Deel 2: Concept Onderzoeksrapport

Canonherzieningen einde tijdvak

De gemeentelijke aanbiedingen onderzocht

24 mei 2012

VERTROUWELIJK CONCEPT

Dit concept onderzoeksrapport is een intern document van de Rekenkamer Amsterdam en is daarom vertrouwelijk. Het bevat de belangrijkste onderzoeksbevindingen, de conclusies en de aanbevelingen. De Rekenkamer Amsterdam zal de bestuurlijke reactie op dit concept opnemen in het eindrapport

Ra

Dit rapport bestaat uit 2 delen: het Bestuurlijk rapport (Deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen(deel 2). In het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvraag weer.

Ra

Status document

De Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft op 13 maart 2012 aangekondigd een onderzoek te zullen uitvoeren naar de canonherzieningen eerste tijdvak. In maart en april heeft de rekenkamer dit onderzoek uitgevoerd.

Het nu voorliggende document is het vernouwelijke conceptrapport van het onderzoek *Canonherziening eerste tijdvak* met als ondertitel *De gemeenschelijke aanbiedingen onderzocht*. Dit document bevat het concept-onderzoeksrapport en zal samen met het concept-bestuurlijk rapport voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B en W van Amsterdam en de dagelijkse besturen van de stadsdelen worden voorgelegd met het verzoek om op de conclusies en aanbevelingen te reageren.

Dit conceptrapport is gebaseerd op de nota van bevindingen dat voor ambtelijk wederhoor is voorgelegd. Met het ambtelijke wederhoor is gelegenheid geboden om feitelijke onjuistheden aan te geven in de nota van bevindingen. De rekenkamer heeft op 9 mei 2012 een concept reactie van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) ontvangen. Op 10 mei heeft Bureau Erfpacht deze reactie mondeling toegelicht. Op 15 mei 2012 heeft de rekenkamer de definitieve reactie van de directeur OGA ontvangen. De rekenkamer heeft bij het opstellen van het conceptrapport de reacties, voor zover relevant, verwerkt.

De rekenkamer vraagt het college van B en W en de dagelijkse besturen van de stadsdelen een reactie te geven op het conceptrapport. De bestuurlijke reacties worden, indien deze tijdig worden ontvangen, integraal opgenomen in het bestuurlijke rapport en eventueel voorzien van een nawoord van de rekenkamer. Zowel het bestuurlijke rapport en het onderzoeksrapport worden daarna door de rekenkamer openbaar gemaakt

0211

Ra

0211

Ra

Inhoudsopgave

Status document		**3**
1	**Canonherzieningen einde tijdvak – gemeentelijke aanbieding**	**7**
1.1	Inleiding	7
1.2	Onderzoeksvraag	8
2	**Onderzoeksbevindingen**	**11**
2.1	Inleiding	11
2.2	Aantal gemeentelijke aanbiedingen	11
2.3	Aantal geaccepteerde en afgewezen gemeentelijke aanbiedingen	12
2.4	Verschillen gemeentelijke aanbieding en waardebepaling deskundigen	12
2.5	Meer- en minderkosten gemeentelijke aanbiedingen	16
3	**Uitgangspunten gemeente en deskundigen**	**21**
3.1	Waardebepalingmethode gemeente en deskundigen op hoofdlijnen	21
3.2	Uitgangspunten bij het bepalen van de grondwaarde	22
3.3	Uitgangspunten bij het bepalen van het canonpercentage	26
3.4	Nadere beschouwing	28
4	**Conclusie**	**31**
4.1	Doelen 31	
4.2	Doeltreffendheid	31
4.3	Doelmatigheid	32
Bijlage 1 – Verantwoording bestandsanalyse en dossieronderzoek		**35**
Bijlage 2 – Gemeentelijk beleid canonherzieningen einde tijdvak		**43**
Bijlage 3 – Juridisch kader op hoofdlijnen		**51**
Bijlage 4 – Kosten gemeentelijke aanbiedingen		**57**



Ra

1 Canonherzieningen einde tijdvak – gemeentelijke aanbieding

1.1 Inleiding

1.1.1 Erfpacht

De gemeente Amsterdam is eigenaar van ongeveer 80% van alle grond binnen de gemeentegrenzen. Een groot deel van deze grond is in erfpacht uitgegeven. 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 canon genoemd.

Voordat de gemeente de grond in erfpacht uitgeeft, maken gemeente en erfpachter afspraken. De afspraken tussen de gemeente en de erfpachter worden vastgelegd in een notariële akte (de akte van vestiging). In de Amsterdamse praktijk worden op de akte van vestiging algemene bepalingen van toepassing verklaard. Daarnaast kunnen ook nog bijzondere bepalingen van toepassing worden verklaard. In de algemene bepalingen staan voorwaarden die voor alle erfpachtrechten gelden gedurende een bepaalde periode (het tijdvak) en hebben betrekking op de rechten en de plichten van de gemeente en de erfpachter. Zo bevatten de algemene bepalingen afspraken hoe gemeente en erfpachter moeten handelen, wanneer het tijdvak eindigt en de canon opnieuw moet worden bepaald voor het volgende tijdvak. De gemeenteraad stelt de algemene bepalingen vast en herziet deze periodiek. De eerste algemene bepalingen dateren van 1896 en daarna zijn voor particuliere erfpachters de algemene bepalingen vastgesteld in 1915, 1934, 1937, 1955, 1966, 1994 en 2000. Daarnaast kent Amsterdam afzonderlijke algemene bepalingen voor de haven, de industrie, de tuinbouw en woningcorporaties. Ook zijn er specifieke afspraken die voor één of enkele erfpachtrechten gelden. Deze specifieke afspraken tussen de gemeente en de erfpachter worden soms rechtstreeks vastgelegd in de bijzondere bepalingen. In het laatste geval wordt in de akte van vestiging ook de bijzondere bepalingen van toepassing verklaard. De bijzondere bepalingen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld het toegestane gebruik (de bestemming) of de hoogte van de canon.

1.1.2 Gemeentelijke aanbieding bij canonherzieningen einde tijdvak

Dat de canon aan het einde van het tijdvak moet worden herzien is dus een contractuele verplichting. De lengte van het eerste tijdvak is afhankelijk van de algemene bepalingen (verder AB) die van toepassing zijn. Bij de AB 1915, AB 1934, AB 1937 en AB 1955 was die termijn 75 jaar. Voor de AB 1966, AB 1994 en AB 2000 is de termijn 50 jaar.

Om er voor te zorgen dat de canonvaststelling bij ingang van nieuwe erfpachttijdvakken "niet van de wil van een der partijen afhankelijk" zou zijn, heeft de gemeenteraad in 1915 besloten om de canon niet zelf te bepalen, maar de waardebepaling op te dragen aan een deskundigencommissie van drie onafhankelijke

taxateurs.[1] Daarbij werd één lid door de gemeente en één lid door de erfpachter benoemd. Deze twee taxateurs benoemden vervolgens gezamenlijk een derde taxateur. Deze werkwijze is voorgeschreven voor de AB1915 tot en met de AB1955.

Met het vaststellen van de AB 1966 heeft de gemeenteraad gekozen voor een andere werkwijze. De gemeente werd verplicht om eerst zelf de marktwaarde van de grond en de canon te bepalen om vervolgens de erfpachter een aanbieding te doen.[2] Daarbij is ook bepaald dat indien de erfpachter het gemeentelijk aanbod niet accepteert, de canon alsnog wordt vastgesteld door drie onafhankelijke deskundigen. Deze werkwijze geldt voor de AB 1966, AB 1994 en AB 2000.

Verder is in de AB bepaald hoeveel jaar voor het einde van het tijdvak de gemeente een aanbieding moet doen. Voor de AB 1966 is dit vier jaar, voor de AB1994 en AB2000 is dit drie jaar. In het geval van de AB 1966 zou dit betekenen dat de eerste aanbieding rond 2012 te verwachten is. Immers, pas vanaf 1966 kon het eerste erfpachtcontract worden afgesloten onder de AB 1966. Met een tijdvak van 50 jaar zou het nieuwe tijdvak daarom in 2016 aanvangen. Omdat de gemeente volgens de AB 1966 ten minste vier jaar voor afloop van het tijdvak een aanbieding moet doen, betekent dit dat zij uiterlijk in 2012 een aanbieding moet doen. Op eenzelfde wijze kan worden berekend dat de gemeente voor de AB 1994 zijn eerst aanbieding moet doen in 2041 en voor de AB2000 in 2047.

Toch ontvangen erfpachters al jaren aanbiedingen van de gemeente. De gemeente is daartoe ook verplicht omdat de erfpachtcontracten op initiatief van de erfpachter zijn gewijzigd. In het geval van een horizontale splitsing, een splitsing in appartementsrechten, een samenvoeging of een conversie van tijdelijk erfpachtrecht naar een voorduurend erfpachtrecht kunnen andere algemene bepalingen gaan gelden, maar het tijdstip waarop het tijdvak eindigt, verandert niet. Zo kan het dus gebeuren dat door één van bovengenoemde wijzigingen van het erfpachtcontract in 1970 de AB 1966 van kracht wordt, terwijl het tijdvak (dat in 1958 begon) blijft eindigen in 2008. In dat geval is het stadsdeel verplicht om vier jaar eerder, dus in 2004 een gemeentelijke aanbieding te doen. Als de wijziging plaatsvindt nadat de gemeente al een herzieningsprocedure is gestart, dan blijft de lopende herzieningsprocedure volgens de oude AB van kracht. In die situatie doet de gemeente geen aanbieding.

1.2 Onderzoeksvraag

Gegeven de keuze en de inrichting van het huidige erfpachtstelsel is de gemeente verplicht om erfpachters voorafgaand aan een canonherziening einde tijdvak een

[1] Het staat te allenstijd uit het verslag van de raadsvergadering 1013, p. 877. Vgl. R.R. Nieuwenhuis, 'Grondwaarde kan een goede basis voor de canon zijn. Reactie op 'Redelijkheid en billijkheid in het erfpachtrecht' door P.A. de Heeg in TBR 2010/148', *TBR* 2011/79

[2] Erfpacht administratieakkoord, *Toelichting op de toepassing van de algemene bepalingen voor Voortdurende Erfpacht 1966*, Amsterdam, 1962. In deze toelichting is vermeld dat de canon wordt bepaald door de grondwaarde te vermenigvuldigen met het dan geldende canonpercentage.

gemeentelijke aanbieding te doen wanneer de algemene bepalingen vanaf AB 1966 van toepassing zijn verklaard op de erfpachtovereenkomst. Formeel ligt deze plicht en bevoegdheid bij de stadsdelen, tenzij het een grootstedelijk project betreft. Sinds 1 juli 2009 wordt het erfpachtbeheer, inclusief het doen van een gemeentelijke aanbieding, onder de bevoegdheid en in mandaat van de stadsdelen uitgevoerd door het Bureau Erfpacht (als onderdeel van OGA).

De rekenkamer heeft tijdens de tweede helft van 2011 een verkennend onderzoek uitgevoerd naar erfpacht. Tijdens deze verkenning is gebleken dat in veel gevallen de grondwaarden en (daarmee) canons (flink) stijgen bij een canonherziening. Daarnaast heeft de rekenkamer uit interviews met Bureau Erfpacht aanwijzingen gekregen dat een relatief groot deel van de gemeentelijke aanbiedingen niet zou worden geaccepteerd door de erfpachters. De erfpachters zouden er voor kiezen om de canon te laten bepalen door de drie deskundigen. De redenen voor deze keuzen zijn niet onderzocht. Wel is tijdens de verkenning gebleken dat erfpachters de gemeentelijke aanbieding niet transparant vinden en het mogelijk achten dat de taxatie door drie deskundigen gunstiger voor hen uitvalt.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

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

Voor deze vraag is het nodig om te weten welke doelen het gemeentebestuur destijds beoogde met het doen van de gemeentelijke aanbieding. Op deze vraag hebben wij een antwoord gezocht. Tijdens de verkenning is echter al gebleken dat voor het beantwoorden van de doeltreffendheidvraag (zijn de doelen bereikt) en de doelmatigheidvraag (zijn deze doelen tegen zo gering mogelijke kosten bereikt) het in ieder geval zinnig is om de volgende vragen te beantwoorden:

1. Voor hoeveel canonherzieningen in de periode 2007 tot en met 2011 is een gemeentelijke aanbieding gedaan?
2. Welk deel van deze gemeentelijke aanbiedingen is geaccepteerd en van welk deel van de canonherzieningen is de canon vastgesteld door drie deskundigen?
3. Welk deel van de taxaties door deskundigen week af van het gemeentelijke aanbod en wat is de omvang van de afwijkingen?
4. Welke additionele kosten hangen samen met de gemeentelijke aanbieding?
5. Welke verklarende factoren zijn er voor de afwijkingen tussen de gemeentelijke aanbiedingen en de taxaties door de drie deskundigen?

Reikwijdte onderzoek en oordeelen

Het onderzoek richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van een gemeentelijke aanbieding voorafgaand aan een canonherziening einde tijdvak (CHET). Wij onderzoeken daarbij erfpachtrechten waarvan het oude tijdvak eindigt en het nieuwe tijdvak aanvangt in de periode van 2007 tot en met 2011. De gemeente is echter verplicht om enkele jaren voorafgaande aan het einde van het tijdvak een aanbieding te doen. De door ons onderzochte gemeentelijke aanbiedingen dateren daarom uit de periode 2004 tot en met 2008. Tussen het uitbrengen van de

gemeentelijke aanbieding en het opstellen van een taxatierapport door deskundigen zit gemiddeld 1¾ jaar. De door ons onderzochte deskundigenrapporten zijn dus nog later gemaakt en dateren uit de periode 2005 tot en met 2009.

Wij beperken ons in het onderzoek tot die CHET's die betrekking hebben op de relatie tussen de gemeente en particulieren of ondernemers. Het onderzoek richt zich niet op canonherzieningen voor woningcorporaties, tuinbouw, industrie of haven. Voor deze canonherzieningen gelden andere algemene bepalingen dan de AB 1966, AB 1994 of AB2000. De rekenkamer neemt geen stelling in de vraag of het erfpachtstelsel (in de huidige vorm) wenselijk is. Dit is een politieke keuze. Ook doen wij geen onderzoeken naar feiten die onder de rechter zijn.

Onze oordelen hebben betrekking op het *systeem* van gemeentelijke aanbiedingen en niet op individuele erfpachtrechten.

Ra

2 Onderzoeksbevindingen

2.1 Inleiding

Bureau Erfpacht registreert erfpachtgegevens in één systeem: HERMES.[3] Het systeem heeft als doel om de actuele gegevens per erfpachtrecht op te slaan en het proces van financieel en juridisch erfpachtbeheer te vergemakkelijken. Het systeem bevat met name financiële en juridische informatie over erfpachtrechten van het lopende tijdvak, waaronder informatie over de boekwaarde, de grondwaarde, de canon, het einde van het tijdvak en de van toepassing zijnde algemene bepalingen.

Gezien de informatie die in het systeem wordt opgeslagen, had de rekenkamer voorafgaand aan het onderzoek de verwachting dat de onderzoeksvragen – bijvoorbeeld: *voor hoeveel canonherzieningen in de periode 2007 tot en met 2011 is een gemeentelijke aanbieding gedaan* – op eenvoudige en geautomatiseerde wijze met HERMES beantwoord kon worden.

Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat HERMES nauwelijks historische informatie bevat. Met name hierdoor bleek het met HERMES niet mogelijk te zijn om de vragen te beantwoorden bij welke dossiers de gemeente:

- verplicht is een gemeentelijke aanbieding te doen;
- de aanbieding ook heeft gedaan;
- haar aanbieding is geaccepteerd.

Omdat onze onderzoeksvragen niet eerder binnen de gemeente zijn gesteld (en beantwoord), hebben we zelf via bestandsanalyses, een steekproef en dossieronderzoek, onze vragen beantwoord. Wij hebben bij de beantwoording gestreefd naar een hoge mate van betrouwbaarheid (95%). Bijlage 1 bevat een verantwoording van de bestandsanalyse, de steekproef(evaluatie) en het dossieronderzoek.

2.2 Aantal gemeentelijke aanbiedingen

Op basis van onze analyses schatten we dat de gemeente met betrekking tot canonherzieningen 2007 tot en met 2011 416 aanbiedingen heeft gedaan.[4] Bijlage 1 bevat een uiteenzetting hoe wij tot deze schatting zijn gekomen en welke marge hiervoor geldt.

Dat het aantal gemeentelijke aanbiedingen in deze periode gering is, is deels verklaarbaar. Er waren in die periode ook maar weinig canons aan een herziening toe.

---

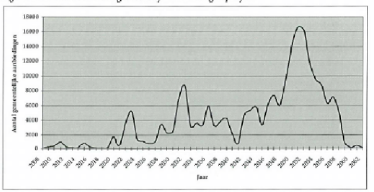
[3] Bureau Erfpacht slaat bovendien een groot deel van de erfpachtdocumenten op in het documentatiesysteem Doxwerker.

[4] Iets preciezer geformuleerd, het aantal dossiers met een gemeentelijke aanbieding met 95% betrouwbaarheid ligt tussen de 401 en 431.

Bij de onderzochte canonherzieningen eindigt het tijdvak tussen 2007 en 2011. De gemeentelijke aanbieding moet, afhankelijk van de algemene bepalingen die gelden, drie tot vier jaar eerder worden aangeboden. In de onderzochte dossiers ging het dus vooral om gemeentelijke aanbiedingen van 2004 tot en met 2008.[5]

Het aantal gemeentelijke aanbiedingen zal de komende jaren sterk stijgen, met sterke stijgingen in 2012, 2016 en 2024 (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Aantal verwachte gemeentelijke aanbiedingen per jaar



Bron: bestandsanalyse Rekenkamer Amsterdam; gebaseerd op toekomstige canonherzieningen onder de AB 1986, AB 1994 en AB 2008.

2.3 Aantal geaccepteerde en afgewezen gemeentelijke aanbiedingen

Op basis van onze analyses schatten we dat iets meer dan de helft van de gemeentelijke aanbiedingen niet wordt geaccepteerd. Met 95% betrouwbaarheid ligt het aantal *geaccepteerde* aanbiedingen tussen 191 (40%) en 249 (52%) en het aantal *niet-geaccepteerde* aanbiedingen tussen 229 (48%) en 286 (60%) (zie bijlage 1).

2.4 Verschillen gemeentelijke aanbieding en waardebepaling deskundigen

Zowel de gemeentelijke aanbieding als het deskundigenrapport bevatten de grondwaarde, het canonpercentage en de te betalen éénjaars canon. Zowel de gemeente als de deskundigen bepalen de canon op de volgende wijze:

Canon = grondwaarde X canonpercentage.

Uit ons onderzoek blijkt dat de berekende canon door de commissie van deskundigen toch afwijkt van die van de gemeente. Op deze afwijkingen gaan wij hierna in. De

[5] Drie aanbiedingen waren van maart 2009.

Ra

bevindingen zijn gebaseerd op een waarneming van 96 erfpachtdossiers (zie bijlage 1).

2.4.1 Verschil in grondwaarde

Bij 12 van de 96 dossiers (12,5%) valt de waardebepaling van de grondwaarde door de deskundigen hoger uit dan de gemeentelijke aanbieding. Bij 84 van de 96 erfpachtdossiers (66,4%) valt de waardebepaling van de grondwaarde door de deskundigen lager uit dan de gemeentelijke aanbieding (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1. Overzicht van de variatie in grondwaardeverschillen tussen gemeente en deskundigen

Waarde in €	Frequentie	Cumulatief percentage
van -10.000 tot -5.000	5	5,2%
van -5.000 tot -1.000	4	4,2%
van -1.000 tot 0	3	3,1%
van 0 tot 1.000	3	3,1%
van 1.000 tot 2.500	5	5,2%
van 2.500 tot 5.000	23	24,0%
van 5.000 tot 10.000	13	13,5%
van 10.000 tot 20.000	30	31,3%
van 20.000 tot 50.000	7	7,3%
van 50.000 tot 100.000	2	2,1%
Meer	1	1,0%
	96	100,0%

Als de deskundigen de grondwaarde hoger schatten dan de gemeente, ligt de grondwaarde gemiddeld € 3.948 hoger. De verschillen liggen tussen de € 256 en € 9.186.[8] Bij 10 van de 12 erfpachtdossiers betrof het een koopwoning. Bij de andere twee dossiers ging het om een winkelruimte en een bedrijfsverzamelgebouw. Bij een lagere inschatting door de deskundigen, ligt de grondwaarde gemiddeld € 12.775 lager. De spreiding is in dat geval groter en ligt tussen de € 350 en € 124.059. In 83 van de 84 erfpachtdossiers was de bestemming koopwoning. Voor het 84ste dossier hebben wij de bestemming niet kunnen achterhalen.

De waardebepalingen van de gemeente en de deskundigen lijken in de loop der tijd niet naar elkaar toe te groeien. Als we de taxatiejaren 2006 tot en met 2009 met elkaar vergelijken dan laat dit eerder een toename van de verschillen zien (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Gemiddelde grondwaardeverschillen tussen gemeente en deskundigen

	2006	2007	2008	2009
Gemiddelde afwijking	€ 6.366	€ 9.123	€ 10.320	€ 8.680
Aantal dossiers	3	50	12	14

[8] Bij alle 12 erfpachtdossiers hebben de deskundigen hun advies in 2007 uitgebracht.

Ra

Het taxatiejaar 2005 hebben wij niet in de vergelijking meegenomen, omdat in dat jaar bij 4 van de 5 erfpachtdossiers het verschil erg groot is. De verschillen liggen boven de € 40.000, met een maximum van € 124.059.

2.4.2 Verschil in canonpercentage

Wij hebben de canonpercentages van de gemeente met die van de deskundigen vanuit twee perspectieven vergeleken. Ten eerste hebben wij gekeken naar afwijkingen binnen hetzelfde erfpachtdossier (vergelijking per erfpachtdossier). Ten tweede hebben wij onderzocht in hoeverre de canonpercentages afwijken in dezelfde periode (vergelijking per tijdsmoment).

Vergelijking per erfpachtdossier

Veelal brengen de drie deskundigen het deskundigenrapport circa 1¾ jaar uit na de datum van de gemeentelijke aanbieding.[7] Op het niveau van het erfpachtdossier wijken alle gemeentelijke canonpercentages af van de canonpercentages van de deskundigen. In iets minder dan de helft van de 96 onderzochte dossiers is het canonpercentage van de deskundige hoger dan dat van de gemeente (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 Overzicht van variatie in canonpercentages tussen gemeente en deskundigen

Afwijking tussen gemeentelijk en deskundigen canonpercentage	Aantal	Percentage
Afwijking tussen de -1,0 en -0,5	25	26%
Afwijking tussen de -0,5 en 0	24	25%
Afwijking nihil (0,0)	0	0
Afwijking tussen de 0 en 0,5	17	18%
Afwijking tussen de 0,5 en 1,0	26	27%
Afwijking tussen de 1,0 en 1,5	4	4%
	96	100%

In het tweede kwartaal van 2004 hanteerde de gemeente een canonpercentage van 4,69, terwijl deskundigen in het eerste kwartaal van 2005 voor dezelfde erfpachtrechten een percentage van 3,42 hanteerden. Erfpachters waren dus "gunstiger" uit met het canonpercentage van de deskundigen. Een jaar later draaide dit beeld om. In het derde kwartaal van 2005 was het canonpercentage van de gemeente 3,46, terwijl het percentage van de deskundigen in het vierde kwartaal van 2007 voor deze erfpachtrechten was gestegen tot 4,23.

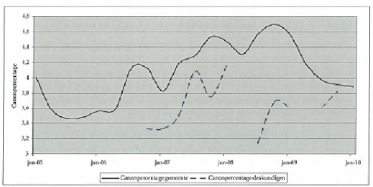
De bedoeling is dat de gemeente het canonpercentage gebruikt zoals dat geldt in het desbetreffende kwartaal van de aanbieding.[8] Uit het dossieronderzoek blijkt dat de gemeente niet altijd het voorgeschreven percentage heeft gebruikt.[9]

[7] Het gemiddelde is 613 dagen.
[8] Deze plicht geldt voor alle canonherzieningen ingevolge de geldende AB, zie art. 11 tweede lid van de AB 2000 in samenhang met art. 3 derde lid Ab 1965 of in samenhang met art. 12 derde lid AB 1994.
[9] In alle kwartalen van 2005 en in het tweede kwartaal van 2007 zijn afwijkende percentages gehanteerd.

Opvallend is dat ondanks de wisselende samenstelling van de commissies van deskundigen de canonpercentages redelijk vaak overeenkomen, maar ook hier constateren wij verschillen.[10]

Vergelijking per tijdsmoment
In figuur 2.2 worden de canonpercentages van de gemeente en deskundigen vergeleken. De ononderbroken lijn geeft de gemeentelijke canonpercentages weer zoals die per kwartaal worden gepubliceerd. De gestippelde lijn geeft een beeld van de canonpercentages van de deskundigen. De lijn is onderbroken omdat in onze steekproef geen deskundigenrapporten zaten uit die perioden.

Figuur 2.2 – Vergelijking canonpercentages gemeente en deskundigen per kwartaal



Een vergelijking van de gepubliceerde gemeentelijke canonpercentages met de percentages van de deskundigen in hetzelfde kwartaal, laat zien dat de canonpercentages van de deskundigen structureel lager zijn dan die van de gemeente in dezelfde periode. Zo bedraagt het gemeentelijke percentage in het eerste kwartaal 2008 4,47 en het percentage van de deskundigen 4,16. In paragraaf 3.3.2 gaan wij nader in op de oorzaken van dit verschil.

Het feit dat het canonpercentage van de deskundigen toch in iets minder dan de helft van de onderzochte dossiers (47) hoger is, hangt dus samen met het tijdstip waarop de deskundigen hun taxatie uitvoeren (ongeveer 1 ¾ jaar later).

2.4.3 Verschil in canon

Gegeven de verschillen bij de bepaling van de grondwaarde en de canonpercentages is het niet verbazingwekkend dat in alle gevallen de éénjaarlijkse canons zoals bepaald door de gemeente en door de deskundigen van elkaar afwijken. Bij 17 van de 96 dossiers (17,7%) valt de canon zoals vastgesteld door de deskundigen hoger uit dan de gemeentelijke aanbieding. Bij 79 van de 96 erfpachtdossiers (82,3%) valt de

[10] Bij 7 van de 12 kwartalen komt het percentage zeven.

canon zoals vastgesteld door de deskundigen lager uit dan de canon zoals die door de gemeente is aangeboden. (zie tabel 2.4).

Tabel 2.4 Variatie in canonverschillen tussen gemeente en deskundigen

Verzamelbereik	*Frequentie*	*Cumulatief %*
Van -500 tot -250	5	5,21%
Van -250 tot -100	2	7,29%
Van -100 tot 0	10	17,71%
Van 0 tot 100	16	34,38%
Van 100 tot 250	12	46,88%
Van 250 tot 500	24	71,88%
Van 500 tot 1.000	19	91,67%
Van 1.000 tot 2.500	5	96,88%
Van 2.500 tot 5000	1	97,92%
Van 5.000 tot 7.500	2	100,00%
	96	

In het geval de drie deskundigen de canon hoger vaststellen dan de gemeente, ligt de éénjaars canon gemiddeld € 163 hoger. De verschillen liggen tussen de € 2 en € 499. Bij 15 van de 17 erfpachtdossiers gaat het om een koopwoning. De andere twee waren een winkelruimte en een bedrijfsverzamelgebouw.

In het geval de drie deskundigen de canon lager vaststellen dan de gemeente, ligt de éénjaars canon gemiddeld € 591 lager. De spreiding is in dat geval groter en ligt tussen de € 9 en € 6.669. In 78 van de 79 erfpachtdossiers was de bestemming koopwoning.[31]

2.5 Meer- en minderkosten gemeentelijke aanbiedingen

2.5.1 Ratio achter de gemeentelijke aanbieding

In de algemene bepalingen 1915, 1934, 1937 en 1955 is bepaald dat drie deskundigen (vaak makelaars) gezamenlijk de hoogte van de canon voor het nieuwe tijdvak van 50 jaar vaststellen. Bij de totstandkoming van de AB 1915 is dit een bewuste keuze geweest. Tegen de wens van een raadsminderheid in om de herziening van de pachtsom aan de gemeente voor te behouden, is er uitdrukkelijk voor gekozen die beslissing over te laten aan het bindend advies van deskundigen. Naar het oordeel van de raadsmeerderheid diende dit essentiële bestanddeel van het contract niet van de wil van één der partijen afhankelijk te zijn. Er moest een macht buiten hen zijn die "naar billijkheid en naar recht" zou kunnen oordelen wat na afloop van de eerste termijn de pachtsom zou zijn.[32] Onder deze algemene bepalingen bemoeit de gemeente zich niet met de (methode van) waardebepaling door de deskundigen,

[31] Voor één erfpachtdossier hebben wij de bestemming niet kunnen achterhalen.

[32] NautaDutilh, Corollaire van Antwoord, 25 april 2007, p. 15, waarin verwezen wordt naar het verslag van de raadsvergadering 1913 blz. 577.

omdat zij ervan uitgaat dat deze daadwerkelijk deskundig zijn en aldus goed in staat zijn de aan hen opgedragen taak naar behoren uit te voeren.[13]
Met de totstandkoming van de AB 1966 heeft de gemeenteraad besloten om de gemeente eerst zelf een aanbieding ('kennisgeving') te laten doen over de hoogte van de nieuwe canon.[14]

De (artikelsgewijze toelichting op de) raadsvoordracht van de AB 1966 (13 mei 1966) en de raadsbeslagingen van 17 en 18 augustus 1966 geven geen duidelijkheid waarom deze beleidswijziging is doorgevoerd.[15] In de toelichting is slechts opgenomen dat *door overleg tussen de partijen zal als regel tot overeenstemming gekomen kunnen worden over de hoogte van de nieuwe canon in onderhoust van een tijdvak, als bedoeld in het tweede lid. Wij*[de gemeenteraad] *achten daarom het als regel doen bepalen van de canon door deskundigen niet wenselijk.* Opmerkelijk is dat er geen documentatie lijkt te zijn waarin deze beleidswijziging is gemotiveerd.[16]

Wellicht lag het invoeren van de gemeentelijke aanbieding destijds zodanig voor de hand dat de gemeenteraad de reden niet aan papier heeft toevertrouwd. Wij zien twee mogelijke redenen:

- 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.
- 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.

2.5.2 Tijdsbesteding bij de canonherzieningsprocedure

De procedure voor de canonherziening eindе tijdvak (CHET-procedure) waarbij de gemeente verplicht is om een gemeentelijke aanbieding te doen, kent zowel overeenkomsten als verschillen met de CHET-procedure waarbij de gemeentelijke procedure wordt gevolgd door een waardebepaling van drie deskundigen en met de procedure waarbij de canon alleen wordt vastgesteld door deskundigen.

De drie procedures kennen een aantal basiswerkzaamheden dat nodig is, ongeacht het procesverloop, zoals het aanmaken, uitzoeken en opstarten van het dossier en het aanzeggen van de nieuwe canon inclusief het geven van een volmacht aan de notaris. Daarnaast zijn er per traject een aantal afzonderlijke stappen, die ofwel bouwbloksgewijs, ofwel individueel per recht worden gedaan. Bijlage 4 bevat een nadere uiteenzetting van de overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende procedures.

---

[13] NautaDutilh, Conclusie van Antwoord, 25 april 2007, p. 15.

[14] Artikel 3 lid 7 van de AB 1966.

[15] Gemeenteblad afd. 1, No. 487 (13 mei 1966) Herziening erfpachtstelsel, p. 786 en Gemeenteblad afd. 2 (17 augustus 1966), p. 1201 e.v.

[16] Ook OGA beschikt niet over documentatie waaruit blijkt waarom deze beleidswijziging is doorgevoerd.

De geschatte gemiddelde tijdsbesteding voor het uitbrengen van een aanbieding voor een appartement of eengezinswoning bedraagt ongeveer 2 uur en 30 minuten. De aanvullende geschatte tijdsbesteding bedraagt ¼ uur wanneer een commissie van deskundigen vervolgens de waarde heeft vastgesteld. Wordt de waarde alleen vastgesteld door deskundigen dan bedraagt de geschatte tijdsbesteding van de gemeente ongeveer 2 uur en 15 minuten.[17]

2.5.3 Overige effecten van de verschillende canonherzieningsprocedures

Niet alleen de processtappen van de procedures verschillen, ook de uitwerking van de effecten van de procedures verschillen. Wanneer de erfpachter de gemeentelijke aanbieding accepteert kunnen de benoeming van deskundigen en de waardebepaling door hen achterwege blijven. De gemeente en de erfpachter besparen dan samen gemiddeld tussen de € 621 en € 929 (zie verder paragraaf 2.5.4). Ook heeft de erfpachter gemiddeld 3 jaar voor aanvang van de canonherziening zekerheid over de hoogte van de canon.

In het geval de erfpachter de gemeentelijke aanbieding niet accepteert zullen deskundigen de canon vaststellen. Lukt het deskundigen niet de werkzaamheden tijdig af te ronden (als gevolg van de procedure voor wederhoor) dan bestaat de kans dat de canonherziening pas geëffectueerd wordt nadat het tijdvak al is verstreken. De gemeente loopt daarbij de verhoging van de canon (voor een half jaar) mis. Bovendien neemt de kans op een rechtszaak toe wanneer de gemeentelijke aanbieding niet wordt geaccepteerd Dit vergt capaciteit van Bureau Erfpacht en gaat gepaard met advocaatkosten, aldus Bureau Erfpacht.

2.5.4 Kosten deskundigen

In het geval de erfpachter de gemeentelijke aanbieding niet accepteert worden de grondwaarde, het canonpercentage en de canon vastgesteld door de drie deskundigen. De kosten van deze deskundigen worden voor 50% gedragen door de gemeente en 50% door de erfpachter.

Het komt veelvuldig voor dat de drie deskundigen voor meerdere erfpachtrechten tegelijkertijd, veelal bouwblokgewijs, de waarde bepalen. Op de factuur van de deskundigen zijn veelal het totale bedrag, de BTW en het aantal waardebepalingen vermeld, waardoor het mogelijk is om de kosten per waardebepaling te berekenen. Tabel 2.5 geeft de kosten per waardebepaling weer zoals deze door de erfpachter en de gemeente elk moet worden gedragen.[18] In 2011 betalen de erfpachter en de gemeente elk gemiddeld € 885 (inclusief BTW) voor het deskundigenrapport.

---

[17] Door het ontbreken van een (gedetailleerde) tijdregistratie bij Bureau Erfpacht is het niet mogelijk om exact de gemiddelde behandeltijd te berekenen. De weergegeven behandeltijden zijn daarom geschat en omgeven met marges als gevolg van een (klein) onzekerheidsinterval. Bijlage 4 bevat een toelichting op de behandeltijden.

[18] Vanwege efficiencyoverwegingen is voor bepaling van de kosten van de commissie van deskundigen alleen gebruik gemaakt van de beschikbare facturen in de financiële administratie van Bureau Erfpacht over de periode 2008 tot en met 2011. Overigens is de informatiewaarde van de deskundigenrapporten ook niet zodanig dat daarmee eenvoudig de kosten zijn af te leiden.

0211

Tabel 2.5. Gemiddelde taxatiekosten(inclusief BTW) per partij per waardebepaling

	2008	2009	2010	2011
Gemiddelde taxatiekosten	€ 843	€ 929	€ 621	€ 885
Minimum kosten	€ 446	€ 121	€ 149	€ 446
Maximum kosten	€ 1.339	€ 2.087	€ 1.550	€ 3.267

In de periode 2008 tot en met 2011 variëren de gemiddelde taxatiekosten tussen de € 612 en € 929 per waardebepaling. De uitschieter in 2011 hangt samen met de taxatie van een groot winkelpand.

Tot en met 2010 namen de kosten per waardebepaling af naarmate deskundigen meer waardebepalingen gelijktijdig uitvoerden (zie tabel 2.6).[9] Uit de notulen van het overleg tussen taxateurs en Bureau Erfpacht op 15 november 2010 blijkt dat een taxateur heeft aangegeven dat hij graag zou zien dat het tarief van deskundigen verhoogd zou worden omdat het voorbereidingswerk uitgebreider is en het taxeerwerk ingewikkelder is geworden.

In 2011 lijkt de relatie tussen een stijgend aantal waardebepalingen en een dalend gemiddeld tarief per waardebepaling te zijn losgelaten door deskundigen. Slechts één waardebepaling is nog steeds relatief duur. Maar uit de laatste kolom van tabel 2.6 blijkt dat bij het uitvoeren van een groot aantal waardebepalingen tegelijk de prijs weer gaat oplopen. Tussen de 6 en 10 waardebepalingen gelijktijdig laten uitvoeren is voor de gemeente en de erfpachters het meest voordelig.

Tabel 2.6. Variatie in gemiddelde taxatiekosten (inclusief BTW) per partij per waardebepaling

Aantal waardebepalingen	2008	2009	2010	2011
1	893	1.228	1.429	1.480
2-5	893	738	1.011	841
6-10	643	595	335	484
11-20		517		559
21-50		121	310	651
51 – 150		366	295	

[9] Zie ook r.o. 2.8 van zaaknummer 362001 van Rb. Amsterdam van 23 maart 2009 waarin wordt verwezen naar een presentatie van een makelaar in 2002 waarin het tarief afhankelijk is van het aantal aangeleverde percelen en de waarde van het object.

0211

Ra

3 Uitgangspunten gemeente en deskundigen

Aan het invoeren van het gemeentelijke erfpachtstelsel in 1896 lagen diverse motieven ten grondslag. Naast de behoefte om bepaalde misstanden te kunnen opheffen of voorkomen en over de grond te kunnen beschikken zonder daarbij een onteigeningsprocedure te doorlopen speelden ook financiële motieven een rol. De waardevermeerdering van de grond zou aan de gemeenschap ten goede komen, omdat de waardevermeerdering ook veroorzaakt wordt door gemeentelijke investeringen in o.a. stedelijkheid, infrastructuur en onderhoud.[20]

De AB 1896 ging echter uit van tijdelijke erfpachtrechten (75 jaar) waarna de grond weer onbezwaard eigendom van de gemeente zou worden. Deze bepalingen stuitten echter op bezwaren van de kant van de erfpachter en van de kant van de gemeente. Erfpachters konden moeilijk een hypotheek afsluiten, omdat het kapitaal dat zij in de opstal hadden belegd in de loop der jaren verloren ging. De gemeente voorzag het risico dat de erfpachters hun opstallen zouden verwaarlozen naarmate de erfpachttermijn verstreek.

Om aan de bezwaren tegemoet te komen werd vanaf de AB 1915 de grond in voortdurende erfpacht uitgegeven, waarbij de waardeveranderingen van de grond aan de gemeenschap ten goede komt. Dit is een politieke keuze die in 1915 is gemaakt en die de gemeenteraad ook in 2012 heeft herbevestigd en onderschreven.[21]

3.1 Waardebepalingmethode gemeente en deskundigen op hoofdlijnen

De rekenkamer heeft van 85 erfpachtdossiers de gemeentelijke aanbieding inhoudelijk vergeleken met het deskundigenrapport.[22] Gemeente en deskundigen hanteren op hoofdlijnen dezelfde formule:

Canon = grondwaarde X canonpercentage

[20] Daarnaast werd destijds als voordeel gezien dat eender arbeidersvoningen zouden worden gebouwd als men de grond in erfpacht hen krijgen dan wanneer men, behalve het kapitaal voor de bouw, ook onmiddelijk de koopsom voor de grond beschikbaar moest stellen.

[21] Raadsbesluit van 14 maart 2012, nr. 20/74.

[22] In totaal heeft de rekenkamer van 96 erfpachtdossiers de grondwaarde, het canonpercentage en de (her)zaars canon kunnen achterhalen. Van 88 dossiers was ook daadwerkelijk de gemeentelijke aanbieding als het deskundigenrapport beschikbaar om deze inhoudelijk te vergelijken. 85 van deze erfpachtdossiers hebben de bestemming 'koopwoning', de drie andere dossiers hebben een andere bestemming. Om de vergelijkbaarheid te vergroten hebben wij in deze analyse alleen de erfpachtdossiers met de bestemming 'koopwoning' meegenomen.

Gemeente
De gemeente bepaalt de grondwaarde op basis van een m²-prijs voor het erfpachtrecht. Deze is gebaseerd op de grondwaarde voor bouwrijpe grond (dus zonder opstal), verminderd met een depreciatiefactor voor bestaande bouw. Op hoofdlijnen heeft de gemeente de jaarlijks te betalen canon als volgt berekend:

Aantal m²* X m²- prijs m²
Korting (ook wel 'depreciatiefactor' genoemd)
Grondwaarde
X Canonpercentage
Te betalen canon

*Afhankelijk van de aanbiedingsbrief is hier het aantal m² gebruiksoppervlakte (GBO) of het aantal m² bruto vloeroppervlakte (BVO) vermeld als basis.

Deskundigen
De deskundigen bepalen de grondwaarde als deel van een gecorrigeerde totale waarde die bestaat uit de waarde van het erfpachtrecht en de waarde van opstal *samen*, verminderd met een vergelijkbare factor van waardedaling. Op hoofdlijnen hanteren deskundigen de volgende methode om de jaarlijks te betalen canon te berekenen:

Waarde van het erfpachtrecht met de daarop aanwezige opstal
Korting (ook wel 'depreciatiefactor' genoemd)
Gecorrigeerde waarde van het erfpachtrecht met de daarop aanwezige opstal
X Grondquote
Grondwaarde
X Canonpercentage
Nieuwe éénjaars canon

3.2 Uitgangspunten bij het bepalen van de grondwaarde

3.2.1 Gemeente

De aanbiedingsbrief van de gemeente is compact (veelal 4 pagina's) en bevat weinig kwantitatieve gegevens. Op grond van de gemeentelijke systematiek en ons dossieronderzoek leidden wij af dat de gemeente de grondwaarde op grond van de volgende formule bepaalt:

Grondwaarde = (aantal m² X m²- prijs)X (1-depreciatiefactor)

De formule kent een aantal variabelen dat gedurende de periode 1998 tot en met 2012 aan wijzigingen onderhevig is geweest. Op hoofdlijnen schetsen wij hier deze variabelen en plaatsen we kanttekeningen bij de wijze waarop deze in de praktijk worden gebruikt. De wijzigingen in definities zijn uitgebreid uiteengezet in bijlage 2 (gemeentelijk beleid in perspectief).

Aantal m²
Als basis voor de berekening van de grondwaarde gaat de gemeente uit van het aantal m² gebruiksoppervlakte (GBO). Omdat de gemeente veelal niet bekend is met

het exacte aantal m²GBO leidt de gemeente dit af van het aantal m² bruto-vloeroppervlakte (BVO) zoals dit in de uitgifteakte is opgenomen. In 1996 werd hiervoor nog een vaste formule gehanteerd: GBO = 0,75 X BVO. Afhankelijk van de bestemming; eengezinswoning of meergezinswoning, waren deze factoren 0,75 of 0,80 (2008 tot en met 2011).[25]

In 65 van de 85 gemeentelijke aanbiedingen is het aantal m² BVO opgenomen. In alle aanbiedingen ontbreekt het aantal omgerekende m² GBO of de gehanteerde omrekening(sfactor).

M²-prijs
De afdelingen Kaders, Regie Productie en Vastgoedadvisering van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) monitort de vastgoedtransacties binnen de gemeente en stelt per klein afgebakend deel van de stad (een buurtlocatie) de m²-eenheidsprijs vast op basis van de residuele grondwaarde methode.[26] Dit betekent dat per onroerendgoedtransactie de transactieprijs (marktwaarde) wordt verminderd met de stichtingskosten[27] en dit wordt gedeeld door het aantal m² GBO. OGA geeft aan dat de gebruikte referenties voor de marktwaarden in de regel zijn ontleend aan transacties van erfpachtrechten, en niet van eigen grond.[28] De erfpachtcorrectie (voor zover in de praktijk aanwezig) zou daarmee in de marktprijs verweven zitten, aldus OGA.
Deze m²-prijzen worden in de handleiding grondprijsbepaling opgenomen en gerangschikt naar buurtlocatie. Tot 2007 werd in de tabellen de m²-prijs per bestemming (bijvoorbeeld eengezins- of meergezinswoningen) en buurtlocatie weergegeven, ongeacht of het ging om nieuwe gronduitgifte of bestaande bouw. Vanaf 2007 bevat de handleiding grondprijsbepaling afzonderlijke tabellen voor bestaande bouw.

Bevat de tabel geen m²-prijs voor de combinatie bestemming en buurtlocatie dan moet Bureau Erfpacht een maatwerkadvies aanvragen bij de afdeling Vastgoedadvisering van OGA.

Geen enkele gemeentelijke aanbieding uit onze steekproef bevat informatie over de gehanteerde m²-prijs. Voor de erfpachter blijft het dus duister met welke m²-prijs de gemeente heeft gerekend.

Vanaf 2011 hanteert Bureau Erfpacht een nieuw sjabloon voor de gemeentelijke aanbiedingen, waarin de m²-prijs wel is vermeld.

---

[25] Vanaf 2012 zijn de factoren 0,88 en 0,79 voor eengezinswoningen respectievelijk meergezinswoningen.
[26] Hierbij gebruiken zij ook aanvullende marktinformatie zoals rapportages van de NVM en door anderen gepubliceerde monitoren en vooruitzichten voor de verschillende vastgoedsegmenten.
[27] De stichtingskosten worden gevormd door de aanneemsom en de bijkomende kosten. In bijlage 2 is uiteengezet welke kosten tot bijkomende kosten behoren.
[28] Uit een gesprek met de medewerkers van Bureau Erfpacht blijkt dat niet valt te sluiten dat in een enkel geval de transactieprijs op basis van eigen grond als referentie wordt gebruikt.

Depreciatiefactor
Het eerste deel van de formule (aantal m² X m²-prijs) leidt tot de waarde van bouwrijpe grond[27], wat overeenkomt met de residuele grondwaarde. Tot 1994 was het gebruikelijk dat de canonherziening was gebaseerd op deze grondwaarde.

Vanaf 1994 geeft de gemeente aan dat deze nieuwbouwwaarde niet onverkort van toepassing kan worden verklaard op de grondwaarde en past zij een korting toe omdat het een bestaand erfpachtrecht betreft. Deze korting is lange tijd door zowel deskundigen als de gemeente als depreciatiefactor bestempeld. In de periode 1994 tot en met 2010 heeft de gemeente een depreciatiefactor van 0,6 gehanteerd(ofwel 40% korting).[28] Vanaf 2011 hanteert de gemeente een depreciatiefactor van 0,75 (of wel 25%).[29]

In 17 van de 85 onderzochte erfpachtdossiers heeft de gemeente de depreciatiefactor van 40% expliciet vermeld. In de overige 68 erfpachtdossiers werd de depreciatiefactor niet vermeld. In alle gevallen ontbrak een motivatie over de hoogte van de depreciatiefactor.

3.2.2 Deskundigen

De deskundigen noemen zich in het rapport veelal de *taxatiecommissie erfpachtcanon Amsterdam*. Het rapport van de deskundigen is compact (veelal 3 pagina's) en bevat net zoals de gemeentelijke aanbieding weinig kwantitatieve gegevens. In een aantal gevallen bevat het rapport een bijlage waarin methoden en begrippen zijn toegelicht. Uit de rapporten maken wij op dat de deskundigen de grondwaarde volgens de volgende formule bepalen:

Grondwaarde = (*Waarde van het erfpachtrecht met de daarop aanwezige opstal*) X
(1-depreciatiefactor) X grondquote

Net zoals bij de gemeente kent deze formule een aantal subjectieve variabelen. Hierna lichten wij deze toe.

Waarde van het erfpachtrecht met de daarop aanwezige opstal

[27] Overigens wordt hiermee impliciet verondersteld dat op de markt geen in de transactiekosten zichtbare correctie plaatsvindt voor het feit dat er sprake is van een erfpachtrecht.
[28] In 2011 heeft de gemeente deze factor verlaagd naar 25%. De motivatie voor noodzaak van de korting is ongewijzigd gebleven; er is bij een bestaand erfpachtrecht geen sprake van bouwrijpe grond en de erfpachter heeft geen nobel alternatief dan voortzetting van de bestaande contractsituatie. De rekenkamer heeft een kwantitatieve onderbouwing van de verlaging niet in enig besluit aangetroffen. Wel blijkt uit notulen van een overleg tussen het Bureau Erfpacht en makelaars van 29 november 2011 dat de gemeente uitgaat van een percentage van 15 ter compensatie van de sloopkosten om de grond bouwrijp te maken en voor een percentage van 10 ter compensatie voor de bestaande contractsituatie. Voor dit laatste percentage heeft de gemeente aansluiting gezocht bij de maximale onderhandelingsmarge bij grondzaken.
[29] Collegebesluit, BU2010-008294, 7 december 2010.

Ra

Deskundigen gebruiken zeer vaak een standaard omschrijving om uit te leggen op welke wijze zij de waarde van het erfpachtrecht met daarop de aanwezige opstal hebben bepaald. Wij citeren hier uit een rapport van 9 augustus 2007 maar ook in eerdere en latere rapporten zijn wij gelijksoortige formuleringen tegengekomen (zie kader).

De vaststelling van de juistheid wordt gebaseerd op de waarde van het erfpachtperceel in de periode als voormeld, welke waarde wordt bepaald uit vergelijking met transacties van percelen op erfpachtgrond, de kavelsgewijze beoordeling van het bouwblok en de al of niet gearriveerde omstandigheden in bestemming en gebruik van het onderhavige perceel t.o.v. de situatie bij eerste uitgifte of tussentijdse herziening van het recht.

Deskundigen constateren in verband met de waardebepaling;
- *dat het perceel gesplitst is in horizontaal eigendom;*
- *dat het perceel op redelijke tot goede stand is gelegen;*
- *dat de opstal niet afwijkt van het conform bouwplan ten tijde van de uitgifte;*
- *dat de gemiddelde kwaliteit van het bouwblok redelijk tot goed is;*
- *dat het perceel gebruikt wordt overeenkomstig de opgave van het stadsdeel;*
- *dat het perceel bovendien dient te worden als woning;*
- *dat er goede en traceerbare referenties waren voor vergelijking van het onderhavige erfpachtperceel met recente transacties van soortgelijke percelen op erfpachtgrond;*
- *dat daarbij tevens de kwalitatieve inzichten van de deskundigen mede bepalend zijn geweest;*

zodat de waarde van het erfpachtrecht met de daarop aanwezige opstal in het kader van bouwblokgewijze canonherziening moet worden gesteld op € xxx.xxx,--.

Anders dan de gemeente schouwen deskundigen standaard het te waarderen object (of het bouwblok). Het uitgangspunt voor de waardebepaling is een gemiddelde waarde, gebaseerd op marktransacties van vergelijkbare objecten op erfpacht. Specifieke eigenschappen van de opstal worden genivelleerd tot een standaard, gebaseerd op de gemiddelde bouwkundige kwaliteit en uitvoering van het bouwblok. Specifieke aan de erfpachter toe te rekenen zaken of omstandigheden zoals bijzondere moderniseringen of ernstige verwaarlozing blijven buiten beschouwing.[30]

In geen enkel rapport van de 85 deskundige rapporten staan verifieerbare gegevens van vergelijkbare transacties. Er bestaat een sjabloon *taxatierapport Canonherziening Einde Tijdvak* dat door een aantal makelaars sinds 2011 wordt gebruikt. Dit sjabloon bevat standaard wel transactiegegevens (perceel, koopsom, datum over vergelijkbare objecten).

Depreciatiefactor
In 23 van de 85 rapporten hebben deskundigen de depreciatiefactor van 40% expliciet vermeld. Veelal wordt hier de volgende standaard zin aan gewijd:

(...) dat wegens gebouwtechnische gebreken t.w. een behoorlijk perceel en als gevolg van het in gebruik zijn van de opstal, een depreciatie wordt toegepast van 40% (...)

[30] Bron: bijlage bij een taxatierapport van 11 juli 2006.

In de overige 62 erfpachtdossiers wordt de depreciatiefactor niet vermeld. In alle gevallen ontbreekt een motivatie over de hoogte van de depreciatiefactor.

Grondquote
De grondquote is een verhouding tussen de waarde van de grond van het erfpachtperceel als deel van de waarde van de gehele onroerende zaak.

In 57 van de 85 deskundigen rapporten wordt expliciet melding gemaakt van de grondquote. Veelal wordt een standaardzin gebruikt:

(...) Voorts ingelicht ondergetekenden dat voor dit type objecten de waarde van de grond van het erfpachtperceel als deel van de gehele onroerende zaak varieert van 20% tot 25% en dat in het onderhavige geval naar hun intuïtief inzicht een juiste aanname is dat uit vooruit gegaan van circa xx%, zijnde (...)

Een verdere onderbouwing voor de hoogte van de grondquote ontbreekt.

Het dossieronderzoek bevestigt dat de grondquote zich tussen de 20% tot 25% bevindt (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 – door deskundigen gehanteerde grondquote

Grondquote zoals opgenomen in het deskundigenrapport	Totaal
21,5	8
22	36
22,5	5
23	9
23,5	1
	57

3.3 Uitgangspunten bij het bepalen van het canonpercentage

Zowel de gemeente als de deskundigen gebruiken een canonpercentage om de grondwaarde 'te vertalen' naar de jaarlijkse erfpachtcanon. De hoogte van het canonpercentage is van invloed op de hoogte van de uiteindelijke erfpachtcanon. Figuur 2.2 (in paragraaf 2.4.2) laat zien dat de door de gemeente gehanteerde canonpercentages in de periode van 2005 tot en met 2009 hoger zijn dan die van de deskundigen. De vraag is op welke uitgangspunten de gemeente en deskundigen hun canonpercentages baseren.

3.3.1 Gemeente

De gemeente berekent sinds 2000 per kwartaal het canonpercentage en baseert zich op het gemiddeld effectief rendement van vijf alloobare staatsleningen met de langst resterende looptijd.[3] Bureau Erfpacht geeft aan dat het gemeentebestuur destijds voor dit rendement heeft gekozen omdat zij wilde uitgaan van een risicoarm rendement. De gemeente maakt de berekeningswijze en de onderliggende gegevens

[3] Artikel 7 eerste lid AB 2000.

niet actief openbaar, waardoor het voor een erfpachter niet transparant is of het canonpercentage juist berekend is.

In alle 85 onderzochte gemeentelijke aanbiedingen is het canonpercentage vermeld. Een onderbouwing van het percentage maakt geen onderdeel uit van de gemeentelijke aanbieding.

3.3.2 Deskundigen

Veel deskundigen geven in het deskundigenrapport aan dat zij zich conformeren aan de methode van de Amsterdam School of Real Estate om het canonpercentage te berekenen. In de toelichting op het deskundigenrapport is aangegeven wat de belangrijkste uitgangspunten zijn voor het canonpercentage; de rente op staatsleningen, de inflatie zoals gerapporteerd door het CBS en de inflatieverwachting van het CPB.

Een uitgebreidere uiteenzetting van de methode van de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) is te vinden in *Canonpercentages 'Het vaststellen van canonpercentages bij de herziening van erfpachtcontracten.'*[33] Uit dit document wordt duidelijk dat het canonpercentage wordt bepaald op basis van de volgende uitgangspunten:

- De waarde van het erfpachtrecht voor een bepaalde duur kan nooit meer bedragen dan de grondwaarde, omdat de grond aan het einde van het tijdvak een (rest)waarde heeft.
- Voor het bepalen van de restwaarde wordt uitgegaan van het inflatiepercentage die het CPB hanteert.
- Voor de disconteringsvoet wordt uitgegaan van de staatsleningen vermeerderd met een opslag voor risico en administratiekosten (0,55%). Voor de hoogte van het percentage van de staatsleningen wordt aansluiting gezocht bij de duur waarop de canon wordt vastgelegd. Voor het éénjaars canonpercentage wordt aansluiting gezocht bij kortlopende staatsleningen, terwijl de vaste canon voor 25 jaar wordt gebaseerd op de vijf langstlopende staatsleningen.

In alle 85 deskundigenrapporten is het canonpercentage vermeld.

Figuur 2.2 (in paragraaf 2.4.2) laat zien dat de door de gemeente gehanteerde canonpercentages in de periode van 2005 tot en met 2009 structureel hoger zijn dan die van de deskundigen. De vraag is hoe dat komt, terwijl de methode van de deskundigen ook nog eens uitgaat van een opslag voor risico en administratie kosten (0,55%).

Het hogere gemeentelijke éénjaars canonpercentage kan worden verklaard doordat:

- De gemeente het canonpercentage relateert aan een gemiddeld effectief rendement van vijf afloopbare staatsleningen met de langst resterende looptijd, terwijl in de methode van de deskundigen het percentage wordt gerelateerd aan het rendement van kortlopende staatsleningen.

[33] Het rapport dateert van juli 2005 en is te downloaden via
<<www.vastgoedkennis.nl/docs/publicaties/canonpercentages.pdf>>

- In de methode van de deskundigen het canonpercentage wordt verminderd met een afslag omdat de grond aan het einde van het tijdvak een restwaarde heeft.[8]

3.4 Nadere beschouwing

Bij de berekening van een nieuwe erfpachtcanon wordt uitvoering gegeven aan de politieke visie van de gemeenteraad op erfpacht; waardeverweerderingen van de grond komen ten gunste van de gemeenschap. Bij de uitvoering van deze visie zijn keuzen gemaakt. Keuzen voor de toe te passen werkwijze en keuzen in de concrete uitwerking daarvan. Deze keuzen zijn niet goed of fout, maar zijn wel van invloed op de wijze waarop de berekening van de grondwaarde of het canonpercentage wordt uitgevoerd. Het uiteindelijke resultaat (de erfpachtcanon) hangt daarmee af van deze keuzen. Omdat bij concrete uitwerkingen schattingen soms onvermijdelijk zijn, valt nooit voor 100% uit te sluiten dat er verschillende erfpachtcanons worden berekend voor vergelijkbare erfpachtrechten.

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat in de wijze van het bepalen van de grondwaarde en het bepalen van het canonpercentage verschillende keuzen voor de toe te passen werkwijze en concrete uitwerkingen zijn gemaakt. Deze zijn opgenomen in tabel 3.2.

De eerste kolom uit de tabel "politieke keuzen" bevat de keuzen van het gemeentebestuur en vormen daarmee de uitgangspunten van het Amsterdamse erfpachtstelsel. Deze keuzen zijn te vertalen in verschillende werkwijzen. De tweede kolom bevat een overzicht van de mogelijke werkwijzen, behorend bij de gemaakte politieke keuze. De derde kolom bevat de "concrete uitwerkingen" van de werkwijzen. Aan de zijde van de gemeente worden deze keuzen veelal bekrachtigd door het college van B en W. De vetgedrukte keuzen en concrete uitwerkingen zijn aan de zijde van de gemeente gemaakt. De onderstreepte keuzen en concrete uitwerkingen zijn door de deskundigen gemaakt.

Tabel 3.2 keuzes en schattingen bij de berekening van de erfpachtcanon

Politieke keuzen	Keuze werkwijzen	Concrete uitwerkingen
Marktwaarde als uitgangspunt grondwaarde	Methode om de marktwaarde te bepalen: ▪ Schouwen van het object ▪ **Vergelijking met transacties**[9] ▪ **Aantal m² gebruiksoppervlakte (GBO)**	Schouwen: ▪ Deel van de objecten of alle objecten ▪ Alleen van buiten en/of ook van binnen ▪ Nauwelijks werkelijke oppervlakte

[8] Deze vermindering ligt, afhankelijk van de canon vaste periode, tussen de 25% en 50% van het rendement op de staatsleningen.

[9] Deskundigen vergelijken elk individueel te waarderen erfpachtrecht met transacties van percelen op erfpachtgrond. De afdelingen Kadaster, Regie Productie en Vastgoedadvisering van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) monitoren de vastgoedtransacties binnen de gemeente en stellen per klein afgebakend deel van de stad (een buurtlocatie) de m2-verhandelsprijs vast op basis van de residuele grondwaarde methode.

Politieke keuzen	Keuze werkwijzen	Concrete uitwerkingen
		Vergelijking met transacties: • Alle transacties • Selectie van transacties
		Aantal m² GBO • Exact bekend • Omrekenen van bruto-vloeroppervlakte (BVO) naar GBO
	Marktwaarde bepalen door te vergelijken met transacties op: • eigen grond of • grond uitgegeven op erfpacht of • eigen grond en grond uitgegeven op erfpacht	
	Wel of geen rekening houden met restwaarde van de grond na afloop van het tijdvak	
Scheiden opstalwaarde en grondwaarde	Scheiden opstal- en grondwaarde: Marktwaarde verminderen met stichtingskosten of grondquote	Stichtingskosten afhankelijk van: • onderdelen die daartoe worden gerekend • Per object exact bepalen of gebruikmaken van normtabellen voor referentie
		Grondquote • begrensd of vrij? • Afhankelijk van buurt?
Korting	Wel of geen korting	Korting • Vast
	Grondslag voor korting: • Korting op grondwaarde of • Korting op grondwaarde en opstal • Anders	
Canonpercentage	Grondslag: • Staatsleningen • Andere grondslag	Grondslag • Welke staatsleningen? ○ Vaste selectie of ○ Afhankelijk van canonvaste periode
	Periodiciteit wijzigen grondslag: • Per kwartaal • Andere termijn	
	Wel of geen rendementsstreven	Opslag voor • Gemaakte kosten • Verwacht risico

Politieke keuzen	Keuze werkwijzen	Concrete uitwerkingen
		• Gewenst rendement

De keuzen van het gemeentebestuur liggen vast in de grondprijzenbrief. De keuzen voor de concrete uitwerking daarvan liggen vast in de handleiding grondprijsbepaling, het erfpachtbeleid en in gemeentelijke procedures, waaronder de procedure canonherziening einde tijdvak. De gemaakte keuzen zijn met name genomen door het college van B en W en in een enkel geval door of namens de directeur CGA.

Idealiter beperken de verschillen in berekening binnen de gemeente zich dan ook tot verschillen als gevolg van inschattingen die moeten worden gemaakt in de concrete uitwerking. Voorkomen moet worden dat verschillen ontstaan doordat andere werkwijzen worden gehanteerd of doordat andere inschattingen worden gemaakt bij het concretiseren van de werkwijzen.

Om deze verschillen tijdig - voor het versturen van de gemeentelijke aanbieding - te signaleren en te corrigeren, controleert de afdeling Kaders het cijfermatige deel van de gemeentelijke aanbiedingen. In 2011 heeft deze afdeling 847 gemeentelijke aanbiedingen voor canonherziening einde tijdvak gecontroleerd. In 91 erfpachtdossiers bleek een verkeerde eenheidsprijs of berekeningswijze te zijn gehanteerd.[8] Daarna controleert Bureau Erfpacht steekproefsgewijs de tekst van de aanbiedingen en corrigeert het bureau de geconstateerde onjuistheden.

[8] Overzicht grondprijscontrole Amsterdam 2011, p.1. Bureau Erfpacht merkt op dat alle 91 dossiers zijn gecorrigeerd.

Ra

4 Conclusie

Centraal in dit onderzoek staat de vraag in hoeverre het systeem van het doen van een gemeentelijke aanbieding voorafgaand aan een canonherziening einde tijdvak, doeltreffend en doelmatig is?

In de periode 2004 tot en met 2008 heeft de gemeente rond de 416 gemeentelijke aanbiedingen gedaan voor canons die als gevolg van het einde van het tijdvak moesten worden herzien tussen 2007 en 2011.

Tussen de 48% en 60% van de gemeentelijke aanbiedingen is niet geaccepteerd door de erfpachters. De grondwaarde, het canonpercentage en de te betalen canon zijn vervolgens door drie deskundigen vastgesteld. Deskundigen stelden in 18% van de onderzochte erfpachtdossiers de jaarlijks te betalen canon gemiddeld € 165 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.

In het licht van deze resultaten en de nagestreefde doelen bij het doen van gemeentelijke aanbiedingen beantwoorden wij de vraag of het systeem van een gemeentelijke aanbieding doeltreffend en doelmatig is.

4.1 Doelen

Het doel van canonherziening is het vaststellen van een nieuwe canon. Afhankelijk van de van toepassing zijnde algemene bepalingen stellen deskundigen de canon vast of is de gemeente verplicht om een gemeentelijke aanbieding te doen. Wij beoordelen de doeltreffendheid en de doelmatigheid vanuit de doelen die het gemeentebestuur beoogde bij de invoering van de plicht van een gemeentelijke aanbieding. De gemeentelijke aanbieding is voor het eerst met de AB 1966 ingevoerd. Ondanks deze significante wijziging van de algemene bepalingen geeft de raadsverslaggeving rondom de AB 1966 geen duidelijkheid over deze doelen. De rekenkamer heeft 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.

4.2 Doeltreffendheid

Het doeltreffendheidsvraagstuk - zijn de beoogde doelen bereikt - beantwoorden wij vanuit de twee veronderstelde doelen.

Ra

Vanuit het eerste perspectief – het besparen van kosten van de deskundigen – kan worden beargumenteerd dat erfpachters de gelegenheid is geboden om de kosten van de deskundigen te vermijden. Erfpachters kunnen immers de gemeentelijke aanbieding accepteren. Het accepteren van de gemeentelijke aanbieding hoort dan wel voor de erfpachters een aanvaardbare en daarmee een reële keuzemogelijkheid te zijn. Uit het percentage erfpachters dat de gemeentelijke aanbieding heeft afgewezen (tussen de 48% en 60%), maken wij op dat de gemeentelijke aanbieding voor deze groep niet-transparant en dermate onaantrekkelijk is dat zij liever hun heil zoeken bij deskundigen, terwijl zij met extra kosten worden geconfronteerd en de uitkomst enzeker is. Vanuit dit perspectief zijn de gemeentelijke aanbiedingen maar beperkt doeltreffend.

Vanuit het tweede perspectief – het op een uniforme wijze waarderen van grond en het bepalen van de canon – kan gesteld worden dat de gemeente het uitgangspunt heeft om gelijke gevallen, gelijk te behandelen. Beleid en procedures dragen er toe bij dat gelijke gevallen, in die zin dat de bestemming, oppervlakte, locatie, soort object, specifieke erfpachtvoorwaarden, algemene bepalingen en datum van herziening overeenkomen, in principe gelijk worden behandeld door de gemeente. Deze constatering behoeft echter op twee punten nuancering.

Ten eerste kiest meer dan de helft van de erfpachters er voor om de gemeentelijke aanbieding niet te accepteren. De grondwaarde en de canon worden dan in die gevallen vastgesteld met een andere waarderingsmethode. Van uniformiteit is op dat moment geen sprake meer. Ten tweede biedt de uniforme wijze van het bepalen van de canon geen garantie op een uniforme uitkomst, de te betalen canon. De uitkomst is immers niet alleen afhankelijk van de gekozen werkwijze en de nadere concretisering daarvan, maar vooral ook van de specifieke aspecten van het erfpachtrecht. Het kan voorkomen dat dezelfde gevallen, zoals bijna identieke woningen, toch anders worden behandeld omdat de algemene bepalingen verschillen, bijvoorbeeld als gevolg van een (horizontale) splitsing (in appartementsrechten). De ongelijke behandeling is logisch gegeven het systeem, maar dat maakt het nog niet begrijpelijk voor de individuele erfpachter. Dit kan ook consequenties hebben voor het draagvlak en de geloofwaardigheid van het erfpachtsysteem.

Concluderend: ook vanuit het tweede perspectief zijn de gemeentelijke aanbiedingen maar beperkt doeltreffend.

4.3 Doelmatigheid

Met het oog op de doelmatigheidsvraag - zijn de beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke kosten gerealiseerd – is het de vraag wat de kosten zijn (geweest) om het doelen te bereiken.

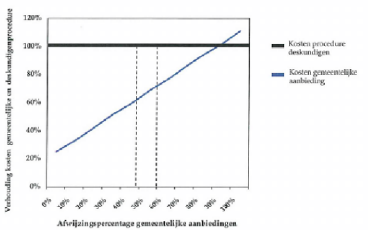
De kosten van het doen van een gemeentelijke aanbieding schatten wij op gemiddeld € 283 per aanbieding (prijspeil 2011). In het geval de waarde direct door deskundigen

wordt vastgesteld bedragen de gemeentelijke kosten gemiddeld € 1.135 per erfpachtrecht. De kosten van een gemeentelijke aanbieding zijn slechts 25% van een procedure waarbij deskundigen worden ingeschakeld. Dus als uitgangspunt is de gemeentelijke procedure zeer voordelig.

Dat voordeel verdwijnt als sneeuw voor de zon als erfpachters het aanbod massaal niet accepteren. Nu wordt door ongeveer 50% van de erfpachters het aanbod niet geaccepteerd; dat betekent dat nu de kosten van de aanbiedingsprocedure in plaats van 25% al 68% bedragen van een procedure zonder gemeentelijke aanbiedingen. In bijlage 4 is deze berekening toegelicht.

Als het percentage gemeentelijke aanbiedingen dat niet wordt geaccepteerd nog verder stijgt (ongeveer 85%) dan wordt een procedure zonder gemeentelijke aanbiedingen zelfs goedkoper dan met aanbieding (zie figuur 4.1). Gegeven de verschillen in de waarderingssystemen van de gemeente en de deskundigen is het niet onwaarschijnlijk dat steeds meer erfpachters kiezen voor een waardebepaling door deskundigen

Figuur 4.1 – kostenstructuur gemeentelijke aanbiedingen en deskundigen vergeleken



Verder is het, gegeven de mate van doelenrealisatie (zie paragraaf 4.2), nog maar de vraag of de geringe kosten van gemeentelijke aanbiedingen opwegen in het licht van de beperkte doeltreffendheid. Ons oordeel is vanwege deze redenen dat het systeem van gemeentelijke aanbiedingen maar in beperkte mate doelmatig is.


R a

Ra

Bijlage 1 – Verantwoording bestandsanalyse en dossieronderzoek

Bureau Erfpacht registreert erfpachtgegevens in één systeem: HERMES.[36] Het systeem heeft als doel om de actuele gegevens per erfpachtrecht op te slaan en het proces van financieel en juridisch erfpachtbeheer te vergemakkelijken. Het systeem bevat met name financiële en juridische informatie over erfpachtrechten van het lopende tijdvak, waaronder informatie over de boekwaarde, de grondwaarde, de canon, het einde van het tijdvak en de van toepassing zijnde algemene bepalingen.

Gezien de informatie die in het systeem wordt opgeslagen, had de rekenkamer voorafgaand aan het onderzoek de verwachting dat de onderzoeksvragen – bijvoorbeeld: *voor hoeveel canonherzieningen in de periode 2007 tot en met 2011 is een gemeentelijke aanbieding gedaan* – op eenvoudige en geautomatiseerde wijze met HERMES beantwoord kon worden. Het komt erop neer dat HERMES geen (historische) informatie bevat over:

- Of de gemeente verplicht is om gemeentelijke aanbieding te doen;
- Of de gemeente de aanbieding ook heeft gedaan;
- Of de gemeentelijke aanbieding is geaccepteerd;
- Het verschil tussen de gemeentelijke aanbieding en de taxatie door de drie deskundigen.

Om toch inzicht te krijgen in het aantal canonherzieningen einde tijdvak waarbij de gemeente verplicht is om een aanbieding te doen, de mate waarin deze zijn geaccepteerd door de erfpachters en de verschillen tussen de aanbiedingen en de taxaties, was het noodzakelijk om gegevens uit HERMES te selecteren en met elkaar te vergelijken. Daarbij zijn de volgende selecties gemaakt:

I. Alle canonherzieningen die in de periode tussen 2000 en 2011 hebben plaatsgevonden en waarvan na de herziening de AB2000 van toepassing is geworden of de AB1994 van toepassing is gebleven in het geval van verlengde afkoop. Dit leverde 7.924 unieke erfpachtdossiers op.

II. Alle splitsingen waarbij:
   a. de datum van splitsing na 18 augustus 1966 ligt. Dit is de datum waarna respectievelijk de AB1966, AB1994 en AB2000 van kracht zijn geworden; en
   b. de datum van canonherziening ligt tussen 2007 en 2011; en
   c. de datum van splitsing of samenvoeging ten minste 4 jaar ligt voor het einde van het tijdvak.

   Deze selectie leverde 478 unieke erfpachtdossiers op.

Bureau Erfpacht heeft per erfpachtdossier uit selectie I van de rubricering voorzien of het waarschijnlijk is dat de gemeentelijke aanbieding is geaccepteerd dan wel dat het waarschijnlijk is dat drie deskundigen de grondwaarde en canon hebben bepaald. Aan de hand van de breuk (canon / grondwaarde) heeft Bureau Erfpacht het canonpercentage berekend. Dit percentage heeft hij vergeleken met het percentage

[36] Bureau Erfpacht slaat bovenaan een groot deel van de erfpachtdocumenten op in het documentatiesysteem Dakwerker.

zoals dat van toepassing was ten tijde van de gemeentelijke aanbieding. Kwam dit percentage overeen dan is van de aanname uitgegaan dat de gemeentelijke aanbieding is geaccepteerd. Week het berekende percentage af van het gemeentelijke percentage dan is van de veronderstelling uitgegaan dat drie deskundigen de grondwaarde en de canon hebben vastgesteld.

Bestandsvergelijking
Beide selecties zijn met elkaar vergeleken. Van de 478 dossiers kwamen 419 dossiers in beide selecties voor. Voor deze dossiers was daarmee ook de rubricering bekend; voor 119 dossiers leek de gemeentelijke aanbieding te zijn geaccepteerd en bij 289 dossiers leek te zijn gekozen voor de waardebepaling door deskundigen. 59 van de 478 dossiers kwamen niet in de eerste selectie voor. Bureau Erfpacht kon hier geen verklaring voor geven. Van deze dossiers ontbrak één rubricering. Deze rubricering hebben wij met behulp van dossieronderzoek alsnog vastgesteld.

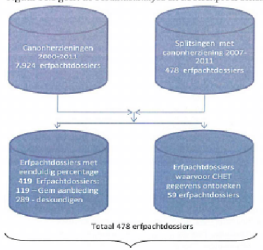
Steekproef
De steekproef dient drie doelen:
- Het verkrijgen van zekerheid over de juiste rubricering, gemeentelijke aanbieding of waardebepaling door drie deskundigen. Indien de rubricering ontbrak zou dit moeten worden aangevuld.
- Het verkrijgen van informatie over de hoogte van de grondwaarde, het canonpercentage en de éénjaars canon in zowel de gemeentelijke aanbieding als in waardebepaling door drie deskundigen.
- Het verkrijgen van informatie over de aanbieding en het deskundigenrapport om eventuele verschillen daartussen te kunnen verklaren.

De rekenkamer heeft de volgende parameters gebruikt voor het trekken van de steekproef:
- Foutenmarge: 5,29%
- Betrouwbaarheidsniveau: 95%
- Populatie: 478
- Verwachte spreiding: 50%

In totaal heeft de rekenkamer aselect 200 dossier geselecteerd uit de totale populatie van 478 dossiers. Daarbij was de populatie gesorteerd op dossiernummer. Van 173 van 200 dossiers was de rubricering bekend. Van 27 dossiers uit de steekproef was de rubricering nog niet bekend. Omdat de rekenkamer van alle 59 erfpachtdossiers de rubricering wilde weten (zie hierboven) heeft de rekenkamer tevens van de resterende 32 dossiers (59-27) de rubricering bepaald aan de hand van de erfpachtdossiers.

Ra

Figuur b1.1 geeft de bestandsanalyse en de steekproef schematisch weer.



Bevindingen dossieronderzoek

In het beschrijven van de bevindingen maken wij onderscheid tussen de 59 (27+32) erfpachtdossiers die nog gerubriceerd (en deels onderzocht) moesten worden (tabel b1.1), en de overige 173 dossiers uit de steekproef (tabel b1.2).

Tabel b1.1 Rubricering selectie

	Rubricering	Toelichting
19	Gemeentelijke aanbieding geaccepteerd	Gemeentelijke is aanbieding geaccepteerd.
22	Waardebepaling door drie deskundigen	Gemeentelijke aanbieding is niet geaccepteerd, waardebepaling door drie deskundigen.
8	Waardebepaling door drie deskundigen, gemeentelijke aanbieding ontbreekt ten onrechte.	Dat de gemeentelijke aanbieding ontbreekt kan twee oorzaken hebben. De gemeentelijke aanbieding is ten onrechte achterwege gelaten of de gemeentelijke aanbieding was tijdens het onderzoek niet terug te vinden in de archieven.
9	Geen CHET met gemeentelijke aanbieding	Dit betreft erfpachtdossiers waarbij de gemeente geen aanbieding hoefde te doen omdat het een verticale splitsing betrof, het splitsingsproces was gestart nadat de CHET-procedure al in gang was gezet of omdat het een canonherziening van een woningcorporatie betreft.
1	Canonherziening ten onrechte niet afgerond	De gemeentelijke aanbieding is in het dossier aanwezig (2008), terwijl een reactie van de erfpachter, een deskundigenrapport of een besluit van het dagelijks bestuur ontbreekt.
59		

Ra

Tabel bl.2 Rubricering steekproef

	Rubricering	Toelichting
72	Gemeentelijke aanbieding geaccepteerd	Gemeentelijke aanbieding is geaccepteerd.
83	Waardebepaling door drie deskundigen	Gemeentelijke aanbieding is niet geaccepteerd, waardebepaling door drie deskundigen.
7	Waardebepaling door drie deskundigen, gemeentelijke aanbieding ontbreekt ten onrechte.	Dat de gemeentelijke aanbieding ontbreekt kan twee oorzaken hebben. De gemeentelijke aanbieding is ten onrechte achterwege gelaten of de gemeentelijke aanbieding was tijdens het onderzoek niet terug te vinden in de archieven.
11	Geen CHET met gemeentelijke aanbieding	Dit betreft erfpachtdossiers waarbij de gemeente geen aanbieding hoefde te doen omdat het een verticale splitsing betrof, het splitsingsproces was gestart nadat de CHET-procedure al in gang was gezet of omdat het een omzetting van een woningbouwcorporatie betrof.
175		

Dat wij voor 15 dossiers tot het oordeel zijn gekomen dat de gemeentelijke aanbieding ten onrechte ontbreekt wordt mede veroorzaakt doordat het digitale archief van Bureau Erfpacht nog niet compleet is. Met de centralisatie van het erfpachtbeheer is in 2009 besloten om de erfpachtarchieven van de stadsdelen gefaseerd over te dragen aan OCA en deze te digitaliseren.[37] Bij het raadplegen van de elektronische erfpachtdossiers heeft de rekenkamer geconstateerd dat de overdracht en digitalisering nog niet zijn afgerond. Informatie is verspreid aanwezig in verschillende elektronische archieven binnen Bureau Erfpacht. Niet alle benodigde stukken maakten onderdeel uit van de digitale dossiers. Bovendien is informatie over een individueel erfpacht niet altijd bij dat specifieke dossier opgeslagen. Om dossiers compleet te krijgen heeft Bureau Erfpacht stukken opgevraagd uit de archieven van de stadsdelen. Bij 96 van de 105 dossiers bleek er uiteindelijk voldoende informatie te zijn om de kwantitatieve verschillen tussen de gemeentelijke aanbieding en het deskundigenrapport te beoordelen.
Bij 88 van de 96 erfpachtdossiers waren zowel de gemeentelijke aanbieding als het deskundigenrapport aanwezig waardoor het mogelijk was om de kwalitatieve verschillen tussen beide stukken te beoordelen.

Betrouwbaarheid percentage gemeentelijke aanbiedingen
Op basis van het dossieronderzoek kan worden vastgesteld of een gemeentelijke aanbieding is geaccepteerd of dat de gemeentelijke aanbieding niet is geaccepteerd en er een deskundigenrapport door onafhankelijke derden is gemaakt. In tabel bl.3 zijn de resultaten van het dossieronderzoek opgenomen. Hierbij maken we een onderscheid naar de resultaten van de steekproef en de resultaten van de selectie van 59 niet gerubriceerde erfpachtdossiers.

[37] BStW besluit 26 mei 2009, agendapunt 26, A2, p. 4. Bureau Erfpacht heeft in 2012 aangegeven dat het scanproject medio 2012 afgerond zal zijn.

Ra

Tabel b1.3 Resultaten steekproef en selectie

	Aselecte steekproef		Selectie		Totaal	
Gemeentelijke aanbieding	**abs.**	**%**	**abs.**	**%**	**abs.**	**%2**
Geaccepteerd	72	46%	19	46%	91	46%
Niet geaccepteerd	83	54%	22	54%	105	54%
Totaal aanbiedingen (100%)	155		41		196	
Geen aanbieding	18		18		36	
Totaal steekproef	173		59		232	
Totaal populatie	419		59			

Uit tabel b1.3 blijkt dat in de onderzochte dossiers 46% van de gemeentelijke aanbiedingen wordt geaccepteerd en 54% van de gemeentelijke aanbiedingen niet wordt geaccepteerd. Als we deze percentages willen vertalen naar het totaal van de 478 dossiers met een canonherziening in de periode 2007-2011 dan moeten we rekening houden met de onzekerheid als gevolg van de aselecte steekproeftrekking.

Steekproef
Rondom de percentages binnen de steekproef kan een betrouwbaarheidsmarge worden berekend. Hierbij kiezen we voor de formule die past bij steekproeven uit kleine populaties. Deze formule ziet er als volgt uit:

Betrouwbaarheidsinterval (95%) = +/- 1,96 *√ ((p*(1-p)/n) * √ ((N-n)/(N-1))

Waarbij:
p: proportie in de steekproef
n: steekproefomvang
N: de populatieomvang

Als we deze formule toepassen op de proportie in de steekproef van de *geaccepteerde gemeentelijke aanbiedingen* (72 van de 173 onderzochte dossiers in de steekproef). Dan vinden we voor de *geaccepteerde* aanbiedingen een betrouwbaarheidsinterval van plus of min 5,6 % bij een betrouwbaarheid van 95%. Dat betekent dat het werkelijke percentage met een zekerheid van 95% ligt tussen de 36% en 47,2%.

Voor de *niet geaccepteerde gemeentelijke aanbiedingen* (83 van de 173 onderzochte dossiers) geldt een betrouwbaarheidsmarge van plus of min 5,7%. En dat betekent dat het werkelijke percentage met 95% zekerheid ligt tussen de 42,3% en 53,7%.

Ra

Selectie
Naast de steekproef zijn er 59 dossiers geselecteerd die niet op basis van informatie uit Hermes konden worden gerubriceerd. Hier is geen sprake van een steekproef maar van onderzoek in een volledige doelpopulatie. Dat betekent dat de bij deze dossiers aangetroffen proportie met gemeentelijke aanbiedingen en niet gemeentelijke aanbiedingen er geen betrouwbaarheidsinterval is. Alle dossiers zijn immers onderzocht.

Schatting voor de populatie
Op basis van de informatie uit de steekproef en de informatie uit de 59 geselecteerde dossiers kan voor de volledige populatie een bandbreedte voor het percentage worden bepaald. Daarbij gaan we ervan uit dat in het niet-onderzochte deel van de populatie de populatie met 95% zekerheid binnen de in de steekproef aangetroffen bandbreedte vallen. Omdat een deel van de onderzochte dossiers niet is gebaseerd op een steekproef maar op een selectie van dossiers op een bepaald kenmerk, moet zowel het verwachte percentage voor de populatie als het bijbehorende betrouwbaarheidsinterval worden gecorrigeerd voor het aandeel dat de selectie heeft in de totale populatie.

Wij hebben dit als volgt gedaan:

$$P_{cor} = (p_s * N\text{-}S) + p_s * S) / N$$
$$CI_{cor} = CI_s * (N\text{-}S) / N$$

Waarbij
P_s: proportie in de steekproef
P_y: proportie in de selectie
P_{cor}: gecorrigeerde proportie
CI_s: betrouwbaarheidsinterval in steekproef
CI_{cor}: gecorrigeerd betrouwbaarheidsinterval
N: de populatie omvang
S: de omvang van de selectie (niet gerubriceerde dossiers).

Op basis van deze correctie komen we voor de totale populatie tot de volgende schattingen voor het percentage geaccepteerde en niet-geaccepteerde aanbiedingen in de populatie:

Tabel b1.A gecorrigeerde proportie en betrouwbaarheidsmarge

Gemeentelijke aanbieding	%	marge	ondergrens	bovengrens
Geaccepteerd	40%	5%	35%	45%
Niet-geaccepteerd	47%	5%	42%	52%
Geen aanbieding	13%	3%	10%	16%
Totaal	100%	0%	100,0%	100,0%

In de totale populatie (478) ligt het percentage dossiers dat al dan niet terecht geen aanbieding bevat tussen de 10% en 16%. Met een betrouwbaarheid van 95% ligt het

aantal gemeentelijke aanbiedingen tussen de 401 en 430 in de periode 2007. Anders gezegd: Op basis van het dossieronderzoek verwachten wij dat er 416 gemeentelijke aanbiedingen zijn gedaan, waarbij wij met 95% zekerheid kunnen stellen dat dit binnen een bandbreedte ligt tussen de 401 en 430 erfpachtdossiers.

In de totale populatie (638) ligt het percentage *geaccepteerde* aanbiedingen met 95% betrouwbaarheid aanbiedingen tussen de 35% en 45%, het *percentage niet-geaccepteerde* aanbiedingen ligt tussen de 42% en 52%. Deze bandbreedte kan nu nog worden herberekend door de dossiers zonder aanbieding buiten beschouwing te laten. In dat geval correspondeert de ondergrens van het percentage *geaccepteerde* aanbiedingen met de bovengrens van het percentage *niet-geaccepteerde* aanbiedingen.

Tabel 11.5. Bandbreedte geaccepteerde en niet-geaccepteerde gemeentelijke aanbiedingen.

			Geherpercenteerd op 100%	
Gemeentelijke aanbieding	Ondergrens geaccepteerd	Bovengrens geaccepteerd	ondergrens	bovengrens
Geaccepteerd	35%	45%	40%	52%
Niet-geaccepteerd	52%	42%	60%	48%
Totaal	87%	87%	100,0%	100,0%

Op basis van onze berekeningen komen we tot de schatting dat met 95% betrouwbaarheid het percentage *geaccepteerde* gemeentelijke aanbiedingen ligt tussen de 40% en 52% en het percentage *niet-geaccepteerde* gemeentelijke aanbiedingen ligt tussen de 48% en 60%.

0211

Ra

Bijlage 2 – Gemeentelijk beleid canonherzieningen einde tijdvak

De rekenkamer heeft het gemeentelijk beleid voor canonherzieningen einde tijdvak (CHET) geanalyseerd aan de hand van de handleidingen grondprijsbepaling van de jaren 1988 tot en met 2012. De handleiding bevat de uitwerking van de grondprijzen, binnen de kaders van de door de gemeenteraad vastgestelde grondprijsnotitie. De handleiding zelf wordt vastgesteld door het college van B en W.

Algemene uitgangspunten
In het Amsterdamse erfpachtstelsel is de grondprijs de basis voor berekening van het uiteindelijke tarief (de canon) dat de erfpachter betaalt.[8] De formule voor de bepaling van de canon is vanaf het begin (1993) op hoofdlijnen onveranderd gebleven.

Canon = Grondprijs X canongercentage

Uitgangspunt in de handleidingen is dat er geen verschil is tussen de grondwaarde van bestaande erfpachtrechten en van nieuwbouw. *Immers, grond slijt niet en de grond wordt relatief schaarser naarmate de tijd voorschrijdt. Veroudering van de opstal is hierbij in principe niet relevant. De stelling dat een verouderd, slecht onderhouden pand een lagere grondwaarde heeft dan een vergelijkbaar goed onderhouden pand, zou de erfpachter die zijn opstal slecht onderhoudt beroondelen ten opzicht van een eigenaar die dat niet doet.* In een latere versie van de handleiding wordt dit uitgangspunt genuanceerd. Om de maatschappelijke acceptatie te vergroten en het inzicht dat bebouwde grond niet één op één kan worden vergeleken met bouwrijpe grond, werd deze waarde bij een canonherziening gedeprecieerd.

Vanaf 1993 is de residuele grondwaardemethode de basis voor de grondprijsbepaling. Vanaf 1999 wordt deze methode ook uiteengezet in de handleiding grondprijsbepaling. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de vrij op naam prijs (VON-prijs) en de bouw- of stichtingskosten. De grondprijzen worden berekend met behulp van een tabel. De door locatiefactoren door de gemeente gaachte haalbare marktwaarde (uitgedrukt in vrij op naam-prijs per m² GBO) bepaalt welke tabel van toepassing is. Naast de marktpotentie zijn ook de stichtingskosten exclusief grond bepalend voor de m²-prijs. De stichtingskosten worden gevormd door de aanneemsom en de bijkomende kosten. Tot de aanneemsom behoren de kosten die de aannemer in rekening brengt voor het bouwen van een bouwwerk (inclusief materiaal). De bijkomende kosten zijn de overige kosten die worden gemaakt om een bouwwerk te ontwikkelen. Dit zijn onder andere de adviseurkosten zoals het architectenhonorarium, notariskosten, de aansluitkosten nutsvoorzieningen, leges voor de bouwvergunning, kosten van het Garantie Instituut Woningbouw, renteverlies van de bijkomende kosten, verkoop- en advertentiekosten, algemene kosten projectontwikkeling en winst en risico. De stichtingskosten worden jaarlijks

[8] Vgl. Handleiding grondprijsbepaling 1995

geactualiseerd. Daarin wordt specifiek rekening gehouden met de zgn. Amsterdamse situatie (o.a. architect, aansluitkosten).[39]

CHET

In de handleidingen grondprijsbepaling voor de jaren 1988 tot en met 1992 is geen aandacht voor de canonherzieningen einde tijdvak (CHET). In de *handleiding grondprijsbepaling 1993* wordt voor het eerst de canonbepaling voor bestaande bouw aan de orde gesteld. De methode beperkt zich tot eengezins- en meergezinswoningen. Voor de bestemmingen handels- en bedrijfsdoeleinden, waaronder winkel, bedrijfsruimten en hotels is geen afzonderlijk handelswijze vermeld.

In de *handleiding grondprijs 1993* is verdere aandacht besteed aan de canonbepaling voor bestaande bouw. Allereerst wordt uiteengezet in welke situaties de canon wordt herzien (bestemmingswijziging, verticale uitbreiding, horizontale splitsing[40] en canonherziening na een tijdvak en conversie). Voor de bestemming wonen zijn dan ook voor het eerst afzonderlijke tabellen opgenomen voor bestaande bouw, waarin de waarde grondprijs per m² is aangegeven. Veelal zijn de tabellen gedifferentieerd naar stadsdeel, buurtcombinatie[41], buurt[42] en daarbinnen de locatie.[43] De grondwaarde is uiteindelijk afhankelijk van de geografische locatie, de daarbij behorende m²-prijs en het aantal m².

In de Handleiding Grondprijsbepaling 2002 wordt voor het eerst verwezen naar de werkinstructie erfpachtbeheer voor nadere informatie over erfpacht.

Grondwaardebepaling

In 1993 is voor het eerst de berekeningwijze van de grondwaarde in de handleiding uiteengezet. Afhankelijk van het aantal m², vermenigvuldigd met een eenheidsprijs werd de grondwaarde berekend. In de berekening werd onderscheid gemaakt tussen het aantal m² onbebouwde en bebouwde grond. Afhankelijk van het gebruik (bijvoorbeeld tuin, woongedeelte, schuur, garage of woongedeelte) varieerde de correctiefactor tussen 0,4 en 1,0. Het aantal m² dat overbleef na correctie werd vermenigvuldigd met een eenheidsprijs. De eenheidsprijs was afkomstig uit een tabel of betrof een advies van de afdeling Grondprijsbeleid. De eenheidsprijs was gebaseerd op de verkoopwaarde van de bestaande woningvoorraad. Met het oog op incidentele factoren (onderhandelingspositie en specifieke ligging) kon binnen een

[39] Handleiding Grondprijsbepaling 2012, p. 96.

[40] algemene bepalingen, behalve die van 1966.

[41] Definitie buurtcombinaties: een gebied, waarbij de begrenzing bepaald is door onder meer de straten, grachten, laden, enz., woningbouw, het sociaal milieu en de herdlingsgrootte dat wordt aangeduid met een codering van twee cijfers.

[42] Definitie buurten (1997): een onderverdeling van de buurtcombinaties, waarbij voor zover mogelijk dezelfdecriteria zijn gehanteerd als bij de begrenzing van buurtcombinaties. De buurten worden aangeduid met een drievijferig codering. De eerste twee cijfers hiervan geven de buurtcombinaties aan.

[43] Definitie locaties: een onderverdeling van de buurten.

bepaalde bandbreedte van de grondprijzen worden afgeweken. De grondprijs werd vervolgens bepaald door de gecorrigeerde oppervlakte te vermenigvuldigen met de (gecorrigeerde) eenheidsprijs (zie formule hierna).

Aantal m² onbebouwde grond * correctiefactor	X
Aantal m² bruto vloer oppervlakte * correctiefactor	Y
Totaal aantal gecorrigeerde m²	Z
Eenheidsprijs (p) of een correctie daarop (p')	P' of P'
Grondprijs	Z * P of Z * P'

Vanaf 1994 wordt uitgegaan van de NEN- normen voor gebruiksvloeroppervlak (GVO) en bruto-vloeroppervlak (BVO). Een grotere verandering is de introductie van de depreciatiefactor waardoor een korting van maximaal 40% op de grondprijs mogelijk (zie verder depreciatiefactor) werd.

Waardebepaling eengezinswoningen
Vanaf 1998 wordt deze (hierboven genoemde) gecorrigeerde m² methode vervangen door de werkwijze die tot dan toe ook bij kantoren en bedrijfsterreinen wordt gebruikt. De grondprijs voor bestaande eengezinswoningen (exclusief sociale huur) wordt berekend door de eenheidprijs te vermenigvuldigen met de grootte van de woning of de grootte van de kavel; de grootste van deze twee is bepalend. Vanaf 1998 wordt de grootte van de woning uitgedrukt in gebruikeroppervlak (GBO).

Grondprijs = (kavelopp. Of woningopp.) * eenheidsprijs

In 2000 wordt de berekeningsmethode voor de eengezinswoningen verder verfijnd voor die situatie dat de woningoppervlakte minder dan 80% van de perceeloppervlakte uitmaakt. [44] In 2002 wordt weer overgestapt op de oude waarderingmethode:

Grondprijs = m² GBO * eenheidsprijs

Waardebepaling meergezinswoningen
Bij de berekening van de grondprijs voor meergezinswoningen (excl. sociale huur) wordt vanaf 1996 uitgegaan van het aantal m² gebruiksvloeroppervlak (GVO). Vanaf 1998 wordt de grootte van de woning uitgedrukt in gebruikeroppervlak (GBO).

Grondprijs = woningoppervlakte (m² GVO of GBO) * eenheidsprijs

Vanaf 2002 wordt de grondwaarde voor meergezinswoningen niet langer bepaald op basis van een tabel, maar moet een maatwerkadvies gevraagd worden bij de afdeling Grondprijsbeleid. Vanaf 2007 kan de marktwaarde per m² GBO weer worden afgeleid

[44] Indien de Floor Space Index (FSI) ligt tussen de 0,8 en 1,2 wil dat zeggen dat de woningoppervlakte ongeveer gelijk is aan de kaveloppervlakte. Ligt de FSI beneden de 0,8 dan wordt op basis van een fictieve FSI van 1 een gedeelte van de kavel "aan de woning toegerekend", het overige wordt gewaardeerd conform het gebruik zoals tuin of erf.

uit de tabel ('gemiddelde woning, gemiddelde stichtingskosten'), een maatwerkadvies is niet meer nodig.

Waardebepaling kantoorruimte en bedrijfsruimte
Vanaf 2006 bevat de handleiding ook instructies voor de waardebepaling van bestaande kantoor- en bedrijfsruimte bij een canonherziening. De grondwaarde wordt berekend door de actuele grondprijs te vermenigvuldigen met het totaal aantal m² BVO of het aantal m² grond.[6]

Omrekening van GVO naar BVO
Vanaf 1996 wordt, wanneer het gebruiksvloeroppervlak (GVO) nog niet bekend is 75% voor het aantal m² bruto-vloeroppervlak (BVO) genomen, ongeacht of het een eengezins- of meergezinswoning betreft. In 1998 wordt dit percentage gedifferentieerd; 90 voor eengezinswoningen en 80 voor meergezinswoningen. In 2008 wordt deze verhouding naar beneden bijgesteld; 80 voor eengezinswoningen en 75 voor meergezinswoningen. Vanaf 2012 zijn de percentages 88 en 79 voor eengezinswoningen respectievelijk meergezinswoningen.

Grondprijstabellen/bezaliwijsprijs
Om consistentie in het grondprijsbeleid te garanderen, wordt bij de onderbouwing van de grondprijsbepaling bij uitgifte in erfpacht van bebouwde grond zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij het bestaande grondprijsbeleid. De rekenkamer leidt hier uit af dat het college vanaf 1999 dan ook de residuele grondwaarde als uitgangspunt neemt voor de tabellen voor bestaande bouw. Tot en met 2001 worden er aparte tabellen voor bestaande rechten opgesteld.

In de periode 2002-2009 zijn er geen afzonderlijke tabellen meer voor bestaande erfpachtrechten. De grondprijzen voor bestaande rechten moeten worden afgeleid uit de tabellen voor nieuwbouwwoningen. De uitvoering is daarmee in 2002 gewijzigd, terwijl het uitgangspunt dat de grondprijzen voor bestaande bouw gebaseerd zijn op de grondprijzen voor nieuwbouw verminderd met een depreciatiefactor al langer gangbaar was. Het college gaat er in 2002 vanuit dat *door grondprijzen voor bestaande erfpachtrechten op deze wijze vast te stellen wordt vermeden dat de staat van onderhoud van de opstallen van invloed is op de grondprijs, en daarmee dat erfpachters die opstallen goed onderhouden benadeeld worden ten opzichte van erfpachters die dit niet doen.*
In 2005 wordt het uitgangspunt nader aangescherpt. Verwezen wordt naar grondprijzen met een zelfde bestemming.

Vanaf 2007 bevat de handleiding grondprijsbepaling voor bestaande erfpachtrechten twee afzonderlijke grondprijstabellen; één voor eengezinswoningen en één voor meergezinswoningen.

[6] Indien de FSI < 1 of Indien FSI > 1 en aandeel kantoorvloeroppervlakte ≤30%: Kavel * grondprijs. In andere gevallen grondprijs * m² BVO.

0211

Ra

Door de jaren heen is het principe blijven bestaan dat wanneer de marktwaarde voor een bepaalde buurt niet is opgenomen in de tabel, daarvoor een maatwerkadvies moet worden gevraagd.

Depreciatiefactor
Daarnaast deed de depreciatiefactor in 1994 zijn intrede. De m²-prijs was tot dan toe gebaseerd op de verkoopwaarde van de bestaande woningvoorraad. In de handleiding van 1994 wordt vervolgens opgemerkt dat wanneer van deze grondprijzen wordt uitgegaan, dit vaak leidt tot zeer grote verschillen ten opzichte van de bestaande canon. Het is daarom dat een reductieregeling is ingevoerd in de vorm van de zogenaamde depreciatiefactor. Gesteld wordt dat *de grondwaarde immers wezenlijk wordt beïnvloed door factoren zoals veroudering, directe beschikbaarheid voor eigen gebruik, beperkingen van de opstal en de bouwkwaliteit.*[46] In 2000 wordt het als volgt geformuleerd: *een bestaand recht van erfpacht kan in vergelijking met de situatie bij uitgifte van een bouwrijp perceel beperkingen en belemmeringen kennen, zoals door het feit dat sloop meestal geen optie is voor een bestaand gebouw of erfpachtgrond. Onder dezelfde in erfpacht uitgegeven grond niet onverkort kan worden vergeleken met nieuwbouwgrond, is voor contractuele wijzigingen in, en canonherzieningen bij bestaande erfpachtrechten in 1994 de depreciatiefactor ingevoerd.* Na invoering bedraagt de maximale reductie 40%.

Samenvattend drukt de depreciatiefactor het verschil in waarde uit tussen bouwrijpe (nieuwbouw) grondprijzen en de grondwaarde van een bebouwd bestaand erfpachtrecht.

In de handleiding Grondprijsbepaling 2002 wordt deze argumentatie deels herhaald en uitgebreid:
Een situatie waarin sprake is van een bestaand recht van erfpacht is voor de erfpachter beperkter dan de situatie bij uitgifte van een bouwrijp perceel, omdat:
- *De (veelal) bebouwde staat in het eerste geval vanuit alternatieve aanwendingen van de grond ongelijker*
- *De erfpachter bij een bestaand recht van erfpacht gehouden is aan de eenzijdige waardering van de grond door de gemeente*

In erfpacht uitgegeven grond kan daardoor niet onverkort worden vergeleken met nieuwbouwgrond. Voor contractuele wijzigingen in en canonherzieningen bij bestaande erfpachtrechten is daarom in 1994 de depreciatiefactor ingevoerd.

In de handleiding 1995 wordt het uitgangspunt bevestigd dat bij het bepalen van de grondwaarde de nieuwbouwgrondprijs als uitgangspunt wordt genomen. Daarbij wordt geconstateerd dat dit vaak leidt tot problemen en grote verschillen ten opzichte van de bestaande grondlasten van de erfpachter. Om hieraan het hoofd te bieden kan in deze gevallen een reductie op de nieuwbouwprijs worden gegeven. Door middel van de depreciatiefactor kan de grondprijs uit de tabel met maximaal 40% worden gekort. Voorts wordt gesteld dat de depreciatiefactor van toepassing kan worden verklaard, met uitrondering van woningcorporaties.

[46] Handleiding grondprijsbeleid 1994, p. 9.

In 2011 verlaagt het college van B en W de depreciatiefactor ten behoeve van een canonherziening einde tijdvak (CHET) van 40% naar 25%. [47] De motivatie voor het hanteren van een depreciatiefactor is ongewijzigd gebleven: *De depreciatiefactor wordt gehanteerd omdat in erfpacht uitgegeven grond niet onverkort vergeleken kan worden met nieuwbouwgrond. Een situatie waarin sprake is van een bestaand recht van erfpacht biedt de erfpachter minder mogelijkheden dan de situatie bij uitgifte van een bouwrijp perceel, omdat de bebouwde staat van het perceel gebruik van de grond gehinderd zou kunnen worden door werkzaamheden noodzakelijk voor vernieuwbouwhuiselijk noodzakelijk* [48]. Wel is een kleine wijziging waar te nemen in de formulering dat bij vernieuwing *van opstallen op een bestaand erfpachtrecht draagt de erfpachter zelf zorg voor eventueel sloopen en/of bouwrijp maken.* Daarnaast is er sprake van een bestaande contractrelatie en heeft de erfpachter geen reëel alternatief anders dan voortzetting van het contract. Het college acht depreciatie dus om twee redenen noodzakelijk: er is bij een bestaand erfpachtrecht geen sprake van bouwrijpe grond en de erfpachter heeft geen reëel alternatief dan voortzetting van de bestaande contractsituatie.[49]

Canonpercentage

Van 1993 tot en met 1999 is het canonpercentage bij een herziening een vast gegeven in de handleiding. Er wordt echter niet uiteengezet op grond van welke uitgangspunten dit percentage is berekend. [50] Vanaf 2000 is het canonpercentage niet langer opgenomen in de handleiding, omdat het percentage per kwartaal wordt herzien. De canonpercentages zijn vanaf die tijd gekoppeld aan het gemiddeld effectief rendement van aflosbare staatsleningen met de langst resterende looptijd. In de handleiding grondprijsbepaling 2001 wordt daarover opgemerkt dat vanaf 1 januari 2001 marktconforme canonpercentages gelden.

Gelijktijdig heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om het canonpercentage vast te stellen overgedragen aan het college van B en W.[51] Met ingang van 1 januari 2001 stelt het college drie percentages vast voor:

- De éénjarige canon.
- De 10-jaar vaste canon.
- De 25-jaar vaste canon.

Figuur b2.1 bevat het overzicht van de gemeentelijke canonpercentages in de periode van 1993 tot en met 2011. De canonpercentages zoals de gemeente vanaf 2000 heeft gebruikt zijn terug te vinden op de internetsite van de gemeente Amsterdam.[52]

[47] besluitnummer BD2010-008284.

[48] besluitnummer BD2010-008284.

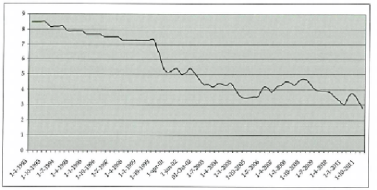
[49] Voor sociale huurwoningen is wel vanaf 1984 toegelicht dat het canonpercentage gelijk is aan het annuïteitenpercentage op basis van de van rijkswege gegarandeerde rente van de op de kapitaalmarkt aangetrokken lening.

[50] Gemeenteraad bij zijn besluit van 23 februari 2000, nr. 92.

[51] http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht/canon/overzicht-canon/percentages-canon/

Ra

Figuur b2.1 Gemeentelijke ontwerpcentages van 1993 tot en met 2011



0211

Ra

Ra

Bijlage 3 – Juridisch kader op hoofdlijnen

Het juridisch kader Canon Herziening Einde Tijdvak (CHET) vindt zijn grondslag in het bestuursrecht (en dan met name in de Gemeentewet) en het privaatrecht.

Bestuursrecht
Op grond van artikel 160 eerste lid onder e van de Gemeentewet is het college bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten. Op grond van artikel 171 van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd de gemeente in en buiten rechte te vertegenwoordigen. Op grond van de verordening op de stadsdelen zijn deze bevoegdheden gedelegeerd aan het dagelijks bestuur van de stadsdelen respectievelijk de voorzitter van het dagelijks bestuur tenzij een bevoegdheid is vermeld op de A-lijst of het een grootstedelijk project betreft.[52] Grosso modo geldt dat in die gevallen het college bevoegd is.
Dit betekent dat bij een CHET er een besluit is en een vertegenwoordigingshandeling. Voor dit besluit is een mandaat door het college of de dagelijkse besturen verleend aan de directeur OGA (die een ondermandaat heeft verleend aan het hoofd Bureau Erfpacht). Voor de uitvoering van het erfpachtbeleid heeft de directeur OGA een volmacht ontvangen van de burgemeester of voorzitter van de dagelijkse besturen van de stadsdelen. De (voorzitters) van de dagelijkse besturen zijn formeel bevoegd en verantwoordelijk voor de juridische uitvoering van de CHET.[53] Sinds de instelling van de stadsdelen (rond 1987) is de directeur OGA financieel bevoegd en verantwoordelijk voor de CHET.[54] In 2007 is geconcludeerd dat deze juridische en financiële scheiding niet wenselijk was.[55] Vervolgens heeft het college besloten om het delegatiebesluit in stand te laten maar dat de (voorzitter van de) dagelijkse besturen een (vrijwel) mandaat zouden verlenen aan de directeur OGA om de CHET ook juridisch uit te voeren.[56] OGA is sinds 2009 ook belast met de regierol voor uitgiftes en erfpachtbeheer (waaronder de CHET). Daarnaast bewaakt en verbetert OGA de kwaliteit vanuit de toezichthouderrol.

---

[52] Zie in dit verband ook art 87 derde lid Gemeentewet. Indien het geen grootstedelijk project betreft, is in het aanwijzingsbesluit opgenomen welke bevoegdheden door de centrale stad (college, de raad en de burgemeester) zijn teruggenomen. De teruggenomen bevoegdheden worden in algemene termen omschreven, bijvoorbeeld 'het beheer'. Het aanwijzingsbesluit is vreld van gecombineerd besluit van het college, de raad en de burgemeester. Daarnaast bevat de instelling op de verordening nog een uitzondering: *een uitzondering vormt de aan de stadsdelen toekomende bevoegdheid ter delging van te maken kosten voor de exploitatieverzieningen aan het einde van een bijdrek. De hoogte daarvan en de voorwaarden waaronder die beschikbaar wordt gesteld, worden door Burgemeester en Wethouders bepaald.* Deze uitzondering zal zich in de praktijk nauwelijks voordoen vanwege de 'centralistatie' van het erfpachtbeheer.

[53] Waarbij zij wel worden geacht om te handelen binnen het erfpachtbeleid dat door de gemeenteraad en het college is vastgesteld. Zie in dit verband ook Lijst A onderdeel I van de verordening op de stadsdelen.

[54] Het werd niet wenselijk geacht dat de stadsdelen over dit deel van het vermogen konden beschikken. Vastgesteld werd dat inkomsten en uitgaven tot de verantwoordelijkheid van de centrale stad behoorde.

[55] ACAM heeft in het accountantsrapport van 2007 en 2008 risico's benoemd van de scheiding tussen de financiële en juridische verantwoordelijkheden.

[56] DSD2009-003664, 26 mei 2009.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.) moeten ook in acht worden genomen bij privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente (3:14 BW).

De twee-wegenleer, het Windmill- en het IKON-arrest zijn niet relevant bij de CHET. Het gaat hierbij om de rechtsvraag dat indien de gemeente een publiekrechtelijke mogelijkheid heeft om haar doelen te verwezenlijken, of het haar dan is toegestaan om dit dan ook op een privaatrechtelijke wijze te regelen. Bij een CHET kan alleen de privaatrechtelijke weg worden bewandeld en is er geen publiekrechtelijke weg die de overheid kan bewandelen.

Privaatrecht
De gemeente en erfpachter gaan een contractuele relatie met elkaar aan. Deze is gebaseerd op het erfpachtrecht welke binnen het privaatrecht valt. Het erfpachtrecht is een zakelijk recht (boek 5 BW) en is nader geregeld in titel 5.7 (5:58-5:100 BW). Ook het verbintenissenrecht is van belang in de totstandkoming van de erfpachtovereenkomst (boek 3 en 6 BW). Tevens zijn de artikelen 6:261 en 6:248 BW in verband met de redelijkheid en billijkheid van toepassing.

Om te komen tot de vestiging van een erfpachtrecht zijn de volgende stappen noodzakelijk:
- het tot stand komen van de erfpachtovereenkomst;
- de bestuurlijke bekrachtiging van de erfpachtovereenkomst;
- de vestiging van erfpachtrecht bij notariële akte. Door het inschrijven van de akte van vestiging in het kadaster ontstaat het erfpachtrecht.[57]

Zowel in de aangeboden erfpachtovereenkomst (aanbieding) als in de akte van vestiging wordt verwezen naar algemene bepalingen (=algemene voorwaarden). In beide stukken worden de algemene bepalingen van toepassing verklaard.

De rechtskracht van algemene en bijzondere bepalingen zijn even sterk. Omdat de gemeente altijd dezelfde bepalingen van toepassing wil verklaren op het erfpachtrecht, zijn deze bepalingen in de algemene bepalingen opgenomen. De algemene bepalingen zijn het genus, terwijl met bijzondere bepalingen zaken specifiek worden geregeld voor een specifiek erfpachtrecht. Met bijzondere bepalingen kan van de algemene bepalingen worden afgeweken, door het geven van een nadere invulling, het opnemen van aanvullende bepalingen of het buiten toepassing verklaren van bepalingen uit de algemene bepalingen.

In de algemene bepalingen is opgenomen dat de gemeenteraad de algemene bepalingen te allen tijden mag herzien (bijv. AB 2000: art 1 lid 2) en dat deze nieuwe bepalingen in werking treden op het tijdstip waarop een tijdvak is verlopen.

[57] Dit recht heeft een zakelijke werking waardoor de kopers van dit recht ook gebonden zijn aan de bestaande erfpachtbepalingen.

Beleid

Een deel van de handelswijze van Bureau Erfpacht wordt bepaald door beleid dat door het college en de gemeenteraad is vastgesteld. Bijvoorbeeld het grondprijsbeleid (grondprijzenbrief), handleiding grondprijsbepaling, beleid CHET, samenvoegings- en splitsingsbeleid.[58]

Het college is bevoegd tot het besluiten van het aangaan van privaatrechtelijke rechshandelingen. Het college moet dus ook het beleid vaststellen als het gaat om de uitoefening van die bevoegdheid. Als het gaat om de bevoegdheden van de raad, bijvoorbeeld als het budgetrecht wordt geraakt, dan moet de raad het beleid vaststellen.

Het college is bevoegd om voor het gebruik van zijn bevoegdheden (bijvoorbeeld art. 160[59] Gemeentewet, de akte van vestigingen en de bepalingen uit de algemene bepalingen en bijzondere bepalingen) beleid te formuleren. De gemeente heeft met het beleid tot doel om op een fatsoenlijke en eenduidige wijze een zelfde beslissing te nemen in gelijke situaties, waardoor wordt voorkomen dat er sprake is van willekeur. Hierdoor kan naar de erfpachters toe gemotiveerd worden uitgelegd hoe het college / dagelijks bestuur tot het besluit is gekomen en kan worden aangegeven dat alle gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het college heeft grondprijsbeleid verder geoperationaliseerd in de handleiding grondprijsbepaling. Bijvoorbeeld voor het bepalen van de grondprijs voor een individueel erfpacht valt het college / dagelijks bestuur terug op het grondprijsbeleid en de handleiding grondprijsbepaling. Dit getuigt van goed bestuur.

In de vorige versies van de algemene bepalingen was niet altijd expliciet opgeschreven dat de gemeente bevoegd was om de canon aan te passen bij bestemmingwijzigingen. Uit het arrest Göbel Van Veeren volgt dat ook al, al is de bevoegdheid niet expliciet opgenomen in de algemene bepalingen dan toch is de gemeente bevoegd om de canon aan te passen. In de algemene bepalingen vanaf 1966 en latere algemene bepalingen zijn deze bevoegdheden wel expliciet benoemd.[59]

Erfpachters hebben niet de mogelijkheid om bij de (burgerlijke) rechter te ageren tegen de vaststelling van de handleiding grondprijsbeleid. Wel kunnen erfpachters tegen de uitvoering van het beleid in verzet komen bij de burgerlijke rechter, bijvoorbeeld wanneer zij van mening zijn dat de grondwaarde en canon niet redelijk zijn. Bij de rechter moet de erfpachter vervolgens motiveren waarom deze waarden onredelijk zijn. Erfpachters bewandelen ook wel de weg van de ombudsman, media en gemeenteraad. Voor andere situaties dan de CHET wordt ook wel onderhandeld tussen de gemeente en de erfpachter.[60]

[58] Zie voor een volledig overzicht <<www.amsterdam.nl/1801289/pagina/>>.

[59] Bijvoorbeeld art 12 AB2000.

[60] Het betreft hier de situaties van nieuwe uitgiften, bestemmings- en bebouwingswijzigingen.

Mogelijkheden om deskundigen bepalingen op te leggen.
Of en in hoeverre het gemeentebestuur vrijstaat om deskundigen aanvullende bepalingen op te leggen is een gecompliceerde vraag.
Deskundigen zijn onafhankelijk en opereren los van de gemeente. Om de onafhankelijke positie te waarborgen is de gemeente van mening dat zij een afstand tot de deskundigen moet houden. Uit het systeem van de AB's volgt dat de deskundigen de waarde bepalen en de gemeente dus niet. De invloed van de gemeente of erfpachter op de deskundigen mag dus niet te groot zijn. In de AB's is niet expliciet opgenomen dat de gemeente zich onthoudt van het uitoefenen van invloed op de deskundigen. In 1996 heeft de Makelaarsvereniging Amsterdam (MvA) een taxatie-instructie opgesteld.[81] Deze instructie is niet dwingend. De gemeente vindt het wenselijk dat er op een uniforme wijze wordt getaxeerd in Amsterdam. In reguliere overleggen tussen OGA en makelaars wordt verwezen naar de instructies. In diverse arresten is bepaald aan welke eisen een taxatierapport moet voldoen.[82] Bureau Erfpacht geeft (vanaf 2004) in de opdracht aan de deskundigen mee dat aan deze eisen moet worden voldaan.

In het verleden hebben advocaten aangevoerd dat de gemeente te veel invloed uitoefende op de deskundigen. De rechter heeft deze argumentatie afgewezen. Uit het vonnis (Rb Amsterdam 3 mei 2000) blijkt dat de gemeente niet te veel invloed mag uitoefenen op de deskundigen, maar dat de uitgeoefende invloed via de taxatie-instructie toelaatbaar was. De gemeente stelt zich op het standpunt dat de instructie een vrijblijvende geste is met het oogpunt dat alle erfpachters op een gelijke wijze worden behandeld. Het is niet onoorbaar gebleken dat deskundigen zich vereenzelvigen met de instructie. De gemeente moet wel oppassen om verdere aanvullende eisen te stellen.

Waar de grens ligt, is onbekend en is niet wettelijk bepaald. Het adagium van de gemeente is dat zij terughoudend is op dit punt van invloed uitoefenen op deskundigen. Het is de gemeente toegestaan om procedurele eisen te stellen aan bijvoorbeeld de doorlooptijd van de totstandkoming van het rapport en dat het een gezamenlijk rapport is van de drie deskundigen. Daarnaast kan de gemeente minimum eisen stellen aan het rapport op basis van de vonnissen en arresten. Anders zou de gemeente het risico lopen op juridische procedures wanneer de inhoud van deskundigenrapporten onvoldoende, of niet consistent genoeg zijn onderbouwd.

Binnen OGA bestaat de wens om deskundigen nadere instructies op te leggen en deze instructies ook betrekking te laten hebben op de te hanteren waardebepalingsmethode.[83]

---

[81] Uit Rb. Amsterdam, 3 mei 2000, LJN: AA5675, r.o. 7, blijkt dat OGA de instructie niet mede heeft opgesteld, maar dat de instructie wel op instigatie van en na uitgebreid overleg met OGA tot stand is gekomen.
[82] bijvoorbeeld Rb Amsterdam 3 mei 2000 en Rb Amsterdam 25 maart 2009.
[83] Daarbij gaat de voorkeur binnen OGA uit naar de huidige (residuele) waardebepalingsmethode omdat deze wetenschappelijk onderbouwd zou zijn.

In de AB 1915 is er expliciet gekozen voor waardebepaling door deskundigen omdat canonbepalingen voor een periode van 50 jaar niet in de invloedsfeer mogen komen van één van de partijen (gemeente of erfpachter). Binnen het systeem zijn beide partijen gerechtigd om één deskundige te benoemen die vervolgens samen de derde deskundige benoemen. Zou één van de partijen meer invloed uitoefenen dan de andere partij, dan wordt dit systeem en de onafhankelijkheid van de deskundigen ondermijnd. Alleen criteria die objectief te rechtvaardigen zijn kunnen aan deskundigen worden meegegeven. Er zijn echter geen objectieve criteria voor waardebepaling.

Het staat zowel de gemeente als de erfpachter vrij om bij de rechter te eisen dat het deskundigenrapport niet in stand blijft. Het rapport is echter een bindend advies en is moeilijk aantastbaar, tenzij het niet voldoet aan de criteria van artikel 7:904 (waarvan sprake is als het advies niet voldoet aan de criteria genoemd in de arresten).[64] Vervolgens is het aan de rechter om drie nieuwe deskundigen te benoemen.

Onduidelijk is of er sprake is van een inspanningsverplichting of een resultaatverplichting voor deskundigen. De vraag is wanneer de gemeente voorwaarden stelt en de deskundigen hier geen gehoor aangeven, of de gemeente dan het recht heeft om de rekening niet te betalen. Deze vraag is nog niet beantwoord. Een zelfde soort vraag doet zich voor als er een geschil is tussen één partij en de deskundigen. Of dit geschil in relatie tot de deskundigen ook betekent dat deze hun geld niet krijgen is onbekend.

Mandaatbesluit directeur OGA

Mandaatbesluiten hebben betrekking op de rechtshandeling tussen de gemeente Amsterdam en derden waar een rechtsgevolg aan vastzit. De mandaatbepaling dat de directeur OGA mag afwijken van het grondprijsbeleid.[65] Het mandaat heeft betrekking op het gehele grondprijsbeleid, inclusief de CHET. De directeur OGA maakt van dit mandaat in de praktijk gebruik voor nieuwe uitgiften, maar niet voor CHET.

[64] Deze criteria zijn niet limitatief. Het is denkbaar dat er ook andere criteria zijn op basis waarvan het advies wordt ontbonden.

[65] Gemeenteblad afdeling 38, nr. 28, 22 maart 2011.

Ra

Bijlage 4 – Kosten gemeentelijke aanbiedingen

Wij hebben de kosten van het systeem van de gemeentelijke aanbieding vergeleken met het systeem dat alleen de deskundigen de canon bepalen.

Om de kosten te kunnen vergelijken heeft Bureau Erfpacht een inschatting gemaakt van de tijdsbesteding voor drie scenario's (tabel b4.1):

I. De gemeentelijke aanbieding wordt geaccepteerd.
II. De gemeentelijke aanbieding wordt niet geaccepteerd en wordt gevolgd door de waardevaststelling door deskundigen.
III. Deskundigen stellen de waarde vast, zonder dat de gemeente een aanbieding doet.

Tabel b4.1 Tijdsbesteding per processtap per scenario

Processtap	I. geaccepteerde aanbieding	II. aanbieding niet geaccepteerd	III. alleen deskundigen
Aanmaken dossier, controle bestemming	30	30	30
Grondprijsadvies	30	30	-
Berekenen en controleren GW en canon	15	15	-
Opstellen aanbieding	15	15	-
Controle canon en aanbieding	15	15	-
Verzoek keuze betaalwijze + keuze notaris *	10	-	-
Aanzeggen nieuwe AB's	-	-	10
Benoemen deskundigen, taxatieopdracht *	-	25	30
Rappelleren / tijdbewaking *	10	20	20
Beoordelen rapporten	-	20	20
Besluit / aanzeggen nieuwe canon + volmacht notaris	25	25	25
Totaal ingeschatte tijd	Ong. 2 hr 30	Ong. 3 hr 15	Ong. 2 hr 15

De inschatting van de tijdsbesteding heeft in twee stappen plaatsgevonden. In de Nota van Bevindingen heeft de rekenkamer zelfstandig een inschatting gemaakt op basis van het tijdens het onderzoek verzamelde informatie. In reactie op de Nota van Bevindingen heeft OGA deze inschatting aangevuld en bijgesteld, wat heeft geresulteerd in de processtappen en de geschatte tijden in tabel b4.1. Door deze aanvulling zijn zowel de initiële inspanningen (aanmaak van het dossier) als de afsluitende werkzaamheden (volmacht notaris) onderdeel gaan uitmaken van de berekening. Zowel aan de kant van de rekenkamer als aan de kant van OGA betreft het inschattingen van de besteedde tijd. Een exacte berekening van de gemiddelde behandeltijd per erfpachtdossier is niet te geven omdat de hiervoor benodigde (tijd)gegevens ontbreken, mede als gevolg van het ontbreken van een (gedetailleerde) tijdregistratie. Het is daarom begrijpelijk dat bovenstaande tijden, geschatte tijden betreffen, maar zorgt er wel voor dat berekeningen die op basis van deze schattingen zijn gemaakt een bandbreedte kennen voor de betrouwbaarheid.

0211

In de opstelling van OGA onderkennen wij drie onwaarschijnlijkheden (deze zijn in de tabel met een * gemarkeerd):

1. Bij een aanbieding die wordt geaccepteerd is ongeveer 10 minuten nodig om vast te stellen welke betaalwijze en notaris de erfpachter prefereert. Er wordt niet onderbouwd waarom deze inspanning niet door de gemeente moet worden gemaakt wanneer de deskundigen de canon vaststellen.
2. Het benoemen van deskundigen en het opstellen van een taxatieopdracht vergt bij een procedure waarbij de gemeentelijke aanbieding niet is geaccepteerd 25 minuten, terwijl dit bij een zelfstandig deskundigentraject 30 minuten vergt. Deze extra 5 minuten liggen niet voor de hand.
3. Het rappelleren en het bewaken van de tijdigheid van de procedure vraagt ongeveer 10 minuten bij een procedure waarbij de gemeentelijke aanbieding wordt geaccepteerd, 20 minuten als de gemeentelijke aanbieding niet wordt geaccepteerd en vervolgens de canon wordt vastgesteld door deskundigen. Hieruit volgt dat 10 minuten extra nodig zijn voor het deskundigentraject. Het ligt daarom niet voor de hand dat het rappelleren en het bewaken van de tijdigheid bij alleen een deskundigenprocedure ook 20 minuten vergt.

Rekening houdend met deze drie inconsistenties gaan wij uit van de volgende tijdsinspanningen per scenario:
I. 2 uur 30 minuten
II tussen de 3 uur 15 minuten en 3 uur 20 minuten[65]
III. tussen de 2 uur 10 minuten en 2 uur 15 minuten[67]

Voor het bepalen van de kosten die ten laste komen van de gemeente zijn wij uitgegaan van de volgende parameters:

Aantal gemeentelijke aanbiedingen	416	
Uurtarief 2011[68]	€ 115,00	
Scenario I		
Tijdsbesteding indien aanbieding is geaccepteerd (in uren):	2½ uur	
Kosten indien aanbieding is geaccepteerd (€ 113,00 X 2½)		€287,50

[65] De handelwijze wordt veroorzaakt doordat het verzoek van betaalwijze (10 minuten) geen onderdeel uitmaakt van de schatting.

[67] De handelwijze wordt veroorzaakt door het verzoek van betaalwijze (stijging 10 minuten), het rappelleren (daling 10 minuten) en het benoemen (stijging van de tijd 10 minuten) stijgt voor het verzoek van betaalwijze en met 10 minuten daalt voor het rappelleren.

[68] De rekenkamer is daarbij uitgegaan van een geschat gemiddeld uurtarief per medewerker van Bureau Erfpacht van € 113 (prijspeil 2011). De rekenkamer is voor de schatting uitgegaan van de volgende parameter; de apparaatskosten bedragen € 8.553.980 (2011). Bureau Erfpacht heeft 69 medewerkers (61 fte). Volgens Bureau Erfpacht hebben deze medewerkers in 2011 75.858 productieve uren gewerkt.

Ra

Scenario II

Aanvullende tijdsbesteding indien aanbieding niet is geaccepteerd	45 - 50 minuten
Kosten aanvullende tijdsbesteding	€ 84,75 - € 94,17
Taxatiekosten:	€ 885,00
Aanvullende kosten bij afwijzing aanbieding	€ 969,75 - € 979,17
Totale kosten indien aanbieding niet is geaccepteerd	€1.252,25- € 1261,67
Gemiddeld en afgerond	€1.257

Scenario III

Tijdsbesteding indien alleen de deskundigen de waarde vaststellen	2 uur en 10 min en 2 ¼ uur
Kosten aanvullende tijdsbesteding	€ 244,83 - € 254,25
Taxatiekosten:	€ 885,00
Aanvullende kosten bij afwijzing aanbieding	€ 1.129,83 -€ 1.139,25
Gemiddeld en afgerond	€1.135

Wanneer alle aanbiedingen worden geaccepteerd (en dus geen enkele aanbieding wordt afgewezen) bedragen de totale kosten voor de gemeente € 117.520 (416 * € 282,50). Worden alle aanbiedingen afgewezen dan bedragen de kosten tussen de € 520.956 en € 524.855. Wordt de waarde echter alleen vastgesteld door de deskundigen dan bedragen de kosten € 470.009 en € 473.928.

Door de rekenkamer is berekend bij welk afwijzingspercentage de kosten van de gemeentelijke aanbieding de kosten van de deskundigen evenaren.

Tabel b4.2 Omslagpunt kosten gemeentelijke aanbieding versus deskundigen

Afwijzings-percentage	Gemiddelde kosten bij gemeentelijke aanbiedingen	Gemiddelde kosten bij waarde bepaling door drie deskundigen	Verhouding kosten gemeente en deskundigen
0%	€ 118.000	€ 472.000	25%
10%	€ 158.000	€ 472.000	33%
20%	€ 199.000	€ 472.000	42%
30%	€ 239.000	€ 472.000	51%
40%	€ 280.000	€ 472.000	59%
50%	€ 320.000	€ 472.000	68%
60%	€ 361.000	€ 472.000	76%
70%	€ 401.000	€ 472.000	85%
80%	€ 442.000	€ 472.000	94%
90%	€ 482.000	€ 472.000	102%
100%	€ 523.000	€ 472.000	111%

Gezien de kostenstructuur van het systeem van de gemeentelijke aanbieding en die van de deskundigen is er sprake van een omslagpunt. Op basis van bovenstaande gegevens ligt het omslagpunt net iets boven de 85% (zie tabel b4.2). Indien het werkelijke afwijzingspercentage lager is, dan is het systeem van gemeentelijke

aanbiedingen kostenbesparend ten opzichte van het systeem van de waardebepaling door deskundigen (zie ook figuur b4.1).

Figuur b4.1 – kostenstructuur gemeentelijk

