

Voordracht voor de raadsvergadering van 06 oktober 2021

Portefeuille Grondzaken
Agendapunt 0
Datum besluit n.v.t.

Onderwerp

Instemmen met de adviezen uit het rapport getiteld "Erfpacht in Amsterdam: een Gordiaanse knoop"

De gemeenteraad van Amsterdam besluit

I Kennis te nemen van het rapport en de conclusies van het rapport.

II In te stemmen met de aanbevelingen:

1. om consumentenbescherming vanuit het perspectief van goed bestuur nadrukkelijk als uitgangspunt te nemen voor het (actieve) grondbeleid van de gemeente Amsterdam met gebruikmaking van erfpacht;
2. de kaderstellende rol die de raad heeft in relatie tot de bevoegdheid van het college uit artikel 160 Gemeentewet (verrichten van privaatrechtelijke handelingen) actiever op te pakken om zo de democratische legitimiteit van het erfpachtstelsel te versterken;
3. om hiertoe een discussie te starten over het door de gemeente te hanteren normenkader, waar erfpachtbeleid aan kan worden getoetst en aan moet voldoen;
4. bij het ontwikkelen daarvan als leidraad te nemen het normenkader dat de AFM heeft voor complexe financiële producten;
5. om de randvoorwaarden van het erfpachtstelsel in overleg met en met inbreng van betrokken burgers tot stand te laten komen;
6. om met de accountant, de ombudsman en/of de rekenkamer te onderzoeken hoe de raad beter in positie kan komen om de uitvoering van het te ontwikkelen normenkader te controleren;
7. om door het opstellen van een algemeen participatiekader de positie van zowel de gemeenteraad als de positie van de burger te versterken;
8. om op deze wijze invulling te geven aan de beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, transparantie en participatie;
9. om een systematisch onderzoek in te stellen naar de manier waarop professionele partijen zoals makelaars, notarissen, hypotheekadviseurs, en banken consumenten informeren en voorlichten over erfpacht, om te komen tot een goede vastlegging van ieders rol en verantwoordelijkheid;
10. te onderzoeken of de instelling van een onafhankelijke geschillencommissie tegemoet kan komen aan het ontbreken van een vorm van laagdrempelige rechtsbescherming voor erfpachters;
11. dat alle componenten van het erfpachtstelsel gebaseerd dienen te zijn op openbare gegevens en voorzien te zijn van een goede onderbouwing;
12. een algemene bijsluiters te (laten) maken waarin consumenten op risico's wordt gewezen en een verwijzing zit naar adviseurs die een op persoonlijke maat gesneden advies kunnen geven;
13. in het kader van checks and balances de taxatie en waardebeoordeling van erfpachtrechten bij een andere afdeling te beleggen, zodat de verschillende zaken van beleidsvoorbereiding, taxatie, waardebeoordeling, uitvoering en beheer niet langer bij dezelfde afdeling zijn ondergebracht;
14. het college moet de gemeenteraad actief en regelmatig, in ieder geval bij het jaarverslag, informeren over de actuele stand van zaken in de uitvoering van het erfpachtstelsel, waarbij

Voordracht voor de raadsvergadering van 06 oktober 2021

- het door het bestuursorgaan gevoerde beleid wordt uiteengezet en dan met name waar het betreft de vier genoemde beginselen;
15. de uitvoering van het erfpachtbeleid door een visitatiecommissie periodiek (elke drie tot vier jaar) te laten toetsen aan de vastgestelde kaders en normen, en ook te toetsen of deskundigen daadwerkelijk onafhankelijk optreden;
 16. om in samenspraak met het college de doelstellingen achter het instrument erfpacht, in ieder geval voor woningen, opnieuw te bezien en vast te stellen, en daarbij onderscheid te maken tussen de verschillende doelstellingen, zoals ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, inclusie en diversiteit van de stad, financiële solidariteit tussen Amsterdammers, en de financiële positie van de gemeente Amsterdam, en te onderbouwen of en in hoeverre erfpacht het beste en meest effectieve, doelmatige en doeltreffende instrument is om die doelstelling te bereiken.

Wettelijke grondslag

artikel 26 RvO

Bestuurlijke achtergrond

Bij de discussie in de raad over het volksinitiatief van SEBA inzake een raadsenquête naar het erfpachtbeleid, heeft uw raad op 28 april 2020 ingestemd met amendement 447 van de leden Boomsma cs. Het amendement betrof het besluit om een extern onderzoek te starten over het erfpachtbeleid over de periode 2000 – 2019 (extern onderzoek). Het externe onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden en de uitkomsten van dat onderzoek zijn opgenomen in het onderzoeksrapport getiteld; "Erfpacht in Amsterdam: een Gordiaanse knoop". Het onderzoek is in opdracht van de gemeenteraad door onderzoeksbureau Berenschot uitgevoerd.

De behandeling van het onderzoeksrapport heeft plaats gevonden in de commissie Ruimtelijke Ordening op 30 juni 2021. Naar aanleiding van de discussie in de commissie RO heeft de voorzitter van de begeleidingscommissie, de heer Boomsma verzocht om de adviezen ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

De belangrijkste conclusies van het rapport zijn:

1. De consumentenbescherming in het erfpachtstelsel onder druk staat en dat deze versterkt moet worden. Het erfpachtstelsel, zoals dat nu bestaat, is niet volledig te doorgronden voor de consument. Daarin is een intrinsieke zwakte gelegen vanuit het perspectief van bescherming van de erfpachter;
2. Het niet helder is welke publieke belang het erfpachtstelsel dient en hoe deze belangen zich tot elkaar verhouden, zeker waar het gaat om bestaande woningen. Daardoor is evenmin duidelijk of het Amsterdamse erfpachtstelsel in de huidige opzet deze publieke belangen het beste (doeltreffend en doelmatig) dient;
3. Het nieuwe stelsel van eeuwigdurende erfpacht de knelpunten niet oplost. Het stelsel is zelfs ingewikkelder geworden. Een keuze voor eeuwigdurende erfpacht levert wellicht meer zekerheid op wat de consument in de toekomst kwijt is aan erfpacht, maar levert onzekerheid op over de vraag of dit de juiste keuze is;
4. Bij consumentenbescherming het onderscheid relevant is tussen bescherming 'aan de voorkant' en bescherming 'aan de achterkant'.
 - 4.1. Aan de achterkant speelt met name de vraag of de Algemene Bepalingen zich verdragen met de consumentenregels over algemene voorwaarden en de indringendheid van de toets die de rechter hierin aanlegt (of moet aanleggen). Op dit vlak lopen ook nog een aantal procedures, waarbij het laatste (rechterlijke) woord nog niet is gezegd.

Voordracht voor de raadsvergadering van 06 oktober 2021

- 4.2. Aan de voorkant is het bestuur en de politiek aan zet. In het geval van erfpacht ligt hier dominant een taak voor het college, maar ook de gemeenteraad heeft een belangrijke rol;
5. De beginselen van goed bestuur een belangrijke rol spelen in de relatie tussen de erfpachter en de gemeente als erfverpachter. Daarbij moet gedacht worden aan de beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, transparantie en participatie;
6. De rechtszekerheid van consumenten met een aantal maatregelen versterkt kan worden:
 - 6.1. Allereerst zou de gemeenteraad aan het college een duidelijk kader moeten meegeven voor rechtszekerheid. Hoewel gemeentelijke erfpacht formeel niet onder toezicht van de AFM valt en de Wft niet van toepassing is, kan de gemeenteraad het normenkader vaststellen en het college opdragen om zich aan deze normen te conformeren. Erfpachters kunnen daaraan bescherming ontleen ten opzichte van de gemeente, zodat de positie van consumenten versterkt wordt.
 - 6.2. Bepalingen omtrent grondwaardebepalingen en canonpercentages liggen nu voornamelijk vast in gemeentelijk beleid. De rechtszekerheid kan versterkt worden door dit beleid steviger te verankeren, bijvoorbeeld in de AB. Hierbij past de kanttekening dat hiermee de flexibiliteit wel afneemt.
 - 6.3. Een andere maatregel om rechtszekerheid te vergroten, is de consequenties van grondwaardebepalingen en canonberekeningen voorspelbaarder te maken en de hefboomwerking te elimineren. Dit kan door de rekenformules eenvoudiger te houden (minder modelmatige berekeningen op elkaar stapelen, minder aannames) zodat deze ook voor gewone burgers te volgen en na te rekenen zijn. Ook het handhaven van een bestendige gedragslijn kan hierin helpen.
 - 6.4. Duidelijker checks-and-balances in de organisatie dragen ook bij aan meer objectiviteit. Op dit moment zijn beleidsvoorbereiding, taxatie, waardebeoordeling, uitvoering en beheer bij dezelfde afdeling ondergebracht. Inclusief de verantwoordelijkheid om inkomsten te genereren. Te overwegen valt om bijvoorbeeld de taxatie/waardebeoordeling van erfpachtrechten elders te beleggen. Wij denken dan concreet aan de afdeling Belastingen.
 - 6.5. Aan de hand van het normenkader voor rechtszekerheid moet ook beschouwd worden welke informatie systematisch aan de gemeenteraad verstrekt wordt zodat controle effectiever en structureel (en niet incidentgedreven) vorm gegeven kan worden. De gemeenteraad heeft ook enkele instrumenten zoals de accountant, de ombudsman en de rekenkamer die kunnen ondersteunen in de controlerende rol. Berenschot adviseert met deze organen te onderzoeken hoe de gemeenteraad in positie komt de uitvoering van het te ontwikkelen normenkader te controleren.
 - 6.6. Op dit moment is er geen extern toezicht specifiek op de uitvoering van het erfpachtstelsel. Omdat de materie zeer specifiek is en grote deskundigheid vraagt en er geen specifiek extern toezicht is, adviseren wij de gemeenteraad zich actief door deskundigen bij te laten staan. De vorm waarin dit zou kunnen, is periodiek (eens in de drie of vier jaar) een visitatiecommissie van externe deskundigen te vragen de uitvoering van het beleid door te lichten. Opdrachtverlening aan deze visitatiecommissie zou door de gemeenteraad moeten plaatsvinden waarbij het door de gemeenteraad vastgestelde beleid en normenkader getoetst worden.
 - 6.7. Het sluitstuk van rechtszekerheid voor consumenten zou de mogelijkheid moeten zijn om geschillen voor te leggen aan een onafhankelijke derde. Berenschot adviseert om te onderzoeken of hier aan tegemoet gekomen kan worden, bijvoorbeeld door het introduceren van een onafhankelijke geschillencommissie die erfverpachters binnen de juridische grenzen helpt, kan bemiddelen met de gemeente, zoals het klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid).
7. Rechtsgelijkheid tussen verschillende erfpachters één van de zwakke punten in het huidige erfpachtstelsel is:

Voordracht voor de raadsvergadering van 06 oktober 2021

- 7.1. Door relatief willekeurige omstandigheden kunnen verschillen ontstaan die niet aansluiten op redelijke verwachtingen van erfpachters. De berekeningswijze kent grote onzekerheidsmarges. Deze marges leiden tot ongelijkheid tussen erfpachters. Bij toekomstige aanpassingen moet nadrukkelijker gekeken worden naar de effecten van wijzigingen voor individuele gevallen en niet alleen naar de macro-effecten. Leiden de aanpassingen niet tussen grote verschillen tussen vergelijkbare woningen, ongeacht de erfpachtsituatie.
- 7.2. Door rechtsbescherming achteraf alleen te beperken tot een gang naar de rechter, werpt de gemeente een forse drempel op voor erfpachters om hun recht te halen. Dat is alleen voor een beperkte groep van kapitaalkrachtige inwoners of georganiseerde belangenverenigingen haalbaar. De voorstellen voor het kunnen voorleggen van individuele uitkomsten aan de geschillencommissie voor een toets, draagt ook bij aan het vergroten van rechtsgelijkheid omdat deze laagdrempelig en toegankelijk zijn voor allen.
8. Consumentenbescherming geldt niet alleen aan de achterkant van de uitvoering en niet slechts door gedeeltelijke inspraak, maar in het perspectief van goed bestuur, zeker ook aan de voorkant:
 - 8.1. De gemeente Amsterdam maakt op een aantal momenten gebruik van participatie-instrumenten. Vaak zien we ook een veel beperktere vorm van participatie, namelijk de klassieke inspraak. Waarbij opvalt dat er vaak veel inspraakreacties zijn, in de duizenden, die vaak een beperkte invloed hebben op het definitieve genomen besluit. Inspraak moet worden ingezet als slotstuk op de participatie. Inspraak moet niet in plaats van participatie of als een verplicht nummer ingezet worden.
 - 8.2. De gemeenteraad zou vaker instrumenten zoals expertsessies/ hoorzittingen moeten inzetten en daar ook ruim de tijd voor moeten nemen. Voorbereiding en uitvoering van dergelijke sessies zouden zoveel mogelijk door een afspiegeling van de gemeenteraad moeten plaatsvinden. Met de inzet van dit soort instrumenten verwerft de gemeenteraad ook eigenstandig inzicht in de materie, de belangen en de expertopinies. Dit geeft het debat in de gemeenteraad een betere inhoudelijke basis.
 - 8.3. Participatie kan verder versterkt worden door betrokken partijen ook te betrekken bij het uitvoeringsbeleid van het erfpachtstelsel. Dit zou er ook in moeten bestaan dat wijziging van de Algemene Bepalingen -tweezijdig- vorm krijgt en dus ook samen met (belangenorganisaties van) erfpachters gebeurt. De gemeenteraad kan de positie van zowel zichzelf als de positie van de burger versterken door het stellen van een algemeen participatiekader.
 - 8.4. Succes van participatie is ook afhankelijk van de juiste houding. Een opener houding van alle betrokkenen moet ertoe leiden dat alternatieve geluiden en opinies beter in overweging worden genomen, in de wetenschap dat grondwaardebepaling noodzakelijkerwijs modelmatig plaatsvindt. Elk model heeft beperkingen, elke berekening kan ernaast zitten. Eén opinie of één methode tot de absolute norm verheffen, past in die situatie niet.
 - 8.5. Belangenvertegenwoordigers komen voor een legitiem doel op en zijn ook niet per definitie tegenstanders van de gemeente of van het erfpachtstelsel. Voorkomen moet worden dat participatie leidt tot een partijtje armworstelen met ondersteuning van onderzoeksbureaus en elkaar beconcurrerende experts. Dat vergt een open proceshouding, van in eerste instantie vooral de gemeente.
 - 8.6. Aan het eind van het besluitvormingsproces neemt de gemeenteraad een besluit. Met krappe of grotere meerderheid, waarbij ook altijd partijen, belanghebbenden of inwoners niet of niet volledig hun zin zullen krijgen. Maar door het besluit te baseren op een deugdelijke beleidstheorie en een open besluitvormingsproces, zal het vertrouwen in erfpacht (ongeacht de vormgeving) en in de genomen besluiten uiteindelijk toenemen.

Voordracht voor de raadsvergadering van 06 oktober 2021

9. Meer transparantie is een voorwaarde om vervolgens participatie van de burger mogelijk te maken. Door middel van transparant optreden van het overheidsbestuur krijgt de burger ook weer vertrouwen, maar dan moet de burger vervolgens wel bij het maken en uitvoeren van beleid betrokken worden. Als dat niet het geval is, dan is ook de transparantie zinloos. In dat opzicht zijn de beginselen van transparantie en participatie cruciale elementen in de hedendaagse democratie ook op gemeentelijk niveau:
 - 9.1. Goede voorlichting aan consumenten is een hoeksteen van consumentenbescherming. Het college staat op het standpunt dat zij hierin een beperkte rol heeft, immers is het effect van elke keuze afhankelijk van individuele omstandigheden die de gemeente niet kent. Inhoudelijk gezien klopt dit, maar naar ons oordeel zou de gemeente een ruimere opvatting kunnen hanteren. De gemeente wijst consumenten niet of nauwelijks op risico's en inherente onzekerheden die met keuzes samenhangen. Wij adviseren om een algemene bijsluiter te maken waarin consumenten op risico's wordt gewezen en waarin een verwijzing zit naar adviseurs die een op persoonlijke maat gesneden advies kunnen geven.
 - 9.2. Bij de koop van een huis zijn vaak makelaars, notarissen, hypotheekadviseurs en banken betrokken. Zij hebben allen een rol bij het voorlichten van consumenten. Er wordt niet systematisch onderzocht in welke mate zij deze rol ook goed invullen. Als verantwoordelijke voor het erfpachtstelsel adviseren wij de gemeente Amsterdam om meer systematisch zicht te hebben op de wijze waarop consumenten geadviseerd worden door deze professionele partijen. In samenhang vormen de partijen met elkaar het vangnet voor consumenten, dan vergt wel dat ieder weet wat zijn rol is, en deze ook goed uitvoert. Dat begint met het vastleggen van ieders rol en verantwoordelijkheid en vervolgens met het systematisch toetsen van het bestaan van de verschillende rollen in de praktijk.
 - 9.3. Transparantie zit uiteraard ook in het erfpachtstelsel zelf, in de mate waarin de onderliggende gegevens voor iedereen opvraagbaar zijn, waarin onderbouwingen en keuzes transparant zijn. Dat is nu niet het geval:
 - 9.3.1. De opbouw van de BSQ is niet gebaseerd op openbare gegevens.
 - 9.3.2. De (objectieve) onderbouwing van de hoogte van de depreciatiefactor is niet wetenschappelijk.
 - 9.3.3. De onderbouwing van het canonpercentage kent een risico-opslag die niet herleidbaar is.
 - 9.3.4. De onderbouwing van de betaalde erfpachtcanon gekoppeld aan de ontwikkelingen en investeringen in de buurt is niet te herleiden.

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

10 Zoals uit voorstaande blijkt is er bij de ontwikkeling van het erfpachtstelsel een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraad waar het betreft de randvoorwaarden voor het erfpachtstelsel. Deze randvoorwaarden zouden niet alleen in nauw overleg met maar ook met inbreng van betrokken burgers tot stand moeten komen. Dat zijn dan door de gemeentelijke volksvertegenwoordiging opgestelde kaders waarbinnen het college uitvoering geeft. De gemeenteraad haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol ten opzichte van het college op dit moment niet goed kan uitvoeren. Het beeld is dat voor het grootste deel van de gemeenteraad, op basis van de aangereikte informatie, de materie te technisch en complex is om een goed beeld te krijgen van de effecten voor consumenten. De informatie die de gemeenteraad ontvangt, is hierop ook niet toegesneden.

Onderbouwing besluit

Voordracht voor de raadsvergadering van 06 oktober 2021

n.v.t.

Financiële onderbouwing

Conclusie

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben geen financiële consequenties.

Geheimhouding

n.v.t.

Welke stukken treft u aan

Meegestuurd

Registratienr.	Naam
AD2021-080313	Gemeenteraad Voordracht (pdf)
AD2021-080320	Raadsinformatiebrief bestuurlijke reactie Raadsonderzoek erfpacht.pdf (pdf)
AD2021-080319	Raadsonderzoek erfpachtbeleid Amsterdam.pdf (pdf)

Ter Inzage

Registratienr.	Naam
----------------	------

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

Rob Willems, r.willems@amsterdam.nl, 06.1292.1041