



**Voordracht voor de raadsvergadering van**  
woensdag 30 september en donderdag 1 oktober 2020

Jaar	2020
Afdeling	1
Nummer	1060
Publicatiedatum	23 september 2020
Agendapunt	9
Datum besluit cie.	n.v.t.

---

**Onderwerp**

Instemmen met de onderzoeksvragen voor het externe onderzoek naar het erfpachtbeleid.

*Met deze voordracht stellen wij u voor het volgende besluit te nemen:*

Tekst van openbare  
besluiten wordt  
gepubliceerd

---

**De gemeenteraad van Amsterdam**

Gezien de voordracht van de begeleidende commissie.

**besluit**

- I. Kennis te nemen van de voorbereidende werkzaamheden van de begeleidende commissie;
- II. In te stemmen met de geformuleerde hoofdvraag:
  1. in hoeverre is, sinds het van kracht worden van de Algemene Bepalingen 2000, de consumentenbescherming voldoende geborgd voor erfpachters in Amsterdam, en is het wenselijk en mogelijk om deze te verbeteren?
- III. In te stemmen met de geformuleerde deelvragen:
  1. welke mate van consumentenbescherming zouden Amsterdamse erfpachters moeten genieten?
    - a. welke mate van consumentenbescherming genieten Amsterdamse erfpachters op grond van de bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie?
    - b. Welke mate van consumentenbescherming wordt geboden aan Amsterdammers die een woning kopen, op grond van het Burgerlijk Wetboek (boek 7), is deze bescherming ook van toepassing op erfpachters en waarom is er voor gekozen om de bepalingen over consumentenkoop alleen op roerende zaken van toepassing te verklaren?
    - c. in hoeverre is de consumentenbescherming die op grond van de Wet op het Financieel Toezicht geldt voor complexe financiële producten, een geschikt kader en/of richtlijn voor toepassing op gemeentelijk erfpacht in Amsterdam?
  2. in hoeverre heeft de consument centraal gestaan in het erfpachtbeleid in Amsterdam in de periode 2000-2020?<sup>1</sup>
    - a. in hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen van de gemeentelijke erfpacht in de periode 2000-2020 duidelijk en kon een consument de

---

<sup>1</sup> Hierbij geldt dat sommige van de voorbereidingen voor de wijzigingen vanaf 2000 al in de twee, drie jaar daarvoor zijn begonnen. Deze kunnen worden meegenomen in het onderzoek.

- (financiële) werking van het erfpachtrecht begrijpen, beoordelen en voorzien?
- b. in hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht veilig, zodat voor de consument de vermogensrechtelijke uitkomsten transparant, uitlegbaar en redelijk zijn?
  - c. in hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht van dien aard dat de omvang van de beperkingen die aan het erfpachtrecht zijn verbonden in verhouding staan tot de betaalde canon en de lasten die de consument zou hebben gehad, indien hij het volle eigendom zou hebben verkregen?
  - d. in hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht doelmatig, zodat er geen sprake is van te hoge en/of onnodige kosten?
3. wat was de rol van de gemeenteraad ten aanzien van wijzigingen in het erfpachtbeleid en in hoeverre heeft de gemeenteraad middels het uiten van wensen en bedenkingen dan wel anderszins de consumentenbescherming van de erfpachter meegewogen in de eigen afweging(en)?
  4. is het raadzaam om de consumentenbescherming bij Amsterdamse erfpacht te verbeteren en op welke manieren zou dat het beste kunnen?

---

#### **Wettelijke grondslag**

Raadsbesluit 77/397 van 2020: Instemmen met het Volksinitiatief van K.M. de Lange, voorzitter Stichting Erfpachters Belang Amsterdam (SEBA), om een raadsenquête te starten over het erfpachtbeleid over de periode 2000-2019.

---

#### **Bestuurlijke achtergrond**

Op 24 november 2019 heeft de Stichting Erfpachters Belang Amsterdam (SEBA) het 'Volksinitiatief Raadsenquête over het erfpachtbeleid' ingediend, op grond van Artikel 9 van de gemeentelijke Verordening op het burgerinitiatief, het volksinitiatief en het referendum. In korte tijd kreeg dat initiatief voldoende steunbetuigingen, waarna het is besproken in de commissie Algemene Zaken van de gemeenteraad. Het Volksinitiatief verzocht de raad om een vooronderzoek uit te voeren ten behoeve van een raadsenquête, in te stellen naar het gevoerde erfpachtbeleid van de gemeente in de periode 2000 – 2019. Op 23 april 2020 is het Initiatief in geamendeerde vorm aangenomen door de gemeenteraad. Mede omdat al eerder is besloten tot een raadsenquête omtrent het Afdalenergiebedrijf en de middelen en tijd niet toereikend zijn voor meerdere raadsenquêtes, is in overleg met de initiatiefnemer besloten om het initiatief te amenderen, om, in plaats van een raadsenquête, een extern onderzoek te laten uitvoeren. Daarbij is tevens besloten om een begeleidende commissie van (duo)raadsleden in te stellen om de precieze vraagstelling en de scope van het onderzoek te formuleren. Deze commissie is benoemd door de gemeenteraad op donderdag 11 juni 2020.

Deze voordracht is gewijzigd naar aanleiding van de bespreking in de raadscommissie Ruimtelijke Ordening van 23 september 2020.

---

#### **Onderbouwing besluit**

##### **Algemene Inleiding**

Sinds 1896 geeft Amsterdam grond uit in erfpacht. Meer dan 85 procent van de bebouwde grond op de stad is in bezit van de gemeente. Erfpacht is een beperkt

---

zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om een onroerende zaak te houden en te gebruiken. Wettelijk is erfpacht geregeld in boek 5, titel 7 van het Burgerlijk Wetboek. De meeste woningen die vanaf 1900 zijn gebouwd in Amsterdam staan dus op erfpachtgrond: het betreft in totaal ongeveer 160.000 vrije sector huur- en koopwoningen van particuliere huiseigenaren, ongeveer 75 procent van het aantal Amsterdamse woningen in particulier eigendom.<sup>2</sup> De overige 25 procent van de woningen staat op eigen grond. Erfpachters betalen een vergoeding voor het gebruik van de grond, de canon. De gemeente hanteert het erfpachtbeleid met het oog op maatschappelijke en politieke doelstellingen, maar treedt bij erfpacht juridisch gezien op als private grondeigenaar.

Tot juli 2016 hanteerde de gemeente Amsterdam bij nieuwe uitgiftes een stelsel van voortdurende erfpacht, waarbij het erfpachtrecht met een onbepaalde looptijd werd opgedeeld in tijdvakken van 50 of 75 jaar. De verplichtingen van erfpachters zijn vastgelegd in de bijzondere erfpachtvoorwaarden, de door de gemeente opgestelde Algemene Bepalingen en het flankerende erfpachtbeleid, die de afgelopen decennia een aantal keer zijn herzien. De eerste canonherzieningen einde tijdvak (CHET) vonden plaats vanaf eind jaren '70 van de vorige eeuw, 75 jaar na invoering en conversie naar de Algemene Bepalingen van 1915. De grootste groep erfpachters beschikt nu over een erfpachtcontract met AB1994<sup>3</sup> en AB2000<sup>4</sup>, maar er zijn ook erfpachters die nog steeds vallen onder de AB1915, AB1934, AB1937, AB1955 en AB1966. Bij deze voortdurende erfpacht doet de gemeente bij het naderende einde van een tijdvak een voorstel voor een nieuwe canon, gebaseerd op een actuele grondwaarde. Erfpachters kunnen daarmee akkoord gaan, maar hebben tevens de mogelijkheid om een commissie van drie deskundigen in te schakelen—één aangewezen door de gemeente, één door de erfpachter en één onafhankelijk—om het canonbedrag vast te laten stellen. Dat advies is bindend.<sup>5</sup> Deze deskundigen hebben daarbij de vrijheid om hun eigen methoden van grondwaardebepaling te hanteren. Een rapport van de Rekenkamer Amsterdam uit 2012 stelde vast dat 82 procent van de waardebeoordelingen van de deskundigencommissie gunstiger uitpakte voor de erfpachter. De afgelopen periode is het erfpachtbeleid regelmatig gewijzigd, waarbij de voorwaarden, de rekenwijze en variabelen voor het vaststellen van de canon en de afkoopsom zijn aangepast, net als de methode van grondwaardebepaling waar die van zijn afgeleid. Tevens is de grondslag die wordt gehanteerd voor het vaststellen van de canon, de gehanteerde rente, gewijzigd en zijn bijvoorbeeld minimumpercentages ingevoerd. Omdat de herberekening van de canon na 50 of 75 jaar in de meeste gevallen tot zeer grote en voor erfpachters onvoorspelbare sprongen leidde in de kosten, de procedure tijdrovend en ingewikkeld was, en omdat banken op een gegeven moment op grond van de onzekerheid en complexiteit van het stelsel hebben aangegeven geen hypotheek meer te willen verstrekken, heeft de gemeente de afgelopen jaren gewerkt aan een hervorming van het erfpachtstelsel.

Vanaf juli 2016 zijn voor nieuwe erfpachtuitgiftes nieuwe algemene bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht van toepassing, de AB2016. Deze eeuwigdurende erfpacht kent nog maar één tijdvak, met een oneindige looptijd. De canon wordt nog een keer vastgesteld, en daarna alleen nog met de jaarlijkse inflatiecorrectie aangepast. Erfpachters kunnen tevens de canon in één keer afkopen. Erfpachters in het voortdurende stelsel hebben de mogelijkheid om over te stappen op eeuwigdurende

---

<sup>2</sup> Amsterdam kent ca 280.000 erfpachtcontracten (inclusief woningcorporaties, Haven Amsterdam en commerciële bestemmingen; één woning kan meerdere erfpachtrechten omvatten en omgekeerd kunnen meerdere woningen in één erfpachtrecht vervat zitten).

<sup>3</sup> AB1994 is de enige AB die een mogelijkheid kent tot 1 keer verlengd afkopen voor max. 50 jaar extra.

<sup>4</sup> AB2000 kent meerdere canon-opties

<sup>5</sup> De kosten van de deskundigenpraktijk worden 50/50 gedeeld door gemeente en erfpachter.

---

erfpacht. Daartoe is in 2017 de Overstapregeling Eeuwigdurende erfpacht opgesteld. Tot 7 januari 2020 konden erfpachters met een korting overstappen op het nieuwe stelsel. Een groot aantal van hen heeft een aanvraag gedaan bij de gemeente. Omdat veel aanvragen niet geautomatiseerd tot stand kunnen komen schat de gemeente dat het nog tot september 2021 duurt voordat 90 procent van deze erfpachters ook een persoonlijk overstapaanbod van de gemeente ontvangen, waarmee ze naar de notaris kunnen. Bestaande erfpachters kunnen er tevens voor kiezen om in het voortdurende stelsel te blijven.

De methode die de gemeente hanteert bij het bepalen van de grondwaarde en de nieuwe canon zijn tegelijkertijd gewijzigd. Deze nieuwe methode geldt sindsdien ook bij voortdurende erfpacht. Deze nieuwe methode van grondwaardebepaling is door de gemeente zelf ontwikkeld, ten dele op grond van het advies 'Schoon Schip' (juni 2015) van een daartoe ingestelde grondwaardecommissie. Dit is een 'residuele' methode van grondwaardebepaling. Men neemt de WOZ-waarde van de woning, en trekt daar de geschatte kosten om het huis/appartement dat er staat opnieuw te bouwen weer van af. Dat doet de gemeente niet per individueel huis, maar per buurtstraat. Dit leidt tot een 'buurtstraatquote' (BSQ): het percentage van de WOZ-waarde dat de waarde van de grond vertegenwoordigt, die de gemeente aan zichzelf toerekent. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen huizen en appartementen. Hierbij wordt tevens een 'depreciatie' in mindering gebracht op dit bedrag, die een weerspiegeling vormt van de beperkingen van het erfpachtrecht in verhouding tot eigendom, en van de gebondenheid van partijen. Woning en grond zitten aan elkaar vast. Erfpachters kunnen hun huis ook niet optillen, en op een ander stuk grond neerzetten. Zij zijn dus gebonden. Over wat een passende hoogte is van deze depreciatie bestaan verschillende opvattingen, en deze is de afgelopen jaren ook gewijzigd. Op die basis wordt berekend wat de nieuwe erfpachtcanon is. Voor deze BSQ is een bandbreedte van tussen de 5 en 49 % vastgesteld. Deze worden elk jaar opnieuw berekend op basis van WOZ-waarden en de actuele bouwkosten.

### **Consumentenbescherming Erfpacht**

Erfpacht wordt door veel erfpachters ervaren als complex. Anders dan bij huur, bij belastingen, en bij het sluiten van financiële producten zoals hypotheek, zijn er op dit moment echter geen specifieke wettelijke vereisten waar erfpachtcontracten aan moeten voldoen. Voor erfpacht bestaat in Nederland geen formele toezichthouder, zoals de AFM of De Nederlandsche Bank. Omdat erfpacht een zakelijk recht is, valt het op dit moment niet onder de Wet op het Financieel Toezicht (WFT). Deze wet regelt het toezicht op geldverstrekkers, verzekeraars en andere aanbieders van financiële producten, om consumenten te beschermen. Zo stelt de wet dat financiële dienstverleners de consument goed en zorgvuldig dienen te adviseren en informeren. Daarnaast legt de wet dienstverleners een zorgplicht op die ze verplicht om ook de belangen van de consument te overwegen. Verder schrijft de wet voor dat financiële producten helder, veilig, nuttig en kostenefficiënt moeten zijn, en dat ze de belangen van de klant centraal moeten stellen.

Artikel 38 van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie stelt dat lidstaten zorg moeten dragen voor een hoog niveau van consumentenbescherming. Deze is voor complexe financiële producten dus bij wet geregeld in Nederland. Maar dat geldt niet ten aanzien van erfpacht. Voor erfpacht zijn alleen de meer algemene rechtsprincipes van toepassing, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die ook van toepassing op de privaatrechtelijke verhoudingen van de overheid. De contractuele verhouding brengt ingevolge het Burgerlijk Wetboek daarnaast wel een algemene zorgplicht mee (redelijkheid en billijkheid), en het beginsel van de contractuitvoering naar goede trouw. Verder geldt dat erfpachters een vorm van bescherming genieten omdat het erfpachtbeleid wordt gecontroleerd door de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging van de gemeenteraad.

---

Privaatrechtelijke verhoudingen vallen onder de primaire bevoegdheden van het college, en worden niet direct door de gemeenteraad vastgesteld. Wel dient de gemeenteraad bij belangrijke besluiten in de gelegenheid te worden gesteld om wensen en bedenkingen te uiten. Informatievoorziening richting zowel de gemeenteraad door het college als richting de erfpachters als contractpartner vanuit de gemeente zijn daarbij cruciaal.

Naast erfpacht voor woningen wordt in Amsterdam ook grond voor woningcorporaties, haven Amsterdam en commerciële doeleinden in erfpacht uitgegeven. Dit onderzoek richt zich op particuliere huiseigenaren. Dus om erfpachtrechten, uitgegeven onder de algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht van de gemeente Amsterdam, met uitzondering van:

- a. erfpachtrechten uitgegeven onder de algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht voor woningbouwcorporaties 1998 Amsterdam;
- b. erfpachtrechten uitgegeven onder de algemene bepalingen voor voortdurend hoofdrecht van erfpacht voor het Havengebied 2013;
- c. de voortdurende erfpachtrechten die zijn uitgegeven onder andere dan de onder a. en b. bedoelde algemene bepalingen dan wel algemene voorwaarden en zijn gelegen in het havengebied van Amsterdam'
- d. erfpachtrechten met commerciële en maatschappelijke bestemmingen
- e. de erfpachtrechten in bezit van niet zijnde consumenten.

### **Onderzoeksvraag**

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

Met als deelvragen:

- 1) Welke mate van consumentenbescherming zouden Amsterdamse erfpachters moeten genieten?
  - a) Welke mate van consumentenbescherming genieten Amsterdamse erfpachters op grond van de bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie?
  - b) Welke mate van consumentenbescherming wordt geboden aan Amsterdammers die een woning kopen, op grond van het Burgerlijk Wetboek (boek 7), is deze bescherming ook van toepassing op erfpachters en waarom is er voor gekozen om de bepalingen over consumentenkoop alleen op roerende zaken van toepassing te verklaren?
  - c) In hoeverre is de consumentenbescherming die op grond van de Wet op het Financieel Toezicht geldt voor complexe financiële producten, een geschikt kader en/of richtlijn voor toepassing op gemeentelijke erfpacht in Amsterdam?
- 2) In hoeverre heeft de consument centraal gestaan in het erfpachtbeleid in Amsterdam in de periode 2000-2020?<sup>6</sup>
  - a) In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen van de gemeentelijke erfpacht in de periode 2000-2020 duidelijk en kon een consument de (financiële) werking van het erfpachtrecht begrijpen, beoordelen en voorzien?

---

<sup>6</sup> Hierbij geldt dat sommige van de voorbereidingen voor de wijzigingen vanaf 2000 al in de twee, drie jaar daarvoor zijn begonnen. Deze kunnen worden meegenomen in het onderzoek.

- b) In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht veilig, zodat voor de consument de vermogensrechtelijke uitkomsten transparant, uitlegbaar en redelijk zijn?
- c) In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht van dien aard dat de omvang van de beperkingen die aan het erfpachtrecht zijn verbonden in verhouding staan tot de betaalde canon en de lasten die de consument zou hebben gehad, indien hij het volle eigendom zou hebben verkregen?
- d) In hoeverre waren de belangrijkste wijzigingen in de periode 2000-2020 van de gemeentelijke erfpacht doelmatig, zodat er geen sprake is van te hoge en/of onnodige kosten?
- 3) Wat was de rol van de gemeenteraad ten aanzien van wijzigingen in het erfpachtbeleid en in hoeverre heeft de gemeenteraad middels het uiten van wensen en bedenkingen dan wel anderszins de consumentenbescherming van de erfpachter meegewogen in de eigen afweging(en)?
- 4) Is het raadzaam om de consumentenbescherming bij Amsterdamse erfpacht te verbeteren en op welke manieren zou dat het beste kunnen?

	<b>Financiële paragraaf</b>					
Grondexploitatie: Ja/Nee						Totale omvang krediet: €
						Financiële dekking:
Investing: Ja/Nee						Totale omvang krediet: €
						Afschrijvingstermijn:
						Gebruikt rentepercentage: %
						Looptijd krediet:
Is de regeling kredieten van toepassing: Ja/Nee						Omvang aangevraagd krediet (excl BTW) €
Regeling Risicovolle Projecten van toepassing: Ja/Nee						
Zijn er risico's en zo ja, hoe worden deze beheerst?						
	<b>Financiële gevolgen</b>					
	Jaar T	T+1	T+2	T+3	T+4	Volgnummer
Kapitaallasten						
Overige exploitatielasten						
Baten						
Saldo ten laste van de algemene middelen						
Waarvan nog niet gedekt						

**Toelichting**

n.v.t.

**Geheimhouding**

n.v.t.

Jaar 2020  
Afdeling 1  
Nummer 1060  
Datum 23 sept. 2020

**Gemeente Amsterdam**  
Gemeenteraad  
**Voordracht voor de raadsvergadering van**  
woensdag 30 september en donderdag 1 oktober 2020

**R**

---

**Stukken**

Meegestuurd  
Ter inzage gelegd

N.v.t.  
N.v.t.

---

**Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)**

Rob Willems 0612921041 r.willems@amsterdam.nl

---

**De leden van de begeleidende commissie**

D.T. Boomsma  
R. Hofland  
J.F.W. van Lammeren  
H. Naoum Néhmé

---