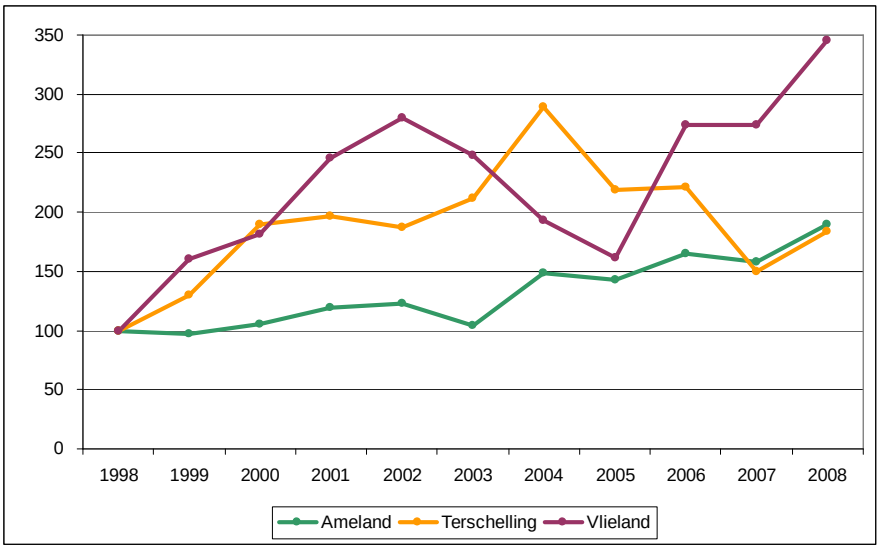


Grafiek 5.2 Prijsontwikkeling 30-jaars perioden

Als we hierna gaan kijken naar de prijsontwikkeling van recreatiewoningen in het afgelopen decennium dan is de landelijke prijsontwikkeling daarvan weliswaar iets anders dan de landelijke prijsontwikkeling van gewone woonhuizen, maar de totale prijsstijging komt vrijwel overeen (zie grafiek 5.3). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de eerste cijfers over 2009 een wat afwijkend beeld te zien geven: de prijsdaling van recreatiewoningen lijkt geprononceerder dan die van gewone woningen. Van 1998 – 2008 zijn echter de landelijke prijzen van recreatiewoningen evenals die van gewone woonhuizen verdubbeld.
Op de Waddeneilanden varieert het beeld per eiland, maar ook daar hebben de prijzen van recreatiewoningen een sterke stijging vertoond in de afgelopen 10 jaar. Zo zijn op Ameland en Terschelling de prijzen van recreatiewoningen in het afgelopen decennium iets achtergebleven bij het landelijke gemiddelde, maar op Vlieland is de prijsstijging juist sterker geweest (zie grafiek 5.4). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat onder invloed van de kredietcrisis er begin 2009 ongewoon weinig transacties zijn geweest zodat er geen betrouwbare uitspraak gedaan kan worden over de prijsontwikkeling van recreatiewoningen op de Waddeneilanden in 2009.



Grafiek 5.3 Indexcijfers voor de prijsontwikkeling Nederland gemiddeld van recreatiewoningen en woningen (1998=100). Bronnen: Kadaster en CBS.



Grafiek 5.4 Indexcijfers voor de prijsontwikkeling van recreatiewoningen op Ameland, Terschelling en Vlieland (1998=100). Bron: Kadaster.

Indien we vervolgens een verder onderscheid zouden willen maken tussen de prijsontwikkeling van recreatiewoningen op erfpachtgrond en recreatiewoningen op eigen grond, dan biedt het beschikbare cijfermateriaal onvoldoende aanknopingspunten om tot een eenduidige en generieke uitspraak te kunnen komen over een eventueel verschil daartussen Hieraan liggen ten grondslag incidentele factoren in de prijs-statistiek die gediend heeft voor deze analyse.

Al met al is aannemelijk dat de prijsontwikkeling van recreatiewoningen, via de prijsontwikkeling van de grond, op de Waddeneilanden een stijging van de erfpachtcanons tot gevolg zal hebben. In het navolgende wordt nader ingegaan op de wijze waarop de waarde van de grond voor dit doel in concreto vastgesteld kan worden.

6 Grondwaardebepaling

6.1 Inleiding

Een van de kernpunten van het conflict tussen de erfpachters en Staatsbosbeheer betreft de wijze van bepaling van de waarde van de grond bij heruitgifte na een beëindiging van een eerdere erfpacht of bij herziening, indien de erfpachtakte of de algemene voorwaarden daarin voorzien. Vraag 2 van de Opdracht is daaraan gewijd. De vraag luidt:

"Valt er een methodiek tot herziening van de marktconforme grondwaarde te ontwikkelen, waarin op objectieve wijze de gerechtvaardigde belangen van erfpachters (zoals bijvoorbeeld biologisch of agrarisch ondernemerschap of ecologische camping) of de bijzondere omstandigheden in sommige gebieden in de grondwaarde en canon worden verdisconteerd".

De huidige methodiek van grondwaarde bepaling door Staatsbosbeheer is gebaseerd op de taxatie-instructie van Staatsbosbeheer. Deze bepaalt ten aanzien van de te taxeren waarde in art. 2:

"*2.1 De taxateur taxeert de vrije waarde in het economisch verkeer van de in erfpacht gegeven of te geven onroerende zaak, welke zaak is omschreven in de taxatieopdracht. Onder de vrije waarde in het economisch verkeer wordt verstaan: De koopprijs die van de meest biedende gegadigde zou kunnen worden verkregen bij onderhandse verkoop van de erfpachtzaak op de voor die zaak meest geschikte wijze en na de beste voorbereiding, als ware deze erfpachtzaak in volle eigendom en derhalve niet belast met erfpacht of enig ander beperkt of ander (gebruiks)recht.*

Dit brengt mee dat bij de waardebepaling geen rol spelen:

- *het feit dat het object in erfpacht is of zal worden gegeven;*
- *de duur van de erfpacht;*
- *de erfpachtvoorwaarden;*
- *de aard of draagkracht van de erfpachter of erfverpachter;*
- *de hoogte van een eventuele eerdere of vigerende canon;*
- *getaxeerde waarden in eerdere taxatierapporten betreffende hetzelfde object.*

2.2 In afwijking van het voorgaande houdt de taxateur in voorkomend geval – bij wijze van enige uitzondering – rekening met voorgenomen of bestaande erfpachtvoorwaarden die een vérgaande gebruiksbeperking betekenen ten opzichte van hetgeen op basis van het bestemmingsplan toegestaan is".

Deze wijze van taxeren leidt sinds haar toepassing tot forse stijgingen van de getaxeerde bedragen van de grond en daarmee van de canon. Hiervoor werd in paragraaf 5.4 de door Staatsbosbeheer gehanteerde wijze van grondwaardering, die vrijwel geen rekening houdt met de beperkingen samenhangend met de op de grond rustende erfpacht, al aan kritiek onderworpen. In deze paragraaf wordt meer in zijn algemeenheid ingegaan op de verschillende wijzen van grondwaardering en wordt getracht een methodiek te ontwikkelen om de vaststelling van de grondwaarde bij heruitgifte en herziening op meer objectieve wijze te benaderen. Daarbij speelt ook de WOZ-waarde van het te waarderen object een rol. Hoewel hier vooral het oog is gericht op de recreatiewoningen op de Waddeneilanden, zijn de observaties van de Commissie algemeen van toepassing. Dit geldt ook voor het uiteindelijk advies.

6.2 Vooraf: uitgifte versus heruitgifte / herziening

Wat betreft de waardebepaling van de grond dient allereerst een onderscheid gemaakt te worden tussen:

- Grond die voor het eerst, in onbebouwde staat, wordt uitgegeven.
- Grond die in bebouwde staat wordt gewaardeerd bij heruitgifte (tijdelijke erfpacht), herziening van de canon aan het einde van een erfpachttijdvak (voortdurende erfpacht) of tussentijdse herziening van de canon.

Dit onderscheid is van belang omdat de toestand van de grond wezenlijk anders is bij heruitgifte c.q herziening dan bij eerste uitgifte. Bij eerste uitgifte is de grond nog onbebouwd en is de waarde voornamelijk afhankelijk van de bestemming en de bebouwingsmogelijkheden. De grond kan in principe zonder al teveel belemmeringen verhandeld worden, onbebouwde grond is in wezen courant. Een waardebepaling kan dan ook goed geschieden op basis van marktvergelijking, mits daar uiteraard voldoende vergelijkingsmateriaal beschikbaar voor is.

Bij heruitgifte of herziening is de situatie anders. De grond is dan bebouwd en op zichzelf niet langer courant. Voor zover er een waarde in de markt waarneembaar is, zal deze betrekking hebben op het totaal van grond en opstal. De waarde van bebouwde grond is niet apart waarneembaar in de markt, en bovendien heeft een erfpachter inmiddels een bepaalde band met de grond. Het bepalen van de waarde van de grond als basis van een nieuw vast te stellen canon is daarom geen eenvoudige opgave.

In dit hoofdstuk wordt derhalve uitdrukkelijk alleen gekeken naar de waarderingsmethodiek bij heruitgifte en herziening.

6.3 Methodieken grondwaardebepaling

Er bestaan verschillende methoden om de waarde van de grond vast te stellen. Enkele gangbare methoden worden hier behandeld. Het gaat om:

- De comparatieve methode. Dit behelst het bepalen van de waarde van de grond door vergelijking met de prijzen van soortgelijke grond qua ligging en bestemming.
- De grondquote methode. Hierbij wordt de verhouding van de grond in het totaal vergeleken met dezelfde verhouding voor vergelijkbaar onroerend goed, van o.a. recente nieuwbouwprojecten.
- De residuele grondwaardemethode. Hierbij wordt op de waarde van de totale onroerende zaak (alsof in volle eigendom) de waarde van de opstal in mindering gebracht. Doorgaans worden voor het aan de opstal toegekende bedrag de (her)bouwkosten gehanteerd.
- Oorspronkelijke grondprijs methodiek. De gedachte hierbij is, dat indien bij uitgifte een bepaalde grondprijssystematiek is gehanteerd, uitgaande van de inhoud van de erfpachtakte en eventueel de doelstellingen en intenties van partijen, dezelfde grondprijssystematiek wederom bij heruitgifte gehanteerd zou moeten worden.

Voor het bepalen van de marktwaarde geldt, dat bij elke methode er altijd enige vorm van marktvergelijking zal moeten plaatsvinden. Daarom worden in de praktijk de verschillende methoden aanvullend gehanteerd. Veel zal afhangen van de informatie die een taxateur tot zijn beschikking kan krijgen om zich een oordeel te vormen over de waarde van de grond.[19] Om voldoende marktinformatie te verkrijgen over (grond)transacties, representatieve eenheden als prijzen met m2 en aanbod kan het nodig zij om meerdere bronnen te raadplegen (zie paragraaf 7.6). Levert de termijn waarbinnen gezocht wordt te weinig gegevens op, dan is het raadzaam om de termijn op te rekken en levert het gebied, waarin gezocht wordt te weinig gegevens op, dan kan het raadzaam zijn om het gebied uit te

[19] P. Nelisse, Stedelijke Erfpacht, Doetinchem 2008, p. 174.

breiden. Zo kan de uitkomst volgens de ene methode vergeleken worden met de uitkomst volgens een andere methode. Verschillen zullen verklaarbaar moeten zijn, anders zal er een nadere analyse moeten plaatsvinden en berekeningen zullen opnieuw bekeken moeten worden. Op deze wijze zal de taxateur subjectieve elementen in het waarderingproces trachten te objectiveren. Een en ander zal uiteindelijk zijn weerslag moeten vinden in het deskundigenrapport.

Hierna worden de verschillende methoden uitgebreider behandeld, aan de hand van een specifieke invulling voor de situatie op de Waddeneilanden.

6.4 Grondwaarde direct vergelijken: comparatieve methode

Bij de comparatieve methode wordt de grondwaarde bepaald aan de hand van vergelijking met grondprijzen van soortgelijke bouwkavels, qua ligging en bestemming. Voor de Waddeneilanden levert een actuele vergelijking de volgende gegevens op:

Plaats	Adres	Vraagprijs	Opp. (m^2)	Opmerkingen	Grondprijs per m^2
Aanbod bouwkavels (november 2008 – april 2009)					
Texel - Den Burg	Gasthuisstraat	489.500 k.k.	1.780	Geen	275,00
Texel - De Cocksdorp	Hoofdweg	195.000 k.k.	650	Geen	300,00
Texel - Den Burg	Luzernevlinder	247.900 k.k.	650	Aanvankelijk als kavel met bouwplicht en bouwplan voor €495.000 v.o.n. aangeboden, nu alleen de grond zonder bouwplan. Hieruit volgt als verhouding voor het grondaandeel: 60%	381,00
Ameland – Ballum	Bonte Pietenpad	225.000 k.k.	750	Vraagprijs is exclusief bouwkosten van een recreatiewoning. Overname van het huidige bouwplan van de recreatiewoning is verplicht	300,00
Ameland – Hollum	Zuiderlaan	185.000 k.k.	500	Bestaande woning (bouwval) dient afgebroken te worden. Er kan vervolgens op de kavel een woonhuis in Amelanderstijl voor permanente bewoning c.q. recreatie gebouwd worden.	370,00

Algemene grondprijsinformatie		
Texel	De gemeente hanteert voor vrijstaande woningen een grondprijs van €275,- per m2 excl BTW (www.texel.nl).	275,00
Texel	De gemeente hanteert voor groenstroken annex tuingrond een grondprijs van €50,- per m2 excl. BTW (www.texel.nl)	50,00
Nederland	De gemiddelde m2-prijs van bouwkavels voor woningbouw bedroeg in het 3e kwartaal €371 (www.kadaster.nl)	371,00

Hieruit blijkt dat er op basis van deskresearch beperkt informatie beschikbaar is over vergelijkbare grondtransacties:

- Het aantal waarnemingen voor een marktvergelijking is beperkt. Er worden momenteel alleen op Texel en Ameland enkele bouwkavels aangeboden. In de praktijk zal navraag bij makelaars, aannemers en de gemeente echter meer informatie kunnen opleveren.
- Er is sprake van een zekere bandbreedte voor de grondprijzen van bouwkavels. De in de markt gevraagde grondprijzen liggen boven het niveau dat de gemeente hanteert en liggen rondom het landelijke gemiddelde.
- Van de aangeboden kavels zijn alleen de vraagprijzen bekend, de uiteindelijke transactieprijzen kunnen hiervan afwijken.
- De kavels op de Waddeneilanden zijn relatief groot. Dit gegeven wordt tevens bevestigd door de perceelsoppervlakten zoals vermeld in de lijst met erfpachtcontracten van Staatsbosbeheer (zie de grafiek in bijlage 5). Hieruit blijkt dat de verdeling ongeveer als volgt is:
    - 28,5% van de percelen van SBB is kleiner dan 750m2.
    - 42,0% van de percelen van SBB is tussen 750 en 1.500m2.
    - 21,5% van de percelen van SBB is tussen 1.500m2 en 10.000m2.
    - 8,0% van de percelen van SBB is groter dan 1 hectare.

Wat de ligging betreft is het zo, dat de recreatiewoningen op de Waddeneilanden overwegend gegroepeerd staan (zie hiervoor tevens enkele luchtfoto's in bijlage 6).

De beperkte beschikbaarheid van marktgegevens op de Waddeneilanden is inherent aan de kleine marktomvang en kan beperkingen opleggen aan de toepassingsmogelijkheden van deze methode. Zo blijkt uit het bindend advies van de commissie Bakker, dat door de Vereniging Terschellinger Erfpachters is aangedragen, op dat moment deze methode "bij gebreke aan transacties voor vergelijkbare grond" niet kon worden toegepast.[20] Er zal dan ook in voorkomende gevallen met extra inspanning moeten worden gezocht naar geschikt en voldoende vergelijkingsmateriaal. In het uiterste geval zouden eventueel gemeentelijke grondprijzen en landelijk gemiddelde cijfers als vergelijkingsmateriaal gehanteerd kunnen worden. Uiteraard zullen voor te taxeren gronden in het deskundigenrapport de grondprijzen gemotiveerd aan het beschikbare vergelijkingsmateriaal gerelateerd moeten worden.

Teneinde de comparatieve grondwaarde taxatie beter uit te werken, kan het volgende hulpmiddel worden ingezet. Verdeel de oppervlakte van een perceel over een aantal staffels, waarbij de grondprijs afneemt naarmate de perceelopervlakte toeneemt, als volgt:

[20] Vereniging Terschellinger Erfpachters, brief inzake bijeenkomst 8 oktober in het WTC (Terschelling, 12 oktober 2008) alsmede de bijbehorende bijlage *Bindend Advies* van de commissie Bakker (Baarn 2001) p. 3.

Staffel	Perceeloppervlakte (m^2)	Grondprijs per m^2 (€)
1	0 – 5x footprint gebouw	300,-
2	5x footprint gebouw – 750	200,-
3	750 – 1.500	50,-
4	> 1.500	10,-

De keuze voor deze staffels is gebaseerd op de volgende waarnemingen:

- Op de Waddeneilanden zijn perceelsoppervlakten van ongeveer 750m2 gangbaar (zie tevens de grafiek in bijlage 5),
- Momenteel gelden vraagprijzen voor deze grootteklasse van gemiddeld €340,-/m2 (namelijk 1 perceel met €300,-/m2 en 1 perceel met €381,-/m2). Gezien de actuele marktomstandigheden, is het aannemelijk, dat de werkelijke waarden van de referentiepercelen lager liggen dan de vraagprijzen, hiermee is in bovenstaand staffel rekening gehouden. Aanvullend is binnen de gangbare perceelsgrootten (tot 750m2) nog een differentiatie aangebracht, namelijk oppervlakten tot 5x de footprint van het gebouw en oppervlakten van 5x de footprint van het gebouw tot 750m2. De footprint van een gebouw is de oppervlakte waarop sec de woning gebouwd staat, dus zonder enig erf of buitenterrein. De regel “5x de footprint van het gebouw” is een ervaringsregel die elders in Nederland voor vrijstaande woningen in het duingebied regelmatig wordt toegepast.
- Neemt het perceelsoppervlak toe boven de gangbare maat van 750m2, dan worden de extra meters gewaardeerd tegen een prijs van €50,-.
- Deze staffel wordt begrensd op 1.500m2. Daarboven geldt een lagere prijs.

Met deze opzet wordt het principe van het afnemend grensnut bij toenemende perceelsoppervlakten in de grondprijs tot uitdrukking gebracht.

De methode is toegepast op de gegevens van 5 recreatiewoningen die recent zijn verkocht op Texel en Terschelling (zie bijlage 2). Uitgaande van bovenvermelde staffel kan voor deze 5 recreatiewoningen een gemiddelde grondprijs van €252,26 berekend worden.

Het grote voordeel van de comparatieve methode is, dat rekening gehouden wordt met de gebruiksmogelijkheden van de grond. Het nadeel is echter, dat zij bij een mogelijk tekort aan geschikt vergelijkingsmateriaal (transacties van grondpercelen) niet altijd even gemakkelijk toepasbaar is. Deze situatie zou zich op de Waddeneilanden kunnen voordoen..

6.5 Grondwaarde afleiden: residuele grondwaardemethode

Hierbij wordt op de waarde van de totale onroerende zaak (alsof in volle eigendom) de waarde van de opstal in mindering gebracht. Doorgaans worden voor het aan de opstal toegekende bedrag de (her)bouwkosten gehanteerd. Er zijn twee afzonderlijke analyses verricht om met behulp van de residuele grondwaardemethode de marktconforme waarde van de grond te bepalen. Het betreft:

- Steekproef residuele grondprijzen op basis van gegevens over actuele verkopen. Het gaat om dezelfde recreatiewoningen waarvoor ook al op basis van de comparatieve methode een analyse was gemaakt in paragraaf 6.4.
- Steekproef residuele grondprijzen op basis van WOZ gegevens van 7 recreatiewoningen op Terschelling en 19 recreatiewoningen op Vlieland.

De uitkomsten van beide steekproeven zijn in bijlagen 3 en 4 opgenomen en hier als volgt samen te vatten:

	WOZ waarden			Recente verkopen
Eiland:	Terschelling	Vlieland	Terschelling + Vlieland	Texel / Terschelling
Aantal recreatiewoningen	7	19	26	5
Gemiddelde waarde (€)	353.571	319.684	328.808	283.560
Gemiddelde perceelgrootte (m^2)	837	553	629	489
Gemiddelde woningoppervlakte (m^2)	91,5	95,5	94,4	93
Gemiddelde bouwkosten (€)	129.523	135.253	133.710	146.375
Gemiddelde grondwaarde (€)	224.048	184.431	195.097	137.185
Grondwaarde per m^2	267,77	333,54	310,00	280,55

Eveneens geldt hier dat de afgeleide grondprijzen fluctueren als gevolg van variatie in de perceelgrootte; de hoogste grondprijzen gelden voor de kleinste percelen en de laagste grondprijzen voor de grootste percelen.

In beide analyses is overigens de waarde van de opstal op dezelfde wijze berekend. Dit is gedaan door de herbouwkosten uit te rekenen op basis van de inhoud of bruto vloeroppervlak van de woning en bouwkosten kengetallen voor recreatiewoningen. Hiervoor zijn bouwkosten kengetallenboekjes beschikbaar, waarbij de kostenkengetallen gedifferentieerd zijn naar uitrustingsniveau en woningtype. De onderscheiden uitrustingsniveau's zijn bijvoorbeeld "laag", "basis" en "hoog". De onderscheiden woningtypes zijn recreatiewoning met schuin dak en recreatiewoning met plat dak. Zo wordt bijvoorbeeld voor een basis recreatiewoning met plat dak uitgegaan van € 1.155.- per m2 bruto vloeroppervlak exclusief BTW in geval van nieuwbouw. Dit is een basisbedrag, dat nog nader gecorrigeerd dient te worden voor aspecten zoals fundering op staal, bereikbaarheid van de bouwplaats, honoraria en heffingen. In de praktijk zullen de aannames door opneme van de panden kunnen wijzigen. Correctie dient ook plaats vinden voor de regionale invloeden op de bouwprijs. Bouwen op de Waddeneilanden is gemiddeld 6% duurder[21], dan bouwen op het vaste land. Dit percentage kan van geval tot geval verschillen. Deze correcties vinden plaats hetzij als vaste bedragen of als percentages van het basisbedrag.

Het grote voordeel van de residuele grondwaardemethode is, dat er doorgaans voldoende informatie over de prijzen van onroerende zaken als geheel beschikbaar is waar de waarde van de grond uit afgeleid kan worden. Deze methode vindt in de praktijk van gemeentelijke gronduitgifte daarom steeds meer toepassing.[22] Daarbij dient echter opgemerkt te worden, dat de residuele grondwaardemethode beter geschikt is voor recent gebouwde panden dan voor langer bestaande bouw. Bovendien maakt deze methode gebruik van bouwkostengegevens en is daardoor niet een zuiver marktgegeven. Tevens vereist het opzetten van een goede residuele grondwaardeberekening de nodige deskundigheid en tijd (en dus geld). Als nadeel geldt voorts dat er geen rekening wordt gehouden met de differentiatie in de gebruiksmogelijkheden van de grond, indien daarvan op een groter

[21] Gegevens ontleend aan het BouwkostenKompas
[22] Ecorys, De prijs van kwaliteit, handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw, Den Haag 2006, p. 6.

perceel sprake is. Tot slot is de uitkomst van een residuele grondwaardeberekening erg gevoelig voor variatie in de inputgegevens, in ieder geval is deze gevoeligheid groter dan bij andere taxatiemethoden.[23]

6.6 Grondwaarde afleiden: grondquote methode

Bij de grondquote methode wordt de verhouding van de waarde van de grond in het totaal vergeleken met dezelfde verhouding voor vergelijkbaar onroerend goed. Op basis van dezelfde gegevens die in de voorgaande analyses zijn gebruikt kunnen de volgende grondquoten berekend worden:

	Grondquote (%)
Grondquote op basis van de gegevens uit de comparatieve methode 5 recente verkopen op Texel en Terschelling	43,5
Grondquote op basis van de gegevens uit de residuele methode 5 recente verkopen op Texel en Terschelling	48,4

Ter vergelijking: een grondquote van 30% wordt op dit moment als gemiddeld voor woningen in Nederland beschouwd.[24] Uiteraard komen, afhankelijk van locatie en woningtype zowel hogere als lagere grondquotes voor, in een bandbreedte van circa 20% tot 50%.[25] Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar de specifieke grondquotes van pas gerealiseerde projecten recreatiewoningen op de Waddeneilanden.

In eerste aanleg oogt de grondquote gebaseerd op de grondwaarde gegevens volgens de comparatieve methode meer marktconform dan de grondwaarde gegevens volgens de residuele grondwaardemethode. Hierbij dienen echter wel de volgende opmerkingen geplaatst te worden:

- De residuele methode gaat van een gemiddeld prijsniveau uit voor het hele perceel, en daarmee tevens van de premisse dat het hele perceel als bouwperceel kan worden aangemerkt. Dat is echter niet het geval, want in de erfpachtvoorwaarden van Staatsbosbeheer gelden bepaalde beperkingen, waarvan de landschappelijke toets in dit verband het belangrijkste is. Bij de comparatieve methode wordt met deze beperking al rekening gehouden.
- De te lage marktwaarde die mogelijk wordt toegekend aan de opstallen (gebouwen, werken en beplantingen) op de grond.
- De hoge grondquote op basis van de residuele methode kan uiteraard een gevolg zijn van het feit dat de percelen relatief groot zijn en de opstallen relatief klein. In combinatie levert dat een hogere grondquote dan gebruikelijk op.
- De hoge grondquote op basis van de residuele methode kan ook opgevat worden als een indicator voor de premie die men bereid is te betalen voor recreatie in de natuur. Deze premie kan alleen aan de locatie, dus de grond, toegerekend worden.

Voor de volledigheid dient hierbij opgemerkt te worden dat kleine percelen hogere afgeleide grondwaarden hebben en grote percelen relatief lagere afgeleide grondwaarden.

6.7 De oorspronkelijke grondprijs methodiek.

Bij deze methodiek van grondwaardebepaling wordt teruggegaan naar de grondprijssystematiek die gold bij de uitgifte van het erfpachtrecht. Een hierop gebaseerde waarderingsmethodiek kan toegepast worden, indien de erfpachtakte daarover een expliciete

[23] The Royal Institution of Chartered Surveyors, RICS Taxatie standaarden Nederlandse editie, Coventry 2007, p. 91
[24] Grondbeleid in Nederland, een uitgave van Bouwfonds MAB, z.p. 2006, p. 8.
[25] Zie bijvoorbeeld Diagnose woningbouw: Stroperig + duur + verkeerd = stagnatie, Vastgoedadviseur (22), Rijswijk 2008, p. 6 alsmede Nota Grondbeleid 2008-2012 van de gemeente Oosterhout.

uitspraak doet, dan wel partijen aan de erfpachtakte gerechtvaardigde verwachtingen omtrent een van de normale gang van zaken afwijkende grondwaardevaststelling mochten ontlenen. Zo zou gesteld kunnen worden dat de uitgifte van niet bouwrijpe grond in combinatie met een aanleg- en onderhoudsverplichting van infrastructuur, moet leiden tot een aftrekpost op de op basis van marktwaarde (in bouwrijpe staat) gewaardeerde erfpachtpercelen. Beslissend is dus de inhoud van de erfpachtakte. Daarin kunnen ook geheel andere wijzen van grondwaardering of canonvaststelling zijn opgenomen, bijv. een canon afhankelijk van de omzet van een bedrijf. Bevat de erfpachtakte geen bepalingen omtrent de grondwaardering of canonvaststelling, dan moet ervan uitworden gegaan dat aansluiting moet worden gezocht bij de marktwaarde van het erfpachtperceel. Dan komen de hiervoor genoemde methodieken van grondwaarde bepaling weer in beeld..

6.8 Tussenconclusie

Uit de beschrijving van de methodieken blijkt, dat deze als gevolg van hun andere uitgangspunten dikwijls leiden tot verschillende uitkomsten. Het ene object is ook het andere niet. Daarom is voor een goede waardering van een concreet object in bepaalde gevallen nader onderzoek nodig en worden – om tot een verantwoorde waardering van de grond te komen – in de praktijk de waarderingsmethodieken soms complementair ten opzichte van elkaar gebruikt. Op deze wijze – neergelegd in een rapport – wordt het subjectieve element dat aan het taxatieproces is verbonden zoveel mogelijk geëlimineerd. Een en ander in aanmerkingnemende en gelet op de voor en nadelen van de methodieken heeft de Commissie voor de waardering van grondpercelen de volgende voorkeursvolgorde: 1. de comparatieve methode, 2. de grondquotebenadering, 3. de residuele grondwaarde methode.
De comparatieve methode heeft naar de mening van de Commissie de voorkeur, daar deze zich direct richt op de vergelijking met andere bouwkavels. De oorspronkelijke grondprijs methodiek neemt – indien van toepassing – in deze reeks een eigen plaats in.

Om het waarderingproces nog meer te objectiveren is het inzetten van de WOZ-waarde in het taxatierapport bij toepassing van de grondquotebenadering of de residuele grondwaarde methode een extra mogelijkheid. Dat thema wordt hierna behandeld.

6.9 Het gebruik van de WOZ-waarde bij de grondwaardebepaling

In de Opdracht aan de Commissie wordt gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken of de WOZ-waarde (taxatie) geschikt is om te worden toegepast bij het vaststellen van de waarde van de erfpachtgrond. De WOZ-waarde gaat uit van de waarde in het economisch verkeer: de vrije economische waarde. Dit is de prijs die de meest biedende koper zou besteden bij aanbieding ten verkoop op de voor die onroerende zaak meest geschikte wijze na de beste voorbereiding.[26] Deze waarde wordt op basis van marktvergelijking bepaald. Voor de recreatiewoningen (en gewone woningen) op de Waddeneilanden is de waarde in het economisch verkeer van toepassing. Voor niet-woningen kan de gecorrigeerde vervangingswaarde van toepassing zijn, indien deze waarde hoger is dan de waarde in het economisch verkeer.
De voornaamste voor- en nadelen van het gebruik van de WOZ-taxaties worden onderstaand geïnventariseerd.

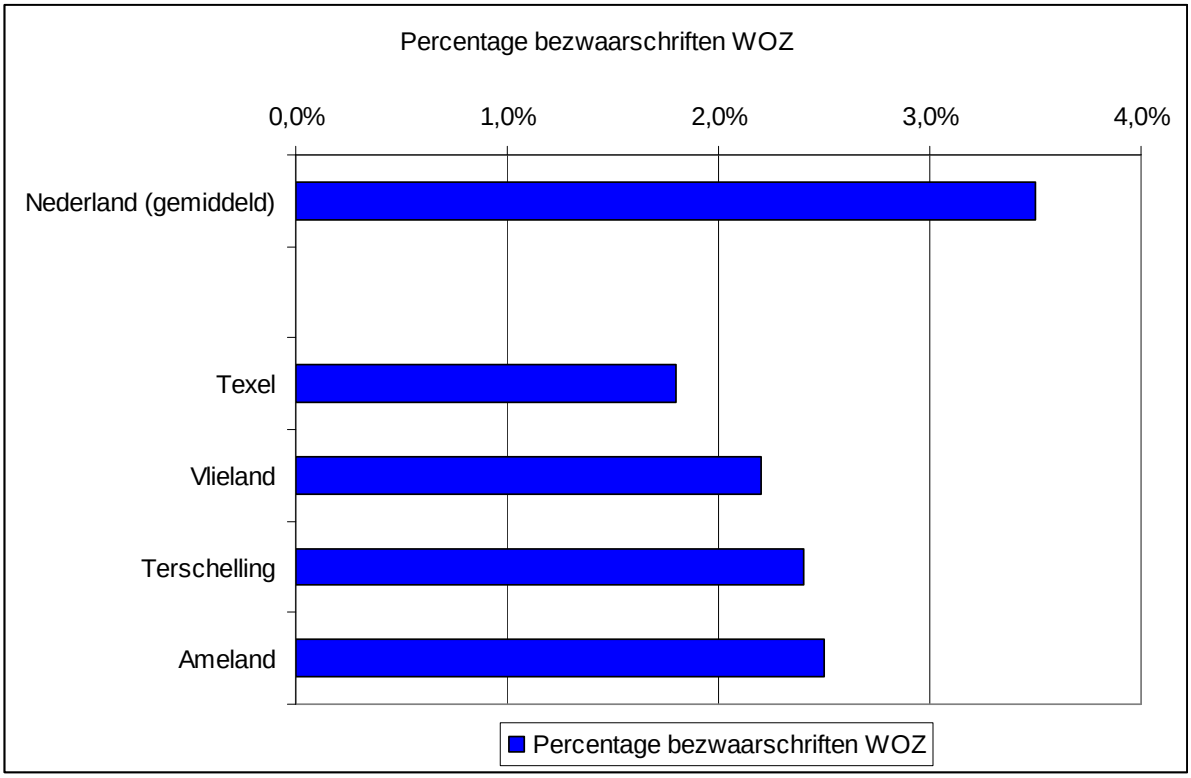
De voornaamste voordelen zijn:

- WOZ taxaties vinden jaarlijks plaats, er kan dus altijd wel over een voldoende actueel waardecijfer beschikt worden.[27]
- De WOZ taxaties bieden – weliswaar met inachtneming van een drempel - de erfpachter via het recht van bezwaar en beroep mogelijkheden om invloed op de vastgestelde waarde van de totale onroerende zaak uit te oefenen.

[26] Waarderingskamer, Vraagbaak waardebepaling in het kader van de Wet WOZ, Den Haag 2008 p. 73. Voor incourant onroerend goed geldt de gecorrigeerde vervangingswaarden.
[27] Besluit van 9 mei 2006, Stb. 2006, nr. 244.

- De WOZ waarde komt, volgens empirisch onderzoek uitgevoerd in 2006 door de TU Delft in opdracht van het Kadaster en het CBS goed overeen met de marktwaarde. [28] Deze bevinding heeft betrekking op de WOZ praktijk van Overijssel maar is volgens de onderzoekers representatief voor geheel Nederland.[29] Op Texel werd weliswaar nog aan verbetering van de WOZ cijfers gewerkt, maar in 2008 is het oordeel van de Waarderingskamer omgeslagen van “kwaliteit moet dringend verbeteren” naar “goed”.[30]
- De kwaliteit van de uitvoering van de WOZ door Nederlandse gemeenten neemt toe; dit geldt ook voor de Waddeneilanden. Zo ligt het percentage bezwaarschriften naar waardepeildatum 1 januari 2007 op de Waddeneilanden onder het landelijke gemiddelde[31], zoals in de grafiek 6.1 geïllustreerd wordt.

Grafiek 6.1 Percentage bezwaarschriften WOZ



- Een van de waarderingsficties van de WOZ-waarde is dat er getaxeerd dient te worden alsof de “volle en onbezwaarde eigendom” (artikel 17 lid 2 Wet WOZ) overgedragen kan worden. Hiermee is de WOZ een goed startpunt voor de waardering van de erfpachtgrond. .
- Er hoeven relatief weinig extra kosten gemaakt te worden bij een canonherziening, indien de marktwaarde van de (bebouwde) grond met weinig extra inspanning uit de WOZ waarde kan worden afgeleid. .

[28] P. de Vries, e.a. Marktprijs en WOZ-waarde in de provincie Overijssel, Delft 2006, p. 33
[29] P. de Vries, J. de Haan, A.A.A. Marien and E van der Wal, A house price index based on the SPAR Method. In R. Freeman & A. Nakamura (Eds.), The 2008 World Congress on National Accounts and Economic Performance Measures for Nations (pp. 1-22). Washington DC, USA: Harvard University and NBER.
[30] Waarderingskamer, WOZ in praktijk: Texel op stoom in WOZ-journaal, Den Haag 2008.
[31] Waarderingskamer, Voortgangsrapportage uitvoering Wet WOZ (Den Haag brief 15 juli 2008) p. 1, alsmede Rapporten van Bevindingen van de Waarderingskamer voor de gemeenten Texel (16 juli 2008), Vlieland (23 oktober 2008), Terschelling (8 december 2008) en Ameland (8 december 2008).

De voornaamste nadelen zijn:

- De WOZ waarde betreft altijd de hele onroerende zaak en volle vrije eigendom; een verdeling in de waarde van de grond en de waarde van de opstal komt niet voor en evenmin een verdeling in waarde van het erfpachtrecht en waarde van de blote eigendom. Daarvoor zijn dus bewerkingslagen nodig.
- Door de objectafbakening kan het WOZ-object verschillen van het marktobject. Zo kan de waarde van opgedeelde marktobjecten hoger liggen dan de feitelijke marktwaarde omdat deze in het kader van de WOZ fictief overdraagbaar zijn (vgl bijv. pand met ongesplitste etagewoningen)
- De WOZ waarde houdt rekening met de onderhoudstoestand van de opstal. Een goed onderhouden woning zou bij de WOZ als uitgangspunt leiden tot een hogere grondprijs. Dat is in het kader van de waardering van erfpachtgrond niet correct want de waarde van de grond is feitelijk niet afhankelijk van de onderhoudstoestand van de opstal. Uitgangspunt is daar de normale staat van onderhoud: bij extra luxe de waarde terugbrengen, bij verwaarlozing de waarde ophogen.
- Hoewel de WOZ waarde goed overeenkomt met de marktwaarde, wijken de waardedefinities enigszins van elkaar af. Dit bezwaar is overigens, gezien de eerder genoemde uitkomsten van empirisch onderzoek, van ondergeschikt belang.
- De WOZ waarde loopt een jaar achter op de feitelijke marktontwikkelingen. Dat is in een dalende markt, zoals momenteel het geval is, een nadeel voor de erfpachter.
- De bloot eigenaar, in dit geval Staatsbosbeheer, is niet bekend met de WOZ waardebeschikking en heeft evenmin de mogelijkheid om bezwaar of beroep tegen de WOZ waarde in te stellen.
- Procedures inzake bezwaar- en beroep duren vaak lang; er is dan geen onherroepelijk vastgesteld waardegegeven beschikbaar.

Hoewel er allerlei nadelen verbonden zijn aan het gebruik van de WOZ-waarde bij de vaststelling van de grondwaarde bij heruitgifte en herziening van erfpacht, waarvan de benodigde bewerkingslagen, met betrekking tot splitsing waarde opstal – waarde grond, alsmede met betrekking tot het waardedrukkend effect van de erfpacht, als de belangrijkste mogen worden beschouwd, meent de commissie dat de voordelen verbonden aan het gebruik van de WOZ-waarde toch overwegen.[32] Dit geldt naar de mening van de Commissie vooral voor het gebruik van het waardegegeven voor woningen. De wijze van vaststelling van de WOZ-waarden voor woningen heeft zich de afgelopen jaren steeds meer verfijnd, waardoor het waardegegeven zich heeft ontwikkeld tot een relatief onomstreden gegeven, dat door de gehanteerde methodiek met grote objectiviteit is tot stand gekomen. Vanwege dit objectieve karakter zou de WOZ-waarde als uitgangspunt en hulpmiddel kunnen dienen bij de verdere berekening van de grondwaarde van (recreatie- en gewone) woningen. Het zal dan wel moeten gaan om een voldoende actueel, onherroepelijk vastgestelde gegeven dat niet kennelijk onjuist is.

Anders ligt dit voor de categorie niet-woningen. Voor deze categorie objecten zijn de ervaringen van de Commissie met de vastgestelde WOZ-waarden nog niet onverdeeld positief. Zien wij het goed dan meent ook de Waarderingskamer dat hieraan nog wel het een en ander aan kan worden verbeterd.[33] Voor deze categorie objecten geldt dat van geval tot geval moet worden bezien in hoeverre het WOZ-waardegegeven een rol kan spelen bij de waardering van de erfpachtgrond.

Het feit dat Staatsbosbeheer als bloot-eigenaar geen beroep kan instellen tegen de waardebeschikking acht de Commissie niet onoverkomelijk. De gehanteerde methodiek bij

[32] Zie ook De WOZ 'Goudgerand', Breder gebruik WOZ-informatie, Platform waardering onroerende zaken, 2008, almede M.J.Evers en R.Havekes, WOZ-waarde baken in crisis, FD 22 september 2008.
[33] Zie jaarverslag 2008, blz 34.

de vaststelling van de waarde en de mogelijkheid voor de erfpachter om tegen de waarde op te komen bieden genoeg waarborgen voor een uiteindelijke objectieve vaststelling van de WOZ-waarde. Wel blijft een probleem, dat in principe het waardegegeven en het taxatieverslag niet openbaar zijn en door de gemeenten alleen ter beschikking mogen worden gesteld aan degene aan wie de waarde-beschikking is gericht. De privacy-wetgeving biedt echter geen belemmering voor het gebruik van het WOZ-waardegegeven en het taxatieverslag in het privaatrechtelijk verkeer. In de erfpachtvoorwaarden kan tussen de erfpachter en Staatsbosbeheer over de rol van het waardegegeven worden gecontracteerd. Ook in de taxatie-instructie mag uitgegaan worden van de beschikbaarheid van de WOZ-gegevens. De medewerking van de erfpachter blijft daarbij echter nodig. Nu de vertegenwoordigers van de erfpachters zich positief hebben uitgelaten over het gebruik van de WOZ-taxaties bij het waarderingsproces zal dit waarschijnlijk geen probleem vormen. Voor een verdere analyse van de openbaarheid van de WOZ-gegevens wordt verwezen naar bijlage 8 bij het rapport van de Commissie.

6.10 Verdeling (WOZ) waarde van het object in een grond- en opstalcomponent

Indien de WOZ waarde als uitgangspunt genomen wordt, zal deze in een grond- en opstalcomponent verdeeld moeten worden. Hiervoor kunnen de eerder beschreven waarderingsmethoden gehanteerd worden. Wellicht ten overvloede gaat het om de volgende methoden:

- Bepalen grondwaardecomponent op basis van directe vergelijking met grondprijzen elders.
- Grondquote methode.
- Residuele grondwaardeberekening. Hierin spelen de bouwkosten een rol.

In verband met de voor- en nadelen van deze methoden wordt verwezen naar de eerdere tekst.

6.11 Van de waarde van volle eigendom naar de waarde van de erfpacht

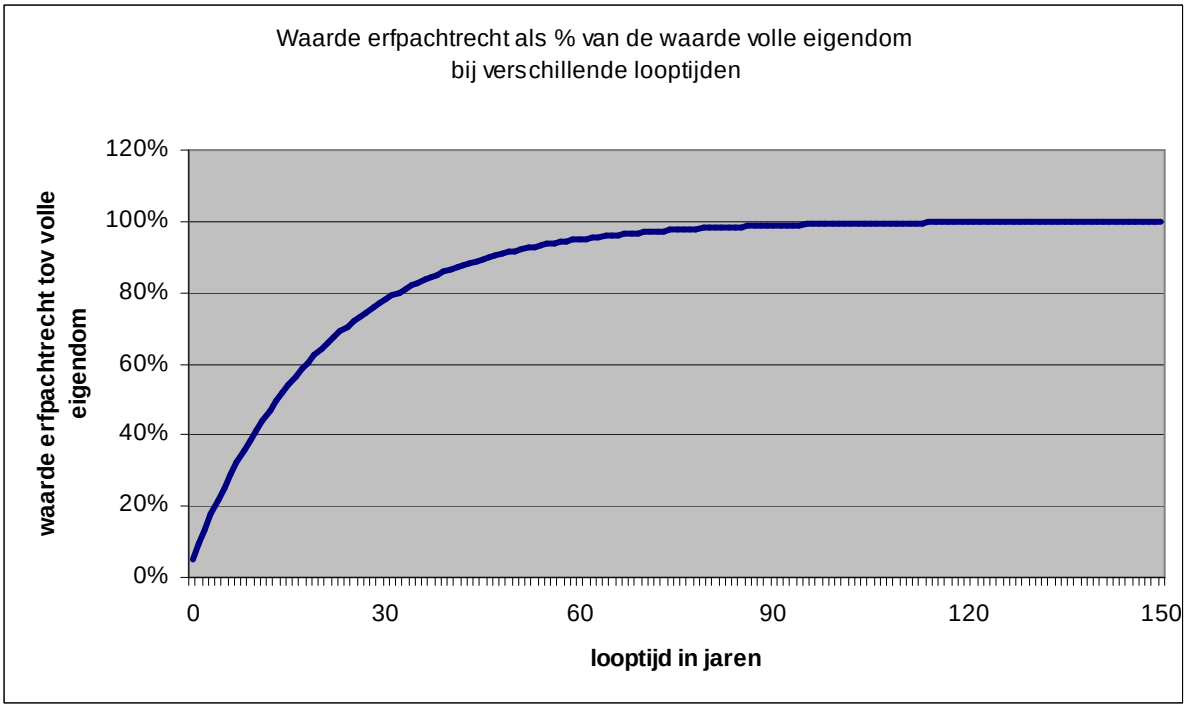
De waarde van grond in geval van erfpacht is doorgaans lager dan de waarde van grond in eigendom. Zo luidt een vuistregel voor het waarderen van erfpachtrechten: "*taxeer het totaal alsof op eigen grond en verminder dit met de waarde van de blote eigendom. Corrigeer eventueel voor courantheid.*" De correctie voor courantheid heeft als voornaamste functie het tot uitdrukking brengen van het feit dat erfpacht minder gewild is dan eigendom. Hierbij kunnen in de onderhavige materie drie factoren onderscheiden worden. Allereerst is de erfpacht veelal in de tijd begrensd. Ten tweede bestaat er tussen de erfpachter en de blooteigenaar een zekere mate van gebondenheid met de onroerende zaak, waardoor er geen sprake is van een vrije marktsituatie en ten derde kunnen via de erfpacht gebruiksbeperkingen aan de erfpachter worden opgelegd die uitgaan boven hetgeen via publiekrechtelijke weg eveneens bij eigendom gebeurt. Anders dan Staatsbosbeheer meent de Commissie dat bij de waardering van erfpachtgrond met deze factoren rekening moet worden gehouden.

Wat betreft de eerste factor kan het volgende gesteld worden.

- De begrenzing in de tijd is het meest geprononceerd bij tijdelijke erfpachtcontracten. Aanvullend geldt, dat naarmate de tijdelijke termijn korter is, de waarde van het erfpachtrecht ook lager zal zijn en vice versa.
- De begrenzing in de tijd speelt geen rol bij eeuwigdurende erfpachtrechten. Er zou in theorie, op basis van het looptijdprincipe, geen waardeverschil hoeven te zijn tussen de waarde van een eeuwigdurend erfpachtrecht en de waarde van de volle eigendom. Toch is er sprake van een zeker verschil in courantheid tussen eeuwigdurende erfpacht en volle eigendom. Bij de eeuwigdurende erfpacht kan een bestemmingswijziging leiden tot een aanpassing van de canon of zelfs beëindiging van het erfpachtrecht in het algemeen belang. Bij volle eigendom komt dat niet voor.

- De begrenzing in de tijd speelt bij voortdurende erfpachtrechten nog een andere rol. Een nadeel van voortdurende rechten is, dat er altijd onzekerheid bestaat over de nieuwe erfpachtvoorwaarden zoals die in de volgende tijdvakken zullen gaan gelden. Om deze redenen zou in theorie de waarde van een voortdurend recht minder moeten zijn dan de waarde van de volle eigendom. Deze onzekerheden zijn echter in de praktijk nauwelijks te kwantificeren. Het exacte verschil in waarde tussen een voortdurend erfpachtrecht en de waarde van de volle eigendom laat zich dan ook moeilijk berekenen.

Uitsluitend ter illustratie wordt de verhouding tussen de waarde van een erfpachtrecht en de waarde van de volle eigendom bij variërende looptijden in onderstaande grafiek weergegeven. Daaruit is op te maken dat een erfpachtrecht met een looptijd van 30 jaar ca. 25% minder waarde heeft dan de volle eigendom, een erfpachtrecht met een tijdvak van 60 jaar ca. 10% minder waarde heeft dan de volle eigendom, enzovoort.



Voor het gegeven dat sprake is van erfpacht, die onder andere in de tijd begrensd is vergeleken met eigendom, zal dan ook een depreciatie op de grondwaarde bij eigendom toegepast moeten worden.

Wat betreft de tweede factor, de gebondenheid van de erfpachter aan zijn gebouwde onroerende zaak, kan het volgende gesteld worden. Over de waarde van bebouwde grond heeft de rechtbank in Arnhem enkele jaren geleden bepaald dat deze niet gelijk is aan de waarde van onbebouwde grond.[34] Hierbij gold als overweging dat de erfpachters bij canonherziening in feite geen vrije keuze hebben tussen ontruiming van het perceel bij einde van de erfpacht enerzijds en verlenging van de erfpacht of verwerving van het perceel anderzijds. Gezien de band van de erfpachters met hun woonhuizen zullen zij kiezen voor voortzetting van de bewoning. Deze uitspraak wordt ondersteund door eerdere jurisprudentie, die de afwezigheid van een vrije markt in dit soort gevallen eveneens benadrukt.[35] In geval van eigendom zou deze problematiek niet spelen.

[34] Rechtbank Arnhem 5 oktober 2005, LJN: AU5335, 122233.
[35] Hof Amsterdam 16 oktober 1995, BR 1996, p. 669.

Als derde factor geldt dat er verschillende beperkingen in het gebruik en de beschikkingsmacht van de erfpachter in de erfpachtrechten van Staatsbosbeheer aanwezig zijn, die het wettelijke genotsrecht in sterke mate insnoeren. De voornaamste gebruiksbeperking is de landschappelijke toets. De hieruit voortvloeiende beperkingen kunnen namelijk ook uitgaan boven de bepalingen van het publiekrechtelijke bestemmingsplan. Zo kan het zijn dat een aanvraag voor een bouwvergunning door de gemeente na toetsing aan het bestemmingsplan goedgekeurd wordt, doch dat Staatsbosbeheer alsnog toestemming weigert wegens strijdigheid van het bouwplan met de beoogde landschappelijke waarden. Bij erfpachters levert dit veel onbegrip op. Ook het voorkeursrecht tot koop kan hier worden genoemd.

De waarde van grond in volle eigendom – zoals ook bij de WOZ-waarde het geval is – en de waarde van een erfpachtrecht zullen bij een heruitgifte of een canonherziening in normale omstandigheden, onder de erfpachtvoorwaarden van Staatsbosbeheer, vanwege de hier benoemde drie factoren van elkaar behoren te verschillen. Teneinde dit verschil in de waardering tot uitdrukking te brengen zal de waarde van de grond in volle eigendom gecorrigeerd dienen te worden. De Commissie beveelt aan dat dit wordt gedaan met behulp van een zogenaamde depreciatiefactor. Bij stedelijke erfpacht wordt een dergelijke depreciatie bij heruitgifte of canonherziening bij voortdurende erfpacht inmiddels al toegepast. Het gaat om respectievelijk 45% in den Haag (eeuwigdurende erfpacht) en 40% in Amsterdam (voortdurende erfpacht).[36] Ook het Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwartier past een dergelijke forfaitaire depreciatie factor toe. De Commissie stelt voor een depreciatiefactor van 40% aan te houden bij de waarderingvoor van erfpachtgronden van Staatsbosbeheer, zowel wanneer dit gronden voor woningen als niet woningen betreft. De commissie acht de depreciatiefactor in ieder geval van toepassing voor de landelijke en semi-stedelijke erfpacht. De ervaring leert dat het toepassen van een forfaitaire aftrek zoals hier voorgesteld de maatschappelijke acceptatie van de erfpacht bevordert.

6.12 Cijfermatige vergelijking met huidige praktijk

Aangezien de door de Commissie voorgestelde aanpak en methodieken bij het bepalen van de grondwaarde en de canon afwijken van de huidige systematiek van Staatsbosbeheer, heeft de Commissie een marginale toetsing op de cijfermatige verschillen uitgevoerd, zowel voor enkele objecten (recreatiewoningen) op de Waddeneilanden als daar buiten. Bij de uitvoering van de analyse is doelmatigheid leidend geweest. Volledige taxatie van de objecten volgens de voorgestelde methodieken, en waarvoor dan ook een recente taxatie van Staatsbosbeheer beschikbaar zou moeten zijn, zou te tijdrovend en duur zijn. Derhalve is gekozen voor een toetsing op basis van deskresearch. Dit heeft als voordeel, dat relatief snel een algemeen inzicht in de consequenties van de voorgestelde methodieken wordt verkregen. Daar staat als nadeel tegenover, dat nader onderzoek nodig blijft om eventuele verschillen te verklaren.
Omwille van de eenvoud wordt hierna de uitkomst van de analyse in de vorm van een gemodelleerd cijfervoorbeeld gegeven. Voor het overige wordt verwezen naar bijlage 7.

Het gemodelleerd cijfervoorbeeld

Stel, voor een recent verkochte recreatiewoning, waarvan thans de nieuwe canon berekend zou moeten worden, wordt van de volgende gegevens uitgegaan:

- Verkoopprijs (grond + opstal): €420.000,-
- Huidige canon: €1.784,-
- Perceelsoppervlak: 750 m2
- Bruto vloeroppervlak woning: 137 m2

[36] Gemeente Den Haag, Taxatie-instructie t.b.v. heruitgifte in erfpacht (Den Haag 1987) alsmede I. van Veen, De waarde van een erfpachtrecht in het Amsterdamse stelsel (Amsterdam 2004).

- Footprint woning: 90 m2
- Grondquote: 47%
- Bouwkosten recreatiewoning: €1.618,- / m2
- Grondwaarde volgens SBB: €215.000,-

De huidige canon in het voorbeeld is berekend aan de hand van de gemiddelde canon per m2 (€2,38) van alle erfpachtcontracten van Staatsbosbeheer op de Waddeneilanden die in de periode 1978-1980 voor een 30-jaars periode zijn ingegaan en het oppervlak volgens het voorbeeld (750 m2).

Worden nu grondwaarde en canon vergeleken volgens de bestaande systematiek van Staatsbosbeheer en de door de Commissie voorgestelde systematiek, dan heeft dit de volgende uitkomsten tot gevolg: de canon berekend op basis van de verschillende methodieken die de Commissie voorstelt, is steeds een lager bedrag dan volgens de methode gehanteerd door Staatsbosbeheer. De verlaging wordt vooral veroorzaakt door de toegepast depreciatie factor van 40 %. Men zie hiervoor het overzicht op bladzijde 69.

Niet ontkend kan worden dat er niettemin sprake is van een zekere canonsprong. Deze moet echter in overwegende mate toegeschreven worden aan de algemene prijsontwikkeling van vastgoed in de afgelopen 30 jaar. In par. 5.6 werden daartoe reeds enige grafieken gepresenteerd met de prijsontwikkeling van woningen.

	Grond-Waarde (€)	Depre-ciatie-Factor	Gedepre-cieerde Grond-Waarde	Canon-percentage	Nieuwe canon (€)	Bestaande canon (€)	Stijging van de canon
1. Praktijk Staatsbosbeheer	215.000,-	n.v.t.	n.v.t.	4,5% (+ jaarlijkse indexatie)	9.675,-	1.784,-	542%
2. Voorstel Commissie							
2.1. Directe vergelijkingsmethode (5 x 90m2) * €300,- = € 135.000,- (1e staffel) 300m2 * € 200,- = € 60.000,- (2e staffel) 750m2 € 195.000,-	195.000,-	40%	117.000,-	4,75% (30 jaar vast)	5.558,-		
2.2. Afgeleide grondwaarde (grondquotemethode) €420.000,- * 47% = € 197.400,-	197.400,-	40%	118.440,-	4,75% (30 jaar vast)	5.626,-		
2.3. Afgeleide grondwaarde (residuele methode) € 420.000,- - (137 m2 * € 1.618,-) = € 217.750,-	198.334,-	40%	119.000,-	4,75% (30 jaar vast)	5.653,-		
Gemiddelde volgens voorstel Commissie					5.612,-	1.784,-	315%

6.13 Samenvatting en conclusie

Het bepalen van de waarde van de grond als basis voor een nieuw vast te stellen canon bij heruitgifte of bij canonherziening is geen eenvoudige opgave. Het voornaamste probleem is, dat de grond inmiddels bebouwd is en er geen unieke methode is om de waarde van bebouwde grond vast te stellen.

Desalniettemin zijn er wel enkele methoden om de waarde toe te rekenen aan de grondcomponent, doch zij hebben behalve ieder hun eigen merites ook hun eigen tekortkomingen. De Commissie heeft wat de toepassing van de beschikbare methoden de volgende voorkeuren. De eerste voorkeur gaat uit naar toepassing van (1) de directe vergelijkingsmethode. Indien deze niet kan worden toegepast gaat de voorkeur bij woningen uit naar het afleiden van de grondprijs uit de waarde van het totaal met de WOZ waarde als uitgangspunt. Voor het vervolgens afleiden van de grondwaarde zou bij voorkeur gebruik gemaakt dienen te worden van (2) de grondquote methode en eventueel (3) de residuele grondwaardemethode. In deze laatste methode spelen bouwkosten een rol en daarmee is de uitkomst geen zuiver marktgegeven. De oorspronkelijke grondprijs methode neemt – indien van toepassing – in deze reeks een heel eigen plaats in.

Bij de directe vergelijkingsmethode wordt de waarde van de grond bepaald door een vergelijking te maken met de prijzen van vergelijkbare bouwkavels elders. Naarmate het vergelijkingsmateriaal beter op de te taxeren grond lijkt (b.v. qua ligging, oppervlakte en fysieke eigenschappen), en betrekking heeft op recent verhandelde bouwkavels, zal het vergelijk zuiverder zijn. Voor de toepassing binnen Nederland is deze methode goed geschikt. Indien er nauwelijks vergelijkbare bouwkavels verhandeld zijn of worden aangeboden, zal er onvoldoende prijsinformatie voorhanden zijn. Deze situatie zou zich op de Waddeneilanden kunnen voordoen. Alsdan zal de waarde van de grond afgeleid moeten worden uit de waarde van de totale onroerende zaak, met behulp van de grondquotemethode, dan wel de residuele waardemethode. Als relatief onomstreden objectief ankerpunt bij elke methode is de WOZ waarde als uitgangspunt voor het bepalen van de waarde van de totale onroerende zaak bij woningen het meest voor de hand liggend. Voor niet-woningen zal van geval tot geval moeten worden bezien in hoeverre de WOZ-waarde bij de waardering van het totaal een rol kan spelen. De medewerking van de erfpachter is voor het gebruik van de WOZ-waarde uiteraard van belang, aangezien alleen hij de WOZ waarde kent. De bloot eigenaar, Staatsbosbeheer, kent de WOZ waarde niet en heeft er evenmin beroep of bezwaar tegen kunnen maken. Het is evenwel mogelijk om de erfpachter en de erfverpachter in de erfpachtovereenkomst overeen te laten komen dat de WOZ waarde gebruikt zal worden bij de waardebepaling.

Ongeacht de gehanteerde methode voor de bepaling van de waarde van de grond, zal bij een heruitgifte c.q. canonherziening rekening gehouden moeten worden met een depreciatie van de waarde van de grond bij volle eigendom. Deze depreciatie hangt samen met drie factoren. Allereerst is het zo dat de erfpacht – juridisch (en financieel bij heruitgifte) of in financiële zin (bij voortdurende erfpacht) - korter duurt (30 jaar) dan de volle eigendom die in principe altijddurend is. Ten tweede heeft de erfpachter inmiddels een zekere gebondenheid met de onroerende zaak en daardoor met de grondeigenaar, waardoor er geen sprake is van een vrije marktsituatie bij een heruitgifte of canonherziening. Ten derde gelden er enkele gebruiksbeperkingen, met name in de vorm van de landschappelijke toets door Staatsbosbeheer, waardoor de erfpachter minder genot van zijn zaak heeft dan als hij dezelfde grond in volle eigendom had gehad. Met deze drie factoren kan afdoende rekening gehouden worden door op de waarde van de grond in volle eigendom een depreciatie van 40% toe te passen. Een dergelijke depreciatie is in de grote steden en bij het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier bij heruitgiften/ canonherzieningen inmiddels gemeengoed. Het bevordert voorts de maatschappelijke acceptatie van de erfpacht.

De Commissie heeft de voorgestelde methodieken marginaal, en dus niet via uitgebreide taxaties, getoetst aan enkele taxaties die in opdracht van Staatsbosbeheer waren verricht. Dit is zowel voor enkele recreatiewoningen op de Waddeneilanden als elders in Nederland gebeurd. Het resultaat van de toetsing is neergelegd in een gemodelleerd cijfervoorbeeld. Hieruit blijkt dat toepassing van de voorgestelde taxatiemethodieken leidt tot lagere canons dan volgens de methode van Staatsbosbeheer. Hieraan ligt met name het hanteren van de door de Commissie voorgestelde depreciatiefactor van 40% op de grondwaarde ten grondslag.

Tot slot wordt opgemerkt, dat de belangen van zowel de erfpachters als Staatsbosbeheer gediend zijn bij een transparant taxatieproces. Dit betekent, dat in de taxatie-instructie nadere voorschriften opgenomen moeten worden om een voor iedereen heldere onderbouwing van de grondwaarde te verkrijgen.

7 Overwegingen met betrekking tot de taxatie-instructie

7.1 Inleiding

Een taxatie-instructie is voor een eigenaar, die regelmatig taxatie-opdrachten verstrekt , een goed en bruikbaar instrument om te bevorderen, dat taxateurs zelfde uitgangspunten kiezen. De behoefte van Staatsbosbeheer aan een taxatie-instructie is begrijpelijk. De ”Taxatie-instructie Erfpacht Staatsbosbeheer 2006” bevat goede regelingen, zoals het horen van de erfpachter en de goede vastlegging van de uitgebrachte taxatie. De regeling bevat echter ook punten van kritiek zoals in het voorgaande is gebleken. De Commissie heeft naar aanleiding hiervan in hoofdstuk 6 een alternatieve aanpak ontwikkeld. De inzet daarvan is vooral een oplossing te bieden voor de problemen van waardering van erfpachtgrond van recreatiewoningen. De ontwikkelde aanpak is naar de mening van de Commissie evenwel algemeen toepasbaar en wordt in dit hoofdstuk daarom nader uitgewerkt met het oog op andere functies. Dit geldt niet voor agrarische erfpacht. Deze heeft een dermate specifiek karakter dat de Commissie daarover geen uitspraak doet.

7.2 De deskundige

De deskundige speelt een belangrijke rol bij de waardering. De deskundigheid en onafhankelijkheid van de taxateur is een voorwaarde voor een kwalitatief goed waarderingsproces en –resultaat. De commissie heeft – zonder daarmee volledigheid te pretenderen – enige opmerkingen bij het inschakelen van deskundigen bij de waardering. Allereerst formuleert hij/zij wanneer een heruitgifte van de erfpacht of canonherziening aan de orde is veelal het voorstel omtrent de grondwaarde dat aan de erfpachter wordt gedaan. De taxatie-instructie zal leidend zijn voor de deskundige, die in opdracht van Staatsbosbeheer de waardebepaling uitvoert. De deskundige kan voorts betrokken worden bij een deskundigenprocedure waarin veel erfpachtvoorwaarden voorzien indien over het voorstel tussen de erfpachter en de grondeigenaar geen overeenstemming wordt bereikt. Deskundigen komen dan samen tot een oordeel dat veelal het karakter heeft van een bindend advies. Vaak worden dan (3) deskundigen benoemd hetzij door de rechter, hetzij door partijen waarbij ieder een deskundige benoemd en de aldus benoemden een derde deskundige. De laatste benoemingswijze is eenvoudiger en brengt voor de partijen minder kosten met zich mee en verdient naar het oordeel van de Commissie daarom de voorkeur, ook voor Staatsbosbeheer. Voorts wordt geadviseerd om in het geval de taxateurs het onderling niet over de grondwaarde eens kunnen worden de regel te volgen welke in het verleden ook in de erfpachtvoorwaarden van Staatsbosbeheer was opgenomen. Deze regel luidt dat dan als grondwaarde wordt aangenomen het één/vierde deel van de som van 1) de schattingen van de door partijen benoemde deskundigen en 2) het dubbele van de schatting van de derde deskundige. Om een onafhankelijk oordeel in de deskundigenprocedure te verkrijgen verdient het naar het oordeel van de Commissie voorts de voorkeur om de deskundige die betrokken was bij het – niet geaccepteerde – voorstel niet in te schakelen in de deskundigen procedure. Deze voorstellen van de Commissie impliceren dat het huidige artikel 2.4.9. AV 2006 op deze punten aangepast moet worden.

7.3 Grondwaardebepaling en taxatie-instructie

De inhoud van het voorgaande hoofdstuk over de grondwaardebepaling heeft invloed op de taxatie-instructie van Staatsbosbeheer. In deze instructie valt de taxatie van in erfpacht uit te geven onroerende zaken onder één noemer met de taxatie van al uitgegeven onroerende zaken. In paragraaf 6.2 van het vorige hoofdstuk is het verschil tussen de waardebepaling bij de eerste uitgifte en bij heruitgifte of herziening reeds aan de orde geweest. Hierna zal opnieuw alleen de waardebepaling bij heruitgifte en herziening aan de orde komen.

Door Staatsbosbeheer wordt het de taxateur niet toegestaan om bij de waardebepaling rekening te houden met de duur van de erfpacht en de waardebeïnvloedende erfpachtvoorwaarden. De Commissie acht dit onredelijk jegens de erfpachter. Onder 6.11 van het vorige hoofdstuk wordt daarom als uitgangspunt genomen, dat de duur van de erfpacht, de gebondenheid van de erfpacht aan het object en de inhoud van de erfpachtvoorwaarden moet leiden tot depreciatie van de grondwaarde die forfaitair op 40% is gesteld. Dit geldt voor alle functies behalve voor de agrarische erfpacht. De huidige taxatie-instructie moet hierop worden aangepast.

Als taxatiemethodiek wordt in de instructie voorgeschreven de comparatieve methode bij voldoende vergelijkingsgegevens of bij onvoldoende vergelijkingsgegevens de gecorrigeerde vervangingswaarde. Omdat hierna meer typen vastgoed aan de orde komen, zoals exploitatiegebonden vastgoed en non-profit maatschappelijk vastgoed komen als gevolg hiervan meer taxatiemethoden aan de orde. Het eerdere advies om bij woningen de WOZ-waarde te gebruiken zal hierna ook worden ingevoegd bij de taxatiemethoden.

De volgende onderdelen, die voor een taxatie-instructie van belang zijn, zullen hierna de revue passeren: het object van de waardebepaling, het verzamelen en analyseren van marktdata en andere gegevens, de keuze van het waardebegrip en de keuze van de taxatiemethodiek. Een gecertificeerd registertaxateur zal elke benoemde methodiek moeten beheersen.

7.4 Het object bij eerste uitgifte; waardering niet bouw-en woonrijpe kavels.

De fysieke staat van de grond bij eerste uitgifte is bepalend bij de latere toekenning van een waardecomponent aan de grond na de toevoeging van “gebouwen, werken en beplantingen” door de erfpachter/opstalhouder.
Indien de grond niet of niet geheel bouw- en/of woonrijp werd uitgegeven, is de oorspronkelijke staat bepalend voor de waarde. De taxateur dient de bepaalde waarde alsof de grond bouw- en woonrijp was te corrigeren voor de waardecomponent voor het bouw- en woonrijp maken binnen de waarde. Een correctie van de waarde alsof bouw- en woonrijp geldt voor grond, die in erfpacht en ondererfpacht is uitgegeven en waarbij het bouw- en woonrijp maken en de (interne) infrastructuur voor de ontsluiting van de kavels voor rekening is gekomen van de erfpachter. Zie daarover reeds par. 2.4 en 3.3. Aanvullend geldt, dat de grondwaarde van de infrastructuur tegen een bij die bestemming behorende waarde dient te worden geschat. Wordt door de erfpachter de infrastructuur onderhouden, dan is de last die dit meebrengt mede een waardebepalende factor.

7.5 Het object van de waardebepaling

Het type object en de beschikbaarheid van marktgegevens leiden mede tot de keuze van het waardebegrip en de taxatiemethodiek. Voorbeelden bij de verschillende typen vastgoed zijn:

- particulier vastgoed: woningkavels en één- en meergezinswoningen;
- particulier recreatief vastgoed: kavels voor recreatiewoningen, recreatiewoningen en recreatieappartementen;
- bedrijfsvastgoed: bedrijfsterreinen, bedrijfsruimten, kantoren, winkels en horeca;
- exploitatiegebonden vastgoed: hotels, campings, recreatieparken met units voor de verhuur, leisureprojecten;
- non-profit maatschappelijk vastgoed: scholen, speelterrein, sportvelden, zwembaden, welzijnsvoorzieningen;
- incourant vastgoed: trafo’s, gemalen, openbare voorzieningen.

Bij heruitgifte of herziening van de canon zal de in erfpacht uitgegeven grond bebouwd zijn, waardoor de grondwaarde bij voorkeur gerelateerd kan worden aan de transactiegegevens

van vergelijkbare kavels of bij onvoldoende transactiegegevens herleid moet uit de totaalwaarde van grond en opstal.

7.6 Verzamelen en analyseren van marktgegevens

De taxateur zal veel bronnen dienen te raadplegen om zijn taxatie te kunnen uitvoeren en te kunnen onderbouwen. Het gaat daarbij om:

- Vergelijkingstransacties van grond; voor de bepaling van de marktwaarde van de (bebouwde)grond zijn vergelijkingstransacties van bouwgrondkavels benodigd. Het voordeel bij voldoende beschikbaarheid van vergelijkbare grondtransacties is, dat de rol van de opstal beperkt blijft tot zijn functie en het volume.
- Vergelijkingstransacties van grond met opstallen; zijn er onvoldoende representatieve vergelijkingstransacties van grond voorhanden, dan dient de grondwaardecomponent te worden afgeleid van een totaalwaarde van grond en opstal. Als de WOZ-waarde – na bewerking in verband de wettelijke ficties – hiervoor ingezet kan worden, is dit een voldoende gegeven voor de totaalwaarde. Zo niet, dan dienen er transactiegegevens te worden gezocht van grond met opstallen. Bij bedrijfsvastgoed wordt de totaalwaarde geschat volgens de huurwaardekapitalisatiemethode. Als vergelijkingscijfers zijn dan huurwaarden en aanvangsrendementen gewenst.
- Voor berekeningen van een grondquote is informatie over recent gerealiseerde nieuwbouw van belang.
- Normgrondkosten: normgrondkosten voor non-profit maatschappelijk vastgoed worden bepaald door overheden, die voor maatschappelijke doeleinden gronden uitgeven. Gemeenten leggen de normgrondkosten vast in een gemeentelijke gronduitgiftenota. Ontbreekt een nota, dan zijn de kosten opvraagbaar bij het grondbedrijf. Ontbreekt voldoende houvast voor de normgrondkosten, dan geldt als vuistregel een bedrag van de helft van de grondwaarde bij uitgifte voor profit doeleinden. De grens tussen profit en non-profit is soms niet geheel helder. De taxateur dient zich daar een duidelijk oordeel over te vormen.
- Exploitatie gebonden vastgoed; over de meeste branches zijn gegevens en kengetallen bekend over omzet en kosten. Feitelijke exploitatiegegevens van het te taxeren object – indien voorhanden - dienen genormaliseerd te worden alvorens gebruikt te kunnen worden.
- Representatieve eenheden; door taxateurs worden kengetallen gebruikt, die veelal beschikbaar zijn en zijn afgeleid van marktgegevens. Deze worden uitgedrukt als representatieve eenheden, zoals m2-prijzen, kavelprijzen, grondwaarde per m2 vloeroppervlak, grondwaarde per hotelkamer en dergelijke. Het WOZ-datacenter beschikt over veel van dergelijke gegevens. Tot deze categorie vergelijkingsmateriaal behoren ook de prijzenboekjes van bijvoorbeeld bouwkosten en bijbehorende kosten. Van belang bij de berekening van bouwkosten zijn de regionale prijsverschillen, zoals de nu gemiddeld 6% hogere bouwkosten op de Waddeneilanden.
- Aanbodgegevens; bij taxaties spelen aanbodgegevens een afgeleide rol. Zij verschaffen mede inzicht aan de taxateur over de werking van de markt.

Belangrijke bronnen van informatie over transactiegegevens c.q. prijsgegevens van onroerend goed zijn: Kadaster, Midas, databank NVM (Realworks), WOZ-datacenter, Funda, Realnext, Property.nl, Hosta en Gosta van Horwath, brancherapporten, gemeentelijke informatie, regionale makelaars, projectontwikkelaars, aannemers en marktonderzoeken.

Marktdata dienen zo veel mogelijk vergelijkbaar te worden gemaakt ten opzichte van het te taxeren object. Dit betreft: het terreinoppervlak, het volume van de opstallen, de staat van onderhoud, de stand en ligging, de exacte functie en datum prijspeil.

7.7 Keuze waardebegrip

In hoofdstuk 5 is de keuze gemaakt voor het begrip “marktwaarde”. Dit wordt gedefinieerd als: *“Het geschatte bedrag waartegen vastgoed tussen een op gepaste afstand tot elkaar staande bereidwillige koper en bereidwillige verkoper na behoorlijke marketing zou worden uitgeruild op de dag dat de waarde ervan wordt bepaald, waarbij de partijen met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang zouden hebben gehandeld”*. Deze definitie onderstreept, dat het om twee, verstandig handelende partijen gaat en dat er geen sprake kan zijn van een eenzijdig dictaat door één van de partijen. Materieel heeft deze keuze overigens geen consequenties ten opzichte van de het door Staatsbosbeheer gehanteerde begrip “de vrije waarde in het economisch verkeer”. Aan de orde kunnen zijn:

De marktwaarde voor vastgoed, waar een markt voor bestaat. Voor bebouwde grond zonder (rechten) op de opstal bestaat geen markt. De waarde daarvan kan worden afgeleid van grondtransacties of moet worden afgeleid van de totaalwaarde van grond en opstal;
De gecorrigeerde vervangingwaarde voor incourant vastgoed.
Normgrondkosten voor maatschappelijk vastgoed.

Bij heruitgifte en herziening past de taxateur depreciatie van de grondwaarde (marktwaarde van de grond bij volle eigendom) toe. Spelen bij uitgifte alleen de duur van de erfpacht en de erfpachtvoorwaarden een rol bij de waardebepaling, bij heruitgifte en herziening spelen zowel de duur, de erfpachtvoorwaarden, de gebondenheid van partijen onderling en van de erfpachter met de grond een rol. Hierom werd onder 6.9 de keuze gemaakt voor een depreciatie van 40% van de grondwaardecomponent.

7.8 Keuze taxatiemethoden

Taxateurs werken een taxatie veelal uit volgens meerdere taxatiemethoden om het resultaat daarvan te interpreteren en te optimaliseren. Bij heruitgifte of aanpassing van de canon zal de taxateur als volgt te werk moeten gaan:

- In eerste instantie dient uitgegaan te worden van de comparatieve methode, waarbij als vergelijkingsmateriaal de prijzen van vergelijkbare kavels en/of aanvullende marktinformatie gehanteerd dienen te worden. Eventueel kan, mits voldoende gemotiveerd, gebruik worden gemaakt van algemene prijsinformatie over bouwgrond. Indien er voldoende prijsinformatie beschikbaar is kan volstaan worden met de comparatieve methode. Een veel toegepast hulpmiddel bij de bepaling van de grondwaarde is de staffeling van de grondprijs naarmate de kavel groter is, zoals dit omschreven wordt in hoofdstuk 6.
- Indien er onvoldoende informatie is om de comparatieve methode voor de grondwaarde te hanteren dient de waarde van de grond afgeleid te worden uit de waarde van het totaal. Voor woningen geldt dat de WOZ-waarde als relatief onomstreden objectief bepaalde waarde als uitgangspunt voor de waardering van de totale onroerende zaak, het meest voor de hand liggend is. Voor niet-woningen geldt dit nog niet algemeen, maar de WOZ-waarde kan bij het bepalen van de waarde van het totaal, wel een belangrijk referentiegegeven zijn. Bij het vervolgens afleiden van de grondwaarde uit de waarde van het totaal dient in eerste instantie gebruik te worden gemaakt van de grondquotemethode, eventueel aangevuld met de residuele grondwaardemethode. Bij de residuele grondwaardemethode wordt gebruik gemaakt van de marktwaarde voor het totaal (grond plus opstal), waarop de kostprijs van de opstal in mindering wordt gebracht. Vanwege dit laatste, de aftrek op basis van de kostprijs voor de opstal, is bij de residuele grondwaardemethode geen sprake van een zuiver marktgegeven.

Vrij schematisch aangegeven gelden de volgende keuze(n) voor de taxatiemethode.

Woningen (particuliere zelfbewoning en particulier recreatief gebruik)	
Grond	comparatieve methode op basis van transactie- en/of aanbodgegevens over vergelijkbare bouwkavels, eventueel algemene grondprijsinformatie. Indien comparatieve methode niet toegepast kan worden, de grondwaarde uit het totaal afleiden met behulp van de grondquote- of de residuele grondwaardemethode
Grond en opstal	(te corrigeren) WOZ-waarde overnemen, indien niet beschikbaar zal eerst de waarde van het totaal volgens de comparatieve methode bepaald moeten worden.
Grondcomponent	grondquote- of residuele methode
Bedrijfsvastgoed	
Grond	comparatieve methode op basis van transactie- of aanbodgegevens over vergelijkbare bouwterrein, eventueel algemene grondprijsinformatie. Indien comparatieve methode niet toegepast kan worden, de grondwaarde uit het totaal afleiden met behulp van de grondquote- of de residuele grondwaardemethode
Grond en opstal	huurwaardekapitalisatiemethode
Grondcomponent	grondquote- of residuele methode
Exploitatiegebonden vastgoed	
Grond	Comperatieve methode op basis van transaktie- en/of aanbodgegevens over vergelijkbaar bouwterrein, eventueel kengetallen. Indien comperatieve methode niet toegepast kan worden, de grondwaarde afleiden met de residuele methode.
Grond en opstal	beschikbare huurwaarde uit meerjarenexploitatie- begroting destilleren en kapitaliseren
Grondcomponent	Residuele methode
Normgrondkosten	
Grond	Geen taxatiemethode; toepassen van normgrondkosten en interpreteren mate van profit en non-profit
Incourant vastgoed	
Grond	Vervangingswaarde
Opstal	Herbouwwaarde minus functionele en economische veroudering

7.9 Onderbouwing en rapportage

De taxateur dient zijn waardering transparant uit te voeren. Ook de taxatie-instructie van Staatsbosbeheer heeft aandacht voor dit onderwerp. Dit betekent o.a. dat de gehanteerde basisgegevens en bewerkingen in het rapport vermeld dienen te zijn. Dit is vooral ook van belang mocht het tot een gerechtelijke procedure komen. Rechters stellen steeds meer eisen aan de inhoud van een deskundigenrapport.
Bij de verschillende methoden gaat het wat betreft de basisgegevens niet limitatief om:

Comparatieve methode:
transactiegegevens (plaats, adres, perceelsoppervlak, grondprijs per m2, datum van de transactie),
aanbodgegevens (plaats, adres, perceelsoppervlak, vraagprijs per m2),
algemene grondprijsinformatie (bron, prijs per m2)

Afgeleide grondprijzen:
WOZ gegevens (aanduiding getaxeerd object, prijspeil datum)
Getaxeerde waarde van het totaal op basis van vergelijking met recent verkocht onroerend goed (plaats, adres, omschrijving, transactieprijs, datum)
Grondquote (onderbouwing van de toegepaste grondquote)
Residuele methode (bouwkosten: welke onderdelen en welke bijbehorende kosten).

7.10 Taxatie bij biologisch agrarisch ondernemerschap en ecologische campings

De minister gaat in vraag 2 van de opdracht ook in op de taxatie methodiek van gronden bij biologisch agrarisch ondernemerschap of bij een ecologische camping. Hoewel de Commissie geen uitspraak doet over de toepassing van de ontwikkelde aanpak bij agrarische erfpacht wordt daarover het volgende opgemerkt:

Een grondeigenaar kan als afgeleide van het maatschappelijk ondernemen kiezen voor het optimale en beste gebruik van de grond middels biologisch agrarisch ondernemerschap of een andere beheervorm. In feite is dat een keuze voor maatschappelijk en economisch rendement. Omgekeerd kan natuur- en landschapbeheer een kans zijn voor agrarische ondernemers. Bij deze vorm van ondernemen kan de financiële opbrengstpotentie van de grond afwijken van de opbrengst bij exploitatie volgens conventioneel agrarisch ondernemen, omdat het maatschappelijk rendement niet mede door de taxateur kan worden bepaald. Dit kan leiden tot een verschil in waardering, dat doorgaans wordt uitgedrukt als een aftrekpercentage van de waarde bij conventioneel gebruik. Als de veronderstelde opbrengstpotentie wegvalt tegen de te maken beheerkosten wordt wel gewerkt met een symbolische canon. Bij een ecologische camping wordt veelal een deel van het maximale geldelijke rendement omgewisseld voor maatschappelijk rendement, zodat het groenbeheer door extensief gebruik beter gedijt.

De verplichting tot gebruik van de grond op biologisch/ecologisch verantwoorde of andere wijze dient nader omschreven te worden in de uitgifte overeenkomst, zodat geen misverstand kan ontstaan over de werkwijze en de verplichtingen van de erfpachter op dat punt. Omdat inzichten omtrent werkwijzen in de tijd veranderen, zullen evaluatiemomenten ingebouwd moeten worden. Uitgifte in erfpacht is het middel om goede beheerafspraken vast te leggen.

7.11 grondwaarde bestaande hotels

Van de kant van de erfpachters werd afzonderlijk aandacht gevraagd voor de grondwaardebepaling en canonherziening bij hotels. Het volgende merkt de commissie hierover op:
- als uitgangspunt geldt de oorspronkelijke staat van de grond bij uitgifte; was bijvoorbeeld de grond niet bouwrijp, dan wordt rekening gehouden bij de taxatie met het huidige aandeel in de marktwaarde van de investeringen van de erfpachter in de werken in en op het terrein;
- indien voldoende, bruikbare gegevens beschikbaar zijn over vergelijkingstransacties van hotelgrond met vergelijkbare ligging en een vergelijkbaar volume, kan de grondwaarde op basis daarvan worden vastgesteld en vervolgens worden aangepast aan de duur van de erfpacht, de beperkingen van de erfpachtvoorwaarden en de gebondenheid van partijen en van de erfpachter ten opzichte van de opstal (toepassing depreciatiefactor van 40%);
- indien niet voldoende materiaal voorhanden is, zal de grondwaardecomponent worden afgeleid van de totaalwaarde;
- de totaalwaarde, alsof sprake is van eigen grond, wordt afgeleid van de beschikbare huisvestingslast/huurwaarde vanuit een fictieve meerjaren exploitatiebegroting. Worden de feitelijke exploitatie gegevens gebruikt, dan dienen deze genormaliseerd te worden. Bij uitmuntende exploitatie mag de grondwaarde niet hoger uitvallen en bij slechte exploitatie mag de waarde niet te laag worden;

- van deze totaalwaarde wordt volgens de grondquote- of residueletaxatiemethode de grondwaardecomponent geschat;
- de grondwaardecomponent wordt vervolgens met de depreciatiefactor van 40% verlaagd vanwege de beperkingen van de erfpacht;
- de gedeprecieerde grondwaarde wordt de basis voor de canonberekening;

7.12 Samenvatting en conclusie

Professionaliteit en onafhankelijkheid van de in te schakelen deskundige is een voorwaarde voor een kwalitatief goed waarderingsproces en –resultaat. Het vastleggen van instructies ten behoeve van taxateurs is bij vaker voorkomende taxaties een goede zaak. Lag het accent eerder in dit rapport op het recreatieve vastgoed, in dit hoofdstuk wordt ook aandacht gegeven aan andere typen vastgoed. Bij heruitgifte en herziening van de canon gaat het veelal om de grondwaardecomponent van kale (onder)grond. Voor de onderbouwing van die waardetoerekening zijn vergelijkingstransacties van grond het meest geëigend. Bij gebrek aan voldoende materiaal om de grondwaarde te onderbouwen moet als hulpmiddel worden ingezet de toerekening van de grondwaardecomponent uit de totale waarde van grond en opstal. Hierbij is de WOZ-waarde vooral bij de waardering van woningen een waardevol, objectief bepaald hulpmiddel. De advisering van de commissie over grondwaardebepaling is van invloed op de huidige taxatie-instructie van Staatsbosbeheer. Deze invloeden zijn in dit hoofdstuk besproken en zullen moeten leiden tot bijstelling van de taxatie-instructie.
Tenslotte is in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de bijzondere aspecten van taxatie van erfpachtgronden bij biologisch agrarisch ondernemerschap en bij ecologische campings, alsmede bij die van hotels.

8 Canonpercentage

8.1 De markt en het canonpercentage

Om tot de vaststelling van een canon te komen dient naast de bepaling van de grondwaarde ook een canonpercentage te worden vastgelegd. In dit hoofdstuk zal eerst gekeken worden hoe canonpercentages in de praktijk op de markt gekozen worden. Daarna zal het advies van de Commissie Grapperhaus over een canonpercentage en het oordeel van Staatsbosbeheer hierover worden vermeld. Tot slot volgt het advies van de Commissie over dit onderwerp.

Het canonpercentage en marktreferenties

De vraag is of in de handelwijze van marktpartijen bij de keuze van een canonpercentage een richting zit, die als marktreferentie zou kunnen dienen.

Er bestaan geen reeksen van marktconforme rendementen van (in erfpacht)uitgegeven (onder)grond. Soms wordt gerefereerd aan rendementen in de vastgoedmarkt, maar meestal wordt uitgeweken naar rendementen of een rentevoet op de geldmarkt. Ook al is geld, omdat het door inflatie wordt uitgehold, een ander product dan grond, dat geacht wordt waardevast te zijn op de lange termijn. Bij gemeentelijke erfpacht wordt doorgaans een hogere rentevoet gekozen, dan bij agrarische erfpacht, terwijl de landelijke erfpacht een soort tussenpositie inneemt. Het verschil in rentevoet wordt veelal veroorzaakt door de mate van meervoudige inflatievergoeding en de zogenoemde risico-opslag op een basisrente.

Stammend uit de periode dat meer kostprijs- dan marktprijsgericht werd gedacht, is de meest voorkomende verwijzing bij gemeentelijke erfpacht die naar de rente bij leningen voor vijfentwintig jaar van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) aan gemeenten. Deze rentevoet wordt dan gezien als het canonpercentage. In een aantal gevallen is er daarnaast nog sprake van opslagen voor administratiekosten en/of risico. Het canonpercentage wordt bij een aantal gemeenten niet onderbouwd. Het canonpercentage is dan de rente, die de gemeente vaststelt en publiceert.
Bij erfpacht liggen risico's en aansprakelijkheden voor grond en opstallen tijdens de erfpacht doorgaans geheel bij de erfpachter, zodat sprake is van een vrij risicoarm bezit van de bloot eigenaar. Vanwege dit risicoarme karakter wordt in veel gevallen door de bloot eigenaren een kapitaalmarktrente als canonpercentage gekozen en wel het rentepercentage bij tienjarige staatsleningen, die eveneens als risicoarm gelden.

De verwijzing naar de rente bij leningen verstrekt door de BNG of de rente op tienjarige staatsobligaties komt het meest voor, maar er zijn ook talrijke uitzonderingen, waaronder:

- vaststelling van de rente door deskundigen;
- de fictieve rendementsmaatstaf, zoals gehanteerd door de belastingdienst als canonpercentage;
- de verwijzingen naar hypotheekrente voor risicoarme leningen.

Bij de discussie over de rentevoet wordt erfpacht vergeleken met hypothecaire financiering of huur. Beide vergelijkingen gaan mank: bij een financiering gaat het om geld en niet om een zakelijk recht. Bij huur is geen sprake van vermogensrisico, dat wel speelt bij erfpacht, omdat de risico's van de grond en de opstal tijdens de erfpacht bij de erfpachter liggen. Als er vergeleken moet worden, staat eigendom het dichts bij erfpacht. De erfpachter heeft immers in beginsel het zelfde genot van de zaak als een eigenaar.

Binnen de Commissie is aan de orde geweest het rapport "Het vaststellen van canonpercentages bij herziening van erfpachtcontracten" van de Amsterdam School of Real

Estate.[37] Eveneens is kennis genomen van de manier van vaststellen van het canonpercentage in de huidige praktijk bij herziening van lopende erfpachtcontracten in Amsterdam, die op dat rapport is gebaseerd. De Commissie heeft een en ander meegewogen in haar advies.

De opslagen bij de rente

Opslagen op het canonpercentage voor risico en administratiekosten komen frequent voor. De gemiddeld toegepaste risico-opslag ligt rond de 1% en de opslag voor administratiekosten ligt op 0,25% - 0,50%.

Aanpassingen rente tijdens de looptijd van erfpacht

De voorkomende rentevaste termijnen zijn: één, drie, vijf, tien, vijfentwintig en vijftig jaar. Een rentevaste termijn heeft invloed op de hoogte van de canonrente.

Afkoop van de canon

Eén van de eigenschappen van geëmancipeerde erfpacht is, dat de canon voor een lange periode afgekocht (vooruitbetaald) kan worden: veelal voor een tijdvak of voor altijd bij eeuwigdurende erfpacht. De afkoop is een financiële transactie. Bij het contant maken van de canonverplichting, wordt doorgaans als rekenrente een geldrente gebruikt. De afkoopsom bij eeuwigdurende erfpacht wordt in de praktijk gelijk gesteld met de grondwaarde. Bij afkopen voor een bepaalde periode, heeft de lengte van de termijn invloed op de afkoopsom.

Tussenconclusie

De conclusie van het voorafgaande is, dat er verschillende referenties zijn voor de vaststelling van een canonpercentage. In de praktijk leidt dat tot een grote bandbreedte tussen gehanteerde percentages al dan niet met opslagen. Over de hoogte van een canonpercentage wordt zelden of nooit onderhandeld, zodat directe markconformiteit ontbreekt. Daarom kan een canonpercentage niet gekozen worden op basis van directe marktconformiteit, maar wel van afgeleide marktreferenties.

8.2 Staatsbosbeheer en het canonpercentage

Staatbosbeheer heeft zich over de erfpachtvoorwaarden laten adviseren door de Commissie Grapperhaus en heeft dat advies grotendeels overgenomen. Wat het canonpercentage betreft kijken we eerst naar het advies van de commissie Grapperhaus en daarna naar de keuzen, die Staatsbosbeheer zelf heeft gemaakt.

Commissie Grapperhaus

De Commissie Grapperhaus formuleert een IRR-eis. Deze eis van een (intern) rendement geeft aan, dat het rendement van de uitgegeven grond minimaal gelijk moet zijn aan het rendement van een alternatieve belegging. Verwezen wordt naar de IRR-eis van 6,5%, die geldt voor woningbouwverenigingen.

In het rapport van Grapperhaus wordt een opbouw van het canonpercentage voorgesteld als volgt:

a) rente op tienjarige Staatsobligaties
De keuze voor de rente op tienjarige staatsobligaties sluit aan bij die van veel bloot eigenaren. Op een staatsobligatie wordt een nominale rente vergoed. Deze rente is opgebouwd uit een risicovrije reële rente, verhoogd met een percentage voor de inflatieverwachting en een inflatierisicopremie (zie: CPB).

[37] L.B. Uittenbogaard en J.P. Traudes, Canonpercentages, Het vaststellen van canonpercentages bij de herziening van erfpachtcontracten, SBV School of Real Estate, Amsterdam juli 2003.

b) een rendementsopslag
De rendementsopslag, die bedoeld wordt, is risico gerelateerd. Er wordt gesproken over 1,5 – 2% afhankelijk van het risicoprofiel van de functie van het vastgoed. De risico-opslag voor recreatiewoningen wordt gesteld op 1,5%.

c) afslag ten behoeve van de erfpachter
Om te bewerkstelligen dat de interne rentevoet niet boven de 6,5% uitkomt wordt een afslag op de rente toegepast van 1,5%. Volgens een toelichting komt deze afslag overeen met een gebruikelijke compensatie voor het niet kunnen incasseren van de grondwaardestijging.

d) opslag voor administratie en beheer
De voorgestelde opslag van 0,5% voor administratie en beheer komt veel voor (zie o.a.: CPB Notitie van 22 januari 2007). Toch staat deze opslag aan kritiek bloot. De erfpachter heeft niet om erfpacht gevraagd en “productiekosten” worden in het algemeen niet doorberekend. Het gaat eerder om een marktrente, dan om een kostprijsrente.

Keuzes Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer sluit aan op de voorstellen van de Commissie Grapperhaus met voor de rente de volgende uitzonderingen:

- bij het rendementsopslagpercentage wordt ervoor gekozen om bij alle categorieën grond uit te gaan van 1,5% en niet van een per categorie vastgoed wisselend percentage;
- bij het beheer- en administatieopslagpercentage wordt in relatie tot de echte kosten gekozen voor 0,7% en niet voor de voorgestelde 0,5% conform een later advies van de commissie Grapperhaus;
- Staatsbosbeheer kiest ervoor voorwaarden te stellen bij tussentijdse verkoop van erfpacht, waaronder actualisering van de canon, terwijl de Commissie Grapperhaus adviseert om dat niet te doen. De keuze van Staatsbosbeheer is ingegeven door de wens om de waarde van de erfpacht gelijk te stellen aan de waarde van de opstal.

8.3 Overwegingen van de Commissie

De canon wordt gezien als een product van de (aangepaste) grondwaarde en een rentepercentage, waarbij voor de grondwaarde en het rentepercentage marktconformiteit – direct of indirect - wenselijk is. Immers zoveel mogelijk marktconformiteit voor zowel de grondwaarde als het canonpercentage ziet de commissie als een redelijk uitgangspunt voor beide betrokken partijen. Een canon dient uiteindelijk een redelijke vergoeding te zijn voor het genot, dat de erfpachter verkrijgt.

De rendementen bij vastgoed kunnen geen basis vormen voor het canonpercentage, omdat tijdens de erfpacht de risico’s van en aansprakelijkheden voor de grond en de opstal bij de erfpachter liggen. Bij gemis aan rendementen van (in erfpacht uitgegeven) (onder)grond is de stap naar vergelijking met de rente of het rendement op de vrijwel risicoloze staatsobligaties een logische stap. Staatsbosbeheer maakt deze stap ook. De commissie acht geen redenen aanwezig om Staatsbosbeheer ten aanzien van de basis van het canonpercentage anders te adviseren, dan wat haar eigen keuze al was.

Frequente aanpassing van het canonpercentage en van de grondwaarde worden door erfpachters niet gewaardeerd. Een grote mate van volatiliteit is in strijd met de status van erfpacht als een op eigendom gelijkend recht. De Commissie geeft er de voorkeur aan om – gegeven de eerdere keuze voor de voortdurende erfpacht - een dusdanig canonpercentage te kiezen, dat deze een tijdvak lang gelijk kan blijven: derhalve een vaste canon voor dertig jaar. Deze keuze komt tegemoet aan de gewenste stabiliteit en transparantie van de erfpacht. Ook al vindt een waardemutatie van grond in theorie elk moment plaats, de commissie acht de inning ervan een zaak van de langere termijn. Het advies behelst in feite

het terug draaien van de trend om bij voortduring de canon aan te passen, waarbij het mogelijk toenemen van een reële canonsprong wordt geaccepteerd. Het komt de emancipatie van erfpacht en de maatschappelijke acceptatie ervan ten goede. Het houdt in, dat de bloot eigenaar meer oog heeft voor het vermogensrisico van een erfpachter en de meerwaarde, die deze creëert door zijn investeringen in grond en opstal.

Een marktconforme opbouw van de rente bestaat uit de rente op 10 jarige NL-staatsleningen. Ook ter bestrijding van onnodige volatiliteit is een gemiddelde rente over de voorafgaande vijf jaar te verkiezen boven een dagkoers. Deze gemiddelde rente zal worden verhoogd met een opslag van 0,75%, die is samengesteld uit 0.5% voor het renteverschil tussen 10 en 30 jaar en 0,25% voor restrisico's. Het renteverschil is gebaseerd op de spread bij 10 en 30 jarige swaps van Bloomberg, die dit renteverschil toont vanaf 1993 tot heden. De commissie beschouwt het bezit van de erfverpachter tijdens de erfpacht als een vrijwel risicoloos bezit, Dit houdt in, dat er wel zeer beperkte risico's zijn en dat er ook risico's zijn na de erfpacht of bij afloop van een tijdvak. Stel dat de gemiddelde rente bij uitgifte van staatsleningen 4% bedraagt, dan dient het canonpercentage 4,75% te bedragen.

In hoofdstuk 4 was reeds aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van afkoop van de canon. Bij voortdurende erfpacht wordt dan op basis van de vastgestelde grondwaarde en het canonpercentage een canon berekend, die echter meteen contant wordt gemaakt en door de erfpachter voor het gehele (of een deel van het) tijdvak kan worden afgekocht. De Commissie beveelt aan deze mogelijkheid voor de erfpachter te openen. Omdat voor de wijze van afkopen geen algemeen aanvaarde regels gelden adviseert de Commissie het maximum van het afkoopbedrag te stellen op de grondwaarde met aftrek van de depreciatie van 40 %.

8.4 Samenvatting

Hiervoor, onder 4.2.1, adviseerde de Commissie om over te gaan van dertigjarige, tijdelijke erfpacht naar voortdurende erfpacht met tijdvakken van dertig jaar. Een vaste canon voor het gehele tijdvak – derhalve niet onderworpen aan indexatie en evenmin aan herziening - komt aan de gewenste stabiliteit en transparantie van de erfpacht tegemoet.
Het canonpercentage, dat past bij deze termijn zou moeten worden opgebouwd als volgt:

1 de gemiddeld rente over de vijf voorafgaande jaren op 10-jarige staatsobligaties, zodat de reële rente, de inflatievergoeding en de aspecten van de geldmarkt gedekt zijn en
2 een toeslag van 0,75%, zodat een renteverschil tussen 10 en 30 jaar dekking krijgt alsmede enkele restrisico's.

Zou de bedoelde gemiddelde rente 4% bedragen, dan bedraagt het canonpercentage voor 30 jaar vast 4,75%.

9 Overgangsmaatregelen

9.1 Inleiding

De totstandkoming van een nieuw erfpachtregime geeft aanleiding tot het vragen van maatregelen die de overgang van het ene regime naar het andere regime faciliteren. Zo heeft de sinds een aantal jaren door Staatsbosbeheer ingevoerde stelselwijziging met betrekking tot de vaststelling van de canon geleid tot de roep om een canon-ingroeimodel en heeft ook de Minister daaraan in de Opdracht vraag 1 gewijd. Ook de voorstellen van de Commissie geven aanleiding om zich te bezinnen op de noodzaak van overgangsmaatregelen. De meest bekende zijn de canon-ingroeiregeling en de conversie.
Aan beide zijn de volgende paragrafen gewijd.

9.2 Ingroeiregeling

Een canonsprong bij heruitgifte van tijdelijke erfpacht, bij aanvang van een nieuw tijdvak bij voortdurende erfpacht of bij tussentijdse aanpassing van de financiële voorwaarden, is een bekend fenomeen. Logische oorzaken daarvoor zijn de waardeontwikkeling van het aan de (kale) ondergrond toe te kennen deel van de totale waarde van een object en een geactualiseerd canonpercentage. Door forse verhogingen van de canon ontstond behoefte aan een ingroei- of subsidieregeling. De roep ervoor kwam uit de politiek en werd ingegeven door het lot van de particuliere woonconsument.

Een deel van de met een canonverhoging samenhangende schrik wordt veroorzaakt door het gevoel overvallen te worden. Goede, tijdige communicatie tussen bloot eigenaar en erfpachter en toegankelijke erfpachtvoorwaarden kunnen voorkomen, dat men zich overvallen voelt. Een deel van de ergernis over een canonverhoging komt voort uit ontoegankelijke erfpachtvoorwaarden, het gemis aan transparantie van de verhoging of uit ondoorzichtige stelselwijzigingen bij de berekening van de grondwaarde of het canonpercentage. Staatsbosbeheer pleit terecht regelmatig voor betere voorlichting aan erfpachters door hun adviseurs. De commissie ziet in tijdige voorlichting ook een rol weggelegd voor de professionele bloot eigenaren richting veelal de particuliere erfpachters.

Bedacht moet worden, dat naar de mening van de Commissie een deel van de canonverhoging meestal ook is toe te schrijven aan het gebrekkig of onjuist invullen van marktconformiteit ten aanzien van de aan de grondcomponent toe te rekenen waarde en aan het vragen van een niet marktconform canonpercentage. Het gebrek aan deskundigheid van “de deskundigen” kan bij kleine afwijkingen van de grondwaarde en canonpercentage leiden tot een exponentieel toenemende afwijking. Bij Staatsbosbeheer wordt deze ondermeer veroorzaakt door de enkele jaren geleden geïntroduceerde taxatie-instructie, waarbij het de taxateur verboden wordt de grondwaarde te corrigeren voor de waarde drukkende effecten van de erfpacht (zoals de beperking van de duur). Een volgende oorzaak is het bij Staatsbosbeheer sedert een aantal jaren bestaande beleid dat beoogt de canon op een zodanig niveau te stellen dat geen waarde aan het recht zelf is toe te kennen, maar de waarde van de erfpacht wordt beperkt tot de waarde van de opstal. Beide beleidwijzigingen hebben tot een onevenredige verhoging van de canon geleid.

Bij een correcte invulling van het begrip marktconformiteit, een juiste grondwaarde toerekening, tijdige communicatie en toegankelijke erfpachtvoorwaarden zal de behoefte aan een ingroeiregeling sterk afnemen. Er zijn voorbeelden van ingroeiregelingen voor woningen.

Voorbeelden:
De gemeente Amsterdam kent een ingroeiregeling en een subsidieregeling voor particulieren. De regeling houdt in, dat in het eerste jaar van de canonherziening een korting op de canon wordt gegeven van tweederde van het verschil tussen de oude en nieuwe canon en het tweede jaar van éénderde. Vanaf het derde jaar is het volle bedrag verschuldigd. Deze regeling geldt voor iedere eigenaar/zelfbewoner en wordt automatisch toegepast. De verstrekte kortingen worden later niet verrekend. Daarnaast is er een persoonlijk aan te vragen subsidieregeling voor hen, die door een canonverhoging in de problemen komen met de woonlasten voor het eigen huis.
De gemeente Arnhem kent eenzelfde regeling als de gemeente Amsterdam, maar in plaats van drie jaar wordt de korting over zes jaar verrekend.
In de gemeente Den Haag werd een budgetneutrale regeling ontworpen. De in aanvang genoten korting wordt verwerkt in de uiteindelijke canon. Daaraan bestond nauwelijks behoefte.
Bij de landelijke erfpacht kent het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier een identieke regeling als die van de gemeente Amsterdam.

De Commissie Grapperhaus adviseerde een plafond en een drempel voor de verhoging in het 11e en 21e jaar binnen de nieuwe systematiek. Een regeling voor de canonsprong bij heruitgifte voor zittende erfpachters komt in het advies van de Commissie Grapperhaus niet aan de orde. Staatsbosbeheer heeft het voorstel voor het 11e en 21 jaar overgenomen om een plafond en een drempel in te bouwen. Als overgangsmaatregel kiest Staatsbosbeheer voor matiging van de canonverhoging bij “evident schrijnende gevallen” (ter objectivering met criteria als “dreigend faillissement of bedrijfseinde” en “zakken onder bestaansminimum”). Deze maatregel houdt in de verhoging te maximeren op 10% per jaar, dus 77% per herzieningsperiode van tien jaar. De achterstand, die daardoor ontstaat moet in gelijke delen worden ingelopen tot de volgende herzieningsperiode. De periodieke indexatie vindt normaal doorgang. Deze regeling is een persoonlijk recht. Als grote nadeel van deze regeling beschouwt de Commissie de beperkte toepassing en de lange duur daarvan.

Staatsbosbeheer heeft in een presentatie voor de Commissie aangeven aan een ingroeiregeling te denken, waarbij in jaar 1, 75% korting wordt verleend op het marktconforme canonpercentage aflopend naar 0% korting in het 10e jaar. Hoewel dit voorstel de huidige problematiek zou verminderen meent de Commissie dat haar voorstellen ten aanzien van met name de vaststelling van de grondwaarde en de berekening van het canonpercentage uitmondend in een vaste canon over een periode van 30 jaren zullen leiden tot een meer evenwichtige (financiële) verhouding tussen Staatsbosbeheer en de erfpachters. Een canon-ingroeiregeling zal daardoor minder nodig zijn en de regeling kan daardoor eenvoudig en van korte duur zijn.

Alles overwegende komt de Commissie uit op het advies om een canon-ingroeiregeling in te voeren die over een periode van vier jaren leidt tot betaling van de volle herberekende canon in het vijfde jaar. Het 1e jaar is dan 20% van de verhoging verschuldigd, het 2e jaar 40 %, het 3e jaar 60% en het 4e jaar 80%. In het 5e jaar is de gehele verhoging (100%) verschuldigd.
De Commissie adviseert een drempel in te bouwen, waardoor alleen bij een verdrievoudiging of hogere canon een beroep op toepassing van de ingroei-regeling kan worden gedaan. Voorts gaat het om een persoonlijk, niet-overdraagbaar recht van de erfpachter.

9.3 Conversieregeling

Conversie houdt in het verband van dit rapport in, dat zittende erfpachters tijdens de looptijd van hun contract de gelegenheid wordt geboden over te stappen op de laatst vastgestelde erfpachtvoorwaarden. Zittende erfpachters worden aldus verlost van knellende (financiële) voorwaarden. Voor de bloot eigenaar heeft het voordeel dat dit geleidelijk aan leidt tot meer uniforme, in- en extern toegankelijke contractsvoorwaarden. Zo heeft de gemeente Amsterdam een conversieregeling die erin voorziet dat erfpachters met een tijdelijk recht hun recht onder bepaalde voorwaarden kunnen omzetten in voortdurende erfpacht. De

commissie raadt een dergelijke regeling bij de invoering van het door de Commissie voorgestelde regime van voortdurende erfpacht.

De regeling zou er als volgt uit kunnen zien:

Overgang naar de nieuwe voorwaarden is mogelijk:
- Op het moment van heruitgifte na het einde van de tijdelijke erfpacht
- Op het moment van een canonherziening volgens geldende voorwaarden
- Bij die erfpachten waarbij de heruitgifte of canonherziening in het verleden ligt en deze zijn uitgesteld in verband met de werkzaamheden van de Commissie, geldt dat de nieuwe voorwaarden kunnen ingaan vanaf de datum van heruitgifte of herziening in het verleden.

Er is geen reden om de nieuwe voorwaarden met terugwerkende kracht algemeen van toepassing te laten zijn tot bijvoorbeeld het moment waarop de Grapperhaus systematiek is ingevoerd of eerder.

10 Positie Waddeneilanden

10.1 Inleiding

Aan de Commissie is in de opdracht de volgende vraag (4) voorgelegd: "*Zijn er gebiedsspecifieke omstandigheden aan te wijzen die de erfpachtsituatie op de Waddeneilanden wezenlijk anders maken dan in andere delen van Nederland?*" Deze vraag, en meer specifiek de vraag of er in dit verband sprake zou moeten zijn van een "Waddentoets" wordt in dit hoofdstuk beantwoord.

10.2 Taken van Staatsbosbeheer op de eilanden

De eilanden spelen al lange tijd een belangrijke rol als buffer tussen de Noordzee en Friese en Hollandse zeedijken. Toen in de loop van de 19e eeuw de erosie dusdanige vormen aan nam dat de buffer in gevaar dreigde te komen, is bijvoorbeeld voor Vlieland de afweging gemaakt om de bevolking te evacueren en het eiland aan de zee over te geven. Op initiatief van Rijkswaterstaat is het niet zo ver gekomen. Rijkswaterstaat begon dan ook in de 19e eeuw met een actief kustbeheer, een taak die tot dan toe door gemeentebesturen werd uitgevoerd.

In 1908 werden de taken van Rijkswaterstaat overgenomen door Staatsbosbeheer. Bij brief van 12 januari 1909 laat de "inspecteur der Staatsbosschen" aan de burgemeester van Vleiland weten dat per 21 december 1908 "*het beheer der domeingronden op Vlieland van het Departement van Financiën naar dat van Landbouw is overgegaan*".

De taken van Staatsbosbeheer waren wat breder dan die van Rijkswaterstaat en bestonden ondermeer uit:

1. het tegengaan van het verstuiven van de eilanden door het aanplanten van (naald) bossen;
2. het ontginnen en voor de landbouw en veeteelt geschikt maken van de woeste gronden, ook op de eilanden:

later:

3. werkverschaffing;

en nog weer later, bij de opkomst van het toerisme naar de eilanden (sinds 1945):

4. het als onderdeel van de Staat der Nederlanden uitgeven van gronden waar recreatiewoningen en andere voorzieningen op gebouwd en aangelegd konden worden.

10.3 Verzelfstandiging van Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is verzelfstandigd tot Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) bij wet van 11 september 1997 (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, WvS). Het "nieuwe" Staatsbosbeheer heeft op grond van de genoemde wet de volgende taken en doelstellingen:

Artikel 3

1. Staatsbosbeheer is belast met het beheer van de bij deze dienst krachtens eigendom of enig ander zakelijk dan wel enig persoonlijk recht berustende objecten en het verkrijgen van objecten, met als doelstelling bestaande, onderscheidenlijk potentiële, natuurwetenschappelijke, bouwkundige, landschappelijke, recreatieve, archeologische, aardkundige of cultuurhistorische waarden, dan wel de met die waarden verband houdende bestaande of potentieel aanwezige educatieve waarden, in het algemeen belang duurzaam in stand te houden, onderscheidenlijk met het oog daarop te ontwikkelen, een en ander in overeenstemming met het ten aanzien van de instandhouding en ontwikkeling van voornoemde waarden door Onze Minister geformuleerd beleid. Onder beheer wordt mede verstaan de bevoegdheid tot vervreemding.

2. Staatsbosbeheer is voorts belast met andere door Onze Minister opgedragen taken.

Per 1 januari 1998 is een groot aantal percelen op de eilanden bij het kadaster om niet in eigendom overgeschreven van de Staat der Nederlanden naar de ZBO Staatsbosbeheer. Weliswaar is hier sprake van een majeure operatie, maar materieel trad er geen wijziging op. De taken die voor 1 januari werden uigeoefend bleven na 1 januari ongewijzigd.

10.4 Economische belangen van de eilanden

De economie van de eilanden draait voor een aanzienlik deel op toerisme. Toeristen komen naar de eilanden onder andere – anderen zullen zeggen met name – vanwege de natuur. Een schoolvoorbeeld van de economische waarde van de natuur. De eilandbestuurders wijzen er dan ook op dat economie en ecologie niet strijdig zijn met elkaar, maar elkaar nodig hebben.

10.5 Staatsbosbeheer en gemeentelijk beleid

In de nota omtrent: “de positie SBB op de Waddeneilanden inzake R.O. aangelegenheden” waarin afspraken tussen de provincie Fryslan, de gemeenten Vlieland en Terschelling, ministerie van LNV en Staatsbosbeheer worden vastgelegd (31 januari 2005) is te lezen:
“Ook werd geconstateerd dat er geen inhoudelijk verschil van mening is ten aanzien van de noodzaak dat natuur- en landschapskwaliteiten behouden dienen te blijven; er is een gezamenlijk belang geconstateerd om ongewenste ontwikkelingen die zich in de praktijk hebben voorgedaan tegen te gaan.”
“Er is een gezamenlijke (gemeenten, provincie, rijk, Staatsbosbeheer) zorg en verantwoordelijkheid voor natuur, landschap en ruimtelijke kwaliteit en de beleving daarvan op de eilanden.”

De eilanden hebben verschillende malen laten weten dat Staatsbosbeheer als grondeigenaar met privaatrechtelijke middelen een zodanige invloed uitoefent dat daarmee de publiekrechtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeentebesturen in een te grote mate en op een oneigenlijke wijze worden beperkt. In de hierboven aangehaalde nota zijn afspraken gemaakt over de wijze van samenwerken tussen de overheden en Staatsbosbeheer en het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden.

- Onder andere is afgesproken dat ruimtelijk-planologische en welstandscriteria voor rode bestemmingen in en direct bij natuurgebieden vooraf in gemeenschappelijkheid bereikt moeten worden.
- Deze gemeenschappelijke uitgangspunten worden als basis gebruikt in bestemmingsplannen, welstand en concrete bouwvergunningen en voorwaarden erfpachtaktes. Bij het inhoud geven aan deze criteria zal tijdig en open gecommuniceerd worden.
- In ruimtelijke procedures wordt de rol van Staatsbosbeheer nader benoemd, daar waar terreinen van Staatsbosbeheer in het geding zijn. De burger kan hieruit afleiden hoe de privaatrechtelijke positie zich verhoudt tot de publiekrechtelijke taken.
- De gemeente betrekt Staatsbosbeheer in een veel vroegere fase bij planvorming.
- Staatsbosbeheer betrekt de gemeente bij de beheerplannen die het opstelt;
- Het resultaat van deze afspraken zal moeten zijn dat via de publiekrechtelijke procedures tot weloverwogen belangenafweging gekomen wordt. Afspraken moeten erop gericht zijn dat het privaatrecht slechts als ultimum remedium wordt gehanteerd. Voor het geval dat er ondanks welwillende inspanning van alle partijen een impasse ontstaat, zal er een nadere procesafspraak worden gemaakt over het al dan niet door Staatsbosbeheer gebruiken van het privaatrechtelijke instrument.

Deze afspraken zijn ondertekend door de gemeenten Vlieland en Terschelling, de provincie Fryslan, Staatsbosbeheer en namens het ministerie van LNV door de directeur Natuur en de regiodirecteur DRZ Noord. Deze partijen spreken nadrukkelijk de intentie uit zich te

conformeren aan bovengenoemde afspraken met als doel het duurzaam veiligstellen van zowel maatschappelijke en landschappelijke belangen op de Waddeneilanden. Het gaat hier om een inspanningsverplichting waar een, gelet op het feit dat er sprake is van het beheren van een aanzienlijk deel van het grondoppervlak van de gemeenten, een resultaatsverplichting op zijn plaats zou zijn. Waar de minister van LNV uitdrukkelijk mede partij is – gelet op de handtekeningen van zowel de directeur Natuur als de regiodirecteur DRZ Noord – kan dit ook gezien worden in het licht van het eerder aangehaalde artikel 3 WvS.

10.6 Waddentoets

In de discussie wordt ook regelmatig verwezen naar een “Waddentoets”. In een brief (21 april 2008) van de Commissaris van de Koningin in de provincie Fryslan aan de Vaste Kamercommissies voor BZK, V&W, VROM en LNV vraagt hij om een Waddentoets generieke wetgeving. Hij merkt op dat het algemeen bekend is dat de eilandsituatie zich in een aantal praktische zaken onderscheidt van de situatie op het vasteland. Echter, bij de voorbereiding van nationale wet- en regelgeving blijkt in toenemende mate dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de situatie van de eilander. De beperkte mate van toepasbaarheid van generieke wetgeving op de Waddeneilanden geeft aanleiding te pleiten voor maatwerk, door middel van het instellen van een Waddentoets voorafgaand aan de vaststelling van wetgeving.

Vastgesteld kan worden dat in de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer geen bijzondere voorzieningen ter zake zijn getroffen. Minister Verburg heeft in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer (29659 Evaluatie Staatsbosbeheer) van 16 mei 2008 de positie van Staatsbosbeheer nader geduid: *“Staatsbosbeheer is een verzelfstandigde dienst, maar valt wel onder de ministeriele verantwoordelijkheid. Daarin verschilt de organisatie van andere terreinbeherende natuurorganisaties. Staatsbosbeheer dient zich er van bewust te zijn, dat de organisatie in de publieke schijnwerpers staat. (...) Als Staatsbosbeheer de taak uitoefent waartoe de organisatie is bevoegd, kan er irritatie bij andere overheden ontstaan, maar dient het spel volgens de regels te worden gespeeld. Als het echter gaat om het gedrag en het maatschappelijke presteren van Staatsbosbeheer, dan dient de organisatie zich als een waardig vertegenwoordiger van de overheid op te stellen. Staatsbosbeheer dient dan met een menselijk gezicht te opereren, moet dienstbaar zijn en moet zijn taken zo uitvoeren, dat mensen zich thuis voelen op de beheerde terreinen. Er dient maatschappelijk verantwoord te worden geopereerd. (...) Staatsbosbeheer dient via maatschappelijk ondernemerschap zelf voor een deel van de financiering zorg te dragen.”.*

Uit het vorenstaande blijkt niet dat er een bijzonder opdracht is verstrekt aan Staatsbosbeheer waar het gaat om de eilanden. Maar de eerder gemaakte afspraken – die rekening houden met de specifieke omstandigheden – passen wel binnen de door de minister gehanteerde kaders. In brieven van Staatbosbeheer aan verschillende gemeentebesturen van de eilanden merkt de heer Kalden, directeur van Staatsbosbeheer op: *‘We zijn ons ervan bewust dat beheer van een groot deel ... door Staatsbosbeheer een grote invloed heeft op het functioneren van … gemeenschap en op de sociaaleconomische ontwikkelingen. De economie van … is immers voor een belangrijk deel afhankelijk van de aantrekkelijkheid voor recreatie en toerisme.”.* Hij geeft aan dat Staatsbosbeheer bereid is om samen met de gemeenten te komen tot een gezamenlijke agenda voor een duurzame ontwikkeling die betrekking kan hebben op een scala van onderwerpen, variërend van de invulling van het gastheerschap op de Staatsbosbeheer terreinen tot het gebruik van bepaalde gronden. De structurele vertaling van het erfpachtbeleid past in dit bredere kader eveneens als onderdeel van de agenda, aldus de heer Kalden. Ook hieruit blijkt een besef van de bijzondere relatie en wordt de mogelijkheid geboden om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Het ligt ook hier voor de hand dat het ministerie van LNV – namens het rijk – hierbij betrokken is.

Het is tot nu toe niet gekomen tot een dergelijke aanpak. Naar de mening van de commissie is de wederzijdse afhankelijkheid op met name Vlieland en Terschelling zodanig dat een dergelijke aanpak gewenst is. De minister van LNV heeft daarover in het Algemeen Overleg met de 2e kamer op 16 mei 2008 opgemerkt: "*Een status aparte voor de eilanden wordt niet overwogen. Staatsbosbeheer heeft aangegeven bereid te zijn om met elk afzonderlijk Waddeneiland tot een plan te komen. Dat doet meer recht aan de positie van de eilanders en hun bestuur. (…) Het overleg tussen Staatsbosbeheer en de eilanden moet maatwerk per eiland opleveren. Per eiland zal een sociaal-maatschappelijke agenda worden ontwikkeld. Als er voorstellen tot grondverkoop uit voortvloeien kan de DLG erbij ingeschakeld worden. Staatsbosbeheer zal de minister op de hoogte houden van de voortgang en de resultaten.*" De commissie acht het gewenst dat aan het voornemen om tot een gezamenlijke agenda per eiland te komen zo spoedig mogelijk uitvoering wordt gegeven.

In de notitie "Natuurbeschermer of heerser" van de Waddeneilanden, februari 2008 pleiten de gemeenten voor de overdracht van niet-natuurdoel gerelateerde gronden van Staatsbosbeheer aan de betrokken gemeenten. De Waddeneilanden wijzen er op dat de voorzieningen die door de gemeenten worden getroffen mede van invloed zijn op de waarde van grond en opstallen op de eilanden. De mede door hen zelf gegenereerde waarde moeten zij vervolgens weer betalen in de vorm van een marktconforme canon. Zij menen dat hier sprake is van een onrechtvaardige situatie. In een aantal gevallen kan de vraag gesteld worden of de gronden wel een natuurdoel dienen en, waar daar aan kan worden getwijfeld, het niet meer voor de hand zou liggen om de betreffende gronden over te dragen. Zeker in de situaties waar de gronden in belangrijke mate in handen zijn van Staatsbosbeheer (Vlieland en Terschelling) kan begrip worden opgebracht voor de opvatting van de gemeenten. Volgens de gemeenten heeft Staatsbosbeheer aangegeven hierover mee te willen denken, maar dan wel een prijs te vragen die een compensatie biedt voor toekomstig te derven inkomsten. De vraag kan gesteld worden of dit laatste terecht is. Immers deze gronden hebben mede hun waarde gekregen door de investeringen die daarin door de gemeenten gedaan zijn. Het is gewenst dat de minister de ruimte biedt aan Staatsbosbeheer om daarmee in de verkoopprijs rekening te houden.

De vraag kan worden gesteld of er gronden zijn om tot een matiging van de canon te komen vanwege gebiedsspecifieke omstandigheden. De voorstellen van de commissie zijn generiek van aard. Zodanig bijzondere omstandigheden dat een bijzondere matiging op zijn plaats zou zijn heeft de commissie niet kunnen vaststellen. Hierboven is al opgemerkt dat op de eilanden Vlieland en Terschelling Staatsbosbeheer een zodanig bezit heeft dat daarin een specifieke situatie kan worden gezien. Ook gelet op het feit dat de door de gemeenten getroffen voorzieningen van invloed zijn op de waarde van grond en opstallen op de eilanden. Zoals hierboven opgemerkt ligt overdracht van niet direct aan de natuur grenzende gronden aan de gemeenten hier voor de hand.
Indien dit echter niet mogelijk of gewenst is, dient een extra matiging van de canon voor publieke voorzieningen te worden overwogen. De rechtvaardiging daarvoor is gelegen in het feit dat op de eilanden de wederzijdse afhankelijkheid welhaast spreekwoordelijk is, maar dat de verdeling van lusten en lasten niet in balans is. Daarbij is bepalend of de functie voorwaardenscheppend is (bijvoorbeeld parkeervoorzieningen, havenfaciliteiten) of bestaat uit (niet-commerciële) recreatieve voorzieningen (bijvoorbeeld zwembaden en sportvoorzieningen). Het is gewenst dat Staatsbosbeheer beleid ontwikkelt voor een aangepaste canon voor gronden met een maatschappelijke functie. Zie daarover ook hoofdstuk 7.

10.7 Samenvatting en conclusie

De vraag van de Waddentoets reikt veel verder dan de vraag of er gebiedsspecifieke omstandigheden zijn aan te wijzen die de erfpachtsituatie op de Waddeneilanden wezenlijk anders maken dan in andere delen van Nederland. Het gaat de specifieke opdracht van deze commissie ver te boven om een oordeel te kunnen uit te spreken of in zijn algemeenheid in een aantal praktische zaken de situatie op de eilanden zich onderscheidt van de situatie op het vasteland. De commissie meent niet competent te zijn zich daarover een oordeel aan te matigen.

Aan Staatsbosbeheer is in ieder geval geen bijzonder opdracht verstrekt met betrekking tot de Waddeneilanden. Wel is gebleken dat Staatsbosbeheer bereid is om samen met de betrokken gemeente te komen tot een gezamenlijke agenda voor een duurzame ontwikkeling. Het erfpachtbeleid past hier in De commissie acht het gewenst dat aan dit nog steeds niet gerealiseerde voornemen nu zo spoedig mogelijk uitvoering wordt gegeven.

Overdracht door Staatsbosbeheer van niet-natuurdoel gerelateerde gronden, die niet direct aan de natuur grenzen aan de gemeenten ligt voor de hand. De investeringen door de gemeenten zijn van invloed op de waarde van grond en opstallen, en daarmee op de (marktconforme) canon. Het is gewenst dat de minister de ruimte biedt aan Staatsbosbeheer om bij de bepaling van de verkoopprijs rekening te houden met het feit dat deze gronden mede hun waarde hebben gekregen door de investeringen die daarin door de gemeenten gedaan zijn. Indien dit echter niet mogelijk of gewenst is, is het gewenst dat Staatsbosbeheer beleid ontwikkeld voor een aangepaste canon voor gronden met een maatschappelijke functie.

Rest de vraag is of er in het algemeen redenen zijn om tot een matiging van de canon te komen vanwege gebiedsspecifieke omstandigheden. Dergelijke bijzondere omstandigheden heeft de Commissie niet kunnen vaststellen.

11 Slot

In de voorgaande hoofdstukken is door de Commissie een aanpak ontwikkeld en zijn verscheidene voorstellen gedaan om de rechten en belangen van de erfpachters en Staatsbosbeheer meer met elkaar in balans te brengen. Daarom draagt dit rapport ook de titel ´Groene Erfpacht in balans´. In het overzichtschema gepresenteerd op bladzijde 20 worden de belangrijkste voorstellen van de Commissie in onderlinge samenhang en in vergelijking met het huidig beleid van Staatsbosbeheer gepresenteerd. Met dit pakket aan voorstellen hoopt de Commissie aan de door de Minister gegeven Opdracht te hebben voldaan en een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan de oplossing van de conflicten tussen Staatsbosbeheer en haar erfpachters.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Minderheidsstandpunt van commissielid J.L. Broeren met betrekking tot de hoofdstukken 6,7 en 8 van het advies

Paragraaf 6.4 bladzijde 58: staffel grondprijzen

0 M2 – 5 x footprint	€ 300 per M2
5 x footprint – 750 M2	€ 50 per M2
Meer dan 750 M2	€ 10 per M2

Paragraaf 6.5 bladzijde 59
Residuele methode is niet bruikbaar: in plaats van waarde van het opstal berekent men de bouwkosten van het opstal en daardoor is de grondwaarde altijd te hoog.

Paragraaf 6.6 bladzijde 61:
Grondquote op basis van grondprijzenstaffel is 30 %.

Paragraaf 6.12 bladzijde 67-68

Cijfervoorbeeld:
Werkelijk huidige betaalde canon € 1200 per jaar
Grondquote 30 %

Bladzijde 69: door uit te gaan van werkelijk betaalde canon € 1200 per jaar stijgen de canon ad 1 met 706 % en de gemiddelde door de commissie voorgestelde canon met 368 %.

2.1 vergelijkingsmethode

750 M2: 5 x 90 M2 x € 300	= € 135.000
300 M2 x € 50	= € 15.000
	€ 150.000
-/- 40 %	
	€ 90.000

Canonpercentage x 3,5 % = nieuwe canon € 3.150 = verhoging van 162,5%.

2.2 grondquotemethode

30 % van € 420.000	= € 126.000
-/- 40 %	€ 75.600

Canonpercentage x 3,5 % = nieuwe canon € 2.646 = verhoging van 120%.

Hoofdstuk 8 canonpercentage
Bij een ECB-rente van 1 % (mei 2009) en een inflatie (voorjaar 2009) van 1 % past een dito canonpercentage. Omdat erfpachtgrond een risicoloze belegging is, past daarbij een dito percentage. Dus op voorgesteld percentage van 4,75 % in mindering brengen 0,5 inflatierisico-opslag en 0,75 % renterisico-opslag, komt uit op 3,5 %. NB De Amsterdam School of Real Estate rekende voor herzieningen van erfpachtcanons in Amsterdam uit over het 1e kwartaal 2009 : 3,54 % 50 jaar vaste canon.

BIJLAGE 2 Steekproef berekening grondwaarde volgens ***comparatieve methode***.

Eiland	Texel	Texel	Texel	Terschelling	Terschelling	
Plaats	Langs N501 van Den Burg naar De Koog	De Cocksdorp	De Cocksdorp	Formerum	Oosterend	GEMIDDELDE (gewogen)
Adres	Californiëweg 7B	Roggeslootweg 173	Roggeslootweg 743	Molkenboschweg 19	Oosterend 63H	
grondsituatie	Eigen grond	Eigen grond	Eigen grond	Eigen grond	Eigen grond	
Koopprijs (€)	197.500	180.000	318.800	421.500	300.000	283.560
Datum (kadaster)	11 maart 2008	2 april 2008	8 september 2008	9 januari 2008	15 september 2008	
Oppervlakte gebouw	70	75	105	110	105	
Oppervlakte footprint	70	50	70	73	70	
Oppervlakte perceel (m^2)	309	331	489	975	339	488,6
Oppervlak tot 5x footprint (in m^2)	309	250	350	367	339	
5x footprint – 750 m^2		81	139	383		
Oppervlakte 750 – 1.500 m^2				225		
Oppervlak boven 1500m^2						
Grondprijs tot 375m^2	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00	
Grondprijs 375m^2 – 750m^2	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	
Grondprijs 750m^2 – 1.500m^2	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	
Grondprijs boven 1.500m^2	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	
Grondwaarde in € (bebouwd)	92.700	91.200	132.800	197.867	101.700	123.253
Grondwaarde %	46,9%	50,7%	41,7%	46,9	33,9%	**43,5%**
Gemiddelde grondprijs (€/m^2) ex. BTW	300,00	275,53	271,57	202,94	300,00	**252,26**
Foto						

BIJLAGE 3 Steekproef berekening grondwaarde op basis van de ***residuele grondwaardemethode***.

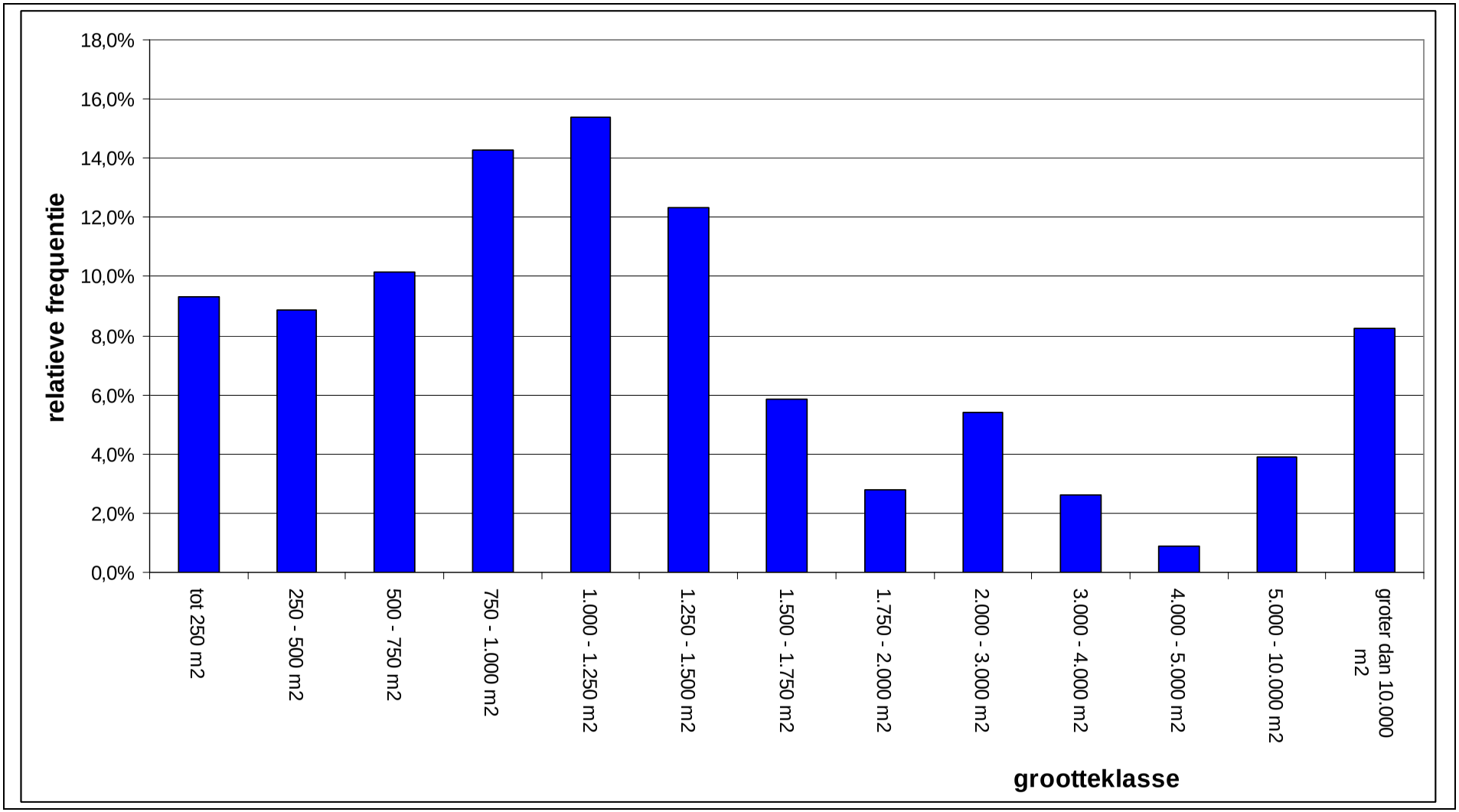
Eiland		Texel	Texel	Texel	Terschelling	Terschelling	
Plaats		Langs N501 van Den Burg naar De Koog	De Cocksdorp	De Cocksdorp	Formerum	Oosterend	Gewogen gemiddelde
Adres		Californiëweg 7B	Roggeslootweg 173	Roggeslootweg 743	Molkenboschweg 19	Oosterend 63H	
grondsituatie		Eigen grond	Eigen grond	Eigen grond	Eigen grond	Eigen grond	
Koopprijs	€	197.500	180.000	318.800	421.500	300.000	283.560
Datum (kadaster)		11 maart 2008	2 april 2008	8 september 2008	9 januari 2008	15 september 2008	
Oppervlakte perceel	m^2	309	331	489	975	339	488,6
Oppervlakte woning	m^2	70	75	105	110	105	93,0
Bouwkosten (ex BTW) / m^2	€	1.155	882	1.005	882	1.005	
Aftrek fundering op staal	€	- 22	- 20	- 20	- 20	- 20	
Toeslag regio	%	6%	6%	6%	6%	6%	
Toeslag terreinaanleg	%	5%	5%	5%	5%	5%	
Bijkomende kosten	%	24%	24%	24%	24%	24%	
BTW	%	19%	19%	19%	19%	19%	
Bouwkosten (in. BTW) / m^2	€	1.861	1.416	1.618	1.416	1.618	
Bouwkosten (in. BTW) totaal	€	130.254	106.177	169.859	155.727	169.859	146.375
Grondwaarde (bebouwd)	€	67.246	73.822	148.941	265.773	130.141	137.185
Grondwaarde %	%	34,0%	41,0%	46,7%	63,0%	43,4%	**48,4%**
Grondwaarde per m^2	€	218	223	305	273	384	**281**
Foto							

Bron bouwkostengegevens: BouwkostenKompas.

BIJLAGE 4 Steekproef berekening grondcomponent op basis van ***residuele grondwaardemethode*** (WOZ waarden).

	WOZ waarde	perceel oppervlak (m2)	oppervlakte woning (m2)	bouwkosten per m2	bouw-kosten	grond-waarde	grondwaarde per m2	grond-quote
Terschelling woning 1	336.000	390	67	1.415,70	94.175	241.825	620,06	72,0%
Terschelling woning 2	324.000	665	59	1.415,70	83.095	240.905	362,26	74,4%
Terschelling woning 3	275.000	700	96	1.415,70	135.415	139.585	199,41	50,8%
Terschelling woning 4	326.000	752	98	1.415,70	138.492	187.508	249,35	57,5%
Terschelling woning 5	594.000	1.040	188	1.415,70	266.521	327.479	314,88	55,1%
Terschelling woning 6	317.000	1.080	74	1.415,70	105.254	211.746	196,06	66,8%
Terschelling woning 7	303.000	1.230	59	1.415,70	83.711	219.289	178,28	72,4%
Sutotaal Terschelling	2.475.000	5.857	640		906.663	1.568.337	**267,77**	**63,4%**
Vlieland woning 1	82.000	60	48	1.415,70	67.707	14.293	238,21	17,4%
Vlieland woning 2	93.000	80	33	1.415,70	46.164	46.836	585,45	50,4%
Vlieland woning 3	187.000	129	87	1.415,70	123.104	63.896	495,32	34,2%
Vlieland woning 4	332.000	170	152	1.415,70	215.433	116.567	685,69	35,1%
Vlieland woning 5	275.000	201	78	1.415,70	110.794	164.206	816,95	59,7%
Vlieland woning 6	162.000	211	65	1.415,70	92.328	69.672	330,20	43,0%
Vlieland woning 7	93.000	270	26	1.415,70	36.931	56.069	207,66	60,3%
Vlieland woning 8	276.000	310	109	1.415,70	153.880	122.120	393,93	44,2%
Vlieland woning 9	299.000	386	122	1.415,70	172.346	126.654	328,12	42,4%
Vlieland woning 10	365.000	402	157	1.415,70	221.588	143.412	356,75	39,3%
Vlieland woning 11	331.000	459	122	1.415,70	172.346	158.654	345,65	47,9%
Vlieland woning 12	433.000	513	78	1.415,70	110.794	322.206	628,08	74,4%
Vlieland woning 13	459.000	625	109	1.415,70	153.880	305.120	488,19	66,5%
Vlieland woning 14	223.000	670	96	1.415,70	135.415	87.585	130,72	39,3%
Vlieland woning 15	449.000	855	96	1.415,70	135.415	313.585	366,77	69,8%
Vlieland woning 16	511.000	1130	152	1.415,70	215.433	295.567	261,56	57,8%
Vlieland woning 17	508.000	1180	100	1.415,70	141.570	366.430	310,53	72,1%
Vlieland woning 18	508.000	1350	109	1.415,70	153.880	354.120	262,31	69,7%
Vlieland woning 19	488.000	1505	78	1.415,70	110.794	377.206	250,64	77,3%
Subtotaal Vlieland	6.074.000	10.506	1.815		2.569.802	3.504.198	**333,54**	**57,7%**
Terschelling + Vlieland	8.549.000	16.363	2.456		3.476.466	5.072.534	**310,00**	**59,3%**

BIJLAGE 5 Verdeling percelen Staatsbosbeheer naar grootteklasse.



BIJLAGE 6 Groepering recreatiepercelen op de Waddeneilanden.



Terschelling, omgeving Dorreveldweg



Terschelling, omgeving Oosterend



Vlieland



Texel

BIJLAGE 7

Deskstudy: voorgestelde waarderingsmethodiek getoetst aan praktijk

In het rapport van de Commissie advisering erfpachtbeleid Staatsbosbeheer wordt in hoofdstuk 6 een gemodelleerd cijfervoorbeeld gegeven dat inzicht geeft in de toepassing van de verschillende grondwaarderingsmethoden en hoe de nieuwe canons zich tot de bestaande canons verhouden. In dit document wordt uitsluitend voor de geïnteresseerde lezer enige achtergrondinformatie verschaft in de totstandkoming van het genoemde cijfervoorbeeld.

Het cijfervoorbeeld is grotendeels gebaseerd op een toetsing van de voorgestelde methodiek aan de bestaande taxatiepraktijk van Staatsbosbeheer. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid heeft deze toetsing slechts marginaal plaatsgevonden. Immers, voor een zuivere vergelijking zou binnen de termijn waarin de Commissie zijn werk kon uitvoeren in overleg met Staatsbosbeheer enkele afzonderlijke taxaties verricht moeten zijn. Per object zou dan steeds één taxatie volgens de taxatie-instructie van Staatsbosbeheer en één taxatie volgens de door de Commissie voorgestelde methodieken hebben moeten plaatsvinden, en vervolgens zouden deze onderling vergeleken moeten worden. Voor een dergelijke toetsing ontbraken de tijd en de middelen. Derhalve is volstaan met een marginale toetsing. Dit heeft als voordeel, dat snel een algemeen inzicht in de consequenties van de voorgestelde methodieken wordt verkregen. Daar staat als nadeel tegenover, dat nader onderzoek nodig blijft om eventuele verschillen te verklaren teneinde zich een eindoordeel over de waarde per object te kunnen vormen.

Ten behoeve van de toetsing zijn bij Staatsbosbeheer waarderings- en canongegevens opgevraagd die een afdoende beeld geven van de huidige praktijk bij canonherziening. Wij hebben hiervoor de beschikking gekregen over:

- Recente taxaties voor enkele recreatiewoningen als geheel (dus: waarden voor de grond plus opstal als geheel).
- Getaxeerde opstalwaarden van diezelfde recreatiewoningen.
- De bijbehorende perceelsoppervlakten.
- Het actuele canonpercentage; 4,5%.
- De WOZ waarden waren voor dit onderzoek niet beschikbaar.

Het gaat om gegevens over enkele recreatiewoningen, zowel op de Waddeneilanden als elders in Nederland die vrij recent in het kader van hun canonherziening zijn getaxeerd in opdracht van Staatsbosbeheer. Wat de taxaties van objecten op de Waddeneilanden betreft hebben wij de indruk dat deze gegevens niet altijd even consistent zijn. Evenwel zijn ze voor de onderhavige vergelijking goed bruikbaar.

De verkregen gegevens over objecten op de Waddeneilanden zijn in zoverre door onszelf bewerkt, dat de volgende aanvullende gegevens zijn berekend:

- Waarde van de grond is berekend als waarde van het totaal minus waarde van de opstal.
- De nieuwe canon is berekend door de grondwaarde met het toepasselijke canonpercentage te vermenigvuldigen.
- 2 objecten met extreme waarden zijn buiten beschouwing gelaten. Zonder aanvullend onderzoek, hetgeen buiten het bereik van deze kleine steekproef viel, zijn de waarderingsuitkomsten van deze 2 objecten niet bruikbaar.

Aanvullend hebben wij op basis van onze eigen voorstellen voor de grondwaardemethodieken en het canonpercentage (beiden worden in het rapport en

derhalve niet hier meer behandeld) nieuwe canons berekend. Dit hebben wij zowel voor de Waddeneilanden als voor enkele recreatiewoningen elders in Nederland gedaan. Uiteraard is voor de steekproef die betrekking heeft op recreatiewoningen elders in Nederland rekening gehouden met afwijkende parameters zoals aangepast niveau grondprijzen in de staffel volgens de directe vergelijkingsmethode en aangepaste regio-toeslagen bij de residuele grondwaardemethode. De resultaten van de steekproeven zijn in de hierna volgende tabel weergegeven.

De uitkomsten in de tabellen geven een vrij grote bandbreedte te zien in uitkomsten tussen de verschillende methodieken. Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat sprake is van een marginale toetsing. Bij een feitelijke taxatie zou er nog aanvullend onderzoek nodig zijn naar het bestaan van de verschillen per object. Op deze plaats dient de toets echter primair als illustratie voor de uitwerking van de door de Commissie voorgestelde waarderingsmethodiek in vergelijking met de bestaande praktijk van Staatsbosbeheer. De Commissie neemt aan dat de onderzochte gevallen representatief zijn voor recreatiewoningen in het algemeen op de Wadden en overig Nederland.

Perceel-opper-vlak (m2)	Huidige systematiek Staatsbosbeheer		Voorgestelde methodieken Commissie								
			Directe vergelijkingsmethode			Grondquote methode			Residuele grondwaarde methode		
	grondwaarde	Canon op basis van grondwaarde	Grond-waarde voor depreciatie	Grond-waarde na 40% depreciatie	**Canon op basis van gedepre-cieerde grond-waarde**	Grond-waarde voor depreciatie	Grond-waarde na 40% depreciatie	**Canon op basis van gedepre-cieerde grond-waarde**	Grond-waarde voor depreciatie	Grond-waarde na 40% depreciatie	**Canon op basis van gedepre-cieerde grond-waarde**
Waddeneilanden											
665	120.000	5.400	168.000	100.800	**4.788**	126.850	76.110	**3.615**	125.110	75.066	**3.566**
782	200.000	9.000	179.100	107.460	**5.104**	176.250	105.750	**5.023**	272.645	163.587	**7.770**
800	149.000	6.705	180.000	108.000	**5.130**	117.030	70.218	**3.335**	146.645	87.987	**4.179**
1.670	335.000	15.075	245.867	147.520	**7.007**	317.500	190.500	**9.049**	359.940	215.964	**10.258**
1.780	350.000	15.750	245.300	147.180	**6.991**	262.500	157.500	**7.481**	258.030	154.818	**7.354**
Overig Nederland											
1.085	270.000	12.150	246.750	148.050	**7.032**	216.000	129.600	**6.156**	190.556	114.334	**5.431**
2.000	273.000	12.285	206.250	123.750	**5.878**	197.880	118.728	**5.639**	258.889	155.333	**7.378**
2.700	267.500	12.038	198.417	119.050	**5.655**	210.860	126.516	**6.009**	228.086	136.852	**6.500**

BIJLAGE 8

Kan het WOZ-waardegegeven worden gebruikt in het kader van de grondwaarde bepaling?

Het door de Commissie gewenst gebruik van het WOZ-waardegegeven is niet vanzelfsprekend.
Het bereik van de Wet Waardering Onroerende Zaken voor wat betreft het gebruik van het waardegegeven – ook na de recente wijziging van de wet in verband met de omvorming van de WOZ-registratie tot Basisregistratie waarde onroerende zaken (BR WOZ) – is namelijk beperkt tot bestuursorganen die ingevolge wettelijk voorschrift daartoe bevoegd zijn. De gemeentelijke WOZ-registratie is geen openbare registratie. Met het vereiste van wettelijk voorschrift in de BR WOZ wordt wel wetgeving in materiële zin bedoeld, dus ook Ministeriële regelingen en gemeentelijke verordeningen kunnen straks het gebruik van het waardegegeven voorschrijven. Thans is het gebruik van het waardegegeven door de overheid nog beperkt tot het heffen van belastingen. Met de omvorming van de gemeentelijke WOZ-registratie tot een basisregistratie wordt een breder gebruik van het WOZ-waardegegeven gestimuleerd, zij het dat dit breder gebruik vooralsnog uitsluitend gericht is op breder gebruik binnen de overheid (Zie TK 31.085, nr. 3 p. 14 ev.) Ondanks dat de voordelen van een nog breder gebruik van het WOZ-gegeven – ook door de private sector – door de wetgever worden gezien, kiest deze uiteindelijk voor beperking van het gebruik tot de publieke sector op basis van een wettelijke grondslag en daarmee ook voor beperkte openbaarheid van het WOZ-gegeven (Zie TK 31.085, nr. 8) Overwegingen van privacy gevoeligheid, het feit dat het waardegegeven een element is dat een rol speelt bij de vaststelling van iemands belastingschuld, hebben de doorslag gegeven. Zie hierover ook het rapport De WOZ goudgerand: breder gebruik van de WOZ-informatie, Platform waardering onroerende zaken, juli 2008 en de daar genoemde literatuur.

Vooralsnog lijkt ons niet onder het bereik van de Wet WOZ te vallen dat de Minister van LNV bij Ministeriele regeling het gebruik van het waardegegeven ten behoeve van de vaststelling van de waardegrondslag voor canon-herziening bij Staatsbosbeheer voorschrijft. Het gaat bij Staatsbosbeheer weliswaar om een overheidsinstelling met rechtspersoonlijkheid, maar deze beschikt niet over regelgevende en beschikkende bevoegdheden. Erfpachtverhoudingen ook die met overheden worden voorts als privaatrechtelijk gezien. Publiekrechtelijk ingrijpen door de Minister van LNV in primair privaatrechtelijke verhoudingen lijkt strijdig met de bedoeling van de Wet WOZ.

Art 40 Wet WOZ regelt de openbaarheid van het waardegegeven en het taxatieverslag. Naast degene tot wie de WOZ-beschikking is gericht, kan een ieder die kan aantonen uit hoofde van belastingheffing (sic!) een gerechtvaardigd belang bij verkrijging van het gegeven, dit op verzoek verstrekt krijgen (lid 1). Daarbij moet gedacht worden aan iemand die de waarde die aan zijn pand is toegekend wil vergelijken met de waarde van een vergelijkbaar pand. De Waarderingskamer heeft met betrekking tot de toepassing van dit artikel een instructie vastgesteld, waarin o.a. het aantal te verstrekken waardegegevens voor woningen wordt beperkt tot negen. In lid 2 wordt geregeld dat het taxatieverslag dat ten grondslag ligt aan de vaststelling van het waardegegeven uitsluitend wordt verstrekt aan degene tot wie de WOZ-beschikking is gericht. Vaak wordt dit meteen meegestuurd met de beschikking of via een internet-applicatie ter beschikking gesteld.
Aangenomen moet worden dat Staatsbosbeheer op art 40 Wet WOZ geen beroep kan doen.
Art 40 moet gezien worden als een lex specialis enerzijds van de Wet Openbaarheid van Bestuur anderzijds van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Voor zaken die met betrekking tot het gebruik van gegevens niet in de Wet WOZ zelf geregeld worden dient op deze wettelijke regelingen teruggevallen te worden. Op basis van de laatste wet (art. 8 sub a,

b en f WBP) moet aangenomen worden dat degene tot wie de beschikking is gericht en die over het (privacygevoelige) waardegegeven en bijbehorend verslag beschikt daarmee naar believen mag handelen en het ook ter beschikking van een derde mag stellen. In feite worden op deze wettelijke basis bijvoorbeeld in het kader van de verstrekking van een hypothecaire geldlening deze gegevens tussen partijen reeds als zodanig gebruikt.
Hier ligt dan ook een mogelijkheid voor Staatsbosbeheer en haar erfpachters om contractueel of zakenrechtelijk overeen te komen dat de erfpachter het waardegegeven, eventueel met bijbehorend verslag, aan Staatsbosbeheer ter beschikking zal stellen wanneer de waardegrondslag voor een canonherziening moet worden bepaald.

BIJLAGE 9

OPDRACHT VOOR DE COMMISSIE ADVISERING UITVOERING ERFPACHTBELEID STAATSBOSBEHEER

De uitvoering van het erfpachtbeleid door Staatsbosbeheer op de waddeneilanden heeft geleid tot maatschappelijke onrust. Dit vormde aanleiding voor de Tweede Kamer en de minister van LNV om hierover in debat te gaan. Als uitvloeisel hiervan vraagt de minister een commissie van deskundigen te adviseren over de uitvoering van het erfpachtbeleid van Staatsbosbeheer. Hoewel de aanleiding voor de adviesvraag is gelegen in de discussie over de uitvoering van het erfpachtbeleid op de waddeneilanden, kunnen de aanbevelingen van de commissie een breder bereik hebben.

De Vereniging Terschellinger Erfpachters heeft aan de minister de inhoudelijke hoofdpunten van het conflict met Staatsbosbeheer toegelicht. Hieruit blijkt dat de erfpachters bezwaren hebben tegen onder andere de gebruiksbeperkingen aan de grond in het contract en de duur van het contract (zijnde 30 jaar). De gebruiksbeperkingen (o.a. bouwvoorschriften) komen voort uit de opdracht van Staatsbosbeheer natuur en landschap te beschermen. Het gebruik van de grond mag de natuur- en landschapswaarden niet aantasten. De erfpachters vinden een erfpachtperiode van 30 jaar te kort. Het brengt enerzijds onzekerheid voor de toekomst met zich mee, waardoor de erfpachter niet geneigd is tot investeringen, anderzijds brengt het kosten met zich mee voor de erfpachters (notariële kosten en kadasterkosten).

De minister vraagt de commissie te adviseren over het volgende:

Vraag 1. Wat is een redelijk canon-ingroeimodel wanneer een zittende erfpachter van Staatsbosbeheer een nieuwe erfpachtovereenkomst met Staatsbosbeheer aangaat en de instapcanon in redelijkheid bezien een te grote overgang is ten opzichte van de laatstbetaalde canon? Uitgangspunt bij dit ingroeimodel dient te zijn dat de canon uiteindelijk toegroeit naar marktconformiteit.

Bij de uitwerking van dit model kunnen onder meer de volgende vragen en factoren een rol spelen:
1. Welke absolute of relatieve 'canonsprong' rechtvaardigt de toepassing van een ingroeimodel?
2. Wat is de looptijd van het ingroeimodel en is die voor ieder individueel geval gelijk?
3. Verschilt het ingroeimodel per geval al naar gelang de erfpachter meer baat heeft bij een nieuwe overeenkomst (met name: looptijdverlenging)?
4. Dient er een absoluut canonbedrag als ondergrens te gelden beneden welke het ingroeimodel niet wordt toegepast?

Vraag 2. Valt er een methodiek tot herziening van de marktconforme grondwaarde te ontwikkelen, waarin op objectieve wijze de gerechtvaardige belangen van erfpachters (zoals bijvoorbeeld biologisch agrarisch ondernemerschap of ecologische camping) of de bijzondere omstandigheden in sommige gebieden in de grondwaarde en canon worden verdisconteerd?

Bij de beantwoording van deze vraag kunnen onder meer de volgende vragen en factoren een rol spelen:
1. In hoeverre zijn WOZ taxaties geschikt om door Staatsbosbeheer bij de vaststelling van canons te worden toegepast als vrije economische waarde en is het gebruik van WOZ waarden een beter alternatief voor vrije waarde taxaties door deskundigen die ad hoc bij een canonherziening worden ingeschakeld?
2. Is de WOZ waarde anno 2008 een afdoende afspiegeling van de reële vrije economische waarde?
3. Is het afdoende mogelijk om de WOZ waarde te splitsen in een opstalwaarde en een grondwaarde?
4. Doet een WOZ taxatie afdoende recht aan het vaak specifieke karakter van erfpachtobjecten van Staatsbosbeheer?

5. Leidt het toepassen van de WOZ waarde tot onaanvaardbare rechtsongelijkheid doordat slechts de erfpachter de mogelijkheid van bezwaar en beroep heeft?
6. Zijn er andere methoden tot herziening van de grondwaarde, naast de reeds door Staatsbosbeheer gehanteerde methode en het gebruik van de WOZ-waarde, waarlangs bijzondere gebruiksbeperkingen op of bijzonder gebruik van de grond (bijvoorbeeld: biologisch ondernemerschap) op objectieve wijze in de grondwaarde kunnen/kan worden geïntegreerd en een canon kan worden vastgesteld??

<u>Vraag 3.</u> Welke standaardduur van de erfpachtcontracten, met een eventueel daarbij behorend contractueel verlengingsregime, komt redelijkerwijs tegemoet aan zowel de belangen van de erfpachters (zekerheid, afschrijving, kosten, etc.) als de belangen van Staatsbosbeheer (periodieke toetsing bestaand gebruik aan bestemming en beheer van grondgebied)?

<u>Vraag 4.</u> Zijn er gebiedsspecifieke omstandigheden aan te wijzen die de erfpachtsituatie op de Waddeneilanden wezenlijk anders maken dan in andere delen van Nederland?