



## **Besluit**

### **Handhavingsverzoek Heyning inzake erfpachtbeleid Gemeente Amsterdam**

Ons kenmerk : ACM/UIT/581834  
Zaaknummer : ACM/22/178447  
Datum : 8 augustus 2022

## 1. Inleiding

1. Op 11 april 2022 heeft mevrouw H.C.M. Heyning (hierna: Verzoeker) een handhavingsverzoek ingediend over een mogelijke overtreding van artikel 24 Mededingingswet (Mw), artikel 6:193a e.v. en artikel 6:233 e.v. Burgerlijk Wetboek (BW) door de Gemeente Amsterdam. Hierin verzoekt zij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) handhavend op te treden tegen onder meer de verkoopmethoden annex voorwaarden en de berekeningswijze van de canon voor eeuwigdurende erfpacht voortvloeiend uit het erfpachtbeleid van de Gemeente Amsterdam.<sup>1</sup>
2. De Gemeente Amsterdam weerspreekt na kennisneming van het verzoek tot handhaving van Verzoeker de gestelde gedraging en overtredingen. De Gemeente Amsterdam hanteert marktconforme grondwaarden en een gelijke behandeling voor alle situaties en erfpachters.<sup>2</sup>
3. In dit besluit licht de ACM toe dat een nader onderzoek en de gevolgen die dat met zich meebrengt voor andere zaken van de ACM, niet in verhouding staan tot het effect dat de ACM met haar optreden in deze zaak zou kunnen bereiken. Het belang van verdergaand onderzoek in deze zaak weegt minder zwaar dan het belang van (het continueren van) onderzoek in andere zaken. De ACM concludeert dat zij vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid, op dit moment geen voorrang geeft aan het verzoek van Verzoeker. Alles overziend wijst de ACM het verzoek van Verzoeker daarom af.

## 2. Procedure

4. Op 11 april 2022 heeft de ACM het handhavingsverzoek van Verzoeker ontvangen.
5. Op 19 april 2022 heeft de ACM aan de Gemeente Amsterdam een informatieverzoek gezonden.<sup>3</sup>
6. Op 12 mei 2022 heeft Verzoeker aanvullende informatie aan de ACM gezonden en heeft Verzoeker ingestemd met het integraal doorzetten van haar klacht aan de Gemeente Amsterdam voor een reactie hierop.<sup>4</sup>
7. Op 13 mei 2022 heeft de ACM nog aanvullende vragen aan de Gemeente Amsterdam gesteld naar aanleiding van het handhavingsverzoek.<sup>5</sup>
8. De ACM heeft op 7 juni 2022 contact opgenomen met Verzoeker om informatie te vergaren.<sup>6</sup>
9. Op 9 juni 2022 heeft de Gemeente Amsterdam het informatieverzoek inclusief de aanvullende vragen aan de ACM schriftelijk beantwoord.<sup>7</sup>
10. Verzoeker heeft op 16 juni 2022 het informatieverzoek van de ACM schriftelijk beantwoord.<sup>8</sup>
11. Op 28 juni 2022 heeft de ACM aan Verzoeker de antwoorden van de Gemeente Amsterdam toegezonden<sup>9</sup>. Verzoeker heeft op 5 juli 2022 haar reflectie hierop gegeven.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> Zie handhavingsverzoek, kenmerk ACM/IN/694464.

<sup>2</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 72.

<sup>3</sup> Zie informatieverzoek van de ACM aan de Gemeente Amsterdam op 19 april 2022, kenmerk ACM/UIT/575367.

<sup>4</sup> Zie e-mails tussen Verzoeker en ACM op 12 mei 2022, kenmerk ACM/IN/694661 en ACM/UIT/577258.

<sup>5</sup> Zie aanvullend informatieverzoek van de ACM aan de Gemeente Amsterdam op 13 mei 2022, kenmerk ACM/UIT/576780.

<sup>6</sup> Zie informatieverzoek van de ACM aan Verzoeker op 7 juni 2022, kenmerk ACM/UIT/578141.

<sup>7</sup> Zie antwoord op informatieverzoek door de Gemeente Amsterdam op 9 juni 2022, kenmerk ACM/IN/698246.

<sup>8</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek door Verzoeker aan ACM op 16 juni 2022, kenmerk ACM/IN/700127.

<sup>9</sup> Zie email van ACM aan Verzoeker op 28 juni 2022, kenmerk ACM/UIT/579630.

<sup>10</sup> Zie email van Verzoeker aan ACM op 5 juli 2022, kenmerk ACM/IN/702559.

12. De ACM heeft in het kader van het initieel inventariserend onderzoek verschillende openbare bronnen geraadpleegd, waaronder de website van de Gemeente Amsterdam.<sup>11</sup> Tevens heeft de ACM artikelen in (online) vakbladen en kranten geraadpleegd.
13. De ACM heeft tot slot gedurende haar initieel inventariserend onderzoek telefonisch en schriftelijk contact onderhouden met Verzoeker.

### 3. Feiten en omstandigheden

#### 3.1. Problematiek erfpachtstelsel

14. Het erfpachtstelsel in Amsterdam is in 1896 ingevoerd en wordt nog steeds als grondbeleid gevoerd.<sup>12</sup> Onvrede bij erfpachters over het erfpachtstelsel is geen nieuw fenomeen. Al rond 2014 bestond er onder burgers, belangenorganisaties, deskundigen, raad en bestuurders binnen de Gemeente Amsterdam overeenstemming dat het erfpachtstelsel transparanter, duidelijker en eenvoudiger moest worden.<sup>13</sup> Dit heeft in 2016 geleid tot aanpassing van het erfpachtstelsel door de invoering van het stelsel van eeuwigdurende erfpacht.
15. De invoering van het eeuwigdurende stelsel heeft niet alle onvrede onder Amsterdamse erfpachters weggenomen. Al gauw werd ook op dit stelsel door meerdere partijen kritiek geuit, onder andere op de gebruikte rekenmethode en de hoogte van de bedragen.<sup>14</sup> De voorstellen die door de Gemeente Amsterdam werden verzonden voor het overstappen naar het eeuwigdurende stelsel, konden ook op kritiek rekenen. De kritiek richtte zich vooral op het ontbreken van adequate voorlichting over het overstapaanbod in combinatie met een korte deadline om het aanbod al dan niet te accepteren.<sup>15</sup> De betrokkenheid van de ACM heeft er toe geleid dat er een regeling komt waarmee spijtoptanten alsnog in de gelegenheid worden gesteld om over te stappen naar het eeuwigdurende erfpachtstelsel onder de voorwaarden die golden voor 8 januari 2020.<sup>16 17</sup>
16. Zowel het Amsterdamse College van Burgemeester en Wethouders (hierna: College) als de Gemeenteraad hebben naar aanleiding van voormelde kritiekpunt onderzoek laten uitvoeren naar het Amsterdamse stelsel. Uit beide onderzoeken komen meerdere knel- en verbeterpunten naar voren.<sup>18</sup> De Gemeenteraad heeft op 16 februari 2022 ingestemd met een amendement inzake aanbevelingen ten aanzien van erfpacht, naar aanleiding van de adviezen uit het rapport dat is opgesteld in opdracht van de Gemeenteraad. De aanbevelingen zien onder andere op de informatieverstrekking aan de erfpachters, het bieden van transparantie over de canonberekening en het verbeteren van de rechtswaarborgen.<sup>19</sup> In het coalitieakkoord 2022 – 2026 van het College zijn concrete verbetervoorstellen voor het erfpachtstelsel opgenomen.<sup>20</sup>

<sup>11</sup> <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/erfpacht/>

<sup>12</sup> Zie 'Brochure Erfpacht in Amsterdam - meest gestelde vragen', ACM/INT/452783, p. 7.

<sup>13</sup> Zie Berenschot rapport, ACM/INT/452784, p. 2.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld NRC, 28 april 2017, ACM/INT/452785.

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld Het Parool, 10 november 2021, ACM/INT/452786.

<sup>16</sup> Zie Het Parool, 10 november 2021, ACM/INT/452786 en Zie nieuwsbericht Gemeente Amsterdam, 24 juni 2022, ACM/INT/452791.

<sup>17</sup> Op een ander moment heeft de betrokkenheid van de ACM ertoe geleid dat ook notarissen buiten de regio Amsterdam de overstap naar eeuwigdurend erfpacht notarieel mogen verzorgen, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/meer-notarissen-mogen-erfpachtakten-amsterdam-afsluiten>.

<sup>18</sup> Voor evaluatie college, zie: Raadsinformatiebrief onderzoek toekomst erfpachtstelsel, ACM/INT/452787 p. 3.

Voor evaluatie Gemeenteraad, zie: Berenschot rapport, ACM/INT/452784.

<sup>19</sup> Zie Amendement 177 van het lid De Jager, 16 februari 2022, ACM/INT/452788.

<sup>20</sup> Zie Coalitieakkoord Amsterdam 2018, ACM/INT/452789.

### 3.2. Inhoud handhavingsverzoek

17. Verzoeker verzoekt de ACM handhavend op te treden tegen de handelwijze van de Gemeente Amsterdam ten aanzien van de verkoopmethoden annex voorwaarden, inclusief berekeningen van de canon bij eeuwigdurende erfpacht.<sup>21</sup>
18. In het handhavingsverzoek stelt Verzoeker dat de Gemeente Amsterdam bij berekeningen van de erfpachtcanon het black box principe hanteert. De erfpachter kent niet alle parameters en/of kan niet narekenen hoe de Gemeente Amsterdam aan de herbouwkosten van zijn woning komt, respectievelijk het tarief voor de eeuwigdurende erfpacht (afkoop of canon).<sup>22</sup> Bovendien zou de Gemeente Amsterdam voor de berekening van de erfpachtcanon een fictieve dataset gebruiken die zou bestaan uit aannames die niet onderbouwd en nauwelijks getest zijn in de praktijk.<sup>23</sup> Dit zou onder meer blijken uit het feit dat de Gemeente Amsterdam gebruik maakt van de buurtstraatquote (hierna: BSQ)-methode waarmee zij veel te lage herbouwbedragen zou hanteren en zo een te groot deel van de Waardering Onroerende Zaken (hierna: WOZ)-waarde naar zich toe te trekken als zijnde de grondwaarde, hetgeen van invloed is op de uiteindelijke erfpachtcanon. Verzoeker is van mening dat door het hanteren van te lage herbouwbedragen de Gemeente Amsterdam hiermee haar eigen burgers (met name die binnen de Ring Amsterdam wonen) besteeft.<sup>24</sup>
19. Het voorgaande is volgens Verzoeker een mogelijke overtreding van artikel 24 van de Mw, artikel 6:193a e.v. en artikel 6:233 e.v. BW door de Gemeente Amsterdam

### 3.3. Visie Gemeente Amsterdam op handhavingsverzoek

20. De Gemeente Amsterdam kan zich niet vinden in de aantijging dat zij met het huidige erfpachtbeleid een black box principe hanteert en daarmee haar bewoners zou bestelen. De Gemeente Amsterdam hanteert marktconforme grondwaarden en een gelijke behandeling voor alle situaties en erfpachters en heeft niet als doel om maximale grondwaarden te bepalen. Dit wordt geborgd door het hanteren van methodes die algemeen geaccepteerd zijn, het hanteren van objectieve gegevensbronnen en door gebruik te maken van gegevens/ramingen opgesteld door onafhankelijke deskundigen.<sup>25</sup> Bovendien geeft de Gemeente Amsterdam te kennen dat erfpachters die willen overstappen naar het eeuwigdurende erfpachtstelsel een cijfermatige inzage krijgen in de onderbouwing van de aanbieding en grondwaarde. Middels een persoonlijk informatiepakket (inclusief BSQ-rapporten) wordt bij de overstap inzage geboden in de wijze van berekening en de uitgangspunten daarbij die ten grondslag liggen aan de canon en afkoopsom.<sup>26</sup> Met betrekking tot de gegevens die de Gemeente Amsterdam niet bereid zou zijn om te verstrekken, stelt de Gemeente Amsterdam nogmaals dat in verband met wettelijke beperkingen vanuit de Wet WOZ en algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het haar niet is toegestaan om zonder meer alle WOZ-objectkenmerken (in bulk) te openbaren.<sup>27</sup>
21. Voor wat betreft de aantijging van Verzoeker dat de Gemeente Amsterdam te lage herbouwwaarden hanteert, stelt de Gemeente Amsterdam marktconform te hebben gehandeld door een onafhankelijke bouwkostendeskundige opdracht te hebben gegeven om de te hanteren opstalwaarden (herbouwkosten) uit te werken.<sup>28</sup> De Gemeente Amsterdam is voorts van mening dat zij stelselmatig en aantoonbaar in de uitwerking van het advies van de Grondwaardecommissie en de gekozen methoden en uitgangspunten voor grondwaardebepaling keuzes heeft gemaakt om de marktconformiteit van de opstalwaarden en BSQ te borgen.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> Zie handhavingsverzoek, kenmerk ACM/IN/694464, pagina 1.

<sup>22</sup> Zie handhavingsverzoek, kenmerk ACM/IN/694464, pagina 1.

<sup>23</sup> Zie handhavingsverzoek, kenmerk ACM/IN/694464, pagina 2.

<sup>24</sup> Zie handhavingsverzoek, kenmerk ACM/IN/694464, pagina 3.

<sup>25</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 72.

<sup>26</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 76-77.

<sup>27</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 60.

<sup>28</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 73.

<sup>29</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 75.

22. De Gemeente Amsterdam geeft eveneens aan dat er recentelijk een evaluatie van het erfpachtstelsel heeft plaatsgevonden. In dit kader hebben zowel het College als de Gemeenteraad onderzoek laten uitvoeren naar het erfpachtstelsel, meer specifiek naar knel- en verbeterpunten van het erfpachtstelsel respectievelijk de consumentenbescherming van erfpachters in de periode 2000 – 2020.<sup>30</sup> De Gemeente Amsterdam spreekt uit dat zij verwacht dat het College aan de slag gaat met de knel- en verbeterpunten die genoemd worden in de onderzoeksrapporten. Het coalitieakkoord 2022-2026 bevat ter verbetering al concrete actiepunten.<sup>31</sup> Hierin is opgenomen dat de Gemeente Amsterdam voornemens is een vaste, onafhankelijke, externe adviescommissie in te voeren die op basis van een vast beoordelingskader voorgenomen erfpacht beleids- en rekenwijzigingen beoordeelt. Ook gaat de Gemeente Amsterdam de invoering van een onafhankelijke geschillencommissie onderzoeken.<sup>32</sup>

## 4. Toetsingskader

23. Wanneer de ACM een verzoek tot handhaving ontvangt, gaat zij allereerst na of het verzoek inderdaad moet worden aangemerkt als een aanvraag tot handhavend optreden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Hiervoor is onder meer bepalend of de indiener van het verzoek belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb. De ACM meent dat Verzoeker belanghebbende is omdat Verzoeker een objectief, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang heeft.
24. De ACM ontvangt meer verzoeken om handhaving en signalen over mogelijke overtredingen dan zij gelet op haar onderzoekscapaciteit in onderzoek kan nemen. De bevoegdheid tot handhaven is een discretionaire bevoegdheid van de ACM. Deze wordt begrensd door de beginselplicht tot handhaving.<sup>33</sup>
25. Vanwege de noodzaak om haar onderzoekscapaciteit doelmatig in te zetten, moet de ACM prioriteiten stellen. Dit doet de ACM op basis van haar prioriteringsbeleid (hierna: het prioriteringsbeleid).<sup>34</sup>
26. De ACM gebruikt de volgende prioriteringscriteria op basis waarvan zij verzoeken om handhaving beoordeelt:
- de schadelijkheid van het gedrag waarop het verzoek of het signaal ziet voor de consumentenwelvaart;
  - het maatschappelijk belang bij het optreden van de ACM;
  - in hoeverre de ACM in staat is doeltreffend en doelmatig op te treden.
27. Het prioriteringsbeleid van de ACM is geen optelsom.<sup>35</sup> De ACM kan reeds op basis van een lage(re) score bij één criterium concluderen dat een volledig handhavingsverzoek (op dit moment) niet aangewezen is. Om dit te kunnen beoordelen heeft de ACM een initieel inventariserend onderzoek uitgevoerd.

## 5. Prioritering ACM

28. De ACM stelt voorop dat na een eerste, globaal onderzoek (initieel inventariserend onderzoek) niet kan worden vastgesteld of sprake is van een mogelijke overtreding van de Mw en/of het BW door de Gemeente Amsterdam. Om die reden rust op de ACM geen plicht tot handhaving.

<sup>30</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 80.

<sup>31</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 80 en 81.

<sup>32</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 81.

<sup>33</sup> Zie bijv. CBb, 20 augustus 2010, ECLI:NLCBB:2010:BN4700, r.o. 7.2.5.1. e.v.

<sup>34</sup> Zie: "Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt", ACM/DJZ/2016/200888, Staatscourant 2016, nr. 14564, 18 maart 2016 (hierna: het prioriteringsbeleid).

<sup>35</sup> Zoals aangegeven in het prioriteringsbeleid, vindbaar op [www.wetten.overheid.nl/BWBR0037737/2016-03-18](http://www.wetten.overheid.nl/BWBR0037737/2016-03-18).

29. Om te kunnen beoordelen of mogelijk sprake is van een overtreding, is een uitgebreid onderzoek vereist. De kennis die hiervoor moet worden ingezet is schaars en zet de ACM reeds in op andere (lopende) zaken. Deze zaken zou de ACM dus (tijdelijk) moeten stopzetten indien voorrang wordt gegeven aan het verzoek van Verzoeker.
30. De ACM besluit vanuit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid om voorrang te geven aan andere (lopende) zaken. Zij wijst het verzoek van Verzoeker daarom af. De ACM licht dit hieronder nader toe.
31. De ACM stelt vast dat er een uitvoerig feitelijk, economisch en juridisch onderzoek nodig is om te kunnen beoordelen of sprake is van een overtreding van de Mw en/of het BW. De ACM overweegt in dit verband ook dat Verzoeker en de Gemeente Amsterdam op vrijwel alle punten lijnrecht tegenover elkaar staan. De ACM zal zelf dus uitvoerig onderzoek moeten doen naar alle feiten en omstandigheden van het geval om te beoordelen of er gedragingen zijn van de Gemeente Amsterdam die als overtredingen gekwalificeerd kunnen worden binnen de Mw en/of het BW. Dit zal voor een langere tijd beslag leggen op (een aanzienlijk deel van) de onderzoekscapaciteit van de ACM.
32. De ACM overweegt verder dat voor een dergelijk onderzoek de inzet van specialistische kennis noodzakelijk is. Deze kennis is, zoals gezegd, schaars en zet de ACM reeds in op andere (lopende) zaken. Deze zaken zou de ACM dus (tijdelijk) moeten stopzetten indien voorrang wordt gegeven aan het verzoek van Verzoeker. Daarbij merkt de ACM op dat het effect van een interventie van de ACM in het geheel onzeker is omdat de uitkomsten van een nader onderzoek onzeker zijn.
33. De ACM betreft verder in haar prioriteringsoordeel de verwachting dat het College aan de slag gaat met de knel- en verbeterpunten die gesignaleerd zijn ten aanzien van het Amsterdamse erfpachtbeleid in relatie tot de consumentenbescherming zoals hiervoor beschreven in randnummer 29. De recente onderzoeken door zowel het College als de Gemeenteraad naar dit onderwerp tonen ook aan dat de Gemeente Amsterdam hier actief mee bezig is.<sup>36</sup> De ACM verwacht dat voor zover de aantijgingen uit het handhavingsverzoek zien op de informatieverstrekking aan de erfpachters, het bieden van transparantie over de canonberekening en het gebrek aan rechtswaarborgen, deze door het opvolgen van de aanbevelingen uit de recente onderzoeken worden weggenomen of op zijn minst sterk worden verminderd.
34. Voorts staat het onderwerp 'consumentenbescherming bij erfpacht door overheden' op de agenda van de Tweede Kamer. In dit kader is recentelijk een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om tot betere consumentenbescherming bij erfpacht te komen en hierbij de Autoriteit Financiële Markten als toezichthouder aan te wijzen.<sup>37</sup>
35. Gelet op deze ontwikkelingen is de ACM er niet van overtuigd dat zij met het starten van een volledig handhavingsonderzoek een effectieve bijdrage kan leveren aan de discussie over het erfpachtbeleid in de Gemeente Amsterdam. De ACM acht het zelfs mogelijk dat dergelijk onderzoek door haar op dit moment belemmerend kan uitwerken op voormelde processen en de voortgang bij de Gemeente Amsterdam en de Tweede Kamer ter verbetering van de consumentenbescherming in relatie tot het Amsterdamse erfpachtbeleid, omdat eerst het onderzoek van de ACM - met een onzekere uitkomst - wordt afgewacht. Dit zou niet in het belang van Verzoeker zijn.
36. Samengevat is de ACM vanuit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid van oordeel dat een nader onderzoek en de gevolgen die dat met zich meebrengt voor andere zaken van de ACM, niet in verhouding staan tot het effect dat de ACM met haar optreden in deze zaak zou kunnen bereiken. Het belang van verdergaand onderzoek in deze zaak weegt minder zwaar dan het belang van (het

<sup>36</sup> Zie antwoorden op informatieverzoek van Gemeente Amsterdam, kenmerk ACM/IN/698246, pagina 80-81.

<sup>37</sup> Motie van het lid Minhas, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 232, nr. 8. Vindbaar via:  
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021D38028&did=2021D38028>

continueren van) onderzoek in andere zaken. De ACM concludeert alles overziend dat zij voorrang geeft aan andere (lopende) zaken en dat zij het verzoek tot handhaving van Verzoeker daarom afwijst.

## 6. Besluit

37. De ACM wijst het verzoek tot handhavend optreden van Verzoeker af en stelt geen nader onderzoek in.

Datum: 8 augustus 2022

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

mr. drs. K. Schuiling  
Manager Directie Mededinging

mr. drs. R. Fickers  
Manager Directie Consumenten

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*