Gemeente Amsterdam

Notitie (vertrouwelijk)

Aan MT Grond en Ontwikkeling
Van Bsq-werkgroep
Datum 17 augustus 2016
Kenmerk 2016-6203

Aanleiding

De afgelopen periode heeft de gemeente invulling gegeven aan de methode die de Grondwaardecommissie (GWC) in haar rapport Schoon Schip heeft geadviseerd in het kader van de transitie naar een eeuwigdurend erfpachtstelstel. Sinds afgelopen juli worden gronden uitgegeven in eeuwigdurende erfpacht. De grootste uitdaging echter ligt bij de vraag hoe bestaande rechten kunnen worden omgezet. Meer specifiek, tegen welke (financiële) voorwaarden kunnen erfpachters overstappen van het voortdurende stelsel naar het eeuwigdurende stelsel. Te stellen dat dit een complex dossier is, is een understatement: zowel qua inhoud als proces/tijdpad liggen er grote uitdagingen.

De basis van de financiële voorwaarden voor de overstap(regeling) ligt in het grondprijsbeleid voor bestaande erfpachtrechten[1]. De GWC heeft geadviseerd om de grondwaarde te berekenen door de WOZ waarde te verminderen met de opstalwaarde (die ontstaat door de herbouwwaarde te vermenigvuldigen met de verouderingsfactor). In november 2015 heeft het BT aangegeven bij de berekening van de erfpachtgrondwaarde voor woningen uit te gaan van buurtstraatniveau. Dit heeft geresulteerd in een methode waarbij de grondwaarde wordt berekend door de WOZ waarde te vermenigvuldigen met de buurtstraatquote (bsq). Deze gemiddelde quote op buurtstraatniveau is berekend door de individuele grondquotes van alle WOZ-objecten (waarvoor een individuele grondwaarde berekend kon worden) te berekenen en deze op buurtstraatniveau te middelen.

De redenen om voor buurtstraatniveau te kiezen waren:
- de erfpachter kan eenvoudig zijn grondwaarde berekenen aan de hand van zijn eigen WOZ waarde
- verschil in grondwaarden tussen buren wordt enkel veroorzaakt door verschil in WOZ-waarden
- grote verschillen in grondwaarden tussen buren worden uitgemiddeld
- de buurtstraatquote kan ook gebruikt worden voor de berekening van de grondwaarde van die WOZ-objecten waarvoor nu nog geen individuele grondwaarde berekend kon worden.

De exacte uitwerking van deze bsq-methode wordt op dit moment vormgegeven door de bsq-werkgroep. De bsq-werkgroep heeft de afgelopen maanden hard gewerkt, er zijn moeilijke discussies gevoerd, waarbij de methode steeds een stap verder is gebracht. Op dit moment nadert de uitwerking van de methode zijn voltooiing.

[1] Canonpercentage, korting en wijze van verrekening van huidige tijdvak zijn ook van invloed.

Het MT heeft in juli 2016 gevraagd om een zogenaamde technische check op de bsq-database en berekeningen, een check op de juiste toepassing van de opgestelde rekenregels. Deze check is nuttig en voorstel is om aan een adviesbureau (mogelijke adviesbureau's zijn SEO, Rebel, Ortec Finance) te vragen deze toetst uit te voeren.
Gezien de grote impact van de nieuwe methode en de vele gevoeligheden met betrekking tot de door de gemeente gemaakte keuzes pleit de werkgroep ook voor een inhoudelijke toets door een extern bureau. Met een inhoudelijke toets bedoelen wij een volledige en integrale second opinion op de uitgewerkte methode (systematiek, rekenregels, output). Dat gaat dan niet over het advies van de GWC maar alleen over de keuzes die de gemeente heeft gemaakt bij de uitwerking van het advies van de GWC.

Waarom een inhoudelijke toets?

De aandacht voor de overstap, en dat met name de grondwaarde waarop de kosten voor overstap worden gebaseerd, is erg groot. Nu al is een WOB-verzoek ingediend, belangenverenigingen zijn ongeacht het resultaat tegen, er zijn al rapporten verschenen door externe bureaus die de uitwerking door de gemeente betwijfelen, etc. Daarnaast zullen de kosten voor overstap nagenoeg altijd als hoog worden gezien, het gaat natuurlijk al snel over enkele (tien-)duizenden euro's bij afkoop.

De impact van het nieuwe systeem is groot. Vrijwel alle erfpachters worden met het resultaat van het nieuwe systeem geconfronteerd. En ook al is de overstap vrijwillig, de individuele financiële gevolgen kunnen groot zijn. Nooit eerder is er door de gemeente zoveel inzicht gegeven in de waarde van de grond onder de huizen op erfpacht.
In totaal krijgen circa 110.000 woningerfpachters de mogelijkheid om over te stappen. Het gaat om grote bedragen, ook wanneer er rekening wordt gehouden met de nog te verwerken korting. En de overige bestemmingen moeten nog uitgewerkt worden.

Ook vanuit de politiek is er veel aandacht voor grondwaardes, getuige het recente verzoek uit de gemeenteraad om de reguliere actualisatie van de grondwaardes voor bestaande voortdurende erfpachtrechten inhoudelijk te laten toetsen door de adviesgroep. Het betreft een reguliere update welke voorheen niet aan de adviesgroep werd voorgelegd maar nu grondprijzen en alles wat met erfpacht te maken heeft grote politieke aandacht krijgt, wil de gemeenteraad zich extra laten adviseren bij besluiten die zij neemt.

De uitkomst van het systeem zal dus onder een vergrootglas liggen. Het is van groot belang te checken en te double-checken of de totstandkoming van de erfpachtgrondwaarde de toets der kritiek kan doorstaan. De ervaring leert dat het uitrollen van een nieuw systeem vaak gepaard gaat met kinderziektes, hoewel het de inzet is om deze zoveel mogelijk te voorkomen. We moeten gedegen voorbereid zijn op de volgende mogelijkheden:

- een klein aantal ontevreden erfpachters gaat vragen stellen en gaat de media opzoeken. Bij een onvoldoende gecheckte vormgeving kan dat problemen opleveren. In het uiterste geval wordt het hele systeem betwijfeld, ook al werkt het voor het overgrote deel prima.
- het systeem is complex waardoor communicatie over de inhoud, bijvoorbeeld om vragen te beantwoorden of kritiek te pareren, lastig is. Stellige overtuigingen genuanceerd beantwoorden zal weinig indruk maken.

- met het nieuwe systeem voorzien wij de markt / erfpachters van gevoelige informatie op het gebied van grondwaardes. Dit gaat hoe dan ook consequenties hebben, bijvoorbeeld ook voor (grondwaardes) in het voortdurende stelsel of lopende dossiers. Er zijn gespecialiseerde advocatenkantoren die deze informatie bijna zeker zullen gebruiken in hun voordeel.

De combinatie van de aandacht, de complexiteit en de grote (afbreuk-) risico's maken het noodzakelijk dat het nieuwe systeem naar behoren moet werken en de toets der kritiek kan doorstaan en dat er beperkte ruimte is voor 'fouten' of onwenselijke uitkomsten. Dit betekent dat het systeem robuust moet zijn: de grondwaardes die het systeem berekent móeten verklaarbaar, uitlegbaar en plausibel zijn. Om de robuustheid te bevestigen dan wel te bewerkstelligen is een inhoudelijke toets volgens de bsq-werkgroep noodzakelijk. Daarnaast kan een externe partij met een frisse blik, ons voor blinde vlekken behoeden of verbeteringen voorstellen.

Dat (vertegenwoordigers van) de erfpachter om een inhoudelijke toets zullen vragen of er zelf een te laten doen is zo goed als zeker. Of we het nu willen of niet. Het is vooral de vraag wie de inhoudelijke toets uitvoert en wanneer het gebeurt:

- de gemeente vóórdat het systeem geïmplementeerd wordt;
- of door (vertegenwoordigers van) de erfpachter nadat het systeem geïmplementeerd is (al dan niet gefragmenteerd in meningen) met alle bijbehorende afbreukrisico's van dien.

Het lijkt de bsq-werkgroep wenselijk dat de gemeente hier de regie behoudt. Alleen de gemeente kan enkel een inhoudelijke toets voorafgaand aan de invoering laten uitvoeren. Een toets achteraf is mosterd na de maaltijd omdat fouten of onduidelijkheden dan al open liggen.

Een inhoudelijke toets kan op hoofdlijnen drie uitkomsten hebben:

1. de toets bevestigt de robuustheid van het systeem. Een rapport waarin dit gesteld wordt heeft grote waarde voor de gemeente om de gemeente te sterken bij het uitrollen van het systeem.
2. de toets geeft aan dat het systeem onvoldoende robuust is. Dit betekent dat de methode (op onderdelen) aangepast moet worden om toch een robuust systeem te krijgen. De gemeente krijgt hiertoe vooraf de kans, waardoor het afbreukrisico in de operationele fase beperkt wordt.
3. De toets geeft aan dat het systeem in de wijze hoe het is uitgewerkt door de gemeente niet bruikbaar is.

Het is onwaarschijnlijk dat een externe partij geen op- of aanmerkingen zal hebben op het systeem. Enkele aanbevelingen zijn ook geen probleem en helpen het systeem te verbeteren. Er is ook een geringe kans dat een extern bureau kritiek heeft op het systeem dan wel de wijze waarop het is uitgewerkt dat fundamenteler van aard is. Dit kan grote consequenties hebben voor het proces. Overigens verwacht de werkgroep een dergelijke uitkomst niet. Het systeem is veel verfijnder dan het oude systeem en geeft voor het overgrote deel verklaarbare en uitlegbare uitkomsten.

Wat betekent een inhoudelijke toets voor het tijdspad?

Los van de tijd die een extern bureau nodig heeft (naar verwachting circa 2 maanden) voor het uitvoeren van de inhoudelijke toets is de uitkomst op deze vraag afhankelijk van de conclusie van de toets:

- Als de toets de robuustheid bevestigt dan vraagt dit geen aanvullende tijd;
- Als de toets de robuustheid ontkracht is er aanvullende tijd nodig om het systeem te verbeteren. Dit gaat waarschijnlijk enkele weken kosten.
- Als de toets het systeem kraakt en er geen mogelijkheden zijn voor verbetering, dan kost dit in het proces maanden.

Conclusie

Wij zijn ons er van bewust dat er een zeer krap en kritiek tijdspad is in het besluitvormingsproces. Ook het doen van een toets is in zichzelf risicovol omdat er altijd verbeterpunten zijn en sommige nu eenmaal makkelijk zijn te constateren maar lastig op te lossen. Toch is het verstandig een dergelijke toets te doen. Gezien de combinatie van de complexiteit, de impact en de aandacht voor dit dossier, is een goede inhoud en daarmee het beperken van het afbreukrisico belangrijk. Het prevaleert daarom om vooraf (voor het besluitvormingstraject) een inhoudelijk toets uit te laten voeren. Vanwege de grote hoeveelheid erfpachters die gebruik kan gaan maken van de overstapregeling moet het systeem bij de lancering zo goed als uitontwikkeld zijn, want de ruimte om tijdens het uitrollen van het systeem gebreken te herstellen is zeer beperkt. Uiteraard kunnen er jaarlijks wel verbeteringen worden doorgevoerd maar de eerste keer dat het systeem wordt uitgerold is maatgevend voor de publieke opinie over het systeem.

Een foutloos systeem is een utopie. In de basis lijkt het systeem robuust. Wij blijven aandachtspunten zien. Deze aandachtspunten beschrijven wij in de bijlage. De kans is aanwezig dat een externe partij bij deze aandachtspunten ook kritische kanttekeningen plaats.

Bijlage: Waar ziet de bsq-werkgroep nog aandachtspunten?

De bsq-werkgroep heeft de afgelopen periode intensief aan en met het nieuwe systeem gewerkt. In de basis lijkt het systeem robuust. Wij blijven aandachtspunten zien. Maar ook de bsq-werkgroep heeft zijn beperkingen: we werken al enkele maanden intensief aan het nieuwe systeem en een tunnelvisie is niet ondenkbaar. Misschien zien wij aandachtspunten die door anderen niet zo gezien worden, of misschien zijn er ook aandachtspunten die we niet zien maar er wel zijn. Hieronder wordt de laatste stand van zaken van de methode kort toegelicht en aandachtspunten benoemd.

De methode in een notendop
Conform advies van de grondwaardecommissie wordt de erfpachtgrondwaarde berekend op basis van de WOZ-waarde. Door deze te verminderen met de vervangingswaarde ontstaat de erfpachtgrondwaarde. De vervangingswaarde is de resultante van de herbouwkosten rekening houdend met de verouderingsfactor. De herbouwkosten worden bepaald door het woningtype en de grootte, en de verouderingsfactor door het bouwjaar.

De methode bestaat uit een aantal stappen.

1. Stap 1: individuele grondquote.

De gemeente berekent op bovenstaande wijze per WOZ-object de individuele grondquote, mits alle benodigde variabelen in het WOZ-bestand bekend zijn. Er is een aantal criteria gesteld aan het mee laten wegen van de individuele grondquote in de gemiddelde grondquote van de straat (de buurtstraatquote), namelijk:

- Het betreft geen corporatiewoning waarop de Algemene Bepalingen 1998 van toepassing zijn;
- Voor het woningtype en de woninggrootte is de opstalwaarde berekend, voor woningtypes en woningen met een oppervlaktegrootte die niet veel voorkomen is de opstalwaarde niet bepaald;
- De opstalwaarde wordt gecorrigeerd met de verouderingsfactor behorende bij de staat van onderhoud zoals deze door de Grondwaardecommissie is gegeven;
- Voor eengezinswoningen (grondgebonden woningen) is van toepassing dat de kavel niet groter is dan 500 m^2.

2. Stap 2: buurtstraatquote.

Het Bestuurlijk Team heeft ervoor gekozen om de erfpachtgrondwaarde bepalen op basis van de zogenaamde buurtstraatquote (bsq). Dit impliceert dat de erfpachter niet de individuele quote kan gebruiken om op basis van de individuele WOZ-waarde de erfpachtgrondwaarde te bepalen, maar de buurtstraatquote. De buurtstraatquote wordt bepaald op basis van de individuele grondquotes van de desbetreffende buurtstraat. Een buurtstraatquotes wordt alleen gegeven als aan de volgende criteria wordt voldaan:

- Voor minimaal 50% van de woningen is een individuele grondquote bekend;
- Voor minimaal 5 woningen in de buurtstraat is een individuele grondquote bekend;
- De spreiding tussen de laagste grondquote en de hoogste grondquote is niet groter dan 20%;

- De standaarddeviatie van de grondquotes in de buurtstraat is niet groter dan 10%;
- De buurtstraatquotes binnen een buurt geven een eenduidig beeld, de (relatieve) standaarddeviatie van de buurtstraatquotes in een buurt is niet groter dan X%;

3. Stap 3: buurtquote.

Op basis van de individuele grondwaarden in de buurt kan ook de zogenaamde buurtquote berekend en gebruikt worden, in die gevallen dat een buurtstraatquote niet acceptabel is. Dit geeft echter soms een vreemde correctie: een extreem lage buurtstraatquote, die logischerwijs wel aanzienlijk lager is dan het buurtgemiddelde, wordt dan opeens op het gemiddelde in de buurt gesteld. Andersom is natuurlijk ook van toepassing.
Om grote onverklaarbare verschillen tussen bsq's binnen buurten te vermijden wordt voorgesteld een andere oplossing te kiezen(stap 4)

4. Stap 4: uiteindelijke bsq.

In specifieke gevallen is de gemeente van mening dat de berekende bsq te veel afwijkt van de gemiddelde grondquote in de buurt. In dat soort gevallen wordt de buurtstraatquote 'getrimd'. Dit trimmen gebeurt op basis van een bandbreedte van de buurtquote. Als de buurtstraatquote dus te veel afwijkt dan wordt hij niet vervangen door de buurtquote, zoals het voorstel van het MT was, maar zodanig aangepast dat hij binnen de bandbreedte belandt.

Voor de verschillende stappen heeft de gemeente een set van regels opgesteld. Stap 3 en 4 is een voorstel van de bsq-werkgroep dat toegelicht wordt aan het MT in een afzonderlijke presentatie.

Aandachtspunten:
Wij zien aandachtspunten in de samenhang van de gebruikte gegevens en in de gebruikte gegevens zelf:

1. Samenhang van gebruikte gegevens:

Een belangrijk aandachtspunt is dat de gebruikte gegevens om te komen te de individuele grondquotes onvoldoende stabiele samenhang laten zien. Er zijn drie belangrijke gegevensbronnen: de WOZ-waarde (komt van belastingdienst), de herbouwwaarde (bepaald door een extern bureau) en de verouderingsfactor (bepaald door de grondwaardecommissie).
Door de onvoldoende stabiele samenhang tussen deze gegevens ontstaan er op grondquoteniveau verschillen die worden veroorzaakt door de methode. Deze zijn verklaarbaar ('komt door de methode'), maar vaak niet begrijpelijk ('tsja, vervelend dat u 2x zoveel moet betalen als uw buurman'). Meer concreet: het komt bijvoorbeeld voor dat 2 naast elkaar liggende straten een verschillend woningtype hebben. De methode gaat uit van een verschillende vervangingswaarde omdat de methode veronderstelt dat deze ook effect heeft op de WOZ-waarde, maar dit blijkt niet altijd in dezelfde mate het geval te zijn. Dan creëren wij zelf het verschil ('de methode'). Dit is moeilijk uitlegbaar en begrijpelijk.
Deze verschillen hebben we proberen te ondervangen door te 'trimmen'. Maar helemaal uitsluiten dat er onlogische verschillen zijn, kunnen we niet. Het blijft goed mogelijk dat er verschillen tussen bsq's ontstaan die commotie oproepen en we niet goed kunnen uitleggen.

2. Gebruikte gegevens:

In de gebruikte gegevens zien wij de volgende aandachtspunten:

- Woz-bestand: het WOZ-bestand is niet feilloos. De achterliggende data zijn niet altijd juist. Dit kan leiden tot verkeerde WOZ-waardes, maar ook dat verkeerde uitgangspunten voor de vervangingswaarde worden gebruikt. Daarnaast wijkt een modelmatige benadering per definitie af van de werkelijke waarde.

- Herbouwwaarde: de herbouwwaarde is voor verschillende woningtypen bepaald overeenkomstig de typologieën van de WOZ. Het verschil in herbouwwaarde tussen de verschillende types is soms honderden euro's per m² gebruiksoppervlakte. Dit verschil zie je lang niet altijd terug in de WOZ-waardering. Naast het verschil per type zijn er (binnen hetzelfde type) grote verschillen in herbouwwaarde bij verschillende woningoppervlaktes. De woningen met een kleine oppervlakte hebben een aanzienlijk hogere herbouwwaarde dan de woningen met een grotere oppervlakte. Het verschil in WOZ waardering bij verschillende woningoppervlaktes is doorgaans veel geringer. De herbouwwaarde (in combinatie met de WOZ waarde) is zodoende in sommige gevallen de oorzaak van onlogische waardeverschillen.

Woningtypes als de (klassieke) beneden- bovenwoningen worden momenteel niet meer gebouwd. Ook kleine woningen met een portiekontsluiting worden in de praktijk nauwelijks ontwikkeld. Omdat die types wel in de bestaande voorraad voorkomen en in het WOZ bestand zijn geregistreerd, zijn die wel berekend. Die types zijn dus enigszins theoretisch. Bij de berekening van de herbouwwaarde is uitgegaan van bouwconstructies die voldoen aan de hedendaagse regelgeving (isolatie-eisen-brandweereisen etc). Mede daardoor hebben de kleinere meergezinswoningen in verhouding hogere (ontsluitings-) kosten.

- Verouderingsfactor: op de website staat de volgende definitie: de verouderingsfactor is nodig om te voorkomen dat waardeverschillen die het gevolg zijn van het pand - en niet van de grond - leiden tot onlogische verschillen in grondwaarde. Anders gesteld: de verouderingsfactor is bedacht om WOZ-verschillen 'die het gevolg zijn van het pand' te corrigeren.

De verouderingsfactor heeft bijvoorbeeld als hypothese dat de WOZ-waarde in bepaalde mate afhangt van het bouwjaar. Dit blijkt in de praktijk vaak niet in dezelfde mate het geval te zijn. In plaats van het opheffen van grondwaardeverschillen worden ze er juist door veroorzaakt. Dit komt waarschijnlijk doordat de verouderingsfactor is afgeleid van eengezinswoningen buiten Amsterdam en toegepast wordt op eengezins- én meergezinswoningen in Amsterdam.