Gemeente Amsterdam

Programma LetOp/10 lessen
Leren En Tegenspraak Organiseren in Projecten

Dwarskijken vernieuwing erfpachtstelsel

Aan	Pierre van Rossum, directeur Grond en Ontwikkeling 5.1.2e 5.1.2e, manager vernieuwing erfpachtstelsel
Van	5.1.2e
Doorkiesnummer	5.1.2e
E-mail	5.1.2e @amsterdam.nl / 5.1.2e @amsterdam.nl
Datum	31 augustus 2015
Versie	Definitief
Onderwerp	Dwarskijksessie vernieuwing erfpachtstelsel

Context en doel

Het college van B&W heeft op 10 februari 2015 besloten om het erfpachtstelsel van Amsterdam te vernieuwen. Een systeem van eeuwigdurende erfpacht komt in de plaats van voortdurende erfpacht. Dit nieuwe systeem is toekomstbestendig, transparant en eerlijker voor de erfpachter. Op korte termijn mag de wijziging geen financieel nadeel opleveren voor de gemeente. Uitgaande van de huidige planning is het de verwachting dat in de eerste helft van 2016 de eerste nieuwe uitgiftes in het eeuwigdurende stelsel kunnen worden gedaan.

De externe Grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht (GWC) heeft in juni 2015 adviezen gegeven over de methodiek voor het nieuwe systeem en de financiële consequenties van eeuwigdurende erfpacht.[1] Het advies van de GWC is één van de belangrijkste momenten in het hele project van vernieuwing. In het conceptstandpunt reageert het college op het advies van de GWC en geeft zij aan hoe zij het advies zal verwerken. De reactie van stakeholders is daarin meegenomen. Het conceptstandpunt is van commentaar voorzien in een dwarskijksessie op 31 augustus 2015. In dit verslag staat het commentaar en de aanbevelingen die in de dwarskijksessie zijn gegeven.

Opzet van de dwarskijksessie

De opdrachtgever heeft over het conceptstandpunt vragen geformuleerd voor de dwarskijkers.

De hoofdvraag is:
Is het advies van de GWC op een juiste en geloofwaardige manier verwerkt in het conceptstandpunt van het college?

De deelvragen zijn:

1. Hoe ga je om met de bestaande contracten? Voorstel van de GWC om bestaande contracten te respecteren, is geïnterpreteerd als: respecteren en afkoopsom meenemen in de onderhandeling over een nieuwe canon.

[1] Grondwaardecommissie Eeuwigdurende Erfpacht, Schoon schip (Amsterdam, 18 juni 2015).

2. Wat doe je bij nieuwe uitgiftes? De GWC heeft positief geadviseerd op het voornemen om bij nieuwe uitgiftes uit te gaan van de VON-prijs voor het bepalen van grondwaarde.
3. Hoe moeten canon en afkoopsom worden bepaald? De GWC adviseert om de methode van Francke en Frijns te hanteren. Wat zijn de praktische toepasbaarheid en effecten bijvoorbeeld van rentefluctuaties?
4. Wat doe je met kortingen (depreciaties)? De commissie wil deze handhaven om overstap te stimuleren, maar hoe moeten deze worden bepaald? Bij nieuwe uitgiftes wordt geen korting gehanteerd.
5. Is de analyse die de gemeente gemaakt heeft een goede redenatie en wat zijn de risico's voor de stad?
6. Hoe gaat het met het verwachtingenmanagement? Is alles in beeld? Gaan we niet te snel?
7. Is de redenatie van de gemeente uitlegbaar en geloofwaardig?

In de dwarskijksessie wordt door externe experts/vakgenoten kritische reflectie gegeven op het conceptstandpunt van het college. 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 die door de dwarskijkers zijn aangeleverd:

- Technische onderbouwing
- Huiswerk
- Transitie en implementatie
- Communicatiestrategie

Het verslag en de aanbevelingen worden aangeboden aan de projecteigenaar, Pierre van Rossum, en aan de manager vernieuwing erfpachtstelsel, 5.1.2e 5.1.2e. Zij beslissen of het verslag ook aangeboden wordt aan het college en de gemeenteraad. Tot die tijd is het verslag vertrouwelijk. In het conceptstandpunt wordt in ieder geval een samenvatting van de conclusies uit de dwarskijksessie opgenomen.

Informatieve vragen

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

Hoe berekenen Francke en Frijns de verouderingsfactor?

- Prof. Francke heeft een rekenmodel ontwikkeld waarmee hij de invloed van de staat van het onderhoud op de waarde van de van de woning bepaalt. Nadeel van dit model is dat de rekenmethode gebaseerd is op eengezinswoningen buiten Amsterdam. Het model zoekt de effecten van veroudering en staat van onderhoud op de waarde van de woning die optreden buiten het effect van de locatie van de woning.

Waarom wordt uit het conceptstandpunt niet duidelijk wat het nieuwe stelsel voor de erfpachter zal betekenen? Wat is het waardeverschil tussen beide stelsels?

- Deze informatie is nog niet beschikbaar. Er is wel een aantal berekeningen gemaakt, maar het aantal is te klein om nu een betrouwbare uitspraak te kunnen doen over het verschil tussen de canon of afkoopsom bij voortdurende en bij eeuwigdurende erfpacht.

Gegeven de onzekerheden, is het dan mogelijk om te voldoen aan de opdracht van de raad dat het nieuwe stelsel niet mag leiden tot een financiële achteruitgang op de korte termijn?

- De effecten van een nieuw stelsel op de begroting van de gemeente worden pas over een aantal jaar zichtbaar omdat er in de komende 10 jaar nog niet veel contracten worden herzien. Als de waarde van eeuwigdurende erfpacht hoger is dan die van voortdurende erfpacht dan leidt dit op de korte termijn niet tot financiële achteruitgang, maar het is nog onduidelijk wat het effect op de lange termijn (bijvoorbeeld 50 jaar) is.

Wordt er behalve korting, nog een voorstel gedaan voor andere financiële prikkels voor de erfpachter om over te stappen?

- Nee, de korting kan een vergoeding zijn voor de notariskosten of de huidige depreciatie van de grondwaarde bij canonherziening plus een kortingspercentage dat de raad zal moeten bepalen.

Wordt de erfpacht voor woningcorporaties ook gewijzigd?

- Nee, de woningcorporaties houden voortdurende erfpacht en de algemene bepalingen worden niet gewijzigd. Pas bij aanpassing van de afspraken tussen gemeente en corporaties is er een moment waarop dit aan de orde kan komen.

Thema's

In deze dwarskijksessie zijn vier thema's besproken. Hieronder wordt weergegeven welke algemene adviezen en meer specifieke tips er zijn gegeven op de verschillende thema's.

Thema 1: Technische onderbouwing

Technische redenatie in het conceptstandpunt is solide en overtuigend, maar is de WOZ-methode wel robuust genoeg?

Eén van de belangrijkste redenen om het stelsel te herzien, is om een einde te maken aan de discussie over de hoogte van de canon. De overstap naar het gebruik van de WOZ-waarde voor het vaststellen van de canon is een enorme verbetering ten opzichte van de huidige methodiek omdat deze transparant is en de WOZ-waarde de marktwaarde benadert. Bovendien komt de erfpachter niet meer voor verrassingen te staan bij canonherziening en ligt het risico voor waardeontwikkeling van de stad niet meer bij de erfpachter. Het is gerechtvaardigd dat hier een vergoeding voor wordt betaald.

Nadelen van de keuze voor de methode van de GWC zijn: dat er opnieuw discussie ontstaat over de objectiviteit van de waardebepaling in de WOZ. Bovendien zit in de WOZ-methode een cirkelredenering die onlogisch is: bij het vaststellen van de WOZ-waarde wordt de huidige canon gebruikt om de fictieve eigen grondwaarde te berekenen en hier wordt dan de nieuwe canon op gebaseerd. Ook hierover kan discussie ontstaan. De WOZ is ook conjunctuurgevoelig net als de hypotheekrente. Het moment in de conjunctuur waarop je instapt, bepaalt de hoogte van de afkoopsom en daardoor kunnen er grote verschillen ontstaan tussen buren wanneer die op verschillende momenten in de tijd overstappen. Dit geldt ook voor de VON-prijs. De genoemde nadelen wegen echter niet op tegen de voordelen van het gebruik van de WOZ-waarde.

Een ander punt in de technische onderbouwing is de opbouw van de canon. In het voorstel van de GWC voor de opbouw van de canon worden drie percentages gebruikt : reële rente (gebaseerd op het rendement van langlopende Nederlandse staatsobligaties), risico-opslag en inflatie (feitelijk). Er wordt een marge aangegeven voor de reële rente en het risicopercentage. De formule is best ingewikkeld en kan worden gezien als in tegenspraak met de uitgangspunten van transparantie, voorspelbaarheid en zekerheid.

Het nieuwe stelsel zou opgebouwd moeten worden vanuit de transparantie voor de erfpachter. De gehanteerde percentages in het voorstel van de GWC zullen leiden tot discussies: waarom een risico-opslag als de gemeente kan lenen tegen een lagere rente dan een bank? Waar gebruikt de gemeente dit geld dan voor? Wil zij eraan verdienen?

Het is daarom beter om aan te sluiten bij een marktconforme methodiek waarin de onderdelen die de GWC aanbeveelt ook zijn opgenomen, zoals de hypotheekrente waarin ook een risicopercentage is opgenomen.

De gemeente kan ook besluiten om de canon als een financieringsconstructie te zien. Eeuwigdurende erfpacht is dit eigenlijk min of meer:: de erfpachter kiest voor afkoop of een lening op basis van een kostenafweging. Als de gemeente de canon als lening beschouwt dan verandert de status van de canon en moet onderzocht worden wat de effecten op de schuldpositie van de gemeente zijn. Er moet dan een voorstel gedaan worden voor de manier waarop de gemeente omgaat met solvabiliteitseisen voor een financiële instelling en de eis van de commissie BVV dat de rente op de grondprijs feitelijk een rente over vreemd vermogen is. Tevens moet het effect op de balansopbouw van de gemeente worden berekend. Zowel voor waardevermeerdering, maar ook in het geval van een waardedaling.

Adviezen:

- Neem het advies over van de GWC om de WOZ-waarde te gebruiken voor het bepalen van de grondwaarde, maar zoek voor het vaststellen van de canon een marktconforme methodiek (tenzij dit heel slecht is voor de waardeontwikkeling van de grond). De GWC adviseert om de canon te baseren op de reële rente en deze te verhogen met de inflatie en een risico-opslag. Vanuit transparantie en geloofwaardigheid van de gemeente is de aanbeveling om als gemeente de percentages niet zelf te bepalen, maar aan te sluiten bij een marktconform tarief, bijvoorbeeld een voortschrijdend gemiddelde van 10 jaar hypotheekrente.
- Zorg dat de erfpachter altijd zelf zijn canon kan berekenen en kan herleiden. Daarvoor is een ondubbelzinnig opgebouwde canon essentieel. Ga als gemeente niet zelf aannames doen.

- De stelselwijziging heeft een relatie met de funding van de gemeente en heeft consequenties voor het beheer van de leningportefeuille. Er worden namelijk vorderingen met een bepaalde tijdsduur en vast rente gecreëerd waartegenover een grondwaardeinvestering staat van de gemeente die zij in haar concernfinanciering opneemt. Het ligt voor de hand dat een relatie gelegd wordt met de hoogte van de canonrente en de betaalde rente. Er moet een voorstel gedaan worden voor de manier waarop de gemeente omgaat met solvabiliteitseisen voor een financiële instelling en wat de effecten voor de balansopbouw van de gemeente zullen zijn.

Thema 2: Huiswerk

Het onderwerp is complex en er moet nog veel uitgezocht worden. Het risico is dat de gemeente beschuldigd wordt van het feit dat het huiswerk niet op orde is. Moet dit huiswerk af zijn om een goed besluit te kunnen nemen?

De gemeente kan heel goed aangeven waarom het huidige stelsel gewijzigd moet worden en heeft daarvoor hele sterke argumenten. Er zal een getrapte besluitvorming zijn omdat verschillende onderdelen van het voorstel nog uitgezocht moeten worden. In eerste instantie wordt er bij het vaststellen van het collegestandpunt instemming gevraagd op de voorgestelde systematiek. Bij de start van het inspraaktraject over de algemene bepalingen moet duidelijk zijn hoe de canon wordt opgebouwd. Als het college de overstapregeling vrijgeeft voor inspraak, moeten ook de effecten voor de individuele erfpachter en voor de gemeentebegroting helder zijn.

Het is niet erg dat het huiswerk niet af is. Dit is daarom het juiste moment in het proces om met de erfpachters in gesprek te gaan over het vervolg. Inspraak is een proces achteraf. De erfpachters zouden de mogelijkheid moeten krijgen om mee te werken en beslissen over de verschillende scenario's en oplossingen. De gekozen oplossingen zouden bovenal eenvoudig moeten zijn en daarom is het niet verstandig om twee canons (vast en variabel) te introduceren.

Adviezen:

- Dit is het juiste moment om een co-creatieproces in te richten. Betrek erfpachters bij het uitwerken van het vervolg omdat dit tot betere oplossingen leidt.

Thema 3: Transitie en implementatie

In het conceptstandpunt ontbreekt de uitwerking van transitie en implementatie en dat wekt de indruk dat er onvoldoende aandacht voor bestaat, terwijl er in de overgangsfase veel risico's zijn. Heeft de organisatie voldoende spankracht om de ambities waar te maken? Het college moet ook over deze punten geïnformeerd worden.

Haast en politieke druk op het proces zijn niet goed. De besluitvorming kan snel, maar transitie naar een nieuw stelsel is slow cooking. Het conceptstandpunt ademt optimisme over de manier waarop de belastingdienst de WOZ-waarde zal vaststellen. De organisatie moet daarnaast in staat zijn om grote aantallen overstappers en bezwaarprocedures te behandelen. Als het niet op dit moment is, dan wel in een latere fase. Een duidelijke fasering van de uitvoering kan daarbij helpen. De ICT wordt cruciaal in het proces en hier moet proactief regie op gevoerd worden.

Definieer het succes van de transitie. Kies voor de adaptatie van het systeem of de waardering door de Amsterdammer als belangrijkste graadmeter voor het succes. De komst van een nieuw stelsel en de mogelijkheid om nieuwe contracten uit te geven, zijn niet voldoende. Het is zeer ouderwets om de stelselwijziging zelf als doel te zien. Formeer een klantenpanel dat antwoord geeft op vragen als: snap ik het en is het een eerlijk systeem?

Adviezen:

- Het conceptstandpunt moet een volledig en zelfstandig leesbaar stuk zijn inclusief aandacht voor de randvoorwaarden, transitie en implementatie (zie ook thema 4).
- Maak scenario's voor de dag ná het besluit tot invoering en laat een uitvoeringstoets doen.
- Zorg dat erfpachters zelf de betekenisvolle data kunnen raadplegen.
- Faseer de mogelijkheid voor contractwijziging in cohorten zodat er een geleidelijk proces ontstaat.
- Definieer het succes en formuleer KPI's voor voorspelbaarheid, transparantie en adaptatie van het stelsel (bijvoorbeeld een percentage bezwaren tegen canon en WOZ-waarde, het percentage vrijwillige afkoop etc).

Thema 4: Communicatiestrategie

De opbouw van de communicatiestrategie is goed want alle belanghebbenden weten van de komst van het nieuwe systeem. Alle relevante informatie is op de website beschikbaar. Voor de individuele erfpachter gaat het onderwerp echter pas leven als de brief na het besluit op de mat valt. Zorg dat je dan ook online en op social media aanwezig bent in de discussie.

Het conceptstandpunt moet uitgaan van de erfpachter en inzichtelijk maken dat het doel van de wijziging is om een transparanter en meer voorspelbaar systeem te krijgen. De vernieuwing heeft grote voordelen voor de erfpachter en deze moeten centraal staan. Het maakt de positie van de gemeente in de discussie veel sterker als deze boodschap helder naar voren komt. Zolang je het als een technisch opgave blijft beschouwen, is de omgeving ontvankelijk voor emoties en halve waarheden.

De bestaande praktijk leidt tot veel onvrede, bezwaren en maatschappelijke kosten. Het systeem is een historisch gegroeid geheel ("zooitje") dat tot veel onvrede leidt. Dit is logisch omdat erfpacht al 115 jaar bestaat, maar het is goed om het stelsel nu te herijken. Het nieuwe systeem is een echte verbetering ten opzichte van de bestaande praktijk. Maak dit een expliciet argument vóór het nieuwe stelsel.

In de maatschappelijke discussie staan twee beelden tegenover elkaar: meer zekerheid voor de erfpachter versus de huiseigenaren betalen de rekening omdat de gemeente profiteert van de grondwaardestijging door een hogere canon bij eeuwigdurende erfpacht. Desondanks is er behoorlijk veel draagvlak voor eeuwigdurende erfpacht.

De onduidelijkheid over de manier waarop de GWC de percentages van de canon opbouwt, is een bedreiging voor dit draagvlak. Daarom is het belangrijk dat alle componenten herleidbaar zijn en

dat daarbij ook duidelijk is wat de politieke keuzes zijn geweest, zoals over de hoogte van de korting. Maak inzichtelijk dat de gemeente er niet op vooruit gaat en dat de onzekerheid over de canon bij voortdurende erfpacht zich verprijst in de waarde van het huis.

De communicatie moet ook inspelen op de onduidelijkheid die in de invoerfase zal ontstaan door de verschillende systemen en opties naast elkaar. Bovendien is lastig te begrijpen dat de gemeente zegt: we nemen afscheid van het oude systeem, maar we rekenen nog wel één keer af op basis van dat oude systeem (namelijk de waardestijging van het afgelopen tijdvak). Dit wordt als onrechtvaardig ervaren en dat zal je dus steeds uit moeten leggen.

Adviezen:

- De opbouw van de communicatiestrategie is goed. Zorg dat je online en op social media in de discussie aanwezig bent op het moment dat het besluit over het nieuwe stelsel wordt genomen en de individuele erfpachter wordt geïnformeerd.
- In het conceptstandpunt moet de erfpachter centraal staan: waar doen we het voor, hoe doen we het en wat is het succes? Betrek de erfpachter bij het formuleren van deze doelen en de argumenten.
- De particuliere erfpachter moet het financiële effect voor de eigen woning kunnen berekenen om mee te kunnen doen aan het debat. Geef meer rekenvoorbeelden en zorg voor een interface waar je zelf je canon kunt berekenen.

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. In het conceptstandpunt moet de erfpachter centraal staan: waar doen we het voor, hoe doen we het en wat is het succes? Betrek de erfpachter bij het formuleren van deze doelen en de argumenten.
2. Het conceptstandpunt moet een volledig en zelfstandig leesbaar stuk zijn inclusief aandacht voor de randvoorwaarden, transitie en implementatie.
3. Neem het advies van de grondwaardecommissie over om de WOZ-waarde te gebruiken voor het bepalen van de grondwaarde, maar zoek voor het vaststellen van de canon een marktconforme methodiek.
4. Definieer het succes en formuleer KPI's voor voorspelbaarheid, transparantie en adaptatie van het stelsel.

5. Zorg dat de erfpachter altijd zelf zijn canon kan berekenen en kan herleiden. Daarvoor is een ondubbelzinnig opgebouwde canon essentieel. Ga als gemeente niet zelf aannames doen.
6. Dit is het juiste moment om een co-creatieproces in te richten. Betrek erfpachters bij het uitwerken van het vervolg omdat dit tot betere oplossingen leidt.
7. De stelselwijziging heeft een relatie met de financiering van de gemeente en heeft consequenties voor het beheer van de leningportefeuille. Er moet een voorstel gedaan worden voor de manier waarop de gemeente omgaat met solvabiliteitseisen voor een financiële instelling en wat de effecten voor de balansopbouw van de gemeente zullen zijn.
8. Maak scenario's voor de dag ná het besluit tot invoering en laat een uitvoeringstoets doen.
9. Faseer de mogelijkheid voor contractwijziging in cohorten zodat er een geleidelijk proces ontstaat.
10. De opbouw van de communicatiestrategie is goed. Zorg dat je online en op social media in de discussie aanwezig bent op het moment dat het besluit over het nieuwe stelsel wordt genomen en de individuele erfpachter wordt geïnformeerd.

Deelnemers dwarskijkteam:

5.1.2e

Aanwezigen projectteam:

5.1.2e 5.1.2e
5.1.2e 5.1.2e
5.1.2e 5.1.2e
5.1.2e 5.1.2e
5.1.2e 5.1.2e
5.1.2e

Facilitators:

5.1.2e