

onderzoeksopzet erfpachtmaatregel Schiekadeblok

1 inleiding

1-1 aanleiding

In de loop van 2008 werd duidelijk dat de kredietcrisis gevolgen zou hebben voor de maatschappelijke, ruimtelijke en economische ontwikkeling van Rotterdam. In dit verband stelde het college begin 2009 voor een erfpachtfaciliteit in te zetten om stagnatie van bouwprojecten en locatieontwikkelingen te voorkomen. In februari 2009 stelde de raad ten behoeve van deze erfpachtfaciliteit een krediet van € 200 mln. beschikbaar.¹ Het Schiekadeblok is één van de (her)ontwikkellocaties in het Rotterdam Central District (RCD) en één van de tien projecten waarvoor de erfpachtfaciliteit is benut. In het kader van de herontwikkeling van het RCD werd beoogd het Schiekadeblok te ontwikkelen tot een gebied voor kantoren, wonen, horeca, detailhandel en andere voorzieningen.

In 2010 heeft de gemeente op basis van de erfpachtfaciliteit het Schiekadeblok verworven voor € 52 mln. en de grond vervolgens in erfpacht uitgegeven aan de voormalige eigenaar en beoogd ontwikkelaar LSI Project Investment N.V. (LSI). In 2011 bleek dat LSI niet aan de erfpachtverplichtingen kon voldoen en ontstonden achterstanden in de canonbetalingen.² Daarnaast kwam LSI in 2013 met een alternatief plan voor de (her)ontwikkeling van het Schiekadeblok. Het college ging niet akkoord met dit alternatieve plan en in 2015 werd besloten de erfpachtrelatie met LSI te beëindigen. Gevolgen van deze beëindiging zijn dat:

- de gemeente een financieel verlies lijdt van ca. € 7 mln., omdat de achterstand in de canonbetaling is kwijtgescholden;
- de gemeente als eigenaar van het Schiekadeblok de beheers- en kapitaalslasten moet dekken; € 1,8 mln. per jaar vanaf 2017;³
- de (her)ontwikkeling van het Schiekadeblok stil is komen te liggen en de gemeente op zoek moet naar een nieuwe ontwikkelaar;
- onduidelijk is in hoeverre de gemeente in de toekomst de € 52 mln. kan terugverdienen, die zij voor het Schiekadeblok heeft betaald.

Op 2 juni 2016 is de afwikkeling van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok besproken in de gemeenteraad, waarbij een motie werd aangenomen waarin de Rekenkamer Rotterdam werd verzocht een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken omtrent de uitvoering van de erfpachtmaatregel.⁴ De directeur van de rekenkamer heeft de gemeenteraad laten weten te voldoen aan het verzoek en een onderzoek uit te voeren.⁵

leeswijzer

Paragraaf 1-2 geeft een korte toelichting op de (her)ontwikkeling van het Schiekadeblok die werd beoogd. Paragraaf 1-3 licht de erfpachtfaciliteit toe die ingezet werd in het kader van de kredietcrisis. Paragraaf 1-4 gaat in op de toepassing van de

¹ Gemeenteraad, 'besluit maatregelen (krediet)crisis, 19 februari 2009.

² Canon is de vergoeding die de eigenaar van onroerend goed, dat gebouwd is op erfpachtgrond, betaalt voor het gebruik van de grond.

³ College van B en W, brief aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte 'toezegging Schiekadeblok' (dekking kapitaallasten)', 19 mei 2016.

⁴ Gemeenteraad, 'Motie onderzoek Rekenkamer naar Erfpachtmaatregel Schiekadeblok, 2 juni 2016.

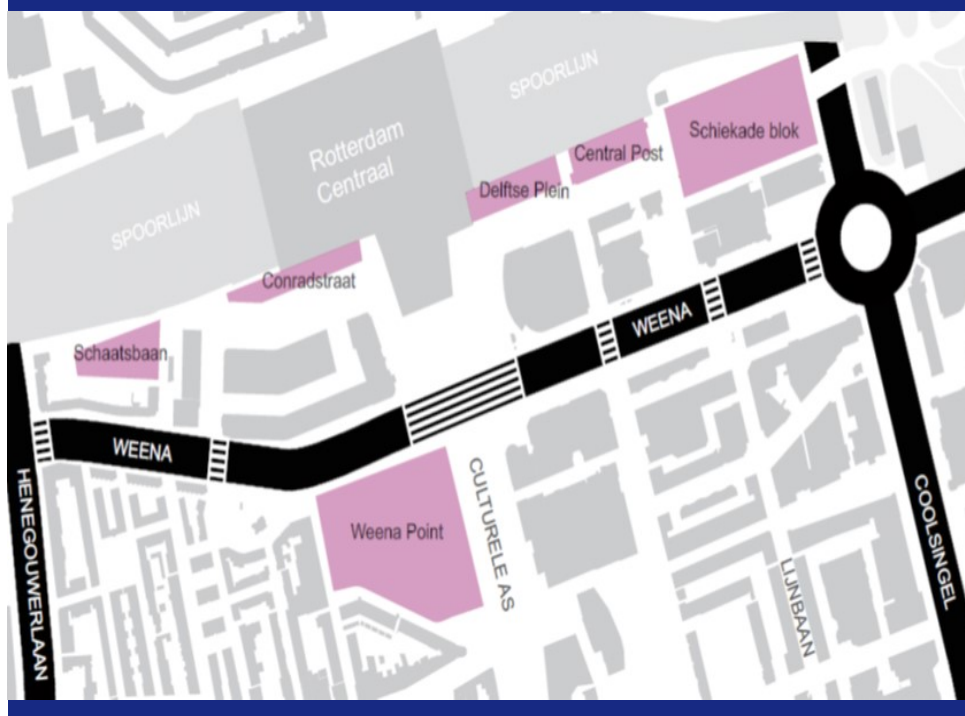
⁵ Rekenkamer Rotterdam, brief aan de gemeenteraad 'erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok', 20 juni 2016.

maatregel op het Schiekadeblok. In paragraaf 1-5 wordt de organisatorische context geschetst. Paragraaf 2 bevat de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Aansluitend licht paragraaf 3 de onderzoeksaanpak toe en sluit paragraaf 4 af met een korte toelichting op de planning en organisatie van het onderzoek.

1-2 (her)ontwikkeling Rotterdam Central District - Schiekadeblok

Het Schiekadeblok is gelegen tussen de Schiekade, de spoorlijn en de Delftsestraat. Het Schiekadeblok maakt onderdeel uit van herontwikkeling van het gebied Rotterdam Central District, waarvoor op 12 juni 2008 een stedenbouwkundig plan is vastgesteld.⁶ Figuur 1-1 toont in paars de verschillende ontwikkellocaties die onderdeel uitmaken van de herontwikkeling van het Central District.

figuur 1-1 ontwikkellocaties Rotterdam Central District



Ten aanzien van het Schiekadeblok beoogde de gemeente een herontwikkeling tot een gebied van in totaal 240.000 m² BVO (bruto vloer oppervlakte), waarbij de focus ligt op kantoorontwikkeling. Daarnaast werd er een ontwikkeling van circa 200 woningen beoogd en een mix van culturele en informatieve voorzieningen.⁷

1-3 maatregelen kredietcrisis – erfpachtfaciliteit

In maart 2009 presenteerde het college een plan van aanpak met maatregelen als antwoord op de gevolgen van de economische crisis voor Rotterdam. Eén van de maatregelen uit dit pakket omvatte het actief inzetten van het erfpachtinstrument om

⁶ Gemeente Rotterdam, raadsvoorstel 'Het aanwijzen van gronden binnen het gebied Rotterdam Central District (Schiekadeblok) op grond van artikel 5 Wet voorkeursgemeenten', 25 mei 2010.

⁷ Gemeente Rotterdam, raadsvoorstel 'Het aanwijzen van gronden binnen het gebied Rotterdam Central District (Schiekadeblok) op grond van artikel 5 Wet voorkeursgemeenten', 25 mei 2010.

projecten in de fysieke sector een duw in de rug te geven.⁸ De erfpachtfaciliteit kon o.a. worden ingezet bij (her)financieringsproblemen bij ontwikkelaars van woningbouwprojecten of locatieontwikkelingen. In zo'n geval kon de grond worden aangekocht door de gemeente, zodat de ontwikkelaar het geld dat met de verkoop wordt verkregen kan gebruiken om de ontwikkeling te financieren. De gemeente zou de grond vervolgens in erfpacht uitgeven aan de ontwikkelaar waarbij de afspraak werd gemaakt dat op een bepaald moment (bijvoorbeeld bij start bouw) de volledige grondprijs alsnog aan de gemeente wordt voldaan. In februari 2009 had de raad reeds besloten in het kader van de erfpachtfaciliteit een krediet van € 200 mln. beschikbaar te stellen voor de aankoop van gronden.

voorwaarden toepassing erfpachtfaciliteit

Bij de verlening van het krediet van € 200 mln. bepaalde de raad dat het aankopen van gronden door de gemeente in het kader van de erfpachtfaciliteit mocht plaats vinden als was voldaan aan de volgende voorwaarden:⁹

algemene voorwaarden

- Het project of de locatieontwikkeling is gelegen in een VIP-gebied (Stadsvisie) waarvoor het college volle of selectieve inzet heeft vastgesteld. Voortzetting van het project of de locatieontwikkeling is van belang voor de stad. Het is een discretionaire bevoegdheid van het college om te bepalen voor welke projecten de erfpachtmaatregel wordt toegepast;
- Er moeten twee, in opdracht van de gemeente opgestelde taxaties ter onderbouwing van de aankoopprijs zijn uitgevoerd;
- De bovengrens van de verwervingsprijs wordt voor woningbouwprojecten en voor locaties waarvoor een stedenbouwkundig plan is vastgesteld, bepaald door de verwervingskosten voor de huidige eigenaar, vermeerderd met aantoonbare aan het project te relateren (plan)kosten (zults ter beoordeling door de gemeente);
- De erfpachtcanon dekt de financieringslasten van de aankoop of van het gemeentelijk grondbezit: de formule voor de erfpacht is dat deze wordt vastgesteld op de interne financieringsrente op het moment van verwerving en dat de erfpacht jaarlijks wordt verhoogd met de CPI (consumentenprijsindex zoals vastgesteld door het CBS);
- De erfpachtovereenkomst geeft de gemeente voldoende zekerheid over de voortzetting van het woningbouwproject / de locatieontwikkeling;
- De overeenkomst bevat een expliciete exitregeling bij niet presteren van de particuliere partij.

Naast deze algemene voorwaarden zijn ten aanzien van locatieontwikkelingen zoals het Schiekadeblok twee specifieke voorwaarden gesteld:¹⁰

- Het grondbezit is van belang voor de voortzetting van de locatieontwikkeling;
- Er moet sprake zijn van het voorkomen van versnipperd grondbezit.

⁸ Gemeente Rotterdam, 'Rotterdam biedt perspectief – een pakket maatregelen als eerste antwoord van de gemeente op de economische crisis en de gevolgen daarvan voor Rotterdammers en de Rotterdammers', 12 maart 2009.

⁹ Gemeente Rotterdam, raadsvoorstel maatregelen (krediet)crisis, 10 februari 2009.

¹⁰ Daarnaast zijn er ook specifieke voorwaarden opgesteld voor woningbouwprojecten.

1-4 erfpachtmaatregel Schiekadeblok

Op 24 juli 2009 meldde het college per brief aan de raad dat besloten was de erfpachtfaciliteit toe te passen bij het Schiekadeblok.¹¹ De gemeente was benaderd door de eigenaar en ontwikkelaar van het Schiekadeblok, LSI, die problemen had om de financiering voor de doorontwikkeling van het Schiekadeblok rond te krijgen. De ontwikkeling dreigde daardoor te stagneren. De gemeente heeft het Schiekadeblok verworven voor € 52 mln. euro en daarbij o.a. de volgende verplichtingen ten aanzien van de erfpacht gesteld aan LSI:

- Doorontwikkeling van het Schiekadeblok, binnen de randvoorwaarden van het stedenbouwkundig plan, volgens een overeengekomen ontwikkelplan- en tijdschema. Dit schema zal uitmonden in een zodanig uitontwikkelde plan in 2012, dat daarop een aanvaardbare aanvraag voor een bouwvergunning kan worden gebaseerd.
- Een canonverplichting van 4% op jaarbasis, jaarlijks te verhogen met de CPI-huishoudens. De eerste twee jaar van deze canonverplichting worden verrekend met de koopprijs.
- Een eenmalige (geïndexeerde) bijdrage aan de inrichting van de buitenruimte van € 2 mln. (prijspeil 2009).
- 5% van het loonsomdeel van de aanneemsom te besteden aan de re-integratie van Rotterdamse werkzoekenden (cf. de Rotterdamse 5% regeling).
- Aanwending van de vrij beschikbare liquiditeit als gevolg van de erfpachtmaatregel aan de verplichtingen zoals hiervoor uiteengezet.

Zoals in de aanleiding is vermeld kon LSI in 2011 niet langer aan de erfpachtverplichtingen voldoen en ontstonden achterstanden in de canonbetalingen. In 2013 kwam LSI met een alternatief plan voor de (her)ontwikkeling van het Schiekadeblok. Het college ging niet akkoord met dit alternatieve plan omdat dit als onvoldoende beoordeeld werd op zekerheid van algemene realisatie: er ontbrak een volledige financiering voor alle fases van de gehele ontwikkeling, er was geen solide partner, de kwaliteit van het plan werd niet voldoende geacht en de grondopbrengst was te laag.¹² In 2015 werd besloten de erfpachtrelatie met LSI te beëindigen middels een vaststellingsovereenkomst.

1-5 organisatorische context

De erfpachtmaatregel Schiekadeblok valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder Stedelijke Ontwikkeling. Ambtelijk valt de uitvoering en afwikkeling van de erfpachtmaatregel onder de verantwoordelijkheid van het cluster Stadsontwikkeling.

¹¹ Gemeente Rotterdam, brief m.b.t. uitwerking erfpachtmaatregel project Weenaboulevard / Schiekadeblok, 24 juli 2009.

¹² College van B en W, brief aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte 'toezeggingen omtrent erfpachtmaatregel algemeen en erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 15 december 2015.

2 doel –en vraagstelling en afbakening

2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- Na te gaan wat de feitelijke gang van zaken is geweest rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok en in kaart te brengen wat de gevolgen zijn van het besluit om de erfpachtovereenkomst met LSI te beëindigen.
- Te beoordelen of het college de raad adequaat heeft geïnformeerd over de gang van zaken rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok.

2-2 onderzoeksvragen

centrale onderzoeksvraag:

De centrale vragen van dit onderzoek luiden als volgt:

- 1 *Wat was de feitelijke gang van zaken rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok en wat zijn de gevolgen van het beëindigen van de overeenkomst met LSI?*
- 2 *Heeft het college de raad betrouwbaar geïnformeerd over de gang van zaken rond de toepassing en afwikkeling van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok?*

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het proces rond de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok verlopen en is daarbij voldaan aan de geldende voorwaarden?
- 2 Welke feiten hebben zich voorgedaan in aanloop naar het besluit van het college om de overeenkomst met LSI te beëindigen en op welke gronden heeft het college dit besluit genomen?
- 3 Hoe is het proces rond de afwikkeling van de overeenkomst met LSI verlopen?
- 4 Wat zijn de (financiële) gevolgen van de beëindiging van de overeenkomst tussen de gemeente en LSI?
- 5 Heeft het college de gemeenteraad volledig, tijdig en juist geïnformeerd over:
 - a de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok?
 - b de gebeurtenissen in aanloop naar de beëindiging van de overeenkomst?
 - c de afwikkeling van de overeenkomst met LSI?

2-3 afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de inzet van erfpachtmaatregel voor de aankoop van het Schiekadeblok. Andere projecten waarvoor de erfpachtmaatregel is ingezet blijven buiten beschouwing. Het onderzoek wordt uitgevoerd bij de gemeente en andere betrokken partijen, voor zover deze laatste bereid zijn mee te werken.

3 onderzoeksaanpak

3-1 algemeen

De geformuleerde onderzoeksvragen zijn overwegend beschrijvend van aard. Alleen de deelvragen 1 (het deel dat gaat om het voldoen aan de geldende voorwaarden) en 5 zijn toetsend van aard. In paragraaf 3-4 licht de rekenkamer de normen toe die ze bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen zal hanteren. Voor de overige deelvragen geldt dat de rekenkamer in dit onderzoek geen normen zal hanteren. De rekenkamer zal in het kader van de deelvragen 1 tot en met 3 een reconstructie maken van de gang van zaken rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok op basis van documenten en gesprekken met betrokkenen (zie paragraaf 3-2 en 3-3). Ten behoeve van deelvraag 4 zal de rekenkamer op basis van documenten en gesprekken nagaan wat de gevolgen zijn van het beëindigen van de overeenkomst met LSI.

3-2 documentstudie

Om inzicht te krijgen in de feitelijke gang van zaken rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok en de gevolgen van de beëindiging van de overeenkomst met LSI zal de rekenkamer diverse documenten bestuderen, o.a.:

- de overeenkomst tussen LSI en de gemeente over de aankoop van het Schiekadeblok;
- de taxaties en scenario-analyse die zijn opgesteld voorafgaand aan de aankoop;
- het financieringsarrangement met de FHG bank;
- verslagen van gesprekken tussen de gemeente en betrokken partijen;
- het voorstel van LSI voor een alternatief scenario voor de ontwikkeling van het Schiekadeblok;
- de vaststellingsovereenkomst waarin de erfpachtrelatie werd afgewikkeld;
- overige stukken uit het gemeentelijke dossier m.b.t. de erfpachtmaatregel Schiekadeblok;¹³
- raads- en collegebesluiten;
- collegebrieven over de erfpachtmaatregel Schiekadeblok;
- notulen van raads- en commissievergaderingen.

3-3 interviews

In aanvulling op de documentstudie zal de rekenkamer interviews houden met betrokken ambtenaren, bestuurders en vertegenwoordigers van betrokken partijen. Het ligt in de lijn der verwachting dat in ieder geval de volgende personen worden geïnterviewd:

- de (voormalig) wethouders die bestuurlijk verantwoordelijk waren voor de erfpachtmaatregel Schiekadeblok;
- ambtenaren, betrokken bij de erfpachtmaatregel Schiekadeblok;
- vertegenwoordigers van LSI en de FHG-bank;
- andere relevante betrokkenen en deskundigen.

¹³ In het raadsvoorstel staat dat het college van ieder individueel geval een volledig dossier aanlegt zodat de ASR en de extern accountant daarover hun rechtmatigheidsoordeel kunnen vormen.

3-4 normenkader

In tabel 3-1 is het normenkader opgenomen dat de rekenkamer hanteert voor de beantwoording van het tweede deel van deelvraag 1:

Hoe is het proces rond de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok verlopen en is daarbij voldaan aan de geldende voorwaarden?

tabel 3-1: normenkader deelvraag 1

norm	criteria
bij de toepassing van de erfpachtmaatregel voor het Schiekadeblok is voldaan aan de voorwaarden die de raad heeft gesteld bij het beschikbaar stellen van een krediet voor de aankoop van gronden in 2009.	• het Schiekadeblok is gelegen in een VIP-gebied • ter onderbouwing van de aankoopprijs zijn minimaal twee taxaties opgesteld in opdracht van de gemeente • de verwervingsprijs is niet hoger dan de verwervingskosten van LSI, vermeerderd met aantoonbare aan het project te relateren plankosten • de erfpachtcanon dekt de financieringslasten van de aankoop of van het gemeentelijk grondbezit • de erfpachtovereenkomst bood voldoende zekerheid over de voortzetting van de locatieontwikkeling • de overeenkomst bevat een expliciete exitregeling bij niet presteren van LSI • het grondbezit is van belang voor de voortzetting van de locatieontwikkeling • er is sprake van het voorkomen van versnipperd grondbezit

In tabel 3-2 is het normenkader opgenomen dat de rekenkamer hanteert voor de beantwoording van deelvraag 5:

Heeft het college de gemeenteraad volledig, tijdig en juist geïnformeerd over:

a de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok?

b de gebeurtenissen in aanloop naar de beëindiging van de overeenkomst?

c de afwikkeling van de overeenkomst met LSI?

tabel 3-2: normenkader deelvraag 5

norm	criteria
het college heeft de raad volledig en juist geïnformeerd over de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok	• het college heeft t.a.v. de erfpachtmaatregel Schiekadeblok alle informatie verstrekt die de raad nodig heeft om haar controlerende rol goed te vervullen • het college heeft de raad tijdig geïnformeerd over relevante ontwikkelingen ten aanzien van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok zijn • de informatie die het college aan de raad heeft verstrekt is niet strijdig met het feitelijke verloop van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok

4 organisatie –en planning

4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer bestaande uit:

- Rolf Willemse (projectleider);
- Nicole Kuijpers;
- Willem Gordijn;
- Rosa Ridderhof;
- Ian Koetsier.

4-2 planning en procedure

De voorbereiding van dit onderzoek is in september 2016 gestart. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. De aanbieding van het rapport aan de gemeenteraad staat voor de zomer van 2017 gepland.