Nummer BD2013-011363
Directie directie sb
Dienst oga ontwikkelingsbedrijf gemeent

Gemeente Amsterdam
College van burgemeester en wethouders

B&W

Voordracht voor de collegevergadering van

***** 2014

Portefeuille **26**
Agendapunt **A0**

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Rapportage over de beoordeling van deskundigenrapporten in het kader van een canonherziening einde tijdvak door gemeente in de periode 2010 tot en met 2013

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Het college van burgemeester en wethouders besluit

Kennis te nemen van de rapportage over de beoordeling van deskundigenrapporten canonherziening einde tijdvak voor erfpachtrechten met een (overwegende woonbestemming) door de gemeente in de periode 2010-2013. De rapportage is opgesteld naar aanleiding van de Rekenkamerbrief dd. 28 mei 2013 *Verzoek tot rechtmatigheidonderzoek erfpacht*.
De rapportage bevat op hoofdlijnen:

1) Een algemene toelichting op de werkwijze bij het beoordelen van deskundigenrapporten sinds 2010. Intern worden rapporten beoordeeld door ambtenaren met erfpacht-, juridische, financieel-economische en vastgoedexpertise. Extern is in toenemende mate aandacht besteed aan de deskundigenrapporten door te wijzen op de jurisprudentie, onder meer bij diverse cursussen voor en bij overleggen met de Makelaarsvereniging Amsterdam.
2) Een toelichting op de onderzoeksopzet van de rapportage.
3) Een overzicht van de canonherzieningen en deskundigenrapporten per jaar waaruit blijkt:
   a) In hoeveel gevallen de gemeente vragen en/of opmerkingen heeft gemaakt op het deskundigenrapport en wat de deskundigencommissie heeft gedaan met het commentaar van de gemeente..
   b) Uit de inventarisatie blijkt dat in 2010 en 2011 in een zeer gering aantal gevallen deskundigenrapporten zonder onderbouwing zijn geaccepteerd door de gemeente zonder opmerkingen op deze rapporten te maken. Deze erfpachters zullen worden benaderd voor een hertaxatie. In 2012 en 2013 bevatten alle rapporten een onderbouwing en motivatie en wordt in vrijwel alle gevallen door de gemeente op het rapport gereageerd.
4) In algemene zin is sprake van een stijgende lijn met betrekking tot de kwaliteit van de onderbouwing en motivering van deskundigenrapporten alsmede met betrekking tot de ontwikkeling van de werkwijze van de gemeente bij het beoordelen van deskundigenrapporten.

Bestuurlijke achtergrond

Op 22 oktober 2012 hebben raadsleden van D66, VVD en CDA de Rekenkamer Amsterdam verzocht nader onderzoek te doen naar de rechtmatigheid van het erfpachtstelsel van de gemeente Amsterdam. Naar aanleiding van dit verzoek heeft de Rekenkamer op 28 mei 2013 de Rekenkamerbrief 2013-07 *Verzoek tot rechtmatigheidonderzoek erfpacht* aan de gemeenteraad gezonden. In deze brief doet de Rekenkamer 4 aanbevelingen aan het college. De eerste aanbeveling luidt: *"Onderzoek in hoeverre daadwerkelijk sinds januari 2010 uitvoering is gegeven aan de getroffen maatregelen inclusief de interne werkinstructie voor de beoordeling van taxatierapporten en rapporteer hierover aan de raad."*

Voorafgaand aan het versturen van de Rekenkamerbrief aan de gemeenteraad heeft het college op 7 mei 2013 (nr. BD2013-004811) de bestuurlijke reactie op de concept-brief van de Rekenkamer vastgesteld (de Rekenkamerbrief is inclusief de bestuurlijke reactie besproken in de commissievergadering Bouwen, Wonen en Klimaat van 28 augustus 2013). In deze bestuurlijke reactie is naar aanleiding van bovengenoemde aanbeveling vermeld dat:

- In 2013 aan het college ter goedkeuring beleid zal worden voorgelegd inzake het beoordelen van deskundigenrapporten. Het College heeft op 17 december 2013 (nr. BD2013-009525) met dit beleid ingestemd.
- De wethouder Grondzaken door OGA zal laten inventariseren op welke wijze uitvoering is gegeven aan de interne procedure voor de beoordeling van deskundigenrapporten en hierover te rapporteren aan de raad. De uitkomsten van deze inventarisatie worden hierbij aan het College voorgelegd.

Onderbouwing besluit

Bij canonherziening einde tijdvak doet de gemeente de erfpachter een aanbieding voor de canon voor het volgende tijdvak. De erfpachter kan deze aanbieding accepteren dan wel kiezen voor de zgn. deskundigenprocedure[1]. In deze procedure wordt een onafhankelijke deskundigencommissie aangewezen. Eén van de deskundigen wordt aangewezen door de erfpachter en één door de gemeente. Deze twee deskundigen wijzen samen een derde deskundige aan. Conform de door de gemeenteraad vastgestelde algemene bepalingen is de deskundigencommissie vrij om te bepalen op welke wijze zij de canon vaststelt. De gemeente (en de erfpachter) mag de deskundigencommissie niet beïnvloeden in haar oordeel.

Op 25 maart 2009 heeft de rechtbank Amsterdam vonnis gewezen in een procedure tussen de Nederlandse Vereniging van Erfpachters (NLVE) en de gemeente Amsterdam. Hierbij heeft de rechtbank geoordeeld dat de deskundigenrapporten in het kader van een canonherziening einde tijdvak die onderdeel uitmaakten van de procedure niet deugdelijk gemotiveerd waren en dat het beginsel van hoor en wederhoor niet was toegepast. De deskundigenrapporten zijn daarom door de rechter vernietigd.

Naar aanleiding van dit vonnis heeft de gemeente haar werkwijze met betrekking tot het beoordelen van deskundigenrapporten voor erfpachtrechten met een woonbestemming aangepast. Hierna volgt een algemene toelichting op de aangepaste werkwijze alsmede een rapportage van uitvoering van de werkwijze bij het beoordelen van deskundigenrapporten van erfpachtrechten met een (overwegende) woonbestemming in de periode van 2010 tot en met 2013.

Ad 1) Algemene toelichting op de werkwijze bij het beoordelen van deskundigenrapporten

Wijzigingen met betrekking tot de interne controle van deskundigenrapporten

In juli 2010 is binnen het OGA een team opgericht dat zich uitsluitend bezighoudt met de canonherzieningen bij het einde van het tijdvak. Het doel hiervan was om een uniforme en efficiënte werkwijze te hanteren. De beoordeling van deskundigenrapporten werd ook door dit team gedaan. Bij twijfel of onduidelijkheid over een deskundigenrapport werd tot medio 2012 advies ingewonnen bij de

[1] Bij algemene bepalingen ouder dan die van 1966 geldt alleen de deskundigenprocedure.

juridische en/of financieel economische beleidsmedewerkers en bij de vastgoedadviseurs van OGA.

Medio 2012 is binnen OGA een werkgroep opgericht die zich uitsluitend bezighoudt met de beoordeling van deskundigenrapporten. Deze werkgroep bestaat naast de medewerkers van het team dat zich bezighoudt met de canonherzieningen bij het einde van het tijdvak tevens uit medewerkers met erfpacht-, juridische, financieel-economische en vastgoedexpertise van het OGA. De werkgroep komt wekelijks bij elkaar om per bouwblok en per deskundigencommissie binnengekomen concept-deskundigenrapporten te bespreken en te beoordelen. In deze bijeenkomsten wordt tevens besproken of en op welke wijze op de rapporten zal worden gereageerd. Wanneer op een rapport wordt gereageerd, betreft deze reactie alle rapporten die door dezelfde deskundigencommissie zijn gemaakt.
Van elk rapport worden de NAW-gegevens en de berekeningen gecontroleerd.

Wijzigingen met betrekking tot externe partijen
OGA heeft tevens extern in toenemende mate aandacht besteed aan de deskundigenrapporten door te wijzen op de jurisprudentie. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan in diverse cursussen die OGA geeft voor de Makelaarsvereniging Amsterdam (MvA) (de cursussen in het kader van de opleiding en de cursussen in het kader van de permanente scholing van Amsterdamse makelaars).
De gemeente wijst alleen deskundigen aan die zijn aangesloten bij de MvA. Tussen OGA en taxateurs van de MvA die zich bezighouden met canonherziening einde tijdvak vindt twee keer per jaar een overleg plaats. In beide overleggen die in 2009 hebben plaatsgevonden, is door OGA gewezen op het vonnis van de rechtbank in de NLVE-procedure. De deskundigen hebben aangegeven dat het vonnis voor hen aanleiding was om kritisch te kijken op welke punten de deskundigenrapporten moeten worden aangepast.
Tevens hebben sinds 2010 meerdere gesprekken plaatsgevonden met leden van de "erfpachtkamer" van de MVA met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de deskundigenrapporten. Ook de groep van deskundigen die door de gemeente kunnen worden aangewezen voor het waarderen van een erfpachtrecht in het kader van een canonherziening einde tijdvak is uitgebreid. Deskundigen waarvan de rapporten naar het oordeel van OGA niet voldoen aan de eisen die de jurisprudentie daar aan stelt, worden niet langer door de gemeente als deskundige aangewezen. Bij dit alles geldt, dat de door de gemeenteraad vastgestelde algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht de onafhankelijkheid van de deskundigen voorschrijven. Daarom legt de gemeente de deskundigen geen methode op, maar wijst hen slechts op de rechterlijke uitspraken.

Ad 2) Toelichting op de onderzoeksopzet
Over de periode 2010-2013 heeft een inventarisatie plaatsgevonden van erfpachtrechten met een (overwegende) woonbestemming waarbij het volgende is onderzocht:

a) De bouwblokken waarbij een canonherziening einde tijdvak heeft plaatsgevonden.
b) De kwaliteit van het deskundigenrapport (de mate van onderbouwing en motivering).
c) Of de gemeente vragen en/of opmerkingen heeft gemaakt op het deskundigenrapport.
d) Wat de deskundigencommissie heeft gedaan met het commentaar van de

gemeente.

Ad a) De canonherzieningen zijn gesorteerd op bouwblok. Bij erfpachtrechten waarop Algemene Bepalingen van vóór 1994 van toepassing zijn, vindt de canonherziening bouwbloksgewijs plaats. Dit betekent dat één deskundigencommissie alle erfpachtrechten binnen het bouwblok waardeert. In dat geval is binnen een bouwblok van alle toepasselijke algemene bepalingen één deskundigenrapport bekeken.
Bij erfpachtrechten waar de Algemene Bepalingen 1994 en de Algemene Bepalingen 2000 op van toepassing zijn, vindt de canonherziening niet bouwbloksgewijs plaats en zijn meerdere deskundigencommissies actief bij de canonherziening. In die gevallen is van elke deskundigencommissie binnen een bouwblok één deskundigenrapport bekeken.
Het is mogelijk dat niet voor het gehele bouwblok tegelijkertijd de canonherziening plaatsvindt, omdat het voorkomt dat binnen één bouwblok meerdere algemene bepalingen van toepassing zijn waarvoor andere termijnen gelden. Dit betekent derhalve dat het mogelijk is dat de canonherziening voor het gehele bouwblok niet in hetzelfde kalenderjaar heeft plaatsgevonden.

Ad b) Kort na het NLVE-vonnis zijn de deskundigen begonnen met het aanpassen van de deskundigenrapporten. Daarom is bij de inventarisatie door OGA de kwaliteit van het deskundigenrapport als uitgangspunt genomen. Met de kwaliteit wordt bedoeld de mate waarin de totstandkoming van de grondwaarde en de canon is onderbouwd en gemotiveerd. De mate van onderbouwing en motivering is immers een aanleiding voor de gemeente (en de erfpachter) om op het rapport te reageren. De interne werkinstructie die sinds 2010 bestaat moet in deze gevallen toegepast zijn.
Bij de beoordeling van de kwaliteit van het rapport is onderscheid gemaakt tussen:

- Rapporten zonder onderbouwing. Dit zijn rapporten zoals tot en met 2009 gebruikelijk waren. Enkele van deze rapporten zijn door de rechter vernietigd in de NLVE-procedure. Deze rapporten voldoen dus niet aan de eisen die de jurisprudentie daar aan stelt.
- Rapporten met onderbouwing. Deze rapporten bevatten een onderbouwing en motivering van de totstandkoming van de grondwaarde en de canon.

Ad c en d) Zoals onder ad. a toegelicht is het mogelijk dat binnen één bouwblok door verschillende deskundigencommissies rapporten zijn opgesteld. Per bouwblok of per deskundigencommissie is één rapport bekeken en indien op dit rapport commentaar is gegeven door de gemeente dan is dit tevens gebeurd voor alle rapporten binnen het bouwblok of van dezelfde deskundigencommissie.
Voor het verwerken van het commentaar door de deskundigencommissie geldt hetzelfde.

Ad 3a) Overzicht van de canonherzieningen en deskundigenrapporten per jaar

2010:
- 8 bouwblokken in de canonherziening, in totaal bestaand uit 252 erfpachtrechten/appartementsrechten.
- 10 verschillende deskundigencommissies c.q. deskundigenrapporten

- Rapporten zonder onderbouwing: 7
  - In 6 gevallen heeft de gemeente opmerkingen gemaakt, waarna in 4 gevallen de opmerkingen zijn verwerkt, een toelichting aan het rapport is toegevoegd

dan wel de deskundigencommissie per brief heeft gereageerd.
- In 1 geval heeft de gemeente geen opmerkingen gemaakt. Dit betreft 8 erfpachtrechten/appartementsrechten.

- Rapporten met onderbouwing: 3
De gemeente heeft geen opmerkingen gemaakt.

2011:
- 9 bouwblokken in de canonherziening, in totaal bestaand uit 170 erfpachtrechten/appartementsrechten.
- 60 verschillende deskundigencommissies c.q. deskundigenrapporten

- Rapporten zonder onderbouwing: 2
De gemeente heeft geen opmerkingen gemaakt. Dit betreft 4 erfpachtrechten/appartementsrechten.

- Rapporten met onderbouwing: 58
  - In 52 gevallen heeft de gemeente opmerkingen gemaakt, waarna de correspondentie aan het rapport is toegevoegd.
  - In 4 gevallen heeft de gemeente geen opmerkingen gemaakt.
  - In 2 gevallen heeft de gemeente laten weten akkoord te gaan met de rapporten.

2012:
- 17 bouwblokken in de canonherziening, in totaal bestaand uit 376 erfpachtrechten/appartementsrechten.
- 38 verschillende deskundigencommissies c.q. deskundigenrapporten

- Rapporten zonder onderbouwing: 0

- Rapporten met onderbouwing: 38
  - In 34 gevallen heeft de gemeente opmerkingen gemaakt, waarna de correspondentie aan het rapport is toegevoegd.
  - In 4 gevallen heeft de gemeente geen opmerkingen gemaakt.

2013:
- 17 bouwblokken in de canonherziening, in totaal bestaand uit 507 erfpachtrechten/appartementsrechten.
- 50 verschillende deskundigencommissies c.q. deskundigenrapporten

- Rapporten zonder onderbouwing: 0

- Rapporten met onderbouwing: 50
In 50 gevallen heeft de gemeente opmerkingen gemaakt, waarna de correspondentie aan het rapport is toegevoegd.

Schematisch zien bovenstaande gegevens er als volgt uit:

	Met onderbouwing	Zonder onderbouwing

	Totaal aantal rapporten	Wel opmerkingen	Geen opmerkingen	Wel opmerkingen	Geen opmerkingen
2010	10	0	3	6	1
2011	60*	52	4	0	2
2012	38	34	4	0	0
2013	50	50	0	0	0

* In twee gevallen heeft de gemeente laten weten akkoord te gaan met de rapporten. Deze twee gevallen zijn niet meegeteld in de categorie “geen opmerkingen” en evenmin in de categorie “wel opmerkingen”.

Ad 3b) Conclusie naar aanleiding van de inventarisatie:
Sinds 2010 geldt een interne werkinstructie voor het beoordelen van deskundigenrapporten. Deze werkinstructie moet er toe leiden dat de totstandkoming van de grondwaarde en canon door de deskundigen voldoende wordt onderbouwd en gemotiveerd zodat het deskundigenrapport voldoet aan de eisen die de jurisprudentie daar aan stelt. Sinds 2010 is echter een gering aantal rapporten zonder onderbouwing (1 rapport in 2010 en 2 rapporten in 2011, in totaal betreffende 12 erfpachtrechten/appartementsrechten) door de gemeente geaccepteerd zonder hier opmerkingen op te maken en te verzoeken om een nadere onderbouwing.
Het uitgangspunt is dat als beide partijen hebben meegewerkt aan het passeren van de notariële akte hier niet meer op teruggekomen kan worden. Dit heeft de rechtbank Amsterdam op 5 juni 2013 ook bepaald in de juridische procedure tussen de Stichting Erfpachters Belang (SEBA) en de gemeente. Met het passeren van de notariële akte geven partijen aan dat zij akkoord zijn met de inhoud van het deskundigenrapport, ook al voldoet het niet aan de eisen die de jurisprudentie daar aan stelt.
Sinds 2010 heeft OGA echter intern beleid voor het beoordelen van deskundigenrapporten. OGA is met de Rekenkamer van mening dat als er beleid is, dit ook uitgevoerd dient te worden, tenzij sprake is van omstandigheden die afwijking van het beleid rechtvaardigen. In enkele gevallen is het beleid echter niet uitgevoerd en deze erfpachters wordt daarom toch een hertaxatie aangeboden. Daarbij zullen de erfpachters er op gewezen worden dat het opnieuw waarderen van het erfpachtrecht niet de garantie oplevert dat de canon lager zal uitvallen en dat het ook mogelijk is dat de canon hoger uitvalt. Het feit dat het oorspronkelijke deskundigenrapport onvoldoende is onderbouwd en gemotiveerd, betekent niet per definitie dat de toegepaste rekenmethode onjuist is. Het gaat er met name om dat de deskundigen de vastgestelde grondwaarde en canon en daarmee de rekenmethodiek deugdelijk motiveren en onderbouwen.
De keuze of de grondwaarde en canon opnieuw bepaald moeten worden, zal de gemeente dan ook aan de erfpachter laten. De kosten voor de eventuele hertaxatie komen voor de helft voor rekening van de erfpachter en voor de helft voor rekening van de gemeente.

Ad 4. Algemene conclusie:

Met betrekking tot de eisen die de jurisprudentie aan deskundigenrapporten stelt:
In de jurisprudentie met betrekking tot deskundigenrapporten en de totstandkoming hiervan heeft de rechter bepaald dat:

- Achteraf uit de motivering van een deskundigenrapport duidelijk (controleerbaar) moet blijken 'op welke wijze de uitkomsten tot stand zijn gekomen'. Omdat het gaat om een bindend advies dat geldt voor een periode van 50 jaar en canonverhogingen meebrengt, mag worden verwacht dat het bindend advies inzicht biedt in de manier waarop deskundigen tot de grondwaarde en het canonpercentage zijn gekomen.
- De door deskundigen gehanteerde uitgangspunten en maatstaven duidelijk moeten zijn evenals de wijze van berekenen en de wel of niet meegewogen omstandigheden, zodanig dat controleerbaar worden hoe de deskundigen tot de uitkomst zijn gekomen.
- Uit het rapport moet blijken dat en op welke wijze partijen met het oog op het beginsel van hoor en wederhoor in de gelegenheid zijn gesteld om opmerkingen te maken of vragen te stellen aan de deskundigen.

De rechter toetst deskundigenrapporten slechts marginaal. Dit houdt in dat de procedure van totstandkoming van een dergelijk rapport wordt getoetst en niet de technisch inhoudelijke aspecten (de gekozen waarderingsmethoden).

Uit het overzicht blijkt een stijgende lijn wat betreft de motivering en onderbouwing van de rapporten. Sinds 2012 is in alle rapporten een onderbouwing en motivering over de totstandkoming van de grondwaarde en canon opgenomen. Geconcludeerd kan worden dat een nieuwe standaard in de deskundigenrapporten is ontwikkeld wat betreft de motivering en onderbouwing en het toepassen van het beginsel van hoor en wederhoor.
Tevens is duidelijk te zien dat de gemeente haar werkwijze vanaf 2010 heeft aangepast en is blijven ontwikkelen. De gemeente zal de deskundigenrapporten kritisch blijven toetsen aan de jurisprudentie en opmerkingen maken waar dat nodig is. De door de gemeente gehanteerde werkwijze is inmiddels vastgelegd in het beleid inzake het controleren van deskundigenrapporten (vastgesteld door het college van B&W op 17 december 2013).

Met betrekking tot de methode van waarderen door deskundigen:
Wat betreft de door deskundigen gehanteerde methode voor het waarderen van een erfpachtrecht, is de gemeente van mening dat de deskundigen de afgelopen jaren verschillende methoden hebben gehanteerd. De uitkomsten van deze methoden zijn, hoewel de methoden van elkaar verschillen, redelijk constant.

Bij de methodiek van de deskundigen heeft OGA kritische kanttekeningen geplaatst en zal dit ook blijven doen.
De kritiek van OGA betrof onder meer de volgende punten:

- De referentieobjecten betroffen zowel eigen grond als erfpacht. Het canonpercentage werd verlaagd om van eigen grond naar erfpacht te komen, maar uit het prijsverschil tussen de referentieobjecten blijkt dit verschil niet.
- Voor het bepalen van het canonpercentage werd een 25-jaars gemiddelde op de 10-jaars staatsrente genomen. Dit is arbitrair en werd niet onderbouwd.
- Het canonpercentage werd twee keer gecorrigeerd voor de indexatie op basis van de Algemene Bepalingen 2000.
- De gehanteerde referentieobjecten zijn exclusief BTW, maar uit de referentieprijs werd evengoed nog eens 19% of 21% BTW gehaald.

- Het verschil in waarde tussen eigen grond en erfpacht is slechts op een theoretische exercitie gebaseerd en niet op marktwaarnemingen.
- De bepaling van het canonpercentage is naar het oordeel van de gemeente onjuist, omdat de gemiddelde staatsrente met de volle inflatie werd verlaagd in plaats van met de inflatie -/- 1%. Onder de Algemene Bepalingen 2000 wordt de canon immers ook geïndexeerd met de inflatie -/- 1%.

Tot nu heeft OGA afgezien van het aanvechten van de methodiek omdat:

- hiervoor de erfpachter gedagvaard moet worden en niet de deskundigen;
- de rechter slechts marginaal toetst, dat wil zeggen alleen op de procedure en zorgvuldigheid en niet op de technisch inhoudelijke aspecten. Ook in het geval OGA van mening is dat de gekozen methodiek niet klopt, is het nog maar de vraag of de rechter dezelfde mening is toegedaan.;
- publicitair het verwijt zal worden gemaakt dat de gemeente hogere canoninkomsten wenst (in plaats van het eigenlijke argument; goede taxatierapporten met een redelijke canon.

Uitkomsten advies

Binnen de gemeente: SB: afstemming vindt nog plaats. Eventuele wijzigingen worden nog via het tekenboek voorgelegd.

Buiten de gemeente: n.v.t.

Uitkomsten inspraak en/of maatschappelijk overleg

n.v.t.

Behandeling in raadscommissie

Ter kennisneming naar de commissie Bouwen, Wonen en Klimaat van 19 februari 2014.

Datum van behandeling in gemeenteraad

n.v.t.

Financiële paragraaf

Toelichting

n.v.t.

Geheimhouding

n.v.t.

Voorlichting en communicatie

Binnen de gemeente: Opnemen in de besluitenlijst.

Buiten de gemeente: n.v.t.

Stukken

Portefeuille 26
Agendapunt A0

Gemeente Amsterdam
Burgemeester en Wethouders
Voordracht voor de collegevergadering van ****** 2014

B&W

Meegestuurd n.v.t.

Ter inzage gelegd n.v.t.

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

mr. 5.1.2e 5.1.2e (OGA); 5.1.2e @oga.amsterdam.nl; tel.nr. 5.1.2e

---

Besluit college van burgemeester en wethouders
