

Erfpacht: instrument voor duurzaam grondbeleid?

(verschenen onder de titel Het afstoffen van de erfpacht in Binnenlands Bestuur, 29 oktober 2021, pp 22-24)

Nederland kent op dit moment een woningtekort van circa 300.000 woningen en de planning is dat er in totaal nog circa 1 mln. huizen bij zouden moeten komen. Tegelijkertijd is er onzekerheid over de bevolkingsontwikkeling: gaat die echt groeien of blijft die min of meer stabiel? Ook is er onduidelijkheid over het vraagstuk van de kwalitatieve woningbehoefte: eengezinswoningen, meergezinswoningen, levensloop bestending, groter of kleiner? Binnenstedelijk bouwen is beperkt mogelijk en daarnaast levert de bodemkwaliteit in onder andere delen van de Randstad ook beperkingen voor (hoog) bouwen op. Dat betekent dat nadenken over bouwen in uitleggebieden nodig is. Daarmee staat grondpolitiek en grondgebruik ook weer op de agenda.

1 Ontwikkelingen in de bouw

Grondgebruik voor de gebouwde omgeving in klassieke zin betekent voor de lange termijn bouwen en dus ook voor de lange termijn beslag op grond. Uit CBS-cijfers over het jaar 2020 valt op te maken dat er nog circa 3½ miljoen (45%) woningen zijn die zijn gebouwd in de periode tussen 1905 en 1975. Die woningen staan er dus al zeker 50 jaar en de laatste 10 jaar is dat aantal met ongeveer 1% afgenomen. Het daaruit voortvloeiende ruimtebeslag is een gegeven. Mocht herontwikkeling of functieverandering van die woningvoorraad nodig zijn, vanwege structurele leegstand of niet meer passend aanbod, dan blijkt dat herontwikkeling of functieverandering moeilijk tot stand komt. Daarbij spelen emotionele redenen – mensen zijn gebonden aan hun vertrouwde buurt – maar ook zakelijke redenen rondom eigendomsverhoudingen en de waarde van de onderliggende grond een rol.

Met de opkomst van nieuwe - meer flexibele - bouwtechnieken lijkt het dat opbouwen, weer afbreken en elders weer opbouwen van woningen makkelijker en minder milieubelastend kan zijn. Dat veronderstelt wel dat er geen economische motieven overblijven om woningen leeg te laten staan. En daar zit met het huidige denken over grondpolitiek nu juist een knelpunt. De eigenaar van de grond verliest geld wanneer bij functieverandering van een woonwijk de grond weer een natuur- of waterbergingsfunctie of een agrarische bestemming krijgt. Immers, grond bestemd voor bebouwing is meer waard dan grond voor andere doeleinden. Omdat er veel onzekerheid is over de kansen en risico's bij woningbouw in nieuwe uitbreidingsgebieden, is herbezinning op grondpolitiek en de gevolgen van

functieverandering van grond wenselijk. Centrale vraag daarbij is wat te doen om het extra ruimtebeslag voor de komende 10 jaar op de lange termijn (50+ jaar, of korter indien nodig) makkelijker van functie te laten veranderen zonder al te hoge kosten? Het ruimtebeslag van de huidige gebouwde omgeving blijft buiten beschouwing omdat het moeilijk is om eenmaal gevestigde rechtsverhoudingen te veranderen.

2 Grondwaarde

De waarde van grond is afhankelijk van het soort gebruik en de eventuele investeringen in de grond. Voor grond die nog niet eerder bebouwd was, betekent dit de kostprijs voor aankoop van landbouwgrond, verhoogd met de kosten voor het bouwrijp maken. Vervolgens ontstaat winst bij een hogere verkoopprijs dan de kostprijs. Hoe dat technisch precies werkt is voor deze bijdrage minder relevant. Bij grond die al bebouwd was ontstaat overigens vaak verlies vanwege sloop- en saneringskosten. Na de verkooptransactie ontstaat in gewilde gebieden nog verdere papieren (ongerealiseerde) waardeverandering door de wetten van vraag en aanbod. Deze waardeverandering raakt zowel eigenaren van koopwoningen als eigenaren van huurwoningen. Die laatsten zullen, vaak na verloop van tijd (ca. 15-20 jaar), woningen doorverkopen aan bewoners die vervolgens de risico's van onderhoud en waardeveranderingen gaan dragen. Juist na die periode van 15-20 jaar gaan risico's als gevolg van veranderende woningbehoefte optreden. Verlies nemen is voor eigenaren geen aantrekkelijke optie en bemoeilijkt vervolgens het realiseren van herontwikkeling of functieverandering. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in nu al bestaande krimpregio's.

3 Gemeentelijk grondbeleid

Het huidige grondbeleid van gemeenten is veelal passief en faciliterend, mede als gevolg van de bovenmatige winstverwachtingen rondom grondexploitatie die, na de financiële crisis van 2008, niet meer reëel waren. Gevolg van dat passieve beleid is dat er alle ruimte is voor de markt om strategische grondposities op te kopen en zo een sterke onderhandelingspositie richting gemeente te verkrijgen. Niet alleen de gemeente merkt dat, maar ook potentiële kopers zijn daarmee afhankelijk van die marktpartijen en betalen hoge prijzen voor grond en bebouwing. Op de korte termijn lijkt er allemaal niet veel aan de hand: in de neo-liberale filosofie doet de markt gewoon zijn werk.

Maar is dat wel zo? Als er zoveel onzekerheid is over de toekomstige behoefte aan woningen en bedrijfsruimten (denk aan decentrale winkelgebieden met veel leegstand), is er dan uiteindelijk geen sprake van private korte termijn winsten en vervolgens maatschappelijke lasten op lange termijn om eigenaren uit te kopen, te herontwikkelen en eventueel grond terug te geven aan de natuur?

In theorie hebben gemeenten via de wet voorkeursrecht gemeenten de mogelijkheid om het eerste recht van koop voor een bepaald gebied vast te leggen. Dit instrument zorgt ervoor dat de gemeente die dit wil actief kan sturen op de ontwikkeling van de gebouwde omgeving in plaats van alles aan de markt over te laten. In de discussies over de uitkoop van boeren, om redenen van milieubescherming of om doelstellingen voor woningbouw te realiseren, kan het voorkeursrecht van gemeenten een belangrijke rol spelen. Wanneer gemeenten via de wet voorkeursrecht zelf weer een actieve rol in het grondbeleid gaan nemen, zijn ook andere keuzes rondom de invulling van het areaal mogelijk. Dat kan het bereiken van maatschappelijke doelen vergemakkelijken.

4 Erfpacht als denkrichting?

Alleen actief grondbeleid in combinatie met verkoop van grond is eigenlijk meer van hetzelfde. Het lost de problemen die kunnen ontstaan bij eventuele toekomstige functieveranderingen niet op omdat de waardeontwikkeling van de grond maar ook de versnippering van eigendom van de grond in stand blijft.

Daarom zou ik hier een lans willen breken voor het aloude instrument *erfpacht*. Als de grond in handen is van de samenleving, dan is het uiteindelijk makkelijker om toekomstige functieverandering te realiseren omdat de ongerealiseerde waardestijging van de grond geen rol meer speelt bij de besluitvorming. De gemeente waardeert bezittingen en ook grond volgens de huidige boekhoudregels op basis van de oorspronkelijke kostprijs of lagere marktwaarde. Dat betekent dat bij waardestijging van bezittingen geen winst maar een zogenaamde stille reserve ontstaat. Pas bij daadwerkelijke verkoop ontstaat een boekwinst of eventueel -verlies en komt er geld op de bankrekening. Onder commerciële boekhoudregels – bijvoorbeeld zichtbaar bij woningcorporaties – geldt juist dat de waardering van vastgoed en grond tegen marktwaarde plaatsvindt. Dat betekent dat de waarde inclusief de stille reserve in de boeken staat, een papieren winst ontstaat en dat terwijl er geen euro op de bankrekening is toegevoegd. Deze papieren winst heeft wel gevolgen voor de beeldvorming over de rijkdom van vastgoedeigenaren. De commerciële private partij speculeert juist op die papieren waardestijging: het is vaak een belangrijk onderdeel van het verdienmodel. Bij woningcorporaties versluiert het juist het zicht op de resultaten uit de exploitatie van huurwoningen.

Een erfpachtconstructie draagt bij aan het tegengaan van grondspeculatie en heeft voor de gebruiker van de grond als voordeel dat er geen financiering voor aankoop van grond nodig is. Daar staat een jaarlijkse kostendekkende vergoeding tegenover, die ook invloed kan hebben op de leencapaciteit voor een hypotheek. Bij overdracht van het vastgoed speelt onder erfpacht de waarde van de grond geen rol meer: de prijs van de grond ligt vast via de erfpachtconstructie en dat voorkomt dat de koper een waarderisico gaat lopen op de ondergrond van de woning of het bedrijfspand. Omdat de

gemeente als eigenaar de grond tegen historische kosten in de boeken heeft staan, is er daar ook geen waarderisico.

Het kan toeval zijn, maar in een grondexploitatie die ik al een aantal jaren volg en waar erfpacht van toepassing is, is een opvallende ontwikkeling te zien. De desbetreffende grondexploitatie biedt de mogelijkheid om eeuwigdurend de erfpacht af te kopen. In materiële zin is afkoop vergelijkbaar met het kopen van de grond. In eerste instantie vonden grondtransacties plaats met afkoop van de erfpacht. De laatste paar jaren is een verschuiving te zien: nieuwe gronduitgifte gaat zonder afkoop maar via de jaarlijkse canon. Met andere woorden: een verschuiving van privaat waarderisico naar maatschappelijk kostendekkingsrisico, mogelijk ingegeven door de wens van de betrokken marktpartijen om wat voorzichtiger te zijn met de beschikbare liquiditeiten.

In de beweging uit de casus zit in meer algemene zin ook een kans. De onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen in de gebouwde omgeving maakt dat partijen wellicht meer dan voorheen moeten nadenken over de levensduur van gebouwde objecten. Voor kantoren en bedrijfsgebouwen komt dat tot uitdrukking in de verkorting van afschrijvingstermijnen. Voor woningen kan dat op een andere manier. Waarom zou bij concepten als tiny houses, herbruikbare gebouwen of tijdelijke benutting van ruimte, een risico op waardeverlies op de onderliggende grond nodig zijn? Biedt een vaste, redelijke vergoeding gedurende de gebruiksduur dan niet meer zekerheid voor de eindgebruiker? En levert dat voor de samenleving een voordeel op dat wanneer functieverandering nodig blijkt te zijn, dat met minder ingewikkelde opkoopprocedures en tegen redelijke kosten kan plaatsvinden? Een neveneffect van deze denkrichting is dat met name verhuurders van flexibele woonconcepten meer kapitaal beschikbaar houden voor investeringen en zo een grotere bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van tekorten op de woningmarkt.

Vanuit het perspectief van de gemeente zorgt een erfpachtstelsel voor de nu nog te ontwikkelen grondposities voor stabiele kasstromen via de jaarlijkse canon. De eenmalige jubelmiljoenen die nu bij de verkoop van grond op basis van de - nauwelijks aan de gemeenteraad uitlegbare - commerciële winstnemingsregels van de Commissie BBV ontstaan, komen te vervallen. Dat verstoort weliswaar op korte termijn het verdienmodel van sommige gemeenten. Maar is dat erg als tegelijkertijd eigenlijk een spaarpot nodig is om de kosten van een toekomstige functieverandering te kunnen afdekken? Zou er een gemeenteraad zijn die bij de huidige gemeentelijke gronduitgiftes een spaarpot voor over 30 jaar noodzakelijke kosten rondom functieverandering van grond aanhoudt? Vanuit het perspectief van eerlijk verdelen van de lasten over verschillende generaties zou dat tenminste een debat waard zijn.

5 Slot

Woningbouw betekent traditioneel ruimtebeslag voor de lange termijn. De vraag is of de huidige bouwopgave ook op lange termijn daadwerkelijk nodig is voor de dan bestaande woningbehoefte. Met de huidige grondpolitiek van gemeenten en de waardeveranderingen van grond door functieverandering is het moeilijk om eenmaal voor de bebouwde omgeving gebruikte grond weer een andere bestemming te geven. Erfpacht kan een instrument zijn om het vraagstuk van waardeverandering van grond te omzeilen. Zouden we gegeven de onzekerheden over het lange termijn grondgebruik in Nederland een debat moeten voeren over het gemeentelijke grondbeleid?. Kan actief grondbeleid met erfpacht een rol spelen om private lusten en publieke lasten anders te verdelen en zo het grondgebruik te verduurzamen?

Johan de Kruijf

Universitair docent Bestuurskunde Radboud Universiteit/Voor Raad & Bestuur.

Met dank aan L. Carton (Universitair docent Planologie Radboud Universiteit) voor haar reflectie op de hoofdlijnen van dit artikel.