

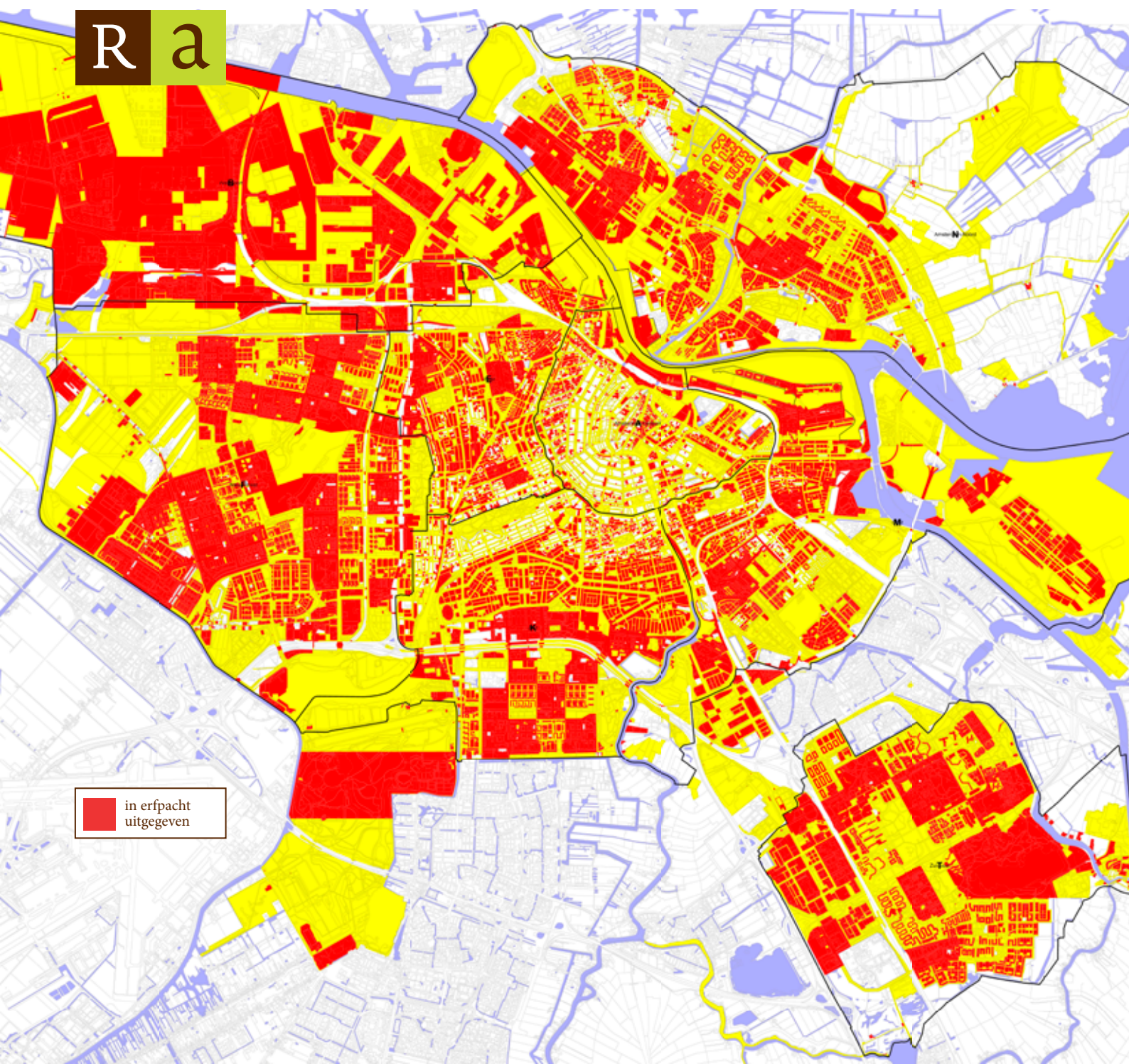
BESTUURLIJK RAPPORT

Canonherzieningen einde tijdvak

De gemeentelijke aanbiedingen onderzocht

juni 2012

Rekenkamer Amsterdam



Bestuurlijk rapport

Canonherzieningen einde tijdvak

De gemeentelijke aanbiedingen onderzocht

juni 2012

Colofon

Rekenkamer Amsterdam

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: drs. Johan de Groot

drs. Arjan Kok RA (projectleider)

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvraag weer.

Samenvatting

De gemeente Amsterdam bezit veel grond. Deze grond verkoopt zij niet, maar geeft zij uit in erfpacht. De erfpachter mag de grond in principe altijd gebruiken, zolang hij zich maar aan de afspraken houdt en een vergoeding voor het gebruik van de grond - de (erfpacht)canon - betaalt. Afhankelijk van de voorwaarden maken de gemeente en de erfpachter na 50 of 75 jaar nieuwe afspraken over de voorwaarden van het gebruik van de grond en de nieuwe canon. Voor een steeds groter wordend deel van de erfpachtrechten doet de gemeente eerst een aanbieding voor de nieuwe canon. Gaat de erfpachter hiermee niet akkoord, dan wordt de canon alsnog door een commissie van drie deskundigen vastgesteld.

Veel gemeentelijke aanbiedingen niet geaccepteerd

Erfpachters accepteren tussen de 48% en 60% van de gemeentelijke aanbiedingen niet. De vervolgens door deskundigen vastgestelde grondwaarde, canonpercentage en de te betalen canon, wijken in alle gevallen af van de gemeentelijke aanbieding. 82% van de waardebeoordelingen van deskundigen pakte gunstiger uit voor de erfpachter; de jaarlijkse te betalen canon is gemiddeld € 591 lager dan de gemeentelijke aanbieding. In 18% van de waardebeoordelingen pakte dit nadeliger uit voor de erfpachter; de jaarlijkse te betalen canon is gemiddeld € 163 hoger dan de gemeentelijke aanbieding.

Gemeentelijke aanbiedingen maar beperkt doeltreffend en doelmatig

Het doen van een gemeentelijke aanbieding zou voor zowel de gemeente als de erfpachter zeer voordelig kunnen uitwerken, als de gemeentelijke aanbieding zou worden geaccepteerd. De gemeente zou minder tijd kwijt zijn per erfpachtrecht (gemiddelde besparing € 90) en de erfpachter en de gemeente zouden beide niet worden geconfronteerd met de kosten van de deskundigen (elk gemiddeld € 885). Bovendien hebben beide eerder zekerheid over de hoogte van de canon.

De rekenkamer leidt uit het hoge afwijzingspercentage van de gemeentelijke aanbiedingen af dat de gemeente er niet in slaagt het vertrouwen van de erfpachter te winnen dat zij een reëel aanbod heeft gedaan. Het hoge afwijzingspercentage zorgt er bovendien voor dat de voordelen van de gemeentelijke aanbiedingen als sneeuw voor de zon verdwijnen, waardoor de gemeentelijke aanbiedingen maar in beperkte mate doeltreffend en doelmatig zijn.

Gevolgen voor gemeentelijke aanbiedingen

Gezien de uitkomsten van dit onderzoek verwachten wij dat als de gemeente haar gemeentelijke aanbiedingen ongewijzigd laat, steeds meer erfpachters de canon zullen laten vaststellen door deskundigen. Niets doen lijkt daarmee geen optie, maar ook het afschaffen van de gemeentelijke aanbieding heeft nadelen. De gemeente moet dan voor circa 200.000 erfpachtrechten de voorwaarden wijzigen en bovendien stijgen de kosten voor zowel de erfpachter als de gemeente. Wij zien twee oplossingen: Eén deel van de oplossing zit in het transparanter maken van (het systeem van) de gemeentelijke aanbieding. Een ander deel van de oplossing zou zijn dat de gemeente zoekt naar

mogelijkheden om de methode van de gemeente en die van deskundigen meer met elkaar overeen te laten komen.

I. Gemeentelijke aanbiedingen behoeven aandacht

De gemeentelijke aanbiedingen behoeven aandacht, niet alleen om de geloofwaardigheid van de gemeentelijke aanbiedingen en het draagvlak voor het gemeentelijk erfpachtsysteem niet verder te laten afnemen, maar vooral om de aanbiedingen transparanter te maken. Daarom bevelen wij het gemeentebestuur aan om te onderzoeken hoe de gemeentelijke aanbiedingen voorspelbaar, begrijpelijk en controleerbaar kan worden gemaakt.

II. Politieke keuze – hoe nu verder?

Het gemeentebestuur zal een keuze moeten maken met wat zij nu wil met het systeem van gemeentelijke aanbiedingen.

Kiest zij ervoor om meer naar de deskundigen toe te groeien, dan bevelen wij aan om te streven naar gemeenschappelijke regels bij het herzien van de canon aan het einde van een tijdvak. In dat geval is onderzoek naar de (juridische) mogelijkheden om gezamenlijke ‘spelregels’ af te spreken gewenst. Daarbij is het raadzaam om de overeenkomsten en verschillen in de aannames en de werkwijzen van de gemeente en deskundigen in beeld te brengen.

Bestuurlijke reacties en nawoord

Vanwege de bestuurlijke verantwoordelijkheden van het college van B en W en de dagelijkse besturen van de stadsdelen voor de gemeentelijke aanbiedingen zijn zij in de gelegenheid gesteld om te reageren op het bestuurlijk rapport. Het college en de dagelijkse besturen van de stadsdelen hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en onderschrijven op hoofdlijnen het rapport. Het college wil het merendeel van de aanbevelingen meenemen in de actualisatie van het erfpachtstelsel.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar de canonherzelingen einde tijdvak.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre is het systeem van het doen van een gemeentelijke aanbidding voorafgaand aan een canonherziening einde tijdvak, doeltreffend en doelmatig?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen, conclusie, analyse en aanbevelingen weer, waarbij specifiek wordt ingegaan op de vraag welke keuzen het gemeentebestuur kan maken voor toekomstige gemeentelijke aanbiddingen.

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarnaast is in de bijlagen van het onderzoeksrapport informatie opgenomen over de bestandsanalyse en het dossieronderzoek, het gemeentelijk erfpachtbeleid, de hoofdlijnen van het juridische kader en een analyse van de kosten van de gemeentelijke aanbiddingen afgezet tegen de situatie dat alleen deskundigen de canon vaststellen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
1 Inleiding	9
2 Bevindingen	11
2.1 Onderzoeksvraag	11
2.2 Onderzoeksbevindingen	11
2.3 Conclusie	13
3 Analyse en aanbevelingen	15
3.1 Mogelijke scenario's voor toekomstige gemeentelijke aanbiedingen	15
3.2 Gemeentelijke aanbieding behoeft blijvende aandacht	17
3.3 Zoek naar gemeenschappelijke uitgangspunten en verklein systematisch verschillen	18
4 Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer	21
4.1 Bestuurlijke reacties	21
4.2 Nawoord rekenkamer	30

1 Inleiding

Sinds 1896 geeft de gemeente Amsterdam grond uit in erfpacht. Dat betekent dat de gemeente eigenaar van de grond blijft en dat erfpachters voor een langere periode het gebruiksrecht krijgen. De erfpachters betalen hiervoor een vergoeding aan de gemeente. Deze vergoeding wordt de (erfpacht)canon genoemd.

Tot 1915 gaf de gemeente de grond uit in tijdelijke erfpacht, waarbij aan het einde van de looptijd van de erfpachtovereenkomst de gemeente eigenaar werd van de opstal. Vanaf 1915 geeft Amsterdam de grond uit in voortdurende erfpacht. De looptijd van de overeenkomst werd daarmee eeuwigdurend, waarbij werd afgesproken dat na het einde van een tijdvak (eerst 75 jaar en later 50 jaar) de canon zou worden herzien.

De hoogte van canon heeft direct gevolgen voor de financiële positie van de erfpachter en de gemeente. Het is dan ook niet verwonderlijk dat sinds de canons worden herzien dit een veel besproken onderwerp is binnen en buiten de politiek en dat het vaststellen van de canon een belangrijk proces is.

De gemeenteraad onderkende begin 20^{ste} eeuw ook al het belang van dit onderwerp. Om de canonvaststelling “niet van de wil van een der partijen afhankelijk” te maken, koos het gemeentebestuur er in 1915 daarom voor om de canon te laten vaststellen door een commissie van drie onafhankelijke deskundigen.

In 1966 heeft het gemeentebestuur - bij het vaststellen van nieuwe algemene erfpachtvoorwaarden - besloten om de werkwijze te veranderen. De gemeente werd verplicht om voor het einde van het tijdvak de erfpachter eerst zelf een aanbieding te doen met de door de gemeente vastgestelde nieuwe canon. De erfpachter kreeg daarbij het recht om de aanbieding niet te accepteren om vervolgens de canon alsnog te laten vaststellen door een deskundigencommissie. De beraadslaging rondom en de toelichting op deze erfpachtvoorwaarden geven echter geen duidelijkheid over het waarom van deze wijziging van beleid en de nagestreefde doelen met deze wijziging.

Om een uitspraak te kunnen doen over doelmatigheid en doeltreffendheid heeft de rekenkamer daarom zelf twee mogelijke doelen voor het verplicht stellen van de gemeentelijke aanbiedingen geformuleerd:

1. De gemeenteraad wil de erfpachter en de gemeente de kosten van de deskundigen besparen, in de overtuiging dat gemeente en de erfpachter er samen uit zouden komen.
2. De gemeenteraad wil dat erfpachters op een gelijke wijze worden behandeld door de gemeente door op een uniforme wijze de grond te waarderen en de canon te bepalen.

Als gevolg van de wijziging van de algemene erfpachtvoorwaarden in 1966 is de gemeente verplicht om een aanbieding te doen wanneer de canon aan het einde van het tijdvak moet worden herzien. Uitgaande van een tijdvak van 50 jaar en een aanbiedingsperiode van 4 jaar, zouden de eerste gemeentelijke aanbiedingen in 2012 te verwachten zijn. Toch ontvangen erfpachters al jaren aanbiedingen van de gemeente, omdat erfpachtovereenkomsten tussentijds zijn gewijzigd.

2 Bevindingen

2.1 Onderzoeksvraag

In de verkenning, die vooraf is gegaan aan dit onderzoek, kreeg de rekenkamer signalen dat een relatief groot deel van de gemeentelijke aanbiedingen niet werd geaccepteerd en dat erfpachters het idee hadden dat de waardevaststelling door deskundigen gunstiger voor hen zou uitvallen.

De rekenkamer besloot om te gaan onderzoeken in hoeverre het systeem van het doen van een gemeentelijke aanbieding voorafgaand aan een canonherziening einde tijdvak, doeltreffend en doelmatig is. Daarbij zijn wij nagegaan in hoeverre het gemeentebestuur de doelen van de gemeentelijke aanbiedingen heeft gerealiseerd (doeltreffendheid). Tevens hebben wij, gegeven de mate van doelrealisatie, vastgesteld of dit tegen zo gering mogelijke kosten is gerealiseerd (doelmatigheid). De rekenkamer heeft zich in het onderzoek beperkt tot de particuliere erfpachtrechten die tussen 2007 en 2011 moesten worden herzien. Het onderzoek heeft geen betrekking op de politieke vraag of het erfpachtstelsel wenselijk is.

2.2 Onderzoeksbevindingen

In de periode 2004 tot en met 2008 accepteerden erfpachters tussen de 48% en 60% van de gemeentelijke aanbiedingen niet.

In die gevallen waarbij de gemeentelijke aanbieding niet werd geaccepteerd stelde vervolgens een commissie van drie deskundigen de grondwaarde, het canonpercentage en de te betalen canon vast. In 18% van de onderzochte erfpachtdossiers stelden de deskundigen de jaarlijks te betalen canon gemiddeld € 163 hoger vast dan de gemeente. In 82 % van de onderzochte erfpachtdossiers stelden de deskundigen de jaarlijks te betalen canon gemiddeld € 591 lager vast dan de gemeente, terwijl bij 18% de te betalen canon gemiddeld € 163 hoger werd vastgesteld. Vanuit het perspectief van de erfpachter wegen de eenmalige kosten van deskundigen (gemiddeld € 885) in die gevallen ruimschoots op tegen de structureel lagere erfpachtcanon.

In niet één onderzocht erfpachtdossier komen de gemeente en de deskundigen tot dezelfde waardevaststelling. Dat is opmerkelijk, maar wel verklaarbaar. Wat beide gemeen hebben is dat zij in hun berekening om de canon vast te stellen uitgaan van dezelfde componenten: de grondwaarde en het canonpercentage. Bovendien hanteerden zij beide tot 2011 bij het bepalen van de grondwaarde een zelfde correctiefactor (40%) omdat de grond al bebouwd was. In de wijze waarop zij tot de grondwaarde en het canonpercentage komen, verschillen zij. Door deze verschillen wijkt het uiteindelijke resultaat – de canon – af.

In het onderzoeksrapport gaan wij uitgebreid in op de verschillen, hier beperken wij ons tot de hoofdlijnen:

- De gemeente bepaalt de grondwaarde op basis van een m²-prijs voor het erfpachtrecht op basis van de grondwaarde voor bouwrijpe grond (dus zonder opstal). Terwijl deskundigen de grondwaarde bepalen als deel van de totale waarde van het erfpachtrecht en de waarde van de opstal *samen*. Elk van de gemaakte keuzen heeft zijn voor- en nadelen en zijn verdedigbaar. Het leidt echter wel voor een individuele erfpachter tot een verschillende uitkomst bij een nagenoeg vergelijkbaar object.
- De gemeente gaat bij het bepalen van het canonpercentage uit van het gemiddeld effectief rendement van vijf aflosbare staatsleningen met de langst resterende looptijd. Terwijl deskundigen het canonpercentage relateren aan het veelal lagere rendement van kortlopende staatsleningen en dit vermindert met een afslag omdat de grond aan het einde van het tijdvak een restwaarde heeft.

Gegeven deze feiten is het de vraag of het gemeentelijk systeem doeltreffend en doelmatig is.

Doeltreffend

De gemeente doet een aanbieding om een erfpachtcanon vast te stellen. Wij gaan er vanuit dat het doel van het gemeentebestuur niet is om daarbij zoveel mogelijk geld te verdienen (winstmaximalisatie), maar om een bedrag vast te stellen dat redelijk is gegeven de uitgangspunten van het erfpachtsysteem. Specifiek voor de aanbiedingsprocedure zien we als doelen minder onkosten voor de erfpachter (en de gemeente) en meer gelijkheid tussen de erfpachters onderling. Zeker is dat wanneer de erfpachter de gemeentelijke aanbieding accepteert zowel de erfpachter als de gemeente gevrijwaard zijn van de kosten van de deskundigen. Het doel om te besparen op de kosten van deskundigen lijkt daarmee te zijn gerealiseerd. Uit het percentage van gemeentelijke aanbiedingen dat wordt afgewezen door de erfpachters maken wij echter op dat de gemeentelijke aanbieding voor een grote groep onaantrekkelijk is. De rekenkamer constateert op basis van het aantal afwijzingen dat de gemeente er niet in slaagt door middel van deze aanbieding het vertrouwen van de erfpachter te wekken dat zij een reëel aanbod doet. De gemeentelijke aanbieding wordt door de erfpachter als niet-transparant ervaren. Bovendien slaagt de gemeente er niet in om erfpachters op een uniforme wijze te behandelen. Enerzijds omdat erfpachters veelal kiezen voor deskundigen en deskundigen op een andere wijze de canon bepalen dan de gemeente. Anderzijds omdat bijna identieke woningen, door de verscheidenheid aan afspraken tussen gemeente en erfpachters, toch anders worden gewaardeerd. Deze ongelijke behandeling is logisch gegeven het systeem, maar dat maakt het nog niet begrijpelijk voor de individuele erfpachter. Ook dit kan consequenties hebben voor het draagvlak en de geloofwaardigheid van de gemeentelijke aanbieding en het erfpachtsysteem.

Doelmatig

De kosten van een gemeentelijke aanbidding zijn slechts 25% van een procedure waarbij deskundigen worden ingeschakeld. Dus als uitgangspunt is de procedure zeer voordelig. Dat voordeel verdwijnt als sneeuw voor de zon als erfpachters het aanbod massaal niet accepteren. Nu wordt door ongeveer 54% van de erfpachters het aanbod niet geaccepteerd; dat betekent dat nu de kosten van de aanbiedingsprocedure in plaats van 25% al 71% bedragen van een procedure zonder gemeentelijke aanbiddingen. Als het percentage erfpachters dat de gemeentelijke aanbiddingen niet accepteert nog verder stijgt (ongeveer 85%) dan wordt een procedure zonder gemeentelijke aanbiddingen, dus waarbij alleen deskundigen worden benoemd, zelfs goedkoper dan met aanbidding.

2.3 Conclusie

Kortom de aanbiedingsprocedure in de huidige vorm is maar in beperkte mate doeltreffend en doelmatig. De doelen die het gemeentebestuur voor ogen had met deze procedure zijn maar in beperkte mate gerealiseerd. De kosten van deze procedure zijn wel een stuk lager, maar dat voordeel wordt steeds minder omdat steeds meer erfpachters het aanbod niet accepteren. Daarnaast is het waarschijnlijk – maar we hebben dat niet onderzocht – dat het neveneffect van deze procedure is dat het draagvlak voor de erfpacht afkalft omdat de verschillen tussen canons niet altijd meer goed uit te leggen zijn.

3 Analyse en aanbevelingen

We willen deze analyse beginnen met de opmerking dat onderzoek – en zeker het onderzoek dat een rekenkamer geacht wordt te doen – geen uitsluitsel kan geven over de vraag of het juist is om een systeem te hanteren waardoor (een deel van) de waardevermeerdering van de grond aan de gemeenschap toekomt. Dat is niet goed of fout, maar is een politieke keuze. In de raad van 14 maart 2012 is deze politieke keuze nogmaals bevestigd.

In de huidige vorm is het gemeentelijke aanbiedingsstelsel maar beperkt doeltreffend en doelmatig. Die doelmatigheid en doeltreffendheid zal ons inziens ook niet zomaar verbeteren. En bij een ongewijzigd beleid en omstandigheden verwachten wij dat de waardebepaling van deskundigen structureel lager zal uitvallen dan die van de gemeente. Wij komen tot deze verwachting omdat de gemeente enerzijds sinds 2011 een lagere ‘korting’ (25%) op de grondwaarde hanteert dan de deskundigen (40%). En anderzijds omdat de gemeente het éénjaars canonpercentages relateert aan (het hogere rendement) van de langlopende staatsleningen, terwijl deskundigen het éénjaars canonpercentage relateren aan (het lagere rendement) van kortlopende staatsleningen en daarop nog een afslag in mindering brengen.

3.1 Mogelijke scenario's voor toekomstige gemeentelijke aanbiedingen

Hoe kan het gemeentebestuur handelen? De rekenkamer ziet drie mogelijke scenario's en zal de gevolgen daarvan toelichten:

- I. Het gemeentebestuur zet het beleid ongewijzigd voort.
- II. Het gemeentebestuur schaft de gemeentelijke aanbidding af.
- III. De gemeente zoekt naar mogelijkheden om de methode van de gemeente met die van de deskundigen meer overeen te laten komen.

I. Huidige beleid voortzetten

Laten de gemeente en de deskundigen hun waardebepalingmethoden ongewijzigd en is de gemeente niet in staat om het vertrouwen in de gemeentelijke aanbidding te vergroten, dan verwachten wij dat meer erfpachters dan voorheen de gemeentelijke aanbidding niet zullen accepteren en de canon zullen laten vaststellen door deskundigen. Dit is vanuit het perspectief van de gemeente niet effectief en ondoelmatig. De gemeente blijft immers wel verplicht om een gemeentelijke aanbidding te doen. De gemeente wordt in die gevallen geconfronteerd met de extra kosten van de waardebepaling door deskundigen en extra interne kosten om deze waardebepaling tot stand te brengen en te beoordelen. Elke afwijzing kost de gemeente dan circa € 975 extra.

II. Gemeentelijke aanbidding afschaffen

Op grond van de algemene bepalingen 1966- de algemene afspraken tussen de gemeente en de erfpachter -is de gemeente verplicht om voorafgaand aan het einde van een tijdvak een aanbidding te doen. In de nieuw vast te stellen algemene bepalingen kan de plicht tot het doen van een gemeentelijke aanbidding worden geschrapt en kan de waardebeplating weer geheel worden overgelaten aan een commissie van drie deskundigen. Voor de huidige erfpachtovereenkomsten lost dit echter niets op. Zeker tot 2062 blijft de gemeente verplicht om voor de huidige erfpachtovereenkomsten een aanbidding te doen. Indien het college en de dagelijkse besturen zouden besluiten om op korte termijn feitelijk geen gemeentelijke aanbiddingen meer te doen, moet de gemeente voor elk van de ruim 200.000 erfpachtovereenkomsten afspraken gaan maken. De vraag is onder welke voorwaarden dit kan en of de kosten daarvan opwegen tegen de kosten van het doen van een gemeentelijke aanbidding. Los daarvan moeten we ons blijven realiseren dat zowel voor de gemeente als de erfpachter het gemeentelijke aanbiddingsproces voordelig is. Beide betalen immers geen taxatiekosten, waardoor zij elk gemiddeld € 885 besparen en zowel gemeente als erfpachter hebben eerder zekerheid over de hoogte van de toekomstige canon. En ook als de gemeente geen aanbiddingen meer doet, zal zij werkzaamheden moeten blijven verrichten om het herzieningsproces in gang te zetten en af te ronden. Daardoor zal de te besteden tijd en de daaraan verbonden apparaatskosten maar in geringe mate dalen.

III. De gemeente zoekt naar mogelijkheden om de methode van de gemeente met die van de deskundigen meer overeen te laten komen

Het in een vroeg stadium zekerheid krijgen over de hoogte van de canon en de relatief lage kosten voor de gemeente en in principe ook voor de erfpachter zijn belangrijke voordelen van de huidige aanbiddingsprocedure. Het is echter duidelijk dat het nu niet goed werkt en de voordelen daardoor lijken te gaan verdwijnen. De voordelen zijn alleen maar voordelen als erfpachters de aanbidding accepteren. En dat kan alleen maar als erfpachters goed begrijpen hoe de gemeentelijke aanbidding werkt en er niet langer sprake is van een *systematisch* financieel voordeel voor de erfpachter om alsnog deskundigen in te schakelen, zoals dat nu het geval is. Een deel van de oplossing zit dus in het transparanter maken van (het systeem van) de gemeentelijke aanbidding. Een ander deel van de oplossing is het zoeken naar mogelijkheden om de methode van de gemeente met die van de deskundigen meer overeen te laten komen door de systematische verschillen tussen gemeente en deskundigen te verminderen.

Aanbeveling 1: Bepaal of het huidige systeem van gemeentelijke aanbiddingen ongewijzigd wordt voorgezet, wordt afgeschaft of wordt gewijzigd.

Aanbeveling 2: Neem in de toelichting op het te nemen besluit een motivering op waarom deze keuze is gemaakt en formuleer de beoogde doelen.

Ongeacht de gemaakte keuze zullen de gevolgen ingrijpend zijn. Niet alleen vanwege het financiële belang van de canonherziening maar vooral ook vanwege het grote aantal erfpachtcontracten en de lange periode waarin het gemeentebestuur en de erfpachters nog geconfronteerd zullen worden met de gevolgen van het te nemen besluit. Juist vanwege deze belangen en de lange tijdshorizon is het van belang de motieven voor het besluit en de nagestreefde doelen vast te leggen, zodat tussentijds en achteraf ook de keuzen kunnen worden geëvalueerd. Bovendien kan het duidelijkheid scheppen voor de erfpachters en het vertrouwen in het erfpachtsysteem bevorderen.

3.2 Gemeentelijke aanbidding behoeft blijvende aandacht

Los van de te maken keuze blijft de gemeente verantwoordelijk voor het doen van een gemeentelijke aanbidding. Om de geloofwaardigheid van de gemeentelijke aanbidding en het draagvlak voor het erfpachtsysteem niet verder te laten afnemen achten wij het van belang dat de gemeentelijke aanbidding als redelijk wordt ervaren door de erfpachter. Dit betekent dat er andere eisen aan de aanbidding moeten worden gesteld. Meer dan voorheen moet aandacht worden besteed aan de voorspelbaarheid en de transparantie van de gemeentelijke aanbidding. De aanbidding moet niet meer als een verrassing uit de lucht komen vallen en moet na ontvangst begrijpelijk en controleerbaar zijn. Voor het college van B en W is het daarom zaak om te achterhalen hoe daar voor kan worden gezorgd. Een onderzoek lijkt op zijn plaats.

Aanbeveling 3: Onderzoek hoe de gemeentelijke aanbidding voorspelbaar, begrijpelijk en controleerbaar kan worden gemaakt.

Zonder een concrete invulling aan dit onderzoek te willen geven, zou gedacht kunnen worden aan een kwalitatief onderzoek onder (belangverenigingen van) erfpachters die recent zijn geconfronteerd met een gemeentelijke aanbidding of daar op korte termijn mee worden geconfronteerd. Ook andere bronnen kunnen informatie verschaffen over mogelijkheden om de aanbidding te verbeteren. Zo biedt jurisprudentie ook een aanknopingspunt. Hieruit kan worden afgeleid dat een aanbidding inzicht zou moeten bieden in de manier waarop de gemeente tot de grondwaarde en het canonpercentage is gekomen. Verder zou de aanbidding inzicht moeten geven in de gekozen uitgangspunten, de wijze van berekening en de wel of niet meegewogen omstandigheden, zodanig dat controleerbaar wordt hoe de gemeente tot de canon is gekomen.

3.3 Zoek naar gemeenschappelijke uitgangspunten en verklein systematisch verschillen

De keuze: *hoe nu verder*, is aan de politiek. Gezien de potentiële voordelen van het systeem van gemeentelijke aanbiedingen en de nadelen van het ongewijzigd voortzetten van het huidige beleid, heeft scenario III onze voorkeur. Het eenzijdig opleggen van regels aan deskundigen is geen optie. Het kan immers, enigszins afhankelijk van het type regel, de onafhankelijke positie van de deskundigen aantasten. Bovendien is het in het privaatrecht en daarmee in het erfpachtrecht zo dat slechts eenzijdig regels mogen worden opgelegd wanneer beide partijen voorafgaand met die eenzijdigheid hebben ingestemd. Voor wat betreft het opleggen van regels aan deskundigen zijn, voor zover ons bekend, geen afspraken gemaakt tussen de gemeente en de erfpachters.

Scenario III betekent dat de gemeente en deskundigen meer naar elkaar toegroeien. Omdat regels opleggen niet kan, moet dat dus in overleg. Overleg betekent geven en nemen. Daar is ons inziens ook ruimte voor omdat nauwelijks valt vol te houden dat in volledige objectiviteit kan worden vastgesteld wat bij een herziening de juiste canon moet zijn (zie onderstaand kader). Dat blijkt ook uit het gebruik van de zogenaamde depreciatiefactor waarmee de berekende grondprijs naar beneden wordt bijgesteld. Sinds de invoering daarvan lijkt ook *de redelijkheid van het bedrag* een factor waarmee de gemeente rekening houdt bij het vaststellen van de canon.¹ In de handleiding van 1994 wordt opgemerkt dat zonder depreciatiefactor er vaak zeer grote verschillen ontstaan ten opzichte van de bestaande canon.

Objectieve vaststelling canon is een illusie

Wij denken dat het een illusie is dat er bij een canonherziening een objectief juist bedrag voor de canon kan worden vastgesteld. Het is allereerst de vraag wat precies de definitie is van "grondwaarde" die als basis dient voor de berekening van de canon. Het is duidelijk dat niet alleen de kosten van de grond van belang zijn, maar ook de waarde die ontstaat omdat de gemeente een bepaald gebruik mogelijk maakt. Met de introductie van de depreciatiefactor bij herzieningen in 1994 wordt de definitie van de grondwaarde bij een herziening anders dan bij een uitgifte en ook vager. De gedachte achter de correctie is dat de grond bij een herziening minder waard is omdat er geen sprake is van bouwrijpe grond en de erfpachter geen reëel alternatief heeft dan voortzetting van de bestaande contractsituatie. Die redenering is te volgen. Maar op basis van alleen die redenering kan toch niet geconcludeerd worden dat de grond exact 40% of 25% minder waard is.

Vervolgens zitten ook in elke berekeningswijze aannames die eerder het predicaat meer of minder voor de hand liggend verdienen dan het oordeel goed of fout. Een belangrijke aanname in iedere berekening is de betekenis van de marktwaarde van een object. Zowel deskundigen als de gemeente gaan er vanuit dat de (op de een of andere manier vastgestelde) marktwaarde van een object de waarde is onder erfpacht.

¹ Zie bijlage 2 onderdeel *depreciatiefactor* van het onderzoeksrapport.

Ofwel het is de waarde die tot stand komt op een markt die zich realiseert dat er sprake is van erfpacht. De vraag is wat dat betekent en of dat wel zo is. In theorie zou het kunnen betekenen dat de markt zich realiseert dat de grond van de gemeenschap is en de marktwaarde daarom alleen de waarde van de opstallen vertegenwoordigt. Maar dat is aantoonbaar niet het geval. De betekenis is dus hooguit dat de markt zich realiseert dat het object belast is met extra lasten en dat daarom de marktwaarde van het object lager is. Realiseert de markt zich ook dat die extra lasten “doorlopend” blijven bestaan?

Dat is de vraag. Het is zelfs de vraag of de markt, als er sprake is geweest van afkoop van erfpacht, bij een transactie bijvoorbeeld 30 jaar voor de afloop van de canonperiode, zich sowieso iets realiseert van een aanwezige erfpacht.

Er is kortom onzekerheid over definitie en aannames. Door de gemeente maar ook door deskundigen worden (onderling verschillende) correcties en berekeningen uitgevoerd om uitgaande van de marktwaarde te komen tot een grondwaarde, die als basis kan dienen voor het bepalen van de canon. Al die correcties en berekeningen van het aantal m² vloeroppervlakte tot het rekening houden met de restwaarde van de grond na afloop van de canon, zouden gezien kunnen worden als de consequentie van een bepaalde definitie van de grondwaarde en/of een bepaalde interpretatie van de marktwaarde. Iets praktischer geformuleerd kan het echter ook gezien worden als pogingen om te komen tot een redelijke canon.

De gemeente kan alleen maar *streven* naar eenduidige regels bij de canonvaststelling, maar zou dat, ons inziens ook moeten proberen. De gemeente zou in overleg met (vertegenwoordigers van de) deskundigen, zoals de vereniging van makelaars, moeten proberen om gemeenschappelijke uitgangspunten te formuleren. Om vervolgens deze gemeenschappelijke uitgangspunten bij het vaststellen van de canon vast te leggen in spelregels.

Aanbeveling 4: Streef naar de realisatie van gemeenschappelijke regels bij het bepalen van de nieuwe canon.

We verwachten dat, als de spelregels door alle partijen geaccepteerd worden, het systeem van de gemeentelijke aanbidding goed zal werken. Inzet van deskundigen is dan alleen nog maar nodig in bijzonder gevallen bij uitzonderlijke objecten en niet langer als standaardwerkwijze voor erfpachters die een voordeligere canon willen afsluiten. Om het draagvlak voor de afspraken in stand te houden, lijkt het ons nuttig om de mogelijkheid te creëren om periodiek afspraken te herbevestiging of bij te stellen.

De gezamenlijke regels moeten wel zo worden opgesteld dat ze in lijn zijn met het geldend recht, waaronder het privaatrecht, het mededingingsrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het is mogelijk om procedurele afspraken te maken met deskundigen, maar de afspraken mogen niet de onafhankelijke positie van de deskundigen aantasten. Dit is een juridisch lastig probleem, waarvoor nadere onderzoek zal moeten plaatsvinden om tot een oplossing te komen.

Aanbeveling 5: Onderzoek de (juridische) mogelijkheden om gemeenschappelijke spelregels af te spreken.

Zonder volledig te zijn en zonder de pretentie te hebben alle juridische beperkingen en mogelijkheden daarvan te kennen, lijken ons de volgende instrumenten het onderzoeken waard:

- een standaardregeling die voor alle deskundigen geldt;
- codes waaruit blijkt welke uitgangspunten deskundigen richtinggevend wille laten zijn ` bij het nemen van beslissingen;
- protocollen waarin is voorgeschreven hoe in een bepaalde situatie gehandeld moet worden;
- een herenakkoord, waarbij in goed vertrouwen afspraken worden gemaakt;
- een convenant, waarbij gemeente en deskundigen afspraken maken zodat de beleidsdoelen van de overheid worden gerealiseerd met medewerking van de deskundigen.

Wij stellen voor om te komen tot gedeelde spelregels. Het is verder niet aan ons om vast te stellen wat de goede spelregels zijn of in wat voor vorm deze worden gegoten. Om tot gezamenlijke regels te komen is het echter in ieder geval nodig om inzicht te krijgen in de overeenkomsten in en verschillen tussen aannames en werkwijzen van de gemeente en deskundigen.

Aanbeveling 6: Onderzoek welke overeenkomsten en verschillen er zitten in aannames en werkwijzen van de gemeente en deskundigen

In het onderzoeksrapport (tabel 3.2) hebben wij een eerste analyse weergegeven van de tot op heden gemaakte keuzen en aannames voor zowel de grondwaarde als het canonpercentage.

4 Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 24 mei 2012 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W en aan de dagelijkse besturen van de Amsterdamse stadsdelen.

De rekenkamer heeft van het college van B en W en de dagelijkse besturen van de stadsdelen Centrum, Nieuw-West, Noord, Oost, West, Zuid en Zuidoost een bestuurlijke reactie ontvangen. Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reacties en het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reacties

4.1.1 Bestuurlijke reactie college B en W

Met belangstelling hebben wij het conceptrapport canonherzieningen einde tijdvak gelezen. Bij deze maken wij graag gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.

Ons College is blij met het onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam. Het rapport bevestigt de constatering van het College dat het huidige proces rond de canonherziening einde tijdvak efficiënter en transparanter kan worden uitgevoerd. Mede hierom kijkt het College nadrukkelijk naar dit onderdeel van het erfpachtstelsel in de reeds aangekondigde actualisering van het stelsel (Gemeenteraadsbesluit van 14 maart 2012, Gemeenteblad afd. 1, nr. 73).

De actualisering van het stelsel heeft een bredere scope dan het onderzoeksonderwerp van de Rekenkamer. De actualisering heeft als doel om het stelsel toekomstvaster te maken. Het stelsel moet daartoe helderder, transparanter en meer voorspelbaar worden voor de erfpachters. Zo komen naast de canonherziening einde tijdvak ook de wijze van canonindexatie, de betaalmogelijkheden, het mogelijk beperken van mogelijkheden tot 'afkoop' van de canon, conversiebeleid en communicatie aan de orde bij de actualisering. Op dit moment zijn wij deze onderwerpen aan het verkennen.

Uw aanbevelingen richten zich op het verbeteren van de huidige manier van canonherziening. Het College is echter van mening dat de huidige manier niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd en dus radicaal vernieuwd zou moeten worden. Erfpachters dienen naar het oordeel van het College meer zekerheid te hebben over de toekomstige hoogte van de canon. Wij zullen daarom de mogelijkheid van een principieel ander systeem onderzoeken waarbij de gemeentelijke aanbidding zo eenvoudig, transparant en voorspelbaar wordt dat een beroep op externe taxateurs slechts in bijzondere gevallen nog nodig zal blijken te zijn. Dit zou wellicht kunnen door een werkwijze gebaseerd op WOZ-waarde, grondquotes, afslagen en openbare canonpercentages.

Uit het oogpunt van kosten, efficiency, snelheid en eenduidigheid is een methode die zo min mogelijk gebruik maakt van externe taxateurs te prefereren. Met de huidige taxateurs-procedure blijft er naast een beperkte voorspelbaarheid, traagheid en hoge kosten, een element van mogelijk willekeur bij de keuze van waarderingmethodieken door de taxateurs bestaan. Voorspelbaarheid van de hoogte van de toekomstige canon is niet alleen voor erfpachters en gemeente belangrijk, maar ook voor de financiers. Het wordt steeds duidelijker dat de banken, verenigd in de Nederlandse Vereniging van Banken, een sterk voorstander zijn van meer zekerheid voor de erfpachter en de financier op het moment van hypotheekverstrekking. Dit wordt van steeds groter belang omdat het aantal canonherzieningen einde tijdvak in de komende decennia alleen maar zal toenemen, zoals ook blijkt uit uw rapport.

Binnen het traject van de actualisering van het erfpachtstelsel zullen wij in elk geval ook de aanbevelingen uit uw rapport die betrekking hebben op het "dichter op elkaar laten aansluiten" van de gemeentelijke werkwijze en de taxateurswerkwijzen onderzoeken.

De Rekenkamer verklaart de verschillen in uitkomst tussen gemeentelijke aanbidding en aanbidding na taxatie uit:

- a. grondwaarde bouwrijpe grond versus waarde bebouwde grond plus opstal samen;
- b. andere basis voor canonpercentage.

Ons inziens is een nog belangrijker verklaring gelegen in het gebruik van de residuele grondwaarde methode door de gemeente versus de vaste grondquote die de taxateurs, ongeacht de locatie en de woningprijs, hanteren. In het eerste geval neemt het aandeel van de grond bij duurdere woningen toe, bij de methodiek van de externe taxateurs niet.

De Rekenkamer heeft ook een reactie gevraagd aan de stadsdeelbesturen. Dit komt doordat de het dagelijks beheer van bestaande erfpachtcontracten door de stadsdeelbesturen gemandateerd is aan OGA. Deze situatie bestaat sinds medio 2009. De dossiers die onderzocht zijn door de Rekenkamer hebben betrekking op de periode 2004-2008 toen het beheer nog door de stadsdelen zelf werd uitgevoerd. Onze reactie is dan ook niet namens hen.

In bovenstaande reactie hebben wij er voor gekozen om niet op alle onderdelen van de rapportage en achterliggende stukken te reageren, hetgeen echter niet impliceert dat ons College de bevindingen steeds op dezelfde manier zou verwoorden.

4.1.2 Bestuurlijke reactie stadsdeel Centrum

Onder dankzegging maakt het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum graag gebruik van de geboden mogelijkheid om te reageren op het concept bestuurlijk rapport 'Canonherziening einde tijdvak'.

Zoals u in uw rapport aangeeft, hebben de dagelijks besturen van de stadsdelen de directeur van het OGA gemandateerd om erfpachtbeheer, waaronder canonherziening einde tijdvak (CHET), voor de stadsdelen uit te voeren. Sinds 2009 voeren de stadsdelen derhalve geen CHET's meer uit. Gezien het feit dat in het stadsdeel Centrum relatief weinig erfpacht voorkomt, was de CHET ook voor die tijd geen veelvuldig voorkomend fenomeen.

Ten aanzien van uw aanbevelingen wenst het dagelijks bestuur het volgende op te merken. Het is ons bekend dat het College voorbereidingen treft om het huidige erfpachtstelsel onder de loep te nemen en daar waar nodig te verbeteren. Wij vertrouwen er op dat het College uw aanbevelingen ter harte neemt. Daarbij kunnen wij ons voorstellen dat het College vast blijft houden aan het doen van een gemeentelijke aanbidding in geval van een CHET. Wij zijn van mening dat de erfpachter immers een contract met de gemeente heeft en het daarom ook logisch is dat de contractspartij een door hem gemotiveerde aanbidding doet en niet een ingehuurde derde partij ('deskundige'). Dat het doen van een gemeentelijke aanbidding volgens uw rapport in totaal maximaal 50 minuten per aanbidding meer kost (in geval scenario II - als de aanbidding niet geaccepteerd wordt) achten wij van minder belang. Dat de aanbidding voorspelbaar en transparant moet zijn, lijkt ons evident

4.1.3 Bestuurlijke reactie stadsdeel Nieuw-West

Sinds 2009 zijn de bevoegdheden van de stadsdelen inzake erfpachtbeheer in de vorm van een mandaat in handen gesteld van het Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam (OGA). Ofschoon uw onderzoek betrekking heeft op de een periode vóór deze mandatering vinden wij het zuiver ons te onthouden van commentaar op het ontwerprapport. Amsterdam is momenteel doende om, in het kader van de ombuigingsoperatie *Een Stad, Een Opgave*, taken en verantwoordelijkheden tussen diensten en stadsdelen te 'ontdubbelen'. Wij gaan ervan uit dat het Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam op een adequate wijze, binnen zijn door de stadsdelen verleende mandaat, een doorwrochte reactie op uw rapport kan geven.

4.1.4 Bestuurlijke reactie stadsdeel Noord

Wij hebben kennisgenomen van het conceptrapport.

De rekenkamer heeft onderzocht hoe de gemeentelijke aanbiddingen gaan bij canonherziening en als gevolg of de aanbidding wordt geaccepteerd of dat er alsnog getaxeerd wordt en wat dit voor financiële gevolgen heeft. Ook is onderzocht of de procedure open en transparant gebeurt.

Naar onze mening is het een goed rapport waar wij geen verdere aanvullingen op hebben.

Advies

Als bevinding worden er drie scenario's genoemd voor toekomstige aanbiedingen.

Wat wij als eventueel advies kunnen meegeven is een vierde scenario:

Koppeling met de WOZ waarde. Dit zou onderzocht kunnen worden.

Voordelen waar aan gedacht kan worden zijn:

- uniformiteit
- geloofwaardigheid en draagvlak van het erfpachtsysteem
- jaarlijkse vaststelling
- open voor bezwaar en beroep
- vervallen van taxatiekosten
- inzichtelijk
- duidelijkheid over wat de canon aan het einde van de looptijd zal zijn, nu bij vragen over de verwachte canon is het niet te voorspellen.
- grondwaarde is x% van de WOZ waarde, nu in veel gevallen tussen de 20 en 24 % van de taxatiewaarde.

Wij danken u voor de mogelijkheid mee te denken in dit proces.

4.1.5 Bestuurlijke reactie stadsdeel Oost

Allereerst attendeer ik u, wellicht ten overvloede, op het feit dat de bestuurlijke bevoegdheid voor de initiatie en afhandeling van canonherzieningen door de Stadsdelen sinds 2009 is gemandateerd aan de directeur OGA. Dit mandaat kan niet eenzijdig door de Stadsdelen herroepen worden. De feitelijke bemoeienis van de Stadsdelen met de genoemde procedure tot canonherziening is dan ook zéér beperkt.

In de periode vóór 2009 hebben we natuurlijk binnen Stadsdeel Oost wel de nodige ervaring opgedaan met de procedure voor canonherziening. Op grond van die ervaring kunnen wij uw conclusies onderschrijven dat het uitbrengen van gemeentelijke aanbiedingen in de huidige vorm maar beperkt doeltreffende en doelmatig is. Het doen van een aanbeveling t.a.v. de voorgestelde oplossingsrichtingen is, gezien bovengenoemde bestuurlijke bevoegdheidsverdeling, niet opportuun.

4.1.6 Bestuurlijke reactie stadsdeel West

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van stadsdeel West op het door de Rekenkamer Amsterdam op 24 mei 2012 verzonden conceptrapport 'Canonherzieningen einde tijdvak', waarin de uitvoering van het erfpachtbeheer door het OGA is onderzocht.

Vanwege onze bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het erfpachtbeheer maakt het Dagelijks Bestuur van stadsdeel West graag gebruik van het recht op bestuurlijk wederhoor.

Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport. Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen. Wij menen dat de aanbevelingen dienen te worden uitgewerkt in het kader van het in maart 2012 door de gemeenteraad opgedragen onderzoek naar de actualisering van het erfpachtstelsel. Wij zullen het College van B&W hierom vragen.

Reactie op de aanbevelingen

Aanbeveling 1: Bepaal of het huidige systeem van gemeentelijke aanbiddingen ongewijzigd wordt voortgezet, wordt afgeschaft of wordt gewijzigd.

Gezien het aantal niet geaccepteerde aanbiddingen en de verschillen in uitkomsten tussen de gemeentelijke aanbidding en de vaststelling door deskundigen ligt een ongewijzigde voortzetting van het huidige systeem niet voor de hand. Wij vinden dat nader onderzoek zich moet richten op het reduceren van de verschillen in methode. Een dergelijk onderzoek dient onderdeel te zijn van het al gestarte onderzoek actualisatie erfpacht.

Aanbeveling 2: Neem in de toelichting op het te nemen besluit een motivering op waarom deze keuze is gemaakt en formuleer de beoogde doelen.

Wij zijn het eens met deze aanbeveling. Hoofddlijn van de motivering zou moeten zijn dat een aanbidding tot stand komt volgens een methodiek die wordt onderschreven en kan worden toegepast door gemeente en deskundigen en voldoet aan de in aanbeveling 3 genoemde kenmerken. Doelstelling dient te zijn dat erfpachters op een gelijke wijze worden behandeld door op uniforme wijze de grond te waarderen en de canon te bepalen. De gemeente behoort er voor te zorgen dat het hiermee gemoeide proces tegen de laagst mogelijke kosten wordt uitgevoerd. Het resultaat moet zijn dat een grote meerderheid van erfpachters de aanbiddingen accepteert (> 80%).

Aanbeveling 3: Onderzoek hoe de gemeentelijke aanbidding voorspelbaar, begrijpelijk en controleerbaar kan worden gemaakt.

Wij zijn het eens met deze aanbeveling. De erfpachter heeft recht op een aanbidding die aan de genoemde criteria voldoet. Ook voor het draagvlak van het erfpachtstelsel is het essentieel dat aanbiddingen aan deze criteria voldoen. Wij vinden ook de beperking van de doorlooptijd van proces (van aanbidding tot acceptatie) van belang. Indien de criteria goed worden toegepast zal het mogelijk zijn tot een veel vlotter proces te komen.

Aanbeveling 4: Streef naar de realisatie van gemeenschappelijke regels bij het bepalen van de nieuwe canon.

Zie hiervoor ook onze reactie op de eerste aanbeveling. Naast gemeente en deskundigen is het ook van belang de erfpachters te betrekken bij het actualiseren van de regels. Het stadsdeel heeft hiervoor al eerder dit jaar gepleit in het kader van het reeds lopende onderzoek naar het actualiseren van de erfpachtregels.

Aanbeveling 5: Onderzoek de (juridische) mogelijkheden om gemeenschappelijke spelregels af te spreken.

Zie hierboven.

Aanbeveling 6: Onderzoek welke overeenkomsten en verschillen er zitten in aannames en werkwijzen van de gemeente en deskundigen.

In de reactie op de eerste aanbeveling hebben wij ons al uitgesproken over de wenselijkheid van deze aanbeveling.

4.1.7 Bestuurlijke reactie stadsdeel Zuid

De bespreking van het rapport van het door uw Rekenkamer uitgevoerde onderzoek canonherziening einde tijdvak in de vergadering van het dagelijks bestuur Zuid van 5 juni

2012 heeft geleid tot de volgende besluitpunten ter advisering van het College van Burgemeester en Wethouders:

1. af te zien van het uitbrengen van een gemeentelijk bod bij de eerstvolgende gelegenheid, maar in ieder geval bij de vaststelling van nieuwe Algemene Bepalingen voor voortdurende erfpacht in de procedure canonherziening einde tijdvak;
2. de grondwaarde en het canonpercentage voor het volgend tijdvak van 50 jaar altijd te laten vaststellen door een taxatiecommissie van 3 deskundigen;
3. daar waar het doen van het gemeentelijk bod bij herzieningen die nog onder de AB 1966, 1994 en 2000 plaatsvinden onvermijdbaar is, de lijn te volgen zoals de Rekenkamer dit onder de noemer scenario III voorstelt, namelijk de waardevaststellingen tussen OGA en deskundigen meer met elkaar in lijn te brengen;
4. de Makelaarsvereniging Amsterdam te verzoeken een eenduidige richtlijn voor de vaststelling van grondwaarde en canonpercentage op te stellen, welke bindend is voor alle deskundigen met het doel onderlinge verschillen in eenzelfde taxatieperiode zoveel mogelijk te beperken, dan wel een vergelijk met andere herzieningen beter mogelijk te maken;
5. de kosten voor de inzet van de taxatiecommissies geheel voor rekening van de gemeente Amsterdam te nemen; de deling van de kosten voor notariële vastlegging van de canonherziening tijdvak tussen gemeente en erfpachter onveranderd te laten.

Een van de aanbevelingen in uw rapport zet in op het dichter bij elkaar brengen van het gemeentelijk bod en de deskundigentaxatie. Eerder overleg tussen OGA en de Vereniging van Makelaars heeft niet geleid tot consensus.

Als de gezamenlijke inspanning ook in de toekomst niet in zijn opzet slaagt, zal andermaal keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de te prefereren methode van waardebepaling.

Om die reden verklaart het Dagelijks Bestuur zich er voorstander van het gemeentelijk bod als uitgangspunt voor de canonherziening einde tijdvak te schrappen.

Het dagelijks bestuur heeft zich in een bestuurlijke reactie inzake actualisatie erfpachtstelsel richting het College van B&W eerder uitgesproken voor het openstellen van de mogelijkheid afkoop verlengde tijdvak voor alle te herziene erfpachtrechten. Indien aan deze wens tegemoet gekomen wordt, is de discussie met betrekking tot de

verschillen tussen het gemeentelijk bod en de deskundigentaxaties en de te maken kosten voor het verrichten van deze taxaties voor langere termijn niet meer relevant. De ingenomen standpunten met betrekking tot het voorliggende rapport van de Rekenkamer Amsterdam dienen in dat licht beschouwd te worden. U treft de bestuurlijke reactie actualisatie als bijlage aan.

Het dagelijks bestuur stemt verder in met de aanbevelingen zoals door de Rekenkamer Amsterdam voorgesteld

Bijlage – brief van het dagelijks bestuur van Stadsdeel Zuid aan het college van B en W van 14 mei 2012

In navojging op de opdracht vanuit de gemeenteraad aan B&W tot een onderzoek naar verbeteringen in het erfpachtstelsel, heeft het OGA aan stadsdeel Zuid (per brief d.d. 22 maart) gevraagd om een reactie op dit aankomende onderzoek. Hieronder treft u een eerste reactie aan vanuit stadsdeel Zuid.

Het antwoord op de vraag om ideeën, wensen en suggesties m.b.t. de actualisatie van het erfpachtstelsel, richt zich op voor Zuid drie belangrijke thema's:

1. De opgave om te komen tot meer transparantie en voorspelbaarheid in de grondwaardebepaling, te streven naar flexibiliteit en vrije keuze voor de erfpachters in o.a. de période van afkoop.

2. De wens een oplossing te bieden voor het maatschappelijke probleem van iedereen die met een einde tijdvak te maken hebben (gehad), en hierdoor sterke lastenstijging ondervinden in relatie tot een sterk verslechterde huizenmarkt. **Stadsdeel Zuid stelt voor om bij bestaande contracten de mogelijkheid van verlengde afkoop van het bestaande erfpachtrecht te bieden, zoals bij de AB 1994 mogelijk was.**

3. De communicatie met (aankomend) de erfpachters. Zowel als het gaat om de consequenties van erfpacht voor de waarde van een woning, als waar het gaat om communicatie met bestaande erfpachters (ihkv CHET). Over dit laatste is al eerder afgesproken de standaardcorrespondentie te herzien mede n.a.v. de discussie rond het dossier Beethovenstraat AB 1994.

In het verlengde van deze belangrijkste algemene uitgangpunten werken we hieronder deze punten concreter uit:

Ad 1)

- Zowel (toekomstige) erfpachters als hypotheekverleners, ervaren de vaststelling van grondwaardes en daarmee canons bij herziening als redelijk onvoorspelbaar, hetgeen voor de laatsten i.c.m. de wijziging van de erfpachtvoorwaarden reden is zich in toenemende mate terughoudend op te stellen bij het verstrekken van (aanvullende) hypotheeken.

Verhoogde transparantie in de wijze van grondwaardebepaling en daaruit volgend een verhoogde voorspelbaarheid vinden wij van belang. Om de voorspelbaarheid te verhogen doen we de suggestie om de taxaties van te herziene erfpachtrechten altijd te

laten uitvoeren door een deskundigencommissie, dus zonder het voorafgaand aanbieden van een gemeentebod. Daarbij dient de **vaststelling dan te geschieden op basis van objectieve maatstaven, waarvan door de erfpachters ook makkelijk kennis is te nemen, zodat voor hen de voorspelbaarheid toeneemt.**

- Anders dan bij het afsluiten van een hypotheek met keuze uit verschillende rentevaste periodes ontbreekt het in het huidige erfpachtstelsel aan de mogelijkheid, al naar gelang de persoonlijke situatie, te kiezen uit verschillende periodes van afkoop. Daarnaast ontbreekt het aan de mogelijkheid tot het tussentijds wijzigen van de betalingskeuze, dit stelt de erfpachter niet in de gelegenheid om zijn erfpachtlasten aan te passen aan verandering in de markt en/ of aan zijn eigen gewijzigde (financiële) situatie.

Wij stellen een grotere flexibiliteit en meer ruimte voor vrije keuze hierin voor, zoals dit ook wordt aangeboden in de hypotheekmarkt.

- Bij bestemmingswijzigingen naar een lagere economische waarde voorziet het huidige erfpachtbeleid niet in een tussentijdse verlaging van de canon; dit beleid beperkt de erfpachter (ervan uitgaande dat er geen publiekrechtelijke belemmeringen zijn) in het aanwenden van een dergelijke bestemming. We vragen verlaging van de canon bij tussentijdse bestemmingswijziging naar een bestemming met lagere de economische waarde.

Ad 2)

- Erfpachters worden bij de herziening einde tijdvak geconfronteerd met een herziene canon, die door de taxatiegrondslag een veelvoud is van de daarvoor geldende canon. Deze consequentie bovenop andere negatieve (financiële) ontwikkelingen op de woningmarkt kunnen leiden tot een situatie waarin een eigenaar het zich niet langer kan veroorloven om een (huidige) koopwoning te financieren. Huur en verkoop/aankoop van een andere goedkopere woning is vaak geen optie door het ontbreken van voldoende aanbod binnen beide woningsegmenten in Amsterdam.

Tevens constateren we dat in de afgelopen jaren en in de jaren tot een vernieuwde AB, canonherzieningen plaatsvinden op basis van de AB 2000 die vastgesteld is in een periode met een radicaal andere huizenmarkt dan de afgelopen jaren en dan de huidige markt. **Om tegemoet te komen aan de huidige onfortuinlijke situatie stellen we voor de optie verlengde afkoop weer aan te bieden in (de bestaande) erfpachtovereenkomsten.**

Het is zeer wel denkbaar dat bij eerder afgeronde herzieningen erfpachters door deze negatieve ontwikkeling zijn overvallen. Daarom vragen we hierbij mee te nemen voor welke erfpachters (of vanaf welk moment) dit probleem realiteit werd en deze erfpachters tegemoet te komen door alsnog de mogelijkheid te bieden van een verlengde afkoop.

- Waar bij grondverkoop slechts éénmalig de grondwaarde als opbrengst kan worden geboekt, ervaren erfpachters het als niet rechtvaardig dat de gemeente bij elke herziening einde tijdvak de dan actuele grondwaarde incasseert. **Vandaar dat wij vinden dat hoeverre kan worden volstaan met het in rekening brengen van het verschil tussen de actuele grondwaarde en de oorspronkelijke grondwaarde,** waardoor de meerwaarde de grondslag wordt bij de herziening. Hierbij kan er onderscheid worden gemaakt tussen een meerwaarde veroorzaakt door een tussentijdse bebouwing- danwel bestemmingswijziging of een meerwaarde veroorzaakt door het actualiseren van een canon die tijdens het eerste tijdvak niet is geïndexeerd bij een ongewijzigde bestemming.

Ad 3)

Als het gaat om communicatie, wordt in de opdracht van de Raad tot dit onderzoek al de **verbeterde informatieverstrekking aan toekomstige erfpachters** besproken. Wij onderschrijven dit doel en streven om belangstellende kopers terdege bewust te maken van het verschil tussen het kopen van een woning in vol eigendom of op erfpachtgrond en er minder op te vertrouwen, dat deze kennis gaandeweg in voldoende mate zal toenemen.

Naast de communicatie aan potentiële kopers over de gevolgen van erfpacht voor de waarde van een woning to.v. een woning op eigen grond, hebben we al eerder gedeeld dat de **communicatie als het gaat om canonherziening verbeterd kan worden.** We constateerden o.a. dat sommige standaardcorrespondentie teveel directe betrokkenheid van DB van stadsdelen impliceert, terwijl dit feitelijk niet aan de orde is. Hierover spraken we eerder af om in gezamenlijkheid deze correspondentie te bekijken en tot verbeteringen te komen

4.1.8 Bestuurlijke reactie stadsdeel Zuidoost

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van het Stadsdeel Zuidoost op het door de Rekenkamer op 24 mei 2012 verzonden conceptrapport "Canonherziening einde tijdvak". Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport. Het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Zuidoost gaat graag in op uw verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Zuidoost hecht veel waarde aan dat de aanbestedingsprocedure zoals die geldt bij canonherziening einde tijdvak doeltreffend en doelmatig moet zijn. Uit uw onderzoek blijkt dit slechts in beperkte mate het geval te zijn. Zowel door de gemeente als de erfpachter worden extra kosten gemaakt in dit proces en het draagvlak voor de voornoemde procedure bij erfpachters wordt minder. Dit is een ontwikkeling die wij niet wenselijk achten.

Voorts wordt verwacht dat bij ongewijzigd beleid de waardebepaling van het erfpachtrecht door de deskundigen alleen maar zal toenemen, waardoor men zich de vraag gaat stellen of het gemeentelijke aanbestedingssysteem, welke de gemeente zich verplicht heeft gesteld, wel of niet in haar huidige vorm moet handhaven.

De aanbevelingen

In het rapport zijn door u drie mogelijke scenario's voor toekomstige gemeentelijke aanbiedingen geschetst. Rekening houdend met de resultaten en de uitgangspunten zijn wij het met u eens dat gezocht moet worden naar mogelijkheden om de methode van de gemeente met die van de deskundigen meer overeen te laten komen. Naar onze mening is dit een verstandige wijze om de procedure canonherziening einde tijdvak werk- en uitvoerbaar te houden.

Het transparant, consistent en begrijpelijk, maar vooral redelijk maken van de gemeentelijke aanbiedingen voor de erfpachters achten wij tevens cruciaal om het draagvlak bij de erfpachters te vergroten. Dit moet uiteindelijk ertoe leiden dat het gemeentelijke aanbiddingssysteem bij canonherziening einde tijdvak doeltreffend en doelmatig wordt, zoals men het oorspronkelijk bedoeld had.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B en W en de dagelijkse besturen van de stadsdelen voor de bestuurlijke reacties op het bestuurlijk rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen.

De rekenkamer constateert dat de dagelijkse besturen van de stadsdelen Centrum, West en Zuidoost zich kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen. Het dagelijks bestuur van stadsdeel Oost vindt het gezien de bevoegdheidsverdeling tussen het stadsdeel en de centrale stad niet opportuun om in te gaan op de aanbevelingen. Om dezelfde reden onthoudt ook het dagelijks bestuur van stadsdeel Nieuw-West zich van commentaar. Het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuid geeft er de voorkeur aan dat het systeem van gemeentelijke aanbiedingen verdwijnt. Zolang gemeentelijke aanbiedingen echter nog onvermijdbaar zijn stemt zij in met de aanbevelingen van de rekenkamer.

Het college van B en W geeft aan blij te zijn met het rekenkameronderzoek en deelt de conclusies dat de canonherziening einde tijdvak efficiënter en transparanter kan worden uitgevoerd. Het college heeft toegezegd dit mee te nemen in de actualisering van het erfpachtstelsel met als doel dit stelsel als geheel helderder, transparanter en meer voorspelbaar te maken voor erfpachters. Het ligt voor de hand om onze aanbevelingen te betrekken bij deze actualisering van het erfpachtstelsel. Daarnaast zouden we nog wel willen opmerken dat daarbij ook aandacht moet worden besteed aan de canonherzieningen die nog onder de geldende Algemene Bepalingen vallen.

Het college van B en W neemt vijf van de zes aanbevelingen over en gaat op aanbeveling 2 niet in. Deze aanbeveling heeft betrekking op het motiveren van de keuze of en op welke wijze wordt doorgegaan met het systeem van gemeentelijke aanbiedingen en de daarbij te bereiken doelen. Wij hebben deze wat obligate aanbeveling " motiveer keuze" geformuleerd omdat dat destijds niet werd gedaan bij de beslissing om te gaan werken met een gemeentelijke aanbidding. Wij vinden de

opvolging van deze aanbeveling belangrijk. Het *verplicht motiveren* helpt bij het expliciet krijgen van de keuze. Bovendien zorgt het voor draagvlak als een erfpachter weet waarom de procedure is zoals deze is. En ten slotte omdat alleen dan achteraf de gemaakte keuze kan worden geëvalueerd.

Hoewel het college dus grotendeels de aanbevelingen onderschrijft, zien wij in de reactie van het college nog wel redenen om twee aandachtspunten onder de aandacht te brengen:

(1) *Verwacht niet te veel van alleen de eigen verbeteringen*

Het college wekt de indruk dat de eigen aanbiedingsprocedure zodanig kan worden verbeterd dat erfpachters bijna automatisch de aanbieding zullen accepteren. Wij denken dat niet. Wij denken dat acceptatie pas vanzelfsprekend wordt als het inschakelen van deskundigen voor de erfpachter niet langer financiële voordelen oplevert. Er is dus meer nodig dan verbeteren. De verschillen met de externe taxateurs moeten kleiner worden. Als de gemeente een neerwaartse waarderingsstrijd wil voorkomen, is overleg met de externe deskundigen en onderzoek naar de (juridische) mogelijkheden om spelregels af te spreken nodig.

(2) *Verwacht niet te veel van andere rekenregels*

Het college wijst ook op het belang van andere rekenregels. Zowel het college als het dagelijks bestuur van stadsdeel Noord geven aan dat het zou helpen als de WOZ-waarde gebruikt zou worden als basis voor de canonberekening. Het ligt inderdaad voor de hand om in de toekomst de WOZ-waarde te gebruiken.² De WOZ-waarde wordt jaarlijks aangepast en maakt onderdeel uit van een basisregistratie, wat geleidelijk aan steeds meer een garantie moet gaan worden voor de betrouwbaarheid van de waardebepaling. Het kan dus ook een goede indicator zijn voor de marktwaarde van het erfpachtrecht en opstal *samen*.

Echter, de marktwaarde van het erfpachtrecht en de opstal *samen* staat veelal niet ter discussie bij de herziening van een canon. Belangrijke verschillen ontstaan pas bij de keuzes die gemaakt worden om op basis van de marktwaarde de waarde van het erfpachtrecht te bepalen. Terecht zegt ook het college dat de relatieve vaste grondquote die taxateurs hanteren een belangrijke oorzaak is van de verschillen. Daarnaast verschillen gemeenten en deskundigen echter ook in de hoogte van de zogenaamde depreciatiefactor.

De gemeente en deskundigen maken verschillende keuzes in hun berekening. Deze keuzes zijn niet goed of fout, maar meer of juist minder voor de handliggend. Als het idee wordt losgelaten dat er één juiste berekening is, ontstaat er ruimte om te onderzoeken welke overeenkomsten en verschillen er zitten tussen de werkwijze van de gemeente en werkwijzen van deskundigen, om vervolgens op basis van die inventarisatie de meningsverschillen te overbruggen.

² Op dit moment is het onzeker of de WOZ-waarde openbaar wordt zodat de gemeente deze waarde kan gebruiken voor de berekening van de canon.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl