



Aan de gemeenteraad

Betreft: motie 'eenmaal, andermaal en toezegging
erfpacht

Datum: B&W 30 maart 2021

Onderwerp:

Motie 'Eenmaal, andermaal'

Op welke gronden deze brief? /Waarom nu voorgelegd?

Tijdens de gemeenteraadsvergadering van 14 november 2017 heeft uw raad de motie 'eenmaal andermaal' (Lansink-Bastemeijer, Van Rijk, Yazir,) aangenomen (17bb9462). Deze motie draagt het college op om:

- de mogelijkheden te onderzoeken om het verkopen van erfpachtgrond op bedrijventerreinen mogelijk te maken;
- het grondbeleid te herzien, daarbij rekening houdend met de huidige economische ontwikkelingen en de behoeften van ondernemers;
- de resultaten voor te leggen aan de raad.

Op 30 mei 2018 vond in de Tijdelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening naar aanleiding van de jaarstukken een discussie plaats over het instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat om te sturen op gebiedsontwikkelingen (toezegging 18bb4252).

De afgelopen twee jaar hebben wij onder meer benut om onderzoek te doen naar oplossingen voor problemen met het Rotterdamse erfpachtstelsel, onze ambtelijke organisatie op sterkte te brengen en (met succes) het voeren van een lobby om ook toestemmingen rondom erfpacht onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/begroting/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

In het coalitieakkoord staan twee acties benoemd die met de motie 'eenmaal andermaal' in verband kunnen worden gebracht, te weten:

- het organiseren van regelschapsessies met ondernemers (pagina 15), en
- het intensiveren van de aanpak van drugs gerelateerde en ondermijnende criminaliteit in onder meer de Spaanse Polder (pagina 20).

Toelichting:

Uw opdracht die uit de motie 'Eenmaal, andermaal' volgt is in de bijlage uitgewerkt aan de hand van de volgende vragen:

- Schets van het Rotterdamse erfpachtstelsel.
- Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het huidige Rotterdamse erfpachtstelsel?
- Welke problemen ondervinden ondernemers met het Rotterdamse erfpachtstelsel?
- In hoeverre kan het aanbieden van bedrijfskavels in vol eigendom of het aanpassen van het huidige Rotterdamse erfpachtstelsel een oplossing bieden voor de problemen onder ondernemers en recht doen aan andere maatschappelijke belangen?
- Afweging en advies.

Samenvatting

Het erfpachtinstrument kan ons inziens niet worden gemist bij onder meer het bestrijden van criminaliteit, radicalisering en verloedering. Daarom kiezen wij ervoor in antwoord op uw vraag, niet de mogelijkheid te bieden om grond met een bedrijfsbestemming in vol eigendom uit te geven. Dit neemt niet weg dat de uitvoering van het erfpachtbeleid voor ondernemers soms tot problemen leidt, waarvoor wij oplossingen kunnen bieden.

Invalshoek gemeente

De doelstellingen van het gemeentelijk grondbeleid zijn sinds 2002:

- a. Het veiligstellen van maatschappelijke belangen;
- b. Efficiënt grondgebruik;
- c. Functionele grondprijspolitiek.

Ad a. Het blijven uitgeven van grond met een bedrijfsbestemming in eeuwigdurende erfpacht heeft als belangrijkste voordeel dat de gemeente met het erfpachtinstrument voor een langere tijd en veel sneller kan tegengaan dat vastgoed wordt gebruikt om crimineel voordeel te benutten ('witwassen'), strafbare feiten te plegen of voor strafbare radicaliserende, extremistische of terroristische gedragingen. In de Spaanse Polder zijn goede ervaringen opgedaan. Met succes worden op dit moment erfpachtcontracten opgezegd en criminelen aangepakt en worden tegelijkertijd die plekken herverkaveld of aan nieuwe bonafide ondernemers uitgegeven. Zittende (bonafide) ondernemers worden langs deze weg gefaciliteerd in het behoud van de waarde van hun vastgoed en de stabiliteit van hun onderneming.

De gemeente beperkt, zowel bij eigendom als erfpacht, de beschikkingsbevoegdheid van de afnemer van grond. Voor het splitsen in appartementsrechten of vervreemden (bij een andere bestemming dan Wonen) is de toestemming van de gemeente vereist. Indien sprake is van een recht van erfpacht dan is **ook** voor het verhuren of verpachten de toestemming van de gemeente vereist.

Rotterdam heeft de laatste 2 jaar, samen met enkele andere steden, bij het Rijk gepleit voor het uitbreiden van de Wet Bibob¹. De beoogde aanpassing van de Wet Bibob is ingegaan per 1 augustus 2020 en voorziet in de mogelijkheid om ook bij het verlenen van toestemming om een recht van erfpacht over te dragen, een ondererfpacht te vestigen, te

¹ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

verhuren of te splitsen een Bibob-toets uit te voeren. Daarmee wint het erfpachtinstrument aanzienlijk aan effectiviteit en vormt het een goede aanvulling op de publiekrechtelijke instrumenten.

Ad b. Bij het uitgeven van grond in erfpacht of in eigendom verplicht de gemeente de afnemer van de grond terstond met de bouw te beginnen. Dit kan bij het verlenen van een Omgevingsvergunning niet worden opgelegd. Het handhaven van verplichtingen is bij gronduitgifte in eigendom minder effectief dan bij erfpacht. In tegenstelling tot eigendom kan een recht van erfpacht in het uiterste geval worden opgezegd.

Ad c. De prijs die voor grond in rekening wordt gebracht is afhankelijk van de aard en omvang van het toekomstig gebruik van de grond ('functionele grondprijspolitiek') en niet van de doorgaans ruimere gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Omdat de planologische ruimte die het bestemmingsplan biedt veelal niet helemaal wordt benut betaalt een ondernemer doorgaans een prijs voor de grond die lager is dan de prijs die op grond van het bestemmingsplan in rekening zou kunnen worden gebracht. Wil de afnemer van gemeentegrond in de toekomst de grond intensiever of anders gebruiken dan bij de uitgifte is afgesproken, dan is dit nieuwe gebruik van invloed op de waarde van de grond. Daarom is voor wijziging van het gebruik van grond die van de gemeente Rotterdam is verkregen toestemming nodig van de gemeente. De gemeente kan aan het verlenen van toestemming financiële voorwaarden verbinden.

Tenzij prijsvorming tot stand komt door middel van een openbare biedprocedure baseert de gemeente Rotterdam haar grondprijzen op door onafhankelijke taxateurs opgestelde waarderingsrapporten. Ook voor het converteren van tijdelijke erfpachten naar eeuwigdurende erfpachten wordt gebruik gemaakt van externe taxateurs. Omdat vrijwel altijd sprake is van maatwerk publiceert de gemeente Rotterdam tot op heden geen richtprijzen voor grond. Anderzijds hebben wij begrip voor de behoefte onder ondernemers om in een vroegtijdig stadium inzicht te hebben in de omvang van de investering bij het aankopen van bedrijfskavel of het converteren van een recht van erfpacht. De gemeente gaat daarom duidelijker communiceren over de geldende procedure(s) en berekeningswijze(n) voor het bepalen van grondprijzen, het verhalen van gemeentelijke kosten bij private ontwikkelingen, het converteren van tijdelijke erfpachten en financiële voorwaarden die worden verbonden aan functiewijziging en/of volume-uitbreiding. Het een en ander krijgt in 2021 haar beslag bij de actualisatie van het grondbeleid.

Een bijzondere financiële faciliteit biedt de gemeente Rotterdam aan erfpachters van bedrijfskavels. Bij het voor het eerst uitgeven van een bedrijfskavel in eeuwigdurende erfpacht kan de ondernemer vragen om voor het gebruik van de grond periodiek canon te betalen in plaats van de grondprijs in een keer volledig aan de gemeente te betalen. Door minder in de grond te investeren ontstaat meer financiële ruimte om in de bedrijfsvoering te investeren. Onder economisch slechte omstandigheden kan de mogelijkheid van periodieke canonbetaling voor ondernemers een belangrijke gemeentelijke faciliteit zijn. Bij het uitgeven van grond in vol eigendom mag de gemeente dergelijke financierings-constructies (zoals hypotheek) niet aanbieden.

Invalshoek ondernemers

Met de wijziging van het grondbeleid in 2002 werd aan ondernemers met een tijdelijk erfpachtcontract de mogelijkheid geboden om dit om te zetten ('converteren') naar eeuwigdurende erfpacht. De vergoeding ('canon') voor de erfpacht kan sindsdien voor eeuwig worden afgekocht. Niet alle tijdelijke erfpachters hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt of zijn van deze mogelijkheid op de hoogte. Het is met name de groep ondernemers met een tijdelijk recht van erfpacht die problemen ondervindt met de uitvoering van het erfpachtbeleid.

De problemen waar ondernemers tegen aan lopen hebben voor een belangrijk deel te maken met de uitvoering van het erfpachtbeleid:

1. *Kan de gemeente niet actiever optreden tegen verpaupering, malafide ondernemers en bepaalde branches niet actiever weren?*
2. *De afkooptermijn van veel tijdelijke erfpachten lopen binnen 20 jaar af. Banken willen dan vaak geen hypotheek verstrekken. Het voor eeuwig afkopen van de erfpacht biedt voor de banken wel een oplossing, maar erfpachters kunnen of willen de afkoopsom voor eeuwigdurende erfpacht niet in 1 keer betalen;*
3. *De bepalingen omtrent het gebruik van de grond knellen (met name bij oudere contracten);*
4. *Vrees voor willekeur van de gemeente bij herziening of verlenging van het bestaande tijdelijke erfpachtrecht.*

Scenario's

Er zijn 3 scenario's denkbaar die in meerdere of mindere mate beantwoorden aan de invalshoeken van gemeente en ondernemers, te weten:

- a. het voortzetten van het huidige beleid van gronduitgifte in erfpacht van bedrijfskavels met verbeteringen in de wijze van uitvoering van het erfpachtbeleid;
- b. gronduitgifte in eigendom van bedrijfskavels met behoud van de huidige gehanteerde sturingsinstrumenten, of
- c. sub b maar dan zonder de huidige sturingsinstrumenten.

Deze 3 scenario's beoordelen wij, ten opzichte van tijdelijke erfpachten, als volgt:

Beoordelingscriteria	Scenario's		
	Eeuwigdurende erfpacht met verbeteringen in de uitvoering a	Vol eigendom	
		Met behoud van sturingsinstrumenten b	Zonder de huidige sturingsinstrumenten c
Vanuit het oogpunt van de gemeente:			
Maatschappelijke belangen	O	-	--
Efficiënt grondgebruik	O	-	-
Functioneel grondbeleid	O	O	-
Vanuit het oogpunt van ondernemers:			
Handhaving	O	-	--
Financieringsconstructie	O	-	-
Gebruiksbepalingen	O	O	+

(sturing)			
Wegnemen vrees willekeur	+	+	++

O = neutraal + = verbetering - = verslechtering

Scenario a, het blijven uitgeven van grond in eeuwigdurende erfpacht, betekent voor ondernemers dat zij door de canon eeuwigdurend af te kopen kunnen profiteren van de ontwikkeling van de waarde van grond. De vrees voor willekeur kan deels worden weggenomen doordat de canon bij eeuwigdurende afkoop nooit meer wordt aangepast. Voortzetting van het huidige beleid zal echter gepaard moeten gaan met verbeteringen in de uitvoering van het erfpachtbeleid (waaronder verbeteringen in de communicatie), zodat de problemen die ondernemers daarmee hebben zo veel mogelijk worden weggenomen. De scenario's b en c scoren per saldo voor zowel ondernemers als de gemeente minder gunstig dan scenario a.

Scenario b, het uitgeven van grond in vol eigendom met behoud van sturing op het gebruik en de beschikkingsbevoegdheid via het privaatrecht, kan de gemeente parten spelen op juist die momenten waarop behoefte bestaat aan een zo effectief mogelijk handhavingsinstrumentarium. Dit is het geval in situaties waarin malafide ondernemers het ondernemersklimaat op een bedrijventerrein ondermijnen. Ook het speculeren met bouwgrond is moeilijker te bestrijden. Grond die in eigendom is uitgegeven kan de gemeente immers niet meer terughalen en het opleggen van boetes aan de eigenaar zal weinig effect sorteren.

Scenario c, het uitgeven van grond in vol eigendom zonder sturing op gebruik en beschikkings-bevoegdheid via het privaatrecht, komt vooral tegemoet aan de vrees voor willekeur door de gemeente bij het uitvoeren van haar grondbeleid (toestemmingen). Het afzien van beperkingen aan het gebruik en de beschikkingsbevoegdheid over de grond staat haaks op de gemeentelijke doelstellingen en beantwoordt evenmin aan de behoefte onder sommige ondernemers aan actieve handhaving en financiering van grondkosten.

Financiële en juridische consequenties/aspecten:

- *Financiële consequenties/aspecten:*

De scenario's b en c scoren per saldo voor zowel ondernemers als de gemeente minder gunstig dan scenario a, zijnde het voortzetten van het huidige beleid met verbeteringen in de uitvoering. Het voortzetten van het huidige erfpachtbeleid, waarbij grond in eeuwigdurende erfpacht wordt uitgegeven, heeft geen financiële consequenties. In onze brief van 19 januari 2021 (20bb018794) meldden wij u reeds dat wij tijdelijke erfpachters die niet willen converteren naar eeuwigdurende erfpacht alsnog de mogelijkheid willen aanbieden om bij expiratie van het erfpachtcontract de grond opnieuw in tijdelijke erfpacht tegen periodieke canonbetaling aan te bieden. De financiële en juridische consequenties van deze maatregel moeten nog in kaart worden gebracht.

- *Juridische consequenties/aspecten:*

Voortzetting van het huidige beleid zal geen juridische consequenties hebben. Vanuit juridisch oogpunt is voor de gemeente erfpacht het beste sturing-instrument. Aan de hand van dit instrument kan de gemeente invloed blijven uitoefenen op de realisatie van een breed pakket aan maatschappelijke doelen.

Zo kan de gemeente zonder het erfpachtinstrument geen tempo en sturing geven aan de uitvoering van het bestemmingsplan.

Conclusie

Overeenkomstig uw opdracht aan ons college hebben wij de mogelijkheden onderzocht om het verkopen van erfpachtgrond op bedrijventerreinen mogelijk te maken. Wij trekken hieruit de conclusie dat handhaving van de hoofdlijn van het vigerende grondbeleid (scenario a) voor bedrijventerreinen en bedrijfsruimten de voorkeur geniet. Dit neemt niet weg dat wij onderkennen dat het huidige erfpacht-beleid op enkele onderdelen aanpassing behoeft. In onze brief van 19 januari j.l. (20bb018794) meldden wij u reeds dat ons college inmiddels heeft besloten om:

- actief aanbiedingen uit te gaan brengen aan bepaalde tijdelijke erfpachters in de periode 2021-2026;
- het voor tijdelijke erfpachters die niet willen of kunnen converteren alsnog mogelijk te maken om *bij expiratie* een nieuwe uitgifte in tijdelijk erfpacht aan te bieden tegen canonbetaling;
- het mogelijk te maken voor bedrijven op bedrijventerreinen om te converteren naar eeuwigdurende erfpacht met canonbetaling;
- de vergoeding van € 2.500 die ondernemers nu aan de gemeente betalen voor het in behandeling nemen van een verzoek om een aanbod voor conversie van een tijdelijk naar een eeuwigdurend recht van erfpacht wordt in het vervolg verrekend met de afkoopsom, mits de ondernemer binnen drie maanden ingaat op het gemeentelijke aanbod. De vergoeding van € 2.500 wordt slechts eenmalig in rekening gebracht als het conversieverzoek betrekking heeft op meerdere tijdelijke rechten van erfpacht die rusten op naast elkaar gelegen bedrijfskavels, waarvan de rechten in handen zijn van dezelfde belanghebbende en waarvoor het verzoek aan de gemeente na 1 januari 2021 is ingediend;
- de communicatie over het gemeentelijk erfpachtstelsel te verbeteren.

Wij stellen uw raad voor de motie 'Eenmaal andermaal' (17bb9462) en de hieraan gerelateerd toezegging (18bb4252) met bovenstaande af te doen.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb

Bijlage(n):

- Notitie 'Erfpacht of eigendom voor bedrijfsbestemmingen?' (21bb003387)