00013

Schoon schip

Advies van de grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht

Amsterdam, 18 juni 2015



GWC
Grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht

Commissieleden
prof. dr. Tom M. Berkhout MRE MRICS (voorzitter)
prof. dr. Dirk Brounen
prof. dr. Piet M.A. Eichholtz

10047

Advies van de grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht

18 juni 2015

Schoon schip

Advies van de grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht

Amsterdam, 18 juni 2015

Commissieleden

prof. dr. Tom M. Berkhout MRE MRICS (voorzitter)

prof. dr. Dirk Brounen

prof. dr. Piet M.A. Eichholtz

GWC

Grondwaardecommissie
Eeuwigdurende Erfpacht

Colofon
Logo: G.M.J. Vos BSc., Stagiair Infographics, ProjectManagementBureau
Omslag en binnenwerk: Eva de Hilster *grafische vormgeving en uitvoering*

© Grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht - juni 2015
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, elektronisch op geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht.

Inhoud

Voorwoord **9**

1. Opdrachtverlening en werkwijze **11**
1.1 Opdracht grondwaardecommissie 11
1.2 Werkwijze 12
1.3 Eerdere studies waarde- en canonbepaling erfpachtgrond 13

2. Erfpacht: een korte historie **17**
2.1 Inleiding 17
2.2 Een kleine Amsterdamse geschiedenis 17
2.3 Doelstellingen stedelijke erfpacht 18
2.4 Ervaringen Den Haag, Rotterdam en Utrecht 18
2.5 Vernieuwing erfpachtstelsel Amsterdam 19

3. Juridische context **21**
3.1 Inleiding: de structuur van het erfpachtrecht 21
3.2 Het gebruik van algemene erfpachtvoorwaarden 22
3.3 Wijziging van de inhoud van het erfpachtrecht 22
3.4 Korte schets van de achtergrond van gemeentelijke erfpacht 22
3.5 Aanbod tot afkoop canon (algemeen) 23
3.6 Aanbod tot afkoop alle toekomstige canonbetalingen 24
3.7 De huidige procedure van canonherziening aan het eind van een tijdvak 25

4. Grondwaardering: grondslagen en literatuur **27**
4.1 Inleiding 27
4.2 De residuele grondwaarde 27
4.3 Grondwaardering in de literatuur 29
4.4 Voor- en nadelen methodieken bepalen grondwaarde erfpachtrecht 31
4.5 Resumé 32

5. Erfpacht: de huidige praktijk in Amsterdam **33**
5.1 Inleiding 33
5.2 Grondwaardebepaling en canonherziening door gemeente 33
5.3 Canonbepaling door deskundigen na afwijzing gemeentelijke aanbieding 35
5.4 Gemeentelijke aanbieding en deskundigenrapport nader onderzocht 38
5.5 Kwaliteit deskundigenrapport ter discussie 38
5.6 De gerechtelijke procedure bij voortdurend conflict 39
5.7 Resumé 42

6. Canonpercentages: grondslagen en literatuur **43**
6.1 Inleiding 43
6.2 Canonpercentage en netto-aanvangsrendement 43
6.3 Canonpercentage vanuit het perspectief van vastgoedfinanciering 44
6.4 Canonindexatie 46
6.5 De rapporten Ankum c.s. (1992) en Uittenbogaard & Traudes (2003) 47
6.6 De huidige Amsterdamse praktijk 49
6.7 Resumé 49

7. Wet waardering onroerende zaken 51
7.1 Inleiding 51
7.2 Toezichtgegevens Waarderingskamer: Amsterdam 53
7.3 Informatie Eenheid Belastingen Gemeente Amsterdam 55
7.4 Resumé 58

8. Waardering woningopstallen op erfpachtgrond 61
8.1 Inleiding 61
8.2 Data 62
8.3 Resultaten 63
8.4 Stappenplan grondwaardewaardering eeuwigdurende erfpacht 65
8.5 Resumé 66

9. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 69
9.1 Samenvatting 69
9.2 De drie hoofdconclusies 73
9.3 Aanbevelingen inzake randvoorwaarden 76

Literatuur en bronnen 79

Bijlage I - Literatuuronderzoek grondwaardering 83

Bijlage II - De opdracht en kaders 93

Voorwoord

Het erfpachtstelsel in Amsterdam wordt hervormd. Eeuwigdurende erfpacht wordt ingevoerd, waarbij de mogelijkheid bestaat om de erfpacht eenmalig af te kopen of te kiezen voor canonbetaling. De invoering van eeuwigdurende erfpacht moet een einde maken aan de complexiteit van het huidige (voortdurende) erfpachtstelsel. Daarnaast moet het de erfpachters meer zekerheid bieden over de (toekomstige) erfpachtlasten. Erfpachters kunnen tussentijds of bij afloop van het tijdvak overstappen naar het nieuwe stelsel.

Het Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel van de gemeente Amsterdam heeft, in de persoon van wethouder Van der Burg, een commissie van onafhankelijke deskundigen aangesteld; de 'grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht' (hierna: grondwaardecommissie).

De grondwaardecommissie bestaat uit de volgende leden:

- prof. dr. Tom M. Berkhout (voorzitter) MRE MRICS, Nyenrode Business Universiteit, Nyenrode Real Estate Center
- prof. dr. Dirk Brounen, Tilburg University, TIAS VastgoedLAB
- prof. dr. Piet M.A. Eichholtz, Universiteit Maastricht, School of Business and Economics, Finance

Secretaris van de grondwaardecommissie is drs. Anna-Maria Brondi, Project Management Bureau gemeente Amsterdam.

De commissie werd ondersteund door research-medewerker Lesley Zanen MSc, Finance Ideas.
De grondwaardecommissie heeft haar werkzaamheden aangevangen op 4 februari 2015.

1. Opdrachtverlening en werkwijze

De grondwaardecommissie adviseert over de methode waarop de grondslag van het eeuwigdurende erfpacht kan worden bepaald.[1] Deze methode moet aan een aantal criteria voldoen: *transparant, objectief, uitvoerbaar, communiceerbaar* en *begrijpelijk* zijn voor de erfpachters. Ons is als grondwaardecommissie gevraagd 'zuiver' de grondslag voor de bepaling van de afkoopsom dan wel de canonbetalingen voor eeuwigdurende erfpacht te bepalen. Het is aan het college en de gemeenteraad te bepalen hoe de bestuurlijke en gemeentepolitieke wensen daarmee zijn te verenigen. Wij hechten eraan te benadrukken dat wij dus niet de opdracht hebben gekregen te onderzoeken of erfpacht wel of niet voor de gemeente Amsterdam moet worden gehandhaafd; noch wat de voor- of nadelen van deze rechtsfiguur voor de onderscheidene partijen zijn. Vastgesteld moet dan ook worden dat het voor de opdrachtgever geen punt van discussie is of erfpacht wel of niet van kracht blijft. De premisse is: er zij erfpacht. De vraag is ons alleen voorgelegd welke methode aan te bevelen is om de grondslag van het eeuwigdurende erfpacht te bepalen. Ons is verder gevraagd om met een aantal — met name genoemde — belanghebbenden van gedachten te wisselen.

1.1 Opdracht grondwaardecommissie

Op basis van uitgebreide documentatie en gesprekken met de gemeente Amsterdam en externe partijen, hebben wij de volgende aspecten in onze aanbevelingen betrokken:

1. Wat is de beste methode om de grondslag van de afkoopsom van eeuwigdurende erfpacht te bepalen?
2. Wat is het verschil tussen de afkoopsom van eeuwigdurende erfpacht en de afkoopsom op basis van de huidige praktijk (voortdurende erfpacht)?
3. Hoe kan de koopsom van de grond worden bepaald als de gemeente de grond verkoopt?
4. Op welke wijze kan de canon vanuit de afkoopsom worden bepaald?
5. Wat zijn de mogelijke manieren om de canon te indexeren?
6. Op welke manier kunnen bestaande rechten en verplichtingen van de erfpachter bij canonbetaling dan wel afkoop verrekend worden wanneer hij kiest voor eeuwigdurende erfpacht?
7. Op welke manier kan de eerder overeengekomen canon of afkoopsom bij eeuwigdurende erfpacht worden aangepast in geval van bestemmingswijzigingen (alle bestemmingen) en/of volumewijzigingen (geldt niet voor woningen)?

Wij hebben ons advies onder de volgende voorwaarden uitgewerkt:

- zowel het advies als de methode voor grondwaardebepaling moet voor een langere periode uitvoerbaar zijn;
- de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen verschillende buurten/wijken wordt onderzocht;
- het advies moet toe te passen zijn op zowel een overstap tussentijds, als een overstap aan het einde van een tijdvak;
- de canon wordt in het eeuwigdurende erfpachtsysteem jaarlijks geïndexeerd;
- de rekenmethode maakt het idealiter mogelijk (min of meer) gelijke gevallen (zo goed mogelijk) gelijk te behandelen: eenheid van beleid en uitvoering, één meetlat voor iedereen;
- het advies moet in begrijpelijke en voor de meerderheid toegankelijke taal geschreven zijn.

Voor een uitgebreid antwoord op de gestelde vragen van de gemeente Amsterdam zie bijlage II - De opdracht en kaders.

1 Zie: persbericht (20 februari 2015), (http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht-uitgifte/vernieuwing/grondwaardecommissie)

1.2 Werkwijze

Wij hebben in alle vertrouwelijkheid gesproken met diverse belanghebbenden, belangenorganisaties en deskundigen teneinde onze conclusies en aanbevelingen in een realistisch perspectief te kunnen plaatsen. Er zijn geen gespreksverslagen gemaakt. Verschillende gesprekspartners hebben stukken ingebracht, soms uit eigen beweging, soms op ons verzoek. Wij hebben verder een uitgebreide literatuurstudie verricht en achtergrondinformatie verzameld en bestudeerd.

Voor deelonderwerpen van de opdracht hebben wij een aantal deskundigen ingeschakeld:

- prof. mr. Steven E. Bartels, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, civielrechtelijke aspecten van erfpacht;
- prof. dr. Marc K. Francke, Universiteit van Amsterdam, Faculteit Economie en Bedrijfskunde Sectie Finance, depreciatie opstallen;
- Rob van Trappen, Makelaarsgroep Ameo, erfpachttaxaties.

Daarnaast hebben wij gesproken met de volgende belanghouders en deskundigen:

CBRE (Valuation Advisory)
Drs. H. Knol Msc RE

Commissie Grondwaardebepaling (2014)
prof. dr. J.M.G Frijns
prof. dr. W.K. Korthals Altes
prof. dr. C.N. Teulings

Finance Ideas (erfpachtconversie Utrecht)
R. Rötscheid MFE

Gemeente Amsterdam
ir. H.M. Boesveld MSRE
drs. C.C.P.M. van Ginneken
dr. R.A. Ploeger
B.F.M. Rusken

Eenheid Belastingen Gemeente Amsterdam
mr. drs. J.G. Bakker MPM
H. Balke RT RDMW

Gemeente Den Haag
drs. Th.J.M. Houdijk

Gemeente Rotterdam
drs. J.C. van Driel
J.A.G.J. van den Bosch

Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
drs. W. Flikweert (ING Nederland)
B. van der Goes (ABN AMRO)
M.M. de Graaf (ABN AMRO)
drs. P.F.C. Göbel (ING Real Estate Finance)

Stichting Erfpachters Belang Amsterdam (SEBA)
drs. K.M. de Lange
mr. O.C. Koppen

Vereniging Eigen Huis (VEH)
drs. N. W. Stolwijk
mr. S.L. Wayenberg

1.3 Eerdere studies waarde- en canonbepaling erfpachtgrond

De gemeente Amsterdam lijkt al langer te worstelen met de problematiek van de waardebepaling van erfpachtgrond. Zo zijn de afgelopen jaren diverse onderzoeken uitbesteed aan deskundigen. Met name twee onderzoeken willen wij er in dit verband uitlichten: een zeer recent onderzoek van de commissie Grondwaardebepaling (2014) en een uit 1992 van de Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde (SBV), tegenwoordig bekend als de Amsterdam School of Real Estate (ASRE), waar wij naar verwijzen als de commissie-Ankum c.s.

In 2003 bracht SBV in opdracht van de Makelaarsvereniging Amsterdam een advies uit over de te hanteren canonpercentages. Dit rapport is van belang omdat deze aanbevelingen veelvuldig door de taxatiedeskundigen in de praktijk worden gebruikt.

In 2013, twee jaar geleden, gaf de gemeente Amsterdam opdracht aan de hoogleraren J.M.G. Frijns en M.K. Francke om te adviseren over de manier waarop canonpercentages voor erfpacht bepaald konden worden. Hierna spreken wij van de commissie-Frijns & Francke

En nu, anno 2015, dus een min of meer gelijkluidende, zij het uitgebreidere, opdracht aan ons, met het cruciale verschil dat de voorgaande studies uitgingen van voortdurende erfpacht en wij van eeuwigdurende erfpacht.

1.3.1 Waardebepaling erfpachtrecht - Commissie-Ankum c.s. 1992

Het grondbedrijf van de gemeente Amsterdam heeft in 1991 advies aan de SBV gevraagd over enkele aspecten van het Amsterdamse erfpachtstelsel. Zo waren er destijds (en nog steeds) weinig transacties betreffende de volle eigendom en, derhalve, weinig marktgegevens over de waarde hiervan. De grondwaarde, de hoeksteen voor het bepalen van de afkoopsom (canon), kan daardoor niet aan de hand van referenties (vergelijken) worden bepaald. In het rapport wordt de residuele-waardemethode aanbevolen.[2] Die leidt de grondwaarde af uit de objectwaarde, die vaak wel een marktgegeven is. Als de grondwaarde van (particuliere) woningen moet worden bepaald, gaat de gemeente Amsterdam tot op heden van de residuele benadering uit. Uit het onderzoek kwam verder naar voren dat makelaar-deskundigen in hun taxatierapporten geen duidelijke verantwoording en cijfermatige onderbouwing gaven over de wijze waarop de grond werd getaxeerd.

Ten slotte geeft het rapport ook adviezen over de vaststelling van de canonpercentages.
Het rapport van de commissie-Ankum c.s. komt in hoofdstukken 4 en 6 van ons rapport verder aan bod.

2 $Waarde_{object} = Waarde_{grond} + Waarde_{opstal}$. Voor een uitgebreide toelichting op de residuele waardemethode verwijzen wij naar hoofdstuk 4 en bijlage I.

1.3.2 Vaststellen canonpercentages bij herziening - Uittenbogaard & Traudes 2003

In opdracht van de Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA) kwam de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) met een advies over de vaststelling van canonpercentages als erfpachtrechen werden herzien. Aanleiding hiervoor waren de canonherzieningen na einde van het tijdvak, waarbij de canon door drie deskundigen moest worden vastgesteld. Deze deskundigen zijn in de regel makelaar en lid van de MVA, die halfjaarlijks door de vereniging worden geadviseerd over de te hanteren canonpercentages. SBV kwam kort samengevat tot de volgende aanbevelingen:

- wat de grondwaarde betreft: het verdient aanbeveling de bebouwde grond door onafhankelijke deskundigen te laten taxeren;
- wat de geschatte stijging van grondwaarde betreft: het verdient aanbeveling de CPB-voorspelling voor de toekomstige langetermijninflatie in de taxatie te betrekken;
- wat de disconteringsvoet betreft: het verdient aanbeveling het actuele effectieve rendement van staatsleningen aan te houden, waarvan de looptijd afhankelijk is van de duur van de vaste canon, (5-8 jaar in geval van een vaste canon voor 10 jaar en de vijf langstlopende staatsleningen in geval van vaste canon voor 25 jaar) met een opslag van 0,55%.

Het rapport van de ASRE lichten wij in hoofdstuk 6 nader toe.

1.3.3 Bepaling van het canonpercentage – commissie-Frijns & Francke 2013

In opdracht van de gemeente Amsterdam heeft de commissie-Frijns & Francke (2013) twee jaar geleden een advies uitgebracht over de bepaling van het canonpercentage. Aanleiding hiervoor was de voorbereiding van een nieuw erfpachtsysteem voor woningen dat gelijktijdig moet voldoen aan de eisen van marktconformiteit, stabiliteit, eenvoud en voorspelbaarheid. In hun notitie beantwoorden de deskundigen de vraag hoe de jaarcanon op basis van de gegeven grondwaarde vastgesteld kan worden. Volgens hen hangt het canonpercentage af van:

- de reële rente van Nederlandse staatsobligaties met een looptijd die gelijk is aan de verwachte duur van het erfpachttijdvak, met een minimum van 1% en een maximum van 3%;
- de verwachte inflatie;
- een risico-opslag (1,5% - 2%);
- de verwachte groeivoet van grond.

Het advies van de commissie-Frijns & Francke wordt in hoofdstuk 6 verder besproken.

1.3.4 Commissie Grondwaardebepaling 2014

In opdracht van de gemeente Amsterdam heeft de commissie Grondwaardebepaling op 23 maart 2014 een advies uitgebracht over grondwaardebepaling van bestaande erfpachtrechten voor koopwoningen.[3] Aanleiding was het besluit van de gemeenteraad om het erfpachtstelsel in Amsterdam te vernieuwen. De gemeenteraad gaf op 3 juli 2013 het college van burgemeester en wethouders de opdracht de uitgangspunten voor nieuwe erfpachtvoorwaarden uit te werken. De hoogte van de erfpachtcanon moest voorspelbaar worden. De erfpacht zou op transactiemomenten (aankoop/verkoop) worden aangepast, waardoor de erfpachter zekerheid kreeg. De commissie Grondwaardebepaling heeft haar voorkeur uitgesproken voor een systeem waarmee de canon wordt gebaseerd op een residuele grondwaarde per buurt. Deze residuele grondwaarde wordt vastgesteld door een gezaghebbende, onafhankelijke instantie op basis van recente

3 De commissie Grondwaardebepaling bestond uit de hoogleraren J.M.G. Frijns (voorzitter), W.K. Korthals Altes en C.N. Teulings.

transacties. Voor een uitvoerige bespreking van het advies verwijzen wij naar bijlage I - Literatuuronderzoek grondwaardering.

Nadat de commissie het advies uitbracht, trad medio 2014 een nieuw college van Burgemeester en Wethouders aan. In het collegeakkoord was destijds het systeem van eeuwigdurende erfpacht opgenomen. Naar aanleiding daarvan zijn wij als grondwaardecommissie gevraagd een advies uit te brengen over de beste methode van grondwaardering. Waar de commissie Grondwaardebepaling is gevraagd een advies uit te brengen over bestaande erfpachtrechten voor koopwoningen, is ons gevraagd een advies uit te brengen over bestaande erfpachtrechten van zowel koopwoningen als commercieel vastgoed, alsmede over nieuwe gronduitgiften.

2. Erfpacht: een korte historie

2.1 Inleiding

Erfpacht kent als zakelijk recht een lange geschiedenis. Deze rechtsfiguur werd al in het Romeinse rijk toegepast wanneer de eigenaar van woeste gronden niet over de benodigde middelen beschikte om die te ontginnen, maar toch wilde profiteren van hun (mogelijke) waarde. Door de gronden in erfpacht te geven aan anderen kon de grondeigenaar een beperkte periodieke vergoeding krijgen die aanvankelijk vooral diende als erkenning van de eigendom. Pas eind negentiende eeuw werd de toepassing van het recht van erfpacht op grotere schaal toegepast als onderdeel van de grondpolitiek van gemeenten.[4] Die stelden de algemene voorwaarden vast die de verhouding tussen de betrokken partijen vrijwel geheel regelden. Vanzelfsprekend is erfpacht niet. De meeste gemeenten in Nederland hanteren deze rechtsfiguur niet of (allang) niet meer.

2.2 Een kleine Amsterdamse geschiedenis

Doordat de economische ontwikkeling van Nederland vanaf 1850 in een stroomversnelling geraakte, versnelde ook de urbanisatie. De handel werd geliberaliseerd, de verkeersinfrastructuur werd verbeterd en de industrialisatie kwam op gang in en om de steden. Ook aan het stedelijk leefmilieu van Amsterdam werd in die periode de nodige aandacht besteed. Verbeteringen in hygiëne (betrouwbaar drinkwater en vuilophaalconcessies) maakten de stad tot een veilige vestigingsplaats voor burgers. Amsterdam bloeide op, zeker ook demografisch: sterftecijfers daalden en de immigratie naar de stad groeide gestaag.

In de tweede helft van de negentiende eeuw verdubbelde het bevolkingsaantal van Amsterdam tot bijna een half miljoen. Om deze bevolkingsgroei op te vangen, moest Amsterdam zijn gebied ook uitbreiden. Plannen waren er genoeg – zo zouden er grachten gedempt kunnen worden om bouwruimte te creëren – maar vanwege de hoge bijkomende concessiekosten liet de uitvoering nog op zich wachten. De stad groeide daardoor lange tijd zonder duidelijke richting, en in veel gevallen met te weinig kwaliteit. De combinatie van groeiende vraag en haperend aanbod zorgde ervoor dat de gemiddelde Amsterdamse grondprijzen in de periode 1875-1896 vervijfvoudigden.

De Amerikaan Henry George beschreef in die periode in zijn boek 'Progress and Poverty'[5] hoe grondspeculatie in de grote steden bijdroeg aan de groeiende welvaartskloof tussen grondeigenaren en arbeiders. George propageerde daarom een zogeheten 'single tax', een aanvullende belasting op de grondrente, opdat ook de gemeenschap zou blijven profiteren van eventuele waardestijgingen van de grond. Hiermee werd een basis gelegd voor de invoering van diverse systemen voor grondbeleid hervormingen in Duitsland (*Bodenreform* onder Damaschke) en Groot-Brittannië (*Land nationalisation* onder Wallace).[6] Ook in Amsterdam besprak de gemeenteraad vanaf 1890 de mogelijkheid erfpacht in te zetten als instrument van een gemeentelijke grondpolitiek. Onder invloed van wethouder M.W.F. Treub kreeg een en ander zijn beslag op 23 september 1896.

4 Voor een bespreking van de achtergronden en ontwikkeling van stedelijke erfpacht verwijzen wij naar P.C.J. Nelisse (2008).

5 H. George (1879).

6 A. Damaschke (1905). A.R. Wallace (1906).

2.3 Doelstellingen stedelijke erfpacht

De voornaamste overweging om stedelijke erfpacht in te voeren was – en is eigenlijk nog steeds – dat een toekomstige grondwaardestijging aan de gemeenschap ten goede moet kunnen komen. Daarnaast zorgde erfpacht ervoor dat de gemeente meer invloed kon houden op het gebruik van de grond. Men hoopte dat de relatief beperkte erfpachttermijnen stimulerend zouden werken voor de bouw van nieuwe wijken, die zonder de aankoop van de grond kon starten.

In 1996 bestond het Amsterdamse erfpachtstelsel 100 jaar, een jubileum dat werd opgeluisterd met een symposium, dat een belangrijke aanzet is geweest om het erfpachtstelsel aan een nader onderzoek te onderwerpen. In de eindrapportage van dit onderzoek worden de argumenten die destijds tot invoering van het erfpachtstelsel hebben geleid ter discussie gesteld.[7]

De argumenten vóór erfpacht luidden als volgt:[8]
1. waardevermeerdering van de grond moet ten goede komen aan de gemeenschap;
2. speculatie in gronden moet worden verhinderd;
3. de gemeenteraad moet meer invloed krijgen op bestemming, gebruik en onderhoud van de grond met opstallen;
4. in voorkomende gevallen, als het algemeen belang dat vereist, moet de gemeente op effectieve wijze weer de beschikking kunnen krijgen over de grond;
5. met erfpacht wordt de bouw van woningen voor huishoudens met lage inkomens gestimuleerd.

Tegenargumenten werden niet genoemd.

In het eindrapport van *operatie Groot Onderhoud* lezen wij als conclusie:[9]

> De belangrijkste argumenten gelden vandaag de dag nog steeds onverkort. De waardevermeerdering van de grond valt toe aan de gemeenschap. De grote investeringen die het rijk en de gemeente plegen in de leefbaarheid en ontwikkeling van de stad, dragen onmiskenbaar bij aan de waardestijging van de grond. Door middel van het erfpachtstelsel kom-t de waardestijging van de grond ten goede aan de gemeenschap, zodat deze gelden mede weer kunnen worden benut voor de verdere verbetering en ontwikkeling van de stad.

2.4 Ervaringen Den Haag, Rotterdam en Utrecht

In andere grote Nederlandse gemeenten als Den Haag, Rotterdam en Utrecht volgde de invoering van vergelijkbare stedelijke erfpachtstelsels — respectievelijk in 1909, 1916, 1974 — doorgaans op basis van dezelfde grondslagen en doelstellingen als eerder in Amsterdam.

Maar erfpacht in zijn oorspronkelijke vorm bleek niet langer van deze tijd te zijn. De genoemde drie gemeenten hebben dan ook een herziening van hun erfpachtstelsel met mogelijkheid tot afkoop van eeuwigdurende erfpacht doorgevoerd. Elke gemeente kende hiervoor haar eigen aanleiding, doelstelling en

7 Gemeenteblad afd. 1 nr. 19 2000.
8 Gemeenteblad afd. 1 nr. 19 2000.
9 Gemeenteblad afd. 1 nr. 19 2000.

uitwerking. In alle gevallen werden de nadelen van erfpacht (zoals stijgende en onzekere maandlasten en dito financieringscomplicaties) door de lokale bestuurders zwaarder geoordeeld dan de klassieke voordelen van het erfpachtsysteem.

Den Haag was in 1986 de eerste grote stad waarin de conventionele tijdelijke erfpacht grootschalig werd geconverteerd in eeuwigdurende erfpacht. Ruim de helft van de tijdelijke erfpachtrechten is toen omgezet en eeuwigdurend afgekocht. Deze grootschalige conversie is het resultaat van een succesvolle communicatiestrategie en een korting van 55% ten aanzien van vergelijkbare nieuwbouwkavels.

In Utrecht is het erfpachtsysteem in 1989 herzien in aanloop naar grootschalige heronderhandelingen met corporaties die grote delen van hun bezit in de jaren 60 en 70 hadden opgebouwd en een aanbod tot erfpachtherziening zouden ontvangen. In de gemeente Utrecht is een grootschalige eeuwigdurende afkoop van uitstaande contracten uitgevoerd, zodat een meer eenduidige regeling tot stand zou komen voor de Utrechtse woning(grond)markt. Inmiddels is de gemeente Utrecht ook gestopt met de uitgifte van erfpacht voor nieuwbouwwoningen.

In Rotterdam is in 2003 een begin gemaakt met de afkoop van lopende erfpachtrechten. Bijna de helft van de Rotterdamse erfpachtrechten is inmiddels omgezet in eeuwigdurende afkoop of vol eigendom. Deze conversie heeft in enkele jaren haar beslag gekregen door een goede samenwerking met belangenorganisaties als Vereniging Eigen Huis, NVM, het notariaat en dankzij een korting van 40% die de gemeente verleende.

2.5 Vernieuwing erfpachtstelsel Amsterdam

De gemeente Amsterdam staat wat erfpacht betreft op een tweesprong: doorgaan op de oude voet of veranderen. Erfpacht afschaffen wil men niet, maar dat er iets aan veranderd moet worden staat vast. Dit blijkt ook uit de opdracht die de onderhavige commissie heeft gekregen. Aan de website van de gemeente ontlenen wij de motivering voor de vernieuwing van het erfpachtstelsel:10

> Erfpacht staat al langere tijd onder druk omdat het huidige systeem voor te grote verrassingen zorgt aan het einde van het tijdvak. De woonlasten bij canonherziening einde tijdvak stijgen plotseling. De procedures bij de vaststelling van de nieuwe canon zijn ingewikkeld en leiden tot onzekerheid over de toekomstige woonlasten.
>
> Daardoor kan voor sommige mensen financiering lastiger zijn. Deze nadelen vallen weg bij het nieuwe stelsel van eeuwigdurende erfpacht. Met eeuwigdurende erfpacht is er geen sprake meer van zogenaamde tijdvakken. De gebruiksvergoeding (canon) wordt één keer vastgesteld en wijzigt slechts, bij onveranderd gebruik, volgens een nog te bepalen indexering. Een vorm van indexering zou bijvoorbeeld de aanpassing aan de inflatie kunnen zijn. Het eeuwigdurende stelsel geeft erfpachters, kopers en hypotheekverstrekkers duidelijkheid over de erfpachtvergoeding en de zekerheid dat de gemeente deze (bij onveranderd gebruik) nooit meer aanpast. (...)

10 http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht-uitgifte/vernieuwing/veelgestelde-vragen/#h62750439-5085-482b-8e07-4532bdf53054

Kennelijk zijn er dus toch nadelen en komt men enigszins terug van het argument dat de gemeenschap dient te profiteren van (toekomstige) waardestijgingen. Erfpacht heet vanaf nu 'voortdurende erfpacht' die kan worden afgekocht, maar weer in werking treedt als het gebruik van de grond verandert. Vervolgens wordt de vraag besproken hoe eeuwigdurende erfpacht werkt:

> Nu heeft Amsterdam voortdurende erfpacht: de erfpacht loopt altijd door en eindigt niet, maar is verdeeld in tijdvakken van 50 jaar (enkele oude contracten gelden 75 jaar). Aan het einde van een tijdvak maken de gemeente en de erfpachter nieuwe afspraken over een vergoeding voor het gebruik van de grond voor het volgende tijdvak. Daarnaast gelden de nieuwste Algemene Bepalingen (spelregels) in het nieuwe tijdvak.
>
> Ook bij eeuwigdurende erfpacht loopt de erfpacht altijd door en eindigt niet. Het verschil met voortdurende erfpacht is dat de erfpachtvergoeding nog maar één keer worden bepaald: als grond van de gemeente voor het eerst in gebruik wordt genomen (bijvoorbeeld bij nieuwbouwprojecten), of als de erfpachter overstapt naar het nieuwe erfpachtstelsel. De vergoeding voor het gebruik van de grond wordt bij onveranderd gebruik nooit meer aangepast (afgezien van de nog te bepalen indexering van de canon). Wanneer de erfpachtcanon is afgekocht, hoeft er nooit meer aan de gemeente te worden betaald voor het gebruik van de grond, behalve als de bestemming wijzigt of wanner bij commercieel vastgoed het volume wijzigt. (…)
>
> Alleen als de bestemming of de bebouwing van het erfpachtrecht wijzigt, bijvoorbeeld als er extra woningen bijkomen of als een bedrijf of organisatie de bedrijfsruimte uitbouwt, verandert het contract. Het contract moet dan worden aangepast en de gemeente maakt een nieuwe berekening.

Met andere woorden: de gemeente wil zo niet een vinger in de pap, als wel aan de pols houden.

3. Juridische context

3.1 Inleiding: de structuur van het erfpachtrecht

Erfpacht is een beperkt zakelijk recht op een onroerende zaak. Door de vestiging van een erfpachtrecht ontstaat er een goederenrechtelijke rechtsverhouding tussen de eigenaar van de onroerende zaak (de erfverpachter) en de erfpachter. Het erfpachtrecht geeft de erfpachter de bevoegdheid de onroerende zaak die eigendom is van een ander, te houden en te gebruiken (zie art. 5:85 lid 1 jo. 3:8 BW). Welke bevoegdheden de erfpachter precies heeft – wat hij mag en niet mag – wordt bepaald door de wet en de notariële akte van vestiging die in de openbare registers is ingeschreven.11 Het uitgangspunt van de wet is dat de erfpachter hetzelfde genot van de zaak heeft als een eigenaar (art. 5:89 BW).12 De bevoegdheden van de erfpachter kunnen echter beperkt zijn door de akte van vestiging.

De erfpachter heeft niet alleen bevoegdheden. Op hem kunnen ook verplichtingen rusten die uit het erfpachtrecht voortvloeien. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de verplichting om aan de eigenaar op al dan niet regelmatig terugkerende tijdstippen een geldsom te betalen. De verschuldigde geldsom wordt (erfpacht)canon genoemd (art. 5:85 lid 2 BW). De verplichting canon te betalen is geen automatisme. Een canon hoeft alleen te worden betaald als dat in de akte van vestiging is vastgelegd. De erfpachter is verder in beginsel verplicht voor gewoon onderhoud te zorgen en de gebruikelijke belastingen te betalen (zie art. 5:96 BW). Om vast te stellen wat de duur en de inhoud van het erfpachtrecht is, moet worden bezien wat in de akte van vestiging is vastgelegd. Afspraken tussen eigenaar en erfpachter die niet in de akte van vestiging (of een notariële akte tot wijziging die later in de openbare registers is ingeschreven) zijn vastgelegd, maken geen deel uit van het recht van erfpacht. Die afspraken kunnen, afhankelijk van de situatie, wel van kracht zijn tussen de eigenaar en de erfpachter, maar zullen rechtsopvolgers niet binden.

Het is van belang dat men zich realiseert dat tussen eigenaar en erfpachter doorgaans *geen* contractuele relatie bestaat. Dat is alleen anders bij de zogenoemde 'ontstaanspartijen'. In heel veel gevallen zullen de huidige erfpachters rechtsopvolgers van vorige erfpachters zijn. In al die gevallen geldt tussen eigenaar en erfpachter geen erfpacht*contract*.13 Wel bestaat tussen hen een rechtsverhouding die wordt geregeerd door de inhoud van het erfpachtrecht zoals bepaald door wet en vestigingsakte (zie hiervoor). Op de rol van erfpachtvoorwaarden gaan wij hierna nog in (zie par. 3.2).

Een erfpachtrecht is een vermogensbestanddeel dat aan de erfpachter toekomt. Het is een zelfstandig overdraagbaar recht. De bevoegdheid tot overdracht kan beperkt zijn door een beding in de akte van vestiging, op grond waarvan toestemming van de eigenaar voor de overdracht nodig kan zijn.14 Het erfpachtrecht kan ook worden bezwaard met een ander beperkt recht. Praktisch gezien is vooral de mogelijkheid een recht van hypotheek te vestigen op een erfpachtrecht van groot belang.

11 Het is denkbaar dat een recht van erfpacht door verjaring is ontstaan. Dat is echter een tamelijk zeldzaam geval, dat hier verder buiten beschouwing blijft. Zie Asser/Mijnssen, Van Velten & Bartels (2008).

12 Asser/Mijnssen, Van Velten & Bartels (2008).

13 Het is derhalve verstandig het gebruik van de term erfpachtcontract te vermijden.

14 Ten overvloede zij opgemerkt dat ook de eigenaar zijn zogenoemde blooteigendoms-recht kan overdragen. Hij doet dit dan "bezwaard" met het erfpachtrecht. De erfpachter krijgt dus een andere erfverpachter.

De 'tekening' wordt iets gecompliceerder als in de concrete situatie sprake is van een appartementensplitsing. Twee situaties moeten worden onderscheiden: een appartementsrecht kan in erfpacht worden uitgegeven en een erfpachtrecht kan in appartementsrechten worden gesplitst.

3.2 Het gebruik van algemene erfpachtvoorwaarden

In de praktijk maken institutionele erfpachtuitgevers, zoals gemeenten, veelvuldig gebruik van standaard-erfpachtvoorwaarden.[15] Deze worden min of meer 'opgelegd' aan de erfpachters bij de uitgifte (vestiging) van het erfpachtrecht.

De opvolgende erfpachters worden aan de voorwaarden gebonden doordat (en voor zover) die voorwaarden de inhoud van het goederenrechtelijke recht bepalen.[16] Om deel uit te maken van het erfpachtrecht behoeven de algemene voorwaarden niet integraal in de akte van vestiging te worden opgenomen indien zij zijn ingeschreven in de openbare registers. In de vestigingsakte kan naar de reeds ingeschreven algemene voorwaarden worden verwezen.[17]

3.3 Wijziging van de inhoud van het erfpachtrecht

Een wijziging van de inhoud van een erfpachtrecht – en daaronder rekent men ook de verlenging van de duur – zal op dezelfde wijze gestalte dienen te krijgen als de vestiging. Onder wijziging valt ook de wijziging van erfpachtvoorwaarden te verstaan, voor zover het gaat om bedingen die deel uitmaken van het goederenrechtelijke recht. Dit betekent onder meer dat de wijziging ingeschreven zal moeten worden in de openbare registers om derdenwerking te hebben.[18] Voor een wijziging is in beginsel medewerking van zowel eigenaar als erfpachter vereist.[19] Als de canon wordt gewijzigd op een wijze waarop in de akte van vestiging van het erfpachtrecht is voorzien, wordt dat niet als een wijziging van het erfpachtrecht beschouwd. Dat betekent dat het voor de vaststelling van de aangepaste canon niet noodzakelijk is dat een notariële akte wordt ingeschreven in de openbare registers.

3.4 Korte schets van de achtergrond van gemeentelijke erfpacht

Een korte schets van de argumenten die gemeenten hanteerden om erfpacht in te voeren, kan helpen om de juridische betekenis van de rechtsfiguur te vergroten. De rechtsfiguur is er in het algemeen op gericht

15 Aangenomen wordt dat de erfpachtvoorwaarden dan aan te merken zijn als algemene voorwaarden in de zin van Afd. 6.5.3 BW. Het gevolg daarvan is dat vernietiging van een beding in de algemene voorwaarden mogelijk is, indien dit beding wordt aangemerkt als onredelijk bezwarend of oneerlijk. Zie hierover, en over de invloed van het EU-recht op de aantastbaarheid van algemene erfpachtvoorwaarden, onder meer Gerechtshof Amsterdam 23 september 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:3903. Tegen deze uitspraak is cassatieberoep ingesteld.

16 Bedingen die 'onvoldoende verband' houden met het wezen van het erfpachtrecht, zijnde een goederenrechtelijk genotsrecht met betrekking tot een onroerende zaak, hebben geen derdenwerking. Zij werken daarom in beginsel alleen tussen de oorspronkelijke partijen bij de vestiging van het erfpachtrecht.

17 Zie art. 46 Kadasterwet, waarover Asser/Mijnssen, Van Velten & Bartels (2008).

18 Zie Asser/Mijnssen, Van Velten & Bartels (2008). Pitlo/Reehuis & Heisterkamp (2012).

19 Dat elk der betrokkenen aan de rechter kan vragen het erfpachtrecht te wijzigen op grond van onvoorziene omstandigheden laten wij hier buiten beschouwing (art. 5:97 BW). Hetzelfde geldt voor de situatie dat de erfpachtvoorwaarden eenzijdige wijziging mogelijk maken. De geldigheid en de rechtsgevolgen van een dergelijk beding zijn niet uitgekristalliseerd.

greep te houden op het gebruik van gemeentegrond. Door grond niet in eigendom over te dragen, maar in erfpacht uit te geven was – en is – het mogelijk om het toegelaten gebruik en de toegestane bebouwing in de akte van vestiging vast te leggen en invloed te houden op de vervreemding, splitsing, verhuring en verpachting. De bedingen in de erfpachtakte gelden ook voor rechtsopvolgers van de eerste erfpachter, zodat de greep van de gemeente doorwerkt, zolang de erfpacht blijft bestaan.

Een tweede reden om grond in erfpacht uit te geven was dat daardoor waardevermeerdering van de grond (mede) aan de gemeenschap – lees: de gemeente – ten goede zou komen, doordat die kon bepalen dat de te betalen canon afhankelijk was van de grondwaarde.

Een derde argument om erfpacht te gebruiken was dat er tijdelijke erfpacht gevestigd kan worden, terwijl tijdelijke overdracht juridisch onmogelijk is.[20] Tijdelijkheid biedt het voordeel dat herontwikkeling na afloop van de looptijd eenvoudiger is, als nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven.

Ten slotte kan gewezen worden op een vereenvoudigde wijze van beëindiging van het erfpachtrecht als de grond later nodig bleek in het algemeen belang, bijvoorbeeld voor de aanleg van wegen of voor stadsvernieuwing.[21]

3.5 Aanbod tot afkoop canon (algemeen)

Er wordt in de juridische literatuur en in de rechtspraktijk onderscheid gemaakt tussen tijdelijke, voortdurende en eeuwigdurende erfpacht. Dit onderscheid is niet op de wet gebaseerd.[22] Ook wordt een onderscheid gemaakt tussen erfpacht waarbij de canon is afgekocht en erfpacht waarbij nog periodieke betalingsverplichtingen bestaan. Het is van belang vast te stellen dat het bestaan van een canonverplichting facultatief is in de huidige regeling van het erfpachtrecht. Erfpacht waarbij de canon is afgekocht, is in economisch opzicht gelijk te stellen aan erfpacht zonder canon. Een gelijkstelling met eigendom – althans in economische zin – lijkt in veel gevallen niet juist, omdat de erfpachtvoorwaarden en/of de tijdelijkheid van het recht een eigen kleur kunnen blijven geven aan het erfpachtrecht.

De eigenaar en de erfpachter kunnen, als er bij de vestiging van het erfpachtrecht een periodiek te betalen canon is afgesproken, overeenkomen dat de canon voor de toekomst wordt afgekocht. Daarvoor is wilsovereenstemming tussen eigenaar en erfpachter nodig. Teneinde zeker te stellen dat de afkoop deel gaat uitmaken van het erfpachtrecht, en dus van rechtswege ook voor rechtsopvolgers geldt, moet het erfpachtrecht worden gewijzigd. Dat betekent dat er, toegepast op de afkoopsituatie, sprake moet zijn van een beschikkingsbevoegdheid van de eigenaar, van een geldige afspraak tot wijziging en van een notariële akte

20 Vgl. het huidige art. 3:85 BW.

21 Zie over de ontwikkeling van stedelijke erfpacht en de argumenten die daarvoor werden genoemd onder meer F.J. Vonck (2013); Asser/Mijnssen, Van Velten & Bartels (2008); A.A. van Velten (2012). Met betrekking tot het laatstgenoemde argument, in de literatuur wel aangeduid als 'quasi-onteigening', zij gewezen op het arrest van de HR van 31 oktober 2014, NJ 2015/13. In dat arrest is beslist dat een opzeggingsbeding in het algemeen belang of voor gebruik ten algemene nutte geen onaanvaardbare doorkruising van de Onteigeningswet oplevert.

22 Zie Asser/Mijnssen, Van Velten & Bartels (2008): 'Indien geen duur is bepaald, duidt men het erfpachtrecht aan als 'voortdurend' of 'eeuwigdurend'. Het gaat hier echter niet om vaststaande begrippen en in de praktijk is de terminologie enigszins onvast.' A.A. Van Velten (2012): '(…) de terminologie voortdurend/eeuwigdurend is niet op de wet gebaseerd en wordt in de praktijk vrij willekeurig gebruikt.'

die in de openbare registers is ingeschreven. Is aan deze voorwaarden niet voldaan, dan werkt de afkoop mogelijk slechts tussen de contractspartijen en rechtsopvolgers onder algemene titel.[23]

3.6 Aanbod tot afkoop alle toekomstige canonbetalingen

Geen van de Amsterdamse algemene erfpachtvoorwaarden kent een regeling voor de afkoop van de canon voor 'eeuwig'.[24] Wel bestaan er voorzieningen voor de afkoop van de canon voor een lopend tijdvak. Daarop gaan wij in de volgende paragraaf nog kort in.

De vraag is welke juridische risico's er zouden kunnen bestaan voor de gemeente als zij een grote groep erfpachters een afkoopvoorstel voor de gehele toekomst wil doen. Aan welke voorwaarden moet een afkoopvoorstel juridisch gezien voldoen?

Doordat een regeling in de erfpachtvoorwaarden ontbreekt, moet geconcludeerd worden dat de gemeente wilsovereenstemming moet bereiken met elke erfpachter, teneinde het erfpachtrecht te wijzigen; lees: om te zetten van voortdurende erfpacht met periodieke canonverplichting in eeuwigdurende erfpacht met afgekochte erfpacht. Uit de contractsvrijheid vloeit voort dat het elke erfpachter vrij staat het aanbod van de gemeente af te slaan.

Van belang is het vast te stellen dat er in dit geval geen sprake is van een machtspositie van de gemeente, zoals die bestaat als aan het einde van de tijdelijke erfpachtsperiode de grond wordt heruitgegeven. Als erfpacht voor een bepaalde duur is gevestigd, kan de gemeente aan het einde van die periode beslissen of het erfpachtrecht wordt verlengd en zo ja, onder welke voorwaarden. De erfpachter is daardoor voor de voortzetting van het gebruik van de onroerende zaak afhankelijk van de gemeente. De situatie waarin de gemeente een aanbod doet tot afkoop van de canon voor de toekomst verschilt dus van bijvoorbeeld de casus die voorlag in HR 26 maart 1999.[25] In deze zaak ging het om de afloop van tijdelijke erfpacht in Den Haag. De gemeente besloot om bij de heruitgifte ook ten opzichte van de 'zittende erfpachters' over te stappen op een systeem van eeuwigdurende erfpacht. Kort samengevat betoogden de zittende erfpachters, verenigd in een stichting, dat de (toekomstige) aanbiedingen van de gemeente in strijd waren met de zorgvuldigheid die de gemeente in acht dient te nemen, en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Naar hun mening kon de gemeente bij de heruitgifte in redelijkheid tegenover de zittende erfpachters geen recht doen gelden op een vergoeding van de actuele grondwaarde. De vordering van de erfpachters werd weliswaar afgewezen, maar van principieel belang is wel dat het hof de gedragslijn van de gemeente toetste aan de eisen van redelijkheid en billijkheid.

In de afkoopsituatie staan partijen als vrije partijen tegenover elkaar. Misbruik van bevoegdheid of handelen in strijd met de redelijkheid en billijkheid zal zich daarom zelden voordoen.

De gemeente zal zich met haar aanbod aan de erfpachters rekenschap moeten geven van het gelijkheidsbeginsel. Zij moet met één maat meten. De gemeente zou om risico's te vermijden niet met erfpachters

23 Er bestaat in de literatuur geen overeenstemming over de wijze waarop wijzigingen in beperkte rechten kunnen worden doorgevoerd en wat de rol van een wijzigingsbeding in de vestigingsakte is. Richtinggevende rechtspraak van de Hoge Raad ontbreekt. De hier beschreven gang van zaken, de weg van art. 3:84 jo. 3:89 BW volgen, wordt in verschillende handboeken verdedigd en is in elk geval veilig.

24 Zie voor de verschillende versies van deze algemene voorwaarden http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpachtuitgifte/professionals/algemene-bepalingen/

25 NJ 1999/446 (Stichting Belangenbehartiging Erfpachters Den Haag c.s./Gemeente 's-Gravenhage).

afzonderlijk moeten onderhandelen. Doet zij dat wel, dan loopt zij een juridisch risico. Andere erfpachters die menen een (sterk) vergelijkbaar erfpachtrecht te hebben, zouden de gemeente aansprakelijk kunnen stellen op grond van onrechtmatige daad en langs die weg schadevergoeding kunnen eisen (art. 6:162 BW). Dat is weliswaar geen eenvoudige weg, omdat een discussie zal ontstaan over de vraag of en in hoeverre van gelijke gevallen sprake is, maar de principiële mogelijkheid staat open en dat alleen al brengt kostenrisico's met zich mee.[26]

Het aanbod, vast te stellen volgens een vaste methodiek en op begrijpelijke wijze geformuleerd, moet dus gelden voor alle erfpachters.[27]

3.7 De huidige procedure van canonherziening aan het eind van een tijdvak

De huidige praktijk van canonherziening aan het einde van elk tijdvak staat geheel los van de hiervoor beschreven problematiek. De erfpachtvoorwaarden voorzien in die mogelijkheid waarin er voor deskundigen een rol kan zijn weggelegd om de nieuwe canon te bepalen.[28] Bij de afkoop voor de gehele toekomst (zie paragraaf 3.6) speelt de procedure waarin deskundigen vaststellen wat de canon voor het komende tijdvak is, geen rol.

De procedure waarin deskundigen de canon voor het komende tijdvak bindend vaststellen, functioneert niet naar ieders volle tevredenheid. De civiele rechter mag de beslissing van de deskundigen echter alleen, kort gezegd, marginaal toetsen. Uit art. 7:904 lid 1 BW volgt dat een beslissing vernietigbaar is als de inhoud of de wijze van totstandkoming ervan in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Dat zal niet spoedig het geval zijn.[29]

De herzieningsprocedure zal blijven gelden voor alle erfpachters die het afkoopaanbod niet accepteren. Eventuele aanpassing van de herzieningsprocedure en de rol van deskundigen daarin vergt een wijziging van het recht van erfpacht. Uit de voorgaande paragraaf en paragraaf 3.3 blijkt dat er tussen de eigenaar en de erfpachter wilsovereenstemming nodig is en dat de wijziging moet worden vastgelegd in een notariële akte die wordt ingeschreven in de openbare registers. De herzieningsprocedure kan niet eenzijdig – dus niet door de gemeente alleen – gewijzigd worden.

26 Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat er in een dergelijk geval geen bestuursrechtelijke rechtsingang is.

27 De juridische factoren die kunnen meewegen om de methode te bepalen en de hoogte van het aanbod vast te stellen, is buiten beschouwing gelaten. Een complicatie kan gelegen zijn in de mogelijkheid dat een erfpachtrecht is gesplitst in appartementsrechten. Voor alle duidelijkheid moet worden opgemerkt dat er na splitsing nog steeds maar één recht van erfpacht bestaat. De appartementseigenaren zijn daar gezamenlijk rechthebbende van. Het is daarom juridisch gecompliceerd om de afkoop van de canon voor iedere appartementseigenaar afzonderlijk te regelen.

28 Zie art. 11 lid 5 AB 2000.

29 Zie Broekema-Engelen 2014 (T&C BW), art. 7:904 BW, aant. 2 en de aldaar genoemde jurisprudentie.

4. Grondwaardering: grondslagen en literatuur

4.1 Inleiding

De waardebepaling van grond is zowel eenvoudig als complex. Eenvoudig, doordat grond gebruikt wordt voor wonen, werken, winkelen en ondernemen en de waarde van grond een afgeleide is van de waarde van dat gebruik. Eenvoudig ook, doordat grondwaarde wordt bepaald door vraag en aanbod. Dat aanbod wordt in eerste instantie beperkt door de omgevingsfactoren, de natuur, terwijl de vraag voorkomt uit de voorkeuren van de maatschappij.

Op deze principes baseerde Alonso (1964) zijn monocentrisch stadsmodel, waarin de beperkte grond wordt gewaardeerd door de verschillende functies (werken, wonen, landbouw) die in en om de stad vervuld worden. Zo worden de centraal gelegen gronden bebouwd met hoogbouw in het *Central Business District*, waar gewerkt wordt in kantoren. Gewoond wordt in de ringen daaromheen. Landbouw vinden wij in de buitengebieden. De waarde van grond is hier een functie van het nut (*the highest and best use*) van de verschillende locaties. Daardoor is de grondwaarde eenvoudigweg de uitkomst van vraag en (beperkt) aanbod.

In de dagelijkse praktijk spelen uiteraard meer factoren. Zo wordt het aanbod niet enkel door de natuurlijke omstandigheden beperkt. Ook de overheid legt beperkingen op met bestemmingsplannen. Daarnaast is de vraag naar functies en locaties door de jaren heen veranderlijk door onder meer veranderingen in de economie, mobiliteit en onze leefstijlen.

In dit hoofdstuk bespreken wij kort een aantal uitgangspunten en grondslagen, zoals die in de huidige vastgoedwereld gebruikelijk zijn (paragraaf 4.2). Ook reflecteren wij op deze methodiek op grond van de beschikbare literatuur (paragraaf 4.3 en 4.4).

4.2 De residuele grondwaarde

De gemeente Amsterdam verkoopt geen grond die in erfpacht is uitgegeven (erfpachtgrond). Daardoor is het niet bekend wat een derde op enig moment voor erfpachtgrond zou willen betalen. De waarde van erfpachtgrond kan ook niet rechtstreeks worden afgeleid van betaalde transactieprijzen op de markt. Deze zijn immers in het leeuwendeel een combinatie van opstal en (deels) afgekochte erfpacht. Dit betekent dat wij op een andere manier de waarde van erfpachtgrond moeten bepalen.

In de taxatieleer wordt hiervoor doorgaans de residuele-waardemethode gebruikt. Deze methodiek gaat ervan uit dat de waarde van de grond het verschil is tussen de marktwaarde van het object en de waarde van de opstal:

Marktwaarde object (grond +/+ opstal)
-/- waarde opstal
Residuele grondwaarde

4.2.1 Waarderingsgrondslagen

De marktwaarde van de grond óf de opstal kan via verschillende methoden worden getaxeerd:

1. de marktwaarde van het object (grond + opstal) via de *comparatieve methode* (vergelijking markttransacties) of via *inkomstenbenaderingen* (contant maken van geldstromen), én, onafhankelijk hiervan,
2. de waarde van de grond (óf de opstal) via de comparatieve methode (voor de grond) of via kostenbenadering (voor de opstal; vervangingswaardemethode).[30]

Aangezien de gemeente Amsterdam geen erfpachtgrond verkoopt, valt de comparatieve methode voor de bepaling van de erfpachtgrond af. De directe inkomstenbenadering valt ook af, aangezien de gemeente geen erfpachtgrond verhandelt. Daardoor is er geen goede grondslag aanwezig om toekomstige inkomsten te projecteren. Wij zien in de Amsterdamse praktijk dat de grondwaarde op een hybride manier bepaald wordt door de *comparatieve methode* te hanteren voor de marktwaarde van het object als het om een koopwoning gaat en de inkomstenbenadering als het om zakelijk vastgoed gaat. Voor de opstal gebruikt men de *vervangingswaardemethodiek*.

Marktwaarde woningobject (grond +/+ opstal)	=> Comparatieve methode
-/- waarde opstal	=> Vervangingswaardemethode
Residuele grondwaarde	

Marktwaarde woningobject (grond +/+ opstal)	=> Inkomstenbenadering
-/- waarde opstal	=> Vervangingswaardemethode
Residuele grondwaarde	

4.2.2 Optimale aanwending

Potentiële kopers zullen, als zij een bod uitbrengen op het gewenste object, de alternatieve aanwendingsmogelijkheden ervan betrekken in hun overwegingen. De marktwaarde van een object vertegenwoordigt het meest doelmatige en meest doeltreffende gebruik ervan. Dit is het gebruik van het vastgoed dat:

1. zijn productiviteit maximaliseert,
2. fysiek mogelijk is,
3. wettelijk toelaatbaar is en
4. financieel haalbaar is.

Het meest doelmatige en meest doeltreffende gebruik kan een voortzetting van het bestaande gebruik of een alternatief gebruik betreffen. Dit wordt bepaald door het gebruik van het actief waarmee een marktpartij rekening houdt als deze de biedprijs vaststelt.[31]

4.2.3 Marktwaarde object

Op de markt worden objecten gekocht en verkocht. De betaalde prijzen van deze transacties bieden referenties waaruit men de marktwaarde voor vergelijkbare objecten kan afleiden. De marktwaarde van erfpachtobjecten wordt mede bepaald door de hoogte van de erfpachtcanon en/of de nog resterende tijd waarvoor de erfpachtcanon is afgekocht. Wanneer potentiële kopers weten dat de canon binnen afzienbare

30 Lusht (1997).

31 IVS (2013).

tijd zal vertienvoudigen, zullen zij dat in de hoogte van hun bod betrekken. Daardoor kan de prijsvorming van verder vergelijkbare objecten uiteenlopen.

4.2.4 Waarde opstal

Opstallen (of: gebouwen) kunnen enorm van elkaar verschillen in fysieke kenmerken (zoals: woningtype, bouwwijze, dakconstructie, staat van onderhoud, monumentstatus, bouwjaar, aantal bouwlagen) en economische en private gebruiksmogelijkheden (bijvoorbeeld: woning, bedrijfsruimte, winkel, hotel, loods). Een koper van een object zal hiermee rekening houden.

4.2.5 Resumé

Hoewel de beschikbare grondslagen voor grondwaardering eenduidigheid doen vermoeden, blijken praktische omstandigheden deze eenduidigheid in de weg te staan. Het gebrek aan zuivere referentietransacties speelt hier een hoofdrol. Daarom is het zinvol eerst de gevalideerde waarderingsgrondslagen te bespreken om deze dan later te betrekken op de grondwaardering voor de Amsterdamse vastgoedmarkt.

4.3 Grondwaardering in de literatuur

De residuele-waardemethode is een nationaal en internationaal erkende waarderingsmethodiek en is diepgeworteld in de nationale en internationale taxatie- en waarderingsliteratuur en -standaarden. In twee rapporten is deze methodiek specifiek voor de Amsterdamse erfpachtsituatie aanbevolen. Wij noemen kort enkele relevante bronnen en verwijzen voor een verdere bestudering daarvan naar bijlage I - Literatuuronderzoek grondwaardering.

4.3.1 International Valuation Standards

De International Valuation Standards (IVS) bevatten gezaghebbende taxatiestandaarden met een wereldwijd toepassingsbereik. Het zogenoemde *Red Book* van de *Royal Institution of Chartered Surveyors* (RICS) is op de IVS afgestemd. De IVS worden in de Nederlandse taxatiepraktijk op grote schaal voorgeschreven en toegepast door brancheorganisaties. De *International Valuation Standards Committee Professional Board* publiceert *Technical Information Papers* (TIP) over taxatiemethodieken, separaat van de standaarden. In de TIP 2 , *The Cost Approach for Tangible Assets*, worden aanwijzingen gegeven voor toepassing van de kostenmethodiek. TIP 2 stelt: 'The cost approach is therefore typically used as the primary valuation approach when the market or income approaches cannot be applied.' De methodiek geeft een indicatie van de waarde door de vervangingswaarde te berekenen en daarop een aftrek toe te passen voor technische en economische slijtage.

4.3.2 Guidance Note 'Taxatie erfpacht'

Als aanvulling op het Red Book heeft RICS Nederland een Guidance Note genaamd 'Taxatie Erfpacht' gepubliceerd die een richtlijn geeft voor de meest gangbare taxaties die in geval van erfpacht worden opgesteld. De Guidance Note stelt het volgende:

De gangbare praktijk gaat uit van de fictie dat de waarde van de blote eigendom en de waarde van het erfpachtrecht samen de marktwaarde van de volle eigendom zijn. Door de waarde van de blote eigendom in mindering te brengen op de waarde van de volle eigendom wordt de waarde van het erfpachtrecht verkregen. De waarde van de volle eigendom als uitgangspunt nemen heeft als voordeel dat daarvoor veelal voldoende referentietransacties zijn.

4.3.3 Taxatieleer Vastgoed (2013) - Van Arnhem, Berkhout & Ten Have

In het standaardwerk Taxatieleer Vastgoed 1 wordt de kostenbenadering in hoofdstuk 9 behandeld. De auteurs stellen dat de kostenbenadering, naast de comparatieve benadering en de inkomstenbenadering, een van de drie basisbenaderingen van de waarde is. In sommige markten zijn er soms weinig of geen transacties van vergelijkbaar vastgoed om een comparatieve benadering te rechtvaardigen. Hetzelfde geldt voor de waardering van specifiek of uniek vastgoed (fysiek of functioneel) waarvoor geen markt bestaat. In dergelijke gevallen kan een taxateur vaak alleen de kostenbenadering toepassen. In de kostenbenadering baseert men de waarde op herbouw- of vervangingskosten: de waarde van een object wordt afgeleid uit de kosten van een (fictieve) nieuwe vervanging. De gecorrigeerde vervangingskosten worden gebruikt om de verwachte marktwaarde te schatten. Deze benadering vindt haar uitwerking in de vervangingswaardemethode.

4.3.4 Rapport SBV (1992) - Commissie-Ankum c.s.

Prof. dr. L.A. Ankum c.s. adviseerde de gemeente Amsterdam in 1992 over de waardebepaling van erfpachtrechten in een rapport dat de Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde (SBV) aan het gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam uitbracht.[32] Het grondbedrijf van de gemeente Amsterdam had de opdracht verleend voor een advies over enkele aspecten van het Amsterdamse erfpachtstelsel. Eén aspect betrof de taxatie van bebouwde grond al dan niet uitgegeven in erfpacht. De commissie-Ankum c.s. bespreekt drie methoden om de waarde van bebouwde grond te taxeren: 1) het verhoudingspercentage, 2) de waarde van de bebouwde grond is gelijk aan de waarde van de onbebouwde grond en 3) de residuele-waardemethode.[33] De schrijvers concluderen dat de residuele-waardetheorie in de economische wetenschap goed is verankerd en onomstreden is.

4.3.5 Commissie Grondwaardebepaling (2014) - Frijns, Korthals Altes & Teulings

De commissie Grondwaardebepaling werd in 2014 gevraagd te adviseren over een methode voor grondwaardebepaling aangaande bestaande woningerfpachtrechten. De methode moest aansluiten op de toenmalige voorstellen voor vernieuwingen van het Amsterdamse erfpachtstelsel. De commissie bestond uit de hoogleraren J.M.G. Frijns (voorzitter), W.K. Korthals Altes en C.N. Teulings. De commissie achtte de residuele-waardemethode economisch en rationeel beschouwd de beste methode om de grondwaarde te bepalen.

32 De overige auteurs waren prof. dr. B. Kruijt, dr. D.B. Needham en drs. ing. L.B. Uittenbogaard.

33 Ankum c.s. (1992).

4.4 Voor- en nadelen methodieken bepalen grondwaarde erfpachtrecht

In de tabellen 4.1, 4.2 en 4.3 presenteren wij schematisch de voor- en nadelen van de beschreven methodieken voor het bepalen van de grondwaarde van het erfpachtrecht.

Tabel 4.1 Voor- en nadelen residuele-waardemethode

Residuele-waardemethode	
Voordelen	**Nadelen**
Nationaal en internationaal aanvaard	Complex, expertise vereist
Theoretisch aanvaard	Waardebepaling van erfpachtgrond is complex
Specifieke benadering	Depreciatie opstal is niet eenvoudig te schatten
	Afslagen veelal zonder onderbouwing
	Intransparant / subjectieve inschattingen
	Geen eenduidige methode, partijen (zoals bijv. gemeente en deskundigen) kunnen verschillende uitgangspunten als basis nemen.

De nadelen van de methode kunnen worden gereduceerd door de depreciatie van de opstal op wetenschappelijke wijze uit te voeren. Wij laten in hoofdstuk 8 van dit rapport zien hoe dan kan worden uitgevoerd.

Tabel 4.2 Voor- en nadelen grondquote

Grondquote	
Voordelen	**Nadelen**
Eenvoudig	Vaststellen quote subjectief
Transparant	Grove inschatting
	Kwaliteitsverbetering opstal levert een hogere grondprijs op en wordt dus ontmoedigd
	Grondprijs is direct gekoppeld aan verkoopopbrengst
	Moeilijk te toetsen/beperkt vergelijkingsmateriaal

Tabel 4.3 Voor- en nadelen comparatieve methode

Comparatieve methode	
Voordelen	**Nadelen**
Eenvoudig, makkelijk toepasbaar	Vergelijkbare transacties van grond zijn in Amsterdam vrijwel niet voorhanden.
Transparant	
Subjectiviteit is beperkt	

00013

4.5 Resumé

Een vergelijking van de drie waarderingsmethoden voor grondwaarde laat zien dat de grondquotemethode en de comparatieve methode onoverkomelijke nadelen hebben. De residuele-waardemethode heeft ook nadelen, maar die zijn minder fundamenteel van aard. De wetenschappelijke literatuur laat een duidelijke voorkeur zien voor de residuele-waardemethode. Wij adviseren de gemeente Amsterdam dan ook om deze methode te gebruiken als basis voor het bepalen van de grondwaarde.

10047

00013

5. Erfpacht: de huidige praktijk in Amsterdam

5.1 Inleiding

De afgelopen decennia is er een procedure in de canonherziening ontstaan waarbij de gemeente het initiatief neemt en de erfpachter een aanbod krijgt op basis van een door de gemeente bepaalde grondwaarde. Steeds vaker verwerpen de erfpachters zo'n aanbod, vooral als het om eigen woningbezitters gaat. Vervolgens start een procedure waarin drie deskundigen (één namens de erfpachter, één namens de gemeente en één benoemd door de twee anderen) opnieuw komen tot een schatting van de grondwaarde. Er zitten grote verschillen in de wijze van schatten door de gemeente en de deskundigen, zowel wat uitgangspunten als methodiek betreft. Ook bestaan er enkele opmerkelijke verschillen in de behandeling van koopwoningen en commercieel vastgoed. In dit hoofdstuk beschrijven wij de gebruikte methodes in detail en voorzien deze van een kritische noot waar dat passend is. Wij sluiten dit hoofdstuk af met een overzicht van de huidige situatie, de sterke en minder sterke kanten van de gehanteerde methodiek.

5.2 Grondwaardebepaling en canonherziening door gemeente

5.2.1 Particuliere woningen

De gemeente Amsterdam hanteert de residuele-grondwaardemethodiek om de grondwaarde van een object[34] te bepalen[35]. Hierbij wordt eerst de marktwaarde van dat object geschat aan de hand van transactiegegevens en vraagprijzen van andere objecten die op die specifieke locatie op erfpachtgrond staan. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen afgekochte canon of periodieke canonbetalingen, en dat leidt noodzakelijkerwijs tot schattingsfouten.

De vraagprijzen van de objecten worden geanalyseerd en vervolgens met vuistregels gecorrigeerd om tot een schatting van transactieprijzen te komen. Er is gekozen voor deze methode, omdat er (vaak) te weinig transacties in een bepaalde wijk of buurt hebben plaatsgevonden. Het aantal referenties enkel op basis van transacties is dan volgens de gemeente te beperkt om een gedegen marktwaarde te bepalen. Het kan voorkomen dat er te weinig recente waarnemingen zijn of dat de spreiding in prijzen te groot is om een goede schatting van de marktwaarde te maken. In dat geval wordt de marktwaarde op basis van vraag- en transactieprijzen in vergelijkbare buurten geschat. De gemeente geeft geen gedetailleerd inzicht in de wijze waarop zij tot de schatting is gekomen, noch in het algemeen, noch in individuele gevallen. Het is niet duidelijk hoe de vraagprijzen exact worden gecorrigeerd en dat geldt ook voor de criteria die worden gehanteerd om marktgegevens al dan niet te betrekken in de schatting en de manier waarop deze marktgegevens worden gewogen. In zekere zin is dit hele proces dus een *black box* en het is mogelijk dat dit de algemene ontevredenheid aanwakkert die er onder erfpachters lijkt te bestaan over de taxaties.

34 In dit rapport gebruiken we de term 'object' voor (erfpacht)grond plus opstal tezamen.

35 De notitie 'Erfpacht en Grondwaardebepaling van de afdeling Grond en Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam (2015) geeft inzicht in de verschillen tussen de totstandkoming van de gemeentelijke aanbiedingen en de canonbepalingen die door de externe deskundigen worden vastgesteld. Hoewel de gemeente en deskundigen over het algemeen niet veel lijken te verschillen in hun schatting van de hoogte van de marktwaarde en de stichtingskosten/herbouwwaarde van woningen, ontstaat het dikwijls grote verschil tussen het oordeel van de gemeente en dat van de deskundigen door de correctie voor vol eigendom tegenover erfpacht en de depreciatie.

10047

Nadat de marktwaarde is geschat, wordt de vervangingswaarde van de opstal van deze geschatte marktwaarde afgetrokken. De vervangingswaarde is gebaseerd op de stichtingskosten van nieuwbouwreferenties, dat wil zeggen eengezinswoningen en meergezinswoningen, zoals een portiekflat met vijf woonlagen.[36] Ondanks de 'verouderde' staat van bestaande objecten vindt er geen aftrek wegens depreciatie op de vervangingswaarde plaats. Dit is financieel in het nadeel van de gemeente, want er wordt daarmee altijd een bedrag van de objectwaarde afgetrokken alsof dat object in nieuwe staat is.

De uitkomst van deze berekening is de residuele grondwaarde van het perceel in erfpacht. Naast de bebouwde staat van het perceel is evenwel ook de bestaande contractrelatie tussen erfpachter en gemeente van invloed op de waarde van de grond in erfpacht. Het college van B&W heeft om die reden vastgesteld dat op de grondprijs van bouwrijpe grond een depreciatiefactor van 0,75 (dus 25% korting) moet worden toegepast om de grondprijs van een bestaand erfpachtrecht te verkrijgen.
Deze afslag van 25% die de gemeente hanteert, wordt sinds de canonherziening van 1 januari 2011 toegepast: 10% heeft betrekking op het feit dat er sprake is van een voortdurend contract en 15% op de bebouwing. Vóór 1 januari 2011 gebruikte de gemeente een afslag van 40%. Het college van B&W heeft op 7 december 2010 hierover het volgende besloten:

1. De onderbouwing van de depreciatiefactor bij canonvaststelling ten behoeve van gemeentelijke erfpachtaanbiedingen bij Canon Herziening Einde Tijdvak (CHET) voor bestaande erfpachtrechten vast te stellen. De depreciatiefactor is het verhoudingsgetal tussen de grondwaarde van bouwrijpe grond en de grondwaarde van grond bij bestaande erfpachtrechten. De onderbouwing waarom de grondwaarde van bouwrijpe grond niet gelijk is aan de grondwaarde van bestaand erfpacht bestaat uit twee redenen:
   I. De genormeerde residuele grondprijzen hebben als uitgangspunt bouwrijpe grond. Bij bestaande erfpacht is geen sprake van bouwrijpe grond. Er ontstaat alleen bouwrijpe grond na slopen van de opstallen. Het feit dat de grond bebouwd is brengt een beperking met zich mee waardoor de grond niet dezelfde waarde heeft als bij nieuw gerealiseerde opstallen.
   II. Doordat er bij voortdurende erfpacht al een contractrelatie met de erfpachter bestaat, heeft de erfpachter geen reëel alternatief anders dan voortzetting van het contract. Deze bestaande contractsituatie, coulance overwegingen en het bevorderen van het draagvlak van het erfpachtstelsel, zijn redenen om een depreciatie te hanteren.

2. De depreciatiefactor op basis van deze onderbouwing per 1-1-2011 te wijzigen van 0,60 (40% lagere grondwaarde dan de grondwaarde van bouwrijpe grond) naar 0,75 (25% lagere grondwaarde dan de grondwaarde van bouwrijpe grond).

Bij nieuwbouwuitgiftes worden geen afslagen gehanteerd.

De grondprijzen worden berekend door de afdeling Grond en Ontwikkeling Gemeente Amsterdam, maar worden pas definitief vastgesteld door de gemeenteraad na een advies van een externe adviesgroep. Deze externe adviesgroep bestaat uit één makelaar en één bouwkostenexpert.

36 In geval van bestaande erfpacht bij woningen wordt standaard de referentie 'eengezinswoningen en meergezinswoningen portiekflat 5-lagen' gebruikt. In totaal zijn er vijftien standaardreferenties voor woningen en commercieel vastgoed opgenomen in het grondprijsbeleid van de gemeente Amsterdam.

Vervolgens wordt de nieuwe canon voor de erfpachter bepaald op basis van de aldus vastgestelde grondwaarde. De erfpachter ontvangt een aanbod van de gemeente met de nieuwe canon. Dit aanbod wordt door velen als weinig transparant ervaren.

5.2.2 Commercieel vastgoed

De canonbepaling van commercieel vastgoed door de gemeente is in grote lijnen dezelfde als die voor koopwoningen. Commercieel vastgoed is hier gedefinieerd als alle onroerende zaken die worden verhuurd (dus ook markthuurwoningen) door commerciële partijen.

Een groot verschil met de praktijk betreffende woningen ligt in de vaststelling van de marktwaarde van een commercieel object. De marktwaarde wordt per object geschat aan de hand van de markthuur en het bruto-aanvangsrendement (BAR). Hiervoor gaat de gemeente uit van een fictieve markthuur en van een aanvangsrendement voor dat type pand op die locatie en een maximaal gebruik van het perceel, afgaande op wat het bestemmingsplan laat zien. Waar mogelijk wordt deze vastgestelde marktwaarde gestaafd met marktreferenties (vraaghuren, huurtransacties en transacties van objecten). De gemeente vermindert deze marktwaarde vervolgens met de stichtingskosten om tot een geschatte grondwaarde te kunnen komen. Per vastgoedsegment (kantoren, bedrijfsruimten en winkels) en kwaliteitsklasse beschikt de gemeente over stichtingskostenreferenties. In geval van 'bijzondere' (afwijkende) objecten en sociaal-maatschappelijke bestemmingen wordt maatwerk toegepast.

De resulterende grondwaarde wordt tenslotte nog verminderd met 25%, waarvan 15% voor sloopkosten en 10% vanwege het voortdurende erfpachtcontract.

5.3 Canonbepaling door deskundigen na afwijzing gemeentelijke aanbieding

5.3.1 Particuliere woningen

Een steeds groter deel van de erfpachters (circa 70% in 2014) gaat niet akkoord met de nieuwe canon en dat leidt vrijwel altijd tot een lagere geschatte grondwaarde en een lagere canon.

In geval van een geschil benoemen gemeente en erfpachter ieder een deskundige, die samen vervolgens een derde deskundige benoemen. Deze drie deskundigen zijn vrijwel altijd Amsterdamse makelaars/taxateurs. Hun berekening van de grondwaarde is ook gebaseerd op een residuele benadering, maar wijkt sterk af van die van de gemeente. De aanpak van de deskundigen begint met een schatting van de marktwaarde van nieuwbouw van het object *op eigen grond*. Dit vermijdt het probleem van de gebrekkige informatie over al dan niet afgekochte canons op erfpachtgrond, waar de gemeentelijke aanpak mee te kampen heeft. Het introduceert echter wel een andere onnauwkeurigheid: de marktwaardeschatting is op basis van vergelijkbare transacties, waaruit een waarde per vierkante meter gebruiksoppervlak wordt afgeleid. Aangezien er weinig transacties op eigen grond in Amsterdam zijn, is het onvermijdelijk dat deze schattingen onnauwkeurig zijn.

Om van de fictieve nieuwbouwwaarde van het object tot een grondwaarde te komen, trekken de deskundigen daar de geschatte herbouwkosten (inclusief sloop) van af. Deze schatting is op basis van standaardvuistregels in de bouw aangaande kosten sloop en herbouw, alles per vierkante meter gebruiksoppervlak. In de opstelling gaan de taxateurs uit van een marktwaarde per vierkante meter gebruiksoppervlakte inclusief btw. Die is van rechtswege verschuldigd over de levering van een bouwterrein, als het gaat om onbebouwde grond die voor bebouwing bestemd is. Om grond fiscaal als bouwterrein ('fiscaal bouwterrein') te

00013

kunnen aanmerken, dienen aan die grond, of in de omgeving daarvan, bewerkingen te hebben plaatsgevonden met het oog op de latere bebouwing. Een andere mogelijkheid is dat er voor de onbebouwde grond een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 letter a *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (WABO) is afgegeven. Er kan ook een rechtstreeks beroep worden gedaan op de BTW-richtlijn, als er 1) een met objectieve gegevens onderbouwde bouwbestemming is en 2) mits de leverancier zich daadwerkelijk op het begrip 'bouwterrein' in de zin van de BTW-richtlijn beroept.

Voor een juiste taxatie zouden de taxateurs daarom uitsluitend terreinen met de status van fiscaal bouwterrein als referenties moeten gebruiken. Anders gezegd: alleen terreinen die door btw-ondernemers verplicht met btw worden geleverd. Wij vragen ons af of er veel referenties te vinden zijn van zulke leveringen. Kunnen de taxateurs daarnaast wel vaststellen of de levering van rechtswege belast was met btw of ingevolge een optieverzoek? Weliswaar is die btw bij een levering die op verzoek is belast, verlegd naar de afnemer, maar is dat wel te zien in de 'datasheets' van de taxateurs? Daarnaast speelt het regime voor verhuur-analoge rechten bij erfpachtgrond. Als de transactie vanwege een te lage btw-vergoeding als (verhuur)dienst kan worden aangemerkt in plaats van als een btw-levering, is de transactie als uitgangspunt steeds vrijgesteld, ook al betreft het een bouwterrein of een nieuw gebouw. De getaxeerde niet-zakelijke vastgoedobjecten zullen met name in handen zijn van erfpachters die niet als btw-ondernemer worden aangemerkt. Het ligt daarom meer voor de hand terreinen als referentieobjecten te nemen die in de overdrachtsbelastingsfeer worden geleverd: daar zien we een levering door een niet-btw-ondernemer, of wordt er een niet-bouwterrein of een 'oud' gebouw geleverd. De erfpachter zal als het om woningen gaat, zich meestal niet kwalificeren als btw-ondernemer.

Van de aldus gevonden residuele grondwaarde worden dan nog twee posten afgetrokken: te weten 1) de erfpacht die een (bloot) eigenaar van de grond nu eenmaal niet behoeft te betalen en 2) een afwaardering wegens voortdurend gebruik. De eerste correctie is gebaseerd op het idee dat grond in erfpacht minder waard is dan grond in eigendom. De enige reden waarom dat zo zou zijn is gelegen in een mogelijke herbestemming of volume-uitbreiding: de waardestijging die dat doorgaans met zich mee brengt, is voor de eigenaar en niet voor de erfpachter.[37] Dat betekent dat er sprake is van optiewaarde in het eigendom van de grond. Afgezien daarvan zou er geen *systematisch* waardeverschil moeten zijn. De financieringstheorie is daarover duidelijk: de waarde van activa is in principe onafhankelijk van de manier waarop deze activa gefinancierd zijn. Erfpacht moet in dit geval worden opgevat als een financieringsmethode, enigszins vergelijkbaar met een financiële lease. In de praktijk zijn er echter wel situaties te noemen waarin financierbaarheid in de markt toch leidt tot veranderingen in marktwaarde, bijvoorbeeld door verschillen in de fiscale behandeling van verschillende financieringsvormen. Dat zou echter in verschillende situaties zowel tot waarde verhoging als verlaging kunnen leiden. Om een actueel voorbeeld te geven: de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente is door de overheid beperkt, terwijl die voor erfpacht niet is veranderd. Het fiscale regime voor erfpacht is daarmee relatief gunstiger geworden en dat zou op termijn juist kunnen leiden tot een relatief hogere marktwaarde voor erfpachtwoningen ten opzichte van koopwoningen op eigen grond.

37 Hoewel de gemeente Amsterdam, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Den Haag, de canon niet verhoogt bij volumevergrotingen van particuliere woningen (uitbouw).

10047

De nu toegepaste correctie op erfpacht ten opzichte van eigen grond is niet gerechtvaardigd. De berekeningsmethode van de deskundigen houdt geen rekening met de waarde van de mogelijkheid van herbestemming en/of volumevergroting, maar komt met een aftrek op basis van toekomstige erfpachtlasten. Deze correctie (in 2014 was dat 33,4%) is veel hoger dan is gerechtvaardigd.[38]

De tweede en laatste correctie op de grondwaarde is een stelpost van 40% 'depreciatie voortdurend gebruik'. De hoogte van deze post wordt nergens gerechtvaardigd of onderbouwd, anders dan door het feit dat de gemeente tot 1 januari 2011 ook dit percentage hanteerde. De deskundigen hebben destijds de gemeentelijke aanpassing naar 25% dus niet gevolgd. Het is niet duidelijk waarom zij dit niet hebben gedaan.

Tenslotte berekenen de deskundigen dan nog canonpercentages voor verschillende periodes, namelijk 1) initieel, 2) voor 10 jaar vast en 3) voor 25 jaar vast. In de conversie van de initiële naar de vaste canons wordt een berekening gebruikt die naar onze mening op twee manieren niet correct is.[39] Dit heeft echter geen grote gevolgen voor de einduitkomst van de berekening.

Kortom, de deskundigenrapporten winnen het van die van de gemeente waar het gaat om inzichtelijkheid (transparantie). De eerstgenoemde rapporten volgen een vast en duidelijk plan in vijf stappen, waarbij iedere stap duidelijk wordt omschreven. De eerste twee stappen worden correct gezet, maar de laatste drie zijn discutabel. Er worden bovendien grote kortingen op de grondwaarde toegepast die ofwel zijn gebaseerd op onjuiste of op onduidelijke uitgangspunten. Wanneer men met een frisse blik dieper naar de aanpak van de deskundigen kijkt, krijgt men de indruk dat patronen (automatismen) zijn ingesleten en dat er foutief wordt geredeneerd. De commissie Grondwaardebepaling (2014, zie bijlage I - Literatuuronderzoek grondwaardering) kwam tot dezelfde conclusies.

5.3.2 Commercieel vastgoed

Ook de aanpak van de deskundigen is voor commercieel vastgoed grotendeels gelijk aan die welke zij voor woningen aanhouden. Het grote verschil zit in de afslag voor voortdurend gebruik. Sinds 1 januari 2011 hebben de deskundigen de gemeentelijke aanpassing van 40% naar 25% afslag voor woningen niet gevolgd, terwijl zij dat voor commercieel vastgoed wel hebben gedaan. Waarom is niet duidelijk.

38 De waarde van deze optie is in de literatuur nog niet vaak geschat, maar Clapp, Eichholtz en Lindenthal (2013) berekenen de waarde van de reële optie voor herontwikkeling en volume vergroting voor woningen in Berlijn en vinden waarden die uiteenlopen van 0,0% tot circa 24% van de totale waarde van een woning inclusief grond. In het grootste deel van de gevallen is dat percentage lager dan 5%. Het is niet duidelijk of deze percentages ook voor Amsterdam gelden.

39 De eerste fout zit in het gebruikte inflatiepercentage. Dat is het gemiddelde van de afgelopen 10 jaar voor de 10-jaar vaste canon en van de afgelopen 25 jaar voor de 25-jaar vaste canon. Die aanpak lijkt wellicht logisch, maar er is geen enkel argument te bedenken waarom de toekomstige gemiddelde inflatie voor een bepaalde periode exact gelijk zou moeten zijn aan het gemiddelde voor een even lange tijdspanne in het verleden. Deze aanpak leidt dus tot willekeurige verschillen in de opslagen tussen de 10- en 25-jaar vaste canon. De betere – en bij waardering van vaste activa gangbare – aanpak is om toekomstige inflatie te baseren op het Europees verdrag aangaande de invoering van de euro, dat bepaalt dat het monetaire beleid dat de ECB voert, een inflatie nastreeft van 2%. De tweede fout zit in de bepaling van de equivalentie tussen de vaste en variabele canon. Die bepaling telt nu simpelweg de canonbetalingen over 10 of 25 jaar die met inflatie zijn geïndexeerd, bij elkaar op, deelt die door 10 of 25 jaar, en gebruikt het resulterende gemiddelde als maatstaf voor de opslag. Hierbij wordt ten onrechte geen rekening gehouden met de tijdswaarde van geld. De correcte methode zou zijn om twee contantewaardeberekeningen uit te voeren en te bepalen bij welke vaste canon een gelijke contante waarde resulteert als die van de geïndexeerde canon.

5.4 Gemeentelijke aanbieding en deskundigenrapport nader onderzocht

De Rekenkamer Amsterdam heeft in 2012 een rapport uitgebracht inzake de gemeentelijke aanbiedingen bij canonherziening, op basis van een beperkte steekproef van 96 erfpachtdossiers.[40] In het overgrote deel daarvan vallen de grondwaarde en de jaarlijks te betalen canon zoals de deskundigen die hebben vastgesteld, lager uit dan aanvankelijk door de gemeente was gedaan.[41] De grondwaarde wordt gemiddeld 12.775 euro lager geschat en de gemiddelde jaarlijkse canon is 591 euro lager. In die gevallen waarin de deskundigen de canon hoger vaststellen dan de gemeente voorstelde, bedraagt de gemiddelde stijging 163 euro, bij een hogere gemiddelde grondwaarde van 3.948 euro.

Het huidige systeem kent voor erfpachters dus een sterke prikkel om niet akkoord te gaan met het voorstel van de gemeente en als die haar beleid ongewijzigd laat, zal het aantal geschillen dus mogelijk nog verder toenemen.

5.5 Kwaliteit deskundigenrapport ter discussie

De gemeente is al geruime tijd ontevreden over de kwaliteit van de deskundigenrapporten. De canon wordt nadat externe taxateurs zijn ingeschakeld, stelselmatig lager geschat dan wat de gemeente vindt. Een overtuigende onderbouwing van de opinie der deskundigen ontbreekt echter; wat overigens ook van die van de gemeente gezegd kan worden.

De gemeenteraad onderkent deze discrepantie en stelt die in een collegevergadering aan de orde. Aan de 'Voordracht voor de collegevergadering van 13 mei 2014' (nummer BD2014-003939) ontlenen wij de volgende passages:

> **Onderwerp:**
> Rapportage over de beoordeling door de gemeente van rapporten van externe adviseurs in het kader van een canonherziening einde tijdvak in de periode 2010 tot en met 2013.
>
> Het is OGA de afgelopen jaren duidelijk geworden dat de door externe adviseurs toegepaste waarderingsmethodieken - ondanks de verbeteringen die in de afgelopen jaren zichtbaar zijn geworden wat betreft de onderbouwing en motivering van de rapporten van externe adviseurs - naar het oordeel van OGA nog steeds niet van voldoende kwaliteit zijn. Met de opmerkingen van de gemeente op de methodiek wordt weinig tot niets gedaan (behalve dat wordt verwezen naar een standaardbijlage waarin de gevraagde informatie niet duidelijk is onderbouwd). Bij de uitvoering van de aanbeveling van de Rekenkamer werd dit opnieuw duidelijk.
>
> Vooralsnog heeft OGA ervoor gekozen om geen vernietiging van rapporten van externe adviseurs te vorderen bij de rechter. Hier is voor gekozen omdat hiervoor de erfpachter (zijnde de wederpartij»

40 Rekenkamer Amsterdam (2012).

41 In totaal heeft de Rekenkamer van 96 erfpachtdossiers de grondwaarde, het canonpercentage en de eenjaarscanon kunnen achterhalen. De gemeentelijke aanbiedingen die de Rekenkamer heeft onderzocht, dateren van de periode 2004 tot en met 2008. De deskundigenrapporten die in het rapport zijn onderzocht, dateren van de periode 2005 tot en met 2009. Er zit gemiddeld 21 maanden tussen de gemeentelijke aanbieding en het daarop volgende deskundigenrapport.

van de gemeente) moet worden gedagvaard en dit een grote impact op de erfpachter heeft. De (toevallige) erfpachter wordt geconfronteerd met een dure juridische procedure en met langdurige onzekerheid over de hoogte van de nieuwe canon. Dit is een onevenredige belasting voor de erfpachter waar het de gemeente vooral gaat om een juiste taxatie en niet zo zeer om een hogere canon. Daarnaast is ervoor gekozen vooralsnog geen vernietiging van de rapporten van externe adviseurs te vorderen in afwachting van het verdere verloop van de Vernieuwing van het erfpachtstelsel.

Naar het oordeel van OGA moeten de rapporten van externe adviseurs niet slechts voldoen aan de eisen die de jurisprudentie stelt aan de motivering en onderbouwing, maar moet de toegepaste methodiek eveneens correct zijn. Daarom wordt overwogen in de toekomst stappen te ondernemen om er voor te zorgen dat de externe adviseurs een betere methodiek toepassen. Hierbij zal steeds worden bezien, hoe voorkómen kan worden dat erfpachters hierdoor onevenredig worden belast.

De toegepaste waarderingsmethoden
Bij de afdeling Erfpacht en Uitgifte is sinds 2012 een groep medewerkers actief die de inhoud van de taxatierapporten, die worden opgesteld in het kader van de procedure canonherziening einde tijdvak nauwlettend in de gaten houdt.

Het advies van de commissie 'Grondwaardebepaling' met betrekking tot de methoden van externe adviseurs
In verband met de vernieuwing van het erfpachtstelsel heeft de gemeente advies gevraagd aan de commissie 'Grondwaardebepaling', ofwel de commissie-Frijns c.s.[42]
Aan deze commissie is niet alleen een advies gevraagd aangaande de voorstellen voor de vernieuwing, maar ook een advies aangaande de (overigens nog altijd gebruikelijke) manier waarop de canon wordt vastgesteld door een commissie van externe adviseurs. De commissie-Frijns c.s. oordeelde, kort gezegd, dat het proces om de canon door externe adviseurs te laten vaststellen, ondoorzichtig, willekeurig en bovendien gevoelig voor manipulatie is. De uitkomst is volgens de commissie meer een benadering van wat maatschappelijk, of in het licht van de historie, aanvaardbaar is dan een afspiegeling van de residuele grondwaarde. De commissie is van mening dat hierdoor een onevenredig groot deel van de grondwaarde terecht komt bij een selecte groep erfpachters die de keuze maken om externe adviseurs in te schakelen.

5.6 De gerechtelijke procedure bij voortdurend conflict

De erfpachter en de gemeente kunnen een geschil aan de burgerlijke rechter voorleggen. Wij hebben navraag gedaan bij de gemeente over het al dan niet procederen tegen taxaties, wat de volgende reactie opleverde:[43]

Juridische procedures
De gemeente procedeert wel degelijk tegen erfpachters, maar meestal niet naar aanleiding van de inhoud van een taxatierapport ten behoeve van de bepaling van de canon bij CHET. Procedures gaan meestal over canonachterstanden, maar ook over bestemmings- en bebouwingswijzigingen of erfpachters die weigeren mee te werken aan het passeren van de notariële akte.

42 De commissie bestaande uit prof. dr. J.M.G. Frijns, prof. dr. W.K. Korthals Altes en prof. dr. C.N. Teulings heeft in 2014 advies uitgebracht over de bepaling van de grondwaarde van Amsterdamse woningen op bestaande erfpacht.

43 Rekenkamer Amsterdam, Rekenkamerbrief 2013-07, 28 mei 2013.

Indien de rechter zich moet buigen over een taxatiegeschil, zal hij slechts marginaal toetsen, dat wil zeggen alleen beoordelen of de procedures (op de juiste wijze) zijn gevolgd.
De taxatierapporten van de drie deskundigen zijn in beginsel bindend en zijn alleen vernietigbaar als de inhoud en de wijze van totstandkoming onaanvaardbaar zijn. Dat wordt getoetst aan de beginselen van redelijkheid en billijkheid, toegespitst op de gegeven omstandigheden. De redelijkheidstoets houdt in dat het deskundigenadvies duidelijk gemotiveerd, consistent en inzichtelijk moet zijn.

De rechter beantwoordt in wezen de vraag of de partijen zich redelijk hebben gedragen. De rechter toetst dus niet (direct) of de prijs redelijk is. Hij zal dus ook niet een door hem redelijke geachte canon vaststellen. De rechter mist daarnaast de specifieke taxatiedeskundigheid om een dergelijke waardering/canonbepaling vast te stellen. Slechts bij uitzondering zal de rechter ruimte nemen om de hoogte van de canon te bepalen.

In beginsel zijn de deskundigen vrij in hun keuze van de waarderingsmethode. Er wordt dus geen voorkeur uitgesproken voor een bepaalde taxatiemethode. De rechter bepaalt slechts of de toegepaste methode inzichtelijk, begrijpelijk en consistent is.

De rechters zijn ook kritisch over de bindende adviezen. Zo oordeelde bijvoorbeeld de rechtbank Amsterdam in 2013 in het zogenoemde Seba-vonnis (rechtsoverwegingen 4.22 en 4.23):[44]

> In de (...) genoemde bindend adviezen wordt slechts in algemene zin uiteengezet welke factoren een rol hebben gespeeld bij de waardebepaling. Niet (voldoende) duidelijk is met welke transacties onderhavige percelen zijn vergeleken dan wel op welke wijze op grond van wel vergeleken transacties (...) tot een concrete waardebepaling is gekomen, hoe de depreciatiefactor van 40% is opgebouwd, welke verrekening individueel heeft plaatsgevonden in verband met verschil in kavelgroottes binnen het bouwblok, hoe deskundigen — anders dan op basis van intuïtief inzicht — aan het percentage van 23% komen voor de waarde van het erfpachtdeel en op basis van welke waarderingen en volgens welke rekenmethode het canonpercentage is vastgesteld. Doordat onbekend is welke transacties als vergelijkingsmateriaal hebben gediend, is eveneens onbekend of ter zake van die transacties BTW in rekening is gebracht. Daardoor kan ook niet worden vastgesteld of op de waardering van de onderhavige percelen, bij de overdracht waarvan geen BTW verschuldigd is, nog een BTW-correctie dient plaats te vinden. Op die wijze ontbreekt nagenoeg elk inzicht in de door deskundigen gehanteerde uitgangspunten en maatstaven althans zijn die te weinig geconcretiseerd. Zeker nu het gaat om bindend adviezen die gelding hebben voor een periode van 50 jaar en aanzienlijke canonverhogingen meebrengen, mag worden verwacht dat die bindend adviezen inzicht bieden in de manier waarop deskundigen tot de grondwaarde en het canonpercentage zijn gekomen. Verder is inzicht vereist in de gekozen uitgangspunten, de wijze van berekening en de wel of niet meegewogen omstandigheden, zodanig dat controleerbaar wordt hoe deskundigen tot de uitkomst zijn gekomen. Uit de bindend adviezen blijkt ook niet dat en op welke wijze partijen met het oog op het beginsel van hoor en wederhoor in de gelegenheid zijn gesteld om opmerkingen te maken of vragen te stellen aan de deskundigen.
>
> Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat gebondenheid aan de (...) bindend adviezen (...) in verband met de inhoud en de wijze van totstandkoming daarvan in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Dit brengt mee dat die bindend adviezen vernietigbaar zijn (...).

44 ECLI:NL:RBAMS:2013:CA2167, Uitspraak, rechtbank Amsterdam, 05-06-2013.

In 2009 overwoog de rechtbank Amsterdam in een geschil tussen de Nederlandse Vereniging van Erfpachters en negen erfpachters enerzijds en de gemeente Amsterdam anderzijds (rechtsoverwegingen 5.26, 5.29, 5.30, 5.31):[45]

> Het voorgaande brengt mee dat het aan de drie benoemde deskundigen is om de hoogte van de nieuwe canon vast te stellen. (...) Verder hebben daarbij de AB 1915 als uitgangspunt te gelden, zij het dat die geen richtlijnen geven aan deskundigen voor de toe te passen taxatiemethode. Deskundigen zijn daarin derhalve in beginsel vrij en zij zullen op basis van eigen deskundigheid — intuitie, kennis en ervaring van de markt, zoals de Gemeente ook aanvoert — in onderling overleg tot beslissingen moeten komen. Eisers en de Gemeente hebben hierop in zoverre slechts invloed dat zij één van de deskundigen kunnen benoemen en desgewenst vooraf vragen kunnen stellen en opmerkingen kunnen maken. De Gemeente noch eisers kunnen evenwel voorschrijven op welke wijze, met welke uitgangspunten en met welke rekenmethoden deskundigen de nieuwe canon zouden moeten vaststellen. Er is destijds juist voor gekozen om dat buiten de invloed van partijen te houden.
>
> Hoewel — zoals reeds is overwogen — de wijze van taxeren aan deskundigen is voorbehouden zal uit de motivering moeten blijken op welke wijze de uitkomsten tot stand zijn gekomen. In de onder 2.4 en 2.5 genoemde bindend adviezen wordt slechts in algemene zin uiteengezet welke factoren een rol hebben gespeeld bij de waardebepaling. Niet (voldoende) duidelijk is met welke transacties onderhavige percelen zijn vergeleken, waarom bij de beoordeling dient te worden uitgegaan van een koopwoning, hoe de depreciatiefactor van 40% is onderverdeeld, welke verrekening individueel heeft plaatsgevonden in verband met verschil in kavelgroottes binnen het bouwblok, hoe deskundigen — anders dan op basis van intuïtief inzicht — aan het percentage van 22% komen voor de waarde van het erfpachtdeel en op basis van welke waarderingen en volgens welke rekenmethode het canonpercentage is vastgesteld.
>
> Op die wijze ontbreekt nagenoeg elk inzicht in de door deskundigen gehanteerde uitgangspunten en maatstaven. Zeker nu het gaat om bindend adviezen die gelding hebben voor een periode van 50 jaar en aanzienlijke canonverhogingen meebrengen, mag worden verwacht dat die bindend adviezen inzicht bieden in de manier waarop deskundigen tot de grondwaarde en het canonpercentage zijn gekomen. Verder is inzicht vereist in de gekozen uitgangspunten, de wijze van berekening en de wel of niet meegewogen omstandigheden, zodanig dat controleerbaar wordt hoe deskundigen tot de uitkomst zijn gekomen. Uit de bindend adviezen blijkt ook niet dat en op welke wijze partijen met het oog op het beginsel van hoor en wederhoor in de gelegenheid zijn gesteld om opmerkingen te maken of vragen te stellen aan deskundigen.
> Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat gebondenheid aan de onder 2.4 en 2.5 genoemde bindend adviezen in verband met de inhoud en de wijze van totstandkoming daarvan in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is.

Het moge duidelijk zijn dat er dringend behoefte is aan transparantie, eenvoud en gelijkheid in taxaties. Zowel erfpachters als gemeente zijn ontevreden over de huidige gang van zaken aangaande de vaststelling van de grondwaarde en de hoogte van de erfpachtcanon. De eerdergenoemde oordelen van de rechtbank Amsterdam bevestigen dat rechters ook steeds meer de noodzaak zien van wijziging van het erfpachtstelsel in Amsterdam.

45 ECLI:NL:RBAMS:2009:BI2715, Uitspraak, rechtbank Amsterdam, 25-03-2009.

5.7 Resumé

De procedure van canonherziening is voor alle betrokken partijen onbevredigend. Noch in de geraadpleegde literatuur, noch in de interviews die wij hebben afgenomen, zijn wij ook maar één betrokkene tegengekomen die gelukkig of tevreden is met de huidige situatie. De gemeente noemt zelf de belangrijkste nadelen van het huidige (voortdurende) stelsel:[46]

- een plotselinge stijging van de woonlasten als de canon wordt herzien aan het eind van de looptijd;
- onvoorspelbaarheid van de nieuwe canon en daardoor onzekerheid over toekomstige woonlasten;
- terughoudendheid van banken die erfpachtwoningen zouden kunnen financieren;
- ingewikkelde procedures om de nieuwe canon vast te stellen.

Wij delen deze gevoelens. De huidige situatie leidt niet alleen tot onnodige kosten en willekeur in de hoogtes van de canon, maar ook tot onzekerheid en een perceptie van onrechtvaardige behandeling.

Een situatie waarin 70% van de erfpachters het aanbod van de gemeente afwijst en kiest voor een canonbepaling door drie deskundigen, is maatschappelijk gezien onacceptabel. En dit percentage groeit nog steeds, wat niet verwonderlijk is, omdat de deskundigen doorgaans uitkomen op een lagere canon dan het aanbod van de gemeente.

Er is dus een duidelijke financiële prikkel om het gemeentelijke aanbod af te wijzen, al lijkt dat niet de enige reden voor de meeste erfpachters om dat te doen. Het lijkt er veeleer op dat erfpachters zich onrechtvaardig behandeld voelen. Het aanbod van de gemeente is weinig transparant en de erfpachter kan daarom niet beoordelen of de gemeentelijke uitgangspunten eerlijk en consistent zijn. Als men dan vervolgens ziet dat de gemeente volgens de deskundigen de canon vrijwel altijd te hoog inzet en dat de gemeente het oordeel van die deskundigen altijd accepteert, wordt de schijn gewekt dat de gemeente de erfpachter met haar eerste aanbod oneerlijk behandelt. Daar komt bij dat de gemeente er steeds van afziet om vernietiging van deskundigenrapporten te vorderen bij de rechter. Dat zal de huidige onvrede onder erfpachters waarschijnlijk juist voeden, ondanks de integere motieven die de gemeente heeft.

Een kanttekening is hier op haar plaats. Het gevoel van onrechtvaardigheid is namelijk gebaseerd op de impliciete aanname dat de deskundigen gelijk hebben. Toch is dat maar de vraag. Wij hebben de deskundigenrapporten aan een inhoudelijke evaluatie onderworpen en komen tot de conclusie dat deskundigen niet altijd het gelijk aan hun zijde hebben. Op het gebied van transparantie zijn de deskundigenrapporten aanmerkelijk beter dan die van de gemeente. Ook is er weinig discussie over de manier waarop de deskundigen tot een eerste schatting voor de grondwaarde komen. Er schuilen zeker onnauwkeurigheden in die schatting, maar die zijn niet systematisch en waarschijnlijk niet zo groot dat er sprake is van een werkelijk probleem. Vervolgens reduceren de deskundigen de gevonden grondwaarde echter tot een bedrag waarvoor men in Amsterdam in werkelijkheid nooit grond zou kunnen kopen. Dit komt doordat zij enkele niet terechte dan wel onberedeneerde afslagen toepassen. Op inhoudelijke gronden zou de gemeente sterke argumenten kunnen aandragen om de deskundigenrapporten aan te vechten bij de rechter.

Deze bevindingen geven duidelijke handvaten voor de hervorming van het systeem naar eeuwigdurende erfpacht. Om te komen tot een breed maatschappelijk draagvlak moet het systeem van canonbepaling transparant en eenvoudig zijn. Erfpachters zullen anders de eeuwigdurende erfpacht net zo hard de rug toekeren als de huidige aanbiedingen van de gemeente in geval van erfpachtherziening.

46 Gemeente Amsterdam, Startdocument Eeuwigdurende Erfpacht, 10 februari 2015.

00013

6. Canonpercentages: grondslagen en literatuur

6.1 Inleiding

De jaarlijkse erfpachtcanon wordt aan het begin van een (nieuw) tijdvak vastgesteld door de grondwaarde te vermenigvuldigen met een canonpercentage. In formule:

erfpachtcanon = grondwaarde x canonpercentage
(hoofdstuk 4) *(hoofdstuk 6)*

De grondwaarde en bijbehorende taxatiemethodieken zijn in hoofdstuk 4 besproken. In dit hoofdstuk richten wij ons op de opbouw van het canonpercentage. Naast de verschillende grondslagen voor dit percentage, bespreken wij ook het huidige Amsterdamse gemeentebeleid. Wij betrekken daarbij rapporten die in de loop der jaren zijn opgesteld, in het bijzonder dat van de commissie-Frijns & Francke.[47]

Zoals wij reeds opmerkten, dient de erfpachtcanon als een periodieke vergoeding voor het gebruik van de grond. Hoewel deze vergoeding aanvankelijk een symbolische functie vervulde om de eigendom van de verpachter te erkennen, is deze erfpacht in de loop der tijd uitgegroeid tot een periodieke betaling waarin ook de waarde van de grond tot uiting kwam. Als er consensus kan worden bereikt over de vaststelling van de actuele grondwaarde, bepaalt het canonpercentage in hoeverre de erfpachtcanon op een redelijk bedrag kan worden vastgesteld. Vandaar dat wij beginnen met een bespreking van grondslagen die vanuit het perspectief van de verpachter aansluiten bij de vergelijkbare systematiek uit de verhuur van vastgoed (de aanvangsrendementen) en de kosten en risico's (het financieringsperspectief).

6.2 Canonpercentage en netto-aanvangsrendement

De vorige commissie, die zich nog niet zo heel lang geleden heeft beziggehouden met de erfpachtproblematiek, was de commissie-Frijns & Francke (2013). Die kreeg als opdracht mee te onderzoeken op welke wijze de canonpercentages dienen te worden bepaald op het moment van canonherziening en op het transactiemoment. Vandaar dat wij hier enkele interessante passages uit hun rapport weergeven waar dat gaat om de vaststelling van de canonpercentages.

> Een voor de hand liggende manier om tot een marktconform systeem voor erfpachtpercentages te komen is om aan te sluiten bij het systeem van netto-aanvangsrendement zoals dat geldt voor huurwoningen. Het netto-aanvangsrendement is gelijk aan de netto huuropbrengst (canon) in het eerste jaar gedeeld door de marktwaarde van de woningen (grondwaarde). Het canonpercentage — de verhouding tussen het jaarlijkse canonbedrag en de grondwaarde aan het begin van een tijdvak — is als concept dus goed te vergelijken met het begrip netto-aanvangsrendement. Door het ontbreken van een markt voor erfpacht zijn er echter geen marktdata voor het te hanteren netto aanvangsrendement. Het is daarom in de praktijk niet goed bruikbaar, maar een benadering langs deze lijnen kan echter dienst doen als een eerste indicatie voor de hoogte van de erfpachtcanon. »

47 Frijns & Francke (2013).

10047

00013

In een puur commerciële omgeving zou uitgifte van erfpachtgrond op dezelfde wijze kunnen geschieden als de commerciële verhuur van woningen. Uitgaande van een door de markt gewenst (totaal) rendement kan dan een jaarlijks huurrendement worden berekend. Het totaal rendement is namelijk gelijk aan het netto huurrendement (= netto-aanvangsrendement) plus verwachte waardestijging. Het gewenste totaal rendement op grond zal, zo nemen wij aan, dat op de verhuur van de totale woning (grond plus opstal) niet veel ontlopen.

Omdat de verwachte waardestijging voor de opstal lager is dan de waardestijging van de grond — de economische levensduur van de opstal is eindig — zal het netto-aanvangsrendement voor de grond lager zijn dan voor de opstal. Ter bepaling van de orde van grootte kan het verschil in jaarlijkse waardestijging worden genomen. In Amsterdam ligt het netto-aanvangsrendement thans op ongeveer 4,5%, afhankelijk overigens van de locatie, het woningtype en het bouwjaar. Uitgaande van een vrije markt in erfpachtgronden, zou bij commerciële erfpacht een netto-aanvangsrendement van minder dan 4,5% horen.

6.3 Canonpercentage vanuit het perspectief van vastgoedfinanciering

De commissie-Frijns & Francke relateert de percentagevraagstelling aan de financieringsmogelijkheden:

Erfpacht zoals wordt toegepast door de gemeente Amsterdam, kent geen vrije markt, maar heeft veeleer aspecten van (verplichte) vastgoedfinanciering. Voor de bepaling van de erfpachtcanon kan daarom het beste worden aangesloten bij marktconforme financieringskosten. Deze erfpachtvorm van financiering heeft speciale trekken; erfpacht is niet tussentijds aflosbaar en bovendien wordt de hoogte van de canon periodiek, namelijk bij aan- en verkoop van de woning, aangepast aan de actuele grondwaarde. Bovendien is het in de Amsterdamse praktijk de gewoonte om de canon tussentijds te indexeren met de prijsinflatie.

In ruil voor het uitgeven van grond in erfpacht ontvangt de gemeente periodiek canonbetalingen en uiteindelijk de verkoopwaarde van de grond aan het einde van het tijdvak. De contante waarde van deze verwachte bedragen moet gelijk zijn aan de huidige grondwaarde. In formulevorm is dit

$$G_0 = \frac{C_0}{1} + \frac{C_1}{(1+d)} + \cdots + \frac{C_{n-1}}{(1+d)^{n-1}} + \frac{G_n}{(1+d)^n} \qquad (6.1)$$

waarbij

- C_0 het canonbedrag op datum van uitgifte
- C_1 tot en met C_{n-1} de verwachte canonbedragen op tijdstippen 1 tot en met n-1
- G_1 de verwachte grondwaarde op tijdstip n
- d de disconteringsvoet

»

10047

De disconteringsvoet weerspiegelt zowel de tijdswaarde van geld als het risico van de toekomstige opbrengsten. Als het risico van toekomstige opbrengsten groot is, en dus toekomstige opbrengsten onzeker zijn, worden deze lager gewaardeerd dan opbrengsten waarvan het risico kleiner is, en dus toekomstige opbrengsten zekerder zijn.

Alvorens de diverse elementen van de disconteringsvoet te benoemen, gaan we eerst in op de verwachte opbrengsten. Verondersteld wordt dat de canonbetalingen jaarlijks met de verwachte prijsinflatie i toenemen. Daarnaast moet een inschatting gemaakt worden van de grondwaarde aan het einde van het tijdvak. Verondersteld wordt dat de grondwaarde jaarlijks toeneemt met een verwachte groeivoet g. Onder deze veronderstellingen is het canonpercentage te schrijven als:

$$\frac{C_0}{G_0} = \frac{1 - \left(\frac{1+g}{1+d}\right)^n}{1 - \left(\frac{1+i}{1+d}\right)^n} \times \frac{d-i}{1+d} \qquad (6.2)$$

Het canonpercentage is dus afhankelijk van de volgende kengetallen:
- de verwachte jaarlijkse prijsinflatie *i*
- de verwachte jaarlijkse groeivoet van de grond *g*
- de lengte van het tijdvak *n*
- de disconteringsvoet

Bij de transitie naar eeuwigdurende erfpacht is de lengte van het tijdvak uiteraard oneindig. Door het verlengen van de eenheid tijd (n) in formule 6.2 tot oneindig convergeert het eerste element van die formule tot 1 (één) en in dat geval wordt het canonpercentage een functie van de disconteringsvoet en de inflatie (het tweede deel van formule 6.2).

Vervolgens worden deze vier kengetallen in het rapport van de commissie-Frijns & Francke nader besproken. Wij beperken ons hier tot de inflatie en de disconteringsvoet:

De verwachte jaarlijkse prijsinflatie *i*
Een logisch uitgangspunt voor de verwachte jaarlijkse prijsinflatie op dit moment is het doelpercentage van de Europese Centrale Bank, ongeveer 2% per jaar (…).

De disconteringsvoet
De disconteringsvoet is op te bouwen uit de volgende elementen; een risicovrije rente, en een opslag voor risico en kosten. De risicovrije rente valt af te leiden uit de rente van Nederlandse staatsobligaties met een gelijke looptijd als de lengte van het canontijdvak. Voor woningen gaat het dus bij benadering om een staatsobligatie met een tienjarige looptijd. De rente op staatleningen is op dit moment uitzonderlijk laag; na correctie voor verwachte prijsstijging resulteert een negatieve rente. In vakkringen spreekt men van een periode van financiële repressie. De in de gemeentelijke notities aangegeven methode om dan maar te werken met een vijfjarig gemiddelde is riskant: bij een aanhoudende »

periode van financiële repressie (historisch helaas niet uitzonderlijk) resulteert toch een zeer lage rente. Te overwegen valt daarom de ondergrens van de reële rente op 1%-punt te zetten, bij de huidige inflatieverwachting resulteert dat in een rente van 3%-punt. Daarnaast kan gewerkt worden met de gemiddelde rente van de afgelopen periode (jaar/kwartaal) om schommelingen enigszins te dempen.

De opslag betreft de volgende risico's en kosten:
- de werkelijke grondwaardeontwikkeling volgt de verwachte ontwikkeling niet,
- de werkelijke inflatie wijkt af van de verwachte inflatie,
- de verwachte woonduur wijkt af van de werkelijke woonduur,
- debiteurenrisico: de canon wordt niet (op tijd) betaald,
- administratieve kosten die verband houden met de erfpachtcontracten.

De te hanteren risico-opslag is niet constant maar beweegt anticyclisch; daardoor ontstaat enig soelaas voor uitzonderlijk hoge of zoals nu uitzonderlijk lage rentes. Bovendien is de risico-opslag afhankelijk van de kwaliteit van de locatie. Deze risico-opslag reflecteert de grondwaarderisico's die de gemeente loopt en de debiteurenrisico's. De hoogte van de risico-opslag blijft giswerk. In de huidige marktcondities lijkt, lettend op het rendement op huurwoningen en het door banken gehanteerde tarief op hypothecaire leningen, 2%-punt realistisch maar in betere tijden lijkt een lagere opslag goed te verdedigen.

Wij onderschrijven de hier weergegeven opmerkingen van de commissie-Frijns & Francke (2013).

6.4 Canonindexatie

Een belangrijk onderdeel voor de vaststelling van de canontermijn is de indexering van de canon. Daaronder verstaan wij niet de verwachte grondwaardestijging of de verwachte inflatie. Bij indexering gaat het om een andere wijze van spreiding van canonbetalingen, door de canon langzaam te laten oplopen gedurende het tijdvak. Deze benadering wordt in de literatuur breed ondersteund.

Zo schrijft de commissie-Ankum c.s. (1992)[48] hierover:

Bedacht moet daarbij worden dat het doel van indexering gelegen is in de wens de betaling van de erfpachtrechten niet gelijkmatig over de erfpachtperiode te spreiden, maar een afwijkende betalingswijze aan te houden. Voor de gemeente heeft dit betrekking op de wijze waarop zij de kapitaalwaarde van de canon wil incasseren. *Per saldo zijn de vaste canonstelling en de geïndexeerde gelijk. Gekapitaliseerd zijn deze beide gelijk aan de waarde van het erfpachtrecht* (E) [cursivering grondwaardecommissie]. Reeds in hoofdstuk 2 is gesteld dat in de waarde die een gebruiker aan grond toekent al zijn verwachtingen over waardemutatie — bijvoorbeeld de verwachte inflatie — zijn verwerkt. Uitdrukkelijk moet worden gesteld dat indexering niet hetzelfde als het incasseren van inflatie is. De verwachte inflatie is immers al in de marktwaarde opgenomen. Indexering heeft uitsluitend als doel de spreiding van de betalingen over de tijd te regelen. Dit betekent dat bij aanvang van een erfpachtrecht bij een geïndexeerde canon de eerste jaren de canon lager dient te zijn dan in het geval van een vaste canon.

48 Prof. dr. B. Kruijt, dr. D.B. Needham & drs. ing. L.B. Uittenbogaard.

Hoewel deze uitleg niets aan duidelijkheid te wensen overlaat, heeft hij toch tot verwarring geleid in het publieke debat. Ankum c.s. (1992) stelt dat indexatie leidt tot een lager initieel canonpercentage en zo geen extra opbrengsten oplevert. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat dit geldt wanneer de indexatie gebaseerd wordt op een constante factor. Gebeurt dat niet, zoals bij een variabele inflatie, dan leidt indexatie wel degelijk tot een extra meerwaarde voor de verpachter. Deze wordt dan immers gevrijwaard van inflatierisico: het eroderend effect van inflatiestijging in een contract met vaste termijnen. Ten aanzien van een vaste canon zal een geïndexeerde canon tegen een variabele inflatie wel degelijk kunnen leiden tot een waardeverandering van het contract.

6.5 De rapporten Ankum c.s. (1992) en Uittenbogaard & Traudes (2003)

Al eerder hebben onderzoekscommissies zich beziggehouden met de erfpachtproblematiek. Zo hebben wij gebruikgemaakt van onderzoeksrapporten van de commissie-Ankum c.s. van 1992 (in opdracht van gemeente Amsterdam) en van Uittenbogaard & Traudes 2003 (in opdracht van Makelaarsvereniging Amsterdam). De onderbouwing van het canonpercentage maakte deel uit van deze studies. In beide stukken beginnen de auteurs met een theoretische uiteenzetting van de grondslag voor het canonpercentagemodel. Dit model komt overeen met wat wij reeds bespraken in de paragraaf 6.3. De canon en het canonpercentage worden ook in deze rapporten als een functie van economische indicatoren beschouwd, zoals de disconteringsvoet, de inflatie en de groeivoet van grondwaarde.

Tot 1993 stelde het Amsterdamse college van B&W jaarlijks het canonpercentage vast. De commissie-Ankum c.s. zegt hierover:

> In de Amsterdamse praktijk maakt men gebruik van een eenvoudig te hanteren canonpercentage. De canon wordt gevonden door de grondwaarde met dit canonpercentage te vermenigvuldigen. In het huidige erfpachtstelsel van Amsterdam wordt jaarlijks het canonpercentage door het college van B&W vastgesteld. De berekeningswijze van dit percentage wijkt enigszins van de door ons geadviseerde methode af.
>
> Het door Amsterdam vastgestelde canonpercentage heeft betrekking op een variabele canon die iedere vijf jaar aan de inflatie wordt aangepast. Zoals al in hoofdstuk drie is beschreven, gaat de gemeente voor een vaste canon uit van een toeslag van 25% op de variabele canon. Deze toeslag is gebaseerd op een gemiddeld inflatiepercentage van 2% per jaar. De basis van het jaarlijks door B&W vast te stellen variabele canonpercentage wordt gevormd door de rentevoet van een langlopende staatslening vermeerderd met een risicopremie van 2%. Dit percentage wordt voor het canonbedrag in het eerste jaar gecorrigeerd met de opslag die ook voor de vaststelling van een vaste canon geldt.

Naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van de commissie-Ankum c.s. is de vaststelling en herziening van het canonpercentage aangepast.

In 2003 hebben Uittenbogaard & Traudes in opdracht van de Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA) advies uitgebracht over de vaststelling van canonpercentages bij herziening. Zij spreken van een andere praktijk:

> De erfpachtcontracten uit de eerste helft van de twintigste eeuw zijn voortdurend met een eerste tijdvak van 75 jaar. Voor deze contracten dient een nieuwe canon te worden vastgesteld door drie deskundigen. Deze deskundigen zijn in de regel makelaars die lid zijn van de Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA).
>
> De MVA adviseert ieder half jaar haar leden over de te hanteren canonpercentages bij deze herzieningen. Tot op heden gebeurde dit op basis van het advies dat de erfpachtcommissie van de MVA op basis van cijfers van prof. Ankum ieder half jaar uitbracht aan de MVA. De MVA heeft aangegeven dat de advisering in het vervolg bij een universitair instituut ondergebracht moet worden en heeft hiertoe een verzoek neergelegd bij de SBV School of Real Estate.

Al in hun inleiding schetsen Uittenbogaard en Traudes een verschil tussen de Amsterdamse praktijk en de beschreven en geadviseerde methodiek uit het rapport. De auteurs lichten dit verschil als volgt toe:

> Als eenmaal een grondwaarde voor bebouwde grond is vastgesteld kunnen de erfpachtwaarde en de canon hieruit afgeleid geworden. (...)
>
> Als belangrijke opmerking vooraf moet worden gesteld dat de werkwijze van de gemeente Amsterdam op een aantal punten afwijkt van de dit hoofdstuk beschreven methodiek.
>
> De oorzaak hiervan is het feit dat de gemeente de erfpachtwaarde gelijk stelt aan de grondwaarde. De canon wordt gezien als de vergoeding voor de financiering van de grond, de administratiekosten en het financiële risico. Na afloop van een vaste canonperiode wordt de canon aangepast aan de actuele rentestand en de actuele grondwaarde. Na afloop van het vigerende tijdvak van vijftig jaar vindt herwaardering van de grond plaats.
>
> Zoals zal blijken wijkt de werkwijze van de gemeente Amsterdam af van de economische theorie en de economische werkelijkheid waarbij:
> - Een erfpachtrecht voor een bepaald tijdvak altijd minder waard is dan een eigendomsrecht vanwege de beperktere duur van het recht en
> - Een erfpachtrecht bij uitgifte een prijs heeft die op vele verschillende manieren kan worden vergoed.
>
> De SBV School of Real Estate hanteert een economisch zuivere berekeningswijze. Deze methode is reeds in 1992 geadviseerd door de SBV en tot medio 2003 gehanteerd door prof. Ankum in zijn advisering aan het bestuur van de MVA, ten behoeve van de herziening van canons na afloop van een tijdvlak. In de wandelgangen staat dit bekend als de methode 'Ankum'.

De huidige werkwijze van de gemeente en de status van het verschil in werkwijzen worden hierna besproken. Opmerkelijk is dat het rapport van Uittenbogaard & Traudes (2003) niet afsluit met expliciete conclusies of aanbevelingen. Eerder wordt impliciet voorgesteld de grondslagen die de commissie-Ankum c.s. in 1992 aanbeval, te handhaven. Wel worden er in een resumé drie aanbevelingen gedaan voor de onderbouwing van enkele formulevariabelen die echter niet rechtstreeks gericht zijn op het vaststellen van het canonpercentage.

Ook concludeert men in beide rapporten dat er geen voor altijd vaststaand canonpercentage bestaat. Als erfpacht wordt omgezet van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht dient de gemeente zich dan ook goed te realiseren dat aanbiedingen een afspiegeling van tijdsgebonden variabelen, zoals de verlangde disconteringsvoet en de verwachte inflatie. Elke eeuwigdurende erfpacht, zal van andere eeuwigdurende erfpachten dus verschillen in hoogte, afhankelijk van het moment waarop de aanbieding werd gedaan.

6.6 De huidige Amsterdamse praktijk

De gemeente hanteert het canonpercentage zoals de Algemene Bepalingen 2000 voorschrijven. Deskundigen maakten tot enkele jaren geleden veel gebruik van het canonpercentage dat de ASRE berekent, of hanteren een eigen methode. De ASRE berekent het canonpercentage met een soortgelijke formule als die welke de commissie-Frijns & Francke voorstelde in 2013. Daarbij maken deze deskundigen in de ogen van de gemeente gebruik van een relatief lage risico-opslag, die impliciet veronderstelt dat een belegging in grond nagenoeg risicoloos is. In de ogen van de gemeente vergeten de deskundigen dat het risico van een belegging niet wordt bepaald door het rendement op de zeer lange termijn (50 tot 100 jaar), maar dat risico wordt bepaald door de volatiliteit van de waardeontwikkeling.

Een andere methode die de laatste jaren steeds meer wordt gebruikt, is door een gemiddelde van het rendement op Nederlandse staatsleningen van de afgelopen 25 jaar aan te houden en dat te corrigeren met de (volledige) inflatie. Bewust wordt in deze berekening niet betrokken dat er jaarlijks wordt gecorrigeerd met de 'inflatie min 1%', zoals in de Algemene Bepalingen 2000 is opgenomen. Dit ondanks het feit dat in de Algemene Bepalingen te lezen is dat de deskundigen voor het bepalen van de canon rekening dienen te houden met de Algemene Bepaling die van toepassing wordt in het nieuwe tijdvak.

6.7 Resumé

Geheel in lijn met de eerdere conclusies van de commissie-Frijns & Francke (2013) adviseren wij het canonpercentage vast te stellen vanuit het perspectief van marktconforme financieringskosten. Uitgaande van dit basisprincipe adviseren wij het canonpercentage nu niet te fixeren voor 'de eeuwigheid', maar te baseren op actuele gegevens van onderstaande grootheden. Het canonpercentage is derhalve een functie van:

- de reële rente van Nederlandse staatsobligaties met een zo lang mogelijke looptijd, met als onder- en bovengrens respectievelijk 1% en 3%. Echter, voor de kwalificatie 'eeuwigdurend' bestaan geen staatsobligatiereferenties;
- de verwachte inflatie; de gebruikte waarde daarvoor is in de regel 2%, de inflatiedoelstelling van de Europese Centrale Bank. In het algemeen zal er geen aanleiding zijn om hiervan af te wijken;
- een risico-opslag van 1,5% tot 2%.

Tot slot adviseren wij de voorstellen voor eeuwigdurende erfpacht in drie varianten aan te bieden. Een aanbod waarin pachters de mogelijk wordt gegeven om te kiezen voor: (1) jaarlijkse betaling op basis van een vaste (constante) canon, (2) jaarlijkse betaling op basis van een geïndexeerde canon, waarbij wij de gerealiseerde prijsontwaarding van het voorgaande jaar zouden adviseren als index, (3) afkoop van de eeuwigdurende canon. Deze keuze biedt de pachter geen direct voordeel, maar wel de vrijheid om de betaling van de pacht af te stemmen op de persoonlijke financiële situatie. Het gehanteerde canonpercentage wordt in alle drie deze alternatieven met dezelfde grondslag opgesteld.

7. Wet waardering onroerende zaken

7.1 Inleiding[49]

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde of de WOZ-waarde als basis kan dienen voor de residuele-waardemethode om de grondwaarde te kunnen bepalen.

De *Wet waardering onroerende zaken* (Wet WOZ) is een wet van grote aantallen en 'grote getallen'. Jaarlijks worden in Nederland ruim 8,6 miljoen onroerende zaken voor deze wet gewaardeerd. Dat zijn ongeveer 7,6 miljoen woningen (inclusief bijvoorbeeld recreatiewoningen) en 1 miljoen niet-woningen (inclusief bijvoorbeeld woon-bedrijfspanden).[50]

De WOZ-waarde wordt als heffingsgrondslag gebruikt voor:
- de OZB;
- de watersysteemheffing: WOZ-waarde voor gebouwde onroerende zaken;
- de schenk- en erfbelasting ingevolge art. 21 lid 5 Successiewet;
- de verhuurderheffing.

In diverse fiscale wetten haakt de wetgever aan bij de WOZ-waarde, zoals voor de waardering van de eigen grond met opstal (box 1) en verhuurde onroerende zaken (box 3) in de inkomstenbelasting, woningen in de Successiewet en de afschrijvingsbeperking in de winstsfeer (inkomsten- en vennootschapsbelasting).

Taxaties in het kader van de Wet WOZ worden door de gemeenten uitgevoerd, die vervolgens de waardegegevens levert aan de waterschappen en de Belastingdienst. De Waarderingskamer houdt toezicht op de WOZ-werkzaamheden van gemeenten. Zij is een zelfstandig bestuursorgaan met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De politieke verantwoordelijkheid ligt bij de Minister van Financiën.

In de *Waarderingsinstructie jaarlijkse waardebepaling* geeft de Waarderingskamer richtlijnen voor de uitvoering van de Wet WOZ. De WOZ-waarde, zijnde de waarde in het economisch verkeer, geldt voor: 1) woningen en rijksmonumenten; 2) voor courante niet-woningen. Voor de *in*courante niet-woningen geldt de gecorrigeerde vervangingswaarde als WOZ-waarde, tenzij de waarde in het economisch verkeer hoger is dan de (gecorrigeerde) vervangingswaarde.

In de Wet WOZ wordt over 'de waarde' gesproken en de wijze waarop men deze moet bepalen. De wet en de uitvoeringsregels kennen geen verwijzing naar de begrippen 'marktwaarde' of 'waarde in het economische verkeer'. Art. 17 Wet WOZ stelt regels voor de bepaling van de waarde van het op basis van art. 16 Wet WOZ afgebakende WOZ-object.

In art. 17 van de Wet waardering onroerende zaken wordt het begrip 'waarde' gedefinieerd:
1. Aan een onroerende zaak wordt een waarde toegekend.
2. De waarde wordt bepaald op de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijger de zaak in de staat waarin die zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen.

49 Deze inleiding is grotendeels ontleend aan Berkhout (2015).

50 Cijfers 2014.

Tijdens de Kamerbehandeling van de Wet WOZ werd opgemerkt dat de waarde die met inachtneming van het waarderingsvoorschrift in art. 17 lid 2 Wet WOZ werd bepaald, leidt tot het bedrag dat gelijk is aan de prijs welke door de meestbiedende koper besteed zou worden bij aanbieding ten verkoop op de voor de zaak meest geschikte wijze na de beste voorbereiding.[51] Kortom, alle factoren die van invloed kunnen zijn op de totstandkoming van de prijs dienen optimaal te zijn.

Uit de wettelijke regelingen moet men afleiden dat 'de waarde' een markt(gerelateerde) waarde is. Art. 3 van de *Uitvoeringsregeling instructie waardebepaling Wet waardering onroerende zaken* bepaalt dat het college van Burgemeester en Wethouders voortdurend marktgegevens verzamelt van handelingen in het economische verkeer betreffende vastgoed: verkooptransacties van woningen en niet-woningen, verhuurtransacties van niet-woningen, stichtingskosten van niet-woningen, gronduitgifteprijzen en dergelijke.

Art. 4 van de regeling schrijft voor dat de waarde van woningen wordt bepaald door woningen systematisch met elkaar te vergelijken waarvan de marktgegevens beschikbaar zijn. Voor niet-woningen gebeurt dat door middel van kapitalisatie van de brutohuur, door vergelijking of door middel van de 'discounted cash flow-methode', kortweg DCF-methode . Daarmee is het begrip 'waarde' in de WOZ-regelgeving direct gekoppeld aan het begrip 'markt'.

De WOZ-waarde op grond van artikel 17 lid 2 Wet WOZ wordt in de praktijk wel, minder zuiver, aangeduid als 'waarde in het economische verkeer' (en 'marktwaarde') om deze WOZ-waarde te kunnen onderscheiden van de gecorrigeerde vervangingswaarde op grond van artikel 17 lid 3 Wet WOZ. In art. 17 lid 2 worden enkele ficties gehanteerd die kunnen afwijken van de juridische en feitelijke situatie. Zij worden ook aangeduid met de verzamelnaam 'ficties' of 'waarderingsvoorschriften'. Het gaat in art. 17 Wet WOZ om de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend, indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de verkrijger de zaak in de staat waarin deze zich bevindt, onmiddellijk en in volle omvang in gebruik zou kunnen nemen.

De overdrachtsfictie veronderstelt dat alle rechten in één hand zijn en ziet op de overdracht van de volle en onbezwaarde eigendom van de onroerende zaak. Hierdoor wordt geen rekening gehouden met tal van omstandigheden die invloed kunnen hebben op de waarde in het economische verkeer: erfpacht, huurovereenkomsten, hypotheekrecht, opstalrecht, recht van gebruik en bewoning, vruchtgebruik en antispeculatiebedingen. Daarentegen wordt weer wel rekening gehouden met algemeen verbindende voorschriften, zoals bestemmingsplannen, erfdienstbaarheden en wettelijke voorschriften (zoals kapverboden en woonruimteverordeningen).

De verkrijgingsfictie gaat ervan uit dat alle rechten onmiddellijk ter beschikking komen van de veronderstelde koper en dat deze verkrijger de zaak in de staat waarin deze zich bevindt onmiddellijk en in volle omvang in gebruik kan nemen.[52] De waarderingsvoorschriften benadrukken dat de WOZ-waarde altijd betrekking heeft op de onroerende zaak, en daarmee op de veronderstelling dat er geen (beperkte) rechten met betrekking tot deze onroerende zaak door een ander worden uitgeoefend.

51 Kamerstukken II 1993/94, 22 885, nr. 36, p. 44 bij de Wet van 15 december 1994, Stb. 1994, 874, houdende algemene regels inzake de waardering van onroerende zaken (*Wet waardering onroerende zaken*).

52 Vraagbaak waardebepaling WOZ (2008).

7.2 Toezichtgegevens Waarderingskamer: Amsterdam

De Waarderingskamer heeft onderzoek verricht naar de kwaliteit van de taxaties van woningen en niet-woningen van de gemeente Amsterdam met waardepeildatum 1 januari 2014 en daarover gerapporteerd op 20 februari 2015.[53] Het onderzoek wordt als volgt omschreven:

> Wij hebben voor dit onderzoek bestanden opgevraagd. Deze bestanden zijn door ons geanalyseerd. Afhankelijk van deze bestandsanalyse is tijdens dit onderzoek een selectie gemaakt van objecten waarbij wij vragen hebben over de taxaties. Wij hebben bij onze selectie geprobeerd om objecten te bespreken die kenmerkend zijn voor de werkwijze van de gemeente. De oordelen zijn gebaseerd op:
> - een bestandsanalyse van alle WOZ-objecten;
> - een deelwaarneming in de gemeentelijke bestanden
> - de toelichtingen die u heeft gegeven tijdens het onderzoek.
>
> Ons oordeel is dus niet gebaseerd op basis van eventuele excessen maar betreft een totaaloordeel over de juistheid en volledigheid van de objectkenmerken, de kwaliteit van alle taxaties, de onderlinge waardeverhoudingen en de onderbouwingen.

Wij verwijzen naar het rapport van de Waarderingskamer, appendix I.[54] Onderdeel 2 van het rapport bevat een samenvatting van de Waarderingskamer omtrent de kwaliteit van de kwaliteit van de taxaties.

De toezichtresultaten, ontleend aan de website van de Waarderingskamer, laten het volgende zien:[55]

Algemeen oordeel uitvoering Wet WOZ	Voldoende
Status toezicht herwaardering	Waarderingskamer heeft ingestemd met bekend maken WOZ-waarden voor 2015.

Als de WOZ-taxaties inderdaad van voldoende kwaliteit zijn, zou dat moeten betekenen dat de burger vertrouwen heeft in die taxaties en dat de mate waarin men er bezwaar tegen maakt gering is. Aan de website van de Waarderingskamer ontlenen wij daarover de volgende gegevens (zie tabel 7.1):[56]

Tabel 7.1 Overzicht WOZ-bezwaren

Aantal WOZ objecten	484.946
Totale WOZ-waarde (peildatum 1-1-2013)	€ 125.379 miljoen
Gemiddelde woningwaarde (peildatum 1-1-2013)	€ 231.000

53 http://www.waarderingskamer.nl/PDFMSI/Amsterdam%202015-01-05%20r%20Kwaliteit%20Taxaties.pdf

54 Appendix I is te raadplegen via www.amsterdam.nl/grondwaardeadvies.

55 www.waarderingskamer.nl/default.aspx?sec=gemeente&gemeente=Amsterdam&id=333

56 www.waarderingskamer.nl/default.aspx?sec=gemeente&gemeente=Amsterdam&id=333

Gem. stijging WOZ-waarde woningen peildatum 1-1-2012 t.o.v. 1-1- 2011	- 3,7 %[56]
Gem. stijging WOZ-waarde woningen peildatum 1-1-2013 t.o.v. 1-1- 2012	- 5,0 %
Gem. stijging WOZ-waarde woningen peildatum 1-1-2014 t.o.v. 1-1- 2013	1,4 %

Dagtekening beschikkingen/aanslagen 2015 (peildatum 1-1-2014)	28-02-2015

Woningen onder bezwaar 2012 (peildatum 1-1-2011)	1,3 %
Woningen onder bezwaar 2013 (peildatum 1-1-2012)	2,0 %
Woningen onder bezwaar 2014 (peildatum 1-1-2013)	1,3 %
Niet-woningen onder bezwaar 2012 (peildatum 1-1-2011)	4,6 %
Niet-woningen onder bezwaar 2013 (peildatum 1-1-2012)	9,2 %
Niet-woningen onder bezwaar 2014 (peildatum 1-1-2013)	4,2 %

Het percentage bezwaren tegen WOZ-taxaties bedraagt slechts een fractie van de bezwaren tegen nieuwe erfpachtvoorstellen (circa 70% in 2014) van de gemeente. Ook maakt de tabel duidelijk dat de bezwaren tegen woningtaxaties veel geringer in aantal zijn dan die tegen de waardering van zakelijk vastgoed: over de laatste drie jaar leidt gemiddeld 1,5% van de woningtaxaties tot bezwaar; tegen 6% voor die van zakelijk vastgoed. Hieruit ontstaat een beeld dat de acceptatiegraad van WOZ-taxaties van woningen hoog is, terwijl dat voor zakelijk vastgoed vooralsnog wat minder het geval is; zij het dat de acceptatiegraad nog altijd 94% is. Gesprekken die wij met marktpartijen hebben gevoerd, bevestigen dat beeld.

Om deze cijfers betreffende de bezwaren wat in een wat ander perspectief te plaatsen, presenteren wij in tabel 7.2 de cijfers voor bezwaren tegen de taxaties van de vier grote Nederlandse gemeenten in vergelijking met het landelijk gemiddelde. De percentages bezwaren die tegen de Amsterdamse taxaties worden gemaakt, zijn aan de lage kant als wij deze vergelijken met de percentages voor de andere grote gemeenten, en met het landelijk gemiddelde.

57 De gemeente heeft de genoemde percentages berekend door nieuwe taxatiewaarden te vergelijken met vorige WOZ-waarden.

Tabel 7.2 Bezwaren WOZ-waarden woningen en niet-woningen Q4 en Nederland.

	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Landelijk gemiddelde	Amsterdam
Woningen onder bezwaar 2012 (peildatum 1-1-2011)	3,1%	9,0%	5,1%	3,4%	**1,3 %**
Woningen onder bezwaar 2013 (peildatum 1-1-2012)	2,1%	8,0%	9,5%	3,7%	**2,0 %**
Woningen onder bezwaar 2014 (peildatum 1-1-2013)	1,0%	5,8%	0,6%	2,4%	**1,3 %**
Niet-woningen onder bezwaar 2012 (peildatum 1-1-2011)	4,1%	11,4%	13,3%	8,2%	**4,6 %**
Niet-woningen onder bezwaar 2013 (peildatum 1-1-2012)	13,3%	15,2%	14,8%	8,8%	**9,2 %**
Niet-woningen onder bezwaar 2014 (peildatum 1-1-2013)	5,2%	10,6%	2,0%	6,3%	**4,2 %**

De Waarderingskamer geeft op haar website onder de kop 'De feiten over WOZ-bezwaren' de volgende informatie:[58]

> Van de ingediende bezwaren wordt circa 45% gehonoreerd (peildata 1/1/2012, 1/1/2011). Dat betekent dat door de bezwaarbehandeling circa 1,5 % van de woningen een andere WOZ-waarde krijgt. Voor 98,5 % van de woningen blijft de oorspronkelijk vastgestelde WOZ-waarde ook na bezwaar en beroep ongewijzigd. Gemiddeld wordt bij honorering van een bezwaar de vastgestelde waarde met circa 10% verminderd. De totale waardevermindering die daarvan het gevolg is, is op het totaal van de vastgestelde WOZ-waarden van woningen ongeveer 0,25 %.

Wij constateren op grond hiervan dat de WOZ-taxaties van de gemeente Amsterdam een hoge acceptatiegraad kennen en ook na bezwaar goed standhouden.

7.3 Informatie Eenheid Belastingen Gemeente Amsterdam

Wij hebben bij de Eenheid Belastingen van de gemeente Amsterdam (hierna: Belastingen) vervolgens actuele, aanvullende informatie opgevraagd over een groot aantal aspecten van de WOZ-waarderingen. Wij willen namelijk een gedetailleerder beeld krijgen van de kwaliteit van de taxaties, in aanvulling op de

58 http://www.waarderingskamer.nl/default.aspx?sec=newsitem&id=1105

landelijke cijfers die in de voorgaande paragraaf zijn getoond. Deze paragraaf bevat een weergave van deze informatie.

In tabel 7.3 presenteren wij een onderverdeling van WOZ-objecten (erfpacht en niet-erfpacht) in afgeronde aantallen:

Tabel 7.3 Verdeling WOZ-objecten gemeente Amsterdam

Type	Aantal	Waardering
Woningen	407.000	WOZ-WEV
Garageboxen[59]	7.000	WOZ-WEV
Courante niet-woningen (inclusief hotels)	33.000	WOZ-WEV
Incourante niet-woningen	3.000	Gecorrigeerde vervangingswaarde
Totaal aantal WOZ-objecten[60 / 61]	450.000	

Wij merken op dat voor objecten die op gecorrigeerde vervangingswaarde worden gewaardeerd, de grondwaarde al separaat wordt bepaald.

Erfpachtcorrectie
De Wet WOZ schrijft voor dat woningen gewaardeerd worden op de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend indien het volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen. Om aan dit voorschrift te voldoen moet getaxeerd worden alsof de woningen op eigen grond staan. Hiervoor wordt de zogenoemde 'erfpachtcorrectie' toegepast. Een verkoopcijfer van een pand op grond die in erfpacht is uitgegeven, wordt met deze erfpachtcorrectie verhoogd om zo tot een verkoop op eigen grond te komen. Het waarderingsmodel maakt gebruik van de transacties die op deze wijze tot WOZ-conforme verkoopcijfers zijn gecorrigeerd. De erfpachtcorrectie is de contante waarde van alle toekomstige canonverplichtingen gedurende een periode van vijftig jaar, gerekend vanaf de verkoopdatum.

Kwaliteitsverbeteringsprogramma woningen
Begin 2014 oordeelde de Waarderingskamer dat een deel van de WOZ-taxaties van de woningen in Amsterdam onvoldoende op orde was. Voor een deel waren de onderlinge waardeverhoudingen en objectkenmerken onjuist toegepast en beschreven. Belastingen is daarom in 2014 begonnen met een driejarig verbeterprogramma 'WOZ - de Basis op Orde'. Dit verbeterprogramma duurt tot en met 2017. In het kader hiervan zijn voor het belastingjaar 2015 (waardepeildatum 1/1/2014) voor de woningen kwaliteitsverbete-

59 Het betreft garageboxen in eigen gebruik en verhuurde boxen.

60 In het kader van de Wet WOZ zijn WOZ-objecten, volgens artikel 16 van de Wet WOZ en aanvullende jurisprudentie, zelfstandige objecten indien men in het geval van een woning beschikt over een afsluitbare hoofdentree, een eigen toilet en eigen was- en badgelegenheid. In het geval van een niet-woning en bij langdurige menselijke aanwezigheid (kantoor of winkel) beschikt het object in ieder geval over een afsluitbare hoofdentree en een toilet, en bij kortstondige menselijke aanwezigheid (parkeergarage of opslagruimte) uitsluitend over een afsluitbare hoofdentree

61 Volgens de (website van de) Waarderingskamer zijn er 484.946 objecten. Het verschil betreft volgens Belastingen zogenoemde 'sluimerende objecten' voor de kadastrale registratie en verantwoording. Sluimerende objecten betreffen de ondergrond en de dienstbare grond bij en onder wooncomplexen en verzamelgebouwen. De waarde is altijd nihil. Het aantal komt overeen met het verschil.

ringen doorgevoerd. De onderlinge waardeverhoudingen tussen de woningen zijn in lijn gebracht met de praktijk en van 100.000 woningen zijn de onderliggende objectkenmerken administratief en/of ter plekke onderzocht en waar nodig aangepast. Voor 25.000 woningen heeft dit geleid tot waardewijzigingen van meer dan 20%, waarvan 18.500 waardestijgingen en 6.500 waardedalingen. Aangezien de grootste omissies in 2014 hersteld zijn, verwacht Belastingen dat waardewijzigingen van 20% of meer, naast de normale waardewijzigingen ten gevolge van veranderende marktontwikkelingen, de komende jaren in veel mindere mate zullen voorkomen.

Kwaliteitsverbetering WOZ-taxaties niet-woningen
In 2014 is Belastingen ook begonnen met het verbeteren van de niet-woningtaxaties, alhoewel de Waarderingskamer geen kritiek had op deze taxaties. Dit heeft ertoe geleid dat ook voor bepaalde groepen niet-woningen diverse verbetermaatregelen zijn getroffen en kwaliteitsslagen zijn gemaakt.

Winkel-, restaurant-, café - en kantoorpanden op A-locaties
Belastingen analyseert permanent marktprijzen en marktomstandigheden. In 2014 heeft Belastingen verbeteringsmaatregelen getroffen en de kwaliteit van de taxaties van de winkels, restaurant en cafés op A-locaties verhoogd. De verbetermaatregelen betroffen onder meer het inrichten en herijken van een nieuw taxatiemodel voor winkels, restaurants en cafés én een betere aansluiting op de werkelijke marktprijzen. Ook zijn de onderliggende primaire objectkenmerken (bijvoorbeeld bouwjaar en oppervlakte) en de secundaire objectkenmerken (bijvoorbeeld kwaliteit en onderhoud) onderzocht en waar nodig hersteld.

Hotels vanaf drie sterren
Wijzigingen in de WOZ-waarden van hotels met drie en meer sterren hebben een tweeledige achtergrond. In de eerste plaats zijn de hotelpanden met drie, vier en vijf sterren in 2015 voor het eerst getaxeerd volgens de beginselen van de Taxatiewijzer Hotels (versie 1.0, d.d. 15 april 2014), van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De taxatiewijzer schrijft een taxatiewijze voor op basis van financiële gegevens, zoals omzet, opbrengsten en uitgaven, en op basis van diverse archetypen en (ver)kooptransacties. In de tweede plaats zijn er in de periode 2012-2014 meer (ver)kooptransacties van hotels geweest dan in de jaren daarvoor en is het investeringsniveau verdubbeld. Daardoor namen het marktbewijs en het inzicht in de marktwaarde, en daarmee de WOZ-waarde, toe.

Vooroverleg
Belastingen voert al vele jaren vooroverleg met eigenaren van omvangrijke vastgoedportefeuilles. In het kader van de verbeteringsmaatregelen heeft Belastingen wederom vooroverleg gevoerd om de kwaliteitsverbeteringen te realiseren en voor de langere termijn te waarborgen. Er is met diverse marktpartijen (waaronder vastgoedeigenaren, hoteliers, belastingadvieskantoren, makelaarskantoren) gesproken over de gegevenskwaliteit, de marktontwikkelingen, gebiedsontwikkelingen, taxatiewijzers en concepttaxaties. Deze gesprekken dragen bij aan het inzicht in de wijze waarop de waarde tot stand komt, aan realistische taxaties en aan een goede aansluiting bij de markt- en gebiedssituaties. De WOZ-waarden die in het vooroverleg zijn overeengekomen, worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst en door de inspecteur (heffingsambtenaar) ondertekend.

Eindresultaat en reacties ondernemers
Door de verbeteringen zijn de WOZ-waarden realistischer geworden en sluiten deze beter aan bij het werkelijke marktniveau. Er is nu een betere waardeverhouding tussen de verschillende winkellocaties onderling en de restaurant/café-locaties onderling en tussen winkels onderling en de restaurant/cafés onderling. Datzelfde geldt ook voor de hotels met drie en meer sterren. De verbeteringen hebben er echter ook toe geleid dat de WOZ-waarden ten opzichte van 2014 aanzienlijk hoger zijn uitgevallen. Uit het vooroverleg is gebleken dat veel eigenaren van winkels, restaurants en cafés, of hun gemachtigden, de hogere taxaties te

00013

rechtvaardigen vinden. Wel is er kritiek op de hogere belastingaanslagen die uit de hogere taxaties voortvloeien. De hotelmarkt heeft vooral kritiek op de werkwijze die de taxatiewijzer voorschrijft. De beschikkingen 2015 zijn tijdig verstuurd en de bezwaartermijn is ondertussen verstreken. De bezwaarschriften die binnen de termijn ontvangen zijn, worden nu geregistreerd en afgehandeld. Ondanks de kritiek op de hogere belastingaanslagen en op de taxatiewijzer Hotels zijn er (nog) geen aanwijzingen dat er massaal bezwaar wordt gemaakt tegen de hogere WOZ-waarden.

Oordeel Waarderingskamer 2015
Gedurende 2014 heeft de Waarderingskamer het verbeteringstraject van de WOZ-taxaties nauwlettend gevolgd. Begin 2015 heeft zij de kwaliteit van de taxaties zeer nauwgezet gecontroleerd en geoordeeld dat die voldoende op orde zijn. Wel zullen de komende jaren nog extra verbeteringsmaatregelen moeten volgen en zal moeten worden gewaarborgd dat de verbeteringen duurzaam van aard zijn en blijven.

Vervolg
De kwaliteit van taxaties en onderliggende gegevens waarborgen en onderhouden is een continu proces. In 2014 zijn de belangrijkste verbeteringen doorgevoerd. Een belangrijke oorzaak voor de onjuiste taxaties was het gebrek aan duidelijke werkinstructies en proceskennis. Vanaf 2015 werkt Belastingen met nieuwe verbeterde werkinstructies en is zij begonnen met een uitgebreid meerjarig opleidingsprogramma voor haar medewerkers. Die beschikken inmiddels over een toereikende proceskennis, passen de werkinstructies op de gewenste wijze toe en worden periodiek bijgeschoold, begeleid en getoetst.

De WOZ-processen worden verder geoptimaliseerd. Daaronder zijn ook inbegrepen: de bezwaarprocedures, het modelmatige waarderingsproces, taxaties op maat, het vooroverleg en de informele contacten met diverse markt- en vastgoedpartijen. In 2015 gaat Belastingen de nieuwe taxatiemodellen voor kantoor- en bedrijfspanden inrichten en herijken. Voor kantoor- en bedrijfspanden komt een excessieve onderwaardering in mindere mate voor. Daarom verwacht Belastingen dat voor deze groep objecten, mogelijke uitzonderingen daargelaten, geen excessieve waardestijgingen te verwachten zijn die vergelijkbaar zijn met die voor winkels en restaurants en cafés op A-locaties en de hotels met drie of meer sterren.

7.4 Resumé

Amsterdamse woningen en niet-woningen worden voor de Wet WOZ door de gemeente jaarlijks gewaardeerd op volle eigendomswaarde. Dat wil zeggen: zonder rekening te houden met erfpacht. De Waarderingskamer houdt toezicht op deze werkzaamheden.

De percentages bezwaarschriften tegen de taxaties wijzen er naar ons oordeel op dat de taxaties breed geaccepteerd worden.

Belastingen heeft een driejarig kwaliteitsverbeteringsprogramma voor woningtaxaties opgezet. De resultaten daarvan zijn voor een belangrijk deel al verwerkt in de taxaties met waardepeildatum 1/1/2014 (belastingjaar 2015). Tegelijkertijd is voor niet-woningen een verbeteringstraject gestart, waarbij ook vooroverleg wordt gevoerd met marktpartijen.

De bezwaartermijnen voor het belastingjaar 2015 zijn bijna verlopen en de voorlopige cijfers wijzen niet op een toename van het percentage bezwaarschriften. Daarmee staan de getaxeerde waarden grotendeels vast.

10047

Gelet op deze bevindingen zijn wij van oordeel dat de WOZ-waarde 2014 als uitvalsbasis kan dienen voor de residuele-waardemethode ter bepaling van de grondwaarde.

Wij achten het van belang te benadrukken dat de getaxeerde waarde in het verkeer tussen gemeente en burgers/bedrijven is vastgesteld, terwijl men de mogelijkheid heeft gehad van bezwaar en beroep.

60

8. Waardering woningopstallen op erfpachtgrond

8.1 Inleiding

Op verzoek van de grondwaardecommissie heeft prof. dr. M.K. Francke onderzocht hoe de veroudering ('depreciatie') van woningopstallen op erfpachtgrond vastgesteld kan worden. Een vergelijkbaar onderzoek naar de veroudering van niet-woningen is niet goed uit te voeren vanwege de geringe beschikbaarheid van verkoopcijfers. Dit hoofdstuk is een verkorte versie van zijn onderzoeksverslag. Voor het volledige onderzoeksrapport verwijzen wij naar appendix II[62].

Voor nieuwbouwwoningen op eigen grond is de grondwaarde relatief eenvoudig te bepalen met behulp van de residuele-grondwaardemethode: de waarde van de grond is gelijk aan de totale waarde van grond en opstal minus de waarde van de opstal. Voor woningen op eigen grond kan de totale waarde worden gebaseerd op verkoopprijzen en voor nieuwbouwwoningen kan de waarde van de opstal worden gebaseerd op (genormeerde) stichtingskosten.

Voor bebouwde grond in erfpacht is de grondwaarde echter niet eenvoudig te bepalen. Ten eerste is de waarde van de opstal niet gelijk aan de stichtingskosten: die moeten gecorrigeerd worden voor veroudering. Ten tweede representeren verkoopcijfers van woningen op grond die in erfpacht is uitgegeven (erfpachtgrond) niet de totale waarde; de verkoopprijs van een woning op erfpachtgrond is gelijk aan de opstalwaarde plus de waarde van het erfpachtrecht. Hierbij is de laatstgenoemde waarde afhankelijk is van de kenmerken van het specifieke erfpachtcontract, zoals de geldende Algemene Bepalingen, de hoogte van canonbetalingen, de afkoop van canonbetalingen en de expiratiedatum.

De waarde van de opstal is te schrijven als: bouwkosten maal verouderingsfactor. De bouwkosten zijn afhankelijk van tijd, grootte en woningtype en de verouderingsfactor van bouwjaar, leeftijd en onderhoud. Het uitgangspunt voor de bepaling van de bouwkosten is de vervangingswaarde. De waarde van grond is afhankelijk van tijd, grootte, locatie en woningtype.

Op basis van bekende bouwkosten en verkoopcijfers heeft Francke kengetallen voor de grootte van de effecten van veroudering en de grondwaarde bepaald door middel van een statistisch model.

Om de effecten van veroudering op de opstalwaarde te bepalen heeft Francke gebruikgemaakt van verkoopcijfers van eengezinswoningen op eigen grond in nabij gelegen gebieden buiten de gemeente Amsterdam, namelijk de regio's Zuid-Kennemerland, Utrecht en Groot-Amsterdam (exclusief de gemeente Amsterdam). Verkoopcijfers van woningen binnen de gemeente Amsterdam zijn niet in het statistisch model betrokken, omdat het grootste deel van de verkochte woningen op erfpachtgrond staat en de woningen op eigen grond vooral woningen zijn die gebouwd zijn voor 1900, dus uit de periode voor de introductie van erfpacht in Amsterdam.

Om de opstalwaarde van een woning in Amsterdam te bepalen gaat Francke uit van de bouwkosten van de desbetreffende woning. Deze kosten worden gecorrigeerd voor veroudering op basis van de kengetallen uit het statistische model. Impliciet neemt hij hiermee aan dat de verouderingsfactor gemeten voor woningen *buiten* de gemeente Amsterdam ook van toepassing is *binnen* de gemeente Amsterdam en dat de verouderingsfactor gemeten voor eengezinswoningen ook van toepassing is voor meergezinswoningen.

62 Appendix II is te raadplegen via http://www.amsterdam.nl/grondwaardeadvies.

00013

Om vervolgens de grondwaarde te bepalen, inclusief die van woningen op erfpachtgrond, wordt uitgegaan van de WOZ-waarde. Die wordt verminderd met de bouwkosten die voor veroudering zijn gecorrigeerd, om te komen tot de grondwaarde, waarvoor geldt dat de WOZ-waarde en de bouwkosten betrekking hebben op dezelfde prijspeildatum. De *Wet waardering onroerende zaken* (Wet WOZ) schrijft voor dat een woning gewaardeerd wordt alsof deze op eigen grond zou staan. De WOZ-waardering is gebaseerd op voor erfpacht gecorrigeerde (voor zover van toepassing) verkoopcijfers van vergelijkbare woningen. Hier geldt dat Francke voor de erfpachtcorrectie rekening houdt met de contante waarde van toekomstige canonverplichtingen. Dit komt overeen met wat de koper van een woning uiteindelijk voor de woning over heeft; dus niet alleen de aankoopprijs, maar ook de toekomstige erfpachtbetalingen. Als Francke van deze verkoopprijs die voor erfpacht gecorrigeerd is (of de WOZ-waarde) de opstalwaarde in mindering brengt houdt hij de waarde van erfpachtgrond over.

Deze methode gaat ervan uit dat bij de bepaling van de WOZ-waarde de erfpachtcorrectie op een correcte wijze plaatsvindt, of anders geformuleerd: dat de WOZ-waarde goed door de gemeente is vastgesteld.

8.2 Data

Francke heeft voor zijn onderzoek gebruikgemaakt van verscheidene data, zoals: bouwkosten, verkoopcijfers, erfpachtgegevens en WOZ-waarden.

In zijn onderzoek heeft hij de bouwkosten gebaseerd op kengetallen die afkomstig zijn van Bouwkompas. Die kosten zijn afhankelijk van onder andere de grootte van de woning, het woningtype, het type dak en het tijdstip. Per type woning geeft Bouwkompas minimale, gemiddelde en maximale bouwkosten per woningtype, afhankelijk van de kwaliteit van de woning. Hiervan maakt Francke in het model gebruik door te veronderstellen dat de bouwkosten in dure en goedkope buurten respectievelijk relatief hoog en laag zullen zijn. Uiteraard kunnen de bouwkosten gedetailleerder worden bepaald om te dienen als component voor de grondwaardebepaling.

Om de bouwkosten in de jaren vóór 2014 te berekenen, worden de bouwkosten per 2014 geïndexeerd met behulp van een bouwkostenindex voor nieuwbouwwoningen, afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

In het onderzoek is verder gebruikgemaakt van verkoopcijfers afkomstig van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM). Het gaat om verkopen in de NVM-regio's Zuid-Kennemerland, Amsterdam en Utrecht in de periode vanaf januari 2000 tot en met december 2014. Van deze verkochte woningen is een groot aantal karakteristieken bekend, zoals: woningtype, daktype, gebruiksoppervlak, perceeloppervlak, bouwjaar, onderhoud, verkoopdatum en locatie.

Verkopen van eengezinswoningen buiten de gemeente Amsterdam worden gebruikt om de invloed van bouwjaar, veroudering en staat van onderhoud op de waarde van de opstal te bepalen.

Erfpachtgegevens van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam zijn gebruikt om te bepalen of een verkochte woning al dan niet op erfpachtgrond staat. Het erfpachtbestand en het verkoopbestand zijn op basis van postcode en huisnummer aan elkaar gekoppeld.

10047

Aan de verkochte woningen in de gemeente Amsterdam zijn de WOZ-waarden gekoppeld op basis van postcode, huisnummer en huisnummertoevoeging. Deze WOZ-waarden zijn afkomstig van de Eenheid Belastingen Gemeente Amsterdam. Deze hebben 1 januari 2013 als prijspeildatum.
De initiële database betreft circa 190.000 woningen. Na toepassing van een aantal datafilters, die vooral betrekking hebben op de bouwperiode van de woning en de volledigheid van de beschikbare data over die woningen, blijven er ongeveer 106.000 woningen over voor statistische analyse.

8.3 Resultaten

8.3.1 Veroudering en onderhoud

Op basis van de bovenstaande data heeft Francke eerst de effecten van veroudering op de waarde van de opstal bepaald. Deze veroudering is afhankelijk van de bouwperiode, de ouderdom (ten tijde van de verkoop) en de staat van onderhoud. De gebruikte bouwkosten zijn schattingen van de vervangingswaarde van de opstal. Er is gebruikgemaakt van een gemiddelde vormfactor (verhouding tussen brutovloeroppervlak en gebruiksoppervlak) per woningtype. De kwaliteit van de woning is verondersteld afhankelijk te zijn van de verhouding tussen de grondwaarde en totale waarde. De kwaliteit van de woning bepaalt de hoogte van de bouwkosten.[63]

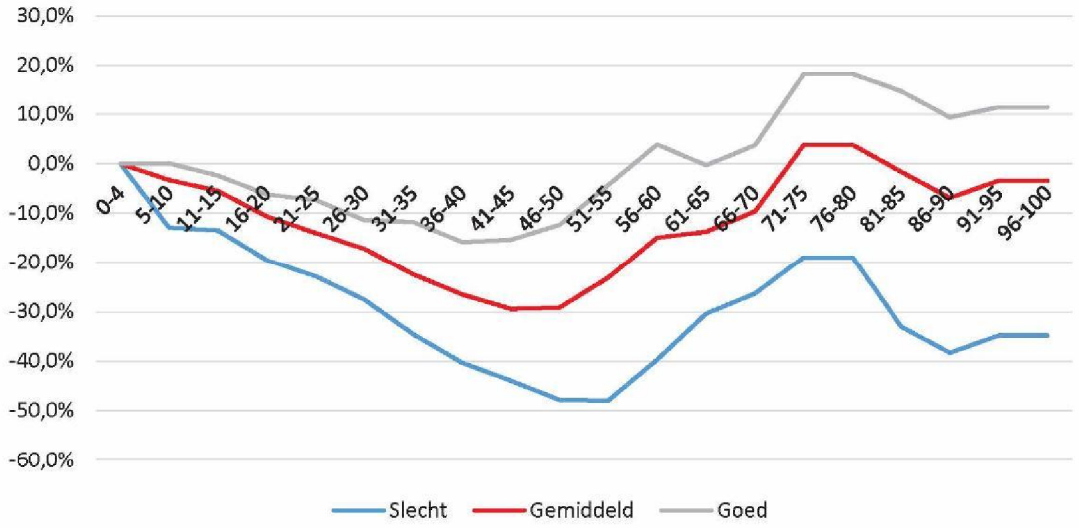
Deze benaderingen hebben tot gevolg dat de geschatte vervangingskosten op afzonderlijk niveau kunnen afwijken van de werkelijke kosten. Op geaggregeerd niveau (per gebied of per woningtype) is deze benadering echter nauwkeurig genoeg om een schatting van de effecten van veroudering te meten.

Figuur 8.1 laat de effecten zien van veroudering voor slecht, gemiddeld en goed onderhouden woningen. Op de horizontale as is de leeftijd van de woning opgenomen, op de verticale het percentage waarmee de bouwkosten van de woning gecorrigeerd moeten worden.

De waarde van de opstal is lager naarmate de woning ouder is. De omvang van de correctie is sterk afhankelijk van de vraag of de woning goed (maximaal 16%) of slecht (maximaal 43%) is onderhouden. De verschillen tussen goed en slecht onderhouden woningen nemen toe naarmate de leeftijd van de woning toeneemt. Uit figuur 8.1 blijkt ook dat de opstalwaarde van goed onderhouden oude woningen (jaren 30-woningen) hoger kan zijn dan die van nieuwbouwwoningen.

63 Bouwkostenkompas verschaft per woningtype minimale, maximale en gemiddelde bouwkosten. Welke bouwkosten zijn gebruikt, is afhankelijk van de verhouding tussen grondwaarde en totale waarde per gebied.

Figuur 8.1 Invloed van veroudering op de opstalwaarde is afhankelijk van onderhoud



8.3.2 *Grondwaarde*

Voor de bepaling van de waarde van bebouwde grond die in erfpacht is uitgegeven, is gebruikgemaakt van de WOZ-waarde met prijspeildatum 1 januari 2013. Deze is voor een deel van de verkochte woningen bekend. Daarnaast zijn de bouwkosten (*BK*) in 2013 berekend op basis van de gegevens in het verkopenbestand en de kengetallen uit Bouwkompas. Op de bouwkosten wordt vervolgens de correctie voor veroudering toegepast op basis van het bouwjaar, de leeftijd en de staat van onderhoud van de woning.

De waarde van de grond (*WG*) wordt dus als volgt berekend:

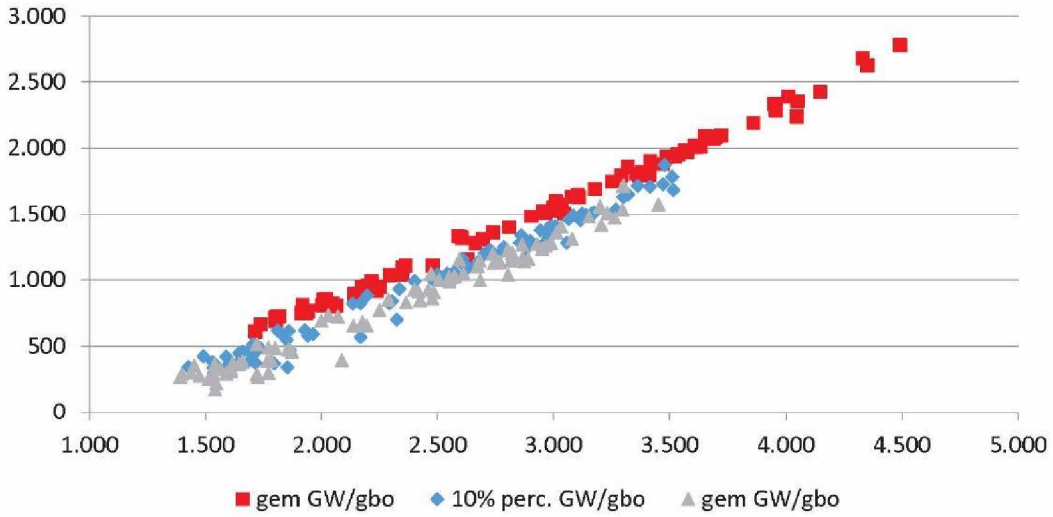
$$WG = WOZ - BK \times Factor\ veroudering$$

Voor iedere woning waarvoor de WOZ-waarde, de bouwkosten, het bouwjaar, de ouderdom en de staat van onderhoud bekend zijn, kan op deze wijze de grondwaarde worden berekend. Als percentage van de totale waarde noemen wij dit de grondquote.

Ook hier is het van belang op te merken dat de gebruikte bouwkosten schattingen zijn van de vervangingswaarde van de opstal. Dit heeft tot gevolg dat de geschatte vervangingskosten op afzonderlijk niveau kunnen afwijken van de werkelijke kosten. Deze benadering is evenwel nauwkeurig genoeg om een schatting te geven van de gemiddelde grondquote en de gemiddelde grondprijs per vierkante meter gebruiksoppervlak op buurtniveau of per woningtype.

Figuur 8.2 geeft per buurt het verband weer tussen de gemiddelde grondwaarden per vierkante meter gebruiksoppervlak (verticale as) en de gemiddelde WOZ-waarden per vierkante meter gebruiksoppervlak (horizontale as). De oranje vierkanten tonen een duidelijk verband tussen deze gemiddelden. De grijze driehoeken en blauwe vierkanten geven in plaats van de gemiddelden de 5% en 10% percentielen per buurt. Ook hier is een duidelijke relatie tussen de percentielen van de grond- en de WOZ-waarde per vierkante meter gebruiksoppervlak. De relaties van de percentielen zijn minder sterk, doordat het aantal verkopen voor sommige buurten te laag is om betrouwbaar een percentiel te bepalen.

Figuur 8.2 Per buurt gemiddelde (5% en 10% percentiel) grondwaarden per m² gbo tegenover gemiddelde (5% en 10% percentiel) WOZ-waarden per m² gbo.



In het rapport zijn grondquotes per buurt opgenomen. De gemiddelde grondquote van de verkochte woningen in Amsterdam bedraagt 43%. Francke constateert een grote variatie in de grondquote: van 32% in Bijlmer Oost tot 56% in de Grachtengordel. De gemiddelde grondwaarde (prijspeil 1 januari 2013) per vierkante meter gebruiksoppervlak voor de verkochte woningen is gelijk aan 1.313 euro. Per buurt varieert deze grondwaarde tussen de 568 euro (Bijlmer Oost) en 2.576 euro per vierkante meter (Grachtengordel-West), ruim 4,5 maal zo hoog. De grondwaarden en grondquotes zijn in sterke mate afhankelijk van de voorwaarde of er gerekend wordt met minimale of maximale bouwkosten per woningtype. Voor sommige buurten resulteert het rekenen met maximale bouwkosten in negatieve grondwaarden.

8.4 Stappenplan grondwaardewaardering eeuwigdurende erfpacht

De gemeente zou iedere erfpachter een aanbod moeten doen voor eeuwigdurende erfpacht op basis van een zo accuraat mogelijk bepaalde grondwaarde. De vraag is welke gegevens nodig zijn om per woning te komen tot een betrouwbare grondwaardebepaling.

De waarde van bebouwde en in erfpacht uitgegeven grond op waarderingsdatum t (WG_t) wordt berekend op basis van de WOZ-waarde voor prijspeildatum t (WOZ_t):

$$WG_t = WOZ_t - WO_t.$$

De WOZ-waarde is gebaseerd op verkoopcijfers van vergelijkbare woningen. Voor zover deze vergelijkbare woningen op erfpachtgrond staan, dienen de verkoopcijfers gecorrigeerd te worden met de contante waarde van toekomstige canonverplichtingen om te komen tot een waardering 'op eigen grond'.

Van de WOZ-waarde wordt de opstalwaarde (WO_t) afgetrokken. De opstalwaarde is gelijk aan de vervangingswaarde vermenigvuldigd met de verouderingsfactor:

$$WO_t = BK_t \; x \; Factor \; veroudering.$$

De verouderingsfactor hangt af van het bouwjaar, de ouderdom (op het moment van waarderen) en de staat van onderhoud. De kengetallen die samenhangen met de verouderingsfactor, zijn bepaald aan de hand van verkoopcijfers tot en met 2014 in de regio's Amsterdam (exclusief de gemeente Amsterdam), Zuid-Kennemerland en Utrecht. Deze kengetallen zullen periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, moeten worden getoetst, en zo nodig aangepast, aan nieuwe verkoopcijfers.

De vervangingswaarde wordt gebaseerd op bouwkosten op basis van kengetallen van Bouwkostenkompas. Deze leidraad maakt gebruik van 'referentiewoningen' en hanteert per type referentiewoning verschillende bouwkosten (*BK*). Hiervoor is het belangrijk dat de volgende informatie beschikbaar is voor iedere woning waarvoor de gemeente een aanbod eeuwigdurende erfpacht gaat uitbrengen:

- woningtype (vrijstaand, twee-onder-één-kap, geschakeld, gestapelde woning);
- soort woning (herenhuis, drive-in, villa, woontoren, appartementenblok, galerijflat, stadsvilla, portiekwoning, beneden/bovenwoning en dergelijke);
- dakvorm (plat of schuin);
- mate van stedelijkheid;
- brutovloeroppervlak (BVO);
- gebruiksoppervlak;
- het aantal verdiepingen;
- bouwjaar;
- het aantal woonlagen van het complex (voor gestapelde woningen);
- staat van onderhoud;
- kwaliteit van de opstal. Die bepaalt met welke bouwkosten (tussen minimum en maximum) gerekend moet worden. De kwaliteit van de opstal is moeilijk te meten, maar kan worden gebaseerd op de WOZ-waarde per vierkante meter gebruiksoppervlak.

De bouwkosten kunnen worden berekend als

$$BK = (BK/m^2)^*(BVO)$$

Tevens dient bij het bepalen van de bouwkosten rekening te worden gehouden met kelders (standaard of prefab, aantal vierkante meter brutovloeroppervlak), parkeerplaatsen, garages (al dan niet geïsoleerd, vrijstaand, brutovloeroppervlak) en eventuele andere bijgebouwen.

8.5 Resumé

De belangrijkste constatering in het onderzoek van Francke is dat de invloed van veroudering op de opstalwaarde van een woning uit verkoopcijfers en bouwkosten kan worden afgeleid. Een vergelijkbaar onderzoek naar de veroudering van niet-woningen is niet goed uit te voeren vanwege geringe beschikbaarheid van verkoopcijfers. De invloed van veroudering hangt af van het bouwjaar, de leeftijd van de woning en de staat van onderhoud. De opstalwaarde van de woning neemt af naarmate de woning ouder is, tot ongeveer 50 jaar, daarna neemt de waarde weer toe. Het verschil tussen goed en slecht onderhouden woningen is groter naarmate de woning ouder is.

Een tweede belangrijke constatering van Francke is dat de waarde van bebouwde grond die in erfpacht is uitgegeven, kan worden berekend op basis van de WOZ-waarde. De Wet WOZ schrijft voor dat een woning gewaardeerd dient te worden alsof deze op eigen grond zou staan. De WOZ-waarde is gebaseerd op verkoopcijfers van vergelijkbare woningen. Voor zover deze vergelijkbare woningen op erfpachtgrond staan, dienen de verkoopcijfers gecorrigeerd te worden met de contante waarde van toekomstige canonverplichtingen om te komen tot een waardering 'op eigen grond'. Dit komt overeen met wat een koper van een woning uiteindelijk voor de woning over heeft; niet alleen de aankoopprijs, maar ook de toekomstige erfpachtbetalingen. Door van de WOZ-waarde de opstalwaarde, de bouwkosten gecorrigeerd voor veroudering, af te trekken, resulteert de waarde van erfpachtgrond.

Voor het bepalen van de verouderingsfactor en de per buurt gemiddelde grondwaarde per m^2 gebruiksoppervlak is gebruik gemaakt van schattingen van de bouwkosten. Deze schattingen houden geen rekening met de individuele kwaliteit van de woning; voor iedere woning in dezelfde buurt van hetzelfde woningtype is voor de bouwkosten dezelfde prijs per m^2 bruto-vloeroppervlak gehanteerd. Daarnaast is voor alle woningen van hetzelfde woningtype dezelfde vormfactor (verhouding tussen bruto-vloeroppervlak en gebruiksoppervlak) gebruikt. Om bij individuele woningen tot een betrouwbare schatting van de grondwaarde te komen, dienen de bouwkosten nauwkeuriger te worden vastgesteld door uit te gaan van woning specifieke kwaliteit, staat van onderhoud en vormfactor.

Tenslotte verdient het de aanbeveling om de kengetallen voor het vaststellen van de veroudering periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, te toetsen en zo nodig aan te passen aan de hand van nieuwe verkoopcijfers.

9. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Na 120 jaar erfpachtpraktijk heeft de gemeente Amsterdam besloten het erfpachtstelsel te hervormen en over te gaan naar eeuwigdurende erfpacht met de mogelijkheid de erfpacht eenmalig af te kopen of te kiezen voor periodieke betaling van de erfpachtcanon. De invoering van eeuwigdurende erfpacht moet een einde maken aan de complexiteit van het huidige erfpachtstelsel. Daarnaast moet het nieuwe stelsel de erfpachters meer zekerheid bieden over de (toekomstige) erfpachtlasten.

De gemeente noemt als belangrijkste knelpunten van het huidige (voortdurende) stelsel met tijdvakken:
- plotselinge stijging van de woonlasten bij canonherziening einde tijdvak;
- onvoorspelbaarheid van de nieuwe canon en daardoor onzekerheid over toekomstige woonlasten;
- terughoudendheid van banken die aangezocht worden erfpachtwoningen te financieren;
- ingewikkelde procedures om de nieuwe canon vast te stellen.

Ons is gevraagd te adviseren over de wijze waarop de hervorming naar eeuwigdurende erfpacht het beste gestalte kan krijgen. Het is niet aan ons om een algemeen oordeel te vellen over de uitwerking van de Amsterdamse erfpacht. Wel is het duidelijk dat het bestaande erfpachtstelsel de laatste decennia in toenemende mate gebukt gaat onder gebreken als: complexiteit, ondoorzichtigheid en onvoorspelbaarheid. Geen van de betrokken partijen — burgers, gemeente, banken en taxateurs — is tevreden over de huidige gang van zaken betreffende de vaststelling van de grondwaarde en de hoogte van de erfpachtcanon. Wij delen die gevoelens. De huidige situatie leidt niet alleen tot onnodige kosten en willekeur in de hoogtes van de canon, maar ook tot onzekerheid en een gevoel van onrechtvaardige behandeling bij de burger. Vandaar dat wij als commissie deze herziening willen aangrijpen om *schoon schip* te maken.

De introductie van eeuwigdurende erfpacht opent de deur naar een breed gedragen nieuwe standaard, die de kwaliteiten van het huidige systeem behoudt en de zwakke punten aanpakt. Wij stellen een herziening voor die zorgt voor *eenduidige eenvoud* voor alle belanghebbenden.

Dit hoofdstuk beginnen wij met een samenvatting van hoofdstuk 1 tot en met hoofdstuk 8 (9.1). Dan vervolgen wij met ons advies dat is opgebouwd uit drie hoofdconclusies (9.2). Ten slotte volgt een lijst met aanbevelingen inzake randvoorwaarden en de implementatie van het nieuwe systeem (9.3).

9.1 Samenvatting

Hoofdstuk 1 Opdrachtverlening en werkwijze
Als grondwaardecommissie adviseren wij over de methode waarmee de grondslag van het eeuwigdurende erfpacht kan worden bepaald. Deze methode moet aan een aantal criteria voldoen: transparantie, objectiviteit, uitvoerbaarheid en begrijpelijkheid voor de erfpachters. Ons is gevraagd 'zuiver' de grondslag voor de bepaling van de afkoopsom, dan wel de canonbetalingen voor eeuwigdurende erfpacht te bepalen. Het is aan het college en de gemeenteraad te bepalen hoe bestuurlijke wensen daarmee te verenigen zijn.

Wij hebben in alle vertrouwelijkheid gesproken met een aantal belanghebbenden, belangenorganisaties en deskundigen. Er zijn geen gespreksverslagen gemaakt. Daarnaast hebben wij deskundigen ingeschakeld voor deelonderwerpen van de opdracht.

00013

Hoofdstuk 2 Erfpacht: een korte historie
Met gronderfpacht wil de gemeente de toekomstige waardestijging van de grond blijvend ten goede laten komen aan de gemeenschap. Het huidige systeem staat echter al langer onder druk. Reden genoeg voor andere gemeenten, zoals Den Haag, Rotterdam en Utrecht, om hun erfpachtstelsels te herzien. Daarbij zijn kortingen aan de erfpachters verstrekt om de overgang naar het nieuwe systeem te doen slagen.

Hoofdstuk 3 Juridische context
Het erfpachtrecht geeft de erfpachter de bevoegdheid de onroerende zaak, die eigendom is van een ander, te houden en te gebruiken. De erfpachter wordt geen eigenaar van de grond en de opstal. Ook niet wanneer de opgetelde canonbetalingen de grondwaarde vele malen zouden overtreffen.

In de Amsterdamse praktijk wijst het grootste deel van de erfpachters het aanbod van de gemeente bij de doorgaans hogere canonherziening af. In die gevallen benoemen de erfpachters en de gemeente ieder een taxateur, die samen een derde taxateur uitkiezen. Vervolgens komen deze drie deskundigen gezamenlijk met een taxatie. Procederen over de uitkomsten van de deskundigentaxatie heeft weinig zin, noch voor de gemeente, noch voor de erfpachter. Taxaties worden door rechters marginaal getoetst. Het taxatierapport is pas vernietigbaar als de inhoud, of de wijze van totstandkoming ervan, in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Daardoor kunnen onevenwichtigheden in de taxatierapporten zonder consequenties voortbestaan, wat in de huidige situatie ook het geval is.

Gemeente en erfpachters hebben nauwelijks invloed op de deskundigentaxatie. De gemeente wil zich integer opstellen en kiest ervoor de taxatierapporten van deskundigen niet aan te vechten via de rechter. De belangrijkste reden hiervoor is dat een toevallige erfpachter dan geconfronteerd wordt met een kostbare juridische procedure, terwijl hij slechts een 'toevallige' partij is.

Een manier om binnen een systeem van erfpacht de positie van vol eigendom dicht te naderen is de afkoop van alle toekomstige canonbetalingen: de eeuwigdurende erfpacht. Uit de contractsvrijheid vloeit voort dat het iedere erfpachter vrij staat het aanbod van de gemeente af te slaan. Het is van groot belang om te benadrukken dat de gemeente hier dus geen machtspositie heeft, zoals zij die wel heeft als de grond opnieuw wordt uitgegeven aan het einde van de tijdelijke erfpachtsperiode. In de afkoopsituatie staan de partijen als vrije, gelijkwaardige partijen tegenover elkaar. Misbruik van bevoegdheid door de gemeente of handelen in strijd met de redelijkheid en billijkheid zal zich daarom, naar alle waarschijnlijkheid, niet voordoen.

De gemeente moet zich met haar aanbod tot afkoop van eeuwigdurende erfpacht rekenschap geven van het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat zij met één maat moet meten en niet met individuele erfpachters moet onderhandelen. Overige erfpachters die menen een (sterk) vergelijkbaar erfpachtrecht te hebben, maar die geen vergelijkbaar (eenzelfde) aanbod hebben ontvangen, hebben de (principiële) mogelijkheid de gemeente aansprakelijk te stellen op grond van onrechtmatige daad. Zij kunnen langs die weg een schadevergoeding eisen en dat brengt uiteraard kostenrisico's mee voor de gemeente. Het aanbod moet dus gelden voor alle erfpachters.

In Amsterdam houdt de gemeente de mogelijkheid om de erfpachtcanon te verhogen op basis van waardetoevoegingen door bestemmingswijzigingen. Voor niet-woningen geldt dat ook voor waardetoevoegingen door uitbreidingen.

Hoofdstuk 4 Grondwaardering: grondslagen en literatuur
De gemeente Amsterdam verkoopt geen grond die in erfpacht is uitgegeven. Daardoor zijn er geen transactieprijzen van grond beschikbaar en dat betekent dat de waarde van erfpachtgrond niet rechtstreeks kan

10047

worden afgeleid uit betaalde prijzen. Dit betekent dat de waarde van erfpachtgrond op alternatieve wijze moet worden bepaald. In de taxatieleer wordt hiervoor de residuele-waardemethode gebruikt. Deze gaat ervan uit dat de waarde van de grond het verschil (residu) is tussen de marktwaarde van het object (de grond plus de opstal) en de waarde van de opstal (het gebouw):

Marktwaarde object (grond +/+ opstal)
-/- waarde opstal
Residuele grondwaarde

Wij menen dat deze methodiek, gezien zijn sterke wetenschappelijk basis, de voorkeur verdient voor de bepaling van de grondwaarde. Ook andere deskundigen zijn voor de Amsterdamse situatie tot dezelfde conclusie gekomen.

Hoewel de beschikbare grondslagen voor grondwaardering eenduidigheid doen vermoeden, blijken praktische omstandigheden dat in de weg te staan. Het gebrek aan zuivere referentietransacties en complicaties bij de schatting van de waardevermindering van de opstal spelen daarbij een belangrijke rol.

Hoofdstuk 5 Erfpacht: de huidige praktijk in Amsterdam

In de ogen van de belanghebbenden, zoals gemeente en erfpachters, functioneert de systematiek van canonherzieningen niet langer. Noch in de geraadpleegde literatuur, noch tijdens de interviews zijn wij ook maar één betrokkene tegengekomen die gelukkig of tevreden is met de huidige situatie. Alle reden dus om actie te ondernemen.

De afgelopen decennia is er in de canonherziening een procedure ontstaan waarin de gemeente het initiatief neemt en de erfpachter een aanbod krijgt op basis van een grondwaarde die door de gemeente is bepaald. In een groeiend aantal gevallen verwerpen de erfpachters dit aanbod, vooral als het om eigenwoningbezitters gaat (circa 70% in 2014). Vervolgens gaat een procedure van start waarin drie deskundigen (één namens de erfpachter, één namens de gemeente, en één benoemd door de eerste twee) opnieuw komen tot een schatting van de grondwaarde.

Het huidige systeem kent een sterke prikkel om niet akkoord te gaan met het voorstel van de gemeente en bij ongewijzigd beleid zal het percentage geschillen dus waarschijnlijk nog verder groeien. De hoogte van de canon na inschakeling van externe taxateurs is stelselmatig lager dan de gemeentelijke aanbiedingen. Toch lijkt dit niet de enige reden dat de meeste erfpachters niet akkoord gaan. Het lijkt erop dat de erfpachters zich onrechtvaardig behandeld voelen, zoals ook uit de gesprekken is gebleken.

Het aanbod van de gemeente is weinig transparant en de erfpachter kan daarom niet beoordelen of de gemeentelijke uitgangspunten eerlijk en consistent zijn. Bovendien zien erfpachters dat de gemeente volgens de deskundigen vrijwel altijd te hoog schat en dat de gemeente het oordeel van die deskundigen altijd accepteert. Zo wordt de schijn gewekt dat de burger door de 'almachtige' gemeente bij het eerste aanbod oneerlijk is behandeld. Het feit dat de gemeente er steeds van afziet bij de rechter om vernietiging van deskundigenrapporten te vorderen, heeft de huidige onvrede onder de erfpachters waarschijnlijk juist gevoed, ondanks de integere motieven van de gemeente.

Dat gevoel van onrechtvaardigheid is gebaseerd op de impliciete aanname dat het oordeel van de deskundigen niet aan discussie onderhevig zal zijn. Wij hebben de deskundigenrapporten evenwel aan een diepgaande inhoudelijke evaluatie onderworpen en komen tot de conclusie dat dit in overwegende mate

niet het geval is. Op inhoudelijke gronden zou de gemeente zeer sterke argumenten kunnen aanvoeren om de deskundigenrapporten voor de rechter aan te vechten.
Er zitten grote verschillen in de wijze waarop de gemeente de grondwaarde schat en die waarop de deskundigen dat doen, zowel wat uitgangspunten als methodiek betreft. Wij menen dat de deskundigenrapporten aangaande woningen waar het gaat om transparantie het van de gemeente winnen. De rapporten volgen een vast en duidelijk plan in vijf stappen, waarbij iedere stap duidelijk wordt omschreven. Maar dat wil niet zeggen dat ze boven elke kritiek verheven zijn. Met name de drie laatste stappen zijn namelijk discutabel: er worden grote afslagen op de grondwaarde toegepast die ofwel zijn gebaseerd op onjuiste ofwel op discutabele uitgangspunten. Wanneer men scherper naar de aanpak van de deskundigen kijkt, ziet men ingesleten patronen en discutabele redeneringen. De commissie Grondwaardebepaling (Frijns, Korthals en Teulings, 2014) kwam al eerder tot dezelfde conclusies. De aanpak van de deskundigen voor commercieel vastgoed is grotendeels gelijk aan die voor woningen. Het grote verschil ligt in de afslag voor voortdurend gebruik: 40% voor woningen en 25% voor andere objecten.

Deze bevindingen geven duidelijke aanwijzingen voor de hervorming van het systeem in eeuwigdurende erfpacht. Om te komen tot een breed maatschappelijk draagvlak moet de gemeente het systeem van canonbepaling transparant en eenvoudig maken. Erfpachters zullen anders de eeuwigdurende erfpacht net zo hard de rug toekeren als zij doen met de huidige aanbiedingen van de gemeente bij erfpachtherziening.

Hoofdstuk 6 Canonpercentages: grondslagen en literatuur
De jaarlijkse erfpachtcanon wordt aan het begin van een (nieuw) tijdvak vastgesteld door de grondwaarde te vermenigvuldigen met een canonpercentage, ofwel:

Erfpachtcanon = grondwaarde x canonpercentage.

De erfpachtcanon dient als een periodieke vergoeding voor het grondgebruik. Hoewel deze vergoeding aanvankelijk een symbolische functie vervulde – de eigendom van de verpachter werd ermee erkend – is deze erfpacht in de loop der tijd uitgegroeid tot een periodieke betaling waarin ook de waarde van de grond tot uiting komt. Als er consensus kan worden bereikt over de vaststelling van de actuele grondwaarde, bepaalt het canonpercentage in hoeverre de erfpachtcanon op een redelijke waarde kan worden vastgesteld.

Een belangrijk onderdeel in de vaststelling van de canontermijn is het al dan niet indexeren van de canon. Vooropgesteld moet worden dat wij onder het indexeren van de canon niet verstaan dat de gemeente rekening houdt met de verwachte grondwaardestijging. Bij indexeringen gaat het erom canonbetalingen anders te spreiden, door de canon langzaam te laten oplopen gedurende het tijdvak, bijvoorbeeld door te canon jaarlijks te verhogen met de gerealiseerde inflatie van het voorafgaande jaar. Voor alle duidelijkheid: de gemeente gaat door deze wijze van indexeren dus niet méér verdienen. In dat geval zal de erfpachtcanon bij aanvang dus lager zijn.

Geheel in lijn met de eerdere conclusies van de commissie-Frijns & Francke (2013) adviseren wij het canonpercentage vast te stellen vanuit het transparante perspectief van marktconforme financieringskosten.

Hoofdstuk 7 Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ)
Wij hebben onderzocht of de WOZ-waarde als uitvalsbasis kan dienen voor de residuele-waardemethode om de grondwaarde te kunnen bepalen. De gemeente Amsterdam waardeert de woningen en niet-woningen op haar grondgebied voor de Wet WOZ jaarlijks op de volle-eigendomswaarde, dat wil zeggen: zonder rekening te houden met erfpacht. De Waarderingskamer houdt toezicht op deze werkzaamheden en acht de Amsterdamse taxaties van voldoende kwaliteit. Doordat er relatief weinig bezwaar wordt gemaakt tegen

deze taxaties, gaan wij ervan uit dat die op een hoge acceptatiegraad mogen rekenen. De Eenheid Belastingen heeft een driejarig kwaliteitsverbeteringsprogramma voor woningtaxaties ingevoerd, waarvan een belangrijk deel al verwerkt is in de taxaties met waardepeildatum 1 januari 2014 (belastingjaar 2015).

Tegelijkertijd is voor niet-woningen een verbeteringstraject in gang gezet, waarin ook vooroverleg wordt gevoerd met de betrokken marktpartijen. De bezwaartermijnen voor het belastingjaar 2015 zijn bijna verlopen en de voorlopige cijfers wijzen wederom op een laag percentage bezwaarschriften. Hieruit concluderen wij dat de betrokkenen zich kunnen vinden in deze schattingen. Daarmee staan de getaxeerde waarden grotendeels vast. Gelet op deze bevindingen zijn wij van oordeel dat de WOZ-waarde 1 januari 2014 als uitvalsbasis kan dienen voor de residuele-waardemethode om de grondwaarde te bepalen. Wij achten het van belang er nogmaals op te wijzen dat de getaxeerde waarde in het verkeer tussen gemeente en burgers/bedrijven is vastgesteld, terwijl de mogelijkheid van bezwaar en beroep heeft open gestaan.

Hoofdstuk 8 Depreciatie vervangingswaarde woningopstallen

Wij hebben professor Francke gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden van systematische bepaling van opstalwaarde om voor een individuele woning tot een accurate residuele grondwaarde te komen. Voor niet-woningen is een vergelijkbaar onderzoek niet goed uitvoerbaar vanwege de geringe beschikbaarheid van verkoopcijfers. De belangrijkste conclusie van zijn onderzoek is dat de invloed van veroudering op de opstalwaarde van een woning uit verkoopcijfers en bouwkosten kan worden afgeleid. De invloed van veroudering hangt af van het bouwjaar, de leeftijd van het object en de staat van onderhoud. De opstalwaarde van de woning neemt af naarmate zij ouder is, tot ongeveer 50 jaar, daarna neemt de waarde weer toe. Het verschil tussen goed en slecht onderhouden woningen is groter naarmate de woning ouder is.

Een tweede belangrijke conclusie die hij trekt, is dat de waarde van bebouwde grond die in erfpacht is uitgegeven, kan worden berekend op basis van de WOZ-waarde. Deze is gebaseerd op verkoopcijfers van vergelijkbare woningen. Door van de WOZ-waarde de opstalwaarde, de bouwkosten gecorrigeerd voor veroudering, af te trekken, blijft de waarde van erfpachtgrond over.

De opstalwaarde is berekend voor verkochte woningen in de gemeente Amsterdam, inclusief meergezinswoningen en woningen die staan op grond die in erfpacht is uitgegeven. Per woning is een schatting van de opstalwaarde vanaf 1 januari 2013 gemaakt op basis van bouwkosten en de effecten van veroudering. De gemiddelde grondwaarde per vierkante meter gebruiksoppervlak varieert sterk per buurt en is 4,5 maal zo hoog in de buurt met de hoogste gemiddelde grondwaarde als in de buurt met de laagste gemiddelde grondwaarde. Verder is er een sterke positieve en lineaire relatie gevonden tussen de per buurt gemiddelde grondwaarde per vierkante meter gebruiksoppervlak en de gemiddelde WOZ-waarde per vierkante meter gebruiksoppervlak.

Voor het bepalen van de verouderingsfactor en de gemiddelde grondwaarde per vierkante meter gebruiksoppervlak is gebruikgemaakt van schattingen van de bouwkosten per buurt. Om voor afzonderlijke woningen tot een betrouwbare schatting van de grondwaarde te komen, dienen de bouwkosten per woning te worden vastgesteld door uit te gaan van kwaliteit en bouwvorm van die woning.

00013

9.2 De drie hoofdconclusies

De grondwaardecommissie adviseert de gemeente de residuele-waardemethode te hanteren om de grondwaarde te bepalen. Deze methode wordt ondersteund door de vastgoed-taxatietheorie en wordt al enige tijd gebruikt in de (Amsterdamse) taxatiepraktijk om de grondwaarde in erfpachtsituaties te kunnen bepalen. De uitvoering van deze methode is echter complex en de huidige Amsterdamse praktijk kent de nodige bezwaren en beperkingen om de grondslagen te bepalen, de invoergegevens te kiezen en de berekeningen van de grondwaarde uit te voeren.

Wij hebben ons daarom, binnen de kaders van onze opdracht, de vraag gesteld op welke punten de residuele-waardemethode voor de Amsterdamse situatie beter kan worden uitgevoerd.

Daarbij gaat het om:
- de objectwaarde te bepalen (zie conclusie 1);
- de bouwkosten en depreciatie van de opstal te schatten (conclusie 2);
- het canonpercentage vast te stellen (conclusie 3).

Onze drie hoofdconclusies hebben betrekking op verschillende aspecten van de uitvoering van het Amsterdamse erfpachtstelsel, maar hebben twee elementen gemeen: enerzijds het gebruik van een objectieve theorie voor de onderbouwing van grondslagen en anderzijds de inzet van grootschalige (openbare) databronnen voor de uitwerking.

9.2.1 Conclusie 1: Objectwaarde op basis van de WOZ-waarde

Wij adviseren de gemeente Amsterdam de WOZ-waarde als vertrekpunt aan te houden om de objectwaarde te kunnen bepalen. De WOZ-waarde wordt jaarlijks vastgesteld door de gemeente en wordt als heffingsgrondslag gebruikt voor een groot aantal belastingen. Er is sprake van een maatschappelijk breed gedragen en geaccepteerd systeem van waarderingen. Bezwaar en beroep tegen een te hoge waardering staan open. In die zin is een eenmaal vastgestelde waarde door alle betrokkenen als zodanig geaccepteerd. Wij constateren dat de WOZ-taxaties een hoge acceptatiegraad kennen en ook na bezwaar goed standhouden. De gemeentelijke belastingdienst heeft de afgelopen twee jaar belangrijke kwaliteitsverbeteringen uitgevoerd.

Uitgaan van de WOZ-waarde maakt het mogelijk aan een groot aantal van de aangegeven kaders tegemoet te komen:
- de methode is uitvoerbaar en tijdbestendig: jaarlijks wordt voor alle WOZ-objecten de waarde bepaald die door gemeente en erfpachters wordt geaccepteerd;
- doordat de WOZ-waardebepaling uitgaat van marktreferenties voor vergelijkbare objecten, wordt vanzelf zoveel mogelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende buurten, wijken en woningen;
- de WOZ-waarde is toepasbaar voor zowel een tussentijdse overstap als een overstap aan het einde van een tijdvak;
- de WOZ-waarde maakt het mogelijk gelijke gevallen gelijk te behandelen: eenheid van beleid en uitvoering, één meetlat voor iedereen dus;
- de WOZ-waarde kan duidelijk en gemakkelijk worden toegelicht.

De WOZ-waarden van woningen kan worden bepaald met een methode van systematische en statistische vergelijking met woningen waarvan marktgegevens beschikbaar zijn. De WOZ-waarde voor Amsterdamse woningen wordt door middel van modelmatige waardebepaling (*mass appraisal*) vastgesteld, met behulp van statistische modellen die systematisch rekening houden met kwaliteit van de woning en de

10047

lokatie. Die methode is gebaseerd op een solide wetenschappelijk fundament en is ook internationaal breed geaccepteerd.

De WOZ-waarde van niet-woningen (commercieel vastgoed, zoals winkels, kantoren; en maatschappelijk vastgoed, zoals scholen, ziekenhuizen, sportcomplexen) kan worden bepaald door middel van een (huurwaarde)kapitalisatiemethode, een vergelijkingsmethode of een 'discounted cashflow-methode'. De keuze voor de toegepaste waarderingsmethodiek is afhankelijk van de aard van de beschikbare marktinformatie (transactieprijzen, huurprijzen en/of investeringen) en van de taxatie van het aantal vergelijkbare objecten. Voor de waardering op gecorrigeerde vervangingswaarde wordt de grondwaarde zelfs afzonderlijk vastgesteld.

Bij de objectwaardebepaling volgens de Wet WOZ moet de gemeente in alle gevallen rekening houden met de zogenoemde overdrachts- en de verkrijgingsfictie. Uitgaan van de WOZ-waarde betekent dat men dient uit te gaan van de volle eigendom van de grond, aangezien in de WOZ-waarde geen rekening wordt gehouden met erfpacht. Door toepassing van de ficties blijven huurovereenkomsten, hypotheekrechten, opstalrechten, rechten van gebruik en bewoning, vruchtgebruik en antispeculatiebedingen buiten beschouwing.

9.2.2 Conclusie 2: Depreciatie van woningopstal op wetenschappelijke basis

Om van de objectwaarde te komen tot een waardering van de grond moeten we eerst de herbouwwaarde van de opstal bepalen. Bouwsels slijten immers in de loop der tijd en gaan kosten meebrengen. De depreciatie van de opstallen wordt door schatting bepaald.

Wij hebben prof. dr. Francke verzocht te onderzoeken hoe de depreciatie van woningopstallen op erfpachtgrond kan worden bepaald om zo te komen tot een systematische methode om die vermindering te betrekken in de berekening van de residuele grondwaarde. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van statistische technieken die een stevige wetenschappelijke basis hebben en waarin systematisch rekening wordt gehouden met opstalkwaliteit, leeftijd en onderhoud.

Op basis van de resultaten van Franckes onderzoek is het mogelijk om bepaalde afzonderlijke woningkenmerken te vertalen in nieuwbouwkosten. Het blijkt dat elementen als volume, staat van onderhoud en vorm van het dak van invloed zijn op de nieuwbouwkosten. Met behulp van Franckes model kan de WOZ-waarde van een object dus gecorrigeerd worden met de geschatte herbouwwaarde om zo te komen tot een gefundeerde schatting van de grondwaarde.

Wanneer wij de resultaten van Franckes onderzoek in ogenschouw nemen, kunnen wij tegemoetkomen aan een groot aantal voorwaarden in ons advies:

- de genoemde methode kan worden uitgevoerd voor grote aantallen vastgoedobjecten en sluit aan bij de bestaande 'mass appraisal-technieken' die voor WOZ-taxaties worden gebruikt;
- de methode maakt het mogelijk (min of meer) gelijke gevallen gelijk te behandelen: eenheid van beleid en uitvoering, één meetlat voor iedereen;
- er wordt zoveel mogelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende buurten, wijken en woningen;
- de methode houdt rekening met de staat van onderhoud, zodat eigenaren van goed onderhouden woningen niet worden geconfronteerd met een hogere grondwaardetaxatie en een daaruit voortvloeiende hogere erfpachtcanon.

Voor de opzet, uitvoering en resultaten van dit onderzoek verwijzen wij naar hoofdstuk 8 van dit rapport en naar appendix II[64].

9.2.3 Conclusie 3: Het canonpercentage als uitkomst van de financiële theorie

Geheel in lijn met de eerdere conclusies van de commissie-Frijns & Francke (2013) adviseren wij het canonpercentage vast te stellen vanuit het perspectief van marktconforme financieringskosten. Uitgaande van dit basisprincipe adviseren wij het canonpercentage nu niet te fixeren voor 'de eeuwigheid', maar te baseren op actuele gegevens met betrekking tot de reële rente, de verwachte inflatie en de risico-opslag:

- de reële rente van Nederlandse staatsobligaties met een zo lang mogelijke looptijd, met als onder- en bovengrens respectievelijk 1% en 3%;
- de verwachte inflatie; gebruikelijk is om de inflatiedoelstelling van de Europese Centrale Bank te gebruiken, 2%. In het algemeen zal er geen aanleiding zijn om hiervan af te wijken;
- een risico-opslag die ligt tussen de 1,5% en 2%.

9.3 Aanbevelingen inzake randvoorwaarden

Een eeuwigdurende erfpachtcanon op basis van de bovenbeschreven fundamenten heeft weliswaar een solide basis, maar dat betekent nog niet dat de erfpachters in Amsterdam automatisch massaal zullen overstappen naar het nieuwe systeem. De overstap naar een eeuwigdurende canon is voor een erfpachter vrijwillig en zal het resultaat zijn van een afweging tussen de bestaande situatie en het nieuwe aanbod van de gemeente. Als dat aanbod niet duidelijk is, niet aantrekkelijk genoeg is, of door de erfpachters wordt gewantrouwd, zal er van een overstap naar eeuwigdurende erfpacht nauwelijks sprake zijn. Met andere woorden, de invulling van de randvoorwaarden is cruciaal voor het succes van het nieuwe stelsel. Wij geven dan ook naast de drie hoofdconclusies nog enkele aanbevelingen om aan deze randvoorwaarden te voldoen.

Randvoorwaarde 1: het aanbod van de gemeente met indexering als keuze

De canon kan worden geïndexeerd met de inflatie, maar dat betekent niet dat de gemeente Amsterdam extra inkomsten zal ontvangen. Het gaat bij indexering over een alternatieve spreiding van de kasstromen en niet om een vergroting daarvan. Wij adviseren de gemeente daarom iedere erfpachter zelf te laten kiezen uit drie aanbiedingen met *gelijke* economische waarde: 1) een vaste jaarlijkse canon; 2) een met inflatie geïndexeerde jaarlijkse canon (waarbij de initiële canon lager is dan de vaste en waarbij de jaarlijkse indexatie is gebaseerd op de inflatie van het voorafgaande jaar); en 3) een eenmalige afkoop voor een bedrag ter grootte van de contante waarde van de canonbetalingen. De initiële canons moeten zodanig worden gekozen dat de hoogte van het afkoopbedrag onafhankelijk is van de vraag of er wordt geïndexeerd of niet.

Randvoorwaarde 2: communicatie

Het nieuwe systeem moet glashelder worden uitgelegd. Het aanbod dat iedere erfpachter van de gemeente zal krijgen, moet voor iedereen begrijpelijk zijn. Dit geldt ook voor de wijze waarop dat aanbod tot stand is gekomen. De gemeente moet komen met een reeks inzichtelijke info-graphics die het voor de erfpachters duidelijk maken waar ze aan toe zijn in de oude en nieuwe situaties en die stapsgewijs laten zien waarop het gemeentelijke aanbod is gebaseerd. De aangevoerde cijfers en andere documentatie waarop het aanbod is gebaseerd, moeten betrouwbaar zijn en eenvoudig – bijvoorbeeld via weblinks – terug te vinden zijn in openbare bronnen (kadaster en dergelijke). Alleen zo kan iemand een afgewogen beslissing nemen.

64 Appendix II is te raadplegen via http://www.amsterdam.nl/grondwaardeadvies.

Randvoorwaarde 3: rekening houden met bestaande situaties
Erfpachters zullen een aanbod voor omzetting naar eeuwigdurende erfpacht vergelijken met hun huidige situatie. Canonherzieningen uit het verleden laten zien dat er veel kortingen en afslagen op de grondwaarde zijn toegepast. Een aanbod van de gemeente voor een afkoop of een omzetting naar eeuwigdurende canon zonder een korting heeft in die gevallen nagenoeg geen kans van slagen. De korting die wordt gegeven aan de erfpachters met een reeds herziene canon, zal echter ook moeten worden aangeboden aan alle andere erfpachters; anders zou er een oneerlijke situatie ontstaan.
De gemeente dient te bepalen hoeveel zij kan en wil 'investeren' om eeuwigdurende erfpacht een aantrekkelijk alternatief te maken voor de erfpachters. Hiervoor kunnen de uitkomsten van de testcases (randvoorwaarde 4) worden gebruikt. Wij constateren dat voor woningen in de huidige taxatiepraktijk kortingen van 40% worden gehanteerd en voor niet-woningen 25%. Lagere kortingspercentages zullen de overstap naar eeuwigdurende erfpacht waarschijnlijk beperken, maar het bepalen van deze kortingen is aan de gemeente.

Randvoorwaarde 4: testcases
Onze opdracht is op macroniveau uitgevoerd. Het is nu aan de gemeente om de aanbevelingen in concrete gevallen te testen op uitvoerbaarheid en andere (politieke?) normen die zij wil aanhouden. Dat kan gebeuren op basis van een brede en representatieve steekproef voor woningen en zakelijke en maatschappelijke vastgoedobjecten.

Ten eerste kan op basis hiervan worden bepaald hoeveel korting nodig is om de overgang naar eeuwigdurende erfpacht aantrekkelijk te maken en kunnen er scenario's worden doorgerekend.

Ten tweede is dit nodig om de kracht en dekking van de bestaande databestanden, de statistische methoden en de koppeling daartussen nauwkeurig in kaart te brengen. Waar nodig kan vervolgens nog worden geïnvesteerd in het verbeteren van deze systemen.

Randvoorwaarde 5: investeer in data en kennis en neem de tijd
De bestaande Nederlandse databestanden die nodig zijn om vastgoed te waarderen en nieuwbouwkosten te schatten, zijn van goede kwaliteit en doorstaan de vergelijking met die in het buitenland zonder enig probleem. Dat betekent echter niet dat ze volmaakt zijn. Nog altijd ontbreken gegevens, bijvoorbeeld wat dakconstructies betreft, een belangrijk aspect in de kosten van nieuwbouw. Wij bevelen de gemeente dan ook dringend aan te investeren in sanering en aanvulling van de desbetreffende databestanden en daarbij gebruik te maken van de laatste technieken op dit gebied, zoals satellietfoto's, en om daarvoor de tijd te nemen die nodig is, om de erfpachters een zo goed en eerlijk mogelijk aanbod te kunnen doen.

De gemeente dient het initiatief te nemen om kennis op het gebied van vastgoedwaardering te verspreiden en toegankelijk te maken voor een groter publiek. Wij adviseren haar dan ook om – bijvoorbeeld – een reeks publicaties uit te geven – 'De OGA-reeks' – waarin jaarlijks de opgebouwde kennis wordt uitgedragen. Instructieve programma's op lokale tv- en radiozenders, interactieve programma's op internet en dergelijke kunnen hier ook zeker van nut zijn.

De wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van vastgoedwaardering gaan snel en de gemeente zou er goed aan doen om die nieuwe kennis regelmatig en systematisch tot zich te nemen. Daarom ligt het voor de hand om (verdergaande) allianties met de wetenschap aan te gaan die kunnen helpen bij de ontwikkeling en het onderhoud van modellen en analyses.

Randvoorwaarde 6: WOZ-peildatum 1 januari 2014

De Amsterdamse WOZ-taxaties van woningen en niet-woningen zijn van voldoende kwaliteit om deze nu reeds als basis te laten dienen voor de bepaling van de erfpachtcanon. Bovendien worden ze maatschappelijk breed gedragen. Wij adviseren dan ook om de WOZ-taxaties met peildatum 1 januari 2014 te gebruiken als basis voor een gemeentelijk aanbod van een eeuwigdurende canon.

Wij onderkennen vier situaties:

1. een eerste aanbod, voor alle erfpachters, als de eeuwigdurende erfpacht grootschalig wordt ingevoerd;
2. voor woningen waarvan de eigenaar niet op het aanbod is ingegaan, komt er bij verkoop dan een tweede aanbiedingsmoment aan de nieuwe eigenaren/erfpachters;
3. voor woningen waarvan de eigenaar niet op het aanbod is ingegaan en die aan het einde van het tijdvak nog niet van eigenaar gewisseld zijn, is er een aanbiedingsmoment aan het einde van dat tijdvak;
4. ten slotte zal de gemeente een aanbod voor een eeuwigdurende canon moeten doen als zij nieuwe grond uitgeeft.

Bij toekomstige aanbiedingen van een eeuwigdurende canon kan de gemeente vasthouden aan diezelfde peildatum, waarbij de objectwaarde wordt geïndexeerd met de inflatie sinds peildatum, of voor de WOZ op dat moment.

Literatuur en bronnen

Ankum c.s. 1992
Ankum, L.A., B. Kruijt, D.B. Needham & L.B. Uittenbogaard (1992). *Waardebepaling erfpachtrecht. Advisering over enkele aspecten van het Amsterdamse erfpachtstelsel.* Amsterdam: Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.

Van Arnhem, Berkhout & Ten Have 2013
Arnhem, P.C. van, T.M. Berkhout & G.G.M. Ten Have (2013). *Taxatieleer vastgoed 1.* Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Asser Serie 2008
Mijnssen, F.H.J., A.A. van Velten & S.E. Bartels (2008). *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Zakenrecht Eigendom en beperkte rechten.* Deventer: Kluwer.

Berkhout 2004
Berkhout, T.M. (2004). *Vervangingswaarde.* Deventer: Kluwer.

Berkhout 2015
Berkhout, T.M. (2015). *Waarde in het economische verkeer.* FED Fiscale Brochures. Deventer: Kluwer.

Bureau Erfpacht 2014
Bureau Erfpacht (2014). *Memo aan adviescommissie grondwaarde woningen op erfpacht.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Clapp, Eichholtz & Lindenthal 2013
Clapp, J.M., P. Eichholtz & T. Lindenthal (2013). Real option value over a housing market cycle. *Regional Science and Urban Economics 43,* p. 862-874.

Damaschke 1905
Damaschke, A. (1905). *Geschichte der Nationalökonomie: eine erste Einführung.* Jena: Gustav Fischer.

Frijns & Francke 2013
Frijns, J.M.G. & M.K. Francke (2013), *Bepaling van het canonpercentage.* Amsterdam.

Frijns, Korthals Altes & Teulings 2014
Frijns, J.M.G., W.K. Korthals Altes & C.N. Teulings (2014). *Interim advies: de bepaling van de grondwaarde van Amsterdamse woningen op bestaande erfpacht.*

Gemeente Amsterdam, College van burgemeester en wethouders 2000
Gemeenteblad afd. 1 nr. 19. *Eindrapportage 100 jaar erfpacht: operatie Groot onderhoud.* 4 januari 2000.

Gemeente Amsterdam, College van burgemeester en wethouders 2010
Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de collegevergadering van 30 november 2010, nummer BD2010-007586, onderwerp: depreciatiefactor,* besluit vastgesteld op 7 december 2010.

00013

Gemeente Amsterdam, College van burgemeester en wethouders 2014
Gemeente Amsterdam, *Voordracht voor de collegevergadering van 13 mei 2014, nummer BD2014-003939, onderwerp: rapportage over de beoordeling door de gemeente van rapporten van externe adviseurs in het kader van een canonherziening einde tijdvak in de periode 2010 tot en met 2013.*

Gemeente Amsterdam, afdeling Grond en Ontwikkeling 2015
Gemeente Amsterdam, *Notitie: Erfpacht en Grondwaardebepaling in Amsterdam*, 4 maart 2015.

Gemeente Amsterdam
Gemeente Amsterdam, *Startdocument Eeuwigdurende erfpacht*, 10 februari 2015.

George 1879
George, H. (1879). *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth: The Remedy.* New York: D. Appleton & Co.
IVS 2013
International Valuation Standards 2013, London: International Valuation Standards Council, 2013.

IVS TIP 2 2011
International Valuation Standards TIP 2 (2011). *The Cost Approach for Tangible Assets.*

Lusht 1997
Lusht, K.M. (1997). *Real Estate valuation: Principles & Applications.* Irwin.

Nelisse 2008
Nelisse P.C.J. (2008). *Stedelijke erfpacht.* Amsterdam: Amsterdam Business School Research Institute.

PTA 2013
Platform Taxateurs en Accountants (2013). *Goed gewaardeerd vastgoed: 28 Aanbevelingen voor taxeren en taxatierapporten.* Amsterdam: NBA.

Rekenkamer Amsterdam 2012
Rekenkamer Amsterdam (2012). *Onderzoeksrapport Canonherzieningen einde tijdvak, de gemeentelijke aanbiedingen onderzocht.*

Reehuis & Heisterkamp 2012
Reehuis, W.H.M. & A.H.T. Heisterkamp (2012). *Het Nederlands burgerlijk recht: goederenrecht.* Deventer: Kluwer.

Rekenkamer Amsterdam 2013
Rekenkamer Amsterdam (2013). *Verzoek tot rechtmatigheidonderzoek erfpacht.* Rekenkamerbrief 2013-07, 28 mei 2013.

RICS 2013
Royal Institution of Chartered Surveyors (2013). *Guidance note: Taxatie Erfpach.*

Uittenbogaard & Traudes 2003
Uittenbogaard, L.B. & J.P. Traudes (2003). *Canonpercentages 'Het vaststellen van canonpercentages bij de herziening van erfpachtcontracten'.* Amsterdam: SBV School of Real Estate.

10047

Van Velten 2012
Van Velten, A.A. (2012). *Privaatrechtelijke aspecten van onroerend goed*. Deventer: Kluwer.

Vonck 2013
Vonck, F.J. (2013). *De flexibiliteit van het recht van erfpacht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Waarderingskamer
Waarderingskamer (gemeente Amsterdam) (2015). *Rapport van bevindingen onderzoek naar de kwaliteit van taxaties*.

Waarderingskamer (2008). *Vraagbaak waardebepaling in het kader van de Wet WOZ*.

Wallace 1906
Wallace, A.R. (1906). *Land Nationalisation: its necessity and its aims*. London: S. Sonnenschein & Co.

Selectie geraadpleegde websites

http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht-uitgifte/vernieuwing/veelgestelde-vragen/#h62750439-5085-482b-8e07-4532bdf53054

http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpachtuitgifte/professionals/algemene-bepalingen/

http://www.waarderingskamer.nl/PDFMSI/Amsterdam%202015-01-05%20r%20Kwaliteit%20Taxaties.pdf

www.waarderingskamer.nl/default.aspx?sec=gemeente&gemeente=Amsterdam&id=333

http://standards.ivsonline.org/pluginfile.php/136/mod_resource/content/13/tip2print.html

http://www.rics.org/nl/about-rics/where-we-are/europe/rics-nederland/inleiding-en-geschiedenis-valuationtaxatie/

Bijlage I - Literatuuronderzoek grondwaardering

Kostenbenadering volgens International Valuation Standards (IVS)

De International Valuation Standards[65] bevatten gezaghebbende taxatiestandaarden met een wereldwijd toepassingsbereik. Het zogenoemde *Red Book* van de *Royal Institution of Chartered Surveyors* (RICS) is op de IVS afgestemd. De IVS worden in de Nederlandse taxatiepraktijk op grote schaal voorgeschreven en toegepast door brancheorganisaties.

De International Valuation Standards Committee Professional Board publiceert Technical Information Papers (TIP) over taxatiemethodieken, separaat van de standaarden. In de TIP 2 *The Cost Approach for Tangible Assets* worden aanwijzingen gegeven voor het toepassen van de kostenmethodiek.

De kostenmethodiek is één van de drie fundamentele methodieken in de IVS. De *vervangingswaarde-methodiek* wordt in de internationale waarderingsliteratuur aangeduid als *Depreciated Replacement Cost (Method)*. De methodiek wordt gebruikt wanneer de taxateur de comparatieve methode (wegens het gebrek aan referenties) of de inkomstenbenadering (wegens het ontbreken van geldstromen) niet kan gebruiken.

In TIP 2 stelt men onomwonden: 'The cost approach is therefore typically used as the primary valuation approach when the market or income approaches cannot be applied.'[66] De methodiek geeft een indicatie van de waarde door de vervangingswaarde te berekenen en daarop aftrekken toe te passen voor technische en economische slijtage.

Schematisch ziet de opbouw van de methode er als volgt uit:

Taxeer de actuele bruto vervangingswaarde van de opstal minus aftrek voor: • fysieke slijtage; • functionele, ofwel technische veroudering[67]; • economische, ofwel externe veroudering.	
Taxeer de fysieke slijtage van de opstal die het gevolg is van verval door de tand des tijds en het gebrek aan noodzakelijk onderhoud.	Sommige methoden berusten op schattingen van specifieke afschrijvingselementen en bedragen die de aannemer in rekening pleegt te brengen. Andere methoden berusten op directe vergelijkingen met de waarde van vastgoed in een gelijksoortige staat.
Taxeer de technische/functionele veroudering die wordt veroorzaakt door vooruitgang in de technologie die nieuwe activa hebben voortgebracht welke de capaciteit hebben om goederen en diensten efficiënter te leveren.	Door moderne productiemethoden kunnen activa die vroeger bestonden, geheel of gedeeltelijk verouderd raken in termen van de evenwaardigheid van hun actuele kosten. De technische/functionele veroudering wordt gewoonlijk in aanmerking genomen door de kosten van een modern gelijkwaardig activum aan te houden.

65 Berkhout (2004).

66 IVS Technical Information Papers (2011).

67 Wij vertalen 'obsolescence' in 'veroudering.'

Taxeer de economische/externe veroudering die wordt veroorzaakt door externe invloeden en welke waarde beïnvloeden.	Externe factoren zijn onder meer veranderingen in de economie die de vraag naar goederen en diensten en bijgevolg de winstgevendheid van bedrijfsentiteiten beïnvloeden.
Maak een schatting van alle relevante vormen van herstelbare slijtage en veroudering, inclusief de kosten die gemaakt moeten worden om het vastgoed terug te brengen in een staat waarin zijn productiviteit optimaal is.	

De verouder(en)de opstal

Eerst wordt de vervangingswaarde vastgesteld van een moderne, gelijksoortige opstal. Het gaat er dan niet om een gebouw neer te zetten 'ergens in de toekomst', maar om de (herbouw)kosten te berekenen om het gebouw gebruiksklaar te hebben op het tijdstip van waardering. De (herbouw)kosten hoeven een potentiële gegadigde koper echter niets te zeggen. Een kostenschatting kan gebaseerd zijn op een schatting van de reproductiekosten of die van de vervangingskosten. Het is een lastige waardering, omdat bouwmethodieken- en materialen in de loop der jaren gewijzigd kunnen zijn, bijvoorbeeld voor monumentale panden. De reproductiekosten zijn de kosten om een echte replica te vervaardigen van de bestaande constructie, waarbij hetzelfde ontwerp en vergelijkbare bouwmaterialen zijn toegepast. Een schatting van de vervangingskosten gaat uit van een constructie met een vergelijkbaar gebruiksnut, waarbij ontwerp en materialen worden toegepast die tegenwoordig worden gebruikt.

Depreciatie

Met het schatten van de geaccumuleerde waardevermindering wordt getracht het verband tussen de productiekosten (reproductie- of vervangingskosten) en de marktwaarde weer te geven, ongeacht of de markt in evenwicht is. 'Wordt getracht', want kosten en waarde zijn zelden aan elkaar gelijk.[68] De waardevermindering moet gebaseerd zijn op de perceptie van de markt. Wanneer verkooptransacties van vergelijkbaar vastgoed ontbreken, zoals het geval is met specifiek of incourant vastgoed, is de exercitie moeilijk, zo niet onmogelijk. Bruikbare en betrouwbare empirische gegevens over de veroudering van vastgoed zijn niet of nauwelijks voorhanden. Functionele en economische waardevermindering is moeilijk te kwalificeren en te kwantificeren. Een waardevermindering kan worden opgeheven wanneer de waardetoename de kosten evenaart of overtreft. Dit is een economische afweging. Een zinvolle praktische afbakening tussen de verschillende soorten waardevermindering (technisch, functioneel, economisch) is niet te maken. De moeizame pogingen dit gebrek te verhullen door allerlei arbitraire afschrijvingssystemen te introduceren en te beschrijven onderstrepen dit alleen maar. Lusht merkt dan ook op:

> The appraiser quickly discovers that the process of estimating accrued depreciation involves numerous judgement calls, blurred distinctions among categories of depreciation, data deficiencies, and the danger of double-counting.[69]

Het gebruik van afschrijvingsmethodieken maakt de vervangingswaarde- methodiek inzake specifiek en incourant vastgoed arbitrair en kwetsbaar en pretendeert alleen maar schijnnauwkeurigheid. Uitgebreide en gedetailleerde uitwerkingen kunnen deze kwetsbaarheid niet maskeren.

68 Arnhem, van, Berkhout & Ten Have (2013).

69 Lusht (1997).

Guidance Note "Taxatie erfpacht"

In aanvulling op het *Red Book* heeft RICS Nederland een *Guidance Note* genaamd *'Taxatie Erfpacht'* gepubliceerd. Deze *Guidance Note* geeft een richtlijn voor de meest gangbare taxaties die in geval van erfpacht worden opgesteld. De *Guidance Note* stelt het volgende:

> De gangbare praktijk gaat uit van de fictie dat de waarde van de blote eigendom en de waarde van het erfpachtrecht samen de marktwaarde van de volle eigendom zijn. Door de waarde van de blote eigendom in mindering te brengen op de waarde van de volle eigendom wordt de waarde van het erfpachtrecht verkregen. De waarde van de volle eigendom als uitgangspunt nemen heeft als voordeel dat daarvoor veelal voldoende referentietransacties zijn.

De *Guidance Note* stelt verder:

> **Grondwaarde**
> De basis voor de berekening van de grondwaarde is de staat waarin de grond in erfpacht is uitgegeven of een bepaling in de erfpachtovereenkomst waarin is vastgelegd in welke staat de grondwaarde moet worden getaxeerd. Indien de erfpachtovereenkomst daarover niet duidelijk is of met verouderde begrippen werkt of geen uitsluitsel geeft over inmiddels gewijzigde omstandigheden, moet de taxateur motiveren welke grondslag hij hanteert, waarbij moet worden gekeken naar de feitelijke situatie, de bedoeling van partijen en naar redelijkheid en billijkheid.
>
> (...)
>
> De taxateur is vrij om de meest geëigende taxatiemethodiek of combinatie van taxatiemethoden te gebruiken.
>
> (...)
>
> Depreciatie van de grondwaarde indien de voorwaarden van de erfpachtovereenkomst daar aanleiding toe geven. Er wordt onderscheid gemaakt in:
>
> a. Depreciatie vanwege privaatrechtelijke beperkingen in de erfpachtovereenkomst die verder gaan dan publiekrechtelijke bepalingen ten aanzien van planologie, milieubeheer en waterbeheer. Het betreft directe bouw- of gebruiksbeperkingen die vaak eenduidig taxeerbaar zijn.
> b. Depreciatie vanwege de gebonden staat. Drie factoren spelen een rol:
>   I. De bloot eigenaar en erfpachter zijn via het erfpachtcontract aan elkaar gebonden en de erfpachter is gebonden aan het gebruik van de grond. Aan een aantal essentiële onderdelen van de definitie van marktwaarde IVS is niet voldaan. Als er sprake is van een opstalvergoeding bestaat er gebondenheid in de begroting daarvan. Dit depreciatie-element wordt verzacht als is voorzien in drie-deskundigenregeling. »

II. Beperkingen in de erfpachtvoorwaarden die de erfpachter in zijn beschikkingsmacht beperken. Het gaat om indirecte gebruiksbeperkingen zoals bijvoorbeeld voorwaarden aan het vestigen van een hypotheek op het erfpachtrecht, beperkingen aan de overdracht van het erfpachtrecht aan derden of opzeggingsmogelijkheden door de eigenaar.

III. De duur van de erfpachtovereenkomst (inclusief eventueel contractueel vastgelegde verlenging of heruitgifte). Naarmate het einde van het erfpachtrecht nadert, komt het einde van de gebondenheid in zicht en neemt de depreciatie af tot nul bij het einde van het erfpachtrecht.

De depreciatiefactor verschilt naar de mate waarin beperkende voorwaarden in de erfpachtovereenkomst zijn opgenomen en naar de mate waarin dat consequenties heeft, gelet op de aard van de onroerende zaak.

De taxateur stelt gemotiveerd een depreciatiefactor vast. Over het algemeen is bij bebouwde objecten in stedelijke erfpacht de depreciatiefactor hoger en is deze bij objecten in het landelijk gebied lager of ontbreekt geheel, zoals bij landbouwgrond.

Bij stedelijk erfpacht is de depreciatiefactor vaak beleidsmatig vastgelegd. (...)
De taxateur dient te vermelden dat is uitgegaan van deze depreciatiefactor als marktgegeven en dat geen zelfstandig oordeel is gegeven over de hoogte van de depreciatiefactor.

Taxatieleer Vastgoed (2013) - Van Arnhem, Berkhout & Ten Have
In het standaardwerk Taxatieleer Vastgoed 1 wordt in hoofdstuk 9 de kostenbenadering behandeld. Wij volgen de tekst uit het boek op de voet.

De auteurs stellen dat de *kostenbenadering*, naast de *comparatieve benadering* en de *inkomstenbenadering*, één van de drie basisbenaderingen van de waarde is. In sommige markten zijn er soms weinig of geen transacties van vergelijkbaar vastgoed om een *comparatieve benadering* te rechtvaardigen. Hetzelfde geldt bij specifiek of uniek vastgoed (fysiek of functioneel), waarvoor geen markt bestaat. In dergelijke gevallen kan een taxateur vaak alleen de *kostenbenadering* toepassen. In de kostenbenadering baseert men de waarde op herbouw- of vervangingskosten: de waarde van een object wordt afgeleid uit de kosten van een (fictieve) nieuwe vervanging. De gecorrigeerde vervangingskosten worden gebruikt om de verwachte marktwaarde te schatten. Deze benadering vindt zijn uitwerking in de vervangingswaardemethode.[70]

De *vervangingswaardemethode* berekent de vervangingswaarde waarbij rekening wordt gehouden met de aard en de bestemming van het vastgoedobject. Tevens houdt de taxateur rekening met de sinds de stichting van het vastgoedobject opgetreden fysieke slijtage (technische veroudering), functionele en externe veroudering. Bij de afschrijving wegens deze veroudering houdt hij ook rekening met latere investeringen, die met name een rol spelen in gebouwen waarin die investeringen zijn gedaan om de levensduur te verlengen. Deze levensverlengende investeringen betreffen bijvoorbeeld het vervangen van de installaties of het renoveren van het dak of de fundering. Door deze investeringen gaat het gebouw langer mee.[71]

70 Arnhem, van, Berkhout & Ten Have (2013).

71 Arnhem, van, Berkhout & Ten Have (2013).

De vervangingswaarde van de opstallen wordt berekend met behulp van de kuberingscalculatie (kuberen), de bouwdeelkostencalculatie of de retrospectieve calculatie. Deze calculatietechnieken leveren inzicht in de actuele bouwkosten en de kosten die toegekend kunnen worden aan de terreinvoorzieningen en eventuele gebouwgebonden installaties en voorzieningen. De bouwkosten van de opstallen betreffen de actuele bouwkosten, waarbij rekening wordt gehouden met de actuele bouwmethoden. Die actuele bouwmethoden moeten wel in overeenstemming zijn met de gebruikseisen van de eigenaar-gebruiker. Als bijvoorbeeld het productieproces een gebouw vereist dat van steen is opgetrokken, terwijl het in de praktijk vaak voorkomt dat dit van geprofileerd plaatstaal is gemaakt, moet de taxatie uitgaan van de stenen bebouwing. Deze opvatting beperkt zich overigens niet tot de aan het productieproces gerelateerde bebouwing. Ook bouwstijlen die vanuit representatie of herkenbaarheid gerealiseerd zijn, moeten door de taxateur gerespecteerd worden.[72]

Ten aanzien van het schatten van de waardevermindering stellen de auteurs:
De schatting van de waardevermindering is een precaire aangelegenheid en maakt de vervangingswaardemethode zeer kwetsbaar. Het schatten van de waardevermindering (of: afschrijving, depreciatie, veroudering) is voor taxateurs een van de grootste uitdagingen. De achteruitgang van gebruiksnut is moeilijk te schatten en vorm te geven, laat staan te meten. De percepties in de markt over gebruiksnut kunnen snel veranderen. Met name voor ouder vastgoed is de waardevermindering moeilijk te schatten. Bij de vaststelling van technische veroudering (fysieke slijtage), maar meer nog bij de bepaling van de functionele en externe veroudering treden in de praktijk onoverkomelijke problemen op. Subjectieve elementen sluipen gemakkelijk in de waarderingen. Om de gebruiksduur te bepalen worden activa wel in groepen van gelijke toekomstige gebruiksduur ingedeeld, waarbij wel bandbreedtes van gebruiksduur worden gehanteerd. Met het schatten van de geaccumuleerde waardevermindering wordt getracht het verband tussen de productiekosten (reproductie- of vervangingskosten) en de marktwaarde weer te geven, ongeacht of de markt in evenwicht is. 'Wordt getracht', want kosten en waarde zijn zelden aan elkaar gelijk. De waardevermindering moet gebaseerd zijn op de perceptie van de markt.[73]

De auteurs noemen de volgende waardeverminderende factoren, waarbij zij aangeven dat de lijst niet pretendeert compleet te zijn.

Waardeverminderende factoren voor vastgoedobjecten zijn[74]:
1. fysieke of technische veroudering:
   a. slijtage door normaal gebruik;
   b. verslechtering of schade door weersinvloeden, ongedierte of veroudering;
   c. schade door onoordeelkundig gebruik, vandalisme, brand en dergelijke;
   d. verslechtering door leegstand;
2. functionele veroudering:
   a. verouderde of slechte architectuur, plafonds die te laag of te hoog zijn, foutief gesitueerde ruimten en onnuttige ruimten, te weinig lichttoetreding;
   b. niet meer optimaal functionerende indeling van de gebruiksruimten, dit in verband met gewijzigde inzichten en ontwikkelingen;
   c. onvoldoende faciliteiten: slechte bouwkundige afwerking, afwijkende detaillering en slechte installaties;
   d. een teveel aan voorzieningen: een overkill aan technische installaties of te grote oppervlakte, te luxe uitgevoerde bouwkundige voorzieningen;

72 Arnhem, van, Berkhout & Ten Have (2013).

73 Arnhem, van, Berkhout & Ten Have (2013).

74 Arnhem, van, Berkhout & Ten Have (2013).

e. verouderd materiaal: aanrecht van graniet, stalen kozijnen, stucwerk plafonds of houten vloeren;
f. verspilling: hoge onderhoudskosten of slechte energiebesparende maatregelen;
g. wettelijke bepalingen: Arbeidsomstandighedenwet, Woningwet of milieuwetten;

3. externe veroudering:
   a. omgevingsgevaren en overlast: omgevingslawaai, trillingen, rook, smog, vuil, luchtjes en dergelijke;
   b. veranderingen in soorten en kwaliteit van bebouwing in de omgeving: bouwhoogte, bebouwingsintensiteit, gebruiksbepalingen;
   c. gebruiken van de bewoners: bewoning van de omgeving steeds minder door eigenaar-gebruikers en meer door huurders, wijze van bewoning, veroudering van populatie, leegstand en verloedering van de omgeving;
   d. verminderde vraag: vermindering van aantal inwoners of werkgelegenheid, of andere lokaal of regionaal bepaalde economische omstandigheden, waaronder vermindering van de bezettingsgraad.

Rapport SBV (1992) - Ankum c.s.

De commissie-Ankum c.s.[75] adviseerde in 1992 over de waardebepaling van erfpachtrechten in een rapport, dat de Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde (SBV) aan het gemeentelijk Grondbedrijf Amsterdam uitbracht. Het grondbedrijf van de gemeente Amsterdam had de opdracht verleend voor een advies over enkele aspecten van het Amsterdamse erfpachtstelsel. Eén aspect betrof de taxatie van bebouwde grond, al dan niet uitgegeven in erfpacht.

De commissie-Ankum c.s.[76] bespreekt drie methoden om de waarde van bebouwde grond te taxeren:

1. het verhoudingspercentage;
2. waarde bebouwde grond is gelijk aan waarde onbebouwde grond;
3. de residuele-waardemethode.

Hierna volgen wij de redenering van Ankum c.s. op de voet. Zij concluderen dat de residuele-waardetheorie in de economische wetenschap goed verankerd en onomstreden is.

Ad 1) Verhoudingspercentage[77]

Deze methode is gebaseerd op de verdeling van de waarde van het totale object tussen grond en opstal. De waarde van de grond als percentage van de waarde van het object heet het 'verhoudingspercentage'. Ten aanzien van de verschillende toepassingsmogelijkheden rond het verhoudingspercentage signaleert de commissie-Ankum c.s. als tekortkoming dat het, zelfs als het om een plausibel percentage gaat, op geen enkele theorie is gebaseerd en niet te toetsen is aan marktcijfers.

Ad 2) Waarde bebouwde grond gelijk aan waarde onbebouwde grond[78]

De tweede methode gaat ervan uit, dat de grond zowel tijdens als na afloop van de erfpachtperiode een waarde heeft alsof het onbebouwde grond betrof c.q. dat de grond te allen tijde de waarde behoudt die zij in onbebouwde staat zou hebben. Grond slijt niet, zij kan derhalve haar waarde niet verliezen, is de redenering.

De vraag die daarbij aan de orde is, is in hoeverre de aard en bouwkundige toestand van de opstal een factor zal mogen zijn bij een vaststelling van de canon voor een volgende termijn. Wordt de waarde bepaald

75 De overige auteurs waren Prof. dr. B. Kruijt, dr. D.B. Needham en drs. ing. L.B. Uittenbogaard.

76 Ankum c.s. (1992).

77 Ankum c.s. (1992).

78 Ankum c.s. (1992).

door de waarde van de grond indien deze in onbebouwde staat zou worden uitgegeven, of wordt deze waarde lager gesteld door de lagere opbrengst op grond van een daarop gevestigde inmiddels verouderde opstal? Conform de theorie van residuele waardebepaling van de grond kan gesteld worden, dat de waarde van de grond ontleend wordt aan het nut (c.q. de opbrengst) dat deze afwerpt. Indien veroudering van de opstal leidt tot lagere opbrengsten, dan komt dat in een waardedrukkende werking tot uitdrukking.

Deze tweede methode, gebaseerd op de alternatieve gebruikswaarde bij nieuwbouw, wordt door Ankum c.s. verworpen. Mlet een eventuele waardedrukkend effect van verouderde opstal moet wel rekening worden gehouden. De keuzemogelijkheid is voor de gebruiker bij bebouwde grond kleiner dan bij onbebouwde grond. Maar hoe moet het waardedrukkend effect worden bepaald? En impliceert dit ook dat indien de erfpachter doelbewust de opstal heeft verwaarloosd, dit bij herziening van het erfpachtcontract ook in een lagere canonprijs tot uitdrukking moet worden gebracht? Of omgekeerd; moet de erfpachter die zijn opstal goed heeft onderhouden c.q. gerenoveerd gestraft worden met een hogere canon? Dit zijn vragen die bij de derde methode aan de orde komen.

Ad 3) Residuele-waardemethode[79]
De derde methode gaat ervan uit dat de residuele-waardetheorie van grondprijzen evengoed van toepassing is op oudbouw als op nieuwbouw. De theorie is in de economische wetenschap goed verankerd en onomstreden. Verder is deze methode op bouwgrond betrekkelijk eenvoudig en is er praktische ervaring mee (zij het dat de ervaring in het buitenland omvangrijker en over een langere periode opgedaan is dan in Nederland). Deze methode houdt in, dat de waarde van de grond gelijk is aan de getaxeerde waarde van het totale object minus de waarde van de opstal.

De commissie-Ankum c.s. stelt dat deze methode in principe eenvoudig is, maar dat er drie moeilijkheden zijn die de toepassing ervan belemmeren:
- de actuele waarde van het totale object op zich is niet moeilijk te taxeren (de markt geeft goede signalen hierover). Deze waarde is echter afhankelijk van het feitelijke gebruik dat ervan wordt gemaakt, alsmede van de staat van onderhoud. Hierdoor kan de financiële positie van de gemeente - als eigenaar van het blote eigendom - onder invloed staan van de bedrijfsvoering van de erfpachter;
- de actuele waarde van de opstal wordt eveneens beïnvloed door de staat van onderhoud, en
- de actuele waarde van de opstal moet worden berekend, hetgeen niet een marktgegeven is.

Commissie Grondwaardebepaling (2014) - Frijns, Korthals Altes & Teulings
De commissie Grondwaardebepaling werd gevraagd te adviseren over de methode van grondwaardebepaling voor bestaande woning-erfpachtrechten. De methode moest aansluiten op de toenmalige voorstellen voor vernieuwingen van het Amsterdamse erfpachtstelsel. De commissie bestond uit de professoren J.M.G. Frijns (voorzitter), W.K. Korthals Altes en C.N. Teulings. De commissie acht de residuele grondwaarde de economisch en rationeel gezien juiste methode om de grondwaarde te bepalen.

79 Ankum c.s. (1992).

Aan het interim-advies van deze commissie ontlenen wij de volgende passages (inclusief voetnoten)[80]:

> 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"[81]. Het bedrag waarvoor op dezelfde locatie evenveel of meer gelijkwaardige 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 dan 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 meestal niet van toepassing; vastgoed is schaars in Amsterdam. (...)
>
> **Van residuele grondwaarde naar canongrondslag**
> Op de residuele grondwaarde worden doorgaans door taxateurs en gemeente afslagen toegepast om tot de grondslag voor de erfpachtcanon te komen. Doordat een deel van de grondwaarde bij de erfpachter blijft bevatten transacties marktgegevens over de grondwaarde. Daarvan kan bij de bepaling van de residuele grondwaarde gebruik worden gemaakt.
>
> De mate waarin de grondwaarde achterblijft bij de erfpachter hangt af van het gehanteerde systeem. In het huidige systeem hebben taxateurs de neiging om afslagen te gebruiken om een snelle stijging van de grondwaarde af te zwakken. De Commissie vindt dat een gevaarlijke weg: door afslagen op deze manier te gebruiken, 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.[82]
>
> 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.

Over de huidige systematiek van grondwaardebepaling schrijft de commissie[83]:

> 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.

80 Frijns, Korthals Altes & Teulings (2014).

81 De kosten om de opstallen te slopen worden in mindering gebracht van de opstalwaarde. De opstalwaarde wordt dus bepaald door de kosten om de opstallen opnieuw te realiseren min de veroudering en min de kosten om de opstallen te slopen.

82 Een afslag ter hoogte van de BTW vormt hier een uitzondering op. De BTW komt bij uitgifte immers ten laste van de erfpachter en in die zin is het redelijk dat de waardestijging van die investering ook de erfpachter toekomt.

83 Frijns, Korthals Altes & Teulings (2014).

De erfpachter hoeft het voorstel van de gemeente niet te accepteren. In dat geval treedt een waarderingsprocedure met externe taxateurs in werking. Deze externe taxateurs bepalen de residuele grondwaarde op basis van de geschatte transactiewaarde van de woning, gecorrigeerd voor de geschatte opstalwaarde. Op de uitkomst worden door de externe taxateurs vervolgens zeer forse » afslagen toegepast om tot een canongrondslag te komen. Zij passen doorgaans allereerst een afslag toe ter hoogte van de sloopkosten en de BTW over de grondwaarde, vervolgens een afslag wegens het verschil in waarde tussen een erfpachtrecht en vol eigendom en ten slotte de zogenaamde "depreciatiefactor". De motivatie voor deze afslagen beoordeelt de commissie als bijzonder dun. Bovendien krijgt de commissie de indruk dat er door externe taxateurs steeds nieuwe argumenten worden gezocht om de canon naar beneden bij te stellen.

De afslagen die nu door taxateurs worden gehanteerd zijn willekeurig. De huidige omschrijving in de Algemene Bepalingen 2000 geeft ook aanleiding voor arbitraire en willekeurige afslagen. In de Algemene Bepalingen wordt gesproken over de waardering van het vastgoed met in achtneming van het feit dat het vastgoed in 'verhuurde of gebruikte staat' is. De afslagen die worden toegepast zijn historisch bepaald en missen een ratio.

Opgemerkt moet worden dat de afslagen voorbij schieten aan het oorspronkelijke doel van de inschakeling van taxateurs. Inschakeling van taxateurs was om te voorkomen dat de erfpachter gebonden was aan een eenzijdig canonbepaling door de gemeente waarbij de gemeente misbruik zou kunnen maken van haar positie. Naar het oordeel van de commissie voorkomt de gemeente al misbruik van haar positie door de residuele grondwaarde te volgen. Ten onrechte wordt de indruk van misbruik wel gewekt omdat taxateurs fors hogere afslagen hanteren en op die wijze tot lagere canonbepalingen komen.

Het huidige werkwijze, welke voortvloeit uit de Algemene Bepalingen, heeft een aantal belangrijke nadelen voor erfpachters: het proces tot canonherziening duurt lang en is ingewikkeld, leidt tot langdurige onzekerheid en kent bij vergelijkbare woningen (grote) verschillen in de uitkomsten. Daarbij staan erfpachters bovendien voor de keuze om de zekere kosten van een deskundigenadvies af te wegen tegen de onzekere (lagere) uitkomst.

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 onevenredig groot deel van de grondwaarde (met andere woorden: een groot financieel voordeel) terecht bij een selecte groep erfpachters die de keuze maken om externe taxateurs in te schakelen.

92

00013

Bijlage II - De opdracht en kaders

De opdracht

Toen ons de opdracht werd verleend, werd ons gevraagd aandacht te besteden aan zeven vragen in het bijzonder. Deze bijlage bevat de antwoorden op die vragen die wij van verwijzingen hebben voorzien.

1. *Wat is de beste methode om de grondslag van de afkoopsom van eeuwigdurende erfpacht te bepalen?*
   De residuele-waardemethode geniet onze duidelijke voorkeur. Wij stellen voor deze methode te combineren met de beschikbare WOZ-waarderingen van grond en opstal en een zorgvuldige onderbouwing van waardevermindering van afzonderlijke opstallen.

   Wij verwijzen naar de hoofdstukken 4 en 9 (conclusies 1 en 2).

2. *Wat is het verschil tussen de afkoopsom van eeuwigdurende erfpacht en de afkoopsom op basis van de huidige praktijk (voortdurende erfpacht)?*
   Het verschil tussen beide soorten afkoopsom kent zowel een cijfermatige als procesmatige dimensie. Het cijfermatige verschil zal van geval tot geval verschillen en onder andere afhangen van de openstaande tijdvaktermijn bij de huidige praktijk van voortdurende erfpacht. Daarnaast wordt het cijfermatige verschil bepaald door een verschil in grondslagen, een belangrijker verschil dat door het onderliggende proces kan worden verklaard. In de huidige praktijk wordt nog veel gewerkt met relatief subjectieve indicaties, vuistregels en afslagen. In het voorstel voor de eeuwigdurende erfpacht bepleiten wij een proces dat steunt op transparante objectivering. Zo zou de combinatie van theoretisch gefundeerde grondslagen met grootschalige openbare databronnen een goed fundament bieden voor de Amsterdamse erfpacht in de toekomst.

   Wij verwijzen naar de hoofdstukken 4 en 9 (randvoorwaarde 6).

3. *Hoeveel hoger is de grondwaarde van de onder 1 bepaalde afkoopsom wanneer de grond zou worden verkocht in plaats dat deze wordt omgezet in eeuwigdurende erfpacht?*
   De waarde van de grond is in beide gevallen nagenoeg gelijk. In de door ons bepleite residuele-waardemethode is de grondwaarde immers een functie van het gebruik (de opstal). Als de grond wordt verkocht, zou de volledige grondwaarde ineens in rekening moeten worden gebracht. In geval van eeuwigdurende erfpacht zou deze grondwaarde gecombineerd met een erfpachtcanonpercentage de jaarlijkse erfpachtcanon bepalen. Met andere woorden, de eeuwigdurende canon is enkel een uitgespreide vergoeding voor het gebruik van de grond. Uiteraard zullen het gebruikte canonpercentage en de interne disconteringsvoet van de canonbetalingen bepalend zijn voor het eventuele verschil tussen de directe opbrengst bij verkoop vergeleken met de contante waarde (lees afkoopsom) van de eeuwigdurende spreiding van betaling voor gebruik. Het enige andere verschil tussen eeuwigdurende erfpacht en vol eigendom in Amsterdam is dat de gemeente de optie houdt om de canon te verhogen als de bestemming wordt gewijzigd en als het volume van niet-woningen wordt gewijzigd. De waarde van deze optie is niet exact te bepalen, maar op basis van een extrapolatie van bestaand wetenschappelijk onderzoek bedraagt deze naar schatting minder dan 5% (zie hoofdstuk 5, voetnoot 39).

   Verder verwijzen wij naar de hoofdstukken 4, 5 en 6.

10047

00013

4. *Op welke wijze kan vanuit de afkoopsom de canon worden bepaald?*
De afkoopsom wordt als een contante waarde van toekomstige canontermijnen vastgesteld. De canonbetalingen zijn op hun beurt een functie van de grondwaarde en het canonpercentage. Kortom, de afkoopsom wordt bepaald op basis van de canon. Dit rekenschema is een gesloten redenering. Indien er consensus is over alle grondslagen en kengetallen (de grondwaarde, het canonpercentage, de termijnen en de discontovoet) kan elke ontbrekende variabele worden herleid uit de overige. Met andere woorden, indien er op voorhand zekerheid bestaat over de hoogte van de afkoopsom (en tevens over de grondwaarde, het canonpercentage, de termijnen en de discontovoet) kan de canon als ontbrekende variabele worden herleid uit de afkoopsom. In de praktijk zal het echter gebruikelijker zijn dat vanuit de canon de afkoopsom wordt bepaald.

Wij verwijzen naar de hoofdstukken 6 en 9 (conclusie 3).

5. *Bij canonbetaling wordt de canon jaarlijks geïndexeerd. Welke wijze van indexering adviseert de commissie?*
Deze vraag begint met een veronderstelling. Bij canonbetaling wordt de canon niet noodzakelijkerwijs geïndexeerd; dit is een mogelijkheid. Geheel in lijn met wat Ankum c.s. (1992) hierover stelt, willen wij benadrukken dat het gebruik van een op voorhand vaststaande indexatie (een vast percentage) neerkomt op een spreiding van betaling. Door de canon jaarlijks te laten stijgen met een vast percentage, kan de aanvangscanon worden verlaagd ten laste van de latere termijnen, hetgeen voor erfpachters aantrekkelijk kan zijn. De verwachte waarde van het geheel verandert hierdoor niet. Een dergelijke spreiding verdient aanbeveling: de canonbetalingen nemen geleidelijk toe met het verstrijken van de jaren. Wij adviseren om voor de jaarlijkse indexatie steeds de werkelijke prijsontwaarding van het voorgaande jaar (inflatie) te hanteren en de individuele erfpachters de keus te laten om al dan niet te indexeren. Indexatie op basis van de ontwikkeling van Amsterdamse grondprijzen zou kunnen leiden tot een vermenging van belangen. De gemeente heeft immers met haar grondbeleid invloed op de prijsontwikkeling, en zou op deze wijze de canon eenzijdig kunnen beïnvloeden. Dit is bij het gebruik van algehele prijsontwaarding niet het geval.

Wij verwijzen naar de hoofdstukken 6 en 9 (conclusie 3).

6. *Op welke manier kunnen bestaande rechten en verplichtingen van de erfpachter bij canonbetaling dan wel afkoop verrekend worden op het moment dat hij overstapt op eeuwigdurende erfpacht?*
De commissie stelt voor om elke erfpachter te voorzien van een aanbod eeuwigdurende erfpacht op basis van eerder besproken grondslagen. Uiteraard zullen bestaande rechten en resterende afkoopsommen in dit aanbod expliciet moeten worden meegewogen. De wijze waarop dit zal gebeuren, hangt van de specifieke situatie af. Maar in alle gevallen biedt de contantewaardebenadering van toekomstige betalingen en verplichtingen hiervoor een eenduidige basis. Zo zullen openstaande of afgekochte afspraken in het huidige tijdvak als vertrekpunt dienen voor de termijnberekening van het aanbod voor de eeuwigdurende erfpacht. Hier zullen de bestaande algemene bepalingen voorkómen dat gemaakte afspraken onvrijwillig zouden kunnen worden herroepen. Het aanbod voor eeuwigdurende erfpacht zal derhalve moeten volgen op het aflopen van bestaande erfpachtafspraken of eventuele waardeverschillen moeten vergoeden.

Wij verwijzen naar de hoofdstukken 3 en 9 (randvoorwaarde 3).

10047

7. *Op welke manier kan bij eeuwigdurende erfpacht de eerder overeengekomen canon of afkoopsom aangepast worden in geval van bestemmingswijzigingen (alle bestemmingen) en/of volumewijzigingen (geldt niet bij woningen)?*
   Wij adviseren om in deze gevallen met dezelfde grondslagen en methodiek als de door ons voorgestelde voor eeuwigdurend een herberekening te maken van de dan geldende omstandigheden. Indien op tijdstip *t* in de toekomst de bestemming van de grond wordt herzien, dient er een nieuwe WOZ-waardering te worden opgesteld op basis waarvan een nieuw aanbod voor eeuwigdurende erfpacht kan worden opgesteld. Uiteraard zal in het geval van afgekochte erfpacht vervolgens een verrekening van het verschil in waarde op tijdstip *t* plaatsvinden.

De kaders

Ons is gevraagd ons advies uit te werken volgens de volgende randvoorwaarden:

- zowel het advies als de methode voor grondwaardebepaling moet uitvoerbaar en toekomstbestendig zijn;
- de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen verschillende buurten/wijken wordt onderzocht;
- het advies moet toepasbaar zijn op zowel een tussentijdse overstap als een overstap aan het einde van een tijdvak;
- de canon wordt in het eeuwigdurende erfpachtsysteem jaarlijks geïndexeerd;
- de rekenmethode maakt het idealiter mogelijk gelijke gevallen gelijk te behandelen: eenheid van beleid en uitvoering, één meetlat voor iedereen;
- heldere en toegankelijke uitleg van het advies.

Onze conclusies en aanbevelingen, zoals beschreven in hoofdstuk 9, voldoen naar onze mening aan deze voorwaarden. Zo is de voorgestelde werkwijze expliciet getoetst aan de praktische uitvoerbaarheid, mede op basis van het onderzoek van Francke (2015). De voorgestelde werkwijze is de uitkomst van de laatste stand van de techniek en wetenschap. Dankzij de integrale koppeling van de werkwijze aan de beschikbare openbare databronnen, is deze werkwijze voor langere tijd te gebruiken.

In tegenstelling tot het verleden dient de gemeente niet langer te werken met afslagen en vuistregels waarvan de onderbouwing snel gedateerd zal aandoen. Wij stellen daarentegen een lerend model voor waarin nieuwe data automatisch zorgen voor continue herijking en bijstelling. Daarmee worden de databronnen zodanig ingericht dat de evidente diversiteit tussen buurten en wijken een integraal onderdeel van de werkwijze worden. De uitkomsten van dit model doen dienst als onderbouwing voor een aanbod voor eeuwigdurende erfpacht, een voorstel dat voor iedere betrokkene op dezelfde grondslagen zal worden gebaseerd. Dit voorstel kan zowel tussentijds als aan het einde van het tijdvak worden opgesteld, aangezien de methodiek de tijdvariatie van de kengetallen automatisch meeweegt. Deze werkwijze kan bij wijze van spreken op elk moment van de dag worden uitgevoerd met verse gegevens.

De canon kan jaarlijks verhoogd worden met de inflatie van het jaar daarvoor (indexatie), waardoor de canonbetalingen langzaam toenemen. Op deze wijze wordt de verpachter gevrijwaard van de risico's van onvoorspelbare geldontwaarding en ontvangt de erfpachter een betalingsstroom die in de eerste jaren lager en dus beter betaalbaar zal zijn. Wij adviseren de gemeente echter ook om de erfpachters hier een alternatief aanbod te doen zonder indexatie en met een hogere initiële canon.

Ook ten aanzien van de twee laatstgenoemde voorwaarden zijn wij duidelijk geweest. De voorgestelde werkwijze is eenduidig en gelijk voor elke erfpachter. De benodigde cijfers en grondslagen dienen voor

alle betrokkenen helder en bekend te zijn, opdat de communicatie helder en transparant haar beslag kan krijgen.

Wij voegen hier nog een juridisch kader aan toe. Uit de contractvrijheid vloeit voort dat het elke erfpachter vrij staat het aanbod van de gemeente af te slaan. Dat stelt de commissie met nadruk voorop. Van belang is dat er in dit geval geen sprake is van een machtspositie van de gemeente, zoals die wel aan de orde is bij bijvoorbeeld heruitgifte aan het einde van tijdelijke erfpacht.

Ons advies heeft betrekking op 110.000 erfpachters en 250.000 contracten. Wij wegen de uitvoerbaarheid en de mate waarin een en ander kan worden toegelicht zwaar mee in ons advies. Vanwege de enorme aantallen is een zekere mate van grofheid in de benaderingswijze onvermijdelijk.

De gemeente zal zich met haar aanbod aan de erfpachters rekenschap moeten geven van het gelijkheidsbeginsel en met één maat moeten meten en niet met individuele erfpachters moeten onderhandelen. Het aanbod van eeuwigdurende erfpacht, vast te stellen volgens een vaste methodiek en op begrijpelijke wijze geformuleerd, moet dus gelden voor alle erfpachters. Het wordt dan 'kiezen of delen'.

00013

10047