Gemeente Amsterdam

Advies definities in erfpachtvoorwaarden

Aan 5.1.2e 5.1.2e, 5.1.2e 5.1.2e
Van 5.1.2e 5.1.2e

Datum 4 februari 2021
Bijlage '2020-05-29 Notitie gevraagde beslissing kamerverhuur afwijking def concept'

1. Vraagstelling & aanleiding

Vraagstelling
Vraagstelling: *Hoe moeten bestemmingen als 'woning' en 'wonen' en vergelijkbare definities in erfpachtvoorwaarden worden uitgelegd als zij niet nader zijn gedefinieerd in de notariële akte? Hoe kan worden bepaald of onder deze definities zelfstandige of (ook) niet-zelfstandige woonruimte wordt begrepen?*

Aanleiding van deze vraag is een groot aantal casus waarin de vraag speelt of onder de niet nader gedefinieerde definities als 'woning' in de erfpachtakte alleen zelfstandige of ook niet-zelfstandige woonruimte moeten worden verstaan.[1]

Beantwoording van deze vraag is van belang voor een groot aantal casus waarin moet worden bepaald of de erfpachter toestemming nodig heeft van de gemeente voor bepaald gebruik of dat het al legaal is onder de huidige bestemming (realisering van niet-zelfstandige woonruimte).

Over de uitleg van deze begrippen bestaat binnen de gemeente geen consensus, reden waarom vraagstellers (afdeling Grond & Ontwikkeling) de notitie '2020-05-29 Notitie gevraagde beslissing kamerverhuur afwijking def concept' (hierna: de notitie) hebben opgesteld met tot doel een eenduidige uitleg (zie bijlage). Directie Juridische Zaken is gevraagd een second opinion op deze notitie te geven.

Notitie Grond & Ontwikkeling
De conclusie van deze notitie is in het kort:

- Bij de uitleg van de notariële akte komt het aan op de partijbedoeling voor zover die in de notariële akte tot uitdrukking is gebracht, afgeleid uit de in de akte gebezigde

[1] NB 1:Het gaat om situaties waarin de Algemene Bepalingen geen verplichting tot eigen bewoning bevatten, want anders speelt de discussie niet. NB 2: in het navolgende zullen de termen 'zelfstandige woonruimte' en 'niet-zelfstandige woonruimte' in algemene zin worden gebruikt, niet als verwijzing naar het specifieke gebruik daarvan in de erfpachtakte. In plaats daarvan kunnen ook alle vergelijkbare termen worden gelezen.

bewoordingen, uit te leggen naar objectieve maatstaven bezien in de context van de hele akte (= tekstuele/taalkundige uitleg). Dat geldt dus ook voor de definities van de bestemmingsbepalingen 'woning', 'wonen' enzovoorts in de erfpachtvoorwaarden die zijn opgenomen in de akte van vestiging/overdracht;

- De gebruikte definities in de erfpachtakte worden bij de eerste erfpachter (akte van vestiging) uitgelegd aan de hand van de omstandigheden van het geval en bij een opvolgende erfpachter (akte van overdracht) aan de hand van de letterlijke bewoordingen van de akte;

- Bij het antwoord op de vraag of onder de in de akte gebruikte verschillende definities zelfstandige of ook niet-zelfstandige woonruimte moet worden begrepen, moet aansluiting worden gezocht bij de uitleg die in het maatschappelijk verkeer aan die definities wordt gegeven. Om dat te bepalen kan (o.a.) aansluiting worden gezocht bij de uitleg die aan deze definities wordt gegeven in wetgeving zoals de Huisvestingsverordening en de huurtitel in Burgerlijk Wetboek 7.

Hieronder volgt eerst mijn advies naar aanleiding van deze notitie, daarna de toelichting daarop.

2. Conclusie advies

- De definitie 'woning', 'wonen' en vergelijkbare definities in de bestemmingsbepalingen in de erfpachtvoorwaarden moeten taalkundig worden uitgelegd, d.w.z. voor zover de partijbedoeling tot uitdrukking komt in de notariële akte, bezien in de context van de hele akte. Tot zover komen de conclusies in de notitie van G&O en het advies van DJZ overeen;

- De wijze van uitleg van de definitie 'woning' en vergelijkbare definities in de bestemmingsbepalingen in de erfpachtvoorwaarden is bij de eerste erfpachter (akte van vestiging) precies hetzelfde als bij een opvolgende erfpachter (akte van overdracht), namelijk taalkundig (zie hierboven). Op dit punt wijkt het advies van DJZ af van de conclusie in de notitie van G&O;

- Omdat de betekenis van deze definities niet kan worden vastgesteld aan de hand van de taalkundige uitleg (want die betekenis is niet gedefinieerd in de akte en blijkt ook anderszins niet uit de gehele context van de akte), moet de vraag of partijen zelfstandige of ook niet-zelfstandige woonruimte hebben bedoeld, op andere wijze worden bepaald. De uitlegmaatstaf verschuift als het ware van de 'geobjectiveerde *Haviltex*-maatstaf' (= taalkundige uitleg) terug naar de klassieke *Haviltex*-maatstaf: de partijbedoeling van de uitleg van de definities wordt bepaald aan de hand van de 'omstandigheden van het geval' waaruit de kennelijke wil van partijen naar buiten blijkt. Aangezien van deze definities derdenwerking uitgaat omdat het in de notariële akte staat, heeft het de voorkeur dat het objectief bepaalbare omstandigheden zijn.

Deze 'omstandigheden van het geval' kunnen onder andere, maar niet uitsluitend, zijn:

- De erfpachtovereenkomst;
- Grondprijsbeleid;
- Bestemmingsplan[2]
- Huisvestingsverordening (indien van toepassing)
- Bepalingen in Burgerlijk Wetboek 7 (indien van toepassing)
- Overige omstandigheden

Het advies van DJZ wijkt hier deels af van de notitie van G&O. Waar in de notitie van G&O de nadruk ligt op de uitleg van de definities vanuit het perspectief van derden (verkeersopvattingen), adviseert DJZ weliswaar om ook naar objectieve omstandigheden te kijken (waaruit de partijbedoeling kan worden afgeleid), maar blijft de partijbedoeling van de gemeente en erfpachter daarbij centraal staan.

Het antwoord op de vraag of de definitie 'woning' en andere vergelijkbare definities in bestemmingsbepalingen alleen zelfstandige of ook niet-zelfstandige omvat, is dus niet in elk dossier hetzelfde. Men kan dus niet aan de hand van de verkeersopvattingen steeds tot dezelfde uitleg komen of in een bepaald geval onder de definitie 'woning' of een vergelijkbare definitie alleen zelfstandige of ook niet-zelfstandige woonruimte wordt begrepen. In elk dossier zal apart moeten worden bekeken welke betekenis de gemeente en de erfpachter in dat specifieke geval aan de definitie hebben willen geven aan de specifieke omstandigheden van dat geval.

Dat betekent niettemin dat het in theorie (en uit praktisch oogpunt) denkbaar is dat men in verschillende dossiers tot dezelfde uitleg kan komen doordat de omstandigheden steeds hetzelfde zijn. Dat kan komen doordat in die dossiers steeds dezelfde omstandigheid zich voordoet die van doorslaggevende betekenis is voor een bepaalde uitleg. Bijvoorbeeld (vergelijkbare) gevallen van zelfbouwkavels voor een droomhuis indien daaruit duidelijk blijkt dat het om eigen bewoning gaat (en dus geen ruimte laat voor realisering van niet-zelfstandige woonruimte voor derden). Of simpelweg doordat in die dossiers bij gebrek aan andere omstandigheden van het geval steeds bij dezelfde omstandigheid aansluiting gezocht moet worden. Bijvoorbeeld als de van toepassing zijnde Huisvestingsverordening steeds het enige aanknopingspunt is waar de partijbedoeling uit afgeleid kan worden. Men zij er echter op gewezen dat de uitleg per casus verschillend kan zijn vanwege de omstandigheden van het geval.

---

[2] Hierbij dient bedacht te worden dat de uitleg in het bestemmingsplan niet altijd één op één overeen hoeft te komen met de uitleg in de erfpachtovereenkomst, omdat bij erfpachtovereenkomst strengere (ruimtelijke) voorwaarden kunnen en mogen worden gesteld, zie HR 8 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315, *AB* 1991/659 (*Kunst- en Antiekstudio Lelystad*). M.a.w. het kan voorkomen dat volgens de definitie van het bestemmingsplan zowel zelfstandige als niet-zelfstandige woonruimte is toegestaan, maar dat partijen in de erfpachtovereenkomst hebben bedoeld het gebruik te beperken tot enkel zelfstandige woonruimte.

3. Toelichting

3.1. Juridisch kader

Uitleg van overeenkomsten: algemeen
Uitleg van privaatrechtelijke rechtshandelingen vindt altijd plaats aan de hand van de *Haviltex*-maatstaf: bepalingen in overeenkomsten worden uitgelegd in de zin die partijen in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs aan deze bepalingen mogen toekennen en hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mogen verwachten, een en ander aan de hand van de omstandigheden van het geval.[3]

Op de 'klassieke' *Haviltex*-maatstaf bestaan varianten waarin een taalkundige betekenis *in beginsel* voorop staat, zoals de CAO-norm in gevallen waarbij rechtszekerheid (voor derden) een rol speelt (CAO's, maar ook polisvoorwaarden of commerciële contracten).[4] Een taalkundige uitleg betekent de uitleg naar de letter van de tekst.

Sinds *DSM/Fox*[5] heeft de Hoge Raad verduidelijkt dat het nooit ofwel de meer objectieve CAO-norm ofwel de meer subjectieve *Haviltex*-maatstaf betreft, maar dat dit een vloeiende overgang is; naarmate bepaalde bedingen bestemd zijn om de rechtspositie van derden te beïnvloeden, ligt een objectievere benadering in beginsel meer voor de hand.

In *Mexx/Lundiform*[6] heeft de Hoge Raad nog eens benadrukt dat ook als in beginsel een taalkundige uitleg moet worden gehanteerd, het uitgangspunt van de *Haviltex*-maatstaf nog altijd leidend is. Ook als bij de uitleg van een overeenkomst groot gewicht toekomt aan de taalkundige betekenis, kunnen de overige omstandigheden van het geval meebrengen dat een andere (dan de taalkundige) betekenis aan de bepalingen van de overeenkomst moet worden gehecht. Beslissend blijft immers de zin die partijen in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs aan deze bepalingen mochten toekennen en hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten.

Uitleg van overeenkomsten: notariële akten
Tegen deze achtergrond moet ook de in de notitie genoemde jurisprudentie (o.a. HR 19 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ2904, *NJ* 2013/240[7]) worden gelezen. In dit arrest overweegt de Hoge Raad dat het bij de uitleg van een in een notariële akte vastgelegd zakelijk recht aankomt op de partijbedoeling voor zover die in de notariële akte tot uitdrukking is gebracht en dat deze

---

[3] HR 13 maart 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4148, *NJ* 1981/635.
[4] Zie o.a. HR 19 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ3178, *NJ* 2007/575 (*Meyer/PontMeyer*) en HR 29 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA4909, *NJ* 2007/576 (*Derksen/Homburg*).
[5] HR 9 juli 2004, ECLI:NL:PHR:2004:AO7000, *NJ* 2005/496 (*DSM/Fox*).
[6] HR 5 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY8101, *NJ* 2013/214 (*Mexx/Lundiform*).
[7] De in dit arrest aangehaalde maatstaf komt uit HR 8 december 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA8901, *NJ* 2001/350 (*Eelder Woningbouw/Van Kammen c.s.*) en HR 13 juni 2003, ECLI:NL:HR:2003:AH9168, *NJ* 2004/251, maar betrof de uitleg van de omvang van een overgedragen roerende zaak resp. de vraag of een erfdienstbaarheid is gevestigd.

bedoeling moet worden afgeleid uit de in de akte gebezigde bewoordingen, uit te leggen naar objectieve maatstaven in het licht van de gehele inhoud van de akte.

Deze meer taalkundige variant van de *Haviltex*-maatstaf ('geobjectiveerde *Haviltex*-maatstaf') geldt alleen voor het *voorwerp* van het zakelijk recht (dat wil zeggen hetgeen is overgedragen of gevestigd), niet de eventuele obligatoire overeenkomst die daaraan ten grondslag ligt en mogelijk ook is vastgelegd in de notariële akte. De obligatoire overeenkomst die is vastgelegd in een notariële akte, wordt uitgelegd aan de hand van de 'klassieke' *Haviltex*-maatstaf.[8]

Een bestemmingsbepaling zoals 'woning' of 'wonen' en dergelijke zegt iets over het *voorwerp* van het zakelijk recht. Het is doorgaans een beperking van het erfpachtrecht en houdt om die reden zodanig verband met 'het wezen' van het erfpachtrecht dat het goederenrechtelijke werking heeft.[9] Een wijziging van de bestemming moet immers niet voor niets worden ingeschreven in de openbare registers.[10]

Kortom: in de notitie wordt er terecht van uitgegaan dat bestemmingsbedingen zoals 'woning', 'wonen' enzovoorts die zijn opgenomen in de notariële akte van vestiging/overdracht (of algemene voorwaarden, mits gedeponeerd) taalkundig moeten worden uitgelegd.

Maar daar zit nu juist het probleem: in de vraagstelling is gegeven dat begrippen als 'woning', 'woonruimte' niet nader zijn gedefinieerd in de akte van vestiging of overdracht. Op grond van de taalkundige uitleg van de akte (bezien in de hele context daarvan) kan dus niet de partijbedoeling worden achterhaald of daarmee alleen zelfstandige of ook niet-zelfstandige woonruimte is bedoeld.

Uit de ontwikkeling van voornoemde jurisprudentie is gebleken dat de partijbedoeling centraal staat, ongeacht of deze wordt bepaald aan de hand van de klassieke en meer subjectieve *Haviltex*-maatstaf of de geobjectiveerde en dus taalkundige *Haviltex*-maatstaf. Nu de taalkundige uitleg van de vestigings- of overdrachtsakte in het geheel geen antwoord geeft op de vraag of de partijbedoeling is dat zelfstandige of niet-zelfstandige woonruimte is toegestaan, valt men mijns inziens terug op de 'andere omstandigheden van het geval' waaruit de partijbedoeling zou moeten blijken. Het ligt voor de hand dat deze andere omstandigheden van het geval omstandigheden zijn waaruit de partijbedoeling naar objectieve maatstaven naar buiten toe blijkt.

In tegenstelling tot wat in de notitie staat, geldt m.i. telkens dezelfde uitlegmaatstaf, ongeacht of het nu gaat om de uitleg van het bestemmingsbeding bij de eerste erfpachter bij vestiging of een

---

[8] HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM8933, *NJ* 2011/111, m.nt. F.M.J. Verstijlen (*Kamsteeg/Lisser*). Daarentegen hebben de bewoordingen van de obligatoire overeenkomst die in een notariële akte is vastgelegd wel dwingende bewijskracht, behoudens tegenbewijs (art. 157 lid 2 Rv).
[9] Asser/Bartels & Van Velten *V*, 2017/217. NB: dit geldt wel alleen voor bestemmingsbepalingen die ofwel in de akte van vestiging/overdracht of in de algemene voorwaarden zijn opgenomen; een bestemmingsbepaling die op andere wijze is overeengekomen heeft geen goederenrechtelijke werking maar alleen verbintenisrechtelijke werking tussen eigenaar en erfpachter, zodat deze moet worden uitgelegd aan de hand van de klassieke Haviltex-maatstaf, ibid.
[10] Vgl. GS zakelijke rechten, art. 5:89 BW, aant. 2.1.

opvolgende erfpachter bij overdracht.[11] Niettemin kan er wel verschil zijn tussen de 'andere omstandigheden van het geval' waar de partijbedoeling uit blijkt. Het ligt in de rede dat bij de eerste erfpachter mogelijk meer omstandigheden zijn die wijzen op een partijbedoeling dan bij een opvolgende erfpachter die de bestemming gewoon overneemt. Maar dat betekent m.b.t. de uitleg van de bestemming in de akte niet dat er een andere uitlegmaatstaf moet wordt gebruikt al naar gelang het gaat om de eerste erfpachter of een opvolgende erfpachter.

3.2. Toepassing

Mogelijke 'omstandigheden van het geval' waaruit de partijbedoeling kan blijken of zelfstandige of niet-zelfstandige woonruimte is bedoeld, kunnen m.i. zijn:[12]

- De erfpachtovereenkomst;

Het bestemmingsbeding in de akte van vestiging of overdracht maakt zelf deel uit van de erfpachtovereenkomst, zij het dat dit niet alleen verbintenisrechtelijke maar ook goederenrechtelijke werking heeft. Als uit het bestemmingsbeding in de akte niet blijkt of zelfstandige of ook niet-zelfstandige woonruimte onder de bestemming valt, ligt het voor de hand om eerst te bezien of in de erfpachtovereenkomst (al dan niet ook opgenomen in de notariële akte) andere aanknopingspunten te vinden zijn die op dit punt blijk geven van de partijbedoeling.

- Grondprijs(beleid);

Indien de bestemming van het erfpachtrecht niet alleen zelfstandige woonruimte omvat maar ook niet-zelfstandige woonruimte, dan ligt het in de rede dat de grondwaarde en dus de erfpachtcanon hoger is, dan als de bestemming is beperkt tot zelfstandige woonruimte.

De hoogte van de overeengekomen erfpachtcanon (of het beleid daarover) kan dus een indicatie zijn of partijen hebben beoogd alleen de bestemming zelfstandige of ook niet-zelfstandige woonruimte toe te staan.

M.a.w. indien de hoogte van de desbetreffende erfpachtcanon past bij een bestemming die ook de realisatie van niet-zelfstandige woonruimte toestaat, kan dit een indicatie zijn van de partijbedoeling dat de bestemming ook niet-zelfstandige woonruimte omvat en vice versa.

- Bestemmingsplan;

---

[11] Dat komt doordat de bestemmingsbepaling, zo blijkt uit het voorgaande, niet alleen contractuele maar ook goederenrechtelijke werking heeft.
[12] Deze omstandigheden zijn enuntiatief, d.w.z. niet-uitputtend en geen van de gezichtspunten is op zichzelf doorslaggevend.

Als het bestemmingsplan expliciet een gebod of verbod bevat met betrekking tot de toegestane bestemming van zelfstandige of niet-zelfstandige woonruimte, kan dit eveneens een aanwijzing zijn voor welke bestemming partijen voor ogen hebben gehad bij het sluiten van de erfpachtovereenkomst. Let op: omdat je bij de bepaling van de partijbedoeling teruggaat tot het moment waarop de definitie in de akte is vastgelegd, gaat het dan om het bestemmingsplan dat op dat moment gold.

Bij dit gezichtspunt is voorzichtigheid wel geboden; de publiekrechtelijke bestemming kan niet altijd een op een worden vertaald naar de privaatrechtelijke bestemming. Reden daarvoor is dat bij erfpachtovereenkomst strengere (ruimtelijke) voorwaarden kunnen en mogen worden gesteld, zie HR 8 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315, AB 1991/659 (*Kunst- en Antiekstudio Lelystad*).

Dat betekent dat als het bestemmingsplan uitdrukkelijk alleen voorziet in zelfstandige woonruimte, dat het niet voor de hand ligt dat partijen in de erfpachtovereenkomst wel in niet-zelfstandige woonruimte hebben willen voorzien. Maar andersom geldt dit dus in mindere mate: is zowel zelfstandige als niet-zelfstandige woonruimte toegestaan volgens het bestemmingsplan, dan betekent dit niet automatisch dat partijen ook niet-zelfstandige woonruimte hebben beoogd (maar het kan wel een indicatie zijn).

- Huisvestingsverordening (indien van toepassing)

Indien de gemeentelijke Huisvestingsverordening (resp. Huisvestingswet) van toepassing is op het desbetreffende erfpachtperceel, kan, bij de vraag of partijen in de akte zelfstandige of ook niet-zelfstandige woonruimte voor ogen heeft gestaan, de uitleg die de Huisvestingsverordening aan de desbetreffende definities geeft, indicatief zijn. Let op: omdat je bij de bepaling van de partijbedoeling teruggaat tot het moment waarop de definitie in de akte is vastgelegd, gaat het dan om de Huisvestingsverordening die op dat moment gold.

Dit geldt alleen voor zover de Huisvestingsverordening van toepassing is. Is dit niet het geval, dan ligt het niet voor de hand om aansluiting te zoeken bij de definities uit de verordening.

- Bepalingen in Burgerlijk Wetboek 7 (indien van toepassing)

Ingeval de gemeente en de erfpachter hebben bedoeld het erfpachtperceel voor de (sociale of vrije) huursector ter beschikking te stellen, kan, bij de vraag of partijen in de akte zelfstandige of ook niet-zelfstandige woonruimte voor ogen heeft gestaan, de uitleg die het Burgerlijk Wetboek aan deze definities geeft, indicatief zijn.

Dit geldt alleen voor zover de gemeente en de erfpachter hebben beoogd/afgesproken dat het erfpachtperceel bedoeld is voor verhuur en de huurtitel van Burgerlijk Wetboek 7 van toepassing is. Is dit niet het geval, dan ligt het niet voor de hand om aansluiting te zoeken bij de definities uit de huurtitel van Burgerlijk Wetboek 7.

- Overige omstandigheden

Alle omstandigheden van het specifieke geval kunnen inkleden wat de partijbedoeling van de gemeente en de desbetreffende erfpachter in een specifieke situatie is geweest. Het is daarom niet mogelijk om een complete opsomming te geven van omstandigheden die van belang zijn bij het bepalen of zelfstandige of (ook) niet-zelfstandige woonruimte is beoogd.

Mogelijke andere omstandigheden die een rol kunnen spelen (en in het voorgaande niet zijn benoemd): stukken ter voorbereiding van (de besluitvorming tot het sluiten van) de erfpachtovereenkomst, eventuele aanbestedings- of tenderstukken, het kavelpaspoort enzovoorts. Een ander voorbeeld is gevallen van zelfbouwkavels voor een droomhuis indien daaruit duidelijk blijkt dat het om eigen bewoning gaat (en dus geen ruimte laat voor realisering van niet-zelfstandige woonruimte voor derden).

In de regel zullen er bij de eerste erfpachter meer omstandigheden zijn die kunnen wijzen op een bepaalde partijbedoeling dan een opvolgende erfpachter voor wie die bestemming min of meer een gegeven is.