

16 december 2005  
05-U.0349/02.31 AC

Gemeente Amsterdam  
**ACAM Accountancy en Advies**

Advies

## **Onderzoek Beheer Erfpacht**

drs. J.C. Henrotte

# Inhoud

<b>1 Managementsamenvatting</b>	<b>3</b>
<b>2 Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>3 Aanpak</b>	<b>6</b>
<b>4 Beperkingen</b>	<b>7</b>
<b>5 Bevindingen</b>	<b>8</b>
5.1 Proces inrichting	8
5.1.1 Procedures	8
5.1.2 Dossiers	8
5.1.3 Termijnen	8
5.1.4 Kwaliteit berekeningen en uitvoering	9
5.1.5 Administratieve afhandeling	9
5.2 Proces beheersing	10
5.2.1 Functiescheiding	10
5.2.2 Controles in proces	10
5.2.3 Audits	10
5.3 Organisatie	11
5.3.1 Stadsdelen	11
5.3.2 Ontwikkelingsbedrijf	11
5.4 Uitvoering beleid	11
5.5 Communicatie	12
5.6 Systemen	12
5.7 Diversen	13
5.8 Uitbesteding werkzaamheden aan het Ontwikkelingsbedrijf	13
5.9 Verschillen voor uitvoering centraal/decentraal	13
<b>6 Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>15</b>
6.1 Conclusie	15
6.2 Aanbevelingen	16
6.2.1 Aanbevelingen algemeen	16
6.2.2 Aanbevelingen uitvoering decentraal	18
6.2.3 Aanbevelingen uitvoering centraal	19
<b>Bijlage 1</b>	<b>20</b>
Lijst van geïnterviewden	20
<b>Bijlage 2</b>	<b>22</b>
Overzicht Erfpachtbeheerprocessen*	22

# 1 Managementsamenvatting

Uit ons onderzoek naar het erfpachtbeheer op basis van interviews en onderzoek van een beperkt aantal dossiers komt naar voren dat relatief veel fouten worden gemaakt en dat er sprake is van een gebrek aan uniformiteit in de uitvoering van het erfpachtbeheer. Dat geldt voor stadsdelen, maar ook voor Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA). Bij het erfpachtbeheer zal meer aandacht moeten worden gegeven aan de bedrijfsvoering in de hele keten. Verhogen van professionaliteit/kwaliteit, verhogen van wederzijds begrip en betrokkenheid zijn noodzakelijk.

Belangrijk bovenliggend probleem blijft dat OGA onvoldoende grip heeft op stadsdelen om haar financiële en juridische verantwoordelijkheid te dragen en dat stadsdelen geen grip hebben op OGA om de belangen en verantwoordelijkheden die zij hebben jegens inwoners/klanten (i.c. tijdige en bevredigende afhandeling) zeker te stellen.

De aanpak is in belangrijke mate afhankelijk van de vraag of alle betrokken organisaties zich zullen willen committeren en of OGA in staat zal zijn de interne organisatie te verbeteren en het benodigde instrumentarium tot stand te brengen (OGA is overigens hard op weg met de invulling daarvan door de instelling van accountmanagers en de realisering van Hermes).

Uitgaande van handhaving van de huidige werkwijze met centrale en decentrale taken zien wij in grote lijnen de volgende oplossing:

- A. Organisatorische aanpassingen binnen OGA en professioneler optreden naar buiten:
  - a. Verbetering beheersing van de bedrijfsvoering door structurele kwaliteitsbewaking;
  - b. Verbetering deskundigheid medewerkers door onder andere vermindering verloop;
  - c. Verbreding en professionalisering van de ondersteuning aan stadsdelen met duidelijke financiële afspraken;
  - d. Instellen van een centraal klachtenloket voor alle betrokken marktpartijen.
- B. Instellen van een begeleidingscommissie met verplichte deelname door stadsdelen en accountmanagers, waar ook de klachten worden behandeld.
- C. Het realiseren van een instrumentarium dat invulling geeft aan de noodzaak eigen verantwoordelijkheden te kunnen dragen (workflow, functiescheidingen, geprogrammeerde controles, et cetera) en dat ondersteunend is bij de uitvoering van de processen.
- D. Ontwikkelen van een Service-Level-Agreement (SLA) met stadsdelen waarin verantwoordelijkheden, communicatie, doorlooptijden, deelname aan de begeleidingsgroep, sancties, et cetera worden geregeld.
- E. OGA zal in het kader van hun financiële verantwoordelijkheid de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de systemen Hermes en CBS moeten kunnen dragen door

bijvoorbeeld zelf de financiële mutaties centraal aan te brengen of door regelmatig de juistheid en tijdigheid te controleren.

Uitwerking in detail van de aangegeven richting in een aanpassing van de werkwijze, (procedures, systeeminrichting, et cetera), de uitwerking van het SLA, met aandacht voor een goede match van verantwoordelijkheden en bevoegdheden/sancties past niet in het kader van onze opdracht. Wij signaleren wel dat OGA bezig is met belangrijke aanpassingen in deze richting en hopen dat onze rapportage bijdraagt in de verdere uitwerking daarvan.

## 2 Inleiding

In september 2005 heeft u ACAM Advies opdracht gegeven een audit uit te voeren naar de werking en kwaliteit van de administratieve processen van het erfpachtbeheer bij de stadsdelen en het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA). Het doel van dit onderzoek is een beeld te geven van de wijze waarop op dit moment de erfpacht-administratie en registraties zijn ingericht en het proces in de praktijk functioneert.

Het onderzoek geeft onder andere antwoord op de volgende vragen:

1. Een oordeel over de huidige werking/kwaliteit van de uitvoering van het erfpacht-beheer en de wisselwerking en communicatie tussen beleid en beheer door de gehele stad.
2. Wat zijn de oorzaken van geconstateerde knelpunten?
3. Voorziet ACAM problemen op andere terreinen zoals bijvoorbeeld ten aanzien van staatssteun?
4. Is de invoering van het systeem Hermes een mogelijke oplossing voor (een deel van) de bestaande knelpunten, en zo ja onder welke voorwaarden.  
Een en ander resulteert in aanbevelingen van ACAM voor het bereiken van een zo optimaal mogelijk ingericht en uitgevoerd erfpachtbeheer.

In deze rapportage wordt in paragraaf 1 beschreven hoe ACAM het onderzoek heeft uitgevoerd. In paragraaf 2 wordt de afbakening van de opdracht genoemd die van belang is bij het onderzoek. In paragraaf 3 worden de bevindingen van de audit weergegeven. Deze zijn ingedeeld naar kwaliteitsaspecten. In paragraaf 4 worden de conclusies en aanbevelingen beschreven. Als bijlagen zijn opgenomen een lijst van geïnterviewden en een overzicht van getoetste processen.

### 3 Aanpak

De opzet van het onderzoek is als volgt. In eerste instantie is een vooronderzoek uitgevoerd door middel van het verzamelen en doornemen van relevante informatie, het houden van interviews met sleutelfiguren en het inhoudelijk beoordelen van bestaande beschrijvingen. Dit vooronderzoek heeft geresulteerd in een normatief kwaliteitskader voor de erfpachtbeheerprocessen en een aantal vragenlijsten. Wij hebben een algemene vragenlijst opgesteld en vragenlijsten per erfpachtbeheerproces. Vervolgens hebben wij hiermee de audit bij de 14 stadsdelen en bij OGA uitgevoerd. Er is naar gestreefd om elk beheerproces minimaal 1x te behandelen en 1 à 2 dossiers per organisatie te beoordelen. Uiteindelijk hebben wij op 24 dossiers een audit uitgevoerd waarvan 19 bij de stadsdelen en 5 bij OGA. Eén stadsdeel besteedde de werkzaamheden uit aan OGA en bij één stadsdeel worden de werkzaamheden door een gedetacheerde medewerker van het stadsdeel bij OGA uitgevoerd. In deze gevallen is alleen de algemene vragenlijst behandeld. De bevindingen van de audits zijn weergegeven in deze rapportage.

## 4 Beperkingen

De bij dit onderzoek verrichte werkzaamheden worden zogenaamde 'overeengekomen specifieke werkzaamheden' genoemd. Wij rapporteren de feitelijke bevindingen uit hoofde van deze specifieke werkzaamheden en verschaffen hiermee niet dezelfde zekerheid als bij een jaarrekeningcontrole.

Gegeven het karakter en de doelstelling van het onderzoek hebben wij een slechts een beperkte toets van het aangeleverde materiaal uitgevoerd, gericht op de onderzoeksvragen.

Het onderzoek is in de vorm van een steekproef van de erfpachtbeheerprocessen en -dossiers uitgevoerd en heeft zich, omdat het ons streven was het gehele proces tot en met de eindafhandeling te beoordelen, gericht op dossiers die in 2004 zijn behandeld. Hierbij kan niet met zekerheid geconcludeerd worden of het bij het onderzoek aangetroffen beeld representatief is voor het gehele erfpachtbeheer en of de situatie op dit moment nog hetzelfde is.

## 5 Bevindingen

### 5.1 Proces inrichting

#### 5.1.1 Procedures

Bij 12 stadsdelen wordt bij de uitvoering van de werkzaamheden gebruik gemaakt van de door OGA in 2001/2002 opgestelde procedures. Eén stadsdeel werkt volgens door hen zelf opgestelde procedures en één stadsdeel liet de werkzaamheden in de onderzoeksperiode (2004) uitvoeren door OGA. OGA heeft in de zomer van 2005 nieuwe werk-instructies opgesteld waarbij vooruitgelopen wordt op de werkwijze die gaat gelden na de invoering van het nieuwe erfpachtbeheersysteem Hermes. Deze werkinstructies zijn in oktober 2005 bij de stadsdelen geïntroduceerd.

De helft van de stadsdelen maakt bij de werkzaamheden gebruik van voorbeeldbrieven en formulieren van OGA. Stadsdelen die hier geen gebruik van maken geven als reden op dat de teksten formeler zijn dan zij gewend zijn in hun contacten met erfpachters en dat gevreesd wordt dat de formulering te complex is om door erfpachters begrepen te worden. Wel wordt er volgens zeggen voor gewaakt dat aanpassingen juridische consequenties kunnen hebben. De standaardbrieven bij de nieuwe werkinstructies worden door de stadsdelen als beter ervaren.

#### 5.1.2 Dossiers

De erfpachtbeheerdossiers zijn wisselend van kwaliteit. In 3 stadsdelen wordt gewerkt met een standaard dossierindeling, de overigen beschikken hier niet over. In de bij de audit betrokken dossiers zijn de officiële documenten wel steeds aanwezig (aanbieding, besluit en dergelijke) maar documenten zoals ontvangstbevestigingen, bewijs van aantekenen, onderliggende berekeningen en dergelijke ontbreken nogal eens. Deze situatie doet zich zowel bij de stadsdelen als bij OGA voor.

#### 5.1.3 Termijnen

10 stadsdelen hebben zelf methoden en/of systemen ontwikkeld voor het bewaken van de wettelijke en eventueel de eigen termijnen. De overige 3 stadsdelen en OGA hebben geen methode en/of systeem hiervoor. De wettelijke termijnen zijn bij alle onderzochte organisaties goed bekend maar er bestaat onduidelijkheid over welke (niet wettelijke) termijnen gehanteerd moeten worden voor bijvoorbeeld een reactie op een aanvraag en de termijn van afhandeling.

Van de 24 onderzochte dossiers zijn bij 19 dossiers de wettelijke termijnen in acht genomen. Bij 2 dossiers was dit niet het geval hetgeen echter geen financiële consequenties heeft gehad. In 3 gevallen waren geen wettelijke termijnen van toepassing.



#### **5.1.4 Kwaliteit berekeningen en uitvoering**

Van de 24 onderzochte dossiers is in 14 gevallen de berekening goed uitgevoerd. In 1 geval was een fout in de berekening gemaakt. Uiteindelijk is deze fout alsnog ontdekt en heeft deze geen consequenties gehad. In 6 gevallen was de juistheid van de berekening niet door ons vast te stellen omdat onderliggende gegevens ontbraken. In 3 gevallen was geen berekening nodig.

In 10 van de 24 onderzochte dossier zat een (kleine) inhoudelijke fout zoals een foutief huis- of kadastraalnummer, ontbreken gegevens voor notariële akte en dergelijke; fouten die echter wel juridische consequenties kunnen hebben. Deze fouten zijn zowel bij de stadsdelen als bij OGA geconstateerd. Daarnaast bestaat bij mutaties in CBS of EBS soms onduidelijkheid/onenigheid tussen stadsdelen en OGA over wat goed of fout is. In alle gevallen zijn de aanbiedingen en besluiten geautoriseerd door de daartoe aangewezen medewerker.

#### **5.1.5 Administratieve afhandeling**

De administratieve afhandeling bestaat uit het tijdig informeren van OGA van een wijziging in de erfpachtsituatie, het door OGA tijdig en juist opnemen van mutaties in de financiële administratie, het tijdig en juist muteren van de systemen CBS en EBS en het tijdig en juist declareren van het vindersloon.

Uit het onderzoek blijkt:

- Besluit doorgeven aan OGA: 12 tijdig, 1 niet tijdig, 11 geen vastlegging in dossier aanwezig waaruit opgemaakt kan worden dat de handeling heeft plaats gevonden.
- Tijdig en juist in FIS: 13 tijdig, 4 niet tijdig 2 niet juist, 5 niet van toepassing.
- Muteren CBS: 14 tijdig en juist, 10 niet vast te stellen.
- Muteren EBS: 12 tijdig en juist, 12 niet vast te stellen.
- Declareren vindersloon: 7 juist en tijdig, 9 niet tijdig, 2 niet vast te stellen, 6 niet van toepassing. In de praktijk wordt het vindersloon vaak per verzamelnota per kwartaal of jaar gedeclareerd terwijl de richtlijn is dat de 1<sup>e</sup> helft na het opstellen van het besluit kan worden gedeclareerd en de 2<sup>e</sup> helft na passering van de notariële akte. Het declareren via een verzamelnota heeft tot gevolg dat het moeilijker te controleren is op welk dossier de declaratie van toepassing is en dat OGA niet goed weet welke bedragen nog in 'de pijplijn' zitten.

Uit onze audits is gebleken dat de administratieve afhandeling bij de betrokken medewerkers van de stadsdelen en OGA onvoldoende prioriteit heeft, hetgeen kan leiden tot achterstanden bij één of meerdere onderdelen van de afhandeling. Het niet tijdig opnemen van mutaties in het financiële systeem kan leiden tot opbrengstderving. Daarnaast geldt dat OGA de financiële verantwoordelijkheid voor het gehele erfpachtproces van de gemeente Amsterdam draagt. Als de stadsdelen de erfpachtmutaties niet tijdig en juist administratief afhandelen is voor OGA deze financiële verantwoordelijkheid moeilijk te dragen.

## **5.2 Proces beheersing**

### **5.2.1 Functiescheiding**

Bij de uitvoering van een proces is het van belang om de juiste functiescheidingen aan te brengen tussen uitvoering, controle, beschikken en het muteren van (financiële) systemen zodat fouten en risico's van fraude en belangenverstremgeling zoveel mogelijk worden tegen gegaan. Uit ons onderzoek is gebleken dat van de 15 organisaties in 6 gevallen (5 stadsdelen en OGA) deze functiescheiding voldoende is aangebracht in de werkwijze. Bij 5 stadsdelen is de functiescheiding onvoldoende, in 3 gevallen is de functiescheiding niet goed vast te stellen en in 1 geval is het niet van toepassing.

De oorzaak van het ontbreken van een voldoende functiescheiding is soms gelegen in de omvang van de erfpachtbeheerorganisatie maar vaker in het niet onderkennen van het belang hiervan. Bij sommige 'kleine' erfpachtbeheerafdelingen is de functiescheiding namelijk wel goed aangebracht terwijl bij anderen dit belang ondergeschikt gemaakt wordt aan het belang van efficiency.

### **5.2.2 Controles in proces**

Vanwege de (grote) financiële gevolgen van fouten in het erfpachtbeheerproces is het van belang dat op kritische momenten (onder andere opstellen aanbidding en besluit) controles in het proces worden uitgevoerd. Uit onze audit is gebleken dat bij de 24 onderzochte dossiers in 8 gevallen zichtbaar een controle op de berekening, de aanbidding en het besluit heeft plaatsgevonden. In 12 gevallen heeft geen controle plaatsgevonden, in 3 gevallen was niet vast te stellen dat de controle had plaatsgevonden en in 1 geval niet van toepassing.

Het ontbreken van controles in het proces kan leiden tot fouten in de berekening of besluitvorming met mogelijk grote financiële gevolgen voor de gemeente Amsterdam.

De besluiten worden na ontvangst door OGA wel gecontroleerd maar deze controle is achteraf. Bij het constateren van fouten kan het besluit niet meer teruggedraaid worden.

Bij de controle van de conceptakte blijken regelmatig fouten. De oorzaak van de fouten is mede gelegen in onduidelijke of onvolledige verstrekking van de gegevens door de erfpachtbeheerder.

De controle van de notariële conceptakte is in de nieuwe werkinstructies vervallen vanwege ongewenste medeverantwoordelijkheid. Betere (digitale) verstrekking van de gegevens kan een deel van de fouten voorkomen.

### **5.2.3 Audits**

Het uitvoeren van audits op een proces kan een kwaliteitsverhogende werking hebben doordat het terugkoppelen van geconstateerde fouten of gebreken kan leiden tot een verbetering van de procesgang. Bij geen van de organisaties wordt structureel een audit op het erfpachtbeheerproces uitgevoerd.

## 5.3 Organisatie

### 5.3.1 Stadsdelen

De erfpachtbeheerafdelingen hebben overwegend een beperkte formatie (13 stadsdelen 0 - 3 mdw, 1 stadsdeel > 3 mdw). In de meeste gevallen bestaan de afdelingen uit deskundige en ervaren medewerkers maar de afdelingen zijn door hun beperkte omvang kwetsbaar bij ziekte of verloop. In 2 gevallen is er sprake van een kwantitatieve onderbezetting en in 1 geval van een kwalitatieve onderbezetting. In die gevallen wordt meestal een beroep gedaan op bijstand door OGA.

### 5.3.2 Ontwikkelingsbedrijf

De afdeling erfpachtbeheer bij OGA bestaat uit een team Wonen: 6,5 beheerders + 3 senior beheerder(relatiebeheerder) en een team Bedrijven: 4 beheerders + 1 senior beheerder (exclusief de bedrijfsadministratie). Door medewerkers van OGA en door medewerkers van stadsdelen die werkzaamheden hebben uitbesteed aan OGA wordt melding gemaakt van een kwantitatieve onderbezetting. Daarnaast is de deskundigheid en ervaring van de medewerkers wisselend. Medewerkers zijn soms erg specialistisch op onderdelen en missen het inzicht in het gehele proces. Oorzaak hiervoor is het grote verloop van medewerkers. Bij OGA geldt als beleid de zogenaamde 'flexibele schil' dat wil zeggen dat een deel van de medewerkers uitsluitend op tijdelijke contracten wordt aangenomen en na maximaal 3 jaar hun dienstverband moet beëindigen. Dit beleid heeft als voordeel dat je flexibel kunt reageren bij meer of minder werkdruk. Nadeel van dit beleid is dat deze tijdelijke medewerkers kennis en ervaring ontberen. Erfpachtbeleid in samenhang met de weerbarstige praktijk is dermate complex dat je pas na langere tijd de deskundigheid hebt opgebouwd en inzicht in het geheel krijgt.

## 5.4 Uitvoering beleid

Het feit dat het erfpachtbeleid centraal wordt bepaald maar decentraal wordt uitgevoerd geeft het risico dat de uitvoering van het beleid niet uniform plaatsvindt. Van de stadsdelen vinden 10 dat de uitvoering niet uniform plaatsvindt, 4 ervaren dat niet zo. OGA constateert verschillen in de uitvoering van het beleid. Oorzaken die hiervoor worden aangegeven zijn:

- Het erfpachtbeleid is niet goed op de praktijksituatie afgestemd.
- Verschillen tussen lokale belangen en centraal beleid.
- Onduidelijkheden/ gaten in de regelgeving en/of beleid.
- Veel wijzigingen in beleidsuitvoering.
- Ruimte voor eigen interpretatie/creativiteit van de erfpachtbeheerder zowel bij stadsdelen als bij OGA.
- Verschillende afdelingen van OGA antwoorden niet altijd eenduidig op vragen waardoor de gelegenheid wordt geboden aan erfpachtbeheerders en erfpachters om bewust te gaan zoeken naar de voor hen meest gunstige antwoorden (shoppen).

Alle betrokkenen vinden het echter wel van belang dat het erfpachtbeleid zo uniform mogelijk uitgevoerd wordt.

## 5.5 Communicatie

De communicatie tussen OGA en de stadsdelen wordt door 9 stadsdelen als positief ervaren vooral in de 1 op 1 contacten, 2 stadsdelen oordelen negatief over de communicatie en 3 stadsdelen hebben gemengde gevoelens hierover. OGA zelf ervaart de communicatie ook gemengd. Het instellen van het casusoverleg en het houden van workshops waar OGA recent mee gestart is, worden als een verbetering in de communicatie ervaren hoewel niet alle stadsdelen hier aan meedoen. Ook het instellen van een accountmanager per stadsdeel heeft de communicatie verbeterd hoewel enkele stadsdelen dit als een tijdrovende extra schakel zien.

De scheiding tussen de betaalde en onbetaalde advisering door OGA is soms moeilijk aan te geven en wordt door de partijen verschillend ervaren. Dit veroorzaakt dat sommige stadsdelen bij problemen of vragen aarzelen om contact op te nemen met OGA.

De communicatie tussen de stadsdelen onderling is beperkt, enkele stadsdelen overleggen wel eens met elkaar over complexe gevallen. Deze contacten vinden op individuele basis plaats en zijn geen onderdeel van een gestructureerd overleg.

Punten in de communicatie die verbeterd moeten worden zijn:

- Communicatie over de effecten van het beleid in de praktijk en vice versa.
- Volledig en tijdig informeren van stadsdelen over wijzigingen in de uitvoering waarbij ruimte voor eigen interpretatie zoveel mogelijk wordt voorkomen.
- Terugkoppeling door OGA van fouten bij stadsdelen en omgekeerd door stadsdelen van fouten bij OGA.

## 5.6 Systemen

De mening over de systemen die bij het erfpachtbeheer gebruikt worden is niet positief. Het CBS wordt als bewerkelijk en gebruikersonvriendelijk ervaren en het EBS functioneert niet altijd goed. Een deel van de stadsdelen heeft het muteren van de systemen dan ook uitbesteed aan OGA. Het is onhandig dat er in twee systemen gemuteerd moet worden. De inhoud van de beide systemen kan afwijken. De informatie uit EBS is leidend maar soms wordt door stadsdelen alleen het CBS geraadpleegd. Het gebruik maken van onvolledige of onjuiste informatie kan tot fouten leiden. Het nieuwe erfpachtbeheersysteem Hermes, dat op dit moment ontwikkeld wordt, vervangt het EBS. Het systeem CBS blijft naast Hermes bestaan zodat het hierboven aangegeven probleem blijft bestaan.

Het is de bedoeling dat Hermes een aantal nieuwe functies gaat bevatten waarmee een aantal bestaande problemen kan worden opgelost. Hermes wordt een workflowsysteem waarmee de voortgang van de afhandeling van de erfpachtbeheerprocessen kan worden gevolgd en bewaakt. In dit systeem kan de noodzakelijke functiescheiding aangebracht worden en wordt een standaard digitale dossieropbouw mogelijk gemaakt. Hermes zal naar verwachting in de loop van 2006 gefaseerd ingevoerd gaan worden.

## 5.7 Diversen

- De makelaardij is soms onvoldoende op de hoogte van het erfpachtbeleid met als gevolg dat kopers verkeerd worden voorgelicht. Recent is gestart met het geven van voorlichting aan de makelaardij.
- Notarissen sturen niet altijd het gewaarmerkte afschrift van de officiële akte naar het gewenste adres. De stadsdelen zouden deze graag zelf ontvangen maar ondanks het verzoek daartoe aan de notaris worden de akten soms rechtstreeks naar het team registratie en kwaliteitsbewaking van OGA gestuurd. Ook duurt het soms erg lang voor de akte gepasseerd wordt. Daaraan is niet alleen de notaris schuldig, vaak ligt het aan de erfpachter. Het bovengenoemde leidt er toe dat het lastig is de ontvangst van de officiële akte te bewaken en ook wordt de controle op de juistheid van de akte moeilijk te regelen (zie ook punt 3.2.2).
- Ten aanzien van het onderwerp staatsteun is bij OGA geen beleid ontwikkeld. Bij het erfpachtbeheer gaat het in beginsel om lopende contracten en relatief minder belangrijke bedragen maar het risico dat bij de uitvoering van het erfpachtbeleid bepaalde afspraken met bedrijven, corporaties en dergelijke als staatssteun kunnen worden aangemerkt bestaat wel. Het decentraal uitvoeren van het erfpachtbeleid bemoeilijkt het zicht op deze afspraken. Het is dus van belang dat hiervoor centraal beleid en richtlijnen worden ontwikkeld.

## 5.8 Uitbesteding werkzaamheden aan het Ontwikkelingsbedrijf

De stadsdelen die (een deel van) de werkzaamheden uitbesteden aan OGA hebben daarbij de volgende opmerkingen:

- De voortgang van de afhandeling is door het stadsdeel niet altijd gemakkelijk te bewaken.
- Het was niet goed mogelijk om prestatieafspraken met OGA te maken. De stadsdelen zouden graag zogenaamde service level agreements (SLA's) met OGA afsluiten waarin deze afspraken zijn vastgelegd. Tot op dit moment is dit nog niet gebeurd maar OGA is wel in samenspraak met een stadsdeel bezig tot het verbeteren van de contractafspraken.
- Een stadsdeel ervaart dat zij zelf bij problemen slecht de verantwoording kunnen nemen naar de erfpachter.
- Een stadsdeel heeft het gevoel dat het uitvoeren van hun werkzaamheden bij OGA in geval van drukte niet de hoogste prioriteit heeft.

## 5.9 Verschillen voor uitvoering centraal/decentraal

Het uitvoeren van het erfpachtbeheer centraal of decentraal brengt een aantal verschillende kenmerken met zich mee die positief of negatief voor de uitvoering kunnen uitwerken.

Hieronder geven wij een opsomming van de sterkte punten van een decentrale en van een centrale uitvoering weer.

### *Decentraal*

Sterke punten van een decentrale uitvoering:

- De medewerkers van het stadsdeel staan dicht bij de praktijk en bekijken regelmatig de situatie ter plekke. Ook is er veelal direct contact met de erfpachter.
- Daarnaast kunnen de betrokken medewerkers eenvoudig andere afdelingen van het stadsdeel raadplegen in verband met bijvoorbeeld het aanvragen en verlenen van publiekrechtelijke vergunningen.
- Bij decentrale uitvoering hebben de medewerkers eveneens meer zicht op de lokale beleidsuitvoering.

Daarnaast dient bij decentrale uitvoering een aantal aspecten goed te worden bewaakt:

- De uniformiteit van de uitvoering van het beleid.
- Kwetsbaarheid van een relatief kleine organisatie.
- Afweging lokale belangen versus centrale belangen.
- Versnipperde klachtafhandeling.
- Kwaliteit en tijdigheid van de administratieve afhandeling.

### *Centraal*

Sterke punten van een centrale uitvoering:

- Uniformiteit van de uitvoering van het beleid kan beter worden bewaakt.
- Korte lijnen met belangrijke spelers in het erfpachtbeheer proces binnen OGA zelf (bijvoorbeeld de afdeling grondprijnsbeleid).
- Voor alle betrokken marktpartijen duidelijk één aanspreekpunt.

Bij de centrale uitvoering dienen eveneens een aantal aspecten goed te worden bewaakt:

- Oog voor de lokale beleidsuitvoering.
- Feeling met de praktijk houden.
- Samenwerking met de andere afdelingen van de stadsdelen (onder andere publieke vergunningen; beheer openbare ruimte).
- Uniformiteit van de uitvoering binnen de verschillende afdelingen.

## 6 Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Conclusie

Uit ons onderzoek is gebleken dat de wijze waarop het erfpachtbeheer in de huidige situatie wordt uitgevoerd niet optimaal is en risico's voor de gemeente met zich meebrengt. Het OGA dat uiteindelijk financieel eindverantwoordelijk is voor het erfpachtbeheer van de gemeente Amsterdam kan deze verantwoordelijkheid in de huidige situatie niet altijd goed dragen. Oorzaken van knelpunten zijn voor een deel gelegen in de wisselwerking en communicatie tussen centraal beleid en decentrale uitvoering. Daarnaast spelen andere oorzaken een rol zoals bijvoorbeeld slechte ondersteuning door geautomatiseerde systemen, complexiteit erfpachtbeleid, het ontbreken van aandacht voor een professionele bedrijfsvoering en dergelijke. Uit ons onderzoek is echter ook gebleken dat de medewerkers van zowel de stadsdelen als OGA een grote mate van betrokkenheid tonen om de processen zo goed mogelijk te laten verlopen. Hierna volgt een overzicht van belangrijkste conclusies, knelpunten en de daarbij behorende oorzaken verdeelt over de twee hoofdaspecten kwaliteit en uniformiteit.

- **Kwaliteit**

De kwaliteit van de uitvoering van de processen is matig. Er worden relatief veel fouten gemaakt die weliswaar geen financiële consequenties hebben gehad maar er zijn te weinig waarborgen in de processen om fouten die wel financiële gevolgen kunnen hebben, te voorkomen.

De erfpachtdossiers zijn wisselend van kwaliteit onder andere door het ontbreken van richtlijnen en/of een standaard inhoudsopgave. De wettelijke termijnen worden niet overal goed bewaakt door het ontbreken van methoden/systemen hiervoor. Daar waar deze wel aanwezig zijn is sprake van inefficiency doordat meerdere partijen hetzelfde wiel uitvinden. De administratieve afhandeling loopt niet goed doordat deze afhandeling vaak geen prioriteit heeft en de systemen die gemuteerd moeten worden omslachtig en gebruikersonvriendelijk zijn.

De processen worden onvoldoende beheerst. Elementaire functiescheiding ontbreekt in de meerderheid van de organisaties en controles tijdens het proces vinden onvoldoende plaats. De centrale controles vinden pas laat in het proces plaats waardoor geconstateerde fouten vaak niet meer terug te draaien zijn. Ook worden geen audits ter verbetering van de kwaliteit van de processen uitgevoerd.

De deskundigheid van de erfpachtbeheerders is wisselend zowel bij de stadsdelen als bij OGA. Bij stadsdelen is de organisatie kwetsbaar door een kleine formatie. Bij OGA maakt het verloop onder de medewerkers als gevolg van een beleid van flexibele contracten, dat het voor de medewerkers moeilijk wordt de vereiste deskundigheid op te bouwen.

De communicatie tussen OGA en de stadsdelen is wel verbeterd maar nog niet optimaal. De stadsdelen ervaren dat zij niet altijd volledig en tijdig geïnformeerd worden over wijzigingen in beleid en/of uitvoering. Ook is er onduidelijkheid over het al dan niet betalen voor adviezen van OGA. Daarnaast mist over een weer terugkoppeling van door de andere partij gemaakte fouten of handelwijzen die daar voor aan worden gezien. Een goede terugkoppeling zou het aantal fouten kunnen verminderen en het leerproces bevorderen.

- Uniformiteit  
Het erfpachtbeleid wordt niet uniform uitgevoerd. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid bij behandeling van erfpachtmutaties en kan het draagvlak bij de burger ondermijnen. Daarnaast kan dit door het optreden van een precedentwerking grote financiële gevolgen voor de gemeente hebben.  
Oorzaken voor het niet uniform uitvoeren van het beleid zijn:
  - De stadsdelen ervaren een gebrek aan afstemming van het erfpachtbeleid met de praktijk.
  - Het erfpachtbeleid en/of de richtlijnen daarbij bieden ruimte voor eigen interpretatie.
  - Gebrek aan centrale regie over de uitvoering van het erfpachtbeleid en gebrek aan de mogelijkheid om verschillen in de uitvoering bij te sturen.
  - Stadsdelen kunnen andere belangen hebben bij het uitvoeren van het erfpachtbeleid dan de centrale stad.

## 6.2 Aanbevelingen

Uit voorgaande paragraaf blijkt dat de kwaliteit van de erfpachtbeheerprocessen verbeterd dient te worden en dat het erfpachtbeleid niet altijd uniform wordt uitgevoerd. Erfpachtbeheer is toe aan een professionelere opzet. Verantwoordelijkheden en belangen moeten gedekt zijn door bevoegdheden en duidelijke regels. Op basis van de in paragraaf 4.1 genoemde conclusies formuleren wij hier een aantal aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen gelden voor zowel de stadsdelen als OGA, onafhankelijk van de wijze waarop de uitvoering van het erfpachtbeheer organisatorisch geregeld wordt. Daarnaast worden aanbevelingen gegeven die afhankelijk zijn van het feit of de uitvoering decentraal plaatsvindt of centraal wordt uitgevoerd. Uit ons onderzoek is niet duidelijk een voorkeur voor de ene of de andere organisatorische invulling naar voren gekomen. Aan beide vormen kleven voor en nadelen. Het verdient ons inziens de voorkeur in eerste instantie uit te gaan van het verbeteren van de huidige decentrale uitvoering om zoveel mogelijk gebruik te maken van de voordelen van beide vormen. Als echter blijkt dat deze verbeteringen niet gerealiseerd kunnen worden door bijvoorbeeld een gebrek aan draagvlak voor de verbeteringen of het feit dat de partijen zich hieraan niet willen committeren, verdient een centrale uitvoering de voorkeur.

### 6.2.1 Aanbevelingen algemeen

#### 6.2.1.1 Beheersing



De beheersing van de erfpachtbeheerprocessen dient verbeterd te worden. De te treffen maatregelen in dit verband zijn:

- aanbrengen noodzakelijke functiescheiding tussen uitvoeren, controle, beschikken en invoer in systemen;
- goede controle van de aanbidding, berekening en besluit voordat deze aan de erfpachter worden verstrekt. Deze controle dient uitgevoerd te worden door een onafhankelijke materiedeskundige bijvoorbeeld bij een afdeling kwaliteitsbewaking bij OGA;
- fouten terugkoppelen naar de desbetreffende medewerker om herhaald optreden hiervan te voorkomen.

Een systeem zoals hierna beschreven zal de genoemde functiescheiding en controles kunnen faciliteren. Totdat dit beschikbaar is dienen deze beheersaspecten organisatorisch goed geregeld te worden. Ook raden wij aan periodiek een audit op de erfpacht-beheerprocessen zowel bij OGA als bij de stadsdelen te laten uitvoeren om een juiste uitvoering en naleving van de richtlijnen te kunnen vast stellen en zonodig het proces te kunnen bijsturen.

#### **6.2.1.2 Workflowsysteem**

Om het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de erfpachtbeheerprocessen te faciliteren raden wij aan een workflowsysteem voor het erfpachtbeheer te ontwikkelen waarin de volgende aspecten zijn opgenomen:

- ingebouwde noodzakelijke functiescheiding;
- ingebouwde controlemomenten, daar waar mogelijk uit te voeren door het systeem;
- de mogelijkheid termijnen te bewaken;
- het gebruik maken van standaardbrieven en -formulieren;
- een standaard digitale dossieropbouw;
- uit het systeem komt managementinformatie over de voortgang van de afhandeling van erfpachtmutaties;
- het systeem maakt het mogelijk dat gegevens maar in 1 systeem ingevoerd hoeven te worden.

Het gebruik van dit systeem moet dan wel dwingend voorgeschreven worden aan de betrokken partijen.

Op dit moment is door ons niet aan te geven of Hermes aan al deze aspecten voldoet aangezien Hermes nog in ontwikkeling is. Hermes is geen vervanging voor CBS zodat het bezwaar van de invoer in 2 systemen niet opgelost wordt en dus de kans op fouten en verschillen blijft. Er bestaan wel plannen om in de toekomst Hermes te koppelen aan het nieuwe vastgoedstelsel OGAGIS.

#### **6.2.1.3 Diversen**

Er zullen duidelijke richtlijnen moeten komen die aangeven aan welke eisen de erfpacht-beheerdossiers moeten voldoen met daarbij een standaardinhoudsopgave.

Naast de reeds bekende wettelijke termijnen dienen er richtlijnen te komen voor termijnen die aangehouden moeten worden voor niet wettelijke activiteiten zoals bijvoorbeeld ontvangstbevestiging, afhandeling aanvraag en dergelijke.

OGA dient beleid te ontwikkelen ter voorkoming van het risico dat bij de uitvoering van het erfpachtbeleid bepaalde afspraken met bedrijven, corporaties en dergelijke als staatssteun kunnen worden aangemerkt.

Wij raden aan de gegevens voor het opstellen van de notariële akte in een duidelijk eenduidig format aan de notaris te sturen ter voorkoming van het optreden van fouten in de akte. Daarnaast moet bepaald worden waar de notaris de gewaarmerkte kopie van de akte naar toe moet sturen. Dit dient goed aan de notarissen bekend gemaakt te worden. In samenhang hiermee dient bepaald te worden waar en door wie de controle op de officiële akte plaats moet vinden.

### **6.2.2 Aanbevelingen uitvoering decentraal**

Om de kwaliteit van erfpachtbeheerprocessen te verbeteren, de uniforme uitvoering van het erfpachtbeleid te bevorderen en de communicatie te verbeteren, raden wij aan een (niet vrijblijvende) gebruikerscommissie in te stellen waarin zowel OGA als de stadsdelen deelnemen. Deze gebruikerscommissie wordt betrokken bij het ontwikkelen van beleid, richtlijnen, systemen en procedures. De gebruikerscommissie zorgt voor een goede afstemming tussen beleid en praktijk en zorgt ervoor dat er zo min mogelijk ruimte blijft voor eigen interpretatie van het beleid. Daarnaast dienen de leden van de commissie zich, nadat zij akkoord gegaan zijn met hetgeen zij gezamenlijk ontwikkeld hebben, te commit-teren aan een eenduidige uitvoering van het bepaalde.

In geval er onvoorziene complexe problemen in de praktijk optreden zal het stadsdeel een beroep moeten kunnen doen op een deskundige helpdesk bij OGA. Eventuele uitkomsten hiervan die ook van invloed kunnen zijn op het handelen bij andere stadsdelen dienen goed gecommuniceerd te worden. Om de drempel voor het inwinnen van advies in deze situaties niet te hoog te maken, is het van belang dat de grens tussen onbetaalde en betaalde advisering duidelijk is. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat te snel iets in rekening brengen het centrale beleid kan frustreren.

Om de kwaliteit van de administratieve afhandeling van erfpachtmutaties te verbeteren kan het raadzaam zijn deze afhandeling en dan met name het muteren van de systemen CBS en EBS centraal plaats te laten vinden. Hiermee worden verschillen tussen de beide systemen en in bijvoorbeeld coderingen zoveel mogelijk voorkomen. Als niet voor een centrale afhandeling gekozen wordt, zal OGA regelmatig de tijdigheid en juistheid van de mutaties moeten controleren. Eventueel voorkomende fouten dienen teruggekoppeld te worden naar het desbetreffende stadsdeel om herhaald optreden hiervan te voorkomen. Fouten in de systemen die door de stadsdelen geconstateerd worden moeten uiteraard teruggekoppeld worden aan OGA.

Om de kwetsbaarheid van de erfpachtafdelingen van de stadsdelen bij ziekte of verloop te ondervangen zou het voor de stadsdelen mogelijk moeten zijn tijdelijk deskundige medewerkers van OGA in te kunnen huren. Ook moet het voor stadsdelen die dit wensen mogelijk zijn de werkzaamheden permanent uit te besteden aan OGA. Hiervoor gelden

dan wel een aantal voorwaarden die genoemd zullen worden bij de aanbevelingen voor de uitvoering centraal.

Aangeraden wordt om ter verbetering van klachtafhandeling en de kwaliteit van de processen mede te kunnen bewaken één centraal punt in te stellen voor de registratie van de klachten en de klachtafhandeling en de bewaking daarvan te beleggen bij hiervoor genoemde commissie.

### **6.2.3 Aanbevelingen uitvoering centraal**

OGA zal moeten zorgen voor een kwalitatief en kwantitatief goede bezetting voor het uitvoeren van haar werkzaamheden. Verschillen van kennisniveau en het optreden van eigen interpretatie van de richtlijnen dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden. Een van de aspecten hierbij is het terugdringen van al te veel verloop onder de medewerkers. Hiernaast valt te denken aan een goede opleiding van de medewerkers, communicatie over de interpretatie van het beleid en de richtlijnen en het waarborgen van kennis door vastlegging daarvan.

Over een centrale uitvoering van het erfpachtbeheer moeten goede prestatieafspraken gemaakt worden tussen OGA en de stadsdelen. Deze afspraken dienen vast gelegd te worden in zogenaamde service level agreements (SLA's). Daarnaast zullen deze afspraken bewaakt moeten worden en zal OGA hierover aan de stadsdelen moeten rapporteren.

Voor de stadsdelen moet het op eenvoudige wijze mogelijk zijn de voortgang van de afhandeling te kunnen volgen en zij moeten de erfpachter hierover goed kunnen informeren.

# Bijlage 1

## Lijst van geïnterviewden

<i>Naam organisatie</i>	<i>Medewerkers die bij het interview aanwezig waren</i>
Stadsdeel Amsterdam-Centrum	Mevrouw Irma Koning, medewerker verwerving/erfpachtbeheer Mevrouw Sandra Ellenberger, medewerker erfpachtbeheer
Stadsdeel De Baarsjes	De heer Niels Popma, hoofd Mevrouw Linda Hilgersom, medewerker erfpachtbeheer
Stadsdeel Bos en Lommer	De heer David Beekhuis, sectorhoofd RO Mevrouw Marieke Kranenburg, voormalig medewerker erfpachtbeheer
Stadsdeel Geuzenveld	De heer Hans Groot, Afdelingsmanager Grondzaken Mevrouw Martha Jansen, senior erfpachtbeheerder
Stadsdeel Amsterdam-Noord	L. de Keizer De heer Danny Wüstlich De heer Rob Haenen
Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer	Gerard Reinds, hoofd afdeling Vastgoed Marijke van Dijk, erfpachtbeheerder Dew Boedhan, erfpachtbeheerder Rob Witt, erfpachtbeheerder
Stadsdeel Osdorp	De heer Nico Wauben, hoofd afdeling grondzaken De heer Jan Reinders, medewerker erfpachtbeheer
Stadsdeel Oud-West	Mevrouw Pepita de Rozario, manager Projectbureau en Vastgoed (via PMB) De heer Thijs Jonker, senior beheerder (extern via bureau Metafoor)
Stadsdeel Amsterdam Oud Zuid	De heer R.R. Vlasman, medewerker grondzaken en coördinator erfpachtbeheer
Stadsdeel Slotervaart	Paul Schuurmans, hoofd Maureen Tjen a Tak, vm coördinator Erfpacht Beheer Helen Goede, ACE
Stadsdeel Westerpark	Mevrouw Hanneke Klerks. Functie: Hoofd grondzaken Mevrouw Christina Amadikwa-Kramer, planbegeleider grondproductie en erfpachtbeheerder.
Stadsdeel Zeeburg	Mevrouw Cheryl Lieuw Fo, erfpachtbeheerder De heer Anton Noorman, hoofd Handhaving, Vergunningen en Vastgoed.
Stadsdeel ZuiderAmstel	De heer Fred Reussien, hoofd Vastgoed en Registratie Mevrouw Margreet Bakker, coördinator erfpachtbeheer
Stadsdeel Zuid Oost	Mevrouw Annemiek Verzijl, coördinator Grondzaken a.i. (plv hoofd)

Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam	De heer Paul Oudeman, medewerker Bureau Erfpacht De heer Arthur Ordeman, senior medewerker Bureau Erfpacht Mevrouw Marieke Vermeulen, relatiebeheerder stadsdelen Mevrouw Nathalie Schrama team Wonen, erfpachtbeheerder Grootstedelijk De heer Theo Gunnewijk, bedrijfsadministrateur Bureau Erfpacht Mevrouw Gwen Pinas, bedrijfsadministrateur Bureau Erfpacht Mevrouw Loes Geurts, juridisch beleidsmedewerker Bureau Erfpacht De heer Otto-Chris Holterman, adviseur Staf Bureau Erfpacht Jeroen Pastoor
Lubbers en Dijk Notarissen	Anneke Weltevreden-Guldemeester (notarisklerk)

## Bijlage 2

### Overzicht Erfpachtbeheerprocessen\*

**Nr. 1 Bebouingswijzigingen**

*(getoetst bij Stadsdeel Amsterdam-Noord)*

**Nr. 2+8 Bestemmingswijziging & Tijdelijke toestemming tot afwijking van de bestemming**

*(getoetst bij Stadsdeel Amsterdam-Noord)*

**Nr. 3 Conversie particuliere rechten van erfpacht**

*(niet getoetst)*

**Nr. 4 Conversie/herziening majeure investering, bebouingswijziging & splitsing**

*(niet getoetst)*

**Nr. 5 Verticale splitsing voor particulieren**

*(getoetst bij Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer, Stadsdeel Oud-West, OGA)*

**Nr. 6 Splitsing in appartementsrechten per 1 januari 2001**

*(getoetst bij Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, Stadsdeel Amsterdam Oud Zuid, Stadsdeel Westerpark, Stadsdeel Zeeburg, Stadsdeel Osdorp, Stadsdeel Slotervaart, Stadsdeel De Baarsjes, OGA)*

**Nr. 7 Perceelsuitbreidingen**

*(niet getoetst)*

**Nr. 9 Tuinuitbreidingen particulieren**

*(getoetst bij Stadsdeel Amsterdam-Centrum, Stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer)*

**Nr. 10 Vooruitbetaling van de canon (afkoop) voor particuliere rechten per 1 januari 2001**

*(Stadsdeel Bos en Lommer, Stadsdeel ZuiderAmstel, OGA)*

**Nr. 11 Vaste canon (uitsluiten canonindexering)**

*(getoetst bij Stadsdeel Osdorp)*

**Nr.13+14 Heruitgifte, canonherziening einde tijdvak & conversie van particuliere erfpachtrechten voor erfpachtrechten voor woningcorporaties**

*(niet getoetst)*

**Nr. 15 Samenvoegen particuliere rechten van erfpacht**

*(getoetst bij Stadsdeel Amsterdam Oud Zuid, OGA 2x, Stadsdeel Slotervaart)*

**Nr. 17a Canonherziening einde tijdvak AB 1915 tot en met 1966**

**Nr. 17b Canonherziening einde tijdvak AB 1994 en 2000**

*(getoetst bij Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, Stadsdeel ZuiderAmstel, OGA)*

**Nr. 18 Vervroegde wijziging van de erfpacht**

*(niet getoetst)*

\* wij hebben voor de nummering de werkinstructies van 2005 aangehouden.