Gemeente Amsterdam

Risicoanalyse bij Startdocument Eeuwigdurende erfpacht (kabinet)

Aan Bestuurlijk Team Vernieuwing Erfpachtstelsel
Van Projectteam Vernieuwing Erfpachtstelsel

Datum 29 januari 2015

Toelichting:
Ten opzichte van de Risicoanalyse die het college op 18 november 2014 is voorgelegd bij het concept-Startdocument en is toegezonden aan de raadscommissie op 10 december 2014, is de analyse geactualiseerd. De voornaamste aanpassingen betreffen:

a. Toevoeging van drie nieuwe risico's met beheersmaatregelen. Dit zijn:
   - Nr. 6, het risico dat overstap naar het nieuwe stelsel niet als aantrekkelijk wordt ervaren door de erfpachter.
   - Nr. 9, het risico dat wensen passen niet binnen juridische regels: dit betreft de mogelijkheid dat de wensen die er zijn voor het eeuwigdurende stelsel niet uitvoerbaar zouden zijn door wetgeving of de praktische uitwerking hiervan. Voorbeelden zijn appartementsrechten en de huidige praktijk waarop gegevens worden vastgelegd in de notariële akte.
   - Nr. 10, het risico dat de Algemene Bepalingen en de overstapregeling onvoldoende op elkaar aansluiten: dit risico is toegevoegd op grond van het mogelijk loskoppelen van de inspraak en besluitvorming van de Algemene Bepalingen en de overstapregeling.
b. Actualisatie van overige risico's met beheersmaatregelen:
   - Als gevolg van het mogelijk loskoppelen van inspraak en besluitvorming van Algemene Bepalingen en overstapregeling zijn de risico's nr. 4 (onvoldoende steun gemeenteraad) en nr. 5 (ontoereikende communicatie) aangescherpt.
   - Nr. 7 (advies grondwaardecommissie niet bruikbaar), is aangevuld met het risico dat het advies niet op tijd, conform de planning, gereed zou zijn.
c. De beheersmaatregelen bij de risico's nr. 12 (Basisdata en ICT niet op orde) en nr. 13 (Effecten woningmarkt) zijn uitgebreid.

Beschrijving van de mogelijke risico's inclusief de beheersmaatregelen.

Procesbeheersing

1) Tunnelvisie en blinde vlekken
De benodigde en veronderstelde kennis en expertise van het projectteam Vernieuwing Erfpachtstelsel (VES) bevat '*blinde vlekken*' die niet dan wel te laat worden opgemerkt. Het

projectteam kent veel 'technisch' specialisten, het is in Nederland een klein werkveld waardoor het lastig kan zijn kennis tekortkomingen te detecteren. Ook heeft het team ervaringen opgedaan in een eerder traject dat tot tunnelvisie kan leiden in dit nieuwe traject. Dit kan er toe leiden dat de kwaliteit van de uitwerking onvoldoende is en de besluitvorming stokt en/of juridische procedures tegen de gemeente kwetsbaar zijn. Om dit risico te ondervangen is er voortdurend aandacht voor het in kaart brengen van de 'blinde vlekken' door het organiseren van dwarskijksessies, zorgen voor klankbordmomenten, consultatierondes en de betrokkenheid van externe expertise. Daarnaast wordt overlegd met andere gemeentes om hun ervaringen met eeuwigdurende erfpacht te kunnen gebruiken.
Kans: klein
Schade: klein / gemiddeld

2) **Beschikbaarheid ambtelijke capaciteit**
Er is onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar voor het project VES doordat de benodigde capaciteit voor VES wordt ingezet voor andere projecten (b.v. AFS, gebiedsontwikkeling). Ook kan de dynamiek of een scopewijziging van het project VES leiden tot een hogere capaciteitsbehoefte dan verwacht waarin niet voorzien kan worden door onvoldoende budget. Hierbij speelt ook dat het gaat om specifieke expertise die niet breed beschikbaar is.
Bij onvoldoende capaciteit is het niet mogelijk om de planning te halen maar zal ook de kwaliteit achter blijven. Het inhuren van extra capaciteit is dan een oplossing maar hiervoor moet op dat moment dan wel financiële ruimte worden gemaakt. De afspraken over de capaciteit worden op directieniveau verankerd en bewaakt.
Kans: gemiddeld / groot
Schade: groot

3) **Planningsoptimisme**
De doorlooptijden nodig om de kwaliteit te halen zijn niet beschikbaar of blijken meer tijd te vergen dan voorzien. Dit kan ontstaan wanneer de inhoud en dynamiek van het project ondergeschikt worden gemaakt aan het proces of wanneer er wensdenken in het proces sluipt of eventuele scopewijzigingen niet expliciet worden gemaakt. Het gevolg daarvan is onvoorziene vertraging of compromissen in de kwaliteit. Beide zeer ongewenst.
Om die reden is de planning voortdurend onderwerp van gesprek, wordt de aanpak tussentijds met vaste regelmaat geëvalueerd en worden tijdsconsequenties van scopewijzigingen steeds expliciet gemaakt en waar nodig aan de opdrachtgevers voorgelegd.
Kans: groot
Schade: groot

<u>Draagvlak</u>

4) **Onvoldoende steun gemeenteraad**
Voorstel voor de vernieuwing van het stelsel verkrijgt *onvoldoende steun* in de gemeenteraad. Deze situatie kan ontstaan als er vanuit het BT onvoldoende aanhaking met de raadsleden is, de resultaten afwijken van hetgeen in het startdocument is vastgelegd of als de raad voor haar gevoel niet de volledige informatie heeft om een beslissing te kunnen nemen. Dit kan zich

voordoen op het moment dat de AB vastgesteld dienen te worden maar de volledige financiële gevolgen nog niet bekend zijn. Om dit risico te ondervangen is het van belang dat in het BT steeds aandacht is voor de volle breedte van de coalitie, de verwachtingen helder zijn en steeds goede en realistische informatie wordt gedeeld met de raad zodat deze niet wordt verrast.
Kans: gemiddeld
Schade: groot / zeer groot

5) **Communicatie is ontoereikend, sluit niet aan bij de behoefte.**
Communicatie is een wezenlijke factor en wanneer de communicatie niet aansluit bij de behoefte bijvoorbeeld omdat de strategie onduidelijk is, de doelgroepen niet goed in beeld zijn, er onvoldoende middelen zijn of doordat de gemeente niet consistent is en verschillende signalen afgeeft kan er veel onrust ontstaan. Bijvoorbeeld op het moment dat de beloofde oplossingen langer op zich laten wachten doordat de nieuwe AB geïntroduceerd worden zonder overstapmogelijkheid. Dit verlies aan vertrouwen kan extra inzet van middelen en veel (ad hoc) aandacht vragen en mogelijkerwijs tot een referendum leiden. De communicatie moet zich ook kunnen aanpassen bij de dynamiek van het project. Om zorg te dragen voor gerichte communicatie is een communicatiestrategie opgezet die gedurende het proces steeds wordt getoetst en budget gereserveerd en een aanvraag van eventuele benodigde additionele middelen aan het bestuur voorgelegd. Ook is een structuur ingericht om interactie met de verschillende stakeholders (intern en extern) gedurende het gehele traject tot stand te brengen.
Kans: gemiddeld / groot
Schade: groot

6) **Overstap wordt niet als aantrekkelijk ervaren**
Het huidige erfpachtstelsel kent een behoorlijk aantal verschillende Algemene Bepalingen. Het is mogelijk dat na invoering van eeuwigdurende erfpacht weinig huidige erfpachters over willen stappen naar het nieuwe stelsel. Zij ervaren dit niet als aantrekkelijk of als verbetering op hun huidige situatie. Hierdoor ontstaat een situatie waarbij eeuwigdurende erfpacht toegevoegd wordt aan het reeds bestaande scala aan bepalingen. Dit maakt het erfpachtstelsel voor een erfpachter ingewikkelder in plaats van de gewenste vereenvoudiging van het stelsel te realiseren.
Er zal onderzocht moeten worden op welke wijze een overstap aantrekkelijk gemaakt kan worden. Het toevoegen van rechtszekerheid is hier een van, of een 'financiële prikkel' behoort tot de mogelijkheden. Hierbij dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat een 'korting' beschouwd zou kunnen worden als staatssteun en daardoor wellicht niet mogelijk is. Hier zal verder onderzoek naar gedaan moeten worden.
Kans: gemiddeld
Schade: gemiddeld / groot

<u>Bouwstenen van het stelsel</u>

7) **Advies grondwaardecommissie niet bruikbaar of niet op tijd gereed**

Het advies van de grondwaardecommissie kan ongeschikt zijn voor verwerking in het grondprijsbeleid en de overstapregeling of niet uit tijd gereed zijn. Dit kan komen doordat de commissie niet op tijd kan aanvangen door volle agenda's of doordat de benodigde gegevens nog niet beschikbaar zijn. De uitkomsten kunnen ongewenst of ongemakkelijk zijn bijvoorbeeld door veel hogere of lagere uitkomsten van de waardering en/of voorstellen die voor overstappende erfpachters grotere consequenties hebben dan verwacht. Ook is het denkbaar dat afhankelijk van de uitkomsten de onafhankelijkheid van de commissie ter discussie wordt gesteld. Het effect kan zijn dat er maatschappelijke commotie ontstaat over de uitkomsten.
Het is dan ook zeer van belang dat de opdracht aan de commissie en de samenstelling van de commissie zorgvuldig plaatsvindt om de kans op interpretatieverschillen zo klein mogelijk te maken. Door de opdrachtformulering aan de commissie ook te betrekken bij de consultatie over het Startdocument wordt zoveel mogelijk de expertise van stakeholders gebruikt om de opdracht scherp te krijgen.
De kans op vertraging zal zo veel mogelijk voorkomen worden door een spoedige aanstelling, vast een start maken met de te leveren ondersteuning aan de grondwaardecommissie en in overleg te treden met de grondwaardecommissie over de planning.
Kans: gemiddeld
Schade: zeer hoog

8) **Nieuwe stelsel past niet binnen de fiscale regels**
Het nieuwe stelsel moet passen binnen de fiscale regels en als bij de toets achteraf blijkt dat dit niet het geval is kan het stelsel niet worden ingevoerd. Door het betrekken van financiële expertise, de kennis uit steden met eeuwigdurend erfpacht en in een zo vroeg mogelijk stadium contact te leggen met de belastingdienst en het ministerie van Financiën wordt dit risico ondervangen.
Kans: gemiddeld
Schade: groot

9) **Wensen passen niet binnen de juridische regels**
Het is mogelijk dat de wensen die er nu zijn voor het eeuwigdurende erfpachtstelsel niet uitvoerbaar zijn door wetgeving of de praktische uitwerking hiervan. Voorbeelden hiervan zijn de appartementsrechtenproblematiek en de huidige praktijk waarop gegevens worden vastgelegd in een notariële akte.
Om hier meer duidelijkheid te verkrijgen zijn reeds expertsessies met onder andere notarissen gehouden, welke periodiek plaats zullen blijven vinden. Ook zal er extern juridisch advies ingewonnen worden om meer duidelijkheid te krijgen in de juridische mogelijk- en onmogelijkheden.
Kans: gemiddeld / groot
Schade: groot

10) **De Algemene Bepalingen en de overstapregeling zijn onvoldoende op elkaar afgestemd**

Als over de Algemene Bepalingen besluitvorming plaats vindt voorafgaand aan besluitvorming over de overstapregeling kunnen deze stukken onvoldoende op elkaar aansluiten waardoor een hiaat ontstaat in de Algemene Bepalingen danwel de overstapregeling. Er kan blijken dat de Algemene Bepalingen wensen in de overstapregeling bemoeilijken of er kan blijken dat doelstellingen van de Algemene Bepalingen niet uitvoerbaar blijken als de overstapregeling wordt uitgewerkt. Ook kan dit betekenen dat het aanvullende beleid dat nodig is voor de Algemene Bepalingen en waarover samen met de Algemene Bepalingen wordt besloten bij het verschijnen van de overstapregeling moet worden aangepast (en opnieuw besloten).
Het schrijven van de AB, de overstapregeling en het aanvullende beleid zal daarom zoveel mogelijk tegelijkertijd plaatsvinden. Er zal geïnventariseerd worden voor welke onderwerpen een goede afstemming voornamelijk van belang is om deze voorrang te kunnen geven.
Kans: gemiddeld
Schade: groot

11) Financieel model en de individuele rekenmodule zijn onbetrouwbaar

Als het financieel model dat wordt gebouwd geen betrouwbaar inzicht in de financiële effecten voor de gemeente geeft en de individuele rekenmodule geen betrouwbare informatie voor de erfpachter geeft ontstaat het beeld dat de gemeente niet in controll is.
Onbetrouwbare uitkomsten kunnen het gevolg zijn van fouten in het model, onvoldoende capaciteit maar waarschijnlijk vooral doordat benodigde basisdata niet beschikbaar zijn of niet van de juiste kwaliteit (denk bijvoorbeeld aan het gemeentelijke Hermes). Samen met de datakwaliteit zoals hieronder genoemd bij punt 12 is dit één van de backbones van het project. Als dit niet op orde is dan is invoering van het stelsel kwetsbaar. Om die reden wordt tijdig voldoende capaciteit vrijgemaakt, zo vroeg mogelijk gestart met het ontwerp en informatiebeveiliging betrokken, een testtraject ingebouwd en dwarskijken georganiseerd.
Kans: gemiddeld
Schade: groot

Afhankelijkheden en relaties

12) Risico basisdata en ICT niet op orde

Er zijn 230.000 erfpachtcontracten waarvan in de datasystemen beperkte en deels onbetrouwbare data zijn opgeslagen. Deze data hebben niet de kwaliteit die nodig is om de vernieuwing succesvol te kunnen implementeren. Hiervoor is een traject "Data kwaliteit op orde" gestart. Als dit traject niet succesvol zou zijn omdat het project stagneert doordat bijvoorbeeld de inzet van capaciteit onvoldoende is leidt dit direct tot een knelpunt in VES en vertraagt de besluitvorming. Vervolgens zullen onvoorziene kosten moeten worden gemaakt om die dat alsnog versneld op orde te krijgen. Hierbij speelt ook dat in dezelfde fase van het project grote gemeentelijk veranderingen worden doorgevoerd (centralisatie, Amsterdams Financieel Systeem, de Amsterdamse Werkplek, etc.) die invloed hebben op de beschikbaarheid van systemen en capaciteit. Om deze risico's zoveel mogelijk te ondervangen wordt het project datakwaliteit gemonitord, tijdig voldoende capaciteit vrijgemaakt en worden de momenten waarop informatie uit de basissystemen nodig is en de daaraan te stellen kwaliteitseisen expliciet gemaakt.

Kans: gemiddeld
Schade: groot

13) Risico effecten woningmarkt

De introductie van eeuwigdurende erfpacht beïnvloedt de woningmarkt in Amsterdam negatief, doordat het beeld ontstaat dat je beter kunt wachten met het kopen van een woning totdat het nieuwe stelsel is ingevoerd of dat het nieuwe stelsel tot waardeverschillen leidt tussen verschillende woningsegmenten of tussen bestaande erfpachters en nieuwe uitgiftes. Om dit risico te ondervangen wordt steeds in beeld gebracht op welke manier de voorstellen van de vernieuwing geen nadelige effecten kunnen hebben op de woningmarkt. Tevens wordt veel aandacht gegeven aan de communicatie zodat er geen negatieve beeldvorming ontstaat door onduidelijkheid of ruis. Na advies van de grondwaardecommissie worden externe experts gevraagd hun visie op de effecten voor de woningmarkt in beeld te brengen.

Kans: gemiddeld
Schade: groot

14) Risico jaarrekening

Een eeuwigdurend stelsel vraagt om een andere wijze van grondwaardering in de jaarrekening. Als dit niet goed gebeurt kan de jaarrekening worden afgekeurd. Om dit te ondervangen wordt overlegd met andere gemeenten, de commissie BBV, DMC en ACAM. Als dit risico optreedt is er geen technische reden om tijdelijk te stoppen met uitgiftes en overstappen naar het nieuwe stelsel, maar de maatschappelijke en/of politieke reactie kan wel aanleiding geven tot uitstel.

Kans: klein
Schade: groot

15) Cassatie in SEBA zaak leidt er toe dat verplichte overstap bij einde tijdvak naar eeuwigdurend niet mogelijk is

Het Hof Amsterdam heeft in de rechtszaak SEBA geoordeeld dat de gemeente niet eenzijdig gewijzigde algemene bepalingen mag opleggen bij een canonherziening. Als deze uitspraak in stand blijft dan is een verplichte overstap naar eeuwigdurende erfpacht bij het einde van een tijdvak niet mogelijk.

De uitspraak zal waarschijnlijk één tot anderhalf jaar op zich laten wachten. Het risico bestaat daarnaast dat de uitspraak samenvalt met de periode van inspraak en besluitvorming door de daar uit voortkomende onrust de invoering van het eeuwigdurende erfpacht frustreert. Als de uitspraak ongelukkig samenvalt met het proces van de vernieuwing en er wordt gekozen om de vernieuwing in afwachting van de analyse van de uitspraak te pauzeren dan kan circa 3 maanden vertraging optreden.

Kans: gemiddeld
Schade: klein / gemiddeld

16) Uitspraak Hof Den Haag in SEBA zaak leidt er toe dat Algemene Bepalingen niet meer geldig zijn

Het hof Den Haag moet uitspraak doen over de vraag of de gemeente de canon bij einde tijdvak mag herzien op basis van de dan geldende grondwaarde. Als deze uitspraak in het nadeel van de gemeente uitvalt zou dit kunnen betekenen dat canonverhogingen in het verleden onrechtmatig geweest zijn. De prijsverhogingen, die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd kunnen mogelijk als onverschuldigde betalingen teruggevorderd worden.
De uitspraak zal waarschijnlijk één tot anderhalf jaar op zich laten wachten. Het risico bestaat dat de uitspraak samenvalt met de periode van inspraak en besluitvorming door de daar uit voortkomende onrust de invoering van het eeuwigdurende erfpacht frustreert. De commotie die hieruit ontstaat zou er toe kunnen leiden dat de invoering van het nieuwe stelsel tot stilstand komt of ernstig vertraagt.
Kans: gemiddeld
Schade: hoog