

Notitie: erfpacht of eigendom voor bedrijfsbestemmingen?

Inhoudelijke toelichting:

Op 14 november 2017 heeft de gemeenteraad, tijdens de behandeling van het MG&V, de motie 'eenmaal, andermaal' aangenomen. Deze motie draagt het College op om:

- de mogelijkheden te onderzoeken om het verkopen van erfpachtgrond op bedrijventerrein 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.

Aan deze motie lag de overweging ten grondslag dat het voor ondernemers aantrekkelijker is om te investeren in hun bedrijfspand als zij eigenaar van de grond zijn.

Vooraf

Hoewel in de motie wordt gesproken over erfpacht op bedrijventerreinen wordt in deze notitie aangesloten op de definitie die bij de besluitvorming over de wijziging van het grondbeleid in 2002 werd gehanteerd voor het begrip *bedrijfsruimte*. Onder bedrijfsruimte wordt hier verstaan een ruimte die bestemd is om gebruikt te worden voor productie, groothandel, transport, distributie, opslag, reparatie, onderhoud, het tentoonstellen van diensten en producten (showrooms), telecommunicatie- en informatietechnologie e.d. Bedrijfsruimten komen voor op speciaal daartoe ingerichte bedrijfsterreinen, in bedrijfsverzamelgebouwen of op zelfstandige dan wel inpandige locaties in een woonomgeving

Werkwijze

De opdracht is uitgewerkt aan de hand van de volgende vragen:

- a. Schets van het Rotterdamse erfpachtstelsel.
- b. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het huidige Rotterdamse erfpachtstelsel?
- c. Welke problemen ondervinden ondernemers met het Rotterdamse erfpachtstelsel?
- d. 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?
- e. Afweging en advies.

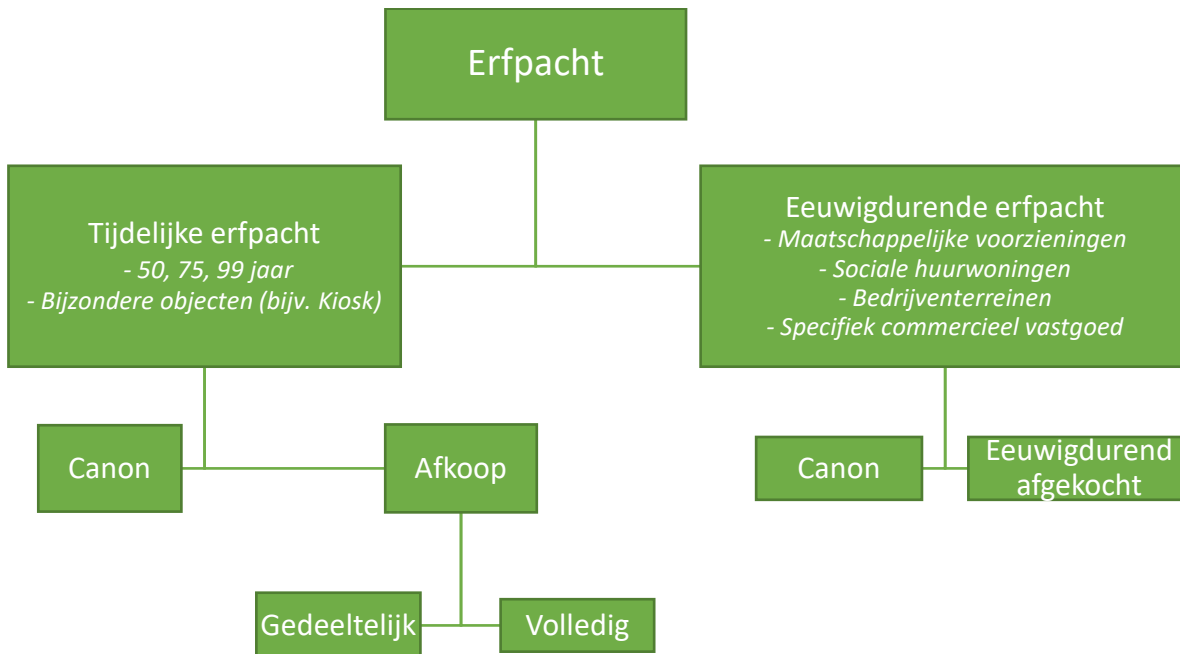
Ad a Schets van het Rotterdamse erfpachtstelsel

Erfpacht is een beperkt zakelijk recht dat de erfpachter het recht geeft om grond van de eigenaar te gebruiken tegen betaling van canon. Als de eigenaar de grond verkoopt blijft de erfpacht bestaan. De erfpachter kan ook zijn erfpachtrecht verkopen of een hypotheek vestigen op de erfpacht. Canon is vergoeding die de erfpachter aan de eigenaar van de grond betaalt voor het gebruik van de grond. De canon wordt door de gemeente Rotterdam berekend door een percentage te nemen van de waarde van de grond

Sinds 2003 geeft de gemeente Rotterdam primair grond uit in vol eigendom. Uitzonderingen op deze 'hoofdpijn' zijn gronduitgiften voor maatschappelijke voorzieningen, sociale huurwoningen, bedrijfsruimten en specifiek commercieel vastgoed. Deze wijziging van het gemeentelijk grondbeleid liet echter de reeds bestaande tijdelijke erfpachten ongemoeid. Tijdelijke erfpachters wordt de mogelijkheid geboden om, afhankelijk van het gebruik van de grond, het tijdelijke recht van erfpacht om te zetten ('converteren') naar vol

eigendom of eeuwigdurende erfpacht. Echter, niet iedere tijdelijke erfpachter heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Dit heeft er toe geleid dat Stadsontwikkeling op dit moment verschillende typen erfpachtcontracten beheert.

Figuur 1 type erfpachtcontracten



Naast rechten van erfpacht beheert Stadsontwikkeling ook contracten van gronden die in vol eigendom zijn uitgegeven. De gemeente Rotterdam geeft namelijk grond uit, zowel in erfpacht als in vol eigendom, met beperkingen voor wat betreft:

- a. het gebruik van de onroerende zaak (functie en volume);
- b. de beschikkingsbevoegdheid op de onroerende zaak.

Deze beperkingen worden vastgelegd in de Algemene Voorwaarden voor vestiging van erfpacht, de Algemene Voorwaarden voor de verkoop en levering van onroerende zaken en in de vorm van bijzondere bepalingen die in de Akte worden opgenomen. De Algemene Voorwaarden die de gemeente Rotterdam hanteert zijn voor het **gebruik** van grond, ongeacht of deze in eigendom of in eeuwigdurende erfpacht is uitgegeven, vrijwel identiek. Eigenaren en eeuwigdurende erfpachters wordt, ongeacht de aard van het gebruik van de onroerende zaak, verplicht:

- De onroerende zaak te bebouwen, te renoveren of op een bepaalde wijze in te richten. Meer of anders bouwen dan in de Akte is aangegeven is niet toegestaan.
- In geval van een renovatie- of bouwplicht direct na levering van de onroerende zaak daarmee te beginnen, de werkzaamheden ononderbroken voort te zetten en te voltooien.
- De onroerende zaak in goede staat te houden.
- De onroerende zaak overeenkomstig het daarover in de Akte bepaalde te gebruiken.
- Toe te laten dat op de Onroerende Zaak voor openbare doeleinde kabels, leidingen, e.d. worden aangebracht, onderhouden of vernieuwd.

- De gemeente bedingt, via de Algemene Voorwaarden, dat de rechten en verplichtingen die in de Akte zijn opgenomen, ook voor derden (zoals huurders of op volgende erfpachters of eigenaren) gelden.

De gemeente Rotterdam kan ontheffing verlenen van de bepalingen omtrent het gebruik van de grond (naar aard en omvang). De gemeente kan aan een ontheffing financiële voorwaarden verbonden.

De beperkingen op de **beschikkingsbevoegdheid** op de onroerende zaak verschillen, voor ander gebruik dan woningen in de marktsector, wel:

Toestemmingsvereisten bij ander gebruik dan woningen in de vrije sector	
<i>Vol eigendom</i>	<i>Eeuwigdurende erfpacht</i>
Splitsen in appartementsrechten	Splitsen in appartementsrechten
Vervreemden	Vervreemden
	Te bezwaren met beperkte rechten
	Te verhuren of verpachten
	Splitsen in 2 of meer erfpachten

In 2002 is gekozen voor het uitgeven van grond in vol eigendom of in eeuwigdurende erfpacht tegen, nagenoeg, gelijke voorwaarden. In financieel-economische zin worden beide rechten, bij gelijke voorwaarden, dan ook identiek gewaardeerd.

Het belangrijkste verschil tussen levering van grond in vol eigendom of in erfpacht door de gemeente Rotterdam is dat de derdenwerking¹ bij vol eigendom moet worden geborgd door het opleggen van kwalitatieve verplichtingen die worden geacht een kettingbeding² te zijn. Indien de eigenaar of de erfpachter zijn verplichtingen niet nakomt, kan de gemeente een boete opleggen en/of schadevergoeding vorderen. Bij erfpacht kan de gemeente indien sprake is van een ernstig verzuim in het nakomen van verplichtingen door de erfpachter, als uiterste middel, de erfpacht beëindigen. Een dergelijke mogelijkheid ontbreekt als de grond in vol eigendom wordt uitgegeven. Dit verschil in het borgen van de derdenwerking is van invloed op de mate van sturing waarover de gemeente kan beschikken.

Grondbeleid andere steden

Naast Rotterdam geven ook Amsterdam, Den Haag³ en Utrecht (G4) nog steeds bedrijfskavels in erfpacht uit. Andere steden met veel kavels in erfpacht uitgegeven bedrijventerrein in erfpacht zijn Schiedam, Vlaardingen, Leiden, en Dordrecht. Alle G4-gemeenten leggen bij de vestiging van erfpacht aan de erfpachter beperkingen omtrent het gebruik van de grond op. Ook leggen de G4 beperkingen op aan de beschikkingsbevoegdheid, waarbij de reikwijdte daarvan onderling sterk verschilt.

Ad b. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het huidige Rotterdamse erfpachtstelsel?

Wijziging grondbeleid in 2002 en 2003

Van 1972 tot 2003 gaf de gemeente Rotterdam grond voor bedrijventerreinen uit in tijdelijke erfpacht. In 1982 werd het stelsel aangepast door de periodiek te betalen vergoeding (canon) voor het recht van erfpacht jaarlijks te indexeren en iedere 10 jaar te herzien op basis van de ontwikkeling van de waarde van de grond.

¹ Overeenkomsten kunnen rechten en plichten bevatten die niet alleen gelden voor de partijen die een overeenkomst sluiten, maar die ook op andere partijen door werken.

² Het kettingbeding is een manier om verplichtingen uit een overeenkomst op te leggen aan derden die geen partij bij de overeenkomst zijn.

³ Voor de uitgifte van bedrijventerreinen die zich buiten de gemeentegrenzen van Den Haag bevinden geldt een afwijkend grondbeleid.

In 2003 werd gestopt met het uitgeven van grond in tijdelijke erfpacht en stapte de gemeente Rotterdam over het op het uitgeven van grond voor bedrijventerreinen in eeuwigdurende erfpacht, tegen afkoop van de verplichting tot het periodiek betalen van canon. De bestaande rechten werden door de gemeente gerespecteerd.

In 2002 kwamen partijen in het toenmalige College-akkoord overeen dat '*Erfpacht niet langer het enige systeem van gronduitgifte in Rotterdam zal zijn*'. Het College was destijds van mening dat het stelsel van tijdelijk erfpacht geen goed systeem van gronduitgifte is. Het toenmalig College vond het principieel onjuist dat de waardegroei van de grond de overheid zou toe behoren. Men vond dat de Overheid een meer afstandelijk rol past en dat de burgers zelf de beschikking zouden moeten hebben over de waardegroei van de grond.

Als uitgangspunten voor een nieuw in 2002 te formuleren gemeentelijk grondbeleid golden:

1. alle toekomstige grondwaardestijgingen komen toe aan de eigenaar/gebruiker;
2. er vindt geen discriminatie plaats tussen een nieuwe eigenaar en een zittende erfpachter;
3. eigendom en erfpacht worden gelijkwaardige systemen, en
4. de gemeente wil ook privaatrechtelijk kunnen sturen.

Voor bedrijven vond het College van B&W het in 2002 voorts wenselijk dat het gemeentelijk grondbeleid consistent zou zijn met het grondbeleid dat het Havenbedrijf voor natte terreinen voert.

Bij de wijziging van het grondbeleid is in 2002/2003 alleen afstand genomen van het principe dat een eventuele waardevermeerdering van de grond aan de gemeenschap moet toevloeien. Voor het overige zijn de doelstellingen van het beleid en de daarbij behorende sturingsinstrumenten ongewijzigd gebleven.

Te onderscheiden doelstellingen van het gemeentelijke grondbeleid zijn sindsdien:

a. Het veiligstellen van maatschappelijke belangen

Het betreft hier een bonte reeks van belangen, zoals bijvoorbeeld het:

- bereikbaar houden van huurwoningen voor huishoudens met lage inkomens;
- voorkomen van het bedrijfsmatig ontwikkelen van particuliere zelfbouwlocaties;
- beschermen van het milieu;
- faciliteren van nuts - en andere openbare voorzieningen door het opleggen van gedoogplichten, en
- handhaven van de kwaliteit in woon - en winkelgebieden en op bedrijfsterreinen.

Het erfpachtinstrument is van belang voor de aanpak van ondermijning. 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.

De toe te passen sturingsinstrumenten in het grondcontract zijn:

- bestemmings/gebruiksvoorschriften;
- bouwplicht;
- verbodsbepalingen m.b.t. het gebruik;
- handhavings/onderhoudsverplichting;
- milieubepalingen;
- gedoogplichten;
- branchevoorschriften en vestigingsbepalingen.

b. Efficiënt grondgebruik

Gestreefd wordt naar een zo hoog mogelijk maatschappelijk nut van de beschikbare grond tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten. De daarbij toe te passen sturingsinstrumenten in het grondcontract zijn bouwplicht, bestemmings/gebruiksvoorschriften en bepalingen die de duur van de gronduitgifte beperken en de gevolgen daarvan regelen. Bij het uitgeven van grond in erfpacht of in eigendom verplicht de gemeente de afnemer van de grond onder meer terstond met de bouw te beginnen. Dit kan bij het verlenen van een Omgevingsvergunning niet worden opgelegd.

c. Functionele grondprijspolitiek

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

De gemeente Rotterdam hanteert een 'functioneel' grondbeleid, waarin een verband wordt gelegd tussen de prijs en het gebruik van de grond door rekening te houden met de economische draagkracht van de te realiseren grondfunctie. Dit functionele prijsbeleid blijft niet beperkt tot het moment van gronduitgifte, maar geldt ook nadien bij overgang naar een andere, meer draagkrachtige grondfunctie en bij uitbreiding van het bouwvolume. De daarbij toe te passen sturingsinstrumenten zijn:

- het vaststellen van de grondprijs;
- het opleggen van gebruiksvoorschriften met de mogelijkheid van ontheffing tegen bijbetaling, en
- de verplichting om niet meer te bouwen dan is toegestaan met de mogelijkheid van ontheffing tegen bijbetaling.

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.

Afweging wijziging grondbeleid voor bedrijfsruimten en bedrijventerreinen in 2002/2003

In 2003 heeft het stadsbestuur voor bedrijventerreinen en bedrijfsruimten gekozen voor het uitgeven van grond in eeuwigdurende erfpacht omdat zij:

- a. van mening was dat de gemeente een actief beleid zou moeten voeren, gericht op bescherming van het milieu, het voorkomen van overlast en het bevorderen van kwaliteit. De bij de uitgifte opgelegde gebruiksvoorschriften in de eerste plaats zijn bedoeld om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.
- b. de mogelijkheid wilde behouden om bij een latere afwijking van de oorspronkelijke uitgangspositie een bijbetaling af te dwingen. Bij het bepalen van de grondprijs voor bedrijfsruimten wordt rekening gehouden met de intensiteit van het grondgebruik en de hoeveelheid te realiseren ruimte voor kantoor en/of showroom.

De mogelijkheden die het publiekrecht op deze punten met betrekking tot bedrijfsruimten biedt werden in 2002 ontoereikend beoordeeld. Aanvulling via het grondcontract werd noodzakelijk geacht. Bovendien biedt een regeling in het grondcontract meer mogelijkheden voor een flexibel beleid. De hierbij toe te passen instrumenten zijn:

- bouwplicht;
- gedetailleerde gebruiksvoorschriften met de mogelijkheid van ontheffing tegen bijbetaling;
- onderhoudsverplichting;
- beheersregeling (parkmanagement).

Voorts vond het College in 2002 van belang dat bij een keuze voor erfpacht zowel voor de “droge” als voor de “natte” bedrijfsterreinen hetzelfde uitgifteregime zou gaan gelden. Het Havenbedrijf Rotterdam geeft eveneens grond in (onder-)erfpacht uit, bijvoorbeeld in het gebied ten zuiden van de Waalhaven.

Crisismaatregel 2009

Sinds 2003 wordt grond met een bedrijfsbestemming in eeuwigdurende erfpacht uitgegeven. Erpachters van bedrijfskavels met een tijdelijk recht van erfpacht de gemeente verzoeken het tijdelijke recht om te zetten ('converteren') naar een eeuwigdurend recht van erfpacht. Bij in pandige bedrijfsruimten (bijv. bij een woning) wordt het uitgifteregime gevolgd van de hoofdfunctie in het betreffende complex.

De gemeente Rotterdam vond het in 2009/2010 van belang ondernemers te stimuleren om in hun bedrijfsvoering, in plaats van in grond, te investeren. Om deze reden werd in 2009 ondernemers die een bedrijfskavel van de gemeente in eeuwigdurende erfpacht nieuw afnamen (weer) de mogelijkheid geboden om tijdelijk canon te betalen, in plaats van het volledig afkopen van de grondprijs. Aan erpachters die een tijdelijk recht van erfpacht willen converteren naar een eeuwigdurend recht van erfpacht werd de mogelijkheid om periodiek canon te (blijven) betalen niet aangeboden.

Ad c. Welke problemen ondervinden ondernemers met het Rotterdamse erfpachtstelsel?⁴

Uit de dagelijkse praktijk van het beheren van contracten en uit enkele tientallen gesprekken die in het voorjaar van 2018 met ondernemers met een tijdelijk recht van erfpacht zijn gevoerd kan een beeld worden geschilderd van problemen die ondernemers ondervinden met het Rotterdamse erfpachtstelsel. In bijlage 1 worden veel voorkomende, en incidenteel genoemde, vragen en problemen beschreven. Per onderwerp is aangeduid of het (voldoende) relevant wordt geacht voor de afweging om het grondbeleid te wijzigen, dan wel of het primair gaat om verbeteringen in de uitvoering van het beleid.

De volgende door **ondernemers** genoemde bezwaren werden (voldoende) relevant geacht voor het afwegen het grondbeleid voor bedrijfsruimten al dan niet te wijzigen:

1. actief beleid gemeente op handhaving van veiligheid en het onderhoud van gebouwen en terreinen;

Ondernemers vragen de gemeente of zij niet kan optreden tegen verpaupering en malafide ondernemers (vaak huurders) en branches niet actiever kan weren.

2. financiering van de (af-)koopsom voor respectievelijk eeuwigdurende erfpacht of vol eigendom;

Ondernemers merken dat als het erfpachtrecht binnen 20 jaar afloopt of als de periode waarvoor de aan de gemeente te betalen vergoeding (canon) is afgekocht binnen 20 jaar afloopt banken vaak geen financiering willen verstrekken. Dat belemmert de verkoop van bedrijfspanden. Dit is een probleem waarvoor de mogelijkheid om te converteren naar eeuwigdurende erfpacht een oplossing biedt. Het aanbieden van vol

⁴ Zie ook bijlage 1. Welke problemen ondervinden ondernemers met het Rotterdamse erfpachtstelsel?

eigendom zou hiervoor ook oplossing kunnen bieden. De hoogte van de afkoopsom, ongeacht of het om eeuwigdurende erfpacht of vol eigendom zou gaan, kan echter een belemmering vormen voor de tijdelijke erfpachter die wil converteren naar eeuwigdurende erfpacht.

3. de bepalingen omtrent het gebruik van de grond knellen;

Kan de gemeente de gebruiksbepalingen niet zodanig aanpassen dat zij aansluiten op de visie die de gemeente heeft op de toekomstige ontwikkeling van een bedrijventerrein of op het bestemmingsplan?

4. vrees voor willekeur gemeente bij herziening of verlenging van het bestaande tijdelijke erfpacht.

Misschien verlengt de gemeente mijn erfpacht niet of zegt zij het contract eenzijdig op. Misbruikt de gemeente het erfpachtrecht niet of is er sprake van willekeur? Vanuit dit wantrouwen hebben sommige ondernemers een voorkeur voor grond in vol eigendom.

Ad d. 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?

Sturing op het gebruik, veiligheid, onderhoud van gebouwen en terreinen, bestrijding van overlast en bescherming van het milieu

Ondernemers en gemeente hebben een gemeenschappelijk belang waar het gaat om zaken als veiligheid en onderhoud van gebouwen en terreinen. Sturing op het gebruik van grond, veiligheid, onderhoud van gebouwen en terreinen, bestrijding van overlast en bescherming van het milieu door de gemeente vindt primair plaats door inzet van haar publieke instrumenten. Handhaving van het gebruik van grond en beschermen van het milieu kan door naleving van de Omgevingsvergunning te vorderen. De gemeente kan geen tempo en sturing geven aan het uitvoeren van het bestemmingsplan, tenzij gebruik wordt gemaakt van privaatrechtelijke instrumenten. Voor het bestrijden van overlast kan de gemeente gebruik maken van de APV, maar de opzeggingsbevoegdheid van het recht van erfpacht werkt vaak veel sneller.

In beginsel kunnen alle zaken die de gemeente in een erfpachtcontract opneemt om te sturen, ook worden bereikt bij gronduitgifte in eigendom. Een deel van de elementen die nu in de erfpacht zijn opgenomen, kunnen bij eigendom worden opgenomen als kwalitatieve verplichting. Het betreft verboden en regels ten aanzien van het dulden van zaken. Zo kan zowel bij vol eigendom als bij erfpacht worden bepaald dat het verboden is meer te bouwen dan de afgesproken hoeveelheid. De rechtskracht van een kwalitatieve verplichting is vergelijkbaar met die van een erfpacht.

Wat niet in een kwalitatieve verplichting kan worden geregeld, is de plicht om iets te doen (bijvoorbeeld een opstal goed onderhouden, of alleen voor een bepaalde functie te gebruiken). Om dit wel te regelen, dient aan de gronduitgifte in eigendom een contractuele verplichting te worden verbonden met een kettingbeding. Deze ketting kan in geval van een faillissement worden doorbroken. De kans op het doorbreken van de ketting is bij bedrijfskavels groter dan bij de meeste andere vormen van grondgebruik.

Een ander belangrijk verschil tussen erfpacht en eigendom als het gaat om vraagstukken rondom handhaving is de mogelijkheid die erfpacht de gemeente biedt om het recht te ontbinden op grond van het in ernstige mate tekortschieten in de nakoming van verplichtingen. Voor het overdragen ('vervreemden') van een recht van erfpacht, het vestigen van een ondererfpachtrecht, het vestigen van een huurrecht en het splitsen van het erfpachtrecht in een appartementsrecht is de toestemming van de gemeente nodig. Sinds 1 augustus 2020 vallen ook dergelijke verzoeken om toestemming onder de reikwijdte van de wet Bibob.

Door de recente wijziging van de wet Bibob biedt erfpacht voor een langere periode de mogelijkheid om tegen te gaan dat vastgoed wordt gebruikt om crimineel voordeel te benutten of om stabiele feiten te plegen. Een integriteitsonderzoek kan ook worden uitgevoerd bij de verkoop van eigendom van de gemeente. Voor het verhuren van grond die door de gemeente in eigendom is gegeven is echter geen toestemming van de gemeente nodig. Voor het overdragen ('vervreemden') van een eigendomsrecht is alleen de toestemming van de gemeente vereist als de onroerende zaak een andere bestemming heeft dan wonen.

Enkele jaren geleden is in de Spaanse Polder gestart met het actief aanpakken van ondermijnende activiteiten. 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. Het erfpachtinstrument wordt hierbij als volgt ingezet:

- a. Preventief: ondernemers wordt er op gewezen dat strijdig gebruik van de grond (bijvoorbeeld bij de voorgenomen verhuur van een pand aan een malafide partij) mogelijk kan leiden tot het opzeggen van het recht van erfpacht. Dit heeft er inmiddels toe geleid dat vastgoedeigenaren die 'tussen bonafide en malafide zweven' zich nu coöperatief opstellen.
- b. Facilitair: bij (her-)uitgifte van de grond in erfpacht zorgt de gemeente voor screening van de nieuwe erfpachter, zodat vestiging van nieuwe malafide ondernemers wordt voorkomen.
- c. Handhavend: criminele activiteiten die strijdig zijn met het recht van erfpacht worden geweerd door (aankondiging van) het op korte termijn opzeggen van het recht van erfpacht.

Conclusie: ten opzichte van het uitgeven van grond in vol eigendom biedt erfpacht de gemeente een effectiever instrument.

Financiering van de (af-)koopsom voor respectievelijk eeuwigdurende erfpacht of vol eigendom

Ondernemers merken dat als het erfpachtrecht binnen 20 jaar afloopt of als de periode waarvoor de aan de gemeente te betalen vergoeding (canon) is afgekocht binnen 20 jaar afloopt banken vaak geen financiering willen verstrekken. Dat belemmert de verkoop van en investeren in bedrijfspanden. Dit is een probleem waarvoor de mogelijkheid om te converteren naar eeuwigdurende erfpacht een oplossing biedt.

Het financieren van de afkoopsom voor het converteren van een bestaand tijdelijk recht van erfpacht naar een eeuwigdurend recht van erfpacht is soms voor erfpachters een probleem. Het financieringsprobleem is voor het afkopen van eeuwigdurende erfpacht niet anders dan voor het converteren van grond in eigendom. Een mogelijke oplossing voor dit financieringsprobleem is het aanbieden van de mogelijkheid om periodiek canon te betalen, in plaats van het in een keer betalen van de volledig afkoopsom, voor het converteren naar eeuwigdurende erfpacht⁵. Als de gemeente het verkrijgen van grond in vol eigendom zou willen financieren zou zij hiertoe hypothecaire leningen moeten verstrekken, daarvoor zou de gemeente over een vergunning van de Autoriteit Financiële Markten moeten beschikken.

Conclusie: voor erfpachters waarvoor de financiering van de afkoopsom een probleem is kan de gemeente gemakkelijker in een oplossing voorzien bij het aanbieden van eeuwigdurende erfpacht dan bij vol eigendom.

⁵ Het College heeft in januari 2021 besloten om ook de mogelijkheid van canon-betaling bij conversie naar eeuwigdurende erfpachten aan te bieden.

Efficiënt grondgebruik, functioneel grondbeleid en knellende gebruiksbepalingen

Bij het bepalen van de grondprijs voor bedrijventerreinen wordt rekening gehouden met de aard en omvang van het door de ondernemer beoogde grondgebruik. Dit kan financieel gunstig zijn voor de afnemer van de grond. Een extensiever of specifiek gebruik van de grond, dan in het bestemmingsplan is toegestaan, is van invloed op de waardering van de grond. Dit principe geldt zowel voor in erfpacht als voor in vol eigendom uit te geven grond. Voor het in afwijking van de akte 'meer of anders bouwen' is de privaatrechtelijke toestemming van de gemeente vereist. De gemeente kan aan het verlenen van haar toestemming financiële voorwaarden verbinden.

Met name bij wat oudere rechten van erfpacht is het gebruik van de grond soms heel specifiek omschreven. Dit kan een ondernemer als knellend ervaren. In dat geval kan de ondernemer zich altijd wenden tot de gemeente om ontheffing te vragen van de knellende gebruiksbepalingen. Het verruimen van knellende gebruiksbepalingen kan ook worden 'meegenomen' bij verzoeken van erfpachters om te converteren naar eeuwigdurende erfpacht en, als hiertoe wordt besloten, naar vol eigendom.

Omwille van efficiënt gebruik van schaarse bouwgronden is het wenselijk dat er een bouw- en/of renovatieplicht wordt opgelegd. Door een bouwplicht op te leggen bij het uitgeven van grond wordt voorkomen dat de verkrijger van de bouwgrond hiermee zou kunnen gaan speculeren. Het handhaven de bouw- of renovatieplicht is bij gronduitgifte in vol eigendom minder effectief dan bij erfpacht. Bij uitgifte van grond in eigendom kan de gemeente, als de (eerste) koper de grond niet terstond bebouwd, alleen een boete opleggen. Bij uitgifte van grond in erfpacht zou de gemeente, in het uiterste geval, in een dergelijke situatie de erfpacht kunnen ontbinden.

Conclusie: ten opzichte van het uitgeven van grond in vol eigendom biedt erfpacht de gemeente een effectiever instrument

Vrees voor willekeur gemeente bij herziening of verlenging van het bestaande tijdelijke erfpacht.

Uit vrees voor willekeur door de gemeente bij toepassing van haar erfpachtbeleid kan een ondernemer een voorkeur hebben het verkrijgen van grond in vol eigendom. De vrees voor willekeur wordt voor een belangrijk gedeelte gevoed doordat bij veel ondernemers niet bekend is aan welke wettelijke regels en voorwaarden de gemeente zich bij het uitvoeren van het erfpachtbeleid heeft te houden. De communicatie met vooral tijdelijke erfpachters moet daarom worden verbeterd. Door tijdelijke erfpachten te converteren naar eeuwigdurende erfpachten, en daarbij de canonbetalingen in een keer af te kopen, zou een groot deel van de vrees weg genomen kunnen worden. De gebruiksbepalingen die de gemeente bij eeuwigdurende erfpacht oplegt zijn vergelijkbaar met de gebruiksbepalingen die bij de uitgifte van grond in vol eigendom worden opgelegd. Maar in beide situaties is geen sprake meer van een mogelijke verlenging van de duur van het recht. De canonverplichtingen kunnen voor een eeuwigdurend recht worden afgekocht, waardoor op dit punt de vrees voor gemeentelijke willekeur ongegrond is. Mocht bij een nieuwe gronduitgifte de erfpachter kiezen voor het periodiek betalen van canon dan ligt de hoogte van de canon van meet af aan vast, tenzij de erfpachter in de toekomst wil afwijken van de gebruiksbepalingen.

Conclusie: Bij eeuwigdurende erfpachten is de vrees onder ondernemers voor willekeur bij de gemeente onterecht. Het risico op willekeur bij bestaande tijdelijke erfpachten is door de bestaande wet- en regelgeving zeer gering. Wij verwachten met betere communicatie over het Rotterdamse erfpachtstelsel veel vrees te kunnen weg nemen.

Ad e. Afweging en conclusie

Er zijn 3 scenario's denkbaar, te weten:

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

Deze 3 scenario's kunnen, ten opzichte van tijdelijke erfpachten, als volgt worden beoordeeld:

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 (sturing)	O	O	+
Wegnemen vrees willekeur	+	+	++

O = neutraal + = verbetering - = verslechtering

De sturing die uitgaat van de beperkingen met betrekking tot het gebruik en de beschikkingsbevoegdheid van door de gemeente te verkopen onroerende zaken is het waard op te worden behouden. Erfpacht is vanuit juridisch oogpunt voor de gemeente het beste sturingsinstrument. Aan de hand van dit instrument kan de gemeente ook na het moment van gronduitgifte invloed blijven uitoefenen op de realisatie van een breed pakket aan maatschappelijke doelen, waaronder:

- het bestrijden van criminaliteit en radicaliserende, extremistische of terroristische gedragingen die strafbaar zijn gesteld op grond van het wetboek van strafrecht;
- efficiënt grondgebruik door het tegen gaan van speculatie met grond;
- het bevorderen van het ondernemersklimaat door grond tegen aantrekkelijke betalingsvoorwaarden aan te bieden;
- verloedering van bedrijfspanden- en terreinen te bestrijden.

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 waarde-ontwikkeling van de grond. De vrees voor willekeur kan deels worden weggenomen doordat de canon bij eeuwigdurende afkoop nooit meer wordt aangepast. Bij het voor het eerst uitgegeven van een bedrijfskavel in eeuwigdurende erfpacht kan de ondernemer vragen om voor het gebruik van de grond periodiek canon te betalen in plaats 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 financieringsconstructies (zoals hypotheek) niet aanbieden.

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 kan de gemeente parten spelen op juist die momenten waarop behoefte bestaat aan een zo effectief mogelijk instrumentarium, te weten situaties waarin malafide ondernemers het ondernemersklimaat op een bedrijventerrein ondermijnen of de kwaliteit van het bedrijventerrein achteruit gaat als gevolg van achterstallig onderhoud aan gebouwen en terreinen. Ook het speculeren met bouwgrond is moeilijker te bestrijden. Erfpacht is het sterkste sturingsinstrument, omdat ook verplichtingen om te doen onderdeel zijn van de erfpacht en uit dien hoofde derden werking hebben. Grond die in eigendom is uitgegeven kan de gemeente immers niet meer terughalen en het opleggen van boetes aan de eerste eigenaar zal weinig effect sorteren. In geval van wangedrag kan de gemeente zo nodig gebruik maken van haar opzeggingsbevoegdheid. Verder kan de gemeente voor vervreemding van de erfpacht toestemming verlenen en daarmee zicht hebben op de persoon van de erfpachters.

Scenario c, het afzien van uitvoering van beleid door geen privaatrechtelijke sturing bij gronduitgifte toe te passen, komt vooral te gemoed aan de vrees voor willekeur door de gemeente bij het uitvoeren van haar erfpachtbeleid (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. De publiek-rechtelijke sturing is in sommige gevallen niet voldoende. Met name kan de gemeente geen tempo en sturing geven aan uitvoering van het bestemmingsplan.

Conclusie

Uit de hierboven geschetste overwegingen trekken wij de conclusie dat de sturingskracht die het recht van erfpacht de gemeente biedt op het gebruik van grond met een bedrijfsbestemming behouden dient te blijven. Gezien de problemen die ondernemers ondervinden met de uitvoering van het vigerende grondbeleid voor bedrijventerreinen en bedrijfsruimten is echter wel een aantal maatregelen nodig. Ons College heeft om deze reden inmiddels 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.