



Rabobank

Naar een effectief en rechtvaardig erfpachtstelsel

Special
Christian Lennartz en Nic Vrieselaar

- **De Gemeente Amsterdam past op veel grond in de stad erfpacht toe**
- **Daarmee hoopt ze speculeren met grond te voorkomen**
- **Via erfpacht kan ook een gemeenschap profiteren van grondwaardestijging**
- **Aan het bestaande systeem zitten echter haken en ogen**
- **Het stadsbestuur wil het erfpachtstelsel daarom veranderen**
- **Maar het voorgestelde stelsel stuit op veel verzet van bewoners**
- **Erfpacht kan efficiënter, betaalbaarder en rechtvaardiger**

Inleiding

Het erfpachtstelsel in Amsterdam moet anders, vindt de gemeente. Het huidige systeem van zogeheten 'voortdurende' erfpacht wil zij vervangen door 'eeuwigdurende' erfpacht. De Gemeente Amsterdam voert aan dat dit op termijn zal leiden tot meer zekerheid over zowel afkoop- als canonbedragen. Woningeigenaren en belangenorganisaties als Vereniging Eigen Huis vinden de voorstellen daarentegen 'onrechtvaardig' en 'te duur'. De laatste maanden ontstond dan ook een stevige discussie over het nieuwe stelsel. In juni neemt de gemeenteraad een definitief besluit over de invoering van het nieuwe erfpachtstelsel in de hoofdstad.

Hoewel het nergens op zo'n grote schaal speelt, is de hervorming van voortdurende erfpacht geen uniek Amsterdams fenomeen. Zo besloot de Gemeente Rotterdam al in 2002 om het erfpachtstelsel af te bouwen en om te zetten in eigendomsrechten voor kopers van kavels en gebouwen (Rigo, 2002). Recent onderzoek van Deloitte (2016) toont aan dat het aantal woningen dat tussen januari 2013 en januari 2016 in erfpacht werd uitgeven 5 procent is toegenomen. De groep gemeenten die erfpacht als beleidsinstrument gebruikt, is in dezelfde periode eveneens met 5 procent gegroeid. Erfpacht blijft dus een belangrijk beleidsinstrument van gemeenten.

In dit themabericht nemen we Amsterdam als uitgangspunt om een nieuwe erfpachtstelsel uiteen te zetten. Ten eerste beschrijven we het nut van erfpacht als sturingsinstrument. Daarna werpen we een blik op het beleidsproces in de Gemeente Amsterdam. We sluiten af met de vraag in hoeverre de meest recente plannen aan de voorwaarden voor een rechtvaardig en effectief erfpachtstelsel voldoen.

De Amsterdamse context

Het besluitvormingsproces in Amsterdam is inmiddels al drie jaar gaande. In juni 2014 sloten de toen pas aangetreden coalitiepartijen D66, VVD en SP een akkoord om de overstap van voortdurende naar het nieuwe, eeuwigdurende erfpachtstelsel mogelijk te maken. Wethouder van Grondzaken Eric van der Burg (VVD) is sindsdien beleidsverantwoordelijk.

Het fundamentele idee achter het nieuwe stelsel is dat de gemeente de grondeigenaar blijft, maar dat zij de pachtrechten permanent en niet meer tijdelijk (zoals in het huidige voortdurende systeem met een maximum van vijftig jaar) uitgeeft. De gemeente legt daarbij het jaarlijkse pachtbedrag –de erfpachtcanon– nog één keer vast in plaats van deze na afloop van het erfpachtcontract te herzien. Daarna wordt de canon een keer per jaar geïndexeerd aan de hand van de inflatie.

De hoogte van de afkoop- en canonbedragen voor individuele erfpachtwoningen zijn op de zogenoemde *residuele grondwaarde* gebaseerd (zie figuur 1). Daarin wordt verondersteld dat de waarde van de opstal, het huis zelf, gelijk is aan de kosten om die te herbouwen. De grondwaarde is dan de totale marktwaarde, in dit geval de WOZ-waarde, van het huis, minus die herbouwwaarde. Vervolgens past de gemeente een zogeheten buurtstraatquote toe op de marktwaarde van de grond^[1]. Het stadsbestuur wil op die manier rekening houden met het feit dat grond in sommige delen van de stad waardevoller is dan in andere delen, zodat erfpachters daar ook meer betalen voor het gebruik van die grond.

Figuur 1: Residuele grondwaardeberekening

Marktwaarde grond = WOZ-waarde woning – Opstalwaarde

Buurtstraatquote = \sum Individuele grondquote op buurtstraatniveau/Aantal huizen

Individuele grondquote = Grondwaarde/WOZ-waarde

Bron: Rabobank

Per 1 juli 2016 is het nieuwe stelsel van eeuwigdurende erfpacht ingevoerd voor nieuwbouw, waarbij toekomstig te bouwen huizen en vrijgegeven zelfbouwkavels automatisch onder de nieuwe regels vallen. De crux zit echter in de overstapregeling voor huizenbezitters die onder het oude, voortdurende erfpachtstelsel vallen. In januari van dit jaar maakte de gemeente bekend hoe die overstap naar eeuwigdurende erfpacht eruit moet zien. De pakweg 120.000 erfpachters in de stad kregen vier opties voorgelegd:

1. Niet overstappen. De canon wordt dan aan het eind van het tijdvak opnieuw vastgesteld;
2. Nu overstappen, met als optie dat de erfpacht tegen de huidige marktwaarde van de grond wordt afgekocht en er dus verder nooit meer een canon hoeft te worden betaald;
3. Nu overstappen naar het nieuwe erfpachtstelsel, maar daarin wel kiezen voor een jaarlijkse canon (dus niet eeuwigdurend) die na afloop van het huidige tijdvak ingaat;
4. Later overstappen. De canon wordt dan op basis van de dan geldende marktprijzen bepaald.

Tijdens inspraakrondes werd al gauw duidelijk dat tegenstanders van het nieuwe erfpachtstelsel vooral bezwaar maken tegen de residuele grondwaardeberekening. Die zou in hun ogen leiden tot te dure grond, en dus tot te hoge canon- en afkoopbedragen, waardoor sommige erfpachters in betalingsproblemen kunnen komen (RIGO, 2017). Daarnaast werd ervoor gepleit dat grond en opstal eigenlijk niet te scheiden zijn: de grond bepaalt weliswaar een deel van de waarde van het gebouw, maar het gebouw voegt ook waarde toe aan de grond. In de residuele grondwaardemethode wordt daarmee geen rekening gehouden.

Voorts brachten tegenstanders in dat de fundering van het huis en kwalitatieve verbeteringen niet worden meegenomen in de waarde van de opstal, en dat de gemeente locatie feitelijk twee keer meeweegt: de eerste

keer door de WOZ-waarde –huizen in gewildere buurten zijn vaak al duurder– en nog een keer door de buurtstraatquote. Tegenstanders voeren aan dat de opsplitsing van de hoofdstad in 5.000 erfpachtgebieden bovendien niet transparant is en dat er een mate van willekeur in zit (zie bijvoorbeeld [VEH, 2017](#)).

Naar aanleiding van de kritiek op de originele plannen stelde het College van Bouwen en Wonen op 24 april een herziening van het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel voor. Zo wil de gemeente erfpachters langer de tijd geven om tegen gunstigere voorwaarden te kunnen overstappen. Dit kon in de voormalige plannen enkel tot eind 2017. Verder is de gemeente van plan een overstappremie (lees: korting) van 25 procent op de afkoopsom of de canonbedragen te geven. Maar de belangrijkste verandering is toch wel dat de buurtstraatquote van gemiddeld 28 procent naar 21 procent daalt en dat deze op 49 procent wordt afgekapt (Gemeente Amsterdam, 2017).

In juni zal het raadsbesluit in de gemeenteraad plaatsvinden. Maar ook als de raadsleden met het besluit akkoord gaan, lijkt de overstap naar het nieuwe stelsel nog niet klaar te zijn. Stichting Erfpachters Belang Amsterdam (SEPA) heeft aangekondigd dat zij in dit geval een referendum over het besluit wil organiseren.

Waarom eeuwigdurende erfpacht?

Al sinds 1896 houdt de Gemeente Amsterdam het overgrote deel van de grond in eigen bezit, tegenwoordig zo'n 80 procent. Op het grootste deel daarvan past zij erfpacht toe. Historisch gezien zijn voor de invoering daarvan twee motieven doorslaggevend geweest. De gemeente wilde allereerst na het uitgeven van grond invloed houden op het gebruik ervan in de loop der tijd. Zo geeft erfpacht de gemeente de kans om eenvoudig over de grond te kunnen beschikken als de bestemmingsplannen van een gebied gaan veranderen.

Erfpacht werd ook gezien als manier om speculeren met grondposities door particulieren te voorkomen. Het is daarnaast een middel om waardevermeerdering van de grond ook ten goede te laten komen aan de gemeenschap (De Jong, 2011). In een erfpachtstelsel bestaat namelijk een contractuele relatie tussen de gemeente en de woningeigenaar die ervoor zorgt dat beide partijen kunnen profiteren als de grond meer waard wordt. Daardoor hebben gemeentebestuurders een prikkel om in collectieve voorzieningen te investeren die de waarde van individuele woningen laten stijgen (zie ook Deng, 2002).

In het bestaande systeem van voortdurende erfpacht profiteert de gemeente maar liefst twee keer van de waardestijging: hogere WOZ-waarden betekenen meer belastingopbrengsten via de onroerendzaakbelasting en hogere inkomsten uit de canon of afkoop van de erfpacht. Gek is het dus niet dat het beleid van de gemeente er in de laatste twee decennia op was gericht om hele buurten op te waarderen en koopkrachtigere huishoudens aan te trekken. Denk aan maatregelen om de veiligheid en leefbaarheid van buurten te verbeteren, maar ook het omzetten van sociale huurwoningen naar vrije huurwoningen of naar koophuizen (Hochstenbach, 2017).

Stapt de gemeente over naar het eeuwigdurende erfpachtstelsel, dan kan ze niet langer profiteren van grondprijsstijgingen. In een recent verschenen rapport voeren onderzoekers van de OESO (2017) dan ook aan dat de gemeente met de overgang naar het nieuwe erfpachtsysteem een effectief instrument uit handen geeft om grondposities te kunnen verzilveren. Dat kan een nadeel blijken, want wil Amsterdam zijn aantrekkingskracht en welvaart behouden, dan moet de stad ook in de toekomst flink investeren in publieke dienstverlening en infrastructuur.

Erfpacht kan in theorie ook worden gebruikt om wonen in de stad betaalbaar te houden. Zo kan de gemeente de opbrengsten van de erfpacht onder meer gebruiken om het bouwen van nieuwe betaalbare woningen te stimuleren. Het huidige systeem van voortdurende erfpacht dempt bovendien de prijsstijgingen van huizen in de stad, omdat de grond voor woningen met erfpacht in principe niet hoeft te worden meegefinancierd.

Recente studies van Gautier en Van Vuuren (2017) en Dijkstra (2013) laten dan ook zien dat er, ceteris paribus, een significant prijsverschil is van circa 5 tot 10 procent tussen woningen op eigen grond en woningen in erfpacht.

Belangrijk is daarbij wel dat dit verschil bijna uitsluitend bestaat tussen woningen in eigendom en woningen waarbij het tijdvak van de erfpachtcanon binnen enkele jaren afloopt. Daarentegen is het verschil tussen woningen op eigen grond en woningen waarbij erfpacht langdurig is afgekocht miniem. In tijden waar de huizenprijzen in Amsterdam bijna 15 procent per jaar stijgen (zie [Lennartz et al., 2017](#)) kan voortdurende erfpacht vanuit een betaalbaarheidsperspectief dus een effectief prijsdrukkend beleidsinstrument zijn.

Aan de andere kant kan het opsplitsen van de woningmarkt in verschillende erfpachttijdvakken de prijsvorming van huizen verstoren. In een periode waarin de vraag naar huizen in de hoofdstad alleen maar toeneemt, lijkt dit niet zo'n enorm probleem - de meeste huizen gaan boven de vraagprijs en binnen een paar weken weg. Maar als vraag en aanbod op de Amsterdamse woningmarkt weer beter op elkaar aansluiten, kunnen huiseigenaren die onder het oude regime van voortdurende erfpacht vallen en een kort canontijdvak hebben, in flinke problemen komen omdat hun huizen minder aantrekkelijk zijn. Dit kan de doorstroming en de stabiliteit van de gehele woningmarkt negatief beïnvloeden.

Eeuwigdurende erfpacht kan dan ook als een compromis worden gezien: vergeleken met de stap naar volledig eigendom behoudt de gemeente enige slag om de arm om het gebruik van de grond in haar stad te kunnen sturen. Vergeleken met het oude systeem van voortdurende erfpacht valt het marktversturende element weg van huizen die op erfpachtgrond staan en waarvan het tijdvak binnenkort afloopt. Erfpachters hebben in het nieuwe systeem dus meer zekerheid over de toekomstige lasten.

Hoe kan eeuwigdurende erfpacht een rechtvaardiger en effectiever stelsel worden?

De gemeente zegt dat zij aan de belangrijkste bezwaren tegen de originele plannen tegemoet is gekomen. En inderdaad: erfpachters zijn in het aangepaste voorstel duidelijk beter af door de overstappremie van 25 procent en de verlaagde en afgetopte buurtstraatquote. Toch is ook het jongste voorstel in onze ogen nog niet per se rechtvaardig en effectief. Als gedachte-experiment stellen we daarom een alternatief voor. Die is weliswaar gestoeld op de huidige plannen, maar kent een aantal noodzakelijke aanpassingen.

Tabel 1 geeft een samenvatting van de drie beleidsalternatieven:

1. Voortdurende erfpacht (nulalternatief) zoals die nu bestaat;
2. Eeuwig erfpacht 2.0. Dit zijn de plannen zoals die door de Amsterdamse gemeenteraad op 21 april zijn gepresenteerd;
3. Pareto-efficiënte eeuwigdurende erfpacht, het door ons vormgegeven alternatief.

Deze drie alternatieven beoordelen we op drie criteria: efficiënte werking van de woningmarkt, een effectieve overgang naar het nieuwe systeem en als laatste een rechtvaardige verdeling van de kosten en opbrengsten van de invoering van eeuwigdurende erfpacht. We noemen het derde beleidsalternatief het 'Pareto-optimale erfpachtstelsel' (zie ook Mandell, 2001) omdat het is ingericht met het idee dat de gemeente of de erfpachter, vergeleken met het huidige systeem van voortdurende erfpacht, er baat bij heeft zonder dat de andere partij er slechter van wordt. Dat is van de huidige plannen niet te zeggen: vergeleken met hun oude situatie gaan veel erfpachters er in het nieuwe stelsel op achteruit.

Tabel 1: Driemaal erfpacht

	Effect op werking woningmarkt	Effect op woonlasten en investeringskracht van erfpachters	Effect op rechtvaardige verdeling van kosten en waardeverdeling	Effectiviteit overgang naar nieuw systeem
Huidige voortdurende erfpachtstelsel	Potentieel vaak onbetrouwbaar. Prijzen en verkoopbaarheid van huizen met kort renterend tijdbak negatief beïnvloed	Woonlastenverhoging ongelijk verdeeld: recent kopen en erfpachters met kort tijdbak worden bevoordeeld		
Eeuwigdurende erfpacht 2.0'	Mogelijk prijzenrijzend en kan een verspreiding op doorbroming, want te hoge afkoopbedragen zouden nauwelijks kunnen worden terugverdiend	Woonlastenverhoging welkoning verdeeld door woning transparante doorbromingsmaatregelen. Investeringskracht negatief beïnvloed door hoge afkoopbedragen	Bij afkoop rijst de gemeente zich het grootste deel van de grondwaardeverdeling op voor de overblijvende erfpacht	Werd ondermijnd door de tijdelijkheid van de overstappremie en de koppeling van berekening op voortdurende erfpacht
Pareto-optimale eeuwigdurende erfpacht	Prijzenstabiliteit, de canon en afkoopbedragen zijn betaalbaar en stijgen niet met de inflatie	Grondwaarde op basis van schaduwberekening. Lasten worden daarbij progressief verdeeld: hogere lasten voor hogere WOZ-waarden. Investeringskracht van erfpachters wordt door inflatie lage afkoopbedragen behouden. Hoopwoning voor verduursamingsinvesteringen	Dit is inherent aan het Pareto-criterium. Collectieve afspraken over meet van optevragen	Kruis om over te stappen en om af te kopen of doorbromen. Canon te betalen wordt aan de erfpachter overgegaan. Betere verdeling van erfpachters en eigenaren

Bron: Rabobank

De gemeente moet in het Pareto-optimale stelsel in staat zijn om voldoende inkomsten te genereren zodat ze noodzakelijke investeringen in de woonomgeving kan blijven doen. De opbrengsten uit de overstap naar het nieuwe stelsel vallen daarbij niet lager uit dan in het oude, voortdurende erfpachtstelsel. Als de gemeente erop inzet om op korte termijn juist meer te verdienen [2] aan de erfpacht, dan zijn bindende afspraken over de inzet van deze extra inkomsten wenselijk. Onder critici overheerst namelijk het sentiment dat de gemeente de erfpachters in de stad als melkkoe gebruikt om gaten in haar budget te dichten. Goede afspraken met belangenorganisaties en maatschappelijke partners over het effectief investeren van die meeropbrengsten om de welvaart in de stad langdurig te ondersteunen, kunnen de legitimatie en acceptatie van een nieuw erfpachtstelsel vergroten.

Voor erfpachters moet het in een nieuw stelsel financieel gezien niet uitmaken voor welke optie ze kiezen (wel of niet overstappen, en nu of later beslissen). Dit veronderstelt dat eeuwigdurende erfpacht voor alle huishoudens betaalbaar is en dat hun toekomstige lasten transparant zijn. De plannen van de gemeente voor eeuwigdurende erfpacht voldoen slechts gedeeltelijk aan dat tweede criterium: tot 2020 wordt bij overstappen de canon nog één keer vastgesteld, om daarna jaarlijks met de inflatie te worden geïndexeerd.

Daar staat tegenover dat de residuele grondwaardeberekening veel erfpachters nog steeds met verhoogde canonlasten en onbetaalbare afkoopsommen confronteert. Om die hindernis te nemen, kan de gemeente beter uitgaan van de zogeheten schaduwgrondwaarde. De gemeente past die al toe voor tijdelijke afkoop (zie ook Boomsma et al., 2017). Uitgangspunt daarbij is de historische WOZ-waarde (die bij het begin van een nieuw tijdvak) van de woning, aangepast aan de inflatie plus 1 procent.

Vervolgens wordt de grondwaarde als een procentuele waarde van de WOZ-waarde vastgezet, met een bandbreedte van +/- 5 procent voor duurdere en goedkopere buurten. Boomsma et al. stellen een gemiddelde waarde van 10 procent voor. Overigens moet ook hier het Pareto-optimum weer leidinggevend zijn: vergeleken met het huidige, voortdurende erfpachtstelsel mag geen partij er in het nieuwe systeem op achteruit gaan. Aan de gemeente de taak om deze berekeningen op een transparante manier door te voeren.

Bovendien wordt de effectiviteit van het nieuwe systeem ondermijnd doordat de gemeente de residuele grondwaarde ook op voortdurende erfpacht toepast. Ook een verblijf in het systeem van voortdurende erfpacht zal dan tot hogere lasten leiden, terwijl de onzekerheid over de toekomstige lastenverhoging naar het einde van het huidige tijdvak toe blijft bestaan. Een verblijf in het oude systeem is zo gezien een schijnkeuze.

De tijdelijke aanbieding om tegen gunstige voorwaarden te kunnen overstappen, versterkt dit effect. Daarom pleiten we in het Pareto-optimale stelsel voor het afschaffen van de overstappremie. Die is qua betaalbaarheid ook niet meer nodig, omdat de schaduwgrondwaarde lager uitvalt. In het optimale stelsel staan erfpachters dan voor drie in plaats van vier opties: niet overstappen, nu overstappen naar een eeuwigdurende canon (met

als mogelijkheid deze later af te kopen), of nu eeuwigdurend geheel afkopen.

Ten slotte moet de gemeente bij eeuwigdurend afkopen ook rekening houden met de investeringskracht van huishoudens. Ook de stad Amsterdam staat voor een grote verduurzamingsopgave. Hoge erfpachtlasten en afkoopbedragen brengen zulke investeringen in het gedrang. We stellen daarom voor dat erfpachters die duurzame en energiebesparende investeringen willen doorvoeren, in aanmerking kunnen komen voor een flinke korting op de canon of afkoopsom.

Concluderend kunnen we stellen dat er voor de huidige plannen van de gemeenteraad geen breed draagvlak is in de hoofdstad. Aanpassingen aan het erfpachtstelsel zijn hard nodig, maar niet tegen elke prijs. Het door ons voorgestelde Pareto-optimale erfpachtstelsel heeft als kernpunten een betere betaalbaarheid, efficiëntere marktwerking, rechtvaardige verdeling en effectieve overstapregelingen en kan als nieuw ijkpunt voor de discussies worden gezien.

Bronnen

Boomsma et al. (2017). *Overstappen op Eeuwigdurende Erfpacht: een alternatief voorstel*, Amsterdam.

Deng, F.F. (2002). *Ground lease-based land use system versus common interest development*. *Land economics*, 78(2), pp.190-206.

Deloitte (2016). *Erfpacht in de lift*, Amsterdam.

Dijkstra, P. (2013). *Erfpacht & Woningwaarde - Een onderzoek naar de invloed van erfpacht op de woningwaarde in Amsterdam*, Amsterdam.

Gautier, P. & van Vuuren, A. (2017). *The effect of land lease on house prices*. Gothenburg.

Hochstenbach, C. (2017). *Inequality in the gentrifying European city*, Amsterdam.

Lennartz, C. et al. (2017). *Huizenprijzen op weg naar nieuwe piek*, Utrecht.

Mandell, S. (2001). *Ground Lease & Property Taxes*, Stockholm.

OESO (2017). *De organisatie van het grondgebruik een casestudy van Amsterdam*, Parijs.

Rigo (2002). *Van erfpacht naar eigendom in Rotterdam contra-expertise afkoop erfpacht Rotterdam*, Amsterdam.

Rigo (2017). *De marktwaarde van erfpachtgrond*, Amsterdam.

Vereniging Eigen Huis – VEH (2017). *Erfpacht Amsterdam veel te duur door systeemfouten*, Amersfoort.

Voetnoten

[1] De buurstraatquote wordt als volgt berekend: de grondwaarde van een woning wordt door de WOZ-waarde gedeeld, waardoor elk huis een individuele grondquote krijgt. Vervolgens worden deze op buurtstraatniveau opgeteld en gedeeld door het aantal huizen.

[2] Dit lijkt verstandig in die zin dat inkomsten uit de canon in de toekomst lager zullen uitvallen omdat de canon enkel stijgt met de inflatie en niet meer met de WOZ-waarde.

Auteur(s)

Christian Lennartz

RaboResearch Nederland

☎ 06 2001 6607

✉ Christian.Lennartz@rabobank.nl

Nic Vrieselaar

RaboResearch Nederland

☎ 06 2216 2257

✉ Nic.Vrieselaar@rabobank.nl