

PELS RIJCKEN

Notitie

voor (Gemeente Rotterdam)
van Floris Sepmeijer en Jonne Fluitsma
datum 13 november 2024
inzake Gemeente Rotterdam/Advies waardebeoordeling erfpachtconversie
zaaknr 11023013

1 Inleiding en vraagstelling

- 1.1 De gemeente Rotterdam (hierna: **'de gemeente'**) zal de komende jaren haar erfpachters met tijdelijke rechten van erfpacht gaan informeren over de gevolgen van het expireren of het reeds geëxpireerd zijn van de termijn van het recht van erfpacht, dan wel het aflopen of het reeds afgelopen zijn van een afgekochte periode en in verband daarmee actief een aanbieding tot conversie doen. Het gaat in deze gevallen om conversie naar volle eigendom dan wel eeuwigdurende erfpacht (afhankelijk van de bestemming in de erfpachtafakte). Om dit aanbod te kunnen doen zal de grondwaarde moeten worden getaxeerd.
- 1.2 Vooruitlopend op de waardering van de grondwaarde van circa 30.350 objecten heeft de gemeente op basis van een bestaande raamovereenkomst vier taxatiebureaus gevraagd om bij wijze van pilot van 252 objecten (voornamelijk woningen) de grondwaarde te bepalen..
- 1.3 Op basis van de in het kader van de pilot uitgevoerde grondwaarde taxaties heeft de gemeente inmiddels een aantal aanbiedingen aan erfpachters gedaan. Als gevolg van deze - in de ogen van (een deel van) de erfpachters te hoge aanbiedingen - hebben enkele erfpachters de media opgezocht en vragen aan de gemeenteraad gesteld. Wethouder Zeegers heeft vervolgens tijdens een commissie vergadering van BWB van 28 augustus 2024 toegezegd zich te zullen beraden op de gehanteerde uitgangspunten.
- 1.4 Tegen deze achtergrond heeft u ons verzocht om de volgende vragen te beantwoorden:
- 1) Zijn de in het kader van de pilot uitgevoerde woning taxaties juridisch houdbaar?
 - 2) In hoeverre mag de gemeente een taxateur sturen en instructies geven?

3) Wat zijn eventuele alternatieven om financieel tegemoet te komen aan de erfpachters?

1.5 Zoals besproken zullen wij in dit advies bovengenoemde drie vragen op hoofdlijnen beantwoorden. In de bespreking met de gemeente over de reikwijdte van dit advies van 21 oktober 2024 is bovendien afgesproken dat wij bij de beantwoording van vraag 3 kijken naar alternatieven 'binnen' de huidige berekeningssystematiek. Bij de beantwoording van die vraag hebben wij dan ook tot uitgangspunt genomen dat het in 2002 gekozen berekeningssysteem niet wordt gewijzigd.

1.6 Hierna in paragraaf 2 is eerst de samenvatting en conclusie opgenomen.

2 Samenvatting en conclusie

2.1 Ons beeld van de ontvangen taxaties is dat wij geen reden hebben om te twifelen aan de juridische houdbaarheid van de taxatierapporten.

2.2 Wij zien voor de gemeente heel weinig ruimte om de uitkomst van een grondwaarde taxatie te beïnvloeden. Dit houdt verband met het Reglement Gedrags- en Beroepsregels NRVt waaraan een register-taxateur zich moet houden.

2.3 Wel is denkbaar dat de gemeente laat onderzoeken of een depreciatiepercentage (lees: afslag op de grondwaarde) moet worden toegepast op de grondwaarde. Een vastgoeddeskundige kan goed beoordelen of depreciatie in Rotterdam nodig is en zo ja wat het depreciatie percentage of de bandbreedte zou moeten zijn in dit geval. Ondanks dat wel sprake is van gebondenheid tussen de gemeente en de erfpachter kunnen wij ons wel voorstellen dat bij het vaststellen van een depreciatiepercentage een rol speelt dat - naar wij begrepen - in Rotterdam regelmatig ook bij verkoop van eigendom tal van beperkende verkoopbepalingen worden opgelegd aan de koper en zijn rechtsopvolgers.

2.4 Verder begrepen wij dat de gemeente voor de berekening van de conversiesommen rekent met de huidige grondwaarde, ook als het gaat om betalingen van de grondwaarde in de (soms verre) toekomst. Daarmee worden toekomstige grondwaardestijgingen dus buiten de berekeningen gehouden. Daarmee is aannemelijk dat de gemiddelde erfpachter (die nog een resterende afkoopperiode van ongeveer 25 jaar heeft) feitelijk een voordeel heeft. Of deze omstandigheid rechtvaardigt dat geheel wordt afgezien van depreciatie kunnen wij niet beoordelen. Dit vraagt een nader onderzoek door een vastgoeddeskundige.

2.5 Verder kan nader onderzocht worden of een generieke korting op de conversiesom kan worden aangeboden. Bij erfpachters die canon betalen kan eventueel een ingroeieregeling worden aangeboden, maar bij dit alternatief moet tegelijkertijd worden

bedacht dat ruim 90% van de erfpachters meer dan 10 jaar vóór het moment dat hun erfpachtrecht expireert dan wel hun afkoopperiode afloopt, daarover worden geïnformeerd en een concreet aanbod wordt gedaan. De erfpachter wordt dus ruim voldoende tijd geboden om zijn bestedingspatroon aan te passen of (zo nodig) om zijn erfpachtrecht te vervreemden.

- 2.6 Of de hiervoor genoemde alternatieven daadwerkelijk kunnen worden geïmplementeerd is afhankelijk van de financiële implicaties daarvan, maar ook zal de gemeente - indachtig het gelijkheidsbeginsel - zich rekenschap moeten geven van de gevolgen van het toepassen van alternatieven in relatie tot duizenden erfpachters die op basis van de huidige voorwaarden al zijn geconverteerd, maar ook de gevolgen voor nieuwe uitgiften en de verkoop van grond zijn relevant om in ogenschouw te nemen.
- 2.7 Naast de hiervoor genoemde alternatieven om erfpachters financieel tegemoet te komen is het mogelijk dat de gemeente een second opinion laat uitvoeren op (een deel van) de getaxeerde grondwaarden. De gemeente heeft bij de taxaties van de eerste 230 woningen, ook ter voorbereiding op de resterende circa 30.000 taxaties, een uitgebreid systeem van controles en feedback opgezet, met zowel interne als externe (Deloitte en Fakton) waarderingsdeskundigen. Gelet op dit systeem van controle en feedback, waarbij ook externe adviseurs betrokken waren, is de vraag gerechtvaardigd wat een second opinion gaat toevoegen.

3 Vraag 1 : Zijn de in het kader van de pilot uitgevoerde woning taxaties juridisch houdbaar?

- 3.1 U heeft ons gevraagd of de in het kader van de pilot uitgevoerde woning taxaties juridisch houdbaar zijn. Vertrekpunt bij het beantwoorden van deze vraag is dat het vaststellen van de grondwaarde primair een taxatievraagstuk is en wij in zoverre geen oordeel kunnen geven over de uitkomst van de zeven ontvangen taxatierapporten. Wel kunnen wij op basis van onze ervaringen in de praktijk en (beperkt) literatuuronderzoek een oordeel geven over de door de taxateurs gehanteerde uitgangspunten. Ter toelichting in dit verband het volgende.
- 3.2 Aan de waardering van de grondwaarde van de 252 pilot objecten ligt een opdrachtbevestiging ten grondslag van de vier taxatiebureaus van 16 april 2024. Deze opdrachtbevestiging van de taxatiebureaus bevat een duidelijke omschrijving van de vraagstelling, aanpak en de gehanteerde werkwijze. Uit de zeven toegezonden taxatierapporten blijkt dat de taxateurs met kennis en ervaring van de vastgoedmarkt in Rotterdam in overeenstemming met de in de opdrachtbrief beschreven aanpak en werkwijze hun taxatierapport hebben opgesteld.

- 3.3 De taxateurs¹ hebben in de opdrachtbrief aangegeven de taxaties te zullen uitvoeren in overeenstemming met de NRVt-richtlijnen, de IVS 2022, het zogenaamde 'Red Book' en de algemene voorwaarden NVM voor professionele opdrachtgevers versie februari 2023. Uit de zeven ontvangen taxatierapporten blijkt dat de - overigens NRVt gecertificeerde register-taxateurs - de taxaties ook daadwerkelijk hebben uitgevoerd in overeenstemming met deze richtlijnen en taxatiestandaarden.
- 3.4 De zeven ontvangen taxatierapporten zijn naar onze mening verder helder van opbouw en voorzien van een duidelijke toelichting en motivering. Uit de opdrachtbevestiging en de ontvangen taxatierapporten blijkt dat de gemeente de taxateurs twee zogenaamde bijzondere uitgangspunten heeft meegegeven, te weten 1.) de fictie van volledige eigendom van de grond en 2.) de fictie van bouwrijpe grond (exclusief btw). Uit de taxatierapporten blijkt dat de taxateurs deze bijzondere uitgangspunten ook hebben meegenomen bij hun waardering. Het werken met ficties is ook vrij gebruikelijk in de taxatiepraktijk bij de waardering van grond.² De door de gemeente gehanteerde ficties zijn ook gebruikelijk; de grondwaarde moet worden getaxeerd en niet de waarde van het erfpachtrecht en verder blijkt uit de toegezonden stukken dat de grond ooit in bouwrijpe staat is uitgegeven.
- 3.5 Om de grondwaarde van een bebouwde onroerende zaak vast te stellen zal het object moeten worden gesplitst in de grondwaarde en de opstalwaarde. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over fysieke allocatie. De waardering hiervan is moeilijk, omdat het twee niet zelfstandig vermarktbare bestanddelen zijn zonder directe markreferenties.³ Er kunnen diverse methoden voor splitsing worden gehanteerd. De taxateurs hebben gebruik gemaakt van de zogenaamde residuele grondwaarde methode in combinatie met de comparatieve methode. De residuele methode is een gangbare en veelgebruikte methode in de onroerend goed praktijk voor het bepalen van de grondwaarde.⁴
- 3.6 Relevant is verder dat uit de toegezonden taxatierapporten blijkt dat op de waardering een plausibiliteitstoets is uitgevoerd, waarbij de inhoud van de taxatierapporten op hoofdlijnen zijn gecontroleerd door een taxateur van Stone Value B.V. Uit de plausibiliteitstoets volgt dat de taxatierapporten voldoende navolgbaar, aannemelijk en geloofwaardig zijn en dat de getaxeerde grondwaarden met gehanteerde bijzondere uitgangspunten plausibel zijn.

¹ Ooms Taxaties B.V., Stone Value B.V., Cushman & Wakefield N.V. en BRiQ valuation & research B.V.

² P. 6 van het ontvangen document 'Integrale beschrijving van gehanteerde taxatiemethoden voor geselecteerde objecten door deskundigencommissie Bezuidenhout' van de commissie Van Gooi, versie van 13 september 2024.

³ De Koe, De waarde van erfpacht (R&P nr. VG12) 2020/5.2.

⁴ P. 5 van het ontvangen document 'Integrale beschrijving van gehanteerde taxatiemethoden voor geselecteerde objecten door deskundigencommissie Bezuidenhout' van de commissie Van Gooi, versie van 13 september 2024.

- 3.7 Bij dit alles is verder van belang om op te merken dat taxeren geen exacte wetenschap is.⁵ Het gaat om menselijke schattingen van een waarschijnlijke uitkomst bij een fictieve transactie. Niet alle taxateurs zullen bij het hanteren van dezelfde uitgangspunten en taxatiemethodes tot dezelfde uitkomst komen. Uitkomsten kunnen dus verschillen wat niet betekent dat een bepaalde uitkomst onjuist is. Uit de literatuur blijkt dat er ook niet zoiets bestaat als dé waarde van een object, althans dé waarde is niet kenbaar.⁵
- 3.8 Tegen bovengenoemde achtergrond is ons overall beeld van de ontvangen taxaties dat wij geen reden hebben om te twijfelen aan de juridische houdbaarheid van de taxatierapporten. Dit laat onverlet dat bij toepassing van de residuele methode een andere taxateur binnen een redelijke marge⁷ tot een andere uitkomst kan komen, omdat bijvoorbeeld wordt uitgegaan van lagere geschatte verkoopprijzen van vergelijkbare nieuwbouw of dat tot hogere stichtingskosten wordt gekomen als gevolg van hogere bijkomende kosten. Dit laatste blijkt bijvoorbeeld uit de toegezonden second opinion van een deskundigencommissie van in de gemeente Den Haag getaxeerde grondwaarden, waaruit volgt dat 1% (en een 1%- punt) verandering van een aantal belangrijke variabelen al kan leiden tot afwijkingen in de taxatie-uitkomst van circa 20%.⁸ Het gegeven dat taxateurs tot verschillende schattingen kunnen komen kan tot onbegrip leiden, maar betekent niet dat het taxatierapport van een taxateur (dan) juridisch onhoudbaar is.

4 **Vraag 2: In hoeverre mag de gemeente een taxateur sturen en instructies geven?**

- 4.1 De mogelijkheden om een taxateur te sturen en instructies te geven zijn beperkt. Een taxateur mag op grond van artikel 11.1 van het Reglement Gedrags- en Beroepsregels NRVt namelijk een opdracht alleen aanvaarden of uitvoeren als hij autonoom, onafhankelijk, uitsluitend als eigen afweging in vrijheid, zonder ongepaste beïnvloeding of druk, tot een schatting van de waarde kan komen. Daarmee verdraagt zich niet dat de gemeente een taxateur dwingende instructies meegeeft buiten de inhoud van de erfpachtvoorwaarden om (bijv. een bepaalde methodiek om de grondwaarde te berekenen).⁹ Een taxateur mag ook niet enig partijbelang laten meewegen bij het uitbrengen van taxaties.¹⁰

⁵ Zie in dit verband ook: Rechtbank Den Haag 6 juni 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:9460.

⁵ Arnhem, P.C van, e.a. (2013), *Taxatieleer Vastgoed* deel 1, p. 108.

⁷ Rechtbank Gelderland 9 februari 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:7591.

⁸ P. 1 en p. 16 van het ontvangen document 'Afwijkingen in uitkomsten van verschillende taxaties, toetsingskader en significantie van die afwijkingen, aangepast voor hoor en wederhoor met erfpachters' van de commissie Van Gooi, versie van 13 september 2024 en p. 7 van het ontvangen document 'Integrale beschrijving van gehanteerde taxatiemethoden voor geselecteerde objecten door deskundigencommissie Bezuidenhout' van de commissie Van Gooi, versie van 13 september 2024..

⁹ Vgl. <https://www.nrvt.nl/tucht/tuchtuitspraken/objectiviteit-en-onafhankelijkheid-handelen-met-een-wenswaarde>.

¹⁰ Arnhem, P.C van, e.a. (2013), *Taxatieleer Vastgoed* deel 1, p. 79.

- 4.2 Wel is het een opdrachtgever toegestaan om een taxateur bijzondere uitgangspunten mee te geven, mits deze op realiteit worden getoetst door de taxateur.¹¹ In het kader van de pilot heeft de gemeente zoals hiervoor al is aangegeven ook twee bijzondere uitgangspunten meegegeven aan de taxateur, waarvan door de taxateur in de toegezonden taxatierapporten is aangegeven dat deze noodzakelijk en redelijk zijn. Wij kunnen ons niet goed voorstellen welke andere bijzondere uitgangspunten bij het bepalen *van de marktwaarde* van de grond nog kunnen worden meegenomen, maar het ligt op de weg van een vastgoeddeskundige om daar gefundeerde uitspraken over te doen. Ook zou kunnen worden gesproken met het NRV (Nederlands Register Vastgoed Taxateurs).
- 4.3 In het Rotterdams Grondbeleid is verder ook (alleen) opgenomen dat een onafhankelijke taxateur de marktwaarde van de grond vaststelt ten behoeve van een conversie.¹² De taxatie is genormeerd en gebaseerd op de bouw- en gebruiksbepalingen in de erfpachtake. Verdergaande instructies zij niet opgenomen in het Rotterdams Grondbeleid.
- 4.4 Los van het voorgaande zijn de taxaties in het kader van de pilot afgerond. De vier taxatiebureaus zullen hun waarderingen niet achteraf gaan aanpassen. Belangrijke constatering is ook dat voor de toekomstige circa 30.000 waarderingen al een aanbesteding heeft plaatsgevonden. De uitgangspunten van deze aanbesteding/opdracht kunnen in beginsel ook niet achteraf worden gewijzigd door bijvoorbeeld het geven van nadere instructies. Het risico bestaat dan dat de aanbesteding opnieuw moet worden uitgevoerd. Ook dit is dus een belangrijke juridische belemmering om achteraf te gaan sleutelen aan de uitkomsten van taxatierapporten.

5 **Vraag 3: Wat zijn eventuele alternatieven om financieel tegemoet te komen aan de erfpachters?**

- 5.1 Tijdens de bespreking met de gemeente van 21 oktober 2024 over de reikwijdte van dit advies begrepen wij dat de gemeente de vigerende conversie systematiek zoals gebaseerd op het 'Memorandum Wijziging Grondbeleid Gemeente Rotterdam' van 26 oktober 2002 in uitgangspunt niet ter discussie wil stellen.
- 5.2 Uit het antwoord op vraag 2 volgt verder dat er voor de gemeente heel weinig ruimte is om de uitkomst van een grondwaarde taxatie te beïnvloeden.
- 5.3 Indachtig deze beperkingen zijn de volgende alternatieven denkbaar om eventueel financieel tegemoet te komen aan erfpachters:

- Het toepassen van een depreciatiefactor op de grondwaarde;

¹¹ Arnhem, P.C van, e.a. (2013), *Taxatieleer Vastgoed* deel 1, p. 85.

¹² Op p. 32 en 33.

- De introductie van een tijdelijke generieke kortingsregeling en;
- Het implementeren van een ingroeiregeling bij erfpachters die kiezen voor canonbetaling.

- 5.4 Een mogelijk alternatief is het toepassen van *een depreciatiefactor* (lees: het toepassen van een afslag op de grondwaarde) nadat de grondwaarde is bepaald. In Rotterdam wordt de grondwaarde niet gedeprecieerd. Uit de literatuur en rechtspraak kan worden afgeleid dat depreciatie wel een factor is waar onder omstandigheden rekening mee gehouden kan/moet worden bij in erfpacht uitgegeven gronden.¹³ Depreciatie wordt vaak toegepast vanwege eventuele beperkingen die voortvloeien uit het recht van erfpacht ten opzichte van volledige eigendom en de contractuele gebondenheid tussen de gemeente en de erfpachter.
- 5.5 Een vastgoeddeskundige kan goed beoordelen of depreciatie in Rotterdam nodig is en zo ja wat het depreciatie percentage of de bandbreedte zou moeten zijn in dit geval. Ondanks dat wel sprake is van gebondenheid tussen de gemeente en de erfpachter kunnen wij ons wel voorstellen dat bij het vaststellen van een depreciatiepercentage een rol speelt dat - naar wij begrepen - in Rotterdam regelmatig ook bij verkoop van eigendom tal van beperkende verkoopbepalingen worden opgelegd aan de koper en zijn rechtsopvolgers.
- 5.6 Verder begrepen wij dat de gemeente voor de berekening van de conversiesommen rekent met de huidige grondwaarde, ook als het gaat om betalingen van de grondwaarde in de (soms verre) toekomst. Daarmee worden toekomstige grondwaardestijgingen dus buiten de berekeningen gehouden. Daarmee is aannemelijk dat de gemiddelde erfpachter (die nog een resterende afkoopperiode van ongeveer 25 jaar heeft) feitelijk een voordeel heeft. Of deze omstandigheid rechtvaardigt dat geheel wordt afgezien van depreciatie kunnen wij niet beoordelen. Dit vraagt een nader onderzoek door een vastgoeddeskundige.
- 5.7 Voor zover het gaat om de introductie van *een ingroeiregeling* merken wij nog het volgende op. Wij hebben begrepen dat ruim 90% van de erfpachters meer dan 10 jaar vóór het moment dat hun erfpachtrecht expireert dan wel hun afkoopperiode afloopt, daarover worden geïnformeerd en een concreet aanbod wordt gedaan. De erfpachter wordt dus ruim voldoende tijd geboden om zijn bestedingspatroon aan te passen of zo nodig zijn erfpachtrecht te vervreemden. Deze omstandigheid is relevant voor de vraag of het implementeren van een ingroeiregeling wel gerechtvaardigd is.

¹³ Rechtbank Arnhem, 5 oktober 2005, ECLI:NL:RBARN:2005:AU5335 (Gemeente Arnhem/Paasberg) en meer recent Rechtbank Amsterdam, 14 november 2023, ECLI:NL:RBAMS:7752 en Gerechtshof Amsterdam, 18 juli 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1742. En bij de verkoop van blooteigendom ECLI:NL:RBDHA:2022:230. Vgl. verder dr. P. Nelisse in TBR, 2016/2, vanaf pagina 143.

- 5.8 De hiervoor genoemde alternatieven (incl. het toepassen van een depreciatiefactor) zijn ook door de gemeente zelf en Fakton gesignaleerd.¹⁴ Het eventueel introduceren van één of meer van de genoemde alternatieven vraagt uiteraard wel om nadere doordenking en verdere uitwerking. Zo zal vanzelfsprekend rekening gehouden moeten worden met de financiële implicaties van het toepassen van alternatieven, maar ook zal de gemeente - indachtig het gelijkheidsbeginsel - zich rekenschap moeten geven van de gevolgen van het toepassen van alternatieven in relatie tot duizenden erfpachters die op basis van de huidige voorwaarden al zijn geconverteerd, maar ook de gevolgen voor nieuwe uitgaven en de verkoop van grond zijn relevant om in ogenschouw te nemen.
- 5.9 Wij zijn graag bereid om u over de geschetste alternatieven nader te adviseren.
- 5.10 Naast de hiervoor genoemde alternatieven om erfpachters financieel tegemoet te komen is het mogelijk dat de gemeente een second opinion laat uitvoeren op (een deel van) de getaxeerde grondwaarden. Dit is recent ook in Den Haag gebeurd. De in Den Haag benoemde deskundigencommissie is vervolgens tot aanzienlijk lagere grondwaarden gekomen. De afwijkingen in Den Haag worden vooral veroorzaakt door lagere geschatte verkoopprijzen van vergelijkbare nieuwbouw door de deskundigencommissie. Ook heeft de deskundigencommissie de stichtingskosten hoger geschat als gevolg van het rekenen met hogere bijkomende kosten.¹⁵ Dit gegeven illustreert ook de door de vier taxatiebureaus in Rotterdam benoemde 'boven gemiddelde' taxatieonzekerheid van de toegepaste residuele methode. De deskundigencommissie in Den Haag heeft verder de door haar berekende grondwaarden ook nog getoetst met behulp van enkele andere taxatiemethoden.
- 5.11 Relevant in het kader van de vraag of het uitvoeren van een second-opinion nuttig kan zijn, is dat wij begrepen dat de gemeente bij taxaties van de eerste 230 woningen, ook ter voorbereiding op de resterende circa 30.000 taxaties, een uitgebreid systeem van controles en feedback heeft opgezet, met zowel interne als externe (Deloitte en Fakton) waarderingsdeskundigen. Uit toegezonden correspondentie maken wij op dat met de taxateurs per variabele en per onderdeel is besproken welke bandbreedtes acceptabel werden geacht. Dit heeft na ontvangst van de concept-taxaties geleid tot bespreking van zeer grote aantallen afwijkingen. Dit overleg heeft vervolgens geleid tot acceptabele verklaringen dan wel aanpassingen van de taxateurs.
- 5.12 Gelet op dit systeem van controle en feedback, waarbij ook externe adviseurs betrokken waren, is de vraag gerechtvaardigd wat een second opinion gaat toevoegen.

¹⁴ Zie de notitie van de gemeente van 6 september 2024 en het memo 'De conversie systematiek onder de loep' van Fakton van 10 september 2020.

¹⁵ P. 1 en p. 16 van het ontvangen document 'Afwijkingen in uitkomsten van verschillende taxaties, toetsingskader en significantie van die afwijkingen, aangepast voor hoor en wederhoor met erfpachters' van de commissie Van Gooi, versie van 13 september 2024.

