Gemeente Amsterdam

Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van

Nummer	--
Directie	--
Van	Havelaar
Datum	11 juli 2025
Portefeuille	Grond en Ontwikkeling
Agendapunt	--

Onderwerp

Instemmen met het initiatiefvoorstel *Herstel niet onderbouwde prijsverhogingen erfpacht bij (zolder) bergingen* van het lid Havelaar.

De gemeenteraad van Amsterdam besluit

In te stemmen met genoemd initiatiefvoorstel om

1. Onafhankelijk onderzoek te doen naar restitutie van te veel betaalde erfpacht voor alle 3.700 erfpachtrechten;
2. Onafhankelijk onderzoek te doen naar erfpachters die vanwege de prijsverhogingen hebben afgezien van een overstap;
3. Een spoedregeling voor herstel voor benadeelden in te voeren;
4. Het college waarborgen tegen herhaling van dit soort misstanden te laten uitwerken en te laten voorleggen aan de gemeenteraad.

Wettelijke grondslag

Artikel 147a, lid 1 van de Gemeentewet

Initiatiefvoorstel

Bent u gaan slapen in uw zolderberging? € 50.000 graag!

Initiatiefvoorstel voor herstel van een beleidsmatig, juridisch en economisch niet onderbouwde prijsverhoging bij erfpacht.

'Wij zijn sinds eind 2015 ineens (zonder dat er een beleidswijziging aan ten grondslag ligt) anders gaan handelen. Een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft een hoge kans van slagen.'

Ambtenaar van de directie Grond & Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam

Datum	11 juli 2025
Auteur	Laurens Lochtenberg – fractievertengenwoordiger CDA Amsterdam
Indiener	Rogier Havelaar – fractievoorzitter CDA Amsterdam

Samenvatting

Vanaf eind 2015 bracht de directie Grond & Ontwikkeling van de gemeente Amsterdam een prijsverhoging in rekening aan erfpachters die hun (zolder-) berging als woonvertrek gebruikten. Deze prijsverhoging was niet gebaseerd op gewijzigd gemeentelijk beleid. Dit raakte mogelijk 3.700 woningen die prijsverhogingen kregen die opliepen tot € 50.000 per berging. Ambtenaren gaven in e-mails en notities aan dat de prijsverhoging juridisch onvoldoende was onderbouwd. Het college en de gemeenteraad werden over de prijsverhoging niet geïnformeerd zo blijkt uit documenten verkregen met een beroep op de Wet open overheid. Nader onderzoek van het gemeentelijk beleid toont zelfs aan dat gehandeld werd in strijd met het beleid. Na november 2023 is G&O gestopt met deze uitvoeringspraktijk, zonder dit bij eerdere gevallen terug te draaien. Nader onderzoek en herstel is noodzakelijk voor behoud van het vertrouwen in de overheid.

Grond & Ontwikkeling (kortweg: G&O) berekende hogere erfpachtkosten door technisch een nieuwe uitleg te geven aan het begrip 'berging'. G&O ging 'wonen in een berging' voortaan als een 'bestemmingswijziging' kwalificeren. Het wonen in een berging werd hierbij gelijkgesteld aan bijvoorbeeld een bestemmingswijziging van 'kantoor' naar 'woning', waarvoor volgens de gemeentelijke Algemene Bepalingen voor erfpacht wel een prijsverhoging in rekening mocht worden gebracht.

Het college en de gemeenteraad werden over deze prijsverhogingen bij bergingen niet geïnformeerd blijkt uit onderzoek van de geopenbaarde documenten en gemeentelijke beleidsstukken. Zij hebben hier dan ook geen goedkeuring voor gegeven.

Vanaf juni 2017 heeft G&O de berekeningswijze gewijzigd, waardoor de prijsverhogingen verder opliepen tot € 50.000 per berging. Er zijn ook geen documenten teruggevonden waaruit blijkt dat het college of de gemeenteraad is geïnformeerd over deze verdere prijsverhoging voor het bewonen van bergingen, noch dat zij deze goedkeurden.

In geopenbaarde interne ambtelijke notities en e-mails staat dat de prijsverhoging juridisch niet (goed) was onderbouwd. In dit onderzoeksrapport is het door het college en de gemeenteraad vastgestelde beleid vergeleken met de geopenbaarde documenten. Uit deze analyse blijkt dat de prijsverhoging in strijd was met het vastgestelde erfpachtbeleid.

Daarnaast blijkt uit de geopenbaarde documenten dat de prijsverhoging ook economisch niet goed was onderbouwd.

In 2021 maakten verschillende erfpachters bezwaar tegen de prijsverhoging. Zij stelden te hebben gedwaald op basis van onvolledige, onjuiste en misleidende inlichtingen van de gemeente. Ook stelden zij dat de gemeente opzettelijk onjuiste mededelingen heeft gedaan in de zin van artikel 3:44 BW. Zij wilden de erfpachtovereenkomsten (partieel) laten vernietigen.

G&O schatte de slagingskans van deze erfpachters in een rechtszaak hoog in. Het in rekening brengen van de prijsverhoging was juridisch niet goed onderbouwd:

1 bergingen werden in geen enkel beleidsdocument als een zelfstandige bestemming gezien, ze vielen onder de bestemming 'wonen';
2 bergingen vielen in drie privaatrechtelijke kernbeleidsdocumenten (Handleiding Grondprijsbepaling voor nieuwe erfpachtrechten, Overstapregeling eeuwigdurende erfpacht en de Coulanceregeling) expliciet onder 'woonbestemming';
3 volgens openbare en geopenbaarde documenten heeft noch de gemeenteraad, noch het college heeft het berekenen van de prijsverhoging gezien of goedgekeurd,;
4 bergingen vielen ook in de publieksrechtelijke bestemmings- en omgevingsplannen onder de bestemming 'wonen'. Bergingen als een zelfstandige bestemming benoemen was daarmee in strijd met het dwingendrechtelijke publiekrecht: het was, zonder publiekrechtelijke toestemming, niet toegestaan om privaatrechtelijk van een onherroepelijk vastgesteld bestemmings- resp. omgevingsplan af te wijken;
5 erfpachters zijn noch in de voorlichtingsbrochures, noch in persoonlijke brieven actief door G&O geïnformeerd over de nieuwe uitvoeringspraktijk van het berekenen van deze prijsverhogingen.

In november 2023 schafte de gemeente, bijna drie jaar na de eerste bezwaren erover, de prijsverhoging weer af. Er zijn geen prijsverhogingen gerekend voor klagende erfpachters, voor erfpachters die een overstapaanbieding na die datum hebben ontvangen of voor erfpachters wier overstap tijdelijk *on-hold* was gezet.

Erfpachters die voordien al wel een overstap accepteerden inclusief deze prijsverhogingen, hebben géén restitutie ontvangen. Erfpachters die hebben afgezien van een overstap naar eeuwigdurende erfpacht zijn niet geïnformeerd over het vervallen van de prijsverhogingen. Zij worden nu geconfronteerd met fors hogere erfpacht kosten. Het handelen van G&O heeft geleid tot willekeur.

Ambtenaren wezen in de geopenbaarde e-mails en notities op het gelijkheidsbeginsel en de noodzaak van een betrouwbare overheid. Uit de documenten blijkt dat bij eerdere soortgelijke problemen, wél restitutie van te veel betaalde kosten plaatsvond. Ambtenaren stelden voor om onderzoek te doen naar de groep van 3.700 getroffen erfpachters. Aan deze oproep tot onderzoek en herstel lijkt geen gevolg te zijn gegeven.

De gemeenteraad besluit om:
1. Onafhankelijk onderzoek te doen naar restitutie van te veel betaalde erfpacht voor alle 3.700 erfpachtrechten;
2. Onafhankelijk onderzoek te doen naar erfpachters die vanwege de prijsverhogingen hebben afgezien van een overstap;
3. Een spoedregeling voor herstel voor benadeelden in te voeren;
4. Het college waarborgen tegen herhaling van dit soort misstanden te laten uitwerken en te laten voorleggen aan de gemeenteraad.

Rogier Havelaar
Laurens Lochtenberg
CDA Amsterdam

Voorwoord – Naar een hoog niveau van consumentenbescherming

In juni 2021 deed Berenschot onderzoek op verzoek van de gemeenteraad onderzoek naar consumentenbescherming bij erfpacht. Berenschot, onder begeleiding van vier hoogleraren, concludeerde dat de consumentenbescherming onder druk stond en verbeterd moest worden.

> *'Het is duidelijk dat de consumentenbescherming onder druk staat en verbeterd moet worden.'*

Berenschot wees daarbij specifiek op het belang van rechtszekerheid en van rechtszekerheid.

> *'Consumentenperspectief*
> *Vanuit consumentenperspectief heeft de erfpachter een persoonlijk (individueel) belang. Hij staat daarbij in een relatie tot de gemeente als erfverpachter. In deze relatie spelen de beginselen van goed bestuur een belangrijke rol. Daarbij moet gedacht worden aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Rechtszekerheid staat voor hetgeen 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).'*

De ACM wees de gemeente in september 2021 erop om te voldoen aan de Wet oneerlijke handelspraktijken en maande de gemeente tot de invoering van een spijtoptantenregeling. Zowel deze wet, als de bredere principes van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en beginselen van behoorlijk bestuur zijn relevant voor de beoordeling van het gemeentelijk handelen in dit bergingendossier.

Het CDA Amsterdam is dankbaar voor de groep Amsterdammers die veel van hun vrije tijd besteedt om tekortkomingen in de consumentenbescherming te onderzoeken, te agenderen en recht te zetten. Eén van hen wees ons op het grondrecht op consumentenbescherming zoals dat is vastgelegd in artikel 38 van het 'Handvest Grondrechten van de Europese Unie'.

> *'Artikel 38 – Consumentenbescherming*
>
> *In het beleid van de Unie wordt zorg gedragen voor een hoog niveau van consumentenbescherming.'*

Burgers hebben niet zomaar recht op consumentenbescherming, zij hebben recht op een *hoog* niveau ervan. Wij roepen alle partijen in de gemeenteraad op om dit grondrecht te borgen.

Inhoudsopgave

Samenvatting **3**

Voorwoord – Naar een hoog niveau van consumentenbescherming **5**

Inleiding **7**

I. Publiekrechtelijke bestemming **9**

1 Bergingen in bestemmingsplannen **9**

II. Privaatrechtelijke bestemming **11**

2 Bergingen in de algemene bepalingen **11**

3 Bergingen in de aktes **13**

III. Bergingen in gemeentelijk beleid **14**

4 Bergingen in het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging **14**

5 Bergingen in de werkinstructie bestemmings- en bebouwingswijziging **15**

6 Bergingen in de bestemmingscatalogus **16**

7 Bergingen in de grondprijzenbrief **19**

8 Bergingen in de Handleiding Grondprijsbepaling **20**

IV. Bergingen bij eeuwigdurende erfpacht **24**

9 Bergingen in het collegebesluit Grondwaardebepaling bestaande rechten **24**

10 Bergingen in de overstapregeling **25**

11 Bergingen in de coulanceregeling **26**

V. Prijsverhoging bergingen ingevoerd zonder beleidswijziging en zonder onderbouwing **29**

12 Prijsverhoging voor bestemmingswijziging bergingen **29**

13 Bezwaar tegen de prijsverhoging bij bestemmingswijziging bergingen **31**

14. Juridische onderbouwing voor prijsverhoging onvoldoende **32**

15 Economische onderbouwing voor de prijsverhogingen onvoldoende **36**

16 Uitvoeringsbesluit prijsverhogingen **39**

17 Uitvoeringsbesluit geeft geen restitutie prijsverhogingen **40**

18. Conclusie **44**

Inleiding

In Amsterdam worden veel bergingen bewoond.[1] Ten voorbeeld: aan de Eerste Atjehstraat in Oost ligt op de derde woonlaag een woning die via een binnentrap is verbonden met de berging op de vierde woonlaag. De berging bevat een slaapkamer en een badkamer.



Derde woonlaag met binnentrap



Vierde woonlaag

Verschillende vormen van bewoning van bergingen zijn mogelijk, waaronder het wonen in:

- bergingen bereikbaar via het centrale trappenhuis;
- bergingen bereikbaar via een binnentrap;
- bergingen op de eerste woonlaag (begane grond);
- bergingen op de bovenste woonlaag;
- samengevoegde bergingen als onderdeel van de woning;
- samengevoegde bergingen als zelfstandige woning.

Bergingen staan verschillend genoteerd in erfpachtaktes: soms zijn er wel splitsingstekeningen bij een akte en soms niet. Soms hebben bergingen wel eigen indexnummers, maar in beginsel niet.

Voor zover een verbouwing van een berging vergunningsplichtig was, hebben erfpachters bouw-/omgevingsvergunningen aangevraagd. Tussen 2015 en 2023 was dat aanleiding voor G&O om de hoogte van de canon te herzien. Ook een aanvraag voor de overstap naar eeuwigdurende erfpacht met bewoonde bergingen was direct aanleiding voor een canonherziening. R&A adviseerde in deze gevallen over een nieuwe, hogere, grondwaarde op basis waarvan de erfpacht verhoogd.

Een belangrijk doel van dit rapport is te onderzoeken of deze verhogingen van de erfpachtkosten, beleidsmatig, juridisch en economisch goed waren onderbouwd.

Deel I behandelt de publiekrechtelijke kant van bestemmingen. Dit is van belang omdat in de erfpachtvoorwaarden (erfpachtakte, algemene bepalingen en gemeentelijk beleid) het begrip

[1] Tot 2003 waren bergingen wettelijk verplicht volgens het Bouwbesluit, zie Bouwbesluit 1992, art. 4.8 Bergruimte: '*Tot een woning moet, opdat voorwerpen beschermd tegen weer en wind kunnen worden opgeborgen, ten minste één, van buiten de woning toegankelijke, afsluitbare bergruimte behoren, waarvan de vloeroppervlakte ten minste 6,5% van de gebruiksoppervlakte van de woning is, met een minimum van 3,5 m², van welke vloeroppervlakte de breedte ten minste 1,5 m en de hoogte boven die oppervlakte ten minste 2,1 m is.'.*

'bestemming' niet of niet duidelijk wordt gedefinieerd, maar in bestemmings- en omgevingsplannen wel. Privaatrechtelijk beleid dient aan te sluiten bij publiekrechtelijk beleid.

Deel II behandelt de privaatrechtelijke kant. Erfpacht is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen inwoners en gemeente. De voorwaarden liggen deels vast in Algemene Bepalingen, deels in de erfpachtakte die verwijst naar deze voorwaarden.

Deel III behandelt het gemeentelijk beleid. De berekeningswijze voor de canonherziening ligt niet vast in de akte of in de Algemene Bepalingen maar in dit beleid. Het grondprijsbeleid en de ambtelijke uitwerking daarvan in de 'Handleiding grondprijsbepaling' worden jaarlijks geactualiseerd. Deloitte constateerde in een onderzoek naar gemeentelijke erfpacht in Nederland, dat de jaarlijkse aanpassingen erfpachters weinig contractuele zekerheid geeft. De gemeente kan steeds een andere invulling geven aan de vrij algemeen geformuleerde Algemene Bepalingen.[2]

Deel IV behandelt de overstapregeling naar eeuwigdurende erfpacht. Tot 2016 gaf de gemeente grond uit onder voortdurende erfpacht, waarbij de canon periodiek, meestal eens per 50 jaar, werd herzien. Vanaf 2016 geeft de gemeente grond uit in erfpacht zonder periodieke canonherziening maar waarbij de canon jaarlijks wordt geïndexeerd met inflatie. De zogenaamde overstapregeling naar eeuwigdurende erfpacht maakt het mogelijk om de canon eeuwigdurend af te kopen of eeuwigdurend te laten indexeren. De overstapregeling is mogelijk voor objecten met een hoofdzakelijk een woonbestemming.

Publiekrechtelijk	**Privaatrechtelijk**	**Gemeentelijk beleid**	**Eeuwigdurende erfpacht**
Bestemmings-/ omgevingsplan	• Algemene Bepalingen • Akte	• Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging • Werkinstructie bestemmings- en bebouwingswijziging *(intern)* • Grondprijsbeleid • Bestemmingscatalogus • Handleiding grondprijsbepaling *(intern)*	• Overstapregeling • Coulanceregeling • Spijtoptantenregeling

Deel V behandelt het berekenen van de prijsverhogingen erfpacht bij gebruik van zolderbergingen als woonruimte, het bezwaar van erfpachters ertegen en het gebrek aan juridische en economische onderbouwing van die prijsverhogingen.

Samenvattend, veel erfpachters gebruiken hun berging om in te wonen. De dienaangaande rechten en plichten van de erfpachtovereenkomst liggen allereerst besloten in de privaatrechtelijke overeenkomst, en daarnaast in het gemeentelijk grondwaardebeleid en in de 'Overstapregeling eeuwigdurende erfpacht'.

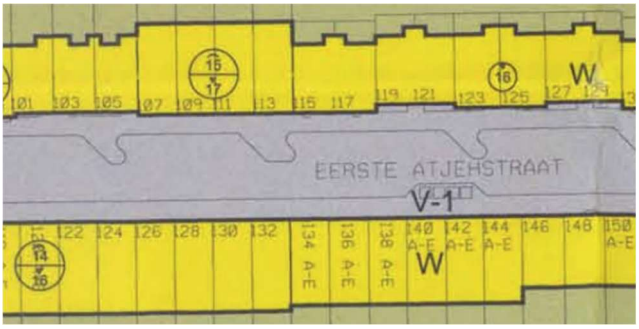
[2] Deloitte, Rapportage onderzoek algemene erfpachtbepalingen, 18 november 2022.

I. Publiekrechtelijke bestemming

1 Bergingen in bestemmingsplannen

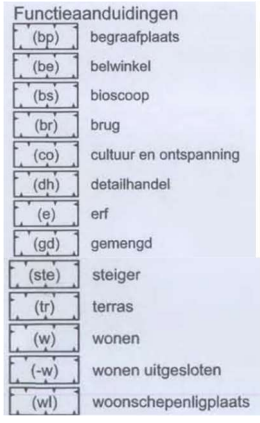
Dit hoofdstuk beschrijft dat bergingen geen aparte publiekrechtelijk bestemming vormen, maar vallen onder 'wonen'.

De voorbeeldwoning uit de inleiding in de Eerste Atjehstraat valt onder het bestemmingsplan 'Indische Buurt'. Het bestemmingsplan bestaat uit een plankaart en de voorschriften annex een toelichting. Volgens de plankaart heeft de Eerste Atjehstraat de bestemming 'W'.[3]



'W' staat volgens de legenda van de plankaart voor de bestemming 'Wonen'. Er is geen bestemming 'Berging'. De legenda bevat daarnaast ook functieaanduidingen. Er bestaat geen functie 'Berging'. Op de plankaart is geen specifieke functieaanduiding toegewezen aan de woningen in de Atjehstraat.





[3] Gemeente Amsterdam, Plankaart Indische Buurt, 8 juni 2010, https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.03630000M1129BPSTD0005-/p_NL.IMRO.03630000M1129BPSTD0005-.pdf.

In de bestemmingsplan-voorschriften staat beschreven wat de afzonderlijke bestemmingen inhouden.[4]

Artikel 15 Wonen

15.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen, met dien verstande dat wonen in de eerste bouwlaag niet toegestaan is ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten';
b. bedrijven in de eerste bouwlaag, ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten';
c. detailhandel in de eerste bouwlaag, ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten';
d. dienstverlening in de eerste bouwlaag, ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten';
e. kantoren in de eerste bouwlaag, ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten';
f. maatschappelijke dienstverlening, niet zijnde geluidsgevoelige maatschappelijke dienstverlening, in de eerste bouwlaag, ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten';
g. maatschappelijke dienstverlening, zijnde geluidsgevoelige maatschappelijke dienstverlening, in de eerste en tweede bouwlaag, ter plaatse van de aanduiding 'maatschappelijk';
h. horeca I in de eerste bouwlaag, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie I';
i. horeca III in de eerste bouwlaag, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'horeca van categorie III';
j. horeca IV in de eerste bouwlaag, uitsluitend ter plaatse van de aanduidingen 'horeca van categorie I', 'horeca van categorie III' en 'horeca van categorie IV';
k. autoparkeren in de kelder, souterrain en/of eerste bouwlaag, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'parkeergarage';
l. aan de hoofdfunctie ondergeschikte verkeers- en groenvoorzieningen, tuinen en erven.

De bestemming 'Wonen' heeft als omschrijving 'gronden bestemd voor wonen'. Het woord 'berging' als zelfstandige bestemming komt niet voor in het bestemmingsplan. Het dagelijks bestuur kan wel bergingen in de eerste bouwlaag met bestemming wonen wijzigen naar 'bedrijven' of andere wonen-uitgesloten bestemmingen.[5]

Samengevat, in bestemmingsplannen vallen bergingen onder de bestemming 'Wonen'. Er is geen afzonderlijke bestemming 'Berging' voor bij woningen behorende bergingen.

[4] Gemeente Amsterdam, Indische Buurt en Flevopark Gemeente Amsterdam, stadsdeel Oost, 8 juni 2010, https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.03630000M1129BPSTD0005-/v_NL.IMRO.03630000M1129BPSTD0005-.pdf.

[5] Het woord 'berging' komt slechts een keer voor in de bestemmingsplanregels in artikel 15.6.2. lid b *'Bergingen omzetten Het Dagelijks Bestuur is bevoegd, met inachtneming van het bepaalde in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening, de bestemming van de in 15.1 onder a genoemde gronden te wijzigen door het toevoegen van één of meerdere aanduidingen 'wonen uitgesloten' zodat ter plaatse geen wonen in de eerste bouwlaag is toegestaan, met dien verstande dat uitsluitend toepassing wordt gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid indien de wijzigingsbevoegdheid is bedoeld om bergingen in de eerste bouwlaag om te zetten naar bedrijven, detailhandel, dienstverlening, kantoren en/of maatschappelijke dienstverlening.'*.

II. Privaatrechtelijke bestemming

2 Bergingen in de algemene bepalingen

Dit hoofdstuk beschrijft dat het begrip 'bestemming' niet wordt gedefinieerd in de Algemene Bepalingen en dat het begrip 'berging' niet worden genoemd.

De gemeente kent verschillende voorwaarden voor erfpacht. Het jaar waarin de grond voor het eerst wordt uitgegeven bepaalt de van toepassing zijnde algemene voorwaarden (hierna: Algemene Bepalingen [AB]). Zo zijn er voor woningen de AB1915, AB1937, AB1955, AB1966, AB1994 en de AB2000 voor voortdurende erfpacht.[6] Vanaf 2016 geeft de gemeente nieuwe grond uit onder de AB2016 met eeuwigdurende erfpacht. Bij voortdurende erfpacht wordt na verloop van een tijdvak van 50 jaar de nieuwste Algemene Bepalingen van toepassing verklaard, de AB2000.

Volgens de AB1994, de AB2000 en de AB2016 dienen erfpachters een object (woning) te gebruiken conform de bestemming die is vastgelegd in de erfpachtakte.[7,8]

> *'Art. 1 Gronduitgifte in Amsterdam*
> *1 De Gemeente Amsterdam geeft percelen uit in voortdurende erfpacht met inachtneming en van toepassingverklaring van deze Algemene Bepalingen en voorts onder zodanige bijzondere bepalingen als de Gemeente voor elke uitgifte in erfpacht met de erfpachter is overeengekomen en die onder meer betrekking zullen hebben op de bestemming en het gebruik van het perceel.*
>
> *Art. 3 Uitgifte in erfpacht*
> *1 De uitgifte geschiedt in erfpacht voor onbepaalde tijd, te verdelen in tijdvakken, bij akte van vestiging te verlijden ten overstaan van een, na overleg met de erfpachter, door de Gemeente aan te wijzen en in de Gemeente Amsterdam gevestigde notaris.*
> *2 In de akte van vestiging van de erfpacht worden in elk geval opgenomen:*
> *a de ingangsdatum van de erfpacht;*
> *b de einddatum van het eerste tijdvak;*
> *c de bestemming, het toegestane gebruik en de maximaal toegestane bebouwing van het perceel waarop de canon is gebaseerd;*
> *d een mededeling van de mogelijkheid van herziening van de canon in het geval van wijziging van de bestemming, het gebruik of de bebouwing als bedoeld onder c van dit artikel;*
>
> *Art. 15 Gebruik overeenkomstig de bestemming*
> *1 De erfpachter is verplicht, het perceel en de opstallen overeenkomstig de in de akte van vestiging aangegeven bestemming te gebruiken'*

[6] Sociale huurwoningen van woningcorporaties vallen onder de AB1998.
[7] Algemene Bepalingen 2000, AB1994 en AB2016 kennen soortgelijke bepalingen.
[8] Gemeente, Algemene Bepalingen voor erfpacht in Amsterdam - Verzameling van de algemene bepalingen waaronder erfpachtgrond is uitgegeven door de gemeente Amsterdam sinds 1896, 30 januari 2019, https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/1025801/erfpacht_algemene_bepalingen_amsterdam_verzameld.pdf.

Indien erfpachters een object op een andere wijze wensen te gebruiken, bijvoorbeeld van woning naar kantoor, dan dienen zij toestemming te krijgen van de gemeente. De gemeente kan dan prijsverhogingen berekenen indien de nieuwe bestemming meer grondwaarde vertegenwoordigt dan de oude bestemming. De prijsverhogingen worden berekend met de zogenaamde ABCD-formule. Bij een positief verschil in erfpachtgrondwaarde *na* de wijziging t.o.v. *voor* de wijziging, wordt die prijsverhoging, beide tegen actueel prijspeil, in rekening gebracht.

> *'Art. 12 Herziening van de canon in geval van wijziging van het gebruik of de bebouwing*
> *1 Herziening van de canon kan voorts plaatsvinden in de volgende gevallen:*
> *a indien een met toestemming van Burgemeester en Wethouders veranderd gebruik van het perceel en/of opstallen, gelet op de door deze gebruiksverandering tot stand gekomen waardevermeerdering van het perceel, daartoe redelijkerwijs aanleiding geeft, zulks met ingang van de datum waarop het veranderd gebruik is aangevangen.*
> *(...)*
> *2 De nieuwe canon wordt berekend door toepassing van de formule: A + ((B - C) x D), waarin voorstelt:*
> *A de op het moment van de herziening geldende canon;*
> *B de op het moment van de herziening geldende grondwaarde met het oog op het gewijzigd gebruik en/of de gewijzigde bebouwing;*
> *C de op het moment van de herziening geldende grondwaarde met het oog op het op het moment van de herziening toegestane gebruik, respectievelijk de toegestane bebouwing;*
> *D het desbetreffende op het moment van de herziening van toepassing zijnde canonpercentage'*

In de oudere bepalingen van AB1915, AB1937, AB1955 en AB1966 staat geen ABCD-formule. Deze is pas ingevoerd in de AB1994 nadat de gemeente een rechtszaak had gewonnen over het mogen verhogen van de canon in geval van een *publiekrechtelijke* bestemmingswijziging.[9]

> *'De Gemeente heeft in dit verband nog verwezen naar het arrest van het Hof Amsterdam van 7 mei 1992 (Amsterdam/Göbel-Van Veeren). Dat het Hof in die zaak heeft geoordeeld dat het erfpachtcontract de Gemeente de mogelijkheid bood om tegenover het verlenen van een vergunning/toestemming tot wijziging van de bestemming, privaatrechtelijke voordelen zoals een verhoging van canon te bedingen,'*

In de Algemene Bepalingen is het begrip *'bestemming'* niet nader gedefinieerd. Hoewel het voor de hand ligt om daaraan een gelijke invulling te geven als in de publiekrechtelijke bestemmingsplannen. Ook het begrip 'wonen' wordt in de Algemene Bepalingen niet als zodanig ingevuld. Enkel in de Algemene Bepalingen 2016 komt het begrip 'wonen' zijdelings ter sprake.[10]

Samenvattend, de Algemene Bepalingen zijn van toepassing op verschillende soorten bestemmingen. Het begrip 'bestemming' is niet gedefinieerd in de Algemene Bepalingen. Volgens

---

[9] Rb. Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2011:BT8289, 17 augustus 2011 (Gemeente Amsterdam/ Wibautstraat 224 B.V. - Renault Gebouw).

[10] Gemeente, Algemene Bepalingen 2016, 22 juni 2016, art.10: '*De vrijstelling zoals bedoeld in lid 4 voor een vergroting van de in de erfpachtakte vastgelegde vloeroppervlakte, wordt in beginsel verleend als: a. sprake is van een erfpachtrecht dat in de erfpachtakte uitsluitend is bestemd tot 'wonen', (...)'*.

de recente Algemene Bepalingen mag de gemeente bij bestemmingswijziging een hogere canon in rekening brengen als de grondwaarde van de nieuwe bestemming hoger is dan de bestaande grondwaarde. Het begrip 'berging' komt niet voor in de Algemene Bepalingen.

3 Bergingen in de aktes

Dit hoofdstuk beschrijft dat 'berging' op verschillende wijzen in aktes worden genoemd, wat leidde tot verschillende financiële gevolgen zonder dat de feitelijke situatie verschilde.

Bij uitgifte van grond wordt per object (woning) een erfpachtakte opgesteld waarin wordt verwezen naar de van toepassing zijnde Algemene Bepalingen en de toegestane bestemming. In de aktes zijn woningen inclusief hun bergingen op verschillende manieren beschreven:

- Woning
- Koopwoning
- Koopwoning met zolderkamer
- Koopwoning met berging

Dit blijkt uit raadpleging van erfpachtaktes, maar het blijkt ook uit interne memo's van G&O. [11]

> *'De ene keer staat er "koopwoning met zolderkamer", de andere keer "koopwoning" en weer een andere keer "koopwoning met berging". Gevolg: erfpachter met berging die apart in de akte wordt benoemd wordt anders behandeld c.q. benadeeld.'*

Bij splitsingen, bestemmingswijzigingen of bebouwingswijzigingen en bij het einde van een 50-jarig tijdvak, worden nieuwe aktes opgesteld. De omschrijving van deze nieuwe aktes hoeft niet aan te sluiten bij de oorspronkelijke omschrijving, ook als er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden.

Samengevat, bergingen stonden op verschillende manieren in de erfpachtaktes, zonder dat de feitelijke situatie anders was. Daarnaast werden de omschrijvingen door de jaren heen niet consequent toegepast. Beschrijvingen in aktes konden wijzigen zonder dat er feitelijk iets was gewijzigd. Dit leidde na invoering van de bestemmingswijzigingsberekening in 2015 tot een andere behandeling c.q. benadeling van een deel van de erfpachters bij wie bergingen specifiek werden benoemd in aktes.

[11] Gemeente, Oppervlakte bij overstap & Bergingen - Erfpacht & Uitgifte, 21 augustus 2023, p.19 (Bijlagenboek).

III. Bergingen in gemeentelijk beleid

4 Bergingen in het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging

Dit hoofdstuk beschrijft dat 'berging' niet als een zelfstandige bestemming wordt gezien in het beleid bestemmings- en bebouwingwijziging.

Ter uitwerking van de Algemene Bepalingen hanteert de gemeente het beleid *'Bestemmings- en bebouwingswijzigingen'*. Dit beleid is van toepassing op alle Algemene Bepalingen, ook die van voor 1994, waarin nog geen voorwaarden waren opgenomen over prijsverhoging bij bestemmingswijzigingen.[12]

Op 29 juni 2017, ten tijde van de invoering van de overstapregeling eeuwigdurende erfpacht, actualiseert de gemeenteraad dit beleid. Artikel 3 stelt als voorwaarde dat de erfpachter schriftelijke toestemming van de gemeente nodig heeft voor een bestemmingswijziging. Artikel 7 stelt dat bij een bestemmingswijziging een prijsverhoging wordt berekend met de ABCD-formule.[13]

> *'**Artikel 7 Berekening van de canon***
> *Na een wijziging van de bestemming en/of bebouwing wordt de canon berekend door toepassing van de formule:*
> *A + (B - C) x D, waarin voorstelt:*
> *A de canon die geldt op het moment van de herziening. Als deze canon (eeuwigdurend) is afgekocht, wordt er bij factor A uitgegaan van de canon alsof deze niet is afgekocht;*
> *B de erfpachtgrondwaarde die op het moment van de herziening geldt voor het gewijzigde erfpachtrecht;*
> *C de erfpachtgrondwaarde die op het moment van de herziening geldt voor het bestaande erfpachtrecht;*
> *D het canonpercentage dat op het moment van de herziening geldt voor het canontype dat op het erfpachtrecht van toepassing is.*
>
> *Hierbij geldt verder:*
> - *Voor de berekening wordt het canonbedrag, de erfpachtgrondwaarden en het canonpercentage gebruikt, zoals deze gelden op de datum van de dagtekening van de volledige schriftelijke aanvraag voor toestemming.*
> - *Als de berekening een lagere canon oplevert dan de huidige, wordt de canon niet aangepast en blijft de erfpachter de geldende canon verschuldigd, tenzij het gemeentelijk belang anders vordert.*
> - *De verhoging van de canon naar aanleiding van de bestemmings- en/of bebouwingswijziging, wordt beperkt tot de hoogte van de canon die volgt uit de berekening van een fictieve nieuwe*

[12] In de voorlichtingsbrochure voor erfpachters verwijst de gemeente niet daar dit beleid. Gemeente, Erfpacht in Amsterdam Het hoe en waarom en Algemene Bepalingen 2000, 1 januari 2001.
[13] Gemeente, Beleid bestemmings- en bebouwingswijziging, 29 juni 2017.

uitgifte van de gewijzigde bestemming en/of bebouwing. Hierbij kan de nieuwe canon niet lager worden dan de huidige canon.

- *Als de canon voor het bestaande erfpachtrecht vooruitbetaald is tot het einde van het tijdvak of afgekocht voor een eeuwigdurende periode, kan de gemeente vorderen dat de toename van de canon ook voor dezelfde periode vooruit wordt betaald of afgekocht.'*

Dit beleid is veelal van belang bij bijvoorbeeld transformaties van kantoor- naar woonbestemmingen. Het begrip bestemming wordt niet nader gedefinieerd. Bestemmingswijzigingen van berging naar woningen worden niet specifiek in dit beleid genoemd.

Samenvattend, in het beleid 'Bestemmings- en bebouwingswijzigingen', dat van toepassing is voor alle Algemene Bepalingen, worden prijsverhogingen berekend bij bestemmingswijzigingen. De begrippen 'bestemming' of 'bestemmingswijziging' worden in dit beleid niet nader gedefinieerd.
Het is belangrijk om te constateren dat ook in dit beleidsdocument het begrip 'berging' niet als aparte bestemming wordt genoemd.

5 Bergingen in de werkinstructie bestemmings- en bebouwingswijziging

Ook in dit hoofdstuk blijkt dat het begrip 'berging' niet als aparte bestemming wordt gezien én dat privaatrechtelijke bestemmingen niet in strijd mogen zijn met publiekrechtelijke bestemmingen.

Ter uitvoering van het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging hanteert de gemeente een interne, niet openbare, ambtelijke werkinstructie.[14] Pas in deze werkinstructie wordt een definitie gegeven van een bestemmingswijziging. In deze definitie wordt de bestemming 'berging' niet als aparte bestemming genoemd.

'1.2 Wat is een bestemmingswijziging?
De definitie van een bestemmingswijziging is:

'een wijziging van de in de erfpachtakte vastgelegde bestemming en het toegestane gebruik van een perceel'

Als je wilt weten of er sprake is van een bestemmingswijziging dient als eerst de meest recente erfpachtakte te worden geraadpleegd. Daarin staat de bestemming van het erfpachtrecht vermeld. Als de erfpachter een ander gebruik wenst dan is toegestaan onder de bestemming uit de erfpachtakte, dan is er sprake van een bestemmingswijziging. De wijziging in de bestemming moet publiek- en privaatrechtelijk zijn toegestaan. De privaatrechtelijke toestemming wordt behandeld door de afdeling Erfpacht & Uitgifte.

Er zijn veel verschillende soorten bestemmingswijzigingen mogelijk, enkele voorbeelden:

[14] Gemeente, Werkinstructie Nr. 1. Bestemmings- en bebouwingswijziging, 28 september 2016, p.4. (Bijlagenboek). Document verkregen met via de Wet Open Overheid.

kantoor ↔ woning
bedrijfsruimte ↔ hotel
woning ↔ winkel
huurwoning ↔ koopwoning'

In de werkinstructie wordt verwezen naar een bestemmingscatalogus.

> *In de definitie komen de termen 'gebruik' en 'bestemming' voor. De bestemming is meeromvattend dan het gebruik. Er is een veelvoud aan soorten gebruik mogelijk, maar de keuze voor bestemmingen is beperkt. De bestemming bedrijfsruimte bijvoorbeeld kan onder andere een glaszetter, groothandel, sloopbedrijf, schoorsteenveger, postorderbedrijf, metselaar of opslagplaats omvatten. Als je wilt weten onder welke bestemming een bepaald gebruik valt, dan kan je dit vinden in de bestemmingscatalogus in de (meest recente) handleiding grondprijsbepaling. Bij twijfel over het gebruik en de bestemming, overleg met een medior of senior en/of met Regie & Advies (Vastgoedadvisering). In (oudere) aktes komen bestemmingen voor die heel eng geformuleerd zijn. In de akte kan bijvoorbeeld wel de bestemming 'sloopbedrijf zijn opgenomen. Als de erfpachter de bestemming wil wijzigen naar een 'groothandel', dan is dit wel een bestemmingswijziging. De bestemming die in de akte opgenomen dient te worden moet, waar mogelijk, aansluiten bij de genoemde bestemmingen in de bestemmingscatalogus. In het genoemde voorbeeld is het niet aan te raden om als bestemming 'groothandel' in de akte op te nemen maar het meeromvattende 'bedrijfsruimte'.'*

In de werkinstructie staat dat een privaatrechtelijke bestemming niet in strijd mag zijn met publiekrechtelijke bestemmingsbepalingen (!).

> *'Verhouding publiek-/privaatrecht*
> *De wijziging mag niet in strijd zijn met publiekrechtelijke bestemmingsbepalingen. Voordat een erfpachtrecht gewijzigd kan worden, moet daarom eerst gekeken worden of de wijziging niet in strijd is met de publiekrechtelijke regels.'*

De publiekrechtelijke bestemming van de voorbeeldwoning uit de inleiding in de Eerste Atjehstraat is *wonen*. Een gemengde bestemming van de bestemming 'wonen' samen met een andere bestemming ('berging'?), is volgens het bestemmingsplan niet toegestaan.

Samenvattend, in de interne werkinstructie bestemmings- en bebouwingswijziging wordt de bestemming *'berging'* niet gehanteerd. In de werkinstructie staat dat een privaatrechtelijke bestemming niet in strijd mag zijn met publiekrechtelijke bestemmingsbepalingen. Hieruit volgt dat als publiekrechtelijk de zelfstandige bestemming 'berging' niet is toegestaan, dat dit ook privaatrechtelijk niet mag worden gehanteerd.

6 Bergingen in de bestemmingscatalogus

In dit hoofdstuk blijkt dat het begrip 'berging' niet als aparte bestemming wordt gezien in de bestemmingscatalogus. Bergingen worden toegerekend aan wonen.

De bestemmingscatalogus is ingevoerd na 2000 bij het opstellen van de 'Algemene Bepalingen 2000'.[15]

> *'Voorts bestaat het voornemen een (flex)bestemmingscatalogus op te stellen, voor te schrijven dat meer gegevens in de notariële akten dienen te worden vastgelegd'*

De laatst beschikbare bestemmingscatalogus in raadsinformatie.amsterdam.nl is uit 2013. De gemeente onderscheidt in de grondprijzenbrief *zeven bestemmingen*: *woningbouw*, kantoren en bedrijfsruimte, haventerreinen, detailhandel en horeca, cultuur & ontspanning/sport en recreatie, overige functies en parkeren.[16]

> *'In de volgende hoofdstukken zijn de ontwikkelingen in de volgende bestemmingen te vinden:*
> *Hoofdstuk 4 Woningbouw*
> *Hoofdstuk 5 Kantoren en Bedrijfsruimte*
> *Hoofdstuk 6 Haventerreinen*
> *Hoofdstuk 7 Detailhandel en Horeca*
> *Hoofdstuk 8 Cultuur & ontspanning/recreatie en sport*
> *Hoofdstuk 9 Overige bestemmingen*
> *Hoofdstuk 10 Parkeren'*

Binnen de bestemming wonen onderscheidt de grondprijzenbrief koopwoningen, huurwoningen, middensegment huurwoningen, woningen op water, sociale woningbouw, studentenwoningen en zorgwoningen.

> ***4 Woningbouw***
> *(…)*
> *4.3 Grondprijzen koop- en huurwoningen*
> *4.4 Middensegment huurwoningen (…)*
> *4.7 Wonen op het water (…)*
> *4.8 Sociale woningbouw (…)*
> *4.9 Studentenwoningen (…)*
> *4.10 Zorgwoningen*

Het college stelt binnen de kaders van de grondprijzenbrief een jaarlijkse *handleiding grondprijsbepaling* vast. De handleiding bevat de bestemmingscatalogus als bijlage. In de bestemmingscatalogus worden *binnen* de bestemmingen verschillende *functies* onderscheiden.[17]

> ***'Bestemmingscatalogus***
> *De bestemmingen die in Handleiding Grondprijsbepaling 2013 worden onderscheiden, zijn nader gedefinieerd in de Bestemmingscatalogus (bijlage H). Binnen de bestemmingen worden*

[15] Gemeente, Eindrapportage 100 jaar erfpacht; operatie Groot onderhoud, gmb. Nr.9, 4 januari 2000, p.20 & p.34.
[16] Gemeente, Grondprijzenbrief 2013, 21 maart 2013, p.7.
[17] Gemeente, Handleiding Grondprijsbepaling 2013, 22 maart 2013, p.7. Handleidingen grondprijsbepaling van na 2013 zijn geheim.

verschillende functies onderscheiden. In de erfpachtovereenkomst dient zowel de bestemming als de functie opgenomen te worden. Een feestzaal bijvoorbeeld wordt in het erfpachtcontract aangeduid als bestemming Horeca en functie Feestzaal. In de bestemmingscatalogus is een niet-limitatieve lijst met functies opgenomen binnen de gehanteerde bestemmingen. Indien een functie niet in de bestemmingscatalogus is opgenomen moet contact opgenomen worden met de afdeling Regie & Advies.'

In de Bestemmingscatalogus worden *binnen de bestemming wonen* verschillende *bestemmingscategorieën* onderscheiden: sociale huurwoning, marktwoning, markthuurwoning en koopwoning. Daarnaast wordt eveneens onderscheid gemaakt in de eengezinswoning, de meergezinswoning, de beneden-bovenwoning, het woonschip, het woonvaartuig, woonark en de woonwagen.[18]

*'**2 Bestemmingscategorieën met betrekking tot wonen***
Soorten bestemmingscategorieën van wonen

Bij de woonbestemming wordt onderscheid gemaakt in:
- *de sociale huurwoning,*
- *de marktwoning,*
- *de markthuurwoning*
- *de koopwoning.*

Bij de woonbestemming wordt eveneens onderscheid gemaakt in:
- *de eengezinswoning,*
- *de meergezinswoning,*
- *de beneden-bovenwoning (bebo)*
- *het woonschip,*
- *het woonvaartuig,*
- *de woonark, en*
- *de woonwagen'*

De bestemmingscatalogus bevat ook bijlagen voor *niet-woonbestemmingen.* 'Bergingen' maken geen onderdeel uit van de bestemmingscatalogus.[19]

*'**Bijlagen bij de Bestemmingscatalogus***
Disclaimer
Onderstaande tabel is een indicatieve en niet-limitatieve opsomming van niet-woon bestemmingen. Bij sommige gebruik/functies zijn in de tabel meerdere bestemmingen opgenomen. Echter, de definitieve bestemming zal worden bepaald in overleg met de Regie & Advies. Mocht de hierboven genoemde bestemming niet overeenkomen met het gebruik van de ruimte of perceel, neem dan altijd contact op met de afdeling Regie & Advies.

[18] Gemeente, Handleiding Grondprijsbepaling 2013, 22 maart 2013, p.94.
[19] Gemeente, Handleiding Grondprijsbepaling 2013, 22 maart 2013, p.100 e.v..

Gebruik / Functie	Bedrijfsruimte	Cultuur en ontspanning	Co-locaties	Detailhandel	Horeca	Kantoorruimte	Overige	Recreatie	Sport
Belastingconsulent				D					
Beleggingsinstelling						K			
Bemiddeling bij aan- en verkoop van onroerend goed				D		K			
Benzinestation				D					
Bergingsdienst	B					K			
Beroepsorganisatie						K			
Betonvlechter	B								
Beveiliging particulier						K			

Samenvattend, in het gemeentelijk beleid, zoals dat is vastgelegd in de bestemmingscatalogus worden bergingen niet als aparte bestemming benoemd. Het begrip 'berging' wordt ook niet gehanteerd voor woon/ gebruiksvormen/functies/gebruik/bestemmingscategorieën onder de bestemming wonen of onder niet-woonbestemmingen. Bergingen worden toegerekend aan de bestemming woning.[20]

7 Bergingen in de grondprijzenbrief

Tot en met 2016 stelde de gemeenteraad jaarlijks de '*Grondprijzenbrief*' vast. In de Grondprijzenbrief wordt op hoofdlijnen het grondprijsbeleid beschreven. De gemeente hanteert een residuele grondprijsberekening die afhankelijk is van de op een perceel te realiseren respectievelijk gerealiseerde bestemming.

> *'In deze Grondprijzenbrief worden de hoofdlijnen van de grondprijsbepaling voor de belangrijkste ruimtelijke functies in Amsterdam weergegeven, samen met de bandbreedten van de grondprijzen voor de verschillende bestemmingen. Hoofduitgangspunten bij het vaststellen van de grondprijsbandbreedtes zijn net als ieder jaar de functionele grondprijspolitiek en de residuele grondwaardebenadering. In de functionele grondprijspolitiek wordt de waarde van grond gerelateerd aan de daarop te realiseren bestemming (functie). De residuele grondwaardebenadering (residuele methode) houdt in dat de grondprijs het verschil (residu) is van de marktwaarde van een bestemming en de kosten die moeten worden gemaakt om het vastgoed te realiseren (stichtingskosten).'*

In de Grondprijzenbrief werd weer verwezen naar een losse bijlage genaamd *'Marktwaarden en Grondprijzen bestaande rechten'*.[21]

4.3.2 Grondprijsontwikkeling

[20] net zoals de woonfuncties als keuken en gang.
[21] Gemeente, Grondprijzenbrief 2015, 17 december 2014.

> *De gemiddelde prijs van een koopappartement in Amsterdam is in Amsterdam tussen het derde kwartaal van 2013 en het tweede kwartaal van 2014 gestegen van € 3.250 naar € 3.375, een stijging van 3,8%, waardoor de grondprijs van dit 'gemiddelde appartement' met 10,7% is gestegen, van € 790 naar € 875. Maar gemiddelden zeggen niet zo veel, het gaat om de specifieke wijzigingen per buurt en er is, zoals al gezegd, per buurt sprake van grote verschillen. De specifieke prijzen per buurt zijn te bestuderen in de bijlage bij deze Grondprijzenbrief: Marktwaarden en Grondprijzen bestaande rechten 2015.*

In deze bijlage staan per buurt de grondwaarden per m² gebruiksoppervlak (gbo of go) genoemd.[22]

Woningbouw (vrije sector) 2015 *bestaande rechten*		eengezinswoningen			meergezinswoningen		
		marktwaarde per m² gbo	grondwaarde per m² gbo		marktwaarde per m² gbo	grondwaarde per m² gbo	
			Koop	Huur		Koop	Huur
F. Nieuw-West							
F75	Spieringhorn	OGA	OGA	OGA	OGA	OGA	OGA
F76	Slotermeer-Noordoost						
	a	OGA	OGA	OGA	OGA	OGA	OGA
	b	OGA	OGA	OGA	€ 2.300	€ 179	€ 179
F77	Slotermeer-Zuidwest						
	a,b,d,e,f	OGA	OGA	OGA	OGA	OGA	OGA
	c	€ 2.175	€ 481	€ 302	OGA	OGA	OGA
F78	Geuzenveld						
	a,e	OGA	OGA	OGA	OGA	OGA	OGA
	b	€ 2.225	€ 518	€ 334	OGA	OGA	OGA
	c	OGA	OGA	OGA	€ 2.425	€ 231	€ 179
	d	€ 2.225	€ 518	€ 334	€ 2.425	€ 231	€ 179

Eengezinswoningen hebben andere marktwaarden en andere bouwkosten dan meergezinswoningen en daarmee een andere grondwaarden. Huurwoningen hebben een lagere grondwaarde dan koopwoningen. Bergingen worden in de bijlage 'Marktwaarden en Grondprijzen' niet genoemd. Er is geen aparte 'grondwaarde' voor bergingen.

Samenvattend, in het gemeentelijk beleid, zoals dat is vastgelegd in de grondprijzenbrief, de bestemmingscatalogus worden bergingen niet als aparte bestemming benoemd. Het begrip berging wordt ook niet gehanteerd voor woon / gebruiksvormen / functies / gebruik / bestemmingscategorieën onder de bestemming wonen of onder niet-woonbestemmingen. Bergingen worden toegerekend aan de bestemming woning.

8 Bergingen in de Handleiding Grondprijsbepaling

Dit hoofdstuk beschrijft dat ook in de Handleiding Grondprijsbepaling geen onderscheid werd gemaakt tussen berging en woning.

De Grondprijzenbrief werd uitgewerkt in een jaarlijks door het college vastgestelde niet openbare '*Handleiding Grondprijsbepaling voor ambtenaren*'.[23]

> *'Jaarlijks stelt de Gemeenteraad de hoofdlijnen van het grondprijsbeleid, ten behoeve van gronduitgifte in en beheer van erfpacht, vast in de Grondprijzenbrief. De voorstellen in de*

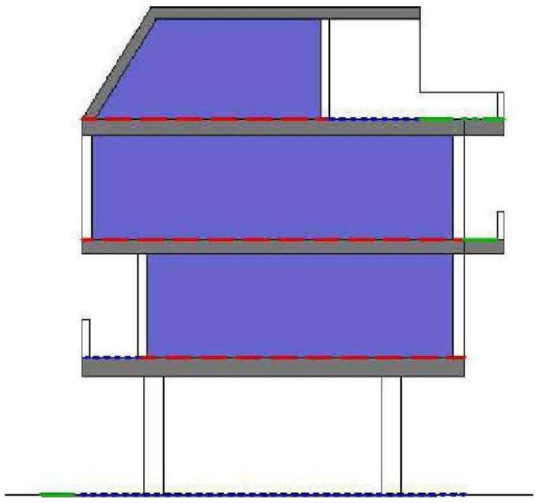
[22] Gemeente, Marktwaarden en Grondprijzen bestaande rechten 2015, 19 november 2014. OGA stond voor Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. De huidige naam is directie G&O.
[23] Gemeente, Handleiding Grondprijsbepaling 2015, 1 januari 2015 (Bijlagenboek).

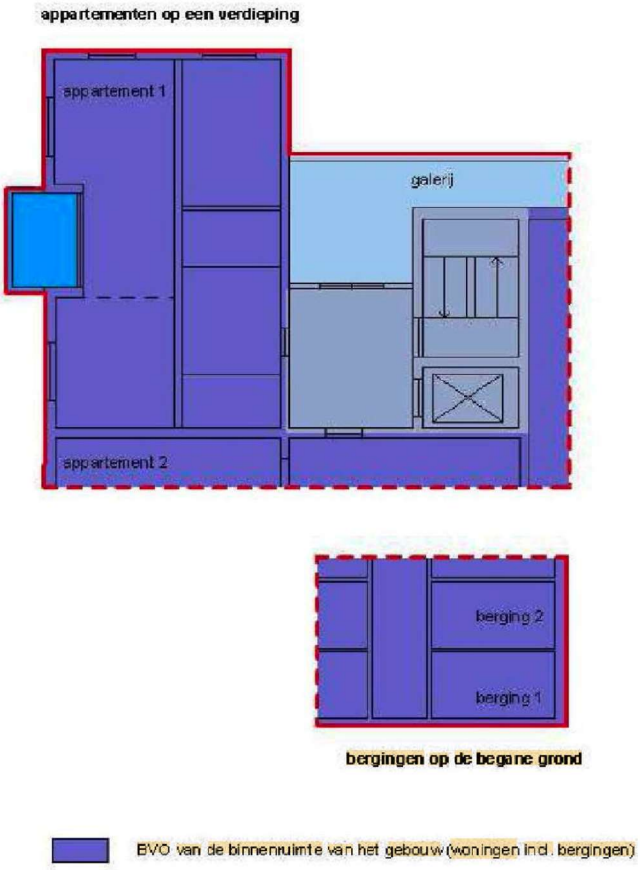
Grondprijzenbrief worden uitgewerkt in de Handleiding Grondprijsbepaling, binnen de in de Grondprijzenbrief aangegeven kaders. De Handleiding Grondprijsbepaling is een intern gemeentelijke werkinstructie en is vanwege de gevoeligheid van delen van de informatie niet bedoeld voor verspreiding buiten de gemeentelijke organisatie.'

In de Handleiding wordt beschreven hoe het Bruto Vloeroppervlak (BVO) van een gebouw wordt vastgesteld. Schuren en losstaande bijgebouwen en bergingen worden niet tot de BVO van het (hoofd)gebouw gerekend. Deze worden als zelfstandige gebouw(tje) gerekend.

'Bruto vloeroppervlak (BVO)
Het bruto vloeroppervlak van een woning wordt bepaald conform de NEN-2580. Het bruto vloeroppervlak van een ruimte is de oppervlakte gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies, die de desbetreffende ruimte of groep van ruimten omhult. (...) Er zijn drie soorten BVO te onderscheiden: de BVO van een gebouw, de BVO van de overdekte gebouw gebonden buitenruimte en de BVO van de niet-overdekte gebouw gebonden buitenruimte. Belangrijk is dus om in alle gevallen duidelijk aan te geven welke BVO('s) bedoeld worden. (...) Als alleen wordt gesproken over de 'BVO' wordt meestal de 'BVO van een gebouw' bedoeld. De oppervlakte van losstaande bijgebouwen zoals schuren en bergingen worden niet tot de BVO van het (hoofd)gebouw gerekend. Deze worden als zelfstandig gebouw(tje) gerekend.'

De BVO van de binnenruimte van een gebouw omvat woningen inclusief inpandige bergingen.





Trapgaten, dragende binnenwanden, leidingschachten e.d. worden niet tot het BVO gerekend.

> *'De gebruiksoppervlakte van een woning wordt in Amsterdam bepaald conform de NEN-2580. De NEN-2580 geeft de volgende definitie en bepalingswijze van het begrip 'gebruiksoppervlakte': De gebruiksoppervlakte van een gebruiksfunctie is de vloeroppervlakte binnen de scheidingsconstructie (muren en afscheidingen). Niet meegerekend worden:*
> *- trapgat, liftschacht of vide indien groter dan 4 m2;*
> *- dragende binnenwand;*
> *- afzonderlijke bouwconstructie, niet zijnde een trap, indien groter dan 0,5 m2;*
> *- leidingschacht indien groter dan 0,5 m2;*
> *- afzonderlijke nis of uitsparing, indien kleiner dan 0,5 m2;*
> *- oppervlakte waarboven de netto-hoogte kleiner is dan 1,5 m, uitgezonderd een trap en/of een hellingbaan.'*

En buitenruimten, bergingsboxen en stallingsruimten behoren niet tot de woonfunctie en blijven buiten beschouwing.

> *Buitenruimten, alleen van buiten de woning toegankelijke bergruimten, bergingsboxen en stallingsruimten als garages en gemeenschappelijke fietsenbergingen behoren niet tot de woonfunctie en blijven buiten beschouwing.'*

Binnenbergingen worden tot het BVO van de woonfunctie gerekend en buitenbergingen en buitenruimten (balkons/galerijen) niet.

> *'Bergingen en buitenruimten*
> *De kosten en opbrengsten van woningbouw worden uitgedrukt per m² GBO. Als alleen het brutovloeroppervlak (BVO) van een project bekend is, moet deze worden omgezet naar gebruiksoppervlak (GBO). Voor het omzetten van BVO naar GBO is voor verschillende woningtypen een drietal GBO/BVO-factoren berekend op basis van de referenties. (...) De GBO/BVO factor wordt bepaald door de ontsluiting, de bergingen en de buitenruimten. Welke GBO/BVO factor gebruikt moet worden hangt af van het project en de gegevens die bekend zijn. (...) Afhankelijk van de oplossing voor buitenbergingen is het gebruikelijk de oppervlakten van de bergingen wel of niet mee te rekenen in het BVO. Wanneer de bergingen zich los in de tuin bevinden of in een parkeergarage, worden zij niet tot het BVO gerekend. Wanneer de bergingen op de begane grond in het volume gelegen zijn, maken ze deel uit van het BVO.'*

De BVO wordt via omrekeningsfactoren vertaald naar GBO. Grondprijzen zijn per m² GBO.

> *'Afhankelijk van het project en zijn eisen wordt de meest gelijkende referentie en bijbehorende GBO/BVO factor gekozen.'*

Samengevat, volgens de Handleiding Grondprijsbepaling worden binnenbergingen tot het BVO en het GBO gerekend. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen m² woningen en bergingen.

IV. Bergingen bij eeuwigdurende erfpacht

9 Bergingen in het collegebesluit Grondwaardebepaling bestaande rechten

Dit hoofdstuk beschrijft dat ook in het collegebesluit grondwaardebepaling bestaande rechten geen onderscheid wordt gemaakt tussen berging en wonen.

Op 11 juni 2015 heeft de gemeenteraad het 'Startdocument eeuwigdurende erfpacht' vastgesteld.[24, 25] Op 22 juni 2016 heeft de gemeenteraad ingestemd met de invoering van eeuwigdurende erfpacht voor nieuwe uitgiften door middel van de vaststelling van de Algemene Bepalingen AB2016.[26]

Op 28 juni 2017 is nieuw grondbeleid ingevoerd met de zogenaamde WOZ x BSQ methode.[27] De grondprijzenbrief en de handleiding grondprijsbepaling zijn opgevolgd door het jaarlijkse '*collegebesluit grondwaardebepaling voor bestaande rechten'*. Deze methode verving de eerdere berekeningswijze en werd van toepassing op wijzigingen bij voortdurende en bij eeuwigdurende erfpacht.[28]

Dit collegebesluit bevat geen bestemmingscatalogus. Wel worden in een bijlage de verschillende bestemmingen beschreven. Onder de bestemming wonen worden ~~dezelfde~~ grotendeels dezelfde soorten woonbestemming onderscheiden als in de bestemmingscatalogus: koopwoning, markthuurwoning en sociale huurwoning. Bij de soorten woon/gebruiksvormen/functies zijn de woonark, het woonschip, het woonvaartuig, de woonwagen en de beneden/bovenwoning vervallen, en is de woonwerkwoning toegevoegd.[29]

> ***'Bijlage Toelichting op de bestemmingen en gebruiksvormen/functies***
> ***Inleiding***
> *Een precieze omschrijving van de bestemming, gebruiksvorm of functie van het erfpachtrecht is een vereiste om de juiste erfpachtgrondwaarde te bepalen. Hieronder volgt een niet-uitputtende opsomming van bestemmingen en gebruiksvormen/functies met de bijhorende toelichting. In de akte van vestiging wordt nader uitgewerkt wat voor dit erfpachtrecht de geldende bestemming is en wat het toegestane gebruik of functie is. Dit is van groot belang bij de woonbestemmingen en niet-woonbestemmingen die een groot aantal uiteenlopende gebruiksvormen/functies hebben zoals horeca, cultuur & ontspanning, recreatie, sport en sociaal-maatschappelijk.*
>
> ***Wonen***

[24] Gemeente, Startdocument Eeuwigdurende Erfpacht, 10 februari 2015.
[25] Gemeente, Kennisnemen van de besluiten van het college van burgemeester en wethouders tot vaststellen van het definitieve 'Startdocument Eeuwigdurende erfpacht', 11 juni 2015.
[26] Gemeente, Algemene Bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht 2016 Amsterdam, 22 juni 2016.
[27] Gemeente, Instemmen met het collegebesluit tot vaststelling van het beleid Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten 2017, 28 juni 2017.
[28] Vgl. Gemeente, Verschillen tussen de WOZ methode en het grondprijsbeleid 2016, 20 december 2016.
[29] Gemeente, De grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten, 11 december 2018, p.31.

Soorten woonbestemmingen:

- *Koopwoning*
- *Markthuurwoning*
- *Sociale huurwoning*

Soorten woon/gebruiksvormen/functies:

- *Eengezinswoning*
- *Meergezinswoning*
- *Woonwerkwoning*

(…)

Niet-wonen

Soorten niet-woonbestemmingen (deze lijst is niet-uitputtend):

- *Bedrijfsruimte*
- *Co-locatie (communication-locations)*
- *Cultuur & ontspanning*
- *Detailhandel*
- *Horeca*
- *Jachthaven*
- *Kantoorruimte (…)'*

Er is geen apart onderscheide bestemming, gebruiksvorm of functie genaamd 'berging', noch onder de bestemming wonen, noch onder de bestemming niet-wonen.

Samengevat, in het nieuwe gemeentelijk beleid, zoals dat is vastgelegd in het collegebesluit grondwaardebepaling voor bestaande rechten, worden bergingen niet als aparte bestemming benoemd. Het begrip berging wordt ook niet gehanteerd voor woon/ gebruiksvormen/functies/gebruik/bestemmingscategorieën onder de bestemming wonen of onder niet-woonbestemmingen. Bergingen worden toegerekend aan de bestemming woning.

10 Bergingen in de overstapregeling

Uit dit hoofdstuk blijkt dat bergingen in de overstapregeling expliciet worden toegerekend aan wonen.

Op 28 juni 2017 heeft de gemeenteraad ingestemd met het collegebesluit tot vaststelling van de overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht (kortweg: overstapregeling).[30]

Artikelen 1 en 4 van de overstapregeling bieden erfpachters met uitsluitend een woonbestemming de mogelijkheid om over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht. Volgens artikel 2 behoort tot een woonbestemming de woning, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar gebruiker en/of bouwvorm zoals uitgewerkt in de bestemmingscatalogus. Bergingen en parkeerplaatsen behoren ook tot een woning.

[30] Gemeente, Overstapregeling van voortdurende erfpacht naar eeuwigdurende erfpacht voor woonbestemmingen 2017, 28 juni 2017, pp. 3-4, en https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR627491/6.

Hoofdstuk I Algemeen

artikel 1 Overstap van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht

1. De gemeente Amsterdam biedt erfpachters van voortdurende erfpachtrechten met uitsluitend een woonbestemming op basis van deze overstapregeling de mogelijkheid om over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht. De gemeente neemt daarbij deze regeling in acht.

artikel 2 Definities

In deze regeling wordt verstaan onder:

a. **AB 2016:**
de Algemene Bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht 2016 Amsterdam;

b. **bestemming:**
de in de erfpachtakte vastgelegde bestemming en het in de erfpachtakte vastgelegde toegestane gebruik van het perceel;

o. **woonbestemming**:
van een woonbestemming in de zin van de overstapregeling is sprake bij een in de erfpachtakte vastgelegde bestemming woning, daarbij kan een nader onderscheid zijn gemaakt naar gebruiker (bijv. koopwoning of huurwoning) en/of de bouwvorm (eengezinswoning, meergezinswoning) en/of woningaard (al-dan-niet drijvend wonen) zoals die bestemming naar zijn verschijningsvormen nader is uitgewerkt in de geldende bestemmingscatalogus.
Tot een woning behoren tevens de daaraan dienstbare aanhorigheden zoals bergingen en parkeerplaatsen ook als deze object van een zelfstandig erfpachtrecht of appartementsrecht zijn, maar toebehoren aan de erfpachter van de woning.

artikel 4 Overstappen van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht

2. Iedere erfpachter komt in aanmerking voor overstap naar eeuwigdurende erfpacht, mits:
a. het erfpachtrecht uitsluitend een woonbestemming heeft, en

artikel 7 Voorwaarden voor behandeling verzoek tot overstap

3. Als het erfpachtrecht niet wordt gebruikt in overeenstemming met de bestemming en/of het toegestane gebruik zoals opgenomen in de erfpachtakte, dan neemt de gemeente een verzoek tot overstap naar eeuwigdurende erfpacht alleen in behandeling:
a. als de afwijking bestaat uit het feitelijk gebruik voor uitsluitend een woonbestemming
b. en/of als het alsnog verlenen van de op grond van de geldende algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht vereiste toestemming tot wijziging van de bestemming en/of het toegestane gebruik in een woonbestemming ① past binnen de geldende publiekrechtelijke regelgeving en ② er zich geen gemeentelijk belang tegen verlening verzet,

Samenvattend, overstappen naar eeuwigdurende erfpacht is mogelijk voor woonbestemmingen. Volgens de overstapregeling behoren bergingen tot een woning, ook als deze een zelfstandig erfpachtrecht zijn.

11 Bergingen in de coulanceregeling

Uit dit hoofdstuk blijkt dat bergingen in de coulanceregeling expliciet worden toegerekend aan wonen.

De overstapregeling was initieel gericht op woonbestemmingen. De keuze van het gemeentebestuur om erfpachters van niet-woonobjecten (of gedeeltelijk niet-woonobjecten) niet de mogelijkheid te geven om over te stappen naar eeuwigdurende erfpacht, is gemaakt vanwege

het feit dat de erfpachtgrondwaarde voor niet-woonobjecten niet (semi-)geautomatiseerd bepaald kan worden zoals dat bij woningen wel het geval is.[31]

De coulanceregeling bevestigt dat bergingen behoren tot de woning.[32]

> *'Artikel 2 van de Overstapregeling definieert een woonbestemming als volgt:*
> *"Van een woonbestemming in de zin van de overstapregeling is sprake bij een in de erfpachtakte vastgelegde bestemming woning, daarbij kan een nader onderscheid zijn gemaakt naar gebruiker (bijv. koopwoning of huurwoning) en/of de bouwvorm (eengezinswoning, meergezinswoning) en/of woningaard (al-dan-niet drijvend wonen) zoals die bestemming naar zijn verschijningsvormen nader is uitgewerkt in de geldende bestemmingscatalogus. Tot een woning behoren tevens de daaraan dienstbare aanhorigheden zoals bergingen en parkeerplaatsen ook als deze object van een zelfstandig erfpachtrecht of appartementsrecht zijn, maar toebehoren aan de erfpachter van de woning".*
>
> *Het bovenstaande heeft tot gevolg dat erfpachtrechten met een gemengde bestemming (deels woonbestemming en deels een andere, vaak commerciële bestemming) niet kunnen overstappen naar eeuwigdurende erfpacht.'*

Artikel 2 van de overstapregeling heeft tot gevolg dat erfpachtrechten met een *gemengde bestemming* (deels woonbestemming en deels een andere, vaak commerciële bestemming) niet kunnen overstappen naar eeuwigdurende erfpacht. Dit leidde tot problemen bij bijvoorbeeld zelfbouwkavels met een gemengde bestemming (wonen en niet-wonen) in Buiksloterham. Op 29 oktober 2019 heeft het college de overstapregeling aangepast, waardoor ook woningen op gemengde bestemmingen met minimaal 50% van het bruto vloeroppervlak woonbestemming kunnen overstappen op eeuwigdurende erfpacht. Dit is verwerkt in artikel 3 van de overstapregeling.[33, 34]

> *'**Het college van burgemeester en wethouders besluit:***
> *1. Kennisnemen van de achtergronden van de Overstapregeling en de mogelijkheden voor erfpachters om door middel van wijziging van het erfpachtrecht overstap naar eeuwigdurende erfpacht mogelijk te maken;*
> *2. Kennisnemen van de problematiek van een bepaalde groep erfpachters in Buiksloterham met een gemengde bestemming wonen/niet-wonen die vanwege:*
> *• het vigerende bestemmingsplan hun erfpachtbestemming niet kunnen wijzigen; en*

[31] Gemeente, Kennisnemen van het collegebesluit van 29 oktober 2019 inzake de wijziging van de Overstapregeling zodat erfpachtrechten met een gemengde erfpachtbestemming onder voorwaarden kunnen overstappen naar eeuwigdurende erfpacht, 29 oktober 2019, p.2.
[32] Gemeente, Kennisnemen van het collegebesluit van 29 oktober 2019 inzake de wijziging van de Overstapregeling zodat erfpachtrechten met een gemengde erfpachtbestemming onder voorwaarden kunnen overstappen naar eeuwigdurende erfpacht, 29 oktober 2019, p.2.
[33] Gemeente, Overstapregeling van voortdurende erfpacht naar eeuwigdurende erfpacht voor woonbestemmingen 2017, 29 oktober 2019. Artikel 3 lid 3 is toegevoegd aan de overstapregeling.
[34] Gemeente, Kennisnemen van het collegebesluit van 29 oktober 2019 inzake de wijziging van de Overstapregeling zodat erfpachtrechten met een gemengde erfpachtbestemming onder voorwaarden kunnen overstappen naar eeuwigdurende erfpacht, 29 oktober 2019, p.2.

• de onmogelijkheid om hun erfpachtrecht te splitsen in appartementsrechten niet in aanmerking kunnen komen voor overstap van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht;
3. In te stemmen met de wijziging van de Overstapregeling van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht door toevoeging van artikel 3 lid 3 (BIJLAGE 1) inhoudende dat ook erfpachtrechten met een gemengde erfpachtbestemming (wonen en niet-wonen) voor overstap naar eeuwigdurende erfpacht in aanmerking kunnen komen indien de erfpachter niet door erfpachtbestemmingswijziging of splitsing in appartementsrechten aan de voorwaarden van de Overstapregeling kan voldoen en minimaal 50% van het bruto vloeroppervlakte een woonbestemming heeft;
(…)
Mogelijkheden voor erfpachters met een gemengde bestemming om alsnog aan de voorwaarden van de Overstapregeling te voldoen: Bestemmingswijziging

Erfpachters met een gemengde erfpachtbestemming die alsnog in aanmerking willen komen voor overstap naar eeuwigdurende erfpacht kunnen altijd een verzoek indienen om de erfpachtbestemming te wijzigen naar een uitsluitende woonbestemming'

Erfpachters met een gemengde erfpachtbestemming dienen voor overstap naar eeuwigdurende erfpacht een verzoek tot bestemmingswijziging te doen.

Samengevat, bergingen hebben ook volgens de coulanceregeling een woonbestemming. De coulanceregeling biedt *gemengde bestemmingen* de mogelijkheid over te stappen indien minimaal 50% van het bruto vloeroppervlak woonbestemming heeft. Een bestemmingswijziging is dan noodzakelijk. De combinatie wonen + berging wordt niet gezien als gemengde bestemming. Conclusie: Nergens in het gemeentelijk beleid werd onderscheid gemaakt tussen wonen en berging, dit terwijl later dit wel ingevoerd is zonder beleidswijziging

V. Prijsverhoging bergingen ingevoerd zonder beleidswijziging en zonder onderbouwing

12 Prijsverhoging voor bestemmingswijziging bergingen

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de prijsverhogingen niet waren onderbouwd.

Eind 2015 is de directie G&O ineens, zonder dat er een beleidswijziging aan ten grondslag lag, anders gaan handelen, door structureel prijsverhogingen te berekenen voor bewoning van bergingen. De bewoning van bergingen werd vastgesteld aan de hand van WOZ data, verbouwingsvergunningen, splitsingsvergunningen, wijzigingen in de splitsingstekening of andere signalen zoals opgave door erfpachters. Daarvoor werden bergingen niet anders behandeld dan gewone woon vierkante meters die meetelden in de waarde van de woning. G&O rekende prijsverhogingen bij alle verschillende versies van de Algemene Bepalingen van voortdurende erfpacht[35], maar ook bij de overstap naar eeuwigdurende erfpacht.

Deze wijziging werd doorgevoerd op instigatie van de afdeling Regie & Advies. Deze wijziging werd niet kenbaar gemaakt aan erfpachters, college of gemeenteraad. [36]

> *'Inderdaad is het zo dat in het verleden dergelijke aanbiedingen zijn gedaan waarbij geen meerwaarde in rekening is gebracht. De huidige opvatting is echter dat een dergelijke bestemmingswijziging wél economische meerwaarde met zich meebrengt. Dit is veranderd sinds (ongeveer) december 2015, zonder dat hier een beleidswijziging aan ten grondslag lag die kenbaar is voor erfpachters.*
>
> *Ervaring [gelakt] van 2006 tot 2011 ben ik erfpachtbeheerder geweest. In deze periode was het gebruikelijk om dergelijke aanbiedingen zonder economische meerwaarde te doen. Ratio hierachter was, dat een 'berging' geen aparte bestemming is (dit werd destijds onderschreven door de afdeling vastgoedadvisering) en dus onder de bestemming 'woning' viel. Wanneer de bestemming van een erfpachtrecht wijzigde van bijv. 3 naar 4 woningen doordat de bergingen op de zolderverdieping werden omgezet naar een extra woning, werd hiervoor geen berekening gemaakt. De grondprijsberekenaars werden dan ook niet meegenomen in deze dossiers: de erfpachtbeheerder ging er bij voorbaat van uit dat er geen economische meerwaarde aan de bestemmingswijziging werd toegekend en dus werd er geen berekening gemaakt en geen grondprijsadvies aangevraagd.'*

[35] AB1915, AB1937, AB1955, AB1966, AB1994, AB2000.
[36] Gemeente, Economische meerwaarde bij toename aantal woningen / vergroten bestaande woning met berging?, 13 maart 2017, p.4 (onderstreping LL, Bijlagenboek). De afdeling vastgoedadvisering staat ook bekend onder de namen TAG (Team Advisering Grondprijzen) en onder de naam Regie & Advies.

Op 28 juni 2017 is nieuw grondbeleid ingevoerd met de zogenaamde WOZ x BSQ methode.[37] Nadien berekende de gemeente een prijsverhoging voor dergelijke 'woon-bergingen' met de ABCD-formule als volgt:

- de nieuwe erfpachtgrondwaarde (de B in de formule) door het aantal vierkante meters berging x buurstraatquote x WOZ-waarde x een depreciatiefactor van 90%.
- de oude erfpachtgrondwaarde (de C in de formule uit het Beleid Bestemmings- en Bebouwingswijzigingen) een *stukprijs* van € 4.000, € 8.000 of € 12.000.[38] Deze stukprijs is gebaseerd op een element uit de WOZ-waarde.

> '***Grondwaardebepaling WOZ-BSQ methodiek***
> *In de WOZ-waardering worden deelobjecten apart gewaardeerd. Dat betekent dat de woning een waarde per m² go krijgt en de aanhorigheden zoals bergingen, tuinen, kelders etc. een waarde apart per meeteenheid, zoals vierkante meter of stuk. Bergingen een waarde per stuk die ligt tussen de € 4.000,- en de € 8.000,- afhankelijk van het peiljaar en de locatie.'*

De stukprijs voor bergingen is lager dan de sinds 2015 gerekende erfpachtgrondwaarde voor bergingen. Ook is de depreciatie in de berekening gedaald van 25% naar 10%. Dit leidde tot aanzienlijk hogere prijsverhogingen bij bestemmingswijzigingen dan voorheen.

Uit een concrete casus blijkt dat een prijsverhoging is berekend van € 146.945 voor drie bergingen, hetgeen neerkomt op bijna € 49.000 per berging. In een tweede casus is een prijsverhoging berekend van € 220.301, hetgeen neerkomt op € 55.000 per berging.[39]

Index	Bestemmings-/bebouwingswijziging	Meet-eenheid	Onbezwaarde waarde p.p. 2017	BSQ	Deprec. factor	Erfpacht-grondwaarde	Canon
	Nieuwe bestemming:						
A-6	1 Meergezins VS koopwoning met dakterras van 29 m²	87 m² gbo	€ 517.327	49%	0,90	€ 228.141	
					s.totaal	€ 228.141	
	Oude bestemming:						
A-8	4 bergingen tbv wonen	4 bergingen	€ 16.000	49%	1,00	€ 7.840	
					s.totaal	€ 7.840	
					Meerwaarde	€ 220.301	
						Canonverhoging	€ 4.274
						Huidige canon	€ 39,37
Totaal						Nieuwe canon	€ 4.313,37

Samenvattend, vanaf 2015 zijn, zonder dat er een beleidswijziging aan ten grondslag lag en zonder instemming van de gemeenteraad, zijn prijsverhogingen gerekend voor het bewonen van (zolder-)

[37] Gemeente, Instemmen met het collegebesluit tot vaststelling van het beleid Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten 2017, 28 juni 2017.
[38] Gemeente, RE: Notitie Vervolg Bergingenproblematiek, 14 juli 2017, p.1 (Bijlagenboek).
[39] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing bergingenproblematiek, 22 mei 2023, p. 9 (Bijlagenboek).

bergingen. Ook documenten waaruit blijkt dat er goedkeuring was van het college voor het berekenen prijsverhogingen zijn niet gevonden. Vanaf 2017 zijn deze prijsverhogingen vanwege een andere berekeningswijze (WOZ x BSQ met vaste eenheidskosten per berging) aanzienlijk verhoogd. De prijsverhogingen liepen op tot € 50.000 per berging.

13 Bezwaar tegen de prijsverhoging bij bestemmingswijziging bergingen

Dit hoofdstuk beschrijft hoe erfpachters aangaven te zijn misleid, te hebben gedwaald en onjuist te zijn geïnformeerd over de prijsverhogingen.

Vanaf 8 januari 2020 is de gemeente aanbiedingen voor overstap eeuwigdurende erfpacht gaan versturen. Bij het opstellen van overstapaktes door notarissen en bij meldingen door erfpachters over afwijkende oppervlaktes werd bij veel erfpachtrechten inzichtelijk dat bergingen werden bewoond.

Op 15 februari 2021 stelden verschillende erfpachters via hun advocaat vragen over de bestemmingswijzigingen en de in rekening gebrachte prijsverhoging.[40] De onbevredigende antwoorden leiden tot een bezwaar tegen, kort gezegd, de voor overstap vereiste bestemmingswijziging 'berging' naar de bestemming 'wonen' én bezwaar tegen de lage door de gemeente vastgestelde huidige erfpachtgrondwaarde van € 4.000 per berging. Een lage huidige erfpachtgrondwaarde leidt via de ABCD-formule tot een hoge prijsstijging.[41]

> '***Standpunten van de heer [gelakt]***
> *De heeft namens erfpachters zijn bedenkingen geuit en stelt dat de aanbiedingen misleidend zijn. Ter onderbouwing hiervan stelt hij het volgende:*
> - *de waarde van de bergingen op de zolderverdieping van de erfpachtrechten in kwestie is bijzonder laag. Hierdoor valt de canonverhoging onevenredig vit. Volgens zijn cliënten dient aansluiting gezocht te worden bij de marktwaarde van de bergingen. Dit standpunt onderbouwt hij met het deskundigenrapport dat hij voor het dossier van Patroclosstraat [gelakt] te Amsterdam heeft laten opmaken.*
> - *Omdat de bergingen geen onderdeel zijn van de overeengekomen erfpachtbestemming, dient de gemeente voor de huidige situatie de vierkante meters van de bergingen te rekenen bij die van de woning.*
> - *De gemeente komt haar contractuele afspraken met de erfpachter niet na. De [gelakt] stelt dat bij de toepassing van de ABCD-formule de gemeente voor de huidige situatie uitgaat van bergingen als bestemming, terwijl de bergingen niet als bestemming zijn overeengekomen in de erfpachtvoorwaarden. Daarom dient de gemeente in haar berekening voor de bestemmingswijziging uit te gaan van de vastgelegde bestemming.*
> - *De gemeente hanteert in de aanbieding een andere formule dan de in de algemene bepalingen opgenomen ABCD-formule. Doordat de gemeente de verkeerde formule*

[40] Gemeente, FW: RE: vraag economische meerwaarde bij toevoegen woningen [122663025], 23 februari 2022 (Bijlagenboek).
[41] Gemeente, Aanpassen beleid of maken procesafspraken over gerechtelijke procedure, 11 november 2021 (Bijlagenboek).

hanteert, vult zij de diverse factoren uit de formule ook in met getallen die niet kloppen, niet marktconform zijn en niet redelijk zijn.'

De erfpachters stelden te zijn misleid en willen een gerechtelijke procedure gaan voeren.

- *'Tot slot zou de gemeente haar erfpachters misleiden door in de aanbieding op te nemen dat de ABCD-formule juist is en voor de erfpachter bindend is.*

[Gelakt] heeft aangegeven dat het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging op deze punten moet worden aangepast. Hij heeft voorts aangegeven dat indien dit niet gebeurt hij een gerechtelijke procedure zal starten. Hierbij heeft hij tevens voorgesteld om één dossier als procesdossier gebruiken, zodat de vitspraak in dit procesdossier op alle andere dossiers kan worden toegepast.'

Daarnaast stelden ook individuele erfpachters dat zij hebben gedwaald op basis van onvolledige, onjuiste en misleidende inlichtingen van de gemeente. Ook stelden zij dat er sprake is van opzettelijk gedane onjuiste mededelingen in de zin van art. 3:44 BW. Zij wilden de overstap overeenkomst (partieel) laten vernietigen.[42]

'In het dossier Eemsstraat [gelakt] hebben wij recent een aanbieding, met kenmerk 2021-2224, van de gemeente voor een bestemmingswijziging geaccepteerd. Wij worden nu geacht de factuur met factuurnummer 21155883 voor de aanvullende afkoopsom per 16-7-2021 te voldoen waarna de akte gepasseerd kan worden. Recent zijn wij echter tot de ontdekking gekomen dat wij bij het ondertekenen van de acceptatieformulieren hebben gedwaald omdat de in de aanbieding verschafte inlichtingen onvolledig, onjuist en misleidend zijn. Ook lijkt er sprake van opzettelijk gedane onjuiste mededelingen in de zin van art. 3:44 BW. Hierbij wil ik de gesloten overeenkomst dan ook partieel (voor wat betreft de hoogte van de canon) vernietigen.'

Samenvattend, verschillende erfpachters maakten bezwaar tegen de door de gemeente geëiste bestemmingswijziging en maakten bezwaar tegen de hoogte van de prijsverhoging. Erfpachters stelden dat zij hadden gedwaald op basis van onvolledige, onjuiste en misleidende inlichtingen van de gemeente. Ook stelden zij dat er sprake is van opzettelijk gedane onjuiste mededelingen in de zin van art. 3:44 BW. Zij wilden de overstap overeenkomst (partieel) laten vernietigen.

14 Juridische onderbouwing voor prijsverhoging onvoldoende

Dit hoofdstuk beschrijft dat uit interne gemeentelijke documenten blijkt dat de prijsverhogingen niet juist waren.

G&O schatte de kans van het verliezen van een gerechtelijke procedures aardig hoog in.[43]

'Gerechtelijke procedure

[42] Gemeente, RE: BEJ 2021-052 Waardering bergingen, 15 september juli 2021, p. 3 (Bijlagenboek).
[43] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing - Aanpassen beleid of maken proces afspraken over gerechtelijke procedure, 11 november 2021, p.3 (onderstreping in origineel, Bijlagenboek).

Men acht de kans van slagen voor [gelakt] aardig hoog in: want om waardeverhoging te berekenen wordt voor bepaalde vierkante meters een lagere bergingwaarde vit de WOZ gehanteerd die niet in de bestemming staat.'

Hierbij speelde mee dat het berekenen van prijsverhogingen ineens is ingevoerd zonder dat er een beleidswijziging aan ten grondslag lag en dat een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel een hoge kans van slagen had.[44]

'Wij zijn sinds eind 2015 ineens (zonder dat er een beleidswijziging aan ten grondslag ligt anders gaan handelen. Een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft een hoge kans van slagen'

Naar aanleiding van de dreigende procedure volgde veel intern onderzoek en overleg. Daaruit bleek dat de problematiek al langer, tenminste sinds 2017, bekend was.[45]

'Nu is het inderdaad zo dat voorheen in soortgelijke gevallen geen economische meerwaarde aan dergelijke bestemmingswijzigingen werd toegerekend. Het is niet helemaal duidelijk wanneer deze werkwijze/berekeningswijze is gewijzigd, maar thans (waarschijnlijk sinds 2015) wordt in soortgelijke gevallen wel een economische meerwaarde aan een dergelijke bestemmingswijziging toegekend. Hieraan ligt geen (duidelijke) beleidswijziging ten grondslag. (…) Gevolg van deze verandering van berekeningswijze (impliciete beleidswijziging) is dat soortgelijke gevallen ongelijk behandeld worden, zonder dat hier een expliciete beleidswijziging aan ten grondslag ligt. Dit is niet toegestaan op grond van het gelijkheidsbeginsel, waar de gemeente zich ook als grondeigenaar aan dient te houden.'

De onderbouwing was juridisch zwak blijkt uit de geopenbaarde documenten. De bestemming berging ontbrak in de handleiding grondprijsbepaling en de bestemming was verder niet eenduidig in het beleid vastgelegd. Bergingen waren geen zelfstandige bestemming: een berging was altijd dienstbaar aan de hoofdbestemming wonen. [46] Bovendien werd de waarde van een woning mede bepaald door de aanwezigheid van de berging (en zat daarmee al in de WOZ-waarde).[47]

'Is een berging een zelfstandige erfpachtbestemming? Hoe verhoudt deze vraag zich tot de WOZ -waarderingsmethodiek?
In beginsel is "berging" geen <u>zelfstandige</u> erfpachtbestemming. Een berging is in principe altijd dienstbaar aan een hoofdbestemming, tenzij het betreft een hoofdbestemming opslagruimte(s), We hebben hier in het verleden niet altijd naar gehandeld en handelen daar nu ook nog steeds niet altijd naar. Door beleid wordt hierna verondersteld dat een berging in veel gevallen geen zelfstandige erfpachtbestemming is en dat we hier ook zo veel mogelijk op aansturen bij uitgifte

[44] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing - Berekening bestemmingswijziging berging(en) naar woning(en) zonder economische meerwaarde tot hiervoor nieuw uitvoeringsbeleid is vastgesteld, 23 januari 2017 (Bijlagenboek).
[45] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing - Berekening bestemmingswijziging berging(en) naar woning(en) zonder economische meerwaarde tot hiervoor nieuwe uitvoeringsbeleid is vastgesteld, 23 januari 2017 (Bijlagenboek).
[46] Gemeente, Bijlage 2: Besproken onderwerpen in kader onderzoek van casussen beheer/beleid, 22 september 2021 (Bijlagenboek).
[47] Gemeente, Bijlage 2: Besproken onderwerpen in kader onderzoek van 2 casussen beheer/beleid, 22 september 2021 (onderstreping is uit origineel, waar het een cursief was, LL, Bijlagenboek).

en beheer. De berging hoort vaak bij een woning en de waarde van de woning wordt mede bepaald door de aan/afwezigheid van een berging. Dit is ook de reden om bergingen in beginsel geen eigen indexnummer te geven.

Hiervoor bedoeld uitgangspunt is, afgezien van het ontbreken van een zelfstandige bestemming "berging" in de handleiding grondprijsbepaling, verder niet eenduidig in het beleid vastgelegd. Het onderwerp is wel aan de orde geweest bij de erfpachttafel in 2012 (15-11-2012) en 2015 (2015-09-24). In 2012 is ingezoomd op de koppeling van woningen aan beringen. In 2015 is bevestigd dat we geen losse bergingen willen uitgeven.'

Ook in latere overleggen, twee jaar na de eerste klachten, was men het er unaniem over eens dat 'berging' geen zelfstandige bestemming was, maar onderdeel van de bestemming wonen.[48]

'Is 'berging' een bestemming? Volgens ons beleid is een 'berging' geen zelfstandige erfpachtbestemming, maar zijn bergingen onderdeel van de erfpachtbestemming woning Unaniem eens.'

Uit geopenbaarde documenten blijkt verder dat:
1. bergingen vaak niet werden genoemd in de akten;
2. bergingen geen bestemming op zich waren, maar altijd ondersteunend aan de hoofdfunctie wonen;
3. de bestemming wonen de aanwezigheid van bergingen niet uitsloot;
4. bergingen werden toegerekend aan het bruto vloeroppervlak wonen.[49, 50]

'Bestemming berging
Dit is geen bestemming op zich. Is altijd ondersteunend aan een hoofdfunctie zoals een woning of dient als opslagruimte bij een niet-woonfunctie. Het wel of niet benoemen van de berging in een akte doet niets af aan de bestemming "wonen". De akte is niet incompleet als de berging ontbreekt en de akte is niet belemmerend als de berging wel genoemd wordt.

Juridische bestemming in akte
De berging wordt vaak niet genoemd in de akten. Vroeger was een berging altijd onderdeel van een woning. De bergingen waren bijvoorbeeld gesitueerd op de begane grond of op zolder. Volgens het bouwbesluit moest bij iedere woning een berging aanwezig zijn, dit is inmiddels veranderd.

De bestemming van woningen komt in de latere jaren terug in akten met bijbehorende oppervlakte in vierkante meter gebruiksoppervlak (gbo's of go's). Bergingen zijn onderdeel van het bruto vloeroppervlak (bvo) en worden niet altijd met bijbehorende oppervlakte apart opgenomen in de akte. De bestemming "wonen" sluit de aanwezigheid van een berging niet uit. Dit zou betekenen dat als trappen, liften, koekoek, kelder etc. niet genoemd worden het ook juridisch niet bestaat. Uitgangspunt is dat de oppervlakten worden opgenomen, maar niet zozeer de situering ende hoogte.'

[48] Gemeente, Mail, 4 mei 2023, p.1 (onderstreping LL, Bijlagenboek).
[49] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing Bergingenproblematiek, 31 maart 2023 (onderstreping LL, Bijlagenboek).
[50] Gemeente, Re: Notitie Vervolg Bergingenproblematiek, 14 juli 2023 (Bijlagenboek).

Bergingen stonden niet consequent in aktes. Erfpachters bij wie de berging apart in de akte werd benoemd zijn anders behandeld. De ene keer stond er 'koopwoning met zolderkamer', de andere keer 'koopwoning' en weer een andere keer 'koopwoning met berging.[51]

> ***'Inconsequente bestemmingsomschrijving***
> *De gemeente heeft in gelijke en/of vergelijkbare gevallen bij uitgifte of een opvolgende erfpachtwijziging niet dezelfde bestemmingsomschrijving gehanteerd.*
>
> *De ene keer staat er "koopwoning met zolderkamer", de andere keer "koopwoning" en weer een andere keer "koopwoning met berging".*
>
> *Gevolg: erfpachter met berging die apart in de akte wordt benoemd wordt anders behandeld c.q. benadeeld.'*

Soms zijn bij splitsingen van woningen, bijvoorbeeld van coöperatieve flatexploitatievereniging in appartementsrechten, bergingen toegevoegd als bestemming terwijl zij niet in de originele erfpachtakte stonden.[52]

> *'Soms is de bestemming in de splitsingsakte en/of overstapakte 'woning met berging' opgenomen, terwijl bergingen in de vorige akten niet zijn opgenomen in de erfpachtbestemming. Hoe dient daarmee omgegaan te worden? Bij een splitsing en/of overstap wordt de bestemming officieel niet gewijzigd.'*

Het advies van de afdeling Beleid (onderdeel E&U) was om geen prijsverhogingen meer te berekenen omdat 'berging' geen zelfstandige erfpachtbestemming is.[53]

> *'<u>Advies Beleid op de beslispunten:</u>*
> *Beleid adviseert ten aanzien van vraag 2 te kiezen voor de optie om indien gewenst een bestemmingswijziging zonder economische meerwaarde aan te bieden. Dit doet recht aan het feit dat een berging in beginsel geen zelfstandige erfpachtbestemming is. Het is te willekeurig om dan alleen in de dossiers waar de berging in de bestemmingsomschrijving van de akte is opgenomen een economische meerwaarde te berekenen en in het gros van de gevallen (met akte bestemming wonen/ x woningen) niet.'*

De afdeling Beleid stelde tevens dat de waarde van een woning mede werd bepaald door de aanwezigheid van een berging, waarmee zij al in de WOZ-waarde tot uitdrukking komen. Het was volgens haar daarom niet redelijk om een prijsverhoging door te voeren. [54, 55]

---

[51] Gemeente, Oppervlakte bij overstap & Bergingen - Erfpacht & Uitgifte, 21 augustus 2023, p.19 (Bijlagenboek).
[52] Gemeente, Agenda Vervolg Bergingenproblematiek, 11 april 2023, p.1 (Bijlagenboek).
[53] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing – Bergingdossiers, 17 februari 2022 (Bijlagenboek).
[54] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing bergingsdossiers, 2 januari 2022, p.6
[55] N.B. een veertigtal documenten zijn niet/niet volledig geopenbaard in het WOO-besluit.

Het sluit aan bij uitgangspunt dat we een berging niet zien als een zelfstandige erfpachtbestemming. In beginsel is "berging" geen ***zelfstandige*** erfpachtbestemming. De berging hoort vaak bij een woning en de waarde van de woning wordt mede bepaald door de aan/afwezigheid van een berging. Een berging is in principe altijd dienstbaar aan een hoofdbestemming, tenzij het betreft een hoofdbestemming opslagruimte(s). We hebben hier in het verleden niet altijd naar gehandeld en handelen daar nu ook nog steeds niet altijd naar[6].

De erfpachter kan echter ook aanvoeren dat op grond van de bestemming in de akte (mits publiekrechtelijk toegestaan) alle vierkante meters binnen de bestaande opstal gebruikt worden of kunnen worden als woonoppervlakte.

[redacted] 5.2

Uit geopenbaarde documenten blijkt dat bij garages ook geen prijsverhogingen zijn berekend.[56]

> *'Vlg. werkafspraak 2018 m.b.t. Niet rekenen van economische meerwaarde bij omzetten van garages naar woonruimte waarbij de omgezette garage samen met bestaande woning één geheel (1 zelfstandige woning) gaat vormen'*

Samengevat, bergingen zijn geen bestemming op zich, maar altijd ondersteunend aan de hoofdfunctie wonen. Bergingen staan niet consequent en soms niet juist in de aktes. De gemeente schatte de kans op het winnen van een gerechtelijke procedure door erfpachters hoog in. Bergingen zijn geen zelfstandige bestemmingen, het berekenen van prijsverhogingen is ingevoerd zonder dat er beleid aan ten grondslag lag, bergingen zijn niet vastgelegd in het beleid én er is sprake van inconsistente vastlegging van bergingen in aktes. Daarnaast maakt de waarde van bergingen reeds deel uit van de waarde van de woning.

15 Economische onderbouwing voor de prijsverhogingen onvoldoende

In dit hoofdstuk wordt aangetoond dat de *berekeningswijze* voor de prijsverhoging niet juist onderbouwd was. Dit naast het in het vorige hoofdstuk beschreven feit over dat de bestemmingswijziging niet in een beleidswijziging was vastgesteld.

Bij het vaststellen van de prijsverhogingen wordt de waarde van een bewoonde zolder verminderd met de waarde van een onbewoonde berging volgens de ABCD-formule. Bij waarderingen (taxaties) kunnen verschillende uitgangspunten worden gehanteerd.

De gemeente hanteerde bij de berekening van prijsverhogingen de taxaties van het interne Team Advisering Grondprijzen (TAG), onderdeel van Regie & Advies. De bezwaar makende erfpachters stelden een taxatiedeskundige aan die is gespecialiseerd in de Amsterdamse erfpacht. Hij hanteerde, net als andere Amsterdamse taxatiedeskundigen een lagere depreciatie (40% i.p.v. 10%) en een lager canonpercentage dat is berekend door de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) van de Universiteit van Amsterdam (1,18% i.p.v. 3%).[57]

[56] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing bergingsdossier, 2 januari 2022, p.4 (Bijlagenboek).
[57] Gemeente, RE: verzoek beoordeling concept memo voor MT E&U deskundigenrapport [gelakt] (spoed), 2 december 2012, p.1 (Bijlagenboek).

'De taxatie van [gelakt] komt tot een veel lagere canonstijging door het hanteren van:
- Een lagere woningwaarde (kan ik niets over zeggen; is aan TAG)
- Een depreciatie van 40% i.p.v. 10%
- Een ASRE-canonpercentage van 1,18% ipv gemeentelijk 3,00%
Voor die laatste twee punten verwijs ik naar de AB's: alleen bij een CHET wordt, volgens de AB's, de canon door (3) taxateurs vastgesteld. Bij een BBW [bestemmings- en bebouwingswijziging, LL] niet. Dus leuk dat [gelakt], als hij gemeente zou zijn, voor een BBW zou rekenen met resp. 40% en 1,18%, maar hier geldt nou eenmaal het gemeentelijke beleid. Dus 10% depreciatie en 3,00% canonpercentage.'

Erfpachters stelden dat de bestaande erfpachtgrondwaarde te laag was vastgesteld en dat er een onjuiste invulling van de parameters van de ABCD-formule is. [58]

*'**Standpunten van de heer [gelakt]***
De heeft namens erfpachters zijn bedenkingen geuit en stelt dat de aanbiedingen misleidend zijn. Op basis van bijgevoegd taxatierapport van AMEO onderbouwt hij zijn standpunten. Samengevat stelt [gelakt] het volgende.
a) de waarde van de bergingen op de zolderverdieping van de erfpachtrechten in kwestie is bijzonder laag. Hierdoor valt de canonverhoging onevenredig uit. Volgens zijn cliënten dient aansluiting gezocht te worden bij de marktwaarde van de bergingen. Dit standpunt onderbouwt hij met het deskundigenrapport dat hij voor het dossier van Patroclosstraat [gelakt] Amsterdam heeft laten opmaken.
b) Omdat de bergingen geen onderdeel zijn van de overeengekomen erfpachtbestemming, dient de gemeente voor de huidige situatie de vierkante meters van de bergingen te rekenen bij die van de woning.
c) de gemeente komt haar contractuele afspraken met de erfpachter niet na. Die stelt dat bij de toepassing van de ABCD-formule de gemeente voor de huidige situatie uitgaat van bergingen als bestemming, terwijl de bergingen niet als bestemming zijn overeengekomen in de erfpachtvoorwaarden. Daarom dient de gemeente in haar berekening voor de bestemmingswijziging uit te gaan van de vastgelegde bestemming.
d) De gemeente hanteert in de aanbieding een andere formule dan de in de algemene bepalingen opgenomen ABCD-formule. Doordat de gemeente de verkeerde formule hanteert, vult zij de diverse factoren uit de formule ook in met getallen die niet kloppen, niet marktconform zijn en niet redelijk zijn.
e) ABCD-formule
[gelakt] stelt ook dat de gemeente haar erfpachters zou misleiden bij toepassing de ABCD formule. De gemeente zou door toepassing van verschillende ABCD-formules afwijken van de ABCD-formule zoals met de erfpachter is overeengekomen in de Algemene Bepalingen 1994. Dit standpunt onderbouwt hij in het taxatierapport in "2. Geldende algemene bepalingen AB1994 en verschillende ABCD-formules" op pagina 3 en 4.'

[58] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing bergingsdossiers, 2 januari 2022, p.8 (Bijlagenboek).

Tussen 1994 en 2011 hanteerde de gemeente zelf ook een depreciatie van 40%. Vanaf 2011 tot en met 2017 hanteerde de gemeente een depreciatie van 25%, daarna van 10%. In een rechtszaak over canonherziening in 2013 achtten de hoogleraren Koeman en Seijffert een depreciatie van 40% correct en de rechtbank nam hun advies over.[59] De gemeente paste de depreciatie hierop niet aan.

Taxatiedeskundigen in Amsterdam hanteerden al sinds 2000 de ASRE canonpercentages. Hun berekeningsmethodiek heeft ook stand gehouden in rechtszaken over taxatierapporten.

Bij uitgifte en bij canonherzieningen zijn de extra meters woonruimte al meegenomen, blijkt uit meerdere geopenbaarde documenten.[60, 61, 62]

> *'Bij CHET worden deze extra meters woonrvimte toch meegenomen.(...)*
> *Het argument dat de waarde van de bergingen reeds als volwaardige woonmeters bij uitgifte zijn meegenomen is lastig te pareren.'*

Juridische zaken stelde dat de waarde van de berging ten tijde van het bepalen van de huidige canon in de bestemming woning was verdisconteerd.[63]

Advies JZ
JZ kan zich vinden in de voorgestelde werkwijze. Indien in de erfpachtbestemming enkel de woning is opgenomen dan is de verwachting dat het moeilijk verdedigbaar is dat bij het bepalen van de waarde van de huidige bestemming wordt uitgegaan van woning en berging. Dat de waarde van de berging ten tijde van het bepalen van de huidige canon in de bestemming woning is verdisconteerd [redacted]
5.2
[redacted]
5.2

De waarde van de woning wordt mede bepaald door de aanwezigheid van de berging (en zit daarmee al in de WOZ-waarde).[64]

> *'Door beleid wordt hierna verondersteld dat een berging in veel gevallen geen zelfstandige erfpachtbestemming is en dat we hier ook zo veel mogelijk op aansturen bij uitgifte en beheer. De berging hoort vaak bij een woning en de waarde van de woning wordt mede bepaald door de aan/afwezigheid van een berging. Dit is ook de reden om bergingen in beginsel geen eigen indexnummer te geven.'*

---

[59] Vgl. N.S.J. Koeman, F. Seijffert en M. de Groot, Advies van deskundigen inzake de gemeente Amsterdam/ Honnebier, 2008, p.7: '(...) waarna depreciatie wegens de bebouwde staat (en waarschijnlijk ook impliciet wegens het "tot elkaar veroordeeld zijn" van erfpachter en erfverpachter) plaatsvindt met een factor 0,6. Ondergetekenden zijn van mening dat de gehanteerde correctiefactor van 0,6 correct is te achten en gaan in dit advies dan ook van die correctiefactor uit.' De rechtbank neemt het advies over (Hof Amsterdam 20 september 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BT6895 rov. 2.4).

[60] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing Berekening bestemmingswijziging berging(en) naar woning(en) zonder economische meerwaarde tot hiervoor nieuw uitvoeringsbeleid is vastgesteld, 23 januari 2017 (Bijlagenboek).

[61] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing Waarderingsmethodiek wanneer bergingen worden omgezet naar een nieuwe woning, 29 maart 2022, p.8 (Bijlagenboek).

[62] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing, 29 maart 2022, p.5. (Bijlagenboek).

[63] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing bergingproblematiek, 30 mei 2021, p.4 (Bijlagenboek).

[64] Gemeente, Bijlage 2: Besproken onderwerpen in kader onderzoek van casussen beheer/beleid, 22 september 2021 (Bijlagenboek).

De gemeente rekende een vaste erfpachtgrondwaarde voor een berging van € 4.000, € 8.000 of €12.000 (de B in de ABCD-formule). Bij een bestemmingswijziging berekende de gemeente als nieuwe erfpachtgrondwaarde (de C in de ABCD-formule) met de formule BSQ x WOZ x m², zijnde de erfpachtgrondwaarde per vierkante meter van de woning.[65]

> *'Gevraagde beslissingen*
> *1. Ten aanzien van het aanpassen van het beleid:*
> *Hierbij bespreken of nu al kan worden vastgesteld dat het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging dient te worden aangepast, dusdanig dat bij het omvormen van bergingen naar een extra woning, voor het vaststellen van de component 'C' in de ABCD-formule, aan de oppervlakte van de bergingen niet een vast bedrag ad € 4.000, € 8.000 of€ 12.000 wordt gekoppeld, maar aan de oppervlakte van de bergingen een waarde wordt toegekend die geldt voor woonruimte. Bespreken of de gemeente, door te besluiten om het beleid niet aan te passen, het risico wenst te nemen dat over dit onderwerp een gerechtelijke procedure wordt aangespannen.'*

Een vaste erfpachtgrondwaarde van € 4.000 of meer voor bergingen is in strijd met de uitgangspunten van het WOZ x BSQ beleid, dat gebaseerd is op verschillende woningwaarden per buurtstraat en niet op een vast bedrag ongeacht locatie.

G&O schreef in interne documenten dat de opbouw van de WOZ-waarde, voor het bepalen van de waarde van een berging, ongeschikt was voor het vaststellen van de prijsverhogingen.[66]

> *WOZ-Waarde*
> *Definities WOZ-woningkenmerken sluiten niet volledig aan op erfpachtakte en leidt tot juridische onenigheid. Ten behoeve van de WOZ-waarde wordt een woning op een gedetailleerde wijze geregistreerd en omschreven dan hetgeen dat is overeengekomen in de een erfpachtakte.*

Samenvattend, de berekeningswijze van de prijsverhogingen was in strijd met de werkwijze van Amsterdamse taxatiedeskundigen en met eerdere adviezen van hoogleraren die ook in rechtszaken over canonherziening zijn overgenomen. Een vaste waarde voor een berging was in strijd met het WOZxBSQ beleid met woningwaarden per buurt. De gemeente gaf aan dat bergingen al zijn meegenomen in de woningwaarde en dat deelkenmerken over bergingen van de WOZ niet aansloten bij erfpachtaktes.

16 Uitvoeringsbesluit prijsverhogingen

Dit hoofdstuk beschrijft hoe G&O een juridische procedure vermeed en een uitvoeringsbesluit nam voor nieuwe gevallen.

[65] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing - Dreigende procedure over de vraag of de ABCD-formule juist wordt toegepast, augustus 2021.
[66] Gemeente, Beschouwing methoden grondwaarde, meerwaardebepaling bij bestemmingswijzigingen, 15 september 2023, p.3 (Bijlagenboek)

Op 15 september 2023 schreef de afdeling erfpachtbeheer (E&U) dat zij, gezien de risico's het niet wilde laten aankomen op een gerechtelijke procedure. Zij adviseerde reeds tot stand gekomen overeenkomsten ontbinden.[67]

> *'Voorts adviseert Erfpachtbeheer om in de dossiers waarbij [gelakt] de erfpachter vertegenwoordigt:*
> - *het gezien de risico's niet te laten aankomen op een gerechtelijke procedure;*
> - *de aanbiedingen die nog niet zijn geaccepteerd en nog wel geldig zijn in te trekken;*
> - *de reeds tot stand gekomen overeenkomsten te ontbinden;*
> - *de eventueel verschuldigde wettelijke rente kwijt te schelden; en*
> - *de aanvragen opnieuw te beoordelen onder correcte toepassing van het beleid waarbij alle vierkante meters op wonen worden gewaardeerd.'*

Op 16 november 2023 stelde de directie G&O het '*uitvoeringsbesluit bepaling economische meerwaarde bij omzetting van bij een woning behorende berging(en) naar (zelfstandige) woonruimte'* vast.[68] Vanaf dat moment werden geen prijsverhogingen meer berekend voor bergingen.

> *'Overwegende dat:*
> *- het bepalen van de economische meerwaarde bij omzetting van bergingen behorende bij een woning naar (zelfstandige) woonruimte, op basis van diverse omschrijvingen in de akten, overeenkomstig het beleid "De grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten 2023" niet eenduidig mogelijk is; (…)*
> *Besluit als volgt:*
> *I. Als op grond van het beleid bestemmings- en bebouwingswijziging toestemming kan worden verleend om een berging behorende bij een woning om te zetten in (zelfstandige) woonruimte:*
> *a. wordt geen economische meerwaarde bepaald en in rekening gebracht indien het aantal vierkante meters na de omzetting maximaal 110% bedraagt van de huidige situatie.'*

Samengevat, G&O durfde geen juridische procedure aan over bergingen. De directie G&O stelde een nieuw uitvoeringsbesluit vast om af te zien van het berekenen van prijsverhogingen bij bergingen. De directie G&O negeerde de interne adviezen van JZ om eerdere niet onderbouwde prijsverhogingen te herzien.

17 Uitvoeringsbesluit geeft geen restitutie prijsverhogingen

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het de directie G&O al in 2017 grote vraagtekens had bij de onderbouwing van de prijsverhogingen maar pas in 2023 kwam tot herstel. Er werd geen herstel geboden met terugwerkende kracht.

[67] Gemeente, Waarderingsmethodiek wanneer bergingen worden omgezet naar een nieuwe woning, 29 maart 2022, p.4 (Bijlagenboek)
[68] Gemeente, Uitvoeringsbesluit bepaling economische meerwaarde bij omzetting van bij een woning behorende berging(en) naar (zelfstandige) woonruimte, 16 november 2023 (Bijlagenboek).

Op 23 januari 2017 had de directie G&O bij een eerdere discussie over de prijsverhogingen de uitvoering tijdelijk gepauzeerd.[69]

> *'Gevraagde beslissing:*
> *- Totdat er nader uitvoeringsbeleid is vastgesteld, bij bestemmingswijzigingen van berging(en) naar woning(en) geen economische meerwaarde te berekenen.'*

Op 15 februari 2021, direct na de klacht van de erfpachters, was bij G&O duidelijk dat het gemeentelijk beleid mogelijk op onjuiste wijze was toegepast.[70]

> *'Dag collega's,*
> *In het verleden is er al herhaaldelijk aandacht besteed aan bergingendossiers. Over de bergingendossiers bestaat binnen E&U nog steeds verschil van mening/onzekerheid of het beleid op dit moment juist wordt toegepast. Het is nog niet gelukt deze dossiers in 1 samenhangend geheel te vangen.'*

Op 28 februari 2022, een jaar later, werd het spoedeisend belang van een oplossing benadrukt omdat er dan veel overstapdossiers van dit type speelden.[71]

> '*Los daarvan wil ik graag benadrukken dat dit dossier voor erfpachtbeheer spoedeisend is, omdat er veel dossiers van dit type nu spelen en omdat we [gelakt] hebben laten weten er alles aan te doen om in het eerste kwartaal 2022 het dossier aan het management E&U voor te leggen.'*

Ergens na 28 februari 2022 lijkt de prijsverhogingsberekening on-hold gezet.[72] Het is onduidelijk vanaf welke precieze datum dat precies is gebeurd.

> *'Van omzettingen die al zijn vastgelegd in een akte en de meerwaarde is berekend met de stukprijs zijn er ca. 600 dossiers. Volgens de laatste analyse staan nu ca. 375 dossiers on hold.'*

Op 4 oktober 2023 schreef de gemeente aan de erfpachters die bezwaar hadden gemaakt over *restitutie* van de prijsverhogingen.[73]

> *'Inzake onderstaande stel ik het volgende voor:*
> *Biesboschstraat [gelakt] betreft een afgeronde bestemmingswijziging. De meerwaarde in dit dossier is berekend aan de hand van stukprijs voor de berging. Zoals gemeld zijn wij druk bezig om het besluit van de directeur G&O om te zetten naar een werkwijze/proces. Het overgangsbeleid is een punt dat op dit moment wordt uitgezocht. Wij kunnen de splitsing in gang zetten, als blijkt dat wij overgaan tot een restitutie van de reeds meerwaarde dan zal dit terechtkomen bij de*

[69] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing Berekening bestemmingswijziging berging(en) naar woning(en) zonder economische meerwaarde tot hiervoor nieuw uitvoeringsbeleid is vastgesteld, 23 januari 2017 (Bijlagenboek).
[70] Gemeente, ter informatie: onderzoek bergingendossiers, 15 februari 2021, p.1 (Bijlagenboek).
[71] Gemeente, Memo MT E&U bergingendossiers, 28 februari 2022, p.1 (Bijlagenboek).
[72] Gemeente, RE eerste opzet uitwerking besluit Bergingen, 12 oktober 2023, p.1 (Bijlagenboek).
[73] Gemeente, RE: zolderproblematiek pragmatische oplossing splitsing spoeddossiers [D102176144797079], 4 oktober 2023, p.4 (Bijlagenboek).

erfpachter(s) op dat moment. Let wel, er is hier (restitutie) nog geen beslissing over genomen, het zou ook zo zijn dat de gemeente niet overgaat tot restitutie van de meerwaarde.'

Het afschaffen van de prijsverhogingen leek, via een onduidelijke formulering, alleen te gelden voor nieuwe overstap aanvragen na invoerdatum 16 november 2023.[74]

'Dit besluit is alleen van toepassing op verzoeken die na de datum waarop dit besluit is genomen niet werden afgehandeld door middel van een notariële akte. Dit besluit treedt in werking op de datum van ondertekening. Datum: 16-11-2023'

In december 2023 wordt via een nieuwsbrief aan de erfpachters wiens overstap on-hold was gezet bekend gemaakt dat er nieuw beleid van kracht is en dat hun aanvraag zal worden hervat.[75]

'Nieuw beleid van kracht
Door een voorgenomen beleidswijziging heeft de gemeente een periode geen aanvragen voor het omzetten van bergingen naar een woning kunnen behandelen. Vanaf 2024 start de gemeente met het afhandelen van de aanvragen volgens het nieuwe beleid.

Gunstiger voor erfpachters
Het nieuwe beleid is gunstiger voor erfpachters. Bij de omzetting van een berging (of bergingen) naar een woning wordt tot een bepaalde uitbreiding van woonruimte geen economische meerwaarde berekend voor de wijziging.'

De geopenbaarde documenten blijkt dat bij circa 600 overstapdossiers prijsverhogingen zijn berekend op basis van de stukprijs van de bergingen.[76]

'Overgangsregeling (Deskundigheden Beleid en TAG)
1. Wat te doen met dossiers die al een keer hersteld zijn n.a.v. de nieuwe werkwijze die door TAG, JZ en E&U is besproken?
2. En, wat te doen met ca. 600 dossiers waarin de meerwaarde is berekend met stuksprijs berging'

De afdeling erfpachtbeheer gaf aan dat er 3.700 (waarschijnlijk sinds invoering ervan in 2015) erfpachtrechten zijn waarbij de prijs is verhoogd. Zij adviseerde om onderzoek te doen naar eerdere dossiers waarbij afwijkende werkwijzen zijn gehanteerd. Door in te stemmen met dit onderzoek stelde de gemeente zich in de eerste plaats op als betrouwbare overheid en hield zij de regie in eigen hand, volgens een memo. Het risico op een gerechtelijke procedure werd dan aanzienlijk verminderd. Met dit onderzoek bij alle erfpachtrechten, zou, waar het fout was gegaan, de berekening worden gecorrigeerd.[77]

---

[74] Gemeente, Uitvoeringsbesluit bepaling economische meerwaarde bij omzetting van bij een woning behorende berging(en) naar (zelfstandige) woonruimte, 16 november 2023 (Bijlagenboek).
[75] Gemeente, Informatie over uw aanvraag voor uw berging, december 2023 (geraadpleegd 2 september 2024), https://www.amsterdam.nl/nieuwsbrieven/wonen-leefomgeving/erfpacht/mailing-erfpachters/mailing-bergingen-nieuw-beleid/mailtekst-bergingen-nieuw-beleid/.
[76] Gemeente, Uitwerking omzetting bergingen, 27 september 2023, p.3 (Bijlagenboek).
[77] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing bergingen problematiek, 25 mei 2023, p.6 (Bijlagenboek).

> *'Ad 3 In te stemmen met een onderzoek om ca. 3.700 dossiers waarbij sinds 2017 wellicht niet volgens de nieuwe werkwijze in ad 1 is gehandeld te onderzoeken en een voorstel te doen om deze aan te passen.*
> *(...)*
> *In het kader van deze problematiek is uitgezocht in hoeveel dossiers sinds 2018 een bestemmings- en bebouwingswijziging, al dan niet in combinatie met een andere erfpachtwijziging, is gedaan. Het aantal betreft ca. 3.700 dossiers. Het onderzoek zal met name inhouden dat de werkwijze van de gemeente per dossier beoordeeld moet worden om zo tot een concreet aantal mogelijke hersteldossiers te komen.*
>
> *@Advies Erfpachtbeheer*
> *Erfpachtbeheer adviseert in te stemmen met dit onderzoek. Als groot erfverpachter staat een gemeente Amsterdam continu onder een vergrootglas. De bergingenproblematiek is een kwestie die reeds veel aandacht heeft van advocaten en makelaars. Door in te stemmen met dit onderzoek stelt de gemeente zich in de eerste plaats op als betrouwbare overheid en houdt zij de regie in eigen hand. Het risico op een gerechtelijke procedure wordt namelijk aanzienlijk verminderd. Met dit onderzoek wordt bij alle erfpachtrechten, waar het fout is gegaan, gecorrigeerd. Het risico op een gerechtelijke procedure wordt namelijk aanzienlijk verminderd.'*

Ook Juridische Zaken adviseerde dat de werkwijze juridisch moeilijk houdbaar was en adviseerde om onderzoek te doen om herstel aan te bieden aan andere erfpachters.[78]

> *'Advies JZ*
> *JZ is van mening dat het verstandig is om in kaart te brengen in hoeveel gevallen een werkwijze is gehanteerd waarvan (nu) de gedachte is dat deze juridisch (wellicht) moeilijk houdbaar is. Op basis van die gevallen en de aantallen kan vervolgens worden besloten of herstel zal worden aangeboden aan de erfpachters. Indien daartoe wordt besloten dan is wel van belang dat rekening moet worden gehouden met situaties waarin het erfpachtrecht na de wijziging is overgedragen en dat dit een complicerende factor zal zijn'*

De gemeente koos er echter voor om geen restitutie van prijsverhogingen door te voeren omdat dit een onaanvaardbare aanslag op de uitvoeringscapaciteit zou hebben.[79]

> *'Ik stel nu voor om aan de beslissing geen terugwerkende kracht toe te kennen. Omzettingen (met bijbetaling) die al zijn vastgelegd in een akte vallen dus NIET onder dit besluit. Dit zou een onaanvaardbare aanslag op de uitvoeringscapaciteit betekenen. Hiernaast geloof ik niet of dat het huidige handelen onrechtmatig was.'*

Deze afweging is niet voorgelegd aan de gemeenteraad. De ambtenaar die 'geloofde' dat er geen sprake was van onrechtmatig handelen heeft dit niet nader juridisch onderbouwd.

---

[78] Gemeente, Notitie gevraagde beslissing bergingenproblematiek - Gevraagde beslissing inzake bestemmings- en bebouwingswijziging waarbij
bergingen worden omgezet naar woningen (bergingenproblematiek), 25 mei 2023 (Bijlagenboek).
[79] Gemeente, RE: eerste opzet uitwerking besluit Bergingen, 4 oktober 2023 (Bijlagenboek).

Intern werd besproken om de wijze van herstel voor te leggen aan de op te richten adviescommissie beleidswijzigingen.[80]

> *'Willen we dit nog vooraf voorleggen aan makelaars/notarissen/andere externen? Vooruitlopend op de instelling van adviescommissie beleidswijzigingen. Of redden we dat niet vanwege het tijdpad? Argument om het niet te doen kan zijn dat het in het voordeel van de erfpachter is. Wel zouden ze eventueel nog wat kunnen vinden van het ontbreken van de terugwerkende kracht/overgangsregeling. Misschien benoemen in de toelichting?'*

Bij vergelijkbare problematiek, in dit geval bij huurkoop-dossiers, heeft de gemeente wél de te veel in rekening gebrachte prijsverhogingen terugbetaald ter voorkoming van rechtsongelijkheid.[81]

> *'Vergelijkbaar met de huurkoop-dossiers, waarin de bestemming in de CHET-akte werd beperkt t.o.v. de uitgifteakte. In deze dossiers heeft de gemeente besloten dat die beperkende bestemmingswijziging niet uitdrukkelijk in de CHET-akte was overeengekomen en heeft de destijds in rekening gebrachte meerwaarde terugbetaald.'*

Samenvattend, de afdeling Erfpachtbeheer (E&U) en Juridische Zaken stelden voor onderzoek te doen naar alle 3.700 erfpachtrechten waar sinds 2015 mogelijk onterecht prijsverhogingen waren berekend die konden oplopen tot € 50.000 per woning. En hoewel eerder bij soortgelijke problematiek wél gekozen is voor restitutie van te veel betaalde kosten, koos G&O dit keer, mede vanwege uitvoeringscapaciteit, niet voor deze brede aanpak en beperkte het tot lopende aanvragen. Deze afweging is niet voorgelegd aan de gemeenteraad. Documenten van een onderzoek zijn niet geopenbaard, waardoor onduidelijk is of dit onderzoek is uitgevoerd.

18 Conclusie

Veel erfpachters gebruiken bergingen om in te wonen. Vanaf eind 2015 tot eind 2023 heeft Grond & Ontwikkeling de prijzen verhoogd bij het gebruik van bergingen als woonruimte. Bewoners werden geconfronteerd met een canonverhoging of met een hogere afkoopsom voor eeuwigdurende erfpacht.

Echter: een verplichte bestemmingswijziging en de prijzen verhogen was juridisch niet goed onderbouwd:

1. bergingen worden in geen enkel beleidsdocument als een zelfstandige bestemming gezien. Bergingen worden gezien als vallend onder 'wonen';
2. bergingen worden zowel in de kerndocumenten van de grondprijsbepaling en de overstapregeling expliciet als woonbestemming benoemd;
3. bergingen als zelfstandige bestemming hanteren is in strijd met de dwingendrechtelijke omgevingsplannen. Het is niet toegestaan, zonder

[80] Gemeente, RE eerste opzet uitwerking besluit Bergingen, 12 oktober 2023, p.1 (Bijlagenboek).
[81] Gemeente, Economische meerwaarde bij toename aantal woningen/vergroten bestaande woning met berging?, 16 maart 2017 (Bijlagenboek).

publiekrechtelijke toestemming, om af te wijken van een bestemmings-/omgevingsplan met bestemming 'wonen';
4 noch de gemeenteraad, noch het college heeft het berekenen van de prijsverhogingen goedgekeurd voor bestemmingswijzigingen bij bergingen;
5 het verhogen van de prijzen was in strijd met het sinds 1896 gevoerde beleid;
6 erfpachters zijn noch in de voorlichtingsbrochures, noch in de persoonlijke brieven over deze wijziging in de uitvoeringspraktijk geïnformeerd.

In maart 2017 was Grond & Ontwikkeling zich bewust van de twijfelachtige onderbouwing voor het doorvoeren van prijsverhogingen. G&O heeft toen de problematiek niet voorgelegd aan de gemeenteraad. Vanaf juni 2017 is G&O, met de invoering van een nieuwe grondprijsmethode, zelfs verdere verhogingen in rekening gaan brengen. Deze berekeningswijze is economisch niet goed onderbouwd. De prijsberekening was in strijd met de werkwijze van Amsterdamse taxatiedeskundigen én in strijd met eerdere adviezen van hoogleraren die ook in rechtszaken over canonherziening zijn overgenomen.

Een niet bekend aantal erfpachters die heeft willen overstappen naar eeuwigdurende erfpacht, heeft daarvan af gezien vanwege de extra prijsverhogingen. Enkele erfpachters hebben begin 2021 bezwaar gemaakt tegen de prijsverhoging. Grond & Ontwikkeling onderschreef, zo blijkt uit geopenbaarde documenten, de door hen ingebrachte argumentatie. Pas eind 2023 schafte G&O met een 'uitvoeringsbesluit' de prijsverhogingen weer af.

Erfpachters bij wie tussen 2015 en 2023 prijsverhogingen zijn doorgevoerd zijn niet gecompenseerd voor hun te veel betaalde erfpacht. Bij een eerdere soortgelijke fout (zie eerdergenoemde huur-koop dossiers) heeft de gemeente dat wel gedaan.

De gemeente dient erfpachters die niet zijn overgestapt op eeuwigdurende erfpacht vanwege ten onrechte in rekening gebrachte prijsverhogingen, een nieuwe gelegenheid te bieden dit te doen onder de voorwaarden zoals die golden tot 8 januari 2020. De gemeente dient erfpachters die te veel in rekening is gebracht, het te veel betaalde bedrag te restitueren. Alleen dan handelt de gemeente als een betrouwbare overheid.