

GEMEENTERAAD AMSTERDAM

Erfpacht in Amsterdam: een Gordiaanse knoop

Consumentenbescherming vanuit het oogpunt van goed bestuur

1 juni 2021

Samenvatting

Inleiding

In Amsterdam is een groot deel van de gronden door de gemeente Amsterdam in erfpacht uitgegeven. Het erfpachtstelsel is in 1896 ingevoerd en bestaat in de basis tot de dag van vandaag. Het stelsel is op verschillende momenten aangepast, zoals in 2000 en 2010. Zo heeft de gemeente in 2016, naast het bestaande stelsel van voortdurende erfpacht, een stelsel toegevoegd: het stelsel van eeuwigdurende erfpacht. Het kenmerkende verschil is dat bij voortdurende erfpacht sprake is van een canon herziening aan het einde van het tijdvak (CHET). Bij eeuwigdurende erfpacht is de canon eeuwigdurend vastgesteld en is er dus geen sprake van periodieke canonherziening. De Amsterdamse erfpachter kan sinds het najaar van 2017 overstappen naar eeuwigdurende erfpacht. De erfpachter kan ook kiezen om niet over te stappen en bij het bestaande stelsel van voortdurende erfpacht te blijven.

Het erfpachtbeleid in Amsterdam staat, gelaagd ook dit raadsonderzoek, in de belangstelling. De belangrijkste reden hiervoor is dat de waarde van het onroerend goed in Amsterdam de afgelopen jaren een enorme vlucht heeft genomen en de canon hiermee gekoppeld is. Dit betekent dat er soms grote financiële belangen op het spel staan. Kort en goed gezegd: een canonherziening heeft in de regel forse financiële impact op de erfpachter, omdat die erfpachter na herziening fors meer gaat betalen. Het erfpachtstelsel gaat het bestedbaar inkomen en de bewoning van de bewoners - en kiezers - van de gemeente Amsterdam direct aan.

Tegen deze achtergrond heeft de gemeenteraad de volgende onderzoeksvraag vastgesteld.

"In hoeverre is, sinds het van kracht worden van de Algemene Bepalingen (AB) 2000, de consumentenbescherming voldoende geborgd voor erfpachters in Amsterdam, en is het wenselijk en mogelijk om dit te verbeteren?".

Om tot een beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen, hebben wij een aantal stappen doorlopen. Allereerst hebben wij een groot aantal documenten bestudeerd om feitelijke informatie te verkrijgen. Vervolgens hebben we een aantal gesprekken gevoerd met betrokkenen om deze informatie te verrijken met beelden (indrukken, meningen en ervaringen). Op basis van deze informatie (feitelijke informatie en beelden) zijn wij tot een aantal bevindingen gekomen. Vervolgens is een analyse uitgevoerd en zijn we tot een beantwoording van de onderzoeksvraag gekomen.

Bevindingen

Uitgangspunten voor de vernieuwing van het erfpachtsysteem

Onder burgers, belangenorganisaties, deskundigen, raad en bestuurders binnen de gemeente Amsterdam is er (rond 2014) overeenstemming dat het erfpachtstelsel transparanter, duidelijker en eenvoudiger moet worden. De meningen verschillen echter over de manier waarop. In deze periode wordt kritisch gereflecteerd op de werking van het middel. Er is veel gesproken over en politieke compromissen zijn gevonden op het hoe en de uitvoering van het stelsel, maar niet op het waarom en de te realiseren doelen. Doordat de doelen van het erfpachtstelsel niet scherp en/of actueel zijn, is onduidelijk of het middel (het erfpachtstelsel) in verhouding staat tot de te realiseren doelen. Daarnaast hanteert de gemeente bij de vernieuwing van het stelsel het uitgangspunt dat het nieuwe erfpachtstelsel op de korte termijn geen financieel nadelig effect mag hebben voor de gemeente.

Aanpassingen in het erfpachtstelsel

Om tekomen tot de erfpachtgrondwaarde (de grondslag voor canonberekening), maakt de gemeente Amsterdam gebruik van een modelmatige berekening. Hiervoor wordt de residuele grondwaarde methode gebruikt. Bij de verschillende elementen en onderbouwing van de methode worden met deelbesluiten elementen toegevoegd of aangepast. Het totaal van deze

deelbesluiten maakt het voor de gemeenteraad niet eenvoudig om beleid en uitvoering te controleren.

Ook voor de erfpachter is het niet eenvoudig om het stelsel te kunnen volgen. Zo maakt de gemeente Amsterdam bij het berekenen van de buurtcanontoets (BSQ) gebruik van niet-openbare data. Daardoor is het voor een erfpachter niet mogelijk om de buurtcanontoets (BSQ) zelf na te rekenen en de erfpachter kan niet controleren of de BSQ juist is. Daarnaast is de BSQ gemaximeerd op 49%. Dit is een politieke overweging geweest. Die overweging om de BSQ te maximeren (en andere BSQ's niet te herverdelen) is niet eenvoudig te volgen en is in een arbitraire keuze.

Een aantal aspecten is weinig onderbouwd. De depreciatie (korting), om te corrigeren voor het bouwrijp maken van de grond en om te corrigeren voor de beëindigde contractrelatie is niet op wetenschappelijke inzichten gebaseerd. Het canonpercentage van 2,39% is gezien de huidige markt onbewijsbaar laag en de risico-opslag die banken hanteren voor het risico dat consumenten de hypotheek niet kunnen betalen.

Daarnaast leidt het toepassen van de residuele methode tot een aantal consequenties die ongunstig zijn voor de erfpachter. De residuele methode leidt tot een herboomwerking. Een stijging (of daling) in woningwaarde leidt tot een verstelde waardestijging (of -daling) van de grondwaarde. Dit kan leiden tot extreme effecten voor de individuele erfpachter. Deze herboomwerking wordt door de gemeente erkend en benoemd, maar wordt niet duidelijk en expliciet aan de erfpachter gecommuniceerd.

Met de residuele methode wordt de opstal en grond los van elkaar gewaardeerd. Het meerdeel van de waardeontwikkeling wordt naar de gemeente toegerekend. Ook als deze waardeontwikkeling het gevolg is van macro-economische ontwikkelingen, investeringen door de inwoners zelf of de populariteit van een buurt. Aangezien opstal en grond in de praktijk geen onafhankelijke waarden hebben, is elke berekening van de grondwaarde fictief en voor discussie vatbaar.

In de methode die de gemeente gebruikt zitten veel effecten die voor de erfpachter onzekerheid met zich meebrengen. Dit leidt tot een technocratisch methodiek waar aannames en modelmatige berekeningen op elkaar worden gestapeld. Voor de consumenten is de methodiek maar te volgen.

Het gemeentelijk aanbod bij een CHET en de inzet van externe deskundigen

Bij een canonherziening aan het einde van een tijdvak (bij voortdurende erfpacht) krijgt de erfpachter een gemeentelijk aanbod. Vervolgens heeft de erfpachter de mogelijkheid om drie externe deskundigen tot een aanbod te laten komen. Bij eeuwigdurende erfpacht heeft de erfpachter deze mogelijkheid niet.

Het vertrouwen in de gemeentelijke aanbiedingen en in de taxatie van deskundigen is, op basis van eerdere onderzoeken van de Rekenkamercommissie, Grondwaardecommissie en media gezien de verschillende rechtszaken, laag. De gemeentelijke werkinstructie om taxaties te beoordelen is geheim. Het geheimhouden van de gemeentelijke werkinstructie leidt tot wantrouwen onder erfpachters.

De overstapregeling

Tot 8 januari 2020 gelden gunstige voorwaarden voor een overstap naar eeuwigdurende erfpacht. De WOZ-waarde met peildatum 1-1-2014 of 1-1-2015 wordt gebruikt en er geldt een korting van 36%.

Het advies om een einddatum voor een voordelige overstap los te laten, is niet overgenomen. Gezien dit jaarlijkse aantal van de voorwaarden, voelen burgers zich gedwongen om een keuze te maken in een voor hen onbekende context. Het is onwaarschijnlijk dat de burger deze risico's en keuze volledig kan overzien. Bovendien worden gunstige voorwaarden gebruikt om het gedrag van de erfpachter te stimuleren. Anderzijds kunnen erfpachters het gevoel hebben te worden bestraft, vanwege die tijdelijkheid. In de praktijk leidt dit tussen schaefgroei tussen en aanvullende verschillen in de positie van erfpachters.

Betrokkenheid van burgers, deskundigen en de raad

Het college is zich bewust van het belang van goede, duidelijke en transparante communicatie richting de burger en raad. Burgers kunnen in verschillende ondersteuning op het nieuwe erfpachtstelsel en de gemeente Amsterdam zorgt voor een uitgebreide terugkoppeling op deze reacties. Het blijft echter lang onduidelijk wat de financiële consequenties van het nieuwe stelsel zijn voor de erfpachter. Nadat de rekentool beschikbaar komt, komen er veel reacties los.

De raad wordt regelmatig uitgebreid meegenomen in de voorgestelde aanpassingen van het erfpachtstelsel. Op sommige aspecten wordt de raad niet actief geïnformeerd en is de

raad niet betrokken bij onderliggende keuzes en afwegingen. Dit maakt het voor de gemeenteraad niet eenvoudig om de uitgangspunten en afwegingen van het nieuwe eeuwigdurende erfpachtstelsel voorafgaand te kunnen toetsen en de uitvoering te controleren.

De burgers, stedenbouwkundigen en raadsleden zijn regelmatig geconsulteerd, maar ervaren beperkte ruimte om het beleid daadwerkelijk te kunnen beïnvloeden.

Consequenties voor de erfpachter

Met het introduceren van tweemaal elkaar bestaande erfpachtstelsels is het aantal keuzeopties voor de consument vergroot. Het grote aantal mogelijkheden leidt enerzijds tot keuzevrijheid. Aan de andere kant leidt het grotere aantal keuzeopties tot minder overzichtelijkheid. Uit de talloze documenten en gesprekken volgt hoe complex de opzet van het erfpachtstelsel is. Vanuit het perspectief van de consument komt hier bij dat het individuele effect afhankelijk is van persoonlijke omstandigheden, waardoor de consequenties van een keuze niet te overzien zijn. Veel erfpachters zijn bekend met de vernieuwing van het stelsel en heeft zich verdiept in een overstap. Het aandeel erfpachters dat zich goed geïnformeerd voelt, is laag.

Financiële context van het erfpachtstelsel

Er is geen directe link tussen de opbrengsten van het erfpachtstelsel en de investeringen in de stad. Erfpacht wordt feitelijk gebruikt als een algemeen dekkingsmiddel. De financiële effecten van eeuwigdurende erfpacht op de gemeente Amsterdam zijn onzeker en sterk afhankelijk van keuzes die consumenten maken (overstappen of niet?afkopen of niet?). Uit onderzoeken blijkt het aannemelijk dat de totale opbrengsten van eeuwigdurende erfpacht onder de opbrengsten van het voortdurende stelsel liggen.

Analyse

Het erfpachtstelsel staat permanent ter discussie, zowel maatschappelijk door diverse belangenorganisaties, als juridisch in talloze rechtszaken en ook in de politiek. Colleges en gemeenteraad reageren op deze discussies door het erfpachtstelsel stap-voor-stap te verfijnen, waarbij het doel is tegemoet te komen aan de bezwaren zoals het gebrek aan transparantie, begrijpelijkheid, voorspelbaarheid en rechtvaardigheid. Het paradoxale effect dat optreedt, is dat elke wijziging wel steeds meer mogelijkheden creëert, maar dat het erfpachtstelsel complexer wordt en daarmee weer meer (en nieuwe) discussies oproept. Door de toegenomen complexiteit van het stelsel met meerdere keuzemogelijkheden en steeds ingewikkeldere rekenmethoden, staat het draagvlak onder druk. Daarbij gaat het bij een overstap of canonherziening eindtijdvak vrijwel zonder uitzondering om relatief grote sprongen naar heel substantiële bedragen.

Met name tot een aantal jaren terug, blijkt dat niet alle erfpachters zich bewust zijn van het feit dat ze erfpachter zijn en wat dit betekent. Vooral als het eindtijdvak bij de koop van de woning nog ver weg is en de canon tot het einde van het tijdvak is afgekocht, kunnen erfpachters de consequenties vaak slecht overzien. De recente stelselherziening heeft tot breed maatschappelijk debat geleid. Het bewustzijn over erfpacht is sterk toegenomen. Daarmee zijn ook gevoelens van onrust en het bewustzijn van de financiële risico's toegenomen. Als gevolg daarvan is de discussie over het erfpachtstelsel ook met de laatste stelselwijziging niet in rustiger vaarwater gekomen.

In het rapport zijn de ontwikkelingen vanuit twee perspectieven geanalyseerd, het beleidsmatige perspectief en het perspectief van de consument.

Beleidsmatig perspectief

Vanuit een beleidsmatig perspectief stellen we dat het erfpachtstelsel op een doelmatige en doeltreffende manier moet bijdragen aan het algemeen belang. Dit perspectief stelt centraal dat met het erfpachtstelsel publieke doelstellingen en publieke waarde gerealiseerd moeten worden.

De oorspronkelijke doelstellingen zijn sinds 1896 niet geactualiseerd en zijn daardoor nauwelijks meer actueel. Voor de ruimtelijke doelstellingen zijn sinds 1896 diverse wettelijke instrumenten beschikbaar gekomen waarmee (mogelijk) net zo goed of wellicht zelfs beter gestuurd kan worden op ruimtelijke doelstellingen van de gemeente Amsterdam. De doelstelling die nu nog het duidelijkst in beeld is, is de waardeontwikkeling ten goede laten komen aan degenen die in plaats van individuele woningbezitters. Aan de andere kant heeft de gemeente Amsterdam deze doelstelling ten dele laten varen, door erfpachters de mogelijkheid te bieden om van voortdurende erfpacht naar eeuwigdurende erfpacht over te stappen. Een financiële doelstelling lijkt wel nadrukkelijk aanwezig te zijn. De middelen worden feitelijk ingezet als een algemeen dekkingsmiddel en worden niet specifiek en herkenbaar ingezet voor verbetering van de stad. De opbrengsten van erfpacht worden niet in een apart fonds of in een aparte reserve gestort, behoudens een verwaarlozingsreserve om schommelingen in de jaren op te kunnen vangen. Daarnaast is bij de herziening van

het stelsel gerationeerd vanuit een gewenste of minimaal te behalen opbrengst.

Door deze gebruikelijke beleidsdoelstellingen is het niet eenvoudig om te controleren waarom erfpacht zou moeten bijdragen, of de doelen gerealiseerd worden en of stel en middel met elkaar in evenwicht zijn. In de context van een consumentenbescherming geen sprake zijn. Consumentenbescherming kan binnen het erfpachtstelsel pas goed een plek krijgen, als in het grotere plaatje wordt bezien waarom er een erfpachtstelsel is, welke publieke belangen dit stelsel moet dienen en hoe deze belangen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Consumentenperspectief

Vanuit consumentenperspectief heeft de erfpachter een persoonlijk (individueel) belang. Hij staat daarbij in een relatie tot diegenen die als erfpachter. In dezerelatiespeden de beginselen van goed bestuur een belangrijke rol. Daarbij moet gedacht worden aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Rechtszekerheid staat voor helgeen waar de erfpachter als individu aan toe is (ik als erfpachter). Het beginsel van rechtsgelijkheid brengt mee dat de erfpachter gelijk wordt behandeld als anderen (ik als erfpachter, ten opzichte van andere erfpachters). Daarnaast zijn onder meer het transparantiebeginsel en het participatiebeginsel van belang.

Rechtszekerheid van de erfpachter

Iedere aanpassing van het erfpachtstelsel lijkt op zichzelf een gerede en verklaarbare aanpassing. In depraktijk blijkt echter dat deze loststaande aanpassingen grote consequenties hebben op het erfpachtstelsel als geheel. Iedere koerswijziging waarbij (nieuwe) keuzes geboden worden, zorgen voor nieuwe opties, keuzes en daarmeeonzekerheid voor erfpachters. In het verlengde daarvan neemt ook de complexiteit en onoverzichtelijkheid van het stelsel toe.

De variabelen in het stelsel worden voor een belangrijk deel bepaald door toekomstige ontwikkelingen (zoals de vastgoedmarkt en rentedoorbrekelingen). Daardoor is het vrijwel onmogelijk om de erfpachter zekerheid teverschaffen over de toekomstige ontwikkeling van de canon. Gezien deze vele variabelen en complexiteit van het stelsel als geheel is het voor erfpachters lastig om de eigen positie te doorgronden. Het erfpachtstelsel en de rekenmethoden zijn in verschillende documenten verankerd. Het grote aantal documenten maakt het stelsel niet overzichtelijker. Gezien de vele informatie, variabelen en aspecten is het onwaarschijnlijk dat de erfpachter dit stelsel volledig kan begrijpen.

Op het eerste gezicht kan worden gedacht en gezegd dat met de introductie van het stelsel van eeuwigdurende erfpacht de consument tegemoet is gekomen in zijn zoektocht naar rechtszekerheid (weten waar hij aan toe is). Ontegenzeggelijk is het waar dat als een consument kiest voor eeuwigdurende erfpacht, zeker als hij de erfpacht afkoopt, in beginsel voor altijd vrij van verder verplichtingen (en toekomstige erfpachter) aan toe zijn. Daarmee is alleen nog niet gezegd of de erfpachter daarvan ook voordeel heeft gehaald.

Daarmee is vanuit het perspectief van de consument geen sprake van een vrijblijvende keuze. Dit in een context waarbij de financiële impact van die keuze niet bekend is (of kan zijn). Het kan zelfs zijn dat de erfpachter op wie de keuze betrekking heeft een heel andere persoon is dan diegene die nu voor die keuze gesteld is. Wij delen daarom niet de opvatting dat het hebben van keuzevrijheid in het geval van het erfpachtstelsel automatisch leidt tot een betere bescherming van de consument en meer rechtszekerheid.

Rechtsgelijkheid van de erfpachter

Door alle aanpassingen en geïntroduceerde keuzemogelijkheden door de jaren heen, zitten erfpachters vaak in verschillende regimes die onderling sterk kunnen verschillen. Daarmee wordt onbedoeld een wissel getrokken op de rechtsgelijkheid. Iedere koerswijziging waarbij (nieuwe) keuzes geboden worden, zorgt voor nieuwe onzekerheid voor erfpachters en potentieel ook tot toenemende ongelijkheid.

Er zijn historisch verklaarbare, maar in de praktijk forse onderlingeverschillen tussen de positie van burgers die een woning bezitten. Zo zijn de woningen in de grachtengordel en delen van Oud-West bijvoorbeeld gelegen op eigen grond. Deze onderlingeverschillen geldt ook voor erfpachters in buurten waar het tijdvak speedig afloopt tegenover woningen en buurten waar het eindetijdvak nog meer dan tien jaar in de toekomst is gelegen.

Hoewel er in de basis een vrijekeuze is van consumenten bij de koop van een woning, is er in Amsterdam geen vrijekeuze van die erfpacht en ten opzichte van de erfverpachter. Met de erfverpachter (de gemeente Amsterdam) is, anders met de verkoper van de woning, niet te onderhandelen over de specifieke condities en het is niet mogelijk om uit te wijken naar alternatieve eerfverpachters. Daarnaast is het aangaan van een erfpachtrelatie met de gemeente geen op zichzelf staande keuze. Het aangaan van een erfpachtrelatie maakt onderdeel uit van een veel omvangrijkerekeuze (de koop van een woning).

waarbij de condities bovendien zijn bepaald door vorige erfpachters van de betreffende woning.

De uitwerking hiervan is dat naveloop van tijd, er enorme verschillen zijn en in de toekomst verder gaan ontstaan tussen de positie van de eneerfpachter ten opzichte van andere erfpachters (straat, buurt of stadsgedeelte) en tussen de positie van erfpachters en eigenaren met een woning op eigen grond. Het argument dat iedere consument – kennelijk – zelf gekozen heeft om een woning op erfpachtgrond te kopen, is daarin niet overtuigend om vast te stellen dat deze uitkomst rechtvaardig is. Vrijwel allegrond buiten de grachtengordel is in erfpacht uitgegeven en een koper heeft vrijwel geen mogelijkheid om voor een andere locatie zonder erfpacht te kiezen.

In onzeanalysespeelt dastijl mee dat erfpacht in toenemende mate het karakter van een grondbelasting heeft gekregen. Dit legt ons indien bloot waarom erfpachters ontevreden zijn waar zij (veel) meer betalen dan andere erfpachters en eigenaren met een woning op eigen grond. Juist als erfpacht in toenemende mate het karakter heeft van een belasting, ligt meer in de rede dat alle Amsterdammers, zowel eigenaars als erfpachters in gelijke matewordenbelast.

Transparantie van het erfpachtstelsel

Zelfs in het geval van volledige transparantie is het onmogelijk om met zekerheid de juiste keuze te maken. De hoogte van de comon hangt namelijk samen met de ontwikkeling van de markt, die niemand (volledig) kan voorspellen. Ook hangt het vanuit het perspectief van een consument af van een samenspel van bekendeen soms nog onbekende omstandigheden én van persoonlijk evoorkeuren. Die (mogen en) kunnen door de overheid niet gekend worden. Daarmee is volledige transparantie geen oplossing voor door consumenten ervaren onzekerheid.

Om dezelfdereden dat volledige transparantie de onzekerheid niet volledig kan wegnemen, zal ook een (actieve) informatievoorziening (door de gemeente of derden) of onderzoekplicht (van de consument) geen volledige oplossing zijn.

De gemeente Amsterdam heeft een rol genomen in de informatievoorziening. Informatieis goed toegankelijk te vinden, er is een rekentool ter beschikking gesteld en er is geprobeerd de complexe materie zo toegankelijk mogelijk op te schrijven en inzichtelijk te maken. Hiermeegeeft de gemeente invulling aan de gevoelde verantwoordelijkheid te zorgen voor een goede informatievoorziening zodat consumenten een geïnformeerde beslissing kunnen nemen.

Wat in de informatie ontbreekt is een duidelijke omschrijving van de risico's en onzekerheden. Ook is niet glashelder wie aan de (al dan niet) aanwezigheid van risico's en onzekerheden over het voetlicht te brengen. Wat erfpachter en de gemeente precies van elkaar mogen verwachten is niet duidelijk. Dit geldt ook voor makelaars, notarissen, banken en hypotheekadviseurs. Dit staat los van het gegeven dat dezeactoren niet demogelijkheid en soms niet het belang hebben om de (beoogde) erfpachter mee te nemen in de (mogelijke) consequenties van hun keuzes.

Wat hierin verder meespeelt, is dat er geen duidelijke partij is die toeziet op de consumentenbescherming binnen het erfpachtrecht. Erfpacht valt niet onder het consumententoezicht van de ACM en er is geen sprake van een financieel product in de zin van de Wet op het financieel toezicht (Wft), waardoor ook de AFM geen toezicht houdt. De Amsterdamse gemeenteraad heeft uiteraard een kaderstellende en controlerende functie, maar het is niet reëlistisch dat die gemeenteraad vanuit die rol de bescherming van de erfpachter volledig kan borgen.

Participatie en het erfpachtstelsel

Bij het college en gemeenteraad is veel aandacht voor het inspraakproces. Tegelijkertijd het college niet voor om de aanpassingen in het erfpachtstelsel écht participatief vorm te geven. Het college maakt op een aantal momenten gebruik van participatie-instrumenten (gesprekken, dwarsdijksessies). Betrokkenen kunnen inspreken en worden (aan) gehoord, maar in de praktijk blijkt dat deze gesprekken niet leiden tot koerswijzigingen. Dit heeft mogelijk ook te maken met het moment waarop deze geluiden het college bereiken, namelijk op het moment dat er al concrete voorstellen op tafel liggen.

Dat van echte participatie geen sprake is, geldt voor belangengroepen, maar ook voor deskundigen. De uitkomsten van de zogeheten 'dwarsdijksessies' leiden niet (meer) tot aanpassingen maar eerder tot verscherping van de stellingname. Dit leidt er toe dat een aantal kritiekpunten op het erfpachtstelsel – die zich ook in dit rapport manifesteren – al tijdens deaanpassingen van het erfpachtstelsel bij het college onder deaandacht waren. Dit is voor ons een indicatiedat het college destijds weinig ruimte voelde om aan deze kritieken tegemoet tekomen. Daarnaast lijkt het erop dat hier de burger tegenover het bestuur staat, in plaats van de situatie waarbij het bestuur er voor de burger is en de burger betrokt.

Zorgelijk is het dat het collapse op het gebied van erfpacht de burger het vertrouwen van veel burgers lijkt te zijn verloren. Onze indruk is dat dit mede veroorzaakt is doordat burgers niet de gelegenheid hebben gehad te participeren in de totstandkoming van beleid en op momenten ook als tegenstander zijn beschouwd.

Conclusie: Erfpacht in Amsterdam als Gordiaanse knoop

Niemand is echt tevreden met het huidige stelsel. De redenen van deze onvrede zijn vaak ideologisch gemotiveerd en daarmee niet altijd onderling verenigbaar. Dit leidt ertoe dat, hoewel geen van de betrokkenen blij is met de werking van het huidige stelsel van erfpacht, het toch lastig is om daar iets aan te doen.

Het nieuwe stelsel van eeuwigdurende erfpacht lost deze knelpunten niet op. Het stelsel is zelfs ingewikkelder geworden. Een keuze voor eeuwigdurende erfpacht levert wellicht meer zekerheid op wat de consument in de toekomst kwijt is aan erfpacht, maar levert onzekerheid op over de vraag of dit de juiste keuze is. Ook geeft het geen antwoord op de vraag of het bedrag redelijk is (te hoog of te laag) en wanneer of dit bedrag in redelijke verhouding staat tot straat-, buurt- en stadgenoten.

Over de periode 2000 – 2020 is met name het gesprek is gevoerd over de technische aspecten en de uitvoering (het wat en hoe) van het erfpachtstelsel. Er is gefaald aan de residuele grondwaardemethode, BEG en overspreiding. In deze discussies is zelden over de doelen en 'het waarom' van het erfpachtstelsel gesproken, terwijl het erfpachtstelsel toch een manier (middel) zou moeten zijn om publieke doelen te realiseren en ook tot de publieke doelen in redelijke verhouding zou moet staan. Het middel van erfpacht lijkt een doel in zichzelf geworden.

Al met al zien wij een Gordiaanse knoop: hoewel duidelijk is dat de bescherming van de erfpachter in het erfpachtstelsel onder druk staat, is niet direct evident hoe deze bescherming voor erfpachters in de praktijk verbeterd kan worden.

Beantwoording onderzoeksvraag

Het is duidelijk dat de consumentenbescherming onder druk staat en verbeterd moet worden. Tegelijkertijd schuilt in het toevoegen van nieuwe elementen of extra maatregelen het risico van een nog grotere complexiteit. Dat is in retrospectief ook het effect geweest van alle maatregelen die sinds 2000 zijn genomen, de goede bedoelingen ten spijt.

Op basis van de onderzoeksvraag *"In hoeverre is, sinds het van kracht worden van de Algemene Bepalingen (AB) 2000, de consumentenbescherming voldoende gehorgd voor erfpachters in Amsterdam, en in het verwijlijk en mogelijk om dit te verbeteren?"*. Concluderen wij het volgende:

De introductie van een extra (keuze) optie voor de consument, zoals de introductie van eeuwigdurende erfpacht, biedt de consument niet per definitie meer bescherming. Dit komt omdat het maken van de keuze consequenties heeft, vaak bovendien op langere termijn en mogelijk ook pas voor toekomstige erfpachters. Dat eenzelfde mogelijkheid tussen voortdurende en eeuwigdurend erfpacht biedt als zodanig dus geen bescherming.

De aanpak van het erfpachtstelsel vanuit het perspectief van de consument hangt niet zozeer samen met of sprake is van voortdurende erfpacht of van eeuwigdurende erfpacht, maar wat de consument – onder de streep – betaalt als erfpachtcanon en de effecten van de erfpachtstatus op de waarde van de woning. Het is, afhankelijk van de invulling, in beide stelsels denkbaar dat de erfpachter te veel of te weinig betaalt. De keuze voor het ene of andere stelsel is in zekere zin gekoppeld aan de toekomst. Een keuze tussen de twee stelsels biedt geen bescherming voor de erfpachter.

Het is niet gemakkelijk welke publieke belang het erfpachtstelsel dient en hoe deze belangen zich tot elkaar verhouden, zeker waar het gaat om bestaande woningen. Daardoor is evenmin duidelijk of het Amsterdamse erfpachtstelsel in de huidige opzet deze publieke belangen het beste (doeltreffend en doelmatig) dient. Veel keuzes die bij de opzet van het erfpachtstelsel zijn gemaakt, hebben een lange voorgeschiedenis en zijn politiek gemotiveerd in plaats van inhoudelijk onderbouwd en getoetst op hun actualiteit. Daarbij komt dat de canon steeds nadrukkelijker het karakter van een belasting heeft, waardoor veel gewicht komt te liggen bij de vraag of deze belasting wel eerlijk onder de inwoners van Amsterdam is verdeeld. Onderlinge verschillen worden in die context al snel als onrechtvaardig ervaren.

Handelingsperspectief voor het vervolg

Op basis van bovenstaande conclusies en in de wetenschap dat extra opties tot extra complexiteit leiden, zien wij

mogelijkheden om de consumentenbescherming beter te waarborgen. Dit handelingsperspectief is geordend langs de algemene beginselen van goed bestuur.

Consumentenbescherming door erfpachtstelsel te koppelen aan (publieke) doelen

- Wij adviseren de gemeenteraad van Amsterdam om in samenspraak met het college de doelstellingen achter het instrument erfpacht, in ieder geval voor woningen, opnieuw te bezien en vast te stellen.

- Wij adviseren de gemeenteraad de algemene beginselen van goed bestuur als algemeen kader te hanteren. Bij het formuleren van de doelstellingen is het advies het perspectief van de burger (zowel erfpachters als niet-erfpachters) nadrukkelijk en verder in de voorbereiding van beleid mee te nemen. Het gaat dan niet alleen om wat wijzigingen betekenen voor de begroting van de stad, maar ook om wat het betekent voor de portemonnee van de burger.

- Wijzigingen van beleid met grote maatschappelijke, financiële en juridische gevolgen zouden eerst ter besluitvorming aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd. Wij adviseren de gemeenteraad deze kaderstellende rol actiever op te pakken en de democratische legitimiteit van het erfpachtstelsel te versterken en de positie van erfpachters versterken en bescherming te bieden aan 'consumenten'.

- Doelstellingen waaraan erfpacht kan bijdragen zijn onder meer ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, inclusie en diversiteit van de stad, financiële solidariteit tussen Amsterdammers en de financiële positie van de gemeente Amsterdam. Wij adviseren om voor elk van deze doelstellingen te beargumenteren met welke (mix van) instrumenten deze doelen het best kunnen worden bereikt. Erfpacht is naast onder meer fiscale middelen en subsidies, één van de instrumenten en niet een doel op zich. Als onderbouwd is dat het instrument erfpacht het beste instrument is om een doel te bereiken, dient ook vastgesteld te worden in hoeverre inzet proportioneel is en wat een redelijke verdeling van de waardeontwikkeling tussen gemeente en erfpachter is. Daarmee ontstaat een solide basis voor een legitiem erfpachtstelsel.

Consumentenbescherming door rechtszekerheid

- Wij adviseren de gemeenteraad een duidelijk kader aan het college mee te geven voor rechtszekerheid. Hoewel erfpacht formeel niet onder toezicht van de ARM valt en de Wft niet van toepassing is, kan de gemeenteraad het normenkader vaststellen en het college opdragen om zich aan deze normen te conformeren.

- Bepalingen omtrent grondwaardebepalingen en canonpercentages liggen nu voornamelijk vast in gemeentelijk beleid. De rechtszekerheid kan versterkt worden door dit beleid steviger te verankeren, bijvoorbeeld in de APB. Hierbij past de kanttekening dat hiermee de flexibiliteit wel afneemt.

- Wij adviseren de consequenties van grondwaardebepalingen en canonberekeningen voorspelbaarder te maken en de hebboomwerking te elimineren. Dit kan door de rekenformules eenvoudiger te houden. In deze hanteren met hoeken moeten cumulatie-effecten voorkomen worden en hefromen gemaligd worden. Dat leidt tot een geleidelijker ontwikkeling van canons zonder grote uitschieters of sprongen. De voorspelbaarheid wordt ook verhoogd door wijzigingen in rekenmethoden zoveel mogelijk te beperken.

- Duidelijker check-and-balances in de organisatie dragen ook bij aan meer objectiviteit. Op dit moment zijn beleidsvoorbereiding, taxatie waardebepaling, uitvoering en beheer bij dezelfde afdeling ondergebracht, inclusief de verantwoordelijkheid om inkomsten te genereren. Te overwegen valt om de taxatie / waardebepaling van erfpachtrechten elders te belegden. Wij denken dan concreet aan de afdeling Belastingen.

- De gemeenteraad heeft een controlerende rol ten opzichte van het college. Aan de hand van het normenkader voor rechtszekerheid moet beschouwd worden welke informatie systematisch aan de gemeenteraad verstrekt wordt zodat controle effectiever en structureel (en niet incidentgedreven) vorm gegeven kan worden. De gemeenteraad heeft ook enkele instrumenten zoals de accountant, de ombudsman en de rekenkamer die kunnen ondersteunen in de controlerende rol. Wij adviseren met deze organen te onderzoeken hoe de gemeenteraad in positie komt de uitvoering te controleren.

- Op dit moment is er geen extern toezicht specifiek op de uitvoering van het erfpachtstelsel. Omdat de materie zeer specifiek is en grote deskundigheid vraagt en er geen specifiek extern toezicht is, adviseren wij de gemeenteraad zich actief door deskundigen bij te laten staan. De vorm waarin dit zou kunnen, is periodiek (eens in de drie of vier jaar) een visitatiecommissie van externe deskundigen te vragen de uitvoering van het beleid door te lichten en te toetsen aan de door de gemeenteraad vastgestelde kaders en normen.

- Het slutstuk van rechtszekerheid is de mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan een onafhankelijke derde. In het stelsel van voortdurende erfpacht bestaat de mogelijkheid om extern deskundigen een waardebepaling te laten doen. Door de nauwe contacten die er tussen taxateurs en de gemeente Amsterdam zijn, ontstaat het risico dat de onafhankelijkheid onder druk komt. Wij adviseren de onafhankelijkheid van deskundigen sterker te verankeren, bijvoorbeeld in het eerder genoemde normenkader. De door ons geadviseerde visitatiecommissie zou periodiek kunnen toetsen of deskundigen onafhankelijk optreden.

- In het systeem van eeuwigdurende erfpacht heeft de erfpachter geen mogelijkheid de gemeentelijke aanbieding aan een externe voor te leggen of bezwaar of beroep aan te tekenen. Als een erfpachter bij de berekening van de overstap geconfronteerd wordt met een aanbod waarmee hij het oneens is, kan hij deze niet ter discussie stellen. Wij adviseren te onderzoeken of hier aan tegemoet gekomen kan worden, bijvoorbeeld door het introduceren van een onafhankelijke geschillencommissie die erfverpachters binnen de juridische grenzen helpt, kan bemiddelen met de gemeente, zoals het klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid).

Consumentenbescherming door rechtsgelijkheid

- Ideaaltypes zouden type, omvang en locatie van de woning bepalend moeten zijn voor de omvang van de canon en niet de vraag onder welke erfpachtstelsels een woning valt. Hier wringt schrijnt dat erfpacht aan langs historische kant van aanpassingen en dat deze aanpassingen niet achteraf aangepast kunnen worden. Bij toekomstige aanpassingen moet om die reden nadrukkelijk gekeken worden naar de effecten van wijzigingen voor individuele gevallen, zoals de verschillen tussen vergelijkbare woningen, ongeacht de erfpachtsituatie en niet alleen naar de macro-effecten.

- Door rechtsbescherming achteraf alleen te beperken tot een gang naar de rechter, werpt de gemeente een forse drempel op voor erfpachters om hun recht te halen. De voorstellen onder het vorige kopje voor het kunnen voorleggen van individuele uitkomsten aan de geschillencommissie voor een toets, dragen ook bij aan het vergroten van rechtsgelijkheid omdat deze laagdrempelig en toegankelijk zijn voor alle erfpachters.

Consumentenbescherming door participatie

- De inzet van participatie-instrumenten, zoals het betrekken van deskundigen en belangenorganisaties bij het opstellen van nieuwe Algemene Bepalingen zijn goede voorbeelden die ook in de toekomst verder ingezet moeten worden. Inspraak moet daarbij worden ingezet als slotstuk op de participatie. Inspraak moet niet in plaats van participatie of als een verplicht nummer ingezet worden.

- De gemeenteraad heeft onvoldoende mogelijkheden voorafgaand ten tijde van besluitvorming over eeuwigdurende erfpacht, expertsessies/hoorzittingen belegd. De gemeenteraad zou naar ons oordeel dit soort typen instrumenten vaker moeten inzetten en daar ruim de tijd voor moeten nemen. Met de inzet van dit soort instrumenten verwerft de gemeenteraad eigenstandig inzicht in de materie, de belangen en de expertopinies. Dit geeft het debat in de gemeenteraad een betere inhoudelijke basis.

- Participatie kan verder versterkt worden door partijen te betrekken bij het uitvoeringsbeleid van het erfpachtstelsel. Dit zou er ook in moeten bestaan dat wijziging van de Algemene Bepalingen – tweejaarlijks- vorm krijgt en dus ook samen met (belangenorganisaties van) erfpachters gebeurt. De gemeenteraad kan de positie van zichzelf en de erfpachter versterken door het stellen van een algemeen participatiekader.

- Succes van participatie is ook afhankelijk van de juiste toedeling. Een opener houding van alle betrokkenen moet erbij leiden dat alternatieve gebieden en opinies beter in overweging worden genomen, in dewelke mate dat grondeigendomsbepaling noodzakelijk en wijs moet/mag plaatsvinden. Elk model heeft beperkingen en dit is bereikening kan er naast zitten. Elke opinie of één methode tot de absolute norm verheffen, past in dit situatie niet. Door uitkomsten van verschillende methoden met elkaar te vergelijken, komt een meer afgewogen waardering tot stand.

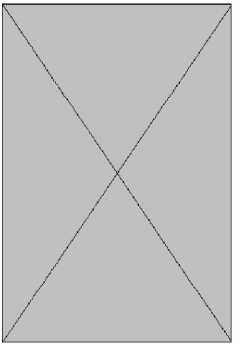
- Daarnaast zien wij in dit dossier dat het debat snel de discussie in details in gaat, waarbij het grotere plaatje uit zicht verdwijnt. Participatie zou heel goed rondom een aantal buitenste kaders, uitgangspunten of ontwerpcriteria georganiseerd kunnen worden, zoals over de openbaarheid van alle brondata, in plaats van detailtechnische discussies over de projectspecifieke berekening van de BBQ.

- Belangenvertegenwoordigers komen voor een legitiem doel op en zijn niet per definitie tegenstanders van het erfpachtstelsel. Voorkomen moet worden dat participatie leidt tot een partijtje armworstelen met ondersteuning van onderzoeksbureaus en elkaar beconcurrerende experts. Dat vergt een open proceshouding van in eerste instantie de gemeente.

- Aan het eind van het besluitvormingsproces neemt de gemeenteraad een besluit. Door het besluit te baseren op een deugdelijke beleidstheorie en een open besluitvormingsproces, zal het vertrouwen in erfpacht (ongeacht de vormgeving) en in de genomen besluiten toenemen.

Consumentenbescherming door transparantie

- Op een aantal punten kan meer transparantie leiden tot meer vertrouwen. Goede voorlichting aan consumenten is een hoeksteen van consumentenbescherming. Naar ons oordeel zou de gemeente een ruimere opvatting kunnen hanteren, om consumenten op de risico's en inherente onzekerheden die met keuzes samenhangen te wijzen. Wij adviseren om een algemene bijsluiter te maken waarin consumenten op risico's wordt gewezen en waarin een verwijzing zit naar adviseurs die een persoonlijk advies kunnen geven.



- Bij de koop van een huis zijn vaak makelaars, notarissen, hypotheekadviseurs en banken betrokken. Zij hebben allen een rol bij het voorlichten van consumenten. Als verantwoordelijke voor het erfpachtstelsel adviseren wij de gemeente Amsterdam om meer systematisch zicht te hebben op de wijze waarop consumenten geadviseerd worden door deze professionele partijen. In samenhang vergt dat ieder weet wat zijn rol is en deze ook goed uitvoert. Dat begint met het vastleggen van ieders rol en verantwoordelijkheid en vervolgens met het systematisch toetsen van het bestaan van de verschillende rollen in de praktijk.

- Transparantie zit ook in het erfpachtstelsel zelf, zoals de mate waarin de onderliggende gegevens voor iedereen opvraagbaar zijn en waarin onderbouwingen en keuzes transparant zijn. Wij adviseren de componenten, zoals de RSO, depreciatiefactor, risico-opslag en koppeling van de canon aan de ontwikkelingen in de buurt beter en duidelijker te onderbouwen. De ontwerpers zou moeten zijn dat alle elementen gebaseerd zijn op openbare gegevens.

- Meer transparantie is een voorwaarde om participatie van de burger mogelijk te maken. Door middel van transparant optreden van het overheidsbestuur krijgt de burger weer vertrouwen, al moet de burger vervolgens wel bij het maken en uitvoeren van beleid betrokken worden. Als dat niet het geval is, dan is ook de transparantie zinloos. In dat opzicht zijn de beginselen van transparantie en participatie cruciale elementen in de hedendaagse democratie ook op gemeentelijk niveau.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 12
   1.1 Onderzoeksvragen 13
   1.2 Methodologische aanpak 13
   1.3 Klankbordgroep 14
   1.4 Leeswijzer 14

2. Juridische uitgangspunten 16
   2.1 Erfpacht 17
   2.2 Brede opvatting consumentenbescherming 18
   2.3 Beleid 21
   2.4 Jurisprudentie 22

3. De opzet van het erfpachtstelsel in Amsterdam 25
   3.1 Inleiding 25
   3.2 Stelsel van voortdurende of eeuwigdurende erfpacht 27
   3.3 Algemene en bijzondere bepalingen 28
   3.4 De grondwaarde 30
   3.5 De buurtstraatquote en de buurtquote 31
   3.6 De erfpachtgrondwaarde 31
   3.7 Canonpercentage en indexatie 33
   3.8 Betaalopties 34
   3.9 Rekenvoorbeelden 34

4. Ontwikkeling van het erfpachtstelsel 2000-2020 36
   4.1 Inleiding 36
   4.2 Uitgangspunten voor de vernieuwing van het erfpachtstelsel 37
   4.3 Aanpassingen in het erfpachtstelsel 41
   4.4 Betrokkenheid van burgers, deskundigen en de Amsterdamse gemeenteraad 59
   4.5 Consequenties voor de erfpachter 61
   4.6 Financieel context erfpachtstelsel 67

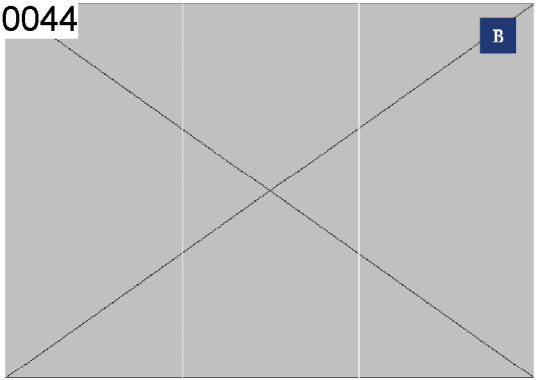
5. Analyse 70
   5.1 Erfpachtstelsel leidt tot permanente maatschappelijke, juridische en politieke discussie 71
   5.2 Het erfpachtstelsel vanuit beleidsmatig perspectief bezien 72
   5.3 Consumentenbescherming vanuit het perspectief van goed bestuur 73
   5.4 Erfpacht in Amsterdam, een Gordiaanse knoop 77

6. Beantwoording onderzoeksvragen 78
   6.1 Beantwoording onderzoeksvraag 1: mate van consumentenbescherming van erfpachters 79
   6.2 Beantwoording onderzoeksvraag 2: rol van de consument binnen het erfpachtbeleid in Amsterdam 82
   6.3 Beantwoording onderzoeksvraag 3: rol van de gemeenteraad 84
   6.4 Beantwoording onderzoeksvraag 4 en de hoofdvraag: welke verbeteringen zijn mogelijk? 85

Bijlage 1: Bronnenlijst 91

Bijlage 2: Overzicht van gesprekspartners 95

Bijlage 3: Juridisch kader 96



HOOFDSTUK 1

Inleiding

In Amsterdam is een groot deel van de gronden in erfpacht uitgegeven door de gemeente Amsterdam. Het erfpachtstelsel is in 1896 ingevoerd en bestaat in essentie tot op de dag van vandaag. Dat neemt niet weg dat het stelsel op verschillende momenten aangepast is, zoals in 2000 en 2016. Zo is in 2016, aan het bestaande stelsel van voortdurende erfpacht[1], een stelsel toegevoegd: het stelsel van eeuwigdurende erfpacht. Het kenmerkende verschil is dat bij voortdurende erfpacht sprake is van een canonherziening aan het einde van het tijdvak (CHET).

Bij eeuwigdurende erfpacht is de canon eeuwigdurend vastgesteld en is er dus geen sprake van periodieke canonherziening.

De Amsterdamse erfpachter kan sinds het najaar van 2017 overstappen naar eeuwigdurende erfpacht. De erfpachter kan ook kiezen om niet over te stappen en bij het bestaande stelsel van voortdurende erfpacht te blijven. In het geval van voortdurende erfpacht kan de erfpachter bij een canonherziening aan het einde van een tijdvak kiezen om de gemeente tijdelijk aanbieding te accepteren of de grond te aarden en de canon te laten vaststellen door een commissie van drie deskundigen.

1 In teksten over dit onderwerp worden soms ook de termen 'klassieke erfpacht', 'oud erfpachtstelsel' of 'vrije erfpacht' gebruikt. Omdat er verschillende soorten erfpacht bestaan in Nederland, worden deze termen in dit onderzoek niet gebruikt.

Het erfpachtbeleid staat, gelukkig ook dit raadsonderzoek, in de belangstelling. De belangrijkste reden hiervoor is dat de waarde van het onderzeerd goed in Amsterdam de afgelopen jaren een enorme vlucht heeft genomen en evenzeer de canon die hiervan gekoppeld is. Dit betekent dat er soms grote financiële belangen op het spel staan. Kort en goed: een canonherziening heeft in de regel forse financiële impact op de erfpachter, omdat de erfpachter na herziening hors meer gaat betalen. Het erfpachtstelsel gaat het basisrecht bij inkomen en de woning van de bewoners - en kleiers - van de gemeente Amsterdam direct aan.

Tegen die achtergrond is de rechtswaardigheid van het erfpachtstelsel hevig bediscussieerd. Dit debat heeft onder meer plaatsgevonden tussen collega en raad. Maar ook de rechter heeft zich al veelvuldig over (onderdelen van) erfpachtzaken uitgesproken. Ook zijn er talloze – soms positieve, soms ook kritische – adviezen en onderzoeken van andere (overheids) instanties als de Ombudsman Metropool Amsterdam en de Rekenkamer Metropool Amsterdam. Ook zijn er door de jaren heen vele adviezen van experts uitgebracht. We zien in dat verband een aantal terugkerende thema's en argumenten, zoals de hoogte van Euribortraotquotes (662's) bij bepaling van de grondwaarde, de inzichtelijkheid van berekeningen, de aanwezigheid van bezwaarmogelijkheden en de beleidsdoelstellingen.

1.1 Onderzoeksvragen

Tegen deze achtergrond heeft de gemeenteraad de volgende onderzoeksvraag vastgesteld:

"In hoeverre is, sinds het van kracht worden van de Algemene Bepalingen (AB) 2000, de consumentenbescherming voldoende geborgd voor erfpachters in Amsterdam, en is het wenselijk en mogelijk om dit te verbeteren?".

Hieronder vallen de volgende deelvragen:

1. Welke mate van consumentenbescherming zouden Amsterdamse erfpachters moeten genieten?
2. In hoeverre heeft de consument centraal gestaan in het erfpachtbeleid in Amsterdam in de periode 2000-2020?
3. Wat was de rol van de gemeenteraad ten aanzien van wijzigingen in het erfpachtbeleid en in hoeverre heeft de gemeenteraad middels het uiten van wensen en bedenkingen dan wel anderszins de consumentenbescherming van de erfpachter meegewogen in de eigen afweging(en)?
4. Is het raadzaam om de consumentenbescherming bij Amsterdamse erfpacht te verbeteren en op welke manieren zou dat het beste kunnen?

Scope
Het onderzoek richt zich op particuliere erfpachtersals consumenten. Zij bezitten een woning (koopwoning) en pachten grond van de gemeente Amsterdam en zijn in dit zin erfpachter. Particuliere erfpachters die meerdere woningen bezitten en/of verhuren, vallen binnen de scope van dit onderzoek.
Professionele partijen en (institutionele) beleggers, zoals woningcorporaties en eigenaren van niet-woningen, zoals kantoren, tuinbouw-, industrie- of haventerreinen vallen niet onder de definitie van een consument en worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.[2]

1.2 Methodologische aanpak

De gemeenteraad van Amsterdam heeft Berenschot gevraagd om een onderzoek uit te voeren. Bij de beantwoording van de vragen hanteren wij de volgende aanpak.

Allereerst zijn er de normen die voor de beoordeling van het erfpachtstelsel van toepassing zijn. Deze normen liggen vast in Europese, landelijke en lokale wet- en regelgeving, industrie relevante jurisprudentie. Ook de door de gemeenteraad vastgestelde kaders (begrotingen, verordeningen, beleidsuitgangspunten) zijn onderdeel van het kader waaraan wij toetsen.

In het onderzoek maken we onderscheid in feitelijke informatie, beelden en bevindingen.

De *feitelijke informatie* is verkregen vanuit beschikbare documentatie en geeft duiding aan het erfpachtstelsel en de ontwikkelingen in het erfpachtstelsel. Bij het uitvoeren van het onderzoek hebben we een groot aantal documenten bestudeerd. Gezien de onderzoeksperiode van twintig jaar en de beschikbaarheid van informatie, is het onmogelijk om alle

2 De juridisch gedefinieerde van "consument" is: "iedereen die anders handelt voor doeleinden die buiten zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen" (Richtlijn 2019/2161, van 26 oktober 20 Richtlijn inzake consumentenrechten, o.a. art. 4:2:300 BW en art. 7:5:18 tBW.

documenten die in die periode zijn geschreven en gepubliceerd, te bestuderen. We hebben een selectie moeten maken van de documenten op basis van de door de gemeenteraad vastgestelde onderzoeksvragen. Vervolgens hebben we gericht documenten gezocht en opgevraagd. Documenten zijn verkregen uit openbare bronnen (raadsinformatiesystem, jurisprudentie, websites, nieuwsmedia), ontvangen van de gemeente Amsterdam en ontvangen van personen (betrokkenen) die we gesproken hebben. In bijlage 2 is een lijst met gebruikte documenten opgenomen. Daar waar deze documenten aanleiding gaven tot verdieping hebben we nadere vragen gesteld. Deze informatie is verwerkt als feitelijke informatie.

Vervolgens hebben we de beelden uitgewerkt. Dit zijn ervaringen, inzichten, overwegingen en meningen van de betrokkenen van uit gemeenteraadsleden, (oud-) gemeenteambtenaren, Amsterdamse belangenorganisaties en (andere) deskundigen die in de interviews naar voren zijn gekomen. We hebben eerst enkele informatieve gesprekken gevoerd om overzicht van het dossier te krijgen. Vervolgens zijn gerichte interviews gevoerd met betrokkenen. Een lijst met gesproken personen is in bijlage 2 opgenomen. Van de gerichte interviews zijn verslagen gemaakt die bij de geïnterviewden zijn voorgelegd en door de geïnterviewden zijn geaccordeerd. Eén persoon heeft zijn verslag niet geaccordeerd.

Op basis van feitelijke informatie en beelden komen we tot een aantal bevindingen. Dit onderdeel is een samenvoeging en afweging van de feiten en beelden. Door de feitelijke informatie en beelden te toetsen aan het normenkader, volgen onze bevindingen. Deze bevindingen beschrijven in hoeverre de feitelijke gang van zaken in overeenstemming is met de gestelde normen.

Voor het formuleren van bevindingen is uitgegaan van de schriftelijke bronnen en van de interviews. De informatie verkregen uit de interviews is aan de hand van de volgende vragen beoordeeld:
- Wordt de informatie door meerdere personen gegeven?
- Is de informatie onderling congruent?
- Zijn er schriftelijke bronnen aanwezig die de informatie aannemelijk maken?
- Is de informatie logisch en consistent?

Hoe meer van dezevier vragen met 'ja' beantwoord kunnen worden, hoe relevanter en betrouwbaarder de mondelinge informatie is. Aan de hand van deze vier vragen hebben we de mondelinge informatie meegewogen. Daar waar het gaat om informatie die door één persoon wordt gegeven of tegenstrijdig is met wat anderen zeggen, gaat het om een verschil van inzicht. Deze verschillende inzichten kunnen voor de beeldvorming wel relevant zijn, maar leiden niet tot een bevinding.

Op basis van deze bevindingen hebben wij onze analyse uitgewerkt. Aan de hand van twee perspectieven, het beleidsmatige perspectief en het perspectief van consumentenbescherming beschouwen wij het Amsterdamse erfpachtstelsel. Dit leidt vervolgens tot de beantwoording van de onderzoeksvragen.

1.3 Klankbordgroep

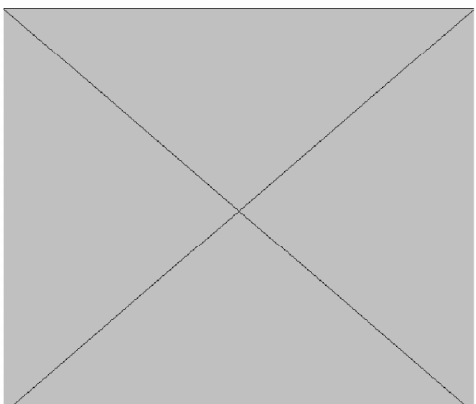
Voor het onderzoek is het van belang dat deelhouden de resultaten van het onderzoek niet te discussie staan. We maken daarom gebruik van een wetenschappelijk klankbord om de onderzoeksmethodiek, de juridische definities en de analyses en bevindingen te toetsen en te valideren. Onzeklankbordgroep bestaat uit de volgende vier hoogleraren.
- Prof.mr.dr. [redacted], hoogleraar bestuursrecht en goed bestuur.
- Prof.mr.dr. [redacted], hoogleraar privaatrecht, in het bijzonder notarieel recht.
- Prof.mr.dr. [redacted], hoogleraar Europees privaatrecht.
- Prof.dr. [redacted], hoogleraar grondbeleid.

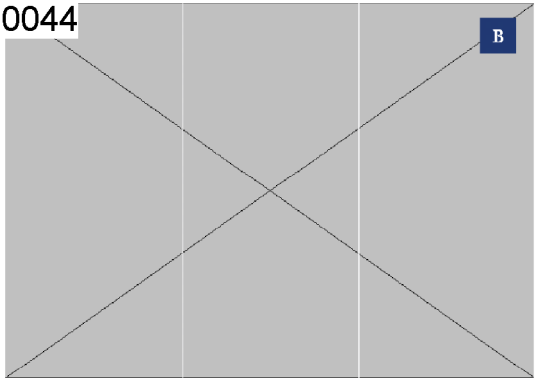
Deklankbordgroep is op vier momenten in het onderzoek bij elkaar gekomen. Zezijn betrokken bij het opstellen van het analysekader, het opstellen van de feitelijke beschrijving, het opstellen van de nota van bevindingen en bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het formuleren van adviezen en aanbevelingen. Deklankbordgroep heeft per fase van het onderzoek de gestelde stappen beoordeeld en uitkomsten gevalideerd en opmerkingen en suggesties gedaan die door ons zijn verwerkt. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de rapportage ligt geheel bij Berenschot.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:
- Hoofdstuk 2 beschrijft de juridische uitgangspunten die van belang zijn in dit onderzoek. Dit is daarmee de toetssteen om in de hoofdstukken hierna tot een analyse, een conclusie en aanbevelingen te komen.

- Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van het erfpachtstelsel van Amsterdam. De positie van de erfpachter en de canon die hij/zij betaalt is hier in opgenomen.
- Hoofdstuk 4 geeft een toelichting op de ontwikkeling van het stelsel in de periode 2000-2020. Deze ontwikkelingen worden aan de hand van feiten, beelden en bevindingen beschreven.
- Hoofdstuk 5 bevat de analyse met onze beschouwing op het erfpachtstelsel.
- Hoofdstuk 6 beschrijft de beantwoording op de onderzoeksvragen, zoals deze zijn vastgesteld door de gemeenteraad van Amsterdam.





HOOFDSTUK 2

Juridische uitgangspunten

Het erfpachtrecht en het consumentenrecht zijn verankerd in het Nederlands privaatrecht. Daarnaast is het publiekrecht van toepassing omdat de gemeente als uitgevende partij van erfpacht actoor is. Dit hoofdstuk beschrijft de juridische uitgangspunten die van belang zijn in dit onderzoek. Dit is daarmee de toetssteen om in de hoofdstukken hierna tot een analyse, een conclusie en aanbevelingen te komen.

Allereerst beschrijven we wat erfpacht inhoudt. Daarna volgt de verhouding tussen het privaatrecht en het publiekrecht. Vervolgens beschrijven we het beleid in de juridische context.

2.1 Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om de onroerende zaak van iemand anders te houden en te gebruiken.[2] Een zakelijk recht is een recht dat slechts kan bestaan op zaken, dat zijn voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten.[3] Onder een zaak valt dus ook grond. Erfpacht kan dus iemand de bevoegdheid geven om grond (van een ander) te gebruiken zónder daarvoor de eigendom te hebben.

Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben, maar het vrij gebruikmaken door de eigenaar van het eigendom kan wel ingeperkt zijn door een zakelijk recht.[4] Het houden en gebruiken van de zaak houdt in dat de erfpachter in principe hetzelfde gerecht heeft van de zaak als een eigenaar, tenzij er in de akte tot vestiging iets anders is bepaald. De erfpachter mag niet zonder toestemming van de eigenaar een andere bestemming aan de zaak geven of een handeling in strijd met de bestemming verrichten.[5]

In de akte van vestiging van de erfpacht is het mogelijk om aan de erfpachter de verplichting op te leggen om een gelduam aan de eigenaar te betalen. Dit kan een geldsom zijn die op regelmatig terugkerende tijdstippen voldaan moet worden. Dit heet de canon. De keuze of er een canon betaald moet worden door de erfpachter en hoeveel deze canon moet bedragen is dus volledig aan de deelnemende partijen. De partijen kunnen ook afspraken dat de canon na een aantal jaren herzien moet worden.

Partijen kunnen in de akte van vestiging zelf regelen hoelang de erfpacht zal duren.[6] Indien partijen dit niet regelen is de erfpacht voor onbepaalde tijd gevestigd. Er is sprake van eeuwigdurende erfpacht als de erfpacht niet door tijdsverloop of door een opzegging tot een einde kan komen. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Type erfpacht	Duur erfpacht	Periodieke herziening canon
Voortdurende erfpacht	onbepaalde tijd	Herziening vindt plaats aan het einde van het tijdvak. De duur van het tijdvak staat in de erfpachtvoorwaarden (bv. vijftig jaar)
Eeuwigdurende erfpacht	onbepaalde tijd	Er zijn bij eeuwigdurende erfpacht geen tijdvakken. Dit betekent dat de canon vaststaat en dus niet periodiek herzien wordt. De canon wordt wel geïndexeerd indien deze niet is afgekocht.
Tijdelijke erfpacht	bepaalde tijd (voor de duur zoals bepaald in de erfpachtvoorwaarden)	Aan het einde van het recht kan een nieuw erfpachtrecht gevestigd worden en daarmee ook de canon opnieuw worden overeengekomen.

Tenzij in de akte van vestiging anders is bepaald, is het mogelijk voor de erfpachter om de erfpacht op te zeggen.[8] Voor de eigenaar is het minder makkelijk om de erfpacht op te zeggen. De eigenaar kan dit slechts als de erfpachter in verzuim is om de canon van twee jaar achter elkaar te betalen of als de erfpachter in ernstige mate tekortschiet in het nakomen van zijn andere verplichtingen.[9] Het is niet mogelijk om daar in het nadeel van de erfpachter van af te wijken.[10] In dien wordt opgezegd, moet dit een jaar van te voren gedaan worden middels een exploit, een aan specifieke vormvereisten gebonden geschrift.[11] Dit is voornamelijk om derden te beschermen, zodat er geen onduidelijkheid bestaat over de vraag of het recht daadwerkelijk beëindigd is.

Erfpacht heeft niet alleen een goederenrechtelijk kant, maar tevens een verbintenissenrechtelijke (contractuele) kant. In de literatuur is hiervoor opgemerkt dat de rechtsverhouding tussen erfpachter en erfverpachter niet van goederenrechtelijke óf verbintenisrechtelijke aard is, maar als twee dimensies van dezelfde rechtsverhouding is.[12] Bij de consumentenbescherming die Amsterdamse erfpachters genieten zijn dus naast het goederenrechtelijk kader ook verbintenisrechtelijke regels relevant.

3 Art. 5:85 BW.
4 Art. 5:1 BW.
5 Art. 5:101 BW.
6 Art. 5:85 BW.
7 Art. 5:86 BW.
8 Art. 5:87 BW.
9 Art. 5:87 lid 2 BW.
10 Art. 5:87 lid 3 BW.
11 Art. 5:88 BW.
12 J. Brouwer en Groen-Du Pon-Stuurop tussen erfpachter en erfverpachter (Recht en Praktijk nr. WR 10) 2e druk Open Universiteit Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 633.

2.2 Brede opvatting consumentenbescherming

De vraagstelling van het onderzoek gaat over de materie van consumentenbescherming die Amsterdamse erfpachters genieten. In dit onderzoek hanteren wij een brede opvatting van consumentenbescherming. Indien het begrip consumentenbescherming uit de vraagstelling enzou worden opgevat, zou er enkel worden gekeken naar het private consumentenrecht zelf. Omdat het hier gaat om een context waarin de overheid partij is, moet bovendien oog zijn voor het publiek recht. Voor zowel het privaat- als het publiekrecht geldt bovendien dat de Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke dimensie relevant zijn.

Zowel in het privaatrecht als het publiek recht zijn normen gelegen die de consument beschermen. De meest voorname bronnen buiten het Burgerlijk Wetboek zijn de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het Europees recht en het internationaal recht in de vorm van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Naast de brede opvatting in de zin van rechtsgebieden, wordt er tevens een brede opvatting van de bescherming van de consument gehanteerd. In dit onderzoek kijken wij naar zowel preventieve als repressieve bescherming. De bescherming aan de voorkant ziet toe op het moment voordat de gedraging van het bestuur heeft plaatsgevonden. bescherming aan de achterkant gaat over het moment nadat er een besluit of handeling van het bestuur heeft plaatsgevonden. Dit laatste heeft bezwaar en de rechterlijke toets. Daarnaast kunnen ook de Ombudsman en de Rekenkamer een (advies) rapport uitbrengen.

Verhouding publiek en privaatrecht

Het is relevant om te beseffen dat het publiekrecht en het privaatrecht gelijkwaardig zijn. Het zijn parallelle rechtsgebieden, het gaat dus om nevenschikking. Voor dit onderzoek naar consumentenbescherming in het Amsterdamse erfpachtstelsel spelen er twee vragen op het raakvlak tussen het publiekrecht en het privaatrecht.

Ten eerste de vraag of de overheid (doorhaupt[13]) gebruik mag maken van het privaatrecht en de daarin gelegen privaatrechtelijke bevoegdheden, vanwege de aanwezigheid van een publiekrechtelijke regeling. Dit heet ook wel de doorkruisingsleer, namelijk dat gebruik van het privaatrecht door de overheid niet mag leiden tot een onaanvaardbare doorkruising van een publiekrechtelijke regeling[14]

Ten tweede de vraag of – als de overheid gebruik mag maken van het privaatrecht – daarbij de publiekrechtelijke regels (geschreven en ongeschreven) in acht moet nemen.[15]

Privaatrechtelijke bescherming

Hiervoor zijn al enkele specifiek regels uit het privaatrecht, die de erfpachter bescherming geven besproken. Het gaat hier met name om de beperkingen die er zijn voor de eigenaar (de gemeente) om de erfpacht op te zeggen. Er bestaan daarnaast in het privaatrecht nog vele algemene waarborgen om consumenten te beschermen. In bijlage 2 zijn in tabel 1 relevante waarborgen uit het Burgerlijk Wetboek opgenomen, met daarbij de bescherming die de bepaling biedt aan de consument en daarbij de ratio van de wetgever om die bepaling op te nemen.

In het privaatrecht krijgen partijen veel ruimte om zelf te bepalen welke overeenkomst zij gezamenlijk sluiten. Op het gebied van zakelijke rechten is echter minder ruimte gegeven. Dewet biedt daarbij die buitenste kaders. Voor zakelijke rechten geldt het numerus clausus-beginsel, de zakelijke rechten die staan opgesomd in dewet zijn de enige zakelijke rechten die gevestigd mogen worden. Partijen mogen dus niet zelf nieuwe zakelijke rechten bedenken. Binnen het zakelijk recht van erfpacht is er voor partijen echter wel veel ruimte om hun rechtsverhouding nader invulling te geven.

De algemene privaatrechtelijke waarborgen stellen kaders aan de vrijheid die partijen in beginsel hebben om zélf afspraken te maken. Het doel van deze kaders is om onder meer partijen te beschermen. Zo gelt in het privaatrecht de eis van redelijkheid en billijkheid. Een tussen partijen als gevolg van de overeenkomst geldende regel is niet van toepassing voor zover dit in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. Redelijkheid en billijkheid wordt vaak voorgemeld gevormd door algemeen erkende rechtsbeginselen, die in Nederland levende rechtsovertuigingen en de maatschappelijke en persoonlijke belangen. Daarnaast is een van de belangrijk begrenzingen dat de partijen altijd vanuit zuivere motieven moeten handelen, dat is een vereiste voor het laten plaatsvinden van enig rechtsgevolg. Het is bovendien verboden voor een partij om zijn of haar bevoegdheden te misbruiken. Dat is mogelijk als de partij de

13 Zie bijvoorbeeld: S.Eijsbouts, "Gemeenschapsrecht, privaatrecht, wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht", s.l.sn.a.r.d. 4.223.

14 HR26 januari 990, NJ 1991/399 Windrust Zie ook bv. http://uitg.lu.nl/law/nl/overheidsrecht/pvo

15 Zie bv. art. 3:14 BW.

bevoegdheid gebruikt voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is bedoeld of als de bevoegdheid slechts wordt gebruikt om een ander te benadelen. Een rechtshandeling mag daarbij niet in strijd zijn met de goede zeden of de openbare orde.

Voor het opnemen van algemene voorwaarden is in het Burgerlijk Wetboek een afdeling[7] opgenomen met specifieke kaders ter bescherming van de consument tegen onredelijk bezwarende bedingen in de voorwaarden. Daarnaast is het mogelijk om gebruik te maken van een tweezijdige vaststelling van de algemene voorwaarden. De vaststelling ervan geschiedt dan in samenspraak met een organisatie van consumenten.[8]

In het privaatrecht is bovendien vastgelegd dat niet slechts privaatrechtelijke waarborgen van toepassing zijn op privaatrechtelijke overeenkomsten, maar tevens publiekrechtelijke regels, zowel geschreven als ongeschreven. Art. 3:14 BW is de kapstokbepaling in het privaatrecht die de verbinding legt voor het hanteren van publiekrechtelijke normen bij het privaatrechtelijk handelen. Deze bepaling is vooral van belang wanneer de overheid zich van privaatrechtelijke bevoegdheden bedient, zoals bij erfpacht. Het artikel maakt duidelijk dat de overheid ook in zulke gevallen niet in strijd mag zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mag handelen.[9]

Publiekrechtelijke bescherming

Bij overheidshandelen zijn altijd geschreven en ongeschreven publiekrechtelijke rechtsbeginselen van toepassing en dus niet slechts als zij een besluit neemt.[10] Op het gebied van de publiekrechtelijke bescherming zijn er drie verschillende groepen van belang. Dat zijn allereerst de algemene rechtsbeginselen in een bestuurlijke context. Vanuit het perspectief van (consumenten) bescherming zijn rechtszekerheid, rechtszekerheid, redelijkheid en billijkheid, fair play en integriteit belangrijke beginselen. Ten tweede zijn er de beginselen van goed bestuur. En ten derde zijn er de beginselen van behoorlijk bestuur, die onderdeel uitmaken van de beginselen van goed bestuur. De beginselen van goed bestuur en beginselen van behoorlijk bestuur zijn uitgewerkt in bijlage 3.[11]

De geschreven beginselen zijn opgenomen in de wet, met name in de Awb. De ongeschreven beginselen volgen uit de jurisprudentie en literatuur. Naast de Awb, zijn er tevens publiekrechtelijke beginselen te halen uit andere wetten, zoals de Wob, en organieke wetten, zoals de Gemeentewet. De beginselen in het bestuursrecht hebben twee hoofdfuncties, ten eerste zijn zij normen voor het bestuur zélf en ten tweede zijn zij toetsingscriteria voor de controlerende instanties, zoals de rechter.

Er is dus verschil tussen bescherming 'aan de voorkant' en bescherming 'aan de achterkant'. De beginselen van goed bestuur geven preventieve bescherming: het zijn beginselen waaraan het bestuur zich moet (of liever wil) houden in al haar gedragingen. Bij de bescherming 'aan de achterkant' toetst de rechter het bestuur aan de hand van de beginselen van behoorlijk bestuur. Schending van de beginselen van goed bestuur kan leiden tot onrechtmatig overheidshandelen, maar dat hoeft – anders dan bij schending van de beginselen van behoorlijk bestuur – niet per se. Soms zal overheidshandelen niet getuigen van goed bestuur, maar wél de rechterlijke toets doorstaan omdat het wel (met de hakken over de sloot) de 'behoorlijk heidstoets' haalt. Dit neemt niet weg dat ook van de beginselen van goed bestuur (consumenten) bescherming uit gaat. In de praktijk krijgt dit vooral vorm als het bestuur, redenerend van uit deze beginselen, komt tot een consistente en coherente handelwijze.

De Awb biedt dus een aantal waarborgen waar de overheid zowel bij publiekrechtelijk als privaatrechtelijk handelen aan gehouden is.[12] Allereerst wordt de overheid gedacht haar taak zonder vooringenomenheid te vervullen.[13] Ten tweede moet de overheid te allen tijde zorgvuldig handelen.[14] Ten derde mag de overheid slechts haar bevoegdheden gebruiken voor het doel waarvoor ze zijn toegekend, er mogen geen andere doelen zoals bij het uitoefenen van haar bevoegdheden.[15] Ten vierde moet de overheid altijd in het achterhoofd houden hoe ingrijpend overheidsingrijpen kan zijn voor de burger en moet daarom zorgen dat het overheidshandelen in verhouding is met de nadelige gevolgen voor betanghebbenden.[16] Ten slotte is bij al het handelen noodzakelijk dat de overheid motiveert waarom zij handelt: hoe zij handelt of waarom zij bepaalde besluiten neemt.[17]

Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel zijn ongeschreven beginselen die op al het handelen van de overheid van toepassing zijn. Het rechtszekerheidsbeginsel waarborgt dat

6 Afdeling 3 van titel 3 van Boek 6.
7 Hier dus de nieuwe artikelen 6:214 en 6:215 BW in het AB 2018/38.
8 Art. 3:14 BW. Dit is wat door de rechter in het Besluit 191/NJ 191/401 is uitgelegd als de redelijke uitleg van het Besluit 191/NJ 191/401.
9 Kortmann en Ankersmit-Lunsingh, Zie TBO art. 3:14 BW.
10 Art. 3:14 lid 2 Awb, 3:2 - 3:4 Awb.
11 GM. Addink, Beginselen in het bestuursrecht, December 2020. G.M. Addink en R. Bertossi, Eureka en het doen van bestuursrecht. Den Haag 2021, hoofdstuk 3.
12 Zie art. 3:1 t/m 3:46 Awb. Voor wat betreft andere handeling en dan besluiten. Voor wat betreft besluiten voelt dat nog lastig, want dat is Awb-begrip en.
13 Art. 2:4 Awb.
14 Art. 3:2 Awb.
15 Art. 3:3 Awb.
16 Art. 3:4 Awb.
17 Art. 3:46 t/m 3:47 Awb.

burgers die rechten die zij hebben verkrijgen ook daadwerkelijk mogen uitoefenen. Het vertrouwensbeginsel schrijft voor dat een overheid zich moet houden aan wat zij belooft.

Ten slotte zorgt het gelijkheidsbeginsel, dat is verankerd in de Grondwet, dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld in de mate waarin zij verschillen.

Internationaal en Europees recht

In het Europees Unierecht en in het internationaal recht zijn tevens kaders te vinden die van toepassing zijn op dit onderwerp en die normen geven voor het handelen van de overheid. In het internationaal recht zijn het vooral de bepalingen in het EVRM. In het Europees recht zijn in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie relevante bepalingen te vinden die de bescherming bieden aan burgers en die het inperken van rechten door de overheid begrenzen. Deze verborgen zijn tevens opgenomen in bijlage 3.

In het EVRM is een aantal relevante normen voor dit onderwerp terug te vinden. Burgers hebben allereerst recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.[27] Daarmee wordt bepaald dat de nationale overheid de mogelijkheid tot een effectief rechtsmiddel moet creëren voor burgers om zich tot hen te kunnen beroepen op hun rechten. Het verbod op discriminatie zorgt ervoor dat burgers worden beschermd tegen vormen van discriminatie wanneer zij gebruik maken van hun rechten en vrijheden.[28] Het Eerste Protocol van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens voorziet daarnaast in de bescherming van eigendomsrechten.[29] Er mag zonder wettelijke basis geen inbreuk worden gemaakt op het eigendomsrecht van natuurlijke en rechtspersonen.

In 2012 heeft het Straatsburgse Hof een zaak behandeld over de schending van art. 1 van het Eerste protocol op het gebied van pacht, de zaak van Lindheim e.a. tegen Noorwegen.[30] In deze zaak ging de staat Noorwegen te ver om pachters te beschermen tegen prijsstijgingen van de grond, waardoor het recht op eigendom van de verpachters werd aangetast. In die zaak was er volgens het Hof geen sprake meer van een "fair balance" tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.

Het Handvest bevat onder andere het gelijkheidsbeginsel, dat door het Hof is aangemerkt als fundamenteel beginsel van het EU-recht.[31] In het Handvest is uitdrukkelijk bepaald dat er zorg gedragen moet worden voor een hoog niveau van consumentenbescherming, voor zover het toepassingsgebied van het Handvest en waar lidstaten EU-recht uitvoeren betreft.[32] Consumentenbescherming staat dus hoog in het vaandel van de Europese Unie en geniet dus speciale aandacht. Op basis van dit artikel kunnen burgers dus aanspraak maken op een hoog niveau van consumentenbescherming. Daarnaast is de Europese Unie van mening dat eenieder recht heeft op een onpartijdige, billijke behandeling binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie van zijn zaken. Om die reden is het recht op goed administration (goed bestuur) in het Handvest vastgelegd.[33] Dit recht slaat met name op het feit dat iedereen moet worden gehoord voordat er een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen, dat eenieder inzage moet kunnen krijgen in zijn of haar dossier en dat de betrokken diensten hun beslissingen moeten betekenen. In aanvulling daarop is het recht op het inzien van documenten opgenomen.[34] Om te zorgen dat de geschreven rechten uit het Handvest worden gerespecteerd, is de waarborg opgenomen dat het in het Handvest bepaalde beschermingsniveau wordt geboden door het recht van de Europese Unie, het internationaal recht en het recht van de lidstaten.[35] Dat betekent dat de lidstaten, en dus ook Nederland, bij de uitvoering van EU recht[36] moeten zorgen dat de burgers de rechten en vrijheden uit het Handvest kunnen genieten. Tenslotte is de waarborg in het Handvest opgenomen dat de bepalingen en rechten van het Handvest nooit mogen worden misbruikt.[37]

In het in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het Europese Handvest inzake lokale autonomie betreffende participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten is vastgelegd dat alle burgers al het recht hebben om te participeren in zaken van de gemeentelijke overheden. Dit moet worden gefaciliteerd door per wet mogelijkheden te bieden om de uitoefening van dit recht te faciliteren.[38] In dit kader is ook de Aanbeveling uit 2018 van het Comité van Ministers aan de lidstaten met betrekking tot participatie van burgers op lokaal niveau van belang.[39]

27 Art. 13 EVRM.
28 Art. 14 EVRM.
29 Art. 1 Eerste Protocol EVRM.
30 HOLLINDER-BIEKTER, Utopersek, Europa dichter voor de Rechten van de Mens, 1306-212.
31 Art. 20 Handvest.
32 Art. 38 Handvest.
33 Art. 41 Handvest.
34 Art. 41 Handvest.
35 Art. 53 Handvest.
36 Art. 51 Handvest.
37 Art. 54 Handvest.
38 Art. 1 Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie.
39 Zie hiervoor: Ibid. Aanbeveling CM/Rec(2018)4 inzake de participatie van burgers op lokaal niveau, 21 maart 2018.

2.3 Beleid

Naast de begrippen erfpacht en consumentenbescherming is het van belang om het begrip "beleid" in juridische zin te duiden. Voorop staat dat het door bestuursorganen ontwikkelde beleid binnen de door het recht gestelde grenzen (en mogelijkheden) moet vallen. Die grenzen en mogelijkheden bestaan uit de door geschreven en ongeschreven rechtsbeginselen, de "beginselen van bestuursrecht". Zoals in de paragraaf hiervoor toegelicht, zijn daarbij zowel de beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel), de beginselen van goed bestuur (zoals het participatiebeginsel en het transparantiebeginsel) en de algemene rechtsbeginselen in een bestuursrechtelijke context (zoals de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid) van relevant.

Beleid is als zodanig geen wettelijk gedefinieerde term en heeft daarmee vanuit juridisch perspectief niet een betekenis. In de literatuur is beleid onder meer geduid als het "streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdsduur."[40] Wat beleidsregels zijn, is wél wettelijk bepaald.[41] Met de vaststelling van het begrip beleidsregel en door de wetgever vastgelegde bindingen van een beleidsregel is de beleidsregel via de Awb geldend recht geworden.[42] Een beleidsregel kan betrekking hebben op de afwijking van bellangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft.[43] Een beleidsregel gaat altijd over al bestaande bevoegdheden, een beleidsregel kan dus geen nieuwe bevoegdheden creëren.[44]

Het vestigen van erfpacht als privaatrechtelijke rechtshandeling van de gemeente is een bevoegdheid van het college.[45] Dit betekent dat het college beleidsregels kan maken over hoe zij met deze bevoegdheid omgaat. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de invulling van welke rechten en plichten gelden tussen erfverpachter (gemeente) en erfpachter (consument). Hieraan heeft het college op diverse manieren invulling gegeven, onder meer door het vaststellen van reserveregels voor het bepalen van grondwaarde[46] en door het vaststellen van Algemene Bepalingen.[47]

Beleidsregels zijn recht in de zin van art. 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie[48] Dit is belangrijk omdat de hoofdregel is, dat het bestuur gehouden is om te handelen in overeenstemming met het in beleidsregels gepubliceerde beleid.[49] Hierop zijn echter uitzonderingen. In bijzondere gevallen moet het bestuursorgaan van een beleidsregel afwijken als de beleidsregel voor een belanghebbende onevenredig uitpakt. Dit heet ook wel de "inherente afwijkingbevoegdheid".

40 Hoogerwerf 2003, p. 20. Zie ook: Tekst en A. (2009). Gemeentelijk beleid en beleidsregels. Gids Gemeentebelang. Te vinden op: http://www.gids-gemeentebelang.nl/gemeentelijk-beleid-en-beleidsregels/

41 Art. 1:3 lid 4 Awb. Voor het zijn van beleidsregel zijn eerst en aandachtig niet bestaan. Een beleidsregel kan zich niet richten op meer dan één, een onbepaald aantal personen zijn. Zie TBC art. 1:3 lid 4 Awb.

42 Art. 4:84 Awb.

43 Art. 1:3 lid 4 Awb.

44 Art. 4:81 eerste lid Awb.

45 Art. 160 Gem.wetbesl. Zie het blauwe kaderbericht.

46 Zie: http://www.am.ste.dam.nl/wonen-leefen/pacht-of-eigendom/nieuw-beleidsregels-waardebepaling/

47 Algemene bepalingen voor de verlening van erfpacht van de gronden komt er een bepaalde van het erfpachtrecht.

48 HR 28 maart 1986, NJ 1987/8, Zie ook: AT-Gronenbos, 12-6 rechtsmiddelmedia van de interpretatie van beleidsregels, NTB 2010.

49 Zie art. 4:84 Awb. Dit volgt ook indirect uit het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Gemeentewet

In het staatsrecht zijn veel bepalingen opgenomen over de gemeente en de rolverdeling en verantwoordelijkheden van en binnen een gemeente. De Gemeentewet is een organieke wet en biedt tevens relevante rechtsbeginselen. Het college van B&W is naast haar bevoegdheden tot het besturen van de gemeente, het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van de raad, het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie en het benoemen en ontslaan van ambtenaren, tevens bevoegd tot het privaatrechtelijk handelen namens de gemeente.[50] Het college van B&W is dus bevoegd om te handelen op het gebied van erfpacht namens de gemeente. In de praktijk is deze bevoegdheid (onderigemandateerd in de ambtelijke organisatie.

Voor het handelen namens de gemeente is het gehele college verantwoordelijk, dus ieder lid van het college van B en W kan individueel verantwoordelijk worden gehouden voor het (privaatrechtelijk) handelen namens de gemeente. Het college is daarnaast verplicht om aan de gemeenteraad alle inlichtingen te geven die de gemeenteraad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Een of meer leden van de gemeenteraad mogen ook zelf vragen om inlichtingen aan het college, waarvan het college verplicht is deze te geven tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Over de uitoefening van bepaalde bevoegdheden, waaronder privaatrechtelijke handelingen, moet het college van B en W zelfs voorafinlichtingen geven aan de gemeenteraad indien zij hierom vraagt.[51] Finder de uitoefening van die bevoegdheden ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Het college neemt in een dergelijk geval pas een besluit nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld om zijn wensen en bedenkingen erover mee te geven aan het college.[52]

De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte.[53] Het betreft de vertegenwoordiging van de gemeente als rechtspersoon, niet de vertegenwoordiging van de gemeentelijke bestuursorganen. Met 'in en buiten rechte' is bedoeld dat de bevoegdheid van de burgemeester gaat over formele procesvertegenwoordiging (in rechte) als over vertegenwoordiging bij het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen (buiten rechte), zoals het sluiten van een overeenkomst.[54]

50 Art. 160 Gemeentewet.
51 Art. 169 Gemeentewet.
52 Art. 169lid 3 Gemeentewet.
53 Zie 192 Ve b bij art. 171 Gem sentenet.

2.4 Jurisprudentie

Introductie

In de afgelopen jaren is, tot en met de Hoge Raad, veelvuldig geprocedeerd over erfpachtstelsels, waaronder het stelsel in Amsterdam. Dit rode draad daarin is dat het erfpachtstelsel in Amsterdam de rechterlijke toets, tot op heden, heeft doorstaan. Tegelijkertijd lopen er nog diverse rechtszaken. Het is niet mogelijk om voor uit te lopen op de uitkomsten daarvan.

Hierna gaan wij eerst in op een tweetal vraagstukken naar de rechterlijke toetsing, alvorens de stand van de jurisprudentie te behandelen aan de hand een aantal inhoudelijke onderwerpen.

Het toepassen van EU recht

Grote erfverpachters, zoals de gemeente Amsterdam, maken reeds meer dan een eeuw gebruik van algemene erfpachtvoorwaarden. Op die voorwaarden zijn de bepalingen betreffende de algemene voorwaarden uit het BW van toepassing en dus het verbintenissenrecht. De vraag is nu of de Europese Richtlijn 93/13/EEG over oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten tevens van toepassing is. De Richtlijn 93/13/EEG heeft als doel bescherming van de consument tegen het instemmen met door de verkoper van tevoren opgestelde voorwaarden zonder op de inhoud daarvan invloed te kunnen uitoefenen. Indien de algemene voorwaardenregeling van toepassing zijn op de erfpachtvoorwaarden, is Richtlijn 93/13/EEG van belang.[55] Een richtlijn conforms uitlog van art. 6:233 BW vergt dat de rechter een beding uit de algemene voorwaarden ambtshalve toetst of deze onder de richtlijn valt en zo ja of het beding oneerlijk is. Indien de rechter vervolgens tot het oordeel komt dat het een oneerlijk beding betreft, dient hij het beding buiten toepassing te laten.[56] Een beding is volgens de Richtlijn oneerlijk indien: *"Een beding in een overeenkomst waarover niet afzonderlijk is onderhandeld, wordt als oneerlijk beschouwd indien het, in strijd met de goede trouw, het evenwicht tussen de uit de overeenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen van de partijen ten nadele van de consument aanzienlijk verstoort."*

De Richtlijn is echter pas vanaf 1 januari 1995 in werking. Aktes van voor die datum vallen daarom niet onder de Richtlijn. In het geval van Amsterdam is een aanzienlijk deel afkomstig van voor 1995 en valt daarom niet onder de Richtlijn en zal de rechter daarom niet ambtshalve aan de Richtlijn toetsen. Echter valt het erfpachtrecht wel onder de Richtlijn indien er een canonherziening eindetijdvak heeft

54 Bron: van Gronou, 2016, p. 198.
55 HR 6 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:BW3014, r.o. 4.1.3, m.nt. H.B. Krans.

plaatsgevonden na 1 januari 1995. Op die gevallen van erfpacht zijn de nieuwe bepalingen van toepassing en daarmee tevens de Richtlijn. Daarnaast stelt de gemeente bij het splitsen in appartementsrechten als voorwaarde dat de nieuwe bepalingen van toepassing zijn, dus de Richtlijn is tevens van toepassing op alle erfpachtovereenkomsten waarbij een splitsing in appartementsrechten na 1995 heeft plaatsgevonden.

Enkele erfpachtvraagstukken in de jurisprudentie

Er is veel rechtspraak over het erfpachtrecht in Nederland. In deze paragraaf worden enkele aspecten uit deze jurisprudentie – op hoofdlijnen[54] – behandeld omdat die van toepassing zijn op het erfpachtrecht in Amsterdam.

Canonherziening

Het is volgens de Rechtbank Amsterdam geoorloofd dat de gemeente Amsterdam de canon herziet op basis van de huidige marktwaarde van de grond. De gemeente heeft dus de bevoegdheid om aan het einde van het erfpachttijdvak de canon te herzien aan de hand van de actuele grondwaarde.[55]

Een langslepende zaak over de canonherziening bij het einde van het tijdvak is het geschil tussen Honnebier en de gemeente Amsterdam. Het Hof heeft uiteindelijk geoordeeld dat Honnebier naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet aan het deskundigenrapport kon worden gehouden doordat het rapport zodanige gebreken bevatte. Er was sprake van onvoldoende motivering en onvoldoende toepassen van hoor- en wederhoor volgens het Hof. Vervolgens heeft het Hof zelf deskundigen benoemd om een nieuw rapport op te stellen. In 2011 heeft het Hof de canon uiteindelijk vastgesteld op basis van het nieuwe deskundigenrapport, de canon is uiteindelijk afgerond en 24% lager vastgesteld dan in het eerste deskundigenrapport werd voorgesteld.[56]

De Hoge Raad heeft de uitspraak van het Hof dat de door de gemeente Amsterdam gehanteerde methoden toegepaste factoren voor het berekenen van de erfpachtcorrecties deugdelijk zijn, bevestigd.[57] Het Hof heeft beargumenteerd dat het voldoende is als de gemeente op een zorgvuldige wijze redelijk en goed verdedigbare keuzes maakt. De gemeente is dan niet verplicht om de meest waarschijnlijke of beste optie te kiezen uit een brede waaier aan mogelijke schattingen van de erfpachtcorrectie.[58]

De rechtbank vindt het aan de deskundigen om de uitgangspunten en de rekenmethode te formuleren bij de vaststelling van een nieuwe canon; de rechtbank zal daar zelf niet in voorzien.[59]

Het is daarnaast zaak dat het aanbod van de gemeente voor de canonherziening voldoende bepaalbaar moet zijn. Uit de aanbiedingsbrief moet het canonbedrag en de afspraken te herleiden zijn.[60] Het komt voort uit art. 6:227 BW dat verbintenissen die partijen aangaan voldoende bepaalbaar moeten zijn.

Overstapregeling

Er zijn verschillende zaken gewezen over de overstapregeling van de gemeente Amsterdam. Het aanbod voor de overstap naar eeuwigdurend erfpacht heeft de gemeente Amsterdam niet hoeven aanpassen van de rechtbank.[61] Het hoger beroep loopt nog. Daarnaast heeft de gemeente Amsterdam de acceptatietermijn van haar overstapaanbieding niet te verlengen, verschillende erfpachters hebben dat teruggeeis gevorderd.[62]

Eenzijdig wijzigen Algemene Bepalingen

De gemeente Amsterdam heeft volgens de Hoge Raad de bevoegdheid de Algemene Bepalingen van de erfpacht eenzijdig te wijzigen als er vijftenzestig jaar is verstreken na de uitgifte van de erfpacht. Op dat tijdstip wordt ook de canon herzien door onafhankelijk deskundigen. Volgens de Hoge Raad is het eenzijdig wijzigen van de Algemene Bepalingen door de gemeente Amsterdam niet onredelijk bezwarend.[63]

Volle eigendom bestaat uit het erfpachtrecht en het blote eigendom

De rechter heeft in verschillende zaken geluid hoe de waarde van een (niet eeuwigdurend) erfpachtrecht en de waarde van de blote eigendom zich verhouden tot de waarde van de volle eigendom.[64] Volgens Hof Arnhem bestaat de waarde van de volle eigendom -theoretisch gesproken- uit de waarde van het erfpachtrecht plus de waarde van de blote eigendom.[65] Het Hof oordeelde:

---

55 In het kader van dit onderzoek is niet gekeken naar de wijze om een onafhankelijk deskundige te kiezen. Daarvoor verwijzen dient om de hoofdlijnen aan te geven.

56 Rb. Amsterdam 5 juni 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BD3767.

57 Hof Amsterdam 28 september 2010, ECLI:NL:GHAMSS:2010:BN8695.

58 Hof 29 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5826.

59 Hof Amsterdam 9 mei 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BZ6513.

60 Rb. Amsterdam 25 maart 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BH7215 en Rb. Amsterdam 5 juni 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BD3767.

61 Hof 29 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5826.

62 Rb. Amsterdam 8 januari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BY6183, Rb. Amsterdam 9 januari 2013 ECLI:NL:RBAMS:2013:154.

63 Zie naast de hierna te noemen zaken onder meer Rb. Amsterdam 7 juli 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ0332.

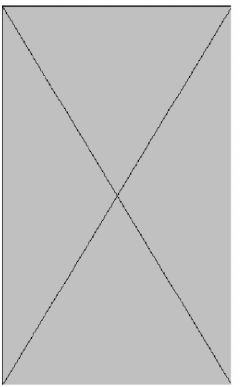
64 Hof 29 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5826.

65 Rbamst 21 februari 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:BZ1789.

66 Rbamst 3 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9176.

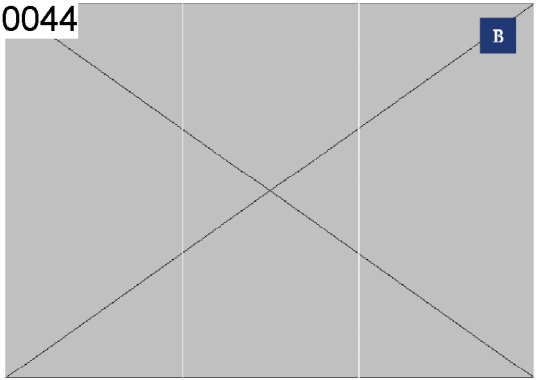
67 Hof Arnhem 20 januari 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BH8864, vgl. ook HR 7 juni 1996 ECLI:NL:HR:1996:AB7751.

"Voor de bepaling van de waarde van de blote eigendom van bebouwde grond waarop een erfpachtrecht is gevestigd bestaan verschillende methoden (die elkaar kunnen aanvullen), bijvoorbeeld a) de waarde van de volle eigendom verminderd met het gekapitaliseerde verschil tussen een normale marktconforme canon en de werkelijke canon op het moment van waardering, of b) de gekapitaliseerde werkelijke canon vermeerderd met de contante waarde van de volle eigendom na afloop van het erfpachtrecht."



De wijze waarop dit in de praktijk en in het erfpachtstelsel van de gemeente Amsterdam uitpakt is uiteraard een andere zaak en op dit moment bovendien onderwerp van nog lopende juridische procedures.[68] De rechtbank Amsterdam heeft in die procedures geoordeeld dat het niet aan de rechtbank is om op de stoel van de deskundigen te gaan zitten en te bepalen welke methode van waardering passend is. De rechtbank oordeelde in die procedures bovendien dat de regel, "dat de blote eigendom nooit meer waard kan zijn dan de volle eigendom verminderd met de waarde van de erfpacht," een "theoretische aanname [is] die als instrument kan dienen bij het bepalen van grondwaarde. Er bestaat geen verplichting om deze aanname als uitgangspunt te nemen bij het bepalen van grondwaarde bij erfpacht. Bloot eigendom en erfpacht zijn verschillende zakelijke vermogensrechten die afzonderlijk van elkaar kunnen worden gewaardeerd."[69] Het is aan deskundigen om te waarderen en de rechter kijkt vooral naar het proces. De positie van deskundigen in het Amsterdamse systeem is bovendien in alles vastgelegd, waardoor de rechter zich naar verwachting terughoudend zal opstellen.

68 Rb. Amsterdam 19 januari 2021 ECLI:NL:RBAMS:2021:163 Rb. Amsterdam 19 januari 2021 ECLI:NL:RBAMS:2021:164
69 Rb. Amsterdam 19 januari 2021 ECLI:NL:RBAMS:2021:163



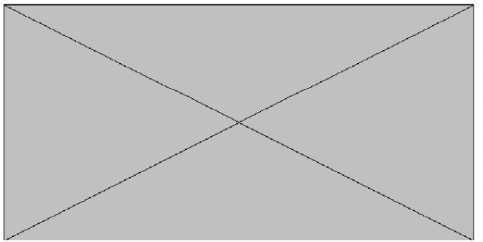
HOOFDSTUK 3

De opzet van het erfpachtstelsel in Amsterdam

3.1 Inleiding

Ongeveer 80% van de grond in Amsterdam is in eigendom van de gemeente Amsterdam. De gemeente geeft een groot deel van deze grond in erfpacht uit. Op onderstaande kaart zijn de gebieden in eigendom van de gemeente Amsterdam (in het geel) en gebieden die in erfpacht zijn uitgegeven (in het rood) weergegeven.

In het wit zijn de woningen weergegeven die op eigen grond zijn gelegen. Op basis van deze kaart valt op dat met name buiten de grachtengordel veel grond in erfpacht is uitgegeven. Binnen de grachtengordel en rondom het Vondelpark zijn veel woningen op eigen grond gelegen, omdat deze gronden voor de introductie van erfpacht in 1896 door de gemeente Amsterdam als vol eigendom is uitgegeven.



Figuur 1 Erfpachtkaart gemeente Amsterdam (bron: website Rekenkamer Metropool Amsterdam)

Voor het gebruik van de grond betaalt de erfpachter een vergoeding (canon) aan de erfverpachter (de gemeente Amsterdam). Voor iedere woning die op erfpachtgrond staat, betaalt de erfpachter een canon. Deze inkomsten komen ten bate van de algemene middelen van de gemeente. Voor erfpacht waren de gerealiseerde baten € 282,8 miljoen en de gerealiseerde lasten € 45 miljoen in 2019. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 4.6.

Vanuit het perspectief van de consument en vanuit het perspectief van consumentenbescherming is de canon uiteraard een belangrijk onderdeel van het erfpachtstelsel.

De wijze waarop de hoogte van de canon wordt bepaald, is technische en complexe materie. Om een grip te krijgen hoe het erfpachtstelsel in de praktijk uitwerkt, is het daarom nodig om eerst op hoofdlijnen kennis te nemen van de opzet van het erfpachtstelsel. De beschrijving in dit hoofdstuk legt daarmee de basis voor hoofdstuk 4 waarin wij de ontwikkelingen rondom de aanpassingen aan het stelsel, de beelden en de bevindingen beschrijven.

De positie van de erfpachter en de canon die hij betaalt hangen of van een groot aantal factoren:

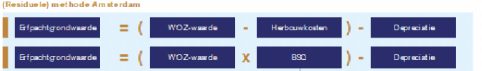
- Beleid van voorlopende of uitwijzende erfpacht;
- Voorwaarden in de Algemene Bepalingen;
- De grondwaarde, marktwaarde en opstalwaarde;
- De buurtstraatquote en de buurtquote;
- De erfpachtgrondwaarde;
- Canonpercentage en indexatie;
- Betaalopties.

De crux in de opzet van het erfpachtstelsel in Amsterdam is dat de canon is gerelateerd aan de waarde van de grond. De canon is een vergoeding voor het kunnen beschikken over een zakelijk recht. Zie voor een schematisch weergave figuur 2.

Residuele methode



(Residuele) methode Amsterdam



BSQ wordt gebaseerd op het gemiddelde van (ten minste) 5 individuele grondquotes in één buurtstraat



Bij eeuwigdurende erfpacht kan de erfpachter kiezen voor twee betaalopties:



Figuur 2 Schematische weergave berekeningsmethode erfpachtcanon

Deze berekeningsmethoden en de aspecten van deze methode worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

3.2 Stelsel van voortdurende of eeuwigdurende erfpacht

Op dit moment is er in Amsterdam sprake van twee naast elkaar bestaande erfpachtstelsels: het stelsel van voortdurende erfpacht en het stelsel van eeuwigdurende erfpacht.[70] In beide stelsels is het erfpachtrecht voor onbepaalde tijd gevestigd. De stelsels bestaan naast elkaar.

- Voortdurende erfpacht: de canon voor het volgende tijdvak wordt **eens in de vijftig jaar**[71] opnieuw bepaald op basis van de actuele grondwaarde, de omvang van de bebouwing en het actuele canonpercentage voor voortdurende erfpacht.

Bij het naderen van het einde van het tijdvak, dat de gemeente een aanbieding voor een nieuwe canon. Dit wordt de canonherziening einde tijdvak (CHET) genoemd. De erfpachter kan, na een aanbieding van de gemeente, een disk undigencommissie bestaande uit drie personen vragen om onafhankelijk een taxatie van de grondwaarde uit te voeren.

- Eeuwigdurende erfpacht: bij eeuwigdurende erfpacht wordt de canon nog eenmaal bepaald. De canon wordt op basis van de actuele grondwaarde en het actuele canonpercentage voor eeuwigdurende erfpacht bepaald.[72] Bij eeuwigdurende erfpacht is geen sprake van een disk undigencommissie en bepaalt de gemeente de canon voor de erfpachter.

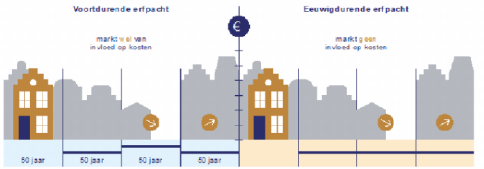
Doordat in het stelsel van eeuwigdurende erfpacht de canon nog één keer wordt bepaald, krijgt de erfpachter (meer) zekerheid over de toekomstige canon. Het voorkomt dat de canon in de toekomst grote sprongen maakt als de

70 In Nota is er ook nog een stelsel van tijdelijke erfpacht. Omdat er vrijwel geen tijdelijke meer is van tijdelijke erfpacht in Amsterdam, wordt dit stelsel verder buiten beschouwing opgelaten.

71 Sinds de Wet 1995 is er sprake van tijdvakken van 50 jaar. Oudere Algemene Bepalingen kennen echter nog het eerste tijdvak een periode van 75 jaar, het 2e tijdvak is ook 50 jaar.

72 Hierin is er niet sprake van correctie voor de inflatie.

marktwaarde van de grond stijgt. Bij jaarlijkse canonbetaling bij eeuwigdurend wordt de canon echter wel jaarlijks geïndexeerd.



Figuur 3 Verschil tussen voortdurende en eeuwigdurende erfpacht (bron: website gemeente Amsterdam)

Nieuwe grond waarvan de contractvorming na de zomer van 2016 is begonnen, wordt onder eeuwigdurende erfpacht (AB 2016) uitgegeven. Oudere gronduitgiftes zijn onder voortdurende (of tijdelijke) erfpacht uitgegeven. Voor erfpachters in het stelsel van voortdurende (of tijdelijke) erfpacht bestaat de mogelijkheid om in het stelsel van voortdurende erfpacht te blijven of over te stappen naar het stelsel van eeuwigdurende erfpacht.

De erfpachter kan op de volgende momenten een aanvraag doen voor een overstap:

- aan het eindevan het tijdvak, wanneer de canon wordt herzien (CHET),
- tussentijds: op elk moment in het tijdvak, maar de voorwaarden voor eeuwigdurende erfpacht en de canon gaan pas in na afloop van het lopende tijdvak.

3.3 Algemene en bijzondere bepalingen

De rechten en plichten die gelden in de rechtsverhouding tussen de erfpachter en de erfverpachter (de gemeente) zijn gregeld in algemene en bijzondere bepalingen. De inhoud van de algemene en bijzondere bepalingen zijn daarmee van groot belang voor de (consumenten) bescherming van de erfpachter.

Algemene Bepalingen (AB)

Op voorstel van het college stelt de gemeenteraad de Algemene Bepalingen vast. De Algemene Bepalingen zijn in het verleden een aantal keren herzien (bijvoorbeeld in 1994, 2000 en 2016). De AB die bij het vestigen van de erfpacht zijn afgesproken, blijven in beginsel van toepassing, ook als het college in de tussentijd nieuwe Algemene Bepalingen vaststelt.

Voor erfpachters in het stelsel van voortdurende erfpacht gelden de Algemene Bepalingen die golden op het moment dat het tijdvak begon. Nadat een tijdvak is geëindigd en een nieuw tijdvak begint, loopt het erfpachtrecht zelf gewoon door. In dat geval zijn de meest recente Algemene Bepalingen van toepassing.[73] De meest recent vastgestelde AB voor voortdurende erfpacht zijn de AB 2000. De voorwaarden voor eeuwigdurende erfpacht zijn vastgelegd in de AB 2016. Ook nieuwe gronduitgiften vanaf 2016 vallen onder het stelsel van eeuwigdurende erfpacht en daarmee onder de AB 2016.

73 Indien de AB 1994 van toepassing is, of van de erfpachter ervoor kiezen om het tijdvak te verenigen en de erfpacht voor een extra 50 jaar alhe kiezen, gebaseerd op de grondwaarde conform de AB 1994 is vastgesteld. Dit erfpachtcanon wordt gedurende negen opeenvolgende tijdvak gedurende de AB 1994 blijven voor de berekening van toepassing.

In de Algemene Bepalingen voor voortdurende erfpacht 2000 zijn de volgende onderwerpen vastgelegd:

- de canon bij uitgifte wordt berekend naar een percentage van de grondwaarde (art. 5);
- de erfpachter heeft de mogelijkheid om te kiezen tussen een jaarlijkse canonaanpassing (art. 7), vaste canon voor tien jaar (art. 8) en vaste canon voor vijftien tintig jaar (art. 9);
- bij het berekenen van de grondwaarde bij het einde van het tijdvak (CHET) wordt uitgegaan van een redelijke verdeling van een deel van de gezamenlijke waarde van het perceel en de opstallen aan het perceel (art. 11, lid 3b);
- indien de erfpachter zich niet kan verenigen met de nieuwe grondwaarden canons, dan worden de grondwaarde, canon percentages en canons door deskundigen bepaald (art. 11, lid 5);
- de canon wordt herzien in geval van wijzigingen van het gebruik of de bebouwing (art. 12, lid 1). Indien de berekening resulteert in een lagere canon, dan wordt de canon niet herzien (art. 12, lid 3);
- de erfpachter is verplicht om het perceel en de opstallen overeenkomstig met de in de akte van vestiging aangegeven bestemming te gebruiken (art. 15) en de erfpachter is verplicht om de opstallen in stand te houden (art. 16);
- de erfpachter is tot splitsing van de erfpacht, tot splitsing in appartementsrechten of tot samenvoeging slechts bevoegd na voorafgaande schriftelijke toestemming (art. 22);
- de gemeente kan de erfpacht beëindigen om redenen van algemeen belang. Dit beëindigingsgeschiedt nadat de gemeenteraad daartoe een strekkend besluit heeft genomen (art. 23). In dat geval vindt schadeloosstelling plaats op basis van de Onteigeningswet (art. 24).

In de Algemene Bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht 2016 zijn de volgende onderwerpen vastgelegd:

- de canon wordt bepaald door de erfpachtgrondwaarde die bij uitgifte is vastgesteld, te vermenigvuldigen met het canon percentage (art. 7, lid 1). De canon wordt jaarlijks aan de inflatie aangepast (art. 7, lid 3). Als een lagere canon volgt uit de berekeningen (deflatie), wordt de canon niet aangepast (art. 7, lid 5)..
- de gemeente kan met de erfpachter tot een afkoopsom komen (art. 8, lid 1). De gemeente stelt de afkoopsom vast op een zodanig niveau als nodig is om de gemeente te compenseren voor het niet meer ontvangen van de nog niet vervallen canon (art. 8, lid 2). De gemeente berekent deze afkoopsom volgens een algemeen bekend gemaakte instructie (art. 8, lid 3);
- de erfpachter is verplicht om het perceel te gebruiken overeenkomstig de bestemming en het toegestane gebruik zoals opgenomen in de erfpachtakte (art. 9) en de erfpachter is verplicht het perceel en de opstallen in een zodanige staat te houden, dat deze geschikt zijn voor de bestemming en het toegestane gebruik zoals opgenomen in de erfpachtakte (art. 10);
- de erfpachter is niet bevoegd om erfpachtrechten te splitsen en samen te voegen (art. 11, lid 1). De gemeente kan op schriftelijk verzoek van de erfpachter toestemming geven (art. 11, lid 2) en de gemeente stelt de verdeling van de canon vast volgens een algemeen bekend gemaakte instructie (art. 11, lid 3);
- de erfpachter is niet bevoegd om de zaak waarop het erfpachtrecht rust geheel of gedeeltelijk in ondererfpacht te geven (art. 12);
- als de staat van de onroerende zaak is verslechterd door bodemverontreiniging of een andere oorzaak die niet aan de gemeente is toe te rekenen, dan komt dit voor risico van de erfpachter (art. 14);
- de gemeente kan de canon (of bepaalde afkoopsom) herzien als de waarde van het erfpachtrecht verandert als gevolg van een wijziging waarvoor de erfpachter vrijstelling of toestemming verzoekt (art 20, lid 3). Als een lagere canon volgt uit de berekening, dan wordt de canon niet gewijzigd (art. 20, lid 5);
- het is de erfpachter niet toegestaan het erfpachtrecht op te zeggen (art. 22);
- de gemeente kan het erfpachtrecht beëindigen om redenen van algemeen belang (art. 25). In dat geval vindt schadeloosstelling plaats overeenkomstig met de Onteigeningswet (art. 26).

Bijzondere bepalingen

Erfpacht wordt gevestigd bij notariële akte. In deze akte kunnen (specifieke) bijzondere bepalingen zijn opgenomen, die gelden naast de Algemene Bepalingen. De bijzondere bepalingen bevatten afspraken die gelden voor één specifiek erfpachtrecht. Het zijn meestal specifieke afspraken over het gebruik van de grond, zoals de bestemming van het terrein. Bijzondere bepalingen kunnen ook verbintenissen bevatten die de consument tenbeschermingraken. Een voorbeeld hiervan is de bouwverplichting (met boetebedingwaar (mede ook vanwege het verbod om erfpacht op te zeggen) niet onderuit gekomen kan worden door het recht weer in te leveren (art. 22 AB). Dit samenspel raakt de positie van consumenten. Deze bijzondere bepalingen gaan automatisch over op opvolgende erfpachters.

3.4 De grondwaarde

In de opzet van het erfpachtstelsel in Amsterdam berekent de gemeente de canon aan de hand van de waarde van de grond. De canon is een vergoeding voor het gebruiken van de grond. De gemeente Amsterdam voert in dit kader een functionele residuele grondwaardepolitiek.[74] De gemeente bepaalt voor (bestaande) erfpachtrechten de grondwaarde op basis van de zogenaamde residuele methode. Deze methode betekent dat de vastgoedwaarde wordt verminderd met de opstalwaarde. Wat overblijft – het residu – is de waarde van de (erfpacht)grond.

De waarde van de grond is (in de praktijk onder meer afhankelijk van de functie (bestemming) en de locatie. De berekening van de grondwaarde is als volgt:

Grondwaarde = marktwaarde – opstalwaarde



Figuur 4 Verhouding markt-, grond- en opstalwaarde (bron: website gemeente Amsterdam)

Marktwaarde

Voor de marktwaarde wordt bij bestaande erfpachtrechten de laatste onherroepelijk vastgestelde WOZ-waarde gebruikt. Het peiljaar hiervoor is twee jaar voor het huidige kalenderjaar[75].

In sommige gevallen is er geen WOZ-waarde beschikbaar voor de betreffende onroerende zaak. Dit is bijvoorbeeld bij woningen die recent gebouwd en opgeleverd zijn. In dergelijke gevallen bepaalt de gemeentelijke directie Grond & Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam de onbewaarde waarde. De betreffende onroerende zaak wordt vergeleken met andere WOZ objecten die over gelijke kenmerken beschikken of de onroerende zaak wordt gecorrigeerd voor kenmerken die verschillen.[76] De minimale grondprijs (per m2) bij voortdurende erfpacht wordt jaarlijks in de Grondwaardebepaling bestaande erfpachtrechten vastgesteld. Bij eeuwigdurende erfpacht is de minimale grondprijs 5% van de WOZ-waarde.

Opstalwaarde van bestaande woningen

De opstalwaarde wordt bij bestaande erfpachtrechten bepaald aan de hand van herbouwkosten. De herbouwkosten zijn gelijk aan de kosten waarvoor een woning opnieuw gebouwd kan worden. Dit is (onder meer) afhankelijk van het woningtype, woningoppervlak, locatie, deelobjecten en WOZ-waarde[77]. De herbouwkosten bestaan uit de volgende elementen:

- bouw- en sloopkosten, dit zijn onder andere kosten voor arbeid, materialen en materieel (zoals steigermelk, bouwketen en kranen);
- bijkomende kosten, dit zijn de kosten die naast de bouwkosten gemaakt worden om een project te realiseren en in gebruik te nemen. Hieronder vallen onder meer de honoraria voor adviseurs (architecten, constructeur, toezicht, projectmanagement), heffingen en aansluitkosten, financierings-, verkoop-, verhuurkosten en algemene kosten en winst voor de projectontwikkelaar;
- correcties voor funderingskosten, afwerking, kwaliteit, locatie, projectgrootte, tuin/dakterras en deelobjecten.

74 Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, december 2018.

75 Indien een erfpachter een aanvraag voor eeuwigdurende erfpacht vóór 8 januari 2026 heeft ingediend, dan wordt de WOZ-waarde per 1 januari 2019 of 1 januari 2020 gebruikt.

76 Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, december 2018.

77 Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, december 2018.

Opstalwaarde van nieuwbouwwoningen

Bij de vestiging van een nieuw erfpachtrecht, bijvoorbeeld bij uitgifte van grond ten behoeve van nieuwbouwwoningen, is het berekenen van de opstalwaardevolgens dereisiduele grondwaardemethode relatief eenvoudig. De marktconforme opbrengstwaarde, de verkoopprijs of beleggingswaarde van de woning(-en) wordt verminderd met de nieuwbouwkosten van de opstal.

3.5 De buurtstraatquote en de buurtquote

Gezien het grote aantal woningen in Amsterdam, is het niet eenvoudig om per woning de daadwerkelijke opstalwaarde en de herbouwkosten te bepalen. Daarnaast kunnen de herbouwkosten sterk per type woning verschillen. Daarom is in het door het college vastgestelde beleid de zogenaamde buurtstraatquote (BSQ) geïntroduceerd.

Om de BSQ te bepalen wordt voor een representatief aantal woningen een zogenaamde individuele grondquote bepaald. Deze individuele grondquote is de WOZ waarde min de herbouwkosten. De herbouwkosten[78] zijn berekend aan de hand van diverse referentiemodellen voor veel voorkomende woningtypen, in samenwerking met een extern bouwkostenbureau. Voor ieder woningtype gelden dus andere herbouwkosten.[79] De BSQ is het gemiddelde van de individuele grondquotes in één buurtstraat.

Uitzonderingsgevallen

Er zijn een aantal uitzonderingsgevallen bij het gebruik van de BSQ, die wij (voor de overzichtelijkheid) niet allemaal tot in detail beschrijven. Zo wordt de BSQ bijvoorbeeld alleen gebruikt als er voor minimaal voor 50% van de woningen in de buurtstraat een individuele grondquote is berekend en als dat minimaal vijf woningen zijn. Daarnaast wordt de BSQ niet gebruikt indien er binnen een buurtstraat in relatie tot de buurt grote waardeverschillen zijn. In dergelijke gevallen geldt in plaats van de BSQ in beginsel[80] de buurtquote.
De buurtquote is het gemiddelde van alle berekende individuele grondquotes in één buurt.
Daarnaast kan voorkomen dat de BSQ meer dan 5%-punt lager of 5%-punt hoger is dan de buurtquote. Als het verschil groter is dan 5% wordt de BSQ aangepast door de buurtquote met 5% te verlagen respectievelijk te verhogen. In dat geval wordt dus een aangepaste BSQ gebruikt. De BSQ is altijd minimaal 5% en maximaal 49%. Het minimale percentage van 5% brengt tot uitdrukking dat grond altijd waarde heeft. Een negatieve BSQ is dus niet mogelijk. Het maximale percentage van 49% zorgt er voor dat bij het berekenen van de canon de grondwaarde nooit meer kan zijn dan de helft van de marktwaarde.

Vervolgens kan voor iedere woning in de buurtstraat de individuele grondwaarde worden bepaald door de individuele WOZ waarde te vermenigvuldigen met de buurtstraatquote.

3.6 De erfpachtgrondwaarde

De grondwaarde en erfpachtgrondwaarde verschillen van elkaar. In de grondwaarde is namelijk nog niet verdisconteerd dat de grond is 'bezwaard' met erfpacht. De grondwaarde gaat namelijk uit van volle eigendom van de grond. In de erfpachtakte zijn echter (over het algemeen) beperkingen opgenomen voor de erfpachter, bijvoorbeeld ten aanzien van de bestemming, het toegestane gebruik en de maximaal toegestane vloeroppervlakte van het perceel.

Die beperkingen zouden bij volle eigendom niet gelden. Daardoor is de erfpachtgrondwaarde lager dan de grondwaarde. De grondwaarde moet daarom verlaagd (gedepreciëerd) worden om tot een erfpachtgrondwaarde te komen.

Erfpachtgrondwaarde = grondwaarde - depreciatiefactor.

78 http://www.am.ibestam.nl/vandaag-ibestam-stelt-vandaag-bekend-welke-bedragen-voor-herbouwkosten-gebruikt-worden-bij-erfpachtquote-te-betalen-per-1-januari-2009-bekend-gemaakt/

79 http://www.am.ibestam.nl/wp-content/uploads/2008/12/herbouwkosten-per-1-januari-2009.pdf

80 Het kan namelijk zijn dat de buurtquote niet beschikbaar is.

Op dit moment geldt een (forfaitaire) depreciatiefactor van 10%. Met deze depreciatiefactor wordt de grondwaarde gecorrigeerd, omdat er bij in erfpacht uitgegeven grond sprake is van beperkingen en een bestaande contractrelatie.

Korting bij de overstap van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht

De Grondwaardecommissie (juni 2015) adviseert een korting te geven bij de overstap van voortdurend naar eeuwigdurende erfpacht. Enerzijds omdat in het verleden veel kortingen en afslagen (depreciatie van 25% tot 40%) op de grondwaarde zijn toegepast en anderzijds om het voor erfpachters interessant te maken om over te stappen. De commissie verwacht dat een aanbod zonder korting nagenoeg geen kans van slagen zal hebben.

In de Overstapregeling zijn de volgende voorwaarden opgenomen, welke gelden tot 8 januari 2020[01]:

- het hanteren van de WOZ waarde met peildatum 2014 of 2015 (als dit lager is);
- in de overstapregeling wordt een overstapkorting (overstappremie) van 25% genoemd. Het college besluit op 18 december 2018 om 10% extra overstapkorting te verlenen. De korting wordt verhoogd naar 35% en wordt met terugwerkende kracht verleend. Voor overstapaanvragen na 8 januari 2020 geldt een overstapkorting van 25%.
- energiezuinige huizen met een energielabelrestatiecoëfficiënt (EPC) van 0,3 of lager ontvangen een korting. Deze korting dient als compensatie voor de hogere opstalwaarde van energiezuinige woningen. Voor elk tiende punt dat de EPC-waarde lager is dan 0,4, krijgt de erfpachter per vierkante meter gebruiksoppervlak € 20,- korting op de erfpachtgrondwaarde. Deze voorwaarde geldt ook na 8 januari 2020.

01 De datum is gekozen in verband met de overgangsregeling van de Wet Overdracht Gemeentelijke Erfpachtrechten. Deze wet is op 1 januari 2020 in werking getreden. Voor die datum kunnen erfpachters nog gebruik maken van de mogelijkheid om over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht. Vanaf 1 januari 2020 is het niet meer mogelijk om een verzoek in te dienen voor een overstap naar eeuwigdurende erfpacht.

3.7 Canonpercentage en indexatie

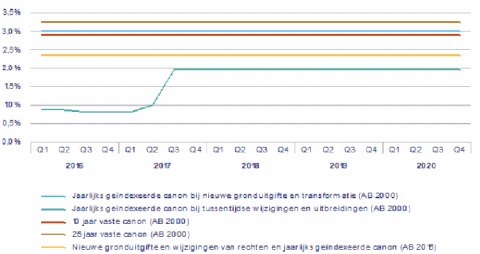
In de vorige paragraaf is aangeven hoe de erfpachtgrondwaarde is bepaald. Om vervolgens tot het canon te komen, wordt de erfpachtgrondwaarde vermenigvuldigd met het canonpercentage.

Erfpachtcanon = erfpachtgrondwaarde x canonpercentage

Het eeuwigdurende stelsel en voortdurende stelsel hanteren verschillende canonpercentages. Het canonpercentage voor wijziging van een erfpachtrecht wordt periodiek vastgesteld door de gemeente. Voor voortdurende erfpacht gebeurt dit ieder kwartaal, voor eeuwigdurende erfpacht gebeurt dit jaarlijks.

Het canonpercentage onder de Algemene Bepalingen 2016 wordt jaarlijks bepaald aan de hand van een formule, gerelateerd aan het rendement op staatsleningen met een looptijd van tien jaar en is momenteel 2,38%. Voor erfpachtrechten waarop Algemene Bepalingen voor voortdurende erfpacht van toepassing zijn, is een andere berekeningswijze van toepassing. Het canonpercentage bij voortdurende erfpacht wordt ieder kwartaal bepaald op basis van het gemiddeld rendement op staatsleningen, verhoogd met een toeslag die afhankelijk is van de gekozen canonvariant (afhankelijk van de canonvaste periode).

Overzicht van canonpercentages 2016-2020



Tot slot wordt de voortdurende canon in veel gevallen geïndexeerd, dat wil zeggen aangepast aan de inflatie. Afhankelijk van de Algemene Bepalingen die van toepassing zijn is dit een jaarlijkse, 5-jaarlijkse, 10-jaarlijkse of 25-jaarlijkse indexatie. Bij de jaarlijkse (AB 2000) en 5-jaarlijkse (AB 1966 en AB 1994) indexering van de canon is het beleid dat de inflatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt wordt en dat daar vervolgens 1% van afgetrokken.

De eeuwigdurende canon wordt geïndexeerd volgens de volledige inflatie van het CBS en wordt niet aangepast aan deflatie.

3.8 Betaalopties

Er zijn verschillende betaalopties voor de erfpachter om de erfpachtcanon te voldoen. Per AB verschilt het welke betaalopties er beschikbaar zijn.

In het geval van de AB 2000 voor voortdurende erfpacht is er de keuze tussen een jaarlijks geïndexeerde, een tien jaar vaste canon of een vijftienwintig jaar vaste canon[82]. Het is bovendien mogelijk om de canon tot het einde van het tijdvak af te kopen.

Indien de AB 1994 van toepassing zijn, is er de mogelijkheid om het lopende tijdvak eenmalig te verlengen met maximaal vijftig jaar (verlengde afkoop), mits de canon van zowel het verlengde tijdvak als het lopende tijdvak in één keer worden afgekocht.

Bij nieuwe uitgiftes onder de AB 2015 voor eeuwigdurende erfpacht heeft de erfpachter keuze tussen een eenmalige afkoop en een jaarlijkse (geïndexeerde) canon.

Indien een erfpachter wil overstappen van voortdurende erfpacht naar eeuwigdurende erfpacht kan de erfpachter er voor kiezen de huidige financiële afspraken (van voortdurende erfpacht) te laten gelden tot het einde van het tijdvak. Na het aflopen van het tijdvak valt de erfpachter onder eeuwigdurende erfpacht. Ook kan de erfpachter het huidige tijdvak afkopen. In dit geval betaalt de erfpachter de canon vooruit voor de voortdurende erfpacht.

3.9 Rekenvoorbeelden

Hieronder zijn rekenvoorbeelden uitgewerkt om de berekeningen die worden gemaakt in het eeuwigdurende stelsel inzichtelijk te maken.

3.9.1 Rekenvoorbeeld 1: Overstappen van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht

Zoals eerder is aangegeven, is het vanaf 2017 mogelijk om over te stappen van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht. Indien de overstap voor 8 januari 2020 is aangevraagd, dan wordt de WOZ-waarde met het peiljaar 2014 of 2015 gebruikt[83] en een overstapkorting van 35% gehanteerd op de canon. Na 8 januari 2020 wordt de WOZ-waarde van het jaar ervoor gebruikt en een overstapkorting van 25% gehanteerd. Zowel in 2017 als in 2021 geldt een depreciatie van 10%.

Voor dit rekenvoorbeeld is een fictief huis in de Pasteistraat met een WOZ-waarde in 2014 van € 500.000 gebruikt. In 2017 was de BSD voor deze woning 31%. Gemiddeld is de WOZ-waarde tussen 2014 en 2020 in Amsterdam met 82% gestegen[84]. Indien we deze gemiddelde stijging doortrekken geeft dit een fictieve WOZ-waarde van € 908.090 in 2020. In 2021 is de BSD 43%.

Om de erfpachtgrondwaarde te bepalen geldt de volgende formule:

Erfpachtgrondwaarde = (WOZ-waarde x BSD) – depreciatie

In dit rekenvoorbeeld geeft dit een erfpachtgrondwaarde van € 139.000 in 2017 en € 351.000 in 2021 (zie onderstaande huiptabel). De erfpachtgrondwaarde ligt in dit voorbeeld in 2021 ruim 2,5x zo hoog als in 2017.

	in 2017	in 2021
WOZ-waarde	€ 500.000	€ 908.898
BSD	31%	43%
Grondwaarde	€ 155.000	€ 390.730
Erfpachtgrondwaarde (incl. 10% depreciatie)	€ 139.500	€ 351.665

Om de erfpachtcanon te bepalen geldt de volgende formule:

Erfpachtcanon = erfpachtgrondwaarde x canonpercentage

Indien we de overstapkorting hier vanaf halen krijgen we een canonbedrag van € 2.167 in 2017 en € 8.304 in 2021.

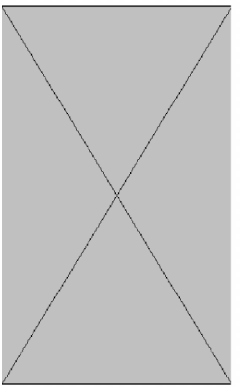
	in 2017	in 2021
Erfpachtgrondwaarde (incl. 10% depreciatie)	€ 139.500	€ 351.665
Canonbedrag (excl. korting)	€ 3.334	€ 8.405
Overstapkorting	35%	25%
Canonbedrag (incl. korting)	€ 2.167	€ 8.304

82 Sinds de AB 1994 wordt de canon geïndexeerd. Voor de AB's 1965 en 1994 is er bovendien tussen een duurdere geïndexeerde canon of het vaststellen van de canon voor het geheel resterende tijdvak. Voor de AB 1965 en duurder er zelfs sprake van een vaste (niet geïndexeerde) canon voor het hele tijdvak.

83 Voor de erfpachter het meest gunstige is ervan.

84 Op basis van informatie uit CBS Open Data. De gemiddelde WOZ-waarde in 2014 in Amsterdam is opgebouwd op € 289.000. Deze is opgehoogd naar de WOZ-waarde 2021 in Amsterdam is € 418.000.

3.9.2 Rekenvoorbeeld 2: Woning in Amsterdam - Zuidoost versus in Amsterdam -Centrum



Voor dit fictieve rekenvoorbeeld worden twee woningen met eenzelfde WOZ-waarde van € 500.000 die in een andere wijk staan gebruikt. Er wordt vanuit gegaan dat de bouwkosten en opperviakte van beide woningen gelijk zijn. De ene woning staat in Amsterdam-Centrum en de andere in Amsterdam-Zuidoost. Voor de woning in Amsterdam-Centrum is de BSQ 49%. De BSQ in Amsterdam-Zuidoost is 5%.

Om de erfpachtgrondwaarde te bepalen geldt de volgende formule:

Erfpachtgrondwaarde = (WOZ-waarde x BSQ) – depreciatie

In dit rekenvoorbeeld leidt dit tot een erfpachtgrondwaarde van € 220.500 voor de woning in Amsterdam-Centrum en € 22.500 in Amsterdam-Zuidoost (zie onderstaande hulptabel) .

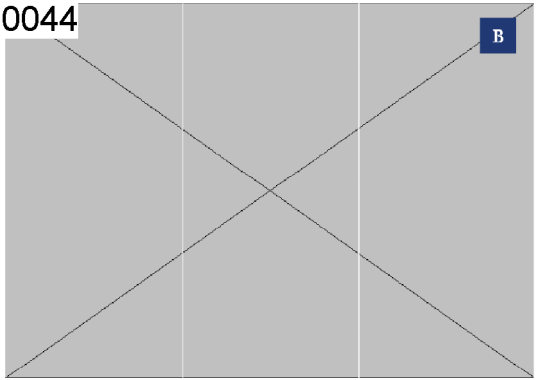
	Amsterdam - Centrum	Amsterdam-Zuidoost
WOZ-waarde	€ 500.000	€ 500.000
BSQ	49%	5%
Grondwaarde	€ 245.000	€ 25.000
Erfpachtgrondwaarde (incl. 10 % depreciatie)	€ 220.500	€ 22.500

Om de erfpachtcanon te bepalen geldt de volgende formule:

Erfpachtcanon = erfpachtgrondwaarde x canonpercentage

Indien de overtapkorting hierin wordt berekend, dan komt het voorbeeld uit op een canonbedrag van € 3.952 voor de woning in Amsterdam-Centrum en € 403 in Amsterdam-Zuidoost.

	Amsterdam - Centrum	Amsterdam-Zuidoost
Erfpachtgrondwaarde (incl. 10 % depreciatie)	€ 220.500	€ 22.500
Canonbedrag (excl. korting)	€ 5.270	€ 538
Overtapkorting	25%	25%
Canonbedrag (incl. korting)	€ 3952	€ 403



HOOFDSTUK 4

Ontwikkeling van het erfpachtstelsel 2000-2020

4.1 Inleiding

Het Amsterdamse erfpachtstelsel bestaat sinds 1896 en is sinds die tijd regelmatig aangepast. Het erfpachtstelsel is ook in de periode 2000-2020 op verschillende punten aangepast.

In hoofdstuk 3 zijn de hoofdlijnen van het erfpachtstelsel in Amsterdam besproken. In dit hoofdstuk beschrijven wij in drie paragrafen de politieke en beleidsmatige uitgangspunten en de belangrijkste wijzigingen en aanpassingen van het erfpachtstelsel over de periode 2000-2020. Vervolgens beschrijven wij de betrokkenheid van burgers en de gemeenteraad bij de verruiming van het erfpachtstelsel. Tot slot beschrijven wij de (financiële) opbrengsten van het erfpachtstelsel. Ieder van deze paragrafen zijn als volgt opgebouwd:

- **Feitelijke informatie.** Deze informatie is verkregen vanuit beschikbare documentatie en geeft duiding aan het erfpachtstelsel en de ontwikkelingen in het erfpachtstelsel.
- **Beelden.** Dit betreft de meningen, ervaringen, inzichten en meningen uit de gesprekken met betrokkenen vanuit gemeenteraadsleden, (oud-) wethouders en ambtenaren), Amsterdamse belangenorganisaties en (andere) deskundigen.
- **Bevindingen.** In dit onderdeel komen wij tot een samenvoeging en afweging van de feiten en beelden.

4.2 Uitgangspunten voor de vernieuwing van het erfpachtstelsel

In 1896 neemt de Amsterdamse gemeenteraad de beslissing dat de eigen grond van de gemeente Amsterdam in de regel onder erfpacht (en niet in eigendom) zal worden uitgegeven. Bij de keuze voor erfpacht zijn de volgende argumenten als doelen van erfpacht vermeld:

Doel	Maatschappelijk effect
De waardevermeerdering van de grond komt ten bate van de gemeenschap.	De gemeenschap profiteert van de waardevermeerdering die wordt veroorzaakt door gemeentelijke investeringen, zoals bijvoorbeeld door in aanleg en onderhoud van infrastructuur en het in stand houden van voorzieningen.
De gemeente krijgt een gunstige invloed op de woningbouw, het gebruik en de bestemming van de grond.	Met voorwaarden in erfpachtcontracten kan de gemeente de eisen op de bestemming en onderhoud, zoals het handhaven van het karakter van een buurt, beschermen van de gebruikers en voorkomen van hinder die overlast.
Individuele bouwers wanten geen tijd om een woningen te bouwen.	Individuele bouwers hoeven geen grond te kopen. Er blijft meer geld beschikbaar om in de kwaliteit en veiligheid van woningen te investeren.
De gemeente kan in geval van een algemeen belang het recht van erfpacht beëindigen.	Met voorwaarden in erfpachtcontracten kan de gemeente in geval van een algemeen belang het recht van erfpacht beëindigen.
Tegengaan van grondspeculatie.	Er wordt voorkomen dat particulieren grond oppompen en deze grond na een aantal jaar voor een hogere prijs doorverkopen.

Na 1896 is het erfpachtstelsel verschillende keren aangepast. Deze aanpassingen leiden tot nieuwe Algemene Bepalingen. Een van de veranderingen in het erfpachtstelsel is de overgang van tijdelijke naar voortdurende erfpacht in de AB 1915. Een tijdelijk recht van erfpacht stopt wanneer het tijdvak eindigt. In dat geval krijgt de gemeente aan het einde van de termijn de beschikking over de grond terug. Bij voortdurende erfpacht is er sprake van een voortdurend recht, maar gaat na vijftig of vijfenzestig jaar een nieuw tijdvak in en wordt een nieuwe canon vastgesteld. Sinds de AB 1937 is er de mogelijkheid om de canon voor een tijdvak vooruit te betalen (af te kopen). Sinds de AB 1966 wordt de canon periodiek aan de inflatie aangepast en komt de gemeente Amsterdam eerst met een aanbieding voor een nieuwe canon, voordat deskundigen kunnen worden ingeschakeld.

Ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan van het Amsterdamse erfpachtstelsel in 1996 is het symposium " Een eeuw erfpacht in Amsterdam" georganiseerd. Op dit symposium waren kritische geluiden te horen waren over het erfpachtstelsel. Dit symposium is de aanleiding geweest om het erfpachtstelsel nader te onderzoeken. Het college concludeert op basis van de Eindrapportage 100 jaar erfpacht, operatie Groot Onderhoud" (4 januari 2000): " De belangrijkste argumenten gelden vandaag de dag nog steeds onverkort. De waardevermeerdering van de grond valt toe aan de gemeenschap. De grote investeringen die het Rijk en de gemeente plegen in de leefbaarheid en ontwikkeling van de stad, dragen ook in belangrijke mate bij aan de waardestijging van de grond. Door middel van het erfpachtstelsel komt de waardestijging van de grond ten goede aan de gemeenschap, zodat deze gelden medewerken kunnen worden benut voor de verdere verbetering en ontwikkeling van de stad."

Volgens het programmakoord 1998-2002 wenst de coalitie het erfpachtstelsel te handhaven: " Het erfpachtstelsel wordt gehandhaafd en door middel van groot onderhoud verder aan de eisen van deze tijd aangepast. Een doorzichtiger en meer klantvriendelijk stelsel is daarbij het doel. Bij de nieuw af te sluiten contracten zullen burgers bijvoorbeeld een budgettair neutrale keuze krijgen tussen jaarlijkse betaling en afkoop". In dit akkoord wordt ook genoemd dat de erfpachtopbrengsten herkenbaar moeten worden besteed aan onderhoud en verbetering van de stad.

In 2000 worden de Algemene Bepalingen voor voortdurende erfpacht 2000 (AB 2000) vastgesteld. De wijzigingen hebben vooral betrekking op de financieel-economische systematiek. Deze Algemene Bepalingen treden met ingang van 1 januari 2001 in werking.

85 Gemeenteblad afd. 1, nr. 1e 2000, Eindrapportage 100 jaar erfpacht, operatie Groot onderhoud.

Periode 2010-2014

In de periode 2011 tot 2013 komt er meer kritiek op het bestaande erfpachtstelsel. Erfpachters worden in deze periode geconfronteerd met een forse verhoging van de erfpachtcanon aan het einde van een tijdvak. Daarnaast kunnen banken een hypotheekaanvraag bemoeilijken vanwege financiële onzekerheden. Gemeenteraad en college zijn het er over eens dat de voorspelbaarheid, transparantie en zekerheid van het erfpachtstelsel verbeterd moeten worden. Aan het begin van het vernieuwingstraject stelt de gemeenteraad de uitgangspunten voor de nieuwe Algemene Bepalingen vast (3 en 4 juli 2013). Hierbij worden de volgende uitgangspunten geformuleerd:

"... en daarbij uit te gaan van:

- de wijziging van de Algemene Bepalingen levert de gemeente geen financieel voor- of nadeel op;
- herziening van de canon voor particuliere woningen onder de AB 2013 op het moment van transactie (bij (ver)koop van de woning);
- de canon wordt door middel van een rekenmethode afgeleid van de transactieprijs;
- een rekenmethode te ontwikkelen die aansluit bij de residuele grondprijsmethodiek waarbij onderzocht wordt hoe daarbij rekening gehouden kan worden met de kwaliteit van de woning zonder dat dit de helderheid en eenduidigheid van het stelsel aantast;
- het aanbieden van periodieke canonbetaling als betalingsvorm bij particuliere woningen als uitgangspunt in de Algemene Bepalingen op te nemen;
- de mogelijkheid op te nemen in de Algemene Bepalingen om andere betalingsvormen dan periodieke canonbetaling in de toekomst aan te bieden via een aanvraag op te stellen beleid;
- het vaststellen van een canonpercentage in de AB 2013 dat in relatie staat met de vastgoedmarkt en het vaststellen van een indexering".

Het college heeft een voorstel voorbereid om het erfpachtstelsel aan te passen. In dekern betreft het voorstel om de erfpachtcanon en residuele grondwaarde te berekenen bij een transactie (koop en verkoop van een nieuwe woning). Dit leidde tot een referendumaanvraag. Het college heeft 2013 besloten het voorstel in te trekken.

Periode vanaf 2014

In het coalitieakkoord van 2014-2018 is opgenomen dat er een einde wordt gemaakt aan het systeem van voortdurende erfpacht. De coalitie wil het erfpachtstelsel radicaal vernieuwen: "In plaats van voortdurende erfpacht komt een systeem van eeuwigdurende erfpacht. Hiermee creëren we een toekomstbestendig en transparant systeem, dat eerlijker is voor de erfpachter. We gaan het zo inrichten dat degenen die eerder op korte termijn een financieel nadeel van heeft. Het college gaat op korte termijn een commissie van onafhankelijke deskundigen om advies vragen over de beste methode van grondwaardering en de huidige taxatiepraktijk. Op basis daarvan zal het college een voorstel maken voor eeuwigdurende erfpacht, dat dient ter vervanging van het huidige systeem. In het nieuwe stelsel komt geen recht op koop. Wel wordt het mogelijk om erfpacht af te kopen. Omdat eeuwigdurende afkoop dicht bij koop komt, zullen wegen volkshuisvesting over dit onderwerp uitschrijven. Er komt een uitgewerkt voorstel om speculatie tegen te gaan."

Het college stelt dat het nieuwe stelsel voor eeuwigdurende erfpacht een oplossing moet bieden voor de ook al in de voorgaande periode gesignaleerde knelpunten in het stelsel voor voortdurende erfpacht. Daaronder vallen:

- plotselingestijging van de woonlasten bij canonherziening eindetijdvak;
- onvoorspelbaarheid van de nieuwe canon en daardoor onzekerheid over toekomstige woonlasten;
- terughoudendheid van banken bij de financiering van erfpachtwoningen;
- ingewikkelde procedures bij de vaststelling van de nieuwe canon;

Het college hanteert de volgende uitgangspunten voor de stelselvernieuwing, welke zijn vastgelegd in het Startdocument Eeuwigdurende erfpacht (maart 2015):

- geen canonherziening eindetijdvak (CHET) meer;
- eeuwigdurende erfpacht voor alle individuele erfpachters (woningen, commercieel en maatschappelijk vastgoed);
- [bij] volumewijzigingen voor particuliere koopwoningen: geen prijsaanpassing;
- [bij] overige volumewijzigingen en bestemmingswijziging wel prijsaanpassing;
- geen mogelijkheid tot ondererfpacht;
- gebruiksverplichting;
- geen optie tot teruggave erfpachtrecht;
- waardeverschil tussen voortdurend en eeuwigdurend wordt vereffend;
- tussentijdse overstap is vrijwillig voor deerfpachter;

- geen financieel nadelig effect voor de gemeente op de korte termijn;
- invoering van het nieuwe stelsel in deze collegeperiode, focus is 2015;

Het eeuwigdurende erfpachtstelsel is gefaseerd ingevoerd. Halverwege 2018 wordt eeuwigdurende erfpacht mogelijk voor nieuwe uitgifte van grond. Daarnaast het ook voor bestaande erfpachters mogelijk om over te stappen. Bij een overstap van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht is de Overstapregeling[88] van toepassing.

Om erfpachters te stimuleren over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht heeft het college een aantal gunstige voorwaarden opgesteld. De erfpachter moest zijn aanvraag vóór 8 januari 2020 indienen om gebruik te maken van deze voorwaarden.

Vergelijkende analyse met Den Haag en Rotterdam
Omdat de context en de regelingen zo verschillend zijn, is het niet een voudig om het Amsterdamse erfpachtstelsel met de Haagse en Rotterdamse stelsels te vergelijken. Bij de herziening van het Haagse stelsel van tijdelijke erfpachtrechten en totstandkoming van een eeuwigdurend stelsel in 1995, is voor een groot deel afstand gedaan van de financiële doelstelling van het erfpachtstelsel. Ruim de helft van de tijdelijke erfpachtrechten is toen omgezet in eeuwigdurend afgekocht. De gemeente Den Haag heeft er voor gekozen om erfpachters korting te geven op de vastgestelde grondwaarde, om de overstap aantrekkelijker te maken. De grondwaardeontwikkeling van de (her)uitgifte gaat naar de erfpachter. De erfpachter kan kiezen voor canonbetaling of afkoop. Sinds 2008 is het mogelijk om van eeuwigdurende erfpacht over te stappen naar volle eigendom (koop).
Het Rotterdamse stelsel kent andere tijd vakken, te weten vijftien-zeventig jarige tijdelijke erfpachtrechten. In 2002 besloot het Rotterdamse gemeentebestuur het erfpachtstelsel te verscheiden en in 2003 is een start gemaakt met de afkoop van lopende erfpachtrechten. De helft van de Rotterdamse erfpachtrechten is inmiddels omgezet in eeuwigdurende afkoop of volle eigendom. De erfpachtcanon wordt middels een individuele taxatie vastgesteld en de erfpachters ontvangen een korting van 40% om de overstap aantrekkelijker te maken. Ook Rotterdam kent de mogelijkheid van koop.

88 De overstapregeling van voortdurende erfpacht naar eeuwigdurende erfpacht is bekend college van B&W op 3 mei 2011 vastgesteld. Het document is naar aanleiding van verkiezingsuitslag een aantal keer gewijzigd. Wij hebben ons de laatste versie van het document van 24 november 2020.

Bevinden
Respondenten met een goed beeld van het politieke proces dat is doorlopen geven aan dat de drijvende motivatie voor het vernieuwen van het erfpachtstelsel in 2016 was om erfpachters (meer) lange termijn zekerheid te geven. De VVD had al langere tijd in het programma staan dat het stelsel aanpassing behoefde, waarbij de inzet was dat grond in eigendom kon worden verkregen. D66, die in 2014 de grootste partij werd, had dat jaar in zijn verkiezingsprogramma opgenomen dat het erfpachtstelsel veranderd moest worden.

Het ontbreken van zekerheid voor de erfpachter was een (gedeeld) probleem voor VVD en D66. De oplossing van dat probleem had ook via andere manieren gekund dan door een stelsel van eeuwigdurende erfpacht te introduceren. Zo had in een der eerdere instantie (2013) de optie op tafel gelegen om de canon (enkel) aan te passen bij de verkoop van de woning op basis van een vooraf kenbare formule. Dit voorstel heeft het om politieke redenen niet gehaald. Evenals de mogelijkheid om grond in volle eigendom uit te gaan geven.

Respondenten geven aan dat de Amsterdamse gemeenteraad over erfpacht sterk verdeeld is. Een deel van de partijen is voorstander van het erfpachtstelsel, andere partijen vinden niets voor erfpacht. Bij elk erfpachtdebat komt deze verdeeldheid terug. De verdeeldheid zit zich toe op de vraag of waardeontwikkeling die grond aan het individuen goede moet komen of aan de gemeente.

De inhoudelijke keuzes die gemaakt zijn volgens deze respondenten zijn vooral politiek verklaarbaar. De afdeling Grond & Ontwikkeling is een uitvoeringsorganisatie en voert hetgeen uit dat politiek wordt besloten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:

- het toevoegen van het stelsel van eeuwigdurend erfpacht (in plaats van alternatieve opties die evenzeer voor meer rechtszekerheid zorgen);
- het behoud van de reliduele grondwaardemethode;
- het minimaliseren van de BSO op 5% en het maximeren van de BSO op 49%.
- de 10% (extra) korting bij overstappen voor 8 januari 2020;
- de keuze voor de WOZ-waarde met peildatum 2014 (of peildatum 2015 als deze lager is).

Respondenten geven aan dat het centraal punt in de discussie is, dat het nieuwe stelsel voor consumenten meer in plaats van minder opties biedt. Door het bieden van een extra eeuwigdurende optie kan de consument niet slechter af zijn, is de redenering. De positieve deconsument kan er alleen maar op vooruit gaan: als de aanbieding voor eeuwigdurende erfpacht tegenvalt, kan de consument immers nog altijd terugvallen op het bestaande stelsel van voortdurende erfpacht. Voor schijnbindingsgevallen is er bovendien de mogelijkheid van een hardheidsclausule. Langs deze route zijn consumenten beschermd, zo is de gedachte.

Desalniettemin, zo wordt ook door respondenten aangegeven, is een aanzienlijk deel van de invloed niet toe te doen met de uiteindelijke uitwerking. Belangenorganisaties wijzen er op dat het naast elkaar bestaan van twee stelsels door de toegenomen keuzeopties het stelsel voor erfpachters ingewikkelder is geworden. De consequenties van bepaalde keuzes, en zeker die effecten op lange termijn, zijn moeilijk te doorgronden.

In toenemende mate is, zo geven respondenten aan, het erfpachtstelsel een inkomstenbron voor de gemeente geworden. Dit vertaalt zich ook in de voorwaarden bij vernieuwing van het stelsel, dat doorgebracht voor de gemeente op korte termijn minimaal gelijk moet blijven. Dit was volgens respondenten in de praktijk echter geen probleem omdat de grondwaarden zo enorm gestegen waren. Op de vraag of er nog andere doelstellingen dan financiële zijn, geven de geïnterviewden aan dat daar slechts maar in de achtergrond zijn gesteld, zeker waar het doelstellingen voor bestaande woningen betreft. Respondenten benoemen de beschikbaarheid van publiekrechtelijke instrumenten om te sturen op woningbeleid, zoals het borgen van woningen voor lage- en middeninkomens, zelfbewoningsplicht en het tegengaan van speculatie. Daar waar erfpacht als instrument voor ruimtelijke doelstellingen wordt ingezet, heeft het betrekking op commerciële functies.

Bevindingen

Onder burgers, belangenorganisaties, deskundigen, de gemeenteraadsleden en bestuurders binnen de gemeente Amsterdam is er overeenstemming dat het erfpachtstelsel transparanter, duidelijker en eenvoudiger moet worden. De meningen verschillen echter over de manier waarop. In 2014 is de (politieke) keuze gemaakt om naast het stelsel van voortdurende erfpachtstelsel een nieuw stelsel van eeuwigdurende erfpacht te introduceren. Onze bevindingen zijn

Wij stellen vast dat er in de afgelopen twintig jaar veel discussie is geweest over het erfpachtstelsel. Er is wel een kritische reflectie geweest op de werking van het middel maar niet op de

met de erfpachtstelsel te dienen doelstellingen. In de gesprekken merken wij dat er historisch bezien is van wat de doelstellingen waren. Respondenten geven aan dat deze doelstellingen (deels) nog actueel zijn en (deels) zijn vervallen. Bij systematische beschouwing komen wij tot de volgende bevindingen:

Doel	Bevinding
De waardevermeerdering van de grond komt ten bate van de gemeenschap.	Is niet meer actueel indien sprake is van eeuwigdurende erfpacht. De opbrengsten worden niet herkenbaar besteed aan de onderhoud en verbetering van de stad.
De gemeente krijgt een grotere invloed op de woningbouw, het gebruik en de bestemming van de grond.	Voor woningen blijkt dit doel mogelijk niet (langer) actueel, omdat er publiekrechtelijke instrumenten beschikbaar zijn.
Individuele bouwers worden gestimuleerd om woningen te bouwen.	Er is niet langer sprake van een noodzaak individuele bouwers te stimuleren om woningen te bouwen. Dit doel lijkt daarom niet meer actueel.
De gemeente kan in geval van een algemeen belang het recht van erfpacht beëindigen.	Voor woningen, en ook voor andere functies, lijkt dit doel mogelijk niet (langer) actueel, omdat er publiekrechtelijke instrumenten beschikbaar zijn gekomen (zoals onteigening).
Tegengaan van grondspeculatie.	Het erfpachtstelsel werkt om t grondspeculatie bij niet uitgifte. In de gevoerde gesprekken blijkt onduidelijk of dit doel nog actueel is en/of dit doel met andere publiek- en privaatrechtelijke instrumenten gedekt kan worden. Bij uitgifte in eigendom heeft de gemeente een aspect mogelijkheden speculaties tegen te gaan, bijvoorbeeld het opleggen van een zelfbewoningsplicht.

Verder stellen wij vast dat de consumentenbescherming en de democratische controle gerelateerd zouden moeten zijn aan de met het stelsel te bereiken (legitieme) doelen. Doordat de doelen van het erfpachtstelsel niet scherp en/of actueel zijn, rijst de vraag of het middel (het erfpachtstelsel) in verhouding staat tot de te realiseren doelen. Wij stellen vast dat er veel debat is geweest over het 'hoe' van het stelsel, maar niet fundamenteel is gesproken over het 'waarom'. Politieke compromissen zijn gevonden op het 'hoe', maar niet op het waarom. Dat heeft de consumentenbescherming niet gediend. Dit blijkt het gevolg van een wens om tot pacificatie van onverzoenbare politieke (ideologische) tegenstellingen te komen.

Daarnaast hanteert de gemeente bij de vernieuwing van het stelsel het uitgangspunt dat het nieuwe erfpachtstelsel op de korte termijn geen financieel nadelig effect mag hebben voor de

gemeente. Voor de lange termijn heeft eeuwigdurende erfpacht wel degelijk een nadelig financieel effect. De waarde wordt nog één keer (eeuwigdurend) bepaald, waardoor de gemeenschap niet meer zal profiteren van toekomstige grondwaardestijgingen. Vanwege het uitgangspunt dat het nieuwe stelsel geen financieel nadelig effect voor de gemeente op de korte termijn mag hebben, is het bovendien onwaarschijnlijk dat een (nieuw) erfpachtstelsel bij overstap of op korte termijn tot een gunstig financieel effect leidt voor de erfpachter (woningbezitter, als individu), uitzonderingsituaties daargelaten. De positie van de consument verbetert in algemene zin wel doordat onzekerheid over de ontwikkeling van de canon in de toekomst bij eeuwigdurende erfpacht verdwenen is en doordat Algemene Bepalingen niet meer eenzijdig vanuit de gemeente kunnen worden aangepast.

4.3 Aanpassingen in het erfpachtstelsel

In het vorige hoofdstuk is het erfpachtstelsel en de berekening van de canon beschreven. Voor zowel voortdurende als eeuwigdurende erfpacht is de berekeningssystematiek van de erfpachtgrondwaarde in de periode 2000-2020 aangepast. In deze paragraaf beschrijven we de aanpassingen en de (beleidsmatige) overwegingen in de totstandkoming van deze aanpassingen. Vervolgens worden de beiden (van de respondenten) uit de gesprekken beschreven en komen wij tot een aantal bevindingen.

4.3.1 Bepaling grondwaarde

Het begrip grondwaarde wordt in de AB 1964 geïntroduceerd. Mogelijke aanleiding hiervan is het advies van de Commissie Ankum (1992) waarin wordt voorgesteld om de residuele waarde methode te gebruiken, omdat de canon niet op basis van (de marktwaarde) van volle eigendom kan worden gebaseerd. In de AB 1994 is aangegeven dat de grondwaarde door het college wordt vastgesteld. Hieraan ligt een residuele waarde methode aan de basis, waarbij een middeling per buurt en woningtypegebruikt werd. Via vaste afslagen werd vervolgens de canon grondslag bepaald en op basis daarvan werd die erfpachter bij canon herziening een nieuwe canon aangeboden.

De residuele methode heeft enkele voordelen en het is nationaal en internationaal aanvaard, ook in de wetenschap. De residuele methode is vooral aanvaard bij nieuwbouw. Er kleven ook nadelen aan. Het is een complexe methode waarvoor expertise nodig is, het bepalen van de waarde van de opstal is niet eenvoudig, er worden afslagen gehanteerd zonder onderbouwing en partijen hanteren verschillende uitgangspunten waardoor uitkomsten niet eenduidig zijn. De methode heeft een grote mate van gevoeligheid voor aannames.

Omdat bij bestaande bouw er geen markten zijn van grond en opstallen apart is deze onzekerheid hier ook veel groter dan bij nieuwbouw.

Dit is made van belang, omdat WOZ-waarde (geen individuele taxaties en BSQ (cijfers buurstraat wijken af van woningen hierbinnen) vrij grote onzekerheidsmarges kennen wanneer het wordt toegepast op een individuele woning. Dit zorg voor ongelijkheid tussen erfpachters (sommige krijgen een te hoge, anderen een te lage aanbieding).

Overigens is een algemeen beginsel van taxatie dat taxateurs een waarde niet berekenen, maar een expert opinion over de waarde geven. Deze opinie wordt vaak gevoed door berekeningen, maar de waarde wordt niet uitgerekend en daar zit een belangrijk verschil tussen 'mass appraisal' (waartoe WOZ, BSQ behoren) en taxatie.

In 2014 heeft de commissie Grondwaardebepaling in opdracht van de gemeente Amsterdam een advies uitgebracht om tot een waardebepalingmethode te komen. De commissie Grondwaardebepaling (maart 2014) adviseert om een methode te gebruiken waarbij de canon wordt gebaseerd op een residuele grondwaarde per buurt (vergelijkbaar met de eerdere methode) en stelt voor deze aanpak te verfijnen.

De residuele grondwaarde zou moeten worden vastgesteld door een gezaghebbend, onafhankelijke instantie op basis van recent gerealiseerde transacties. De Grondwaardecommissie (juni 2015) sluit zich aan bij dit advies om de residuele waarde methode te gebruiken. Deze methode wordt al enige tijd gebruikt (in de gemeente Amsterdam) en wordt wetenschappelijk gedragen.

De opstalwaarde wordt bepaald door de herbouwwaarde. De Grondwaardecommissie (juni 2015) doet een voorstel om de opstalwaarde te berekenen. Kenmerken als woningtype, volume, staat van onderhoud en vorm van het dak zijn van invloed op de herbouwwaarde. De vervangingswaarde is gelijk aan de herbouwwaarde, gecorrigeerd voor leeftijd, staat van onderhoud en bouwjaar. Met behulp van dit model kan de WOZ-waarde van een woning gecorrigeerd worden met de geschatte herbouwwaarde.

De Grondwaardecommissie (2015) stelt dat het berekenen van de opstalwaarde en de schatting van de waardevermindering (depreciatie) als gevolg van de leeftijd, staat van onderhoud en bouwjaar van de opstal niet eenvoudig is. Dit maakt de uitvoering van deze methode complex. Aan de andere kant maakt deze methode het mogelijk om (min of meer) gelijke gevallen gelijk te behandelen, al zijn de gebruikte bouwkosten schattingen van de vervangingswaarde. Dit heeft tot gevolg dat de geschatte vervangingskosten op afzienbaarlijk niveau kunnen afwijken van de werkelijke kosten. De Grondwaardecommissie (juni 2015) stelt desondanks dat deze benadering nauwkeurig genoeg is om een schatting te geven van de gemiddelde grondquote en de gemiddelde grondprijs per vierkante meter gebruiksoppervlak- zo buurtniveau of per woningtype.

Bepaling van de grondwaarde op basis van de WOZ-taxatie

De Grondwaardecommissie (juni 2015) adviseert om voor de grondwaarde de WOZ-waarde te gebruiken. Er is sprake van een maatschappelijk breed gedragen en geaccepteerd systeem van waarderingen en er is mogelijkheid voor bezwaar en beroepsprocedure. Daarnaast zou de WOZ-waarde overeenkomen met het gegeven dat een koper van een woning voor de woning overheeft. De koper zou bij de aankoop van een woning rekening houden met de toekomstige erfpachtbetalingen.
De erfpachtcorrectie corrigeert de WOZ-waarde voor het verschil tussen de waarde van een woning op erfpachtgrond en die waarde van dezelfde woning op eigen grond. Omdat de Wet WOZ uitgaat van een woning op eigen grond, wordt de (lagere) verkoopwaarde van een woning op erfpachtgrond verhoogd met een erfpachtcorrectie.

Vanwege de complexiteit en de modelmatige benadering staat de berekening van de residuele grondwaarde bij bestaande erfpachtrechten ter discussie. De Stichting Erfpachters Belang Amsterdam (EEBA) stelt dat er nagenoeg geen draagvlak is onder erfpachters voor het advies van de Grondwaardecommissie en stelt voor om een gezamenlijke 'second opinion' uit te laten voeren. Het college ziet geen reden voor het uitvoeren van een second opinion.[87] Vervolgens heeft EEBA de Marktwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht (MWC) gevraagd om op het advies van de Grondwaardecommissie te reageren. De MWC (januari 2016) reageert op het advies van de Grondwaardecommissie. Zij concluderen dat de Grondwaardecommissie de huidige praktijk in de gemeente verdedigt, door uit te gaan van vol-eigendom van de grond waarbij de gemeente de grond opnieuw zou uitgeven. Daarnaast zou de methodiek tot een te hoge grondwaarde leiden, omdat de verzuivering van de opstalwaarde (van de woning) wordt afgehaald. Het college reageert een jaar later (januari 2017) op het advies van de Marktwaardecommissie. Het advies is een onderdeel van de inspraakprocedure van de Overtoepassing. Het college bestrijdt de conclusies van de MWC.[88] Naar de mening van het college is de residuelemethode een geschikte methode om tot bepaling van de grondwaarde te komen, ook bij bestaande erfpachtrechten. De grondwaardecommissie heeft verschillende methodes van grondwaardebepaling onderzocht en vond de residuele methode het meest geschikt. Dezemethodeom de erfpachtcanon te berekenen is niet van invloed op het bezit van de erfpachter.[89]

Voor nieuwe uitgifte van grond staat de residuele grondwaarde niet ter discussie. Bij nieuwe uitgifte van grond is het eenvoudiger om de opstalwaarde te berekenen. Het college staat in beginsel positief tegenover het advies van de Grondwaardecommissie en neemt een groot deel van de aanbevelingen van de Grondwaardecommissie over (januari 2016). De residuele grondwaarde wordt (bij bestaande erfpachtcanon) bepaald door de WOZ-waarde te verminderen met de opstalwaarde.

De WOZ-waarde

De WOZ-waarde met peildatum van twee jaar eerder wordt gebruikt om de erfpachtcanon te berekenen.[90] De WOZ-waarde van een woning is de waarde van de woning op basis van volledig eigendom van opstal en grond. In Amsterdam ligt het grootste deel van de woningen op erfpachtgrond. Bij het vaststellen van WOZ-waarden moet is dit reden een aanvullende berekening nodig om van transactiewaarden van woningen op erfpachtgrond te komen naar een (fictieve) berekening van de waarde bij volledig eigendom. Om tot de WOZ-waarde te komen, maakt de directie Belastingen de canonverplichtingen contant en telt deze op bij de transactiewaarden.

De directie Belastingen van de gemeente Amsterdam heeft een waterschapspolderanalyses laten uitvoeren naar de berekeningssystematiek van de erfpachtcorrectie. Het onderzoek van Ortec Finance (september 2019) toont aan dat woningkopers slechts beperkt rekening houden met de

87 Besmt eerst besmt. Amsterdam, 6 januari 2016.

88 Nota van Staat bevoegdheid inspraak Overtoepassing eeuwigdurende erfpacht, 28 februari 2017.

89 Hiertoe geeft de uitzondering voor de eenmalige voor de overtoepassing voorbehouden aan eeuwigdurende erfpachtrechten voor 1 januari 2023 is opgenomen in dat geval wordt de WOZ-waarde met peildatum 2016 gebruikt (of bestaat met peildatum 2015) indien deze opgave is niet collegeschaft heeft in 2016 voor gekozen om dat het uitvoeren van de overtoepassing meer tijd heeft gekost dan voorzien.

toekomstige erfpachtbepalingen bij de aankoop van een woning. Ortec concludeert in het onderzoek dat een koper relatief meer wil betalen voor een woning op erfpachtgrond dan voor een woning op eigen grond. In het kader van de Wet WOZ is de conclusie dat de koper slechts rekening houdt met 40% van de contante waarde van deze toekomstige betalingen.

Btw-vraagstuk

Fiscaliteit maakt een relevant onderdeel uit van de waardebepaling van de grond. Hierbij is vooral btw van belang en de wijze waarop dit wordt meegenomen in de erfpachtgrondwaarde. Het wel of niet meenemen van of corrigeren van btw kan grote impact hebben op de uiteindelijke canon die betaald moet worden. In deze onderzochte periode is op diverse momenten over de wijze waarop met btw omgegaan moet worden gediscussieerd, is het onderdeel geweest van gerechtelijke procedures en is de verrekening aangepast.

In de SEBA-rechtszaak betreft de rechter in zijn uitspraak ook het btw-vraagstuk.[90] Hij komt in zijn vonnis tot de conclusie dat het een deskundigen, als onderdeel van de deskundigencommissie, om zich te bepalen in welke mate de btw wordt meegerekend dan wel gecorrigeerd.

De commissie Frijns c.s. nemen in 2014 in hun advies op dat het redelijk is in de grondwaardebepaling een afslag (= correctie op de grondwaarde) mee worden toegepast. De strekking is dat btw bij uitgifte niet aan hem komt van de erfpachter en dat dus ook redelijk is dat de waardestijging over dit deel ten gunste te laten komen van de erfpachter.

De grondwaardecommissie gaat in 2015 ook in op de btw-kwestie en benoemt in de rapportage een aantal dilemma's en onduidelijkheden die met btw samenhangen. Onder andere dat niet na te gaan is welke referentiepanden bij taxaties gehanteerd worden en of daarvan dan niet btw-belast waren.

Het college besluit de WOZ-waarde als uitgangspunt te nemen bij de overstapregeling. De fiscale consequenties van deze keuze zijn nader uitgewerkt in de nota verschillen tussen de WOZ-methoden en het Grondprijsbeleid 2016[91]. In de situatie voor 2017 werd op basis van de fictie van bouwrijp grond gewaardeerd en werd een btw-correctie toegepast. Vanaf 2017 wordt de grondwaarde bepaald op basis van bebouwde grond en wordt niet meer gecorrigeerd voor btw. Hiermee wordt feitelijk de grondslag voor canonheffing vergroot en wordt afgeweken wordt van het advies van de commissie Frijns van 2014.

De opstalwaarde en de Buurtstraatquote

Het is niet eenvoudig om voor ieder object de opstalwaarde te berekenen. In de uitwerking van het college (januari 2016) wordt voor het eerst gesproken over de buurtstraatquote (BSQ), waarbij de buurtstraatquote een gemiddeld gronduotes is van een (substantieel) deel van de individuele gronduotes. In de betreffen de buurtstraat. Het voordeel van de buurtstraatquote is dat niet voor elk individueel erfpachtrecht de opstalwaarde en grondwaarde hoeft te worden berekend. Wanneer er voor een representatief aantal woningen de grondwaarde is berekend kan de buurtstraatquote voor de hele straat worden bepaald. Vervolgens kan voor iedere woning de individuele grondwaarde worden bepaald door de individuele WOZ waarde te vermenigvuldigen mid. de buurtstraatquote.

De totstandkoming van de BSQ is niet ter inspraak voorgelegd. Naar aanleiding van de inspraak op de Overstapregelingen een advies van Ortec Finance (2016)[92], besluit het college om de herbouwwaarde niet te corrigeren voor verouderig. Dit leidt tot een hogere opstalwaarde en een gemiddeld lagere buurtstraatquote. Hoewel de BSQ niet ter inspraak is voorgelegd, besluit het college om de BSQ te maximeren op 49%, om extremen te voorkomen. Als gevolg van deze keuze worden tweeëntwintig buurtstraatquotes afgetopt. De hoogste buurtstraatquote daalt van 86% naar 49%. Door de deze aanpassingen daalt de gemiddelde buurtstraatquote van 28% (tijdens de inspraak) naar 21% (na de inspraak).[93].

De berekening van de BSQ wordt jaarlijks getoetst door een commissie van deskundigen. Deze toets heeft tot doel om na te gaan of de in het beleid opgenomen methodiek voor grondwaardebepaling correct is toegepast. Vervolgens is er een second opinion uitgevoerd. In november 2020 is de externe toets door GED en second opinion door prof. dr. [redacted] uitgevoerd. GED constateert dat de gemeente naar aanleiding van het onderzoek verschillende verbeteringen heeft doorgevoerd. Prof dr. [redacted] stelt dat BSQ het onderzoek zeer zorgvuldig heeft uitgevoerd en stelt dat de verantwoordelijke medewerkers van de gemeente Amsterdam het beleid op een zeer kundige en integere wijze uitvoeren.

90 Nb. Amsterdam 3 juni 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3437.
91 De verschillen tussen de WOZ-methode en het Grondprijsbeleid 2016, bijlage bij het besluit van het dd 16 februari 2016 tot vaststelling van het Grondprijsbeleid 2016, Gemeenteblad 2016, nr. 98.
92 Ortec Finance, Gevoeligheid verouderingsfactor voor hoogte herbouwwaarden, 30 november 2016.
93 Raadsbrief inzake overstapregeling erfpacht, 31 mei 2017.

Beelden

Respondenten verschillen van mening over de vraag of de residuele methode de juiste methode is. Respondenten die voorstander zijn van de residuele methode lijken er op dat de kosten om een huis te bouwen een logische manier is om de waarde van het huis te berekenen. Factoren die geen deel uit maken van de (herbouw)kosten van de woning zijn onderdeel van de grondwaarde.

Amsterdam hanteerde voor de vernieuwing van het erfpachtstelsel in 2015 de residuele rekenmethode. Een respondent acht de residuele rekenmethode geen principieel punt in de hervormingsdiscussie. Dit kwam ook omdat de grondwaardecommissie onafhankelijk had geadviseerd en gebruik maakte van verdere onderzoeken en adviezen. Het advies om de residuele methode te blijven hanteren was dan ook politiek niet van het hengsel. Ook bestuurders en ambtenaren waren teurstein met deze methode. De aandacht was er op gericht om voor het einde van de raadsperiode tot besluitvorming te komen ten aanzien van een stelsel van eeuwigdurende erfpacht. De gestelde was eventuele onetenhaken (onder de streep) ook aan de achterkant glad gestreken konden worden. Hierop was het politieke proces dan ook opgericht.

Aan de andere kant zijn een aantal respondenten kritisch op de toepassing van de residuele methode. Zij geven de volgende argumenten:

- De gemeente brengt die (door de gemeente berekende herbouwkosten) in mindering op de WOZ, het restant zou de grondwaarde geven. Volgens een respondent is dit discutabel omdat grond en opstal niet los van elkaar verhandeld worden; daar zijn dus geen aparte marktprijzen voor.

- De rentestand en de economische conjunctuur is van invloed op de waarde van vastgoed. In het model van de gemeente stijgen de huizenprijzen (en de WOZ waarde) bij een rentedaling. De herbouwwaarde is gebaseerd op materieel en loon en stijgt in dat geval niet. Daardoor wordt de grond veel meer waard. Een aantal respondenten zijn van mening dat de residuele methode zoals de gemeente die linzet, ertoe leidt dat vooral macro-economische factoren invloed hebben op de grondprijs. Respondenten benoemen dat deze waardestijging oneven redig aan de gemeente wordt toegerekend. Een respondent voegt daar aan toe dat een erfpachter in de huidige woningmarkt dubbel betaalt voor de relatief hoge woningwaarde: via een hoge aankoopprijs van de woning en via de canon. Een respondent is van mening dat de overwaarde door exogene factoren (zoals daling van de rente of krapte op de huizen markt) evenredig moet worden verdeeld tussen erfpachter en gemeente.

- Door het hanteren van de residuele methode stijgt de toegerekende waarde van de grond harder dan de waarde van de opstal. Hiermee ontstaat een hefboom. Enkele belanghebbenden geven aan dat erfpacht hiermee een risicovol financiële constructie wordt.

- Meerdere respondenten geven aan dat de berekeningen die gemeente gebruikt om de herbouwkosten te bepalen, niet inzichtelijk zijn voor de erfpachter. Het is voor de erfpachter niet mogelijk om de herbouwkosten na te rekenen. Een erfpachter wees bijvoorbeeld niet welke woningen als referentie zijn gebruikt en welk woningtype wordt gebruikt.

- Meerdere respondenten geven aan dat de gemeente de herbouwkosten modelmatig bepaalt. De gemeente gebruikt een klein deel van de erfpachtwoningen. In de praktijk blijkt dat de herbouwwaarde soms sterk afwijkt van de werkelijkheid.

- Consumenten kunnen bezwaar maken tegen de WOZ-waarde, maar kunnen geen bezwaar maken tegen de herbouwwaarde of hier een deskundigenoordeel tegenover zetten, terwijl de herbouwwaarde een fundamenteel onderdeel is voor het bepalen van de canon.

- Btw wordt benoemd als vraagstuk. De gemeente heeft besloten geen btw-correctie meer toe te passen op grondprijzen als gevolg van het overstappen op de WOZ-waardering. Hoewel deskundigen op dit punt of wel een ander advies geven (Frijns) of wel geen expliciet advies geven (Grondwaardecommissie). Verder is besluitvorming impliciet en wordt buiten de gemeenteraad om genomen, hoewel het grote impact heeft.

- Respondenten benoemen de beperkte transparantie van de BSD als een probleem. Erfpachters willen hun 'eigen' BSD kunnen narekenen. Een aantal respondenten benoemt dat de gemeente (op grond van publiekrechtelijke bevoegdheden) data kan toe eigenen en gebruiken voor berekeningen die complex en geheim zijn. De erfpachter is niet in staat om deze berekeningen te controleren.

- Andere respondenten wijzen er op dat de gemeente erfpachters in dit verband tegemoet komt door

grondwaardeapporten te publiceren. Respondenten gaven aan dat de transparantie van de BBG bij het ontwerpen van de grondwaardeapporten niet zozeer een punt van zorg en aandacht is geweest. Een respondent benoemt dat er geen principieel bezwaar is tegen het inzichtelijk maken van de achterliggende berekening, maar dat er sprake is van een wettelijke belemmering. Na overlegmet de waarderingskamer zijn er stappen gezet om de transparantie van de BBG te verhogen. Dewet WOZ verhindert dat de achterliggende (bulk) data, die wordt gebruikt om de BBG te berekenen, aan burgers wordt verstrekt, al wordt dat momenteel nader onderzocht. Respondenten erkennen dat de berekening voor individuele erfpachters niet helemaal navolgbaar blijft.

- De residuele methode berekent bij voorbaat de erfpacht de volledige grondwaarde terwijl er sprake is van een afkoop van vijftig jaar. In de berekening wordt geen afslag (depreciatie) voor de tijdelijkheid van het tijdvak van vijftig jaar meegenomen. Aan het einde van een tijdvak (CHET) of bij de overstap naar eeuwigdurende erfpacht wordt opnieuw de volledige grondwaarde in rekening gebracht. Een respondent vindt dit onjuist en bepleit dat de afkoopsom de gekapitaliseerde waarde van de toekomstige canon zou moeten zijn.

- In de gesprekken is ook aan de orde gesteld dat de residuele waardeleer voor de introductievan het eeuwigdurende stelsel werd gehanteerd. Grote principiële discussies over de methode zijn niet gevoerd bij de voorbereiding van besluitvorming. De gedachte was dat grote verschillen aan de achterkant wel weer gladgestreken konden worden.

- De hefboomwerking wordt door diverse personen als problematisch gezien. Zowel het potentiële risico in de toekomst als ook het effect op de grondwaarde en canon bij overstap worden benoemd. Hiermee zouden inwoners de stad zijn uitgejaagd. Maatregelen om de effecten te verzachten zouden inwoners er toe hebben verleid 'dan maar' eeuwigdurend af te kopen.

- Andere, concurrerende systemen om de grondwaarde vast te stellen, werden in de diverse discussies wel naar voren gebracht, ook door gemeenteraadsleden. Deze methoden werden in de beleving van tafel gevaagd.

- Een respondent geeft aan dat de locatie ook in de WOZ waardeis opgenomen. De WOZ waarde wordt namelijk beïnvloed door aantrekkelijkeen minder aantrekkelijke gebieden. De prijs per vierkante meter verschilt met een factor 1 op 3,5 á 1 op 4 tussen de beste en de slechtste locaties in Amsterdam. De BBG gaat ervan uit dat het verschil tussen de beste en slechtste buurt met een factor 10 wordt versterkt (hoogste BBG gedeeld door de laagste BBG = 48 ß ≈10). Door de grondprijs op basis van WOZ-waarde en BBG te berekenen, komt de grondprijs in een verhouding van 1:40 te staan.

- Een respondent legt uit dat de eerste berekening door de gemeente tot BBG's van meer dan 80% leidde. In dat geval komt 80% van de WOZ-waarde toe aan de grond. Met andere woorden, volgens deze berekening is de gemeente voor 80% eigenaar van de WOZ-waarde. Dit leidde tot de vraag waarom inwoners gemeentebelasting zouden betalen. De percentages onder 48% zijn niet hersteld, maar afgetopt. Dit valt uit in het nadeel van veel eigenaren.

Bevindingen

De berekening van de erfpachtgrondwaarde (= grondslag voor canonberekening) vindt modelmatig plaats. Het hanteren van deze modelmatige berekening leidt tot uitkomsten die niet accoptabel zijn voor erfpachters. Collegevan gemeenteraad hebben er voor gekozen deze uitkomsten aan de achterkant te 'repareren' in plaats van de methodiek fundamenteel aan te passen.

Aan de verschillende elementen en onderbouwingen voor de grondwaardebepaling worden met deelbesluiten elementen toegevoegd of aangepast aan de rekenmethode of worden besluiten impliciet genomen zoals bijvoorbeeld bij btw. Het kader voor de grondwaardebepaling wordt niet door de gemeenteraad vastgesteld, maar door het college in diverse losse deelbesluiten. In de ter stede inde documenten over grondwaardebepaling worden belangrijke aantekeningen of overwegingen, zoals ten aanzien van debtw niet meegenomen. Hiermee is het voor de gemeenteraad onduidelijk beleid en uitvoering te controleren.

De BBG wordt gebaseerd op een aantal grondquotes. Onderzoekers voeren externe controle en tests uit op de totstandkoming van BBG's en constateren dat de BBG op een juiste manier tot stand komt. Aan de andere kant is het voor erfpachters niet bekend welke referentiewoningen worden gebruikt om deze BBG te berekenen en hoeveel referentiewoningen zijn gebruikt om de BBG te berekenen. Dit maakt het ook voor ons als onderzoekers en voor erfpachters onmogelijk om te onderzoeken of de BBG's redelijk zijn. Het is voor de erfpachter niet mogelijk om de BBG zelf na te rekenen.

die onderliggende data te controleren, te toetsen en/of ter discussie te stellen. De BSQ is in onze ogen niet transparant, waardoor vanuit het perspectief van de consument sprake is van een 'black box'. De erfpachter kan niet controleren of zijn/haar BSQ juist is. Dit doet afbreuk aan de bescherming die de erfpachter (consument) heeft.

De buurtstraatquote is gemaximeerd op 49%. Dit is een politiek bestuurlijke overweging gebleken. De BSQ's boven de 49% zijn bijgesteld naar (gemaximeerd op) 49%. Er heeft geen herverdeling plaatsgevonden voor alle BSQ's. Dit is een politieke overweging om de BSQ te maximeren en andere BSQ's niet te herverdelen is niet aanvoudig te volgen en is in ieder geval een arbitraire keuze. De keuze leidt bovendien tot een vergroting van rechtsongelijkheid: er zijn erfpachters die hier van profiteren en andere erfpachters die niet profiteren. Dit verschil tussen erfpachters doet afbreuk aan een stabiel en draagvlak voor het stelsel als geheel.

In het rapport van de Grondwaardecommissie worden drie mogelijke methoden genoemd voor het bepalen van de grondwaarde (de residuele methode, de grondquotametode, de comparatieve methode). De commissie adviseert de residuele methode. Dit advies berust een bakmoprie onderbouwing met voor- en nadelen. Bij de grondquotametode worden nadelen opgenomen die ook voor de residuele methode gelden en/of die met maatregelen ondervangen kunnen worden. Ook een weging van voor- en nadelen ontbreekt. Hiermee is de keuze van de Grondwaardecommissie voor de residuele methode onzorgvuldig onvolledig is onderbouwd. Daarnaast adviseert de Grondwaardecommissie dat de residuele grondwaarde moet worden vastgesteld door een geaghebbend, onafhankelijke instantie op basis van recent gerealiseerde transacties. Dit advies is niet door het college overgenomen.

De Grondwaardecommissie wilde niet meewerken aan een interview voor dit onderzoek, we hebben onze bevindingen over de rapportage van de grondwaardecommissie om die reden niet aan hen voor kunnen leggen.

De Grondwaardecommissie gaat niet nader in op de effecten van de residuele methodiek op verschillende erfpachtsituaties. Ook in het raadsvoorstel van 22 juni 2016 komen deze effecten niet nader terug.

De residuele methodiek leidt tot een hefboomwerking in de waardeontwikkeling van woningen en grond. Een stijging (of daling) van woningwaarde leidt tot een versterkte waardestijging (of -daling) van de grondwaarde. Dit kan leiden tot extreme effecten. Deze hefboomwerking brengt voor individuele erfpachters risico's met zich mee en doet afbreuk aan het draagvlak voor het stelsel. Dit nadeel van de residuele methodiek wordt in het rapport van de Grondwaardecommissie niet vermeld en speelt ook in de besluitvorming geen rol. In door de gemeente aan vastgestelde grondtarijzenbrieven (2011 en 2012) wordt deze hefboomwerking wel benoemd.

Het model voor het berekenen van de herbouwwaarde is voorn amelijk gebaseerd op vierkante meters gebruiksoppervlakte. De eigen gemaakte onderhoudskosten/ woningverbeteringen worden niet meegenomen in de herbouwkosten. De erfpachter kan geen bezwaar indienen tegen de herbouwkosten, terwijl het – samen met de WOZ-waarde – bepalend is voor de grondwaarde. Wij kunnen niet terug vinden welke formule wordt gebruikt om de herbouwkosten te berekenen en hoeveel datapunten er worden gebruikt in het model.

Het hanteren van de WOZ-waarde als basis voor de berekening leidt ook tot enkele fundamentele problemen. De WOZ-taxatie gaat uit van volledig eigendom van opstal en grond. Om van een WOZ-taxatie naar de feitelijke marktwaarde te komen van een woning op erfpacht is een modelmatige berekening nodig. Daarbij is eerder de volledige WOZ-waarde de basis, zonder een erfpachtcorrectie toe te passen. WOZ-taxatie gaat uit van volledig en onbezwaard eigendom, feitelijk is de situatie in (een deel van) Amsterdamse erfpacht a 'één van moderne tijden' gebonden heid: erfpachter en gemeente zijn 'voort durend' tot elkaar veroordeeld. Een ander principieel bezwaar is dat WOZ- en grondwaardebepaling geen van elkaar onafhankelijke variabelen zijn. In de berekening van de WOZ-waarde worden immers de contant gemaakte canonverplichtingen meegenomen. Een hogere canonverplichting leidt tot een hogere WOZ-waarde, de hogere WOZ-waarde leidt vervolgens tot een hogere grondwaarde en hogere canon. Die leidt vervolgens weer tot een hogere WOZ-waarde, etc. etc.

Het college heeft het hanteren van de WOZ-taxatie in 2017 uitgebreid gemotiveerd[94], maar is daarbij voorbijgegaan aan de meer fundamentele bezwaren.

In zake btw beluit het college in 2017 deze niet meer te corrigeren op de grondwaarde. In de besluitvorming worden onderliggende, deels tegenstrijdige argumenten van adviescommissies niet expliciet meegwogen. Ook wordt de gemeenteraad in de besluitvorming over deze belangrijke

94 Voordracht voor raadsvergadering 28 en 29 juni 2016, nummer 662.

beleidswijziging niet betrokken. Hoewel btw een grote impact heeft, is het niet benoemd in de raadsvoorstel over besluitvorming over het aanvullen de beleid voor bestaande erfpachtrechten (gemeenteraad 28 en 29 juni 2017).

De Grondexploitatiecommissie geeft aan dat de hanteren van de residuele methode kunnen worden gecrediteerd door de depreciatie van de opstal op wetenschappelijke basis te bepalen. Bij de besluitvorming over het verlagen van de depreciatie van 40% naar 25% (collegebesluit van 7 december 2010) ontbreekt deze wetenschappelijke onderbouwing.

Hoewel de gemeente Amsterdam in de waardebepalingen in de onderzochte periode altijd is residueel gerekend heeft, was de betekenis van het residuele rekenen tot 2018 in de praktijk voor consumenten van gering belang. Bij de aanbiedingen eindelijk vaak de massale erfpachters er voor om een deskundigencommissie in te schakelen, zie hier voor onder meer de onderzoeken die de Rekenkamer heeft uitgevoerd. In de praktijk werkten deze deskundigen met een vaste grondquote. Omdat een overstap naar eeuwigdurende erfpacht vrijwillig is, bestaat in het eeuwigdurende stelsel de mogelijk gang naar een deskundigencommissie niet meer. Daarmee is het aanbod van de gemeente, op basis van een residuele berekening, definitief. In dusdief de financiële effecten die aan deze methode verbonden zijn.

De wijziging in taxatiemethodiek bij een CHET is in het verleden vanuit de gemeente eenzijdig bepaald. De beroepsgroepen hebben in inspraakprocedures en expertsessies input geleverd vanuit hun praktijk. Op de tot dan toe gehanteerde grondquotemethode viel er te dingen, de residuele methode werd gezien als het meest ideale model, mits als object afzonderlijk beoordeeld zou worden. Tegen het advies van de praktijk deskundigen in, heeft het college gekozen voor een residuele methodiek met een modelmatige berekening. De praktijkervaring leerde dat de werkwijze met grondquotes leidde tot een meer gematigde prijsontwikkeling met meer acceptatie en begrip.

Dit leidt tot de concluderende bevinding dat opstal en grond in de praktijk geen onafhankelijke waarde van elkaar hebben. De waardebepaling van de grond is dan ook een papieren werkelijkheid en elke berekening van de waarde fictief en voor discussie vatbaar. In de methode die de directie Grond en Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam vanaf 2010 gebruikt (residueel rekenen) zitten veel effecten die voor de erfpachter onzekerheden met zich meebrengen en nadelig kunnen zijn (hefboomwerking). Dit leidt tot een systematiek die samenhangt en modelmatige berekeningen op elkaar stapelt en daarmee niet meer aansluit op reële verwachtingen van erfpachters. De WOZ, de herbouwwaarde, de BBZ en de depreciaties worden modelmatig bepaald. De methodiek is daarmee ook technocratisch geworden waarmee het voor consumenten niet meer te volgen is. Tot slot leidt de gehanteerde methodiek er toe dat het merendeel van de waardeontwikkeling van het vastgoed aan de gemeente toevalt, ook als deze het gevolg is van macro-economische ontwikkelingen of investeringen door inwoners zelf. Dit wordt door belangenvertegenwoordigers als oneven wichtig ervaren. Hoewel voor de afzonderlijke elementen in de grondwaarde bepaling een theoretische onderbouwing wordt gezocht, leidt de optelsom van deze elementen tot een grondwaardebepaling die onherkenbaar is en daarmee niet bijdraagt aan het gevoel van rechtvaardigheid en legitimiteit.

4.3.2 Depreciatie

Een onderdeel van de berekening van de erfpachtcanon is de depreciatie. De Guidance Note 'taxatie erfpacht' van RICS Nederland stelt dat de hoogte van de depreciatiefactor afhankelijk is van de mate waarin beperkende voorwaarden in de erfpachtovereenkomst zijn opgenomen en afhankelijk is van de mate waarin deze beperkende voorwaarden consequenties hebben. Te denken valt aan de volgende twee redenen:

- Depreciatie vanwege privaatrechtelijke beperkingen in de erfpachtovereenkomst die weer gaan dan publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van planologie, milieubeheer en waterbeheer. Het betreft directe bouw- of gebruiksbeperkingen die vaak eenduidig taxeerbaar zijn.
- Depreciatie vanwege de gebonden staat. Drie factoren spelen een rol:
  - De bloot eigenaar en erfpachter zijn via het erfpachtcontract aan elkaar gebonden en de erfpachter is gebonden aan het gebruik van de grond.
  - Beperkingen in de erfpachtvoorwaarden die de erfpachter in zijn beschikkingsmacht beperken. Het gaat om indirecte gebruiksbeperkingen zoals bijvoorbeeld voorwaarden aan het vestigen van een hypotheek op het erfpachtrecht, beperkingen aan de overdracht van het erfpachtrecht aan derden of opzeggingsmogelijkheden door de eigenaar.
  - De duur van de erfpachtovereenkomst (inclusief eventueel contractueel vastgelegde verlenging of heruitgifte).

De depreciatiefactor wordt door het college beleidsmatig vastgesteld. De Grondwaardecommissie (juni 2016) beschrijft

dat het college tot 2011 een depreciatie (afslag) van 0,6 (40% korting) hanteerde voor bestaande woningen[95]. Het college stelt in het collegebesluit van 7 december 2010 dat twee rechtszaken, dezaak Honnebier en NLVE, aanleiding geven om de depreciatiefactor te onderbouwen en als gevolg daarvan aan te passen. Het college verwijst naar een onderzoek door Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) waaruit blijkt dat het verschil tussen de grondwaarde van bouwrijpe en bebouwde grond kleiner is dan 40%. OGA zet twee redenen om een depreciatiefactor toe te passen en hanteert de volgende kortingspercentages:

- Bij bestaande erfpacht is geen sprake van bouwrijpe grond. Op basis van bouwkostenonderzoek wordt een kortingspercentage van 15% gehanteerd, om de kosten voor het bouwrijp maken te dekken.
- Bij voortdurende erfpacht is er al een contractrelatie met de erfpachter. Deerfpachter heeft geen reëel alternatief anders dan het voortzetten van het contract. OGA stelt dat deze bestaande contractrelatie niet objectief is te maken. Er wordt voorgesteld om een korting van 10% te hanteren.

In totaal wordt de grondprijs voor bouwrijpe grond met 25% gedepreciëerd. De depreciatiefactor wordt gewijzigd van 0,6 naar 0,75. Bij de jaarlijkse vaststelling van het grondprijsbeleid per 1 januari 2011 hanteert het college een depreciatie van 0,75 (25% korting) om de grondprijs van een bestaand erfpachtrecht te verkrijgen.

Het college beschrijft (januari 2016) dat de Grondwaardecommissie spreekt van een beperkt waardeverschil tussen eeuwigdurende erfpacht en eigen grond is (tussen de 0% en 5%)[96]; al komt dit niet expliciet terug in het rapport van de Grondwaardecommissie. Het college maakt in deze uitwerking nog geen keuze voor een afslag.

Het college stelt op 19 december 2017 de depreciatie vast op 10%. In het beleid Grondwaardebepaling bestaande erfpachtrechten (december 2018) is deze depreciatie (afslag) van 10% opgenomen. Met deze depreciatie wordt de erfpachter gecompenseerd voor het bestaande erfpachtrecht en wordt het verschil in waarde tussen vol eigendom en erfpacht overbrugd. De depreciatie wordt toegepast bij gemeentelijke aanbiedingen voor canonherzieningen eindetijdvak (onder voortdurende erfpacht) en bij wijzigingen van een erfpachtrecht. Het is ons niet bekend hoe het college is gekomen tot een depreciatie (afslag) van 10%. Het verschil van 15% zou een plek hebben gekregen in het berekenen – fictieve – sloopkosten in de residuele methode.

Beroepen

Een respondent licht toe dat de depreciatie van 25% naar 10% geen echte aanpassing van de depreciatie is. De depreciatie van 25% is als volgt opgebouwd: 10% betreft het karakter van het contract en 15% betreft de stichtingskosten en sloopkosten. De 15% van de sloopkosten is een onderdeel van de stichtingskosten, welke als onderdeel van de residuele methodiek wordt berekend. Deze 15% wordt niet in de depreciatie, maar in de residuele grondwaardemethode verrekend.

Een andere respondent geeft aan dat de depreciatie in twee stappen van 40%, naar 25% naar 10% is gegaan. Hiermee worden erfpachters aanzienlijk benadeeld in de ogen van de respondent. De wijze van besluitvorming over de verlenging van de depreciatiefactor zou ook niet transparant verlopen zijn. Het college heeft dit zelfstandig besloten zonder de gemeenteraad hier actief bij te betrekken. Het college zou hiermee willen reageren op de uitkomst van lopende rechtszaken (zaak Honnebier en zaak NLVE). In het collegebesluit van 7 december 2017 wordt ook verwezen naar deze twee zaken waarin de rechter taxatierapporten vernietigde vanwege gebrekkige onderbouwing.

Bevindingen

In de grondbrief van 2011 is aangegeven dat de depreciatie van 40% teruggebracht wordt naar 25%. De onderbouwing van deze daling is terug te vinden in het collegebesluit van 7 december 2010. De onderbouwing is echter niet op wetenschappelijke inzichten gebaseerd.

De Grondwaardecommissie adviseert de residuele methode te hanteren waarbij de depreciatie van de canon op wetenschappelijke wijze zou moeten plaatsvinden[97]. Met deze aanpak zou het belangrijkste advies van de residuele rekenmethode ondervangen worden. Hoewel in het besluit van 22 juni 2010 (invoering eeuwigdurende erfpacht) het advies van de Grondwaardecommissie om residuel te rekenen is overgenomen, is hier in niet gemotiveerd op welke wijze depreciaties (wetenschappelijk) onderbouwd worden.

95 Bij nieuwbouw schaffen worden een uitkoop- zich antwerd.
96 De Grondwaardecommissie stelt dat ook aan de financiële methode, waarbij de canon op een bepaald percentage van de grondwaarde wordt berekend, de nodige theoretische beschouwingen ten grondslag liggen

4.3.3 Canonpercentage en indexatie

Tot 1993 stelde het college jaarlijks het canonpercentage vast. Het canonpercentage was een variabele canon die telkens vijf jaar aan de inflatie werd aangepast. De erfpachter had ook de mogelijkheid om voor een vaste canon te kiezen. Voor een vaste canon ging het college uit van een toeslag van 2,5% op de variabele canon. Met deze toeslag wordt de vaste canon voor inflatie gecorrigeerd. Deze toeslag is gebaseerd op een gemiddeld inflatiepercentage van 2,5%. Op basis van het advies van de commissie Ankum (1992) heeft het college de vaststelling en herziening van het canonpercentage aangepast.

In 2003 hebben Uittenbogaard & Traudis in opdracht van de Makelaarsvereniging Amsterdam (2003) een advies uitgebracht over de vaststelling van canonpercentages bij herziening. Zij beschrijven dat de gemeente Amsterdam de erfpachtwaarde gelijk stelt aan de grondwaarde, waarbij de canon wordt gezien als vergoeding voor de financiering van de grond, de administratierisico's en het financiële risico. Na het tijdvak vindt herwaardering van de grond plaats. De onderzoekers stellen dat de werkwijze van de gemeente Amsterdam daarmee afwijkt van de economische theorie en de economische werkelijkheid waarbij geldt dat een erfpachtrecht minder waard is dan een eigendomsrecht.

Rijns en Francke (2013) adviseren om het canonpercentage vast te stellen vanuit het perspectief van marktconforme financieringskosten. De Grondwaardecommissie (juni 2015) sluit zich aan bij het advies van Rijns en Francke om het canonpercentage vast te stellen vanuit het perspectief van marktconforme financieringskosten.

Het college van Amsterdam neemt dit advies over en stelt dat het canonpercentage een functie is van:

- de reële rente van Nederlandse staatsobligaties met een zo lang mogelijke looptijd, met als onder- en bovengrens respectievelijk 1% en 3%[98]
- de verwachte inflatie, de gebruikte waarde daarvoor is in de regel 2%, de inflatiedoelstelling van de Europese Centrale Bank. In het algemeen zal er geen aanleiding zijn om hiervan af te wijken.
- een risico-opslag van 1,5% tot 2%.

De Grondwaardecommissie (juni 2015) adviseert om voor eeuwigdurende erfpacht de erfpachter een budgettair neutrale keuze tegeven tussen afkoop, indexcanon en vaste canon. Het college vindt twee soorten canon te complex en weinig transparant. Het college kiest er voor om uit te gaan van een indexcanon. De indexcanon ingaat 1 jaar (dan een vaste canon) en bevat meer met de inflatie. Het college legt het voorstel van de Grondwaardecommissie voor een indexcanon en vaste canon voor bij de inspraakprocedure.

In de AB 2016 is een jaarlijks geïndexeerde canon en een eenmalige afkoop als optie opgenomen. De inspraak heeft niet geleid tot het toevoegen van een vaste canon als extra mogelijkheid. De indexcanon wordt berekend op basis van de formule van de Grondwaardecommissie.

Omdat het canonpercentage voor voortdurende erfpacht richting 0% beweegt, besluit het college op 1 oktober 2014 om voor nieuwe voortdurende erfpachtrechten en op 27 september 2016 voor bestaande erfpachtrechten een ondergrens van 3,00% te hanteren voor het canonpercentage voor de jaarlijks geïndexeerde canon onder de AB 2000. Tot 1 juli 2017 geldt een overgangstermijn, met een ondergrens voor het canonpercentage van 0,81%.

Het canonpercentage voor de AB 2016 wordt jaarlijks vastgesteld. In het beleid Grondwaardebepaling bestaande erfpachtrechten (december 2016) is het canonpercentage vastgesteld op 2,39%. De indexcanon wordt jaarlijks aangepast met de daadwerkelijke inflatie van het voorgaande jaar. Voor de inflatie wordt een ondergrens van 0% gehanteerd. De canon wordt niet aangepast aan deflatie. Het college geeft aan dat het risico voor de gemeente bij langdurige deflatie onvoorstelbaar is[99].

Beroepen

Een respondent benoemt de trend rond 2000 om de erfpachter meerdere keuzemogelijkheden voor indexatie en vaste canon te bieden. Voor elke keuzemogelijkheid geldt een andere berekeningsmethodiek. Dit maakt de berekening van de canonpercentages niet eenvoudiger en leidt tot onderlinge verschillen tussen de erfpachters. Bij de AB 2016 is gekozen voor één mogelijkheid voor canonindexering.

De bandbreedte van de canonpercentages en de te hanteren risico-opslag is geadviseerd door een aantal hoogleraren. De gemeente Amsterdam heeft dit advies overgenomen. De rekenmethodiek van de gemeente lijkt samen te hangen met

98 Deze onder- en bovengrens wordt bekendgemaakt voor eeuwigdurend erfpachtrecht, dus ook voor de berekening van keuzemogelijkheden bij een afkoop/indexering/vaste canon.

99 Reactienota in de inspraakprocedure Conceptbesluit Algemene Beschikken 2016.

derentevoet staatsobligaties en inflatie, al is er sprake van een ondergrens van 2,38%. Een respondent geeft aan dat het canonpercentage een percentage betreft voor een oneindige periode. Er zijn geen marktreferenties voor een oneindige periode bekend. Hypotheken met een langere looptijd hebben een hogere rente dan hypotheken waarbij de rente voor een kortere tijd is vastgezet. De formule ziet toe op een lange(re) termijn.

Meerdere respondenten hebben bezwaar tegen de wijze van bepaling van het canonpercentage. Zij benoemen de volgende redenen:

- In Den Haag wordt het canonpercentage gebaseerd op het gemiddelde van de rente van tevorstrekken lineaire leningen (met een looptijd van twintig jaar en wederzijdse rentetussenpassing na tien jaar) en de rente van hypothecaire leningen zonder overwaardegarantie. Het canonpercentage komt op dit moment uit rond 1%.
- Het rentepercentage van 2,38% past in de huidige markt van lage rente zeer nadelig uit voor overstappers die de erfpacht hebben 'vastgeklikt' en de erfpachtcanon tot het einde van het tijdvak betalen. Een andere respondent geeft aan dit bezwaar te begrijpen, maar geeft aan dat het canonpercentage niet een-op-een op de kapitaalmarkt is af te stemmen. De gemeente heeft voor deze systematiek gekozen op basis van het advies van de Grondwaardecommissie.
- Het huidige canonpercentage van 2,38% is aanzienlijk hoger dan de rente op een hypothecaire lening voor aankoop van eigen grond. De erfpachter heeft een canonlast die aanzienlijk hoger is dan de rentelast bij aankoop van de grond en er is sprake van erfpachtcriteria welke met de vastgoedprijzen meebewegt (stijgt).
- Een deel (1,5%) van het canonpercentage betreft een risico-opslag. Een respondent geeft aan dat het onduidelijk is hoe de gemeente bij een risico-opslag komt. De gemeente loopt nauwelijks risico op wanbetaling, omdat de gemeente eigenaar wordt van de opstal bij langdurige wanbetaling. In de praktijk gebeurt dit zelden. Daarnaast heeft een groot deel van de erfpachters de canon voor langere tijd afgekocht.

Een respondent heeft het gevoel dat in de 1,5% risico-opslag de kosten voor het in stand houden van het complexe erfpachtstelsel zitten. Een andere respondent geeft aan dat deze risico-opslag met name bij commerciële bedrijfspanden relevant is.

Bevindingen

De rederente wordt geminimaliseerd en gemaximeerd. Het canonpercentage houdt geen rekening met deflatie en de canon wordt niet (over een aantal jaar) gecorrigeerd voor deflatie. Dit lijkt er toe dat het canonpercentage in geval van lage (negatieve) rentes en deflatie te hoog is. In de huidige markt is dit nadelig voor de erfpachter.

Het canonpercentage van 2,38% is gebaseerd op huidige rente (op staatsobligaties), de (verwachte) inflatie en een risico-opslag van 1,5%. Indien we kijken naar de huidige lage rente en inflatie, zou het canonpercentage lager moeten liggen en daarmee meer aansluiten op de reële ontwikkelingen op de geldmarkt. Zelfs als er wordt uitgegaan van een eeuwigdurende looptijd van het canonpercentage, lijkt het bodempercentage niet marktconform. Bij het bepalen van dit bodempercentage is gekeken naar de financiële effecten en risico's voor de gemeente en niet geredeneerd vanuit consumentenbelang.

In het canonpercentage zit een risico-opslag van 1,5%. Het college geeft hier de volgende redenen voor.

- Het risico dat de rente voor de lening die de gemeente aangaat voor het bouwrijp maken van grond uiteindelijk boven de canon die de gemeente als vergoeding terugkrijgt.
- Het risico dat de erfpachter de canon niet betaalt.[100]

Het eerste risico heeft betrekking op nieuwe uitgiften. Het risico wordt via het algemeen geldende canonpercentage achter doorgerekend aan alle erfpachters in Amsterdam, terwijl het feitelijk niet op hen betrekking heeft. Daarmee is de werkwijze onvoldoende specifiek. Bij het risico van wanbetaling door erfpachters heeft de gemeente een zeer sterke positie bij het terugvorderen van de schuld, zij kan zich immers de grond toe eigenen in plaats van de opstal die er op staat. Bovendien is in geen van de documenten wanbetaling als een reëel probleem gedefinieerd. In de voorjaarsnota 2021[101] is een extra voorziening opgenomen van € 1,0 miljoen voor een gestegen debiteurenrisicoten gevolge van de coronacrisis. Dit bedrag is zowel voor woningen als commercieel vastgoed. De omgerekende van het bedrag geeft een indicatie van de omvang van het feitelijke risico op wanbetaling. Eventuele wordt boven matige wanbetaling gerapporteerd. De risico-opslag van 1,5% wordt onzes inziens te hoog ingeschat.

100 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-67588.html
101 Voorjaarsnota Gemeente Amsterdam 2021 2 mei 2021 pag.84

4.3.4 Het gemeentelijk aanbod bij CHET en de inzet van externe deskundigen

Bij een canonherziening aan het einde van een tijdvak doet de gemeente Amsterdam eerst zelf een aanbieding voor de hoogte van de erfpachtcanon. Indien de erfpachter hier niet mee akkoord gaat, dan wordt de erfpachtcanon vastgesteld door drie deskundigen.[102] Onder voortgaande erfpacht heeft de erfpachter de mogelijk heid om bij de canonherziening einde tijdvak (CHET) een externe onafhankelijke deskundigencommissie in te schakelen. Het doel van deze deskundigen is om te voorkomen dat de erfpachter gebonden is aan een eenzijdige canonbepaling, waarbij de gemeente misbruik zou kunnen maken van haar positie.

Uit de onderzoeken van Rekenkamer (2012) en Grondwaardecommissie (2015) blijkt dat een groot deel van de erfpachters niet akkoord gaat met de gemeentelijke aanbieding. In 2012 blijkt dat meer dan de helft (48%-60%) van de gemeentelijke aanbiedingen niet wordt geaccepteerd[103]. In 2014 gaat circa 70% niet akkoord met de gemeentelijke aanbieding.[104]

Vrijwel alle commissies constateren dat de werkwijze van deze externe deskundigen niet uniform en niet transparant is (Commissie Anik um, 1992, Rekenkamer 2012, Commissie grondwaardebepaling, 2014 en Grondwaardecommissie 2015). De externe deskundigen passen forse afslagen toe, om tot een aanvaardbare canon te komen. De Commissie Grondwaardebepaling (2014) benoemt dat de canongrondslag eerder een benadering lijkt van wat maatschappelijk een aanvaardbare canongrondslag is, dan dat het een afspiegeling is van de reële grondwaarde.

De Grondwaardecommissie (2015) constateert dat de hoogte van de canon na inschakeling van externe taxateurs stelselmatig lager is dan de gemeentelijk e aanbiedingen. De gemeente en deskundigen lijken niet veel te verschillen in hun schatting van de hoogte van de markwaarde en de herbouwwaarde van woningen. Het grote verschil tussen oordeel van de gemeente en de deskundigen ontstaat door de correctie voor vol eigendom tegenover erfpacht en de depreciatie. In 87,5% van de gevallen valt de waardebepaling van de deskundigen lager uit dan de gemeentelijk e aanbieding.[105] Ook de Grondwaardecommissie (2015) concludeert dat erfpachters gunstiger uit zijn met het canonpercentage van de deskundigen.

De Rekenkamer (2012) en Grondwaardecommissie (2015) constateren dat de taxaties van externe deskundigen de positie van de gemeente Amsterdam onderminen. De Grondwaardecommissie (2015) stelt dat, omdat deze canon zo sterk afwijkt van het aanbod van de gemeente Amsterdam en de gemeente Amsterdam het aanbod van de deskundigen altijd accepteert, de schijn wordt gewekt dat de burger in eerste instantie onnodig lang wordt behandeld. Daarnaast is het aanbod van de gemeente weinig transparant en kan de erfpachter niet beoordelen of de gemeentelijke uitgangspunten eerlijk en consistent zijn. Dit leidt onder de erfpachter tot een gevoel van onrechtmatigheid.

In beantwoording aanvullende schriftelijke vragen van het gemeentelijk Van Ossteer (28 februari 2017)[106] inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten gaat het college ook nader in op de werkwijze van de externe taxateurs. Bij taxaties werden drie verschillende methoden gehanteerd (tot 2010 een grondquotiemethode, tussen 2010 en 2012 een methode gebaseerd op de gemiddelde woningwaarde in de periode 1985-2010 en vanaf 2012 de residuele methode). Het college stelt: "Sinds 2012 hanteren de meeste deskundigen een residuelemethode, waarbij zij op onderdelen anders rekenen dan de gemeente.
Dit methode is ontstaan n.a.v. onderbouwingssessies die aan het NLVB-voorstel zijn ontleend." Het college geeft ook aan dat er overleg is gevoerd met de taxatiecommissie van de NVA over de berekeningswijze voor CHET-taxaties.

De Rekenkamer reageert (november 2019) op het nieuwe erfpachtstelsel. De Rekenkamer concludeert dat de eerdere aanbevelingen niet gehoord zijn opgevolgd. Het aanbod van de gemeente Amsterdam wijkt nog steeds af van de deskundigencommissie. Daarnaast blijven keuzemogelijkheden onderbelicht, zoals de alternatieve mogelijkheden indien de erfpachter besluit om niet over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht. Op basis daarvan komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

- Maak de waardebepaling voor de erfpachters begrijpelijk en controleerbaar.
- Maak het de erfpachters op een begrijpelijke manier duidelijk welke keuzemogelijkheden zij hebben.

102 De erfpachter stelt een deskundige aan en de gemeente Amsterdam stelt een deskundige aan. Deze twee deskundigen vragen vervolgens een derde deskundige aan.
103 Reken kam er commissie, Canon herziening 2012.
104 Grondwaardecommissie, Advies Tekst, juni 2015.
105 Reken kam er commissie, Canon herziening 2012.

106 Beantwoording aanvullende schriftelijke vragen van het lid Van Ossteer inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, 28 februari 2017.

Beelden

De gemeente Amsterdam doet bij de canonherziening aan het einde van het tijdvak een eersteaanbieding. Onder respondenten is er veel onduidelijkheid over de totstandkoming van deze aanbieding. Volgens respondenten maakten de gemeente en taxateurs in het verleden gebruik van een grondquote om de canon te berekenen. Op een gegeven moment is de gemeente Amsterdam overgestapt naar de **residuelerekenmethode** om de grondwaarde te berekenen. Verschillende respondenten geven aan dat zelfde overwegingen van deze aanpak niet kunnen volgen op basis (openbare) beleidsdocumenten en raadsinformatie.

Respondenten benoemen dat de deskundigen gebruik maken van een taxatierichtlijn van de Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA). Een andere respondent geeft aan dat taxateurs volgens eigen instructiewerken, op basis van een taxatiemodel dat de MVA heeft ontwikkeld. De deskundigen baseren de taxatie op basis van een vaste grondquote.

Daarnaast is er een (interne) werkinstructie beschikbaar voor de medewerkers van Erfpacht & Uitgifte om de taxatierapporten van de deskundigen op een uniforme en objectieve manier te kunnen beoordelen. Dit interne werkdocument is ook "kabinet" verklaard en kan daarom niet naar buiten worden gebracht. Wel is het document ter inzage aan raadsleden voorgelegd. Onder verschillende respondenten heerst onduidelijkheid en wantrouwen over deze (interne) werkinstructie. Er is een sterke wens om deze instructie openbaar te maken.

In een aantal gesprekken wordt de onafhankelijkheid van de deskundigen in twijfel getrokken. Respondenten benoemen de afhankelijkheid van deskundigen van de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft regelmatig te maken met de inzet van deskundigen, terwijl erfpachters over het algemeen maar één à twee keer gebruik maken van de diensten van deskundigen. Deze afhankelijkheid kan er toe leiden dat meer deskundigen oog hebben voor de belangen van de gemeente Amsterdam als grondeigenaar. Daarnaast zouden sommige deskundigen ook belangen hebben bij andere opdrachten voor de gemeente. Het aantal deskundigen is relatief beperkt. Dit leidt, er volgens betrokkenen toe dat er een 'inner circle' van taxateurs is die elkaar in steeds wisselende rollen tegenkomt. Ook wordt er op gewezen dat de gemeente regelmatig overleg heeft met de taxatiecommissie waarbij sprake zou zijn van oneigenlijke beïnvloeding van onafhankelijke taxateurs.

Anderzijds wordt ook aangegeven dat taxaties steeds professioneler zijn geworden, met betrekking tot een wetenschappelijke inzichten. Daarbij wordt aangegeven dat niet zozeer de deskundigheid van de gemeente Amsterdam als wel de wijziging in beleid vanuit de gemeente oorzaak is van onterechtheid onder erfpachters. Ook is er verschil van inzicht over de vraag wie de erfpachters moet voorlichten. Er zijn wisselende beelden of dit een taak is voor de notarissen, de makelaars of de gemeente.

Bevindingen

De wijze of taxaties zorgvuldig tot stand komen, leidt tot veel discussie in het Amsterdamse. Het vertrouwen in het stelsel hangt grotendeels samen met het vertrouwen in de taxaties.

Door uitkomsten van eerdere onderzoeken en door recentelijke uitspraken is het basisvertrouwen in de taxaties door de gemeente en door de deskundigen laag.

De gemeentelijke werkinstructie om de deskundigenrapporten te beoordelen is geheim. De rechterlijke uitspraak van 22 april 2020[107] stelt de gemeente in het gelijk om dit document niet openbaar te maken. Desondanks zou veel wantrouwen weggenomen kunnen worden door deze instructie openbaar beschikbaar te maken.

Hoewel deskundigen hun werk in onafhankelijkheid van de gemeente moeten kunnen doen, zijn er onvoldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van de deskundigen. Uit het onderzoek komen **duidelijk** volgenden dat de onafhankelijkheid van deskundigen onder druk staat. Gemeente en taxateurs voeren regelmatig overleg met elkaar over te hanteren werkwijzen, de gemeente verzorgt cursussen voor taxateurs, taxateurs voeren ook andere opdrachten voor de gemeente uit. Voor zover ons bekend wordt ook niet periodiek getoetst of deskundigen voldoende onafhankelijk hun werk kunnen doen.

Met twee erfpachtstelsels bestaan er twee werkwijzen naast elkaar:

- Voortdurende erfpacht: een gemeentelijk aanbod. Daarnaast heeft de erfpachter de mogelijkheid om te kiezen voor een taxatie van een deskundigencommissie.
- Bauwigdurende erfpacht: een gemeentelijk aanbod. De erfpachter heeft niet de mogelijkheid om een deskundigencommissie in te schakelen.

107 Brief van de Rechtbank Amsterdam Afdeling Publiekrecht team Bestuursrecht, zaaknummer AMS 19/950 WOB, 22 april 2020

Bij voortdurende erfpacht heeft de erfpachter de mogelijkheid bij een gemeentelijk aanbod deskundigen in te schakelen. Bij eeuwigdurende erfpacht heeft een erfpachter deze mogelijkheid niet. Deze twee werkwijzen naast elkaar verstert het vertrouwen in het stelsel niet. Zeker niet wanneer taxaties van deskundigen vaak lager uitkomen dan het aanbod van de gemeente.

4.3.5 De overstapregeling

De Grondwaardecommissie (juni 2018) stelt dat een aanbod van de gemeente voor eeuwigdurende erfpacht zonder een korting nagenoeg geen kans van slagen heeft. Daarnaast stelt de Grondwaardecommissie dat de korting die wordt gegeven aan erfpachters met een reeds herziene canon, ook zal moeten worden aangeboden aan andere erfpachters, omdat er anders een onwenselijk situatie zou ontstaan. Tegelijkertijd laat de Grondwaardecommissie het bepalen van deze korting aan de gemeente.

Om de overstap naar eeuwigdurende erfpacht te bevorderen, heeft het college gekozen voor tijdelijk eigunstige voorwaarden en een tijdelijke overstapkorting van 10% boven op de vaste korting van 25%. In het coalitieakkoord 2018 presenteren de nieuwe coalitiepartners deze tijdelijke extra korting van 10%, met als motivatie dat daarmee erfpachters gecompenseerd worden voor OZB-verhogingen. Dit aanbod geldt tot 8 januari 2020. Ook de peildatum (WOZ-taxatiejaar 1-1-2014 of 1-1-2016) pakt voordelig uit.

In een Dwarsligt sessie zijn vijf experts gevraagd om kritisch te reflecteren op de Overstapregeling. Deze experts stellen dat de tijdsdruk om te beslissen moet worden weggenomen. Zij adviseren om een einddatum voor een 'voordelige overstap' weg te laten.

Beelden

Respondenten geven aan dat het aanvankelijke kortingspercentage was gebaseerd op politieke overwegingen en onderhandelingen tussen politieke partijen. Er lag geen theoretische of empirische redenering aan ten grondslag.

Bevindingen

Voor het kortingspercentage is geen nadere onderbouwing gevonden. Dit lijkt deuitkomst van politieke onderhandelingen. Het college heeft het advies om een einddatum voor een voordelige overstap los te laten, niet overgenomen.

Gezien de tijdelijkheid van de voorwaarden voelen burgers zich gedwongen om een keuze te maken, in een voor hen onzekere context (wat zal het toekomstige aanbod en het beleid zijn én wat doet mijn keuze met de waarde van mijn woning). Het is onwaarschijnlijk dat de erfpachter deze risico's en keuzes volledig kunnen overzien. Het is niet bekend wat de toekomstige waarde ontwikkeling van woningen is en wat het effect van eeuwigdurende erfpacht is op de waarde van de woning. Dit levert onzekerheid op. Iemand sprak is van een heel complexe afweging onder tijdsdruk.

Enerzijds worden gunstige voorwaarden gecreëerd om gedrag van de erfpachter te stimuleren om over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht. Anderzijds is te beargumenteren dat erfpachters niet gelijk worden behandeld, omdat de gunstige voorwaarden tijdelijk van aard waren. Erfpachters die vanwege hun persoonlijke situatie geen mogelijkheid zagen om in te gaan op het aanbod van de gemeente worden benadeeld. Ook leidt de tijdelijkheid tot aanvullende verschillen in de positie van erfpachters: tussen erfpachters met voortdurende en erfpachters met eeuwigdurende erfpacht, maar ook tussen erfpachters die voor 8 januari 2020 een overstap hebben aangevraagd en erfpachters die dat daarna doen. Dit is komt te meer omdat een keuze nog jaren lang doorwerkt, ook naar toekomstige erfpachters. Ook toekomstige erfpachters kunnen niet profiteren van deze gunstige voorwaarden. Verschillende onderzoeken zien dat de erfpachtvoorwaarden niet volledig in de prijs van de woning zijn verdisconteerd[108].

4.4 Betrokkenheid van burgers, deskundigen en de Amsterdamse gemeenteraad

Het college benadrukt het belang van goede communicatie (Startdocument, 19 februari 2019). De communicatie is gericht op duidelijkheid van het stelsel en duidelijkheid van de consequenties van de veranderingen. Bij de keuzes moeten het gevoel hebben dat zij de inhoud en het proces kunnen beïnvloeden.

In dit kader zijn burgers en deskundigen (banken, makelaars en notarissen) geconsulteerd. Dit gebeurt in verschillende inspraakrondes om de Amsterdamse burgers en deskundigen te betrekken bij de invoering van het eeuwigdurende erfpachtstelsel en om naar hun mening te luisteren. Op de volgende momenten wordt een procedure ingericht:

108 Bijvoorbeeld: het Ortec Finance (Zilt, Gautier, P.A. & Vlaanderen, A. Vlt.)Th effect of land lease on house prices.Journal of Housing Economics, 46, is het niet onderzocht. Dit jaar is onderzoek gedaan van het ontwikkelingsbedrijf Amsterdam (Zilt).

- Nadat het college de concept Algemene Bepalingen 2013 (2013) voor inspraak heeft vrijgegeven. Erfpachters, deskundigen en belangenorganisaties worden vervolgens geconsulteerd. Doel hiervan is: de mening ophalen van erfpachters, deskundigen en belangenorganisaties over de wijze waarop het college een nieuw erfpachtstelsel (herziening bij transactie) wil introduceren.

Bij de vernieuwing van het erfpachtstelsel zijn vier consultatie/ inspraakrondes georganiseerd:

- Consultatie startdocument. Na publicatie van het concept-startdocument (november 2014), overleg met erfpachters, experts, belangenorganisaties en andere gemeenten (Rotterdam en Den Haag). Doel hiervan is: bespreken van de uitgangspunten en aanpak uit het startdocument.

- Consultatie Advies Grondwaardecommissie. Na het advies van de Grondwaardecommissie (juni 2015), overleg met erfpachters, experts en belangenorganisaties. Doel hiervan is: bespreken advies van de grondwaardecommissie.

- Inspraak Invoering eeuwigdurende erfpacht voor nieuwe uitgiften. Nadat het college de concept Algemene Bepalingen 2016 (februari 2016) voor inspraak heeft vrijgegeven, overleg met erfpachters, deskundigen en belangenorganisaties. Doel hiervan is: mening over de wijze waarop het college eeuwigdurende erfpacht wil inzetten voor nieuwe gronduitgiften en mening over de gewenste betalingsvorm (vaste canon, indexcanon of afkoop).

- Inspraak Overstapregeling. Nadat het college de voorgenomen Overstapregeling (december 2016) heeft vrijgegeven, met erfpachters, deskundigen en belangenorganisaties. Doel hiervan is: mening over de Overstapregeling.

Het voorgenomen beleid Grondwaardebepaling (inclusief de buurtstraatquotes) en het voorgenomen aanvullend beleid worden in het kader van inspraak niet aan bottom kennen voorgelegd. Desondanks hebben veel insprekers van de gelegenheid gebruik gemaakt om op het beleid Grondwaardebepaling te reageren. Het college heeft bij het aanpassen van de Overstapregeling, het beleid Grondwaardebepaling en het aanvullend beleid in samenhang bezien.

4.4.1 Betrokkenheid van burgers en belangenorganisaties

Inspraakproces

Bij de eerste vier Inspraakrondes is het aantal inspraakreacties vanuit burgers beperkt. Dit leidt tot de conclusie dat het onderwerp nog maar beperkt leeft onder burgers. Zij kunnen niet de gevolgen het deconsequenties van de vernieuwing zijn op hun persoonlijke situatie. Bij de laatste Inspraakronde over de overstapregeling in december 2016 is een rekentool beschikbaar, waarmee de erfpachter inzicht krijgt in de werking van de overstapregeling en de financiële consequenties van een overstap. Het college ontvangt 6.980 inspraakreacties, 3.760 telefoontjes, 919 vragen per mail, 123.000 paginabezoeken op de website van de vernieuwing van het erfpachtstelsel, 40.000 rekentoolberekeningen en 20.000 berichten op sociale media. Veel van deze reacties gaat over de betaalbaarheid van de Overstapregeling.

Na de inspraakrondes verwerkt de gemeente de reacties in een Nota van Beantwoording. De reacties zijn gesorteerd naar type reactie. Per type reactie geeft het college aan of in hoeverre de reactie heeft geleid tot een aanpassing. De Nota van Beantwoording wordt onderdeel van de verdere besluitvorming.

De reacties uit de inspraakrondes leiden tot aanpassingen van het plan voor het erfpachtstelsel. De aanpassingen vallen in het voordeel van de erfpachter uit, zoals het gebruik van de laagste WOZ waarde (van 2014 of 2015), het naar beneden bijstellen van de buurtstraatquote, de overstappremie (korting) van 25% en het verlengen van de mogelijkheid om van overstapaanbod gebruik te maken.

SEBA heeft een second opinion geïnitieerd voor het advies van de Grondwaardecommissie. Dit is in de vorm van een onderzoek uitgevoerd door de Mark twardecommissie. Het rapport werd in januari 2016, ten tijde van het eerste concept van de Overstapregeling, gepubliceerd. Het college heeft een jaar later op het advies van de Mark twardecommissie, als onderdeel van de Inspraakprocedure gereageerd.

SEBA reageert tijdens de inspraak (februari 2017, nota van beantwoording) dat zij als belangenbehartiger graag nauwer betrokken waren geweest bij de totstandkoming en uitwerking van het nieuwe stelsel. Het college reageert dat zij op verschillende momenten overleg met SEBA heeft gevoerd over het nieuwe erfpachtstelsel. "Het college heeft echter niet, zoals door SEBA gevraagd, met SEBA onderhandeld over het voorstel. Het college heeft overigens ook niet met andere

belangengroepen onderhandeld. Het college heeft de inspraak gebruikt om erfpachters en SEBA in de gelegenheid te stellen te laten weten wat zij van het voorstel vinden". (Notulen beantwoording inspraak Overspraggeling).

Referendum

De heer S.T.E.P. heeft in 2013 een referendumverzoek ingediend, dat werd ondersteund door 35.000 steunbetuigingen. De gemeenteraad ondersteunt het referendumverzoek (19 december 2013). Het referendum stond gepland voor 22 mei 2014, maar werd afgezegd, omdat het raadsbesluit over de AB 2013 werd ingetrokken.

Naar aanleiding van het referendumverzoek van de SEBA en het advies van de Referendumcommissie heeft het college op 9 februari 2016 besloten dat het besluit waarmee de Algemene Bepalingen worden gemijdigd referendabel is en dat een te nemen besluit over de Overspraggeling in beginsel eveneens een onderwerp kan zijn van een correctief referendum. De Initiatief- en Referendumcommissie heeft een advies uitgebracht (9 juni 2017) over het referendum. Zij adviseren dat, op grond van de Referendumverordening, alleen raadsbesluiten referendabel zijn en dat de bevoegdheid tot het nemen van besluiten over erfpacht formeel bij het college berust en dus niet bij de raad. Conclusie van de commissie dat het op grond van de geldende verordening niet mogelijk is een referendum over deze besluiten te houden.

De commissie schetst verschillende mogelijkheden. Het college ziet geen aanleiding om hier op in te gaan, mede omdat het afwijken van het uitgangspunt dat alleen raadsbesluiten referendabel zijn, wring met de rechtszekerheid en willekeur in de hand werkt.

Beelden

Een aantal respondenten geeft aan dat, naast de inspraak-, regelmatig sessies met burgers en erfpachters hebben plaatsgevonden om mee te denken en input te geven.

Een andere respondent geeft aan dat deze inspraakbijeenkomsten tot weinig aanpassingen heeft geleid. De kritische bijdragen werden door de gemeente Amsterdam niet voldoende beantwoord, genegeerd of ontkend. De respondent had het gevoel dat de inspraakprocedure voor de bühne werd georganiseerd. De respondent is erg sceptisch op de betrokkenheid van burgers en belangenorganisaties door de gemeente Amsterdam. Zo lijkt het advies van de Marktwaardecommissie een dreadlo op het rapport van de Grondwaardecommissie, geïnitieerd door SEBA, ter zijde te zijn geschoven. Ook zijn een aantal respondenten kritisch op de communicatie over de (forse) prijsverhogingen. De impact van de grondwaardestijgingen WOZ-waardes en de herboomwerking van de BSD zijn niet als beleidsvoornemen gecommuniceerd. Een respondent stelt dat het erfpachtstelsel zo ingewikkeld en onhoudbaar is, dat het een bewuste beleidskeuze moet zijn geweest om het stelsel zo complex te maken.

Bevindingen

Het college is zich bewust van het belang van goede, duidelijke en transparante communicatie richting de burger en de raad. In een Nota van Beantwoording heeft het college uitgebreid gereageerd naar aanleiding van het gegeven door burgers in de vier inspraakronden naar voren is gebracht. Het blijft echter lang onduidelijk wat de (financiële) impact zal zijn voor de erfpachter. De rekentool, waarin de erfpachter kan bepalen wat het effect is op de persoonlijke situatie, komt pas in de vierde de inspraakronde online. Deze ronde maakt met 5.930 insprekers een hoop reacties los.

De aanpassingen aan het erfpachtstelsel naar aanleiding van de inspraakrondes vallen in het voordeel van de erfpachter uit. Aan de andere kant leiden de reacties uit de inspraakrondes, ondanks de soms forse aantallen, niet tot grote wijzigingen aan de uitgangspunten van eeuwigdurende erfpacht.

Burgers en belangenorganisaties zijn gehoord en hebben de gelegenheid gekregen om te reageren op het voorstel. SEBA heeft aangegeven graag nauwer bij het proces te zijn betrokken. Het is aan het college om hierin keuzes en afwegingen te maken, al kunnen betrokkenen (achteraf) ervaren dat zij geen of beperkte mogelijkheid hebben gehad om het proces te beïnvloeden en te sturen.

In meer algemene zin zien wij dat het college veel tijd steekt in het inspraakproces maar tegelijkertijd er niet voor kiest om de aanpassingen in het erfpachtstelsel écht participatief vorm te geven. Burgers zijn enkel in beperkte mate via inspraak betrokken. Voor participatie is nodig dat betrokkenen in een vroeg stadium kunnen meespreken over de totstandkoming van het stelsel. Bovendien moet dat gesprek plaatsvinden zonder dat er al concrete voorstellen op tafel liggen waarbij er in de praktijk weinig ruimte (meer) is om een andere richting op te gaan.

4.4.2 Betrokkenheid van banken, notarissen en makelaars

Banken, notarissen en makelaars worden verschillende keren betrokken bij de vernieuwing van het erfpachtstelsel. In dit

onderdeel worden de momenten beschreven waarop banken, notarissen en makelaars bij de verhuur/verkoop zijn betrokken. Ook beschrijven we de manier waarop zij zijn betrokken en hoe het collega's omgaan met hun reacties en bezwaren.

Het rapport 'Groot onderhoud Erfpachtstelsel' is voorgelegd aan alle betrokken en bij het Amsterdamse erfpachtstelsel, zodat zij konden reageren op de geformuleerde beleidsvoornemens. Er zijn tien reacties ontvangen. De Vereniging Eigen Huis, Vastgoed belang, Neprom, de raad voor Onroerende Zaken, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, de Industriraad Amsterdam, mijnheer prof.mr. [redacted], Makelaarsvereniging Amsterdam, de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam en het Amsterdams Steunpunt Wonen. De commentaren en reacties zijn in de eindrapportage verwerkt. Sommige reacties hebben geleid tot het bijstellen van de voorstellen. In debrief van 4 januari 2000 aan de gemeenteraad, beschrijft het college welke reacties zijn verwerkt en hoe deze reacties zijn verwerkt.

In april 2011 start de werkgroep Standaard Erfpacht Voorwaarden (wSEV), nadat meerdere banken aangaven dat door particuliere grondeigenaren uitgegeven erfpachtrechten onvoldoende zekerheid bieden om als zakelijk recht voor financiering te dienen. Vertegenwoordigers van SEBA, Federatie van Particuliere Grondeigenaren (FPG) en Nederlandse Vereniging van Rentmeesters (NVR), Gemeente Amsterdam, Ministerie van BZK, Kempen & Co, Kontinklijke Notariële Beroepsorganisatie, Ollinc notarissen, Nederlandse Vereniging voor Makelaars en vastgoedeskundigen (NVM) Carten de Geer Advocaten nemen deel aan de werkgroep. De werkgroep beoogde een set standaardbepalingen op te stellen en (indien mogelijk) modelakte voor erfpacht bij particuliere woningen op te stellen. Deze bepalingen dienen de banken te verzekeren dat de erfpachtrechten financierbaar zijn en dient de erfpachter te verzekeren dat de erfpachtrechten redelijk zijn. Dit heeft niet geleid tot standaard erfpachtvoorwaarden.

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft in oktober 2011 een aantal criteria opgesteld voor de financierbaarheid van bestaande erfpachtrechten (tot 31-12-2012). Deze criteria zien met name toe op de helderheid van erfpachtvoorwaarden. De NVB is van mening dat de erfpachtrechten vanaf 1-1-2013 helder, evenwichtig en gebaseerd moeten zijn op een logische en begrijpelijk e systematiek. Hiertoe stelt de NVB, vanuit het oogpunt van hypothecaire geldverstrekkers, een Bancaire richtlijn financierbaarheid erfpachtrechten (tevestigen) vanaf 1-1-2013 op. In deze richtlijn wordt beschreven wat banken als verantwoord financierbaar achten.

In 2013 is het college voornemens om de Algemene Bepalingen voor voortdurende erfpacht aan te passen. Met het oog op de beoogde aanpassingen wordt in 2013 een consultatieronde georganiseerd. Makelaars, notarissen en banken zijn in deze consultatieronde betrokken.

Vereniging Eigen Huis stelt dat het voorstel van nieuwe erfpachtvoorwaarden moet worden afgewezen. Het voorstel is ondoorzichtig en maakt de verkoop van woningen onmogelijk. Vereniging Eigen Huis pleit voor een stelsel waarin de afkoop van eeuwigdurende erfpacht een mogelijkheid wordt. Deze reactie leidt niet tot (grote) aanpassingen van de uitgangspunten van de nieuwe Algemene Bepalingen (2013) voor voortdurende erfpacht, al zijn deze Algemene Bepalingen later (alsnog) ingetrokken.

Na het onderzoek van de Grondwaardecommissie (6 oktober 2015) zijn banken, notarissen en vastgoedadviseurs (commercieel vastgoed en wonen) geconsulteerd over de bevindingen van de Grondwaardecommissie.

- Expertsessie banken: banken zijn tevreden met het advies van de Grondwaardecommissie, omdat het voldoet aan hun belangrijkste wens: transparanties voorspelbaarheid. Men mist wel een aantal reken voorbeelden om te zien hoe het advies concreet uitpakt. Banken vinden het canonpercentage aan de hoge kant en zijn verrast over het risico opslag van 1,5%, aangaven banken een risico opslag tot 0,3% hanteren.

- Expertsessie notarissen: notarissen vinden het rapport van de Grondwaardecommissie degelijk en goed te volgen. Notarissen zijn benieuwd hoe de gemeente de hoogte van de korting zal bepalen. Er wordt geadviseerd om de hoogte van dekorting zo vast te stellen, dat erfpachters de overstap as aantrekkelijk vinden.

- Expertsessie vastgoedadviseurs (wonen): vastgoedadviseurs (wonen) zijn teleurgesteld, omdat de uitwerking op detailniveau ontbreekt. Zij geven aan dat het systeem mogelijk op detailniveau niet zal werken. Het gebruik van de WOZ-waarde is een voor de hand liggende keuze, al zijn de parameters niet altijd actueel. Dit leidt tot ongelijkheid in grondwaarden. Vastgoedadviseurs vinden de risico-opslag van 1,5% veel te hoog. Daarnaast zijn vastgoedadviseurs van mening dat de verouderingsfactor in de praktijk tot ongelijkheid zal leiden. Zij adviseren om taxateurs te betrekken.

Nadat het college de Overstapregeling heeft uitgewerkt, worden deskundigen opnieuw geconsulteerd. Er worden een aantal expertsessies georganiseerd.

- Expertsessie vastgoedadviseurs (wonen): vastgoedadviseurs (wonen) krijgen veel vragen van erfpachters, omdat zij zijn geschrokken van de uitkomsten van de rekentool en de hoogte van de buurtstraatquote. Adviseurs hadden verwacht dat de buurtstraatquote niet hoger dan 35% zou zijn. Daardoor komen zij terug op het toepassen van de buurtstraatquote. Ze benoemen dat residuele rekenen de enige goedemethode is. Adviseurs verwachten niet dat de canon een rol gaat spelen bij verkooponderhandelingen.

- Expertsessie banken: banken hadden veel vragen over de status van de overstapregeling, de verwachtingen van de regeling, het proces van eeuwigdurende uitgiftes en waarom sommige buurten zo sterk reageren tijdens de inspraak. Banken geven aan dat zij het niet aan kunnen indien alle erfpachters direct overstappen naar eeuwigdurende erfpacht en dit afkopen. Daarnaast zouden erfpachters rekening moeten houden met aanvullende kosten. De gemeente zou deze kosten moeten communiceren.

- Expertsessie notarissen: notarissen zijn verbaasd over de commotie in de media en de negatieve toon. Zij verwachten dat het huidige (voortdurende) stelsel op termijn de-negalisering verdwijnt. Notarissen geven aan dat de hoogte bij de totstandkoming van de buurtstraatquote spraak is van een dubbelteling. Volgens de gemeente is de buurtstraatquote een hulpmiddel om residuele te rekenen. Notarissen geven aan dat ze veel vragen hebben gekregen over de mogelijkheid van eenmalige verlenging af/cop onder de AB1994. Deze optie zou onderbelicht zijn in de stukken die voorliggen in de inspraak.

- Dwarsdoorsnede vijf experts zijn gevraagd om kritisch te reflecteren op de Overstapregeling en de omgang met de inspraakreacties. Deze experts komen tot een aantal adviezen voor de Overstapregeling, waaronder:
  - Erfpacht is een lastige materie en contractpartijen zijn vaak verdeeld tot elkaar. Zorg voor een voorstel dat meer wordt beschouwd vanuit het perspectief van de erfpachter en minder vanuit het perspectief van de gemeente. Bied maatwerk in geval van excessen.
  - Neem de best practices uit Den Haag over, zoals een verhoging van de depreciatiefactor en het wegnemen van de tijddruk. De tijddruk om te beslissen moet worden weggenomen. Zoals nu wordt voorgesteld – die WOZ-waarde van 2014 nog een jaar aanhouden – is te kort. Advies is om een einddatum voor een 'voordelige overstap' weg te laten.
  - Belicht de voordelen voor delange termijn en maakt dit inzichtelijker.
  - Wees bewust van het risico dat ontstaat door de tijddruk. De gemeente dient namelijk consequent en voorspelbaar te handelen. Het mag niet zo zijn dat in een volgende collegeperiodeazak en als depreciatiefactor, peildatum etc. con'Heuw ter discussie worden gesteld. Het voorstel moet voldoen de kwaliteit hebben. om gedurende lange periode te functioneren en er moet sprake zijn van robuust draagvlak.

Het college reageert op de adviezen van de dwarsdoorsnede: "Het college neemt de adviezen van de dwarsdoorsnede harte. Belangrijk punt van [het] advies is het helder maken van de kern. Waar gaat het nou echt om en wat is het handelingsperspectief van individuele erfpachters. Dit heeft geleid tot de keuze om bovenop de omvangrijke een complexe voorstellen een brief aan de gemeenteraad op te stellen waar in samenhang de kern van de voorstellen wordt toegelicht. Verder wordt in de Nota van Beantwoording zo precies mogelijk aangegeven welke aanpassingen zijn gedaan op basis van de inspraak. Ook op het gebied van de inhoud kan het college zich in belangrijke mate vinden in de adviezen. Het college neemt voor Overstappers een overstappremie in het leven geroepen en de tijddruk wordt weggenomen door de tijdsperiode te verlengen. Het is helaas niet mogelijk om erfpachters inzicht te geven in de vergelijking van het overstapaanbod en een aanbod in het huidige erfpachtstelsel. Dit komt omdat in het huidige erfpachtstelsel een generieke, modelmatige methode ontbreekt om deerfpachtkosten eindetijdvak te bepalen".

Beelden

Een respondent benoemt dat de gemeente regelmatig overleg voert met de Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA) en notarissen in de stad en dat banken betrokken geweest zijn bij de ontwikkeling van eeuwigdurenderfpacht. Aanpassingen in beleid wordt met hen afgestemd en nieuwe MVA-makelaars krijgen een cafeidingsmodule over de Amsterdamse woningmarkt, waarbij de gemeente Amsterdam het onderdeel over erfpacht verzorgt. Aan de andere kant wordt aangegeven dat de gemeente Amsterdam er niet voor kan instaan dat elke makelaar en notaris voldoende en de juiste voorlichting geeft.

Andere betrokkenen geven aan dat makelaars zijn geconsulteerd, maar dat zij niet zijn gevraagd om degemeente te adviseren. Zij constateren dat de gemeente in feiten heeft gedaan met de inspraakreacties. Aan de andere kant waren er zo veel partijen

dit niets hebben ingebracht, dat de respondent begrijpt dat de gemeente uiteindelijk een knoop heeft moeten doorhakken.

Beroepsgroepen als makelaars, notarissen en banken worden wel bij diverse herzieningen in het erfpachtstelsel betrokken. Bijvoorbeeld door expertsessies of in werkgroepen. Niet alle inbreng is waardig overgekomen, soms hakt de gemeente de knoop door, ook als er tegengestelde belangen zijn of de adviezen niet eensluidend zijn.

Bevindingen

Deskundigen, zoals makelaars, notarissen en banken, worden in een aantal rondes geconsulteerd. De resultaten en aandachtspunten die de deskundigen in de inspraakrondes ten gehore hebben gebracht, hebben niet tot grote wijzigingen van de uitgangspunten van eeuwigdurende erfpacht geleid. De (fiscale) oplag die door banken en makelaars als (veel) te hoog worden benoemd, wordt niet naar beneden aangepast.

4.4.3 Betrokkenheid van de gemeenteraad

De Amsterdamse gemeenteraad stelt kaders van beleid en controleert het college en het college stelt de gemeenteraad op de hoogte van de besluiten die het college neemt. In de rolverdeling tussen college en gemeenteraad is het zo dat de gemeenteraad dekaders stelt en de uitvoerende bevoegdheden bij het college liggen. De gemeenteraad stelt bijvoorbeeld jaarlijks de grondprijzenbrief en uiteraard de programmabegroting vast. Ook neemt de gemeenteraad besluiten om in te stemmen met belangrijke wijzigingen van erfpachtregels. Dat zijn de kaders waarbinnen het college handelt als erfpachter. Het college is bevoegd tot het besluiten van het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen en stelt de Algemene Bepalingen vast, de gemeenteraad stemt vervolgens in met deze Algemene Bepalingen.

Hieronder hebben wij een overzicht gemaakt van de momenten waarop de gemeenteraad wordt betrokken bij onderwerpen en aanleidingen van het erfpachtstelsel. Het overzicht bevat ook de beantwoording van schriftelijke en mondelinge raadsvragen. Het onderstaande overzicht is geen uitputtend overzicht van de communicatie tussen het college en de raad, maar geeft inzicht in de momenten en de manier waarop de gemeenteraad is betrokken.

Datum	Gremium	Onderwerp
15 november 2000	Gemeenteraad	Instemmen met de vaststelling Algemene Bepalingen voor voordurende erfpacht 2000.
3 en 4 juli 2013	Gemeenteraad	Vaststellen van de uitgangspunten van de nieuwe Algemene Bepalingen voor voordurende erfpacht 2015.
19 december 2013	Gemeenteraad	Kennisnemen van het definitief referendumverzoek de heer [redacted].
7 april 2014	Gemeenteraad	Besluit om het raadsbesluit dd. 3 juli 2013 in te trekken.
1 oktober 2014	Gemeenteraad	Wijzigen van het beleid voor gronduitgifte in erfpacht inzake het canonpercentage bij nieuwe gronduitgiften.
17 december 2014	Gemeenteraad	Kennisnemen van het concept-startdocument.
17 december 2014	Gemeenteraad	Motie 1262 aangenomen
28 oktober 2015	Raadscommissie RO (Ruimtelijke Ordening)	Kennisnemen van het voornemen om het eeuwigdurende erfpachtstelsel uit te werken op basis van het advies van de Grondwaardecommissie.
16 april 2014 (uitel: 29 maart 2015)	Raadscommissie RO	Beantwoording vragen van de heer Boomsma bij het Startdocument Eeuwigdurende Erfpacht.
19 juni 2015	Gemeenteraad	Kennisnemen van het definitieve startdocument.
2 september 2015 (uitel: 9 juni 2015)	Raadscommissie RO	Kennisnemen van de ontwikkelingen rond btw en overdrachtsbelasting bij gronduitgiften en besluiten tot afwijken van verzoeken om restitutie van btw en toepassing van vereveningsrecht. Beantwoording mondelinge vragen van de heer Van Ossenbruggen over btw en overdrachtsbelasting bij gronduitgifte.
23 september 2015 (uitel: 16 juni 2015)	Raadscommissie RO	Beantwoording van mondelingen vragen van het raadslid de heer Van Ossenbruggen inzake erfpacht afkoop onder Algemene Bepalingen voor voordurende erfpacht 1994.
2 december 2015	Raadscommissie RO	Beantwoording van schriftelijke vragen van het raadslid de heer Van der Ree (VVD) inzake de consultatie van Vereniging Eigen Huis in de procedure van de vernieuwing van het erfpachtstelsel.
3 februari 2016 (uitel: 14 januari 2016)	Raadscommissie RO	Reactie op het voornemen van raadslid Nuijens voor het aanbieden van een kortdurend erfpachtblijvaak zonder dalkan digen procedure.
16 februari 2016	Gemeenteraad	Kennisnemen van rapportage "Eeuwigdurende erfpachtstelsel uitgewerkt".

Datum	Gremium	Onderwerp
26 februari 2015	Raadscommissie RO	Beantwoording mondelinge vragen van het raadslid Van Oosterom bij de bijeenkomst van de vaste commissie Ruimtelijke Ordening met de Gron deraad commissie Bevelij duren de Erfpacht op 27 augustus 2015.
25 maart 2015	Raadscommissie RO	Kennisnemen van collegebesluit tot vrijgave voor inspraak van de AB2015 en het bijbehorende uitgifte beleid en het inspraakdocument.
18 mei 2015 (brief: 22 maart 2015) (brief 25 maart 2015)	Raadscommissie RO	Beantwoording vragen van de heer Nuijens en de heer Abid inzake bestuurlijke reactie op motie 2162 Geen speculatie. Kennisnemen van beantwoording vragen inzake jaarrapportage in relatie tot het erfpachtconversiebeleid en de vernieuwing van het erfpachtbeleid.
22 juni 2015	Gem eenteraad	Inzien men met de vaststelling van de Algemene Bepalingen 2015.
25 november 2015 (brief: 12 oktober 2015)	Raadscommissie RO	Kennisnemen van beantwoording van de vraag van voormalig raadslid Van der Ree inzake overstap naar eeuwigdurende erfpacht bij appartementencomplexen.
17 januari 2017	Gem eenteraad	Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid Van Oosterom inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten.
1 februari 2017	Gem eenteraad	Beantwoording aanvullende schriftelijke vragen van het raadslid Moorman inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten.
6 februari 2017	Raadscommissie RO	Bespreken collegebesluiten: • voorgenomen overstapregeling; • voorgenomen beleid grondwaardebepaling; • voorgenomen aanvullend beleid.
27 februari 2017	Gem eenteraad	Beantwoording aanvullende schriftelijke vragen van het lid Dijk inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten.
28 februari 2017	Gem eenteraad	Beantwoording aanvullende schriftelijke vragen van het lid Van Oosterom inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten. In aanvulling op de schriftelijke vragen van het lid Van Oosterom van 9 januari 2017.
15 maart 2017	Gem eenteraad	Beantwoording aanvullende schriftelijke vragen van het lid Van Oosterom inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht.
26 april 2017	Gem eenteraad	Kennisnemen rest daversta pregeling.
31 mei 2017	Raadscommissie RO	Beantwoording schriftelijke vragen van Oosterom, Moorman en Dijk inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwig durend erfpachtrecht en de grondwaardebepaling voor bestaande rechten.
21 juni 2017 (brief: 15 juni 2017)	Raadscommissie RO	Kennisnemen van de brief van de wethouder Grondzaken met reactie op vragen van de raadscommissie RO bij de behandeling van de Overstapregeling en bijbehorende beleidsaka kkn op 31 mei 2017.
29 juni 2017	Gem eenteraad	Inzien men met de collegebesluiten tot vaststelling van de Overstapregeling, het beleid Grondwaardebepaling en het aanvullend beleid. Ontdekt van de stukken is een bestuurlijke reactie op het initiatiefvoorstel 'Overstappen op Eeuwigdurende Erfpacht, een alternatief voorstel'.
22 november 2017	Raadscommissie HU	Beantwoording aanvullende schriftelijke vragen van het lid Van Oosterom van 2 oktober 2017 inzake de geldigheidsduur voor de aanbieding van eeuwigdurende erfpacht.
7 februari 2018	Raadscommissie RO	Kennisnemen van de overeenkomst bij de conversieregeling bij tussentijdse wijzigingen van erfpachtrechten.
7 maart 2018	Gem eenteraad	Kennisnemen van de afhandeling van een aantal moties inzake de overstapregeling naar eeuwigdurende erfpacht voor woningbezitters.
25 november 2018	Gem eenteraad	Uiten van wensen en bedenkingen inzake het vorgenomen collegebesluit om 15% extra overstapkorting bij overstap naar eeuwigdurende erfpacht te verlengen.
3 juli 2019	Raadscommissie RO	Kennisnemen van de raadsmededeling inzake voortgang overstap erfpacht.
19 mei 2020	Raadscommissie RO	Kennisnemen van de analyse en mededeling campagne overstap erfpacht.
22 juni 2020	Raadscommissie RO	Kennisnemen voortgangsrapportage van de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht met de stand van zaken tot 15 juni 2020.
2 september 2020	Raadscommissie RO	Kennisnemen van de verlenging van de termijn voor het activeren van de overstapaanbiedingen.

Datum	Gremium	Onderwerp
25 september 2020	Raadscommissie RO	Kennisnemen van voortgangsrapportage van de overstapregeling van voordurende naar eeuwigdurende erfpacht met de stand van zaken tot 31 augustus 2020.
7 oktober 2020	Raadscommissie RO	Kennisnemen van het collegebesluit van inzake de arresten van de Hoge Raad over WOZ-beschikking en en de gevolgen voor Belastingen Amsterdam en de overstap van erfpachtrechten.
21 april 20 21	Gemeenteraad	Inzien van met het betrachtigen van de geheimhouding op de stukken die worden genoemd in het betrachtigingsoverzicht van het college aan de raad.

De raadsleden van verschillende partijen stellen regelmatig (schriftelijke) vragen en nemen moties aan waarin zij het collegeverzoeken om aspecten verder uit te werken of bij de gemeenteraad voor te leggen.

Een aantal partijen binnen de gemeenteraad zijn kritisch op het erfpachtstelsel. Een aantal raadsleden dient op 23 februari 2017 het initiatiefvoorstel "Overstappen op Eeuwigdurende Erfpacht, een alternatief voorstel" in. Zij vinden het onjuist om de residuelemethode van grondwaardebepaling als uitgangspunt te nemen en zijn kritisch op de onderliggende aannames. Zij geven de volgende argumenten.

- Grond en opstal zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en kunnen niet apart worden verhandeld. Het is daarom niet juist om de residuelemethode als uitgangspunt te nemen. De grondwaarde als iets dat los staat van de opstal is in die zin een fictie. Het feit dat de erfpachter geen andere optie heeft, geeft de gemeente een zware verantwoordelijkheid om transparant en eerlijk te handelen en geen misbruik te maken van de machtspositie die de gemeente Amsterdam heeft.
- De grondwaardestijging stijgt niet alleen door investeringen, maar ook door andere factoren zoals (1) de prijzen van woningen en schaarste, (2) het landelijk en Europees financieel en monetair beleid en (3) de kwaliteit van de buurt, (4) door het onderhoud en investeringen van mensen aan woningen.
- De WOZ-waarde is vastgesteld als grondslag voor de OZB op de waarde van de woning, maar niet om de grondwaarde te bepalen. Door de WOZ-waarde als uitgangspunt te nemen, kent de gemeente een deel van de waarde van de investeringen van de erfpachters toe.
- Veel erfpachters hebben in de eerstetermijn (het eerste tijdvak) de grondwaarde aan de gemeente Amsterdam betaald.

De raadsleden zijn van mening dat de overstapregeling met deze aspecten rekening dient te houden en stellen een initiatiefvoorstel voor om uit te gaan van de historische grondquote. Het college regeert dat de historische grondquote geen reëel cost aan de huidige waardeverschillen in de stad en neemt het initiatiefvoorstel niet over.

Voortgangsrapportage

De leden van de Raadscommissie RO ontvangen in de periode 2018 tot 2019 vrijwel iedere maand en vanaf 2020 ieder kwartaal een voortgangsrapportage van de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht.

In de brief van 7 december 2020 ontvangt de gemeenteraad informatie over de voortgang in het vierde kwartaal van 2020. Op dat moment bedraagt het aantal overstapaanvragen circa 167.500, waarvan circa 166.000 aanvragen voor de periode tot 8 januari 2020 (brief 21 september 2020). Tot december 2020 is voor circa 48.500 erfpachtrechten een aanbieding verstuurd aan de erfpachters.

Bevinden

Een respondent geeft aan dat de gemeenteraad voldoende is geïnformeerd, geconsulteerd en veel informatie ter instemming voorgelegd heeft gekregen. Een andere respondent bevestigt dit. Ondanks dat de bevoegdheid van erfpachtbeleid bij het college ligt, is er sprake van een grote financiële impact. Daarom dient de gemeenteraad de gelegenheid te krijgen om wensen en bedenkingen naar voren te kunnen brengen. Een respondent benoemt dat er een politieke wens speelde om de gemeenteraad nauw bij erfpacht te betrekken, al had dat formeel niet gehoeven. Zo zijn voorstellen aan de gemeenteraad voorgelegd en besproken met het verzoek om daarmee in te stemmen. De formuleringen 'naar voren brengen van wensen en bedenkingen' en 'instemming' zijn niet consequent en zijn door elkaar heen toegepast. Het ter vaststelling voorleggen van besluiten was niet aan de orde, al is er mogelijk spraakverwarring geweest tussen 'vaststelling' en 'instemming' bij bijvoorbeeld het verzoek voor het referendum.

Een respondent ziet de gemeenteraad als orgaan dat toezicht houdt op het handelen van het college. Aan de andere kant voldoen de raadsleden niet aan de eisen die worden gesteld aan een toezichthouder (zoals vastgelegd in de Wft). Bij de meeste raadsleden ontbreekt het aan specialistische kennis. Daarnaast wordt veel politiek bedreven en er is weinig aandacht voor beluistorming (governance) en informatievoorziening aan de erfpachters. De respondent vindt dat het toezicht op erfpacht niet aan een gemeenteraad zou moeten worden overgelaten. De Grondwaardecommissie adviseerde om het vaststellen van de canon bij een onafhankelijk instituut neer te leggen, zodat politiek in mindere mate van invloed is op de berekeningen.

Voor de gemeenteraad gold dat er al veel onduidelijkheid was over de bestaande praktijk. Het viel niet meer om het stelsel te doorgronden. De Grondwaardecommissie of het college had de bestaande praktijk beter in kaart kunnen brengen voor de raadsleden, zodat de raadsleden konden beoordelen in hoeverre de nieuwe grondprijzen afweken van de bestaande praktijk. Om erfpacht goed te kunnen begrijpen, moet je zowel goede economische als juridische kennis hebben; die kennis hebben raadsleden doorgaans niet. Een oriëntatie best zich wel vast in de materie.

De Grondwaardecommissie heeft volgens één van de respondenten onvoldoende inzichtelijk gemaakt in hoeverre de aanbevelingen van deskundigen afweek van de aanbevelingen die de gemeente deed en hoe zij wijs verschilde. Het komt er grofweg op neer dat de erfpachtplicht in 'dure buurten' gunstiger uitpakt dan de gemeentelijke aanbieding volgens de residuelemethodeen juist minder gunstig in 'goedkopere buurten'.

Bevindingen

De uitvoering van het erfpachtstelsel is een collegebevoegdheid op basis van art. 160 van de Gemeentewet, de uitvoering dient echter wel plaats te vinden binnen de kaders zoals deze door de gemeenteraad zijn gesteld. De kaderstellende bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt regelmatig uitgebreid meegenomen in de aanpassingen van het erfpachtstelsel. Een groot aantal van de voorstellen van de vernieuwing van het stelsel zijn ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd en besproken in de raadscommissie Ruimtelijke Ordening (RO). In een aantal gevallen worden aanpassingen ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd.

Op sommige aspecten, zoals de wijziging van depreciaties en omgang met btw, wordt de gemeenteraad niet actief geïnformeerd en is de gemeenteraad niet betrokken bij de onderliggende keuzes en afwegingen. Het fundamenteel aanpassen van werkwijzen, zoals het anders berekenen van degressiefactoren, zijn vanuit juridisch oogpunt een wijziging van een beleidsregel. De wijzigingen hebben bovendien grote gevolgen voor groepen van Amsterdamse burgers. Deze wijzigingen worden door het college voorbereid en besloten zonder hier de gemeenteraad actief bij te betrekken of participatie uit te voeren. Hiermee had de gemeenteraad geen of beperkte mogelijkheid om aan de voorkant van het proces mee te sturen. Dit maakt het voor de gemeenteraad niet eenvoudig om de uitgangspunten en afwegingen van het erfpachtstelsel vooraf te kunnen toetsen en achteraf te kunnen controleren.

Voor de controlerende rol van de gemeenteraad galdt dat het informatie- en kennisniveau van de gemeenteraad een knelpunt is. Vrijwel iedereen die wij hebben gesproken, vindt erfpacht complex. Om het te doorgronden is specialistische kennis nodig, die niet bij alle raadsleden of zelfs niet in alle fracties aanwezig is. Ook het zicht diep in de uitvoeringspraktijk ontbreekt. Feitelijk varen de gemeenteraadsleden op het kompas van het college. En op hun eigen politieke opvattingen.

4.5 Consequenties voor de erfpachter

De Amsterdamse erfpachter wordt door middel van brieven, algemene online-informatie, folders, voorlichtingsbijeenkomsten en informatiemarkten, advertenties in AB/Rs, advertenties in landelijke en plaatselijke kranten, voorlichtingsfilmpjes op AT5, via social media en een rekentool op de hoogte gesteld van de voorwaarden van het voortdurende en eeuwigdurende erfpachtstelsel en de (financiële) consequenties. De erfpachter kan via een algemeen telefoonnummer contact opnemen met de gemeente Amsterdam om over erfpacht vragen te stellen.

De erfpachtsituatie voor erfpachters is inzichtelijk via Mijn Erfpacht. Dit is een online portaal waar erfpachters de persoonlijke gegevens, erfpachtrechten, financiële gegevens en facturen van de canon kunnen inzien. Voor een wijziging van de erfpacht doet de erfpachter een aanvraag via dit portaal. Dit doet de erfpachter in geval van:

- wijziging van de toegestane bestemming of bebouwing
- splitsing/aanpassing van de appartementsrechten[10]
- tussentijdse afkoop van de canon.

10 De wijziging van de toegestane bestemming of bebouwing en de splitsing/samenvoeging van de opstallen ontmoedigen worden buiten de scope van dit onderzoek en worden daarom buiten beschouwing gelaten.

Inzicht in de aanbieding van de canonherziening einde tijdvak (CHET)[10] via Mijn Erfpacht kan (nog) geen overstapaanbieding worden aangevraagd. Voor de overstap van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht kan de erfpachter terecht bij het speciaal ingerichte overstapportaal.

Canonherziening einde tijdvak (CHET) binnen het stelsel van voortdurende erfpacht

Drie of vier jaar vóór het aflopen van het tijdvak (afhankelijk van de betreffende AB), ontvangt de erfpachter een brief met de aankondiging van de erfpachtaanpassing. De gemeente stuurt voor het einde tijdvak niet, de erfpachter informatie over de aanvraag en het proces in de vorm van factsheets, e-mails en folders toe. De gemeente doet een canonaanbieding op basis van de actuele grondwaarde.

De erfpachter kan er voor kiezen om de gemeentelijke aanbieding te accepteren of niet te accepteren. Indien de erfpachter het aanbod niet accepteert, dan wordt een onafhankelijke deskundigencommissie aangesteld. Zij komen eigenstandig tot een canon. Deze nieuwe canon en Algemene Bepalingen wordt door de notaris vastgelegd in een erfpachtakte.

Indien de gemeente en/of erfpachter het niet eens is met het bindend advies van de onafhankelijke deskundigen, dan is er de mogelijkheid om naar de rechter te stappen.

Vervroegde canonherziening

De erfpachter heeft de mogelijkheid om een vervroegde canonherziening aan te vragen. In dat geval wacht de erfpachter niet het einde van het tijdvak af, maar doet de erfpachter 13 tot 5 jaar vóór het einde van het lopende tijdvak een aanvraag voor de herziening. In dat geval is er sprake van een nieuw tijdvak (van 50 jaar), een nieuwe canon en zijn de AB 2009 van toepassing. Indien de erfpachter in het aanvraagproces afziet van de vervroegde canonherziening, dan zijn alle gemaakte (voorbereidings)kosten voor de erfpachter.

Overstap naar eeuwigdurende erfpacht

De erfpachter kan te allen tijde via het overstapportaal van de gemeente Amsterdam een aanvraag doen voor eeuwigdurende erfpacht. De datum van de aanvraag bepaalt de WOZ-waarde, de BBG en de korting.

De gemeente maakt op basis van de beschikbare data en mutaties een berekening van de grondwaarde en erfpachtcanon. De erfpachter ontvangt een oriëntatiepakket met deze berekening, de verschillende beleidsopties en de consequenties op de canon (afkoop of indexcanon). De erfpachter kan één van de volgende beleidsopties kiezen:[11]

- Mogelijkheid om na het huidige tijdvak voor eeuwig een jaarlijkse indexcanon te betalen, of
- Mogelijkheid om de canon eeuwigdurend af te kopen. Dit kan direct of na het huidige tijdvak.

De erfpachter heeft drie maanden de tijd om op het aanbod te reageren.[12] In deze periode ontvangt de erfpachter vier herinneringen (digitaal). Indien de erfpachter de aanbieding niet accepteert, dan verloopt de aanbieding.

Het aanbod van de gemeente Amsterdam bevat geen aanbeveling of advies. De overstap van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht is vrijwillig. Er is geen mogelijkheid om deskundigen in te schakelen.

Campagne overstap erfpacht

De gemeente Amsterdam zette een publiekscampagne in om de erfpachter te informeren. Tijdens de campagne zijn verschillende metingen uitgevoerd, om te onderzoeken welke invloed de campagne heeft op de kennis, houding en het gedrag van de erfpachter. Naar aanleiding van deze resultaten is de campagne continu op onderdelen aangepast. Deze tussenmetingen zijn met de raadscommissie RO besproken. De onderzoekers van Delta markonderzoek (februari 2020) concluderen het volgende:

- De bekendheid met eeuwigdurende erfpacht is hoog en met 92% op het niveau van de campagnedoelstelling. De bekendheid met de tijdelijke gunstige voorwaarden en de mogelijkheid om eeuwigdurend vast te zetten is verder toegenomen. De campagnedoelstelling is behaald.
- Het aandeel erfpachters dat zich verdiept (heeft) in het eeuwigdurende erfpachtstelsel is verder gestegen tot boven de gestelde intentie-doelstelling van 80%. 86% van de erfpachters overweegt (op dat moment) een overstap of heeft een besluit genomen. De campagnedoelstelling is behaald.

10 Via Mijn Erfpacht is inmiddels een CHET aanbieding ingezien en aanvraag gedaan. Deze CHET aanbieding kan worden ingezien door de gemeenteambtenaren, echter een CHET aanbieding is. Deze aanbieding kan niet via Mijn Erfpacht worden ingezien.

11 Indien de erfpachter onder de AB 1994 valt, dan zijn er vier opties. De vierde optie geeft de erfpachter de mogelijkheid om het huidige tijdvak met een zelfstandig tijdvak te verlengen. Als het zelfstandig tijdvak 10 of 25 jaar bedraagt, dan kan de erfpachter ervoor kiezen om onder dezelfde voorwaarden (en grondwaarde) de canon tot 2099 uit te keren. Deze optie is ook beschikbaar in het geval van een CHET.

12 Wanneer de Gemeenteraden kiezen (indien de onafhankelijke deskundigen dit verlengd hebben) dan zijn dit 6 maanden. De gemeenteraden in voorkomende gevallen 4 maanden of niet meer dan 4 maanden.

- Het percentage erfpachters dat zich (zeer) goed geïnformeerd voelt door de gemeente Amsterdam is 50%. De campagnedoelstelling van 70% is niet behaald.

- De houding van de erfpachters ten aanzien van de overstapregeling is nauwelijks gewijzigd. Twee vijfde van de erfpachters is (zeer) positief, twee vijfde is neutraal en een vijfde is (zeer) negatief.

- De spontane herinnering van de campagne is sterk gestegen. De weg richt en de aandacht in de media voor de overstapregeling heeft een grote impact. De brief van de gemeente Amsterdam heeft 60% van de erfpachters bereikt.

Beelden

Respondenten geven aan dat zij bezorgd zijn over het erfpachtstelsel. Een aantal respondenten benoemt dat de gemeente Amsterdam niet in gesprek gaat met erfpachters. Indien een erfpachter aangeeft dat een bepaalde procedure niet klopt, dan verwijst de gemeente gemakkelijk naar de rechter. Een respondent is bezorgd over deze gang van zaken en de manier waarop de rechterlijke macht de consument beschermt. Zo heeft de rechter gedoctrineerd in de canonherziening in alle gevallen oneerlijk uitpakt, terwijl deze wet had moeten zijn of de canonherziening oneerlijk kan uitpakken voor de erfpachter.

De overheid heeft als grondeigenaar, uitvoerder en wetgever veel macht en er is onvoldoende wettelijke bescherming voor erfpachters. Dit respondent geeft aan dat het consumentenrecht (vooral) erfpachters moet beschermen en dat het overheidserfpacht moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de praktijk is hier van geen sprake en wordt de erfpachter niet altijd eerlijk behandeld.

Een respondent vindt de informatievoorziening onvoldoende. De erfpachter zou met vragen bij de aanbieder van het product (de gemeente Amsterdam) terecht moeten kunnen. De capaciteit van de afdeling Erfpacht & Uitgifte (150 ambtenaren) is onvoldoende om 150.000 erfpachters te woord te staan en te adviseren. Individuele erfpachters en belangenorganisaties worden niet gehoord en de informatieverstrekking (inzichten in de verschillen tussen voortdurende en eeuwigdurende erfpacht) is in het overstapportaal niet inzichtelijk.

Een aantal andere respondenten stelt dat de doorsnee huizenkoper niet precies begrijpt wat men koopt bij de aankoop van een woning. Zij realiseren zich niet dat de gemeente canon in rekening zal brengen en maken een aankoopbeslissing op basis van beperkte informatie. Hiermee in de toekomstige ontwikkelingen van de canon heeft de koper (en de gemeente doorgaans ook) niet en deze toekomstige ontwikkelingen kunnen tot onaanvaardbare uitkomsten leiden. Erfpachters hebben onvoldoende duidelijkheid over waar zij aan toe zijn.

In bepaalde mate is ook sprake van desinteresse, zo wordt aangegeven. Erfpacht is voor veel Amsterdammers een 'er-van-mijn-bed-show'. Tenzij de herziening net aan staande is. Het paradoxale effect van alle commotie van de laatste jaren is dat erfpachters wel alerter zijn geworden en meer betrokken zijn dan voorheen. In die zin is, onbedoeld, de informatiepositie verbeterd. Verondersteld wordt dat bij het aankopen van woningen de erfpachtsituatie maar beperkt wordt meegewogen. Zeker in de huidige oversPannen huizenmarkt waarin een bod uitgebracht moet worden.

Een respondent vindt dat erfpachters onder druk worden gezet om gebruik te maken van de overstapregeling. De WOZ-waarde peildatum van 2014 werd tot een bepaalde datum gebruikt. Erfpachters die na deze datum een aanvraag indienen, hebben vaak te maken met een hogere WOZ-waarde of hogere buurtstraatquote (BSQ). Verwiege die sterke stijging van de huizenprijzen, leidt dit in sommige gevallen tot een verdubbeling of verdrievoudiging van de erfpachtcanon. Daarmee zet de gemeente de erfpachters onder druk (nasit hen over) om deze erfpacht af te kopen. Daarnaast benoemt deze respondent dat erfpachters die blijven hangen in het oude (voortdurende) stelsel, te maken zullen krijgen met een waardedaling van hun huis. Erfpachters zullen moeilijk hebben onderverkopen om hun huis te verkopen, omdat kopers geen financiering kunnen krijgen van de banken. Er wordt genoemd dat banken het voortdurende stelsel dusdanig onzeker vinden, dat zij op termijn zullen stoppen met het financieren van woningen met voortdurende erfpacht. Erfpachters worden daardoor indirect gedwongen om over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht.

Een respondent vindt de rekenregels niet transparant. Het grondprijsbeleid is openbaar, maar de handleiding Grondprijsbepaling is niet openbaar. Omdat dit document niet openbaar is, is het voor erfpachters niet mogelijk om de erfpachtberekening uit te voeren en te constateren dat er sprake is van een hefboomwerking. De respondent vindt een product met een hefboom risicovol en is van mening dat de aanbieder een actieve zorgplicht heeft om te controleren of consumenten begrijpen wat het product inhoudt. Meerdere respondenten zijn van mening dat erfpacht een financieringsinstrument is en vanuit de Wft benaderd zou moeten worden.

Een aantal respondenten staat positief tegenover de betrokkenheid en het informeren van de erfpachters. Een respondent geeft aan dat het goed is geluid om de erfpachters te bereiken. Ongeveer 90% van de Amsterdammers mist dat er 'iets' met erfpacht stond te gebeuren. De gemeente Amsterdam heeft veel in de voorlichting geïnvesteerd en heeft de aanpak aangepast op basis van aanbevelingen uit tussenmetingen. De respondent bevestigt dat het overstapportaal in 2017 niet direct goed was ingericht. Het portaal bood een basis en veel informatie (uitzonderingen) ontbrak, waardoor veel erfpachters geen inzicht konden krijgen in de consequenties van een overstap.

Een respondent vindt het stelsel van eeuwigdurende erfpacht een zegen voor nieuwe uitgiften. De erfpachter betaalt een aandeel voor de grondwaarde deen de onzekerheid van wegde de tijdvakken verdwijnt. Voor erfpachters die ruimen overstappen ligt dit anders. Erfpachters die kunnen overstappen hebben een keuzevrijheid, al worden degenen die niet overstappen financieel gestraft. Dit voelt niet geheel rechtvaardig, al zou het voortdurende stelsel (tan tijde van een CHETin de toekomst) tot veel grotere financiële problemen leiden.

Een respondent benoemt dat de gemeente Amsterdam de erfpachter beschermt, maar dat dit nooit met volledige zekerheid is af te dekken. Zo had een aantal jaar geleden niemand kunnen voorzien dat de WOZ-waarde in een aantal jaar zou verdubbelen. Daarnaast benoemt een respondent dat het jaarlijks indiceren van eeuwigdurende erfpacht tot hoge bedragen leidt.

Bevindingen

Het erfpachtstelsel was in de onderzochte periode complex en lastig te doorgronden. Zeker sinds 2017 toen deerfpachter de mogelijkheid kreeg om te kiezen tussen twee erfpachtstelsels en verschillende betaalopties. Het grote aantal mogelijkheden leidt enerzijds tot keuzevrijheid en mogelijkheden voor de erfpachter om de optie te kiezen die het best bij de persoonlijke situatie past. Aan de andere kant is het voor veel erfpachters niet duidelijk wat de impact op de persoonlijke situatie (nu en in de toekomst). Zo zijn per situatie (stelsel en betaaloptie) andere voorwaarden en canonpercentages van toepassing.

Met het introduceren van tweemaal elkaar bestaande erfpachtstelsels is het aantal keuzeopties voor de consument vergroot. Het hebben van een keuzeoptie als zodanig is voor de consument echter niet zonder consequenties. Als de erfpachter besluit niet over te stappen maar het systeem van eeuwigdurende erfpacht, loopt hij in de toekomst risico op negatieve consequenties, zoals dat het erfpachtrecht wordt verdisconteerd in de verkoopprijs. Hoewel het college van B en W in het raadsvoorstel over de overstapregeling gaat geeft dat de keuzevrijheid is, is dezekeuze van uit het oogpunt van de consument naar ons oordeel niet vrijblijvend. Het hebben van keuzevrijheid leidt in dit geval dan ook niet automatisch tot een betere bescherming van de consument. Bovendien zijn de financiële consequenties in dezeomstandigheden niet in te schatten.

Het grote aantal keuzeopties leidt, in ieder geval voor zolang de twee stelsel naast elkaar bestaan, intrinsiek tot minder overzichtelijkheid. Dit geldt temeer omdat er binnen de hoofdkeuze weer verschillendesub-keuzes te maken zijn. Uit de stilzwijgen door ons bestudeerde documenten en vele gesprekken volgt hoe complex de opzet van het erfpachtstelsel is, zoals op hoofdlijnen beschreven in hoofdstuk 3. Vanuit het perspectief van de consument komt hier nog bij dat het effect voor individuele erfpachters afhankelijk is van persoonlijke omstandigheden, waardoor de consequenties van een keuze niet te overzien zijn. Hiermee voldoet het stelsel niet aan de door de gemeente zelf geformuleerde uitgangspunten van voorspelbaarheid en transparantie.

Deze verschillendesituaties kunnen tot grote onderlinge verschillen leiden, nu en tot in de verre toekomst. Erfpachters die vóór 8 januari 2020 hun aanvraag hebben ingediend profiteren van een extra kortingsregeling en gunstige WOZ-waarde. Erfpachters die na 8 januari 2020 een aanvraag hebben ingediend, worden geconfronteerd met een hogere WOZ-waarde en EED. Het niet gemaakt hebben van een keuze voor de regeling die gold tot 8 januari 2020 kan zelfs ver in de toekomst leiden tot (financiële) problemen. Woningkopers kunnen dit marken zij hypotheekaanvragen. In de gemeenteraad zijn voorstellen gedaan (per motie) om de gunstige voorwaarden die tot 8 januari 2020 golden te verlengen, maar deze voorstellen haalden geen meerderheid.

Het college heeft sterk ingezet op het voorlichten van de erfpachters. Enerzijds is dit gelukt: veel informatie is toegankelijk via de website van de gemeente Amsterdam. Ruim 90% van de erfpachters is bekend met de invoering van het erfpachtstelsel en heeft zich verdiept in een overstap. Het percentage erfpachters dat zich (zeer) goed geïnformeerd voelt door de gemeente Amsterdam is met 50% naar onzemening laag, al is dit lage percentage begrijpelijk gezien de complexiteit van het erfpachtstelsel.

Vangnetregeling

In samenhang met de Overspreiding besluit het college dat er een vangnetregeling nader zal worden uitgewerkt. Voor erfpachters die nu een laag canonbedrag hebben, kan de canonsprong aan het einde van het tijdvak groot zijn. De vangnetregeling biedt de mogelijkheid van uitgestelde canonbetaling, tot het moment dat deerfpachter besluit om de woning te verkopen. De deskundigenadviezen zijn negatief ten aanzien van het uitwerken van een vangnetregeling (3 juli 2019):

- Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten (SVn): SVn ziet geen mogelijkheden voor een vangnetregeling waarbij (een deel van) de canonverhoging wordt betaald bij verkoop van de woning.
- Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud): adviseert om af te zien van de vangnetregeling omdat het wettelijk kader rond de verstrekking van leningen erop is gericht overkredietering tegen te gaan.
- Autoriteit Financiële Markten (AFM): ziet bij het aanbieden van een betalingsregeling een risico op overkredietering van consumenten. Hoewel van de gelijkenregeling niet onder het bereik van de Wet op het financieel toezicht (Wft) valt, staat een dergelijke regeling op gespannen voet met de intenties van de Wft.

Nauta Dutilh adviseert over de vangstregeling (9 april 2020) en acht het verdedigbaar dat de vangnetregeling niet als krediet in de zin van de Wft kwalificeert en de gemeente heeft naar hun mening in dit kader geen vergunning aan te vragen. Nauta Dutilh denkt echter wel dat de vangnetregeling zich mogelijk niet verdraagt met de geest van de Wft, onder meer vanwege het risico op overkredietering. Als de gemeente de vangnetregeling toch wil aanbieden, dan adviseren zij om in de nadere uitwerking met deze problematiek rekening te houden en daarover in overleg te treden met de AFM[13].

Bevindingen

De vangnetregeling zou een oplossing moeten zijn voor erfpachters die de (verhoogde) erfpachtcanon niet kunnen betalen. Gezien het karakter van de vangnetregeling is er een risico op overkredietering. Voor zover bekend heeft er geen afstemming met de AFM plaats gevonden om de problematiek te bespreken.

Ombudsman

In december 2019 stelt de Ombudsman Metropool Amsterdam dat verschillende erfpachters zich hebben beklaagd over hun ervaringen met de herziening van het erfpachtstelsel. De Ombudsman deelt de bezwaren van de Amsterdamse burgers over enkele uitkomsten en uitvoeringswijzen in een brief aan de directie Grond & Ontwikkeling. Deze bevindingen hebben betrekking op de volgende vijf onderwerpen:

- Berekening herbouwwaarde. Het is niet navolgbaar hoe de herbouwwaarde in afzonderlijke aanbiedingen tot stand komt. Dit maakt de uitkomst van de aanbieding niet controleerbaar. Die oncontroleerbaarheid wringt met name zodra erfpachters met (min of meer) identieke huizen bij onderlinge vergelijking op opmerkelijke verschillen stuiten.
- Toepassing WOZ-waarde. Erfpachters wijzen erop dat, doordat in de afzonderlijke aanbiedingen wordt uitgegaan van de individuele WOZ-waarde per woning, grote prijsverschillen optreden voor identieke huizen. Deze prijsverschillen zijn fors van invloed op het eeuwigdurende stelsel.
- Onvolledige presentatie van keuzemogelijkheden. Erfpachters geven aan dat de keuze nu niets doen' en de nadere informatie over hoe het vervolgtraject er dan uitziet – qua proces en financiële gevolgen.
- Tweeparallelle stelsels. Erfpachters bij wie binnen enkele jaren het tijdvak afloopt, worden geconfronteerd met twee herzieningstrajecten (aanbod van eeuwigdurend en CHET). Erfpachters ervaren dit als zeer verwarrend en worstelen met vragen.
- Beschikbaar komen van aanbiedingen. De ombudsman stelt dat, gezien het aantal van 1.650 aanbiedingen in drie weken (tussen 14 oktober en 4 november 2019), een grote groep erfpachters zullen moeten wachten op een aanbieding.

De ombudsman ontvangt verschillende vragen en bezwaren van burgers. De bezwaren, het proces en de afhandeling door de ombudsman worden op de website van de Ombudsman Metropool Amsterdam gepubliceerd. Bezwaren gaan met name over de berekeningssystematiek en de rechtsdrempijn van de gemeente Amsterdam bij een overstap naar eeuwigdurende erfpacht.

13 http://stom.sterdam.raadsinform.ation.nl/document/6868788/1/search=%22vangnetregeling%20nautilh%22

In onderstaande kaders worden een aantal voorbeelden van de website van de ombudsman vermeld. De website bevat een overzicht van de bezwaren en de afhandeling van bezwaren.

"Vragen bij berekening van eeuwigdurende erfpacht - 06-10-2020
Een man wil overstappen naar eeuwigdurende erfpacht. Hij ontvangt het informatiepakket. Hij constateert een aantal grote verschillen tussen de waarde van de grond, de Buurtstraatquote (BSQ) en hoe dit nadelig voor hem uitpakt in het aanbod dat de gemeente hem doet. Hij legt een aantal vragen voor aan de afdeling Erfpacht en Uitgifte van het Team Overstap die samen ter worden beantwoord. Ook wordt hij verwezen naar de afdeling Grond en Ontwikkeling van Team Overstap die eveneens opper vlakkig ingaat op zijn vragen. Hij wendt zich tot de ombudsman. De ombudsman vraagt het Team Overstap inhoudelijk op de vragen van de man in te gaan. Dat doet Erfpacht en Uitgifte. Het komt erop neer dat de gemeente tot een bepaalde berekeningswijze heeft gekozen bij het vaststellen van de (afkoop) erfpacht en de afdeling Erfpacht en Uitgifte die berekening heeft uit te voeren. De ombudsman kan daar op zich geen onderzoek naar doen en meet die beleidskeuze respectvol in. De ombudsman sluit het dossier.

Vraag voor te laat antwoord over erfpacht - 28-04-2020
Een man is eigenaar van een woning op erfpacht. Hij will gebruikmaken van de mogelijkheid om over te stappen. Hij kan zich niet vinden in de waarde die Grond en Ontwikkeling aan de onbezwaarde waarde van de grond heeft toegekend. Deze lijkt hem te hoog. Hij moet voor begin april het aanbod van de gemeente accepteren of verwerpen. Hij heeft vragen aan Grond en Ontwikkeling voorgelegd. Hij vreest niet tijdig antwoord op zijn vragen te krijgen en wendt zich daarom tot de ombudsman. Een dag later laat de man weten een reactie te hebben ontvangen. Grond en Ontwikkeling zegt toe binnen 4 weken te zullen reageren op de vragen van de man. Verder is de deadline voor het aanvaarden van de aanbieding overstap eeuwigdurende erfpacht verschoven naar mei. De ombudsman adviseert de man om de reactie af te wachten. De ombudsman sluit het dossier.

Aanbieding eeuwigdurende erfpacht laat lang op zich wachten - 13-04-2020
Een vrouw klaagt bij de ombudsman over de procedure voor het verkrijgen van eeuwigdurend erfpacht. De vrouw is inmiddels negen maanden verder en heeft nog geen aanbieding ontvangen. De vrouw keert de ombudsman meegenomen in haar mailcorrespondentie met Team Overstap van de afdeling Erfpacht en Uitgifte. Team Overstap legt de vrouw vervolgens uit dat door de vele aanvragen tot een overstap aanbieding die wachten en behandeltermijn tijdens opgelopen en zij daarom geen uitspraak kunnen doen over wanneer de vrouw haar aanbieding kan verwachten. Hoewel de vrouw nog steeds niet tevreden is, vraagt zij de ombudsman het onderzoek niet voort te zetten. De ombudsman vindt het jammer dat het klachtenproces voor de vrouw op een onbevredigende manier is beëindigd, maar geeft gehoor aan haar verzoek om het dossier te sluiten."

Bevindingen
De ombudsman is kritisch op de uitvoering en uitkomsten van de herziening van het erfpachtstelsel en geeft aan de beleidskeuzes te moeten respecteren. De ombudsman beandtuit dit onderzoek van een snelle en juiste afhandeling van de bezwaren en een meer transparante berekening van de herbouwwaarde en toepassing van de WOZ-waarde.

Rechten/delen
Bij staat bezwaar en beroep open tegen de OZB aanslagen daarmee tegen de WOZ-waarde. Deze waarde is van belang bij het bepalen van de erfpachtcanon. Door deze koppeling is het omgekeerd ook zo dat indien burgers geen bezwaar hebben gemaakt tegen hun OZB aanslagen de WOZ-waarde ter discussie hebben gesteld, die WOZ-waarde ook in het kader van het erfpachtstelsel vaststaat. Omdat bij de berekening wordt uitgegaan van een WOZ-waarde die in het verleden is vastgesteld, is het bij de canonherziening (vaak) niet meer mogelijk om bezwaar te maken tegen de OZB aanslag en de WOZ-waarde ter discussie te stellen.

In juridische zin is de aanbieding die de gemeente aan erfpachters doet (zowel CHET als eeuwigdurend) onderdeel van een privaatrechtelijke handeling. In die zin valt het buiten bestuursrecht. Om die reden is tegen de aanbieding voor eeuwigdurende erfpacht geen bezwaar mogelijk is. Voor de CHET geldt dat er de mogelijkheid is het gemeentelijke aanbod af te slaan en de canon door een deskundigencommissie vast te laten stellen.

Beelden

Een respondent geeft aan dat deze koppeling in de informatievoorziening beter over het voetlicht had mogen komen. Tegelijkertijd wijzen respondenten er op dat dit wellicht het geval is, maar dat de WOZ-waarde van 2014 die in 2020 tot uitgangspunt werd genomen bij overstappers dermate veel lager is, dat dit altijd in het voordeel van de erfpachter uitvalt.

Bevindingen

Feitelijk hebben burgers geen laagdrempelige rechtsmiddelen tegen de gedane aanbiedingen (bij een CHET en bij de overstap naar eeuwigdurende erfpacht). Bezwaar tegen de WOZ-taxatie was wel formeel wel mogelijk, maar op het moment van instemming met de overstapregeling door de gemeenteraad op 28 juni 2017 was de WOZ-taxatie 2015 al onherroepelijk. De Hoge Raad heeft in een arrest in 2020 geoordeeld dat mensen dienhalve in de gelegenheid zijn gesteld bezwaar aan te tekenen, hiervoor alsnog de mogelijkheid moesten krijgen.[14] In geval van een CHET hebben erfpachters de mogelijkheid een deskundigencommissie om een aanbieding te vragen. Bij de aanbieding voor overstap naar eeuwigdurende erfpacht is deze mogelijkheid er niet.

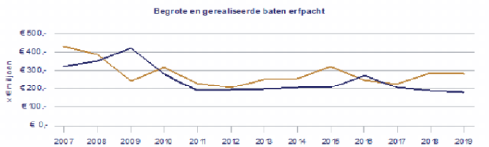
Burgers kunnen degene naar de burgerlijke rechter maken (de gemeente overigens ook). Dat dit niet een theoretische optie is, blijkt wel uit de rechtszaak en de geboden zijn.

4.6 Financiële context erfpachtstelsel

4.6.1 Overzicht van de baten en lasten van erfpacht

Het erfpachtstelsel genereert door de jaren heen een deel van de algemene dekkingsmiddelen van de gemeente Amsterdam en is daarmee een belangrijke inkomstenbron. In 2019 werd bijvoorbeeld met het erfpachtstelsel (erfpachtcanon en afkoopsommen) 4,68% van de totaleinkomsten gegenereerd. Door de jaren heen (periode 2007-2018[15]) schommelden de inkomsten tussen de € 206,4 miljoen en € 429,8 miljoen. In de voorjaarsnota 2021 wordt aangegeven dat de baten in 2021 € 328,6 miljoen zullen bedragen en naar 2025 oplopen tot een bedrag van € 209,7 miljoen[16]. In onderstaande grafiek zijn de begrote en gerealiseerde baten tot en met 2019 met betrekking tot erfpacht weergegeven.

Indien we kijken naar het saldo van de baten en lasten (bestaande uit rentelasten, personeelslasten en overige lasten) met betrekking tot erfpacht zien we dat het saldo door de jaren heen (2007-2019) positief is. De baten liggen dus vanaf 2007 elk jaar boven de lasten. Een groot deel van dit saldo (met name de opbrengsten uit de afkoopsommen) is toegevoegd aan de reserves van de gemeente. In de voorjaarsnota 2021 is de ramingvan het saldo in 2021 € 276,3 miljoen aflopend tot € 168,1 miljoen in 2025[17].



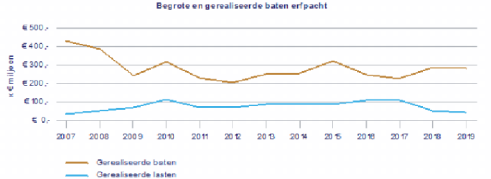
Grafiek 1 Begrote en gerealiseerde baten erfpacht gemeente Amsterdam periode 2007-2019.

14 Uitspraak Hoge Raad 17 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:696

15 De baten en lasten met betrekking tot erfpacht worden voor 2007 niet zoort inzichtelijk gemaakt in het jaarverslag en zijn daarom niet opgenomen.

16 Meerjarenraming vaste financiering 2021 | 1e mei 2021 pag. 63

17 Idem.



Grafiek 2 Gerealiseerde baten en lasten erfpacht gemeente Amsterdam periode 2007-2018, bron Jaarrekeningen gemeente Amsterdam

Bevinden

Een respondent heeft desgevraagd aangegeven dat de opbrengsten van het erfpachtstelsel niet geoormerkt zijn voor investeringen in de stad. De investeringen in de stad worden vanuit de algemene middelen of via (onderstens) geoormerkte geldstromen gefinancierd. Een andere respondent geeft aan dat het niet gemakkelijk is aan te geven welk deel van erfpacht ten goede komt aan de gemeente. De opbrengsten worden ongeveer 50/50 verdeeld over het vereveningsfonds en de algemene middelen van de gemeente Amsterdam.

Enkele respondenten zijn kritisch op de opbrengsten die de gemeente Amsterdam genereert vanuit de erfpacht opbrengsten. Een respondent geeft aan dat de gemeente Amsterdam lijkt te opereren als een op winst gerichte onderneming.

Bevindingen

Er is geen directe link te leggen tussen de opbrengsten van het erfpachtstelsel en de investeringen in de stad. Erfpacht wordt feitelijk gebruikt als een algemeen dekkingsmiddel.

4.6.2 Financiële effecten van de invoering van eeuwigdurende erfpacht

Rebel heeft verschillende analyses (december 2016, december 2018 en april 2017) uitgevoerd naar de financiële effecten van de invoering van eeuwigdurende erfpacht voor de gemeente Amsterdam. In deze onderzoeken zijn de variabelen bij eeuwigdurende erfpacht doorgerekend. Het laatste onderzoek is uitgevoerd nadat de buurtraatquotes zijn vastgesteld (april 2017). Zij trekken de volgende conclusies:

Het financiële effect hangt sterk af van het moment waarop mensen overstappen. Overstap bij eindtijdvak levert meer inkomsten op voor de gemeente. Vanwege een andere wijze van grondbepaling valt het eeuwigdurendestelsel gemiddeld 28% hoger uit. Een tussentijdse overstap (voor 8 januari 2020) levert minder inkomsten op voor de gemeente. Wanneer iedereen overstapt, dan zijn de inkomsten gemiddeld 68% lager.

Voor individuele erfpachtrechten pakt een stelselwijziging verschillend uit. Over het algemeen geldt hoe later in de tijd het eindtijdvak valt, of hoe hoger de buurtraatquote is, hoe kleiner het verschil in opbrengsten is tussen beide stelsels. Vanuit financieel perspectief is het voor vrijwel alle erfpachters interessant om tussentijds over te stappen naar het eeuwigdurendestelsel.

De uitkomst bij tussentijdse overstap is gevoelig voor gehanteerde aannames. De uitkomst is gevoelig voor de ontwikkeling van de rente, de woningwaarde, de disconteringsvoet en de mate waarin erfpachters de canonbetalingen afkopen.

Het college stelt in beantwoording van raadsvragen (Van Osselaer, 17 januari 2017)[18] dat het niet waarschijnlijk is dat de inkomsten van de gemeente bij eeuwigdurende erfpacht zullen stijgen. Het college acht het waarschijnlijk dat bij eindtijdvak erfpachters overwegend voor de aantrekkelijkste optie zullen kiezen waarbij hoogte van de canon het belangrijkste onderdeel is. De conclusie is dat "de maximale toekomstige

18 Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid Van Osselaer inzake de eindafrekening van voorkeursrechten naar eeuwigdurende erfpacht en de canonvaststelling voor bestaande erfpachtrechten, 17 januari 2017.

Inkomsten voor de gemeente (...) worden begrensd door inkomsten onder het stelsel van voortdurende erfpacht", en: "Alleen als de gemeentelijke aanbiedingvoor overstappen concurreerend is met de canon voor voortdurende erfpacht uit een gemeentelijk aanbod of uit een deskundigen procedure zullen mensen aan het einde van het tijdvak overstappen."

Bleeker

Een respondent geeft aan dat Rabel de financiële effecten heeft berekend op basis van verschillende aannames. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het gebruik van de verschillende aannames tot uiteenlopende uitkomsten leidde. Het stimuleren van inwoners om voor 8 januari 2020 over te stappen had op korte termijn een negatief effect op de inkomsten voor de gemeente. De respondent vult aan dat het niet eenvoudig was om het financiële effect te vergelijken. Het is op voorhand immers niet met zekerheid te zeggen wat een canonherziening in 2040 zou opbrengen.

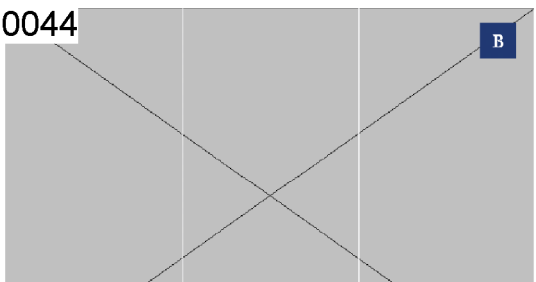
In meerdere gesprekken is aangegeven dat het waarschijnlijk is dat banken bij de financiering van woningen in de toekomst rekening zullen gaan houden met de erfpachtsituatie (eeuwigdurend afgekocht, eeuwigdurende canon of voortdurend). Mogelijk gaan consumenten hierop anticiperen door te kiezen voor eeuwigdurend afkopen, ongeacht de uitkomst van een zuivere financiële vergelijking.

Bevindingen

De financiële effecten van eeuwigdurende erfpacht op de gemeente Amsterdam zijn onzeker en sterk afhankelijk van keuzes die consumenten maken (overstappen of niet? afkopen of niet?). Uit onderzoeken blijkt het aannemelijk dat de totale opbrengsten van eeuwigdurende erfpacht lager zullen zijn dan de opbrengsten van het voortdurende stelsel.

Bij het bepalen van de keuze tussen overstappen of niet en tussen afkopen of niet, spelen bij consumenten meer argumenten een rol dan alleen de financiële argumenten. Andere overwegingen zijn bijvoorbeeld het gevoel een keuze te moeten maken of de bereidheid een hogere prijs te betalen om gerijwaard te blijven van toekomstige beleidswijzigingen. Het college was daarmee te stellig in de stellingname dat de opbrengst in het voortdurende stelsel *per definitie* de bovengrens vormt.

Bij de vergelijking is bovendien onduidelijk heid over definities en reikwijdte. Over welke periode moet de opbrengst minimaal gelijk blijven? Ten opzichte van welk basisjaar en welk uitgangspunt?



HOOFDSTUK 5

Analyse

In het Amsterdamse erfpachtstelsel is er een juridische relatie tussen erfpachter en erfpachter. In deze relatie spelen twee perspectieven een rol, het beleidsmatige publieke perspectief (algemeen belang) en het individuele consumentenperspectief (individueel belang).

- Beleidsmatig perspectief: het erfpachtstelsel moet op een doelmatige en doeltreffende manier bijdragen aan het algemeen belang. Dit perspectief stelt centraal dat met het erfpachtstelsel publieke doelstellingen en publieke waarden gerealiseerd moeten worden.
- Consumentenperspectief: de erfpachter heeft een persoonlijk (individueel) belang. Hij staat aan de in een relatie tot de gemeente als erfverpachter. In deze relaties spelen de beginselen van goed bestuur een belangrijke rol. Daarbij moet gedacht worden aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Rechtszekerheid staat voor het gaan waar de erfpachter als individu aan toe is (ik als erfpachter). Het beginsel van rechtsgelijkheid brengt meestal de erfpachter gelijk wordt behandeld als anderen (ik als erfpachter, ten opzichte van andere erfpachters). Daarnaast zijn onder meer het transparantiebeginsel en het participatiebeginsel van belang.

In beide perspectieven spelen rechtsbeginselen een belangrijke rol. De laatste jaren is het inzicht gegroeid dat de oorspronkelijke door de rechter ingevoerde beginselen van behoorlijk bestuur zijn aangevuld met democratische beginselen, zoals participatie en mensenrechten. Het gehalte worden de beginselen van goed bestuur genoemd.

In paragraaf 2.2 is erkten wij over de aan enheng tussen de algem ene beginselen van behoorlijk bestuur en de algemene beginselen van goed bestuur in relatie tot consum entenbescherm ing het volgende op:

"Er is verschil tussen bescherm ing "aan de voorkant" en bescherming "aan de achterkant". De beginselen van goed bestuur geven preventieve bescherming: het zijn beginselen waaraan het bestuur zich m oet (of liever: wil) houden in al haar gedragingen. Bij de bescherming "aan de achterkant" toetst de rechter het bestuur aan de hand van de beginselen van behoorlijk bestuur. Schending van de beginselen van goed bestuur kan leiden tot onrechtm atig overheidshandelen, maar dat hoeft – anders dan bij schending van de beginselen van behoorlijk bestuur - niet per se. Som s zal overheidshandelen niet getoetst van goed bestuur, maar wel de rechterlijke toets doorstaan om dat het wel (met de haken over de sloot) de "behoorlijkheidstoets" haalt. Dit neem t niet weg dat ook van de beginselen van goed bestuur (consum entenbescherm ing uit gaat. In de praktijk krijgt dit vooral vorm als het bestuur, refererend aan uit deze beginselen, komt tot een consistente en coherente handelwijze."

Tegen deze achtergrond nemen wij onderstaande als de vertrekpunten van onze analyse:

- De gemeenteraad heeft als hoofd van de gemeente en houder van het algemeen belang een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders. Deze rol omvat ook de wijze waarop het college zijn bevoegdheden uit art. 160 Gemeentewet uitoefent.
- De gemeenteraad kan dus kaders stellen hoe het algemeen belang met het erfpachtstelsel zou moeten worden gediend. Ook kan de gemeenteraad kaders stellen waarbinnen het college optreedt als erfverpachter (bijvoorbeeld over het grondwaardebeleid).
- De beginselen van goed bestuur vormen daarbij een belangrijk leidraad en toetssteen voor zowel de gemeenteraad als het college ten aanzien van die relatie tussen de gemeente en de erfpachter. Consumenten bescherming voor de erfpachter zijn gebaseerd op deze beginselen.
- De rol van de rechter is beperkter dan die rol die gemeenteraad en college hebben in het kader van bescherming van de erfpachter. De rechter toetst achteraf aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Gemeenteraad en college zijn juist ook aan de voorkant - in de opzet van het erfpachtstelsel- aan zet.
- Dat het erfpachtstelsel de rechterlijke behoorlijkheidstoets doorstaat is een minimale voorwaardevoor goed bestuur, maar is niet voldoende om te kunnen spreken van goed bestuur.
- College en gemeenteraad zouden behalve de beginselen van behoorlijk bestuur ook de ruimere beginselen van goed bestuur voor ogen moeten hebben. Langs die weg zorgen gemeenteraad en college zowel dat het algemeen belang gediend is én doen zij recht aan de individuele belangen van de erfpachter en bieden zij hem (consumenten) bescherming.

In dit hoofdstuk geven we onze analyse op basis van de normen, de documenten, de interviews, de bevindingen. De analyse bevat onze mening als onafhankelijke onderzoekers over de opzet en de werking van het stelsel. We werken de analyse uit aan de hand van een beschouwing over de maatschappelijken politieke discussie en aan de hand van de twee eerder genoemde perspectieven.

5.1 Erfpachtstelsel leidt tot permanente maatschappelijke, juridische en politieke discussie

Het erfpachtstelsel staat permanent ter discussie, zowel maatschappelijk door diverse belangenorganisaties, als juridisch in talloze rechtszaken en ook in de politiek. In de discussies door de jaren heen zien wij steeds vergelijkbare argumenten naar voren komen over transparantie van het erfpachtstelsel, begrijpelijkheid, voorspelbaarheid van toekomstige erfpachtcanons en rechtvaardigheid van de in rekening gebrachte canons.

Collega-en gemeenteraad reageren op deze discussies door het erfpachtstelsel stap-voor-stap te vertijnen, waarbij het doel is tegemoet te komen aan de bezwaren. Het paradoxale effect dat optreedt, is dat elke wijziging weliswaar meer mogelijkheden creëert, maar dat het erfpachtstelsel complexer wordt en daarmee weer meer (en nieuwe) discussies oproept. Daarmee kan voor individuele erfpachters sprake zijn van een verbetering, maar is niet sprake van een werkelijke verbetering van het stelsel. Een goed voorbeeld daarvan is dat de gemeente Amsterdam zich veel inspanningen heeft getroost om tot een zo nauwkeurig mogelijke waardebepaling van de grond te komen. Maar daarmee is de uitkomst van de rekensom wel steeds lastiger te volgen. Dit leidt tot spanningen, zeker als die rekensom tot grote verschillen tussen woningen leidt, ook al zijn die verschillen bij zorgvuldige beschouwing goeddeels terug te voeren op objectieve omstandigheden. Door de toegenomen complexiteit van het stelsel met meerdere saamgestelde factoren en steeds ingewikkeldere rekenmethoden, staat het draagvlak onder druk. Een belangrijke rol speelt daarbij dat de markt in Amsterdam oververhit is, hetgeen zich vrijwel altijd vertaalt in een hogere canon bij herziening aan het einde van het tijdvak. Daarbij gaat het vrijwel zonder uitzondering om relatief grote sprongen naar hoe substantiële bedragen.

Uit gesprekken blijkt dat, zeker tot een aantal jaren terug, niet alle erfpachters zich bewust zijn van het feit dat zij erfpachter zijn en wat dit betekent. Vooral als het einde tijdvak bij de koop van hun woning nog ver weg is en de canon tot het einde van het tijdvak is afgekocht, kunnen erfpachters de consequenties vaak slecht overzien. We hebben een aantal keer gehoord dat sommige inwoners ten onrechte in de veronderstelling verkeerden dat de grond hun eigendom was, terwijl dat niet het geval is. Dit idee wordt in de hand gewerkt doordat de tijdvakken ook erg lang (vijftig jaar, soms zelfs vijfenzeventig jaar) zijn.

De recente stelselherziening heeft tot breed maatschappelijk debat geleid. Het gunstige bijeffect is dat het bewustzijn over erfpacht sterk is toegenomen. Daarmee zijn echter ook gevoelens van onrust toegenomen, vanwege een groeiend bewustzijn van de risico's die erfpachters lopen aan het einde van het tijdvak. Als gevolg daarvan is de discussie over het erfpachtstelsel ook met de laatstelselherziening nog niet in rustiger vaarwater gekomen.

5.2 Het erfpachtstelsel vanuit beleidsmatig perspectief bezien

De mate het erfpachtstelsel te dienen publieke doel is niet langer evident

Amsterdam kent vanaf 1896 erfpacht. In 1896 waren de doelstellingen duidelijk gedefinieerd. Deze hadden betrekking op ruimtelijk beleid, op het tegengaan van speculatie, op het uitbreiden van de woningvoorraad en op het ten goede laten komen van de waardeontwikkeling van grond aan de stad. In de loop der jaren zijn deze doelstellingen aan verandering onderhevig.

Voor de ruimtelijke doelstellingen zijn sinds 1896 diverse wettelijke instrumenten beschikbaar gekomen waarmee (mogelijk) met zo goed of wellicht zelfs beter gestuurd kan worden op ruimtelijke doelstellingen. Respondenten van de gemeente Amsterdam geven wel voorbeelden waarin erfpacht als instrument voor ruimtelijke ontwikkeling wordt ingezet, maar deze voorbeelden hebben betrekking op het commercieel en maatschappelijk vastgoed. Niet op woningen, waarop dit onderzoek zich concentreert.

De doelstelling die nu nog het duidelijkst in beeld is, is de waardeontwikkeling ten goede laten komen aan de gemeente in plaats van individuele woningbezitters. De gemeente benut de inkomsten uit erfpacht als algemeen dekkingsmiddel voor haar eigen begroting. In het beleid heeft de gemeente Amsterdam deze doelstellingen dan ook laten varen door erfpachters de mogelijkheid te bieden om van voortdurende erfpacht naar eeuwigdurende erfpacht over te stappen. In dat geval wordt de canon bij de overstap nog één keer eeuwigdurend bepaald. Er is er geen sprake van tijdvakken en de canon wordt niet meer aan het einde van een tijdvak herzien. De (mogelijke) waardestijging van de grond wordt in de toekomst niet opnieuw berekend en komt niet meer ten bate aan de gemeenschap.

In het eindrapport '100 jaar erfpacht' operatie Groot Onderhoud (januari 2009) heeft het college aangegeven dat de opbrengsten vanuit erfpacht benut zouden moeten worden voor investeringen in de stad. Deze investeringen zouden door de gemeente Amsterdam zichtbaar gemaakt moeten worden, zodat erfpachters zien dat hun geld wordt besteed aan de kwaliteitsverbetering van de stad. Feitelijk heeft het college van Amsterdam aan dit besluit geen invulling gegeven. De opbrengsten van erfpacht worden niet in een apart fonds of in een aparte reserve gestort, behouden een vervangingreserve om schommelingen in de jaren op te kunnen vangen. De middelen worden feitelijk ingezet als een algemeen

dekkingsmiddel en worden niet specifiek en herkenbaar ingezet voor verbetering van de stad.

De geloofwaardigheid van het stelsel wordt verder ondermijnd doordat bij de herziening van het stelsel is geredeneerd vanuit een gewenste of minimaal te behalen opbrengst. Zo is er bij de vorige herziening van het erfpachtstelsel (startdocument eeuwigdurende erfpacht, maart 2016) als uitgangspunt opgenomen dat het nieuwe erfpachtstelsel "geen financieel nadeligeffect voor de gemeente op de korte termijn" mag hebben. Dit leidt ertoe dat er voor het erfpachtstelsel voor woningen feitelijk geen andere doelstelling is dan het genereren van inkomsten. Daarmee is erfpacht de facto verworden tot een vorm van grondbelasting om de gemeentelijke begroting sluitend te maken en te houden.[15]

Onafhankelijk van de politiek inhoudelijke discussie over het erfpachtstelsel, geldt dat de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen in de loop van de jaren steeds gebrekkiger zijn geworden. De oorspronkelijke doelstellingen zijn nauwelijks meer actueel en in 125 jaar erfpacht ook moeilijk wezenlijk aangepast aan de feitelijke maatschappelijke en politieke ontwikkeling. Door deze gebrekkige beleidsdoelstellingen is noch voor burgers noch voor gemeentebestuurders zinvol te controleren waarom erfpacht bij zou moeten dragen, of de doelen gerealiseerd worden en of doel en middel met elkaar in evenwicht zijn. In die context kan van consumentenbescherming geen sprake zijn. Als het doel helder is kan vervolgens worden gekeken hoe het erfpachtstelsel aan diezelfde doelen een bijdrage levert, en of wellicht andere middelen geschikter(e) zijn. Onze bevinding is dat de consumentenbescherming binnen het erfpachtstelsel pas goed een plek kan krijgen, als in het grotere plaatje wordt bezien waarom er in de eerste plaats een erfpachtstelsel is c.q. welke publiek belangen dit stelsel moet dienen en hoe deze belangen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit heeft te maken met zowel de effectiviteit van beleid als met de proportionaliteit van overheidshandelen.

5.3 Consumentenbescherming vanuit het perspectief van goed bestuur

In deze paragraaf analyseren we het Amsterdamse erfpachtstelsel en de onderliggende relatie tussen erfverpachter en erfpachter vanuit consumentenbescherming. We analyseren in hoeverre de algemene beginselen van goed bestuur worden ingevuld en welke inspanningen zijn gedaan om de rechtspositie van de erfpachter binnen het erfpachtstelsel te borgen en te verbeteren. We werken de analyse volgens de volgende te bespreken punten als bepalingen van de beginselen van goed bestuur uit:

- Rechtszekerheid van de erfpachter.
- Rechtsgelijkheid van de erfpachter (ten opzichte van andere erfpachters).
- Participatie in het erfpachtstelsel.
- Transparantie van het erfpachtstelsel.

5.3.1 Rechtszekerheid van de erfpachter

Het erfpachtstelsel bouwt voort op het stelsel uit het verleden

Het erfpachtstelsel in Amsterdam is een langjarig bestaand stelsel. Het stelsel wordt regelmatig aangepast aan nieuwe inzichten en wensen die passen bij de tijd. Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken zijn deze aanpassingen vanuit goede bedoelingen doorgevoerd. Het bestuur en de politiek willen knelpunten oplossen, kansen/mogelijkheden vergroten en rechtsbescherming van erfpachters verbeteren. Iedere aanpassing lijkt op zichzelf een goede en verklaarbare aanpassing.

In de praktijk blijkt echter dat deze losstaande aanpassingen grote consequenties hebben op het erfpachtstelsel als geheel. Iedere(verwijzing waarbij (nieuwe) keuzes geboden worden, zorgen voor nieuwe opties, keuzes en daarmee onzekerheid voor erfpachters. In het verlengde daarvan neemt ook de complexiteit en onoverzichtelijkheid van het stelsel toe. Tegen die achtergrond is het voor het bestuur en de politiek lastig manoeuvreren in het geval van weigeringen en knelpunten. Het plaatst de gemeente Amsterdam steeds voor het dilemma of het wel beter is voor een specifieke groep tegemoet te komen door een maatwerkregel te introduceren, wetende dat het stelsel in totaliteit daarmee niet is gediend omdat de complexiteit en onoverzichtelijkheid daardoor groter wordt.

Het erfpachtstelsel is complex en de erfpachter kan de consequenties van het erfpachtstelsel niet overzien

De materie van het erfpachtstelsel is ontegenzeggelijk complex. Er zijn verschillende aspecten in het Amsterdamse erfpachtstelsel die van invloed zijn op de voorwaarden en de te betalen erfpachtcanon. Deze aspecten zijn medegebaseerd op impliciet en expliciete keuzes uit het verleden. Vaak gaat het bovendien om keuzes die gemaakt zijn door anderen (eerdere bewoners) of die later effect gaan hebben op anderen (latere bewoners). Er zit vaak veel tijd tussen het moment van de keuze en het moment waarop de keuze effect krijgt.

[15]

Omdat de variabelen in het stelsel voor een belangrijk deel worden bepaald door toekomstige ontwikkelingen (zoals de vastgoedmarkt en renteontwikkelingen), is het vrijwel onmogelijk om de erfpachter zekerheid te verschaffen over de toekomstige ontwikkeling van de canon. In de praktijk blijkt dat deze losse aspecten (zoals de verschillende voorwaarden in de Algemene Bepalingen, het berekenen van de BBO en de gehanteerde kortingen en depreciaties), en de combinatie van aspecten het stelsel ingewikkeld en lastig te doorgronden maakt voor een erfpachter.

Gezien deze vele variabelen en complexiteit van het stelsel als geheel is het voor erfpachters lastig om de eigen positie te doorgronden. Nog moeilijker is het om de eigen positie als erfpachter ten opzichte van de positie van andere erfpachters goed en objectief te kunnen vergelijken. Wij begrijpen dat een groot aantal erfpachters het stelsel en de consequenties van het stelsel niet (volledig) kan overzien. Het erfpachtstelsel en de rekenmethoden zijn in verschillende documenten verankerd. Het grote aantal documenten maakt het stelsel niet overzichtelijker. Gezien de veelheid in formatie, variabelen en aspecten is het onwaarschijnlijk dat de erfpachter dit stelsel volledig zal begrijpen. Daarmee leidt het stelsel tot (rechts) onzekerheid bij erfpachters.

Het stelsel van eeuwigdurende erfpacht biedt geen effectieve waarborg en bescherming ten aanzien van de rechtszekerheid

Op het eerste gezicht kan worden gedacht en gesteld dat met de introductie van het stelsel van eeuwigdurende erfpacht de consument tegemoet is gekomen in zijn zoektocht naar rechtszekerheid (weten waar hij aan toe is). Omtegenzeggelijk is het waar dat als een consument kiest voor eeuwigdurende erfpacht, zeker als hij de erfpacht ook inkoopt, in beginsel voor altijd weet waar hij (en toekomstige erfpachters) aan toe zijn.

Daarmee is alleen nog niet gezegd of de erfpachter daarvan ook verstandig heeft gedaan. Immers, juist doordat er een keuze is tussen voor tijdelijke erfpacht en eeuwigdurende erfpacht, is het maken van de keuze niet zonder consequenties. Als de erfpachter besluit juist wel of juist niet over te stappen naar het systeem van eeuwigdurende erfpacht, loopt hij in de toekomst het risico op negatieve consequenties. Een woning met voortdurende erfpacht kan moeilijker verkoopbaar worden. Het omgekeerde kan zich ook voordoen: bij een dalende markt kan een erfpachter desbijs (bij de overstap) teveel voor eeuwigdurende erfpacht hebben betaald. Daarmee is vanuit het perspectief van de consument geen sprake van een vrijblijvende keuze. Dit in een context waarbij de financiële impact van de keuze niet bekend is (of kan zijn). Het kan zelfs zijn dat de erfpachter op wie de keuze neerslaat een heel andere persoon is dan diegene die nu voor de keuze gesteld is, zeker gezien het feit dat een gemiddelde inwoner eens in de tien jaar verhuist. Wij stellen daarom niet de onjuistheid van het hebben van keuzevrijheid in het geval van het erfpachtstelsel automatisch leidt tot een betere bescherming van de consument en meer rechtszekerheid.

5.3.2 Rechtsgelijkheid van de erfpachter

Aanpassingen aan het stelsel leidt tot grotere rechtsongelijkheid

Door alle aanpassingen en geïntroduceerde keuzemogelijkheden door de jaren heen, zitten erfpachters vaak in verschillende regimes die onderling sterk kunnen verschillen.

Daarmee wordt onbedoeld een wissel getrokken op de rechtsgelijkheid. De langlopende bijdekken maken het bovendien complex om de rechtsgelijkheid op korte termijn te versterken. Iedere koerswijziging waarbij (nieuwe) keuzes geboden worden, zorgt daarbij voor nieuwe onzekerheid voor erfpachters en potentieel ook tot toenemende ongelijkheid. Tegen die achtergrond is het voor het bestuur en de politiek lastig manoeuvreren in het geval van weergenomen knelpunten. Daarbij doet zich steeds het dilemma voor: komen vaste erfpachter tegemoet met voortdurende consequenties tot gevolg, of houden we vast aan het stelsel. Daardoor blijven individuele reparaties mogelijk wel tot een rechtvaardiger uitkomst voor het betreffende individu, maar niet per se tot een rechtvaardiger stelsel in algemene zin.

Het erfpachtstelsel werkt in de praktijk niet gelijk uit en leidt tot schreefgroei

Er zijn historisch verklaarbare, maar in de praktijk forse onderlinge verschillen tussen de positie van burgers die een woning bezitten. De verschuldigde erfpachtcanon is sterk afhankelijk van toevallige omstandigheden (bijv. welke Algemene Bepalingen van toepassing zijn en het moment dat het tijdvak afloopt). Daarnaast zijn er Amsterdamse woningbezitters die niet op erfpachtgrond wonen. Zo zijn de woningen in de grachtengordel en delen van Oud-West bijvoorbeeld gelegen op eigen grond. Hiermee ontstaat de situatie dat woningeigenaren met woningen van een vergelijkbare marktwaarde, verschillende bijdragen betalen aan de gemeenschap. Deze onderlinge verschillen geldt ook voor erfpachters in buurten waar het tijdvak spoedig afloopt tegenover woningen en buurten waar het eindetijdvak nog

meer dan tien jaar in de toekomst is gelegen. Die verschillen waren er altijd al, maar zijn door de wijzigingen in het stelsel en grondwaardestijgingen steeds groter geworden waardoor het gevoel van rechtvaardigheid verder wordt ondermijnd.

Wij realiseren ons ook terdege dat volledige gelijkheid teslag is te realiseren. De situaties van erfpachters zijn niet gelijk en de huizenmarkt is in continue ontwikkeling. Ook waar het gaat om de koopprijs van een woonhuis kunnen er grote verschillen zijn. Deze verschillen zijn gecompliceerd omdat het iedereen "op de markt" vrij staat een huis al dan niet te kopen voor een prijs die hij er voor wil betalen (en dat is soms "wat de gek er voor geeft"). De vraag is of deze argumentatie - dat het om een vrije transactie op de markt gaat - (ook) opgaat in het kader van erfpacht.

Dit is volgens ons niet zonder meer het geval bij erfpacht. Uiteraard, een consument is vrij om een woning al dan niet te kopen en de prijs ervoor te betalen die zij hij daar voor over heeft. Daarmee is het vermijdbaar een erfpachtrelatie met de gemeente Amsterdam aan te gaan. Maar daarin zit ook de crux: het aangaan van een erfpachtrelatie met de gemeente is geen op zichzelf staande keuze.

Voor een koper van een woning maakt het aangaan van een erfpachtrelatie anderdeels uit van een veel omvangrijker keuze (de koop van een woning), waarbij de condities bovendien deels zijn bepaald door vorige erfpachters van alle/of de woning. Met de erfverpachter (de gemeente Amsterdam) is, anders met de verkoper van de woning, niet te onderhandelen over de specifieke condities: het is kort door de bocht gezegd "take it or leave it". De economische theorie is dat het erfpachtrecht is verdisconteerd in de koopprijs door de markt, maar dat blijkt in de praktijk niet altijd te kloppen. Dit doet afbreuk aan de bescherming van de erfpachter.

De positie van erfpachter die al jaar en dag in een woning woont en waarvan het einde tijdvak is bereikt, is eveneens niet te vergelijken met de normale positie van een "vrage" op de markt. Een erfpachter kan (bij een canonherziening aan het einde van het tijdvak) wel een deskundigencommissie vragen om een oordeel over de hoogte van de canon en het college kan ook een hardheidsclausule toepassen. Dit neemt echter niet weg dat ook in deze gevallen geen onderhandeling plaatsvindt met de gemeente, maar belangrijker dat de erfpachter niet kan uitwijken naar alternatieve aanbieders als zij wil blijven wonen waar zij woont. Ook in deze context staat de bescherming van de erfpachter naar zijn aard onder druk.

Kortom, hoewel er in de basis een vrijwillige keuze is van consumenten bij de koop van een woning, is er in Amsterdam geen vrije keuze van de erfpacht en ten opzichte van de erfverpachter. De uitwerking hiervan is dat na verloop van tijd, er enorme verschillen zijn en in de toekomst verder gaan ontstaan tussen de positie van de ene erfpachter ten opzichte van andere erfpachters (straat, buurt of stadsgenoten) en tussen de positie van erfpachters en eigenaren met een woning op eigen grond. Het argument dat iedere consument – kennelijk – zelf gekozen heeft om een woning op erfpachtgrond te kopen, is daarin niet overtuigend om vast te stellen dat deze uitkomst rechtvaardig is. Vrijwel alle grond buiten de grachtengordel is in erfpacht uitgegeven en een koper heeft vrijwel geen mogelijkheid om voor een andere locatie zonder erfpacht te kiezen.

In onze optiek speelt daarbij meerhelgeen we in paragraaf 5.2 al beschreven, namelijk dat erfpacht in toenemende mate het karakter van een grondbelasting heeft gekregen. Die constatering is voor ons als onafhankelijk onderzoekers neutraal: we zijn daar als zodanig niet voor of tegen. Maar het legt ons inziens wel bloot waarom erfpachters, naar onze mening logischerwijs, ontevreden zijn waar zij (veel) meer betalen dan andere erfpachters en eigenaren met een woning op eigen grond omdat zij – vanuit hun persoonlijke overtuiging – al wel een canonherziening hebben gehad waar andere burgers dat (nog) niet hebben gehad. Juist als erfpacht in toenemende mate het karakter heeft van een belasting, ligt meer in de rede dat alle Amsterdammers, zowel eigenaars als erfpachters, in gelijke mate worden belast.

5.3.3 Participatie en het erfpachtstelsel

Participatief vorm geven van het erfpachtstelsel komt niet van de grond, ondanks wele inspraakreacties

In algemene zin zien wij dat er bij college en gemeenteraad veel aandacht is voor het inspraakproces maar tegelijkertijd dat het college er niet voor kiest om de aanpassingen in het erfpachtstelsel echt participatief vorm te geven. Het college maakt op een aantal momenten gebruik van participatie-instrumenten (gesprekken, diverse bijeenkomsten). Vaak zien we echter een beperkte vorm van participatie, namelijk de klassieke inspraak. De meeste en grootste keuzes zijn op dat moment al genomen.[20] Daarbij valt op dat er vaak veel inspraakreacties

20 Meer dan 15 jaar geleden (in 2005) heeft Nederland al in het kader van de Raad van Europa het participatiesrecht van burgerlijke decentrale niveau bij de ontwikkeling van beleid vereisend. Dit participatierecht bestaat uit 20 lijn onderdelen van kracht. Dit is sedert 2005 een secundaire medium hebben voor bestemmende Amsterdam, in dit kader is ook de Gemeente uit 2015 van het Comité van Ministers aan de lidstaten met betrekking tot publicaties van burgerlijke rol bij het nieuw, vier hebben. Zie onder: Lex Adams, 'Het bestuursrecht van het bestuursrecht', NTB 2020/16.

zijn. In de duizenden, die echter maar een beperkte invloed hebben op het definitieve genomen besluit. Dat kunt u om redenen niet over te nemen is dan bovendien regelmatig summier beargumenteerd.

Voor participatie is nodig dat betrokkenen in een vroeg stadium kunnen meespreken over de totstandkoming van het stelsel. Bovendien moet dat gesprek plaatsvinden zonder dat er al concrete voorstellen of te bespreken de gemeentelijke randvoorwaarden op tafel liggen waarbij er in de praktijk weinig ruimte (meer) is om een andere richting op te gaan. Succes van participatie is dan ook afhankelijk van de juiste houding. Een open houding van alle betrokkenen moet ertoe leiden dat alternatieve geluiden en opinies beter in overweging worden genomen. Belangenvertegenwoordigers komen voor een legitiem doel op en zijn ook niet per definitie tegenstanders van de gemeente of van het erfpachtstelsel.

Betrokkenen kunnen inspreken en worden (aan)gehoord, maar in de praktijk blijkt dat deze gesprekken niet leiden tot koerswijzigingen. Dit heeft mogelijk ook te maken met het moment waarop deze geluiden het college bereiken, namelijk op het moment dat er al concrete voorstellen op tafel liggen. Zorgelijk is het dat het college op het gebied van erfpacht de burger het vertrouwen van veel burgers lijkt te zijn verloren. Onze indruk is dat dit mede veroorzaakt is doordat burgers niet de gelegenheid hebben gehad te participeren in de totstandkoming van beleid en op momenten ook als tegenstander zijn beschouwd.

Dat van echte participatie geen sprake is, geldt voor belangengroepen, maar ook voor de raad en dus de gemeenteraadsleden. Exemplarisch is dat de uitkomsten van de zogenaamde 'dwarsdoorsnedes' niet (meer) tot aanpassingen leiden maar eerder tot versteviging van de stellingname. Ook is exemplarisch dat de gemeente in antwoorden weinig onderscheid lijkt te zien tussen inspraak enerzijds en een onderhandeling (met belanghebbenden) anderzijds. Dat een onderhandeling volgens het college niet de juiste route is om te bewandelen, is te begrijpen. Er zijn echter talloze andere manieren om een (gestructureerde) dialoog te voeren dan door middel van een onderhandeling. Dit leidt er toe dat een aantal kritiekpunten op het erfpachtstelsel – die zich ook in dit rapport manifesteren – al tijdens de aanpassingen van het erfpachtstelsel bij het college onder de aandacht waren. Dit is voor ons een indicatie dat het college destijds weinig ruimte voelde om aan diezelfde kritieken tegemoet te komen. Daarnaast lijkt het erop dat hier de burger tegenover het bestuur staat. In plaats van de situatie waarbij het bestuur er voor de burger is en de burger betrekt.

5.3.4 Transparantie van het erfpachtstelsel

Transparantie ontbreekt, maar zou ook als de transparantie groter is niet een voldoende waarborg zijn

In dit verband is een steeds terugkerende oproep tot transparantie begrijpelijk en symptomatisch voor de ervaren onzekerheid. Op diverse plekken stellen we in dit rapport vast dat de transparantie van het erfpachtstelsel nog verder kan worden vergroot. Ook zou de gemeente een nóg actievere rol kunnen vervullen in het informeren en voorlichten van erfpachters. Maar het feit blijft dat ook in het geval van volledige transparantie het onmogelijk is om met zekerheid de juiste keuzes te maken. De hoogte van de canon hangt namelijk samen met de ontwikkeling van de markt, die niemand (volledig) kan voorspellen; zeker niet op de veel langere termijn waarop de keuzes hun effect hebben. Ook hangt 'wat wijsheid' is vanuit het perspectief van een consument af van een samenspel van bekende en soms nogonbekende (bijvoorbeeld krijgik een erfenis wel of niet, stijgt of daalt mijn inkomen in de toekomst, wil ik verhuizen of niet, etc.) feitelijke omstandigheden én van persoonlijke voorkeuren. Dit (mogen en) kunnen door de overheid niet gekend worden. Daarmeis volledige transparantie geen oplossing voor door consumenten ervaren onzekerheid. Niemand heeft tenslotte een glazen bol en daar meezal er in het erfpachtstelsel altijd sprake zijn van (rechts) onzekerheid. Aan de andere kant is transparantie wel een voorwaarde voor de democratische legitimatie van het erfpachtstelsel.

De informatievoorziening van het erfpachtstelsel is een punt van zorg en de verantwoordelijkheden zijn niet helder belegd

Om dezelfde reden dat volledige transparantie de onzekerheid niet volledig kan wegnemen, zal ook een (actieve) informatievoorziening (door de gemeente of derden) of onderzoeksplicht (van de consument) geen volledige oplossing zijn.

Ontegenzeggelijk is waar dat consumenten niet vaak in hun leven te maken zullen hebben met keuzes over erfpacht. Zij missen daardoor het overzicht en een volledig begrip van de consequenties op hun (persoonlijke) situatie. De koop van een woning is voor veel consumenten de meest ingrijpende financiële beslissing die zij maken in hun leven. Tegelijkertijd mag tegen die achtergrond verwacht worden dat een consument zich verdiept in het erfpacht, al dan niet door het raadplegen van derden met specifieke expertise (bijvoorbeeld hun makelaar).

Wij zien dat de gemeente Amsterdam een rol heeft genomen in de informatieverzorging. Voor een potentiële woningkoper is de informatie goed toegankelijk te vinden op de website. Ook heeft de gemeente een rekentool ter beschikking gesteld. Eveneens is geprobeerd de complexe materie zo toegankelijk mogelijk op te schrijven en inzichtelijk te maken met infographics. Hiermee geeft de gemeente invulling aan een gewekte verantwoordelijkheid om tezorgen voor een goede informatieverzorging zodat consumenten een geïnformeerde beslissing kunnen nemen.

Wat in de informatiesfeer ontbreekt, is een duidelijke omschrijving van de risico's en onzekerheden. Maar belangrijker: het is ook niet glashelder wie aan de last staat om de risico's en onzekerheden over het voetlicht te brengen. Wat erfpachter en de gemeente precies van elkaar mogen verwachten is niet duidelijk. Dit geldt ook voor de rol en verantwoordelijkheid van makelaars, notarissen, banken en hypotheekadviseurs. Nog los van het gegeven dat ook deze actoren niet de mogelijkheid – en soms ook niet het belang – hebben om de (bezogde) erfpachter tot in de finesses meeste nemen in de (mogelijke) consequenties van hun keuzes.

Wat hierin verder nog meespeelt, is dat er geen duidelijke partij is die toeziet op de consumentenbescherming binnen het erfpachtrecht. Erfpacht valt niet onder het consumententoezicht van de AFM en er is geen sprake van een financieel product in de zin van de Wet op het financieel toezicht (Wft), waardoor ook de AFM geen toezicht houdt. De Amsterdamse gemeenteraad heeft uiteraard een kaderstellende en controlerende functie, maar het is niet realistisch dat de gemeenteraad vanuit diens rol de bescherming van de erfpachter volledig kan borgen.

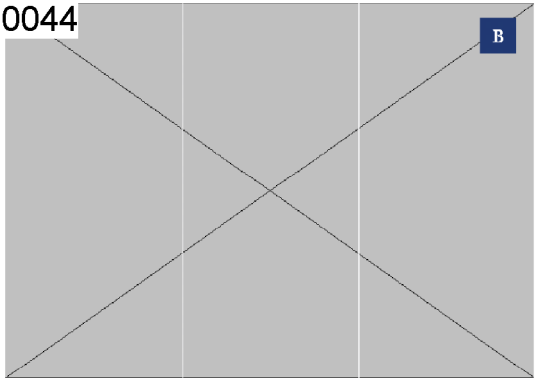
5.4 Erfpacht in Amsterdam, een Gordiaanse knoop

Op basis van onze analyse en op basis van de vele gesprekken die we gevoerd hebben wordt ons één ding duidelijk: niemand is écht tevreden met het huidige stelsel. De redenen van deze onvrede zijn vaak ideologisch gemotiveerd en daarmee niet altijd onderling verenigbaar. Dit leidt ertoe dat, hoewel geen van de betrokkenen blij is met de werking van het huidige stelsel van erfpacht, het toch lastig is om daar iets aan te doen.

Bij de introductie van het nieuwe stelsel voor eeuwigdurende erfpacht diende het stelsel een oplossing te bieden voor de gesignaleerde knelpunten in het stelsel voor voortdurende erfpacht. Wij constateren dat het nieuwe stelsel van eeuwigdurende erfpacht deze knelpunten niet oplost en dat het stelsel zelfs ingewikkelder is geworden. De procedure bij vaststelling van de nieuwe canon is nog steeds ingewikkeld en weinig transparant. Banken zullen op termijn naar verwachting terughoudender zijn bij de financiering van woningen met voortdurende erfpacht. Een keuze voor eeuwigdurende erfpacht levert wellicht meer zekerheid op wat de consument in de toekomst kwijt is aan erfpacht, maar levert onzekerheid op over de vraag of dit de juiste keuze is. Ook geeft het geen antwoord op de vraag of het bedrag redelijk is (te hoog of te laag) en evenmin of dit bedrag in redelijke verhouding staat tot straat, buurt en stadsgenoten.

Wij zien dat over de periode 2000 – 2020 met name het gesprek is gevoerd over de technische aspecten en de uitvoering (het wat en hoe) van het erfpachtstelsel. Er is geen tijd aan de reeds in de grondwaardemethode, BBZ en overstapregeling. In deze discussies is zelden over de doelen en 'het waarom' van het erfpachtstelsel gesproken, terwijl het erfpachtstelsel toch een manier (middel) zou moeten zijn om publieke waarde te realiseren en ook tot de publieke doelen in redelijke verhouding zou moet staan. Het middel van erfpacht lijkt een doel in zichzelf geworden.

Al met al zien wij een Gordiaanse knoop: hoewel duidelijk is dat de bescherming van de erfpachter in het erfpachtstelsel onder druk staat, is niet direct evident hoe deze bescherming voor erfpachters in feitelijkheid verbeterd kan worden.



HOOFDSTUK 6

Beantwoording onderzoeksvragen

6.1 Beantwoording onderzoeksvraag 1: mate van consumentenbescherming van erfpachters

Vraag 1
Welke mate van consumentenbescherming zouden Amsterdamse erfpachters moeten genieten?
a. Welke mate van consumentenbescherming genieten Amsterdamse erfpachters op grond van de bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie?
b. Welke mate van consumentenbescherming wordt geboden aan Amsterdammers die een woning kopen, op grond van het Burgerlijk Wetboek (boek 7), is deze bescherming ook van toepassing op erfpachters en waarom is er voor gekozen om de bepalingen over consumentenkoop alleen op roerende zaken van toepassing te verklaren?
c. In hoeverre is de consumentenbescherming die op grond van de Wet op het Financieel Toezicht geldt voor complexe financiële producten, een geschikt kader en/of richtlijn voor toepassing op gemeentelijk erfpacht in Amsterdam?

6.1.1 Welke mate van consumentenbescherming genieten Amsterdamse erfpachters op grond van de bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie?

De beschermingsregels voor erfpachters genieten op grond van bestaande wet- en regelgeving is uitgewerkt in hoofdstuk 2 en bijlage 3. Deze wet- en regelgeving is tevens de toetssteen voor bevindingen in hoofdstukken 3 en 4 en analyse in hoofdstuk 5 waar het gaat om de wenselijkheid en mogelijkheid om de consumentenbescherming te verbeteren.

In de kern is van belang dat consumentenbescherming in beide zin, geborgd is in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regels. De consumentenbescherming heeft meerdere lagen. Hij bestaat uit bescherming op grond van:

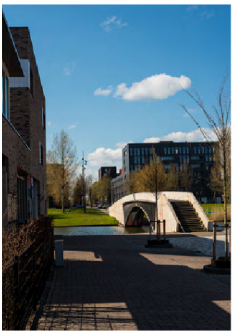
- privaatrechtelijke regels, zowel goederenrechtelijk als verbintenissenrechtelijk;
- publiekrechtelijke regels waarbij de geschreven en ongeschreven rechtsbeginselen richtinggevend zijn;
- Europees recht, met name waar het gaat om regelgeving over algemene voorwaarden en de 'grondrechten' uit het Handvest;
- International recht: mensenrechtenverdragen en het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

Zo bezien ontbreekt het niet aan juridische aanknopingspunten voor consumentenbescherming. Het complexe samenspel tussen al deze regels maakt het wel onoverzichtelijk en lastig te beoordelen welke regels in een concrete zaak bepalend zijn voor het daadwerkelijke niveau van consumentenbescherming. Daarbij komt dat juridische procedures langdurig en tijdrovend zijn. Ook de rechtszekerheid is een punt van zorg.

Hierbij is het verder gemaakte onderscheid tussen 'bescherming 'aan de voorkant' en bescherming 'aan de achterkant' relevant. Aan de achterkant speelt met name de vraag of de Algemene Bepalingen zich verdragen met de consumentenregels over algemene voorwaarden en de in dringendheid van de toets die de rechter hierin aanlegt (of moet aanleggen). Op dit vlak lopen ook nogeen aantal procedures waarbij het laatste (rechterlijke) woord nog niet is gezegd.

Aan de voorkant is het bestuur en de politiek aan zet. In het geval van erfpacht ligt hier dominant een taak voor het college, maar ook de gemeenteraad heeft een belangrijke rol. Deze rol heeft zich in de onderzochte periode ook maarmaals gemanifesteerd. Bij gevallen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid spelen een belangrijke rol bij de bescherming van de consument, al zijn deze beginselen vaak niet als zodanig benoemd. Op het vlak van de rechtszekerheid is met de introductie van het steisel van eeuwigdurende erfpacht een betekenisvolle stap gezet. Op het vlak van rechtsgelijkheid, transparantie en effectiviteit zijn meer fundamentele vraagtekens te plaatsen in het licht van de consumentenbescherming. Dit is verder uitgewerkt in paragraaf 6.3. Het is aan het bestuur en de politiek om hieraan gewicht te geven en al dan niet consequentie(s) aan te verbinden.

6.1.2 Welke mate van consumentenbescherming wordt geboden aan Amsterdamers die een woning kopen, op grond van het Burgerlijk Wetboek (boek 7), is deze bescherming ook van toepassing op erfpachters en waarom is ervoor gekozen om de bepalingen over consumentenkoop alleen op roerende zaken van toepassing te verklaren?



Speciale consumentenbescherming bij aankoop van een woning

In het burgerlijk recht geniet de consument-koper van een woning aanvullende bescherming. Een woning is een grote aankoop die niet iedere consument dagelijks doet en waar grote gevolgen aan vast zitten.

De mate van consumentenbescherming die wordt geboden aan kopers van woningen in Amsterdam is dat de koop schriftelijk moet plaatsvinden, kan worden ingeschreven in de openbare registers en dat de koper drie dagen bedenktijd heeft. Ook is er specifieke bescherming voor de koper tegen wanprestatie van de verkoper die na de koop plaatsvindt. deze bescherming is echter niet specifiek voorbehouden aan consumenten.[92] In onderstaande tabel is uitgewerkt om welke bescherming het gaat.

Eis	Bescherming die het biedt	Reden
Schriftelijk aangaan[93]	De koop van een woning door een consument moet schriftelijk worden aangegaan.	De koper wordt beschermd indien de koop schriftelijk plaatsvindt. Dit is dan schriftelijk bewijs dat de koop heeft plaatsgevonden en wat de inhoud van de overeenkomst is.
Akte ter hand stellen van de koper[94]	Van de koop is niet een opgemaakte akte of afschrift ervan ter hand wordt en gesteld aan de koper.	Het is dit de koper bescherming als zijnlijk een opgemaakte akte of afschrift van de koop heeft. Op die manier is er schriftelijk bewijs de koop precies inhoudt en bestaat duidelijkheid over welke verate geldt.
Bedenktijd[95]	Drie dagen bedenktijd voor de koper van de woning. Binnen die tijd kan de koper de koop zonder financiële consequenties ontbinden. De bedenktijd begint op de dag na de dag van de terhandstelling van de ondertekende akte of afschrift daarvan.	Zodat de koper wordt beschermd dat hij toch niet achter zijn eigen keuze staat en bijvoorbeeld te impulsief heeft gehandeld.
Inschrijving in openbare registers[96]	In het bijzonder bescherming tegen wanprestatie van de verkoper die na de koop ontstaat zoals een derde, tegen beslaglegging en tegen faillissement	De koper beschermen tegen een aantal situaties die kunnen plaatsvinden tussen het moment van het sluiten van die 'voorlopige' koopovereenkomst en het moment waarop het eigendom (het huis) overgaat van eigenaar.

91 Art. 7:2 BW.
92 Art. 7:2 lid 1 BW.
93 Art. 7:2 lid 2 BW.
94 Art. 7:2 lid 3 BW.
95 Art. 7:2 lid 4 BW.

Toepassing van consumentenbescherming bij de aankoop van een woning in de context van erfpacht

De consumentenbescherming van de kopers van woningen in Amsterdam is van (overeenkomstige) toepassing op erfpachters. Volgens de wet is koop "de overeenkomst waarbij de een zich verbindt een zaak te geven en de ander om daarvoor een prijs in geld te betalen".[115] Bij erfpacht wordt er geen zaak gekocht, maar een beperkt zakelijk recht gevestigd. Het erfpachtrecht wordt eenmalig gevestigd en wordt niet bij elke overdracht opnieuw gevestigd. Volgens de wet is erfpacht "een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft eens anders onroerende zaak te houden en te gebruiken".[116] Het gaat bij erfpacht dus om een recht om een onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken. De zaak wordt dus niet daadwerkelijk gekocht en in eigendom overgedragen zoals bij het kopen van de eigendom van een woning, slechts het beperkte zakelijke recht van erfpacht wordt gekocht en overgedragen. Art. 7:47 BW bepaalt echter dat een koop ook op een vermogensrecht betrekking kan hebben. In dat geval zijn de bepalingen van de vorige afdelingen (dus de artikelen in boek 7 vóór art. 47, waaronder de hiervoor besproken artikelen die de koper bescherming bieden) van toepassing voor zover dit in overeenstemming is met de aard van het recht. Dit is in het geval van erfpacht voor de hand liggend.[117]

Specifieke consumentenbescherming bij aankoop van een roerende zaak

De regels over consumentenkoop[118] die specifiek toezien op roerende zaken, zijn te herleiden naar een Europese Richtlijn, die de oorsprong van deze bepalingen in het Burgerlijk Wetboek vormt.[119] In de Richtlijn is beargumenteerd waarom de Europese wetgever de bescherming wil regelen voor roerende zaken en niet voor onroerende zaken.[120] De Europese wetgever is namelijk van mening dat overeenkomsten betreffende onroerende goederen en rechten altijd zijn onderworpen aan een aantal specifieke vereisten in de nationale wetgeving, zoals in Nederland bijvoorbeeld de hiervoor beschreven regels over consumentenkoop van een woning. De reden dat er is gekozen om de bepalingen over consumentenkoop alleen op roerende zaken van toepassing te verklaren is dus dat de Europese wetgever vindt dat de nationale wetgeving al voldoende waarborgen biedt voor overeenkomsten betreffende onroerende goederen en rechten. De regels over overeenkomsten betreffende onroerende goederen en rechten lopen tussen de lidstaten zeer uiteen, dat is een andere reden waarom het lastig zou zijn om deze te verenigen in een Europese regeling. Bovendien is de Europese wetgever bevoegd om regels betreffende consumentenbescherming te maken, voornamelijk gericht op productaansprakelijkheid. Het is maar de vraag of de Europese wetgever wel bevoegd is om regels te maken over onroerende zaken.

6.13 In hoeverre is de consumentenbescherming die op grond van de Wet op het financieel toezicht geldt voor complexe financiële producten, een geschikt kader en/of richtlijn voor toepassing op gemeentelijk erfpacht in Amsterdam?

De Wet op het financieel toezicht is een functioneel ingericht wettelijk stelsel waarin de kaders worden geschetst voor het opereren in de financiële sector. Er wordt duidelijk geschiedt waar financiële ondernemingen aan moeten voldoen bij het aanbieden van financiële producten. Zij moeten daarbij onder andere aantonen te voldoen aan de eisen van betrouwbaarheid, integere bedrijfsuitoefening, effectief verlenen van diensten, prudent beleggingsbeleid, het bieden van eerlijke en vrije toegang tot haar eigen diensten en systemen, internationaal aanvaarde communicatieprocedures en standaarden en inzicht in financiële risico's en kosten.[121] Daarnaast worden cliënten van een afwikkelonderneming, betaalinstelling, clearinginstelling, elektronischgeldinstelling, entiteit voor risico-acceptatie, bank, Nederlandse premiepensioeninstelling, verzekeraar of vrijwilligerinstelling met zetel in Nederland beschermd tegen ontoelaatbaar gedrag van deze financiële instellingen. Deze instellingen zijn verplicht een adequaat beleid te voeren dat een integere uitoefening van de instelling waarborgt, waaronder het tegengaan van belangenverstrengeling en het op iedere wijze tegengaan van het schaden van het vertrouwen in de financiële onderneming of financiële markten.[122] De wet beschermt consumenten dus tegen ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen. De ratio van de wet is consumenten en bedrijven die hun geld toevertrouwen aan financiële instellingen te beschermen.[123]

Een financieel product is volgens de Wft een beleggingsobject, een betaalrekening, elektronisch geld, een financieel instrument, krediet, een spaarrekening, een verzekering, een premiepensioenvorderingen of een product dat is aangewezen bij AMvB.[124] Een complex financieel product is een product

115 Art. 7:1 BW.
116 Art. 7:85 BW.
117 JW A. Biemans, Algemene bepalingen van burgerlijk recht, Deventer: Kluwer 2014, vierde druk, p. 1.
118 Art. 7:5 BW.
119 Richtlijn 2019/771/EU.
120 Considerans 25, Richtlijn 2019/633/EU.

121 Art. 2:3 Wft.
122 Art. 3:17 Wft.
123 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiele-markten/financiele-markten-regelgeving
124 Art. 1:1 Wft.

waarvoor extra regels gelden ten opzichte van financiële producten.[96] Die aanvullende regels zorgen met name voor extra informatieverplichtingen waaraan een financieleinstelling moet voldoen. Die informatieverplichtingen zien erop dat informatie over complexe producten op een gestandaardiseerde en eenvoudige manier moeten worden verstrekt. Doel is daarachter is om aan de ene kant te zorgen dat de consument op een begrijpelijke en toegankelijke manier informatie krijgt over en inzicht in de daadwerkelijk enmerken van het complexe product. Aan de andere kant om het mogelijk te maken om de diverse gelijksoortige complexe producten met elkaar te kunnen vergelijken.[97]

De minister van BZK heeft tegen deze achtergrond opgemerkt: "Erfpacht is geen financieel product maar een zakelijk recht en kan daarom niet worden aangemerkt als een financieel product en kan dus ook niet worden aangemerkt als een "complex" financieel product. Een dergelijk zakelijk recht kan niet worden onderworpen aan de regels van de Wft. Erfpacht is reeds geregeld in boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Een vergelijking kan worden gemaakt met huur (een persoonlijk recht dat eveneens is geregeld in het Burgerlijk Wetboek). Huur valt ook niet onder de regels van de Wft (Tweede Kamer 2017-2018, 1466, 22 maart 2017)."[98]

Hoewel de Wft dus strikt genomen niet van toepassing is, kan de (ratio van de) Wft wel dienen als een referentiekader voor gemeentelijk erfpacht in Amsterdam. Hierbij springt met name in het oog het belang van transparantie en informatieverschaffing aan de consument. Kenmerkend aan het financieel toezicht is dat er een aanzienlijke informatie-asymmetrie is tussen de aanbieder (erfverpachter) en afnemer (erfpachter), waarbij er voor de individuele erfpachter bovendien aanzienlijke (financiële) belangen spelen.

6.2 Beantwoording onderzoeksvraag 2: rol van de consument binnen het erfpachtbeleid in Amsterdam

Vraag 3
In hoeverre heeft de consument centraal gestaan in het erfpachtbeleid in Amsterdam in de periode 2000-2020?

a. In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen van de gemeentelijke erfpacht in de periode 2000-2020 duidelijk en kon een consument de (financiële) werking van het erfpachtrecht begrijpen, beoordelen en voorzien?
b. In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000- 2020 van de gemeentelijke erfpacht veilig, zodat voor de consument de vermogensrechtelijke uitkomsten transparant, uitlegbaar en redelijk zijn?
c. In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000- 2020 van de gemeentelijke erfpacht van dien aard dat de omvang van de beperkingen die aan het erfpachtrecht zijn verbonden in verhouding staan tot de betaalde canon en de lasten die de consument zou hebben gehad, indien hij het volle eigendom zou hebben verkregen?
d. In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht soepel, zodat er geen sprake is van te hoge en/of onnodige kosten?

Over de vraag of de consument centraal heeft gestaan in het erfpachtbeleid in de periode 2000-2020 stellen wij vast dat dit niet het geval is. De wijzigingen van het erfpachtbeleid zijn het gevolg van politieke keuzes. En natuurlijk zijn die keuze mede ingegeven vanuit het perspectief van erfpachters. Het is echter niet zo dat de consumentenbescherming bij het bereiken van politieke compromissen en bij de inhoudelijke motivering van de gekozen koers centraal heeft gestaan. Overigens zijn wij niet van mening dat de gemeenteraad uitsluitend oog zou moeten hebben voor de erfpachter of consument. De gemeenteraad heeft juist het algemeen belang te dienen, de belangen van erfpachters daaronder begrepen. Dat erdoor de gemeenteraad (waaronder hieronder nader) is met name van belang op de aspecten waar het algemeen belang en de individuele belangen van de erfpachter schuren. Wil de gemeenteraad in die context richting kunnen geven, is allereerst nodig dat de gemeenteraad helder verwoordt wat de met het erfpachtstelsel te dienen publieke belangen zijn.

Bij de grootste wijziging in de afgelopen jaren, de introductie van het sauvegardestelsel, is uitvoerig onderzoek

96 Art. 1:80b.
97 https://www.fsma.be/nl/consumenten
98 Aanhangsel van de Handelingen, Vergaderjaar 2017-2018, nr. 577

gedaan naar de financiële effecten voor de gemeente. Er is geen zicht geweest op de financiële effecten voor diverse consumentengroepen. Bij besluitvorming over het steisel in 2015 is een onderzoek van Rebel beschikbaar waarvan de opdracht luidde Rebel is gevraagd de financiële effecten voor de gemeente Amsterdam door te rekenen in het huidige voorliggende stelsel en het voorgestelde vervolgstelsel conform de laatste inzichten. Een soortgelijk onderzoek naar de financiële effecten voor consumenten is niet uitgevoerd. In het startdocument is ook geen aandacht voor de analyse van deze financiële effecten (bijvoorbeeld zoals dat op landelijk niveau gebeurt met de berekende 'koopkrachtplaatjes'). De effecten op het niveau van consumenten komen pas in beeld op het moment dat reeds besloten is over de opzet en inhoud van het erfpachtstelsel en invloeden individueel dereken te gaan invullen. Maar in die fase kunnen besluiten en de uitkomsten ervan niet meer worden aangepast. Ook bij andere besluiten zijn financiële effecten voor consumenten in de besluitvorming niet nauwelijks een punt van overweging. Niet bij het vaststellen van canonpercentages, niet bij het opnieuw vaststellen van depreciatiepercentages of het wijzigen van waarderingsmethodieken. Bij het beoordelen van de financiële effecten rekenen colleges en gemeenteraad primair vanuit het gemeentelijk belang, secundair vanuit de eigen politieke overtuigingen en pas op de laatste plaats vanuit effecten voor individuele consumenten.

6.2.1 In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen van de gemeentelijke erfpacht in de periode 2000-2020 duidelijk en kon een consument de (financiële) werking van het erfpachtrecht begrijpen, beoordelen en voorzien?

Op basis van dit rapport mag ook duidelijk zijn dat het erfpachtstelsel, zoals dat nu bestaat, niet volledig te doorgronden is voor de consument. Daarin is een intrinsieke zwakte gelegen vanuit het perspectief van bescherming van de erfpachter. Enerzijds heeft dit te maken met de opzet van het stelsel zelf (zoals bijvoorbeeld het doorgronden van de erfpachtgrondwaarde), anderzijds is dat inherent aan een erfpachtstelsel waarin de onzekere toekomstige marktwaarde een belangrijke factor is bij het bepalen van de hoogte van de canon. Dat spraakwater van oververhitte markt versterkt deze dynamiek alleen maar verder.

6.2.2 In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht veilig, zodat voor de consument de vermogensrechtelijke uitkomsten transparant, uitlegbaar en redelijk zijn?

Voor de vermogensrechtelijke uitkomsten van het erfpachtstelsel geldt dat deze om diverse redenen niet transparant, uitlegbaar en redelijk zijn. Het gebrek aan transparantie heeft zijn oorsprong onder meer in het gebruik van brongegevens die niet openbaar zijn, besluitvorming over depreciaties waarbij de onderbouwing niet te herleiden is en onvolkomen de exploitatiebesluitvorming over BTW-percentages. Hiermee zijn ook experts niet goed in staat een uiteindelijke canonverplichting te motiveren of uit te leggen aan consumenten. Ook de consument kan dezelfde niet reconstrueren. Hier blijft deinherente onzekerheid over toekomstige marktontwikkelingen ook een rol en de mate waarin keuzes doorwerken in bijvoorbeeld verkoopprijzen van woningen. Dat leidt er tot slot toe dat niet vast te stellen is of de uitkomst uiteindelijk redelijk is.

6.2.3 In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht van dien aard dat de omvang van de beperkingen die aan het erfpachtrecht zijn verbonden in verhouding staan tot de betaalde canon en de lasten die de consument zou hebben gehad, indien hij het volle eigendom zou hebben verkregen?

De vraag of de omvang van de beperkingen die aan het erfpachtrecht verbonden zijn in verhouding staat tot de betaalde canon (in relatie tot een situatie van volledig eigendom) is een vraag die zich moeilijk sluitend laat beantwoorden. De prijs die een woning zou hebben in geval van volledig eigendom is vrijwel niet te bepalen. Onderzoek laat zien dat deprijsvorming op de huidige markt gebrekkig is. Bovendien is elke consument anders en heeft andere financieringsvoorwaarden voor de eigen woning. Ook is beantwoording van deze vraag afhankelijk van de individuele erfpachtsituatie (welke voorwaarden zijn van toepassing? Welke keuzes zijn gemaakt?). Wel kan vastgesteld worden dat het canonpercentage dat de gemeente nu hanteert inclusief inflatie hoger ligt dan gebruikelijke percentages die aanbieders van hypotheken aanbieden. Dit is het gevolg van de bandbreedtes (bodem en plafond) en gehanteerderisico-opslag. Op de lange termijn kan dit bij ongewijzigd beleid overigens ook anderszins uitpakken.

De uiteindelijke canon die de consument in het huidige stelsel betaalt, is het gevolg van een aantal modelberekeningen. Zo is een depreciatiefactor toegepast van 10%. En bij het overstappen is sprake van sanderingskortingen. Ook is er de buurtstraatquotie die gemiddeld is op 45%. Het is voor ons op basis van dit onderzoek geen uitgemaakt antwoord te geven of al deze maatregelen leiden tot de juiste verhouding. Wat wel is vast te stellen is dat deze percentages slechts deels inhoudelijk (en wetenschappelijk) zijn onderbouwd. De percentages zijn vooral verklaarbaar als uitkomst van een (politiek) compromis.

6.2.4 In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht doelmatig, zodat er geen sprake is van te hoge en/of onnodige kosten?

Eerder concludeerden we dat de gemeente Amsterdam in de praktijk nog maar één doel heeft met erfpacht voor consumenten. Tegen die achtergrond is lastig vast te stellen of de wijzigingen in relatie tot de te realiseren doelen doelmatig waren. Wel in de zin dat op kortere termijn de inkomsten van de gemeente op peil blijven, voor de andere doelstellingen geldt dat die in de praktijk voor erfpacht door consumenten geen betekenis meer hebben. Voor wat betreft de genoemde risico-opslag geldt dat deze voor consumenten naar ons oordeel onnodig hoog is. In de ons bekende rapportages wordt nergens gemeld dat er bovenmatig veel achterstallige betalingen zijn en de stichting die de gemeente Amsterdam heeft is zeer stark.

6.3 Beantwoording onderzoeksvraag 3: rol van de gemeenteraad

> **Vraag 3**
> Wat was de rol van de gemeenteraad ten aanzien van wijzigingen in het erfpachtbeleid en in hoeverre heeft de gemeenteraad middels het uiten van wensen en bedenkingen dan wel anderszins de consumentenbescherming van de erfpachter meegewogen in de eigen afweging(en)?

Juridisch gezien is in de uitvoering van het erfpachtstelsel primair het college van B en W aan zet. Het gaat daarbij om privaatrechtelijke handelingen, welke binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders- de bevoegdheid van het college zijn. Hier bij heeft de gemeenteraad een kaderstellende controlerende en volksvertegenwoordigende rol ten opzichte van het college. Deze rol is in het geval van erfpacht te meer van belang omdat keuzes over erfpacht verstrekkende budgettaire consequenties (kunnen) hebben voor de gemeente. Daarmee is het budgetrecht van de gemeenteraad in het geding. Ook voor Amsterdamse burgers kunnen wijzigingen in erfpachtbeleid grote consequenties hebben. In dat geval komt de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad in beeld.

Dit heeft zich er in verteld dat de gemeenteraad de Algemene Bepalingen vaststelt. Zoals hiervoor beschreven is er in de gemeenteraad veel aandacht geweest voor het thema erfpacht, zijn er talloze vragen gesteld en ook veel insprekers geweest. Zo bezien zou de consumentenbescherming in de basis goed geregeld moeten zijn en op aspecten is dat ook zeker het geval. Het niveau van consumentenbescherming hangt echter ook sterk samen met het (overige) beleid van de gemeente. Dit beleid, zoals bijvoorbeeld "De grondmarktdiscipline voor bestaande erfpachtrechten" wordt door de gemeenteraad enkel besproken. Dit beleid wordt vastgesteld (en gewijzigd) door het college.

Voor de politieke discussie is het bepalend geweest dat de (politieke) uitkomst – dat er een stelsel van eeuwigdurende erfpacht zou komen – al vooraf vast was in het coalitieakkoord. Anders dan in 2013 heeft de gemeenteraad in 2014 niet vooraf uitgangspunten meegegeven aan het college, maar slechts ingestemd met de uitgangspunten zoals door het college vastgesteld. Het is in dergelijke en die wij gezien hebben duidelijk geworden dat daarbij oog is geweest voor de belangen van de erfpachter. Tegelijkertijd was de consumentenbescherming geen leidend principe in de rechtering om te kiezen voor een stelsel van eeuwigdurende erfpacht. Dit is ook bij de uitwerking van het stelsel niet het geval geweest.

Ons beeld is dat er binnen de gemeenteraad enkele gemeenteraadsleden zich vergaand verdiepten in het onderwerp en dat het merendeel van de gemeenteraad de voorstellen op hoofdlijnen las. De beperkte groep gemeenteraadsleden die zich vergaand verdiepten, was tot op hoog detailniveau op de hoogte van de uitwerkingen heeft daar ook veel en **gedetailleerde** raadvragen over gesteld. Zij stonden ook in nauw contact met de Amsterdamse samenleving, zowel inwoners als belangenvertegenwoordigers. Uit de vragen en moties blijkt dat vanuit de zijde van de gemeenteraad oog is geweest voor individuele effecten en voorstellen worden gedaan voor bijsturing. Niet alle voorstellen en moties hebben een meerderheid gehaald.

Het beeld is dat voor het grootste deel van de gemeenteraad om op basis van de aangereikte informatie de materie te technisch en complex was om een goed beeld te krijgen van de effecten voor consumenten. De informatie die de gemeenteraad ontving, was hiervoor ook niet toegesneden. Het gevolg dat zich vervolgens manifesteert is dat de politieke besluitvorming een debat wordt tussen specialisten en fijnproevers.

6.4 Beantwoording onderzoeksvraag 4 en de hoofdvraag: welke verbeteringen zijn mogelijk?

Vraag 4
Is het raadzaam om de consumentenbescherming bij Amsterdamse erfpacht te verbeteren en op welke manieren zou dat het beste kunnen?

Waarbij de uiteindelijke te beantwoorden hoofdvraag is:

In hoeverre is, sinds het van kracht worden van de Algemene Bepalingen 2000, de consumentenbescherming voldoende geborgd voor erfpachters in Amsterdam, en is het wenselijk en mogelijk om deze te verbeteren?

Zoals in de analyse al aangegeven is de consumentenbescherming een Gordiaanse knoop: het is duidelijk dat de consumentenbescherming onder druk staat en verbeterd moet worden. Tegelijkertijd schuilt in het toevoegen van nieuwe elementen of extra maatregelen het risico van een nog grotere complexiteit. Dat is in retrospectief ook het effect geweest van alle maatregelen die sinds 2000 zijn genomen, hun goedebedoelingen ten spijt.

Voor ons zit de kern in drie belangrijk conclusies:

- De introductie van een extra (keuze)optie voor de consument, namelijk de introductie van eeuwigdurende erfpacht, biedt de consument niet per definitie meer bescherming. Dit komt omdat het maken van deze keuze consequenties heeft: vaak bovendien op langere termijn en mogelijk ook pas voor toekomstige erfpachters. De keuzemogelijkheid tussen voortdurend erfpacht en eeuwigdurend erfpacht biedt als zodanig dus geen bescherming. De vergelijking met de situatie op een 'vrije markt' gaat niet op. Sterker nog, het grote van dat geen sprake is van een goed functionerende markt maakt juist dat het collega (daartoe zo nodig aangezet door de raad) extra waarborgen voor deze pachter moet bieden.
- De angst van het erfpachtstelsel vanuit het perspectief van de consument hangt niet zozeer samen met of er sprake is van voortdurende erfpacht of van eeuwigdurende erfpacht, maar wat de consument – onder de streep – betaalt als erfpachtcanon en de effecten van deze pachtstatus op de waarde van de woning. Het is afhankelijk van de invulling in beide stelsels dan baar dat deze pachter te veel of te weinig betaalt. De keuze voor het ene of andere stelsel is in zekere zin gelijk en op die toek omst. Een keuze tussen de twee stelsels biedt geen bescherming voor de erfpachter.
- Het is niet glashelder welke publieke belangen het erfpachtstelsel dient en hoe deze belangen zich tot elkaar verhouden, zeker waar het gaat om bestaande woningen. Daardoor is evenmin duidelijk of het Amsterdamse erfpachtstelsel in de huidige opzet deze publieke belangen het best doeltreffend en doelmatig dient. Veel keuzes die bij de opzet van het erfpachtstelsel zijn gemaakt, hebben een langevoorgeschiedenis en zijn politiek gemotiveerd in plaats van inhoudelijk onderbouwd en getoetst op hun actualiteit. Daarbij komt dat de canon steeds nadrukkelijker het karakter van een belasting heeft, waardoor veel gericht komt te liggen bij de vraag of deze belasting wel eerlijk onder de inwoners van Amsterdam is verdeeld. Onderlinge verschillen worden in die context al snel als onrechtvaardig ervaren.

Tegen deze achtergrond en in de wetenschap dat extra ostiën en maatregelen tot extra complexiteit leiden, zien wij mogelijkheden om de consumenten bescherming beter te waarborgen. Wij hebben deze geordend langs de algemene beginselen van goed bestuur zoals eerder door ons gehanteerd in dit onderzoek.

Consumentenbescherming door erfpachtstelsel te koppelen aan (publieke) doelen

We concluderen dat de beleidsdoelstellingen voor erfpacht zoals oorspronkelijk geformuleerd steeds verder uit beeld zijn geraakt en dat in het geval van erfpacht voor consumenten deze feitelijk alleen nog wordt ingezet als algemeen deelkingmiddel. Onze conclusie is dat in de context van het ontbreken van een goede beleidstheorie ook niet het juiste niveau van consumentenbescherming bereikt kan worden. Wij adviseren de gemeenteraad van Amsterdam om in samenspraak met het college de doelstellingen achter het instrument erfpacht, in ieder geval voor met een woningen, opnieuw te bezien en vast te stellen.

Wij adviseren de gemeenteraad hierbij als algemeen kader te hanteren de algemene beginselen van goed bestuur. Daarmee komt de lat hoger te liggen dan 'behoorlijk bestuur', waaraan de rechter toetst. Het enkelefeit dat de gemeente in rechtszaken niet in het ongelijk wordt gesteld, is daarmee nog geen voldoende voorwaarde om aan het kader van goed bestuur te voldoen. Bij het formuleren van de doelstellingen is het advies het perspectief van de burger (zowel erfpachters als niet-erfpachters) nadrukkelijker en eerder in de voorbereiding van beleid mee te nemen. Dus niet alleen de vraag te beantwoorden wat wijzigingen betekenen voor de begroting van de stad, maar ook in ogenschouw te nemen wat het betekent voor de portemonnee van de burger. De informatie aan de gemeenteraad moet ook daarop gericht zijn.

In de oloovatting van het college in de onderzochte periode valt op dat vaak wordt verwezen naar art. 100 van de Gemeentewet, dat regelt dat het aan het college is privaatrechtelijke handelingen te verrichten. Daarbij is het naar ons oordeel zo dat uitoefening van deze bevoegdheid uitsluitend binnen de door de gemeenteraad vastgestelddekaders kan plaatsvinden en dat wijzigingen van beleid met grote maatschappelijke financiële en juridische gevolgen eerst ter besluitvorming aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd. Wij adviseren de gemeenteraad deze kaderstellende rol actiever op te pakken om zo de democratische legitimiteit van het erfpachtstelsel te versterken. Daarmee kan de gemeenteraad ook de positie van erfpachters versterken en bescherming bieden aan 'consumenten'.

Doelstellingen waaraan erfpacht kan bijdragen zijn onder meer ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, inclusieen diversiteit van stadsdat, het organiseren van financiëlesolidariteit tussen Amsterdammers en de financiële positie van de gemeente Amsterdam. Voor elk van deze doelstellingen moet beargumenteerd worden met welke (mix van) instrumenten ze het best kunnen worden behaald. Erfpacht is naast onder meer fiscale middelen en subsidies, één van de instrumenten en niet een doel op zich. Als onderbouwd is dat het instrument erfpacht het beste instrument is om een doel te bereiken, moet ook vastgesteld worden in hoeverre inzet proportioneel en wat een redelijke verdeling van de waardeontwikkeling tussen gemeente en erfpachter is. Daarmee ontstaat een solide basis voor een legitiem erfpachtstelsel.

De door de gemeenteraad vastgestelde beleidstheorie is vervolgens de basis waarop in programmabegroting, jaarrekening en voortgangsrapportages met behulp van indicatoren gerapporteerd kan worden over de voortgang de realisatie van doelstellingen en financiële baten en lasten en bestemming van opbrengsten. Hiermee wordt het voor de gemeenteraad ook eenvoudiger het college te controleren op de uitvoering.

Consumentenbescherming door rechtszekerheid

De rechtszekerheid van consumenten kan met een aantal maatregelen versterkt worden. Allereerst zou de gemeenteraad aan het college een duidelijk kader moeten meegeven voor rechtszekerheid. Hoewel gemeentelijke erfpacht formeel niet onder toezicht van de ARM valt en de Wft niet van toepassing is, kan de gemeenteraad het normenkader vaststellen en het college opdragen om zich aan deze normen te conformeren. Erfpachters kunnen daaraan bescherming ontlenen ten opzichte van de gemeente, zodat de positie van consumenten versterkt wordt.

Bepalingen omtrent grondwaardebepalingen en canonpercentages liggen nu voornamelijk vast in gemeentelijk beleid. De rechtszekerheid kan versterkt worden door dit beleid steviger te verankeren, bijvoorbeeld in de APB. Hierbij past de kanttekening dat hiermee de flexibiliteit wat afneemt.

Een andere maatregel om rechtszekerheid te vergroten, is de consequenties van grondwaardebepalingen en canonberekeningen voorspelbaarder te maken en de halfbomerwerking te elimineren. Dit kan door dereken formules eenvoudiger te houden (minder modelmatige berekeningen op elkaar stapelen, minder aannames) zodat deze ook voor gewone burgers te volgen en na te rekenen zijn. Ook het handhaven van een bestendigegedragslijn kan hierin helpen. In de te hanteren methoden moeten cumulatie-effecten (WOZ) voorkomen worden en halfbomen gemaximaliseerd worden. Dat leidt tot een geleidelijke ontwikkeling van canons zonder grote uitschieters of sprongen. De voorspelbaarheid wordt ook verhoogd door wijzigingen in rekenmethoden zoveel mogelijk te beperken. Zodat een erfpachter ook op de langere termijn weet waar hij aan toe is.

Duidelijker check-and-balances in de organisatie dragen ook bij aan meer objectiviteit. Op dit moment zijn beleidsvoorbereiding, taxatie, waardebepaling, uitvoering en beheer bij dezelfde afdeling ondergebracht. Inclusief de verantwoordelijkheid om ink omsten te genereren. Te overwegen valt om bijvoorbeeld de taxatie/waardebepaling van erfpachtrechten elders te belleggen. Wij denken dan concreet aan de afdeling Belastingen. Hier is veel actuele informatie aanwezig over vastgoed in Amsterdam en professionele kennis over taxaties en waarderingen. Verder heeft de gemeentelijke

belastinginspecteur een wettelijk vastgelegde autonome positie (gemeentewet, art. 231) en staat de afdeling Belastingen onder extern toezicht door de Waarderingskamer. Hiermee wordt het belang van een objectieve waardebepaling duidelijk geborgd en afgebakend van de verantwoordelijkheid om inkomsten te genereren. Dat in dit een extra waarborg tegen vermenging van deze twee doelstellingen. Voor de implementatie van dit advies is nader onderzoek nodig naar de exacte wettelijke positie van de gemeentelijk belastingdienst, de rol en wijze van het externe toezicht door de Waarderingskamer en de vraag of de afdeling Belastingen voldoende in staat is deze taak kwalitatief goed uit te voeren dan wel wat nodig is om op dat niveau te komen.

De gemeenteraad heeft een controlerende rol ten aanzien van het college. Gericht informatie over de uitvoering is daarbij noodzakelijk. Aan de hand van het normenkader voor rechtszekerheid moet ook beschouwd worden welke informatie systematisch aan de gemeenteraad verstrekt wordt zodat controle effectief en structureel (en niet incidentgedreven) vorm gegeven kan worden. De gemeenteraad heeft ook enkele instrumenten zoals de accountant, de ombudsman en de rekenkamer die kunnen ondersteunen in de controlerende rol. Wij adviseren met deze organen te onderzoeken hoe de gemeenteraad in politieke zin de uitvoering van het te ontwikkelen normenkader te controleren.

Op dit moment is er geen extern toezicht specifiek op de uitvoering van het erfpachtstelsel. Gemeenten staan op basis van diverse revitalisering generiek toezicht uitgeoefend wel onder toezicht van provincie en rijksoverheid, maar dit toezicht is algemeen en signalgedreven. Toezicht en controle kunnen methoden zijn om rechtszekerheid te verstevigen. Omdat de materie zeer specifiek is en grote deskundigheid vraagt en er geen specifiek extern toezicht is, adviseren wij de gemeenteraad zich actief door deskundigen bij te laten staan. Dit vorm waarin dit zou kunnen, is periodiek (eens in de drie of vier jaar) een visitatiecommissie van externe deskundigen te vragen de uitvoering van het beleid door te lichten. Opdrachtverlening aan deze visitatiecommissie zou door de gemeenteraad moeten plaatsvinden waarbij het door de gemeenteraad vastgestelde beleid en normenkader getoetst worden. Deze visitatiecommissie heeft een breder werkterrein dan de huidige toetsing die het college laat uitvoeren op de rekenwijze die ten grondslag ligt aan de BSO.

Het sluitstuk van rechtszekerheid voor consumenten zou de mogelijkheid moeten zijn om geschillen voor te leggen aan een onafhankelijke derde. De bestuursrechter en/of de civiele rechter blijven deze bescherming onvoldoende. Dit komt enerzijds door wat en hoe deze rechters toetsen (namelijk marginaal) en anderzijds doordat dergelijke procedures kostbaar zijn en een heel lange asem vergen en daarmee een hoge drempel opwerpen van uit het perspectief van de erfpachter.

In het stelsel van voortdurende erfpacht bestaat de mogelijkheid om externe deskundigen een waardebepaling te laten doen. Deze desk undigen moeten hun werk in volstrekt onafhankelijkheid kunnen doen, alle dit een in het bijzonder de deskundige die namens de erfpachter wordt ingeschakeld. Niettemin het financiële belang van erfpacht en de waardering toenemen, neemt ook het belang van onafhankelijke beoordeling toe. Door de nauwe contacten die er tussen taxateurs en de gemeente Amsterdam zijn, ontstaat het risico dat de onafhankelijkheid onder druk komt. Wij adviseren de onafhankelijkheid van deskundigen sterker te verankeren, bijvoorbeeld in het verder gestandaardiseren van de wijze van toetsen of deskundigen ook daadwerkelijk onafhankelijk optreden.

In het systeem van eeuwigdurende erfpacht heeft de erfpachter geen mogelijkheid de gemeentelijk aanbieding aan een externe voor te leggen of bezwaar of beroep aan te tekenen. Bezwaar- en beroep tegen de vaststelling van de WOZ-waarde staat in de basis wel open, maar in regel staat de WOZ-waarde die gebruikt wordt bij de berekening van de canon onherroepelijk vast. Als een erfpachter bij de berekening de overstap naar eeuwigdurender erfpacht gaan front staat vast, dan WOZ-waarde of een aanbod waarmee hij het oneens is, kan hij deze in de regel niet ter discussie stellen omdat er geen mogelijkheid is om het aanbod aan een externe voor te leggen of bezwaar of beroep aan te tekenen en omdat de WOZ-beschikking formele rechtskracht heeft verkregen. Daarmee missen erfpachters (laagdrempelige) rechtsbescherming. Wij adviseren te onderzoeken of hier aan tegemoet gekomen kan worden, bijvoorbeeld door het introduceren van een onafhankelijke geschillencommissie die erfpachters binnen de juridische grenzen helpt, kan bemiddelen met de gemeente, zoals het klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid).

Consumentenbescherming door rechtsgelijkheid

Rechtsgelijkheid tussen verschillende erfpachters is één van de zwakkepunten in het huidige erfpachtstelsel. Door relatief willekeurige omstandigheden kunnen verschillen ontstaan die niet aansluiten op redelijke verwachtingen van erfpachters. De berekeningswijze kent grote onzekerheidsmarges. Deze marges leiden tot ongelijkheid tussen erfpachters. Idealiter zouden type, omvang en locatie van de woning bepalend

moeten zijn voor de omvang van de canon en niet de vraag onder welke erfpachtsituatie een woning valt. Hier wringt echter dat erfpacht een lange historiek kent van aanpassingen en dat deze aanpassingen ook niet achter af aangepast kunnen worden. Bij toekomstige aanpassingen moet om die reden ook nadrukkelijker gekeken worden naar de effecten van wijzigingen voor individuele gevallen en niet alleen naar de macro-effecten. Leiden deze aanpassingen niet tussen grote verschillen tussen vergelijkbare woningen, ongeacht de erfpachtsituatie.

Door rechtsbescherming achteraf alleen te beperken tot een gang naar de rechter, werpt de gemeente een forse drempel op voor erfpachters om hun recht te halen. Dat is alleen voor een beperkte groep van kapitaalkrachtige inwoners of georganiseerde belangenverenigingen haalbaar. De voorstellen die eerder het vorige hoofdstuk hebben gedaan voor het kunnen voorleggen van individuele uitkomsten aan de geschillencommissie voor een toets, dragen ook bij aan het vergroten van rechtsgelijkheid omdat deze laagdrempelig en toegankelijk zijn voor allen.

Consumentenbescherming door participatie

Consumentenbescherming gelet niet alleen aan de achterkant van de uitvoeringen niet slechts door **gelijkelijke** inspraak, maar in het perspectief van goed bestuur, zeker ook aan de voorkant. In ons onderzoek is gebleken dat de gemeente Amsterdam open aanstaat momenten gebruik maakt van participatie instrumenten. Daarin zijn partijen en belangenorganisaties worden betrokken bij het opstellen van nieuwe Algemene Bepalingen bijvoorbeeld. Dat zijn goede voorbeelden die ook in de toekomst verder ingezet moeten worden.

Vaak zien we ook een veel beperktere vorm van participatie, namelijk die klassieke inspraak. Waarbij opvalt dat er vaak veel inspraakreacties zijn, in de duizenden, die vaak een beperkte invloed hebben op het definitieve genomen besluit. Inspraak moet worden ingezet als slotstuk op de participatie. Inspraak moet niet in plaats van participatie of als een verplicht nummer ingezet worden.

De gemeenteraad heeft enkele malen, vooral ten tijde van besluitvorming over eeuwigdurende erfpacht, expertsessies/ hoorzittingen belegd. Voor zover wij begrepen hebben, waren dit relatief korte bijeenkomsten. De gemeenteraad zou naar ons oordeel dit soort type instrumenten vaker moeten inzetten en daar ook ruimte dit tijd voor moeten nemen. Voorbereidingen uitvoering van dergelijke sessies zouden zoveel mogelijk door een afspiegeling van de gemeenteraad moeten plaatsvinden. Met de inzet van dit soort instrumenten verwerft de gemeenteraad ook eigenstandig inzicht in de materie, de belangen en de expert opinies. Dit geeft het debat in de gemeenteraad een betere inhoudelijke basis.

Participatie kan verder verstrikt worden door betrokken partijen ook te betrekken bij het uitvoeringsbeleid van het erfpachtstelsel. Dit zou er ook in moeten bestaan dat wijziging van de Algemene Bepalingen -tweezijdig- vorm krijgt en dus ook samen met (belangenorganisaties van) erfpachters gebeurt. De gemeenteraad kan de positie van zowel erfpacht als de positie van de burger versterken door het stellen van een algemeen participatiekader.[19]

Succes van participatie is ook afhankelijk van de juiste houding. Een opener houding van alle betrokkenen moet ertoe leiden dat alternatieve geluiden en opinies beter in overweging worden genomen, in de wetenschap dat grondwaardebepaling noodzakelijk erwijs modelmatig plaatsvindt. Elk model heeft beperkingen, elke berekening kan er naast zitten. Een opinie of één methode tot de absolute norm verheffen, past in die situatie niet. Bijvoorbeeld de WOZ-waardering komt tot stand op basis van aannames die ook een foutmarge hebben. Juist door verschillende uitkomsten met elkaar te vergelijken, komt een meer afgewogen waardering tot stand.

Daarnaast zien wij in dit dossier dat het debat snel die diepte aan details in gaat, waarbij het grotere plaatje uit zicht verdwijnt. Daarin is een zwaktegelegen. Participatie zou bijvoorbeeld heel goed rondom een aantal buitenstaanders uitgangspunten of ontwerpcriteria georganiseerd kunnen worden (bv. openbaarheid van alle brondata, in plaats van detaillistische discussies over de precieze berekening van de BBQ).

Belangenvertegenwoordigers komen voor een legitiem doel op en zijn ook niet per definitie tegenstanders van de gemeente of van het erfpachtstelsel. Voorkomen moet worden dat participatie leidt tot een partijtje arm worstelen met ondersteuning van onderzoeksbureaus en elkaar beconcurrerende experts. Dat vergt een open procshouding, van in eerste instantie vooral de gemeente.

Aan het eind van het besluitvormingsproces neemt de gemeenteraad een besluit. Met krappe of grotere meerderheid, waarbij ook altijd partijen, belangenbedenden of inwoners niet of niet volledig hun zin zullen krijgen. Maar door het

[19] In dezen sinds een paving-Wet versterking participatie en decentrale inkaderingsbesluit de Raad daarbij een belangrijke rol en de huidige besluiten in het kader van de Raad van Bestuursbesluit van een aanmerkelijke participatie van de burger bij het beleid de decentrale niveau.

besluit te baseren op een deugdelijke beleidstoetsing en een open besluitvormingsproces, zal het vertrouwen in erfpacht (ongeacht de vormgeving) en in de genomen besluiten uiteindelijk toenemen.

Consumentenbescherming door transparantie

We concludeerden dat transparantie nuttig is, maar niet direct de inherente onzekerheden voor consumenten wegkan nemen. Op een aantal punten kan meer transparantie wel leiden tot meer vertrouwen.

Goede voorlichting aan consumenten is een hoeksteen van consumentenbescherming. Het college staat zelf op het standpunt dat zij hierin een beperkte rol heeft, immers is het effect van elke keuze afhankelijk van individuele omstandigheden die de gemeente niet kent. Inhoudelijk gezien klopt dit, maar naar ons oordeel zou de gemeente een ruimere opvatting kunnen hanteren. De gemeente wijst consumenten niet of nauwelijks op risico's en inherente onzekerheden die met keuzes samenhangen. Wij adviseren om een algemene bijsluiter te maken waarin consumenten op risico's wordt gewezen en waarin een verwijzing zit naar adviseurs die een op persoonlijke maat gemaakt advies kunnen geven.

Bij de koop van een huis zijn vaak makelaars, notarissen, hypotheekadviseurs en banken betrokken. Zij hebben allen een rol bij het voorlichten van consumenten. Er wordt niet systematisch onderzocht in welke mate zij deze rol ook goed invullen. Er wordt door sommigen verondersteld dat makelaars vooral oogzouden hebben voor een snelle verkoop en het minder nauw zouden nemen met voorlichting. Ons is dat niet gebleken en tegelijkertijd is er ook geen controle of toezichtsrapportage waarmee het tegendeel bewezen kan worden. Hetzelfde geldt ook voor hypotheek adviseurs, banken en notarissen. Niemand die het echt weet. Als verantwoordelijke voor het erfpachtstelsel adviseren wij de gemeente Amsterdam om meer systematisch zicht te hebben op de wijze waarop consumenten geadviseerd worden door deze professionele partijen. In samenhang vormen de partijen met elkaar het vangnet voor consumenten, dan vergt wel dat ieder weet wat zijn rol is, en deze ook goed uitvoert. Dat begint met het vastleggen van ieders rol en verantwoordelijkheid en vervolgens met het systematisch toetsen van het bestaan van de verschillende rollen in de praktijk.

Transparantie zit uiteraard ook in het erfpachtstelsel zelf, in de mate waarin de onderliggende gegevens voor iedereen opvraagbaar zijn, waarin onderbouwingen en keuzes transparant zijn. Dat is nu niet het geval.

- De opbouw van de BSQ is niet gebaseerd op openbare gegevens.
- De (objectieve) onderbouwing van de hoogte van de depreciatiefactor is niet wetenschappelijk.
- De onderbouwing van het canonpercentage kent een risico-opslag die niet herleidbaar is.
- De onderbouwing van de betaalde erfpachtcanon gekoppeld aan de ontwikkelingen en investeringen in de buurt is niet te herleiden.

Door elk van de componenten beter en duidelijker te onderbouwen, wordt het erfpachtstelsel transparanter. De ontwerpers zou moeten zijn dat alle elementen gebaseerd zijn op openbare gegevens.

Meer transparantie is een voorwaarde om vervolgens participatie van de burger mogelijk te maken. Door middel van transparant optreden van het overheidsbestuur krijgt de burger ook weer vertrouwen, maar dan moet de burger vervolgens wel bij het maken en uitvoeren van beleid betrokken worden. Als dat niet het geval is, dan is ook de transparantie zinloos. In dat opzicht zijn de beginselen van transparantie en participatie cruciale elementen in de hedendaagse democratie ook op gemeentelijk niveau.

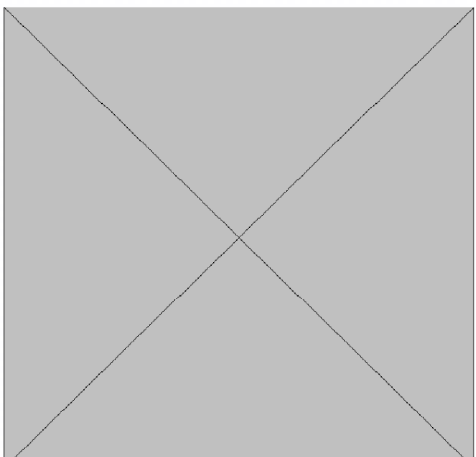
Afrondend: consumentenbescherming vanuit het perspectief van goed bestuur en de rol van de raad

Zoals uit voorstaande blijkt is er bij de ontwikkeling van het erfpachtstelsel van een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraad waar het betreft de randvoorwaarden voor het erfpachtstelsel. Deze randvoorwaarden zouden niet alleen in nauw overleg met maar ook met inbreng van betrokken burgers tot stand moeten komen. Dat zijn dan door de gemeentelijke volksvertegenwoordiging opgestelde kaders waarbinnen het college uitvoering geeft.

Die voorwaarden zouden invulling moeten geven aan de beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, transparantie en participatie bij de verdere ontwikkeling van het erfpachtstelsel. Specifiek op het punt van participatie zou de gemeenteraad door het stellen van een algemeen participatiekader de positie van zowel zichzelf als de positie van de burger kunnen versterken.

Het college moet de gemeenteraad actief en regelmatig in ieder geval bij het jaarverslag, informeren over de actuele stand van zaken in de uitvoering van het erfpachtstelsel. Hierbij zou het door het bestuursorgaan gevoerde beleid moeten worden uiteengezet en dan met name waar het betreft de vier genoemde beginselen.

Tot slot zou de uitvoering van het erfpachtbeleid periodiek (dit is driejtot vier jaar) getoetst moeten worden aan de vastgestelde kaders en normen. Ons advies is dit door een door de gemeenteraad aangewezen visitatiecommissie te laten doen.



Bijlage 1: Bronnenlijst

1. Gemeente Amsterdam, Een overzicht van alle Algemene Bepalingen van 1896 - 2010.
2. Gemeente Amsterdam, Programakkoord voor de raadsperiode 1994-1998, 20 april 1994.
3. Mikrel samenwerking Amsterdam, Richtlijnen taxatie erfpachtcanonherziening Amsterdam, december 1996.
4. Gemeente Amsterdam, Instemmen met de noodzakelijnen voor de operatie Groot onderhoud, 15 april 1997.
5. Gemeente Amsterdam, Hoofdrapportage Bestuursopdracht groot onderhoud Amsterdams Erfpachtstelsel, februari 1998.
6. Gemeente Amsterdam, Nota Gemeentelijk Grondprijsbeleid, 1998.
7. Gemeente Amsterdam, Hoofdrapportage Bestuursopdracht groot onderhoud Amsterdams Erfpachtstelsel, februari 1998.
8. Gemeente Amsterdam, Bijlagenboek Hoofdrapportage Bestuursopdracht groot onderhoud Amsterdams Erfpachtstelsel, februari 1998.
9. Gemeente Amsterdam, Eindrapportage 100 jaar erfpacht; operatie Groot onderhoud, 4 januari 2000.
10. Gemeente Amsterdam, Eindrapportage100 jaar erfpacht; operatie Groot onderhoud, 25 januari 2000.
11. Gemeente Amsterdam, Vaststelling ABG000, 15 november 2000.
12. Gemeente Amsterdam, Nota Gemeentelijk Grondprijsbeleid, 2000.
13. Gemeente Amsterdam, Bundel gemeentelijke besluiten, 2001.
14. Gemeente Amsterdam, Beleid inzake het uitsluiten van de canonindexering, 1 januari 2001.
15. Gemeente Amsterdam, Beleid inzake het uitsluiten van de canonindexering, 9 januari 2001.
16. [redacted] Het vaststellen van canonpercentages bij de herziening van erfpachtcontracten, juli 2003.
17. [redacted] De waarde van een erfpachtrecht in het Amsterdamse stelsel, augustus 2004.
18. [redacted] te huur, kavel te duur?, juli 2006.
19. [redacted] Gemeentelijk beleid en beleidsregels: de toegevoegde waarde en een beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beleidsvorming vanaf nu, 2008.
20. Gemeente Amsterdam, Verslag taxateurswerkeg, 24 november 2009.
21. Gemeente Amsterdam, Verslag CHET-overleg, 28 oktober 2010.
22. Gemeente Amsterdam, Onderzoek naar en aanpassen van de depreciatiefactor die bij het ingaan van een opvolgend tijdvak wordt gehanteerd bij vervreemdingsgetal tussen de grondwaarde van bovenlijke grond en de grondwaarde van grond bij bestaande erfpachtrechten, 7 december 2010.
23. Gemeente Amsterdam, Inzichten en opvolgen vastgoedlijn van het aankoop beleid in enige bloot eigendom, 18 januari 2011.
24. Gemeente Amsterdam, Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid de heer A.H. van Googe van 6 oktober 2011 inzake nieuwe rekenwijze voor de financiering van (particuliere) erfpacht, 29 november 2011.
25. [redacted] Erfpacht in Amsterdam, Amsterdam, geactualiseerd door Bureau Erfpacht, 2011.
26. Gemeenteblad 16 maart 2012, afd. 3A, nr. 20174.
27. Gemeenteblad 16 maart 2012, afd. 3A, nr. 21773.
28. Gemeente Amsterdam, brochure Erfpacht, Canonherziening einde tijdvak, ingroeiregeling en subsidieregeling, maart 2012.
29. Gemeente Amsterdam, Canonherziening einde tijdvak, ingroeiregeling en subsidieregeling, maart 2012.
30. Rekenkamer Metropool Amsterdam, Canonherziinger einde tijdvak - bezwarlijk rapport, 5 juni 2012.
31. Rekenkamer Metropool Amsterdam, Canonherzieningen einde tijdvak – Rechtheer, 5 juni 2012.
32. Rekenkamer Metropool Amsterdam, Canonherzieningen einde tijdvak – Onderzoeksrapport, 5 juni 2012.
33. Gemeente Amsterdam, Notulen CHET-overleg, 18 oktober 2012.
34. Gemeente Amsterdam, Werkinstructie ITA Canonherziening einde tijdvak AB 1915 t/m AB 1955, 2013.
35. Compareon in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ervaringen met erfpacht, 5 maart 2013.
36. Rekenkamer Metropool Amsterdam, Verzoek tot rechtmatigheidsonderzoek erfpacht, 28 mei 2013.
37. Compareon in opdracht van Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, Woningmarkteffecten modernisering erfpachtstelsel, 12 juni 2013.
38. Gemeente Amsterdam, Besluit uitgangspunten na consultatie aan de raad ter vaststelling voor te leggen, 18 juni 2013.
39. Gemeente Amsterdam, Vaststellen van de uitgangspunten van de nieuwe Algemene Bepalingen voor voortdurende erfpacht, 3 en 4 juli 2013.
40. Prijns, J en Riancka, M., Advies Commissie Prijns & Riancka, 2 september 2013.
41. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van het definitief rekenmodel zoals die heer [redacted], 19 december 2013.
42. Rekenkamer Metropool Amsterdam, Onderzoeksrapport Proactieven grote dossiptraties, januari 2014.
43. Rebel, Financiële effecten van voorstel vernieuwing erfpachtstelsel Amsterdam, 17 januari 2014.
44. Commissie Grondwaardebepaling, De bepaling van de grondwaarde van Amsterdamse woningen op bestaande erfpacht, 23 maart 2014.
45. Gemeente Amsterdam, om het raadsbesluit d.d. 3 juli 2013 in te trekken, 2 april 2014.
46. Gemeente Amsterdam, Rapportage over de beoordeling door de gemeente van rapporten van externe adviseurs in het kader van een onafhankelijk toetsproces in de periode 2010 tot en met 2013, 13 mei 2014.
47. Gemeente Amsterdam, Coalitieakkoord 2014-2018, juni 2014.
48. Gemeente Amsterdam, Wijzigen van het beleid voor goedkeuring in erfpachtuitgiftebesluiten en aanpassingen bij nieuwe gronduitgiften, 1 oktober 2014.
49. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van het concept-raadsbesluit, 17 december 2014.
50. Gemeente Amsterdam, Motie 1223 aangenomen, 17 december 2014.
51. Gemeente Amsterdam, Risicoanalyse bij Startdocument Eeuwigdurende erfpacht, 19 februari 2015.
52. Gemeente Amsterdam, Nota van Beantwoorden, 19 februari 2015.
53. Gemeente Amsterdam, Startdocument Eeuwigdurende erfpacht, 19 februari 2015.
54. Gemeente Amsterdam, Beantwoording vragen van dhr. Boomsma, lid van de raadscommissie RO, bij het Startdocument Eeuwigdurende erfpacht, 20 maart 2015.
55. Gemeente Amsterdam, Beantwoording mondelinge vragen van dhr. Van Ossenbel over brief en overstraatmeldsetting bij grondsluiting, 8 juni 2015.

56. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen duiding tijdelijke standdocument, 19 juni 2015.
57. Gemeente Amsterdam, Beantwoording van de mondelinge vragen van het raadslid de heer Van Ossalaer inzake verlengde afkoop onder de Algemene Bepalingen voor voordurende erfpacht 1994, 10 juni 2015.
58. Grondwaardecommissie, Schoon schip: Advies van de grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht Amsterdam, 18 juni 2015.
59. Amsterdamse federatie van woningcorporaties, vereniging samenwerkingsverband HA, G&O, Wonen en AFWC, 30 juni 2015.
60. Gemeente Amsterdam, Bijlage, Overzicht consulterende over advies GWC, 6 oktober 2015.
61. Grondwaardecommissie, Beantwoording raadsvragen naar aanleiding van het rapport: 'Schoon Schip', 17 juli 2015
62. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van de ontwikkelingen rond btw en overdrachtsbelasting bij gronduitgifte en besluiten tot afwijken van verzoeken om restitutie van btw en toepassing van overgangsregeling en tot beantwoording van de door raadslid Van Ossalaer gestelde vraag, 2 september 2015.
63. Gemeente Amsterdam, Besluitvorming naar aanleiding van het advies "Schoon schip" van de Grondwaardecommissie eeuwigdurende erfpacht, 1 oktober 2015.
64. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van het voorstel om het eeuwigdurend erfpachtstelsel uit te werken op basis van het advies van de Grondwaardecommissie, 29 oktober 2015.
65. Gemeente Amsterdam, Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid D.A. van der Ree van 3 november 2015 inzake de consultatie van Vereniging Eigen Huis in de procedure van de vaststelling van het erfpachtstelsel, 2 december 2015.
66. Rebel, Financiële effecten van voorgestelde eeuwigdurende erfpachtstelsel Amsterdam, status concept, 4 december 2015.
67. Rebel, financiële werking en verschillen tussen het eeuwigdurende erfpachtstelsel en het voortdurende erfpachtstelsel, 28 december 2015.
68. [redacted], Advies van de Marktvraagcommissie Eeuwigdurende Erfpacht: Beslist eerlijk begint, 2015.
69. Gemeente Amsterdam, Brief aan erfpachters, 12 januari 2016.
70. Gemeente Amsterdam, Reactie op het voorstel van raadslid Nuijens in de commissie RO van 28 oktober 2015 voor het aanbieden van een kentijdend erfpachtrijdvisk zonder deskundigen procedure, 14 januari 2016.
71. Gemeente Amsterdam, Besluitvorming naar aanleiding van het rapport 'Beslist eerlijk begint', 29 januari 2016.
72. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van rapportage Eeuwigdurende erfpachtstelsel uitgewerkt, 10 februari 2016.
73. Gemeente Amsterdam, Beantwoording vragen leden van de raadscommissie RD de heer Nuijen en de heer Abid inzake besluitvorming reactie mei 2262 (Geen speculatie), 23 maart 2016.
74. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van collegebesluit tot vrijgave voor inspraak van de ABZ016 en het bijbehorende uitgiftebeleid en het inspraakdocument, 23 maart 2016.
75. Gemeente Amsterdam, Beantwoording vragen van leden van de raadscommissie RO inzake juridisch prudentie in relatie tot het erfpachtconversiebeleid en de verlenging van het erfpachtbeleid, 23 maart 2016.
76. Gemeente Amsterdam, Effect van variëren met parameters op die erfpachtgrondwaarde, canon
77. en gemeentelijke erfpachtopbrengsten, 13 april 2016.
78. [redacted] Eeuwigdurende erfpacht: een vertaling in Amsterdam 2.0, 2 mei 2016.
79. [redacted] Eeuwigdurende erfpacht: waarom het goedkoper lijkt dan het is, 10 juni 2016.
80. Gemeente Amsterdam, Nota van Beantwoording, bijlage 22 juni 2016.
81. Gemeente Amsterdam, Reactie op de inspraakprocedure Concept Algemene Bepalingen 2016.
82. Gemeente Amsterdam, Instemmen met de vaststelling van de Algemene Bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht 2016 Amsterdam (AB 2016), 22 juni 2016.
83. Gemeente Amsterdam, Vraag voor mailig raadslid Van der Ree inzake overstap naar eeuwigdurende erfpacht bij appartementen complexen, 12 oktober 2016.
84. Ortec Finance, Beoordeling uitwerking advies Grondwaardecommissie, 19 oktober 2016.
85. Rebel, Memo, Vergelijking van het voortdurende en eeuwigdurende stelsel, versie erfpachter bezien., 25 oktober 2016.
86. Ortec Finance, Verwaterlingsfactor o.b.v. WOZ-gegevens Amsterdam, 30 november 2016.
87. Ortec Finance, Gewoonlijkheid verduurzamingsfactor voor hoogte het bouwkosten, 30 november 2016.
88. Rebel, Herziening Erfpachtstelsel Amsterdam, 13 december 2016.
89. Gemeente Amsterdam, Het eeuwigdurende erfpachtstelsel uitgewerkt, 2016.
90. BBO Economisch Onderzoek, Beoordeling WOZ-bestand, 2016.
91. Gemeenteblad 2016 nr. 171744, 7 december 2016.
92. Rebel, Herziening Financiële effecten van voorstel eeuwigdurend erfpachtstelsel Amsterdam, 13 december 2016.
93. Gemeente Amsterdam, Overstapregeling, 20 december 2016.
94. Gemeente Amsterdam, De verschillen tussen de WOZ-methode en het Grondprijsbeleid, 20 december 2016.
95. Gemeente Amsterdam, Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, 2017.
96. Gemeente Amsterdam, Het advies van de Markt aardecommissie in relatie tot de Overstapregeling 2 januari 2017.
97. Gemeente Amsterdam, Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid Van Ossalaer inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, 17 januari 2017
98. [redacted] R. Eeuwigdurend duurt?, 31 januari 2017.
99. Gemeente Amsterdam, Beantwoording aanvullende schriftelijke vragen van het raadslid Moorman inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, 1 februari 2017.
100. Gemeente Amsterdam, Algemene Bepalingen voor erfpacht in Amsterdam, februari 2017.
101. Gemeente Amsterdam, Bespreken collegebesluiten, 9 februari 2017.
102. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van het collegebesluit tot instemmen met het voorgenomen besluit Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, 8 februari 2017.
103. [redacted] Demarktwaarde van erfpachtgrond, 9 februari 2017.
104. Gemeente Amsterdam, Initiatief voorstel raadsleden Boomsma, Van Lammeren en Van Soest, Overstappen op Eeuwigdurende Erfpacht' een alternatief voorstel, 23 februari 2017.

105. Gemeente Amsterdam, Beantwoording aan vullende schriftelijke vragen van het lid Dijkhuizen de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten. 27 februari 2017.
106. Gemeente Amsterdam, Beantwoording aan vullende schriftelijke vragen van het lid Van Ossenbruggen inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht en de grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, 28 februari 2017.
107. Gemeente Amsterdam, Beantwoording aan vullende schriftelijke vragen van het lid Van Ossenbruggen inzake de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht, 15 maart 2017.
108. Gemeente Amsterdam, besluitvormende actie initiatief voorstel, 6 april 2017.
109. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen met de Overstapregeling, 28 april 2017.
110. Gemeente Amsterdam, vaststelling van de hoofdpunten voor de Overstapregeling en het beleid Grondwaardebepaling, 9 mei 2017.
111. Gemeente Amsterdam, Instemmen met het collegebesluit tot vaststelling van het aan uitlend erfpachtbeleid
112. voor bestaande erfpachtrechten, 31 mei 2017.
113. Gemeente Amsterdam, Instemmen met het collegebesluit tot vaststelling van het beleid Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten 2017, 31 mei 2017.
114. Gemeente Amsterdam, Instemmen met het collegebesluit tot vaststelling van het Overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht voor woonbestemmingen 2017, 31 mei 2017.
115. Gemeente Amsterdam, Overstapregeling voor eeuwigdurende erfpachte, 2017.
116. Gemeente Amsterdam, Reactie op vragen van de raadscommissie RO bij de behandeling van de Overstapregeling eeuwigdurende erfpacht en bijbehorende beleidsstukken, 19 juni 2017.
117. Gemeente Amsterdam, Instemmen met het collegebesluit tot vaststelling van de Overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht voor woonbestemmingen, 28 juni 2017.
118. Gemeente Amsterdam, Schriftelijke vragen van de heer Boomkens, 15 augustus 2017.
119. Gemeente Amsterdam, Schriftelijke vragen van de heer Van Ossenbruggen, 3 oktober 2017.
120. Gemeente Amsterdam, Beantwoording aan vullende schriftelijke vragen van het lid Van Ossenbruggen inzake de gefaseerd aanbod van de aanbieding van eeuwigdurende erfpacht, 3 oktober 2017.
122. Gemeente Amsterdam, Brief uitvoering motie, 12 december 2017
123. Gemeente Amsterdam, Instemmen afhandeling moties, 19 december 2017.
124. Gemeente Amsterdam, Instemmen met afhandeling moties 800, 801, 802, 811, 812, 813 en 814 van 28 juni 2017 inzake Overstapregeling naar eeuwigdurende erfpacht voor woonbestemmingen, 19 september 2017.
125. Nota financiële verantwoording grondexploitaties en erfpachtuitgifte, niet gedateerd, ca. 2017
126. Advies ARM , 17 januari 2018.
127. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van de berekening bij de canonwijziging bij tussentijdse wijzigingen van erfpachtrechten, 7 februari 2018
128. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van de afhandeling van een aantal moties inzake de overstapregeling naar eeuwigdurende erfpacht voor woonbestemmingen, 14 & 15 maart 2018
129. S.1.26 Het inherent erfpachtoon fliet kan worden opgelost. 27 juni 2019
130. Advies DMC d.d. 4 oktober 2018
131. Gemeente Amsterdam, Uiten van wien en en bedenkingen inzake het voorgenomen collegebesluit tot het met terugwerkende kracht, tijdelijk verlenen van 10% extra overstapkorting bij overstap naar eeuwigdurende erfpacht, 28 november 2018.
132. Gemeente Amsterdam, Uiten van wien en en bedenkingen inzake het voorgenomen collegebesluit om 10% extra overstapkorting bij overstap naar eeuwigdurende erfpacht te verlenen, 28 november 2018.
133. Gemeente Amsterdam, Grondwaardebepaling voor bestaan de erfpachtrechten, december 2018.
134. Gemeente Amsterdam, Onbezwaar de waarde, maatwerk BBG en procedure van bedenkingen, 2018.
135. Gautier, P. A., & Vouren, A. V. (2019). Threefact of land lease on house prices. *Journal of Housing Economics*
136. 46, 1-11. 2019
137. Broes van Groenou, J. De rechtsverhouding tussen erfpachter en erfverpachter (Recht en Praktijk nr. VG12) (diss. Open Universiteit), Deventer: Wolters Kluwer 2019.
138. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van de externe beoordeling op de onderbouwing van de marktwaarden en de bouwkosten en vaststellen van het gactualiseerde beleid Grondprijsbepaling voor nieuwe erfpachtrechten, 12 maart 2019.
139. Gemeente Amsterdam, Mogelijke uitbreiding van de Tegemoetkoming regeling aan en verhoging in plaats van het uitnemen van een Vangnetregeling en motie 800, 17 mei 2019
140. Gemeente Amsterdam, Onbezwaar de waarde, maatwerk BBG en procedure van bedenkingen, 27 juni 2019.
141. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van de tegemoetkoming regeling canon verhoging (in plaats van een vangnetregeling), 3 juli 2019.
142. S.1.26 Nu of nooit? Nee, altijd!, 2 september 2019.
143. Gemeente Amsterdam, Uitvoeringsbeleid d.d. al. november 20 19 bij de Overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht, 3 september 2019.
144. Ortec Finance, Erfpacht toerecht en verkoopcijfers in Amsterdam in het kader van de Wet WOZ, september 2019
145. S.1.26 Geen woningcorporaties nog overstappen? Mogen ze niet? Hoe is het mogelijk. 18 december 2019.
146. Rekenkamer Metropool Amsterdam. Canon herziening en de tijdvak en Verlengde afkoop erfpacht, 2019.
147. Gemeente Amsterdam, Verzoek voor volksinitiatief, 11 februari 2020.
148. Gemeente Amsterdam, Commissie behandeling In commissie Algemene Zaken van 9 april 2020.
149. Gemeente Amsterdam, In stellen onderzoekscommissie, 22 april 2020
150. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van de analyse en inventarisatie campagne overstap erfpacht, 13 mei 2020.
151. Gemeente Amsterdam. Kennisnemen voortgangsrapportage van de Overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht met de stand van zaken tot 16 juni 2020, 22 juni 2020.
152. Gemeente Amsterdam, In formatie over de overstap en de stand van zaken uitvoering Overstapregeling, 22 juni 2020.
153. Gemeente Amsterdam, In formatie over afwikkeling van de erfpachtdossiers (canon herziening tijdvak) van de bij de rechtszaak SEBA cs / Gemeente Amsterdam aangesloten erfpachters. 30 juni 2020

154. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van de verlenging van de termijn voor het accepteren van de overstapvergoedingen, 2 september 2020.
155. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen voortgangsrapportage van de Overstapregeling van voordurende naar eeuwigdurende erfpacht met de stand van zaken tot 31 augustus 2020, 21 september 2020.
156. Gemeente Amsterdam, Vaststellen ondersteuningsagenda, 21 september 2020.
157. Gemeente Amsterdam, Stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de Overstapregeling van voordurende naar eeuwigdurende erfpacht, 21 september 2020.
158. [redacted] Wetten erfpacht en bloot eigendom te waarderen, 14 oktober 2020.
159. [redacted] Een krakkemikkige constructie, november 2020.
160. [redacted] Een krakkemikkige constructie, november 2020.
161. Gemeente Amsterdam, Brief inzake Wijziging Overstapregeling van voordurende naar eeuwigdurende erfpacht voor woonbestemmingen 2017, inzake vaststelling notariskeuze, 24 november 2020.
162. Gemeente Amsterdam, Kennisnemen van het collegebesluit van 17 november inzake de vragen van de Hoge Raad over WOZ-beschikkingen en de gevolgen voor Belastingen Amsterdam en de overstap van erfpachtrechten, 9 december 2020.
163. Gemeente Amsterdam, Actueel lijst lopende WOB verzoeken inzake erfpacht per 18 januari 2021.
164. [redacted] Kanttekeningen bij indexering van opstalvergoeding door de gemeente Amsterdam, 10 maart 2021.
165. Gemeente Amsterdam, Instemmen met het toevoegen van de geheimhouding op de stukken die worden gedeeld in het bekrachtigingsverzicht van het collegevaan de raad, 21 april 2021.
166. Gemeente Amsterdam, Bijlage Bekrachtigingslijst geheimhouding, 21 april 2021.

Overige gemeentelijke informatie die gebruikt is voor het onderzoek
- Begrotingen en jaarrekeningen gemeente Amsterdam
- Grondprijzenbrieven o.a.
- Verordeningen

Jurisprudentie erfpacht
167. HR 7 april 1933, ECLI:NL:PHR:1993:AB9753.
168. Hof Arnhem 20 januari 2005, ECLI:NL:GHARN:2005.
169. Rb. Amsterdam 26 maart 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009
170. EHRM 12 juni 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX7536.
171. Rb. Amsterdam 5 juni 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013.
172. HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013.
173. Hof Amsterdam 20 mei 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014.
174. HR 29 april 2016, ECLI:NL:HR:2016.
175. Hof Amsterdam 9 mei 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019.
176. Rb. Den Haag 18 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019.
177. HR 29 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020.
178. Rb. Amsterdam 7 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020
179. Rb. Amsterdam 13 januari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:63.
180. Rb. Amsterdam 13 januari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:64.

Naast deze documenten is er gebruik gemaakt van openbare bronnen, zoals de openbare informatie op de website van de gemeente Amsterdam.

Bijlage 2: Overzicht van gesprekspartners

In het kader van het onderzoek is een aantal personen gesproken. Deze bijlage bevat een overzicht van de organisaties en functies van deze personen.

Organisatie	Functie
Gemeente Amsterdam	Wethouder Grondzaken
Gemeente Amsterdam	Oud wethouder Grondzaken
Gemeente Amsterdam	Oud wethouder Grondzaken
Gemeente Amsterdam	Afdelingshoofd Erfpacht en Uitgifte
Gemeente Amsterdam	Teamleider Beleid erfpacht en uitgifte
Gemeente Amsterdam	Juridisch adviseur
Gemeente Amsterdam	Teamleider Overstap
Gemeente Amsterdam	Senior erfpachtbeheerder
Gemeente Amsterdam	Teamleider Grond prijsbeleid / advisering grondprijzen
Gemeente Amsterdam	Strategisch adviseur
Gemeente Amsterdam	Belasting Inspecteur / senior fiscaal juridisch adviseur
Gemeente Amsterdam	Teamleider Juridische zaken en Inkoop regie
Gemeente Amsterdam	Juridisch adviseur
Gemeente Amsterdam	Gemeentejurist
Rekenkamer Metropool Amsterdam	Senior onderzoeker
	Oud gemeenteraadslid VVD
	Oud gemeenteraadslid D66
	Gemeenteraadslid SP
	Oud gemeenteraadslid PvdA
Stichting Erfpachtverbetering Amsterdam (SEBA)	Voorzitter
Amsterdamse Woon- en Erfpachtersvereniging	Secretaris
	Betrokken erfpachter
	Betrokken erfpachter
Advocatenpraktijk Corten de Geer	Advocaat
Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA)	Makelaar
Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA)	Makelaar
Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA)	Makelaar

Bijlage 3: Juridisch kader

Tabel 1 Algemene privaatrechtelijke waarborgen voor overeenkomsten (die tevens gelden voor erfpachtovereenkomsten)

Die	Bescherming	Reikt
Redelijkheid en billijkheid.[160]	Indien een overeenkomst of regel tussen partijen onaanvaardbaar is naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid, dan is deze niet van toepassing. Bij het bekijken wat redelijkheid en billijkheid precies inhoudt voor een bepaalde situatie dient rekening te worden gehouden met algemeen erkende rechtsbeginselen, dein Nederland levende rechtsovertuigingen en de maatschappelijke en persoonlijke belangen.[161]	Zodat er in alle privaatrechtelijke overeenkomsten een drempelgeldt waarbinnen linke gehandeld aar in met worden. Dit is ter bescherming van de betrokkenende partijen.
Goede trouw.[162]	Goede trouw betekent dat iemand van uit zijn redelijke overtuiging handelt. Deze goede trouw is essentieel in het aangaan van een privaatrechtelijke verbintenis. Er is geen sprake van goede trouw indien persoon de feiten of het recht waarop zijn goede trouw betrekking heeft kende of redelijkerwijze in de gegeven omstandigheden behoorde te kennen. Daarbij geldt er tot in bepaalde mate een onderzoeksplicht en kan een verre niet te goeder trouw zijn alseen onderzoek onmogelijk is, maar er wel een duidelijke reden was tot twijfel.	Om een partij te beschermen als de wederpartij niet vanuit zuiverematieve handelt.
Misbruik van bevoegdheden.[163]	Dit komt voor als een bevoegdheid wordt uitgeoefend met slechts het doel uit te voeren om een ander te schaden, met een anderdoel dan waarvoor zij is verleend of als er onevenredigheid zit tussen het belang van de uitoefening en het belang dat daardoor wordt geschaad.	Om een partij te beschermen als de wederpartij haar bevoegdheden misbruik een juiste manier uitvoert.
In strijd met de goede zeden of openbare orde.[164]	"Een rechtshandeling die door inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde, isnietig."	In het privaatrecht laat veel ruimte gelaten aan de deelnemende partijen om te regelen, maar de rechtshandelingsmag in ieder geval nooit in strijd zijn met de goede zeden of openbare orde.
Wilsgebrek bedreiging.[165]	Onder bedreiging valt het dan van een opzettelijk en ju ridisch standpunt van een ander. Een rechtshandeling isvernietigbaar in dien iemand een ander tot het verrichten van een rechtshandeling bedreigt.	Om een partij te beschermen tegen een wederpartij die druk uitoefen tom een rechtshandeling tot stand te laten komen.
Wilsgebrek bedrog.[166]	Onder bedrog valt het dan van een opzettelijk en juiste mededeling. Het opzettelijk verzwijgen van een feit waarvan de verwijger verplicht was deze mededeling te doen of een andere kunstgreep. Een andere kunstgreep zou kunnen zijn het misleiden met stukken. Een rechtshandeling is vernietigbaar indien er sprake is van bedrog.	Om een partij te beschermen tegen een wederpartij die opzettelijk probeert de partijte bedriegen.
Wilsgebrek misbruik van omstandigheden.[167]	Onder misbruik van omstandigheden valt dat iemand die weet of dat behoort te weten dat de ander door bijzondere omstandigheden wordt bewogen toch de rechtshandeling aangaat. In dien daar sprake van is, is de rechtshandeling vernietigbaar.	Om de partij die door hijzon dere omstandigheden wordt bewogen de rechtshandeling te vernichten te beschermen.
In strijd met geschreven of ongeschreven regels publiekrecht.[168]	"Een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht".	Een waarborg om te zorgen dat het publiekrecht niet wordt overtreden bij het uitoefenen van privaatrechtelijk verkregen rechten.

160 Art. 2:27 BW, Art. 6:2 BW en Art. 6:248 BW
161 Art. 3:6 BW
162 Art. 2:8 BW
163 Art. 3:13 BW
164 Art. 3:40 lid 1BW
165 Art. 3:44 lid 2 BW
166 Art. 3:44 lid 3 BW
167 Art. 3:44 lid 4 BW
168 Art. 3:14 BW

Fix	Bescherming	Ratio
Wijziging overeenkomst door rechter in geval onvoorziene omstandigheden.[58]	Indien zich onverwachte omstandigheden voordoen kan een overeenkomst door de rechter worden gewijzigd of geheel of gedeeltelijk ontbonden worden. Dit gebeurt op vordering van een van de partijen. De onvoorziene omstandigheden moeten dan van dien aard zijn dat "de wederpartij naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van de overeenkomst niet mag verwachten". De wijziging of ontbinding kan opgelijk met terugwerkende kracht. De wijziging of ontbinding is slechts mogelijk indien de onvoorziene omstandigheden niet voor rekening komen van degene die zich erop beroept.	Om een waarborg te geven dat erwijzigingen plaats kunnen vinden als deomstandigheden zodanig veranderen dat het op voorhand niet had kunnen worden voorzien.
Onrechtmatige daad.[59]	Degene die tegen iemand anders een onrechtmatige daad pleegt is verplicht degeleden schade te vergoeden.	Om teborgen dat iemand niet deschade hoeft te dragen die aan iemand anderszal moeten rekenen.
Misleidende handelspraktijk.[60]	Er is sprakevan een misleidende handelspraktijk indien de informatie die wordt verstrekt feitelijk onjuist is of als dieinformatie de gemiddeldeconsument misleidt of kan misleiden. Voor een misleidende handelspraktijk is geen opzet vereist.	Om een consument te beschermen tegen een situatie waarin feitelijk onjuisteinformatiewordt verstrekt of alsde verstrekteinformatie misleidend kan zijn
Dwaling.[61]	Er is sprakevan dwaling alseen van de partijen bij het aangaan van de overeenkomstniet de juiste voorstelling van zaken had indien die dwaling komt door een inlichting van de wederpartij, de wederpartij gezien zijnfraaie kennis de dwalende had moeten inlichten of de wederpartij dezelfde onjuiste voorstellingvan zaken deelde bij het aangaan van deovereenkomst. De overeenkomst kan in het geval van dwaling vernietigd worden.	Om een partij die niet een juiste voorstelling van zaken had bij het aangaan van een overeenkomst te beschermen.
Algemene voorwaarden.[62]	Er is een aparte afdeling toegedicht aan het afbakenen waaraan niet gebondenheid kan worden aan een set van algemene voorwaarden. Algemene voorwaarden zijn bedingen die zijn opgesteld om op te nemen in een aantal overeenkomsten en mogen niet de kern van de prestaties van de overeenkomsten aantasten. Een beding kan onder geval vernietigbaar als het onredelijk bezwarend is voor de wederpartij of indien de wederpartij geen redelijke mogelijkheid heeft gekregen om kennis te nemen van de algemene voorwaarden.	Om een partij te beschermen tegen onredelijke bedingen het sluiten van een overeenkomst.

58 Art. 6:258 BW
59 Art. 6:162 BW
60 Art. 6:193b BW.
61 Art. 6:228 BW
62 Afd. 3b boek 6 BW, Art 6:236 BW e.v.

Tabel 2: Beginselen van behoorlijk bestuur

Elk	Beschrijving	Ratio
Taak vervullen zonder vooringenomenheid.[52]	De overheid wordt geacht haar taak zonder vooringenomenheid te vervullen.	Zodat de overheid beslissen zal nemen zonder blijken naar de persoon.
Zorgvuldigheids-beginsel.[53]	De overheid moet beslissingen zorgvuldig handelen. Dit kan het bestuursorgaan doen door bij de voorbereiding van een besluit alle benodigde kennis omtrent de relevante feiten en alle belangen in te vergaren.	Het borgt dat de overheid haar besluiten (en privaatrechtelijke handelingen) zorgvuldig voorbereid en neemt.
Verbod op détournement de pouvoir.[54]	De overheid mag slechts haar bevoegdheden gebruiken voor de redenen waarvoor ze gemaakt zijn, er mogen dus geen andere belangen of doelen spelen bij het uitoefenen van haar bevoegdheden.	Het borgt dat de burger erlegen wordt bevonden dat de overheid haar bevoegdheden voor reisandere gebruikt dan de intentie van deze wet was.
Evenredigheids-beginsel.[55]	De overheid moet zorgen dat doelen van het overheidshandelen in verhouding zijn met de nadelige gevolgen voor de belanghebbenden.	Het borgt dat de overheid altijd in het achterhoofd moet houden hoe ingrijpend overheidsingrijpen kan zijn voor de burger.
Motiveringsbeginsel.[56]	Bij al het handelen is het noodzaak dat de overheid motiveert waarom zij dan deë hee zij handelt en dat de overheid waarom zij bepaalde besluiten neem t.	Het borgt dat het voor de burger duidelijk wordt waarom de overheid hen dat hee zij handelt en dat de overheid verplicht wordt daarover na te denken en het vast te leggen.
Vertrouwensbeginsel.	Het beginsel schrijft voor dat een overheid zich moet houden aan wat zij beloofd.	Bekende is aak schuld.
Rechtszekerheids-beginsel.	Het beginsel waarborgt dat burgers de rechten die ze hebben kunnen gebruiken en daadwerkelijk mogen houden en uitoefenen.	Om een betrouwbare overheid te zijn in orden de burgers aan kunnen op de rechten die zij hebben verkregen.
Gelijkheidsbeginsel.[57]	Het beginsel zorgt dat dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld in dermate waarin zij verschillen. (Het beginsel is tevens verankerd in artikel 1 van de Grondwet).	Het is belangrijk dat dat er geen willekeur wordt gehanteerd door de overheid.

Tabel 3: Beginselen van goed bestuur[58]

Elk	Beschrijving	Ratio
Beginsel van transparant bestuur.[59]	Beschikbaarheid, toegankelijkheid en duidelijkheid van informatie over overheidshandelen (en communicatie daarover).	Gelijkheid_level playingfield_zekerheid_wegennemen informatie-asymmetrie, functioneren van de markt.
Beginsel van participatief bestuur.[60]	De gelegenheid voor burgers om actief betrokken te zijn bij beslissingen en handelingen van bestuursorganen.	Vergroting van het draagvlak en minder en eventuele tekortkomingen aan het licht brengen.
Beginsel van verantwoordend bestuur.[61]	Verantwoording afleggen aan het publiek/het/ voor hand elen en nalaten, beslissingen, beleid en uitgaven van de overheid.	Verantwoordelijk kunnen houden
Beginsel van effectief bestuur.[62]	Criteren relatie tussen de door de overheid ingezette instrumenten en het doel waarvoor ze worden ingezet.	Overheidshand elen moet ten dienste zijn van de gemeenschap.
Beginsel van rechtmatigheid en bestuur.[63]	De overheid respecteert in haar handelen de (diverse) kaders waarbinnen zij moet handelen.	Gewenstheid van het individu.

64 Art. 24 Awb.
65 Art. 3:2 Awb.
66 Art. 3:5 Awb.
67 Art. 24 Awb.
68 Art. 3:46 jo. 3:47 Awb.
69 Art. 1 Grondwet.
70 Zie ook: Cort, Andrik, Good Governance: Concept and Context, IOLP 2015.
71 Wet openbaarheid van bestuur.
72 Abs. 3:4 en 3:5 Awb.
73 Comptabiliteitswet.
74 Comptabiliteitswet.
75 Dit is vastgelegd in het EVRM en internationale verdragen.

Tabel 4: Waarborgen uit het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens

Ela	Bescherming	Ratio
Het recht op een doeltreffende rechtsmiddel.[14]	De overheid moet de mogelijkheid tot een effectief rechtsmiddel creëren voor burgers om zich te kunnen beroepen op hun rechten.	Het beginsel zorgt ervoor dat burgers instrumenten voor handen hebben om zich daadwerkelijk te kunnen beroepen op de verkregen rechten en vrijheden.
Het verbod op discriminatie.[15]	De rechten en vrijheden op basis van het EVRM moeten worden verzekerd zonder dat er onderscheid wordt gemaakt op welke grond dan ook.	Het beginsel zorgt ervoor dat burgers worden beschermd tegen willekeurig en van discriminatie aniveau bij gebruik maken van hun rechten en vrijheden.
Het verbod op misbruik van recht.[16]	De overheid mag haar rechten niet gebruiken om rechten of vrijheden van burgers verder in te perken dan wettelijk is toegestaan.	Het beginsel zorgt ervoor dat burgers niet geconfronteerd worden met een overheid die haar bevoegdheden en rechten gebruikt om de rechten en vrijheden van burgers onrechtmatig in te perken.
Bescherming van eigendom.[17]	Er mag niet zomaar in bezit of eigendom van burgers worden gemaakt op het recht op eigendom, slechts in het geval van algemeen belang en onder de voorwaarden van de wetgeving en de in lem dienende rechtbeginselen.	Om te zorgen dat het eigendom van burgeren rechtspersonen beschermd worden en het daardoor mogelijk is om gezond het recht uit te oefenen.

Tabel 5: Waarborgen uit het Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie

Ela	Bescherming	Ratio
Participatiebeginsel.[18]	De burgers hebben al het recht om te participeren in zaken van degenseentelijke overheden en dat er per wetswijgelijk rechten dienen te worden geboden om de uitoefening van dit recht te faciliteren.	Het beginsel zorgt ervoor dat burgers instrumenten voor handen moeten hebben om te kunnen participeren in zaken van overheden.

[14] Art. 13 EVRM
[15] Art. 14 EVRM
[16] Art. 17 EVRM
[17] Art. 1 Eerste Protocol EVRM
[18] Art. 3 Aanvullend Protocol bij het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

Tabel 6: Waarborgen uit het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

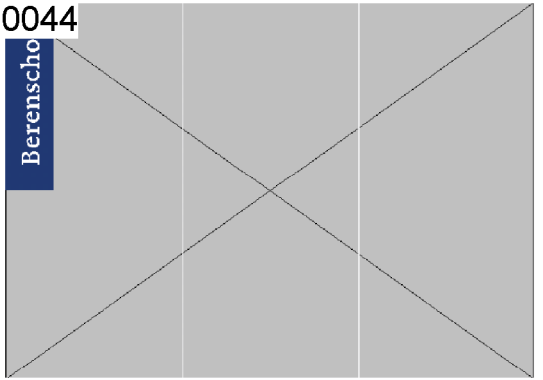
Ele	Beschermin	Ratio
Gelijkheidsbeginsel.[11]	Het beginsel zorgt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld in dermate waarin zij verschillen.	Het recht op gelijkheid is een fundamenteel beginsel van het Gemeenschapsrecht.
Verbod op discriminatie.[12]	Verbod op iedere vorm van discriminatie.	Het is gelimpireerd op het discriminatieverbod van het EVRM en zorgt ervoor dat de overheden burgers niet mogen discrimineren.
Hoog niveau van consumentenbescherming.[13]	Op basis van dit artikel kunnen burgers dus aanspraak maken op een hoog niveau van consumentenbescherming.	Consumentenbescherming staat duidelijk in het vaandel van de Europese Unie en geniet dus specifieke aandacht.
Recht op behoorlijk bestuur.[14]	Het recht op een onpartijdige, billijke behandeling van zaken binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie.	Dit recht staat met name op het feit dat iedereen moet worden gehoord voordat er een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen, dat eenieder inzage moet kunnen krijgen in zijn of haar dossier en dat de betrokken diensten hun beslissingen moeten beliedden.
Recht op het inzien van documenten.[15]	Eenieder moet de documenten in kunnen zien die over hem of haar gaan.	Dit recht is opgenomen in aanvulling op het recht op behoorlijk bestuur om te kunnen waarborgen dat eenieder daadwerkelijk inzage kan krijgen in zijn of haar dossier.
Bescherming niveau van het Handvest.[16]	Dat betekent dat de lidstaten, en dus ook Nederland, geacht worden om te zorgen dat de burgers de rechten en vrijheden uit het Handvest kunnen genieten.	Dit dat hetin het Handvest beoogde beschermingsniveau wordt geboden door het recht van de Europese Unie, het internationale recht en het recht van de lidstaten waarbij is opgenomen om te zorgen dat de geschreven rechten uit het Handvest worden gerespecteerd, is de waarborg opgenomen.
Verbod op misbruik van rechten uit het Handvest.	De bovengenoemde rechten in deze tabel mogen niet voor een ander doel en die of belang worden gebruikt dan waarvoor zij zijn bedoeld.	Om te waarborgen dat de lidstaten van de Europese Unie geen misbruik maken van de rechten uit het Handvest.

Tabel 7: Waarborgen uit het VEU en VWEU

Ele	Beschermin	Ratio
Waarden waarde Europese Unie op berust.[17]	Die waarden betreffen eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren.	Het voorden in het voorschrijven waar de samenwerkingen van de lidstaten door mogen worden gekenmerkt.
Gelijkheidsbeginsel.[18]	Consumentenbescherming is een van de eisen waarmee de Europese Unie bewerkening dient te houden bij het formuleren van beleid en maatregelen.	Het is opgenomen om te waarborgen dat de burgers van de Europese Unie gelijkwaardig dat de burgers van de Europese Unie gelijkwaardig genieten van de instellingen, organen en instanties
Consumentenbescherming.[19]	Consumentenbescherming is een van de eisen waarmee de Europese Unie bewerkening dient te houden bij het formuleren van beleid en maatregelen.	Consumentenbescherming staat zeer hoog in het vaandel bij de Europese Unie.
Transparantie bij wetgeving.[20]	De instellingen, organen en instanties van de Europese Unie transparant in orde functioneren.	Dat is gewaarborgd dat burgers op de hoogte kunnen zijn van het functioneren van instellingen, organen en instanties van de Europese Unie.

11 Art. 20 Handvest
12 Art. 21 Handvest
13 Art. 38 Handvest
14 Art. 41 Handvest
15 Art. 41 Handvest
16 Art. 53 Handvest
17 Art. 2 VEU
18 Art. 9 VEU
19 Art. 12 VWEU
20 Art. 15 VWEU

0044



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzame advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
T [redacted]
www.berenschot.nl