Advies van de commissie voor de bepaling van de grondwaarde van Amsterdamse woningen op bestaande erfpacht

Inleiding en probleemstelling

De gemeenteraad van Amsterdam heeft op 3 juli 2013 het college van burgemeester en wethouders (het College) de opdracht gegeven de uitgangspunten voor nieuwe erfpachtvoorwaarden uit te werken (gemeenteblad, Afdeling 3A, Nummer 145/536). Kern van de uitgangspunten is dat de hoogte van de (erfpacht)canon voorspelbaar wordt, de erfpachter zekerheid wordt geboden en dat kosten van de vaststellingsprocedure zo laag mogelijk zijn. Dit alles vindt plaats onder randvoorwaarde dat de nieuwe voorstellen de opbrengsten uit erfpacht constant houden. . Door de erfpachtcanon telkens op het transactiemoment, en niet meer tussendoor, aan te passen wordt de erfpachter zekerheid geboden tijdens zijn woonduur.

De discussie omtrent de wijze van bepalen van de grondwaarde is aanleiding geweest voor het College om aan een externe commissie van deskundigen een aantal vragen voor te leggen. De eerste vraag is welke wijze van berekening van de grondwaarde de Commissie adviseert. De Gemeente berekent de grondwaarde in haar voorstellen en in de huidige praktijk op basis van de residuele grondwaardebenadering.
In de voorstellen van de gemeente wordt, door middel van een rekenformule, uit de transactieprijs (waarde opstal inclusief een deel van de grondwaarde / de afslag op de grondwaarde) de canongrondslag herleidt. Daarnaast zijn er in de voorstellen van de gemeente nog twee alternatieve voorstellen waarin per buurt een canongrondslag of een grondquote jaarlijks wordt bepaald. De Commissie is gevraagd het voorstel voor de rekenformule en de alternatieve voorstellen te beoordelen.
Tenslotte wordt de Commissie ook een oordeel gevraagd over de huidige vaststellingspraktijk van de canongrondslag via een “commissie van externen”.

Vooraf: observaties

De Commissie komt allereerst tot een aantal observaties:

1. Erfpacht is gelieerd aan grond/locatie
Erfpacht en de canon is gelieerd aan grond / locatie en daarmee aan de grondwaarde. De commissie is tot de conclusie gekomen dat de residuele grondwaardemethode de enige economisch rationele methode is. De grondwaarde vormt de basis voor het bepalen van de canongrondslag. Het probleem verschuift dan naar de beoordeling van de modellen ter bepaling van deze grondwaarde.

2. De huidige systematiek is kwetsbaar
De huidige werkwijze waar de canon eens in de 50 jaar de wordt herzien, waarbij de gemeente eerst daarvoor een aanbieding doet en vervolgens erfpachters individueel de mogelijkheid hebben een “commissie van taxateurs” in te schakelen, is kwetsbaar. Er ontstaan grote verschillen tussen de aanbieding

van de gemeente, de canon die de taxateurs bepalen en (daardoor) tussen woningen onderling. Terecht geeft dit grote onduidelijkheid bij erfpachters en wekt het de schijn van willekeur.

3. De keuze voor het herzien van de canon op het transactiemoment
Onderdeel van de uitgangspunten voor de nieuwe erfpachtvoorwaarden is dat de canon wordt herzien op het transactiemoment. Wanneer een erfpachtrecht wordt doorverkocht zal de koper geen oude rechten op bijvoorbeeld een relatief lage canon gedurende de resterende periode kunnen overnemen (of een canon van nul euro wanneer de canon is vooruitbetaald). In het huidige stelsel worden oude rechten (doorgaans 50 jarige tijdvakken) mee verkocht en deze rechten hebben een prijs in de markt. De waarde van het te verhandelen erfpachtrecht in het voorstel heeft dus een andere basis en zal hierdoor aanmerkelijk anders (lager) zijn dan in het huidige stelsel.
De Commissie wil er op attenderen dat het voorstel tijdens de invoer ervan kan leiden tot lagere verkoopvolumes. Verkopers zullen moeten wennen om hun vraagprijs op het juiste niveau te stellen. Vergelijkbare woningen, waarbij oude erfpachtvoorwaarden wel mee worden verkocht, brengen namelijk aanmerkelijk meer op.
Het effect zal naar het oordeel van de [redacted] zijn: lagere transactieprijzen voor woningen onder de nieuwe voorwaarden. De prijzen van deze woningen zullen over de hele stad dichter bij de opstalwaarde komen te liggen. De duur van de lagere verkoopvolumes en de hoogte van de vraagprijzen is ongewis maar de commissie denkt dat de effecten wel een eens aanzienlijk kunnen zijn.
Ook wanneer alle erfpachtrechten onder de nieuwe voorwaarden vallen heeft het herzien van de canon op het transactiemoment effect op de woningmarkt. Wanneer de grondwaardeontwikkeling boven de inflatie ligt, leidt dit tot minder vraag naar de woningen. Verhuizen leidt voor de zittende erfpachter tot een hogere canon. De canon van de woning waar de zittende erfpachter in woont wordt alleen met de inflatie aangepast. Afnemen van de vraag naar woningen heeft vervolgens een waardedrukkend effect. Voor een koper maakt het overigens in totale lasten (canon en hypotheeklasten) geen verschil. Alleen aan wie wordt betaald is verschillend tussen het huidige systeem en het voorstel; in het huidige systeem voornamelijk aan de vorige erfpachter in het geval van vooruitbetaalde of lage canon en in het voorstel aan de gemeente.
Andersom is even zo van toepassing dat als waardeontwikkeling achter blijft bij de inflatie, dit leidt tot meer transacties. Verhuizen leidt in dat geval tot een lagere canon voor een erfpachter. Meer vraag leidt vervolgens weer tot het toenemen van de grondwaarde.
Uiteindelijk leidt dit tot het verzachten van de destructieve boom-bust cyclus op de vastgoedmarkt. Maar de gemeente profiteert ook niet meer van grote grondwaardestijgingen in tijden van hoogconjunctuur.

De residuele grondwaarde

De Commissie acht de residuele grondwaarde de, economisch en rationeel gezien, juiste methode om de grondwaarde te bepalen. Grondwaarde is locatie gebonden en reflecteert de schaarste en de gebruikswaarde van de grond. In stedelijke centra zijn vastgoedbeleggingen in belangrijke mate gemotiveerd door

de verwachte waardestijging van de grond. In het algemeen zal in schaarste gebieden de grondwaarde harder stijgen (en dalen) dan de opstalwaarde.
In steden als Londen leidt dit tot speculatieve ontwikkelingen die een extra impuls geven aan de grondwaardeontwikkeling met als gevolg dat Londen onbereikbaar wordt als woonstad voor grote groepen mensen die in Londen werken.
Door te kiezen voor een erfpachtsysteem houdt de gemeente Amsterdam meer grip op het prijsvormingsproces (suggestie aan de commissie: ipv prijsvormingsproces grondwaarde). Dat wil echter niet zeggen dat de gemeente de grond onder marktwaarde ter beschikking zou moeten stellen. Dat zou een vorm van niet rationele subsidiering zijn van een selecte groep (de eerste koper of eigenaar tijdens de canonherziening). Dit strookt niet met de plicht zorgvuldig met collectieve middelen om te gaan.

Op locaties waar vastgoed schaars is (de vraag is groter dan het aanbod) wordt de residuele grondwaarde bepaald door het verschil tussen de vastgoedwaarde (waarde grond en opstal) en de opstalwaarde. De opstalwaarde wordt bepaald door de herbouwwaarde of de "bijbouwwaarde". Het bedrag waarvoor op dezelfde locatie gelijkwaardige of meer opstallen gebouwd kunnen worden.
Op locaties waar vastgoed niet schaars is (het aanbod is groter dan de vraag) is de waarde van opstallen lager dan de herbouwwaarde. De grondwaarde wordt bepaald door de prijs waarvoor (vrij bebouwbare) grond wordt aangeboden op de markt. Het verschil tussen de vastgoedwaarde en de grondwaarde is dan de waarde van de opstallen. Voor Amsterdam is dit thans alleen het eerste relevant: vastgoed is schaars.
Sloopkosten worden dikwijls genoemd als opslag op de herbouwwaarde. Naar het oordeel van de Commissie is dit niet juist. Sloopkosten komen ten laste van de opstalwaarde en niet ten goede daarvan. Sloopkosten kunnen alleen een rol spelen bij het bepalen van de meerwaarde bij het veranderen van de bestemming.
BTW over de grondwaarde?

In de grondmarkt wordt ook vaak gesproken over grondquotes. Een grondquote is de verhouding van de grondwaarde tot de totale vastgoedwaarde, in feite het aandeel grondwaarde in vastgoed. Deze zogenaamde grondquotes zijn alleen verdedigbaar als ze zijn afgeleid van de residuele grondwaarde. Om een juiste grondquote te bepalen zal dus eerste de residuele grondwaarde bepaald moeten worden door de opstalwaarde te verrekenen met de totale waarde. Daarmee is het werken met een grondquote een overbodige stap geworden als men de grondwaarde wil bepalen.

Invoering van een erfpachtsysteem dat strikt gebaseerd is op de residuele grondwaarde kan voor erfpachters op locaties waar de erfpachtcanon niet of onvoldoende is meegestegen met de residuele grondwaarde tot negatieve verrassingen leiden. De Gemeente doet er daarom goed aan veel aandacht te besteden aan de overgangsproblematiek. Dat valt echter buiten het bestek van dit advies.

Van residuele grondwaarde naar canongrondslag

Op de residuele grondwaarde worden doorgaans afslagen toegepast om tot de grondslag voor de erfpachtcanon te komen. De neiging bestaat om afslagen te gebruiken om een snelle stijging van de grondwaarde af te zwakken. De Commissie vindt dat een gevaarlijke weg; daardoor wordt de relatie tussen de werkelijke grondwaarde en de waarde van het erfpachtrecht verzwakt. In feite worden daardoor willekeurige cadeautjes uitgedeeld aan de toevallige bezitters van de woning / het erfpachtrecht. Wel kan de Commissie zich in de tijd afnemende afslagen voorstellen voor zover deze dienen om de herziening van de canon te verzachten.

De ratio van afslagen? Wat zijn redelijke afslagen.

NB: bij nieuw uit te geven grond wordt de prijs ook gebaseerd op de residuele waarde maar komt de definitieve prijs tot stand via een onderhandeling of een tender. De Commissie denkt dat daar niet de grote problemen zitten en bovendien valt de grondprijs bij uitgifte buiten het bestek van de adviesaanvraag.

In de praktijk bepalen van de canongrondslag

Op basis van de input van de Gemeente, eigen onderzoek en de door de gemeente verstrekte gegevens heeft de Commissie geconcludeerd dat de keuze in feite draait tussen drie mogelijke modellen. In alle modellen wordt de waarde van de canongrondslag afgeleid van de residuele grondwaarde. Deze residuele grondwaarde wordt benaderd door transactieprijzen te corrigeren voor opstalwaarde. Vervolgens vindt een afslag plaats om tot de hoogte van de canongrondslag te komen.
Het eerste model is de huidige systematiek. Het tweede model is het gemeentelijke vernieuwingsvoorstel voor de rekenformule waarbij uit de transactieprijs de canongrondslag volgt. Het derde model is een verfijning van de huidige methode van grondwaardebepaling per buurt.

Eerste model: huidige systematiek

In het huidige model bepaalt de Gemeente op basis van middeling per buurt en woningtype een grondwaarde. Via vaste afslagen wordt vervolgens de canongrondslag bepaald en op basis daarvan wordt de erfpachter bij canonherziening (eens in de 50 jaar) een nieuwe canon aangeboden. De commissie vindt dit in opzet een logische aanpak, maar is van mening dat verdere verfijning mogelijk is.

De erfpachter hoeft het voorstel van de gemeente niet te accepteren. In dat geval treedt een waarderingsprocedure met externe taxateurs in werking. De externen taxateurs bepalen de residuele grondwaarde op basis van de geschatte transactiewaarde van de woning, gecorrigeerd voor de geschatte opstalwaarde. Op de uitkomst worden vervolgens zeer forse afslagen toegepast om tot een canongrondslag te komen. Het gaat doorgaans allereerst over een afslag ter

hoogte van de sloopkosten en de BTW over de grondwaarde, vervolgens over een afslag wegens het verschil in waarde tussen een erfpachtrecht en vol eigendom (30% tot 35%) en ten slotte de "depreciatiefactor" (40%). De motivatie voor deze afslagen is bijzonder dun. De uiteindelijke canongrondslag die taxateurs bepalen is daarmee minder dan 35% (1/1,21 x 70% x 60%, en daarnaast verrekenen de taxateurs ook nog de sloopkosten) van de grondwaarde.
Het huidige model heeft een aantal belangrijke nadelen voor erfpachters omdat het proces langdurig en ingewikkeld is, tot langdurige onzekerheid leidt en bij vergelijkbare woningen (grote) verschillen in de uitkomsten kent. Naar de mening van de Commissie is dit proces van vaststelling door "externe taxateurs" buitengewoon ondoorzichtig, willekeurig en bovendien gevoelig voor manipulatie. De uitkomst, de canongrondslag, lijkt meer een benadering van wat maatschappelijk, of in het licht van de historie, een aanvaardbare canongrondslag is dan dat het afspiegeling is van de residuele grondwaarde.

In de ogen van Commissie komt er hierdoor een groot financieel voordeel terecht bij een selecte groep erfpachters die de keuze maken om externen taxateurs in te schakelen. Vanuit de plicht van de gemeente om goed om te gaan met de collectieve middelen acht de commissie dit geen goede zaak.

Tweede model: een rekenformule

In het voorstel voor de nieuwe erfpachtvoorwaarden wordt het nadeel van de onvoorspelbaarheid van de nieuwe canon bij herziening opgelost door een eenduidige, in de algemene bepalingen vastgelegde rekenformule. Uitgangspunt is de verkoopprijs van de woning (de transactieprijs). Via de vooraf vastgelegde formule volgt de canongrondslag uit de transactieprijs. Deze formule werkt met één of meerdere drempels. Dat deel van de koopsom tot de eerste drempel bepaalt voor een heel klein deel de canongronslag, het deel van de koopsom boven de drempel bepaalt voor een heel groot deel de canongrondslag. De drempel wordt gerelateerd aan de herbouwwaarde. De drempel(s) worden daarom jaarlijks geïndexeerd met de bouwkostenindex. De Commissie ziet een aantal voor- en nadelen:

Voordelen
- Dit systeem werkt direct, en kent dus niet de nadelen van de huidige systeem met taxateurs
- Waardeontwikkeling in de tijd en per locatie worden direct gevolgd, positief en negatief.
- Het is voorspelbaar hoe de canon wordt bepaald bij aankoop, maar ook bij verkoop.
- Koper en verkoper hebben indirect invloed op de hoogte van de nieuwe canon.
- Het systeem is voor de gemeente "onderhoudsarm", jaarlijks hoeven alleen de drempels aan de hand van indices te worden bijgesteld.

Nadeel

- Het systeem beïnvloedt heel direct het prijsvormingsproces. Het voorgestelde systeem werkt als een last voor de koper; deze last is bovendien niet lineair maar neemt scherp toe als de koopprijs boven de drempel(s) komt.
- Doordat koper en verkoper indirect invloed hebben op de hoogte van de canon is risico op fraude groot.
- Een flink deel van de residuele grondwaarde blijft bij de verkoper.
- Investeringen in de woningen worden ontmoedigd. De oplossing van de gemeente, "de investeringsaftrek", is complex in de uitvoering en ook zeer fraudegevoelig.
- Als de index van de bouwkosten niet overeenstemt met de werkelijke ontwikkeling van de bouwkosten in Amsterdam is dit in het voor- of nadeel van de gemeente / erfpachter.

De Gemeente is zich bewust van de nadelen. De reactie van de gemeente is dat in het huidige systeem ook afslagen zitten op de residuele grondwaarde. Geen enkele afslag op de residuele grondwaarde is, politiek gezien, niet gewenst en bovendien zijn er dan geen marktgegevens meer om de grondwaarde op te baseren. Een afslag op de residuele grondwaarde is dus altijd nodig.
De risico's op fraude denkt de Gemeente te kunnen mitigeren. Er is controle op de transactieprijs door de notaris, alleen wat men officieel als koopprijs overeenkomt kan worden gefinancierd en het aftrekken van niet gedane investeringen werkt in het nadeel van de koper bij wederverkoop. Ten slotte is de canon aftrekbaar voor de inkomstenbelasting en alles wat men buiten de transactieprijs om betaalt aan de verkoper niet.

Derde model: grondprijzen per buurt

Het derde model is in feite een verfijning van het model dat de Gemeente thans hanteert voor de bepaling van de residuele grondwaarde. Verfijningen in de vorm van te onderscheiden woningkarakteristieken en te hanteren statistische methoden zijn mogelijk. Dat komt tegemoet aan het bezwaar dat de canongrondslag zoals aangeboden door de Gemeente onvoldoende rekening houdt met de specifieke karakteristieken van de betrokken woning.

De commissie adviseert met kracht het beheer en onderhoud van het model in handen van een derde worden gegeven. De vast te stellen grondwaarde wint daarmee aan transparantie en de (politieke) noodzaak tot het instellen van taxatie commissies verdwijnt.
Objectiviteit en deskundigheid kan worden gegarandeerd door de opdracht bij een derde neer te leggen (eventueel externe Cie Raad van Advies/toezicht die dit bewaakt). Daarnaast zorgt het voor consistentie in de gebruikte methodieken en transparantie. Door de grondprijzen door een derde te laten bepalen blijft de methode van het bepalen van de grondwaarde, ook op de hele lange termijn, houdbaarheid in de tijd. Het advies van de derde zal uitvoerig moeten worden gemotiveerd, zo nodig inclusief hoor en wederhoor, om een eventuele rechterlijke toets te kunnen doorstaan. De opdracht aan de derde zal ook moeten worden opgenomen in de nieuwe Algemene Bepalingen. De te hanteren

uitgangspunten, de te volgen methode in hoofdlijnen en de afgesproken producten moeten uit de nieuwe Algemene Bepalingen blijken.

Aspecten die in de opdrachtformulering terug zouden kunnen komen zijn:

- Definitie buurt – buurten zullen zo gekozen moeten worden dat er voldoende data beschikbaar is om de grondwaarde op te baseren maar fijnmazig genoeg om recht te doen aan grondwaardeverschillen tussen buurten;
- Per buurt wordt een residuele grondwaarde bepaald door de optelsom van de meest recente transactie, gecorrigeerd met genormeerde herbouwwaarde, te delen door het totaal aantal m^2 gebruikvloeroppervlak betrokken in de transacties;
- Transacties van erfpachtrechten die canon betalend zijn worden voor de berekening van de grondwaarde gecorrigeerd door bij de transactieprijs de canon gedeeld door het canonpercentage (van toepassing tijdens de transactie) op te tellen;
- Indien bovenstaande methode niet tot een positieve grondwaarde leidt wordt de grondwaarde bepaalt door te kijken naar grond die te koop wordt aangeboden;
- Er worden zo nodig enkele correctiefactoren bepaald voor bijvoorbeeld bouwhoogte en/of bestemmingsrestricties (bijvoorbeeld een tuin);
- Op de residuele grondwaarde wordt een afslag gedaan van … om de canongrondslag te bepalen;
- In ieder geval ieder kalenderjaar worden de grondwaarde vastgesteld en deze worden zes maanden voordat ze van toepassing worden bekend gemaakt.

- Gebruik andere gegevensbronnen - ? Wat bedoeld de Commissie hiermee? Nu gebruikt het OGA vraagprijzen en transactieprijzen. Ook de WOZ zou gebruikt kunnen worden maar die is op zijn beurt weer gebaseerd op transactieprijzen...
- Oprenting grond

Ook deze wijze van grondwaardebepaling kent een aantal voor- en nadelen:

Voordelen

- Methode volgt de werkelijke ontwikkelingen van grond en vastgoed en is daardoor op de lange termijn houdbaar.
- Door een derde de grondwaarde te laten bepalen wordt onafhankelijkheid en objectiviteit gegarandeerd.
- De canonbepaling in een buurt is eenduidig, dezelfde woningen krijgen, wanneer het herzieningsmoment gelijk valt, een gelijke canon.
- Ook in gebieden waar vastgoed niet schaars is kan een marktconforme grondwaarde worden bepaald.

Nadelen

- Gebiedsindeling moet zijn aangepast op voldoende marktdata. Dit kan indruisen tegen het belang van een, wat locatiekenmerken betreft, homogeen gebied.

- Woningen op relatief slechte locaties binnen de gekozen gebiedsindeling betalen relatief meer canon dan woningen op relatief goede locatie.
- Omdat de grondwaarde ruim voor het kalenderjaar bekend moeten worden gemaakt zal de waarde 1,5 tot 2,5 jaar achterlopen op de werkelijke grondwaardeontwikkeling.
- Voor elke buurt waar een koopwoning staat zal elk jaar een grondwaarde bepaald moeten worden, ook als géén of weinig transactiegegevens zijn.

De Commissie onderkent ook de nadelen van deze methode. Zij is van mening dat grondwaarde op kavelniveau niet past bij het doel om de trendmatige grondwaardeontwikkeling aan de gemeenschap toe te laten komen. Ook een kleine vertraging in het aanpassen van de hoogte van nieuwe canon is daarom geen probleem. En door geen onderscheidt te maken tussen eengezinswoningen en meergezinswoningen kan voor nagenoeg alle buurten een grondwaarde worden bepaald. De over blijvende "witte vlekken" kan de onafhankelijke derde middels statische methoden schatten.

Advies van de commissie

Alles overwegende is de commissie van mening dat de balans tussen de voor- en nadelen gunstiger uitpakken voor het derde model. De Commissie ziet de charme van de eenvoud van het voorstel van de gemeente om middels een eenduidige formule uit transactieprijs de canongrondslag te bepalen. Er kleven alleen risico's aan.
Deze risico's worden in het derde model ondervangen. Voorwaarde voor het derde model is wel dat onafhankelijke derde volledig mandaat krijgt en dat verwerping van de bepaalde grondwaarde door de gemeente en/of erfpachters niet mogelijk is.
Beide modellen doen naar het oordeel van de Commissie recht aan de grondwaarde. Op basis van deze grondwaarde kan middels een afslag de canongrondslag worden bepaald.

Prof.dr. J.M.G. Frijns
[redacted]

18 maart 2014