Gemeente Amsterdam

Programma LetOp/10 lessen
Leren En Tegenspraak Organiseren in Projecten

Dwarskijken vernieuwing erfpachtstelsel

Aan	Pierre van Rossum, directeur Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, 5.1.2e 5.1.2e, manager vernieuwing erfpachtstelsel
Van	5.1.2e
Doorkiesnummer	5.1.2e / 5.1.2e
E-mail	5.1.2e @ 5.1.2e @amsterdam.nl
Datum	23 oktober 2014
Onderwerp	Dwarskijksessie vernieuwing erfpachtstelsel

Context en doel

Het college van Burgemeester en Wethouders wil het erfpachtstel vernieuwen. De belangrijkste aanpassing is dat van voortdurende erfpacht in Amsterdam wordt overgestapt op eeuwigdurende erfpacht. Om deze herziening vorm te geven en het implementatieproces te begeleiden, is een projectteam ingesteld. Een bestuurlijk team met de wethouders Van der Burg, Ivens en Kock is de bestuurlijk opdrachtgever van dit projectteam. Ambtelijk opdrachtgever is Pierre van Rossum, directeur van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam.

Het project bevindt zich in de definitiefase waarin wordt vastgesteld wat de opgave is en hoe de uitvoering georganiseerd gaat worden. Hiertoe is een plan van aanpak met planning opgesteld waarin de uitgangspunten van het nieuwe erfpachtstelsel staan beschreven en waarin is aangegeven op welke wijze en in welk tempo de bestuurlijke besluitvorming en de implementatie van de vernieuwing zullen plaatsvinden. Dit plan wordt in november ter vaststelling[1] voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders en is daarmee het belangrijkste product voor deze dwarskijksessie.

Opzet van de dwarskijksessie

De opdrachtgever heeft over het plan van aanpak twee vragen geformuleerd voor de dwarskijkers.

De hoofdvraag is:

- Is het plan van aanpak consistent en eenduidig, zijn de risico's en consequenties goed in beeld gebracht en zijn de bestuurlijke keuzes helder verwoord?

En deelvraag is:

[1] Het college legt het PVA ter consultatie voor aan stakeholders en ter bespreking in de raadscommissie waarna het PVA in januari door het college definitief wordt vastgesteld.

- Is de voorgestelde planning als uitwerking van het plan van aanpak haalbaar, en zo niet, onder welke voorwaarden kan deze haalbaar gemaakt worden.

In de dwarskijksessie wordt door externe experts/vakgenoten kritische reflectie gegeven op het plan van aanpak en de bijhorende planning. Het doel van dwarskijken is advies te ontvangen op verbeterpunten en zwakke plekken bloot te leggen. Dit helpt het projectteam en het gemeentebestuur in de verdere vormgeving en besluitvorming rondom dit onderwerp. Aan de dwarskijkers wordt de vraag gesteld: 'waar ligt de planeigenaar wakker van of waar zou hij wakker van moeten liggen?'.

De dwarskijksessie begint met een ronde informatieve vragen waarin het dwarskijkteam het projectteam kan ondervragen over onduidelijkheden. Na deze ronde start het dwarskijken zelf aan de hand van aandachtspunten en thema's die de dwarskijkers hebben geformuleerd. In deze sessie komen vier thema's aan de orde:

- Krachtenveld en positionering
- Implementatie / planning
- Waardebepaling en juridische vormgeving
- Communicatiestrategie

Het verslag en de aanbevelingen worden aangeboden aan de projecteigenaar, Pierre van Rossum, en aan het bestuurlijk team. Het bestuurlijk team beslist of het verslag ook aangeboden wordt aan het College van B&W en de gemeenteraad. Tot die tijd is het verslag vertrouwelijk. In het plan van aanpak wordt in ieder geval een samenvatting van de conclusies uit de dwarskijksessie opgenomen.

Informatieve vragen

De dwarskijkers stellen een aantal een aantal informatieve vragen die door het projectteam worden beantwoord. Het zijn de volgende:

Het Ontwikkelingsbedrijf heeft een klantpanel van 80 personen tot haar beschikking. Wie zijn dat en wat is het doel van het panel ?

- Het klantpanel bestaat uit 80 Amsterdamse erfpachters en wordt gebruikt door de staande organisatie, het Bureau Erfpacht. De belangrijkste vraag aan dit klankbord is of de informatievoorziening van de gemeente aan erfpachters voldoende is.

In de stukken wordt gesproken over 230.000 erfpachters waar het nieuwe erfpachtstelsel op van toepassing zou zijn. Is dit getal op te splitsen in woningen, niet-woningen en maatschappelijk eigendom en is onderscheid te maken tussen particulier bezit en corporatiebezit en tussen eengezinswoningen en appartementen ?

- Deze informatie is niet beschikbaar. Wat wel bekend is, is dat het om 73.000 particuliere koopwoningen gaat. Door het combineren van databestanden wordt momenteel geprobeerd deze informatie toch beschikbaar te krijgen. Voor een

soepele implementatie van het nieuwe erfpachtstelsel zal de datakwaliteit van het huidige ICT-systeem op orde gebracht moeten worden. Hier wordt al in geïnvesteerd.

Klopt het dat veel gemeenten de voortdurende erfpacht over boord gezet hebben ?

- Ja, in vrijwel alle Nederlandse gemeenten die werken met een erfpachtstelsel is de erfpacht omgezet naar eeuwigdurend of naar eigen grond. Alleen Amsterdam werkt nog met het systeem van voortdurende erfpacht.

Thema's

In deze dwarskijksessie zijn vier thema's aan de orde gekomen. Hieronder wordt weergegeven welke algemene adviezen er zijn op de verschillende thema's en een opsomming gegeven van wat specifiekere tips.

Thema 1: Krachtenveld en positionering

In het collegeakkoord is vastgesteld dat de gemeente Amsterdam het erfpachtstelsel radicaal gaat vernieuwen naar een toekomstbestendig en transparant systeem dat eerlijker is voor de erfpachter en waar de gemeente op korte termijn geen financieel nadeel van heeft. Dit uitgangspunt is helder. Minder duidelijk is in de stukken welke problemen van het oude beleid daarmee worden opgelost en wat de doelen van nieuwe stelsel zijn. De Amsterdamse erfpachter wil begrijpen waarom dit proces ingezet wordt en wat de effecten zijn voor de Amsterdamse burger.

Het nieuwe stelsel levert voor de burger en bedrijven zeker een aantal voordelen op. De conversie van voortdurende naar eeuwigdurende erfpacht biedt bijvoorbeeld meer zekerheid aan de banken waardoor de financiering van grond en vastgoed vergemakkelijkt wordt. De huidige trend is dat banken daarin steeds kritischer worden omdat ze zekerheid willen over het canonverloop. Daarnaast wordt ook aan de erfpachter nu zekerheid geboden over het canonverloop en de kosten in de toekomst, er zijn geen verrassingen meer mogelijk. En ten derde komt de waardeontwikkeling van de grond in de toekomst ten goede aan de erfpachter. Daarbij biedt het voorgestelde systeem de mogelijkheid voor erfpachters van koopwoningen om zonder bijbetaling meer m2 wonen toe voegen. Alleen bij bestemmingswijziging moet worden bijbetaald.

Tegelijk betekent het behoud van het erfpachtstelsel voor de gemeente dat een aantal privaatrechtelijke instrumenten blijven bestaan waarmee de overheid kan sturen op de vastgoedmarkt. Zo kan speculatie met grond nog steeds worden tegengegaan en blijft er grip op de bestemming en het gebruik van de grond, zaken die publiekrechtelijk, bijvoorbeeld in een bestemmingsplan, moeilijker te regelen zijn. Voor Amsterdam is dat verstandig omdat de stad meer dan andere gemeenten een dynamische vastgoedmarkt kent.

Er zijn dus zowel voor de Amsterdamse burger en bedrijven als voor de gemeente goede argumenten te geven voor de stelselwijziging en deze argumenten verdienen in het plan van aanpak veel meer aandacht. Te verwachten is dat bij een goede uitleg van het nieuwe systeem er meer draagvlak zal zijn voor de stelselwijziging dan nu door het projectteam wordt aangenomen. Daarbij kan worden toegevoegd dat de gemeente hiermee aansluit op de landelijke trend om af te stappen van de voortdurende erfpacht. De focus in het PVA is erg gericht op woningen, er zou ook voldoende aandacht moeten zijn voor het commerciële vastgoed.

Voorwaarde is wel dat de waardebepaling van de grond en de algemene bepalingen straks als redelijk (voor gemeente, erfpachter en Amsterdammer) worden ervaren. Dat lijkt mogelijk omdat de gemeente bij de overgang naar eeuwigdurend voorlopig voldoende afkoopgelden zal ontvangen om geen financieel nadeel te ondervinden.

In het voorgelegde PvA zijn de risico's te mager en te abstract benoemd. De projectmanager heeft aangegeven dat er inmiddels een volledige risico analyse is. Omdat de risico analyse niet beschikbaar was, was het niet mogelijk om het PVA op dit punt te beoordelen.

Adviezen:

- Maak expliciet waarom je kiest voor het nieuwe stelsel, welk probleem lost het op en welke voordelen heeft het voor de burger en de overheid
- Vermijd de term vijanden, want er lijkt voldoende draagvlak mogelijk voor het nieuwe stelsel en er zijn goede aanknopingspunten om het in de uitwerking eens te worden met kritische partijen.
- Maak duidelijk dat de vernieuwing van het stelsel voor de gemeente op korte termijn gunstig is, er is geen noodzaak is om een rekening bij de burger neer te leggen.

Thema 2: Implementatie / planning

Het omzetten van alle lopende voortdurende erfpachtcontracten naar eeuwigdurende erfpacht is een proces waar jaren overheen zal gaan. Het "natuurlijke" verloop via de canonherzieningen einde tijdvak (CHETS) zal plaatsvinden tussen nu en 49 jaar in een geleidelijk en gefaseerd proces. Dat is voor de gemeente gunstig omdat de workload bij een gelijktijdige herziening van alle contracten veel te groot zou zijn. Naast het moment van einde tijdvak wordt de erfpachter de mogelijkheid geboden om eerder over te stappen. Een korte en hevige invoering van de stelselwijziging is vanwege de workload niet goed mogelijk. Beter is het te kiezen voor vaste momenten, bijvoorbeeld bij de verkoop van de woning.

De gemakkelijkste stap is het invoeren van het nieuwe stelsel bij nieuwbouw, daar zijn snelle resultaten te behalen. Bij de bestaande bebouwing zullen vooral door verleiding de erfpachters over de streep getrokken moeten worden en dat vraagt redelijke algemene bepalingen en een redelijke waardebepaling. Gebruik daarbij de 'overstappers' als ambassadeurs voor je nieuwe stelsel. Een interessante groep zijn daarbij de

Amsterdamse ambtenaren, die kunnen worden benut als klankbord bij de uitwerking van de plannen en als ambassadeur nadat ze de overstap hebben gemaakt.

Om met de nieuwbouw te kunnen starten is het aan te raden eerst de nieuwe Algemene Bepalingen vast te stellen, waarna de eerste ervaringen kunnen worden opgedaan. Start daarna met de overgangsregeling voor de canonherzieningen einde tijdvak en voor de vrijwillige overstap naar het nieuwe stelsel.

In de planning van het projectteam is een half jaar gereserveerd voor de voorbereiding van het Raadsbesluit over de vernieuwing en dat lijkt in principe haalbaar. Er zitten echter ook een aantal risico's in het proces die haarscherp in beeld gebracht moeten worden en met de beslissers doorgenomen. Het projectteam heeft inmiddels een eerste risicoanalyse gemaakt die bij de verdere besluitvorming wordt betrokken.

Na het Raadsbesluit moet het nieuwe systeem zo snel mogelijk in uitvoering kunnen komen voor de nieuwe uitgiftes, want als de periode tussen besluit en implementatie te ruim is ontstaat afwachtend gedrag bij marktpartijen.

De vernieuwing van het erfpachtstelsel zal op termijn waarschijnlijk ook personele consequenties hebben. In Amsterdam kent het bureau Erfpacht nu nog 50 arbeidsplaatsen, maar dat aantal zal in het nieuwe stelsel lager worden. Een voorbeeld is Rotterdam waar bij het Ontwikkelingsbedrijf nog maar drie mensen op dit onderwerp in dienst zijn. Zij bepalen jaarlijks de discontovoet zetten het beleid uit, alle overige administratieve zaken worden uitgevoerd door de Gemeentebelastingen Rotterdam.

Deze personele gevolgen spelen overigens pas op langere termijn. Voorlopig zullen er voor de canonherzieningen einde tijdvak en de verzoeken tot omzetting naar eeuwigdurend eerder meer dan minder mensen nodig zijn. Belangrijk is dat zij intensief betrokken worden bij de voorbereidingen om straks goed met het nieuwe stelsel uit de voeten te kunnen. Zorg dus voor een veilige omgeving waarin je samen met de medewerkers de overgang naar de toekomst maakt.

De invoering van het nieuwe systeem vraagt een stevig budget, zowel voor het doorvoeren van de nodige wijzigingen binnen de gemeente als voor communicatie en informatie naar buiten. Een concreet bedrag is nog moeilijk te geven, maar het projectteam moet hier alert op zijn, want het afbreukrisico is groot.

Adviezen:

- Kies voor een gefaseerde invoering van het nieuwe stelsel en vaste momenten voor de overstap, bijvoorbeeld bij de verkoop van de woning. Zo wordt het voor de gemeente beheersbaar en voor de erfpachter begrijpelijk.
- Begin met de implementatie bij de nieuwbouw en start daarna met de vrijwillige herzieningen. Laat de overstappers als ambassadeurs van het nieuwe stelsel optreden
- Zorg voor een veilige omgeving voor de mensen die door de vernieuwing in de toekomst geraakt kunnen worden, laat hen meedraaien in de projectorganisatie.
- Zorg voor voldoende projectbudget, bewaak dit goed en voer de opdracht alleen uit als je het goed kunt doen.

Thema 3: Waardebepaling en juridische vormgeving

Cruciaal voor het draagvlak en het succes van het nieuwe stelsel is straks de redelijkheid van de waardebepaling en de algemene voorwaarden. Het college heeft besloten een commissie van experts samen te stellen die zich zal buigen over de vraag wat het verschil in grondwaarde is tussen voortdurende erfpacht en eeuwigdurende erfpacht. Dat gebeurt op basis van de nu gangbare grondwaarderingsmethode.

Deze vraagstelling aan de commissie lijkt wat te beperkt. Straks zal in het nieuwe systeem niet alleen vrijwillig (tussentijds), maar mogelijk ook verplicht moeten worden overgestapt namelijk bij de canonherziening einde tijdvak (CHET) en daarbij is de wijze waarop de grondwaarde wordt berekend bepalend voor de hoogte van de afkoopsom. Daarom zou de methode van grondwaardering eigenlijk ook onderdeel moeten zijn van de opdracht aan de commissie.

Een model dat een einde zou maken aan de huidige subjectieve praktijk van taxatie en onderhandeling is het uitsluitend indexeren van de grondwaarde in bestaande contracten. In het nieuwe stelsel wordt dit al voorgesteld voor toekomstige canons. In dit model wordt de canon uitsluitend nog verhoogd met een inflatiefactor. Deze methode leidt naar verwachting tot een verhoging van de grondwaarde met gemiddeld een factor 6 tot 10, onafhankelijk van de marktwaarde op het moment van herziening. Het voordeel is een objectieve berekeningswijze, het nadeel het absolute gewicht dat wordt toegekend aan de oorspronkelijke grondwaarde.

De samenstelling van de commissie is ook een punt van discussie. In het plan van aanpak bestaat ze uit belangeloze leden, die uitsluitend afkomstig zijn uit de wereld van de wetenschap. Daardoor is het risico dat er iets uit komt dat niet werkt en dat zou fataal zijn voor het nieuwe stelsel. Het lijkt daarom nuttig om ook mensen uit de praktijk zitting te laten nemen in de commissie. Ervaring uit het veld of uit andere gemeenten, bijvoorbeeld van een bouwkostendeskundige, een taxateur of een grondexploitatiespecialist, kan een welkome toevoeging zijn.

Een open vraag is nog hoe appartementsrechten kunnen overgaan naar eeuwigdurende erfpacht. Moet dan de VVE in haar geheel de overstap maken of kunnen appartementsrechten ook opgeknipt en afzonderlijk overgaan? In Den Haag komt voor dat een appartementsrechthouder een aanvullend contract sluit op het erfpachtcontract waarin hij of zij zich obligatoir bindt aan eeuwigdurende erfpacht. Zo wordt voor de toekomstige koper van het appartement en de bank zekerheid geboden over het karakter van de erfpacht en de kosten en wordt voorkomen dat een hele VVE moet overstappen.

Een belangrijk punt van aandacht dat hiermee samenhangt zijn de waardeverschillen die kunnen ontstaan als niet alle erfpachtrechten hetzelfde moment worden omgezet naar eeuwigdurend. Denk goed na hoe hier mee om te gaan en hoe dit uit te leggen.

Adviezen:

- Breid de opdracht aan de commissie van deskundigen uit met de wijze waarop de grondwaardebepaling wordt bepaald en neem daarbij alternatieven in overweging voor de huidige praktijk van taxatie en onderhandeling;
- Heroverweeg de samenstelling van de commissie. Betrek ook mensen uit de praktijk er bij zoals ervaringsdeskundigen uit andere gemeenten of experts op het gebied van vastgoed of grondexploitatie
- Breng in kaart wat de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden zijn voor het omzetten van bestaande appartementsrechten.

Thema 4: Communicatie

Het PVA is erg technisch en ook defensief geschreven. Het zelf geloven in het plan, het nastreven van een Win-Win situatie en het open en met lef en durf aan dit project beginnen komt onvoldoende in teksten het PvA tot uiting. Het advies is om het PvA vanuit dat perspectief een redactieslag te geven.

Het plan van aanpak geeft uitgebreid aan hoe experts en burgers zullen worden geconsulteerd over het nieuwe stelsel. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor thematafels met stakeholders tijdens het ontwerptraject, waarna uiteindelijk de formele inspraak volgt voorafgaand aan het raadsbesluit.

Belangrijk is om in de communicatie met externen te segmenteren en te faseren. “De erfpachter” bestaat nu eenmaal niet, deze categorie moet je onderverdelen in VVE’s, individuele erfpachters, corporaties, commerciële erfpachters enzovoorts. Bedenk daarbij dat commerciële partijen een heel andere professie en een heel ander belang hebben dan de bezitters van een eigen woning. Zij moeten dus op maat worden bediend. Onderscheid dus de verschillende doelgroepen onder de erfpachters en maak ook onderscheid tussen politiek, media, belangenbehartigers zoals de SEBA, en individuele burgers.

Het overleg met de SEBA wordt momenteel belast door nog lopende juridische procedures in bestaande zaken. De vraag is of daarmee elk gesprek onmogelijk moet zijn. Het voeren van overleg lijkt in het belang van beide partijen, voor de SEBA biedt het kans om zich op de toekomst voor te bereiden en waar mogelijk nog bij te sturen, voor de gemeente een mogelijkheid om te sonderen wat er leeft en verbeteringen aan te brengen. Daarom wordt geadviseerd toch met SEBA in gesprek te gaan. Voer het overleg eventueel in gescheiden teams, los van lopende procedures en spreek als nodig een disclaimer af, waardoor niets van wat aan tafel besproken wordt gebruikt kan worden in de rechtszaal. Benoem dit ook in je plan van aanpak.

Begin straks niet met iedereen tegelijk, maar start met de consultatie van deskundigen zodat zij de plannen en de gemaakte keuzes ondersteunen. Kritiek daarop van makelaars, notarissen en andere professionals zal immers ernstige gevolgen hebben.

Maak vervolgens goed gebruik van de thematafels om met zowel deskundigen als belanghebbenden de uitvoerbaarheid te testen. Maak daarbij steeds duidelijk vooraf wat vaststaat en waar ruimte is om bij te sturen en leg ook en vooral de dilemma's of de keuzes voor.

De informatievoorziening en de discussie over het nieuwe stelsel kunnen het best zo snel mogelijk starten na het vaststellen en eventueel openbaar worden van het plan van aanpak.

Adviezen:

- Segmenteer en faseer in de communicatie met de buitenwereld. Onderscheid verschillende doelgroepen, bedien die op maat en kies het goede moment en het juiste middel daarvoor.
- Verdiep je in de wensen en vragen van de partijen die je uitnodigt om mee te denken en doe daar als nodig onderzoek naar.
- Zorg bij de consultatie dat duidelijk is waar nog invloed op uit te oefenen is door experts en burgers. Start met consultatie van deskundigen zodat zij de plannen ondersteunen.
- Spreek niet over jezelf als betrouwbare overheid, een betrouwbare overheid ben je gewoon.
- Start de discussie zodra het plan van aanpak is vastgesteld en zorg dat dan de feiten en cijfers over het nieuwe erfpachtstelsel op orde zijn.
- Vraag een voldoende budget voor communicatie, stel vooraf je argumentatie en de ruimte voor anderen vast en zorg dat alle geschreven en gesproken teksten dezelfde taal en uitstraling hebben.
- Zorg dat je tijdig een campagneorganisatie klaar hebt staan om het nieuwe stelsel uit te leggen en uit te dragen.

Conclusies en aanbevelingen

Het programma LetOp komt voort uit de 10 lessen van de Noord/Zuidlijn. Dit zijn de lessen:

1. Bezint eer ge begint
2. Zorg voor sterke projectorganisaties
3. Organiseer samenwerking met andere partijen actief
4. Zoek tegenspraak
5. Wees realistisch over risico's
6. Geef uitvoering een grotere plaats in een project
7. Versterk positie van gemeente in de markt
8. Versimpel de inhoud en beperk regels en controles
9. Zorg voor bewuste en onderbouwde besluitvorming
10. Bestuur: bestuur!

Op basis van de dwarskijksessie zijn de volgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd:

1. Maak expliciet wat de doelen en beweegredenen zijn om het erfpachtstelsel te vernieuwen. Ga daarbij terug naar de Amsterdammer voor wie je dit doet. Welke voordelen heeft het en welke problemen lost het op?
2. Er lijkt voldoende draagvlak voor de vernieuwing en er zijn aanknopingspunten in de uitwerking om het eens te worden. De vernieuwing biedt op korte termijn ook voordeel voor de gemeente; de rekening wordt niet bij de burger neergelegd. Straal dit ook uit in alle communicatie.
3. Kies voor een gefaseerde invoering van het nieuwe stelsel en kies voor vaste overstapmomenten. Start met de implementatie van de nieuwbouw; hier zijn snelle resultaten en dus ambassadeurs te behalen.
4. Zorg voor voldoende project- en communicatiebudget om de opdracht goed te kunnen uitvoeren.
5. Laat de staande organisatie meedraaien in het project en zorg voor een veilige omgeving.
6. De uitkomst van de grondwaardecommissie is cruciaal voor het succes van de vernieuwing van het stelsel; dit moet leiden tot een werkbaar advies waar maatschappelijk draagvlak voor is. Heroverweeg de samenstelling van deze commissie door ook deskundigen uit de praktijk toe te voegen.
7. Formuleer de vraag aan de grondwaardecommissie breder; vraag hen ook te kijken naar de huidige praktijk van grondwaardewaardering.
8. "De erfpachter' bestaat niet, je doelgroep is gesegmenteerd. Stem je boodschap en communicatiemiddel af op de doelgroep die je wilt bereiken.
9. Zorg bij de consultatie dat duidelijk is waar nog invloed op uit te oefenen is door experts en burgers. Start met het consulteren van inhoudelijke deskundigen zodat zij de plannen en keuzes ondersteunen.
10. Verdiep je in de vragen, belangen en wensen van de partijen die je uitnodigt voor de consultatie, doe hier onderzoek naar waar nodig.

Deelnemers dwarskijkteam:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

Aanwezigen projectteam:

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

Toehoorder:

- [redacted]

Facilitators

- [redacted]
- [redacted]