Gemeente Amsterdam

Risicoanalyse bij Startdocument Eeuwigdurende erfpacht[1] (onder embargo tot 11 maart 2015)

Datum 6 maart 2015

[1] Het Startdocument Eeuwigdurende erfpacht is vastgesteld door het college van B&W op 10 februari 2015.

Risicomanagement bij Startdocument Eeuwigdurende erfpacht Anticiperen op mogelijke risico's

Algemeen
Het risicomanagement van de vernieuwing van het erfpachtstelsel wordt conform de regeling risicovolle projecten uitgevoerd. Als onderdeel daarvan is in het kader van het opstellen van het Startdocument Eeuwigdurende erfpacht is een risicoanalyse uitgevoerd. De verschillende risico's zijn daarvoor in beeld gebracht en de beheersmaatregelen die ter voorkoming ervan worden getroffen als een van de beschreven scenario's zich zou voor doen. In het Startdocument zelf is een samenvatting van deze risicoanalyse opgenomen.

In de analyse worden per risico de kans dat deze zich voordoet gekoppeld aan de mogelijke omvang van de schade voor de invoering van het nieuwe erfpachtstelsel. De kans wordt beschreven in klein, gemiddeld en groot.

De schade voor de invoering van het nieuwe erfpachtstelsel kan zich zowel manifesteren in de doorlooptijd als ook financieel. De schade in doorlooptijd is als volgt gedefinieerd:
- klein: enkele weken – 3 maanden
- gemiddeld: 3 maanden – 6 maanden,
- groot: meer dan 6 maanden.

In financiële zin valt de schade uiteen in 2 soorten:
- hogere proceskosten (als gevolg van vertraging, herstel of bijstelling) of
- schadeclaims die het gevolg zouden kunnen zijn van omissies in de uitwerking van het nieuwe stelsel (deze zijn in de uitgevoerde risicoanalyse niet vastgesteld).

In deze risicoanalyse is duidelijk geworden dat schade bij risico's vooral zichtbaar wordt in een langere doorlooptijd, dit heeft automatisch een financieel effect in relatie tot de proceskosten tot gevolg.

Leeswijzer: beschrijving van de mogelijke risico's inclusief de beheersmaatregelen.
De systematiek van de risicoanalyse houdt in dat risico's worden beschreven door de concrete situatie te beschrijven die ontstaat wanneer het risico zich voor zou doen. Het is niet de situatie die zich voordoet maar die zich zou kunnen voordoen als het risico optreedt.

Procesbeheersing

1) Voorkomen van tunnelvisie en blinde vlekken

Risicobeschrijving
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 'technische' specialisten, het is in Nederland een klein werkveld waardoor het lastig kan zijn kennis en tekortkomingen te detecteren. Ook heeft het team ervaringen opgedaan in een eerder vernieuwingstraject voor erfpacht 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, of tot juridische procedures leidt.

Beheersmaatregelen
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

Risicobeschrijving
Er is onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar doordat de benodigde capaciteit voor de vernieuwing van het erfpachtstelsel wordt ingezet voor andere projecten (bijv.Amsterdams Financieel Systeem AFS, gebiedsontwikkeling). Ook kan de dynamiek of een scopewijziging 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.

Beheersmaatregel
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 en het budget worden op directieniveau binnen Grond en Ontwikkeling verankerd en bewaakt.

Kans: gemiddeld / groot
Schade: groot

3) Realistische planning

Risicobeschrijving
De doorlooptijden die nodig is 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 scenario's zijn zeer ongewenst.

Beheersmaatregelen
De planning is voortdurend onderwerp van gesprek. Ook wordt de aanpak tussentijds met vaste regelmaat geëvalueerd (herijkingsmomenten) en worden tijdsconsequenties van scopewijzigingen steeds expliciet gemaakt en waar nodig aan de opdrachtgevers voorgelegd.

Kans: groot
Schade: groot

Draagvlak

4) Steun gemeenteraad

Risicobeschrijving
Voorstel voor de vernieuwing van het stelsel verkrijgt *onvoldoende steun* in de gemeenteraad. Deze situatie kan ontstaan als er vanuit het Bestuurlijk Team (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 Algemene Bepalingen (AB) of Overstapregeling vastgesteld dienen te worden maar de volledige financiële gevolgen nog niet bekend zijn.

Beheersmaatregel
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) Pro-actieve communicatie

Risicobeschrijving
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.

Beheersmaatregelen
Om zorg te dragen voor gerichte communicatie is een communicatiestrategie opgezet die gedurende het proces steeds wordt getoetst, en een daarop afgestemd budget vrijgemaakt.

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) Aantrekkelijkheid van overstap

Risicobeschrijving
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 Algemene Bepalingen. Dit maakt het erfpachtstelsel voor een erfpachter ingewikkelder in plaats van de gewenste vereenvoudiging van het stelsel te realiseren.

Beheersmaatregel
Er zal onderzocht worden of en op welke wijze een overstap aantrekkelijk gemaakt kan worden. Het toevoegen van rechtszekerheid 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 worden.

Kans: gemiddeld
Schade: gemiddeld / groot

<u>Bouwstenen van het stelsel</u>

7) Advies grondwaardecommissie niet bruikbaar of niet op tijd gereed

Risicobeschrijving
Het advies van de grondwaardecommissie kan ongeschikt zijn voor verwerking in het grondprijsbeleid en de overstapregeling of niet op 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.

*Beheersmaatregel*en

Het is 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. De opdrachtformulering aan de commissie is ook betrokken bij de consultatie over het Startdocument om zoveel mogelijk de expertise van stakeholders te gebruiken om de opdracht scherp te krijgen.
De kans op vertraging zal zo veel mogelijk voorkomen worden door een spoedige aanstelling, vast een start te 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 dat past binnen de fiscale regels

Risicobeschrijving
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.

Beheersmaatregel
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 binnen de juridische regels

Risico
Het is mogelijk dat de wensen die er nu zijn voor het eeuwigdurende erfpachtstelsel niet uitvoerbaar zijn door wetgeving en/of de praktische uitwerking hiervan, zoals bijvoorbeeld de wens om over te stappen per appartementsrecht.

Beheersmaatregelen
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 op elkaar afgestemd

Risicobeschrijving

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 dan wel 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).

Beheersmaatregel
Het schrijven van de AB, de overstapregeling en het aanvullende beleid zal 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) De betrouwbaarheid van het financieel model en de individuele rekenmodule

Risicobeschrijving
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 control* 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). 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.

Beheersmaatregelen
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

<u>Afhankelijkheden en relaties</u>

12) De betrouwbaarheid van basisdata en ICT

Risicobeschrijving
Er zijn 250.000 erfpachtcontracten waarvan in de datasystemen beperkte en vanuit de vernieuwing van het erfpachtstelsel bezien 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 de vernieuwing van het erfpachtstelsel en vertraagt de besluitvorming. Vervolgens zullen onvoorziene kosten moeten worden gemaakt om die 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.

Beheersmaatregelen
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) Effecten woningmarkt

Risicobeschrijving
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.

*Beheersmaatregel*en
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) Grondwaardering jaarrekening

Risicobeschrijving
Een eeuwigdurend stelsel vraagt om een andere wijze van grondwaardering in de jaarrekening. Als dit niet goed gebeurt kan de jaarrekening worden afgekeurd.

*Beheersmaatregel*en

Om dit risico te ondervangen wordt overlegd met andere gemeenten, de commissie BBV, binnengemeentelijke onderdelen zoals 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 met betrekking tot verplichte overstap bij einde tijdvak

Risicobeschrijving
Het Hof Amsterdam heeft in de rechtszaak SEBA geoordeeld dat de gemeente niet op basis van bestaande algemene bepalingen eenzijdig nieuwe algemene bepalingen mag opleggen welke aan de gemeente de mogelijkheid bieden om een canonherziening bij einde tijdvak door te voeren. Zowel de gemeente als SEBA zijn tegen deze uitspraak in cassatie gegaan. Als deze uitspraak bij de Hoge Raad 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. Het is ook mogelijk dat het langer zal duren voordat er een definitieve uitspraak ligt.

Beheersmaatregel
Als de uitspraak beschikbaar is zal het erfpachtstelsel daarop worden aangesloten. Bij de overstapregeling zal het college een voorstel doen voor de al dan niet verplichte overstap bij einde tijdvak.

Kans: gemiddeld
Schade: klein / gemiddeld

16) Uitspraak Hof Den Haag in SEBA zaak en geldigheid Algemene Bepalingen

Risicobeschrijving
Het Hof Den Haag moet – kort gezegd - 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. Het is ook mogelijk dat het langer zal duren voordat er een definitieve uitspraak ligt.

Beheersmaatregel
Als de uitspraak beschikbaar is zal het erfpachtstelsel daarop worden aangesloten.

Kans: gemiddeld
Schade: hoog