

Grond voor schaalvergroting

Achtergronddocument



LEI

WAGENINGEN UR

Grond voor schaalvergroting

Achtergronddocument

Jan Luijt

Martien Voskuilen

LEI-nota 11-125

November 2011

Projectcode 2272000232

LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Grond voor schaalvergroting; Achtergronddocument

Luijt, J. en M. Voskuilen

LEI-rapport 11-125

37 p., fig., tab., bijl.

Project BO-12.01-001-003-LEI-27 LEI, 'Prod.factor grond'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EL&I-programma Beleidsondersteunend Onderzoek;
Thema: Helpdesk AKV; Cluster: Koepel AKV.

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2011
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

1	Inleiding	7
	1.1 Inleiding	7
	1.2 Opbouw	7
2	Doelstellingen nationaal landbouwbeleid en schaalvergroting	8
	2.1 Inleiding	8
	2.2 Duurzaamheid en schaalvergroting	8
	2.3 Conclusie	9
3	Ontwikkeling schaalvergroting in de grondgebonden landbouw	10
	3.1 Inleiding	10
	3.2 Tempo bedrijfsbeëindigingen	10
	3.3 Schaalvergroting door intensivering en areaaluitbreiding	11
	3.4 Verschuivingen in het grondgebruik	13
	3.5 Doorkijk naar 2020	14
	3.6 Conclusie	14
4	Hoe werkt schaalvergroting door areaaluitbreiding?	16
	4.1 Verhouding tussen vaste en variabele kosten	16
	4.2 Waarom hoge grondprijzen?	16
	4.3 Verschil voortzettingsswaarde en verkoopwaarde landbouwbedrijven	17
	4.4 Conclusie	18
5	Ontwikkeling areaaluitbreiding afhankelijk van situatie op de grondmarkt	20
	5.1 Inleiding	20
	5.2 Zeepbellen kenmerk van voorraadmarkten	20
	5.3 Lokale markt: buurman 's land	21
	5.4 Conclusie	22
6	Invloed (nieuw) EU-landbouwbeleid	24
	6.1 Inleiding	24
	6.2 Bedrijfstoeslagen 1e pijler	24
	6.3 Marktbeheer 1e pijler	25
	6.4 Derogatie	26
	6.5 Plattelandsontwikkeling 2e pijler	26
	6.6 Conclusie	27
7	Invloed nationaal beleid	28
	7.1 Inleiding	28
	7.3 Pachtbeleid	29
	7.4 Beleid voor structuurverbetering	29
	7.5 Conclusie	30

8	Knelpunten en oplossingsrichtingen	31
	Literatuur	34
	Bijlagen	
1	Kengetallen land- en tuinbouw	35
2	Ontwikkeling grondgebonden landbouw	36

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het Nederlandse beleid voor de agrarische sector is gericht op het versterken van de marktorientatie, de concurrentiekracht, het innovatievermogen en de duurzaamheid.¹ Het succes van dat beleid wordt mede bepaald door de schaal van de agrarische ondernemingen (Van der Meulen et al., 2011: tabel 8.1) en daarmee door het proces van schaalvergroting. Van Bruchem en Silvis (2008: paragraaf 5.3.1) laten in dit verband zien dat de schaalvergroting in de grondgebonden sectoren een stuk trager verloopt dan in de overige land- en tuinbouwsectoren. Ook in Van der Meulen et al. (2011: figuur 3.1) wordt een goed beeld gegeven van de tragere bedrijfsgrootteontwikkeling in de melkveehouderij ten opzichte van onder meer de glastuinbouw en de intensieve veehouderijsectoren. Beide studies wijzen daarbij op de rol van de grond. Het onderhavige achtergronddocument is bedoeld om de rol van grond bij schaalvergroting wat helderder te krijgen. Dit ter voorbereiding van een begin 2012 door het ministerie van EL&I te organiseren conferentie over de rol van grond bij schaalvergroting.

1.2 Opbouw

In hoofdstuk 2 wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen van het nationale beleid voor de agrarische sector samenhangen met de schaal van grondgebonden agrarische ondernemingen. Is er wel of niet sprake van een relatie? Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de feitelijke en de toekomstige ontwikkeling van het gemiddelde bedrijfsareaal en de gemiddelde bedrijfsomvang in de grondgebonden landbouw. Ook wordt de ontwikkeling van het grondgebruik weergegeven: ontwikkeling van de arealen voedergewassen en marktbaar akkerbouwgewassen en ontwikkeling van de intensiteit van het grondgebruik. Hoofdstuk 4 laat zien hoe schaalvergroting door middel van intensivering en areaaluitbreiding in zijn werk gaat en wat de rol van de productiefactor grond daarbij is. In hoofdstuk 5 komt de rol van de grondmarkt bij schaalvergroting aan de orde. Hoofdstuk 6 geeft aan in hoeverre schaalvergroting wordt beïnvloed door het huidige en toekomstige EU-landbouwbeleid. Hoofdstuk 7 doet hetzelfde voor het nationale beleid: natuurbeleid, pachtbeleid, beleid voor structuurverbetering, enzovoort. Ten slotte wordt in hoofdstuk 8 gezocht naar mogelijkheden om de belangrijkste knelpunten bij schaalvergroting door middel van areaaluitbreiding op te heffen. Een en ander in de vorm van discussiestellingen die niet als aanbevelingen van het LEI dienen te worden opgevat.

¹ 'Nederlandse ondernemers worden gestimuleerd om de marktorientatie, concurrentiekracht, innovatievermogen en duurzaamheid van de agrarische sector en het platteland te versterken. Voor het leveren van diensten aan de gemeenschap (landschap en natuur) en voor bovenwettelijke maatschappelijke prestaties (onder andere diergezondheid, dierenwelzijn, milieu- en waterbeheer) worden agrarische ondernemers beloond.' Uit: Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VD-CDA, 30-09-2010.

2 Doelstellingen nationaal landbouwbeleid en schaalvergroting

2.1 Inleiding

Het beleid voor de agrarische sector is gericht op het versterken van de marktorientatie, concurrentiekracht, innovatievermogen en duurzaamheid. De vraag is in hoeverre de realisatie van deze beleidsdoelen afhankelijk is van het tempo van schaalvergroting in de grondgebonden agrarische sectoren. Voor de beantwoording van deze vraag stellen we het begrip 'duurzaamheid' centraal, maar dan in ruime zin. Bij deze ruime interpretatie past de indeling in de drie componenten *people*, *planet* en *profit*. In de monitoring van duurzame landbouw is ook voor deze indeling gekozen (Boone en Dolman, 2010). Per component worden vervolgens verschillende thema's onderscheiden. De score op een thema wordt gemeten aan de hand van één, maar meestal meer indicatoren. In het rapport zijn echter geen resultaten naar bedrijfsomvang opgenomen. In de studie van Van der Meulen et al. (2010) is dat wel gedaan, zij het alleen voor de melkveehouderij binnen de grondgebonden landbouw, maar niet op alle thema's die in het monitoringsrapport zijn opgenomen. In tabel 2.1 zijn de thema's opgenomen waarvan de score is af te leiden uit het genoemde rapport.

2.2 Duurzaamheid en schaalvergroting

Profit

De duurzaamheidscomponent *profit* heeft een duidelijke relatie met de bedrijfsomvang. Zo geldt over het algemeen dat grotere bedrijven rendabeler produceren (vooral door een lagere kostprijs), moderner zijn uitgerust (gebouwen, werktuigen en machines) en beschikken over meer eigen vermogen. De solvabiliteit neemt echter af bij toenemende bedrijfsomvang, wat leidt tot een grotere financiële kwetsbaarheid. Echter, in de grondgebonden sectoren is de solvabiliteit ook van grotere bedrijven nog vrij hoog. De technologische ontwikkeling en de daarop volgende toepassing van innovaties vormen de belangrijkste motor achter schaalvergroting; hierdoor kan de productie per arbeidskracht toenemen (Van Bruchem en Silvis, 2008). Omgekeerd kan schaalvergroting een stimulans zijn voor innovatie en verdere verduurzaming van de productie. Investerings voor verbeteringen ten behoeve van milieu, dierenwelzijn, enzovoort zijn financieel vaak alleen verantwoord bij uitbreiding van de productie (Van der Meulen et al., 2010). Het voorgaande geldt zowel voor melkvee- als akkerbouwbedrijven.

Planet

De *planet*-component geeft een minder eenduidig beeld. Bij een toenemende bedrijfsomvang in de melkveehouderij stijgt de veebezetting en neemt het aandeel tijdelijk grasland en snijmais toe ten koste van het aandeel blijvend grasland. Het verschil in grondgebruik leidt tot een hoger gebruik aan gewasbeschermingsmiddelen per ha op de grotere melkveebedrijven. Op het thema nutriënten - uitgedrukt in het overschot stikstof en fosfaat per ha - lijkt er geen duidelijk verband met de bedrijfsomvang. De grotere bedrijven scoren wel beter op de indicatoren emissiearme stalplaatsen en deelname aan natuur- en landschapsbeheer.

De relatie van de bedrijfsomvang in de akkerbouw en de *planet*-component lijkt ook minder eenduidig. Ter illustratie beschouwen we het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het gebruik van deze middelen - uitgedrukt in kg werkzame stof per ha - stijgt met een toenemende bedrijfsomvang. Rekening houdend met de intensiteit van het grondgebruik (nge of SO per ha) blijft dit verband bestaan, zij het dat het dan minder sterk is. De oorzaak is dat de intensiteit stijgt bij een oplopende bedrijfsomvang. Om de belasting van de chemische middelen op het milieu aan te geven, is het begrip 'milieubelastingspunten per ha' ontwikkeld. Ook voor deze indicator geldt dat grotere bedrijven het milieu meer belasten dan de kleinere.

Wordt de milieubelasting echter gemeten per eenheid van product (met de nge als hulpmiddel), dan zijn de verschillen nog maar klein.

Tabel 2.1 Relatie duurzaamheid en bedrijfsomvang melkveehouderij	
Componenten en thema's	Grotere bedrijfsomvang
<i>Profit</i>	
- inkomensontwikkeling	+
- vermogensontwikkeling	+/-
- innovatie	+
<i>Planet</i>	
- energie	0/-
- nutriënten	0
- gewasbescherming	-
- biodiversiteit	+
<i>People</i>	
- maatschappelijk draagvlak en imago	-
- arbeid	+
- dierenwelzijn en gezondheid	0

People

Ook de *people*-component laat geen eenduidig verband zien met de bedrijfsomvang. Op het thema arbeid scoren de grotere bedrijven duidelijk beter dan de kleinere. Zo is het opvolgingspercentage op grotere melkveebedrijven veel hoger dan op de kleinere, en zijn de huidige generatie ondernemers en potentiële opvolgers op de grotere bedrijven hoger opgeleid. Waarschijnlijk gaat dat ook op voor de akkerbouwbedrijven. Op het thema dierenwelzijn scoren de grotere melkveebedrijven enerzijds lager omdat deze bedrijven de koeien meer op stal houden, maar anderzijds hoger doordat er meer wordt geïnvesteerd in duurzame stallen. Bedacht dient te worden dat de in tabel 2.1 weergegeven negatieve invloed van een grotere bedrijfsomvang op 'maatschappelijk draagvlak en imago' overstreden is.

2.3 Conclusie

Leidt schaalvergroting tot meer duurzaamheid (brede definitie)? Duidelijk ja, als het om *profit* gaat, maar minder eenduidig als het om *planet* en *people* gaat. Dat schaalvergroting naast de plussen ook met minnen op *planet* en *people* scoort komt vooral door het intensiveringsdeel van de schaalvergroting (meer gewasbeschermingsmiddelen, koeien gehele jaar op stal). Voor het onderdeel areaaluitbreiding van de schaalvergroting gelden de minnen nauwelijks. Kortom, in de grondgebonden landbouw bevordert schaalvergroting door middel van areaaluitbreiding de realisatie van de beleidsdoelen voor de landbouw.

3 Ontwikkeling schaalvergroting in de grondgebonden landbouw

3.1 Inleiding

In de grondgebonden sectoren (akkerbouw, melkveehouderij) vindt productie-uitbreiding per bedrijf op twee manieren plaats. Ten eerste door de productie te verhogen bij een gelijkblijvend areaal (intensiveren) en ten tweede door het bedrijfsareaal uit te breiden (via aankoop, pacht of erfpacht). Aangezien grondgebonden bedrijven alleen het bedrijfsareaal uit kunnen breiden bij voldoende aanbod (eigendomsrecht of gebruiksrecht) van nabijgelegen gronden is het voor hen van belang dat naburige bedrijven afbouwen of stoppen en het bedrijfsareaal geheel of gedeeltelijk afstoten.

Het tempo waarin landbouwgrond beschikbaar komt voor areaaluitbreiding is dus afhankelijk van de omvang van het grondaanbod en daarmee van het tempo waarin bedrijven worden gestaakt, dan wel worden afgebouwd. Een beperkt deel van het grondaanbod wordt geabsorbeerd door agrarische ondernemers die verhuizen en elders een geheel bedrijf aankopen. Dit gebeurt gewoonlijk nadat het bedrijf van herkomst ten behoeve van een niet-agrarische bestemming moest worden verkocht. Verder is de fase waarin de grondmarkt op zeker moment verkeert (zie paragraaf 5.2: verkopers- of kopersmarkt), bepalend voor de hoogte van de grondmobiliteit en daarmee van het tempo van de areaaluitbreiding. Ten slotte kan de grondmobiliteit per gebied verschillen vanwege het feit dat de grondmarkt een lokale markt is en areaaluitbreiding alleen plaats kan vinden als bedrijven in de directe omgeving worden gestaakt (zie paragraaf 5.3).

3.2 Tempo bedrijfsbeëindigingen

Het aantal land- en tuinbouwbedrijven daalt al decennia lang. In 2010 waren er nog ruim 72.000 bedrijven, waarvan 54.000 (ongeveer driekwart) grondgebonden (tabel 3.1). Dat komt neer op een halvering sinds 1980. De spectaculaire daling van het aantal melkveebedrijven - 70% in 30 jaar - hangt overigens samen met de toename van het aantal overige graasdierbedrijven. Melkveebedrijven bouwen de bedrijfsvoering vaak af door te stoppen met het melkvee en die te vervangen door minder intensieve en bewerkelijke activiteiten als vetweiderij, maisteelt, schapenhouderij, enzovoort. Hierdoor veranderen deze bedrijven van bedrijfstype en gaan ze gewoonlijk over naar de groep overige graasdierbedrijven. Dit zijn over algemeen vrij kleine, extensieve bedrijven (in oppervlakte en omvang) met bedrijfshoofden van boven de 65 jaar. De toename van het aantal van deze bedrijven vond vooral tussen 1980 en 1990 plaats; tussen 2000 en 2010 is het aantal gestabiliseerd. Het ligt voor de hand dat ook het aantal overige graasdierbedrijven in de komende jaren zal gaan dalen, nu het belangrijkste 'reservoir' - de melkveebedrijven - behoorlijk is ingekrompen. De totale groep graasdierbedrijven (melkvee- en overige graasdierbedrijven) is in 30 jaar tijd met 47% afgenomen, wat niet veel afwijkt van de vermindering van alle bedrijven.

De afname van het aantal bedrijven in de akkerbouw bleef tussen 1980 en 2010 beperkt tot 32%, terwijl het aantal gecombineerde bedrijven met twee derde is afgenomen. Dat laatste geeft een indicatie van de ontmenging en specialisatie, die samen met de schaalvergroting kenmerken zijn van de structurele ontwikkelingen in de land- en tuinbouw vanaf de jaren vijftig. De afname van het aantal gecombineerde bedrijven bestaat naast bedrijfsbeëindigingen ook uit overgangen naar andere bedrijfstypen, met name naar overige graasdier- en akkerbouwbedrijven. Het totaal aantal grondgebonden bedrijven is tussen 1980 en 2010 met 48% afgenomen, tegen 55% voor de niet-grondgebonden bedrijven. Over zo'n lange periode is dat een beperkt verschil. Kennelijk liggen vergelijkbare krachten als leeftijdsopbouw, opvolgingssituatie en (arbeidsbesparende) technische ontwikkelingen enzovoort aan deze ontwikkeling ten grondslag.

Tabel 3.1 Ontwikkeling aantal bedrijven, 1980-2010					
Bedrijfstype (nge-typing)¹	1980	1990	2000	2010	Index (1980=100)
Melkvee	60.023	39.553	26.814	17.894	30
Overig graasdier	10.002	17.497	18.933	19.063	191
Akkerbouw	16.652	16.258	13.744	11.270	68
Gecombineerd	17.621	14.318	9.483	5.740	33
Grondgebonden	104.298	87.626	68.974	53.967	52
Niet-grondgebonden	40.696	37.277	28.415	18.357	45
Alle bedrijven	144.926	124.903	97.389	72.324	50
Bron: CBS-Landbouwelling, bewerking LEI.					

Opmerkelijk is dat het aantal melkvee- en akkerbouwbedrijven in de afgelopen drie jaar maar licht is afgenomen. De kentering in de afname van het aantal grondgebonden bedrijven valt samen met een lage mobiliteit op de grondmarkt (figuur 5.1). Vanuit dat perspectief, de grondmarktscyclus, is het niet ondenkbaar dat de kentering nog enige jaren zal aanhouden.

3.3 Schaalvergroting door intensivering en areaaluitbreiding

In de grondgebonden sectoren is de ontwikkeling van de bedrijfsomvang met een stijging 75% in 30 jaar sterk achtergebleven bij die van de niet-grondgebonden sectoren waarin de bedrijfsomvang in 30 jaar met 373% toenam. De ontwikkeling van de bedrijfsomvang in de melkveehouderij was fors, terwijl die in de akkerbouw sterk achterbleef (tabel 3.2). Hetzelfde beeld geeft de ontwikkeling van het bedrijfsoppervlak (tabel 3.3). Ook daar maakte de melkveehouderij enorme sprongen (2,37 ha per jaar), terwijl de akkerbouw met slechts 0,4 ha per jaar sterk achterbleef. Een en ander is ook goed te zien in de figuren 3.1 en 3.2. In de melkveehouderij is de rode kolom van 2010 in de kleinste omvangsklasse bijna verdwenen (die zit in de groep 'overige graasdierbedrijven').

Tabel 3.2 Ontwikkeling gemiddelde bedrijfsomvang (nge) per bedrijf, 1980-2010					
Bedrijfstype	1980	1990	2000	2010	Index (1980=100)
Melkvee	41	52	88	112	273
Overig graasdier	14	15	21	21	150
Akkerbouw	44	49	57	56	126
Gecombineerd	31	42	70	85	274
Grondgebonden	37	42	61	65	175
Niet-grondgebonden	45	69	128	211	473
Alle bedrijven	39	50	80	102	262

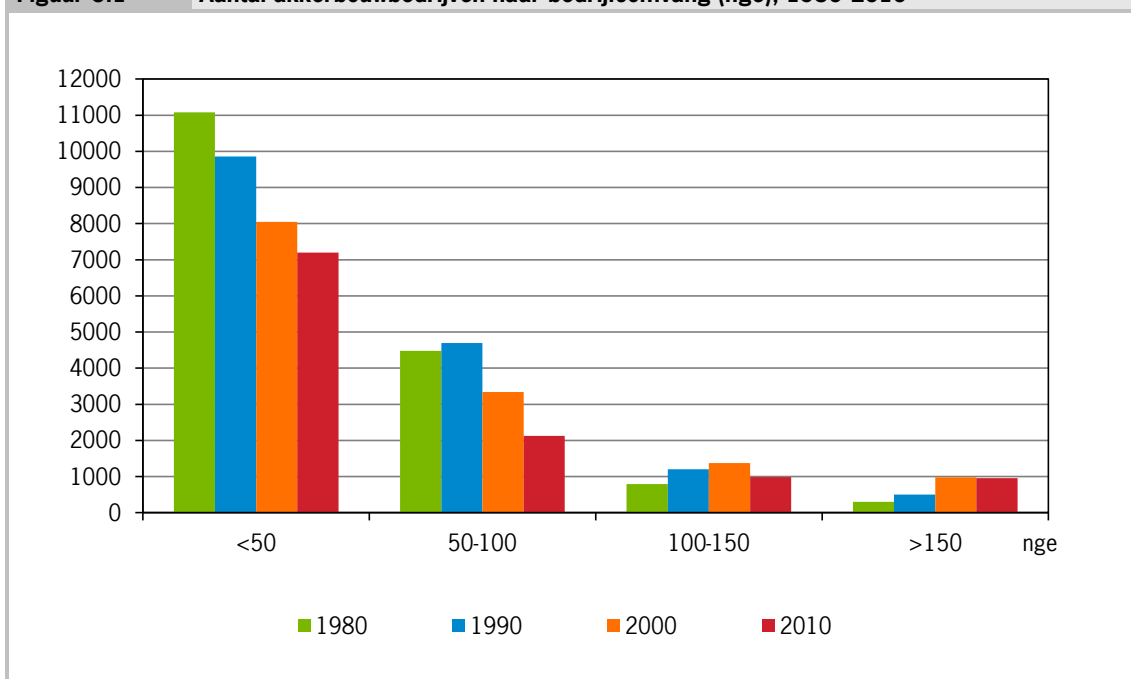
In de figuren 3.1 en 3.2 is ook duidelijk te zien dat de verdeling van de melkveebedrijven van scheef naar normaal ging, terwijl die in de akkerbouw nog even scheef is als 30 jaar geleden. Dit komt omdat verreweg de meeste kleine veeteeltbedrijven nu als overig graasdierbedrijf te boek staan, terwijl kleine akkerbouwbedrijven nog steeds als akkerbouwbedrijf worden aangemerkt.

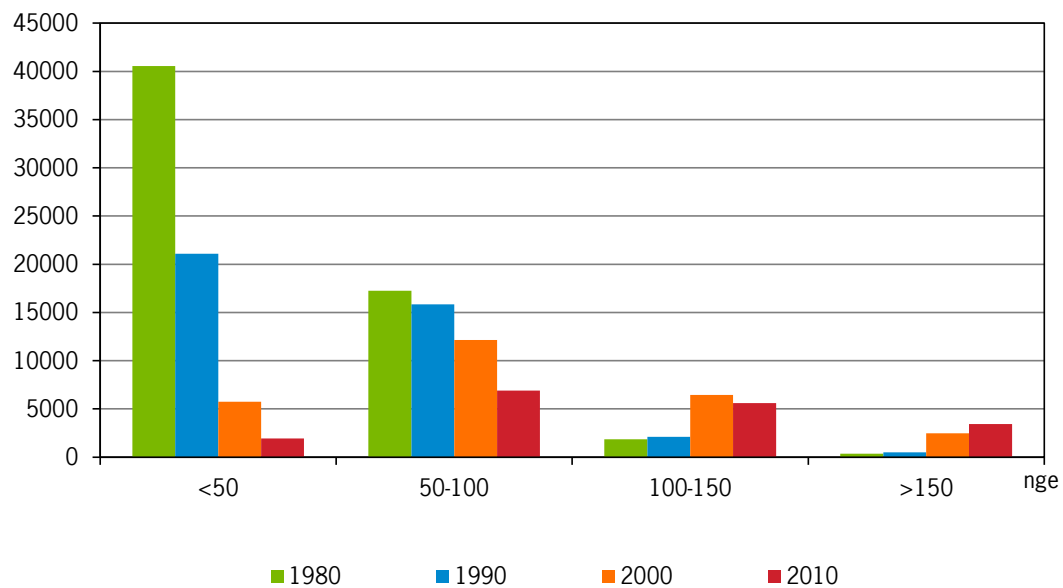
¹ De Nederlandse grootte-eenheid (nge) is een reële economische maatstaf die gebaseerd is op het brutostandaardsaldo (bss, opbrengsten minus bepaalde specifieke kosten). Het is een maat waarmee de economische omvang van agrarische activiteiten wordt weergegeven. De nge wordt zowel gebruikt om de absolute bedrijfsomvang van agrarische bedrijven of sectoren weer te geven (uitgedrukt in nge) als om de specialisatiegraad van bedrijven te bepalen (volgens de NEG-typing). Een nge staat bij prijsniveau 2004 (Landbouwtellingen 2007 en verder) voor 1.420 euro aan saldo.

Tabel 3.3 Ontwikkeling gemiddeld bedrijfsoppervlak (ha) per bedrijf, 1980-2010					
Bedrijfstype	1980	1990	2000	2010	Index (1980=100)
Melkvee	17,4	23,9	32,6	46,2	266
Overig graasdier	10,2	9,9	12,2	12,6	124
Akkerbouw	29,5	32,9	35,4	40,9	139
Gecombineerd	12,1	15,3	23,4	29,9	247
Grondgebonden	17,8	21,4	26,3	31,5	177
Niet-grondgebonden	2,8	3,8	5,7	9,4	336
Alle bedrijven	13,6	16,1	20,3	25,9	190

Verder valt op dat de ontwikkeling van de intensiteit en de ontwikkeling van het areaal in de grondgebonden sectoren gelijke tred hield (zie tabellen 3.2 en 3.3). De intensivering is kennelijk aan grenzen (onder meer milieueisen) gebonden, waardoor voor schaalvergroting het areaal wel moet worden uitgebreid. Opmerkelijk is verder dat het aantal akkerbouwbedrijven in de grootste omvang klasse tussen 2000 en 2010 is gedaald (figuur 3.1). De belangrijkste oorzaak hiervan is de daling van de nge-normen per product in die periode.

Figuur 3.1 Aantal akkerbouwbedrijven naar bedrijfsomvang (nge), 1980-2010



Figuur 3.2 Aantal melkbedrijven naar bedrijfsomvang (nge), 1980-2010

3.4 Verschuivingen in het grondgebruik

De intensiteit van het grondgebruik is in 30 jaar in de grondgebonden landbouw niet toegenomen, terwijl die in de niet-grondgebonden landbouw met bijna 60% steeg (tabel 3.4). Ook figuur 4.1 brengt dat in beeld: de netto toegevoegde waarde per hectare in de akkerbouw en melkveehouderij geeft over een lange periode geen stijging te zien.

Tabel 3.4 Ontwikkeling intensiteit (nge per ha), 1980-2010

Bedrijfstype	1980	1990	2000	2010	Index (1980=100)
Melkvee	2,3	2,2	2,7	2,4	104
Overig graasdier	1,3	1,5	1,7	1,6	123
Akkerbouw	1,5	1,5	1,6	1,4	93
Gecombineerd	2,6	2,7	3,0	2,8	108
Grondgebonden	2,1	2,0	2,3	2,1	100
Niet-grondgebonden	14,1	18,3	22,3	22,4	159
Alle bedrijven	2,8	3,1	4,0	3,9	139

De intensiteit van het grondgebruik in de niet-grondgebonden land- en tuinbouw is veel hoger dan die van de grondgebonden landbouw. Hierdoor is het areaal tuinbouw gegroeid ten koste van het totaal areaal grasland, voedergewassen (in hoofdzaak snijmais) en bouwland (tabel 3.5). Het totaal areaal grasland en voedergewassen is tussen 1980 en 2010 met 8% gedaald, en het areaal bouwland met 4%. De daling van het areaal grasland en voedergewassen vond vrijwel geheel plaats voor 2000. Daarna is het areaal nog maar nauwelijks afgenomen. In de akkerbouw vond een tegenovergestelde ontwikkeling plaats (tabel 3.5): een toename van het areaal bouwland met 12% in de periode 1980-2000, en daarna een afname tot 2010 met 15%. Mogelijk dat in de beginperiode van de productiebeperking in de melkveehouderij er aanleiding was om op de vrijvallende grond marktbaar gewassen te gaan telen.

Tabel 3.5 Ontwikkeling grondgebruik, 1980-2010					
Grondgebruik	1980	1990	2000	2010	Index (1980=100)
Grasland a)	1.197.592	1.111.094	1.036.675	995.338	83
Voedergewassen *)	143.047	210.794	212.808	237.530	166
Bouwland	564.968	614.313	634.440	542.071	96
Tuinbouw open grond	55.734	70.698	81.061	87.073	156
Tuinbouw onder glas	5.838	8.774	10.522	10.308	177
Totaal	1.967.179	2.015.673	1.975.505	1.872.320	95
a) Totaal areaal grasland en voedergewassen is tussen 1980 en 2010 met 8% gedaald.					

In tabel 3.6 is de ontwikkeling van het areaal cultuurgrond over de verschillende typen bedrijven opgenomen. In de niet-grondgebonden land- en tuinbouw is het areaal cultuurgrond tussen 1980 en 2010 met meer dan de helft gestegen, terwijl in de grondgebonden landbouw het areaal met 8% afnam. Het aandeel van de niet-grondgebonden land- en tuinbouw in het totaal areaal cultuurgrond nam in deze periode toe van 6% tot 9%. Binnen de grondgebonden landbouw nam het areaal op de melkveebedrijven tussen 1980 en 2010 met een vijfde af. Dat vond vooral plaats voor de eeuwwisseling; daarna is het areaal nog maar licht gedaald. Het totale areaal cultuurgrond op de graasdierbedrijven is in 30 jaar met 7% afgenomen. In totaal hebben deze bedrijven nu 57% van het areaal cultuurgrond in gebruik (aandeel melkveebedrijven is 44%), de akkerbouwbedrijven 25% en de gecombineerde bedrijven 9%.

Tabel 3.6 Ontwikkeling areaal cultuurgrond (1.000 ha) naar bedrijfstype, 1980-2010					
Bedrijfstype	1980	1990	2000	2010	Index (1980=100)
Melkvee	1.047	946	875	826	79
Overig graasdier	102	173	231	240	235
Akkerbouw	492	535	486	461	94
Gecombineerd	213	220	222	172	81
Grondgebonden	1.854	1.874	1.813	1.700	92
Niet-grondgebonden	114	142	162	173	152
Alle bedrijven	1.967	2.016	1.976	1.872	95

3.5 Doorkijk naar 2020

Als de min of meer trendmatige groei van het gemiddeld bedrijfsoppervlak van grondgebonden bedrijven (tabel 3.3) wordt doorgetrokken (1980-1990=3,6 ha; 1990-2000=4,9 ha; 2000-2010=5,2 ha; 2010-2020=5,5 ha), komen we voor het gemiddelde grondgebonden bedrijf in 2020 uit op 37 ha per bedrijf. Bij een grondgebonden areaal van 1,7 mln. ha in 2010 (tabel 3.6), dat jaarlijks met 3 promille daalt (LEB, 2011), daardoor in 2020 uitkomend op 1,65 mln. ha, past een aantal van 44.500 grondgebonden bedrijven in 2020. Silvis et al. (2009) komen echter tot een aanzienlijk scherpere daling van het aantal bedrijven in 2020 en daardoor tot een groter gemiddeld bedrijfsareaal in 2020. Genoemde auteurs komen voor alle land- en tuinbouwbedrijven samen op een gemiddeld bedrijfsareaal in 2020 van 39 ha.

3.6 Conclusie

In de afgelopen decennia is de schaalvergroting in de grondgebonden landbouwsectoren aanzienlijk geweest. In 1980 was het gemiddelde bedrijfsareaal 18 ha en in 2010 bijna 32 ha. In 2020 zal dat minimaal 37 ha zijn. De groeivoet van de areaalgrootte was in de periode 1980-2010 gelijk aan de groeivoet van de

bedrijfsomvang (in nge). Daardoor bleef de intensiteit van het grondgebruik over een lange periode min of meer gelijk: 2,1 nge/ha. De gelijke groeivoeten van bedrijfsomvang en de gelijkblijvende intensiteit van het grondgebruik duiden erop dat de schaalvergroting in de grondgebonden landbouw voor- namelijk hectaregebonden is. Afwijkingen van dit trendmatig verloop lijken tijdelijk. Zo was de groeivoet van de bedrijfsomvang tussen 1990 en 2000 relatief hoog en tussen 2000 en 2010 relatief laag: van 42 nge per bedrijf in 1990 naar 61 nge in 2000 tot 65 nge in 2010. Omdat de groeivoet van de areaal- grootte trendmatig verliep leidde dat tot een tijdelijk opleving van de intensiteit van het grondgebruik: 2,3 nge/ha in 2000.

De schaalvergroting in de grondgebonden landbouw verloopt duidelijk trager dan in de niet- grondgebonden landbouw. Bedrijven die voor schaalvergroting het bedrijfsareaal dienen uit te breiden zijn afhankelijk van het grondaanbod en daarmee van het tempo waarin omliggende bedrijven worden beëin- digd dan wel een minder intensieve productierichting (graasdierbedrijven) kiezen.

Binnen de grondgebonden landbouw doen zich grote verschillen in schaalvergroting voor. De schaal- vergroting in de melkveehouderij ontwikkelt zich snel, mede omdat de meeste bedrijven aan de onderkant als 'overig graasdierbedrijf' te boek komen te staan. Die laatste groep was in 2010 al groter dan de groep melkveebedrijven, maar laat geen schaalvergroting zien. De schaalvergroting in de akkerbouw verloopt traag. Er is vanaf 1980 een lichte stijging van de bedrijfsomvang en een iets grotere stijging van het be- drijfsareaal. Dat trage tempo heeft te maken met het gegeven dat veel kleine bedrijven, mede door inkom- sten van buiten het bedrijf, worden voortgezet: 2/3 van de akkerbouwbedrijven heeft een bedrijfsomvang van minder dan 50 nge. Die grote groep kleine akkerbouwbedrijven domineert de ontwikkeling van het to- taal. De ontwikkeling van de schaalvergroting van gecombineerde bedrijven is vergelijkbaar met die van de melkveehouderij.

Wanneer melkveebedrijven en overige graasdierbedrijven als grondgebonden veeteeltbedrijven worden samengevoegd, dan blijkt zowel de afname van het aantal bedrijven (+/- 50% in 30 jaar) als de ontwikke- ling van de bedrijfsomvang en de bedrijfsoppervlakte vergelijkbaar met die van overige grondgebonden bedrijven (akkerbouw en gecombineerde bedrijven). Vergelijkbare krachten als leeftijdsopbouw en (arbeids- besparende) technische ontwikkeling lijken daarvoor verantwoordelijk.

Tussen 1980 en 2000 (periode na invoering van de superheffing) daalde het areaal grasland en voe- dergewassen, maar bleef daarna vrijwel gelijk. Het areaal bouwland nam tot 2000 juist toe (op vrijvallende gronden van melkveebedrijven werden na invoering van de superheffing onder meer marktbaar akker- bouwgewassen geteeld), om daarna vrij sterk af te nemen. De ontwikkeling na 2000 is een logische ge- zien het verschil in intensiteit van het grondgebruik (nge/ha) in beide sectoren.

4 Hoe werkt schaalvergroting door areaaluitbreiding?

4.1 Verhouding tussen vaste en variabele kosten

De grondgebonden landbouw wordt gekenmerkt door relatief hoge vaste kosten (grond, gebouwen installaties, machines, vaste arbeid) en relatief lage variabele kosten (voer, pootgoed, brandstof, veearts, loonwerker, enzovoort). De capaciteit van bijvoorbeeld de gebouwen of het machinepark is dikwijls ook bij een wat grotere productie nog voldoende (in de melkveehouderij vanwege de melkquotering en de toenemende melkgift per koe). Gezien de aard van de technologische ontwikkeling (arbeidsbesparend) is er op veel bedrijven ook voldoende arbeid beschikbaar voor extra productie. Omdat de variabele kosten laag zijn ten opzichte van de vaste kosten is de marge van een grotere productie (extra opbrengsten minus lage extra variabele kosten) relatief hoog. Een grotere productie per bedrijf is in de grondgebonden landbouw pas duurzaam (op korte en middellange termijn wordt er geïntensiveerd) door het bedrijfsareaal uit te breiden.¹ Daardoor is de netto opbrengst van de extra hectares hoog, met als gevolg een (hoge) prijs van grond.²

4.2 Waarom hoge grondprijzen?

Ter illustratie is in tabel 4.1 een versimpeld rekenvoorbeeld voor de akkerbouw opgenomen van de relatie tussen schaalgrootte en de maximale biedprijs voor landbouwgrond. Naarmate de bedrijfsomvang en het bedrijfsareaal groter zijn, is het inkomen per hectare hoger. Een akkerbouwbedrijf dat grond aankoopt en daarmee het bedrijfsareaal van 72 naar 114 ha ziet toenemen (van groep II naar III in tabel 4.1), realiseert een relatief hoog inkomen op de aangekochte hectares. Echter, ook het inkomen op het oorspronkelijke bedrijfsareaal neemt toe.

Tabel 4.1	Inkomen akkerbouwbedrijven naar bedrijfsomvang (SO), en maximale biedprijs grond		
	Standaardopbrengst (SO) in 1.000 euro		
Gemiddelde 2005-2009	< 100 (I)	100-250 (II)	250-500 (III)
Bedrijfsareaal in ha	34	72	114
Inkomen per ha a)	554	706	1.171
Opbouw maximale biedprijs	van groep I naar II	van groep II naar III	
Uitbreiding in ha	(72 - 34 =) 38	(114 - 72 =) 42	
Inkomen nieuwe ha	(38 x 706 =) 26.828	(42 x 1.171 =) 49.182	
Inkomen oude ha	(34 x (706-554) =) 5.168	(72 x (1.171-706) =) 33.480	
Inkomen totaal	31.996	82.662	
Inkomen totaal/nieuwe ha	842	1.968	
Maximale biedprijs bij 3% rente (euro/ha)	28.067	65.600	
a) Inkomen uit normale bedrijfsvoering in euro's.			
Bron: Informatienet.			

Samen genomen komt het inkomen per hectare op de aangekochte hectares uit op bijna 2.000 euro per ha. Bij de huidige rente van 3% kapitaliseert dat bedrag in een maximale biedprijs van circa 65.000 euro per ha. Maximaal wil zeggen dat bij dat bedrag geen winst wordt gemaakt op de aankoop van het extra areaal (*break-evenpoint*). Het berekende prijsniveau is in Flevoland, de provincie met grotere akker-

¹ Dit geldt zowel voor akkerbouwbedrijven als voor melkveebedrijven (Jager en Van Everdingen, *Agri-monitor*, jaargang 7, nr. 1, februari 2001).

² Een hoge grondprijs geeft ook uiting aan de beperkingen van intensivering. Immers, wanneer alleen intensiveren een rendabele optie zou zijn, waarom dan nog dure grond aanschaffen.

bouwbedrijven, in 2010 waargenomen. Het rekenvoorbeeld in tabel 4.1 laat ook zien dat kleinere akkerbouwbedrijven, gezien hun relatief lage maximale biedprijs, weinig kans maken op de grondmarkt. Dit is ook de reden van de opmerkelijke verandering tussen 1990 en 2005 in de verdeling van het aantal landbouwbedrijven zoals weergegeven in figuur 5.4 door Van Bruchem en Silvis (2008). Niet de klassen met de allerkleinste bedrijven (3 tot 32 nge) lopen het hardst leeg, maar de wat grotere (32-70 nge).

In de melkveehouderij (tabel 4.2) worden de belangrijkste schaalvoordelen bij een kleiner bedrijfsareaal gerealiseerd dan bij akkerbouwbedrijven. In een vergelijkbaar rekenvoorbeeld komt de maximale biedprijs uit op ruim 44.500 euro per ha voor bedrijven die door de aankoop van grond verschuiven van de groep met een standaardopbrengst van minder dan 150.000 euro naar de groep met een standaardopbrengst van 150.000 tot 250.000 euro. Dit bedrag verschilt weinig van het grondprijsniveau in 2010 in veel melkveegebieden. De overgang naar de volgende klasse (250-500.000 euro SO; van 41 naar 69 ha) geeft geen hoger inkomen per hectare. De overgang naar de hoogste klasse (>500.000 euro SO; 69 naar 134 ha) geeft wel een hoger inkomen per hectare.

Tabel 4.2 Inkomen melkveebedrijven naar bedrijfsomvang (SO), en maximale biedprijs grond			
	Standaardopbrengst (SO) in 1.000 euro		
Gemiddelde 2005-2009	< 150 (I)	150-250 (II)	250-500 (III)
Bedrijfsareaal in ha	24	41	69
Inkomen per ha a)	859	1.059	1.014
Opbouw maximale biedprijs	Van groep I naar II		Van groep II naar III
Uitbreiding in ha	(24 - 41 =) 17		(41 - 69 =) 28
Inkomen nieuwe ha	(17 x 1.059 =) 18.105		(28 x 1.014 =) 28.392
Inkomen oude ha	(24 x (1.059 - 859)=) 5.168		(41 x (1.014-1.059) =) -1.845
Inkomen totaal	22.840		26.547
Inkomen totaal/nieuwe ha	1.336		948
Maximale biedprijs bij 3% rente (euro/ha)	44.533		31.604
a) Inkomen uit normale bedrijfsvoering in euro's.			
Bron: Informatienet.			

Opmerkelijk is dat zowel in de akkerbouw als de melkveehouderij een hoger schaalniveau dan in de twee genoemde voorbeelden, nauwelijks nog schaalvoordelen oplevert. Waarschijnlijk omdat een dergelijke productie-uitbreiding ook extra vaste kosten met zich meebrengt.

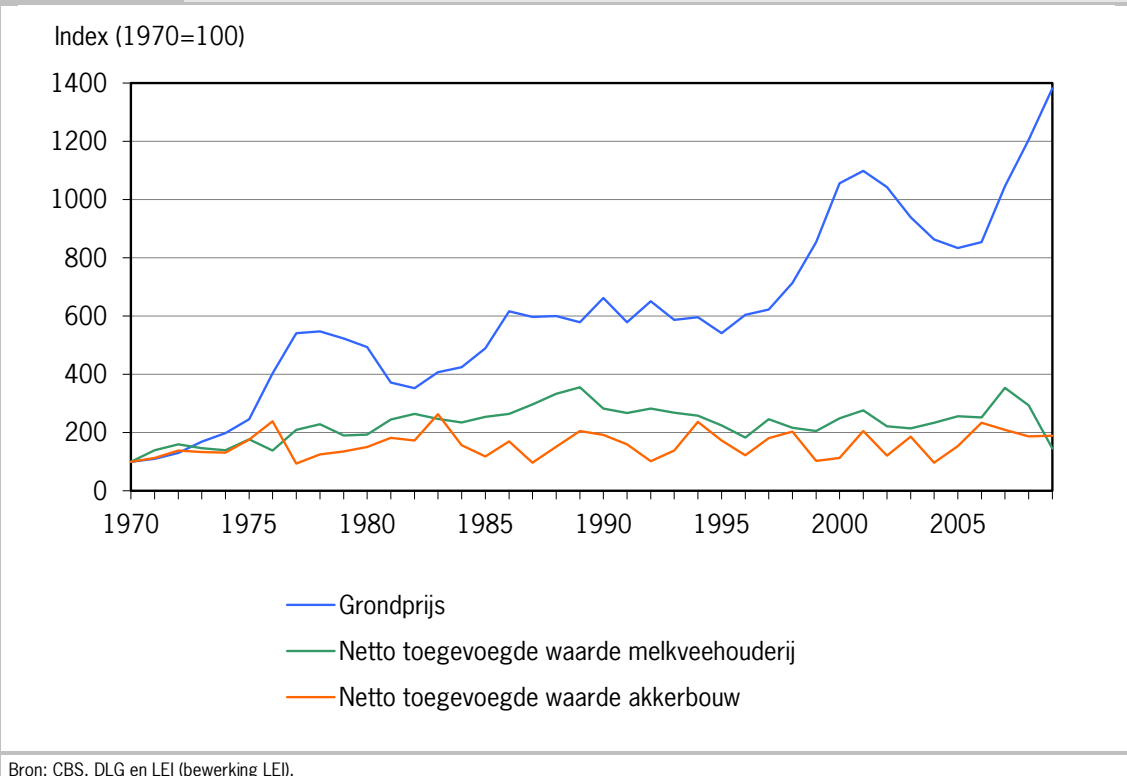
4.3 Verschil voortzettingswaarde en verkoopwaarde landbouwbedrijven

Een belangrijk gevolg van de relatief hoge grondprijs is dat er een groot verschil ontstaat tussen de (hoge) verkoopprijs (van de onderdelen) van het grondgebonden agrarische bedrijf en de (lage) waarde bij voortzetting van dat bedrijf als inkomensbron voor de ondernemer. Deze laatste waarde wordt wisselend aangeduid met 'going concern'-waarde of 'agrarische' waarde of 'verpachte' waarde. Het voortbestaan van een lage 'going concern'-waarde is alleen mogelijk als de ondernemer met een lage beloning voor de inzet van de eigen arbeid en het eigen vermogen genoegen neemt. Gevolg van genoemd verschil is dat het voor met name kleinere bedrijven (met een relatief lage 'going concern'-waarde) veel lucratiever is het bedrijf (in onderdelen) te verkopen dan de eigen bedrijfsvoering voort te zetten.¹ En dat maakt areaaluitbreiding door grotere bedrijven mogelijk. Het uiteenlopen van het verschil in 'going concern'-waarde en verkoopwaarde van grondgebonden agrarische bedrijven is in figuur 4.1 duidelijk te zien. Daarbij fungeert de netto toegevoegde waarde (opbrengsten minus variabele kosten ofwel de beloning voor arbeid en kapitaal) als bena-

¹ Kleine bedrijven produceren tegen te hoge kosten per eenheid product en zullen daardoor uiteindelijk stoppen. Een opvolger schat het toekomstperspectief van het kleine bedrijf laag in en zoekt een betrekking buiten de landbouw.

dering van de 'going concern'-waarde. Per hectare bleef de netto toegevoegde waarde in de akkerbouw en de melkveehouderij de laatste 35 tot 40 jaar op een zelfde niveau, terwijl de grondprijs in diezelfde periode fors steeg. De stijging van de grondprijs is dus geen gevolg van een gemiddeld hogere netto toegevoegde waarde per hectare. Die stijging is een gevolg van het feit dat die toegevoegde waarde op steeds meer hectares wordt gerealiseerd. Het betreft het trendmatige deel in de ontwikkeling van de grondprijs. De fluctuaties daarin, met prijsspieken in 1978, 2000 en 2009, komen in paragraaf 5.2 aan bod.

Figuur 4.1 **Ontwikkeling van de gemiddelde netto toegevoegde waarde per hectare in de akkerbouw en de melkveehouderij ten opzichte van de ontwikkeling van de grondprijs per hectare, 1970-2009**



4.4 Conclusie

Omdat in de grondgebonden landbouw de variabele kosten laag zijn ten opzichte van de vaste kosten, is de marge van een grotere productie (extra opbrengsten minus lage extra variabele kosten) relatief hoog. Een grotere productie per bedrijf is in de grondgebonden landbouw echter pas duurzaam (op korte en middellange termijn kan er worden geïntensiveerd), wanneer ook het bedrijfsareaal wordt uitgebreid. De gelijke groeivoeten van bedrijfsareaal en bedrijfsomvang en de gelijkblijvende intensiteit van het grondgebruik duiden erop dat de schaalvergroting in de grondgebonden landbouw voornamelijk hectaregebonden is. Daardoor is de netto-opbrengst van de extra hectares hoog (ook de hogere netto-opbrengst van de reeds in gebruik zijnde hectares mag hier aan toegerekend worden), met als gevolg een (hoge) biedprijs voor grond.

De hoge grondprijs laat zien dat er grenzen zijn aan het intensiveren. Waarom wordt er anders zoveel betaald voor extra grond? Het voordeel van schaalvergroting verdwijnt bij een zekere bedrijfsomvang, omdat dan een nog grotere productie een substantiële toename van de vaste kosten met zich meebrengt. In de akkerbouw ligt die grens bij een grotere bedrijfsomvang dan in de melkveehouderij.

Een belangrijk gevolg van de relatief hoge marktprijs van grond is dat er een groot verschil is ontstaan tussen de (hoge) verkoopprijs (van de onderdelen) van het grondgebonden agrarische bedrijf en de (lage) waarde bij voortzetting van dat bedrijf als inkomensbron voor de ondernemer. Gevolg van genoemd verschil is dat het voor met name kleinere bedrijven (met een relatief lage 'going concern'-waarde) veel lucratiever is het bedrijf (in onderdelen) te verkopen dan de eigen bedrijfsvoering voort te zetten. En dat maakt weer areaaluitbreiding door grotere bedrijven mogelijk.

5 Ontwikkeling areaaluitbreiding afhankelijk van situatie op de grondmarkt

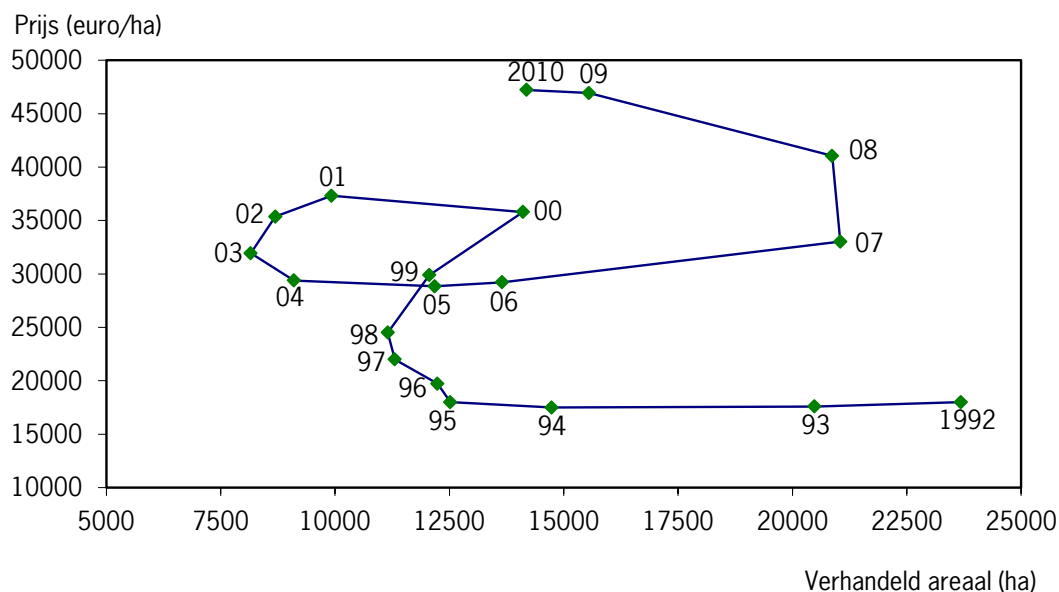
5.1 Inleiding

Eerder is aangegeven dat er voor grotere bedrijven winst te behalen is door het areaal uit te breiden en voor kleinere bedrijven door de bedrijfsvoering te staken. Wat is dan het probleem?

Het probleem is drieledig. In de eerste plaats kan areaaluitbreiding in sommige perioden stokken vanwege fluctuaties op de grondmarkt (zeepbellen). In de tweede plaats kan areaaluitbreiding in een gebied soms nauwelijks plaatsvinden vanwege de situatie op die lokale grondmarkt. In de derde plaats passen de nieuw verworven percelen soms minder goed (niet aanliggend, aantal kavels, perceelsgrootte) bij de oorspronkelijke bedrijfsverkaveling.

5.2 Zeepbellen kenmerk van voorraadmarkten

De oppervlakte landbouwgrond in Nederland is eindig en daalt elk jaar gemiddeld met 0,2 tot 0,3% vanwege zowel natuur- als stedelijke claims op landbouwgrond. Fluctuaties in de prijs van landbouwgrond hebben in Nederland geen invloed op de voorraad landbouwgrond. Andere markten met een eindige of slechts op lange termijn aanpasbare voorraad zijn bijvoorbeeld de markten voor schilderijen van oude meesters, iconen, aandelen, woningen, kantoren, enzovoort. Doordat de voorraden op deze markten zich niet of slechts langzaam kunnen aanpassen, doen zich op deze markten bij een toename van de vraag zo nu en dan prijsexplosies voor, doorgaans na enige tijd gevolgd door even substantiële prijsdalingen ('markets with a propensity for bubbles'). Ook de prijs van landbouwgrond heeft de neiging om zowel tijdens een stijging als tijdens een daling door te schieten. Dit wordt gevoed door 'strategisch' marktgedrag van aanbieders en vragers. Een verwachte stijging van de grondprijs in de eerste helft van de jaren negentig schept bij potentiële aanbieders verwachtingen van een verdere stijging en maakt hen afwachtend om te verkopen (verkoperstaking). Daardoor neemt de grondmobiliteit sterk af (figuur 5.1). De grondprijs stijgt vervolgens een aantal jaren en dan beginnen de eerste aanbieders te verkopen om de inmiddels gerealiseerde stijging te verzilveren. Wanneer de grondprijs ten slotte begin deze eeuw blijkt doorgeschoten komt er een corrigerende daling, omdat kopers op hun beurt een afwachtende houding aannemen. Dat doet de toch al lage grondmobiliteit nog verder inzakken en bevordert de daling van de grondprijs. Daaraan komt rond 2004 een einde wanneer kopers kennelijk geen verdere daling van de prijs meer verwachten en het aantal verkopen weer gaat stijgen: van 2004 tot en met 2007. Figuur 5.1 laat zien dat er zich vervolgens een nieuwe cyclus aandient waarbij kopers vanaf 2008, in afwachting van een prijsdaling, een afwachtende houding gaan aannemen (kopersstaking). Daardoor stagneert de grondmobiliteit: tussen 2008 en 2009 daalde het aantal verkochte hectares met ruim 25% en tussen 2009 en 2010 met nog eens 9%. De top van de volgende piek lijkt in 2010 te zijn bereikt en vervolgens ligt een daling in het verschiet. Voorwaarde daarvoor is dat de in de grondprijs verwerkte verwachtingen over de afschaffing van de melkquotering, een belangrijkste impuls voor de laatste prijspiek, zullen zijn uitgewerkt. De moeilijkheid met het voorspellen van de grondprijs is echter dat er zich elk moment weer een nieuwe verstoring kan voordoen, die een lopende cyclus kan beïnvloeden.

Figuur 5.1 Marktcycli landbouwgronden: 1995-2006 en 2006 a)

a) Het jaar 2010 is geschat op basis van het vergelijking van de 1e drie kwartalen van 2010 met die van 2009.
Bron: DLG, bewerking LEI.

De geschetste fluctuaties in de agrarische grondmarkt beïnvloeden de schaalvergroting door areaal-uitbreiding ernstig. Gedurende een lange periode van soms wel 10 jaar zijn de mogelijkheden van areaal-uitbreiding beperkt. Eerst doordat potentiële verkopers een afwachtende houding aannemen en vervolgens doordat potentiële kopers die het bedrijfsareaal willen uitbreiden moeten wachten totdat de doorgeschooten grondprijs weer op een acceptabel is gekomen. In dergelijke perioden vindt areaaluitbreiding plaats via grijze of geliberaliseerde pacht.

5.3 Lokale markt: buurman 's land

Stedelijke invloed in de agrarische grondprijs

De stedelijke invloed in de agrarische grondprijs kan heel goed worden gemeten met behulp van de zwaartekrachtformule (Cotteleur et al. (2007)). In urbane gebieden bleek de op deze wijze gemeten stedelijke invloed ongeveer driekwart van de verschillen in de agrarische grondprijs te verklaren. Landbouwgrond nabij één of meer grote woonkernen is hoog geprijsd. De prijs neemt af wanneer de afstand tot de woonkern groter wordt en wanneer de omvang van de woonkern kleiner is. Speculatie op een bestemmingswijziging van landbouwgronden speelt een belangrijke rol in urbane gebieden.

Lokale marktverhoudingen in landelijke gebieden

Het aantal landbouwbedrijven neemt af en de overblijvende bedrijven worden steeds groter. Voor grondgebonden bedrijven betekent schaalvergroting doorgaans ook vergroting van het bedrijfsareaal (tabel 3.3). In combinatie met de onverplaatsbaarheid van grond, geeft uitbreiding van het bedrijfsareaal de agrarische grondmarkt een lokaal karakter. De meeste bedrijven zijn voor de uitbreiding van het bedrijfsareaal immers op de grond van hun burens aangewezen. Lokale markten werden in een eerdere studie van het LEI (Luijt et al., 2003) al eens beschreven als cirkels met een straal van 2 km rond de verhandelde percelen. Tabel 5.1 geeft een beeld van de in dat onderzoek gemeten afstanden tussen de bedrijven van agrarische

kopers en de door hen aangekochte percelen. Het blijkt dat 50% van alle agrarische kopers grond aankopen binnen een straal van 642 m ten opzichte van het bedrijf bevinden en 80% koopt grond binnen een straal van 2,6 km. Bij de laatste 10% lopen de afstanden snel op.

Tabel 5.1 Locatie aangekochte percelen ten opzichte van agrarisch bedrijf (2003)	
Percentage van kopers a) dat woont binnen een bepaalde afstand van de percelen die zij kopen	Afstand in kilometers
50	0,642
80	2,639
90	6,697
95	17,282
100	205,841
a) Alleen kopers die gevestigd zijn in landelijke gebieden maken deel uit van tabel 5.1. Bron: Infogroma, selectie en bewerking LEI.	

Met een toenemend aantal kopers wordt de marktpositie van de kopers ongunstiger, met stijgende lokale prijzen als gevolg. Het bleek (Cotteleer et al., 2007) dat op een lokale markt met twintig kopers en twintig verkopers gemiddeld 3.390 euro per ha meer wordt betaald dan op een markt met vijftien kopers en twintig verkopers. Vergeleken met de gemiddelde prijs van landbouwgrond van 42.160 euro per ha komt dat neer op een afname van ongeveer 8%. Op een markt met twee kopers en twee verkopers wordt zelfs 7.920 euro per ha (19%) minder betaald dan op een markt met twee kopers en één verkoper.

Kortom, de situatie op de lokale grondmarkt is één van de belangrijkste factoren bij het verklaren van de verschillen in agrarische grondprijzen in landelijke gebieden. Het geeft ook aan dat schaalvergroting door areaaluitbreiding lokaal kan stagneren vanwege een structureel ongunstige verhouding tussen aantallen kopers en verkopers.

5.4 Conclusie

De schaalvergroting in de grondgebonden landbouw bleef fors achter bij de schaalvergroting in de niet-grondgebonden land- en tuinbouwsectoren (hoofdstuk 3). Dat achterblijven dient te worden toegeschreven aan de (interne) concurrentie om het eindige en alsmaar krimpende areaal landbouwgrond in Nederland. Een bedrijf kan pas het areaal uitbreiden wanneer een ander bedrijf grond afstoot. Het tempo van de schaalvergroting via areaaluitbreiding wordt dan ook bepaald door:

1. het tempo waarin bedrijven worden gestaakt;
 2. de mogelijkheden om bedrijven langzaam af te bouwen;
 3. de concurrentie van niet-agrarische bestemmingen;
 4. eventuele beperkingen waarmee men te maken krijgt wanneer het gebruiksrecht van de grond dan wel het gebruiksrecht in combinatie met het eigendomsrecht worden overgedragen.
- *Ad 1*
Het tempo waarin bedrijven worden opgeheven en waarmee er dus mogelijkheden zijn voor areaaluitbreiding, heeft iets trendmatigs. Naar alle waarschijnlijkheid wordt dit bepaald door demografische factoren en de technische ontwikkeling.
 - *Ad 2*
Het aantal overige graasdierbedrijven is groter dan het aantal melkveebedrijven en het aantal zeer kleine bedrijven in de akkerbouw overheerst, omdat de finale opheffing van bedrijven gewoonlijk wordt uitgesteld. In de melkveehouderij wordt in de afbouwfase eerst het melkquotum verkocht en doorgaans pas veel later de grond en de rest van het bedrijf. De afbouwfase van akkerbouwbedrijven wordt verlengd door de neveninkomsten als toeslagrechten, AOW en andere inkomsten.
 - *Ad 3*

De concurrentie op de grondmarkt van niet-agrarische bestemmingen wordt gedomineerd door conjuncturele ontwikkelingen en in het verlengde daarvan ruimtelijke ordeningsbeleid (overheid volgt door gaans de conjunctuur). In met name gebieden onder stedelijke invloed wordt schaalvergroting door middel van areaaluitbreiding ernstig beperkt. De agrarische grondprijs geeft in die gebieden nauwelijks nog uiting van de verdien capaciteit in de landbouw, waardoor agrariërs nauwelijks kunnen concurreren op de grondmarkt. Ook schaalvergroting door intensivering staat in die gebieden onder druk omdat de terugverdientijd van investeringen ongewis is.

- *Ad 4*

De beperkingen van overdracht van het gebruiksrecht van grond, via pacht, liggen in de pachtersbescherming (reguliere pacht) die voor bestaande pachters een drijfveer is om de pacht niet dan wel zo laat mogelijk te beëindigen. De beperkingen bij de overdracht van het gebruiksrecht in combinatie met het eigendomsrecht liggen enerzijds in de onverplaatsbaarheid van grond en anderzijds in de eindigheid van het Nederlandse landbouwareaal.

Genoemde onverplaatsbaarheid zorgt ervoor dat areaaluitbreiding alleen kan plaatsvinden met grond van een paar naburige bedrijven. Er is sprake van een lokale grondmarkt. In de meer landelijke gebieden kunnen de mogelijkheden van schaalvergroting door areaaluitbreiding worden beperkt door een ongunstige verhouding tussen het aantal kopers en verkopers op de lokale grondmarkt. Het prijseffect van die verhouding bleek uit vrij groot. Ongeveer 50% van de aankopen wordt binnen een afstand van 650 m van de bedrijfsgebouwen gedaan en 80% binnen een afstand 2,5 km. Aan de andere kant komt het ook voor dat er niet of nauwelijks kopers zijn in gebieden waar de meeste boeren willen stoppen.

De eindigheid van het totale landbouwareaal zorgt ervoor dat een stijging of daling van de vraag naar landbouwgrond volledig in de hoogte van de grondprijs terecht komt. Het bijbehorende marktgedrag, de afwisseling van verkopersmarkt en kopersmarkt, leidt in lange perioden tot een substantiële beperking van de grondmobiliteit. De grondmobiliteit daalt daarbij soms tot een derde van het normale niveau. Tijdens zo'n periode waarin de grondmobiliteit laag is, soms wel 10 jaar lang, wordt areaaluitbreiding door aankoop van grond ernstig beperkt. De Landbouwtellingen laten echter een vrij gelijkmatige ontwikkeling van het gemiddelde bedrijfsareaal en de gemiddelde bedrijfsomvang zien. Naast intensivering wordt de grond van in potentie stoppende bedrijven kennelijk reeds op tijdelijk basis in gebruik gegeven aan grotere bedrijven. De enorme groei van het areaal grijze pacht is daarvan nog de meest duidelijke uiting.

6 Invloed (nieuw) EU-landbouwbeleid

6.1 Inleiding

Op 12 oktober 2011 presenteerde de Europese Commissie de voorstellen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2013. Dit hoofdstuk gaat over de vraag wat die voorstellen betekenen voor de ontwikkeling van de schaalvergroting in de Nederlandse grondgebonden landbouw. Hierbij moet worden opgemerkt dat de voorstellen nog worden behandeld door de Raad en het Europees Parlement.

6.2 Bedrijfstoeslagen 1e pijler

Pijler 1 is gericht op de land- en tuinbouw zonder cofinanciering en pijler 2 op plattelandsbeleid met cofinanciering van de lidstaat. In pijler 1 daalt het voor Nederland beschikbare bedrag aan toeslagrechten in 2014 en volgende jaren met 8% nominaal ten opzichte van 2013. In de eerste plaats omdat de toeslagrechten worden herverdeeld over de lidstaten, met inbegrip van de (nieuwe) lidstaten. In de tweede plaats omdat er geen inflatiecorrectie wordt toegepast.

Voorts worden de toeslagrechten tussen 2014 en 2019 binnen Nederland herverdeeld: van het historische systeem naar een regionaal systeem. Nederland heeft eertijds gekozen voor het historische model van bedrijfstoeslagen op basis van de hoogte van de productsteun uit het verleden, inclusief verhandelbaarheid (zelfs zonder de grond waarop ze rusten). Niet alleen door deze verhandelbaarheid, maar vooral omdat niet het volledige landbouwareaal met toeslagrechten is bedekt - op 560.000 ha land- en tuinbouwgrond liggen nu geen toeslagrechten - (LTO, 2011), is er geen invloed van de ruim 1,4 miljoen toeslagrechten op de grondprijs in Nederland. De waarde van het toeslagrecht of een deel ervan kan zich alleen in de grondprijs kapitaliseren als het areaal waarop toeslagrechten rusten ongeveer gelijk is aan het beschikbare landbouwareaal (Ciaian et al., 2008). In het regionale systeem worden de toeslagrechten in Nederland met een gelijk bedrag per hectare per gebied over 1,8 tot 1,9 mln. ha verdeeld. Dit resulteert bij benadering in een bedrag van gemiddeld 390 euro per ha. Op dit moment ontvangen Nederlandse boeren op grofweg 1,4 mln. ha gemiddeld 600 euro per ha. De gelijktrekking per gebied leidt ertoe dat de hectares met op dit moment de laagste toeslagen een relatieve verhoging van de toeslag tegemoet kunnen zien. Hectares met de laagste toeslagen worden geëxploiteerd door extensieve veehouderij- en akkerbouwbedrijven. Daaronder bevinden zich veel op termijn te beëindigen bedrijven. Ook worden aan de huidige 'toeslag-vrije' hectares een toeslag gekoppeld.

De Europese Commissie heeft voorts aan het ontvangen van toeslagrechten een aantal vergroenings-eisen gesteld (doelgerichte betalingen voor maatschappelijke diensten). Van de toeslagen wordt 30% van vergroeningseisen afhankelijk gemaakt, biologische bedrijven, tuinbouwbedrijven en bedrijven in Natura 2000-gebieden uitgezonderd. Het voorstel¹ heeft een storm van kritiek geoogst. Voor Nederland is vooral van belang hoe de ruim 130.000 ha (7% van het land- en tuinbouwareaal) ecologische focusgebieden kan worden ingevuld. Mogelijk dat deze eis gedeeltelijk kan worden opgevangen door agrarisch natuurbeheer (buiten de EHS). In 2009 vond op 62.000 ha een of andere vorm van agrarisch natuurbeheer plaats (LEB, 2011). De mogelijkheden van schaalvergroting worden er door beperkt aangezien het aanwendbare landbouwareaal door de 7% eis daalt. Daarbij is het van belang of bedrijven de 7% verplichting van elkaar over mogen nemen.

Naast de 30% met vergroeningseisen zal (verplicht) de toeslag dalen ten behoeve van diverse thema's (jonge boeren, kleine boeren) en het opzetten van een nationale reserve. De toeslag kan (vrijwillig) ten

¹ Diversificatie van het bouwplan (minimaal 3 gewassen), blijvend grasland (geen rotatie met ander gewas) en minimaal 7% van het bedrijfsareaal een natuurbestemming (ecologische focusgebieden).

slotte nog dalen door de steun ten behoeve van handicapgebieden, een gedeeltelijke herkoppeling om de teelt van bepaalde gewassen te stimuleren en een overheveling naar pijler 2.

De duurzaamheid van het stelsel van bedrijfstoelagen is in het verleden door de betrokken agrariërs laag ingeschat, getuige de marktwaarde van toeslagrechten die slechts tweemaal de jaarlijks uitgekeerde toeslag bedraagt. De door de EC voorgestelde daling van 600 naar 390 euro per ha in 2014 (op weliswaar meer hectares) geeft aan dat die inschatting terecht was. De verkoop van de toeslagrechten levert weinig op, terwijl de bedrijfstoelagen een substantieel deel van het landbouwincome vormen. In 2008 ging het, inclusief ook andere subsidies, gemiddeld voor alle land- en tuinbouwbedrijven om bijna de helft van het inkomen (Berkhout en Van Bruchem, 2010). Alle aanleiding voor ondernemers in de landbouw om de bedrijfstoelagen te blijven ontvangen en daartoe dient het bedrijf niet te worden gestaakt en de grond niet te worden verkocht. Bedrijfstoelagen hebben dientengevolge een negatieve invloed op het tempo van bedrijfsstakingen en daarmee op de grondmobiliteit en de mogelijkheden van schaalvergroting door areaaluitbreiding. Door de recente voorstellen van de EC is de invloed van de bedrijfstoelagen op bedrijfsopheffingen en schaalvergroting enerzijds iets verminderd door de daling van de gemiddelde bedrijfstoelage. Daar staat anderzijds tegenover dat bedrijven met een extensief grondgebruik (overige graasdierbedrijven, kleine akkerbouwbedrijven) er relatief op vooruitgaan evenals bedrijven met gronden zonder toeslagrechten. Dit laatste betekent voor deze doorgaans potentiële wijkers een stimulans om de bedrijfsopheffing uit te stellen.

Het regionale systeem heeft ook invloed op de grondprijs. Doordat in de toekomst op alle gronden in een gebied gelijke toeslagrechten rusten zullen die rechten in de grondprijs kapitaliseren. Zeker als bij verkoop van de grond, net als nu bij de verhuur ervan, de toeslagrechten mee over moeten gaan. En eigenlijk kan dat niet anders omdat er na 2014 nauwelijks gronden meer voorhanden zijn zonder toeslagrechten.

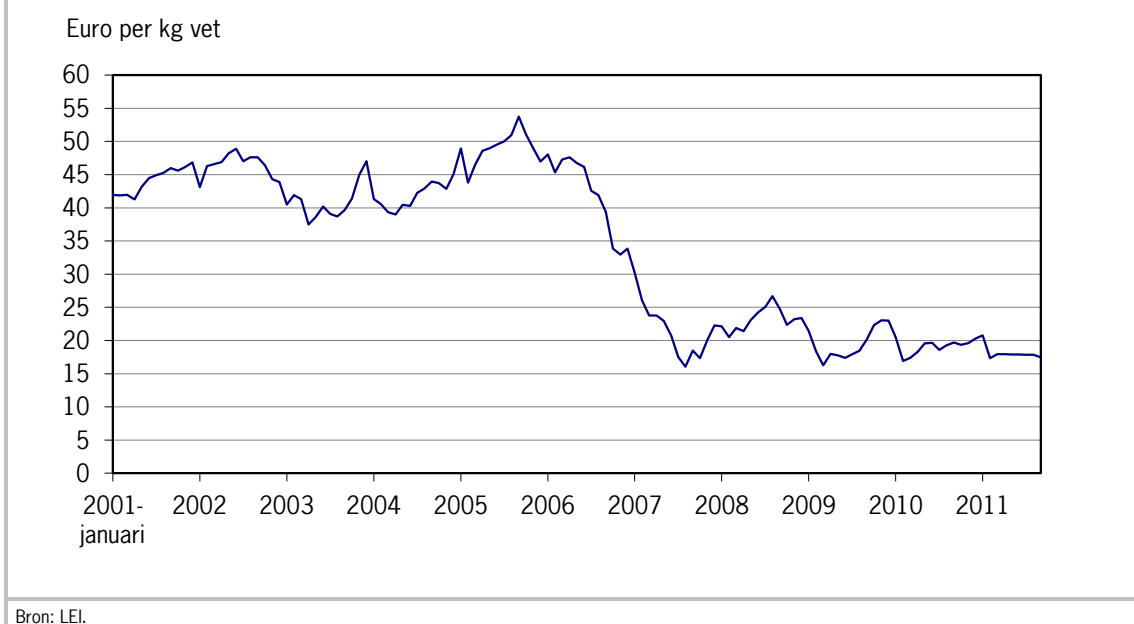
6.3 Marktbeheer 1e pijler

De productiebeperking voor melk verdwijnt op 31 maart 2015 en die voor suiker op 30 september 2015. Wel blijft er een interventie-instrument voor zuivel (en granen). Door het verdwijnen van verhandelbare productierechten vervalt de optie om het bedrijf langzaam af te bouwen door de productierechten te verkopen en de grond aan te houden. De afschaffing van de productiebeperking zal daarmee een positieve invloed hebben op het tempo van bedrijfsstakingen en schaalvergroting door areaaluitbreiding.

Een tweede invloed van de afschaffing van de melkquotering betreft de wijze van schaalvergroting in de melkveehouderij. Die zal in de eerste plaats vorm krijgen door intensivering (meer melkkoeien). De productie kan immers worden uitgebreid zonder productierechten aan te schaffen. Schaalvergroting door areaaluitbreiding wordt noodzakelijk als de intensiteit van het grondgebruik (melkkoeien/ha) al hoog is of wanneer de derogatie niet wordt verlengd of beperkt. Dit doet de vraag naar grond stijgen en daardoor de grondprijs.

Ten slotte zal de waarde van de productierechten verder in de waarde van de grond overvloeien. De afgelopen stijging van de grondprijs had immers ook al te maken met de aangekondigde afschaffing van de melkquotering per 1 april 2015. Weliswaar is dat voornemen reeds begin deze eeuw door de EU bekend gemaakt, maar de aandacht daarvoor en het besef dat het wel eens werkelijk kon worden begon pas goed na 2006 te groeien, blijktens een halvering van de prijs van het melkquotum rond die tijd (figuur 6.1). Door het toegenomen besef dat de productiebeperking in de melkveehouderij op termijn wordt opgeheven daalt de marktprijs van het recht dat de ondernemer in staat stelt om melk te produceren tegen de relatief hoge gesubsidieerde prijs. De terugverdientijd wordt immers korter. De in het productierecht verborgen marge op een - extra - liter melk hecht zich vervolgens aan het productiemiddel waar de grondgebonden landbouw met zichzelf om concurreert, de grond.

Figuur 6.1 **Ontwikkeling maandprijzen (euro per kg vet) melkquotum 2001-september 2011**



6.4 Derogatie

Het vanwege de Europese Nitraatrichtlijn ingevoerde stelsel van gebruiksnormen betekent onder meer dat er jaarlijks maximaal 170 kg stikstof per ha mag worden uitgereden. Ontheffing kan met goedvinden van Brussel worden verleend tot een maximum van 250 kg stikstof per ha, de derogatie. In Nederland doen 24.000 bedrijven een beroep op derogatie (LEB, 2011). De belangrijkste vraag is of de derogatie wordt verlengd, beperkt of afgeschaft. Bij geen voortzetting van de (volledige) derogatie van de Nitraatrichtlijn in de melkveehouderij stijgt de gemiddelde prijs van landbouwgrond. De reden is uiteraard de toegenomen vraag naar grond voor mestafzet in het binnenland. Dat doet de grondprijs stijgen en beperkt de schaalvergroting door intensivering, terwijl die intensivering juist een impuls krijgt door de afschaffing van de productierechten. De mate waarin de prijs van landbouwgrond stijgt, is sterk afhankelijk van de kosten van de mestafzet in het buitenland en de kosten van mestverwerking. De kans op het vervallen dan wel beperken van de derogatie hangt onder meer samen met het nakomen van de afspraken ten aanzien van de fosfaatuitstoot door Nederland in de periode tot 2013. De regering gaat er van uit dat de vooralsnog te grote uitstoot van fosfaat kan worden opgelost door de samenstelling van het veevoeder te wijzigen.

6.5 Plattelandsontwikkeling 2e pijler

Het bedrag van de 2e pijler is beperkt, maar kan worden verhoogd uit de 1e pijler (10% modulatie van de bedrijfstoelagen). Cofinanciering is echter noodzakelijk en dat is ook de zwakte van de 2e pijler aangezien EL&I en de provincies met bezuinigingen te maken hebben. Voor de periode 2014-2020 moet ieder EU-land een plattelandsontwikkelingsprogramma maken rondom de nieuwe thema's kennisoverdracht, concurrentiekracht, voedselketenorganisaties en risicomanagement, biodiversiteit, bronefficiency en banen en plattelandsvernieuwing. Lidstaten mogen zelf ook thema's toevoegen. In de voorstellen van de EC van 12 oktober 2011 wordt niet gerept over weidegang. Dat is dan ook een specifiek Nederlands onderwerp en de kans dat het op de agenda van de EC komt lijkt klein. Mogelijk dat Nederland als lidstaat een thema met cofinanciering kan starten onder de 2e pijler. Voor zover het geld daarvoor uit de 1e pijler moet komen daalt het bedrag van de bedrijfstoelage en betaalt de boer mee aan de weidegang.

Het bedrijfsleven heeft de weidegang inmiddels al zelf opgepakt. Volgens RFC is het doel voor 2020 dat 80% van de melkkoeien nog regelmatig wordt geweid. Iedere melkveehouder moet een bijdrage leveren. Wat RFC betreft moet alles uit de kast om zoveel mogelijk runderen zichtbaar te maken in het landschap. De inzet op behoud van weidegang is onderdeel van het nieuwe RFC-duurzaamheidsconcept. De zuivelcoöperatie wil naar een puntensysteem voor de leden waarin de mate van duurzaamheid tot uiting komt. De coöperatie wil dit per 1 januari 2012 al deels opnemen in de leveringsvoorwaarden. Naast inzet op weidegang kunnen veehouders punten scoren met energiebesparing, betere diergezondheid, onderhoud van natuur en landschap en betere mineralenbenutting. Of er een bonus-malussysteem aan het duurzaamheid-puntensysteem wordt gekoppeld is nog onduidelijk. Het instellen van een weidepremie is een extraatje voor bedrijven die al weidegang toepassen. Dat zijn doorgaans niet de grotere bedrijven. Bij gebreken duurzaamheid van zo'n regeling kan dat zich vertalen in een hogere grondprijs. Enerzijds kan de extra financiële ruimte leiden tot uitstel van de bedrijfsbeëindiging. Anderzijds kan een aanscherping van (melk)leveringsvoorwaarden kleinere bedrijven ontmoedigen.

6.6 Conclusie

Voor de ontvangst van de bedrijfstoelage dient men boer te zijn en landbouwgrond in gebruik te hebben. Het huidige systeem van bedrijfstoelagen beperkt daarmee de grondmobiliteit. Bedrijven moeten blijven bestaan en de grond moet in gebruik blijven, anders verliest men de bedrijfstoelage. Verkopen van het toelagerecht is geen optie aangezien de prijs daarvan niet hoger is dan tweemaal de jaarlijkse uitbetaling. Het lagere bedrag aan toelagerechten na 2014 beperkt genoemde negatieve invloed van de bedrijfstoelagen op het tempo van bedrijfsbeëindigingen en areaaluitbreiding, maar de voorgestelde regionalisering van het toelagensysteem vergroot die invloed weer omdat het areaal met toelagerechten toeneemt en afbouwende bedrijven met extensief grondgebruik een (relatief) hoger bedrag per hectare gaan ontvangen. Daarnaast stijgt de grondprijs omdat in het regionale systeem de bedrijfstoelagen in de grondprijs worden gekapitaliseerd.

De afschaffing van de productiebeperking van melk leidt tot een groter aanbod van melk (studies voorspellen een toename van 10 tot 25%). Dat kan op korte termijn alleen maar door schaalvergroting via intensivering. Het gevolg daarvan is meer mest. Het realiseren van de fosfaatreductie, een opgave aan Nederland van de EU, komt in de knel en daarmee het verlengen van de derogatie. Het niet verlengen of beperken van de derogatie beïnvloedt de mogelijkheden van intensivering in de melkveehouderij (belemmering van schaalvergroting) en zal de vraag naar landbouwgrond doen stijgen waardoor de grondprijs zal stijgen. Bij een hogere grondprijs zouden potentiële stoppers meer grond moeten aanbieden en zodoende de schaalvergroting door areaaluitbreiding bevorderen, maar een verwachte afschaffing van de derogatie kan evenzeer een nieuwe grondmarktcyclus in gang zetten met afwachtende aanbieders. Dat zou de grondmobiliteit beperken en daarmee de schaalvergroting door areaaluitbreiding.

Het effect op de mogelijkheden van schaalvergroting door areaaluitbreiding van de recente voorstellen voor de 2e pijler lijkt beperkt, aangezien die pijler een beperkt budget heeft, en er 50% cofinanciering nodig is.

7 Invloed nationaal beleid

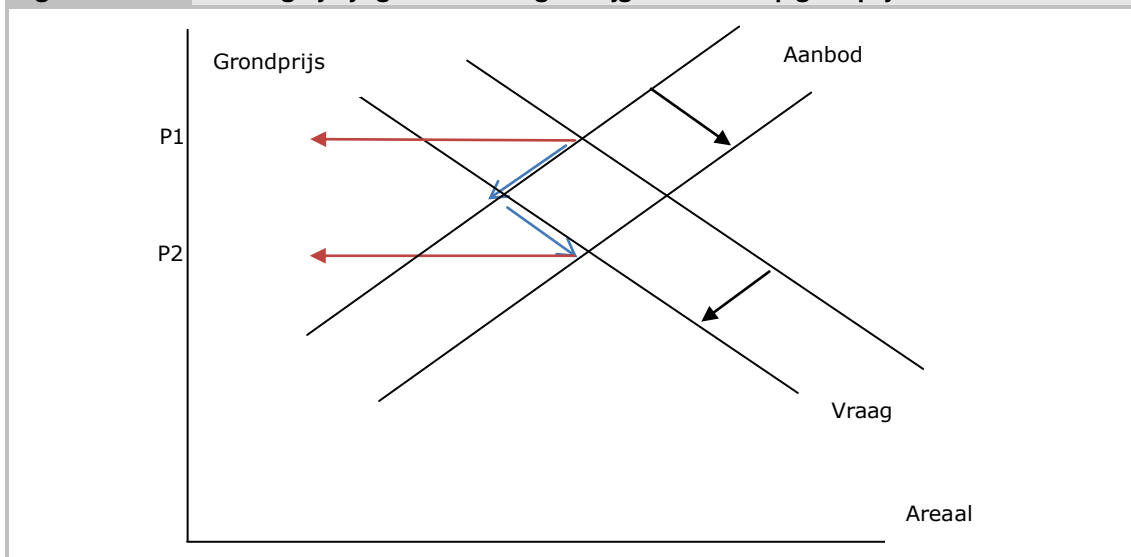
7.1 Inleiding

Niet alleen het EU-landbouwbeleid beïnvloedt de mogelijkheden van schaalvergroting door areaaluitbreiding in de grondgebonden landbouw. Ook aan de landbouw verwant nationaal beleid, zoals het natuurbeleid, het pachtbeleid, het structuurbeleid, enzovoort kan invloed hebben. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

7.2 Natuurbeleid

De huidige kopersstaking op zowel de agrarische grondmarkt (zie paragraaf 5.2) als op de markt voor koopwoningen ligt in het verlengde van de economische crisis. De vraag naar landbouwgrond ten behoeve van verstedelijking is beperkt. Gemeenten hebben moeite met het ontwikkelen van reeds eerder aangekochte landbouwgronden en komen daardoor soms in financiële problemen. In sommige gevallen is er zelfs kans op 'terugverkoop' van voor verstedelijking aangekochte landbouwgronden.¹ Daarnaast is de vraag vanuit het natuurbeleid - in 2009 was het marktaandeel van het Bureau Beheer Landbouwgronden op de agrarische grondmarkt nog 26%² - mede onder invloed van het kabinet Rutte vrijwel opgedroogd. Er is zelfs sprake van de verkoop van ruilgronden van de Dienst Landelijk Gebied en van gronden van Staatsbosbeheer. De in 2011 geplande *Nota grondbeleid* dient over precieze oppervlakten en locaties uitsluitel te geven. Verwachtingen over de duur van de economische crisis en de duurzaamheid van de ommezwaai in het natuurbeleid, waarbij de kwantitatieve doelstellingen voor 2018 van de EHS zijn versoepeld (herijking EHS), zullen de prijs van landbouwgrond onder druk zetten.

Figuur 7.1 Invloed gelijktijdig dalende vraag en stijgend aanbod op grondprijs



Om een en ander in beeld te brengen is in figuur 7.1 een vraagaanbodstelsel getekend. De vraagcurve verschuift door de weggefallen publieke vraag naar landbouwgronden naar links. Daardoor daalt de

¹ 'Flinke strop dreigt bij gronddeals voor Groningse Meerstad-project' (Dagblad van het Noorden, 05-11-2010).

² Het marktaandeel van de BBL was in 2009 mede zo hoog omdat private partijen in dat jaar een afwachthende houding aannamen. Publieke partijen kunnen dat doorgaans niet omdat zij afgerekend worden op het behalen van beleidsprestaties.

grondprijs (bovenste blauwe pijl). Vervolgens verschuift de aanbodcurve door de (voorgenomen) verkopen door de overheid naar rechts. Het gevolg is dat de grondprijs nog verder daalt (onderste blauwe pijl).¹

7.3 Pachtbeleid

Ongeveer 25% van het Nederlandse areaal landbouwgrond is regulier verpacht. Deze pachtcontracten zijn onderworpen aan regels die de pachter zekerheid bieden. Daarnaast zijn er 'vrije' pachtvormen en is er sprake van grijze pacht. Pachters houden doorgaans zo lang mogelijk vast aan hun reguliere pachtovereenkomst omdat de contractvoorwaarden (onder meer continuïteit, pacht prijsplafond) voor hen gunstig zijn. Daarmee is 25% van het landbouwareaal minder mobiel. Regulier gepachte gronden worden pas mobiel wanneer de zittende pachter bij gebrek aan een opvolger het bedrijf volledig staakt. In principe kan hij tot aan zijn overlijden de pachtovereenkomst voortzetten. Tot september 2007 was dat niet het geval en betekende het bereiken van de 65-jarige leeftijd het einde van de reguliere pachtovereenkomst. Dit betekent dat er vanaf september 2007 een stimulans is om bedrijven met reguliere pachtgrond langer voort te zetten. Ongeveer 2/3 van het aantal bedrijven met cultuurgrond heeft een of meer pachtovereenkomsten (alle pachtvormen). Die bedrijven exploiteren 85% van het Nederlandse landbouwareaal. Kortom, de afschaffing van de 65-jar grens in september 2007 heeft vrijwel zeker negatieve gevolgen voor het tempo van bedrijfsstaken, de grondmobiliteit en de mogelijkheden van schaalvergroting door areaaluitbreiding.

7.4 Beleid voor structuurverbetering

Vanaf de ruilverkavelingswet van 1924 was de verbetering van de ruimtelijke structuur van landbouwbedrijven een taak van de (rijks)overheid. Met de landinrichtingswet van 1985 kregen ook natuur, landschap, recreatie en infrastructuur daarin een plaats. De invoering van de ILG heeft de uitvoering van de landinrichting echter sterk veranderd. De regie ligt nu bij de provincies. Onder het thema landbouw is 312 mln. euro gereserveerd voor verbetering van de landbouwstructuur en voor duurzaam ondernemen (6% van het ILG-budget). De uitgaven hebben echter voor meer dan driekwart betrekking op projecten van voor 2007. De provincies beschikken over twee instrumenten: vrijwillige (ondersteunde) kavelruil en wettelijke herverkaveling binnen de WILG. Het laatste instrument wordt door de provincies nauwelijks ingezet. De bezuinigingen op het ILG treffen ook de kavelruil. Verplichtingen aangegaan na 20 oktober 2010 zijn voor eigen risico en rekening van de provincies. Genoemde ontwikkelingen beïnvloeden de grondmobiliteit in negatieve zin. Daarnaast heeft een opdrogende landinrichting een negatief effect op de grondmobiliteit en de grondprijs. In een landinrichtingsproject betaalde agrariërs in het verleden wat meer voor de grond. Die kwam immers bij huis te liggen. Kortom, de rijksbezuinigingen op structuurverbeteringen hebben een negatief effect op de hoogte van de grondprijs en de omvang van de grondmobiliteit en daarmee op de mogelijkheden van schaalvergroting door areaaluitbreiding.

Voor zover bedrijven er zonder landinrichting in slagen het areaal uit te breiden kampen die met te veel kavels en een te beperkte huiskavel. Vanwege de areaaluitbreiding blijkt het aantal kavels sinds eind jaren zeventig verdubbeld (6,3 kavels per bedrijf in 2008) en is de relatieve grootte van de huiskavel gedaald (Berkhout en Van Bruchem, 2011). Dit geldt vooral voor de wat grotere bedrijven. Grotere melkveebedrijven met een vaak beperkte relatieve grootte van de huiskavel zijn daardoor min of meer gedwongen om

¹ Gelijktijdig verschuivende vraagaanbod curves voor landbouwgrond zijn niet ongewoon. Vraag en aanbod van landbouwgronden worden immers niet, zoals in geval van een normale markt, onafhankelijk van elkaar bepaald. Een stijging van de prijs van landbouwproducten leidt tot een stijging van de vraag naar grond. Tegelijkertijd neemt het aanbod af omdat ook minder winstgevend agrarische bedrijven het inkomen zien toenemen en de beëindiging uit- of afstellen. Dat laatste betekent dat het aanbod daalt. Een impuls die leidt tot een verschuiving van de vraagcurve, gaat bijna altijd gepaard met een verschuivende aanbodcurve in de tegengestelde richting. Het gevolg is dat de grondprijs na een impuls sterk in hoogte kan stijgen of dalen (figuur 7.1). Dit bevordert het doorschieten van de prijs.

de weidegang te schrappen. Ook al omdat deze bedrijven grote koppels koeien hebben, die vanwege die omvang een grotere loopafstand (meer vertrapping) moeten overbruggen.

Voor wat betreft de perceelgrootte in de veehouderij trekt Roelofs (2010) de volgende conclusie.

'Als de bedrijfsgrootte en het machinepark niet veranderen nemen de bewerkingskosten af als de perceelgrootte toeneemt. Deze invloed wordt kleiner naarmate de perceelgrootte verder toeneemt. Naarmate de gebruikte machines een grotere capaciteit hebben is de optimale perceelgrootte groter. Op bedrijven met de grootste machines die momenteel gangbaar zijn, zoals bij loonwerkers, nemen de bewerkingskosten voor grasland bij eigen mechanisatie (arbeid en brandstof) met 8% af als de perceelgrootte toeneemt van 3 naar 8 ha. Als alle veldwerk in door de loonwerker wordt uitgevoerd is de afname 5,5%.'

Ook in de akkerbouw leidt een grotere perceelsomvang tot een verlaging van de arbeidsbehoefte per hectare. Van Reeuwijk et al. (2010) laten met behulp van een praktijkvoorbeeld zien dat een grotere perceelsomvang leidt tot een verlaging van de arbeidsbehoefte per hectare. Het effect is het grootst op de akkerbouwmatig (doorgaans gemechaniseerde) geteelde gewassen. De arbeidsbehoefte voor akkerbouwmatig geteelde gewassen daalt met 27 tot 41%. Het effect op de arbeidsbehoefte is sterk aanwezig bij een perceelsomvang van 1, 2, 5 en 10 ha. Bij verdere vergroting van percelen van 20 tot 60 ha blijft er voordeel maar dat is dan nog maar zeer beperkt. Gewassen met een grote arbeidsbehoefte (vollegroondsgroenten en dergelijke) profiteren slechts beperkt van een grotere perceel grootte. Kortom, ook in de akkerbouw wordt een deel van de winst van schaalvergroting gerealiseerd door het vergroten van percelen.

Het marginaliseren van het structuurverbeteringsbeleid van de laatste tijd kan niet zijn ingegeven door het wegvallen van het probleem waarvoor het structuurbeleid eertijds in het leven is geroepen. Dat probleem doet zich nog op vergelijkbare wijze voor.

7.5 Conclusie

Voor wat betreft de invloed van het overige nationale beleid werkt de pas ingezette wijziging van het natuurbeleid, waarbij de verwerving van landbouwgronden voor natuurontwikkeling wordt beperkt en de EHS wordt herijkt, bevorderend voor de mogelijkheden van schaalvergroting door areaaluitbreiding. De grondmarkt is op dit moment echter ingezakt vanwege de economische crisis waardoor de huidige grondmobiliteit laag is.

Nog 25% van het landbouwareaal is regulier verpacht. Daarop is de pachtersbescherming van toepassing. Dat maakt die 25% vrij immobiel. In 2007 is er een stimulans om langer door te pachten bijgekomen door de afschaffing van de beperking van 65 jaar. Ook pachters ouder dan 65 jaar mogen tot hun overlijden doorpachten. Dat zal de grondmobiliteit in de komende jaren beperken en daarmee de mogelijkheden van schaalvergroting door areaaluitbreiding. Er kunnen echter situaties van onder verpachting ontstaan.

Het rijk heeft fors bezuinigd op structuurverbeteringen. Er mag niet worden verwacht dat provincies er een belangrijke financiële bijdrage aan zullen gaan leveren. Dit alles heeft een negatief effect op de hoogte van de grondprijs en de omvang van de grondmobiliteit.

Schaalvergroting door areaaluitbreiding leidt voor grotere bedrijven die het areaal hebben weten uit te breiden tot meer kavels en een relatief kleinere huiskavel. Dat verhindert de weidegang, vergroot de rijafstanden en vermindert de efficiency van het grondgebruik. Om dergelijke ongewenste efficiency effecten tegen te gaan is structuurverbetering nodig. Onderzoek laat zien dat de arbeidsbehoefte en de bewerkingskosten daardoor substantieel kunnen dalen.

8 Knelpunten en oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk worden een aantal discussiestellingen voor de geplande conferentie 'Grond voor schaalvergroting' weergegeven. Deze dienen niet als aanbevelingen van het LEI te worden opgevat.

Stelling 1

Het huidige en toekomstige systeem van bedrijfstoelagen vertraagt de afbouw van bedrijven en de bedrijfsbeëindiging doordat ze aan grond gekoppeld zijn. Invoering van een grens waarbij het recht op het ontvangen van bedrijfstoelagen bij 65 jaar ophoudt lijkt niet haalbaar.

Het systeem van bedrijfstoelagen is het resultaat van de ontkoppeling van het EU-landbouwbeleid. Toeslagrechten zijn van de grondgebruiker. Bij verkoop (altijd van landbouwer naar landbouwer) hoeft de grond niet mee, bij verhuur wel. Voor het ontvangen van toeslagrechten dient: (1) een landbouwonderneming te worden gedreven en (2) de grond in (landbouwkundig) gebruik te zijn. Mede omdat de marktprijs van toeslagrechten gering is beperken genoemde eisen de bedrijfsbeëindiging en de grondmobiliteit en daarmee de schaalvergroting door areaaluitbreiding (profit). Ook reguliere pachtovereenkomsten worden er langer door aangehouden. De toekomstige regionalisering van het systeem van bedrijfstoelagen bevoordeelt bedrijven met een extensief grondgebruik, zoals akkerbouwbedrijven en overige graasdierbedrijven. Daarnaast worden ook nog eens een half miljoen 'vrije' hectares met toeslagrechten bedekt. Dat bevordert genoemd uitstel van grondverkoop en bedrijfsbeëindiging in de grondgebonden sectoren.

Om de remmende werking op de bedrijfsbeëindiging op te heffen zou de verbintenis met de grond moeten verdwijnen (geen grond in gebruik hoeven te hebben om bedrijfstoelagen te kunnen ontvangen), zonder dat de steun daarmee uit de landbouw verdwijnt. Dat laatste kan indien de helft van de 1e voorwaarde - de koper dient een landbouwer te zijn - blijft gehandhaafd. Op termijn en uiterlijk bij overlijden komen de rechten weer in de landbouw terecht. Ook reguliere pachters zouden de pacht moeten kunnen opzeggen zonder dat de bedrijfstoelage verdwijnt. Het nadeel van de loskoppeling van de grond is echter dat de cross compliance dan niet kan werken en de verduurzaming minder bevorderd wordt.

Stelling 2

De afschaffing van de productiebeperking in de melkveehouderij leidt tot intensivering (meer melk-koeien/ha) waardoor de kans toeneemt dat de derogatie niet wordt verlengd. Minder fosfaat in diervoeders kan die kans doen afnemen.

De voor 2015 geplande afschaffing van productiebeperkingen zal tot een productietoename leiden (onderzoek kwam met schattingen van 10-25% in de melkveehouderij). Dat zal op korte en middellange termijn alleen via intensivering plaats kunnen hebben. Die intensivering zet het verlengen van de derogatie verder onder druk (de fosfaatsnorm wordt nu al niet gehaald). Ook de vraag naar extra grond stijgt er door. Dat kan aanleiding zijn voor een nieuwe marktcyclus op de grondmarkt met een doorschietende grondprijs en een substantiële daling van grondmobiliteit voor een langere periode. In het verleden kwamen dergelijk marktcycli regelmatig voor. Het is echter ook mogelijk dat de extra productie tot een prijsdaling van melk leidt, wat weer een negatieve invloed op de grondprijs heeft.

In beide gevallen neemt het gevaar toe dat de derogatie niet wordt verlengd vanwege genoemde intensivering (planet). Om dat te voorkomen zou fosfaat zoveel mogelijk uit diervoeders moeten worden verwijderd.

Stelling 3

Het afschaffen van de 65 jaar beperking bij reguliere pacht in 2007 beperkt de grondmobiliteit in komende jaren. Herinvoering lijkt onhaalbaar. Meer kans biedt het verder liberaliseren van de pacht door lange geliberaliseerde pachtovereenkomsten buiten het Pachtprizenbesluit te brengen.

In tijden van hoge grondprijzen en een lage grondmobiliteit kan het pachten van landbouwgrond voor groeiers uitkomst bieden (profit). De mogelijkheden daartoe zijn echter beperkt. Enerzijds omdat de 65 jaar beperking bij reguliere pacht in 2007 is afgeschaft en anderzijds omdat geliberaliseerde pacht van 6 jaar en langer onder het Pachtprizenbesluit is komen te vallen.

Het is het eenvoudigst om alle geliberaliseerde pachtovereenkomsten buiten het Pachtprizenbesluit te brengen. Dat leidt tot meer vrijheid bij het afsluiten van een pachtcontract, tot minder grijze pacht en voor de verpachter tot minder belasting in box 3. Daarnaast valt het te overwegen om belastingheffing (box 3) op landbouwgronden van particuliere beleggers te versoepelen. Ten slotte zou een kortere looptijd van erfpacht mogelijk gemaakt kunnen worden en zouden grondgebruiksverklaringen buiten het pachtsysteem gehouden kunnen worden. Herinvoering van de 65 jaar grens lijkt vooralsnog politiek moeilijk haalbaar.

Stelling 4

De grondmarkt is een lokale markt. Wanneer die lokaal op slot zit, is het faciliteren van bedrijfsverplaatsing een belangrijke optie. Bedrijfsverplaatsing naar (EU-)landen buiten Nederland zou fiscaal niet langer ontmoedigd moeten worden.

Het gezegde 'Buurman 's land komt maar eens te koop' duidt erop dat de grondmarkt een lokale markt is. Een ongunstige verhouding tussen aantallen verkopers en kopers (lees: bedrijfsbeëindiging en schaalvergroting door areaaluitbreiding) kan de schaalaanpassing in gebieden met veel groeiers gedurende een langere periode beperken (profit). Daarnaast komt die schaalaanpassing ook minder efficiënt tot stand in gebieden met veel stoppers.

Agrarische ondernemers die het bedrijf staken (vanwege een bestemmingswijziging van de grond of om andere redenen) dienen af te rekenen met de belasting. Die afrekening kan alleen worden voorkomen (voor onbepaalde tijd uitgesteld) door de opbrengst van de staking te herinvesteren in een landbouwbedrijf in Nederland. Het ware te overwegen die regeling op te rekken naar het niveau van de EU. Kortom, emigratie van agrarische ondernemers naar landen binnen de EU niet langer fiscaal te ontmoedigen (people).

Voorts ware het te overwegen bedrijfsverplaatsingen te stimuleren. Enerzijds door als overheid de regie te voeren. Anderzijds door verplaatsingen ook op andere wijze te faciliteren.

Stelling 5

Schaalvergroting leidt gewoonlijk tot een verslechtering van de verkaveling. Een goede verkaveling beperkt de bewerkingskosten en maakt de weidegang beter uitvoerbaar. Een regiefunctie van de overheid is voor een verbetering van de verkaveling onontbeerlijk, aangezien er vaak ook 'tussenliggende' bedrijven bij de kavelruil moeten worden betrokken.

Schaalvergroting door areaaluitbreiding leidt tot een verslechtering van de verkaveling. Bedrijven die het areaal hebben uitgebreid, grotere bedrijven, hebben relatief veel kavels alsmede een relatief beperkte huiskavel. Onderzoek laat zien dat grotere kavels tot een substantiële daling van de bewerkingskosten en

de arbeidsbehoefte kunnen leiden. Een grotere huiskavel biedt bedrijven meer mogelijkheden voor de weidegang.¹ Echter, voor het eerst sinds decennia is er nauwelijks nog structuurbeleid.

Uit een oogpunt van profit en van planet ware het te overwegen na te denken over het efficiënter maken van kavelruilregelingen en dergelijke en instrumenten ter vergroting van percelen (met name de huiskavel). Een regiefunctie door de overheid is noodzakelijk omdat er altijd bedrijven tussen zitten die met een kavelruil weinig opschieten, terwijl de burens er wel veel baat bij hebben. Het gaat erom kavelruil ook voor de niet profiterende bedrijven aantrekkelijk te maken. Voorts zou de rol van boeren bij het beheer van natuurgronden die in bezit zijn van TBO's kunnen worden vergroot. Ook de verkoop van weinig toevoegende natuurgrond evenals ruilgronden van de BBL aan agrariërs is een optie.

Stelling 6

Er dient meer duidelijkheid in de ruimtelijke ordening te komen, vooral ook in verstedelijkte landbouwgebieden.

In verstedelijkte gebieden wordt de grondmobiliteit (tussen boeren) en de mogelijkheden om te investeren (terugverdientijd investeringen, hoge grondprijzen) beperkt door onzekerheden betreffende toekomstige bestemmingswijzigingen (profit en people).

Alleen meer duidelijkheid in het ruimtelijk ordeningsbeleid en het wegnemen van onnodige planologische beperkingen op de grond kan uitkomst bieden.

Stelling 7

Veel kleine, minder bedrijfsmatig geleide, grondgebonden bedrijven blijven voortbestaan en belemmeren daardoor de areaaluitbreiding van meer bedrijfsmatig geleide bedrijven. Onderzoek zou moeten uitwijzen hoe dat komt en wat er aan te doen is.

Tot slot lijkt er zich in de grondgebonden landbouw een tweedeling af te tekenen. Enerzijds is het aantal - kleine - overige graasdierbedrijven nu al reeds groter dan het aantal melkveebedrijven. Anderzijds wordt de gemiddelde bedrijfsomvang van akkerbouwbedrijven sterk bepaald door een grote groep kleine akkerbouwbedrijven. Kennelijk hebben veel kleine bedrijven vanwege eerdergenoemde redenen (onder meer bedrijfstoelagen, verbredingsmogelijkheden, enzovoort) en dankzij andere inkomstenbronnen een incentive en de mogelijkheden om langer voort te blijven bestaan. Daarmee wordt de noodzakelijke areaaluitbreiding van gespecialiseerde bedrijven afgeremd wat tot welvaartsverlies leidt (profit).

¹ Het bedrijfsleven heeft onlangs, uit imago-oogpunt, een systeem van betaling voor de weidegang in het leven geroepen.

Literatuur

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2011*. LEI-rapport 2011-017. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2011.

J.A. Boone, J.A. en M.A. Dolman (red.), *Duurzame Landbouw in Beeld 2010. Resultaten van de Nederlandse land- en tuinbouw op het gebied van People, Planet en Profit*. Rapport 105. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen, juni 2010.

Bruchem, C. van en H. Silvis (red.), *Agrarische structuur, trends en beleid. Ontwikkelingen in Nederland vanaf 1950*. Rapport 2008-060. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Ciaian, P., K. d'Artis en J.F.M. Swinnen, *Static and dynamic distributional effects of decoupled payments: single farm payments in the European Union*. Discussion Paper 207/2008. LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Katholieke Universiteit, Leuven, 2008.

Cotteleer, G., C. Gardebroek en J. Luijt, 'Market power in a GIS-Based hedonic price model of local farmland markets.' In: *Land Economics* 84(2008)4.

Jager, J.H. en W.H. van Everdingen, Kosten en opbrengstenvoordeel melkveebedrijven door schaaleffecten. Agri-Monitor, februari 2001.

Luijt, J., J.W. Kuhlman en J. Pilkes, *Agrarische grondprijzen onder stedelijke druk, stedelijke optiewaarde en agrarische gebruikswaarde afhankelijk van ligging*. Werkdocument 2003/15. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2003.

Meulen, H. van der, K. de Bont, H. Agricola, P. van Horne, R. Hoste, A. van der Knijff, F. Leenstra, R. van der Meer en A. Smet, *Schaalvergroting in de land- en tuinbouw. Effecten bij veehouderij en glastuinbouw*. LEI-rapport 2010-094. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2011.

Osinga, K.J., Hoe ziet het Europees landbouwbeleid er na 2013 uit? LTO Nederland, 2011.

Reeuwijk, P. van, P. Roelofs en V. Hendriks, *Het effect van perceelsgrootte op de bewerkingskosten*. Praktijkonderzoek Plant & Omgeving, onderdeel van Wageningen UR, Lelystad, december 2010.

Roelofs, P.F.M., *Invloed van de perceelgrootte op arbeidsbehoefte voor veldwerkzaamheden in de melkveehouderij*. Rapport 2010-25. Praktijkonderzoek Plant & Omgeving, onderdeel van Wageningen UR, Zetten, 2010.

Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F.H.J. Bunte en J.C.M. van Meijl, *De agrarische sector in Nederland naar 2020: perspectieven en onzekerheden*. Rapport 2009-021. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Bijlage 1

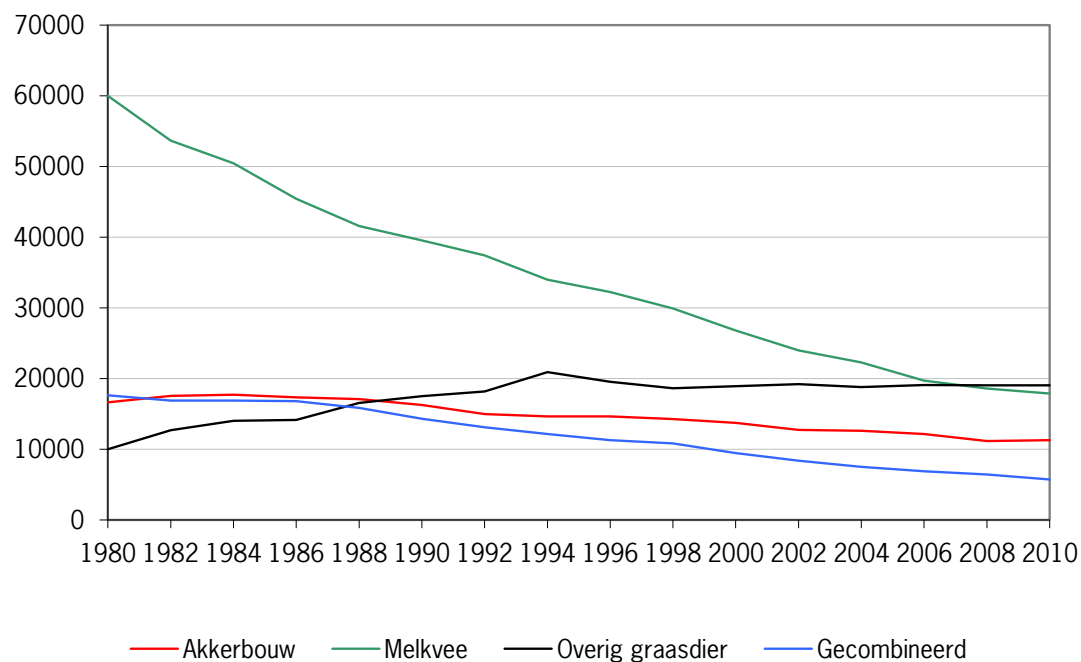
Kengetallen land- en tuinbouw

Tabel B1.1 Kengetallen van de land- en tuinbouw in Nederland, 1950-2010							
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Arbeid(1.000 aje) a) b)	522	431	290	242	218	197	141
Aantal bedrijven (1.000)	410	301	185	145	125	97	72
Landbouwareaal (1.000 ha) c)	2.337	2.317	2.143	2.020	2.006	1.977	1.917
Gemiddelde bedrijfsgrootte (ha)	6	8	12	14	16	20	26
Rundvee (1.000)	2.726	3.507	4.314	5.226	4.926	4.069	3.975
Varkens (1.000)	1.864	2.955	5.533	10.138	13.915	13.118	12.255
Kippen (mln.)	24	42	55	81	93	104	101
Volume land- en tuinbouwproductie (bruto) (1960=100)	70	100	145	223	278	316	346 d)
Volume aangekochte productiemiddelen (1960=100)	50	100	157	240	264	272	313 d)
Groei (% per jaar)	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1950-2010
Arbeid bedrijven (1.000 aje)	-2,1	-3,5	-2,0	-1,1	-0,9	-3,2	-2,2
Aantal bedrijven (1.000)	-3,0	-4,8	-2,4	-1,5	-2,5	-2,9	-2,9
Landbouwareaal (1.000 ha)	-0,1	-0,8	-0,6	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3
Rundvee (1.000)	2,6	2,1	1,9	-0,6	-1,9	-0,2	0,6
Varkens (1.000)	4,7	6,5	6,2	3,2	-0,6	-0,7	3,2
Kippen (mln.)	6,0	2,8	3,9	1,3	1,2	-0,3	2,5
a) Regelmatig werkzaam; b) 1959 in plaats van 1960, 1979 in plaats van 1980 en 1989 in plaats van 1990; c) Wegens wijziging definitie 2009 in plaats van 2010; d) Voorlopig.							
Bron: CBS, Land- en tuinbouwcijfers, diverse jaren; Silves en Van Bruchem (2008) en Eurostat: bewerking LEI.							

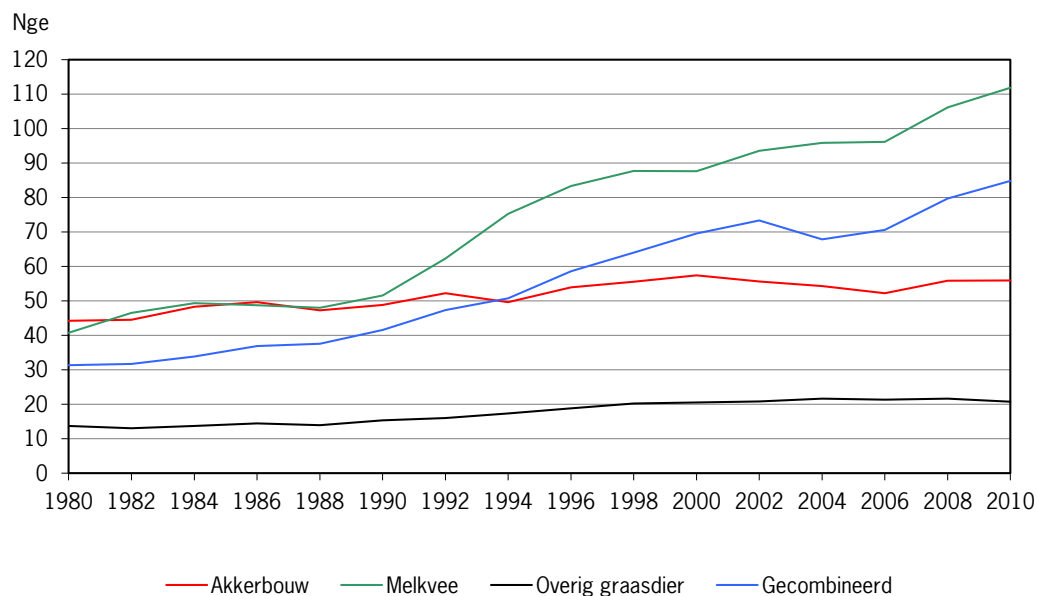
Bijlage 2

Ontwikkeling grondgebonden landbouw

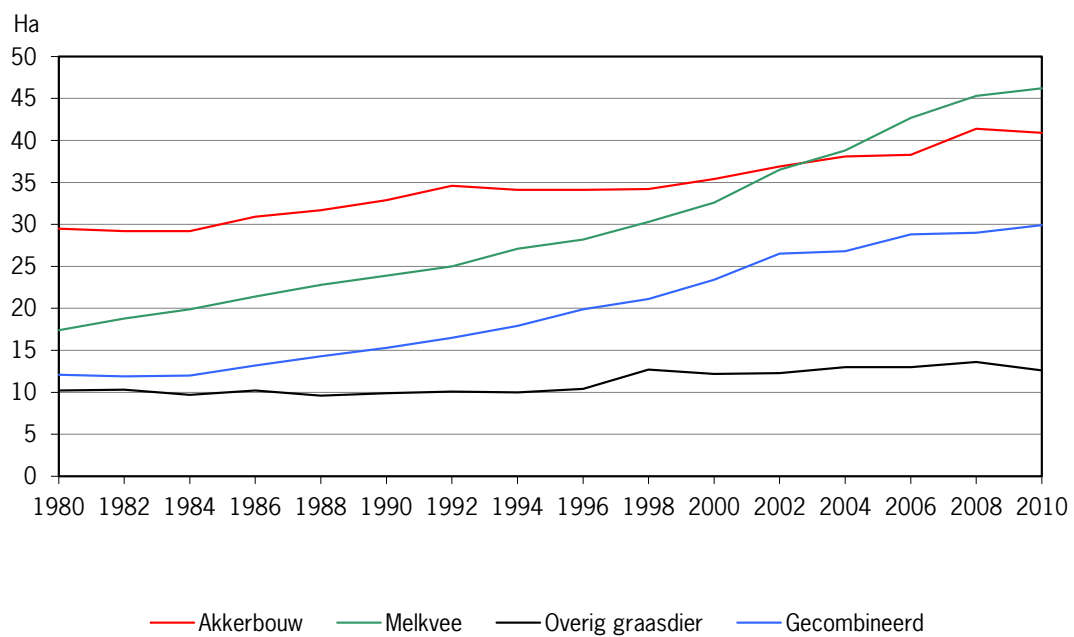
Figuur B2.1 **Ontwikkeling aantal bedrijven naar bedrijfstype, 1980-2010**



Figuur B2.2 **Ontwikkeling gemiddelde bedrijfsomvang (nge) naar bedrijfstype, 1980-2010**



Figuur B2.3 **Ontwikkeling gemiddelde bedrijfsgrootte (ha) naar bedrijfstype, 1980-2010**



Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl