



Provinciale Staten

**Clustercode** GVG  
**Ons kenmerk** DOC-00819440  
**Bijlage(n)** 5

**Uw kenmerk** -  
**Maastricht** 3 februari 2026  
**Verzonden** 3 februari 2026

## Onderwerp

Mededeling portefeuillehouder inzake erfpacht voor extensivering landbouw en woonopgave (toezeggingen 9534 en 9641)

Geachte Staten,

In deze brief willen wij uw staten ter uitvoering van mijn toezeggingen 9534 en 9641 informeren over de toepasbaarheid van het instrument erfpacht voor extensivering van de landbouw en voor de woonopgave.

### Essentie onderzoeksresultaten en doorvertaling in de uitvoering van ons beleid

Naar aanleiding van toezegging 9534 "Bijdrage instrument erfpacht aan extensivering landbouw" en toezegging 9641 "Gevolgen woningeigenaar bij onderzoek naar geschiktheid Erfpacht voor woningbouw", is onderzoek verricht door een extern bureau. De conclusie van het onderzoek is dat Erfpacht niet dé oplossing is voor de extensivering van de landbouw, de woonopgave en woningeigenaren. Wel kan Erfpacht incidenteel een kleinschalige maatwerkoplossing zijn. Dit wordt ook onderschreven door onze samenwerkingspartners (zoals LLTB, Rabobank, corporaties en gemeenten). Gelet hierop is de implementatie van een Limburg-breed grondinstrument erfpacht of "kader instrument erfpacht voor extensivering landbouw en/of wonen" in navolging en ter aanvulling van de Nota Grond- en vastgoedbeleid en het vigerende Erfpachtkader niet opportuun. Wel willen we ruimte bieden voor erfpachtpilots. Bij deze maatwerkaanpak hanteren wij het afwegingskader en beleidslijnen van de Nota Grond- en vastgoedbeleid. Deze aanpak komt erop neer, dat op basis van concrete vraag vanuit onze samenwerkingspartners casussen in behandeling genomen worden, waarbij steeds nadere besluitvorming nodig is over de mogelijke inzet van het instrument erfpacht en de provinciale financiering daarvan.

### Nadere toelichting

In voorliggende mededeling geven wij een toelichting op het uitgevoerde onderzoek naar de inzetbaarheid van het grondinstrument erfpacht voor 1. de extensivering van de landbouw en 2. de woonopgave.



Daarbij gaan we in op het doorlopen proces, de onderzoeksresultaten en de doorvertaling van de resultaten in de uitvoering van ons beleid. Voordat ingegaan wordt op de het uitgevoerde onderzoek wordt eerst de essentie van het instrument erfpacht kort beschreven.

## 1. Instrument erfpacht

Het erfpachtrecht is een zakelijk en overdraagbaar gebruiksrecht, veelal langlopend verbonden aan onroerende zaken. Het recht van erfpacht wordt middels een notariële akte op een onroerende zaak gevestigd.

De eigenaar van de grond waarop een erfpachtrecht is gevestigd behoudt het zgn. bloot eigendom, waarbij erfpachter het volledige feitelijke en economische gebruiksrecht van de grond heeft.

De blote eigendom is gedurende de looptijd van het erfpachtrecht ook te vervreemden, zonder dat dit invloed heeft op de voorwaarden in de erfpachtovereenkomst. Eén van de specifieke kenmerken van erfpacht is dat de eigenaar van de onroerende zaak na het eindigen van het erfpachtrecht weer volledig in eigendom heeft. Op deze manier heeft de eigenaar een direct rendement gedurende de looptijd van het erfpachtrecht (canoninkomsten) én heeft tegelijkertijd een indirect rendement uit de eventuele waardeinstijging van de onroerende zaak.

De van toepassing zijnde (dwingende) bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek waaraan erfpacht moet voldoen, zijn vrij beperkt waardoor er voor contractspartijen een grote vrijheid bestaat om specifieke voorwaarden in een erfpachtcontract overeen te komen.

### Erfpacht versus pacht

In de praktijk worden de begrippen erfpacht en pacht regelmatig ten onrechte aan elkaar gelijkgesteld. De twee rechtsfiguren kennen echter grote verschillen. Zo is het erfpachtrecht een zakelijk recht dat wordt vastgelegd in de openbare registers van het Kadaster, terwijl het pachtrecht een persoonlijk recht betreft dat alleen contractueel wordt vastgelegd. Onderstaande tabel geeft de belangrijkste verschillen tussen de twee rechten weer:

| Kenmerk                      | Erfpacht                                                                         | Pacht                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relevante wetgeving          | Titel 7 boek 5 burgerlijk wetboek                                                | Titel 5 boek 7 burgerlijk wetboek                                                                                                                                                            |
| Soort recht                  | Zakelijk recht                                                                   | Persoonlijk recht                                                                                                                                                                            |
| Looptijd                     | Minimaal 26 jaar                                                                 | Afhankelijk van het soort overeenkomst: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Korter dan 6 jaar</li> <li>- Korter dan 12 jaar</li> <li>- 6 jaar met verlenging van rechtswege.</li> </ul> |
| Doelgroep                    | Niet beperkt                                                                     | Pachter kan alleen agrariër zijn                                                                                                                                                             |
| Vastlegging                  | Middels notariële akte in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster | Middels onderhandse overeenkomst en goedgekeurd door de Grondkamer                                                                                                                           |
| Vergoeding                   | Canon                                                                            | Pachtprijs                                                                                                                                                                                   |
| Wijze vaststellen vergoeding | Marktwerking                                                                     | Gereguleerd op basis van Pachtprijzenbesluit                                                                                                                                                 |
| Overdraagbaarheid            | Verkoopbaar                                                                      | Niet verkoopbaar, enkel met toestemming van verpachter en onder strenge voorwaarden over te dragen aan een bedrijfsopvolger                                                                  |
| Regulerende instantie        | Nee                                                                              | Ja, de Grondkamer (toetst pachtovereenkomsten)                                                                                                                                               |

Tabel 1: *Erfpacht versus pacht*

## 2. Erfpacht voor extensivering landbouw

Tijdens de behandeling van het Statenvoorstel Grond- en vastgoedbeleid in de Statencommissie Leefomgeving op vrijdag 7 juni 2024, is toegezegd (T9534) onderzoek te laten doen naar de wijze waarop erfpacht een rol kan spelen bij extensivering van de landbouw.



T9534: "Gedeputeerde Demollin zegt toe het instrument erfpacht te onderzoeken en met een voorstel naar PS te komen over de wijze waarop erfpacht een rol kan spelen bij extensivering van de landbouw, uiterlijk voor de laatste Statenvergadering van het jaar."

In de Mededeling portefeuillehouder (GS DOC-00716835) inzake lopende acties op het gebied van grond- en vastgoedbeleid is op 14 november 2024 de stand van zaken toegelicht en aangegeven dat Uw staten in Q1 2025 worden geïnformeerd over bovengenoemd onderzoek. Het onderzoeksrapport is in maart 2025 opgeleverd door een extern bureau (zie bijlage 1: rapport "Verkenning erfpacht als instrument voor extensivering landbouw").

Na bestuurlijke sondering van het (theoretische) rapport is ervoor gekozen om aanvullend (praktijk)gesprekken te voeren met Rabobank en LLTB op basis van het onderzoeksrapport. Daarbij is verkend wat de gedeelde beelden zijn bij de mogelijke inzet van het instrument erfpacht voor de extensiveringsopgave van de landbouw (zie bijlage 2: gesprekssamenvattingen). De bevindingen uit de gesprekken zijn in bijlage 3 thematisch samengebracht en geven in samenhang met het rapport richting en praktisch inzicht in de voor- en nadelen van erfpacht.

Tijdens de beide gesprekken werd waardering geuit voor de opgestarte pilot van de Blijversaanpak, die zeker extra inzichten kan opleveren voor de juiste en passende inzet van grondinstrumenten in een compleet maatwerkpakket in de geest van de aanpak (Geld, Grond en Gunning).

Vanuit het Limburgs Offensief Stikstof, het Programma Waterveiligheid en Ruimte Limburg en Heuvellandpropositie is behoefte aan inzicht in de inzetbaarheid van grondinstrumenten, waaronder erfpacht. Bovenstaande inzichten en het Arcadisrapport bieden een evenwichtige basis voor de volgende afrondende conclusies ten aanzien van de inzetbaarheid van provinciale erfpacht.

De samengevatte conclusies vanuit het voorgaande onderzoekstraject luiden als volgt:

#### 1. *Toepassing van erfpacht voor extensivering in Nederland*

Erfpacht wordt alleen door de Provincie Noord-Brabant toegepast, op vrijwillige, beperkte schaal bij grondgebonden veehouderijen die al duurzaam en natuur inclusief boeren en daardoor met relatief kleinschalige resultaten. De animo onder grondgebonden agrariërs blijkt in de breedte echter beperkt, mede vanwege onzekerheid over terugkoop, indexering van de canon (groeierende kostenpost), alsmede de negatieve perceptie van erfpacht in de sector.

#### 2. *Hoge investeringen en geringe ruimtelijke impact*

Gezien het totale areaal landbouwgrond in Limburg (ca. 94.500 hectare) is de potentiële impact van erfpachtregelingen gericht op een verbeterd Limburgs landbouwareaal slechts marginaal. Ter illustratie: een budget van € 10 miljoen zou resulteren in de aankoop en erfpacht van slechts 116 hectare, waarmee dan zeer marginaal de publieke doelen behaald zou kunnen worden.

#### 3. *Geringe doelrealisatie*

Hoewel erfpacht kan bijdragen aan het extensiveren van landbouwbedrijven (minder dieren per hectare), leidt dit volgens de onderzoekers, niet automatisch tot de gewenste evenwichtige aanpak waarbij enerzijds langjarig rendement en continuïteit voor de agrariër worden geborgd en anderzijds de publieke doelrealisatie van waterkwaliteit, natuur- en landschap, alsook de stikstofreductie op provinciale schaal zeer beperkt is.



#### 4. *Geringe impact erfpacht*

Erfpacht kan als grondinstrument theoretisch een bijdrage leveren aan bredere doelen, zoals het langjarig borgen en bevorderen van natuur inclusieve landbouw, extensivering en biodiversiteit of ten behoeve van waterveiligheid, door specifieke verplichtingen en voorwaarden in contracten op te nemen. De impact van het grondinstrument zal echter zonder marktbehoefte en in fysieke impact (hectares) beperkt blijven en daarmee ook gering bijdragen aan het gewenste doel.

#### 5. *Inzet vergt maatwerk*

Erfpacht kan binnen het bestaande grond- en vastgoedbeleid vraaggericht als maatwerkoplossing incidenteel ingezet worden in gebiedsprocessen. Het in die gevallen aankopen en vervolgens langjarig in erfpacht uitgeven van afgewaardeerde gronden is kapitaalsintensief en arbeidsintensief en vraagt aanvullende besluitvorming over budget.

#### 6. *Provinciale rol*

De Provincie Limburg is net als de andere Provincies in de regel geen grootgrond-eigenaar, belegger noch rentmeester. De Provincie zou met meer erfpachttuitgifte anders dan gebruikelijk, rentmeester worden in het landelijk gebied en afwijken van het in het investeringskader Sturing in samenwerking gebruikelijke reguliere vermogensbeheer. De Provincie zal immers bij de inzet van erfpacht te maken krijgen met beheerlasten en uitvoeringskosten gedurende de (minimaal) 26-jarige looptijd van contracten, tegen een zeer laag (agrarisch-) rendement.

Het aankopen en weer ruilen en verkopen en doorzetten aan TBO's of andere geschikte particuliere beheerentiteiten past dan meer bij de gebruikelijke sturende en faciliterende rol van de Provincie.

#### Duiding van de onderzoeksresultaten:

- De algemene conclusie uit het onderzoek is dat een generieke provincie-brede inzet van het instrument erfpacht voor extensivering landbouw, bijvoorbeeld in een aanbod van een generieke regeling, niet voor de hand ligt.
- Inzet van erfpacht kan wel een optie zijn, als maatwerkoplossing voor sommige agrariërs in de context van een samenspel met overige gebiedspartners, eigenaren en betrokken overheidspartijen en passend binnen de gezamenlijke publieke opgaves van een gebiedsplan.
- Daarnaast zal de provincie alleen met publiek geld erfpacht als instrument kunnen inzetten primair vanuit de publieke doelrealisatie, waarvan dan onderdeel kan uitmaken een stuk extensivering van de landbouw in de betreffende gebiedsopgave of project.
- Het effect van het erfpachtinstrument lijkt beperkt, mede vanwege de selectieve toepasbaarheid, de negatieve connotatie vanuit de markt, alsook de doelmatigheid.
- Hoewel erfpacht theoretisch een bijdrage kan leveren aan onder andere extensivering, zijn de kosten, impact en uitvoeringscomplexiteit groot. Reden, dat dit instrument ons inziens slechts als maatwerkoplossing incidenteel of kleinschalig kan dienen en daarmee voor een brede generieke toepassing niet geschikt is of weinig meerwaarde heeft.

#### Doorvertaling onderzoeksresultaten in uitvoering beleid

Ingeval van concrete collectieve belangstelling of vraagbehoefte vanuit een gebied of project waarbij ook provinciale doelen gerealiseerd moeten worden, kan erfpacht voor langjarig gestuurd grondgebruik en sturing op onder meer extensiveringsopgaves situationeel en op pilot basis overwogen worden.

De Nota grond en vastgoedbeleid en het daarin opgenomen afwegingskader biedt de basis op grond van het situationeel en actievere grondbeleid.



Eenzijds door het situationeel en via maatwerkoplossingen in een mix van instrumenten inspelen op concrete kansen en mogelijkheden in gebiedsprojecten en anderzijds via actievere grondverwerving op basis van een verruimd budget voor anticiperende aankopen, die mede en vooral kunnen worden ingezet als mogelijke ruilgronden voor gewenste doelrealisatie.

Gelet hierop is de implementatie van een Limburg breed grondinstrument erfpacht of “kader instrument erfpacht voor extensivering landbouw” in navolging en ter aanvulling van de Nota Grond- en vastgoedbeleid en het vigerende Erfpachtkader niet opportuun.

Kortom: we kiezen voor een situationele aanpak waarbij ruimte is voor erfpachtpilots voor extensivering van de landbouw. Daarbij hanteren wij het afwegingskader en beleidslijnen van de Nota Grond- en vastgoedbeleid. Ook is het investeringskader Sturing in samenwerking van toepassing bij de inzet van het instrument erfpacht. Dit betekent onder andere dat er sprake moet zijn van een positieve inhoudelijke beoordeling van de specifieke casus. Tevens dient de investering rendabel en revolverend te zijn, waarbij eventuele tekorten worden gedekt uit beleids-/investeringsmiddelen, bijdragen van projectpartners en/of (Europese) subsidies. Ook zal een project-/kredietbesluit nodig zijn omdat er binnen de bestaande kredieten (anticiperende aankopen en Erfpachtkader) niet voorzien is in erfpachtpilots voor extensivering van de landbouw.

### **3. Erfpacht voor woonopgave**

Bij de behandeling van het Statenvoorstel inzake Evaluatie Erfpachtkader in de Statencommissie ESA op 14 februari 2025, is het erfpachtinstrument in relatie gebracht met de woonopgave. Daarbij is toegezegd (T9641) dat bij het onderzoek naar de geschiktheid van Erfpacht voor woningbouw ook wordt onderzocht wat de gevolgen zijn voor de woningeigenaar.

T9641: “Gedeputeerde Demollin zegt toe dat bij het onderzoek naar de geschiktheid van Erfpacht voor woningbouw ook wordt onderzocht wat de gevolgen zijn voor de woningeigenaar. Deze resultaten van het onderzoek worden met de Staten gedeeld.”

#### Beleidskader Leefbare Steden en dorpen

Bovenstaande toezegging heeft een relatie met het Beleidskader Leefbare Steden en Dorpen. In dat kader is namelijk opgenomen dat de Provincie wil onderzoeken of instrumenten uit het investeringskader Sturing in samenwerking kunnen bijdragen aan de versnelling en verbetering van de woningbouwkwiteit. Concreet verkennen we of het grond- en vastgoedbeleid aan de versnelling of de kwaliteit van woningbouw kan bijdragen.

In de Limburgse Woondeal zijn afspraken gemaakt om de woningbouwproductie te versnellen. Hiervoor werken marktpartijen, corporaties, beleggers, gemeenten, Provincie en Rijk samen, onder andere via de Limburgse Versnellingstafel. In de Limburgse Versnellingstafel van 25 juni 2024 is besproken in hoeverre provinciale instrumenten de woningbouw kunnen versnellen. Deze bijeenkomst resulteerde in het verder oppakken van twee grond en vastgoed instrumenten, namelijk erfpacht en ontwikkelen grond. Deze instrumenten zijn verder verkend in een verdiepingsworkshop op 14 oktober 2024. Hieruit kwam naar voren dat er weinig behoefte is aan de inzet van het instrument erfpacht (door de Provincie). Dit standpunt is ook afgegeven tijdens de ambtelijke bijeenkomst met diverse gemeenten op 22 mei 2024 die plaatsvond in het kader van de afhandeling van toezegging 9312 (“Onderzoeken welke alternatieve instrumenten er zijn voor de Startersleningen”). De gemeenten gaven daarbij aan dat Startersleningen een succesvol instrument zijn, terwijl andere instrumenten met erfpachtconstructies niet de voorkeur hebben en niet wenselijk worden geacht.



Vanuit onze samenwerkingspartners is er dus vooralsnog geen concrete vraag naar inzet van erfpacht voor de Limburgse woonopgave. Wel is eind 2024 een extern onderzoeksbureau gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren naar de toepasbaarheid van erfpacht, inclusief succesvolle voorbeelden buiten de provincie. Dit hebben we gedaan om naast de visie en opvattingen van onze samenwerkingspartners ook een actueel beeld te hebben van de theoretische voor- en nadelen van het instrument erfpacht. Naar aanleiding van de toezegging (T9641) is lopende het onderzoek ook een verdieping uitgevoerd naar de gevolgen van erfpacht voor de woningeigenaar. Het definitieve onderzoeksrapport is opgeleverd op 12 september 2025 (zie bijlage 4).

Het onderzoeksrapport “Erfpacht als instrument voor de Limburgse woningbouw opgave” geeft inzicht in de algemene toepasbaarheid van erfpacht:

- Op juridisch vlak moet bij erfpacht rekening worden gehouden met staatssteunregels, marktconformiteit (Wet Markt en Overheid) en het Didam-arrest dat eerlijke en transparante selectie bij gronduitgifte verplicht stelt.
- De financierbaarheid van woningen op erfpachtgrond is ingewikkeld: niet alle banken verstrekken eenvoudig een hypotheek. Daarnaast zijn er consequenties voor grondeigenaren (zoals gemeenten) en ontwikkelaars, omdat erfpacht andere inkomsten- en waarderingssystematiek kent dan grondeigendom.
- Het imago van erfpacht is wisselend en in Nederland over het algemeen minder populair dan volledig eigendom. Erpachters hebben minder zeggenschap, en er bestaat soms onzekerheid over canonbetalingen en verlengingen. Nieuwe generaties tonen mogelijk meer openheid voor andere woonvormen, maar de publieke onbekendheid en negatieve beeldvorming blijven drempels.

Vanwege T9641 is nader ingezoomd op wat erfpacht betekent voor de woningeigenaar:

- **Financiering:** Het financieren van een woning op erfpachtgrond is mogelijk, mits de erfpachtovereenkomst voldoet aan strikte bancaire richtlijnen. Banken en NHG stellen diverse eisen aan overdraagbaarheid, canonvoorwaarden, transparantie en constructie. Erfpachtconstructies kunnen gecombineerd worden met een NHG-hypotheek en soms met een starterslening, mits aan extra voorwaarden wordt voldaan. De complexiteit van deze regels maakt financiering soms ingewikkeld, zeker in de huidige krappe woningmarkt.
- **Betaalbaarheid:** Onderzoeken tonen aan dat erfpacht een lagere aankoop prijs (VON-prijs) voor een woning oplevert, maar daartegenover staan maandelijkse canonlasten die jaar-geïndexeerd toenemen, waardoor de totale woonlasten kunnen toenemen. Banken zijn hierdoor terughoudender met het verstrekken van hypotheek. Op de lange termijn neemt het voordeel van een verlaagde verkrijgingsprijs bij erfpacht af. In het onderzoek wordt verwezen naar het rapport “Bijdrage erfpacht aan betaalbare woningbouw” (Overmorgen, 2022). Uit een voorbeeld berekening blijkt dat de totale maandlasten (hypotheek + erfpachtcanon) voor een consument hoger liggen dan in een standaard situatie.
- **Conclusie:** Het belangrijkste voordeel van erfpacht is dat het op korte termijn leidt tot lagere woonlasten door een lagere aanschafprijs van de woning. Nadelen zijn dat de woonlasten op de lange termijn stijgen, de eigenaar minder zeggenschap heeft, geen voordeel heeft van een mogelijke waardeverhoging van de grond en te maken krijgt met complexe financieringsregels.

Tot slot behandelt het onderzoeksrapport erfpacht als instrument om woningbouw in Limburg te ondersteunen. Vooral voor starters, mensen met lagere inkomens en ter bevordering van doorstroming op de woningmarkt biedt erfpacht volgens de onderzoekers kansen. Ook kan het in samenwerking met woningcorporaties, bijvoorbeeld rond sociale huur, een rol spelen bij de bouw van betaalbare woningen en de verduurzaming van bestaande woningen.



Tegelijkertijd kent erfpacht financiële en praktische beperkingen. Het vraagt aanzienlijke investeringen van de Provincie of gemeenten om grondposities te verwerven en via erfpacht uit te geven. De effectiviteit hangt sterk samen met een goede samenwerking tussen Provincie, gemeenten, marktpartijen en woningcorporaties. De bereidheid van deze partijen en heldere afspraken over wie welke rol heeft, zijn daarbij essentieel. De rol van de Provincie wordt vooral gezien als ondersteunend en verbindend, met nadruk op kennisdeling, aanjagen en samenwerking. Er zijn nog weinig uitgewerkte praktijkvoorbeelden en standaardoplossingen ontbreken, waardoor maatwerk en pilots nodig blijven.

## Duiding en doorvertaling onderzoeksresultaten in uitvoering beleid

Uit het onderzoek komt naar voren dat erfpacht geen breed toepasbaar of toegepast instrument is voor de Limburgse woningbouwopgave. Uit literatuur, interviews en praktijkvoorbeelden blijkt dat erfpacht als instrument beperkt kansrijk is. Vooral vanwege juridische, financiële en praktische randvoorwaarden. Daarnaast vraagt de toepassing aanzienlijke kennis, capaciteit en kapitaalinvesteringen van de Provincie. Het ontbreekt daarnaast aan succesvolle praktijkvoorbeelden op grotere schaal. Ook kan erfpacht leiden tot negatief sentiment door onduidelijkheid over (toekomstige) lasten, sterke verhogingen van de canon, moeilijke regelgeving en een gevoel van onrechtvaardigheid onder bewoners (zoals recentelijk in Amsterdam en Rotterdam).

Op basis van de voorliggende onderzoeksresultaten passen we een situationele aanpak toe waarbij ruimte is voor gerichte, op maatwerk met de contractspartijen afgestemde erfpachtpilots voor de woonopgave. Bij deze maatwerkaanpak hanteren wij het afwegingskader en beleidslijnen van de Nota Grond- en vastgoedbeleid. Dit betekent onder andere dat er sprake moet zijn van een positieve inhoudelijke beoordeling van elke specifieke casus. Tevens dient de investering door middel van grondaankoop en uitgifte in erfpacht rendabel en revolverend te zijn, waarbij eventuele tekorten (bijvoorbeeld ten behoeve van afwaardering of risicoreservering) worden gedekt uit beleids-/investeringsmiddelen, bijdragen van projectpartners en/of (Europese) subsidies.

Ook zal een project-/kredietbesluit nodig zijn omdat er binnen de bestaande kredieten (anticiperende aankopen en Erfpachtkader) niet voorzien is in erfpachtpilots voor de woonopgave.

Deze aanpak komt erop neer, dat op basis van concrete vraag vanuit onze samenwerkingspartners casussen in behandeling genomen worden en waarbij steeds nadere besluitvorming in Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten nodig is over de mogelijke inzet van het instrument erfpacht en de provinciale financiering daarvan.

Hiermee beschouwen wij de toezeggingen 9534 en 9641 als uitgevoerd.

Gedeputeerde Staten van Limburg  
namens dezen,

Mevr. mr. ing. E.A.M.B. (Elianne) Demollin-Schneiders LL.M.

# Erfpacht als instrument voor de Limburgse woningbouw opgave

**Een verkenning van de kansrijkheid en rol voor de provincie Provincie Limburg**

12 september 2025 - Confidential



## Contactpersoon

**MEGGIE STOKMAN-VAN DE WERF**  
Senior projectleider Grondzaken & Vastgoed

**M** +31 611953106  
**E** meggie.stokman@arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.  
Postbus 1018  
5200 BA 's-  
Hertogenbosch  
Nederland

---

**REMCO DE HAAN**  
Senior Adviseur  
Gebiedsontwikkeling

**T** +31 627416694  
**E** remco.dehaan@arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.  
Postbus 264  
6800 AG Arnhem  
Nederland

---

**COR FOKKINGA**  
Planeconoom

**T** 06-27062292  
**E** cor.fokkinga@arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.  
Postbus 1018  
5200 BA 's-  
Hertogenbosch  
Nederland

## Inhoudsopgave

|          |                                                         |           |
|----------|---------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                        | <b>5</b>  |
| 1.1      | Aanleiding onderzoek                                    | 5         |
| 1.2      | Aanpak onderzoek                                        | 5         |
| 1.3      | Leeswijzer                                              | 6         |
| <b>2</b> | <b>Algemene factoren en toepasbaarheid van erfpacht</b> | <b>7</b>  |
| 2.1      | Algemene kenmerken erfpacht                             | 7         |
| 2.1.1    | Basiskenmerken (stedelijke) erfpacht                    | 7         |
| 2.1.2    | Looptijd stedelijke erfpacht                            | 7         |
| 2.1.3    | Verschil erfpacht en pacht                              | 7         |
| 2.2      | Juridisch kader                                         | 7         |
| 2.2.1    | Staatssteun                                             | 7         |
| 2.2.2    | Marktconformiteit                                       | 8         |
| 2.2.3    | Didam-arrest                                            | 8         |
| 2.3      | Financierbaarheid                                       | 8         |
| 2.4      | Imago                                                   | 9         |
| 2.5      | Bestaande (erfpacht)instrumenten                        | 9         |
| 2.5.1    | KoopGarant                                              | 10        |
| 2.5.2    | Koopstart                                               | 10        |
| 2.5.3    | Duokoop                                                 | 11        |
| 2.5.4    | KoopSmarter                                             | 11        |
| 2.5.5    | Toepasbaarheid bestaande instrumenten                   | 11        |
| <b>3</b> | <b>Woningeigenaar en erfpacht</b>                       | <b>12</b> |
| 3.1      | Financiering                                            | 12        |
| 3.2      | Betaalbaarheid                                          | 12        |
| 3.3      | Recente initiatieven                                    | 13        |
| <b>4</b> | <b>Woningbouwsector en erfpacht</b>                     | <b>14</b> |
| 4.1      | Doelgroepen                                             | 14        |

|                 |                                   |           |
|-----------------|-----------------------------------|-----------|
| 4.2             | Financiële gevolgen               | 14        |
| 4.3             | Versnelling woningbouwopgave      | 14        |
| 4.4             | Verduurzaming woningbouw          | 15        |
| 4.5             | Rol en houding marktpartijen      | 15        |
| 4.6             | Rol van de provincie              | 16        |
| 4.7             | Ervaringen uit de praktijk        | 17        |
| <b>5</b>        | <b>Conclusie en aanbevelingen</b> | <b>18</b> |
| <br>            |                                   |           |
| <b>Bijlagen</b> |                                   |           |
|                 | <b>Bijlage A Literatuurlijst</b>  | <b>20</b> |
| <br>            |                                   |           |
|                 | <b>Colofon</b>                    | <b>21</b> |

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De nota Grond- en vastgoedbeleid is in de Provinciale Staten vergadering van 21 juni 2024 vastgesteld. Het grond- en vastgoedbeleid en de daarmee samenhangende instrumenten zijn een middel waarmee de Provincie Limburg invulling wil geven aan haar ruimtelijk en fysieke taken, ambities, opgaven en beleidsdoelen op het gebied van onder andere regionale economie, natuur en groen, water, infrastructuur en volkshuisvesting. Binnen de Provincie spelen diverse opgaven zoals de transitie van de landbouw, de waterveiligheidsopgave, de natuurproblematiek en het woningtekort.

Deze opgaven vragen om een bepaalde mate van provinciale betrokkenheid. De ambities en de mate van betrokkenheid bij de opgaven staan onder meer beschreven in het huidige Coalitieakkoord “Elke Limburger telt!” en in de 8 provinciale beleidskaders. Ook zijn er landelijke opgaven die door de Provincies moeten worden uitgewerkt. Dit samen vraagt om beleid dat duidelijk maakt hoe de Provincie haar taken, ambities, opgaven en doelen en wil realiseren, welke rol(len) zij daarbij wil aannemen en welke instrumenten daarbij ingezet worden. Grond- en vastgoedbeleid is dus niet leidend, maar vloeit voort uit de provinciale taken, ambities, opgaven en doelen. Om de doelen te realiseren wordt met name ingezet op het instrument anticiperende aankopen, ten behoeve van het oplossen van de ruimtelijke puzzel, het verkrijgen van ruilgronden en het voorkomen van grondspeculatie en prijsopdrijving. De instrumenten voorkeursrecht, onteigening en herverkaveling worden enkel na zorgvuldige afweging ingezet op voorwaarde van instemming door Provinciale Staten. Bij alle vormen van uitgifte van onroerend goed, zoals verkoop, verhuur en erfpacht, worden de regels van het gelijkheidsbeginsel op grond van het Didam-arrest toegepast.

Naar aanleiding van de behandeling van de Nota Grond- en vastgoedbeleid door Provinciale Staten heeft gedeputeerde Demollin de toezegging gedaan om te onderzoeken over de wijze waarop erfpacht een rol kan spelen bij extensivering van de landbouw. Daarnaast is in het beleidskader Leefbare steden en dorpen de actie opgenomen om te verkennen of instrumenten uit ‘Sturen in Samenwerking 3.0’ kunnen bijdragen aan de doelen vanuit volkshuisvesting. De Provincie wil daarbij verkennen of het grond en vastgoedbeleid aan de versnelling of de kwaliteit van woningbouw kan bijdragen waarbij erfpacht één van de mogelijke instrumenten is. Relevant in dat kader is dat gedeputeerde Demollin tijdens de behandeling van de evaluatie van het Erfpachtkader in Provinciale Staten heeft toegezegd dat bij het onderzoek naar de geschiktheid van het instrument erfpacht voor woningbouw ook wordt onderzocht wat de gevolgen zijn voor de woningeigenaar.

De Provincie Limburg heeft aan Arcadis opdracht gegeven om een advies hierover uit te brengen en een analyse te maken van de toepasbaarheid van het instrument erfpacht en een analyse van de praktische, juridische en financiële randvoorwaarden voor toepassing in de woningbouwopgave alsook de mogelijke bijdrage aan provinciale doelen.

Dit onderzoek betreft een zogeheten *quickscan* waarbij op hoofdlijnen onderzoek gedaan is naar de mogelijkheden om erfpacht in te zetten voor het behalen van provinciale doelen.

Parallel aan dit onderzoek is door Arcadis onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van toepassing van erfpacht als instrument voor de extensivering van landbouw. Deze rapportage ziet enkel op een mogelijke bevordering van het realiseren van de woningbouwopgave in Limburg.

## 1.2 Aanpak onderzoek

Tijdens de offertefase zijn op basis van beschikbare informatie en kennis onder andere door de Provincie onderzoeksvragen geformuleerd als basis voor het onderzoeksrapport. Belangrijke vragen en inzichten die centraal moeten staan in het advies zijn:

1. Analyse van de algemene factoren die het succes van het instrument erfpacht bepalen.
2. Beoordeling van mogelijkheden van het instrument erfpacht voor versnelling woningbouwopgaven.
3. Kansen van erfpacht voor betaalbare en duurzame woningbouw.

Om antwoord te geven op bovenstaande punten en de geformuleerde onderzoeksvragen bestaat het onderzoek naast deskresearch van diverse rapportages en literatuurstudies ook uit gesprekken met experts en/of ervaringsdeskundigen over woningbouw en het instrument erfpacht.

## 1.3 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk worden de algemene factoren en toepasbaarheid van erfpacht en bestaande instrumenten beschreven. Het derde hoofdstuk bekijkt het instrument erfpacht vanuit het perspectief van de woningeigenaar. Het vierde hoofdstuk beschrijft vervolgens de mogelijkheden en onmogelijkheden van erfpacht als instrument voor de Limburgse woningbouwopgave en ervaringen uit de praktijk. Tot slot komt in het laatste hoofdstuk conclusies en aanbevelingen de rol van de Provincie aan bod.

Deze rapportage is opgesteld voor de Provincie Limburg met als doel om inzicht te verschaffen in de mogelijkheden voor het toepassen van het instrument erfpacht ten behoeve van woningbouw. Informatie uit deze rapportage kan niet voor andere vraagstukken worden toegepast gezien de specifieke vraagstelling.

## 2 Algemene factoren en toepasbaarheid van erfpacht

Dit hoofdstuk beschrijft de algemene kenmerken van erfpacht en meer specifiek de kenmerken van stedelijke erfpacht. Daarnaast wordt ingegaan op het juridisch kader, financierbaarheid en imago. Tot slot wordt een beschrijving gegeven van bestaande (erfpacht)instrumenten voor het ondersteunen van de woningmarkt.

### 2.1 Algemene kenmerken erfpacht

#### 2.1.1 Basiskenmerken (stedelijke) erfpacht

Erfpacht is het recht om de grond welke in iemand anders eigendom is te gebruiken. Het recht van erfpacht is een zakelijk recht, waarvan de regelgeving sinds 1992 is vastgelegd in titel 7 van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Het recht van erfpacht wordt middels een notariële akte op een onroerende zaak gevestigd. De eigenaar van de grond waarop een erfpachtrecht is gevestigd behoudt de zogeheten bloot eigendom terwijl het gebruiksrecht van de grond dus bij een ander ligt. De bloot eigendom kan gedurende de looptijd van het erfpachtrecht ook worden overgedragen, zonder dat dit invloed heeft op de voorwaarden in de erfpachtovereenkomst. Eén van de belangrijkste kenmerken van erfpacht is dat de eigenaar van de onroerende zaak, deze na het eindigen van het erfpachtrecht weer volledig in eigendom heeft. Op deze manier heeft de eigenaar een direct rendement gedurende de looptijd van het erfpachtrecht en heeft mogelijk een (indirect) rendement van de eventuele waardeverhoging van de onroerende zaak. De dwingende bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek voor erfpacht zijn beperkt, waardoor er voor contractspartijen een grote vrijheid bestaat om de specifieke voorwaarden van het erfpachtcontract overeen te komen.

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen stedelijke erfpacht en agrarische erfpacht. Gronden die in erfpacht uitgegeven met een commerciële of industriële bestemming binnen het stedelijke gebied worden over het algemeen wel tot de stedelijke erfpacht gerekend, maar niet altijd. Gronden in erfpacht uitgegeven en bestemd voor woningbouw binnen het stedelijke gebied worden altijd tot de stedelijke erfpacht gerekend (Nelisse, 2008).

#### 2.1.2 Looptijd stedelijke erfpacht

Erfpacht heeft doorgaans een lange looptijd, waarbij bij stedelijke erfpacht verschillende looptijden voor de overeenkomst te onderscheiden zijn:

- Tijdelijke erfpacht: een recht van erfpacht dat voor een bepaalde periode is uitgegeven (vaak voor 99 jaar, soms ook korter).
- Voortdurende erfpacht: een recht van erfpacht voor een tijdvak dat steeds met een tijdvak wordt verlengd, meestal betreft dit 50 jaar, maar ook 25, 30, 60 en 75 jaar komen regelmatig voor.
- Eeuwigdurende erfpacht: een recht van erfpacht zonder vaste einddatum.

Stedelijke erfpacht wordt overwegend toegepast in de vorm van voortdurende erfpacht (Bolhuis, 2020).

#### 2.1.3 Verschil erfpacht en pacht

In de praktijk worden de begrippen erfpacht en pacht regelmatig ten onrechte aan elkaar gelijkgesteld. De twee rechtsfiguren kennen echter grote verschillen. Zo is het erfpachtrecht een zakelijk recht dat wordt vastgelegd in de openbare registers van het Kadaster, terwijl het pachtrecht een persoonlijk recht betreft dat enkel in een onderhandse overeenkomst wordt vastgelegd. Pachtrecht komt alleen voor in de landbouw en wordt ingezet voor het gebruik van de grond of agrarische woning en gebouwen.

### 2.2 Juridisch kader

#### 2.2.1 Staatssteun

In de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ligt de basis voor het verbod op staatssteun. Van staatssteun is sprake wanneer de overheid financiële of andere voordelen verleent aan bepaalde ondernemingen of sectoren die de mededinging kunnen verstoren en de handel tussen EU-lidstaten

kunnen beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door subsidies, belastingvoordelen of garanties die niet onder marktvoorwaarden worden verstrekt.

Dit betekent specifiek voor de overheid dat zij bij de uitgifte van erfpachtrechten rekening moet houden dat zowel de vergoeding als de voorwaarden niet mogen leiden tot financiële bevoordeling van ondernemingen. Als de overheid particulieren begunstigt, is doorgaans van staatssteun geen sprake (DVAN, z.d.). Wel is marktconformiteit van belang, zie navolgende paragraaf.

## 2.2.2 Marktconformiteit

Waar het verbod op staatssteun wordt ingegeven door Europese regels, is er ook nationale wetgeving die voorschrijft hoe Nederlandse overheden zich moeten gedragen in het economisch verkeer. Dit is vastgelegd in de Wet Markt en Overheid. Deze wet heeft tot doel een eerlijke concurrentie tussen overheid en private partijen te waarborgen.

Bij het uitgeven van erfpacht mag de Provincie dus niet voordeliger zijn dan marktpartijen die vergelijkbare erfpachtrechten aanbieden.

## 2.2.3 Didam-arrest

In 2021 heeft de Hoge Raad het zogeheten Didam-arrest gewezen. Met deze uitspraak is verduidelijkt dat de overheid zich bij het verkopen van onroerende zaken aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet houden, waaronder het gelijkheidsbeginsel. Op basis daarvan kan geconcludeerd worden dat de overheid bij de verkoop of ingebruikgeving van onroerende zaken alle geïnteresseerden hiertoe gelijke kansen moet bieden.

Wanneer de Provincie een erfpachtrecht wil uitgeven, dan zal zij het voornemen daartoe en de voorwaarden waaronder, openbaar kenbaar moeten maken. Vervolgens kunnen alle geïnteresseerden aangeven dat zij hiervoor in aanmerking willen komen.

## 2.3 Financierbaarheid

De financiering van gebouwen op erfpachtgrond leidt bij woningen en andere bebouwde objecten vaak tot problemen. Niet alle banken zijn bereid om objecten op erfpachtbasis te financieren. De banken die wel bereid zijn tot financiering stellen vaak als eis dat de erfpachtovereenkomst voldoet aan de Bancaire richtlijn financierbaarheid erfpachtrechten (2013) van de Nederlandse Vereniging van Banken. In het geval van een woning die gefinancierd kan worden met Nationale Hypotheek Garantie (NHG) gelden nog aanvullende regels. Op de website van [NHG](#)<sup>1</sup> (NHG, z.d.) is een lijst met geaccepteerde erfpachtconstructies gepubliceerd die te combineren is met een hypotheek met NHG. Ook zijn erfpachtconstructies te combineren met een starterslening van Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn), mits de hoogte van de erfpachtcanon minimaal 15 jaar vaststaat (SVn, z.d.).

Voor de kavelverkoper/grondeigenaar/overheid heeft het financieren van bebouwde erfpachtobjecten eveneens een aantal financiële gevolgen. De gemeente blijft (bloot) eigenaar van de grond waardoor de gemeente geen eenmalige grondinkomsten bij verkoop ontvangt. In erfpacht uitgegeven gronden worden op een andere manier gewaardeerd dan gronden die verkocht worden. Dit kan tot een hogere of lagere grondwaardering leiden. Dit heeft directe gevolgen voor het resultaat van de gemeentelijke grondexploitatie. Hier staan wel jaarlijkse canoninkomsten tegenover. Het uitgeven en beheren van gronden in erfpacht resulteert financieel ook voor hogere ambtelijke kosten omdat het extra werk veroorzaakt voor een gemeente. In het bepalen van de erfpachtcanon kan rekening gehouden worden met deze toenemende kosten. De stijgende kosten kunnen hiermee volledig of voor een belangrijk deel gedekt worden (Over Morgen, maart 2022).

Voor een ontwikkelaar die de nieuwbouwwoningen bouwt en verkoopt op erfpachtgronden, zijn de gevolgen in het resultaat van de opstalberekening zichtbaar. De VON-prijs van een woning op erfpachtgrond ligt lager dan de VON-prijs van een woning met grondeigendom. Verder worden de grondkosten ook uit de opstalberekening gehaald. Door wijziging van deze twee onderdelen zal de winst voor een ontwikkelaar veranderen. Hier staat mogelijk wel tegenover dat het risico op de verkoopbaarheid van de woning wat hoger ligt. Mogelijk wil een ontwikkelaar een woningbouwproject (in erfpacht) altijd combineren met een ander woningbouwproject (grondeigendom) om de

---

<sup>1</sup> Snelkoppeling naar de relevante webpagina.

financiële risico's te verkleinen. Ook liggen de verkoopkosten voor een ontwikkelaar bij erfpacht hoger (Over Morgen, maart 2022).

Als we kijken naar de financierbaarheid van woningbouw in algemene zin dan kunnen we concluderen dat deze onder druk staat. Dit komt met name door de hoge bouwkosten, waardoor een grondexploitatie moeilijk sluitend te maken is. Uit de gevoerde interviews blijkt dat deze opgave in Limburg complexer is dan in andere delen van Nederland. Dit heeft te maken met de hoogte van de bouwkosten die bijvoorbeeld vergelijkbaar zijn met Noord-Brabant, maar waar in Limburg over het algemeen een lagere VON-prijs van een woning geldt. Veel grondposities die geschikt zijn voor woningbouw in de Provincie zijn in eigendom van marktpartijen. Maar wegens de hoge bouwrijzen en lage VON-prijzen, worden er geen woningbouwprojecten ontwikkeld. In de uitgevoerde interviews is aangegeven dat de geïnterviewden kansen zien voor een rol van de Provincie of gemeenten. Door het aankopen van deze grondposities (ruwe bouwgrond) tegen marktwaarde van de marktpartijen en deze vervolgens tegen marktconforme gronduitgifteprijs beschikbaar te maken voor woningbouwontwikkeling met in achtneming van toetsing op staatssteun/marktconformiteit door bijvoorbeeld gebruik te maken van bestaande erfpachtinstrumenten.

## 2.4 Imago

Het instrument erfpacht staat met enige regelmaat in de belangstelling. Zowel in de media als in de rechtbank en de politiek. Vaak gaat het hierbij om erfpacht bij (vakantie)woningen. Erpachters zijn niet altijd even goed op de hoogte van de inhoud van het erfpachtrecht en het bijbehorende contract. Dit speelt met name wanneer zij niet de eerste en originele contractant zijn, maar het recht hebben overgekocht van een vorige erfpachter. In sommige situaties zorgt dit voor discussies tussen de bloot eigenaar en de erfpachter. Deze discussies gaan met name over het verhogen van de canon of het verlengen van het erfpachtrecht. Potentiële erpachters, beleidsmakers en politici kunnen zich hierdoor terughoudend opstellen ten aanzien van het instrument erfpacht.

Een erfpachter heeft daarnaast minder zeggenschap over de onroerende zaak in vergelijking tot wanneer men volledig eigenaar is. De bloot eigenaar kan beperkingen en voorwaarden aan het gebruik opleggen die belemmerend of bezwarend voor de erfpachter zijn. Ook profiteert de erfpachter niet van de waardeinstijging van de onroerende zaak, sterker nog, dit kan een verhoging van de jaarlijkse vergoeding tot gevolg hebben. Dit maakt dat wanneer men de keuze heeft, er doorgaans gekozen wordt voor het verkrijgen van de volle eigendom in plaats van een recht van erfpacht.

Aannemelijk is dat, net als in andere delen van Nederland, men in Limburg de voorkeur heeft voor volledig eigendom van woning en grond en kopen mensen liever een woning dan dat zij die huren. Of zoals Stichting OpMaat op haar website vermeldt: "Je kunt gerust stellen dat het bezitten van een eigen woning het financiële fundament is in iemands leven. En wees eerlijk... in Nederland willen de meeste mensen gewoon huisje-boompje-beestje (OpMaat, z.d.)." Die voorkeur opgeteld met vaak negatieve publiciteit rondom erfpacht maakt dat er een aanzienlijke terughoudendheid bestaat voor dit instrument onder woningkopers. Koen de Lange, directeur van het Nederlands instituut voor Erfpacht en voorzitter van de Stichting Erpachters Belang Amsterdam, is een veelvoorkomende tegenstander van erfpacht. Volgens hem zijn woningeigenaren op grond met erfpacht niet alleen duurder uit, maar zijn ook de mogelijkheden voor gemeenten om met erfpacht de woningmarkt te sturen uiterst beperkt (Gebiedsontwikkeling.nu, juni 2020).

Daarentegen is er de huidige generatie die de woningmarkt de komende jaren gaat betreden met een veranderde mentaliteit ten opzichte van voorgaande generaties. Steeds meer delen en lenen van spullen wordt gebruikelijk en het belang dat aan eigendom wordt gehecht wordt steeds minder belangrijk. Deze generatie staat mogelijk meer open voor alternatieve woonvormen, zoals erfpacht. Nadeel is echter dat er weinig praktijkvoorbeelden zijn en dat ouders en familie/vrienden vaak weinig ervaring hebben om de mogelijke woningkoper te adviseren over erfpacht.

De Provincie kan in de bestaande terughoudendheid een rol spelen door als doorgeefluik te fungeren voor goede kennisvoorlichting, voorbeelden en beschikbaar stellen van kennis en capaciteit aan gemeenten om erfpacht onder woningkopers te stimuleren.

## 2.5 Bestaande (erfpacht)instrumenten

De volgende deelparagrafen geven een beschrijving van de instrumenten KoopGarant, Koopstart, Duokoop en KoopSmarter. Deze instrumenten zijn inzetbaar als financiële middelen om woningkopers te ondersteunen en verschillen van elkaar. Het betreft zowel instrumenten met een erfpachtconstructie als financieringsinstrumenten.

### 2.5.1 KoopGarant

**KoopGarant**<sup>2</sup> is een regeling waarbij kopers een woning kunnen kopen tegen een lagere prijs dan de marktwaarde, met een koperskorting van minimaal 10% tot maximaal 50%. Deze korting wordt beschouwd als een uitgestelde betaling. Dit instrument is gericht op het ondersteunen van woningkopers en bevat een onderdeel erfpacht. Dit zit echter in de terugkoopgarantie en heeft voor de woningkoper geen financiële gevolgen. De grond wordt door de aanbieder uitgegeven in erfpacht, waarbij de canon eeuwigdurend is afgekocht. Deze afkoopsom is onderdeel van de verkoopprijs en een woningkoper betaalt dus geen jaarlijkse canon (KoopGarant, 2025).

De koper moet zelf in de woning wonen (zelfbewoningsplicht). Bij verhuizing verkoopt de koper de woning terug aan de oorspronkelijke aanbieder, vaak een woningcorporatie, die verplicht is de woning binnen drie maanden terug te kopen. Dit biedt voordelen bij een slecht verkoopbare markt. Bij terugverkoop ontvangt de eigenaar de oorspronkelijke koopprijs, aangepast met een deel van de waardeontwikkeling. De verdeling van deze waardeontwikkeling wordt bepaald door de Fair Value (FV) verhouding, die wettelijk is vastgelegd. Momenteel is de verhouding 1:1,5. Dit betekent dat een koperskorting van bijvoorbeeld 20% resulteert in een aandeel van 30% ( $1,5 \times 20\%$ ) in de waardeontwikkeling voor de aanbieder. De aanbieder mag maximaal 50% van de waardeontwikkeling krijgen. Waarde door aanpassingen van de eigenaar blijft volledig voor de eigenaar, terwijl waardedalingen gedempt worden door de waardedeling.

KoopGarant wordt voornamelijk door woningcorporaties toegepast op bestaande en nieuwbouwwoningen, maar is ook inzetbaar door ontwikkelaars en gemeenten. Het doel is betaalbare koopwoningen beschikbaar te houden en een revolverende voorraad woningen te creëren. Een teruggekochte woning kan opnieuw volgens KoopGarant worden verkocht, in de huurvoorraad worden opgenomen, of op de reguliere markt worden verkocht (RIGO, januari 2023); (OpMaat, z.d.).

Door ABF is in oktober 2024 een onderzoek gepubliceerd over de KoopGarantregeling. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek zijn:

1. KoopGarant biedt met name kansen voor huishoudens met een (lager) middeninkomen.
2. KoopGarant helpt jongeren in cruciale fase van de levensloop.
3. KoopGarant-kopers bouwen vermogen op, zonder dat ze veel meer vastzitten aan hun woning dan reguliere koopstarters.
4. KoopGarant vormt vangnet voor huishoudens in perioden van prijsdalingen.
5. KoopGarant biedt kansen tot doorstroom voor ca. 150.000 corporatiehuurders.

Als mogelijke rol voor KoopGarant in de toekomst geeft ABF in het onderzoek aan dat de komende jaren een belangrijke bijdrage geleverd kan worden door inzet van KoopGarant aan het vergroten van het aanbod betaalbare koopwoningen die voor (lagere) middeninkomens bereikbaar zijn. De analyses in het onderzoek laten zien dat de toegevoegde waarde het grootst is in het segment grondgebonden woningen (ABF research, oktober 2024).

### 2.5.2 Koopstart

**KoopStart**<sup>3</sup> is een regeling waarbij kopers een nieuwbouwwoning kopen tegen een lagere prijs dan de marktwaarde, met een koperskorting. Het wordt vooral toegepast door projectontwikkelaars en soms door woningcorporaties, vaak op basis van afspraken met gemeenten. Dit instrument is gericht op het ondersteunen van woningkopers en maakt, net als KoopGarant, gebruik van een onderdeel erfpacht. Ook hierbij wordt de grond door de aanbieder uitgegeven in erfpacht en wordt de canon eeuwigdurend afgekocht (KoopStart, 2025).

De regeling kent een zelfbewoningsplicht en biedt soms een tijdelijk terugkooprecht, waarmee woningen langer betaalbaar blijven voor de doelgroep. Bij verkoop van de woning wordt de koperskorting verrekend met de aanbieder, samen met een verdeling in de waardeontwikkeling (bij waardestijging én waardedaling). De verdeling is 1:1 of volgens de Fair Value-verhouding (zoals bij KoopGarant). Waardestijging door eigen aanpassingen blijft volledig voor de eigenaar, vastgesteld via taxatie. Na drie jaar kan de eigenaar ook tussentijds afrekenen.

---

<sup>2</sup> Snelkoppeling naar de relevante webpagina.

<sup>3</sup> Snelkoppeling naar de relevante webpagina.

Als er een tijdelijk terugkooprecht is, heeft de aanbieder bij verhuizing het recht om de woning als eerste terug te kopen. Dit proces verloopt vergelijkbaar met de terugkoopregeling van KoopGarant (RIGO, januari 2023); (OpMaat, z.d.).

### 2.5.3 Duokoop

Duokoop<sup>4</sup> is een regeling waarbij de koper een woning koopt, terwijl Duokoop de grond in eigendom houdt. Voor het gebruik van de grond betaalt de koper een erfpachtcanon. De koper heeft echter te allen tijde de mogelijkheid om de grond zelf aan te schaffen, tegen een marktconforme waarde of, bij waardedaling, tegen de oorspronkelijke taxatiewaarde. Bij verkoop van de woning kan de koper ervoor kiezen om de grond alsnog aan te kopen of deze samen met de woning en het erfpachtrecht door te verkopen. In de overeenkomst kan ook worden vastgelegd dat de bewoner de grond mag kopen met een geïndexeerde waarde.

De grond vertegenwoordigt bij aankoop een percentage van de totale waarde van het vastgoed, bijvoorbeeld 25%. Bij verkoop van de woning moet in principe hetzelfde percentage van de verkoopwaarde (grond + opstal) met Duokoop worden afgerekend. Bij waardedaling wordt echter alleen de oorspronkelijke waarde van de grond terugbetaald aan Duokoop.

Duokoop is geen organisatie gericht op volkshuisvesting en is toegankelijk voor iedereen, ongeacht inkomen. Toch is Duokoop bereid om bij nieuwbouwlocaties afspraken te maken en bij bepaalde projecten voorrang te geven aan huishoudens met een laag of middeninkomen. De regeling biedt flexibiliteit voor kopers die in eerste instantie minder financiële middelen hebben, maar later alsnog de grond willen aanschaffen (RIGO, januari 2023); (Duokoop, z.d.).

### 2.5.4 KoopSmarter

KoopSmarter<sup>5</sup> is een regeling bedoeld om koopwoningen toegankelijker te maken voor huishoudens met een lager middeninkomen, starters en doorstromers vanuit sociale huur. Het wordt vooral toegepast bij nieuwbouwwoningen en beheerd door een aparte stichting: Stichting KoopSmarter. Er zijn twee varianten: een terugkoopvariant en een eenmalige variant, afhankelijk van de keuze van de gemeente. Kopers schaffen het huis aan met een reguliere hypotheek van de bank. Een stichting koopt de grond. Dat kan, omdat gemeenten die stichting een garantstelling hebben verleend (Van Rein, november 2021).

Bij KoopSmarter koopt de stichting 30% van de grond en de koper 70% van de woning (de "stenen"). De koper financiert dit via een hypotheek, terwijl de stichting wordt gefinancierd met garantstelling door de gemeente. Voor het gebruik van de grond betaalt de koper een maandelijkse vergoeding, vergelijkbaar met hypotheekrente. Bij verkoop of terugkoop wordt de waarde van de woning naar rato (70-30) verdeeld tussen de koper en de stichting (Brink, 2021).

In 2022 heeft stichting KoopSmarter besloten het instrument niet op de markt te brengen. De belangrijkste reden is de sterk gestegen hypotheekrente. Het instrument kan hierdoor een veel kleiner aantal mensen uit de beoogde doelgroep ondersteunen bij de aanschaf van een betaalbare woning. Als gevolg van deze beslissing zijn diverse pilots in onder andere Amstelveen en Gelderland vroegtijdig gestaakt (Provincie Gelderland, november 2022).

### 2.5.5 Toepasbaarheid bestaande instrumenten

De vier beschreven instrumenten voor woningkopers verschillen onderling van elkaar, onder andere door verschillen in de grondeigenaar. KoopGarant en Koopstart zijn mogelijk geschikt als instrument in Limburg, echter is het de vraag of de Provincie dit moet faciliteren of dat dit een opgave is voor woningcorporaties, ontwikkelaars en/of gemeenten. KoopSmarter is niet in de praktijk gebracht en het initiatief is gestaakt en daarom niet toepasbaar. Duokoop is een koopoplossing van De Nationale Grondbank (DNGB) en daarmee niet direct inzetbaar door de Provincie. Gemeentes kunnen wel afspraken maken met de uitvoerder van Duokoop voor de inzet van dit instrument op nieuwbouwlocaties.

De rol van de Provincie zou voor wat betreft de inzet van bestaande instrumenten voor woningkopers met name gericht kunnen zijn op het faciliteren van woningcorporaties, ontwikkelaars en/of gemeenten. Hierbij valt te denken aan ondersteuning met kennis en capaciteit of financiële middelen om de instrumenten in Limburg in te zetten.

---

<sup>4</sup> Snelkoppeling naar de relevante webpagina.

<sup>5</sup> Snelkoppeling naar de relevante webpagina.

## 3 Woningeigenaar en erfpacht

Dit hoofdstuk beschouwt wat het instrument erfpacht betekent voor de woningeigenaar en gaat in op de financiering, betaalbaarheid en bestaande erfpachtinstrumenten.

### 3.1 Financiering

Zoals beschreven in paragraaf 2.3.1 kan het financieren van een woning op erfpachtgrond uitdagingen met zich meebrengen. In veel gevallen stellen banken de eis dat de erfpachtovereenkomst voldoet aan de Bancaire richtlijn financierbaarheid erfpachtrechten (2013) van de Nederlandse Vereniging van Banken. Volgens deze richtlijn die geldt vanaf 1 januari 2013 moet de uitgifte van grond in erfpacht altijd voor onbepaalde tijd moet zijn en dat het perceel en de opstallen gebruikt moeten worden voor bewoning. Het erfpachtrecht moet vrij overdraagbaar zijn en zonder voorwaarden met een hypotheek kunnen worden bezwaard. Voor verhuur, splitsing, ondererfpacht en bestemmingswijziging is vooraf schriftelijke toestemming van de geldverstrekker vereist. Ook mogen de erfpachtvoorwaarden niet worden gewijzigd zonder deze toestemming van de geldverstrekker.

Verder mag de akte van vestiging geen verplichting tot koop van de grond voor de erfpachter bevatten, en mogen er geen bepalingen zijn die het genotsrecht van de erfpachter materieel beperken. De canon, oftewel de jaarlijkse betaling voor het gebruik van de grond, wordt vastgesteld op basis van de grondwaarde en een canonpercentage. Deze canon mag alleen wijzigen door indexatie of herziening, en de manier waarop de canon en grondwaarde worden vastgesteld moet transparant en controleerbaar zijn. Indexatie van de canon gebeurt jaarlijks en is gebaseerd op een objectieve Nederlandse index, zoals de consumentenprijsindex. De canon mag niet worden verhoogd bij verbouwing of bestemmingswijziging en kan niet voor een bepaalde tijd worden afgekocht. Tot slot is de bloot eigenaar verplicht om de erfpachter jaarlijks te informeren over de (geïndexeerde) canon en/of grondwaarde (Nederlandse Vereniging van Banken, 2013).

In het geval van een woning die gefinancierd kan worden met NHG gelden nog aanvullende regels. Op de website van [NHG](#)<sup>6</sup> (NHG, z.d.) is een lijst met geaccepteerde erfpachtconstructies gepubliceerd die te combineren is met een hypotheek met NHG. Op deze lijst van geaccepteerde constructies staan onder andere de eerder genoemde instrumenten Duokoop, KoopGarant en Koopstart (waarbij de NHG aangeeft dat deze laatste twee constructies ook worden geaccepteerd in combinatie met ondererfpacht).

Naast deze specifieke instrumenten of constructies accepteert NHG ook traditionele gemeentelijke erfpachtconstructies. Verder geeft NHG aan dat erfpachtconstructies en koperssteun zijn bedoeld om woningen meer bereikbaar te maken voor consumenten. Nieuwbouwwoningen moeten daarom een vaste prijs hebben. Dat betekent dat het niet is toegestaan consumenten te laten bieden op een nieuwbouwwoning. Het inzetten van biedingen zorgt er namelijk voor dat woningen minder bereikbaar zijn voor consumenten (NHG (2), z.d.).

Ook zijn erfpachtconstructies te combineren met een starterslening van Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn), mits de hoogte van de erfpachtcanon minimaal 15 jaar vaststaat (SVn, z.d.).

Samenvattend: Financiering van een woning met erfpacht is mogelijk, maar wel gebonden aan diverse regels. Deze regels zijn vrij complex en maken het voor een koper van een woning niet makkelijker. Zeker niet gezien de druk op de woningmarkt met overbiedingen, het uitbrengen van biedingen zonder voorbehouden en een niet passend vraag en aanbod van woningen. Ook speelt het imago van erfpacht wellicht mee om terughoudend te zijn in combinatie met een complexe financiering.

### 3.2 Betaalbaarheid

Naar de betaalbaarheid van woningen in relatie tot de inzet van erfpacht zijn verschillende onderzoeken gedaan en voor de instrumenten [KoopGarant](#) en [KoopStart](#) zijn diverse rekenvoorbeelden te vinden. In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de financierbaarheid van erfpacht. Het verkrijgen van een hypotheek voor een woning met erfpacht is mogelijk, maar gebonden aan verschillende voorwaarden. De vraag blijft of erfpacht daadwerkelijk bijdraagt aan de betaalbaarheid en toegankelijkheid van woningen.

---

<sup>6</sup> Snelkoppeling naar de relevante webpagina.

Voor de gemeente Zwolle heeft onderzoeksbureau Over Morgen (onderdeel van Arcadis) een analyse gemaakt of het instrument erfpacht bijdraagt aan de betaalbaarheid van woningen. Over Morgen stelt het volgende in haar rapport: "Voor de woonconsument heeft erfpacht een aantal financiële gevolgen. De belangrijkste zijn de betaalbaarheid van de woning en de maandlasten. De VON-prijs van een woning wordt lager waardoor een woonconsument minder hoeft te betalen voor een woning. Daar staat tegenover dat de woonconsument, die tevens erfpachter is, periodiek een vergoeding voor de grond betaalt aan de gemeente (erfpachtcanon). Dit leidt tot een stijging van de vaste maandlasten voor de woonconsument. Een hypotheekverstrekker houdt hier in het berekenen van de maximale hypotheek rekening mee. Hypotheekversterkers zijn in het algemeen voorzichtiger bij het verstrekken van een hypotheek voor woningen op erfpachtgronden. Daardoor zullen zij bij erfpacht niet een maximale hypotheeksom verstrekken. Aansluitend moet de woonconsument nog steeds veel eigen geld inbrengen. De hoogte van het bedrag is lager dan bij een standaard situatie, alleen betreft het nog steeds een groot bedrag (Over Morgen, maart 2022)."

In dit rapport voor de gemeente Zwolle heeft Over Morgen diverse rekenvoorbeelden toegevoegd en scenario's berekend. Zij concluderen in het rapport dat erfpacht een prijs verlagend effect heeft op de VON-prijs en daarmee op korte termijn bijdraagt aan het betaalbaar krijgen van woningen. Op de langere termijn wordt het effect op de VON-prijs echter steeds kleiner, waardoor de woning na een aantal jaar niet meer betaalbaar is voor de gewenste categorie.

Ook het instrument KoopGarant komt aan bod in het onderzoek van Over Morgen. Dit instrument is een mogelijke oplossing om woningen voor de beoogde categorie te behouden. Door de koperskorting ligt de VON-prijs bij aanvang lager en is dus sprake van een positieve invloed op het betaalbaar maken van woningen. Verder heeft het instrument geen invloed op de financiering en hoogte van de hypotheek. Echter moet deze korting tussentijds of bij verkoop terugbetaald worden en wordt een waardeinstijging of daling gedeeld (Over Morgen, maart 2022).

Concluderend uit het literatuuronderzoek lijkt algemene toepassing van erfpacht, zoals bijvoorbeeld gedaan wordt door de gemeenten Amsterdam en Utrecht, niet structureel een bijdrage te leveren aan de betaalbaarheid met het oog op de maandlasten voor de erfpachter en de stijgende woningprijzen. Een instrument als KoopGarant kan mogelijk wel een structurele bijdrage leveren in betaalbaarheid van woningen.

### 3.3 Recente initiatieven

Erfpacht als instrument voor de woningmarkt kent al diverse bestaande toepassingen, waarvan een heel aantal op de particuliere woningkopers zijn gericht, zoals de eerder in het rapport besproken instrumenten. Recent (na het uitbrengen van de conceptversie van dit rapport medio februari 2025) zijn nieuwe proefprojecten gestart om koopwoningen beter betaalbaar te houden en de woningmarkt positief te stimuleren. De uitkomsten van deze initiatieven zijn op het moment van schrijven nog niet bekend, maar duidelijk is dat meerdere zoektochten naar de inzetbaarheid van erfpacht gaande zijn. Initiatieven die recent gestart zijn betreffen:

- **Gemeente Utrecht:** de gemeente onderzoekt een nieuw erfpachtmodel waarbij kopers alleen het huis kopen en voor de grond jaarlijks een inkomensafhankelijke vergoeding (canon) betalen. Daarnaast is sprake van voorwaarden om bij doorverkoop de woning voor de doelgroep te behouden (Gemeente Utrecht, 2025). Het model wordt momenteel verder uitgewerkt en getoetst met als streven om het model eind 2025 aan de gemeenteraad voor te leggen.
- **Gemeente Almere:** de gemeente start een pilot met erfpacht om woningen voor de langere termijn voor starters beschikbaar te houden. De pilot bevat een aantal kaders waar voldaan aan moet worden en gaat uit van een inkomensafhankelijke canon. Ook is er de mogelijkheid voor een starterslening, hiervoor wordt een samenwerking met SVn uitgewerkt. Vooralsnog is de pilot enkel gericht op de wijk Europakwartier Noord en op basis van het resultaat van de pilot wordt eventueel besloten tot structurele toepassing van de regeling "Blijvend Betaalbare Koopwoning in Almere" (Gemeente Almere, 2025).
- **Nationaal Fonds Betaalbare Koopwoningen (NFBK):** op 24 juni 2025 is het NFBK gelanceerd met als doel om nieuwbouwwoningen bereikbaar en betaalbaar voor starters met een middeninkomen te maken en daarmee de woningmarkt toegankelijker te maken. Het Rijk heeft hiervoor € 100 miljoen beschikbaar gesteld en het fonds is een samenwerking van Stichting OpMaat en SVn. Ontwikkelaars en woningcorporaties kunnen met een koperskorting een nieuwbouwwoning aanbieden (NFBK, 2025). In de 1<sup>e</sup> tranche van het fonds zijn 7 projectaanvragen voor in totaal 280 woningen gedaan. De 2<sup>e</sup> tranche loopt van 13 oktober tot en met 21 november 2025.
- Het instrument **KoopStart** wordt, naast het nieuwe initiatief NFBK, regelmatig toegepast. Op de website van OpMaat zijn diverse initiatieven en recente voorbeelden te vinden van projecten.

## 4 Woningbouwsector en erfpacht

Voor dit onderzoek zijn, naast het raadplegen van kennis en expertise binnen Arcadis, interviews gehouden met diverse partijen en is deskresearch uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden de bevindingen beschreven rond de thema's doelgroepen, betaalbaarheid, versnelling woningbouwopgave, verduurzaming, en de rol en houding van marktpartijen.

### 4.1 Doelgroepen

Erfpacht kan over de gehele breedte van de woningmarkt toegepast worden, maar is met name interessant om in te zetten voor doelgroepen die een rol kunnen spelen in de doorstroom op de woningmarkt. Door de doorstroom te stimuleren komen er woningen beschikbaar voor starters om de woningmarkt te betreden, die vervolgens ook nog gefaciliteerd kunnen worden in hun woningaankoop door toepassing van erfpacht. Gelet op financieringsregels voor hypotheek en bijvoorbeeld het instrument KoopGarant zijn met name de doelgroepen die binnen de NHG grens vallen van belang.

Ook sociale huur is relevant: door goede samenwerking en afspraken met woningcorporaties zou erfpacht in het aantal nieuwbouwontwikkelingen voor sociale huur een stimulerende rol kunnen spelen, bijvoorbeeld door financiering van de provincie middels erfpacht om woningcorporaties te faciliteren in het bouwen van woningen.

### 4.2 Financiële gevolgen

In paragraaf 3.2 is nader ingegaan op de betaalbaarheid van woningen bekeken vanuit het perspectief van de woonconsument. Over Morgen stelt in haar rapport dat het instrument erfpacht voor gemeentes diverse financiële gevolgen heeft en dat het nadelig is omdat het een kapitaalintensieve investering is (Over Morgen, maart 2022).

In haar onderzoek voor de Provincie Utrecht stelt Stec Groep dat het instrument KoopGarant interessant kan zijn voor een provincie (Stec Groep, maart 2022). Daarbij geven zij aan dat het een methode is waarin de provincie een duidelijke en beheersbare rol kan spelen in samenwerking met de gemeentes. In het rapport stellen zij dat KoopGarant een goede bijdrage aan betaalbaarheid geeft. Ook de instrumenten Koopstart en Duokoop worden uitvoerig in het rapport beschreven, onderbouwd met rekenvoorbeelden en suggesties voor de rol van de Provincie. Als kanttekening maken wij dat KoopSmarter lovend in het rapport wordt beschreven als kansrijk, maar waarvan inmiddels bekend is dat dit initiatief niet succesvol is gebleken en daarom gestopt is. In het rapport geeft Stec Groep de voorkeur aan KoopGarant boven de andere instrumenten, aangezien met KoopGarant de woningen ook op lange termijn beschikbaar blijven in het betaalbare segment.

### 4.3 Versnelling woningbouwopgave

De versnelling van de woningbouwopgave in Limburg wordt in belangrijke mate bepaald door de beschikbaarheid en sturing op strategische grondposities. Zonder regie op deze posities kan de Provincie en gemeenten slechts beperkt invloed uitoefenen op de ontwikkeling van nieuwe woningbouwontwikkelingen. Erfpacht kan een effectief instrument zijn om versnelling mogelijk te maken, mits het wordt ingezet als onderdeel van een bredere strategie gericht op samenwerking met marktpartijen en woningbouwcorporaties.

De eerdergenoemde factoren als stikstofproblematiek, netcongestie en dergelijke blijven een rol spelen, maar de inzet van erfpacht zou een effect kunnen hebben op het versnellen van woningbouw als de verkoop van de woningen een probleem is. Dit vraagt om inzet van Provincie en gemeenten en een goede samenwerking met marktpartijen. In de interviews is de mogelijkheid besproken dat de Provincie een actievere rol kan spelen, bijvoorbeeld door grondposities over te nemen en erfpachtregelingen te faciliteren. Dat vereist echter dat de Provincie flexibel en toegankelijk moet zijn en oog moet hebben voor lokale problematieken. Dit vraagt om strategische keuzes en het versterken van grondposities, zowel voor woningbouw als voor natuurcompensatie en andere infrastructurele doelen.

Vaak zijn strategische grondposities voor woningbouw in bezit van marktpartijen. Daarnaast zitten ontwikkelingen door de hoge bouwkosten en relatief lagere huizenprijzen op slot. De marges op woningbouwontwikkelingen voor ontwikkelaars zijn te klein en de markt is te dun. Daarom worden ontwikkelingen lastig gestart en blijft de woningbouwopgave een uitdaging. Voor woningcorporaties geldt een vergelijkbare situatie, door de hoge bouwkosten en de lage huur van sociale huurwoningen is het maken van een sluitende business case erg lastig.

Om de woningbouwopgave te versnellen zou de Provincie samen met gemeenten kunnen zorgen voor beter beschikbare grondposities tegen juiste grondprijzen. Marktpartijen zouden de grondposities tegen marktwaarde kunnen verkopen aan Provincie of gemeente, die vervolgens de grond in erfpacht uitzet waarmee de ontwikkelaar of woningcorporatie woningen kan ontwikkelen. Hiervoor is het van belang om goed onderzoek te doen naar de juiste hoogte van de grondprijzen en erfpachtregeling voor ontwikkelaars en woningcorporaties. Daarbij is het ook belangrijk om te spreken over de juiste grootheden en verschillende uitgangspunten. Wat wordt verstaan onder marktwaarde? Spreken alle partijen over ruwe bouwgrond of over marktconforme uitgifteprijzen van de grond? Ook dient uitgesloten te worden dat er geen sprake is van verkapte subsidies en dat het echt een erfpachtconstructie betreft.

Kansen liggen vooral in de doorstroom van de woningmarkt en vergrijzing. Door samen met marktpartijen en woningcorporaties een oplossing te zoeken de doelgroep die graag kleiner en toekomstbestendig wil gaan wonen, kan er doorstroom in de woningmarkt op gang komen waarmee meerdere problemen opgelost kunnen worden. Gelet op de kapitaalintensieve investeringen van Provincie en/of gemeenten om strategische grondposities aan te kopen, zou het een overweging kunnen zijn om te starten met projecten gericht op deze specifieke doelgroep. Daarmee wordt bijgedragen aan een versnelling van een deel van de woningbouwopgave en lost men een probleem in de huidige woningmarkt op. Hier is verder onderzoek voor nodig om een precieze aanpak te bepalen en ook de houding rol en houding van marktpartijen is relevant (zie 5.5).

## 4.4 Verduurzaming woningbouw

Erfpacht kan worden ingezet zijn om oudere, slecht onderhouden woningen op te kopen, te verduurzamen en terug te brengen in de woningvoorraad. Bijvoorbeeld in samenwerking met woningcorporaties. Dit kan ook kansen bieden voor doorstroming in bijvoorbeeld kleinere dorpskernen, omdat scheefhuur en vergrijzing hiermee aangepakt zou kunnen worden. Ook biedt het kansen om bijvoorbeeld huidige woningeigenaren die niet vermogend genoeg zijn om de woning te onderhouden of verduurzamen te ondersteunen door de woning te laten verkopen en vervolgens terug laten huren. Op deze manier kunnen woningcorporaties ook hun woningvoorraad uitbreiden voor de langere termijn. Voorbeelden hiervan zijn al bekend, zoals bijvoorbeeld in Heerlen-Noord door Weller Wonen en Wonen Limburg, echter is hierbij geen sprake van erfpacht. Provincie en/of gemeenten zouden woningcorporaties kunnen ondersteunen bij dergelijke projecten door de grondposities aan te kopen en in erfpacht uit te geven aan de woningcorporatie. Bij nieuwbouw is vanzelfsprekend de huidige bouwregelgeving van toepassing en worden daarmee al duurzame woningen gerealiseerd.

Daarnaast zou onderzocht kunnen worden wat de mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld een subsidieregeling te ontwikkelen voor woningeigenaren die hun woning willen verduurzamen. De Provincie of gemeente zou de grond van de woningeigenaar kunnen opkopen, om vervolgens de grond via erfpacht aan de woningeigenaar beschikbaar te stellen. Met het vrijgekomen vermogen van de grondwaarde zou de woningeigenaar de woning kunnen verduurzamen. Een nadeel of belemmering hiervan is echter de extra maandlasten als gevolg van de canon. Hier is verder onderzoek voor nodig om te verkennen wat de toepasbaarheid en kansrijkheid is in Limburg is. Afgaande op beschikbare literatuur lijkt dit niet erg kansrijk.

## 4.5 Rol en houding marktpartijen

De theoretische kant van het instrument erfpacht is slechts een kant van het verhaal. Om een succes te maken hiervan voor de Limburgse woningopgave is de rol en houding van marktpartijen van belang. Maar ook de verhouding tussen Provincie en gemeenten is belangrijk. Als kanttkening bij deze paragraaf vermelden wij dat er op basis van bestaande literatuur weinig te zeggen valt over de houding van Limburgse marktpartijen ten aanzien van de inzet van erfpacht. De volgende aandachtspunten geven wij mee ten aanzien van de rol en houding van marktpartijen:

- Bij gemeenten leeft mogelijk de perceptie dat grondposities in bezit moeten zijn van de gemeente of marktpartijen en niet in bezit van de Provincie. Mogelijk ligt hieraan ten grondslag de beleving dat grondposities de cashcow van de gemeente zijn en dat gemeenten niet willen dat de Provincie hier verlies of winst op pakt. De vraag is of het nog realistisch is dat grondposities de cashcow zijn. Grondkosten lijken een belangrijke parameter in de versnelling van de woningbouwopgave en daarom is het belangrijk om gemeenten hierbij te betrekken. Als de Provincie hierin een mogelijke rol zou kunnen spelen door de “pijn” van de grondkosten (bijvoorbeeld aankoop voor marktwaarde, verkoop tegen lagere grondprijs of erfpacht met korting) voor rekening te nemen, dan moet dit overwogen worden met de desbetreffende gemeenten. Hierbij is dan feitelijk geen sprake van enkel inzet van het instrument erfpacht, maar meer sprake van een subsidie. De opgave van de gehele Limburgse woningmarkt moet in zijn totaal bekeken worden en iedere ontwikkeling kan daarin een bijdrage leveren.

- De Provincie kan gemeenten, met name de kleinere gemeenten, faciliteren en ondersteunen door het beschikbaar stellen van kennis en capaciteit voor strategische vraagstukken rondom grondbeleid en woningbouw. Bijvoorbeeld door het oprichten van een kennisbank of inzet van gebiedsregisseurs. De houding van de Provincie hierin naar de gemeenten toe kan bepalend zijn. Overigens is het de vraag of dit de rol van de Provincie is of dat dit een rol is voor het Rijk of andere kennisinstellingen.
- Langdurige samenwerkingsverbanden met woningcorporaties zijn belangrijk. Dat biedt bijvoorbeeld kansen om grond met terugwerkende kracht op langere termijn aan Provincie of gemeente terug te betalen. De inzet van het instrument KoopGarant is voor beide partijen interessant, Provincie en/of gemeente zou de woningcorporatie hierbij financieel kunnen ondersteunen en voor de woningcorporatie biedt het kansen om de woningvoorraad uit te breiden. Het voorkomt dat betaalbare koopwoningen naar de vrije markt wegvloeien en zorgt er tegelijkertijd voor dat huurders de stap in hun wooncarrière kunnen maken naar een koopwoning.
- Ook de samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelaars is van belang. De verhoudingen moeten goed zijn en alle partijen moeten elkaar serieus nemen. Alleen dan kan er gezamenlijk aan een oplossing voor de Limburgse woningmarkt gewerkt worden.

## 4.6 Rol van de provincie

In het rapport van Stec Groep worden drie rollen voor de provincie Utrecht geformuleerd, namelijk 1) verbinder, 2) kennismakelaar en 3) aanjager (Stec Groep, maart 2022). Ook schetst Stec Groep in het rapport een overzicht van instrumenten die koopwoningen voor middeninkomens bevorderen. In het schema hieronder zijn deze schematisch weergegeven. Hierbij wordt opgemerkt dat bij veel van deze instrumenten de rol van de gemeente groot is en er voor een provincie vooral een indirecte rol weggelegd. Bij het gros van de instrumenten die bij kunnen dragen aan meer geschikte woningen voor middeninkomens is de rol van de provincie kennismakelaar en/of aanjager (Stec Groep, maart 2022). De rood gearceerde instrumenten worden als meest kansrijk bestempeld. Wij adviseren provincie Limburg dit nader te verkennen.

Tabel 1: Overzicht haalbaarheid rol provincie en mate van bijdragen aan doelstelling. Bron: Stec Groep, maart 2022

|                                                      | In hoeverre kan de gemeente hierin een actieve rol spelen? |       |       | Bijdrage betaalbaarheid middeninkomens verbeteren |       |       | Rol provincie om financierbaarheid te vergroten |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------|-------|---------------------------------------------------|-------|-------|-------------------------------------------------|
|                                                      | Klein                                                      | Matig | Groot | Klein                                             | Matig | Groot |                                                 |
| Anti-speculatiebeding & zelfbewoningsplicht          |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar                                  |
| Restricties stellen aan uit- en opbouw mogelijkheden |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar, verbinder en/of aanjager        |
| Koopgarant                                           |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar, verbinder en/of aanjager        |
| KoopSmarter                                          |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar of aanjager                      |
| Koopstart                                            |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar                                  |
| Duokoop                                              |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar, verbinder en/of aanjager        |
| (Uitbreiding van de) Starterslening                  |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar en/of verbinder                  |
| KoLat (KoopLater)                                    |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar of aanjager                      |
| BKZ (Betaalbare Koop Zaanstad)                       |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar, verbinder en/of aanjager        |
| Wooncoöperaties                                      |                                                            |       |       |                                                   |       |       | Kennismakelaar                                  |

## 4.7 Ervaringen uit de praktijk

Verschillende gemeenten en marktpartijen hebben ervaring met erfpacht. Echter betreft dit meer uitzondering dan regel in Nederland. Bij ieder project wordt een eigen aanpak gehanteerd en zijn andere keuzes gemaakt omtrent betaalbaarheid, verduurzaming en financiering. Op basis van ons onderzoek lijkt er geen kant en klaar product voor erfpacht dat direct door de Provincie ingezet kan worden. Er zijn mogelijkheden, maar daarvoor is maatwerk nodig en het vraagt inzet van alle betrokkenen; Provincie, gemeenten en marktpartijen. Ook is de vraag wat nu de concrete ervaringen zijn die opgedaan zijn bij de bestaande projecten. In veel gevallen is door media gepubliceerd over initiatieven, maar ontbreken de uiteindelijke resultaten en ervaringen of is er na het nieuwsbericht weinig meer over het initiatief terug te vinden. Als voorbeeld de gepubliceerde pilots door Provincie Gelderland waarbij gebruik gemaakt zou worden van KoopSmarter, een initiatief dat inmiddels gestaakt is. Eenzelfde voorbeeld is de gemeente Westland die in mei 2022 het een en ander gepubliceerd heeft over de oprichting van een woonfonds, waarbij de gemeente de grond zou aankopen voor starters. Dit is echter niet tot uitvoering gekomen en de gemeente is gestart met een pilot van Koopstart voor nieuwbouwproject Waelzicht. Een ander voorbeeld is de initiatieven van de gemeente Zwolle, waar onder andere het eerdergenoemde rapport van Over Morgen voor is opgesteld. De gedachte van de gemeente was om erfpacht in te zetten voor woningbouw, maar na het onderzoek van Over Morgen is dit niet verder tot uitwerking gebracht. In paragraaf 3.3 zijn enkele andere initiatieven beschreven die recent, maar na het verschijnen van de conceptversie van dit rapport, zijn verschenen.

Voorbeelden van KoopGarant en Koopstart zijn te vinden op de website van stichting OpMaat. Ook wordt er verwezen naar het eerdergenoemde onderzoek van ABF naar de KoopGarant regeling en mogelijkheden voor de toekomst. In dit onderzoek wordt met name gekeken naar de volkshuisvestelijke effecten van het instrument KoopGarant en wordt vergeleken tussen KoopGarant woningen en corporatiewoningen. Ook wordt er uitvoerig beschreven over de mogelijke effecten van KoopGarant op de doorstroming. Er worden echter geen concrete voorbeeldprojecten beschreven in dit rapport (ABF research, oktober 2024). Een concreet voorbeeld is het eerdergenoemde project Waelzicht in de gemeente Westland. Hier zijn 33 van de 72 woningen met KoopStart verkocht. Een ander voorbeeld is de gemeente Hardinxveld-Giessendam waar op de locatie Pieter de Hoogh in totaal 14 woningen ontwikkeld zijn. Deze woningen zijn circa 75 m<sup>2</sup> groot en hebben weinig uitbreidingsmogelijkheden zodat dat het starterswoningen blijven. Verder is er een voorrangbeleid zodat de woningen bij de juiste doelgroep terecht komen. De gemeente heeft de grond volledig in eigendom. De gemeente Ede werkt met KoopGarant in combinatie met een doelgroepenverordening en vaste percentages betaalbare woningen in programmering (Stec Groep, maart 2022). Kanttekening van de hiervoor genoemde voorbeelden is dat daarbij feitelijk sprake is van financieringsinstrumenten, aangezien de canon voor de erfpacht eeuwigdurend is afgekocht. Duokoop is wel een voorbeelden waarbij het instrument erfpacht voor de woningbouwopgave wordt ingezet. Zo stelt gemeente Noordwijk te werken met een “commerciële vorm van erfpacht”, dit betreft het Duokoop instrument.

Omtrent erfpachtbeleid en inzet van reguliere stedelijke erfpacht is behoorlijk wat literatuur en voorbeelden en bijkomende commotie te vinden. Onder andere van gemeente Amsterdam en Utrecht, maar ook gemeente Alkmaar. In die laatste gemeente heeft ook een woningcorporatie zich uitgesproken tegen de verhoging van erfpacht, ondanks een kortingsregeling als maatregel van de gemeente (Streekstadcentraal, november 2024).

## 5 Conclusie en aanbevelingen

De Provincie Limburg heeft Arcadis gevraagd een quickscan uit te voeren naar de toepasbaarheid van het instrument erfpacht als middel om bij te dragen aan de Limburgse woningbouwopgave. Het doel van het onderzoek is om te verkennen of erfpacht een geschikt instrument is om de woningbouw in Limburg te versnellen, waarbij praktische, juridische en financiële randvoorwaarden worden geanalyseerd. In onderstaande tabel is een beknopte samenvatting en conclusie van het rapport opgenomen.

|                          |                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Algemeen</b>          | Wat is erfpacht?                                                           | Erfpacht is een zakelijk recht om grond te gebruiken, met verschillende looptijden zoals tijdelijke, voortdurende (canon voor een bepaald tijdvak) en eeuwigdurende (canon zonder einddatum) erfpacht. Stedelijke erfpacht wordt overwegend toegepast in de vorm van voortdurende erfpacht en heeft betrekking op gronden binnen stedelijke gebieden die bestemd zijn voor commerciële, industriële of woningbouwdoeleinden.                                                                                                           |
|                          | Wat is het niet?                                                           | Agrarische erfpacht en pacht zijn andere vormen van gebruiksrechten die verschillen van stedelijke erfpacht.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Juridische kaders</b> | Staatssteun                                                                | De Provincie moet ervoor zorgen dat de vergoeding (canon) en voorwaarden van erfpacht niet leiden tot financiële bevoordeling van bedrijven of andere partijen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                          | Marktconformiteit                                                          | De Provincie mag niet voordeliger zijn dan marktpartijen bij het uitgeven van erfpachtrechten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                          | Didam-arrest                                                               | De overheid moet bij het verkopen of uitgeven van onroerende zaken (grond en vastgoed) alle geïnteresseerden gelijke kansen bieden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Financiën</b>         | Erfverpachter (gemeente/Provincie)                                         | Voordelen: sturingsmogelijkheden, erfpachtcanon, profijt van potentiële waardeestijging grond. Nadelen: kapitaal- en arbeidsintensief, andere instrumenten mogelijk doelmatiger.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                          | Erfpachter (bewoner)                                                       | Voordelen: lagere woonlasten op korte termijn (lagere aanschafprijs). Nadelen: hogere woonlasten op lange termijn, minder zeggenschap, geen profijt van potentiële waardeestijging grond, complexe financieringsregels.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                          | Banken                                                                     | NHG-regels en financierbaarheid zijn belangrijke factoren.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                          | Ontwikkelaar                                                               | Verkoopbaarheid kan hoger worden (door lagere VON-prijs) of lager (vanwege imago) zijn. Nadelen: lagere VON-prijs, hogere verkoopprijs.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                          | Rol gemeente/Provincie                                                     | De Provincie of gemeente zou (bloot) eigenaar van de grond kunnen worden en ontvangt daarmee jaarlijkse canoninkomsten. De Provincie kan grondposities overnemen en erfpachtregelingen faciliteren, bijvoorbeeld namens gemeenten. Dit gaat echter gepaard met kapitaalintensieve investeringen.                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Overig</b>            | Imago / Terughoudendheid                                                   | Erfpacht heeft vaak een negatief imago vanwege de complexiteit en de lange termijn verplichtingen, wat leidt tot terughoudendheid bij potentiële erfpachters, beleidsmakers en politici. Deze terughoudendheid wordt versterkt door negatieve publiciteit en de voorkeur van mensen voor volledig eigendom van woning en grond.                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Opgave(n)</b>         | Woningbouw<br>Doelgroepen<br>Type vastgoed<br>Verduurzaming<br>Versnelling | Erfpacht kan bijdragen aan de woningbouwopgave in Limburg door doelgroepen te ondersteunen die de doorstroom op de woningmarkt bevorderen, betaalbare woningen te realiseren, de woningbouw te versnellen door grondposities beschikbaar te maken, en de verduurzaming van woningen te stimuleren door oudere woningen op te kopen en te renoveren. Dit vereist samenwerking tussen Provincie, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. De vraag is of de benodigde kapitaalinvesteringen opwegen tegen het mogelijke resultaat. |
|                          | Rol en houding marktpartijen                                               | Samenwerking tussen Provincie, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen is cruciaal voor succes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|  |               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Aanbevelingen | Financieringsinstrumenten die werken met een recht van erfpacht (bijv. Koopgarant, Koopstart) verder verkennen.<br>Strategische grondposities versterken (anticiperende aankopen).<br>Subsidieregelingen (korting op gronduitgifteprijs of erfpachtcanon) verkennen.<br>Regierol voor Provincie als kennismakelaar, verbinder en/of aanjager. |
|--|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### Conclusie

Erfpacht is geen breed toepasbaar instrument voor de Limburgse woningbouwopgave: Uit het literatuur, interviews en de praktijkvoorbeelden blijkt dat erfpacht als instrument voor woningbouw in Limburg beperkt kansrijk is. Vooral vanwege juridische, financiële en praktische randvoorwaarden, daarnaast vraagt de toepassing aanzienlijke kennis, capaciteit en kapitaalinvesteringen van de provincie. Het ontbreekt daarnaast aan succesvolle praktijkvoorbeelden op grotere schaal.

Erfpacht heeft vooral toegevoegde waarde in specifieke situaties en voor bepaalde doelgroepen: Erfpacht kan bijdragen aan de versnelling van de woningbouw, vooral als strategisch instrument voor het vergroten van grondposities en het ondersteunen van specifieke doelgroepen, zoals starters en doorstromers. Met name wanneer volledige eigendom niet haalbaar is.

Structurele betaalbaarheid en doorstroming worden beperkt bevorderd: Instrumenten als KoopGarant en KoopStart kunnen tijdelijk bijdragen aan een lagere instapprijs voor kopers, maar leiden op langere termijn niet structureel tot lagere maandlasten en blijvend betaalbare woningen. De effectiviteit van erfpacht als betaalbaarheidsinstrument is daarmee beperkt.

Succesvolle toepassing vereist samenwerking en maatwerk: Elk project vraagt om nauwe samenwerking tussen Provincie, gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen. Er zijn geen standaardoplossingen: elke casus vereist maatwerk, duidelijke afspraken en afstemming op lokale behoeften.

Randvoorwaarden zijn streng en complex: Juridisch en financieel kader beperkt de ruimte voor de provincie om erfpacht flexibel in te zetten. Ook financierbaarheid voor bewoners blijkt een knelpunt.

### Advies

De inzet van het instrument erfpacht kan theoretisch een positieve bijdrage leveren aan de Limburgse woningbouwopgave. Het verdient de aanbeveling om bestaande financieringsinstrumenten die werken met een recht van erfpacht verder te verkennen of primair in te zetten op andere rollen/instrumenten om de woningbouwopgave te stimuleren. Op basis van het uitgevoerde onderzoek concluderen wij dat er weinig succesverhalen of -voorbeelden in de praktijk zijn. De mogelijke bijdrage aan de Limburgse woningbouwopgave door het instrument erfpacht lijkt beperkt kansrijk en weegt mogelijk niet op tegen de benodigde kapitaalinvestering en kennis en capaciteit hiervoor. De recent gestarte initiatieven en pilots kunnen mogelijk nieuwe kansen in beeld brengen, net als het in gesprek blijven met marktpartijen in de Provincie.

## Bijlage A Literatuurlijst

- ABF research. (oktober 2024). *KoopGarant; volkhuysvestelijke effecten en mogelijke rol in toekomst*.
- Bolhuis, R. (2020). *De macht van gemeentelijke erfpacht*. Thesis, Amsterdam School of Real Estate (ASRE).
- Brink. (2021). *KoopSmarter helpt koopstarters*. Retrieved from <https://www.brink.nl/koopsmarter-helpt-koopstarters/>
- D. A. (z.d.). *Elementen van staatssteun*. Retrieved from <https://www.dvan.nl/expertises/staatssteun-1/elementen-van-staatssteun/>
- Duokoop. (z.d.). *Hoe werkt Duokoop?* Retrieved from <https://www.duokoop.nl/hoe-werkt-het>
- Gebiedsontwikkeling.nu. (juni 2020). *Erfpacht en betaalbare woningen gaan helemaal niet (goed) samen*. Retrieved from <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/erfpacht-en-betaalbare-woningen-gaan-niet-goed-samen/>
- Gemeente Almere. (2025). *Pilot Blijvend Betaalbare Koopwoning in Europakwartier Noord*.
- Gemeente Utrecht. (2025). *Raadsbrief voortgang langjarig borgen betaalbare koop*. Retrieved from <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/266543e0-f1bc-4330-9bb6-f4a80960ffb1>
- KoopGarant. (2025). *Een huis kopen voor een lagere prijs mét terugkoopgarantie*.
- KoopStart. (2025). *Een woning kopen voor een lagere prijs*.
- Nederlandse Vereniging van Banken. (2013). *Bancaire richtlijn financierbaarheid erfpachtrechten*.
- Nelisse, P. (2008). *Stedelijke erfpacht*. Thesis, Universiteit van Amsterdam.
- NFBK. (2025). *Over het fonds*. Retrieved from • Het instrument KoopStart wordt regelmatig toegepast. Op de website van OpMaat zijn diverse initiatieven en voorbeelden te vinden.
- NHG (2). (z.d.). *Vereisten aan het gebruik van door NHG geaccepteerde erfpachtconstructies en koperssteun*. Retrieved from <https://www.nhg.nl/professional/vereisten-aan-het-gebruik-van-een-erfpachtconstructies-en-koperssteun/>
- NHG. (z.d.). *Geaccepteerde erfpachtconstructies en koperssteun*. Retrieved from <https://www.nhg.nl/professional/geaccepteerde-erfpachtconstructies-en-koperssteun/>
- OpMaat. (z.d.). *"In Nederland willen we huisje-boompje-beestje"*. Retrieved from <https://www.opmaat.nl/particulier/nieuws/in-nederland-willen-we-huisje-boompje-beestje>
- OpMaat. (z.d.). *KoopGarant*. Retrieved from <https://www.opmaat.nl/particulier/koopgarant>
- OpMaat. (z.d.). *KoopStart alles goed geregeld*. Retrieved from <https://www.opmaat.nl/zakelijk/koopstart/koopstart-alles-goed-geregeld>
- Over Morgen. (maart 2022). *Bijdrage erfpacht aan betaalbare woningbouw*.
- Provincie Gelderland. (november 2022). *Actieplan Wonen, voortgangsrapportage*.
- RIGO. (januari 2023). *Afwegingskader instrumenten betaalbare koop voor starters, handreiking aan gemeenten*.
- Stec Groep. (maart 2022). *Oplossingen voor middeninkomens, analyse van knelpunten en verkenning van oplossingsrichtingen*.
- Streekstadcentraal. (november 2024). *Ondanks korting zijn woningcorporaties niet tevreden met erfpacht: "Kosten veel te hoog"*. Retrieved from <https://streekstadcentraal.nl/60178780-ondanks-korting-zijn-woningcorporaties-niet-tevreden-kosten-veel-te-hoog>
- SVn. (z.d.). *Afwijkend acceptatiebeleid Starterslening t.o.v. NHG*. Retrieved from <https://www.svn.nl/nhg/>
- Van Rein, E. (november 2021). *Wel de stenen, niet de grond: erfpacht is terug*. *Financieel Dagblad*. Retrieved from <https://fd.nl/bedrijfsleven/1418005/wel-de-stenen-niet-de-grond-erfpacht-is-terug-pkk1ca4Vlh7a>

## Colofon

ERFPACHT ALS INSTRUMENT VOOR DE LIMBURGSE WONINGBOUW OPGAVE  
EEN VERKENNING VAN DE KANSRIJKHEID EN ROL VOOR DE PROVINCIE

**KLANT**

Provincie Limburg

**AUTEUR**

Meggie Stokman-van de Werf

**PROJECTNUMMER**

30248704

**ONZE REFERENTIE**

5E23YQMPHSJH-270064952-164:1.7

**DATUM**

12 september 2025

**STATUS**

Definitief

**GECONTROLEERD DOOR**

Remco de Haan  
Senior Adviseur Gebiedsontwikkeling

**VRIJGEGEVEN DOOR**

Cor Fokkinga  
Planeconoom

## Over Arcadis

Arcadis is dé wereldwijde partner die vooraan staat bij de meest impactvolle projecten van onze tijd. We helpen onze klanten duurzame keuzes te maken via de combinatie van digitale innovatie, expertise en toekomstgerichte vaardigheden in onder meer milieu, energie, water, gebouwen, transport en infrastructuur. Wij zetten die extra stap om onze klanten op maat gemaakte oplossingen te bieden voor ontwerp, engineering en advies. Door data-gedreven inzichten in te zetten geven we de natuurlijke en gebouwde omgeving samen vorm. Met meer dan 35.000 mensen bundelen we wereldwijde expertise en pakken we samen uitdagingen als klimaat, betaalbare energie en leefbare steden aan. We verbeteren de levenskwaliteit door onze aanwezigheid in meer dan 30 landen. In 2024 behaalden we een bruto-omzet van €5,0 miljard.

[www.arcadis.com](http://www.arcadis.com)

### Arcadis Nederland B.V.

Postbus 1018  
5200 BA 's-Hertogenbosch  
Nederland

T +31 (0)88 4261 261

**Arcadis.** Improving quality of life

**Volg ons op**



[Arcadis](https://www.arcadis.com)

# Verkenning erfpacht als instrument voor extensivering landbouw

**Provincie Limburg**

18 maart 2025 - Confidential



## Contactpersonen

**IR. D.H. HOUWAARD RT**

Arcadis Nederland B.V.  
Postbus 1018  
5200 BA 's-Hertogenbosch  
Nederland

---

**LILIAN VAN DIJK**  
Rentmeester NVR/Register-  
Taxateur

T 06-15493140  
M 06-15493140  
E [lilian.vandijk@arcadis.com](mailto:lilian.vandijk@arcadis.com)

Arcadis Nederland B.V.  
Postbus 1018  
5200 BA 's-Hertogenbosch  
Nederland

---

# Inhoudsopgave

|          |                                                        |           |
|----------|--------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                       | <b>5</b>  |
| 1.1      | Aanleiding onderzoek                                   | 5         |
| 1.2      | Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden                 | 5         |
| 1.2.1    | Onderzoeksvragen                                       | 5         |
| 1.2.2    | Onderzoeksmethode                                      | 6         |
| 1.3      | Leeswijzer                                             | 6         |
| <b>2</b> | <b>Erfpacht</b>                                        | <b>7</b>  |
| 2.1      | Algemene kenmerken erfpacht en toepasbaarheid          | 7         |
| 2.1.1    | Basiskenmerken erfpacht                                | 7         |
| 2.1.2    | Looptijd erfpacht                                      | 7         |
| 2.1.3    | Verschil erfpacht en pacht                             | 7         |
| 2.1.4    | Keuze voor erfpacht                                    | 8         |
| 2.2      | Juridisch kader                                        | 10        |
| 2.2.1    | Verplichtingen bloot eigenaar                          | 10        |
| 2.2.2    | Rechten bloot eigenaar                                 | 10        |
| 2.2.3    | Risico bloot eigenaar                                  | 10        |
| 2.3      | Financieel kader                                       | 11        |
| 2.4      | Factoren van invloed op de toepasbaarheid van erfpacht | 11        |
| 2.4.1    | Terughoudendheid ten aanzien van erfpacht              | 11        |
| 2.4.2    | Financierbaarheid                                      | 12        |
| 2.5      | Provinciale randvoorwaarden voor toepassing erfpacht   | 12        |
| 2.5.1    | Staatssteun                                            | 12        |
| 2.5.2    | Marktconformiteit                                      | 12        |
| 2.5.3    | Didam-arrest                                           | 12        |
| <b>3</b> | <b>Landbouw en erfpacht</b>                            | <b>14</b> |
| 3.1      | Algemene informatie landbouwsector                     | 14        |
| 3.1.1    | Landbouwsector in Nederland                            | 14        |
| 3.1.2    | Landbouwsector in Limburg                              | 14        |

|          |                                                     |           |
|----------|-----------------------------------------------------|-----------|
| 3.2      | Ontwikkelingen in de landbouw                       | 19        |
| 3.3      | Toepassing van erfpacht in de landbouwsector        | 21        |
| <b>4</b> | <b>Toepassen van erfpacht bij Provincie Limburg</b> | <b>22</b> |
| 4.1      | Doelgroep                                           | 22        |
| 4.2      | Gebiedskeuze                                        | 22        |
| 4.3      | Eisen aan ondernemer                                | 24        |
| 4.4      | Eisen aan in te brengen gronden                     | 24        |
| 4.5      | Erfpachtvoorwaarden                                 | 25        |
| 4.6      | Provinciale randvoorwaarden                         | 25        |
| 4.6.1    | Provinciaal beleid                                  | 25        |
| 4.6.2    | Financiën                                           | 30        |
| <b>5</b> | <b>Ervaringen uit de praktijk</b>                   | <b>32</b> |
| 5.1      | Provincie Noord-Brabant                             | 32        |
| 5.2      | Overige provincies                                  | 34        |
| <b>6</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>                  | <b>35</b> |
| 6.1      | Conclusies                                          | 35        |
| 6.2      | Aanbevelingen                                       | 37        |
|          | <b>Colofon</b>                                      | <b>39</b> |

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De provinciale nota Grond- en vastgoedbeleid is in de Provinciale Staten vergadering van 21 juni 2024 vastgesteld. Deze nota is een middel waarmee de provincie Limburg invulling wil geven aan haar ruimtelijk en fysieke taken, ambities, opgaven en beleidsdoelen op het gebied van onder andere regionale economie, natuur en groen, water, infrastructuur en volkshuisvesting. Binnen de provincie spelen diverse opgaven zoals de transitie van de landbouw, de waterveiligheidsopgave, de natuurproblematiek en het woningtekort.

Deze opgaven vragen om een bepaalde mate van provinciale betrokkenheid. De ambities en de mate van betrokkenheid bij de opgaven staan ondermeer beschreven in het huidige Coalitieakkoord “Elke Limburger telt!” en in de 8 provinciale beleidskaders. Ook zijn er landelijke opgaven die door de provincies moeten worden uitgewerkt. Dit samen vraagt om beleid dat aangeeft hoe de provincie haar taken, ambities, opgaven en doelen en wil realiseren, welke rol(len) zij daarbij wil aannemen en welke instrumenten daarbij ingezet worden. Grond- en vastgoedbeleid is daarbij niet leidend, maar volgt uit de provinciale taken, beleidskaders, ambities, opgaven en doelen. Om de doelen te realiseren wordt met name ingezet op het instrument anticiperende aankopen (ten behoeve van de herindeling van het landelijke gebied, het verkrijgen van ruilgronden en het voorkomen van grondspeculatie en prijsopdrijving). De instrumenten voorkeursrecht, onteigening en herverkaveling worden enkel na zorgvuldige afweging ingezet op voorwaarde van instemming door Provinciale Staten. Bij alle vormen van uitgifte van onroerend goed (verkoop, verhuur en (erf)pacht) worden de regels van het gelijkheidsbeginsel op grond van het Didam-arrest toegepast.

Naar aanleiding van de behandeling van deze door Provinciale Staten heeft gedeputeerde Demollin de toezegging gedaan om te onderzoeken of en zo ja, hoe het instrument erfpacht een bijdrage zou kunnen leveren aan de extensivering van de landbouw.

De provincie Limburg heeft aan Arcadis opdracht gegeven om een advies hierover uit te brengen en een analyse te maken van de toepasbaarheid van het instrument erfpacht en een analyse van de praktische, juridische en financiële randvoorwaarden in de landbouw. Daarnaast dient advies te worden gegeven over de mogelijke bijdrage van erfpacht aan het behalen van provinciale doelen en politieke wensen.

Dit onderzoek betreft een zogeheten quickscan waarbij op hoofdlijnen onderzoek is gedaan naar de mogelijkheden om erfpacht in te zetten voor het behalen van provinciale doelen. Bij daadwerkelijke inzet van het instrument erfpacht voor realisering van provinciale doelen, wordt aangeraden om uitgebreider onderzoek te doen naar de (on)mogelijkheden.

## 1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

### 1.2.1 Onderzoeksvragen

Om te beantwoorden aan de vraag van de provincie Limburg om inzicht te verkrijgen in het instrument erfpacht en de mogelijkheden voor bijdrage aan het behalen van provinciale doelen en politieke wensen is een aantal vragen en inzichten van belang. Dit onderzoek moet in ieder geval het bevatten:

- Een analyse van de algemene factoren die het succes van erfpachtoepassing bepalen;
- Beoordeling van de mogelijkheden van het instrument erfpacht voor extensivering van de landbouw.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, zijn onderstaande onderzoeksvragen opgesteld:

1. Wat houdt het instrument erfpacht in en wat zijn de succesfactoren?
2. Welke juridische aspecten zijn van belang bij erfpacht?
3. Welke trends en ontwikkelingen kunnen de toepassing van erfpacht beïnvloeden?
4. Wat zijn mogelijke belemmeringen voor de toepassing van erfpacht?
5. Met welk provinciaal beleid dient rekening te worden gehouden?

6. Welke gebieden komen in aanmerking voor extensivering middels erfpacht?
7. Hoe kan erfpacht bijdragen aan extensivering van landbouw- en (melk)veehouderijbedrijven in Limburg?
8. Hoe kan praktisch invulling gegeven worden aan het toepassen van erfpacht?
9. Wat zijn de ervaringen en lessen uit vergelijkbare erfpachtprojecten?

### **1.2.2      Onderzoeksmethode**

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit advies heeft voornamelijk plaatsgevonden op basis van deskresearch van diverse rapportages en literatuurstudies. Ook is een korte analyse gemaakt van het rijks- en provinciaal beleid op het gebied van landbouw en natuur. Verder hebben er aantal interviews plaatsgevonden met provinciale ambtenaren van diverse provincies waarbij met name is gevraagd naar het bestaand landbouwbeleid en beleid dat men nog aan het voorbereiden is. Tevens is hierbij gevraagd naar de bestaande instrumenten die op dit moment worden toegepast waaronder het instrument erfpacht en de ervaringen hiermee.

## **1.3          Leeswijzer**

In dit rapport worden in hoofdstuk twee de algemene kenmerken en mogelijkheden van erfpacht uiteengezet. In hoofdstuk drie wordt een algemeen beeld geschetst van de landbouwsector in Nederland en Limburg en worden de belangrijkste ontwikkelingen in de sector besproken. Daarnaast wordt in hoofdstuk drie beschreven hoe erfpacht toegepast wordt in de landbouwsector. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op hoe de provincie erfpacht zou kunnen toepassen om bij te dragen aan extensivering van de landbouw. In hoofdstuk vijf worden praktijkervaringen van andere partijen behandeld. In hoofdstuk zes wordt besloten met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit deze quickscan.

Deze rapportage is opgesteld voor de provincie Limburg met als doel om inzicht te verschaffen in de mogelijkheden voor het toepassen van het instrument erfpacht ten behoeve van de extensivering van de landbouw. Informatie uit deze rapportage kan niet voor andere vraagstukken worden toegepast gezien de specifieke vraagstelling.

## 2 Erfpacht

Alvorens een advies te geven over de mogelijkheden voor het toepassen van het instrument erfpacht ten behoeve van de extensivering van de landbouw, is het van belang om een goed inzicht te hebben in wat het instrument erfpacht nu precies inhoudt, welke factoren invloed hebben op de toepasbaarheid hiervan en welke belemmeringen er zijn. In dit hoofdstuk worden deze zaken nader uitgelegd en geanalyseerd.

### 2.1 Algemene kenmerken erfpacht en toepasbaarheid

#### 2.1.1 Basiskenmerken erfpacht

Het recht van erfpacht is een zakelijk recht, waarvan de regelgeving sinds 1992 is vastgelegd onder titel 7 van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Het recht van erfpacht wordt middels een notariële akte op een onroerende zaak gevestigd en betreft een zakelijk recht en daarmee overdraagbaar. De eigenaar van de grond waarop een erfpachtrecht is gevestigd behoudt de zogeheten blote eigendom waarbij het gebruiksrecht van de grond dus bij een ander ligt. De blote eigendom is gedurende de looptijd van het erfpachtrecht ook te vervreemden, zonder dat dit invloed heeft op de voorwaarden in de erfpachtovereenkomst. Eén van de belangrijkste kenmerken van erfpacht is dat de eigenaar van de onroerende zaak na het eindigen van het erfpachtrecht weer volledig in eigendom heeft. Op deze manier heeft de eigenaar een direct rendement gedurende de looptijd van het erfpachtrecht én heeft tegelijkertijd een indirect rendement uit de eventuele waardestijging van de onroerende zaak. De van toepassing zijnde (dwingende) bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek waaraan (agrarische) erfpacht moet voldoen, zijn vrij beperkt waardoor er voor contractspartijen een grote vrijheid bestaat om de specifieke voorwaarden van het erfpachtcontract overeen te komen.

#### 2.1.2 Looptijd erfpacht

Erfpacht heeft doorgaans een lange looptijd, hierbij dient voor landbouwgronden een minimum van 25 jaar een één dag te worden gehanteerd teneinde te voorkomen dat men onbedoeld onder het dwingende regime van de pachtwetgeving komt te vallen. In de praktijk wordt voor landbouwgronden meestal een looptijd van 26 jaar gehanteerd. Er is echter een grote variatie in looptijden van erfpachtcontracten te vinden, zo zijn er contracten met een looptijd van 26 jaar maar ook contracten voor een langere duur.

#### 2.1.3 Verschil erfpacht en pacht

In de praktijk worden de begrippen erfpacht en pacht regelmatig ten onrechte aan elkaar gelijkgesteld. De twee rechtsfiguren kennen echter grote verschillen. Zo is het erfpachtrecht een zakelijk recht dat wordt vastgelegd in de openbare registers van het Kadaster, terwijl het pachtrecht een persoonlijk recht betreft dat enkel in een onderhandse overeenkomst wordt vastgelegd. In onderstaande tabel worden de belangrijkste verschillen tussen de twee rechten weergegeven.

| Kenmerk                      | Erfpacht                                                                         | Pacht                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relevante wetgeving          | Titel 7 boek 5 burgerlijk wetboek                                                | Titel 5 boek 7 burgerlijk wetboek                                                                                                                                                        |
| Soort recht                  | Zakelijk recht                                                                   | Persoonlijk recht                                                                                                                                                                        |
| Looptijd                     | Minimaal 26 jaar                                                                 | Afhankelijk van het soort overeenkomst: <ul style="list-style-type: none"><li>- Korter dan 6 jaar</li><li>- Korter dan 12 jaar</li><li>- 6 jaar met verlenging van rechtswege.</li></ul> |
| Doelgroep                    | Niet beperkt                                                                     | Pachter kan alleen agrariër zijn                                                                                                                                                         |
| Vastlegging                  | Middels notariële akte in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster | Middels onderhandse overeenkomst en goedgekeurd door de Grondkamer                                                                                                                       |
| Vergoeding                   | Canon                                                                            | Pachtprijs                                                                                                                                                                               |
| Wijze vaststellen vergoeding | Marktwerving                                                                     | Gereguleerd op basis van Pachtprijzenbesluit                                                                                                                                             |

| Kenmerk               | Erfpacht    | Pacht                                                                                                                       |
|-----------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Overdraagbaarheid     | Verkoopbaar | Niet verkoopbaar, enkel met toestemming van verpachter en onder strenge voorwaarden over te dragen aan een bedrijfsopvolger |
| Regulerende instantie | Nee         | Ja, de Grondkamer (toetst pachtovereenkomsten)                                                                              |

## 2.1.4 Keuze voor erfpacht

Er zijn meerdere afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor de toepassing van een erfpachtrecht. Hierin is een onderscheid te maken tussen de keuze van de bloot eigenaar en de keuze van de erfpachter.

### Motiveringen bloot eigenaar

In geval de eigenaar van een onroerende zaak deze voor langere tijd niet zelf nodig heeft en als duurzame belegger is te beschouwen, maakt men vaak de keuze om de gronden in gebruik te geven aan een derde. Het grootste voordeel dat erfpacht kent ten opzichte van andere vormen van ingebruikgevingen zoals huur of pacht, is dat de verantwoordelijkheid voor (groot) onderhoud bij de erfpachter komt te liggen. Daarnaast komen alle zakelijke lasten voor rekening van de erfpachter. Op deze manier kan de bloot eigenaar gedurende de looptijd van het erfpachtrecht een stabiel rendement behalen zonder hier veel werk aan te hebben.

Een andere motivatie die regelmatig ten grondslag ligt aan erfpachttuitgifte zien we vooral terug in het stedelijk gebied bij overheidspartijen. Zo kent het Amsterdamse erfpachtstelsel een lange geschiedenis sinds 1896 en heeft onder andere als doel: het gebruik van de grond regelen; het tegengaan van grondspeculatie; de grond voor de stad te behouden en de waarde van de grond verhogen. Middels het erfpachtstelsel kan de gemeente meer (privaatrechtelijke) invloed uitoefenen op het grondgebruik binnen de stad.

Ook wordt het instrument sporadisch gebruikt om woningen betaalbaar te maken voor specifieke doelgroepen.

Een derde motivatie is die van onder andere terrein beherende organisaties die middels het erfpachtcontract invloed willen behouden op het gebruik van vastgoedobjecten in bepaalde gebieden. Zij hebben de objecten zelf niet nodig voor de uitvoering van hun taken, maar kunnen wel hinder ondervinden van de wijze waarop de onroerende zaken door derden worden gebruikt. Of zij willen bepaalde zaken faciliteren voor het algemeen belang, zonder zelf beheerder te zijn van een object. Hierbij kan gedacht worden aan Staatsbosbeheer die voormalige boswachterswoningen verkoopt op erfpachtgrond zodat er geen ongewenste bestemmingswijzigingen plaatsvinden of aan een recreatieschap dat voorwaarden stelt aan tijden waarop horecagelegenheden voor publiek toegankelijk moeten zijn en welke voorzieningen zij voor algemeen gebruik beschikbaar moeten stellen.

### Motiveringen erfpachter

Ook vanuit de erfpachter bekeken is er een aantal motiveringen om een erfpachtcontract aan te gaan. Zowel op de woningmarkt als op de agrarische grondmarkt is sprake van een schaars aanbod. Als objecten beschikbaar komen, dan zijn particulieren en ondernemers bereid om te accepteren dat dit gebruik op basis van erfpacht is indien dat betekent dat zij hierdoor het gebruik van het object krijgen.

Daarnaast speelt de financierbaarheid van vastgoed een belangrijke rol bij de keuze voor erfpacht. Wanneer een partij zelf niet over voldoende liquide middelen beschikt of geen financiering bij een bank kan krijgen, dan zal de financiering op een andere wijze moeten plaatsvinden. Omdat de vergoeding voor het erfpachtrecht (de canon) periodiek betaald wordt, is het niet nodig om in één keer een grote som geld beschikbaar te hebben. Ook voor partijen die behoefte hebben aan liquide middelen maar waarvan hun vermogen vastzit in vastgoed, kan erfpacht een oplossing zijn.

Binnen de landbouw is de laatste jaren een sterke toename van het financieringsinstrument erfpacht te zien. Beleggers zoals a.s.r. kopen landbouwgronden aan en geven deze vervolgens (op basis van meerdere contractvormen) in erfpacht uit. Hierdoor beschikt de erfpachter over extra liquide middelen om bijvoorbeeld te investeren in bedrijfsgebouwen of de aankoop van extra grond. A.s.r. beheert momenteel zo'n 45.000 hectare natuur- en landbouwgrond. A.s.r. hanteert daarbij verschillende erfpachtvormen zoals;

Agrarische grondwaarde erfpacht: a.s.r. koopt de grond voor maximaal 70% van de marktwaarde in vrije staat en geeft deze voor een termijn van minimaal 30 jaar op basis van erfpacht weer in gebruik. Aan het einde van de erfpachttermijn van 30 jaar kan de agrariër de grond terugkopen. De koopsom is dan 85% van de marktwaarde in vrije staat. De jaarlijks canon bedraagt 2,25%. Deze canon wordt jaarlijks geïndexeerd met de consumentenprijsindex van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Agrarische index erfpacht: a.s.r. koopt de grond voor maximaal 70% van de marktwaarde in vrije staat en geeft deze voor een termijn van 26 jaar op basis van erfpacht weer in gebruik. Op diverse vooraf af te spreken momenten en tevens aan het einde van de looptijd, kan de erfpachter de grond weer terugkopen op basis van. De jaarlijkse canon bedraagt 2,6%. De canon wordt jaarlijks geïndexeerd met de consumentenprijsindex.

Loopbaan erfpacht: a.s.r. koopt de grond voor maximaal 70% van de marktwaarde in vrije staat en geeft deze voor een termijn van minimaal 30 jaar op basis van erfpacht weer in gebruik. Met een canonpercentage van 2% hebt u de vrijheid om ruimte te creëren voor andere investeringen. De jaarlijkse canon bedraagt 2,0%. De canon wordt jaarlijks geïndexeerd met de consumentenprijsindex. De erfpachter heeft hier geen terugkooprecht aan het einde van de looptijd.

Jonge Boeren Erfpacht: a.s.r. koopt de grond voor maximaal 90% van de marktwaarde in vrije staat en geeft deze voor een termijn van minimaal 30 jaar en maximaal 40 jaar op basis van erfpacht weer in gebruik, afhankelijk van de leeftijd van de onderemer. De maximale leeftijd bij einde looptijd contract is 70 jaar. De canon is gebaseerd op de gemaakte keuzes in de hoogte van de koopsom en de looptijd van het contract en variëren binnen de bandbreedte van 2,2% - 2,6%. De canon wordt jaarlijks geïndexeerd met de consumentenprijsindex.

Erfpachters kunnen verder een korting van 5 tot 10% ontvangen op de canon als zij zich inzetten voor het verduurzamen van het bedrijf. Hiervoor moet aan bepaalde duurzaamheidseisen worden voldaan. De korting geldt over de gehele looptijd van het contract en bedraagt de eerste drie jaar 10% en vanaf jaar vier tot einde looptijd 5%.

Er is momenteel een grote vraag vanuit de landbouw naar deze financieringsvorm mede gezien de terughoudendheid van banken voor financiering middels hypotheek en de hoge eisen en voorwaarden die daaraan worden gesteld. Ondanks deze grotere vraag naar erfpacht blijft het aandeel van erfpacht in het totale areaal van landbouwgrond zeer beperkt. Zo is het aandeel van erfpachtgronden ten opzichte van het totale landbouwareaal van 2008 tot 2023 gestegen van 1,8% naar 2,9%. Voor de onderverdeling van het totale areaal landbouwgrond per gebruikstitel zie de hierna volgende tabel.

|                                                      | 2008      | 2016      | 2023      | verschil '23 t.o.v. '08 |
|------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|
| Eigendom                                             | 1.094.417 | 1.045.874 | 1.040.083 | -5,0%                   |
| Erfpacht                                             | 35.343    | 42.809    | 52.032    | 47,2%                   |
| Pacht                                                | 513.377   | 478.162   | 452.961   | -11,8%                  |
| ... w.v. reguliere pacht                             | 378.962   | 266.368   | 230.070   | -39,3%                  |
| ... w.v. teeltpacht                                  | 12.418    | 14.499    | 26.034    | 109,6%                  |
| ... w.v. eenmalige pacht                             | 92.002    | 80.301    | .         | .                       |
| ... w.v. pacht van geringe oppervlakten (< 1 ha)     | 1.287     | 922       | 1.186     | -7,8%                   |
| ... w.v. verpachting binnen reservaten (natuurpacht) | 7.493     | 6.207     | 5.407     | -27,8%                  |
| ... w.v. geliberaliseerde pacht, langer dan 6 jaar   | 2.257     | 9.066     | 16.374    | 625,5%                  |
| ... w.v. geliberaliseerde pacht, 6 jaar of korter    | 18.961    | 100.803   | 173.890   | 817,1%                  |
| Overig                                               | 276.012   | 239.752   | 247.775   | -10,2%                  |

|               |           |           |           |       |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Totaal areaal | 1.919.152 | 1.806.598 | 1.792.854 | -6,6% |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-------|

Bron: [www.boerderij.nl](http://www.boerderij.nl) (oppervlakte in hectaren per categorie)

## 2.2 Juridisch kader

Zoals in de vorige paragraaf is omschreven, is het juridische kader voor erfpacht vrij duidelijk vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek en de jurisprudentie. Om de afweging te maken of erfpacht een bruikbaar instrument is voor het behalen van doelstellingen, zijn voor de provincie met name de onderstaande zaken van belang.

### 2.2.1 Verplichtingen bloot eigenaar

De bloot eigenaar is in ieder geval verplicht om de onroerende zaak waarop het erfpachtrecht betrekking heeft volledig ter beschikking te stellen aan de erfpachter.

Daarnaast is de bloot eigenaar verplicht om - na het einde van het erfpachtrecht - de waarde van de nog aanwezige gebouwen, werken en beplantingen die op kosten van de erfpachter of diens voorganger zijn aangebracht aan de erfpachter te vergoeden. Bij de aankoop van landbouwgrond en de uitgifte in erfpacht is deze bepaling in beginsel niet van toepassing aangezien het zal gaan om de aankoop van onbebouwde grond zonder opstallen waarbij tevens door de bloot eigenaar ook geen toestemming zal worden verleend voor het oprichten van bouwwerken.

Overige verplichtingen voor de erfpachter ten aanzien van het gebruik van de grond kunnen aanvullend worden overeengekomen in de akte van vestiging.

### 2.2.2 Rechten bloot eigenaar

De bloot eigenaar behoudt het alleenrecht om een bestemmingswijziging voor de onroerende zaak aan te vragen. Dit mag niet door erfpachter gedaan worden.

De bloot eigenaar kan het erfpachtrecht opzeggen indien de erfpachter in verzuim is de canon over twee achtereenvolgende jaren te betalen of indien de erfpachter in ernstige mate tekortschiet in de nakoming van zijn andere verplichtingen.

In de erfpachtakte kunnen nadere afspraken gemaakt worden zolang deze niet afwijken van het bovenstaande en – in de in het Burgerlijk Wetboek genoemde gevallen - niet ten nadele strekken van de erfpachter. Nadere afspraken die vaak worden opgenomen hebben betrekking op het aanbrengen van wijzigingen aan de erfpachtzaak, vereiste toestemming voor de overdracht van het erfpachtrecht, ingebruikgeving aan derden en een voorkeursrecht tot koop voor de erfpachter van de blote eigendom.

### 2.2.3 Risico bloot eigenaar

Hoewel een erfpachtcontract een relatief laag risico kent voor de bloot eigenaar (zeker ten opzichte van andere vormen van ingebruikgeving), zijn er toch een aantal zaken om aandacht aan te besteden bij het aangaan van een erfpachtcontract. Deze zaken worden onderstaand benoemd.

#### Eigen gebruik

In geval van huur en pacht is het onder strenge voorwaarden mogelijk om de overeenkomst te beëindigen als de eigenaar het object dringend nodig heeft voor eigen gebruik. Bij erfpacht is dit niet aan de orde. De uitgegeven onroerende zaak zal gedurende de gehele afgesproken looptijd van het erfpachtrecht niet beschikbaar zijn voor de bloot eigenaar.

#### Vergoeding bij einde erfpachtrecht

Zoals eerder genoemd heeft de bloot eigenaar bij het einde van het erfpachtrecht de verplichting om de waarde van gebouwen, werken en beplantingen die met toestemming door de erfpachter of diens voorganger zijn aangebracht, aan de erfpachter te vergoeden. Deze waarde is niet gemaximaliseerd en kan hoog oplopen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een perceel landbouwgrond welke in erfpacht wordt uitgegeven en waar vervolgens door de erfpachter een schuur op wordt gebouwd. Dit kan worden ondervangen door in de erfpachtakte op te nemen dat de erfpachter

toestemming van de bloot eigenaar moet vragen om voornoemde zaken aan te brengen. Daarnaast benoemt het Burgerlijk Wetboek een aantal bepalingen die in de erfpachtaakte opgenomen kunnen worden om te bepalen dat de erfpachter geen recht heeft op vergoeding van de waarde van de opstal, zoals wanneer de uitgegeven gronden een andere bestemming hadden dan woningbouw, wanneer de erfpachter de gebouwen, werken en beplantingen niet zelf heeft bekostigd, wanneer de erfpacht geëindigd is door opzegging van de erfpachter of wanneer de zaken onverplicht waren aangebracht en de erfpachter ze bij het einde van de erfpacht mocht wegnemen.

### **Gebruik door derden**

Indien er in de erfpachtaakte geen voorwaarden opgenomen zijn over ondererfpacht of ingebruikgeving aan derden, dan is de erfpachter vrij om rechten aan derden te geven. Dit kan er in situaties voor zorgen dat de bloot eigenaar na het eindigen van het erfpachtcontract (onbedoeld) met een pachter of huurder achterblijft en de onroerende zaak niet vrijelijk tot zijn beschikking heeft. Dit kan een enorme impact hebben op de financiële waarde van de onroerende zaak. In de erfpachtaakte kan wel worden opgenomen dat het gebruik alleen dient plaats te vinden in het kader van de eigen agrarische bedrijfsvoering en dat ingebruikgeving aan derden niet is toegestaan of alleen met toestemming van de bloot eigenaar.

Uit genoemde risico's kan geconcludeerd worden dat het zeer belangrijk is om de erfpachtaakte zorgvuldig tot stand te brengen en te zorgen dat hier de juiste bepalingen in staan om het risico van de bloot eigenaar zoveel mogelijk te beperken.

## **2.3 Financieel kader**

De bloot eigenaar van een object dat in erfpacht is uitgegeven, kan aan de erfpachter de verplichting opleggen om een vergoeding te betalen voor de uitoefening van dat recht. Bij erfpacht noemen we dit de canon. Vanuit het Burgerlijk Wetboek zijn er geen voorschriften over de hoogte van deze canon, de wijze waarop deze wordt vastgesteld of de termijnen waarin deze betaald moet worden. De bloot eigenaar en de erfpachter zijn vrij om hier onderling afspraken over te maken.

Als overheidspartij dient de provincie marktconform te handelen, hetgeen inhoudt dat de canon die zij vraagt voor het erfpachtrecht aan moet sluiten bij het niveau van canons die in de markt worden betaald voor erfpachtrechten op vergelijkbare onroerende zaken en eventueel op te nemen gebruiksbeperkingen. Voor landbouwgronden zou de hoogte van de canon daarbij dan in een range van 2,0 tot 2,5% moeten liggen. Dit canonpercentage wordt dan toegepast over de marktwaarde van de agrarische percelen.

## **2.4 Factoren van invloed op de toepasbaarheid van erfpacht**

Buiten de mogelijkheden en beperkingen van het erfpachtrecht zelf, zijn er ook externe factoren die van invloed zijn op de toepasbaarheid van erfpacht. Deze specifieke factoren worden hieronder omschreven.

### **2.4.1 Terughoudendheid ten aanzien van erfpacht**

Het instrument erfpacht staat met enige regelmaat in de belangstelling. Zowel in de media als in de rechtbank en de politiek. Vaak gaat het hierbij om erfpacht van (vakantie)woningen c.q. de ondergrond. Erpachters zijn niet altijd even goed op de hoogte van de inhoud van het erfpachtrecht en het bijbehorende contract. Dit speelt met name wanneer zij niet de eerste en originele contractant zijn, maar het recht hebben overgekocht van een vorige erfpachter. In sommige situaties zorgt dit voor discussies tussen de bloot eigenaar en de erfpachter. Deze discussies gaan met name over het (tussentijds) verhogen van de canon of het verlengen van het erfpachtrecht. Potentiële erpachters, beleidsmakers en politici kunnen zich hierdoor terughoudend opstellen ten aanzien van het instrument erfpacht.

Een erfpachter heeft daarnaast minder zeggenschap over de onroerende zaak in vergelijking tot wanneer men volledig eigenaar is. De bloot eigenaar kan beperkingen en voorwaarden aan het gebruik opleggen die belemmerend of bezwarend voor de erfpachter zijn. Ook profiteert de erfpachter niet van de waardeinstijging van de onroerende zaak, sterker nog, dit kan een verhoging van de jaarlijkse vergoeding tot gevolg hebben. Dit maakt dat wanneer men de keuze heeft, er altijd gekozen wordt voor het verkrijgen van de volle eigendom in plaats van een recht van erfpacht.

Aangezien de canon meestal jaarlijks wordt geïndexeerd op basis van de werkelijk opgetreden inflatie, zijn erfpachters huiverig dat de canon gedurende de erfpachtperiode te sterk zal stijgen waardoor de lasten voor het bedrijf te hoog zullen worden. Zo heeft de zeer hoge inflatie in 2022 deze angst nog meer versterkt. Indien wordt gekeken naar de gemiddelde inflatie over 10 jaar dan lijkt deze met 2,62% nog mee te vallen al ligt deze wel hoger dan de inflatiedoelstelling van het ECB van 2%.

Binnen de landbouw lijkt de terughoudendheid van agrariërs over het toepassen van erfpacht(financiering) enigszins af te nemen. Erfpachtfinanciering kan een waardevolle aanvulling zijn bij de financiering van de agrarische onderneming. Waren banken vroeger terughoudend om erfpachtfinanciering te adviseren aan klanten, tegenwoordig kan het ook bezien vanuit het perspectief van de banken een aanvulling zijn op de totale financiering van het agrarische bedrijf. Over het algemeen is de verwachting dat de grotere landbouwbedrijven een meer zakelijke benadering ten aanzien van andere financieringsvormen (zoals erfpachtfinanciering) hebben dan de wat kleinere landbouwbedrijven. Deze grotere bedrijven hebben verder – aangezien ze meer grond in eigendom hebben - ook meer mogelijkheden om gronden hiervoor in te zetten.

## **2.4.2 Financierbaarheid**

De financiering van bebouwde erfpachtobjecten leidt bij woningen en andere bebouwde objecten vaak tot problemen. Niet alle banken zijn bereid om objecten op erfpachtbasis te financieren. De banken die wel bereid zijn tot financiering stellen vaak als eis dat de erfpachtovereenkomst voldoet aan de Bancaire richtlijn financierbaarheid erfpachtrechten (2013) van de Nederlandse Vereniging van Banken.

Het vestigen van een hypotheek op in erfpacht uitgegeven landbouwgrond lijkt in de praktijk nauwelijks tot problemen te leiden.

## **2.5 Provinciale randvoorwaarden voor toepassing erfpacht**

Buiten de in de vorige paragrafen benoemde kaders en factoren die in algemene zin van invloed zijn op de toepasbaarheid van erfpacht, is er ook een aantal kaders en factoren dat specifiek voor overheden - in dit geval de provincie Limburg - geldt.

### **2.5.1 Staatssteun**

In de artikelen 107 en 108 van het Europees Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ligt de basis voor het verbod op staatssteun. Van staatssteun is sprake wanneer de overheid financiële of andere voordelen verleent aan bepaalde ondernemingen of sectoren die de mededinging kunnen verstoren en de handel tussen EU-lidstaten kunnen beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door subsidies, belastingvoordelen of garanties die niet onder marktvoorwaarden worden verstrekt.

Dit houdt specifiek voor de provincie Limburg in dat zij er bij de uitgifte van erfpachtrechten rekening mee moet houden dat zowel de vergoeding als de voorwaarden niet tot financiële bevoordeling van de bedrijven mag leiden.

### **2.5.2 Marktconformiteit**

Waar het verbod op Staatssteun wordt ingegeven door Europese regels, hebben we ook nationale wetgeving die voorschrijft hoe de Nederlandse overheden zich moeten gedragen in het economisch verkeer. Dit is vastgelegd in de Wet Markt en Overheid. Deze wet heeft tot doel een eerlijke concurrentie tussen overheid en private partijen te waarborgen.

Bij het uitgeven van erfpacht mag de provincie dus niet voordeliger zijn dan marktpartijen die vergelijkbare erfpachtrechten aanbieden. Hierdoor is het niet mogelijk om middels erfpacht een extra financiële impuls te geven aan de extensivering van de landbouw.

### **2.5.3 Didam-arrest**

In 2021 heeft De Hoge Raad het zogeheten Didam-arrest gewezen. Met deze uitspraak is verduidelijkt dat de overheid zich bij het verkopen van onroerende zaken aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet houden, waaronder het gelijkheidsbeginsel. Op basis daarvan kan geconcludeerd worden dat de overheid bij de verkoop of ingebruikgeving van onroerende zaken alle geïnteresseerden hiertoe gelijke kansen moet bieden.

Wanneer de provincie een erfpachtrecht gaat uitgeven, dan zal zij het voornemen hiertoe en de voorwaarden waaronder, openbaar kenbaar moeten maken. Vervolgens kunnen alle geïnteresseerden aangeven dat zij hiervoor in aanmerking willen komen. Dit kan een belemmering zijn wanneer de provincie al een specifieke erfpachter in gedachten heeft.

## 3 Landbouw en erfpacht

Nu in het vorige hoofdstuk inzicht is verkregen in de kenmerken en (on-)mogelijkheden van erfpacht in zijn algemeen, staan we voor de vraag hoe erfpacht toegepast kan worden bij extensivering van de landbouw in Limburg. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zal algemene informatie gegeven worden over de landbouwsector in Nederland en daarna meer specifiek in de provincie Limburg. De daaropvolgende paragraaf informeert over de belangrijkste ontwikkelingen in de agrarische sector. De laatste paragraaf is een weergave van hoe erfpacht op dit moment wordt toegepast in de agrarische sector.

### 3.1 Algemene informatie landbouwsector

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de belangrijkste kenmerken van de landbouwsector in Nederland en meer specifiek Limburg. Er wordt ingegaan op de feiten en cijfers en op de ontwikkelingen waar de sector op dit moment mee te maken heeft.

#### 3.1.1 Landbouwsector in Nederland

De landbouwsector in Nederland is van oudsher een belangrijke pijler van de Nederlandse economie. Nederland staat bekend om haar geavanceerde landbouwtechnieken en innovatieve benaderingen op het gebied van landbouw. Nederland is één van de grootste exporteurs van landbouwproducten ter wereld, waarbij vlees, groenten, zuivelproducten en bloemen de belangrijkste exportartikelen zijn.

In 2023 waren er ongeveer 50.600 agrarische bedrijven in Nederland. In onderstaande tabel zijn de aantallen per type bedrijf weergegeven.

| Sector                    | Aantal bedrijven in 2023 |
|---------------------------|--------------------------|
| Akkerbouw                 | 11.431                   |
| Tuinbouw                  | 5.855                    |
| Melkveehouderij           | 13.215                   |
| Andere graasdierbedrijven | 11.197                   |
| Gecombineerde bedrijven   | 3.041                    |
| Varkensbedrijven          | 2.026                    |
| Andere hokdierbedrijven   | 1.488                    |
| Glastuinbouwbedrijven     | 2.381                    |

Bron: [www.staatvanlandbouwnatuurenvvoedsel.nl/kerncijfer/aantal-bedrijven](http://www.staatvanlandbouwnatuurenvvoedsel.nl/kerncijfer/aantal-bedrijven)

Al jaren neemt het aantal agrarische bedrijven in Nederland af, terwijl de omvang van de bedrijven die overblijven steeds verder toeneemt. De sector heeft te maken met steeds strengere wet- en regelgeving (vanuit Europa), met name ten aanzien van de effecten van agrarische bedrijven op de omgeving, waaronder de natuur.

Uit een onderzoek van de Wageningen University en Research zal in de periode tot 2030 het aantal melkveebedrijven in Nederland met 33% afnemen, van 16.000 in 2018 tot ongeveer 10.600 in 2030. De totale hoeveelheid geproduceerde melk zal tot 2024 gelijk blijven en dan naar 2030 toe licht stijgen. Dit blijkt uit een basisscenario van een door Wageningen University en Research uitgevoerde verkenning van ontwikkelrichtingen voor de Nederlandse melkveehouderij voor 2030 (uit: De Nederlandse Melkveehouderij in 2030, WUR).

#### 3.1.2 Landbouwsector in Limburg

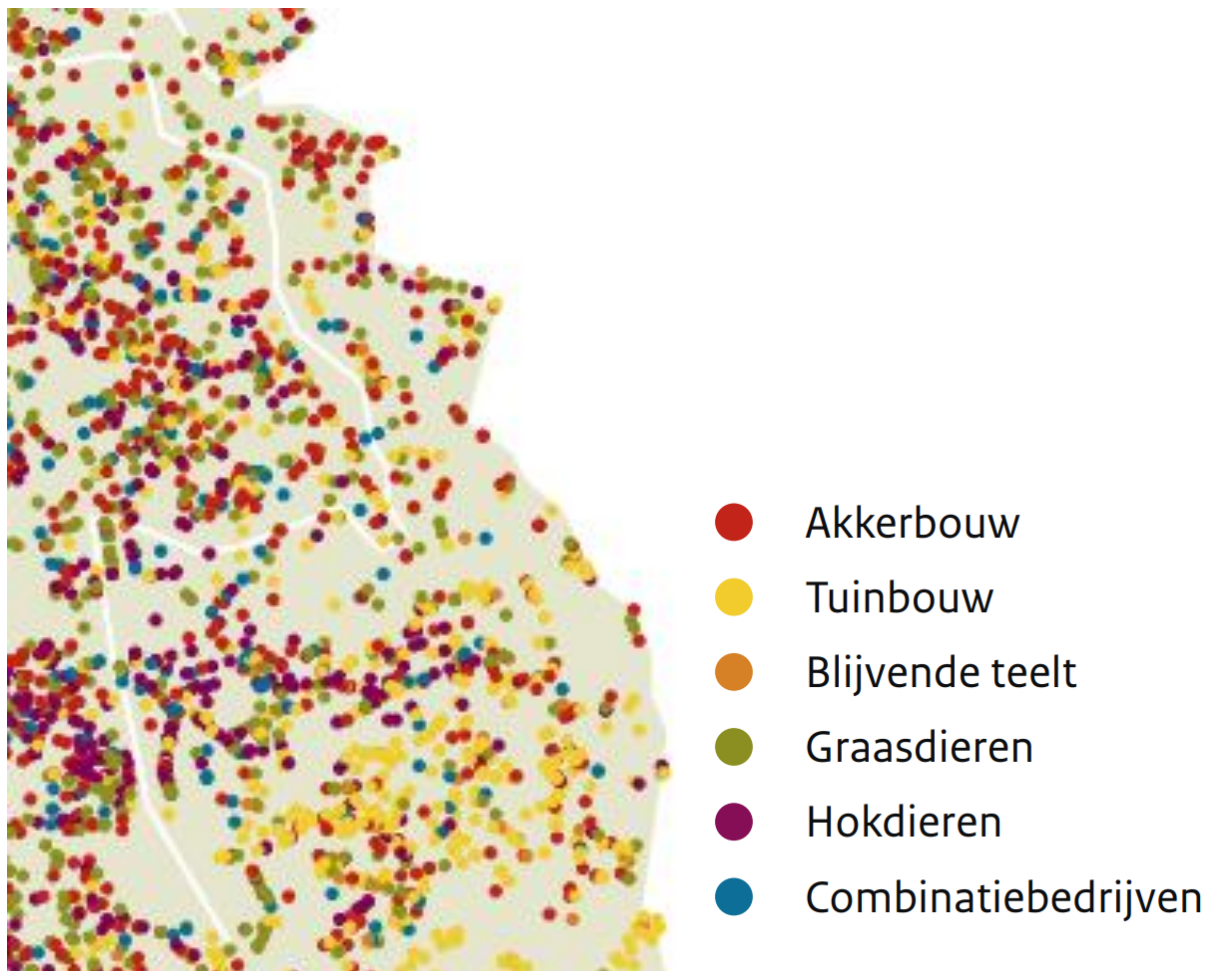
In 2023 waren er ongeveer 3.472 agrarische bedrijven in Limburg. Van dit aantal waren er 549 bedrijven die bestonden uit melkveehouderij, vleeskalverhouderij en overig rundvee. Daarnaast waren er 288 varkenshouderijen en 176 pluimveehouderijen. De specifieke aantallen van deze categorieën zijn in de hiernavolgende tabel weergegeven:

| Sector                       | Aantal bedrijven in 2023 |
|------------------------------|--------------------------|
| Melkveehouderij              | 343                      |
| Overige rundveebedrijven     | 188                      |
| Vleeskalverhouderijbedrijven | 18                       |
| Varkenshouderij              | 288                      |
| Pluimveehouderij             | 176                      |

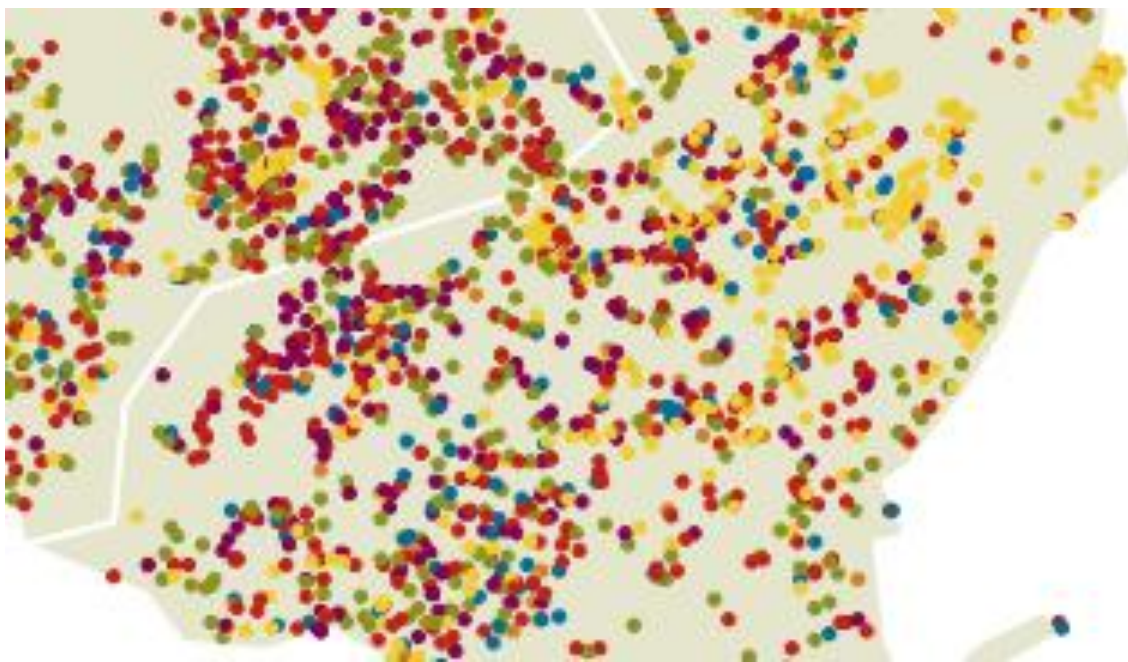
Bron: Provincie Limburg en CBS statline

Van de 549 veehouderijbedrijven in de provincie Limburg zijn er 185 gelegen in Zuid-Limburg, 186 in De Peel, 134 in de Meinweg en 44 in de Maasduinen. Voor begrenzing van deze gebieden zie de figuur in paragraaf 3.3.

Binnen de provincie Limburg bestaat een groot verschil in de agrarische bedrijvigheid in de verschillende regio's. Zo wordt Noord-Limburg en dan met name De Peel gekenmerkt door een intensieve agrarische bedrijvigheid waaronder veel intensieve veehouderij alsmede veel tuinbouw en vollegrondsgroententeelt. Hierna zijn enkele figuren weergegeven waarbij de onderverdeling over de verschillende categorieën landbouwbedrijven is weergegeven.



Noord-Limburg: spreiding land- en tuinbouwbedrijven naar hoofdbedrijfstype, 2022 (Bron: CBS)



Midden-Limburg: spreiding land- en tuinbouwbedrijven naar hoofdbedrijfstype, 2022 (Bron: CBS)



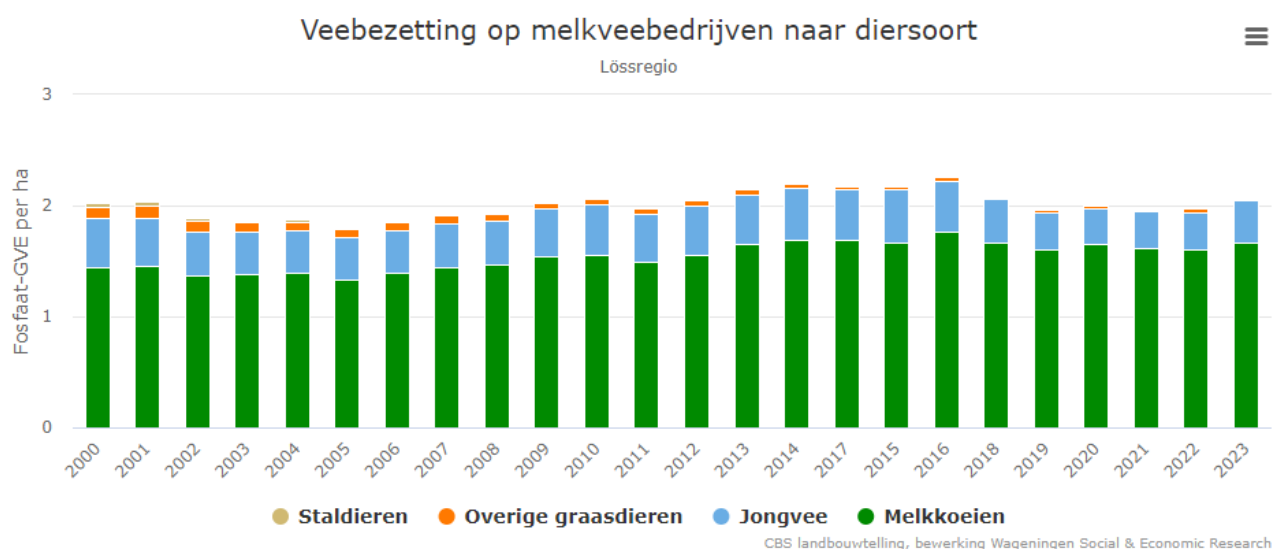
Zuid-Limburg: spreiding land- en tuinbouwbedrijven naar hoofdbedrijfstype, 2022 (Bron: CBS)

Opvallend is dat er in Zuid-Limburg praktisch geen intensieve veehouderijbedrijven zijn te vinden.

Op de melkveebedrijven binnen de doelpopulatie van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) is de veebezetting (fosfaat-gve per hectare cultuurgrond) sinds 2019 weer licht aan het stijgen tot 2,24 GVE (GrootVeeEenheden) per hectare. Dit is vergelijkbaar met 2000, toen was de veebezetting 2,22 GVE per ha. Voor de bedrijven uit dit meetnet geldt dat ze minimaal 25.000 euro aan standaardopbrengsten moeten hebben en meer dan 10 hectare cultuurgrond moeten bezitten.

In 2023 is de veebezetting op melkveebedrijven in de Zandregio 2,3 GVE per ha. De Zandregio is feitelijk zuid en oost Nederland en bedraagt 47% van het totale landbouwareaal. Sinds 2019 is de veebezetting in de Zandregio weer met 0,1 GVE per ha toegenomen.

In 2023 is de veebezetting op melkveebedrijven in de Lössregio 2,1 GVE per ha. De Lössregio is feitelijk de regio Zuid-Limburg en bedraagt 1,5% van het totale landbouwareaal in Nederland. Sinds 2019 is de veebezetting in de Lössregio weer licht met 0,1 GVE per ha toegenomen.



In 2023 publiceerde het RIVM een briefrapport “Bepalen drempelwaarde piekbelasters-aanpak”. Hierin was de hierna vermelde tabel opgenomen ten aanzien van het voorkomen van piekbelaster (piekbelaster is een bedrijf dat 2500 (of meer) mol stikstof per jaar depositie veroorzaakt op een Natura2000-gebied):

| Provincie:           | Totaal | Melkvee | Kippen & kalkoenen | Varkens | Vleeskalveren | Overige dieren | Industrie |
|----------------------|--------|---------|--------------------|---------|---------------|----------------|-----------|
| <b>Drenthe</b>       | 189    | 126     | 21                 | 17      | 11            | 14             |           |
| <b>Flevoland</b>     | 57     | 40      | 11                 | <5      | <5            |                |           |
| <b>Friesland</b>     | 92     | 73      | 12                 | 5       | <5            | <5             |           |
| <b>Gelderland</b>    | 1803   | 566     | 288                | 263     | 558           | 122            | 6         |
| <b>Groningen</b>     |        |         |                    |         |               |                |           |
| <b>Limburg</b>       | 262    | 53      | 77                 | 112     | 8             | 7              | 5         |
| <b>Noord-Brabant</b> | 265    | 62      | 69                 | 103     | 11            | 16             | 4         |
| <b>Noord-Holland</b> | 30     | 18      |                    |         |               | 5              | 7         |
| <b>Overijssel</b>    | 185    | 94      | 33                 | 31      | 17            | 10             |           |
| <b>Utrecht</b>       | 110    | 28      | 30                 | 25      | 21            | 6              |           |
| <b>Zeeland</b>       | <5     | <5      | <5                 | <5      |               |                |           |
| <b>Zuid-Holland</b>  | <5     | <5      |                    |         |               |                | 2         |
| <b>Totaal</b>        | 3001   | 1063    | 542                | 561     | 630           | 181            | 24        |

Tabel: verdeling piekbelasters provincies over diercategorieën en industrie (cijfers 2020)  
(Bron: RIVM-briefrapport 2023-0313)

Het onderzoek dat ten grondslag lag aan het genoemde briefrapport was bedoeld om een drempelwaarde vast te stellen voor deelname aan de Lbv+ regeling. In Limburg hebben de pluimveehouderij (77) en varkenshouderij (112) de grootste aantallen piekbelasters. Het aantal melkveehouders dat als piekbelaster in Limburg wordt bestempeld is relatief laag.

In het kader van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv+) zijn er in de provincie Limburg 287 aanvragen ingediend door agrarische bedrijven waarvan 52 melkveebedrijven en 5 vleeskalverhouderijbedrijven. Ook zijn er aanvragen gedaan door 154 varkensbedrijven en 62 pluimveehouderijbedrijven. Van de 5 gemeenten in Nederland waar de meeste aanvragen zijn gedaan staat de gemeente Venray op de eerste plaats met 80 aanvragen en de gemeente Nederweert met 43 aanvragen op de vierde plaats. Kijken we specifiek naar het aantal melkveehouderijbedrijven in Limburg dat naar alle verwachting zal stoppen dan is het aandeel van deze bedrijven erg hoog vergeleken met de andere provincies. Van alle melkveehouderijbedrijven in Nederland was in 2022 slechts 2,8% in de provincie Limburg gevestigd (uit: Dutch Dairy in Figures 2022, ZuivelNL). Van alle melkveebedrijven die meedoen aan deze regelingen komt echter maar liefst 11,6% uit de provincie Limburg.

Indien alle 52 melkveebedrijven ook daadwerkelijk aan de regeling zullen meedoen en hun bedrijf zullen beëindigen dan betekent dit dat 15,1% van de melkveehouderijbedrijven in de provincie Limburg binnen nu en 2 jaar daadwerkelijk kunnen gaan stoppen. Consequentie hiervan kan tevens zijn dat het areaal grasland op termijn deels zal worden omgezet naar bouwland.

In 2023 is bij 74% van de persoonlijke landbouw- en tuinbouwondernemingen het bedrijfshoofd ouder dan 50 jaar. Van hen heeft bijna 43% aangegeven dat er een opvolger aanwezig is. Vooral bij kleine en zeer kleine bedrijven was er vaak geen opvolger beschikbaar. Hoe groter het bedrijf, hoe groter de kans dat er een bedrijfsopvolger was. Het aantal bedrijfsopvolgers was het kleinst in Limburg (34,6 procent). Landbouwbedrijven in de noordelijke provincies hebben vaker een bedrijfsopvolger dan bedrijven in de zuidelijke provincies (Bron: CBS 2024 obv Landbouwtelling).

## 3.2 Ontwikkelingen in de landbouw

De landbouwsector wordt de laatste jaren geconfronteerd met diverse strengere eisen met betrekking tot onder andere de stikstofproblematiek in Nederland. Hierna worden de belangrijkste ontwikkelingen op dat gebied beschreven.

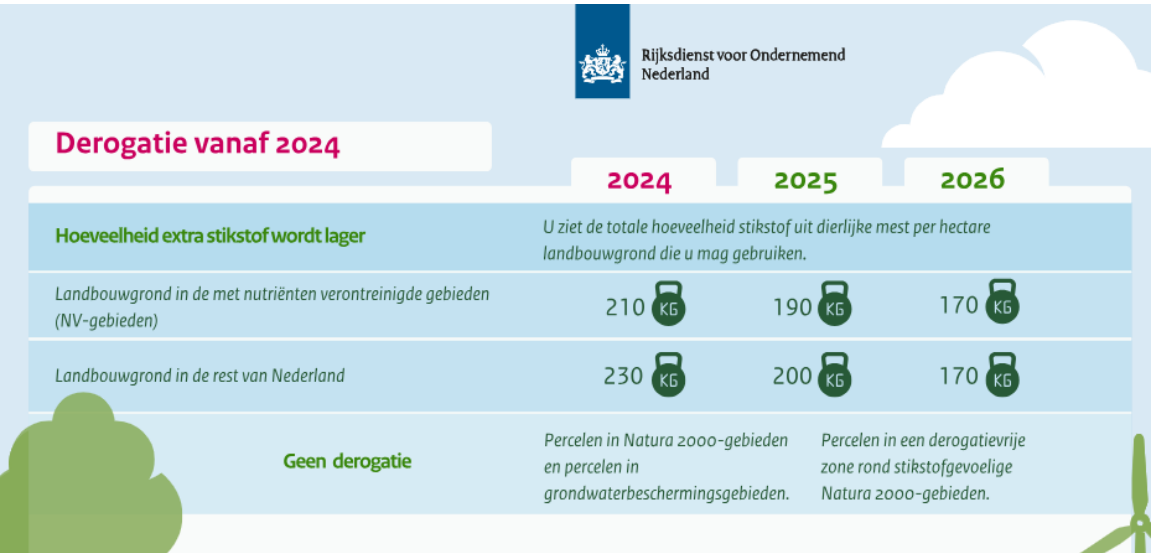
### Wet stikstofreductie en natuurverbetering

De rijksoverheid wil de kwaliteit van de natuur verbeteren door onder andere de depositie van stikstof te verlagen. Hiervoor zijn met name de Natura 2000-gebieden van belang waarin kwetsbare habitattypen worden beschermd. In 2021 is de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) aangenomen. In deze wet is vastgelegd hoe groot het aandeel van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden moet zijn met een stikstofdepositie lager dan de kritische depositiewaarde (KDW): in 2025 is het doel 40%, in 2030 50% en in 2035 74%. In 2005 had ongeveer 20% van de stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden een stikstofdepositie lager dan de KDW. Dit percentage is toegenomen tot 30% in 2023. Deze toename vond vooral plaats tot 2010. Daarna is deze ontwikkeling afgezwakt. Dit is in lijn met de afgezwakte daling in depositie.

### Derogatie

Derogatie is de regeling waarbij meer dierlijke mest op het land mag worden uitgereden indien dat geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. De Nitraatrichtlijn van de EU heeft tot doel om de nitraatuitspoeling uit de landbouw naar het grond- en oppervlaktewater te verminderen. Om die reden mogen boeren maximaal 170 kilogram stikstof per hectare per jaar via dierlijke mest toedienen aan landbouwgronden. Lidstaten mogen van deze maatregel afwijken (derogatie) indien ze kunnen aantonen dat ze geen afbreuk doen aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn.

Nederland heeft sinds 2006 gebruik gemaakt van de derogatie zodat er meer mest (230 kilo stikstof op zandgrond, 250 kilo elders) mocht worden uitgereden op grasland. De onderbouwing voor deze hogere gift lag in het feit dat grasland in Nederland een lang groeiseizoen heeft en een hoge stikstofopname. Alleen melkveehouders met minimaal 80% grasland kwamen in aanmerking voor derogatie. De EU vindt echter dat Nederland niet voldoende doet om de waterkwaliteit te verbeteren waardoor de derogatie in de komende drie jaar gestaag zal worden afgebouwd. De gift van dierlijke mest wordt derhalve teruggebracht van 250 naar 170 kilo stikstof per hectare per jaar in het jaar 2026. Naar verwachting zal het mestoverschot in Nederland hierdoor toenemen.



Bron: RVO

### Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

Ook vanuit het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden steeds meer regels opgelegd aan agrariërs voor een meer duurzaam gebruik van landbouwgronden.

Zo zijn er verplichte bufferstroken waarop geen mest of gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt hetgeen een positief effect zal hebben op de kwaliteit van het oppervlaktewater. Er worden verschillende waterlopen onderscheiden zoals ecologisch kwetsbare waterlopen, KRW waterlopen, KRW watervoerende sloot van maximaal 10

meter breed en overige waterlopen. Afhankelijk van het type waterloop bedraagt de breedte van de bufferstrook 3 of 5 meter.

Voor het gebruik van akkerbouwgrond worden eveneens extra eisen opgelegd om in aanmerking te komen voor landbouwsubsidie. Zo dient er gewasrotatie plaats te vinden aangezien dit goed is voor de bodemgezondheid. Elk jaar dient op minimaal 1/3 van het bouwland een ander gewas als hoofdteelt te worden geteeld. Verder dient op zand- en lössgrond in de periode van 1 januari 2023 tot 1 januari 2027 één keer in de vier jaar een rustgewas als hoofdteelt te worden geteeld. Na 2027 zal deze verplichting zelfs één keer in de drie jaar zijn.

### **Beëindigingsregelingen**

In 2024 hebben de bedrijfsbeëindigingsregelingen Lbv en Lbv+ opengestaan voor inschrijving van agrariërs die konden worden aangemerkt als piekbelaster. Het totaal beschikbare budget voor deze twee regelingen bedroeg 2,9 miljard euro. Het totaal aantal aanvragers bedroeg 1.587.

Tot en met 31 december 2027 staat de Maatregel gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (MGB) open voor inschrijving. Voor de provincie Limburg is daarvoor een budget van € 7,6 miljoen beschikbaar. Veehouders kunnen met deze regeling geheel of gedeeltelijk stoppen. Voorwaarde is een drempelwaarde voor stikstofuitstoot (zoals minimaal 750 kilogram ammoniak per jaar voor bedrijven met meer dan 25 landbouwhuisdieren). De maximale afstand van het bedrijf tot kwetsbare natuur zoals een Natura2000 gebied mag niet meer bedragen dan 2,5 kilometer.

In 2025 komt er verder naar verwachting nog een algemene vrijwillige Brede Beëindigingsregeling waar de minister een budget van maximaal 2,5 miljard voor wil uittrekken.

### **Hoofdpijnenbrief stikstofemissiereductie**

Eind november 2024 heeft de minister van LNV een hoofdlijnenbrief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin ze de nog nader uit te werken maatregelen benoemt voor de beoogde structurele daling van de stikstofuitstoot. De belangrijkste inzet van dit kabinet is de omslag van een depositie- naar een emissiebeleid in de landbouw. Dit stelt ondernemers in staat om zelf de maatregelen op hun bedrijf te kiezen. Uiteindelijk zal de stikstofaanpak bestaan uit een combinatie van gebiedsgerichte maatregelen voor gebieden waar de natuur het meest overbelast is; uit generieke maatregelen zoals een brede uitkoopregeling; en – vooral – uit doelsturing op bedrijfsniveau, zodat de ondernemer zelf kan sturen op zijn emissiereductie en op deze manier langjarig perspectief krijgt en tegelijkertijd bijdraagt aan het noodzakelijke natuurherstel en -behoud.

Het kabinet zal verschillende concrete aanvullende maatregelen treffen om een structurele daling van de stikstofuitstoot te realiseren. Deze maatregelen dragen ook bij aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Voor landbouw en natuur is voor de jaren 2026-2030 een budget van € 5 miljard gereserveerd om maatregelen te financieren om bij te dragen aan het in balans brengen van natuur en de landbouw en stikstofreductie. Voor wat betreft de verdeling van de middelen denkt het kabinet aan de volgende bandbreedtes:

Brede vrijwillige beëindigingsregeling € 1,25 tot - €2,5 miljard

In vervolg op de eerdere beëindigingsregelingen komt er een nieuwe algemene beëindigingsregeling die naar verwachting op hoofdlijnen vergelijkbaar zal zijn met de eerdere regelingen.

Mest € 250 miljoen

Innovatie en doelsturing €1,25 tot € 2,5 miljard

Bij innovatie gaat het onder meer om stikstofemissiereductie via technische maatregelen en managementmaatregelen. De aanpak wordt gericht op (ondersteuning) bij onderzoek en ontwikkeling en ondersteuning en bij toepassing van innovatieve stal- en managementmaatregelen (inclusief voer), evenals innovatieve manieren voor het toedienen van dierlijke mest. Verder worden er voor agrarische bedrijven toegewerkt naar haalbare bedrijfsspecifieke emissiedoelen voor de prioritaire opgaven klimaat en stikstof. De ondernemer kan daarvoor zelf verduurzamings- en innovatiemaatregelen nemen die passen bij zijn bedrijfsvoering.

Natuur € 500 miljoen

Het genoemde bedrag zal worden gereserveerd voor natuurbeleid voor onder andere het tegengaan van verslechtering.

In de voorjaarsbesluitvorming zullen de onderbouwde plannen hiervoor bekend worden gemaakt.

Agrarisch natuurbeheer € 500 miljoen jaarlijks

Voor agrarisch natuurbeheer komt verder € 500 miljoen per jaar aan structurele middelen beschikbaar, die optimaal zullen worden ingezet waar de gebiedsspecifieke opgaven en uitdagingen voor de agrarische sector het grootst zijn.

Aanvullend op bovengenoemde generieke maatregelen wil de minister kiezen voor een nieuwe koers voor sturing in het landelijk gebied, als alternatief voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Waar het NPLG gericht was op het gehele landelijk gebied, zal de nieuwe aanpak meer gebiedsspecifiek worden. Per gebied kunnen verschillende combinaties van bijvoorbeeld innovatie, instrumenten, grondbiliteit, opkoop en herbestemming nodig zijn. Als vertrekpunt geldt dat decentrale overheden elk hun wettelijke taken hebben die samenhangen in het vervullen van de opgave. Zo is het natuurbeleid voor een belangrijk deel gedecentraliseerd met een grote rol voor provincies. Conform het Natuurpact is het aan provincies om de rol van gebiedsregisseur te vervullen. Daarnaast hebben provincies voor gebiedsoverstijgende opgaven de taak voor een gebiedsgerichte coördinatie. Ook voor het nakomen van de KRW-doelen hebben de provincies en de waterschappen een grote rol, bijvoorbeeld in het uitvoeren van maatregelen gericht op het behalen van die opgave.

### **3.3 Toepassing van erfpacht in de landbouwsector**

Erfpacht wordt al decennialang toegepast in de landbouwsector. Hierbij gaat het met name om erfpachtcontracten op onbebouwde landbouwgrond. De bloot eigenaar van agrarische gronden die in erfpacht zijn uitgegeven betreft over het algemeen (institutionele) beleggers zoals a.s.r. of Fagoed dan wel een overheid. Zo zijn er nog veel brabantse gemeenten uit regio de Peel die landbouwgrond in erfpacht hebben uitgegeven. Dit betreft dan vaak oude contracten met een relatief lange looptijd.

Zoals in hoofdstuk 2 wordt omschreven, kan de grondeigenaar gedurende een lange periode een stabiel rendement behalen met een relatief laag risico. De erfpachter heeft de mogelijkheid om gedurende een lange periode gebruik te maken van gronden zonder dat deze bij aanvang een grote investering moet doen. In geval van a.s.r. en Fagoed verkoopt de agrariër zijn eigendomsgronden aan de belegger en krijgt die vervolgens in erfpacht. Hiermee komt er voor de agrariër kapitaal vrij waarmee hij investeringen kan doen in zijn bedrijf. Dergelijke contracten zijn vaak voorzien van een terugkooprecht aan het einde van de looptijd van het erfpachtcontract.

Wanneer overheden landbouwgrond in erfpacht geven, dan doen zij dit om hiermee een bepaald doel te bereiken. Zij willen in dat geval dat gronden voor een langere tijd op een bepaalde manier gebruikt worden. Erfpacht is vooral gezien die langere periode een interessant middel. Voor korter gebruik worden andere vormen van in gebruikgeving toegepast.

## 4 Toepassen van erfpacht bij Provincie Limburg

Nu we weten wat erfpacht inhoudt, hoe de agrarische sector er uit ziet en welke belangrijke ontwikkelingen hier plaatsvinden, kunnen we ons richten op de vraag op welke wijze de provincie Limburg erfpacht kan toepassen voor een bijdrage aan het extensiveren van de landbouw. Dit hoofdstuk geeft inzicht in wat de meest passende doelgroep is voor een regeling voor extensivering, in welke gebieden hier behoefte aan is, aan welke voorwaarden een toekomstige erfpachter moet voldoen om in aanmerking te komen en welke voorwaarden er in de overeenkomsten opgenomen kunnen worden. Daarnaast wordt nog inzicht gegeven in wat er nodig is vanuit de provincie om het instrument erfpacht in te zetten ter extensivering van de landbouw op het gebied van beleid en financiën. Deze zaken worden nader onderbouwd door praktijkervaringen met erfpacht en vergelijkbare doelen in andere provincies.

### 4.1 Doelgroep

Om te bepalen wat de doelgroep is voor het erfpachtinstrument is het van belang om het doel helder te hebben. Het doel van de inzet van dit instrument is de extensivering van de landbouw. In de meeste gevallen gaat het dan om het extensiveren van grondgebonden veehouderij maar ook andere landbouwactiviteiten kunnen extensiever plaatsvinden (zoals akkerbouw). In het kader van dit onderzoek wordt de doelgroep beperkt tot de veehouderij.

Uit de in de voorgaande paragraaf genoemde cijfers blijkt dat er 1.013 rundvee- pluimvee- en varkenshouderijbedrijven in Limburg zijn. Overige veehouderijbedrijven (geiten, schapen, konijnen, etc.) worden gezien de geringe aantallen in deze rapportage buiten beschouwing gelaten.

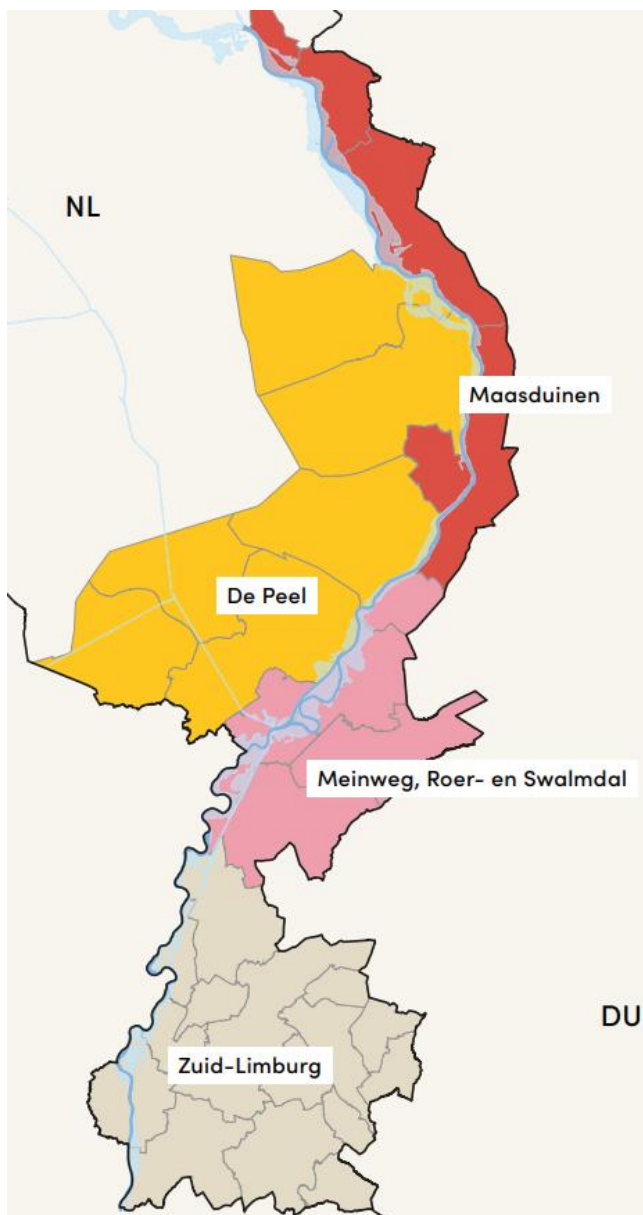
Voor deze veehouderijbedrijven geldt dat zij een vergunning hebben voor een maximaal aantal dieren op hun bedrijf. Wanneer zij meer grond aan hun bedrijf kunnen toevoegen, maar de dieren aantallen hetzelfde blijven, is er sprake van extensivering. Bij varkens- en pluimveebedrijven speelt grondgebondenheid een minder grote rol dan in de melkveehouderij. De intensieve bedrijven voeren hun mest veelal hoofdzakelijk af en kopen hun voer in, in tegenstelling tot de melkveehouder die de mest op eigen grond uitrijdt en grotendeels zijn eigen voer verbouwd. Van oudsher hebben intensieve veehouderijbedrijven weinig grond onder hun bedrijf zitten. De mest wordt grotendeels afgevoerd. Door de goede financiële resultaten van varkens- en pluimveehouders in de afgelopen jaar zie je echter ook dat deze partijen zich weer meer op de grondmarkt begeven en grond aankopen. Het betreft dan bedrijven die al een kleine akkerbouwtaak hebben en dus voornamelijk akkerbouwgronden aankopen. Hiermee kan dan eveneens mest op eigen grond worden aangewend. Het aandeel van deze intensieve bedrijven in de totale oppervlakte landbouwgrond blijft echter beperkt.

De doelgroep voor een eventuele erfpachtregeling bestaat dus uit melkveehouderijbedrijven en overige rundveebedrijven (vleesvee).

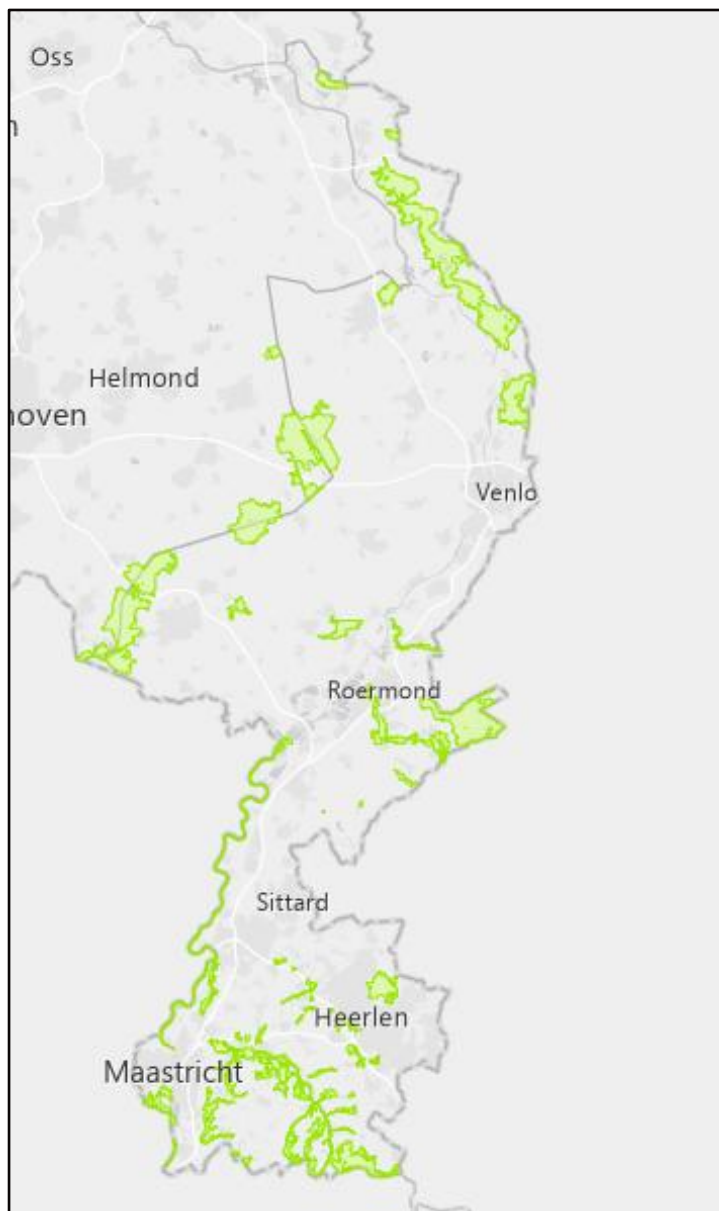
### 4.2 Gebiedskeuze

De keuze voor extensivering van de landbouw wordt met name ingegeven door de wens om de uitstoot van stikstof op Natura2000-gebieden te verminderen.

De karakteristiek van Limburg kan worden onderverdeeld in vier regio's die samen het gehele landelijk gebied dekken: Maasduinen, de Peel, de Meinweg en Zuid-Limburg (eveneens Nationaal Landschap). Deze gebieden hebben hun eigen landschappelijke, agrarische en bestuurlijk-maatschappelijke karakteristiek. De regio Peel is daarbij de regio met de grootste agrarische activiteit en het meeste aantal agrarische bedrijven. In deze regio bevinden zich tevens verreweg de meeste intensieve veehouderijbedrijven terwijl die in andere regio's veel minder tot bijna niet aanwezig zijn.



Bron: Limburgs Programma Landelijk Gebied



Bron: [www.Natura2000.nl](http://www.Natura2000.nl)

Op de hiervoor weergegeven kaart zijn in het groen de Natura 2000 gebieden in Limburg weergegeven. Het merendeel van deze gebied ligt in Zuid-Limburg, het Grensmaasgebied, Roermond (Meinweg e.o), op de grens met de provincie Noord-Brabant en Noord-Limburg (Maasduinen).

Bedrijven die een vergunning op basis van de Wet natuurbescherming aanvragen, moeten een depositieberekening uitvoeren als zij binnen 25 kilometer van een Natura 2000 gebied gelegen zijn. Dit suggereert dat stikstofdepositie over 25 kilometer kan plaatsvinden. Als men dit als grens zou aanhouden voor bedrijven die in aanmerking komen voor extensivering middels erfpacht, dan zouden alle bedrijven in Limburg hiervoor in aanmerking komen aangezien zij nooit verder dan 25 kilometer van een Natura 2000 gebied gelegen zijn.

In de recente bedrijfsbeëindigingsregeling MGB is gekozen voor een afstand van 2,5 kilometer tot aan en Natura2000 gebied als voorwaarde om mee te kunnen doen aan de regeling. De hoogte van deze afstand is op verzoek van de provincies op deze grens gelegd.

De provincie zou ervoor kunnen kiezen om een prioritering aan te brengen voor de bedrijven die in aanmerking komen voor extensivering middels erfpacht. In dat geval zal een nader kader gesteld moeten worden voor de afstand tot de natuurgebieden. Zo lijkt een kleinere afstand van 1.000 tot 1.500 meter beter geschikt om als grens te dienen aangezien daarmee een buffer rondom de Natura2000 gebieden kan worden gecreëerd. Hoe groter de afstand tot aan een Natura2000 gebied, des te groter de versnippering van de in te zetten gronden zal zijn en des te geringer het ecologische effect. Nader bekeken zal moeten worden of alleen bedrijven op korte afstand van een Natura2000 gebied zijn gelegen met een erfpachtregeling mogen meedoen, dan wel dat ook bedrijven op grotere afstand hiertoe in de gelegenheid worden gesteld.

## 4.3 Eisen aan ondernemer

Niet alleen de demografische criteria zijn van belang bij de beoordeling of een bedrijf in aanmerking kan komen voor een erfpachtcontract met de provincie. Het uitgeven van erfpacht moet immers wel bijdragen aan het behalen van de doelen van de provincie. Daarom is het raadzaam om een aantal basiseisen te stellen aan de potentiële erfpachter. In deze paragraaf worden een aantal voorbeelden van dergelijke eisen genoemd. Deze zijn niet limitatief. Om goed te kunnen beoordelen of de ondernemer een geschikte partij is voor een erfpachtconstructie met de provincie, kan aan de ondernemer gevraagd worden om een ondernemingsplan aan te leveren.

- **Levensvatbare bedrijfsvoering**  
De ondernemer moet een levensvatbare bedrijfsvoering hebben. Dit betekent dat er voldoende bestaanszekerheid is op basis van onder meer doelmatigheid en conformiteit van bedrijfsgebouwen, omvang van het bedrijf, leeftijd van de ondernemer dan wel bedrijfsopvolging en ontwikkelingen in de omgeving van het bedrijf. De erfpachtconstructie mag geen lapmiddel zijn om een noodlijdend bedrijf nog een aantal jaren voort te zetten. Aandacht zal daarbij wel moeten zijn voor bedrijven die nog in ontwikkeling zijn of bedrijven waarbij de vleesveehouderij als neventak wordt uitgeoefend. Ook deze bedrijven zullen de kans moeten krijgen voor participatie aan een regeling.
- **Grondgebondenheid**  
Omdat de erfpachtconstructie bedoeld is om extensivering van de landbouw te bevorderen, is het niet de bedoeling dat de ondernemer gaat investeren in uitbreiding van de veestapel zonder dat er ook extra grond onder het bedrijf komt. Uitstoot op Natura 2000 gebieden wordt immers gemeten vanaf de stal waar de dieren gehouden worden. Iedere toename hierin zorgt voor meer uitstoot, dat is onwenselijk.
- **Geen negatieve geschiedenis met de provincie**  
Partijen die in de afgelopen jaren voorschriften uit vergunningen of afspraken uit privaatrechtelijke overeenkomsten met de Provincie niet zijn nagekomen hoeven niet op voorhand uitgesloten te worden. Het is echter wel van belang om te beoordelen of deze ervaringen strijdig kunnen zijn met het aangaan van een langdurige relatie als bloot eigenaar en erfpachter.

## 4.4 Eisen aan in te brengen gronden

Naast dat er eisen gesteld worden aan de ondernemer, is het ook belangrijk om randvoorwaarden op te stellen waaraan de door de provincie aan te kopen en in erfpacht uit te geven gronden moeten voldoen.

- **Minimale oppervlakte**  
Met het oog op de effectiviteit van de transactie en de toekomstige verkoopbaarheid van de gronden is het van belang dat hier een minimale oppervlakte aan verbonden wordt. Als uitgangspunt kan genomen worden dat de oppervlakte voldoende moet zijn om de grond zelfstandig landbouwkundig te kunnen gebruiken zonder afhankelijkheid van omliggende percelen. Geadviseerd wordt om een minimum van 2 hectare te hanteren.
- **Geschiktheid landbouwkundig gebruik**  
De gronden moeten geschikt zijn voor landbouwkundig gebruik. Dit betekent zowel qua fysieke eigenschappen als qua planologie. Gronden die bijvoorbeeld zijn aangemerkt als natuur of waterberging komen niet in aanmerking. Daarnaast moet de belastbaarheid en bereikbaarheid van de grond voor bewerking met hedendaagse landbouwmachines goed zijn. De hier genoemde kenmerken zijn niet limitatief.

- **Ligging ten opzichte van Natura2000 of NNN**

Zoals in paragraaf 2 van dit hoofdstuk wordt beschreven, is het wenselijk om een bepaalde zone aan te wijzen waarbinnen de provincie extensivering van de landbouw wil stimuleren. Als suggestie wordt genoemd om hiervoor 1.000 tot 1.500 meter rondom Natura2000 gebieden te hanteren. Nader bekeken zal moeten worden of alleen bedrijven op korte afstand van een Natura2000 gebied zijn gelegen met een erfpachtregeling kunnen meedoen, dan wel dat ook bedrijven op grotere afstand hiertoe in de gelegenheid worden gesteld.

- **Bouwland of grasland**

Omdat het gaat om de extensivering van bedrijven, maakt het niet uit of de betrokken grond bouwland of grasland betreft. Het gaat immers om het uitbreiden van het grondareaal ten opzichte van het aantal stuks vee dat op het bedrijf gehouden wordt. In de erfpachtvoorwaarden kan wel een onderscheid gemaakt worden tussen gebruik als bouwland of gebruik als grasland om daarmee ook bij te dragen aan andere doelstellingen van de provincie. Denk hierbij aan voorwaarden voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

## 4.5 Erfpachtvoorwaarden

De Provincie zal een pakket met erfpachtvoorwaarden op moeten stellen die van toepassing zijn bij de erfpachtcontracten die aangegaan worden ter extensivering van de landbouw. Hiervoor zijn diverse voorbeelden beschikbaar. Zo zijn de contracten van de provincie Noord-Brabant die gesloten zijn onder de 'beleidsregel grond voor natuurinclusieve landbouw Noord-Brabant' een goed uitgangspunt. Aanpassing op enkele punten lijkt echter gewenst om de aantrekkelijkheid van de regeling te vergroten zoals het opnemen van een terugkooprecht, het beperken van de mogelijkheden voor tussentijdse aanpassing van de canon en mogelijk het stellen van een maximum aan de indexatie.

## 4.6 Provinciale randvoorwaarden

Om over te kunnen gaan tot het toepassen van erfpacht om bij te dragen aan extensivering van de landbouw, moet de Provincie ook intern een aantal zaken regelen. Het gaat hier met name om het vormen van beleid en het beschikbaar maken van financiële middelen. In de volgende subparagrafen wordt omschreven welk relevant beleid al aanwezig is bij de provincie en of erfpacht hierbij past. Daarnaast wordt aangegeven met welke zaken op het gebied van beleid en financiën rekening moet worden gehouden als men erfpacht wil gaan toepassen voor extensivering van de landbouw.

### 4.6.1 Provinciaal beleid

De Provincie Limburg heeft verschillende beleidsdocumenten die van invloed kunnen zijn op het toepassen van het instrument erfpacht voor het behalen van Provinciale doelen. De meest relevante documenten en hun invloed worden hieronder beschreven.

#### **Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2022-2025**

De ambities van het provinciale bestuur staan onder meer beschreven in het huidige Coalitieakkoord "Elke Limburger telt!" en in de 8 provinciale beleidskaders. Dit vraagt om een beleid dat duidelijk maakt hoe de Provincie haar taken, ambities, opgaven en doelen en wil realiseren, welke rol(len) zij daarbij wil aannemen en welke instrumenten daarbij ingezet worden.

Grond- en vastgoedbeleid is dus niet leidend, maar vloeit voort uit de provinciale taken, ambities, opgaven en doelen. Om de doelen te realiseren wordt met name ingezet op het instrument anticiperende aankopen (ten behoeve van oplossen ruimtelijke vraagstukken, verkrijgen ruilgronden en voorkomen grondspeculatie en prijsopdrijving). De instrumenten voorkeursrecht, onteigening en herverkaveling worden enkel na zorgvuldige afweging ingezet op voorwaarde van instemming door Provinciale Staten. Bij alle vormen van uitgifte van onroerend goed (verkoop, verhuur en (erf)pacht) worden de regels van het gelijkheidsbeginsel op grond van het Didam-arrest toegepast.

## Erfpachtkader

In 2017 is door de provincie het zogeheten Erfpachtkader vastgesteld. Hierbij kan het instrument erfpacht worden ingezet voor nieuwe economische ontwikkelingen (niet-zijnde landbouw).

De doelstelling van dit kader wordt als volgt omschreven:

1. Hoofddoel van dit beleidskader is het faciliteren en versnellen van economische ontwikkeling in Limburg:

• *De inzet van het erfpachtinstrument dient actief bij te dragen aan economische ontwikkeling in Limburg doordat het faciliteren van het erfpachtinstrument ervoor zorgt dat economische ontwikkelingen (eerder) door kunnen worden gezet.*

2. Verder dient een bijdrage te worden geleverd aan de instandhouding van het Provinciaal vermogen en de rendementen op Provinciale investeringen

• *Als het instrument van erfpacht wordt ingezet ten behoeve van de eerste doelstelling, dan dient de inzet van het erfpachtinstrument als nevendoelelstelling revolverend te zijn met een marktconforme canon. Op die wijze wordt een bijdrage wordt geleverd aan de instandhouding van het Provinciaal vermogen en de rendementen op Provinciale investeringen.*

Verder dient er sprake te zijn van:

- Publiek belang;
- Marktfalen;
- De inzet van erfpacht resulteert in een uitbreiding van de economische activiteit van de erfpachter (géén herfinancieringen en/of belegging);
- Erfpacht wordt door provincie ingezet voor bouwrijpe gronden;
- Bebouwing wordt niet overgenomen door provincie;
- Dient te voldoen aan duurzaamheidsvereiste (ja, tenzij principe);
- Integrale behandeling Provinciale Staten bij stapeling financiële instrumenten;
- Een sluitende business case;
- Meerdere partijen participeren in het project (cofinanciering 50%, eigen inbreng 10%);
- Marktconforme aankooprijke gronden / grondwaarde;
- Marktconforme canon met in acht name zekerheden en kredietwaardigheid;
- Zekerheidstelling door erfpachter;
- Indexatie (inflatiekoppeling);
- Optioneel terugkooprecht tegen vooraf afgesproken koopsom.

De provincie Limburg heeft voor dit beleid een budget van 100 miljoen euro ter beschikking gesteld waarvan welke een zogeheten revolverend krediet betreft. Er wordt door de provincie een erfpachtcanonpercentage van 5% gehanteerd als resultante van enerzijds een reëel rendement op vermogen en anderzijds het afdekken van risico's. Projecten die tot op heden op basis van dit beleid zijn gefinancierd betreffen onder andere Tradeport Noord, Siberië, haven Wanssum en de Railterminal TPN.

## Provinciale Omgevingsvisie oktober 2021

Belangrijke doelen uit deze visie op het terrein van landbouw zijn onder andere:

- De provinciale rol op land- en tuinbouwgebied is met name het faciliteren en het stimuleren via diverse (uitvoerings)programma's en de Omgevingsverordening.
- voor ontwikkelingen op kleine en grote schaal wordt ontwikkelruimte geboden op basis van een integrale kwaliteitsverbetering van de omgeving en een duurzame bedrijfsvoering.
- De provincie faciliteert initiatieven die bijdragen aan versterkende verdienmodellen voor de land- en tuinbouw, zoals landbouw gericht op maatschappelijke diensten, natuurinclusieve landbouw, agrarisch landschapsbeheer en voedselgemeenschappen zoals het concept herenboeren, regionale afzet, korte ketens, hightech en gepersonaliseerd voedsel, gericht op een circulair agrofoodsysteem. Er is specifieke aandacht voor het versterken van de marktketens. Het versterken van de economische kracht, meer samenwerking in de keten en oog voor de consument, staat hierin centraal.
- Er wordt gestreefd naar een provinciale regierol bij het terugdringen van emissies en het verbeteren van de omgevingskwaliteit en leefbaarheid rondom (intensieve) veehouderijen. De aanpak van kwetsbare gebieden zoals Natura 2000-gebieden, Wet Ammoniak en Veehouderijgebieden, extensiveringsgebieden, de

groenblauwe mantel (beek- en rivierdalen) en het Nationaal Landschap Zuid-Limburg worden integraal herijkt. Naast de sterke overlap in deze kwetsbare gebieden zijn er meervoudige doelen te bereiken door een gebiedsgerichte benadering. Hierbij zijn natuur-, water-, landschappelijke- en milieukundige doelen leidend voor de keuzes.

- De provincie faciliteert en ondersteunt de omvorming naar meer extensieve vormen van land- en tuinbouw. Sturing op dieraantallen gebeurt via de doorwerking van wet- en regelgeving vanuit het Rijk. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheid om in te spelen op kansen die ontstaan bij het stoppen van bedrijven als gevolg van rijksregelgeving en autonome ontwikkelingen.
- Verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven naar de ontwikkelingsgebieden voor intensieve veehouderij (IV) is niet haalbaar gebleken en deze gebieden worden geschrapt. De mogelijkheid voor kwalitatieve incidentele nieuwvestiging van IV-bedrijven wordt behouden in de Omgevingsverordening op een toekomstbestendige locatie.
- Verbreding van de land- en tuinbouw met niet-agrarische nevenfuncties draagt bij aan een vitaal landelijk gebied.
- Om landschappelijke kwaliteit te behouden en verrommeling te voorkomen wordt ten aanzien van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's) het volgende gestimuleerd: 1) agrarisch hergebruik, 2) herbestemmen buiten de landbouwsector, 3) sloop (met uitzondering van beeldbepalende/monumentale en karakteristieke bebouwing), waarbij de mogelijkheden worden bepaald door het potentieel van het vastgoed en de omgeving, vanuit het principe juiste ontwikkeling op de juiste locatie. Het grote aantal stoppers en de beperkte herbestemmingsmogelijkheden hebben meer leegstand tot gevolg. Dit zorgt voor een situatie waarbij sloop de nieuwe opgave wordt, om verpaupering en ondermijnende activiteiten in het buitengebied en de bijbehorende maatschappelijke kosten te voorkomen. De Provincie onderzoekt samen met gemeenten of, en onder welke voorwaarden een tijdelijke functie toegestaan kan worden om herbestemming en/of sanering op termijn mogelijk te maken.

### **Beleidskader Limburgse landbouw- en agrifoodsector 2020-2023**

In het Beleidskader Limburgse landbouw- en agrifoodsector 2020-2023 "Koers naar de toekomst" uit de vorige bestuursperiode heeft de provincie Limburg de volgende ambitie van het Limburgse landbouw- en agrifoodbeleid vastgelegd:

*Het verder versterken van de positie als toonaangevende agrarische regio die duurzame oplossingen voor maatschappelijke opgaven biedt.*

De provincie Limburg wil daarmee actief bijdragen aan de nieuwe standaard voor duurzame en circulaire landbouw. Primaire producenten in de regio worden in staat gesteld om kwaliteitsproducten te maken, in evenwicht met de omgeving en bijdragend aan maatschappelijke opgaven, tegen een redelijke prijs. Niet langer staat de verlaging van de kostprijs per eenheidproduct centraal, maar de overgang naar een meer duurzame en circulaire productie.

Een belangrijke ontwikkeling in de agrarische sector is de afname van het aantal bedrijven. Sinds 2000 is het aantal agrarische bedrijven in Limburg met ruim 47% afgenomen tot 3472 in 2023. Dat gaat overigens niet gepaard met een gelijke afname in het areaal; het agrarische grondgebruik is tussen 2000 en 2015 veel minder afgenomen: van 61% naar bijna 59% van het totale grondgebruik in Limburg. Een bijkomend aandachtspunt is dat veel van de resterende ondernemers geen zicht hebben op een opvolger. Van de bedrijven met een bedrijfsleider ouder dan 51 jaar geeft slechts een derde aan een opvolger te hebben.

### **Eerste concept Limburgs Programma Landelijk Gebied 27 juni 2023**

Met dit eerste concept Limburgs Programma Landelijk Gebied (LPLG) wilde de provincie Limburg stappen zetten voor:

- de verbetering van de bescherming en de staat van instandhouding van habitattypen en leefgebieden van dieren en planten;
- vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en ammoniak door onder andere de landbouw;
- een duurzamer, robuuster en ecologisch gezonder watersysteem dat beter kan omgaan met wateroverlast en droogte en dat voorziet in voldoende water van verbeterde kwaliteit ten behoeve van mensen, ondernemers en ook voor de natuur;
- verbetering van de bodem;
- het bieden van helderheid aan ondernemers voor de lange termijn over de (on)mogelijkheden van bedrijfsvoering op een bepaalde plek en ruimte te geven aan bijbehorend verdienmodel.

De volgende acht actielijnen worden daarbij onderscheiden:

1. Starten van de uitvoering van koploperprojecten

2. Intensiveren van de gebiedsprocessen
3. Inrichten van een Blijversfonds
4. Anticiperende grondaankopen/grondtransacties
5. Stimuleren aanpak Piekbelasting en bronmaatregelen
6. Uitvoering legalisatieprogramma PAS-meldingen
7. Rijk aanspreken op ontwikkeling generiek rijksbeleid
8. Realiseren/afroonden van lopende zaken

Met het Blijversfonds worden toekomstige ondernemers gestimuleerd met innoveren en verduurzamen. Ook geheel nieuwe vormen van landbouw of aanvullende economische activiteiten kunnen hiermee worden ondersteund. Voor het halen van de doelen en de landbouwtransitie (denk aan omschakeling, verplaatsing, extensivering of natuur inclusieve landbouw) is een actief anticiperend aankopen van gronden en inzetten op grondtransacties noodzakelijk. Er wordt steviger ingezet op een actief grondbeleid en de mogelijkheden voor het samen met andere Limburgse overheidspartijen opzetten van een Strategische Alliantie Grondaankopen (SAGa) wordt onderzocht.

Om de opgaven van het landelijk gebied te kunnen bekostigen stelde het Rijk in eerste instantie een Transitiefonds Landelijk Gebied beschikbaar van 24,3 miljard euro. Het nieuwe kabinet heeft deze financiering echter stopgezet waardoor er geen vervolg zal komen op dit eerste concept.

De onderstaande tabel maakt inzichtelijk aan welke doelen met in Limburg wilde werken vanuit het NPLG en LPLG:



| Natuur                                | Water                             | Klimaat                              | Limburgse doelen             |
|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| Stikstofreductie                      | Schoon oppervlakte- en grondwater | Reductie van uitstoot broeikasgassen | Perspectief voor sectoren    |
| Areaaluitbreiding                     | Goede toestand grondwaterlichamen | Koolstofvastlegging                  | Houdbare vergunningverlening |
| Instandhoudingsdoelen natuurkwaliteit | Goede zoetwaterbeschikbaarheid    |                                      | Leefbaarheid                 |
| Hydrologische doelen                  |                                   |                                      | Landschappelijke kwaliteit   |
| Groenblauwe dooradering               |                                   |                                      |                              |

**Figuur 2**  
**Overzicht doelen NPLG en Limburg**

Bron: Concept Limburgs Programma Landelijk Gebied.

Extensivering van de landbouw is in eerste instantie niet één van de hoofddoelen uit het LPLG maar extensivering kan wel bijdragen aan de realisatie van een aantal van deze doelen. Zo zouden in een te hanteren erfpachtovereenkomst voorwaarden opgenomen kunnen worden die bijdragen aan de doelen zoals benoemd in de bovenstaande tabel. Denk hierbij aan het beperken van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het aanleggen en in stand houden van landschapselementen.

**Beleidskader 2024-2027 Perspectief voor het landelijk gebied**

Het coalitieakkoord uit 2023 ‘Elke Limburger telt!’ is uitgewerkt in 8 beleidskaders waaronder het Beleidskader 2024-2027 “*Perspectief voor het landelijk gebied*”. Concrete actielijnen van dit beleidskader zijn:

1. gestructureerde aanpak in de begeleiding van agrarische ondernemers,
2. uitvoering transitie naar meer natuurinclusieve landbouw

Natuurinclusieve landbouw houdt in dat landbouwers in hun bedrijfsvoering meer rekening gaan houden met de natuur, bodem en water. Hierbij gaat het niet alleen om stikstofemissies naar water, bodem en lucht, maar ook om, bijvoorbeeld, koolstofvastlegging in de bodem om zo bij te dragen aan de vermindering van broeikasgasemissie en

een beter watervasthoudend vermogen. De transitie naar een meer natuurinclusieve landbouw haakt ook aan op maatregelen op het gebied van bodem zoals nieuwe initiatieven gericht op vitalisering van de bodem waarbij het verhogen van het organisch stofgehalte als mogelijke oplossingsrichting voor bodemverbetering wordt gezien.

Daarnaast ligt er ook een verbinding met de 6e actielijn (natuurinclusief) onder paragraaf 4.5: Natuur. De Provincie Limburg heeft in 2022 een subsidie verleend aan stichting Natuurinclusieve Landbouw Limburg (NILL) om een start te maken met de uitvoering van het programma natuurinclusief. Dit programma moet ervoor zorgen dat er meer ondernemers in staat gesteld worden om over te gaan op een meer natuurinclusieve bedrijfsvoering. Daarnaast is het vergroten van kennis en deze ook onder de aandacht brengen een belangrijke pijler onder dit programma. Versterking van de robuustheid van het programma en verbreding van de financiële basis is gewenst, bijvoorbeeld door verbinding te zoeken met financiële (rijks)middelen voor het thema klimaatadaptieve landbouw. De provincie vindt het van belang dat niet alleen dit programma verder wordt uitgevoerd, maar dat er over de gehele provincie een beweging naar meer natuurinclusieve landbouw gaat plaatsvinden. Hiervoor is het van belang dat er ook een economisch perspectief voor de ondernemer aan ten grondslag ligt. Om deze beweging in gang te zetten, leggen we vanuit dit beleidskader ook de relatie met het beleidskader regionale economie, waar vanuit het Blijversbudget beoogd wordt om vernieuwende en bewezen concepten verder marktrijp te maken om zo de transitie van de landbouw te versnellen. De middelen uit het Blijversbudget worden voor een groot deel ingezet om de transitie van de landbouw mogelijk te maken. Conceptuele ontwikkeling en doorontwikkeling van (technische) innovaties zijn nodig om deze versneld beschikbaar te hebben in de uitvoering op het boeren erf. Daarnaast heeft Provinciale Staten in november 2022 een besluit genomen over de middelen voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid/ Nationaal Strategisch Plan (GLB/NSP) waarmee Europese middelen, bedoeld voor de landbouwtransitie, worden gefinancierd. Deze middelen worden ook voor een deel ingezet om de transitie op het boeren erf te stimuleren waarbij met name ook de jonge landbouwer expliciet wordt benoemd.

Een belangrijk deel van de Vogelrichtlijn en Habitatdoelen is te realiseren in het agrarisch cultuurlandschap. De provincie wil hier de biodiversiteit versterken door de gebruikers van landbouwgronden te ondersteunen in het aanleggen en beheren van landschapselementen zoals poelen, hagen, graften en houtwallen. Zo wordt een groenblauw dooraderd landelijk gebied gerealiseerd dat het leefgebied is voor karakteristieke diersoorten en bijdraagt aan een betere waterhuishouding. Verder wil men stimuleren dat de aanleg en het beheer van landschapselementen onderdeel vormt van het verdienmodel van de agrarische ondernemingen. Men wil zich met voorrang richten op gebieden waar landschapselementen bijdragen aan het herstel van leefgebieden van bedreigde soorten van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en rode lijst soorten. Daarnaast geven we voorrang aan gebieden waar landschapselementen bijdragen aan de bescherming van kwetsbare natuurgebieden door hun bufferende werking. Het gaat daarbij om overgangsgebieden rond natuurgebieden waar extensivering van het grondgebruik nodig is om verdroging en eutrofiëring tegen te gaan. Naast het aanleggen en beheren van landschapselementen wil men beheerovereenkomsten afsluiten voor extensief beheerde graslanden en akkers.

### **Beleidskader 2024-2027 Werken aan een toekomstbestendige economie**

In dit beleidskader wordt tevens aandacht geschonken aan de landbouw in de provincie. Het beleidskader vormt de basis voor het beleid van de komende bestuursperiode. Hierbij worden ontwikkelingen gestimuleerd die bijdragen aan:

1. Beter verdienvermogen van de Limburgse agrofoodketen; economisch perspectief in balans met ecologische doelen
2. Lagere uitstoot van emissies naar lucht, water en bodem én vergroten van biodiversiteit
3. Grotere kennisverspreiding, onderwijsaanbod en gedragsverandering

Via deze weg investeren we in productieve investeringen die bijdragen aan de verduurzaming van de landbouwbedrijven, waarbij er extra middelen en gunstigere condities zijn voor de jonge landbouwers. De provincie wil daarbij:

- investeren in initiatieven die meer toegevoegde waarde geven aan agrofood producten of de gehele keten; "Made in Limburg"
- Investeren in vernieuwende toekomstgerichte concepten op het gebied van natuurinclusieve landbouw, regeneratieve landbouw, biologische landbouw en dierwelzijn
- Investeren in concepten die bijdragen aan een integrale emissiereductie in de veehouderij, op het gebied van stal, mestverwerking en –verwaarding en –aanwending.
- Ten behoeve van de brede uitrol, ondersteunen we kansrijke initiatieven van koplopers en innovatoren om te komen tot een krachtige implementatiestrategie. Hierbij is met name aandacht voor het wegnemen van juridische hobbels, financiering en daarmee sluitende businesscase.

### Provinciale Omgevingsverordening 1 januari 2024

In de Omgevingsverordening Limburg staan de provinciale regels op het gebied van milieu, provinciale wegen, (grond)water, grond, landbouw, natuur, wonen en ruimte. De Omgevingsverordening Limburg bevat twee soorten regels:

1. instructieregels gericht tot gemeenten of het waterschap. Dit zijn opdrachten aan de gemeenten en het waterschap die de gemeenten moeten verwerken in het gemeentelijke bestemmingsplan (Omgevingsplan) en het waterschap moet verwerken in de waterschapsverordening. Pas na het verwerken van de provinciale instructieregels in het gemeentelijke bestemmingsplan, of in de waterschapsverordening krijgen deze regels effect op activiteiten van inwoners en bedrijven;
2. regels voor activiteiten die voor alle inwoners en bedrijven gelden, of voor specifieke doelgroepen.

Ten aanzien van de landbouw geeft de Omgevingsverordening met name richtlijnen ten aanzien intensieve veehouderij (en de nieuwvestiging), de geitenhouderij (geen nieuwvestiging) en de glastuinbouw (en de nieuwvestiging) en de maximaal toegestane ammoniakemissie.

Limburg heeft al lange tijd een omgevingsverordening die, ten opzichte van de landelijke regelingen, bij Omgevingswet vergunningverlening aanvullende eisen stelt op het gebied van stikstofemissies. Deze aanpak wordt gecontinueerd, ervan uitgaande dat het rijk binnen afzienbare tijd generiek emissiereductiebeleid vaststelt. Door middel van generieke normering op bedrijfsniveau moet de benodigde emissiereductie gestalte krijgen om de stikstofbelasting van natuurgebieden in een bepaald tijdspad voldoende te laten dalen. Daarnaast dient het Rijk duidelijkheid te verschaffen over de toepassing van (bewezen) innovatieve technieken.

Als aanvulling op generiek rijksbeleid worden aanvullende stikstofmaatregelen beperkt rondom Natura-2000 gebieden waar het zinvol is om lokale depositiepieken weg te nemen. Recente onderzoeken van de WUR en de UvA geven aan dat lokaal depositiebeleid alleen zinvol is binnen een afstand van circa 500 meter van natuurgebieden. Hierbij wordt gedacht aan het wegnemen of verminderen van veldemissies waar dat passend is in een extensieve agrarische bedrijfsvoering.

Opgemerkt wordt nog dat in de provincie Limburg de stikstofdepositie voor een groot deel uit het buitenland komt. Zo bedraagt de herkomst van de stikstof in Zuid-Limburg 58,6%, in deelgebied Meinweg 56,3%, in deelgebied Maasduinen 47,7% en in De Peel 44,5% (bron: Limburgs Programma Landelijk Gebied).

Ondanks dat de extensivering van activiteiten binnen de landbouwsector geen publiek doel op zich is, geven voornoemde beleidsdocumenten wel voldoende ruimte voor het eventueel toepassen van het instrument erfpacht voor extensivering van de landbouw. Zij geven immers aan dat extensivering van de landbouw wenselijk is en dat de provincie hierin stimulerende maatregelen kan nemen en mag faciliteren. Wel zal aanvullend beleid nodig zijn om de specifieke regeling vast te leggen. Dit beleid behoeft goedkeuring van Provinciale Staten. Het is belangrijk om hierbij rekening te houden met de vereiste doorlooptijd.

### 4.6.2 Financiën

De inzet van het erfpachtinstrument vergt een grote investering van de provincie waarbij deze middelen gedurende een zeer lange periode vastliggen. Op basis van het 3<sup>e</sup> kwartaalbericht van het Kadaster kan worden geconcludeerd dat het voortschrijdend gemiddelde van landbouwgrond in de provincie Limburg in het 4<sup>e</sup> kwartaal van 2024 op € 86.987 per hectare ligt. De relatieve grondmobiliteit – het verhandelde areaal afgezet tegen het totaal areaal landbouwgrond – bedroeg in Limburg over de 4 laatste kwartalen (2023 Q4-2024 Q3) 2,3% en was daarmee het hoogst van heel Nederland.

De inzet van het instrument erfpacht vergt gezien de hoge grondprijzen inzet van veel financiële middelen. Uitgaande van de genoemde grondprijs zou per inzet van 10 miljoen euro een oppervlakte van circa 116 hectare landbouwgrond kunnen worden aangekocht. Een inzet van 25 miljoen zou dan dus leiden tot de aankoop van circa 290 hectare. Op basis van deze cijfers wordt derhalve geconcludeerd dat de inzet van het instrument dus tot een beperkt resultaat en oppervlakte zou leiden.

Indien rekening wordt gehouden met een gematigd rendement, zou bijvoorbeeld uitgegaan kunnen worden van een canonpercentage van tussen de 2% en 2,25%. De provincie Limburg hanteert in het kader van SiS (Sturing in Samenwerking 3.0: beschrijving strategisch investeringskader en de inzet van financiële instrumenten) een hoger basisrendement op vermogen. Zo wordt op basis van het Erfpachtkader een canonpercentage van 5% gehanteerd.

Aangezien de risico's van financiering binnen de landbouw lager liggen, is het toepassen van een lager percentage mogelijk hetgeen ook past bij de range in de percentages die voor erfpachtfinancieringen in de landbouw worden gehanteerd.

Rekening houdend met opzet van de erfpachtregeling en de jaarlijkse uitvoeringskosten zal het werkelijke rendement dus lager liggen. Daarnaast zal er naar verwachting een indirect rendement behaald kunnen worden door de jaarlijkse grondprijsstijging. Voorheen lag de langjarig gemiddelde grondprijsstijging op zo'n 3% per jaar en lag daarmee hoger dan de optredende inflatie. De gemiddelde agrarische grondprijs is echter in de afgelopen tien jaar veel sterker gestegen en wel met ruim 60% (bron: WUR). De inzet van middelen is dus waardevast en zal naar verwachting in ieder geval leiden tot een indirect rendement door de optredende grondprijsstijging.

# 5 Ervaringen uit de praktijk

Om te beoordelen of het inzetten van erfpacht kan bijdragen aan het behalen van Provinciale doelen, is er onderzoek gedaan of er provincies zijn die hier ervaringen mee hebben. De Provincie Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland hebben hiervoor informatie geleverd.

## 5.1 Provincie Noord-Brabant

### Beleidsregel grond voor natuurinclusieve landbouw Noord-Brabant

De Provincie Noord-Brabant heeft medio 2022 de beleidsregel ‘grond voor natuurinclusieve landbouw Noord-Brabant’ in het leven geroepen. Voor een nadere toelichting op deze regeling heeft er een interview plaatsgevonden met een ambtenaar van de provincie Noord-Brabant van de afdeling vastgoed. In deze paragraaf wordt een samenvatting van het interview gegeven en zijn tevens de uitkomsten van de uitgevoerde evaluatie weergegeven die in 2024 in opdracht van de provincie is uitgevoerd.

Het totale budget voor deze regeling bedraagt 30 miljoen euro. Dit budget is zowel voor aankoop van de gronden als de kosten van de regeling (opstart regeling, taxatiekosten en jaarlijkse beheerkosten). De provincie kon helaas niet aangeven welke beheerkosten er tot op heden met deze regeling zijn gemoeid.

Sinds 2022 zijn er 10 erfpachtcontracten gesloten voor een totale oppervlakte van 136 hectare landbouwgrond. Van de 10 contractanten zijn er 9 melkveehouders en 1 paardenhouder. De erfpachters zijn over het algemeen ondernemers die tussen de 30 en 40 jaar oud zijn en die het vermogen dat vrijkomt bij de transactie gebruiken om extra grond aan te kopen. De deelnemers zijn vaak bedrijven die al een extensieve bedrijfsvoering hebben en de grond die wordt verkocht aan de provincie betreft verreweg altijd een veldkavel.

De erfpachter kan een keuze maken uit één van de vier pakketten met gebruiksbeperkingen zoals hierna in de tabel staan aangegeven. Eén keer in de drie jaren wordt er gecontroleerd op het naleven van deze erfpachtvoorwaarden.

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Optie a | Grond wordt gebruikt voor het realiseren van een kruidenrijk grasland, waarbij:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|         | • Geen gebruik wordt gemaakt van chemische bestrijdingsmiddelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|         | • Geen gebruik wordt gemaakt van kunstmest of varkensdrijfmest en het gebruik van runderdrijfmest wordt beperkt tot een gift van maximaal 100 kg N/ ha.                                                                                                                                                                                                                                                          |
|         | • Het is toegestaan om 1 keer per 6 jaar het grasland te scheuren, onder de voorwaarde dat het perceel aansluitend opnieuw wordt ingezaaid met een kruidenrijk grasmengsel.                                                                                                                                                                                                                                      |
| Optie b | Grond wordt gebruikt voor het realiseren van een kruidenrijk grasland, waarbij:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|         | • Geen gebruik wordt gemaakt van chemische bestrijdingsmiddelen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|         | • Geen gebruik wordt gemaakt van kunstmest.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|         | • Het is toegestaan om 1 keer per 6 jaar het grasland te scheuren, onder de voorwaarde dat het perceel aansluitend opnieuw wordt ingezaaid met een kruidenrijk grasmengsel.                                                                                                                                                                                                                                      |
| Optie c | Grond wordt gebruikt voor het toepassen van een natuurinclusief vruchtwisselingssysteem (d.w.z.: een vruchtwisselingssysteem van zes jaar waarbij gedurende een aaneengesloten periode van minimaal drie jaar ofwel kruidenrijk grasland ofwel gras-klover wordt afgewisseld met maximaal drie jaar bouwland bestaande uit teelt van de voedergewassen granen, mais, voederbieten of vlinderbloemigen), waarbij: |
|         | • Geen gebruik wordt gemaakt van chemische bestrijdingsmiddelen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|         | • Geen gebruik wordt gemaakt van kunstmest of varkensdrijfmest en het gebruik van runderdrijfmest wordt beperkt tot een gift van maximaal 100 kg N/ ha                                                                                                                                                                                                                                                           |
|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Optie d | Grond wordt gebruikt voor het toepassen van een natuurinclusief vruchtwisselingssysteem (d.w.z.: een vruchtwisselingssysteem van zes jaar waarbij gedurende een aaneengesloten periode van minimaal drie jaar ofwel kruidenrijk grasland ofwel gras-klover wordt afgewisseld met maximaal drie jaar bouwland bestaande uit teelt van de voedergewassen granen, mais, voederbieten of vlinderbloemigen), waarbij: |
|         | • Geen gebruik wordt gemaakt van chemische bestrijdingsmiddelen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|         | • Geen gebruik wordt gemaakt van kunstmest                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

De canon wordt bepaald door uit te gaan van de getaxeerde marktwaarde van het perceel. Vervolgens wordt aan de hand van de beperkende voorwaarden die voortvloeien uit optie a, b, c of d de waardevermindering berekend. Deze waardevermindering is feitelijk de som van nadelen die zich gedurende de erfpachtperiode van 26 jaar zal voordoen. Deze totale waardevermindering wordt vervolgens van de taxatiewaarde afgetrokken. Over het dan resterende bedrag wordt vervolgens een canon van 2% berekend welke jaarlijks wordt geïndexeerd.

*Voorbeeld:* is de marktwaarde van de grond getaxeerd op € 80.000/ha en de waardevermindering is bepaald op € 40.000/ ha dan bedraagt de canon  $2\% \times (\text{€}80.000 - \text{€}40.000) = \text{€}800/\text{ha}$  per jaar.

Na een periode van 26 jaar lopen de erfpachtcontracten af. De Provincie is dan niet verplicht om de grond terug te verkopen aan de erfpachter maar deze laatste heeft wel een voorkeursrecht tot koop. De gronden mogen dan weer volledig agrarisch gebruikt worden zonder de beperkingen die onder het erfpachtcontract wel van toepassing waren. De onzekerheid of der erfpachter na 26 jaar de grond weer kan terugkopen is voor de meeste (potentiële) erfpachters het grootste obstakel van de regeling.

Gezien het feit dat er nu 2,5 jaar is verstreken sinds de start van de regeling en tot op heden de deelname van 10 agrariërs kan worden geconcludeerd dat de regeling niet erg succesvol is. Dit lijkt mede te komen door het feit dat de regeling vrij onbekend is. Mogelijk zouden ook enkele voorwaarden die de provincie hanteert een belemmering voor deelname kunnen zijn. Zo hebben deelnemers aan het einde van de erfpachtperiode geen automatisch voorkeursrecht tot terugkoop, maar kan de provincie ook besluiten de grond in eigendom te houden en dus niet tot verkoop over te gaan. Verder is de jaarlijkse canonverhoging gekoppeld aan het inflatiecijfer. Gezien de hoge inflatie in de laatste jaren (met een zeer hoge uitschieter in 2022) zijn agrariërs huiverig voor hoge canonstijgingen. Aanpassing van deze voorwaarden zou wellicht kunnen leiden tot een hogere deelname.

De provincie heeft in 2024 een tussentijdse evaluatie laten uitvoeren. Uit deze evaluatie volgt dat een veel gehoorde opmerking is dat de regeling voor ondernemers onvoldoende aantrekkelijk is. De grondregeling maakt namelijk gebruik van een erfpachtconstructie die een negatieve bijklank in de sector heeft. Bovendien haken sommige ondernemers af op de voorwaarden van deze regeling:

- zo wordt de taxatiewaarde als te laag ervaren en de vergoeding voor het gebruik van de grond als te hoog;
- de mogelijkheid om elke 5 jaar de canon te herzien, levert wantrouwen op en belemmert investeringen;
- een hoge tussentijdse indexering van de canon kan het financieel voordeel van de regeling snel tenietdoen;
- het gebrek aan een 100% sluitend voorkeursrecht voor terugkoop van grond vormt een belemmering.

### **Regeling Grond voor graasdierenhouderij**

Ingaande 1 maart 2024 is de provincie Noord-Brabant gestart met een tweede erfpachtregeling zijnde de 'Regeling Grond voor graasdierenhouderij'. De regeling is bedoeld voor gronden die permanent als grasland zullen worden gebruikt en buiten aan het NatuurNetwerk Brabant (NNB) zijn gelegen en in de attentiezone waterhuishouding of in de zone herstel watersysteem. In de praktijk zijn dat gronden die zijn gelegen in een zone rondom het Natuur Netwerk Brabant (NNB). Dit zijn zones waar het grondwater extra bescherming nodig heeft en waar hogere waterstanden of mindere beregening zijn gewenst. Ook hier wordt de grond door de provincie aangekocht en vervolgens voor een periode van 26 jaar in erfpacht uitgegeven.

Het totale budget voor deze regeling bedraagt 22,5 miljoen euro en is verstrekt vanuit het ministerie van LNV, vooruitlopend op het landelijke Transitiefonds Landelijk Gebied. Tot op heden zijn er voor deze regeling twee aanmeldingen geweest welke nog niet tot een feitelijk erfpachtcontract hebben geleid.

## 5.2 Overige provincies

### Provincie Gelderland

De provincie Gelderland is momenteel bezig met het opstellen van een agrarisch grondbeleid. Op dit moment druist het instrument erfpacht nog in tegen het algemene grondbeleid.

De provincie heeft extern een opdracht uitgezet om een beschrijving van het landelijk gebied te geven rekening houdend met de komende bedrijfsbeëindigingen, het ontbreken van bedrijfsopvolgers en de gevolgen daarvan voor de grondmobiliteit. Mede op basis van die schets en gesprekken met de landbouwsector zal het grondbeleid worden vormgegeven.

Doel van de provincie is om de agrarisch sector te ondersteunen en een eventuele omschakeling naar natuurinclusieve landbouw te bevorderen. Het opleggen van verplichtingen bij het in gebruik geven van gronden in dat kader is in de huidige coalitie naar verwachting niet haalbaar. In 2022 is de provincie met een pilot gestart voor de aankoop van 100 hectare landbouwgrond. Met deze grond wil de provincie vervolgens de natuurinclusieve landbouw in de provincie stimuleren door het in gebruik geven van deze gronden onder bepaalde (natuurinclusieve) voorwaarden middels pacht. Tot op heden is een oppervlakte van 35 hectare aangekocht.

Men wil aanvullend ook kijken naar de mogelijkheden voor de aankoop van gronden door de provincie en de eventuele uitgifte in erfpacht of pacht. Voor het vormgeven van een dergelijke regeling wordt daarbij ook naar de huidige Brabantse regeling gekeken. Naast vaststelling van een agrarisch grondbeleid in 2025 wil men dan tevens een krediet laten vastleggen voor de aankoop van agrarische gronden waarbij in eerste instantie wordt gedacht aan een budget van 20 miljoen euro. Een eventueel op te stellen beleid zal ook ter toetsing aan de sector zelf worden voorgelegd.

De provincie heeft ook een budget van 15 miljoen euro beschikbaar voor provinciale grondaankopen om daarmee vervolgens via kavelruil de landbouwstructuur te verbeteren.

### Provincie Overijssel

De provincie Overijssel doet momenteel onderzoek naar de mogelijke inzet van geliberaliseerde pacht of eventueel erfpacht voor de realisatie van de provinciale doelen en het verminderen van de stikstofuitstoot. Gesproken wordt over een mogelijk budget van 40 miljoen. Er wordt hierbij onder andere gekeken naar de Brabantse variant.

De insteek is dat in 2025 een besluit wordt genomen over het al dan niet inzetten van grondaankoop door de provincie en het vervolgens verpachten dan wel in erfpacht uitgeven van deze gronden. Op dit moment is men nog in de verkennende fase en er dient nog veel werk te worden verricht voordat duidelijk wordt of de provincie ook een dergelijk instrument zal inzetten.

### Provincie Drenthe

De provincie Drenthe is momenteel ook aan het onderzoeken of de inzet van erfpacht danwel aankoop en vervolgens verpachting, een bijdrage kan leveren aan een meer duurzaam grondgebruik en extensivering. Een regeling zou dan volgens de provincie voor zowel melkveehouderij- als akkerbouwbedrijven kunnen openstaan aangezien deze laatste categorie ook in de nabijheid van gevoelige beekdalen gewassen teelt. Ook hier staat men echter nog aan het begin van dat onderzoek.

### Overige provincies

Bij overige provincies zijn geen concrete plannen bekend voor het aankopen van landbouwgrond in combinatie met de uitgifte in erfpacht.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag of het instrument erfpacht een (betekenisvolle) bijdrage kan leveren aan de extensivering van de landbouw in Limburg. Op basis van de informatie in de vorige hoofdstukken kan een aantal conclusies getrokken worden. Deze worden in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk nader uiteengezet. Daarnaast wordt aan de provincie een aantal aanbevelingen gedaan op basis van deze conclusies.

### 6.1 Conclusies

- **Stoppers in de landbouw**

Het aantal agrarische bedrijven met bedrijfsopvolgers ligt in Nederland vrij laag op slechts zo'n 43% ligt. In de provincie Limburg ligt dat percentage nog substantieel lager namelijk op circa 35%.

De deelname vanuit de provincie Limburg aan de beëindigingsregelingen is relatief groot te noemen. Zo zal, indien alle melkveehouders die een subsidietoekenning hebben ontvangen ook daadwerkelijk met hun bedrijf gaan stoppen, maar liefst 15% van deze bedrijven stoppen. Agrariërs die stoppen met hun bedrijf behouden vaak nog geruime tijd hun grond in eigendom waarbij de grond aan derden wordt verpacht.

- **Regionale verschillen**

Er zijn grote regionale verschillen in het aantal en type agrarische bedrijven in de provincie en het voorkomen van Natura2000-gebieden. Verreweg het grootste deel van de intensieve veehouderij (varkens en pluimvee) is gesitueerd in de regio Peel. Daar is de milieubelasting dan ook het hoogst. Een algemene erfpachtregeling voor de gehele provincie lijkt dan ook geen recht te doen aan de regionale verschillen en de specifieke behoeften per deelgebied.

- **Dieraantallen blijven gelijk**

Het extensiveren van de landbouw betekent feitelijk het houden van minder dieren per hectare. Middels het instrument erfpacht kan bereikt worden dat op specifieke locaties minder dieren per hectare gehouden worden. Een bedrijf met 100 koeien en 50 hectare grond dat 10 hectare grond bijkoopt, wordt daarmee extensiever maar stoot nog steeds met 100 koeien uit op het nabijgelegen natuurgebied. Het instrument erfpacht kan derhalve bijdragen aan een extensivering grondgebruik al zal het effect op de uitstoot op nabij gelegen kwetsbare natuurgebieden beperkt zijn.

- **Stimulerering in plaats van dwang**

Het erfpachtinstrument kan ondernemers met een meer duurzame en toekomstgerichte bedrijfsvoering de mogelijkheid geven om te investeren in hun bedrijf. Hiermee kan een stimulans aan de sector worden gegeven om zelf voor de nodige transformatie te zorgen in plaats van dit af te dwingen door overheidsbeleid.

- **Behoud vermogenspositie**

We hebben eerder geconcludeerd dat middels erfpacht met een budget van 10 miljoen euro een oppervlakte van circa 116 hectare agrarische grond geëxtensiverend zou kunnen worden. Jaarlijks ontvangt de provincie hiervoor een canon en aan het einde van de looptijd van het erfpachtrecht heeft zij weer vrije grond tot haar beschikking die zij tegen de dan geldende marktwaarde kan verkopen. Het gunstige hieraan is dat de provincie haar vermogenspositie behoudt en mogelijk zelfs vergroot. Dit maakt dat er financieel gezien nauwelijks meer gunstige alternatieven beschikbaar zijn.

- **Bijdrage aan andere doelen**

In de erfpachtovereenkomst kunnen voorwaarden worden opgenomen die een bijdrage kunnen leveren aan verschillende doelen uit het NPLG en LPLG. Naar verwachting is dit wel op zeer kleine schaal. Met de wetenschap dat er circa 94.500 hectare landbouwgrond in Limburg aanwezig is, zullen maatregelen op bijvoorbeeld 100 hectare slechts een geringe positieve impact hebben.

- **Doelmatigheid**

De regeling van de provincie Noord-Brabant heeft in de afgelopen jaren in slechts 10 transacties en een beperkte oppervlakte van 136 hectare geresulteerd. Een deel van de tegenvallende resultaten kan waarschijnlijk worden verklaard uit de toegepaste erfpachtvoorwaarden (geen automatisch terugkooprecht en

indexering canon zonder maximum).

Hoewel er middels erfpacht resultaten te behalen zijn op het gebied van diverse beleidsdoelen, zullen deze resultaten naar verwachting marginaal zijn. Het zal immers altijd over een zeer beperkte oppervlakte gaan in relatie tot het gehele areaal landbouwgrond in de provincie Limburg. Erfpacht zal hierdoor niet het middel zijn om de verschillende uitdagingen binnen de provincie het hoofd te bieden. Daar komt bij dat het kopen en beheren van gronden een vrij kostbare aangelegenheid is, zowel in geld als in tijd hetgeen een mogelijke vermogenstoename (door stijgende grondprijzen) negatief zal beïnvloeden. De kosten wegen naar alle waarschijnlijkheid niet op tegen de baten.

- **Beperkt animo deelname**

De verwachting is dat er slechts een geringe animo zal zijn voor een erfpachtconstructie ter bevordering van extensivering. Zo blijken de resultaten van de provincie Noord-Brabant met een erfpachtregeling vrij beperkt.

Op de eerste plaats omdat deze animo er met name zal moeten zijn bij melkveehouders of graasdierhouders die al een voornemen hebben om te extensiveren. Het aantal bedrijven hiervan in de provincie is echter maar beperkt.

Op de tweede plaats omdat er weinig mogelijkheden zijn om nieuwe grond aan te kopen met het vrijkomende vermogen. Grond is schaars en men zal bij de aankoop van grond moeten concurreren met gangbare bedrijven, waarbij aannemelijk is dat men met een gangbare bedrijfsvoering meer zal kunnen betalen dan bij een meer extensieve bedrijfsvoering c.q. bedrijven met een beter saldo zoals vollegrondstuinbouwbedrijven en akkerbouwbedrijven.

Bij het voeren van een erfpachtbeleid zijn de te hanteren financiële erfpachtvoorwaarden van groot belang om het succes van de regeling te vergroten. Zo zal het opnemen van een terugkooprecht alsmede het stellen van een maximum van de jaarlijkse indexering naar verwachting een positief effect hebben op deelname.

- **Provincie als vastgoedbeheerder**

Door het aankopen en in erfpacht geven van grond, wordt de provincie beheerder van vastgoed hetgeen geen kerntaak van de provincie is. Vervolgens moet de provincie in de 26 jaren die daarop volgen monitoren of de erfpachter zich aan de afspraken houdt en moet de provincie beheertaken uitvoeren (bijvoorbeeld door plannen die het object raken of wanneer er problemen met de erfpachter ontstaan). Hierin zit veel werk en dit leidt tot uitvoeringskosten.

Hoewel het financiële risico voor het inzetten van het erfpachtinstrument gering is aangezien de grond waardevast is, is vastgoedbeheer niet een kerntaak van de provincie. De koopsommen voor agrarische gronden zijn zeer hoog en er worden dan ook vele miljoenen vastgelegd in landbouwgrond. Overdracht aan een andere partij zal geen uitkomst bieden, aangezien de provincie hiermee niet de volledige koopsom terugkrijgt. Aan het einde van de looptijd van het erfpachtrecht kunnen de gronden pas weer tegen de marktwaarde verkocht worden. Zoals eerder aangegeven zal de extensivering middels erfpacht ook geen direct resultaat op de stikstofuitstoot hebben en slechts een kleine bijdrage kunnen leveren aan doelen vanuit het NPLG en LPLG. Het is hierbij de vraag of de voordelen opwegen tegen de investeringen.

Resumerend lijkt de inzet van het instrument maar tot een zeer beperkt effect te leiden. Enerzijds is de verwachting dat het aantal deelnemers beperkt zal zijn en anderzijds zal het daadwerkelijk effect op extensivering en natuurdoelen beperkt zijn. Aanpassing van de erfpachtvoorwaarden kan mogelijk leiden tot een iets grotere deelname. Uiteindelijk zal een erfpachtregeling mogelijk wel op perceelniveau tot een iets extensiever gebruik leiden maar niet tot een lagere stikstofuitstoot in het algemeen.

## 6.2 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de inzet van het instrument erfpacht naar verwachting in een zeer gering effect ten aanzien van extensivering zal resulteren. Er zijn wellicht andere instrumenten in te zetten die tot een beter resultaat kunnen leiden. Hierna wordt een aantal aanbevelingen gedaan die nader onderzocht zouden kunnen worden.

### Subsidies

Er zijn al diverse subsidies beschikbaar om extensivering van de agrarische sector te bevorderen. Zo is er in 2024 een budget van 160 miljoen euro beschikbaar gesteld in het kader van de rijksregeling Extensivering in en rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Subsidie werd verstrekt aan samenwerkingsverbanden van minimaal 200 hectare groot waarbij minimaal 50% van de gronden binnen een Natura-2000 overgangsgebied liggen (gebieden tot 2.500 meter rondom een Natura 2000-gebied). Nadeel van deze regeling is dat de looptijd is beperkt tot 4 jaar hetgeen als een grote beperking wordt gezien en geen continuïteit geeft.

Vanwege groot succes is in november 2024 besloten om extra budget beschikbaar te stellen. De subsidie kan daarbij oplopen tot € 2.430,- per hectare per jaar (bij een extensivering naar 100 kilogram stikstofdierexcretie per hectare). Dat zou betekenen dat met het voornoemde budget van 10 miljoen euro, een areaal van ongeveer 1.000 hectare bediend kan worden.

Een ander voorbeeld van een subsidie ter bevordering van het behalen van beleidsdoelen is de Eco-regeling uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de daaruit voortvloeiende landbouwsubsidies.

De extra gelden die het kabinet wil inzetten voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) kan de provincie Limburg mede inzetten voor de extensivering van de landbouw c.q. stimuleren van natuurinclusieve landbouw en andere doelen. De provincie zou hierop aanvullend extra middelen ter beschikking kunnen stellen om de extensivering in bepaalde gebieden te stimuleren.

### Kwalitatieve Verplichting

Een Kwalitatieve Verplichting is een verplichting om iets op een onroerende zaak te dulden of niet te doen. De kwalitatieve verplichting wordt momenteel al toegepast bij het omvormen van agrarische gronden naar natuur en het ten behoeve hiervan opleggen van beheervorschriften in combinatie met de vergoeding van een afwaarderingssubsidie. Door bepaalde beperkingen op de gronden te leggen wordt de grond namelijk minder waard. Voordeel van de kwalitatieve verplichting ten opzichte van erfpacht is dat de eigendom van de grond bij de agrariër blijft en er dus naar verwachting minder reserve bestaat tegenover

In het geval van een kwalitatieve verplichting behoudt de huidige eigenaar (bijvoorbeeld een melkveehouder) het eigendom van de grond. Er kunnen vervolgens beperkingen worden opgelegd, bijvoorbeeld dat de gronden niet met meer dan 2 GVE per hectare zullen worden beweide en dat het gebruik van kunstmest niet is toegestaan. Uiteraard kunnen meerdere voorwaarden worden gesteld. De kwalitatieve verplichting wordt voor onbepaalde tijd gevestigd en de eigenaar ontvangt hiervoor een bepaalde eenmalige vergoeding in verband met de opgelegde gebruiksbeperkingen en de daardoor lagere marktwaarde van het perceel. Afhankelijk van de opgelegde beperkingen kan ook de optredende waardedaling sterk variëren. De vrijkomende waardedaling kan vervolgens door de agrariër worde ingezet voor andere investeringen. Met een budget van 10 miljoen, zou een areaal van circa 500 hectare geëxtensiveerd kunnen worden uitgaande van een waardedaling van € 20.000 per hectare.

Bij de kwalitatieve verplichting kan eventueel een voorwaarde opgenomen worden dat deze na een bepaalde looptijd beëindigd kan worden met toestemming van de provincie en dat er op dat moment een vergoeding aan de provincie verschuldigd is. Op deze manier gaat het door de provincie geïnvesteerde bedrag niet verloren en behoudt de agrariër enige vrijheid.

### Gebiedsprocessen

In het kader van de NPLG zijn er door de rijksoverheid in een eerder stadium in beperkte mate financiële middelen aan de provincies ter beschikking gesteld voor de zogeheten maatregelpakketten. Echter door het wegvallen van het NPLG-budget zullen aanvullende financiële middelen gevonden moeten worden om de gebiedsprocessen verder tot uitvoering te brengen.

In plaats van budget beschikbaar te stellen voor de inzet van het erfpachtinstrument zal het toevoegen van het daarvoor beoogde budget aan de binnen de provincie Limburg op te stellen gebiedsprocessen mogelijk tot betere resultaten leiden.

#### **Planologische voorwaarden**

Om de bestaande Natura2000-gebieden in de provincie Limburg beter te beschermen zou de provincie ervoor kunnen kiezen om planologische beperkingen op te leggen in een zone rondom een Natura2000-gebied op basis van een Omgevingsverordening. Hiermee zouden bepaalde agrarische activiteiten binnen een zone tot aan het Natura2000 gebied kunnen worden verboden c.q. beperkt. Deze maatregel zou gezien het dwingende karakter als laatste middel kunnen worden ingezet. Ook dit middel zal echter gepaard gaan met de inzet van financiële middelen vanwege de op te leggen beperkingen en de hieruit volgende schadevergoedingen.

# Colofon

## VERKENNING ERFPACHT ALS INSTRUMENT VOOR EXTENSIVERING LANDBOUW

### KLANT

Provincie Limburg

### AUTEUR

ir. D.H. Houwaard RT

### PROJECTNUMMER

30247804

### ONZE REFERENTIE

5E23YQMPHSJH-270064952-135:2.0

### DATUM

18 maart 2025

### STATUS

Concept

## Over Arcadis

Arcadis is de leidende wereldwijd opererende datagedreven duurzame ontwerp-, advies- en consultancyorganisatie op het gebied van de natuurlijke en gebouwde omgeving. Wij zijn met 36.000 architecten, data-analisten, ingenieurs, projectplanners, water- en duurzaamheidexperts. Onze gedeelde passie is: Improving quality of life. Toewijding aan de strategie 'accelerating a planet positive future' onderschrijft onze wereldwijde samenwerking met klanten en hoe we hen helpen met duurzame projectkeuzes. We combineren digitale met mensgerichte innovaties en omarmen toekomstgerichte vaardigheden op het gebied van milieu, energie, water, gebouwen, transport en infrastructuur. We werken vanuit meer dan dertig landen en rapporteerden in 2023 een bruto omzet van 5 miljard euro. [www.arcadis.com](http://www.arcadis.com)

[www.arcadis.com](http://www.arcadis.com)

### **Arcadis Nederland B.V.**

Postbus 1018  
5200 BA 's-Hertogenbosch  
Nederland

T [+31 \(0\)88 4261 261](tel:+3120884261261)

Provincie Limburg, Cluster Grond en Vastgoed : Rob Berkers & Hans Brabers  
LLTB : voorzitter Thijs Rompelberg, Bestuurslid Fons Kersten, Projectleider Patricia Joosten

Meegezonden Arcadis-onderzoek was door Thijs wel ontvangen maar nog niet doorgestuurd aan/gelezen door de medebestuurders.

Doorstart en intensivering investeringsportefeuille van Fargoed en bijbehorende behoefte aan nieuw kapitaal vanuit participanten wordt vanuit LLTB onderzocht.

Onderzoek bevat geen onwaarheden en schets provincie-breed correct beeld. Focus op stikstofeffecten in het rapport is te beperkt. Ambtelijke voorlopige insteek en perceptie is dat gebiedsgericht en lokaal met gebieds-betrokken partijen op kleinschalig niveau de eerste beste slimme combinaties voorerschikking van functies en grondposities gerealiseerd kunnen worden; de gestapelde publieke doelen met die van de ondernemers, kan alleen door het combineren van alle mogelijke instrumenten en middelen; de legpuzzel van grond, gunning en geld dient gezamenlijk te worden verkend in een gebiedsproces

Erfpacht kan voor bepaalde gevallen in bepaalde financieringsconstructies zekerheid en perspectief bieden. LLTB is benieuwd naar de inzet van dit instrument in het grondbeleid van de Provincie. Grasland behouden kan mede door bijvoorbeeld erfpacht, langlopende pacht en extensivering d.m.v. bijv. ANLb-pakketten, evt. in combinatie met afwaardering wanneer ANLb pakketten onvoldoende sterk zijn of niet haalbaar zijn

De insteek van de ontwerp-POVI te beperkte focus op alleen extensiveren. Door slimme innovatie en technieken en slim locatiebeleid kan ook intensiveren (bijv in de primaire landbouwzones) juist tot extensivering leiden elders. Met andere woorden Intensiveren om te (kunnen) extensiveren. Intensivering kan ook positieve ruimtelijke impact creëren. Voorbeeld innovatieve slateelt in de kas (vDijk) op de goede locaties vervangt 1 op 10 buitenteelt, met daarbij lage tot nul emissies. Juist hier zou erfpacht volgens LLTB ook een goede rol kunnen spelen. In de concept POVI is vooralsnog geen ruimte voor uitbereiding glastuinbouw mogelijk, dit zou wel moeten om bovenstaande optie te kunnen effectueren.

De grondmarkt kent een grondprijsstijging en de gronddruk; dit gegeven vormt een extra uitdaging om ook te kijken naar intensivering en slim grondgebruik. Dit vraagt om inzet van Grondruil, intensivering teeltmethodes, gewasbeschermingsmaatregelen, teelt ondersteunende voorzieningen etc.

De uitdaging in de samenwerking is om vanuit de publieke doelen de ondernemers ook in beweging te krijgen; er moet een financieel, bedrijfseconomisch aantrekkelijk alternatief worden geboden. Het vergt maatwerk. Grond is kapitaal en dus duurzaamheid voor de agrariërs.

Inzet van een mix van instrumenten, ook grondinstrumenten langlopende pacht, erfpacht kan in bepaalde gevallen t.b.v. de juiste doelen op de juiste locaties een ondersteunend instrument zijn. Erfpacht kan een grondinstrument zijn vanuit de structurele borging van voedselzekerheid.

LLTB ziet kansen m.b.t. erfpacht vanwege de langere looptijd (26jaar). Dit biedt ondernemers zekerheid m.b.t. de langjarige toegang tot deze grond, en haalt ook politieke onzekerheden (elke 4 jaar een nieuwe coalitie en politieke korte termijn-denken) uit het grondbeleid.

Inzetbaarheid van erfpacht vanuit perspectief van marktfinanciering: wat zijn voor de agrariërs daarbij de belangrijke voor en nadelen ?

Wanneer kan erfpacht werken voor BC-agrariër, vanuit perspectief van de bank?

Praktijkvoorbeelden, do's / dont's ?

Toegezonden info: bestuurlijke vraagstelling/ toezegging in de Staten rond het onderzoek naar inzetbaarheid van erfpacht t.b.v. extensivering van landbouw en een extern advies-rapport met conclusies rond de inzet van provinciale erfpacht.

*Hetgeen wordt opgehaald uit het gesprek wordt in algemene abstracte bevindingen, inzichten en conclusies geformuleerd.*

=====

Er is gereflecteerd over de bevindingen van het Arcadisrapport:

- > veel juridische en grondzaken-technische bevindingen en conclusies rond het grondinstrument erfpacht en de inzetbaarheid uit het Arcadisrapport kloppen en zijn herkenbaar en valide;
- > wel is het accent en vrij vernaauwde focus op stikstofreductie te beperkt: grondinstrument erfpacht zou fysiek ook andere doelen van extensivering, natuur-inclusief landgebruik, mestreductie, kdw-waterdoelen en waterveiligheid kunnen dienen;
- > erfpacht zelf is niet automatisch een generieke oplossing noch een doel op zich; voor veel agrariërs is grond een onaantastbaar ondernemingsbestanddeel, vermogensbasis;
- > het aanbieden van erfpacht voorziet niet vanzelfsprekend in een behoefte, tenzij er een acuut financieringsprobleem of tijdelijke liquide/ cashflow / herfinancieringsbehoefte is;
- > erfpacht biedt geen oplossing in voorkomende gevallen waar de cash-flow beperkend is, maar is meer een middel om vermogen wat vast zit in grond vrij te maken (sale and lease-back)
- > de inzet van erfpacht door de overheid niet bezien vanuit een generiek aanbod, maar inzetten als co-financieringsinstrument, uitsluitend vraag-gericht op micro-nivo, gebiedsgericht, projectgericht en o.b.v. specifieke haalbare casussen, gedragen door publiek private interactie van partijen in dat projectgebied;
- > op schaalniveau van Gebiedsgerichte projecten bezien o.b.v. "wat kan wel" waar de maatschappelijke meerwaarde (meervoudige doelen) bereikt kan worden: zowel vanuit de publieke opgave, als ook vanuit de ondernemers/ private financieringsmogelijkheden;
- > erfpacht inzetten kan alleen vraag en behoefte gericht vanuit een specifieke gebiedsgerichte benadering en focus vooral vanuit de vraagstelling wat kan wel;
- > het eenzijdig en alleen aanbieden van erfpacht is geen oplossing, het in overleg met financieringspartners (zowel vanuit de marktpartijen, beleggers, alsook TBO's, eigenaren en overheid) kan meer mogelijkheden en creatieve oplossingen bevorderen; deze filosofie is bij "Blijversaanpak" ook toegepast als een van de sporen uit de aanpak Geld, Grond en Gunning;
- > zoek nadrukkelijk de verbinding met de Agrarische Blijversaanpak Limburg;
- > de combinatie van een sterk ANLB pakket, afwaardering van de grond i.c.m. kwalitatieve verplichtingen, en indien nodig/gewenst inzet van erfpacht, kan als "arrangement" gebieds- en of projectgericht, een oplossing bieden;
- > dit arrangement kan op deze manier gebruikt worden als handreiking om te sturen naar gewenst landgebruik, in tegenstelling tot "de stok" die nu vaak wordt gebruikt (minder stikstof, minder wateronttrekking, minder... etc.);

> Overheid dient vanuit publieke doelen ook te investeren in afwaardering van economisch waarde; restwaarde van natuur-inclusief, duurzaam agrarisch grondgebruik bepaalt de erfpachtwaarde; de 'nieuwe (lagere) waarde' geldt dan voor de erfpachtconstructie en dus de te betalen canon.

> Grondstrategie richten op verplaatsbaar maken van grondgebonden melkveehouders naar gronden die extensief beweiding verdienen (bijv. Peel; waterstand) i.p.v. het toestaan van drainage-behoefte akkerbouw (ook in combinatie met sturen naar gewenst landgebruik (wortel) i.p.v. alleen maar aangeven wat ongewenst (stok) is);

> Daarbij rekening te houden met de prioritaire gebieden die voortkomen uit bijvoorbeeld de POVI en het LOS en te zorgen dat erfpacht een hulpmiddel kan zijn om doelen te bereiken.

> inzet van erfpacht als onderdeel van een financieel arrangement o.b.v. "co-creatie" tussen overheid, agrariërs en verschillende (markt)financiers op basis van specifieke financierings- en bedrijfsontwikkelingsperspectief van betrokken agrariërs in het gebied: maatwerk !;

> trekkende of faciliterende rol van de PL is wel vereist om vanuit publieke doelen te kunnen sturen en conditioneren en faciliteren. Dit dus ook in het geval de markt een publiek doel niet of onvoldoende op kan pakken;

> marktfinanciering is zeker mogelijk vanuit gezond verdienperspectief van betrokken ondernemer.

> partijen die nu actief gronden kopen in Landelijk Gebied zitten niet specifiek te wachten op erfpacht; die sturen meer op langjarig rendement en vanuit een gezond rendement ook om daarmee zo mogelijk maatschappelijk verantwoorde, publieke doelen te realiseren;

> Vanuit de bank is er begrip voor de rolopvatting van de provincie om een actieve sturende rol op de grondmarkt te nemen door strategische actieve grondverwerving (ruilgronden/ grondbank): strategische grondverwerving is daarmee nog belangrijker dan inzet van erfpacht zelf als extensiveringsinstrument.

> Voorkomen moet worden daarbij dat de PL als 'concurrent' bij verwerving van grond gaat optreden en daardoor de grondprijzen omhoog drijft.

**Overzicht reacties van LLTB (A) en Rabobank (B) op thema erfpacht t.b.v. extensivering van de landbouw, thematisch als volgt:**

*Het Arcadis-rapport*

- A: geeft een correct provincie-breed beeld, maar met te weinig aandacht voor innovatie, intensivering en andere doelen dan stikstofreductie.
- B: bevestigt de validiteit van erfpacht, maar het accent op uitsluitend stikstofreductie is te beperkt; erfpacht kan ook bijdragen aan andere doelen zoals natuur-inclusief landgebruik, mestreductie, waterdoelen en waterveiligheid.

*Niet generiek maar gebiedsgericht maatwerk erfpacht in een mix van instrumenten:*

- A LLTB benadrukt het belang van gebiedsgerichte, kleinschalige samenwerking met lokale partijen en het inzetten van een mix van instrumenten voor het behalen van publieke en ondernemersdoelen.

Erfpacht kan in specifieke financieringsconstructies perspectief bieden, met name als middel om grasland te behouden of te extensiveren; langlopende pachtconstructies en ANLB-pakketten zijn relevante alternatieven.

- B Erfpacht is juridisch en technisch in veel gevallen een erkend instrument, maar geen generieke oplossing en dient niet als doel op zich.

Grond is voor veel agrariërs een essentieel ondernemingsbestanddeel; erfpacht wordt alleen als oplossing gezien bij acute financieringsproblemen of tijdelijke liquiditeitsbehoeften. Erfpacht is vooral geschikt als middel om vermogen uit grond vrij te maken (bijvoorbeeld via sale and lease-back), niet als oplossing voor cashflowproblemen.

Inzet van erfpacht door de overheid is alleen effectief als co-financieringsinstrument en uitsluitend vraaggericht, op micro-, gebieds- en projectniveau en gedragen door publiek-private samenwerkingen.

Het combineren van erfpacht met andere instrumenten zoals ANLB-pakketten en afwaardering van grond kan een gebiedsgerichte oplossing vormen om gewenst landgebruik te realiseren (sturen op de "wortel" i.p.v. enkel de "stok").

*Sturingsbehoefte*

- A Intensivering op de juiste locaties (bijvoorbeeld kassen in landbouwzones) kan extensivering elders mogelijk maken; volgens LLTB mag uitbreiding van glastuinbouw in beleid niet worden uitgesloten.

*Grondstrategie*

- A De groeiende gronddruk en stijgende prijzen vragen om slimme combinaties van grondgebruik en grondruil.
- B Strategische, actieve grondverwerving door de provincie is volgens Rabobank belangrijker dan erfpacht als zelfstandig extensiveringsinstrument.

Voorkomen moet worden dat de Provincie als concurrent op de grondmarkt fungeert en zo de grondprijzen mee opdrijft.

*Continuïteit en toekomstperspectief*

- A Erfpacht biedt zekerheid vanwege de langere looptijd (26 jaar), waardoor ondernemers minder

last hebben van politieke schommelingen op korte termijn.

Verandering naar extensiever of innovatiever landgebruik vergt dat ondernemers een aantrekkelijk economisch alternatief krijgen geboden; grond is kapitaal en waarborg voor continuïteit.

LLTB ziet de structurele borging van voedselzekerheid als mogelijk belang bij de inzet van erfpacht.

*Financieringsmiddel: maatwerk*

- Overheid moet bereid zijn te investeren in afwaardering van grond en rekening houden met lagere restwaarden van duurzaam gebruik voor de berekening van de canon.