0026

Weesperplein 8
1018 XA Amsterdam

Postbus 1104
1000 BC Amsterdam
Telefoon 020 254 4111
Fax 020 254 4110
info@ogw.amsterdam.nl

Gemeente Amsterdam
Ontwikkelingsbedrijf

Portefeuille Programma en Regie
Bureau Erfpacht

De Raadscommissie met de portefeuille Grondzaken

Datum 13 mei 2014
Ons Kenmerk 2014-5064
Behandeld door Mevrouw mr. 5.1.2e
Doorkiesnummer 5.1.2e
E-mail 5.1.2e

Onderwerp Rapportage over de beoordeling door de gemeente van rapporten van externe adviseurs bij canonherziening einde tijdvak in de periode 2010 tot en met 2013

Geachte commissieleden,

Op 28 mei 2013 heeft de Rekenkamer Amsterdam de Rekenkamerbrief 2013-07 *Verzoek tot rechtmatigheidsonderzoek erfpacht* aan de gemeenteraad verzonden. In deze brief heeft de Rekenkamer het college enkele aanbevelingen gedaan met betrekking tot de procedure waarbij de canon bij het einde van het tijdvak wordt vastgesteld door een commissie drie externe adviseurs. De Rekenkamerbrief en de bestuurlijke reactie van het College van B&W zijn besproken in de vergadering van de commissie Bouwen Wonen en Klimaat (BWK) van 28 augustus 2013. In de bestuurlijke reactie is vermeld dat de raad over de uitvoering van twee aanbevelingen van de Rekenkamer zou worden geïnformeerd.

De eerste aanbeveling betrof het vaststellen van beleid voor het beoordelen van taxatierapporten van externe adviseurs. Dit beleid is vastgesteld door het College op 17 december 2013; de commissie BWK is hierover op 29 januari 2014 geïnformeerd.

De tweede aanbeveling luidt als volgt: *"Onderzoek in hoeverre daadwerkelijk sinds januari 2010 invulling is gegeven aan de getroffen maatregelen inclusief de interne werkinstructie voor de beoordeling van taxatierapporten en rapporteer hierover aan de raad".*
De commissie zou nog voor de laatste commissievergadering van 17 februari op de hoogte worden gebracht. Dit is echter niet haalbaar gebleken, gelet op de samenhang van deze aanbeveling met de ontwikkelingen inzake de vernieuwing van het erfpachtstelsel en de opdracht van het College aan de commissie Grondwaardebepaling voor advies. De gemeenteraad heeft op 2 april j.l. besloten terug te komen op de uitgangspunten voor de vernieuwing van het erfpachtstelsel. De gemeenteraad is hierbij tevens geïnformeerd over het advies dd. 23 maart j.l. van de commissie Grondwaardebepaling.

Inmiddels is het onderzoek over de beoordeling door de gemeente van rapporten van externe adviseurs in het kader van een canonherziening einde tijdvak afgerond; de uitkomsten zijn opgenomen in de hier voorliggende rapportage.

Uit de algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht vloeit voort dat bij een canonherziening einde tijdvak de nieuwe canon wordt vastgesteld door een onafhankelijke commissie van drie externe adviseurs. De gemeente mag de commissie niet beïnvloeden bij het vaststellen van de canon en de invloed van de gemeente gaat dan ook niet verder dan het aanwijzen van één van de externe adviseurs. Na ontvangst van het (concept)rapport beoordeelt de gemeente het rapport. Op dat moment mag de gemeente uiteraard wel de door externe adviseurs toegepaste methode beoordelen.

Uit de rapportage blijkt dat de gemeente de rapporten van externe adviseurs beoordeelt op de procedure van totstandkoming. Hierbij wordt gekeken in hoeverre hoor en wederhoor plaats heeft gevonden en of de rapporten goed zijn gemotiveerd en onderbouwd. Daarnaast bekijkt de gemeente de rapporten ook inhoudelijk. De gemeente staat kritisch tegenover de methoden die externe adviseurs toepassen voor het bepalen van de canon. Omdat de gemeente voor de vernieuwing van een dergelijk rapport haar wederpartij moet dagvaarden, zijnde de erfpachter, is de gemeente tot nu toe nog niet overgegaan tot het verderen van vernieuwing van een dergelijk rapport.

Het advies van de commissie Grondwaardebepaling d.d. 23 maart 2014, zoals hiervoor aangegeven opgesteld in het kader van de vernieuwing van het erfpachtstelsel, bevat onder meer een advies over de huidige manier waarop de canon wordt vastgesteld door een commissie van externe adviseurs. Uit dit advies blijkt dat de commissie eveneens kritisch staat tegenover de wijze waarop de canon wordt vastgesteld door externe adviseurs. Zo heeft de commissie in haar advies het volgende opgenomen: *"Naar de mening van de Commissie is dit proces van vaststelling door "externe taxateurs" buitengewoon cadeaugevoelig, willekeurig en bovendien gevoelig voor manipulatie. De uitkomst, de canongrondslag, lijkt meer een beradering van wat maatschappelijk, of in het licht van de historie, een aanvaardbare canongrondslag is dan dat het een afspiegeling is van de realistische grondwaarde".*

Met vriendelijke groet,
namens het college van burgemeester en wethouders,

M. van Poelgeest
Wethouder Grondzaken

Nummer BD2014/003639
Directie directie sb
Dienst oga ontwikkelingsbedrijf gemeent

Gemeente Amsterdam
College van burgemeester en wethouders

B&W

Voordracht voor de collegevergadering van
13 mei 2014

Portefeuille **26**
Agendapunt **A1**

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd **Onderwerp**

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

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd **Het college van burgemeester en wethouders besluit**

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

1.1) Een algemene toelichting op de werkwijze bij het beoordelen van rapporten van externe adviseurs sinds 2010. Intern worden rapporten beoordeeld door ambtenaren met erfpacht-, juridische, financieel-economische en vastgoedexpertise. Extern is in toenemende mate aandacht besteed aan de rapporten van externe adviseurs door te wijzen op de jurisprudentie, onder meer bij diverse cursussen voor en bij overleggen met de Makelaarsvereniging Amsterdam.

1.2) Een toelichting op de onderzoeksopzet van de rapportage.

1.3) Een overzicht van de canonherzieningen en rapporten van externe adviseurs per jaar waaruit blijkt:
   a) In hoeveel gevallen de gemeente vragen en/of opmerkingen heeft gemaakt op het rapport van externe adviseurs en wat de commissie van externe adviseurs heeft gedaan met het commentaar van de gemeente.
   b) Dat in 2010 en 2011 in een zeer gering aantal gevallen rapporten van externe adviseurs zonder onderbouwing zijn geaccepteerd door de gemeente zonder opmerkingen op deze rapporten te maken. OGA onderzoekt of deze rapporten van externe adviseurs aangepast moeten worden. In 2012 en 2013 bevatten alle rapporten een onderbouwing en motivatie en wordt in vrijwel alle gevallen door de gemeente op het rapport gereageerd.
   c) Dat in algemene zin sprake is van een stijgende lijn met betrekking tot de mate van onderbouwing en motivering van rapporten van externe adviseurs. Ook met betrekking tot de ontwikkeling van de werkwijze van de gemeente bij het beoordelen van rapporten van externe adviseurs is een stijgende lijn te zien.

1.4) Een toelichting op de toegepaste methoden van waarderen door externe adviseurs. Dit staat los van de uitvoering van de aanbeveling van de Rekenkamer. Uit de toelichting blijkt dat OGA het, mede door het steeds volledige beoordelen van de taxatierapporten, veelal niet eens is met de door externe adviseurs toegepaste methode bij het bepalen van de grondwaarde en

canon in het kader van een canonherziening. Tevens blijkt uit deze toelichting dat OGA er om verschillende redenen vooralsnog voor heeft gekozen geen vermelding van deze rapporten te vorderen bij de rechter, maar dat wordt overwogen in de toekomst stappen te ondernemen om er voor te zorgen dat de externe adviseurs een betere methodiek toepassen.

2) Het advies van de commissie 'Grondwaardebepaling' dd. 23 maart 2014 met betrekking tot de door externe adviseurs toegepaste methoden bij het vaststellen van een canon bij een canonherziening einde tijdvak. Dit advies is opgesteld in het kader van de vernieuwing van het erfpachtstelsel en bevat onder meer een advies over de huidige manier waarop de canon wordt vastgesteld door een commissie van externe adviseurs.

B) In te stemmen met de aanbiedingsbrief aan de raadscommissie met de portefeuille Grondzaken. In deze brief worden de achtergrond en de aanleiding van de rapportage toegelicht. Tevens wordt toegelicht dat de gemeente de commissie van externe adviseurs niet mag beïnvloeden, maar dat de (concept)rapporten van externe adviseurs wel procedureel en inhoudelijk worden beoordeeld door de gemeente. De gemeente staat kritisch ten opzichte van de door externe adviseurs toegepaste methode voor het vaststellen van de canon.

Bestuurlijke achtergrond

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

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

- In 2013 aan het college ter goedkeuring beleid zal worden voorgelegd inzake het beoordelen van rapporten van externe adviseurs. Het College heeft op 17 december 2013 (nr. BD2013-009525) met dit beleid ingestemd. De raadscommissie BWK heeft op 29 januari 2014 (BD2013-009526) kennisgenomen van dit Collegebesluit.
- De wethouder Grondzaken door OGA zal laten inventariseren op welke wijze uitvoering is gegeven aan de interne procedure voor de beoordeling van rapporten van externe adviseurs en hierover te rapporteren aan de raad. De uitkomsten van deze inventarisatie worden hierbij aan het College voorgelegd.

Op 4 februari 2014 (nr. BD2014-001289) heeft het College ingestemd met de opdracht voor advies aan het College door de zgn. commissie Grondwaardebepaling voor woningen op bestaande erfpacht. Bij de behandeling door het College (25 maart

2014, nr. BD2014-3297) en de gemeenteraad (2 april 2014, Gemeenteblad afd. 1, nr. 346) van de voorstellen tot terugkomen op de uitgangspunten voor de vernieuwing van het erfpachtbeleid hebben het College respectievelijk de gemeenteraad kennisgenomen van het interim-advies van deze commissie, bestaande uit prof.dr. Frijns, prof.dr. Korthals Altes en prof.dr. Teulings. Dit interim-advies is als bijlage bij deze voordracht meegezonden.

Onderbouwing besluit

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

Op 25 maart 2009 heeft de rechtbank Amsterdam vonnis gewezen in een procedure tussen de Nederlandse Vereniging van Erfpachters (NLVE) en de gemeente Amsterdam. Hierbij heeft de rechtbank geoordeeld dat de rapporten van externe adviseurs in het kader van een canonherziening einde tijdvak die onderdeel uitmaakten van de procedure niet deugdelijk gemotiveerd waren en dat het beginsel van hoor en wederhoor niet was toegepast. De rapporten zijn daarom door de rechter vernietigd. De rechter toetst de rapporten hierbij marginaal. Dit betekent dat de rechter de motivering en onderbouwing van de rapporten toetst, maar dat niet inhoudelijk wordt gekeken naar de door de commissie van externe adviseurs gehanteerde methode om de canon vast te stellen.

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

Ad 1.1) Algemene toelichting op de werkwijze bij het beoordelen van rapporten van externe adviseurs

Wijzigingen met betrekking tot de interne controle van rapporten van externe adviseurs

In juli 2010 is binnen het DGA een team opgericht dat zich uitsluitend bezighoudt met de canonherzieningen bij het einde van het tijdvak. Het doel hiervan was om een uniforme en efficiënte werkwijze te hanteren. De beoordeling van rapporten van externe adviseurs werd ook door dit team gedaan. Bij twijfel of onduidelijkheid over

[1] Bij algemene bepalingen ouder dan die van 1800 geldt alleen de procedure waarbij de canon wordt vastgesteld door externe adviseurs. Overigens worden in alle algemene bepalingen (en de Rekenkamerbrief) de externe adviseurs nog aangeduid als "deskundigen".

een deskundigenrapport werd tot medio 2012 advies ingewonnen bij de juridische en/of financieel economische beleidsmedewerkers en bij de vastgoedadviseurs van OGA.

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

Wijzigingen met betrekking tot externe partijen
OGA heeft tevens extern in toenemende mate aandacht besteed aan de rapporten van externe adviseurs door te wijzen op de jurisprudentie. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan in diverse cursussen die OGA geeft voor de Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA) (de cursussen in het kader van de opleiding en de cursussen in het kader van de permanente scholing van Amsterdamse makelaars).
De gemeente wijst alleen externe adviseurs aan die zijn aangesloten bij de MVA dan wel externe adviseurs van gerenommeerde (internationale) kantoren gespecialiseerd in (het waarderen van) vastgoed. Tussen OGA en taxateurs van de MVA die zich bezighouden met canonherziening einde tijdvak vindt twee keer per jaar een overleg plaats. In beide overleggen die in 2009 hebben plaatsgevonden, is door OGA gewezen op het vonnis van de rechtbank in de NLVE-procedure. De externe adviseurs hebben aangegeven dat het vonnis voor hen aanleiding was om kritisch te kijken op welke punten de rapporten moeten worden aangepast.
Tevens hebben sinds 2010 meerdere gesprekken plaatsgevonden met leden van de "erfpachtkamer" van de MVA met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de rapporten van externe adviseurs. Hierbij is geen richting gegeven aan de wijze van taxeren, maar is gekeken hoe de rapporten beter kunnen aansluiten op de door de rechter vastgestelde kwaliteitscriteria.
Ook de groep van externe adviseurs die door de gemeente kunnen worden aangewezen voor het waarderen van een erfpachtrecht in het kader van een canonherziening einde tijdvak is uitgebreid. Externe adviseurs waarvan de rapporten naar het oordeel van OGA niet voldoen aan de eisen die de jurisprudentie daar aan stelt, worden niet langer door de gemeente aangewezen. Bij dit alles wordt in acht genomen, dat de door de gemeenteraad vastgestelde algemene beginselen voor voortdurende erfpacht de onafhankelijkheid van de commissie van externe adviseurs voorschrijven. Daarom legt de gemeente de deskundigen bij het verstrekken van de opdracht geen methode op, maar wijst hen slechts op de gewenste volledigheid en onderbouwing n.a.v. de rechterlijke uitspraken.

Ad 1.2) Toelichting op de onderzoeksopzet
Over de periode 2010-2013 heeft een inventarisatie plaatsgevonden van erfpachtrechten met een (overwegende) woonbestemming waarbij de volgende onderzoeksstappen zijn gezet:

1. De canonherzieningen zijn gesorteerd op bouwblok.

Bij erfpachtrechten waarop Algemene Bepalingen van vóór 1994 van toepassing zijn, vindt de canonherziening bouwblokgewijs plaats. Dit betekent dat één commissie van externe adviseurs alle erfpachtrechten binnen het bouwblok waardeert. In dat geval is binnen een bouwblok van alle toepasselijke algemene bepalingen één rapport van externe adviseurs bekeken.
Bij erfpachtrechten waar de Algemene Bepalingen 1994 en de Algemene Bepalingen 2000 op van toepassing zijn, vindt de canonherziening niet bouwblokgewijs plaats en kunnen meerdere commissies van externe adviseurs actief zijn bij de canonherziening. In die gevallen is van elke commissie van externe adviseurs binnen een bouwblok één rapport bekeken.
Het is mogelijk dat niet voor het gehele bouwblok tegelijkertijd de canonherziening plaatsvindt, omdat het voorkomt dat, als gevolg van splitsingen in appartementsrechten, binnen één bouwblok meerdere algemene bepalingen van toepassing zijn waarvoor verschillende termijnen gelden. Dit betekent derhalve dat het mogelijk is dat de canonherziening voor het gehele bouwblok niet in hetzelfde kalenderjaar heeft plaatsgevonden.

2. De kwaliteit van het rapport van externe adviseurs (de mate van onderbouwing en motivering) is onderzocht
Kort na het NLVE-vonnis zijn de externe adviseurs begonnen met het verbeteren van hun rapporten wat betreft de onderbouwing en motivering. Tevens heeft OGA geconstateerd dat de externe adviseurs sindsdien hun methode van waarderen hebben aangepast.
Bij de inventarisatie door OGA is als uitgangspunt genomen de mate waarin de totstandkoming van de grondwaarde en de canon is onderbouwd en gemotiveerd. De mate van onderbouwing en motivering is immers een aanleiding voor de gemeente (en de erfpachter) om op het rapport te reageren. De interne werkinstructie voor beoordeling van rapporten aan de hand van de door de rechter vastgestelde criteria die sinds 2010 bestaat, moet in deze gevallen toegepast zijn.
Bij de beoordeling van de kwaliteit van het rapport is onderscheid gemaakt tussen:

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

3. Onderzocht is of de gemeente vragen heeft gesteld en/of opmerkingen heeft gemaakt op het rapport van externe adviseurs en wat de commissie van externe adviseurs hiermee gedaan heeft.
Zoals voorgaand is toegelicht is het mogelijk dat binnen één bouwblok door verschillende commissies van externe adviseurs rapporten zijn opgesteld. Per bouwblok of per commissie van externe adviseurs is één rapport bekeken en indien op dit rapport commentaar is gegeven door de gemeente dan is dit tevens gebeurd voor alle rapporten binnen het bouwblok of van dezelfde commissie van externe adviseurs.
Voor de vraag of het commentaar door de commissie van externe adviseurs al dan niet is verwerkt geldt hetzelfde.

Ad 1.3a) Overzicht van de canonherzieningen en rapporten van externe adviseurs per jaar

2010:
- 8 bouwblokken in de canonherziening, in totaal bestaand uit 252 erfpachtrechten/appartementsrechten.
- 10 verschillende commissies van externe adviseurs c.q. rapporten van externe adviseurs

- Rapporten zonder onderbouwing: 7
  - In 6 gevallen heeft de gemeente opmerkingen gemaakt, waarna in 4 gevallen de opmerkingen zijn verwerkt, een toelichting aan het rapport is toegevoegd dan wel de commissie van externe adviseurs per brief heeft gereageerd.
  - In 1 geval heeft de gemeente geen opmerkingen gemaakt. Dit betreft 8 erfpachtrechten/appartementsrechten.

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

2011:
- 9 bouwblokken in de canonherziening, in totaal bestaand uit 170 erfpachtrechten/appartementsrechten.
- 60 verschillende commissies van externe adviseurs c.q. rapporten van externe adviseurs

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

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

2012:
- 17 bouwblokken in de canonherziening, in totaal bestaand uit 376 erfpachtrechten/appartementsrechten.
- 38 verschillende commissies van externe adviseurs c.q. rapporten van externe adviseurs

- Rapporten zonder onderbouwing: 0

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

2013:
- 17 bouwblokken in de canonherziening, in totaal bestaand uit 507 erfpachtrechten/appartementsrechten.
- 50 verschillende commissies van externe adviseurs c.q. rapporten van externe

adviseurs

- Rapporten zonder onderbouwing: 0

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

Schematisch zien bovenstaande gegevens er als volgt uit:

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

* In twee gevallen heeft de gemeente laten weten akkoord te gaan met de rapporten.

Ad 1.3 b) Conclusie naar aanleiding van de inventarisatie:
Sinds 2010 geldt een interne werkinstructie voor het beoordelen van rapporten van externe adviseurs, waarmee wordt beoogd dat de totstandkoming van de canon door de externe adviseurs voldoende wordt onderbouwd en gemotiveerd zodat het rapport voldoet aan de eisen die de jurisprudentie daar aan stelt. Sinds 2010 is een gering aantal rapporten zonder onderbouwing (1 rapport in 2010 en 2 rapporten in 2011, in totaal betreffende 12 erfpachtrechten/appartementsrechten) door de gemeente geaccepteerd zonder hier opmerkingen op te maken en te verzoeken om een nadere onderbouwing.
Het uitgangspunt is dat als beide partijen hebben meegewerkt aan het passeren van de notariële akte hier niet meer op teruggekomen kan worden. Dit heeft de rechtbank Amsterdam op 5 juni 2013 ook bepaald in de juridische procedure tussen de Stichting Erfpachters Belang (SEBA) en de gemeente. Met het passeren van de notariële akte geven partijen aan dat zij akkoord zijn met de inhoud van het rapport van externe adviseurs.
Sinds 2010 heeft OGA intern beleid voor het beoordelen van rapporten van externe adviseurs. OGA is met de Rekenkamer van mening dat als er beleid is, dit ook uitgevoerd dient te worden, tenzij sprake is van omstandigheden die afwijking van het beleid rechtvaardigen. In enkele gevallen is het beleid echter niet gevolgd en OGA onderzoekt daarom of deze rapporten van externe adviseurs naar het oordeel van OGA aangepast zouden moeten worden.

Ad 1.3 c) Algemene conclusie met betrekking tot de motivering en onderbouwing van rapporten van externe adviseurs:
In de jurisprudentie met betrekking tot rapporten van externe adviseurs en de totstandkoming hiervan heeft de rechter bepaald dat:

- Achteraf uit de motivering van een rapport van externe adviseurs duidelijk

(controleerbaar) moet blijken 'op welke wijze de uitkomsten tot stand zijn gekomen'. Omdat het gaat om een bindend advies dat geldt voor een periode van 50 jaar en canonverhogingen meebrengt, mag worden verwacht dat het bindend advies inzicht biedt in de manier waarop externe adviseurs tot de grondwaarde en het canonpercentage zijn gekomen.

- De door externe adviseurs gehanteerde uitgangspunten en maatstaven duidelijk moeten zijn evenals de wijze van berekenen en de wel of niet meegewogen omstandigheden, zodanig dat controleerbaar wordt hoe de externe adviseurs tot de uitkomst zijn gekomen.
- Uit het rapport moet blijken dat en op welke wijze partijen met het oog op het beginsel van hoor en wederhoor in de gelegenheid zijn gesteld om opmerkingen te maken of vragen te stellen aan de externe adviseurs.

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

Bij de uitvoering van de aanbeveling van de Rekenkamer is onderzocht in hoeverre sinds 2010 uitvoering is gegeven aan de interne werkinstructie. Deze interne werkinstructie heeft tot doel dat rapporten van externe adviseurs voldoen aan de eisen die de jurisprudentie daar aan stelt en dus dat ze goed gemotiveerd en onderbouwd zijn en dat hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden.
Uit het overzicht blijkt een stijgende lijn wat betreft de motivering en onderbouwing van de rapporten. Sinds 2012 is in alle rapporten een onderbouwing en motivering over de totstandkoming van de grondwaarde en canon opgenomen. Geconcludeerd kan worden dat een nieuwe standaard in de rapporten van externe adviseurs is ontwikkeld wat betreft de motivering en onderbouwing en het toepassen van het beginsel van hoor en wederhoor.
Tevens is duidelijk te zien dat de gemeente haar werkwijze vanaf 2010 heeft aangepast en is blijven ontwikkelen. De gemeente zal de rapporten van externe adviseurs kritisch blijven toetsen aan de jurisprudentie en opmerkingen maken waar dat nodig is. De door de gemeente gehanteerde werkwijze is inmiddels vastgelegd in het beleid inzake het controleren van deskundigenrapporten bij een canonherziening einde tijdvak van een erfpachtrecht (vastgesteld door het college van B&W op 17 december 2013).

Ad 1.4) De door externe adviseurs toegepaste methode van waarderen
Zoals voorgaand vermeld toetst de rechter rapporten van externe adviseurs slechts marginaal en wordt daarbij niet inhoudelijk naar de door externe adviseurs gehanteerde methode gekeken. Bij de uitvoering vande aanbeveling van de Rekenkamer is daarom gekeken naar de mate van onderbouwing van rapporten van externe adviseurs en of hoor en wederhoor is toegepast. Naast de mate van motivering en onderbouwing beoordeelt de gemeente de rapporten van externe adviseurs echter ook op de door externe adviseurs gehanteerde methode van waarderen.
De externe adviseurs hebben de afgelopen jaren verschillende methoden gehanteerd.
Hoewel de commissie van externe adviseurs onafhankelijk dient te zijn en de gemeente de externe adviseurs geen methode oplegt, moet de toegepaste methode wel correct zijn en voorzien zijn van een sluitende en logische onderbouwing met marktreferenties. OGA is echter van mening dat, hoewel er voor wat betreft de onderbouwing en motivering sprake is van een stijgende lijn, de door externe

adviseurs gehanteerde methoden zich nog niet op het gewenste niveau bevinden.

Sinds 2010 heeft OGA in toenemende mate opmerkingen gemaakt op de rapporten van externe adviseurs. Deze opmerkingen betroffen, naast de onderbouwing en motivering, ook de toegepaste methode. De opmerkingen van de gemeente op de toegepaste methoden zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- De referentieobjecten:
  - Referentieobjecten betroffen, vooral tot 2012, zowel eigen grond als erfpacht. Externe adviseurs verlagen de grondwaarde om van eigen grond naar erfpacht te komen, maar dit verschil bleek niet uit het prijsverschil tussen de referentieobjecten. Bovendien kan dit worden vermeden, wanneer externe adviseurs erfpachtreferenties gebruiken. Een correctie voor het verschil eigen grond versus erfpacht kan dan achterwege blijven en dit maakt de taxatie helderder.
  - De referentieprijs wordt verminderd met de BTW, terwijl op de prijzen van de referentieobjecten geen BTW van toepassing is.
- Het canonpercentage:
  - Voor het bepalen van het canonpercentage werd een 25-jaars gemiddelde op de 10-jaars staatsrente genomen. Dit is arbitrair en werd niet met economische argumenten gestaafd.
  - Er vond dubbele correctie plaats op het canonpercentage voor de jaarlijks geïndexeerde canon.
  - Het canonpercentage werd bepaald op basis van de gemiddelde lanclopende staatsrente over 50 jaar waarbij dit gemiddelde werd verminderd met de volle inflatie. De jaarlijks geïndexeerde canon wordt onder de AB2000 echter geïndexeerd met de inflatie -/- 1% en niet met de volle inflatie. Daar de AB's voorschrijven dat externe adviseurs bij de vaststelling rekening moeten houden met de inhoud van de nieuwe AB's, is het onjuist om de gemiddelde staatsrente met de volle inflatie te verlagen.
- De grondwaarde:
  - De grondwaarde werd in een aantal gevallen bepaald aan de hand van het 25-jarig gemiddelde. De grondprijs uit het verleden werd hierbij fictief bepaald en niet geïndexeerd naar het actuele prijspeil. Door van deze waarden het gemiddelde te bepalen, worden dus ongelijke elementen vergeleken. (Inmiddels wordt deze foutieve methode niet meer door externe adviseurs gehanteerd).
  - Het verschil dat de externe adviseurs hanteren tussen de waarde van eigen grond en erfpacht is niet gebaseerd op marktwaarnemingen, maar op een theoretische exercitie.
- De depreciatiefactor:
  - De externe adviseurs verlagen de grondwaarde (depreciatie) zonder dat dit voldoende met cijfermatige argumenten wordt gestaafd.
  - In de herbouwwaarde nemen de externe adviseurs ook al de sloopkosten mee terwijl de depreciatie in de ogen van de gemeente dient om voor de fictieve sloopkosten te compenseren. Externe adviseurs nemen de fictieve sloopkosten derhalve dubbel mee.

Het is OGA de afgelopen jaren duidelijk geworden dat de door externe adviseurs toegepaste waarderingsmethodieken - ondanks de verbeteringen die in de afgelopen jaren zichtbaar zijn geworden wat betreft de onderbouwing en motivering van de

rapporten van externe adviseurs – naar het oordeel van OGA nog steeds niet van voldoende kwaliteit zijn. Met de opmerkingen van de gemeente op de methodiek wordt weinig tot niets gedaan (behalve dat wordt verwezen naar een standaardbijlage waarin de gevraagde informatie niet duidelijk is onderbouwd). Bij de uitvoering van de aanbeveling van de Rekenkamer werd dit opnieuw duidelijk.
Vooralsnog heeft OGA er voor gekozen om geen vernietiging van rapporten van externe adviseurs te vorderen bij de rechter. Hier is voor gekozen omdat hiervoor de erfpachter (zijnde de wederpartij van de gemeente) moet worden gedagvaard en dit een grote impact op de erfpachter heeft. De (toevallige) erfpachter wordt geconfronteerd met een dure juridische procedure en met langdurige onzekerheid over de hoogte van de nieuwe canon. Dit is een onevenredige belasting voor de erfpachter waar het de gemeente vooral gaat om een juiste taxatie en niet zo zeer om een hogere canon. Daarnaast is ervoor gekozen vooralsnog geen vernietiging van de rapporten van externe adviseurs te vorderen in afwachting van het verdere verloop van de Vernieuwing van het erfpachtstelsel.

Naar het oordeel van OGA moeten de rapporten van externe adviseurs niet slechts voldoen aan de eisen die de jurisprudentie stelt aan de motivering en onderbouwing, maar moet de toegepaste methodiek evenzeer correct zijn. Daarom wordt overwogen in de toekomst stappen te ondernemen om er voor te zorgen dat de externe adviseurs een betere methodiek toepassen. Hierbij zal steeds worden bezien, hoe voorkomen kan worden dat erfpachters hierdoor onevenredig worden belast.

2) Het advies van de commissie 'Grondwaardebepaling' met betrekking tot de methoden van externe adviseurs
In verband met de vernieuwing van het erfpachtstelsel heeft de gemeente advies gevraagd aan de commissie 'Grondwaardebepaling'. Aan deze commissie is naast een advies over de voorstellen voor de vernieuwing tevens advies gevraagd over de huidige manier waarop de canon wordt vastgesteld door een commissie van externe adviseurs. De commissie Grondwaardebepaling oordeelt samengevat dat het huidige proces van vaststelling van de canon door externe adviseurs ondoorzichtig, willekeurig en bovendien gevoelig voor manipulatie is. De uitkomst is volgens de commissie meer een benadering van wat maatschappelijk, of in het licht van de historie, aanvaardbaar is dan een afspiegeling van de residuele grondwaarde. De commissie is van mening dat hierdoor een onevenredig groot deel van de grondwaarde terecht komt bij een selecte groep erfpachters die de keuze maken om externe adviseurs in te schakelen.

Ad B) In verband met de nieuwe samenstelling van de raadscommissie met de portefeuille Grondzaken, zal bij de rapportage een aanbiedingsbrief worden gevoegd. Hierin worden de achtergrond en de aanleiding van de rapportage toegelicht. Voorts wordt in deze brief toegelicht dat de gemeente de commissie van externe adviseurs niet mag beïnvloeden, maar dat de gemeente de (concept)rapporten wel beoordeelt op de procedure van totstandkoming en op de inhoud.
De gemeente staat kritisch tegenover de methoden die externe adviseurs toepassen bij het vaststellen van de canon. Uit het advies van de commissie Grondwaardebepaling d.d. 23 maart 2014 blijkt dat ook deze commissie kritisch staat tegenover de wijze van vaststelling van de canon door externe adviseurs.

Uitkomsten advies

Portefeuille onbekend
Agendapunt onbekend

Gemeente Amsterdam
College van burgemeester en wethouders
Voordracht voor de collegevergadering van 13 mei 2014

B&W

Binnen de gemeente: SB: opmerkingen verwerkt

Buiten de gemeente: n.v.t.

Uitkomsten inspraak en/of maatschappelijk overleg

n.v.t.

Behandeling in raadscommissie

Eerstmogelijke vergadering van de raadscommissie met de portefeuille Grondzaken, ter kennisneming.

Datum van behandeling in gemeenteraad

n.v.t.

Financiële paragraaf

Toelichting

n.v.t.

Geheimhouding

n.v.t.

Voorlichting en communicatie

Binnen de gemeente: Opnemen in de besluitenlijst

Buiten de gemeente: n.v.t.

Stukken

Meegestuurd: 1) Concept-aanbiedingsbrief aan de raadscommissie.
2) Interim-advies van de commissie 'Grondwaardebepaling' d.d. 23 maart 2014

Ter inzage gelegd: n.v.t.

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

[redacted] (OGA); [redacted] @oga.amsterdam.nl; tel.nr. [redacted]

Besluit college van burgemeester en wethouders

Conform besloten

Interim advies
De bepaling van de grondwaarde van Amsterdamse woningen op bestaande erfpacht

Conclusies

- Het huidige model voldoet niet, met name door de willekeur die de inschakeling van commissie van externe deskundigen met zich mee brengt
- De voorspelbaarheid en zekerheid voor de erfpachter zijn belangrijke uitgangspunten voor een nieuw systeem.
- De commissie heeft een voorkeur voor een systeem waarbij de canon wordt gebaseerd op een residuele grondwaarde per buurt. Deze residuele grondwaarde wordt vastgesteld door een gezaghebbend onafhankelijke instantie op basis van recent gerealiseerde transacties.
- De canon wordt in de voorstellen van de gemeente herzien bij verkoop/aankoop van de woning. De commissie vraagt aandacht voor de imtiële effecten van de wijze van vaststelling van de nieuwe canon op de liquiditeit van de markt.

Prealabel

De commissie heeft het huidige systeem van grondwaardebepaling en de vernieuwingsvoorstellen op hoofdlijnen beoordeeld. Om de voorstellen goed tegen elkaar te kunnen afwegen is een nadere uitwerking van de voorstellen noodzakelijk. Dit advies kan daarom als een tussenadvies worden beschouwd.

Aanleiding, vraag en randvoorwaarden

De gemeenteraad van Amsterdam gaf op 3 juli 2013 het college van burgemeester en wethouders (het College) de opdracht om de uitgangspunten voor nieuwe erfpachtvoorwaarden uit te werken (gemeenteblad, Afdeling 2A, Nummer 145/536). Kern van de uitgangspunten is dat de hoogte van de (erfpacht)canon voorspelbaar wordt en de erfpachter zekerheid wordt geboden. De vernieuwing vindt plaats onder randvoorwaarde dat de nieuwe voorstellen de gemeente geen financieel voor- of nadeel oplevert. Door de erfpachtcanon telkens op het transactiemoment, en niet meer tussendoor, aan te passen, wordt de erfpachter zekerheid geboden tijdens zijn woonduur.

De discussie over de wijze waarop de grondwaarde wordt bepaald is voor het College aanleiding geweest om aan ons een aantal vragen voor te leggen.
De eerste vraag is welke wijze van berekening van de grondwaarde de Commissie adviseert. De Gemeente berekent de grondwaarde in haar voorstellen en in de huidige praktijk op basis van de residuele grondwaardebenadering.
De tweede vraag gaat over de voorgestelde berekeningsmethodiek. In de voorstellen van de gemeente wordt, door middel van een rekenformule, uit de transactieprijs (waarde opstal inclusief een deel van de grondwaarde / de afslag op de grondwaarde) de canongrondslag bepaald. In de voorstellen van de gemeente zijn nog twee alternatieve voorstellen geformuleerd, waarin jaarlijks per buurt een canongrondslag

of een grondquote wordt bepaald. De Commissie is gevraagd het voorstel voor de rekenformule en de alternatieve voorstellen te beoordelen.
Tenslotte wordt de Commissie ook een oordeel gevraagd over de huidige vaststellingspraktijk van de canongrondslag via een "commissie van externen".

De residuele grondwaarde

Naar ons oordeel vormt de grondwaarde de basis voor het bepalen van de canongrondslag. Het probleem van het bepalen van de canongrondslag verschuift dan naar de beoordeling van de modellen ter bepaling van deze grondwaarde. De Commissie acht de residuele grondwaarde de economisch en rationeel gezien juiste methode om de grondwaarde te bepalen.
Grondwaarde is locatiegebonden en reflecteert zowel de schaarste als de gebruikswaarde van de grond. In stedelijke centra zijn vastgoedbeleggingen in belangrijke mate gemotiveerd door de verwachte waardestijging van de grond. In het algemeen zal in schaarstegebieden de grondwaarde harder stijgen (en dalen) dan de opstalwaarde.
In steden als Londen leidt dit tot speculatieve ontwikkelingen die een extra impuls geven aan de grondwaardeontwikkeling met als een van de gevolgen dat Londen onbereikbaar wordt als woonstad voor grote groepen mensen die in Londen werken. Door te kiezen voor een erfpachtsysteem, gebaseerd op residuele grondwaarde, komt de grondwaardeontwikkeling ten goede van de gemeente Amsterdam. Daarnaast voorkomt de koppeling aan de residuele grondwaarde dat de gemeente misbruik kan maken van haar monopoliepositie.

Op locaties waar vastgoed schaars is (de vraag is groter dan het aanbod) wordt de residuele grondwaarde bepaald door het verschil tussen de vastgoedwaarde (waarde grond en opstal) en de opstalwaarde. De opstalwaarde wordt bepaald door de herbouwwaarde of de "bijbouwwaarde"[1]. Het bedrag waarvoor op dezelfde locatie evenveel of meer gelijkwaardige opstallen gebouwd kunnen worden.
Op locaties waar vastgoed niet schaars is (het aanbod is groter dan de vraag) is de waarde van opstallen lager dan de herbouwwaarde. De grondwaarde wordt dan bepaald door de prijs waarvoor (vrij bebouwbare) grond wordt aangeboden op de markt. Het verschil tussen de vastgoedwaarde en de grondwaarde is dan de waarde van de opstallen. Voor Amsterdam is dit meestal niet van toepassing; vastgoed is schaars in Amsterdam.

Een van de varianten van de gemeente is gebaseerd op grondquotes per buurt in plaats van via een residuele berekening. Een grondquote is het aandeel van de grondwaarde in de totale vastgoedwaarde, in feite het aandeel grondwaarde in vastgoed. Deze zogenaamde grondquotes zijn alleen verdedigbaar als ze zijn afgeleid van de residuele grondwaarde. Om een juiste grondquote te bepalen zal dus eerste de residuele grondwaarde bepaald moeten worden door de opstalwaarde te verrekenen met de totale waarde. Wordt er gekozen tussen een grondquote of een grondwaarde per m², dan

[1] De kosten om de opstallen te slopen worden in mindering gebracht van de opstalwaarde. De opstalwaarde wordt dus bepaald door de kosten om de opstallen opnieuw te realiseren min de veroudering en min de kosten om de opstallen te slopen.

dan heeft een grondwaarde per m² de voorkeur. De grondquote heeft als nadeel dat investeringen in de woning worden ontmoedigd. Als de grondquote niet wordt toegepast in de uiteindelijke grondwaardebepaling is het een overbodige stap om deze te bepalen.

Invoering van een erfpachtsysteem dat strikt gebaseerd is op de residuele grondwaarde kan voor erfpachters op locaties waar de erfpachtcanon niet of onvoldoende is meegestegen met de residuele grondwaarde tot negatieve verrassingen leiden. Het nieuwe systeem gaat pas in bij einde van het tijdvak. Een reguliere canonherzieningsprocedure (gemeentelijke aanbieding en/of taxatie) vindt dan eerst plaats. Nadat de nieuwe Algemene Bepalingen van toepassing zijn, is sprake van volledige indexatie van de canon. Canonsprongen op het eerst volgende transactiemoment zullen daarom niet meer zo extreem zijn als bij 75 jaar lang niet gelinderde canons.

Van residuele grondwaarde naar canongrondslag

Op de residuele grondwaarde worden doorgaans door taxateurs en gemeente afslagen toegepast om tot de grondslag voor de erfpachtcanon te komen. Doordat een deel van de grondwaarde bij de erfpachter blijft bevatten transacties marktgegevens over de grondwaarde. Daarvan kan bij de bepaling van de residuele grondwaarde gebruik worden gemaakt.

De mate waarin de grondwaarde achterblijft bij de erfpachter hangt af van het gehanteerde systeem. In het huidige systeem hebben taxateurs de neigring om afslagen te gebruiken om een snelle stijging van de grondwaarde af te zwakken. De Commissie vindt dat een gevaarlijke weg: door afslagen op deze manier te gebruiken, wordt de relatie tussen de werkelijke grondwaarde en de waarde van het erfpachtrecht verzwakt. In feite worden daardoor willekeurige cadeautjes uitgedeeld aan de toevallige bezitters van de woning / het erfpachtrecht[2].

NB: bij nieuw uit te geven grond wordt de prijs ook gebaseerd op de residuele waarde maar komt de definitieve prijs tot stand via een onderhandeling of een tender. De Commissie denkt dat daar niet de grote problemen zitten en bovendien valt de grondprijs bij uitgifte buiten het bestek van de adviesaanvraag.

Drie modellen

Op basis van de input van de Gemeente, eigen onderzoek en de door de gemeente verstrekte gegevens heeft de Commissie geconcludeerd dat de keuze in feite moet worden gemaakt tussen drie mogelijke modellen. In alle drie de modellen wordt de hoogte van de canongrondslag afgeleid van de residuele grondwaarde. Deze residuele grondwaarde wordt benaderd door transactieprijzen te corrigeren voor opstalwaarde. Vervolgens vindt een afslag plaats om tot de hoogte van de canongrondslag te komen.

[2] Een afslag ter hoogte van de BTW vormt hier een uitzondering op. De BTW komt bij uitgifte immers ten laste van de erfpachter en in die zin is het redelijk dat de waardestijging van die investering ook de erfpachter toekomt.

Het eerste model is de huidige systematiek. Het tweede model is het gemeentelijke vernieuwingsvoorstel voor de rekenformule waarbij uit de transactieprijs de canongrondslag volgt. Het derde model is een verfijning van de huidige methode van grondwaardebepaling per buurt.

Eerste model: huidige systematiek

In het huidige model bepaalt de Gemeente op basis van middeling per buurt en woningtype een grondwaarde. Via vaste afslagen wordt vervolgens de canongrondslag bepaald en op basis daarvan wordt de erfpachter bij canonherziening (eens in de 50 jaar) een nieuwe canon aangeboden. De commissie vindt dit in opzet een logische aanpak, maar is van mening dat verdere verfijning mogelijk is.

De erfpachter hoeft het voorstel van de gemeente niet te accepteren. In dat geval treedt een waarderingsprocedure met externe taxateurs in werking. Deze externe taxateurs bepalen de residuele grondwaarde op basis van de geschatte transactiewaarde van de woning, gecorrigeerd voor de geschatte opstalwaarde. Op de uitkomst worden door de externe taxateurs vervolgens zeer forse afslagen toegepast om tot een canongrondslag te komen. Zij passen doorgaans allereerst een afslag toe ter hoogte van de sloopkosten en de BTW over de grondwaarde, vervolgens een afslag wegens het verschil in waarde tussen een erfpachtrecht en vol eigendom en ten slotte de zogenaamde "depreciatiefactor". De motivatie voor deze afslagen beoordeelt de commissie als bijzonder dun. Bovendien krijgt de commissie de indruk dat er door externe taxateurs steeds nieuwe argumenten worden gezocht om de canon maar beneden bij te stellen.

De afslagen die nu door taxateurs worden gehanteerd zijn willekeurig. De huidige omschrijving in de Algemene Bepalingen 2000 geeft ook aanleiding voor arbitraire en willekeurige afslagen. In de Algemene Bepalingen wordt gesproken over de waardering van het vastgoedmet in achtneming van het feit dat het vastgoed in "verhuurde of gebruikte staat" is. De afslagen die worden toegepast zijn historisch bepaald en missen een ratio.
Opgemerkt moet worden dat de afslagen voorbij schieten aan het oorspronkelijke doel van de inschakeling van taxateurs. Inschakeling van taxateurs was om te voorkomen dat de erfpachter gebonden was aan een eenzijdig canonbepaling door de gemeente waarbij de gemeente misbruik zou kunnen maken van haar positie. Naar het oordeel van de commissie voorkomt de gemeente al misbruik van haar positie door de residuele grondwaarde te volgen. Ten onrechte wordt de indruk van misbruik wel gewekt omdat taxateurs fors hogere afslagen hanteren en op die wijze tot lagere canonbepalingen komen.

Het huidige werkwijze, welke voortvloeit uit de Algemene Bepalingen, heeft een aantal belangrijke nadelen voor erfpachters: het proces tot canonherziening duurt lang en is ingewikkeld, leidt tot langdurige onzekerheid en kent bij vergelijkbare woningen (grote) verschillen in de uitkomsten. Daarbij staan erfpachters bovendien voor de keuze om de zekere kosten van een deskundigenadvies af te wegen tegen de onzekere (lagere) uitkomst.
Naar de mening van de Commissie is dit proces van vaststelling door "externe taxateurs" buitengewoon ondoorzichtig, willekeurig en bovendien gevoelig voor manipulatie. De uitkomst, de canongrondslag, lijkt meer een benadering van wat

maatschappelijk, of in het licht van de historie, een aanvaardbare canongrondslag is dan dat het afspiegeling is van de residuele grondwaarde.

In de ogen van Commissie komt er hierdoor een onevenredig groot deel van de grondwaarde (met andere woorden: een groot financieel voordeel) terecht bij een selecte groep erfpachters die de keuze maken om externe taxateurs in te schakelen.

Tweede model: een rekenformule

In het gemeentelijk voorstel voor de nieuwe erfpachtvoorwaarden wordt het nadeel van de onvoorspelbaarheid van de nieuwe canon bij herziening opgelost door een eenduidige, in de algemene bepalingen vast te leggen rekenformule. Uitgangspunt voor de berekeningen is de verkoopprijs van de woning (de transactieprijs). Via de vooraf vastgelegde formule volgt de canongrondslag uit de transactieprijs. Deze formule werkt met één of meerdere drempels. Het deel van de koopsom tot de eerste drempel bepaalt voor een heel klein deel de canongrondslag, het deel van de koopsom boven de drempel bepaalt voor een heel groot deel de canongrondslag. De drempel wordt gerelateerd aan de herbouwwaarde. De drempel(s) worden daarom jaarlijks geïndexeerd met de bouwkostenindex. De rekenformule doet recht aan het baseren van de canongrondslag op de residuele grondwaarde / grondwaardeontwikkeling. De Commissie ziet een aantal voor- en nadelen:

Voordelen

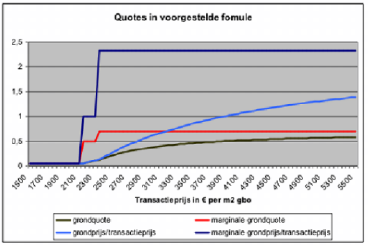
- Dit systeem werkt direct, en kent dus niet de nadelen van de huidige systeem met taxateurs.
- De waardeontwikkeling per locatie wordt telkens op het transactiemoment direct gevolgd, positief en negatief.
- Het is voorspelbaar hoe de canon wordt bepaald bij aankoop, maar ook bij verkoop.
- De canongrondslag volgt eenduidig uit de door koper en verkoper overeengekomen transactieprijs;
- Het deel van de grondwaarde, dat bij de erfpachter blijft, is helder. De formule is niet complex en na te rekenen;
- Het systeem is voor de gemeente "onderhoudsarm", jaarlijks hoeven alleen de drempels aan de hand van indices te worden bijgesteld.

Nadelen

- Het systeem beïnvloedt heel direct het prijsvormingsproces. Het voorgestelde systeem is bovendien niet lineair maar neemt scherp toe als de koopprijs boven de *drempel(s) komt (zie figuur)*;
- Doordat koper en verkoper indirect invloed hebben op de hoogte van de canon is er risico op fraude;
- Investeringen in de woningen worden ontmoedigd. De oplossing van de gemeente, "de investeringsaftrek", is complex in de uitvoering en is fraudegevoelig. Achterblijvend onderhoud van de opstal op het transactiemoment wordt bovendien beloond met een lagere canon;
- Als de index van de bouwkosten niet overeenstemt met de werkelijke ontwikkeling van de bouwkosten in Amsterdam is dit in het voor- of nadeel van

de gemeente of erfpachter;

- De voorgestelde formule moet ook anderszins gedurende een tijdvak van 30 jaar geschikt blijken te zijn om automatisch de grondwaarde te bepalen. Een zekere bescheidenheid is passend als het gaat om vastleggen van een bindende formule voor deze termijn



De risico's op fraude kunnen gedeeltelijk worden beheerst. Er is controle op de transactieprijs door de notaris, alleen wat men officieel als koopprijs overeenkomt kan worden gefinancierd en het aftrekken van niet gedane investeringen werkt in het nadeel van de koper bij wederverkoop. Ten slotte is de canon afrekbaar voor de inkomstenbelasting en alles wat de koper buiten de transactieprijs om betaalt aan de verkoper niet.

Derde model: grondprijzen per buurt

Het derde model is in feite een verfijning van het model dat de Gemeente thans hanteert voor de bepaling van de residuele grondwaarde. Ook in deze aanpak zal informatie over transactieprijs, opstalwaarde en het vigerende erfpachtsysteem worden gebruikt. Verfijningen in de vorm van te onderscheiden woningkenmerken en te hanteren statistische methoden zijn mogelijk. Dat komt tegemoet aan het bezwaar dat de canongrondslag zoals aangeboden door de Gemeente onvoldoende rekening houdt met de specifieke karakteristieken van de betrokken woning (in de zin dat de opstal relatief veel of weinig waard is).
De commissie adviseert met kracht het beheer en onderhoud van het model in handen van een gezaghebbend onafhankelijk instantie te leggen. De procedure tot vaststelling van de grondwaarde wint daarmee aan eenduidigheid en transparantie en de (politieke) noodzaak tot het instellen van taxatie commissies verdwijnt. Objectiviteit en deskundigheid kan zo worden gegarandeerd (eventueel externe Cie Raad van Advies/toezicht die dit bewaakt). Daarnaast zorgt het voor consistentie in de gebruikte

methodieken. Door de grondprijzen door een derde te laten bepalen blijft de methode van het bepalen van de grondwaarde, ook op de hele lange termijn, houdbaar in de tijd. Het advies van de derde zal uitvoerig moeten worden gemotiveerd om een eventuele rechterlijke toets te kunnen doorstaan. De opdracht aan dit bureau zal ook moeten worden opgenomen in de nieuwe Algemene Bepalingen. De te hanteren uitgangspunten, de te volgen methode in hoofdlijnen, de procedure en de afgesproken producten moeten uit de nieuwe Algemene Bepalingen blijken.

Aspecten die in de opdrachtformulering terug zouden kunnen komen zijn:

- Definitie buurt – buurten zullen zo gekozen moeten worden dat er voldoende data beschikbaar is om de grondwaarde op te baseren maar fijnmazig genoeg om recht te doen aan grondwaardeverschillen tussen buurten;
- Per buurt wordt een residuele grondwaarde bepaald per m² gebruiksvloeroppervlak op basis van recente transactiegegevens;
- Indien bovenstaande methode niet tot een positieve grondwaarde leidt wordt de grondwaarde bepaald door te kijken naar grond die te koop wordt aangeboden, zie de residuele grondwaarde wanneer vastgoed niet schaars is;
- In ieder geval ieder kalenderjaar wordt de grondwaarde vastgesteld en deze worden zes maanden voordat ze van toepassing worden bekend gemaakt.

Om de erfpachters zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid te geven zullen de grondprijzen ruim voor deze worden gehanteerd voor de canonbepaling, bekend moeten worden gemaakt.
Ook moet er aandacht worden besteed een zorgvuldige procedurebeschrijving voor de wijze van vaststelling van de grondprijzen door de onafhankelijke instantie. Dit kan bijvoorbeeld worden georganiseerd door het instellen van een Raad van Toezicht of Raad van Advies die het instituut controleert. De instantie zal de door haar vastgestelde grondprijzen uitvoerig moeten verantwoorden om voor een stevig draagvlak te zorgen. Alleen op deze wijze kan zoveel mogelijk worden voorkomen dat erfpachters naar de rechter zullen stappen om de door de instantie vastgestelde grondprijzen aan te vechten.

Ook de periodieke grondwaardebepaling per buurt door een extern bureau kent een aantal voor- en nadelen:

Voordelen:

- Methode volgt de werkelijke waardeontwikkelingen van grond en vastgoed en is daardoor op de lange termijn houdbaar;
- Door een derde de grondwaarde te laten bepalen wordt onafhankelijkheid en objectiviteit gegarandeerd;
- De canonbepaling in een buurt is eenduidig, dezelfde woningen krijgen, wanneer het herzieningsjaar om ert gelijk valt, een gelijke canon;
- Ook in gebieden waar vastgoed niet schaars is kan een marktconforme grondwaarde worden bepaald;
- Het is mogelijk veel meer marktgegevens in ogenschouw te nemen dan de enkele transactie waar model 2 op is gebaseerd;
- De grondwaardebepaling verstoort investeringsbeslissingen niet.

Nadelen

- Gebiedsindeling moet zijn aangepast op voldoende marktdata. Dit kan indruisen tegen het belang van een, wat locatiekenmerken betreft, homogeen gebied.
- Woningen op relatief slechte locaties *binnen de gekozen gebiedsindeling* betalen relatief meer canon dan woningen op relatief goede locatie *binnen de gekozen gebiedsindeling*.
- Omdat de grondwaarde ruim voor het kalenderjaar bekend moeten worden gemaakt zal de waarde 1 tot 2 jaar achterlopen op de werkelijke grondwaardeontwikkeling[1].
- Voor elke buurt waar een koopwoning staat zal elk jaar een grondwaarde bepaald moeten worden, ook als géén of weinig transactiegegevens zijn;
- Een erfpachter heeft altijd de mogelijkheid de grondwaardebepaling door het externe bureau aan te vechten bij de rechter. De commissie erkent dit risico maar acht de kans klein dat de rechter een waardeoordeel van een extern bureau verwerpt.
- Een extern bureau zal de grondwaarde bepalen met behulp van economische analyses en statistische methodes. Dit maakt het systeem voor buitenstaanders moeilijker te doorgronden.

Ook in het nieuwe systeem is het mogelijk een vaste afslag te hanteren op de residuele grondwaarde zodat de erfpachter ook een deel van de grondwaardeontwikkeling toekomt. Aldus kan recht worden gedaan aan het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. Een vaste afslag is simpel en leidt voor de erfpachter tot een voorspelbaar deel van de grondwaardeontwikkeling. De commissie kan zich voorstellen dat de gemeente de uitgangspunten bepaalt waarna een onafhankelijke commissie het feitelijke afslagpercentage vaststelt. Een andere mogelijkheid is om tijdvakken van 50 jaar te handhaven en op elk transactiemoment een nieuw tijdvak van 50 jaar in te laten gaan. Bij verkoop wordt de canonverhoging (of canonverlaging) bepaald aan de hand van het netto contante waardeverschil tussen de nieuwe canon voor 50 jaar en de oude canon voor het resterende tijdvak. Die nieuwe canon gaat in principe weer gelden voor een periode van 50 jaar tenzij de woning eerder van eigenaar wisselt. Dan wordt er op dezelfde wijze weer een nieuwe canon voor 50 jaar bepaald.
In feite wordt in dit model de grondwaardeontwikkeling (dus stijging en daling) gedeeld de woondruur van de erfpachter gedeeld tussen erfpachter en gemeente.

Herzien van de canon op het transactiemoment

Onderdeel van de uitgangspunten voor de nieuwe erfpachtvoorwaarden is dat de canon wordt herzien op het transactiemoment. Dit is een logisch moment voor koper om de canon te bepalen. Bovendien is de grondwaardebepaling op dat moment minder omstreden omdat de woning veelal vrij van huur en in ongebruikte staat wordt geleverd.
De nieuwe erfpachtvoorwaarden kunnen pas ingaan nadat de huidige canon middels de eerder genoemde procedure (gemeentelijke aanbieding en vervolgens, bij afwijzen

[1] Hierbij wordt er vanuit gegaan dat het externe bureau haar grondwaardebepaling baseert op transacties die zich in een half jaar hebben voorgedaan, de grondwaarden een half jaar voor ingang bekend worden gemaakt (zodat transactie waarbij overdracht pas na een half jaar plaats vinden weten welke grondwaarde van toepassing is) en dat de grondwaarden een jaar lang van toepassing blijven.

daarvan, canonbepaling door taxateurs) is herzien bij einde tijdvak. Bij einde van het tijdvak worden namelijk ook de nieuwste Algemene Bepalingen aangezegd. Eerder overstappen zal de gemeente mogelijk maken tegen financieel neutrale voorwaarden maar is voor de erfpachter geheel vrijwillig.

Pas bij het eerste transactiemoment na einde tijdvak zal de canon dus op het transactiemoment worden herzien. Wanneer een erfpachtrecht dan wordt doorverkocht zal de koper geen oude rechten op bijvoorbeeld een relatief lage canon gedurende de resterende periode kunnen overnemen (of een canon van nul euro wanneer de canon is vooruitbetaald). Onder de huidige Algemene Bepalingen (die dus tot einde van het tijdvak van toepassing blijven op de huidige erfpachtrechten) worden oude rechten (doorgaans 50 jarige tijdvakken) mee verkocht en deze rechten hebben een prijs in de markt.
De waarde van het te verhandelen erfpachtrecht in het voorstel heeft een andere basis en zal hierdoor aanmerkelijk anders (lager) zijn dan in het huidige stelsel. In elk model waarbij de canon wordt herzien op het transactiemoment, en de canon meer overeenstemt met de residuele grondwaarde, zullen de transactieprijzen (koopsommen) over de hele stad veel dichter bij de herbouwwaarde (opstalwaarde) liggen.
De Commissie wil er op attenderen dat het voorstel tijdens de invoering van kan leiden tot lagere verkoopvolumes[*]. Verkopers zullen moeten wennen om hun vraagprijs op het juiste niveau te stellen. Vergelijkbare woningen, waarbij oude erfpachtvoorwaarden wel mee worden verkocht, brengen namelijk aanmerkelijk meer op. Het effect zal naar het oordeel van de Commissie zijn: lagere transactieprijzen voor woningen onder de nieuwe voorwaarden. De duur van de lagere verkoopvolumes en de hoogte van de vraagprijzen is ongewis maar de commissie denkt dat de effecten wel een eens aanzienlijk kunnen zijn. Aldus heeft invoering van het nieuwe stelsel een negatief effect op de marktliquiditeit.

De overgang van het huidige systeem naar het nieuwe systeem vergt aandacht, zeker wanneer versnelde overgang gewenst is. Er liggen al voorstellen klaar om deze overgangsproblematiek, conversie, op te lossen. Het valt verder buiten de opdracht van de commissie en daarom wordt er op dit moment verder niet op ingegaan.

Advies van de commissie

Alles overwegende is de commissie van mening dat de balans tussen de voor- en nadelen gunstiger uitpakken voor het derde model. De Commissie ziet de charme van de eenvoud van het voorstel van de gemeente om middels een eenduidige formule uit transactieprijs de canongrondslag te bepalen. Er kleven echter risico's aan

[*] Ook wanneer alle erfpachtrechten onder de nieuwe voorwaarden vallen heeft het herzien van de canon op het transactiemoment effect op de woningmarkt. Wanneer de grondwaardeontwikkeling boven de inflatie ligt, leidt dit tot minder vraag naar de woningen. Verhuizen leidt voor de zittende erfpachter tot een hogere canon. De canon van de woning waar de zittende erfpachter in woont wordt alleen met de inflatie aangepast. Afremen van de vraag naar woning en heeft vervolgens een waardedrukkend effect. Anderzijds is even zo van toepassing dat als waardeontwikkeling achter blijft bij de inflatie, dit leidt tot meer transacties. Verhuizen leidt in dat geval tot een lagere canon voor een erfpachter. Meer vraag leidt vervolgens weer tot het toenemen van de grondwaarde. Dit mechanisme draagt bij aan het versterken van de boom-bust cyclus op de woningmarkt.

Deze risico's worden in het derde model ondervangen. Voorwaarde voor het derde model is wel dat onafhankelijke derde volledig mandaat krijgt en dat verwerping van de bepaalde grondwaarde door de gemeente en/of erfpachters niet mogelijk is. In deze zin heeft de onafhankelijke derde dezelfde positie als de commissie van taxateurs nu. Echter, anders dan bij ad-hoc commissies, zal deze derde vooraf duurtgewijs uitspraken doen, waardoor meer continuïteit en zekerheid ontstaan over de vast te stellen waarden.
Beide modellen doen naar het oordeel van de Commissie recht aan de grondwaarde. Op basis van deze grondwaarde kan middels een vaste afslag de canongrondslag worden bepaald. Deze afslag wordt eenmalig bepaald.

Prof. dr. J.M.G. Frijns
Prof. dr. W.K. Korthals Altes
Prof. dr. C.N. Teulings

23 maart 2014