



Rapport

Datum: 26 juli 2005

Rapportnummer: 2005/221

Klacht

Verzoeker klaagt over de vijfjaarlijkse verhoging van de erfpachtcanon van de door hem in erfpacht gehouden ondergrond van zijn woning en de wijze van berekenen van die verhoging door de Regionale directie Domeinen IJsselmeerpolders. Verzoeker wijst er op dat de toegepaste berekening leidt tot een hoogte van de canon die hij niet meer kan opbrengen.

Beoordeling

I. Algemeen

1. Verzoeker heeft in 1997 het recht van erfpacht verworven op een perceel grond in de gemeente Zeewolde met daarop een door hem bewoond woonhuis. Bloot-eigenaar van de grond is de Staat, in dezen vertegenwoordigd door de Regionale directie Domeinen IJsselmeerpolders te Lelystad (hierna: Domeinen). Op het erfpachtsrecht zijn van toepassing de Algemene Erfpachtvoorwaarden Bouwgrond IJsselmeerpolders 1975 (hierna: Algemene Voorwaarden). In deze voorwaarden is de bepaling opgenomen dat de erfpachtcanon steeds na ommekomst van vijf jaar op verzoek van een der partijen kan worden herzien indien deze niet langer een gelijkwaardige tegenprestatie is te achten voor het genot van het erfpachtgoed.

2. Op voorstel van Domeinen is de erfpachtcanon per 1 juli 1998 herzien van € 4.163,04 naar € 4.669,85 per jaar. De hoogte van de nieuwe canon was gebaseerd op de toenmalige prijs van grond voor woningbouw in de gemeente Zeewolde.

3. In een brief van 2 april 2003 heeft Domeinen verzoeker laten weten de canon per 1 juli 2003 opnieuw te willen herzien. In een brief van 5 augustus 2003 heeft Domeinen verzoeker geschreven de canon per 1 juli 2003 te willen vaststellen op € 8.817 per jaar met een opstapregeling van 40% van de verhoging per 1 juli 2003 en 80% per 1 juli 2004. Vanaf 1 juli 2005 100%. De voorgestelde verhoging van de canon was gerelateerd aan de ontwikkeling van de prijs van uit te geven bouwgrond in de gemeente Zeewolde.

4. Verzoeker heeft op 13 augustus 2003 telefonisch aan Domeinen laten weten dat de voorgestelde verhoging van de canon voor hem financiële problemen met zich zou brengen en dat hij daardoor mogelijk gedwongen zou worden zijn woning, dat wil zeggen het recht van erfpacht, te verkopen. Hij heeft Domeinen vervolgens voorgesteld de verhoging van de canon te relateren aan de gemiddelde prijsstijging van woningen in Zeewolde. Domeinen heeft dit voorstel overgenomen en heeft berekend dat dit zou leiden tot een verhoging van de canon met circa 65%. Domeinen heeft verzoeker daarop in zijn brief van 2 september 2003 voorgesteld de canon te verhogen met 50% met behoud van de eerder voorgestelde opstapregeling. Met dit nieuwe voorstel is verzoeker op 30 september 2003 akkoord gegaan. Verzoeker maakte daarbij het voorbehoud van voor hem

gunstige nieuwe ontwikkelingen zoals een matigingsbeleid van de overheid.

II. Ten aanzien van verzoekers klacht

1. Verzoeker klaagt over de door Domeinen voorgestelde, vijfjaarlijkse verhogingen van de erfpachtcanon en over de wijze waarop deze worden berekend. Verzoeker vreest dat hij de canon bij ongewijzigde voortzetting van de berekeningswijze van Domeinen niet meer zal kunnen betalen en zijn woning dientengevolge zal moeten verlaten.

Verzoeker acht het niet juist dat de verhoging van de canon wordt gerelateerd aan de prijsstijging van bouwgrond ten behoeve van woningbouw.

2. De staatssecretaris van Financiën wijst er op dat Domeinen moet trachten het vermogen van de Staat zo rendabel mogelijk te exploiteren en daarom moet streven naar optimalisering van de opbrengsten. Domeinen doet dit bij het beheer van in erfpacht uitgegeven gronden door in het contract vast te leggen dat de canon steeds na vijf jaar kan worden herzien en door bij die gelegenheid steeds een marktconforme tegenprestatie te bedingen. Daarbij is gekozen voor de waardeontwikkeling van grond omdat het erfpachtcontract met verzoeker immers ook betrekking heeft op grond.

De staatssecretaris wijst er verder op dat de stijging in het geval van verzoeker op diens voorstel uiteindelijk is gerelateerd aan de prijsstijging van huizen waardoor de stijging van de canon kon worden beperkt. Daarmee is, aldus de staatssecretaris, de ruimte die het erfpachtcontract biedt voor een matiging van de verhoging, ten gunste van verzoeker aangewend zonder afbreuk te doen aan het uitgangspunt van een marktconforme vergoeding.

3. De Nationale ombudsman overweegt het volgende.

De Algemene Voorwaarden die van toepassing zijn op het recht van erfpacht dat verzoeker heeft op het perceel grond in Zeewolde stellen als enig criterium dat de canon een gelijkwaardige tegenprestatie moet vormen voor het genot van het erfpachtgoed. Dit criterium staat op zich niet in de weg aan een verhoging op basis van de ontwikkeling van de prijzen voor bouwgrond ten behoeve van woningbouw in de gemeente Zeewolde zoals door Domeinen voorgesteld in de brief van 5 augustus 2003. Ook is geen sprake van voorschriften of wettelijke bepalingen die aan een dergelijke verhoging in de weg staan.

4. Het redelijkheidsvereiste houdt echter in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

Dit betekent dat het Domeinen als bestuursorgaan, ook bij het onderhavige privaatrechtelijk optreden, niet vrij staat te streven naar optimalisatie van de opbrengst van het aan verzoeker in erfpacht gegeven perceel grond zonder daarbij de gevolgen voor de positie van verzoeker in ogenschouw te nemen. Die positie wordt in dit geval bovenal

bepaald door het gegeven dat op het in erfpacht uitgegeven perceel grond het door verzoeker sinds 1997 bewoonde woonhuis staat. Dit betekent dat Domeinen bij de voor te stellen herziening van de canon tegen elkaar diende af te wegen het belang van de Staat bij een optimaal rendement van de grond en het belang van verzoeker om in zijn woning te kunnen blijven wonen.

5. Nu Domeinen heeft ingestemd met verzoekers voorstel om de verhoging van de canon voor de periode ingaande 1 juli 2003 te koppelen aan de ontwikkeling van de huizenprijzen in Zeewolde en heeft afgezien van het oorspronkelijke en voor verzoeker veel ongunstiger voorstel op basis van de ontwikkeling van grondprijzen in Zeewolde, kan niet worden gezegd dat Domeinen bij de bovenbedoelde afweging van belangen onvoldoende rekening heeft gehouden met het belang van verzoeker.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

6. De koppeling van de canon aan de prijs voor uit te geven bouwgrond ten behoeve van woningbouw levert naar het oordeel van de Nationale ombudsman echter een minder juiste maatstaf op omdat de aan verzoeker in erfpacht uitgegeven grond niet als bouwgrond beschikbaar is en vermoedelijk ook niet binnenkort zal komen. Het erfpachtcontract loopt immers nog tot het jaar 2088. In zoverre is sprake van niet-vergelijkbare zaken en dientengevolge van mogelijk afwijkende prijsontwikkelingen, met mogelijk tevens nadelige effecten op de waarde van verzoekers recht van erfpacht. Daarom komt een berekening van de canon aan de hand van ontwikkeling van de prijzen op de lokale woningmarkt, waar ook verzoeker woning deel van uit maakt, voor de nabije toekomst als meer voor de hand liggend naar voren. Het voorstel van Domeinen van 5 augustus 2003 was dan ook niet gebaseerd op een voor de hand liggende berekeningswijze.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Regionale directie Domeinen IJsselmeerpolders te Lelystad is

niet gegrond ten aanzien van:

- de toegepaste herziening van de canon per 1 juli 2003;

gegrond ten aanzien van:

- de in eerste instantie toegepaste berekening van de herziene canon, wegens schending van het redelijkheidsvereiste.

Onderzoek

Op 4 februari 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedagtekend 3 februari 2005, van de heer B. te Zeewolde, met een klacht over een gedraging van de Regionale directie Domeinen IJsselmeerpolders (hierna: Domeinen) te Lelystad. Verzoeker had zich al eerder, met een brief van 2 april 2004, gewend tot de Nationale ombudsman maar zijn verzoekschrift voldeed op dat moment nog niet aan het kenbaarheidsvereiste van artikel 12, lid 2, (oud) Wet Nationale ombudsman.

Naar de gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Financiën verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoeker deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van de staatssecretaris van Financiën gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker kocht op 31 januari 1997 het recht van erfpacht op een perceel grond met daarop een woonhuis en aanhorigheden te Zeewolde. De bloot-eigendom van het perceel berust bij de Staat. Het erfpachtsrecht loopt tot 30 juni 2088. In de akte die met dagtekening 20 mei 1997 van de levering van het erfpachtsrecht werd opgemaakt, wordt verwezen naar de Algemene Voorwaarden geldende bij de uitgifte in erfpacht van bouw- en industrieterrein. In deze Algemene Erfpachtsvoorwaarden Bouwgrond IJsselmeerpolders 1975 is het volgende opgenomen:

"... Artikel 2

Duur van het recht, canonherziening

1. (...)

2.a. De canon wordt telkens na verloop van een tijdvak van vijf jaren op verzoek van een der partijen herzien, indien het bedrag daarvan niet langer een gelijkwaardige tegenprestatie is te achten voor het genot van het erfpachtsgoed (...);

b. (...)

De vaststelling van de nieuwe canon geschiedt zo mogelijk door partijen in onderling overleg;

c. Mocht één maand voor het verstrijken van het vijfjarig tijdvak tussen partijen nog geen overeenstemming over de canon zijn bereikt dan zullen drie door hen gezamenlijk aan te wijzen deskundigen de canon bindend vaststellen..."

2. In een brief van 25 maart 1998 stelde Domeinen verzoeker voor de erfpachtcanon die tot dan toe f. 9.174,15 (€ 4.163,04) had bedragen, te herzien. Domeinen schreef het volgende:

"...Ik stel u hierbij voor de canon ingaande 1 juli 1998 te herzien en vast te stellen op tienduizendtweehonderdéennegentig gulden (f. 10.291,=) (€ 4.669,85; N.o.) per jaar. De hoogte van de canon is gebaseerd op de huidige grondprijs die de gemeente Zeewolde per m² vraagt voor woningbouw..."

3. In een brief van 6 mei 1999 schreef verzoeker Domeinen het volgende:

"...Zoals u bekend is, heeft op 1 juli 1998 een herziening van de erfpachtcanon plaatsgevonden op basis van de op dat tijdstip geldende grondprijs van f 254,-/m².

Tijdens deze herziening is gesproken over een indexering en de toekomstige gevolgen van het prijsniveau van de erfpachtcanon.

Volgens telefonische opgaaf van (...) uw Dienst is het prijsniveau per april 1999 opgetrokken naar f. 380,- (€ 172,44; N.o.)/ m².

In een tijdsbestek van nog geen jaar zou dit neerkomen op een stijging van ruim 50%.

Wanneer deze getallen juist mochten zijn, kunt u zich voorstellen dat wij ons thans zorgen maken over de hoogte van de toekomstige erfpachtcanon.

Gaarne willen wij van u vernemen of het juist is dat voor reeds in erfpacht uitgegeven gronden dezelfde prijshantering geldt als voor nieuw uit te geven gronden..."

4. Domeinen reageerde in een brief van 25 mei 1999 aan verzoeker met het volgende:

"...Naar aanleiding van uw brief van 6 mei 1999, deel ik u mede dat bij canonherziening de nieuw vast te stellen canon is gebaseerd op de op dat moment geldende waarde in het

economisch verkeer van vergelijkbare gronden. Dit impliceert dat ook bij toekomstige canonherzieningen de canon gebaseerd zal worden op de wijze als hiervoor vermeld..."

5. In een brief van 2 april 2003 kondigde Domeinen verzoeker aan de canon per 1 juli 2003 te willen herzien.

6. In een brief van 5 augustus 2003 schreef Domeinen verzoeker het volgende:

"...In aansluiting op mijn brief van 2 april jl. (...) wil ik u bij deze een voorstel tot canonherziening per 1 juli 2003 doen. Evenals de voorgaande herziening per 1 juli 1998 is dit voorstel gebaseerd op de grondprijzen zoals deze momenteel door de gemeente Zeewolde worden gehanteerd bij de uitgifte van bouwgrond ten behoeve van de woningbouw.

Gelet op de forse prijsstijging van bouwgrond in de gemeente Zeewolde in de periode 1998-2003 wil ik u de mogelijkheid bieden gebruik te maken van een overgangsregeling, waarbij de volgens bovenstaande wijze vast te stellen canon vanaf 1 juli 2005 in zal gaan.

De regeling is als volgt:

Voorgesteld wordt de canon te verhogen tot een bedrag (van) € 8.817,- per jaar ingaande 1 januari 2005. De totale verhoging bedraagt derhalve uiteindelijk € 8.817,- - € 4.669,85 = € 4.147,15.

Voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 wordt voorgesteld 40% van deze verhoging door te voeren en voor de periode 1 juli 2004 tot 1 juli 2005 80%. Vanaf 1 juli 2005 100%..."

7. Op 13 augustus 2003 was er telefonisch contact tussen verzoeker en Domeinen. Naar aanleiding van dat gesprek noteerde Domeinen het volgende:

"...(Verzoeker; N.o.) geeft aan, dat het voorgestelde bedrag dusdanig is, dat hij daardoor genoodzaakt wordt de woning te verkopen. E.e.a. wordt toegelicht aan de hand van diverse financiële gegevens over inkomen en kostenposten.

Na een toelichting op de wijze waarop de voorgestelde canon is vastgesteld, komt (verzoeker; N.o.) met het volgende tegenvoorstel:

De canonherziening baseren op de gemiddelde prijsstijging van woningen in de gemeente Zeewolde (volgens (verzoeker; N.o.) is dat ca. 8% per jaar, waardoor de verhoging ca. 47% zal bedragen) met zonedig als aanvullende bepaling, dat indien de woning alsnog verkocht wordt een verrekenbeding van toepassing zal zijn..."

8. In een brief van 2 september 2003 schreef Domeinen het volgende aan verzoeker;

"...In aansluiting op mijn brief van 5 augustus 2003 (...) en uw gesprek met (...) mijn afdeling d.d. 13 augustus 2003, wil ik u bij deze een aangepast voorstel tot canonherziening per 1 juli 2003 doen.

Op uw verzoek wordt in dit voorstel de gemiddelde waardestijging van koopwoningen in Zeewolde en in de directe omgeving als uitgangspunt gehanteerd.

Op basis van gerealiseerde verkopen bedraagt deze waardestijging ca. 65% over de afgelopen periode van 5 jaar. Voorgesteld wordt de canon met 50% te verhogen (tot € 7.004,77; N.o.).

Tevens ben ik bereid de betalingsregeling, zoals voorgesteld in bovengenoemde brief in stand te houden..."

9. In een brief van 30 september 2003 liet verzoeker Domeinen weten met het voorstel akkoord te gaan, onder voorbehoud van voor hem gunstige ontwikkelingen zoals een matigingsbeleid van de overheid.

10. Op 2 april 2004 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman zond verzoekers brief in het kader van het kenbaarheidsvereiste door aan de minister van Financiën. Verzoeker schreef het volgende:

"...Ik klaag er over dat:

het feit dat de verhoging van de erfpachtsom gerelateerd wordt aan de prijsstijging van de grondprijzen.

Dit betekent voor ons dat de oorspronkelijke pachtsom is verhoogd van € 4440,-- naar ruim € 8000,--.

Wij denken dat een verhoging v.d. pachtsom gelijke tred zou moeten houden aan de stijgingspercentages als die van de huurprijzen van huizen..."

11. In een brief van 21 juni 2004 reageerde de minister van Financiën met het volgende:

"...Ik acht de volgende onweersproken feiten van belang:

De RDDIJ heeft bij de herziening van de canon in 2003 gehandeld conform de tussen partijen geldende akte van uitgifte in erfpacht en de Algemene Erfpachtsvoorwaarden Bouwgrond IJsselmeerpolders 1975, zoals zij dat in alle vergelijkbare gevallen doet. De RDDIJ heeft daarbij herhaaldelijk mondeling en schriftelijk (...) contact met u gehad en daarbij gewezen op de regels die bij een canonherziening gelden, zoals hierboven vermeld. U heeft herhaaldelijk aangegeven dat een te forse canonverhoging voor u financieel niet haalbaar is, althans u voor enorme problemen zou stellen.

De procedure van canonherziening leidde aanvankelijk tot een forse verhoging van de canon met bijna 90%, ondanks het feit dat bij de vaststelling van de nieuwe canon "nadrukkelijk de ondergrens is gezocht". U heeft daarop gereageerd met een voorstel voor een andere berekeningswijze. De RDDIJ heeft uw matigende voorstel gevolgd. Uiteindelijk is de nieuwe canon door beide partijen vastgesteld (...), hetgeen leidde tot een verhoging van de canon met 50%.

U heeft, mede op aangeven van de Vereniging Eigen Huis, geen gebruik gemaakt van de in de Algemene Voorwaarden opgenomen derde deskundigenprocedure; U heeft wel aangegeven te blijven zoeken naar mogelijkheden om de nieuwe canon te verlagen, c.q. te zoeken naar regels die de erfpachters bescherming bieden tegen een te forse verhoging van de gebruiksvergoeding, zoals die er zijn voor huurders.

Op basis van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat uw klacht ongegrond is. Naar mijn mening heeft de RDDIJ de procedure gevolgd zoals die is voorgeschreven en zoals die tussen partijen geldt (vastgelegd in de akte van uitgifte en de Algemene Erfpachtsvoorwaarden). Bovendien is de nieuwe canon vastgesteld conform een voorstel van u, en heeft u de via deze weg vastgestelde canon geaccepteerd.

Op basis van de mij bekende informatie kan ik mij overigens wel voorstellen dat dit voor u in uw positie alsnog als een te forse verhoging ervaren wordt. Dat u graag zou zien dat er wet- of regelgeving van toepassing is die de erfpachter in dit soort gevallen bescherming biedt kan ik mij eveneens voorstellen. Helaas voor u is een dergelijke wet- of regelgeving niet voorhanden, zoals u dat ook door de Vereniging Eigen Huis is meegedeeld..."

B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht en naar zijn brief van 2 april 2004, opgenomen bij A. Feiten, onder 10.

C. Standpunt staatssecretaris van financiën

In een brief, ontvangen op 25 april 2005, reageerde de staatssecretaris van Financiën op verzoekers klacht met het volgende:

"...De wijze van canonberekening en het toegepaste systeem van vijfjaarlijkse verhoging van de canon is gebaseerd op het uitgangspunt een marktconforme vergoeding te hanteren voor zaken die de Staat, Domeinen, in gebruik heeft gegeven. Dit uitgangspunt vloeit voort uit de hoofddoelstelling bij het uitoefenen van het beheer: het in stand houden van het vermogen van de Staat. Dit betekent dat de beheerder op basis van actief beheer het vermogen zo rendabel mogelijk moet maken door te streven naar optimalisering van opbrengsten bij verkoop en ingebruikgeving of te wel marktconform. Bovendien zou het hanteren van een lagere dan marktconforme vergoeding een verboden steunmaatregel in de zin van artikel 87 lid 1 EG zijn.

In de Algemene erfpachtsvoorwaarden Bouwgrond IJsselmeerpolders 1975 is vastgelegd dat in de canon telkens na verloop van een periode van vijf jaren op verzoek van de Staat of de erfpachter wordt herzien, indien het bedrag van de canon niet langer een gelijkwaardige tegenprestatie is te achten voor het genot van de erfpachtszaak (...). De partij die herziening van de canon wenst, is verplicht hiervan ten minste drie maanden voor het einde van de vijf jaar aan de andere partij mededeling te doen. De nieuwe canon wordt door partijen vastgesteld in onderling overleg.

Om jaarlijkse prijschommelingen van de canon te voorkomen wordt de canon voor een periode van 5 jaar vastgesteld. In tijden dat de prijzen voor woningen (en ook voor ondergrond van woningen zoals i.c.) een enorme stijging te zien geven na een canonherziening betekent dit dat de erfpachter een aantal jaren een vergoeding betaalt die lager is dan marktconform, maar dan na 5 jaar bij een eerstvolgende canonherziening geconfronteerd wordt met een enorme stijging van die canon. Andersom is echter eveneens mogelijk: de erfpachter betaalt een aantal jaren een relatief hoge canon maar krijgt dan na 5 jaar bij de canonherziening een veel lagere canon doorberekend.

Er is bij dit systeem gekozen voor de waardeontwikkeling van grond omdat Domeinen grond in gebruik geeft en de tegenprestatie in principe daarop betrekking moet hebben.

Het systeem werkt in de praktijk zo dat op basis van marktgegevens en externe taxatie(s) de waarde van de zaak (i.c. ondergrond woning) wordt bepaald. Ook de canon van (verzoeker; N.o.) is vastgesteld op basis van een taxatie van een externe deskundige. Deze heeft het rentepercentage gebaseerd op de wettelijke rente met een inflatiecorrectie. Dit komt nagenoeg overeen met de in de AO beschreven methode (...). Hiervoor is gekozen, omdat deze methode bij de vorige canonverhoging van (verzoeker; N.o.) (vijf jaar geleden) ook toegepast is. Zijn oude canon bedroeg € 4.669,85 per jaar. De nieuwe canon zou op basis van de gemeentelijke bouwgrondprijzen en externe taxatie € 8.817,- per jaar bedragen. (Verzoeker; N.o.) is niet akkoord gegaan met deze nieuwe canon. Domeinen heeft daarom getracht om overeenkomstig de erfpachtovereenkomst alsnog in onderling overleg met (verzoeker; N.o.) een canon vast te stellen. Uiteindelijk is op voorstel van (verzoeker; N.o.) rekening gehouden met de gemiddelde prijsstijging van woningen te Zeewolde, zodat partijen de nieuwe canon vastgesteld hebben op € 7.004,77 per jaar. De onderhavige erfpachtovereenkomst biedt dus ruimte voor een geringere verhoging van de canon dan de door Domeinen voorgestelde maximale canon. Deze ruimte is i.c. ook gebruikt, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de Staat (Domeinen) om marktconforme vergoedingen te hanteren..."