

Grondwaarden en de betaalbaarheid van woningen

Naar een andere behandeling van grond en opstal?

Prof. dr. E. Buitelaar en R. Meijer MSc¹

1 Inleiding

Grond is een noodzakelijke voorwaarde om woningen te kunnen bouwen en dus om het woningtekort te verminderen. Daarmee is grond ook indirect van invloed op de prijsontwikkeling en de betaalbaarheid van woningen. Immers, voor het vrije segment geldt: hoe meer grond beschikbaar, hoe meer woningen er gebouwd kunnen worden, hoe groter het woningaanbod en dus hoe lager de prijs (*ceteris paribus* alle factoren die van invloed zijn op de vraag naar woningen, waaronder de leenruimte). Maar er is ook een meer directe relatie tussen grond aan de ene kant en prijs en betaalbaarheid aan de andere kant. Het deel van de waarde of de prijs van een woning dat aan de grond - de locatie - kan worden toegerekend is groot en wordt de laatste jaren steeds groter, terwijl de waarde van de opstallen die op de grond worden ontwikkeld veel minder groeit. Dit zorgt voor hogere en, potentieel, volatielere huizenprijzen, met negatieve gevolgen voor respectievelijk de betaalbaarheid² van woningen en voor vermogensongelijkheid. Een andere omgang met grond en grondwaarden (ten opzichte van de opstal en zijn waarde) kan deze problemen verminderen.

In deze bijdrage wordt eerst de relatie tussen grond-, opstal- en woningwaarden verder uitgewerkt, waarna verschillende mogelijkheden worden verkend om grond en opstallen in financiële (en deels juridische) zin anders te behandelen. Dit betreft zowel gebiedsgerichte maatregelen die bij gebiedsontwikkeling van toepassing kunnen zijn als meer generieke, systemische maatregelen waar de betaalbaarheid in de gehele woningmarkt bij gebaat zou kunnen zijn. Van beide typen oplossingen werken we een voorbeeld uit: het gebiedsfonds voor betaalbare koopwoningen en de grondbelasting. Beide staan wat verder af van de bestaande praktijk en het bestaande systeem vanuit de overtuiging dat

1 Edwin Buitelaar is senior onderzoeker stedelijke ontwikkeling bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en hoogleraar sociale geografie en planologie aan de Universiteit Utrecht en Rick Meijer is promovendus aan de Universiteit Utrecht en senior adviseur bij Stadkwadraat. De auteurs danken Pim Beckers, Arjan Bregman, Marc Hanou, Barrie Needham, Frans Schilder en Theo Stauttener voor hun commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

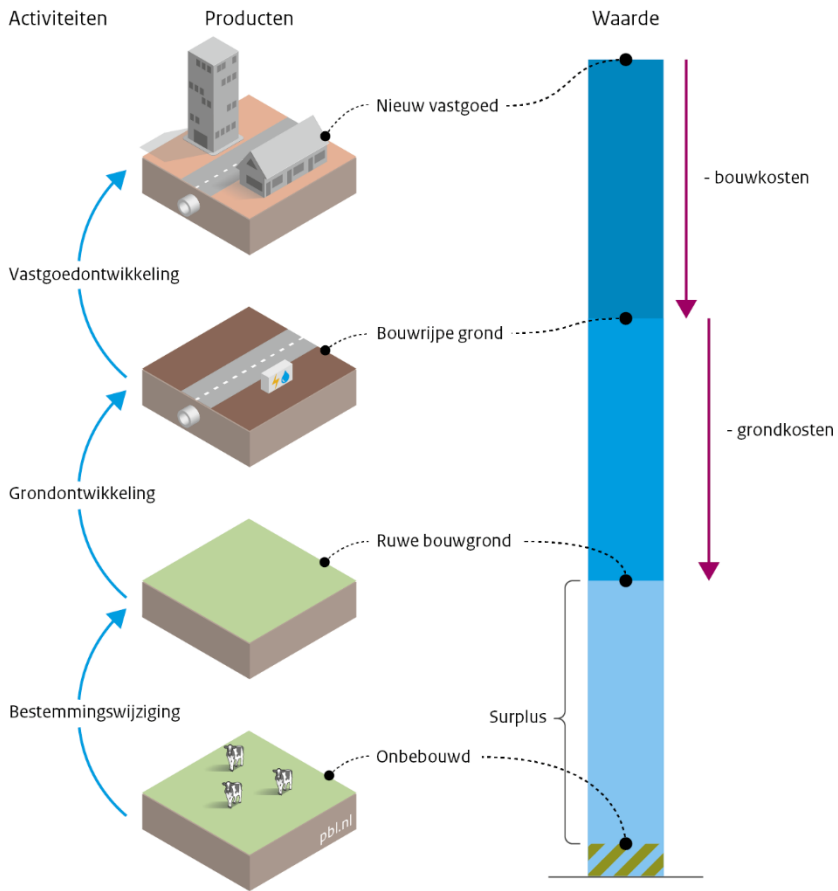
2 Wederom uitgaande van gelijke leenruimte en financieringsvoorwaarden.

de problemen op de woningmarkt ook om radicalere gedachten vragen. In de afsluitende discussie gaan we in op zowel de beleids- als de onderzoeksagenda.

2 De relatie tussen grond- en woningwaarden

Binnen het vakgebied van de grondeconomie is het algemeen bekend dat de waarde van grond voor woningbouw residueel wordt bepaald. Dat wil zeggen dat de waarde van grond wordt afgeleid van de waarde van hetgeen op die grond wordt gerealiseerd, in dit geval woningen, verminderd met de bouwkosten en de kosten verbonden met het bouw- en woonrijp maken van de grond (vrij naar Ricardo, 1817; zie ook Kruijt, Needham & Spit, 1990). Bij de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties ontstaat vaak een 'surplus'. Dit is het verschil tussen de residuele waarde voor de ruwe grond voor woningbouw en waarde van de grond onder het huidige of bestaande gebruik (zie ook figuur 1). Verschillende partijen in de bouwkolom van woningbouw (waaronder grondeigenaren, bouwers, ontwikkelaars) proberen tijdens het ontwikkelproces zoveel mogelijk van dat surplus toe te eigenen: er is een 'strijd om het surplus' (Buitelaar, 2021).

Fasen van vastgoed-/gebiedsontwikkeling bij lage alternatieve kosten



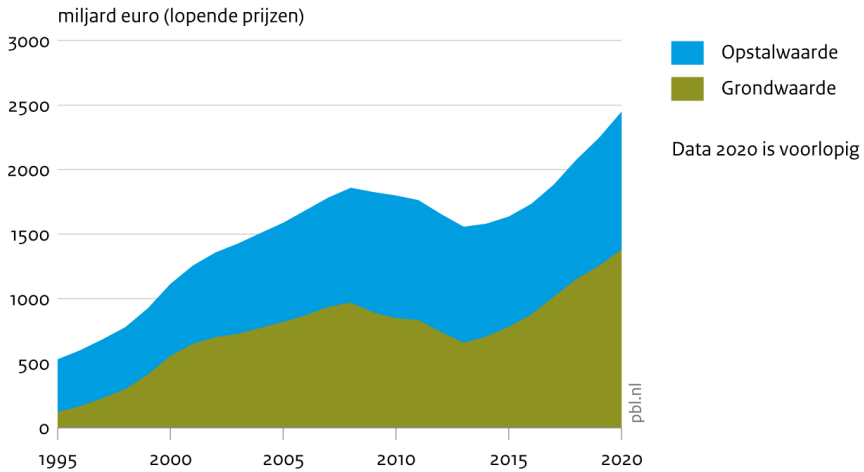
Figuur 1 / Bron: Buitelaar (2021)

De woningmarkt is een voorraadmarkt (Renes, Thissen & Segeren, 2006). Dit wil zeggen dat de omvang van de bestaande voorraad zo groot is, en de omvang van de periodieke toevoegingen (de jaarlijkse nieuwbouw) zo klein, dat de prijs van die toevoegingen de prijs van de voorraad volgt. En dus - residueel redenerend - volgt ook de waarde van de grond voor nieuwbouw de prijsontwikkeling van de bestaande voorraad woningen. De prijsontwikkeling van de bestaande woningvoorraad is in de periode 2005-2020 aanjager geweest voor andere deelmarkten binnen de bouwkolom, waaronder bouwkosten en grond-, weg en waterbouw (Stauttner et al., 2021).

Toch is er ook een omgekeerde relatie: de grond, of beter gezegd de locatie, bepaalt ook de prijs of waarde van huizen. Hiervoor moeten we kijken naar de verschillende kenmerken van huizen. Alhoewel woningen natuurlijk als één geheel worden verhandeld, inclusief de grond eronder, is er voor de verschillende kenmerken wel sprake van onderscheidende, 'impliciete' markten (Rosen, 1974). Dat wil zeggen dat verschillende

kenmerken een eigen vraag, aanbod en impliciete prijs (of schaduwprijs) kennen. Via zogenoemde hedonische prijsanalyses kunnen die schaduwrijzen in beeld worden gebracht. Ook grond- en opstalwaardes kunnen via die weg van elkaar worden gescheiden. Figuur 2 laat dat zien voor de totale woningwaarde in Nederland (vergelijk met Van Hoenselaar & Mink, 2019).

Totale woningwaarde in Nederland



Bron: Nationale Rekeningen, CBS

Figuur 2

De waarde van woningen in 2020 wordt voor bijna 60 procent bepaald door de grond, ofwel de locatie, los van de kenmerken van de woning zelf. En ook de stijging in de woningwaarde in de laatste jaren komt vooral voor rekening van de grondcomponent. Dit komt door het verschil in de aard van beide ‘goederen’.

Grond is een atypisch product: het kan niet ge(re)produceerd worden, is volledig locatiegebonden en het gebruik van grond is sterk gereguleerd (Evans, 2004). Dit zorgt voor een zeer lage aanbodelasticiteit, hetgeen wil zeggen dat het aanbod niet of nauwelijks reageert op veranderingen in de prijs. Omgekeerd: stijgingen (en dalingen) in de vraag vertalen zich niet in aanbodreacties maar in prijsstijgingen (en -dalingen). Alhoewel ook de toevoeging (en onttrekking) van opstallen tijd kost, is de responsiviteit (de elasticiteit) veel groter: woningen kunnen wél geproduceerd worden - in tegenstelling tot grond - en dus ook reageren op veranderingen in prijs. Het gevolg is dus een verschil in waardeontwikkeling tussen grond en opstal en een relatief grote bijdrage van grond in de waarde van woningen en de volatiliteit daarvan. Het anders behandelen van grond en opstallen kan een bijdrage leveren aan het vergroten van de betaalbaarheid. Dit sluit aan bij pleidooien die in internationale literatuur zichtbaar zijn (o.a. Ryan-Collins, Lloyd & Macfarlane, 2017).

3 Andere behandeling van grond en opstallen

Er zijn verschillende manieren waarop grond en opstal van elkaar kunnen worden gescheiden. Erfpacht is misschien wel het meest bekende en beproefde instrument. Grondeigenaren, waaronder gemeenten, kunnen in geval van nieuwbouw de gronden onder de woningen in eigendom houden - het 'blote eigendom' - en alleen het recht op het gebruik van de opstal (het erfpachtrecht) uitgeven. Over het gebruik van de gronden in erfpacht wordt door sommige gemeenten een canon gevraagd. Dit is een jaarlijkse vergoeding voor het gebruik van de grond. Deze canon wordt berekend door een percentage van de grondwaarde te nemen. Zo incasseerde de gemeente Amsterdam in 2020 voor € 226,4 miljoen aan erfpachtopbrengsten (bron: Jaarverslag gemeente Amsterdam 2020). Voor gemeenten is het voordeel baatafoming en de beschikking over een extra middel voor het sturen van stedelijke ontwikkeling. Na een aantal jaren is met de canon de residuele grondwaarde 'terugverdiend' en eigent ze zich een deel van de grondwaardestijging die daarna volgt toe. Afhankelijk van de voorwaarden kan het voor huiseigenaren lastenverzwaring betekenen, in geval van een hoge canon, maar ook verlichting. Zo werd na de financiële crisis van 2008 en de financieringsproblemen voor woningzoekenden die daaruit voortvloeiden regelmatig gesuggereerd dat grond uitgeven in erfpacht de investering en daarmee de financieringsbehoefte (van woningzoekenden) kan verminderen (o.a. De Haan & Van Leeuwen, 2010). En ook meer recent zien we het ontstaan van zogenoemde 'koopstartregelingen' waarbij starters op de woningmarkt niet de volledige koopprijs van een woningen hoeven te voldoen omdat ze via erfpacht over een deel van de koopsom (vaak het gronddeel) een relatief gunstige canon betalen. Toch is het prijsdrukkende effect van erfpacht beperkt. Bij de aankoop van woningen in Amsterdam verdisconteren kopers gemiddeld slechts 40 procent van de netto contante waarde van toekomstige erfpachtlasten in het aankoopbedrag (Francke & Van der Schans, 2019).

Veel gemeenten hebben de afgelopen decennia hun erfpachtsysteem geheel of gedeeltelijk afgebouwd. Zelfs Amsterdam - de stad waar erfpacht het sterkst verankerd is - heeft in 2016 besloten het systeem zo te veranderen dat huiseigenaren hun erfpacht om kunnen zetten van een voortdurende naar een eeuwigdurende variant. Het voordeel van die laatste voor de huiseigenaren is dat de voorwaarden voor eeuwig worden vastgezet en er niet om de 50 jaar een herijking van de canon plaatsvindt. Voor de stad betekent het uiteraard dat toekomstige waardestijgingen niet worden afgeroomd ten gunste van de gemeentelijke kas.

Naast deze bestaande vorm zijn allerlei andere vormen denkbaar die grond en opstal anders behandelen. In deze boekbijdrage verkennen we er twee: het gebiedsfonds en de grondbelasting. De eerste is een gebiedsspecifieke oplossing, de tweede een meer systemische. Met het gebiedsfonds wordt en blijft een collectief de eigenaar van grond en/of opstallen; met kopers worden afspraken gemaakt over de transactieprijs zodat de (grond)waardeontwikkeling niet 'uit het gebied' getrokken wordt. Daarmee kan voor dergelijke locaties de betaalbaarheid voor de lange termijn worden geborgd. Een meer systemische uitwerking zou een algehele grondbelasting kunnen zijn. Bij een grondbelasting wordt alleen de grond en niet het opstal belast. Ook dit kan, op de langere termijn weliswaar, de betaalbaarheid van woningen bevorderen.

4 Maatregelen op gebiedsniveau: het vasthouden van waarde via een gebiedsfonds

Een gebiedsfonds is een instrument om een gebied in collectiviteit te ontwikkelen en te beheren. Het gebiedsfonds wordt ook wel gezien als verdienmodel, waarin 'verschillende typen investeerders (overheden, marktpartijen en maatschappelijke partijen) hun middelen bundelen en alle belangen zullen delen om een korte- en lange termijn financiering te faciliteren' (Stumpel, 2014). Waar dit verdienmodel in bestaande voorbeelden veelal wordt ingezet ten dienste van aandeelhouders met winst oogmerk, ligt in deze bijdrage de focus op gebiedsfondsen met een maatschappelijke doelstelling.

De laatste tijd ontstaan steeds meer private/particuliere gebiedsfondsen die tot doel hebben om bij te dragen aan de snelheid en betaalbaarheid van woningbouwontwikkeling en bovendien de waardecreatie langdurig in het gebied te houden. Wooncoöperaties zijn het meest bekende voorbeeld, waarbij een collectief vanuit maatschappelijk oogpunt opdrachtgever wordt voor de ontwikkeling van woningen en individuele bewoners vervolgens huren van een coöperatie. Ondanks hun potentie zijn er echter maar weinig wooncoöperaties in Europa. Door hun karakter vallen ze precies tussen de sociale en private woningbouw in, wat moeilijk past binnen de bestaande institutionele context (Bossuyt, 2020). Enerzijds kunnen wooncoöperaties moeilijk concurreren met het vrije segment op de woningmarkt, met name omdat ze lastiger aan bancair krediet kunnen komen. Voor de ontwikkeling van wooncoöperaties moet relatief veel eigen vermogen worden ingebracht (Lengkeek & Kuenzli, 2022), zowel voor de voorfinanciering in een vroegtijdig stadium van planvorming als voor de bouw zelf. Aangezien zo vroeg in het proces de risico's nog groot zijn en de uiteindelijke bewoners (leden van de coöperatie) nog niet bekend, is vaak ondersteuning nodig vanuit een (andere) woningcorporatie, gemeente of maatschappelijke investeerder. Anderzijds passen wooncoöperaties ook niet binnen het sociale segment en hebben daarmee dus ook niet de voordelen die 'toegelaten instellingen' wel genieten (zoals WSW-borging, sanerings- en projectsteun, etc.) (Nuesink, 2016).

4.1 Pay it forward

In deze bijdrage wordt een nieuw, relatief onbekend voorbeeld van een gebiedsfonds toegelicht, dat is gericht op betaalbare koopwoningen: Pay it forward.

Pay it forward is een nog niet gerealiseerd concept³ voor een gebiedsfonds gericht op het realiseren van koopwoningen voor middeninkomens die niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. Het kwalificeert daarmee als 'koperscoöperatie' (Bossuyt, 2020). Het idee van dit gebiedsfonds is dat in de ontwikkeling van woningbouw door alle partijen (voor zover mogelijk) wordt bijgedragen om de stichtingskosten van de woning te beperken. De bouwer kiest voor een efficiënte bouw en neemt genoegen met een redelijk rendement en de grondeigenaar geeft een korting op de grondprijs. Door deze uitgangspunten kan de woning worden opgeleverd tegen lagere stichtingskosten dan nu vaak het geval is. Waar dit bij een residuele benadering tot extra grondwaarde

3 Ontwikkeld door Stadkwadraat en Era Contour (zie <www.pif-eracontour.nl>).

zou leiden, wordt dit bij Pay it forward gebruikt om een meer betaalbare woning aan te kunnen bieden.

De woningen worden opgeleverd aan een vereniging die, in tegenstelling tot wooncoöperaties, geen eigenaar blijft van de woningen. De vereniging functioneert uitsluitend als doorgeefluik en zal de woningen direct doorleveren aan individuele kopers. Hierdoor loopt de vereniging maar beperkt risico en heeft zij geen omvangrijke financiering nodig. In zekere zin is een deel van de grondwaarde en van eventuele grondwaardestijgingen eigendom van de vereniging. Anders gezegd, het gebiedsfonds roomt deze waardestijgingen af om de woningprijzen te drukken en daarmee koopwoningen voor huishoudens met een middeninkomen betaalbaar te houden. De kosten van de vereniging zelf worden betaald door een contributie van de leden. Dit wordt onder andere gebruikt voor de organisatie van de vereniging en professionele begeleiding van kooptransacties.

De woningen blijven ook betaalbaar, doordat de woningen bij toekomstige mutatie weer aan de vereniging worden verkocht tegen een vooraf vastgelegde prijs. Deze prijs bestaat uit de oorspronkelijke aankoopwaarde en een correctie voor inflatie. Als de woningprijzen in de markt in de tussenliggende periode zijn gestegen komt dit, voor zover het boven inflatie ligt, niet ten goede aan de individuele eigenaren, maar blijven de woningen betaalbaar voor nieuwe kopers. De prijsontwikkeling van de woning wordt daarmee onttrokken aan marktwerking. De nieuwe kopers worden door de vereniging eerst gezocht binnen haar eigen ledenbestand. Als daar geen koper wordt gevonden, dan wordt de woning op de markt aangeboden, voor dezelfde prijs. Als de woningprijzen in de tussenliggende periode zijn gedaald, komt dit verlies voor rekening van de koper. Doordat de woning bij oplevering echter al onder de marktwaarde wordt verkocht, is de kans hierop beperkt. Bovendien lopen kopers van woningen dit risico bij andere woningen ook. De woning is daarmee geen goede renderende belegging, maar kopers bouwen wel vermogen door aflossing op de hypotheek plus inflatiecorrectie.

4.2 *Gevolgen voor wonen*

Een gebiedsfonds voor betaalbare koopwoningen kan de prijs van een woning drukken en daarmee de betaalbaarheid vergroten, niet enkel op de korte termijn, maar vooral op de lange termijn. Uit figuur 2 blijkt dat woningwaarden op lange termijn flink stijgen. Doordat de woningen in het gebiedsfonds aan deze prijsontwikkeling worden onttrokken, neemt de betaalbaarheid op langere termijn toe. Door de toepassing van gebiedsfondsen voor betaalbare koopwoningen kunnen bovendien specifieke doelgroepen een plek krijgen. De beter betaalbare koopwoningen kunnen daarmee zorgen voor een betere doorstroom tussen de huur- en koopsector.

4.3 *Tegenwerpen*

Ondanks de kansen die gebiedsfondsen kunnen bieden bestaan ook nadelen aan gebiedsfondsen. We bespreken er een aantal.

Transactiekosten

De oprichting van een stichting of vereniging is bij gebiedsfondsen altijd noodzakelijk. Hier komen transactiekosten bij kijken, zoals de organisatie van de vereniging, besluit-

vorming en financieel beheer. Dit zal door de betrokken leden van de vereniging kunnen worden opgepakt of uitbesteed. Desondanks zal dit beheer van de vereniging altijd noodzakelijk zijn voor het functioneren van gebiedsfonds. Vanaf de eerste bewoning is dit vergelijkbaar met de vereniging van eigenaren, zoals bij appartementen al gebruikelijk is.

Risico's bij fluctuerende woningprijzen

Gebiedsfonds gericht op betaalbaarheid bieden in de opzet zoals Pay if forward nog geen oplossing voor dalende woningprijzen. Deze risico's liggen bij de kopers. De kans bestaat dus nog steeds dat kopers met verlies hun woning verkopen op het moment dat ze vertrekken. Om dit te voorkomen zal de vereniging eigenaar kunnen worden van de grond, maar in dat geval ontstaan dezelfde financiële uitdagingen als waar wooncoöperaties tegenaan lopen. Bij stijgende prijzen zullen verhuizers relatief zwak staan voor het kopen van een nieuwe woning in de reguliere koopwoningmarkt, omdat ze zich de (grond)waardestijging niet toe kunnen eigenen. Daar staat tegenover dat de relatieve betaalbaarheid van de woning in het gebiedsfonds, ten opzichte van koopwoningen in het vrije segment, in een stijgende markt alleen maar toeneemt.

Opschaalbaarheid

De realisatie van gebiedsfonds voor betaalbare koopwoningen zal, net als wooncoöperaties, in eerste instantie een beperkt effect hebben op de betaalbaarheid van woningen. Pas wanneer een substantieel deel van de woningmarkt op deze wijze wordt ingericht, zal er een waarneembaar prijseffect op kunnen treden. De toepassing is echter vooralsnog met name kansrijk voor de realisatie van betaalbare woningen op een specifieke locatie waar de urgentie voor middeninkomens het grootst is. Gemeenten die zelf een bijdrage willen leveren aan betaalbaarheid zouden ruimte kunnen bieden via hun grondbeleid, en eventueel via gunstige financieringsvoorwaarden⁴, om deze nieuwe vorm van een gebiedsfonds toe te passen.

5 Maatregelen op systeemniveau: het belasten van grond

Het voorbeeld dat we hiervoor uitwerkten is een voorbeeld van het scheiden van grond en opstallen dat alleen werkt als een grondeigenaar (vaak de gemeente) voor deze optie *kiest*. Alhoewel dat waardevolle voorbeelden op kan leveren is het geen systemische verandering en zal de bijdrage aan het vergroten van de snelheid en betaalbaarheid van woningbouw beperkt zijn tot individuele locaties. Een instrument dat wel een systemische verandering teweegbrengt en potentieel grote gevolgen kan hebben is een belasting op grond.

5.1 Een grondbelasting

Het idee van een grondbelasting en wat dat kan betekenen voor de economie is voor het eerst echt uitgebreid uitgewerkt door de Amerikaanse econoom Henry George in zijn magnum opus *Progress and Poverty* (1879). Een grondbelasting heft belasting op grond,

4 In Amsterdam worden wooncollectieven gefinancierd met een gemeentelijke financieringsregeling. Deze regeling kent randvoorwaarden waarbij betaalbaarheid geborgd blijft en 'uitponden' wordt verboden.

in principe op alle grond in Nederland. Echter enkel op de grond, ofwel de locatie, en dus niet op alle investeringen ('improvements', in de woorden van George) die op de grond hebben plaatsgevonden zoals de bouw van opstallen, het plaatsen van zonnepanelen of wat dies meer zij. Hiermee wijkt het dus af van een onroerendgoedbelasting die immers over de hele waarde van het onroerend goed belasting heft. Het wijkt ook af van een belasting op bouwgrond, zoals bijvoorbeeld voorgesteld door Van der Krabben (FD, 20 april 2022). Die belasting geldt niet voor het volledige grondgebied, enkel voor ontwikkellocaties - nog los van de vraag hoe je bepaalt wanneer iets bouwgrond is. Daarmee is het toepassingsbereik van een bouwgrondbelasting beperkter dan die van een grondbelasting. De voornaamste functie van een belasting op bouwgrond is het tegengaan van speculatie, daar waar de effecten van een grondbelasting breder gevoeld zullen worden, zoals hieronder duidelijk wordt. Tot slot is een grondbelasting iets anders dan een planbatenheffing. Die laatste is heffing op de waardestijging van grond die het gevolg is van een bestemmingswijziging (Deloitte, 2019). Dit is een eenmalige heffing in specifieke gevallen en daarmee dus minder verstrekkend dan een grondbelasting.

Ten opzichte van het huidige systeem is een grondbelasting een radicale wijziging - mits het tarief substantieel is - en geen kortetermijnoplossing voor de urgente betaalbaarheids- en toegankelijkheidsproblematiek op de woningmarkt. Dat laat onverlet dat het verkennen van de wenselijkheid en de haalbaarheid de moeite waard is. We maken daar een begin mee. Hieronder verkennen we een aantal effecten van, en argumenten vóór een grondbelasting. Tot slot staan we stil bij een aantal praktische en maatschappelijke bezwaren.

5.2 *Gevolgen voor wonen*

De mate waarin een grondbelasting effect sorteert hangt af van hoe deze precies wordt ingericht, met name het gehanteerde tarief. Dus onderstaande verkenning geeft een idee van richting van de effecten, niet van de mate waarin ze op zullen treden.

Daling en afvlakking van huizenprijzen

Conform de economische theorie zal een belasting op grond de vraag naar grond doen verminderen en daarmee ook de grondwaarde. Dit zal een verminderend effect hebben op het aandeel dat de grondwaarde van de totale woningwaarde in beslag neemt (zie figuur 2). Het zal daarmee ook de fluctuaties, die nu vooral door de grondcomponent worden verklaard, dempen (zie ook CPB, 2020; Ministerie van Financiën, 2020). En dit vermindert ook weer de vermogensrisico's die ontstaan door een volatiele prijsontwikkeling op de woningmarkt.

Door het dempende effect op huizenprijzen kan een grondbelasting ook een rol spelen in het verminderen van de vermogensongelijkheid. Deze vorm van ongelijkheid is, in tegenstelling tot inkomensongelijkheid, in internationaal opzicht hoog te noemen (WRR, 2014). En de woningmarkt speelt daarin een belangrijke rol omdat eigenaren via woningbezit, en gesteund door verschillende fiscaliteiten, vermogen op kunnen bouwen daar waar huurders dat niet kunnen (Arundel & Hochstenbach, 2020).

Minder grondspeculatie én incentive om te bouwen

Binnen een systeem van grondbelasting wordt het minder interessant om vooruitlopend op toekomstige ontwikkelingen grond te verwerven én, wanneer de grond in bezit is, te wachten met ontwikkelen anticiperend op toekomstige huizenprijsstijgingen. Met andere woorden, grondspeculatie wordt hierdoor ontmoedigd. Dit zou vertragingen in gebiedsontwikkelingen - 'stalled sites' (Buitelaar & Van Schie, 2018) - kunnen verminderen. De ontwikkelaar ziet met de grondbelasting namelijk zijn ontwikkelwinst afnemen voor elk jaar dat een locatie met een bouwtitel niet wordt ontwikkeld.

Duurzamer ruimtegebruik

Een belasting die grond belast en niet de opstallen ontmoedigt het bezit van (veel) grond en stimuleert het zo intensief mogelijk gebruiken van de grond. Eigenaren worden niet 'gestraft' voor de verbeteringen die ze op de grond aanbrengen. Een onroerendezaakbelasting doet dit wel en werkt daarmee verstedelijking in lage dichtheden in de hand, zoals onderzoek naar *urban sprawl* in de Verenigde Staten bevestigt (Brueckner & Kim, 2003).

5.3 Een rechtvaardige en efficiënte belasting

De argumenten die hierboven werden aangedragen vóór een grondbelasting richten zich puur op de *instrumentele* functie van een belasting in het bereiken van bepaalde beleidsdoelen (zoals het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen). Maar er zijn ook een aantal *intrinsieke* argumenten die zo'n belasting als bron van overheidsinkomsten het overwegen waard maken. Zo betoogt Henry George dat een grondbelasting rechtvaardig is. In tegenstelling tot politiek filosofen als John Locke, die privaat grondeigendom als natuurrecht zien, stelt George dat privaat bezit van grond onrechtvaardig is. Je kunt alleen een natuurlijk recht hebben op jezelf en iets dat je zelf hebt gemaakt: 'Is it not, primarily, the right of a man to himself, to the use of his own powers, to the enjoyment of the fruits of his own exertions? [...] The real and natural distinction is between things which are the produce of labor and things which are the gratuitous offerings of nature; or, to adopt the terms of political economy, between wealth and land' (George, 1879, p. 122-123).

Het gaat George echter niet om het volledig onteigenen en nationaliseren van eigendom. Nog los van de kosten verbonden aan de schadeloosstelling van eigenaren, zou het probleem van vermogensaccumulatie door een beperkte groep juist in stand worden gehouden. Het gaat niet om wie de grond in bezit heeft maar om de waarde die daarmee wordt afgeroomd: 'Let the individuals who now hold it still retain, if they want to, possession of what they are pleased to call their land. Let them buy and sell, and bequeath and devise it. We may safely leave them the shell, if we take the kernel. It is not necessary to confiscate land; it is only necessary to confiscate rent' (George, 1879, p. 147). In de woorden van Christman (1991, p. 30): als we eigendomsrechten onderverdelen in 'control rights' en 'income rights' dan blijven de eerste ongemoeid en worden de tweede beperkt.

Macro-economen kijken bij een belasting doorgaans niet (alleen) of die rechtvaardig is maar ook of die efficiënt is. Dat wil zeggen of de grondslag niet erodeert door het heffen en innen van de belasting. Grond is een bijzonder efficiënte grondslag omdat de

hoeveelheid gegeven is en omzeiling of ontduiking lastig is. Dat geldt niet voor andere grondslagen. Kort gezegd: als consumptie wordt belast (via btw) dan wordt er minder geconsumeerd, belasting op arbeid (via loonbelasting) leidt tot minder werken en als kapitaal belast wordt (o.a. via de vermogensrendementsheffing) dan zoeken kapitalisten andere bestemmingen hiervoor. Grond wordt niet minder in omvang en gaat nergens heen; dat maakt een grondbelasting een efficiënte belasting.

5.4 Tegenwerpingen

Argumenten voor een grondbelasting zoals hier besproken rechtvaardigen een serieuze verkenning van de wenselijkheid en de haalbaarheid van een grondbelasting. Zo'n verkenning lijkt er in Nederland nog niet geweest te zijn. Alhoewel het idee vaker de revue passeert wordt de haalbaarheid al snel als problematisch gezien - het CPB noemt het 'uitvoeringstechnisch complex' (CPB, 2020, p. 37) - en daarmee wordt de grondbelasting vrij snel terzijde geschoven. We bespreken hier kort een aantal van die tegenwerpingen.

Taxatieproblemen

De Waarderingskamer heeft 'bedenkingen bij de uitvoerbaarheid' in verband met het afzonderlijk moeten taxeren van grondwaarden, los van opstalwaarden (Ministerie van Financiën, 2020, p. 70). Alhoewel dit inderdaad niet zonder problemen is, zal dit door de beschikbaarheid van data en de ontwikkeling van econometrische technieken overkomelijk zijn (zie ook Foldvary & Minola, 2017; Allers, 2019). De scheiding tussen opstal- en grondwaarde in de Nationale Rekeningen, zoals in figuur 2, geeft daar blijk van. De uitvoerbaarheid zal verder verkend moeten worden.

Gelijke belastingdruk, andere verdeling

Een politiek-maatschappelijke tegenwerping bij het voorstel voor een dergelijke nieuwe belasting is dat het de belastingdruk voor huishoudens vergroot. Dat is uiteraard het geval als een grondbelasting niet (deels) in de plaats komt van andere, reeds bestaande belastingen. Het ligt evenwel voor de hand om de introductie van zo'n belasting te zien in relatie tot die andere belastingen. Henry George ging zelfs uit van een grondbelasting als *single tax*, ter vervanging van alle andere belastingen. Specifiek binnen het Nederlandse fiscale systeem ligt het voor de hand dat een eventuele introductie van een grondbelasting gepaard gaat met een vermindering of afschaffing van de OZB. Ook de relatie met belasting op arbeid kan worden gelegd: nu wordt arbeid relatief veel belast en grond nauwelijks (Ministerie van Financiën, 2020).

Tot slot zou een dergelijke belasting ook leiden tot een belasting op bouwgrond, waarmee inkomsten voor de publieke investeringen worden gegenereerd en waardoor het huidige (complexe) systeem van kostenverhaal (op grond van de Wet ruimtelijke ordening en vanaf 2023 de Omgevingswet) mogelijk overbodig wordt. Kortom, op macro-niveau hoeft de introductie van een grondbelasting niet tot een hogere belastingdruk te leiden. Het ligt wel voor de hand dat een andere belastingmix tot een zekere mate van herverdeling zal leiden - zeker wanneer meer belasting op grond gepaard gaat met minder belasting op arbeid - maar dat kan vanuit een perspectief van het verminderen van vermogensongelijkheid wenselijk zijn.

6 Conclusie en discussie

Grond speelt niet alleen een belangrijke rol in de beschikbaarheid van woningen maar ook in de betaalbaarheid. De grondcomponent speelt een grote rol in de woningwaarde, in de huidige markt zelfs een grotere rol dan de waarde van het opstal. Om die reden denken wij dat het verstandig is om naar radicaal andere manieren van omgaan met grond en opstallen op zoek te gaan. Dit kan prijzen drukken en prijsfluctuaties dempen.

En bij dat laatste is ook een belangrijke link te leggen met waar de meeste bijdragen in deze bundel meer direct en vooral over gaan: het dichten van het woningtekort en het versnellen van de woningbouw. Een belangrijke reden waarom er jarenlang te weinig woningen zijn gebouwd, ligt verder terug in de tijd. De vraaguitval op de woningmarkt als gevolg van de financiële crisis in 2008 zorgde niet alleen voor dat woningbouwprojecten toen werden gefaseerd, uitgesteld of geschrapt, het zorgde ook voor lange-termijnschade ('hysterese') in de bouwsector door minder investeringen in kennis en menskracht. De naweeën daarvan worden nog altijd gevoeld (Buitelaar, 2019). Minder prijsfluctuatie is in het belang van een stabiele woningproductie, niet alleen op de korte maar ook op de lange termijn.

De bovenstaande verkenning van een gebiedsfonds en een grondbelasting is omwille van de gewenste omvang van de tekst uiteraard beperkt. Maar wij menen dat beide zodanige potentie hebben dat een verdere verkenning, met name ook gericht op het voorstelbaar maken van de werking in de praktijk, gerechtvaardigd is.

Referenties

- Allers, M. (2019), 'Belasting op grond is efficiënt, rechtvaardig én uitvoerbaar', *ESB*.
- Arundel, R. & C. Hochstenbach (2020), 'Divided access and the spatial polarization of housing wealth', in *Urban Geography*, 41(4), p. 497-523.
- Brueckner, J.K. & H. Kim (2003), 'Urban sprawl and the property tax', in *International Tax and Public Finance*, 10(1), 5-23.
- Bossuyt, D. (2020), 'Gaat de cooperatie de woningnood oplossen?', in *AGORA*, p. 21-23
- Buitelaar, E. (2019), 'Versnelling van de woningbouw: van korte- naar langetermijnperspectief', in *Real Estate Research Quarterly*, p. 6-11.
- Buitelaar, E. (2021), *De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid: verkenning en reflectie*. Den Haag: PBL.
- Buitelaar, E. & M. van Schie (2018), 'Bouwen niet verboden. Een onderzoek naar onbenutte plancapaciteit voor woningbouw', in *Ruimte + Wonen*, nummer 2.
- CPB (2020), *Kansrijk woonbeleid - update*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Christman, J. (1991), 'Self-Ownership, Equality, and the Structure of Property Rights', in *Political Theory* 19(1), p. 28-46.
- Deloitte (2019), *Onderzoek planbatenheffing*.
- Evans, A. (2004), *Economics, Real Estate and Land Supply*. Oxford: Blackwell.
- Foldvary, F.E. & L.A. Minola (2017), 'The taxation of land value as the means towards optimal urban development and the extirpation of excessive economic inequality', in *Land Use Policy*, 69, p. 331-337.
- Francke, M. & M. van der Schans (2019), 'Kopers in Amsterdam houden beperkt rekening met erfpachtbetalingen', in *ESB*.
- George, H. (1879/1905), *Progress and poverty. An inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth; the remedy*. Pantianos Classics.
- Haan, M.J. de & M.M.M. van Leeuwen (2010), 'Vooruit met de gebiedsontwikkeling!', in *Grondzaken in de Praktijk*, april, p. 10-13.
- Hoenselaar, F. van & M. Mink (2019), 'Niet stenen, maar vooral grond steeds prijziger', in *ESB*, 104(4778), p. 503.

Kruijt, B., B. Needham & T. Spit (1990), *Economische grondslagen van grondbeleid*. Amsterdam: SBV.

Lengkeek, A. & P. Kuenzli (2022), *Operatie wooncoöperatie: uit de wooncrisis door gemeenschappelijk bezit*. Amsterdam: Trancity / valiz

Ministerie van Financiën (2020), *De belastingmix: bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Nuesink, R.O. (2016), *Woongroepen: de continuïteit van collectiviteit; een onderzoek naar continuïteitsbepalende factoren van woongroepen in Nederland*, Nijmegen, Radboud Universiteit

Reus, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*. Den Haag: RPB.

Ricardo, D. (1817, herdruk 2004), *The principles of political economy and taxation*. Mineola (NY): Dover Publications.

Rosen, S. (1974), 'Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition', in *Journal of Political Economy*, 82(1): 34.

Ryan-Collins, J., T. Lloyd & L. Macfarlane (2017), *Rethinking the economics of land and housing*. London: Zed Books.

Stauttner, T., J. Zijda, A. Boelman, P. Vlek en E. van der Krabben (2021), *Grondexploitaties: vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Stumpel, B. (2014), *Urban development trust: possibilities and limitations for Dutch urban area development*. Delft: TU Delft.

WRR (2014), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Den Haag: WRR.