Notitie waardebepaling erfpacht Middenboulevard Zandvoort

Jan Scheele-Goedhart en Rob de Wildt, RIGO Research en Advies BV

De gemeente Zandvoort heeft in de *Notitie erfpacht Middenboulevard* aangegeven op welke wijze de gemeente om zal gaan met de aflopende erfpachtovereenkomsten aan de Middenboulevard. Op verzoek van de gemeenteraad is door ons een second opinion uitgevoerd, met name waar het gaat om de bepaling van de grondwaarde. In deze notitie is het resultaat van deze second opinion verwoord.

Het uitgangspunt van de gemeente was dat de waardebepaling volgens de zogenoemde residuele grondwaardemethode uitgevoerd zou worden. De hoofdvraag voor dit advies is of de residuele waardebepaling de beste methode is om de waarde van de percelen te bepalen, of dat een andere methode – zoals waardebepaling met een grondquote – wellicht geschikter is. Daarbij gaat het specifiek om percelen met bestaande bebouwing; voor percelen waarop een nieuwe bestemming wordt gerealiseerd, blijft het gemeentelijk grondprijsbeleid op basis van de residuele grondwaarde gelden. Ook moet duidelijk worden of de keuze voor eigendom een extra waarde vertegenwoordigt ten opzichte van erfpacht. Tenslotte moet het advies rekening houden met de verschillen in waarde tussen verschillende woningen aan de Middenboulevard.

De notitie gaat van start met een beknopte situatieschets. De kern van het advies is dat wordt geadviseerd de grondquotemethode te gebruiken voor het bepalen van de waarde van erfpacht. Dit advies wordt vervolgens op een aantal punten uitgewerkt. In twee bijlagen wordt enige achtergrondinformatie gegeven over methoden van grondwaardebepaling en over erfpacht.

Situatieschets

Binnen afzienbare tijd lopen de erfpachtovereenkomsten voor de Middenboulevard in Zandvoort ten einde. Deze overeenkomsten zijn in de periode 1963 – 1969 op basis van erfpachtvoorwaarden voor bepaalde tijd voor industriële doeleinden (hierna te noemen: AB 1955 Amsterdam) voor 50 jaar aangegaan[1]. Daarnaast wordt naar verwachting over enkele jaren de Middenboulevard herontwikkeld, waarbij de mogelijkheid bestaat dat nieuwe percelen uitgegeven zullen worden[2]. In de bijlage wordt nader ingegaan op verschillende vormen van erfpacht en het gebruik daarvan.

De gemeente Zandvoort heeft in de *Notitie erfpacht Middenboulevard* uiteengezet op welke wijze de bestaande overeenkomsten worden herzien. Bestaande

voetnoot

[1] Gemeente Zandvoort, *Notitie erfpacht Middenboulevard*, p. 4.

[2] Zie Gemeente Zandvoort, *Notitie analyse project Middenboulevard in samenhang met project Kustverdediging* d.d. 18 januari 2008.

erfpachters, voor zover de in erfpacht uitgegeven percelen en/of gebouwen gehandhaafd zullen blijven, krijgen een aanbieding voor een nieuwe overeenkomst. Daarbij hebben zij de keuze of zij de grond in erfpacht willen krijgen (voortdurend met een tijdvak van 50 jaar, AB 2000 Amsterdam) of in eigendom. Voor beide varianten geldt dat de huidige marktwaarde van de grond moet worden bepaald. De canon die nu wordt betaald is niet geïndexeerd en dus nog gebaseerd op de grondwaarde ten tijde van uitgifte. Deze waarde is niet marktconform; ook met het oog op de Europese regelgeving om overheidssteun tegen te gaan moet deze dus aan de marktwaarde worden aangepast. Het voorstel van de gemeente is om de grondwaarde te bepalen volgens de residuele methode[3].

Advies: gebruik grondquote voor waardebepaling erfpachtgrond

Meerdere gemeenten worden geconfronteerd met de vraag op welke wijze de grondwaardebepaling bij herziening van erfpachtovereenkomsten het beste uitgevoerd kan worden[4]. Ook bij de gemeenten die de omzetting van erfpacht naar eigendom mogelijk maken speelt dit een rol, omdat dit over het algemeen gepaard gaat met de aankoop van de grond tegen de marktwaarde na afloop van het tijdvak.

Nadelen residuele waardebepaling bij erfpacht

Zoals in de bijlage wordt uitgelegd is de residuele grondwaardebepaling in beginsel de standaard voor het bepalen van de grondwaarde voor nieuwbouw. Deze methode is echter bij bestaande panden slecht hanteerbaar.

- De belangrijkste reden is dat de bouwkosten van bestaande woningen niet goed te bepalen zijn. De bouwkosten voor exact dezelfde woning zijn laag en leiden dus tot een hoge grondwaarde. Exact hetzelfde terugbouwen is vaak echter niet meer mogelijk, omdat veranderende eisen op het gebied van bijvoorbeeld milieu- en duurzaamheid dat niet toestaan. Dat betekent dat iets gedefinieerd moet worden als equivalent aan de oorspronkelijke woning en dat daarvan de bouwkosten anno het jaar van grondwaardebepaling moet worden bepaald: een nogal discutabele procedure.
- Een andere reden is dat het niet goed mogelijk is om de door een individuele eigenaar gedane investeringen, zoals in onderhoud of tuinaanleg, in de bouwkosten tot uitdrukking te laten komen. Twee identieke woningen, waarbij de een in een goede staat van onderhoud is en de

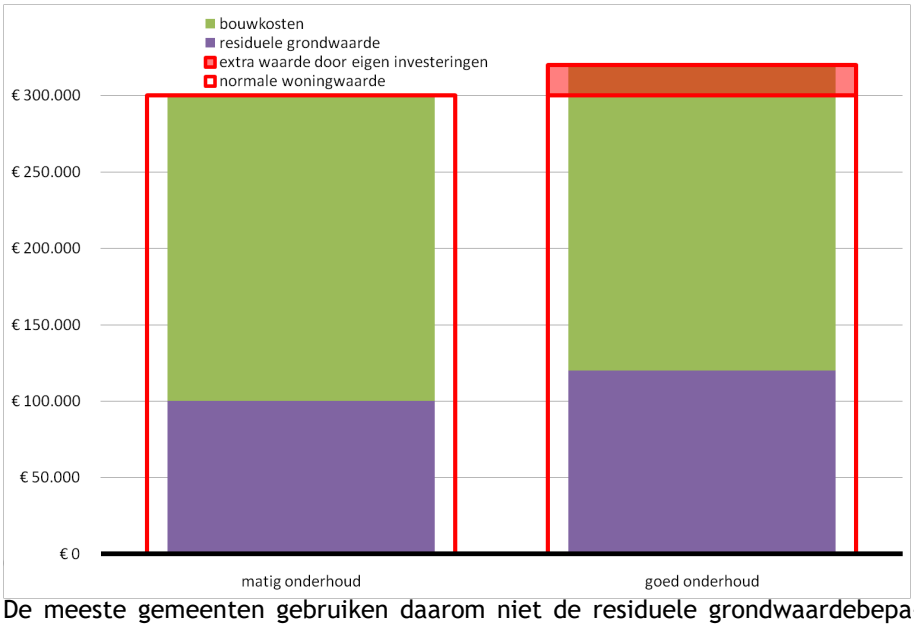
voetnoot

3 Gemeente Zandvoort, *Notitie erfpacht Middenboulevard*, p. 7.

4 Zie onder andere Gemeente Utrecht, *Rapport werkgroep erfpacht* d.d. 21 juni 2002; Gemeente Leiden, *Notitie erfpacht conversie*, nr. 06.0031 d.d. 28 februari 2006; RIGO Research en Advies BV, *Van erfpacht naar eigendom in Rotterdam; contra-expertise afkoop erfpacht Rotterdam*, Amsterdam: 2003; RIGO Research en Advies BV, *Omzetting erfpacht Schiedam; analyse ten behoeve van VEH*, Amsterdam: 2005.

ander niet, hebben dezelfde bouwkosten, maar een verschillende marktwaarde. Dat leidt ertoe dat het slecht onderhouden van de woning beloond wordt: de lagere marktwaarde van de woning betaalt zich terug in een lagere grondwaarde en dus een lagere erfpachtcanon.

Figuur 1 **Rekenvoorbeeld: hogere grondwaarde door eigen investeringen in onderhoud of tuin**



De meeste gemeenten gebruiken daarom niet de residuele grondwaardebepaling bij bestaande bouw om de hoogte van de canon of afkoopsom te bepalen. Het meest gebruikte alternatief is de grondquote, waarmee een bepaald percentage van de marktwaarde van de woning aan de grond wordt toegerekend. Dit systeem wordt onder andere in de gemeenten Utrecht, Den Haag, Leiden en Zaanstad en door het Hoogheemraadschap Rijnland gebruikt bij het bepalen van de hoogte van de conversiesom (het bedrag dat de erfpachter moet betalen om de grond in eigendom te krijgen).

De grondwaardebepaling met een grondquote kan gebaseerd worden op een taxatie per woning. Een – doelmatiger – alternatief is de grondquote toe te passen op de WOZ-waarden van de woning. Zeker nu de WOZ-waarde jaarlijks herzien wordt heeft de gemeente daarmee een actueel bestand van woningwaarden in de gemeente. De WOZ-waarden worden als basis gebruikt voor diverse doeleinden, zoals de heffing van de onroerendzaakbelasting of het eigenwoningforfait; het is dus niet vreemd om de WOZ-waarde ook als basis voor een grondwaardebepaling te gebruiken. Daarnaast bestaat er voor de WOZ-taxatie al een procedure met mogelijkheden van bezwaar en beroep; er hoeft dus geen extra taxatieprocedure te worden opgestart.

Bepaling grondquote

Indien de WOZ-waarde als uitgangspunt wordt gekozen voor de verkoopwaarde, dan is de volgende vraag welke grondquote moet worden gerekend. De hoogte

van de grondquote is in de meeste gevallen afhankelijk van de waarde van de woning: duurdere woningen hebben een hogere grondquote. Dit weerspiegelt het feit dat bij duurdere woningen de marge tussen de bouwkosten en de V.O.N.-prijs groter is en de residuele grondwaarde dus hoger.

Ook is de grondquote voor eengezinswoningen in vrijwel alle gevallen hoger dan voor appartementen. De grondwaarde neemt bij appartementen een kleiner deel in van de totale woningwaarde, de bouwkosten zijn daar relatief hoger. Sommige gemeenten passen in plaats van of bovenop aangepaste grondquotes voor appartementen een 'stapelingsfactor' toe, waardoor de grondquote lager wordt naarmate er hoger gebouwd wordt. Dit is echter een achterhaalde methode die nog afkomstig is uit het zogenoemde 'Bruine boekje', de rijksrichtlijnen voor de grondexploitatie uit de jaren '70 en '80.

Ons advies is om in beginsel uit te gaan van de grondquotes zoals die door de gemeente Leiden worden gehanteerd bij de afkoopregeling voor erfpachtovereenkomsten. Deze grondquotes, die opgesomd zijn in tabel 1, geven een helder systeem voor het bepalen van de grondwaarde van de verschillende woningen.

Tabel 1 Grondquotes gemeente Leiden

	Eengezinswoningen	Appartementen
Goedkope, middeldure woningen, tot € 225.000	32 %	22 %
Dure, middeldure woningen, € 225.000 - € 275.000	34 %	24 %
Lage segment dure woningen, € 275.000 - € 350.000	36 %	26 %
Dure woningen, € 350.000 - € 425.000	38 %	28 %
Zeer dure woningen, meer dan € 425.000	40 %	30 %

Het is standaard om bij het afkopen, verlengen of converteren van erfpachtovereenkomsten een zogenoemde depreciatiefactor (een korting op de grondprijs, omdat grond met bestaande bebouwing minder waard is dan grond zonder bebouwing) toe te passen. Deze korting – gebruikelijk is 40%, Den Haag zit met 45% iets hoger – wordt gegeven omdat de waarde van de grond in bebouwde staat lager is dan de waarde van de grond in onbebouwde staat. Deze depreciatiefactor wordt toegepast op de grondwaarde die met bovengenoemde grondquotes is bepaald.

Eigendom of erfpacht

Voor de keuze tussen erfpacht en eigendom is nog relevant dat de waarde van grond in eigendom hoger is dan van grond in erfpacht. Dit is zelfs het geval wanneer het eeuwigdurende erfpacht betreft met afgekochte canon[5]. Het waardeverschil wordt door onderzoeksinstituut OTB getaxeerd op 5% ten opzichte van eeuwigdurende erfpacht.

voetnoot

[5] OTB, *Nieuw beleid erfpacht gemeente Den Haag, waardering bloot eigendom bij eeuwigdurend recht van erfpacht*. Onderzoek in opdracht van de gemeente Den Haag. Zie RV19, 2008, RIS nr. 146023 d.d. 6 februari 2008.

Het ligt voor de hand om de op de bovenstaande wijze bepaalde grondwaarde te rekenen voor in eigendom uit te geven grond. Voor diegenen die de grond opnieuw in erfpacht willen krijgen kan dan een 5% lagere grondprijs gebruikt worden als basis voor het vaststellen van de nieuwe canon. Dat zou dan echter zijn op basis van eeuwigdurende erfpacht, wat door de meeste gemeenten gebruikt wordt (zie de bijlage), en niet op basis van het Amsterdamse systeem.

Wordt het Amsterdamse systeem van voortdurende erfpacht gebruikt, dan kan men de afkoopsom voor 50 jaar bepalen op basis van de opslag die Amsterdam rekent voor de afkoop van 50 jaar extra. Deze opslag is momenteel 25%, ook omdat de gemeente het afkopen voor 100 jaar ineens wil ontmoedigen. Vroeger was deze opslag 20%. Omgekeerd betekent dat dat de waarde van de eerste 50 jaar circa 80% tot 85% van de waarde van eeuwigdurende erfpacht bedraagt.

Aandachtspunten bij toepassing grondquote

Het advies is dus om bij de bepaling van de grondwaarde voor bebouwde percelen in de gemeente Zandvoort de grondquotemethode toe te passen. Voor nieuwbouw blijft de residuele grondwaardebepaling de aangewezen methode. Deze methode is echter niet goed te gebruiken bij bestaande bebouwing. In deze paragraaf wordt een aantal aandachtspunten bij het omgaan met de hoogte van de grondquote benoemd.

Liggingskwaliteit en differentiatie grondquote

Differentiatie per wijk of per locatie komt weinig voor bij het gebruik van de grondquote methode. Een hogere grondwaarde vanwege een betere ligging komt deels tot uitdrukking door toepassing van de grondquote op een hogere woningwaarde. Die extra grondwaarde is echter kleiner dan het verschil in residuele grondwaarde tussen twee percelen met daarop hetzelfde object, waarbij het één een betere ligging heeft dan het ander. De gemeente zou ervoor kunnen kiezen om de grondquote bij goede ligging, concreet bij uitzicht op zee, met 1% te verhogen en bij de woningen zonder uitzicht op zee met 1% te verlagen. De extra waarde van de ene woning ten opzichte van de andere wordt vooral veroorzaakt door de ligging en is daarmee geheel toe te rekenen aan de grond. Door een hogere grondquote te gebruiken voor woningen met uitzicht op zee wordt duidelijk gemaakt dat een groter deel van de woningwaarde aan de grond toegerekend kan worden: verder vergelijkbare woningen hebben een hogere waarde die geheel aan de ligging te danken is. De kans dat een dergelijk systeem bezwaren oproept en daarmee de uitvoerbaarheid van de waardebepaling niet ten goede komt is echter aanzienlijk.

Planschade en planbaat

Met de toekomstige ontwikkeling van de Middenboulevard zal de waarde van sommige woningen stijgen en die van andere dalen, bijvoorbeeld vanwege het verlies van uitzicht. Ten tijde van het feitelijk herzien van de erfpachtovereen-

komsten zal de nieuwe situatie juridisch waarschijnlijk al zijn vastgelegd in een bestemmingsplan.

- De meest voor de hand liggende manier om hiermee om te gaan is om de woningwaarde aan te passen aan het nieuwe bestemmingsplan. Dat betekent dat er een uitzonderingsbepaling in het gemeentelijke herzieningsbeleid moet worden opgenomen, waarin staat dat voor die woningen die bij het nieuwe bestemmingsplan gebaat zijn, een taxatie los van de WOZ plaats zal vinden. Zodra het nieuwe bestemmingsplan er ligt kan de waarde dan bepaald worden op basis van de te realiseren situatie.
- Een alternatief is om de lopende erfpachtcontracten voor bepaalde tijd met enkele jaren te verlengen, zodat de herontwikkeling van de Middenboulevard in een vergevorderd stadium is wanneer de nieuwe erfpachtovereenkomsten ingaan. In dat geval is de extra waarde van de herontwikkeling al in de WOZ-waarde verdisconteerd.

Bijlage: achtergrondinformatie

Erfpacht

Het Burgerlijk Wetboek omschrijft het recht van erfpacht als volgt: *erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter het recht geeft eens anders onroerende zaak te houden en te gebruiken* (BW 5:85). In het verleden was het daarbij verplicht als tegenprestatie een periodieke canon te betalen; het huidige recht laat deze mogelijkheid vrij, zodat ook afkoop van de canon mogelijk is.

Binnen het geheel van vormen van erfpacht worden drie soorten onderscheiden[6]:

- **Erfpacht voor bepaalde tijd:** na afloop van het tijdvak waarvoor de erfpachtovereenkomst is gesloten valt de grond terug aan de eigenaar, in dit geval de gemeente. Deze kan de grond opnieuw in erfpacht uitgeven aan de oorspronkelijke erfpachter of zijn rechtsopvolger. Wanneer de eigenaar dat niet doet, dient hij de waarde van de op de in erfpacht uitgegeven grond gerealiseerde opstallen te vergoeden (BW 5:99).
- **Erfpacht voor onbepaalde tijd:** hierbij wordt de erfpachtovereenkomst na afloop van ieder tijdvak gecontinueerd, maar onder de dan geldende voorwaarden en met een canon volgens de dan geldende grondwaarde. Het beëindigen van de erfpachtovereenkomst is in dit geval moeilijk. Dit stelsel is in het verleden door diverse gemeenten gehanteerd; op het moment is de gemeente Amsterdam de enige (grote) gemeente die deze vorm van erfpacht gebruikt voor gronduitgifte. Dat betekent dat na afloop van het tijdvak (in Amsterdam is dat 50 jaar) een nieuwe canon wordt vastgesteld, die in de meeste gevallen fors hoger is dan de oude.
- **Eeuwigdurende erfpacht:** bij eeuwigdurende erfpacht wordt niet met tijdvakken gewerkt, maar blijft de eens gesloten erfpachtovereenkomst gelden. Het recht kan door de erfpachter niet worden opgezegd, waardoor het sterk lijkt op eigendom. Ook de erfpachtvoorwaarden kunnen slechts in zeer beperkte mate worden gewijzigd. Eeuwigdurende erfpacht kan net als de andere vormen gepaard gaan met een jaarlijkse canonbetaling, maar ook hier geldt dat de canon bij aanvang van de erfpachtovereenkomst kan worden afgekocht.

De algemene bepalingen industriële doeleinden 1955 van de gemeente Amsterdam, waarop ook de Zandvoortse erfpachtovereenkomsten voor de Middenboulevard gebaseerd zijn, gaan uit van erfpacht voor bepaalde tijd. Wanneer het tijdvak verstreken is, valt de grond dus in beginsel terug aan de gemeente. Als

voetnoot

6 Handboek grondbeleid en locatieontwikkeling, D-623-2.

de gemeente de grond niet opnieuw uitgeeft en de erfpacht eindigt, dient de waarde van de opstallen vergoed te worden. Deze vorm van erfpacht wordt de laatste jaren steeds minder gebruikt[7]. De belangrijkste reden is dat voor het afromen van de waardestijging van de grond, waarvoor deze vorm van erfpacht mede bedoeld was, maatschappelijk weinig draagvlak meer is[8]. Eigenlijk is Amsterdam de enige gemeente in Nederland die nog voortdurende erfpacht gebruikt en geen eeuwigdurende erfpacht of eigendom. Andere gemeenten die dat enkele decennia terug nog deden, zoals Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Schiedam zijn inmiddels overgestapt op eeuwigdurende erfpacht of eigendom.

Grondwaardebepaling

De residuele waardebepaling is één van de methoden om de prijs van grond te bepalen. In deze paragraaf wordt kort uiteengezet welke methoden er zijn en wat de voor- en nadelen van de verschillende methoden zijn:

- **Kostprijsbepaling:** een in het verleden vaak gebruikte methode om de grondprijs te bepalen is de kostprijsmethode. De gemeente – of een andere partij die de grond uitgeeft – telt daarbij alle kosten die gemaakt zijn om de grond te verwerven en gereed voor uitgifte te maken bij elkaar op en geeft de grond uit voor die prijs. Nadeel is dat de op deze wijze bepaalde prijs geen relatie heeft met de waarde voor de koper. De methode wordt dan ook zelden meer gebruikt.
- **Comparatieve methode:** de comparatieve methode bepaalt de grondprijs op basis van een vergelijking met prijzen voor vergelijkbare percelen. Het is een inzichtelijke en eenvoudige methode die regelmatig wordt toegepast. Gemeenten passen deze methode ook toe door de grondprijzen te baseren op prijzen in omliggende gemeenten. Het voordeel van deze methode ligt vooral in de eenvoud. Nadeel is wel dat het vaak een niet al te nauwkeurige benadering van de prijs geeft: geen twee percelen of objecten zijn exact hetzelfde. Omdat niet goed bepaald kan worden in hoeverre een andere ligging of bebouwing moet leiden tot een afwijkende grondwaarde is deze methode in de praktijk vaak te onnauwkeurig.
- **Grondquote methode:** bij de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage van de verkoopprijs van het totale object als grondwaarde te nemen. Een voordeel is opnieuw de eenvoud, terwijl de waarde toch meer gedifferentieerd is dan bij de comparatieve methode. Een belangrijk nadeel bij nieuwbouw is dat bij extra investeringen en hogere bouwkosten ook de V.O.N.-prijs en

voetnoot

7 OTB, *Toekomst van het Haagse gronduitgiftesysteem*, p. 38.

8 Dat is iets anders dan het willen afromen van de potentiële ontwikkelingswinst bij bestemmingsverandering. Daarvoor wordt erfpacht in een aantal andere gemeenten nog wel gebruikt.

daarmee de grondprijs stijgt. De – ongewenste – consequentie is dat de grondquote het toevoegen van kwaliteit aan nieuwbouwwoningen afremt. Dit nadeel kan worden ondervangen door een 'meerwerklijst' op te stellen. Dit betekent dat een stijgende V.O.N.-prijs door meerwerk (dakkapel, serre, etc.) niet doorberekend wordt in de grondprijs. Een andere moeilijkheid is het bepalen van de hoogte van de grondquote. Vaak wordt deze bepaald door een vergelijking met referentieprojecten of op basis van een globale residuele berekening.

- **Residuele grondwaardebepaling:** in het geval van een residuele grondwaardebepaling wordt de prijs van het kavel bepaald door de kosten voor bouw en ontwikkeling af te trekken van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed. Bij nieuwbouw is dit de 'gouden standaard' voor grondwaardebepaling. Diverse bij de gronduitgifte betrokken koepelorganisaties hebben dan ook in een convenant vastgelegd dat deze methode de voorkeur geniet bij gronduitgifte voor woningbouw[9]. Het blijkt dat deze methode – of een afgeleide ervan – bij een groot deel van de Nederlandse gemeenten in de praktijk gebruikt wordt[10].

Het uitgangspunt voor residuele grondwaardebepaling is dat de grondprijs is afgeleid van de prijs van de woning die daarop wordt gerealiseerd, niet andersom. Op basis van de prijs van een woning, die op de woningmarkt wordt bepaald, komt dus de grondprijs tot stand. Ook bij de grondquote wordt dat verband duidelijk. Dat 'woningen duur zijn omdat de grondprijs zo hoog is', is dus een drogredenering; de grondprijs is juist hoog omdat woningen zo duur zijn.

voetnoot

9 VROM, VNG, NEPROM, NVB, Convenant gemeentelijk grondprijsbeleid.

10 Ecorys, De prijs van kwaliteit; handreiking gemeentelijk grondprijsbeleid. Rotterdam: 2006.