Deel 1: Concept bestuurlijk rapport

Canonherzieningen einde tijdvak

De gemeentelijke aanbiedingen onderzocht

24 mei 2012

VERTROUWELIJK CONCEPT

Dit concept bestuurlijk rapport 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.

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 cannonherzieningen eerste tijdvak. In maart en april heeft de rekenkamer dit onderzoek uitgevoerd.

Het nu voorliggende document is het vertrouwelijke conceptrapport van het onderzoek *Cannherziening einde tijdvak* met als ondertitel *De gemeentelijke aanbiedingen onderzocht*. Dit document bevat het concept bestuurlijk rapport en zal samen met het concept onderzoeksrapport 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.

Het 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 Bijzondere Zaken 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.

0210

Ra

0210

Ra

Samenvatting

pm

0210



Ra

Leeswijzer

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

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?

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

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

0210

Ra

Ra

Inhoudsopgave

Status document		3
Samenvatting		5
Leeswijzer		7
1	**Inleiding**	11
2	**Bevindingen**	13
2.1	Onderzoeksvraag	13
2.2	Onderzoeksbevindingen	13
2.3	Conclusie	15
3	**Analyse en aanbevelingen**	17
3.1	Mogelijke scenario's voor toekomstige gemeentelijke aanbiedingen	17
3.2	Gemeentelijke aanbieding behoeft blijvende aandacht	19
3.3	Zoek naar gemeenschappelijke uitgangspunten en verklein systematisch verschillen	19

Ra

0210

Ra

1 Inleiding

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

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

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

De gemeenteraad onderkende begin 2014 eerder ook al het belang van dit onderwerp. Om de canonvaststelling "niet van de wil van een der partijen afhankelijk" te maken, koos het gemeentebestuur er in 1915 daarom voor om de canon te laten vaststellen door een commissie van drie onafhankelijke deskundigen.
In 1966 heeft het gemeentebestuur – bij het vaststellen van nieuwe algemene erfpachtvoorwaarden - besloten om de werkwijze te veranderen. De gemeente werd verplicht om voor het einde van het tijdvak de erfpachter eerst zelf een aanbieding te doen met de door de gemeente vastgestelde nieuwe canon. De erfpachter kreeg daarbij het recht om de aanbieding niet te accepteren om vervolgens de canon alsnog te laten vaststellen door een deskundigencommissie. De beraadslaging rondom en de toelichting op deze erfpachtvoorwaarden geven echter geen duidelijkheid over het waarom van deze wijziging van beleid en de nagestreefde doelen met deze wijziging. Om een uitspraak te kunnen doen over doelmatigheid en doeltreffendheid heeft de rekenkamer daarom zelf twee mogelijke doelen voor het verplicht stellen van de gemeentelijke aanbiedingen geformuleerd:

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

0210

Ra

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

Ra

2 Bevindingen

2.1 Onderzoeksvraag

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

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

2.2 Onderzoeksbevindingen

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Conclusie

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

0210

Ra

Ra

3 Analyse en aanbevelingen

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

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

3.1 Mogelijke scenario's voor toekomstige gemeentelijke aanbiedingen

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

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

I. Huidige beleid voortzetten

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

II. Gemeentelijke aanbieding afschaffen

Op grond van de algemene bepalingen 1986- de algemene afspraken tussen de gemeente en de erfpachter -is de gemeente verplicht om voorafgaand aan het einde van een tijdvak een aanbieding te doen. In de nieuw vast te stellen algemene bepalingen kan de plicht tot het doen van een gemeentelijke aanbieding worden geschrapt en kan de waardebepaling weer gehoel worden overgelaten aan een commissie van drie deskundigen. Voor de huidige erfpachtovereenkomsten lost dit echter niets op. Zeker tot 2062 blijft de gemeente verplicht om voor de huidige erfpachtovereenkomsten een aanbieding te doen. Indien het college en de dagelijkse besturen zouden besluiten om op korte termijn feitelijk geen gemeentelijke aanbiedingen meer te doen, moet de gemeente voor elk van de ruim 200.000 erfpachtovereenkomsten afspraken gaan maken. De vraag is onder welke voorwaarden dit kan en of de kosten daarvan opwegen tegen de kosten van het doen van een gemeentelijke aanbieding. Los daarvan moeten we ons blijven realiseren dat zowel voor de gemeente als de erfpachter het gemeentelijke aanbiedingsproces voordelig is. Beide betalen immers geen taxatiekosten, waardoor zij elk gemiddeld € 885 besparen en zowel gemeente als erfpachter hebben eerder zekerheid over de hoogte van de toekomstige canon. En ook als de gemeente geen aanbiedingen meer doet, zal zij werkzaamheden moeten blijven verrichten om het herzieningsproces in gang te zetten en af te ronden. Daardoor zal die te besteden tijd en de daaraan verbonden apparaatskosten maar in geringe mate dalen.

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

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

Aanbeveling 3: Bepaal of het huidige systeem van gemeentelijke aanbiedingen ongewijzigd wordt voorgezet, wordt afgeschaft of wordt gewijzigd.

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

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

3.2 Gemeentelijke aanbieding behoeft blijvende aandacht

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

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

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

3.3 Zoek naar gemeenschappelijke uitgangspunten en verklein systematisch verschillen

De keuze: *hoe nu verder*, is aan de politiek. Gezien de potentiële voordelen van het systeem van gemeentelijke aanbiedingen en de nadelen van het ongewijzigd voortzetten van het huidige beleid, heeft scenario III onze voorkeur. Het eenzijdig opleggen van regels aan deskundigen is geen optie. Het kan immers, enigszins afhankelijk van het type regel, de onafhankelijke positie van de deskundigen aantasten. Bovendien is het in het privaatrecht

0210

Ra

en daarmee in het erfpachtrecht zo dat slechts eenzijdig regels mogen worden opgelegd wanneer beide partijen voorafgaand met die eenzijdigheid hebben ingestemd. Voor wat betreft het opleggen van regels aan deskundigen zijn, voor zover ons bekend, geen afspraken gemaakt tussen de gemeente en de erfpachters.

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

Objectieve vaststelling canon is een illusie

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

Vervolgens zitten ook in elke berekeningswijze aannames die eerder het predicaat meer of minder voor de handliggend verdienen dan het oordeel goed of fout. Een belangrijke aanname in iedere berekening is de betekenis van de marktwaarde van een object. Zowel deskundigen als de gemeente gaan er vanuit dat de (op de een of andere manier vastgestelde) marktwaarde van een object de waarde is *onder erfpacht*. Ofwel het is de waarde die tot stand komt op een markt die zich realiseert dat er sprake is van erfpacht. De vraag is wat dat betekent en of dat wel zo is. In theorie zou het kunnen betekenen dat de markt zich realiseert dat de grond van de gemeenschap is en de marktwaarde daarom alleen de waarde van de opstallen vertegenwoordigt. Maar dat is aantoonbaar niet het geval. De betekenis is dus hooguit dat de markt zich realiseert dat het object belast is met extra lasten en dat daarom de marktwaarde van het object lager is. Realiseert de markt zich ook dat die extra lasten "doorlopend" blijven bestaan? Dat is de vraag. Het is zelfs de vraag of de markt, als er sprake is geweest van afkoop van erfpacht, bij een transactie bijvoorbeeld 30 jaar voor de afloop van de canonperiode, zich sowieso iets realiseert van een aanwezige erfpacht.

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

[1] Zie pagina 47 van het onderzoeksrapport.

Ra

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

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

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

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

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

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

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

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

0210

Ra

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

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