

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Postadres
Gemeente Nijmegen
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres
Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon
Carin Derks
c.derks@nijmegen.nl
T 024 – 329 2773

Ons kenmerk
D252073518

Datum 18 maart 2025
Onderwerp toezegging raad onderzoek erfpacht

Geachte leden van de raad,

Aanleiding

Bij de Raadsbehandeling van de zienswijze op de uitgangspuntennotitie voor het Regionale Programma Werklocaties 2025-2028 heeft het college toegezegd binnen 6 maanden onderzoek te doen naar sturingsmogelijkheden van erfpacht op onze bedrijventerreinen en dit terug te koppelen naar de raad. De achterliggende vraag bij deze toezegging is of erfpacht kan helpen bij de herstructurering van bedrijventerreinen.

Met deze brief beantwoorden wij de toezegging aan uw raad. In de brief wordt ingegaan op wat erfpacht is, welke sturing erfpacht kan geven, op welke terreinen erfpacht is toegepast en wat de voor- en nadelen zijn van het instrument erfpacht.

Visie op bedrijventerreinen

Vanuit de Omgevingsvisie en het werklocatiebeleid worden er geen nieuwe uitleglocaties voor bedrijventerreinen in Nijmegen gerealiseerd. Bedrijventerrein de Grift is de laatste uitleglocatie voor Nijmegen. Nieuwe ruimte moet worden gevonden door ruimte op bestaande bedrijventerreinen te maken door middel van intensivering en herstructurering om zodoende werkgelegenheid te behouden en te creëren. Dit betekent een forse inzet op het beter en duurzamer benutten van bestaande werklocaties (juiste bedrijf op de juiste plek, herstructurering en intensivering). Dit vergt een forse inzet en een actieve rol van de gemeente om dit te realiseren.

Wat is erfpacht?

Erfpacht is een juridische uitgiftevorm waarbij de eigenaar van grond (in deze brief de gemeente) het gebruiksrecht van die grond 'verhuurt' aan een ander (de erfpachter) voor een vooraf afgesproken periode. Dit betekent dat de erfpachter de grond mag gebruiken alsof deze van hem is, maar de gemeente blijft eigenaar van de grond. De erfpachter betaalt hiervoor een vergoeding, de erfpachtcanon. De afspraken worden vastgelegd in een erfpachtcontract. De duur van de erfpacht kan voor 20, 40, 50 jaar of voor onbepaalde tijd zijn.

De vorm en invulling van het erfpachtcontract kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Er kunnen onder meer afspraken gemaakt worden over:

- de termijn van de erfpacht;
- de betaling van een jaarlijkse canon of een eenmalige afkoop voor een bepaalde periode (al dan niet gelijk aan de termijn van de erfpacht);
- de wijze van indexering van de canon;
- de wijze waarop het terrein gebruikt mag worden (kan heel specifiek zijn);
- of er een vergoeding wordt gegeven voor de opstallen aan het einde van de overeenkomst, of dat de grond schoon en ontruimd moet worden opgeleverd;
- de mogelijkheden tot overdracht van de erfpacht aan een derde (alleen met toestemming van de grondeigenaar).

Een erfpachtovereenkomst is daarmee altijd maatwerk. Bij erfpacht blijft de gemeente eigenaar van de grond, terwijl de erfpachter handelt als zijnde eigenaar, maar binnen de vastgestelde kaders. Zo heeft de erfpachter de mogelijkheid tot het belasten van de in erfpacht uitgegeven grond met een recht van hypotheek wat kan bijdragen aan de financiering van investeringen. Erfpacht wordt ingeschreven in de door het Kadaster bijgehouden openbare registers.

De voordelen van erfpacht hangen af van wat er in deze overeenkomsten wordt vastgelegd. Tegelijkertijd kunnen de condities het erfpachten van de gronden onaantrekkelijker maken, bijvoorbeeld omdat de positie van de erfpachter onzekerder wordt. Immers, meer grip en sturingsmogelijkheden door de gemeente, betekent minder grip voor het gevestigde bedrijf en vice versa. Verderop gaan we hier uitgebreider op in bij de voor- en nadelen van erfpacht.

Erfpacht als instrument voor beleid

Erfpacht is naast 'reguliere verkoop' en verhuur een manier waarop de gemeente grond kan uitgeven. De gemeente Nijmegen hanteert het erfpachtinstrument niet vaak binnen haar grondbeleid. Dit betekent echter niet dat het niet kan. Het uitgangspunt in de Nota Grondbeleid 2024 is dat (bouw-)grond primair door middel van verkoop wordt uitgegeven. De motivatie om te kiezen voor grondverkoop is dat de opbrengst direct wordt gerealiseerd.

Om gemeentelijke beleidsdoelen zoals herstructurering en intensivering, verduurzaming en meer specifiek circulaire economie op onze bedrijventerreinen te realiseren, biedt erfpacht mogelijkheden voor meer grip en sturing op de lange termijn. Vooral in tijden van schaarste op de bedrijventerreinenmarkt, vraagt de uitgifte van de beschikbare of komende bedrijfskavels om een strategische aanpak.

Op TPN-West doet zich nu een aantal kansen voor die de moeite waard zijn om nader te onderzoeken.

Erfpachttuitgifte van gemeentelijke grond op (bedrijven-)terreinen

Grond in erfpacht uitgegeven op (bedrijven-) terreinen vindt binnen de gemeente op bescheiden schaal plaats. Hieronder een aantal voorbeelden waarbij gronden in erfpacht zijn uitgegeven.

- **Oostkanaalhaven:**
In de Oostkanaalhaven wordt een bedrijfskavel aan de Handelsweg 30 via openbare inschrijving in erfpacht uitgegeven voor een periode van 40 jaar. Hiermee borgt de gemeente haar ambities op het gebied van duurzaamheid/circulariteit, watergebondenheid en werkgelegenheid op de lange termijn. In hetzelfde industriegebied zijn de Nijverheidsweg 25, de Beurtvaartweg 13A en de Koopvaardijweg 5a/b ook in erfpacht uitgegeven. Dit zijn relatief kleine bedrijfskavels die in grote mate, of zelfs onlosmakelijk verbonden zijn met het daarnaast gelegen terrein dat in eigendom is van het daar gevestigde bedrijf.
- **Het Nyma-terrein en de Vasim:**
Voorbeelden die zich buiten de bedrijventerreinen bevinden, zijn het Nyma-terrein en de Vasim. De motivatie van de gemeente om hier erfpacht toe te passen is gebaseerd op de wens om strategische controle te behouden over deze belangrijke locaties. Dit sluit aan op de visie van de gemeente om grip te houden op de ontwikkeling en het gebruik van de gebieden. Deze locaties spelen immers een belangrijke rol in de transformatie naar een culturele 'hotspot' met ruimte voor creatieve ondernemers, horeca, sport en recreatie.
Naast het behouden van eigendom en sturingsmogelijkheden via erfpachtvoorwaarden, biedt deze aanpak ook financiële voordelen: de erfpachtinkomsten worden opgenomen in een gebiedsfonds en van daaruit voor een afgesproken periode 'teruggepompt' in het gebied. Dit maakt structurele investeringen in de ontwikkeling van het gebied mogelijk. Bovendien kan de gemeente via deze route een deel van de investeringen terugverdienen door de waardeestijging van de grond.
Deze aanpak maakt het voor de gemeente mogelijk om een duurzame en inclusieve ontwikkeling van beide terreinen te realiseren. Doordat de gemeente eigenaar van de grond blijft, behoudt de gemeente op lange termijn controle over de herstructurering en kan zij toekomstige veranderingen beter beïnvloeden. Daarnaast biedt de financiële structuur van erfpacht kansen om langdurig bij te dragen aan de vitaliteit van het gebied en het optimaal benutten van de economische waarde van het terrein.

Samenvattend combineert de keuze voor erfpacht bij het Nyma-terrein en de Vasim ruimtelijke en financiële doelstellingen: het behouden van regie, het stimuleren van gebiedsontwikkeling en het waarborgen van een structurele financiële bijdrage aan de verdere ontwikkeling van deze strategische locaties.

Voorwaarden en de financiële impact van de toepassing van erfpacht

Om erfpacht te kunnen inzetten als instrument voor de herstructurering en stimulering van (bedrijven-) terreinen, moet de gemeente eigenaar zijn van de grond. Is dit niet het geval, dan is het onmogelijk om erfpacht toe te passen zonder eerst de grond te verwerven. Dit betekent forse investeringen die zich ook niet op korte termijn terugverdienen. Daarnaast is het recht van erfpacht een sterk recht dat niet zomaar kan worden beëindigd. Hier gelden namelijk wettelijke bepalingen die de erfpachter beschermen, waardoor het erfpachtrecht bijna even sterk is als het recht van eigendom.

De eventuele (financiële) voordelen van erfpacht worden pas gerealiseerd bij een volgende herstructurering of herontwikkeling over bijvoorbeeld 50 jaar. De kosten voor verwerving worden nu gemaakt, terwijl de opbrengsten over een langere periode binnenkomen. Ook indien de erfpachtcanon voor een langere periode wordt afgekocht, zal dit de verwervingskosten niet volledig dekken. Dit betekent dat de opbrengsten niet direct kunnen worden ingezet voor de herstructurering of herontwikkeling van (bedrijven-)terreinen.

De consequentie is ook dat de eenmalige inkomsten uit de grondverkoop (bijvoorbeeld in de grondexploitatie) wegvallen en dit verlies in 'één keer moet worden genomen. Vanuit financiële optiek is erfpacht een verschuiving tussen 'eenmalig' geld uit de saldireserve halen en het genereren van structurele inkomsten.

Voors en tegens van het instrument erfpacht bij bedrijventerreinen:

Voordelen:

- *Constante inkomstenstroom*; erfpacht creëert een constante inkomstenstroom door bedrijven jaarlijks een canon te laten betalen voor het gebruik van de grond en is daarmee een stabiele bron van inkomsten voor de gemeente.
- *Meer grip op het grondgebruik*; via erfpachtvoorwaarden kan de gemeente invloed uitoefenen op hoe de grond wordt gebruikt. Dit draagt bij aan het realiseren van stedelijke ontwikkelingsdoelen of het bevorderen van beleidsdoelen op het gebied van herstructurering en circulaire economie.
- *Behoud van eigendom*; de gemeente blijft eigenaar van de grond, dit betekent dat de gemeente over een langere termijn controle houdt over het gebruik en de bestemming van de grond. Na afloop van de erfpachtperiode kan de gemeente de grond opnieuw uitgeven of een andere bestemming geven. Dit kan nuttig zijn bij herontwikkeling van bedrijventerreinen.
- *Toekomstige waardestijging*; bij een waardestijging bijvoorbeeld door herontwikkeling van de bedrijfslocatie, komt de mogelijke meerwaarde ten goede van de gemeente;

- *Beperken van de overdraagbaarheid*; de gemeente kan beperkingen in het erfpachtcontract opleggen zoals de overdraagbaarheid van het recht van erfpacht. Hierdoor kan het erfpachtrecht niet zonder toestemming van de gemeente worden doorverkocht. Dit kan wel een negatieve invloed op de aantrekkelijkheid van het recht van erfpacht en de hoogte van de canon hebben.
- *Stimuleren van investeringen*; bedrijven kunnen eerder geneigd zijn te investeren in de ontwikkeling van hun bedrijf als ze niet het volledige eigendom van de grond hoeven te verwerven.
- *Bedrijven hoeven de grond niet te financieren*; bedrijven kunnen het fijn vinden om de grond niet te hoeven financieren, maar de canon jaarlijks te betalen.

Nadelen:

- *Minder aantrekkelijk voor bedrijven*:
 - Bijvoorbeeld voor een MKB-bedrijf: die ziet het pand en de grond als onderdeel van het pensioen;
 - Sommige buitenlandse bedrijven kunnen terughoudend zijn en zien erfpacht als een ongewenste vorm van overheidsbemoeienis.
- *Gevoel van onzekerheid bij de erfpachter*:
 - *Financiële onzekerheid*; De erfpachtcanon kan periodiek worden herzien, wat betekent dat de jaarlijkse kosten voor de ondernemer onverwacht kunnen stijgen. Ook kan het onzekerheid bij investeringsbeslissingen oproepen. Bij het naderende aflopen van de erfpachttermijn kan de onzekerheid over een eventuele verlenging of nieuwe voorwaarden investeringsbeslissingen bemoeilijken. Dit kan de aantrekkelijkheid van erfpachtlocaties verminderen. Vroegtijdig overleg met de erfpachter kan helpen om deze onzekerheid te verkleinen en een constructieve oplossing te vinden.
 - *Beperkingen in gebruik van de grond voor de erfpachter*; De erfpachtvoorwaarden kunnen het gebruik van het perceel beperken omdat bepaalde aanpassingen of veranderingen niet kunnen worden doorgevoerd zonder voorafgaande toestemming van de grondeigenaar. Hoewel dit voor erfpachters een nadeel kan zijn, biedt dit de gemeente juist mogelijkheden om sturing te geven aan de ontwikkeling van het terrein.
- *Daarnaast kan minder flexibiliteit voor erfpachters een belemmering vormen bij veranderende marktomstandigheden*; Dit omdat zij niet zondermeer een andere invulling aan het perceel kunnen geven.
- *Minder aantrekkelijk voor bedrijven om zich te vestigen*; Vestiging op het bedrijventerrein kan vanwege de erfpachtconstructie als minder aantrekkelijk worden ervaren dan andere (gemeentelijke) bedrijfslocaties of locaties in andere gemeenten waar geen erfpacht van toepassing is. Dit kan een negatief effect op de afzet hebben. Dit is sterk afhankelijk van de economische situatie. In tijden van schaarste (en dat is de actuele situatie in Nijmegen) speelt dit een minder grote rol.

- *Gemeente Nijmegen heeft minder ervaring met erfpacht.*; Het meer toepassen van erfpacht is complexer, vergt meer voorbereiding en deskundigheid van de organisatie. De laatste jaren is een aantal aflopende erfpachtcontracten omgezet naar verkoopcontracten. Recent is een bestaande erfpachtovereenkomst voor een watergebonden perceel wel verlengd voor onbepaalde tijd. Dit terrein was ook onlosmakelijk verbonden met het naastgelegen terrein en de erfpachter had ook geen belang bij koop.
- *Hogere administratieve lasten*; Erfpachtcontracten vragen om contractbeheer. Meer erfpacht betekent voor de organisatie (Vastgoed) meer beheer, dus meer inzet/capaciteit.

Conclusies en overwegingen op basis van het voorgaande:

1. *Complexiteit, kosten en ambtelijke capaciteit:*

Met het instrument erfpacht is beperkt meer sturing mogelijk op onze bedrijventerreinen. Als de gemeente bepaalde beleidsdoelen wil nastreven met herstructurering en het bevorderen van de circulaire economie op bedrijventerreinen, kan er met het instrument erfpacht meer sturing worden aangebracht. Naast voordelen, kent het instrument ook nadelen, aangezien het kostbaar en complex is. Als de gemeente geen eigenaar is van de grond, is toepassing niet mogelijk zonder forse investeringen in grondverwerving. Daarnaast vergen beheer en controle van de erfpachtcontracten om extra capaciteit en expertise bij de ambtelijke organisatie. Het generiek inzetten van het instrument erfpacht om meer te kunnen sturen op bedrijventerreinen ligt daarmee niet voor de hand.

2. *Potentie als maatwerkinstrument:*

Erfpacht inzetten als maatwerkinstrument in al bestaande erfpachtsituaties en eigendomssituaties, zoals bijvoorbeeld in de Oostkanaalhaven op TPN-West, kan effectief zijn om specifieke beleidsdoelen op het gebied van herstructurering, verduurzaming en circulaire economie te bereiken. Het momentum is er, er doet zich een aantal kansen voor die de moeite waard zijn om te onderzoeken. Dit vraagt om strategisch grondbeleid en heldere afspraken.

3. *Financiële verschuiving van inkomsten:*

Erfpacht is een verschuiving van directe inkomsten (verkoop) naar structurele lange termijn opbrengsten. Dit maakt het instrument geschikt voor de lange termijnplanning waarbij structurele inkomsten en toekomstige waardeverstijging centraal staan.

Herstructurering is complex, kostbaar (vanwege de hoge aanvangsinvesteringen en lange terugverdientijd) en een zaak van lange adem. Erfpacht kan daarbij een waardevol instrument zijn. Het erfpachtinstrument is minder geschikt om direct en op korte termijn concrete resultaten op het gebied van herstructurering te boeken.

Daar waar we de bedrijfsgrond in eigendom hebben zal per geval (maatwerk) gekeken worden of erfpacht het juiste instrument is voor de uitgifte daarvan.

We gaan ervan uit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris

H.M.F. Bruls
burgemeester