

Toolkit Grondinstrument Midden-Delfland

Analyse effectiviteit en kosten-baten



LEI

WAGENINGEN UR

Toolkit Grondinstrument Midden-Delfland

Analyse effectiviteit en kosten-baten

T.A. Vogelzang
J. Luijt

LEI-nota 13-089
December 2013
Projectcode 2275000684
LEI Wageningen UR, Den Haag

Toolkit Grondinstrument Midden-Delfland; Analyse effectiviteit en kosten-baten

Vogelzang, T.A. en J. Luijt

LEI-nota 13-089

27 p., fig., tab., bijl.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van gemeente Midden Delfland.

Deze publicatie is beschikbaar op www.wageningenUR.nl/lei

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2013
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

	Samenvatting	6
1	Inleiding	7
	1.1 Aanleiding	7
	1.2 Probleemstelling	7
	1.3 Aanpak en leeswijzer	8
2	Landbouwstructuur en grondmarkt in Midden-Delfland	10
	2.1 Structuuranalyse	10
	2.2 Verbreding	12
	2.3 Grondeigendom en pacht	12
	2.4 Grondmobiliteit	13
	2.5 Hervorming EU-landbouwbeleid	15
	2.6 Conclusies	15
3	Kosten-batenanalyse Toolkit Grondinstrument	16
	3.1 Onderdelen Toolkit Grondinstrument	16
	3.2 Bedrijfseconomische baten van areaaluitbreiding (een voorbeeld)	16
	3.3 Kosten en baten van Kavelruil	18
	3.4 Kosten en baten van de Grondruilbank	19
	3.5 Kosten en baten van een Kwalitatieve Verplichting (KV)	19
	3.6 Kosten en baten van een Gebiedsontwikkelfaciliteit	20
	3.7 Conclusies	21
4	Concurrentieverhoudingen op de lokale grondmarkt	23
	4.1 Casuïstiek	23
	4.2 Toepassing van het grondinstrumentarium bij de genoemde cases	24
	4.3 Conclusie	24
5	Conclusies en aanbevelingen	25
	Literatuur	26

Samenvatting

De gemeente Midden-Delfland heeft recent een instrumentenmix, de Toolkit Grond-instrument, ontwikkeld waarmee getracht wordt om 'Brussel-proof' en zonder de markt te verstoren, met verschillende innovatieve maatregelen, waaronder kavelruil, een grondruilbank, een kwalitatieve verplichting en een gebiedsontwikkelfaciliteit, te sturen op de grondmarkt ten gunste van (melk-)veebedrijven met toekomst in Midden-Delfland.

De gemeente Midden-Delfland heeft aan LEI Wageningen UR gevraagd om een analyse te maken van de effectiviteit en de kosten-batenverhouding van de hiervoor genoemde onderdelen van de Toolkit, ook in hun onderlinge relatie. Dit, mede met het oog op een verantwoorde besteding van de financiële middelen voor de Toolkit die vanuit het Rijk beschikbaar gesteld zijn. Daartoe is deze nota geschreven

In deze studie zijn van elk van de 4 bestudeerde onderdelen van de Toolkit Grondinstrument de kosten en baten berekend. Daaruit komt naar voren dat alle hier bestudeerde onderdelen van de Toolkit een positieve opbrengst hebben voor het doel daarvan, namelijk het stimuleren en ondersteunen van grondtransacties ten gunste van de agrarische sector in de gemeente ten behoeve van het beheer en behoud van het agrarisch cultuurlandschap in de regio. Het blijkt dat een investering in de grondruilbank het meest effectief is als het gaat om het leveren van een bijdrage aan grondtransacties. Daar staat tegenover dat met een kwalitatieve verplichting meer kwaliteit aan het landschap wordt toegevoegd, wat zich ook uit in indirecte maatschappelijke baten.

De vraag hoe de gemeente het geld dat beschikbaar is voor de Toolkit Grond-instrument (12 mln euro) het best zou kunnen verdelen over de verschillende hier bestudeerde onderdelen daarvan, is als volgt beantwoord. De kosten van kavelruil bedragen 1.000 euro per hectare. De berekende baten hiervan bedragen over een periode van 10 jaar 2700 euro per hectare. Uitgaande van een ruilpercentage in Midden-Delfland van 20% (is 600 ha) bedragen de kosten van het onderdeel kavelruil van de Toolkit maximaal 600.000 euro. Het voorstel is om in ieder geval dit bedrag voor de kavelruil te reserveren. Blijft over een bedrag van 11.400.000 euro. Voor wat betreft de verdeling daarvan over de grondruilbank, de kwalitatieve verplichting en de gebiedsontwikkelfaciliteit wordt op basis van het berekende rendement van de investeringen per hectare over een periode van 10 jaar, de volgende verdeling van die middelen over deze 3 instrumenten voorgesteld:

- grondruilbank: 6.12 mln euro
- kwalitatieve verplichting: 1.95 mln euro
- gebiedsontwikkelfaciliteit: 3.33 mln euro

Hierbij wordt wel aangetekend dat de grondruilbank ingevuld is als een 'revolving fund' (grond wordt gekocht door de gemeente en een maximaal 3 jaar later weer doorverkocht aan een agrariër), dat wil zeggen dat de middelen die daarvoor beschikbaar zijn uiteindelijk weer vrijvallen, minus de gederfde rentekosten. Dat betekent dat er op termijn meer middelen aan de kwalitatieve verplichting en de gebiedsontwikkelfaciliteit besteed kunnen worden.

Ervan uitgaande dat de gemeente met het inzetten van de Toolkit Grond-instrument zowel maatschappelijke als landschappelijke doelstellingen nastreeft door middel van het bevorderen van een duurzame landbouwstructuur in de regio, kan met de berekeningen uit deze studie de stelling worden onderbouwd dat de inzet van de middelen en de instrumenten uit de Toolkit Grondinstrument daadwerkelijk effectief zal zijn om de genoemde doelstellingen te bereiken.

Wanneer de gemeente Midden-Delfland op een goede, zorgvuldige en flexibele manier haar Toolkit Grondinstrument inzet en daarbij de juiste keuzes maakt, kan ze met behulp van dat grondinstrumentarium zeker een waardevolle bijdrage leveren aan het behoud van een duurzame en vitale veehouderijsector op haar grondgebied.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De centrale doelstelling voor Midden-Delfland is het behouden en versterken van het agrarisch cultuurlandschap met behoud van de koe in de wei. Dit landschap, in het bijzonder het agrarisch kerngebied, is van grote maatschappelijke waarde voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en het versterken van het investeringsklimaat in de Metropoolregio Rotterdam, Delft en Den Haag. Dit wordt onderschreven door overheden uit deze regio, waaronder de gemeente Midden-Delfland, die met elkaar samenwerken in de Hof van Delfland. Zij zijn van mening dat het product landschap in de Hof van Delfland een collectieve waarde heeft en zetten zich gezamenlijk in om het te behouden en te versterken.

Het behouden en integraal ontwikkelen van (de landschappelijke kwaliteit van) Midden-Delfland is ook het uitgangspunt geweest bij de totstandkoming van de afspraken over de aanleg de A4 Delft Schiedam. Om de aanleg van de weg uiteindelijk mogelijk te maken is in 2010 in de bestuursovereenkomst IODS een programma met kwaliteitsprojecten opgenomen ter compensatie voor de grote ingrepen in het gebied als gevolg van de aanleg van de weg. Een van de kwaliteitsprojecten is het project 'Groen Ondernemen, een nieuwe landbouw', bestaande uit de projectonderdelen 'Duurzaam boer blijven in Midden-Delfland' en 'Grondinstrument'. De grondgebonden melkveehouderij is de drager van het kwalitatief hoogwaardige landschap in de regio. Om de rol van drager van het gebied goed te kunnen blijven vervullen, is het van belang dat deze sector economisch vitaal blijft. Het kwaliteitsproject 'Groen Ondernemen, een nieuwe landbouw' heeft als doel de sector zo goed mogelijk te faciliteren en de juiste voorwaarden te creëren opdat zij haar rol als drager van het landschap zo goed mogelijk kan invullen. De gemeente Midden-Delfland is trekker van dit kwaliteitsproject.

Voor een economisch vitale grondgebonden landbouwsector in Midden-Delfland is het van belang dat agrarische grond in het gebied ook in de toekomst beschikbaar blijft voor agrarische ondernemers. De beschikbaarheid van agrarische grond voor agrarische ondernemers is niet vanzelfsprekend in Midden-Delfland. De prijs die voor deze grond betaald moet worden is in Midden-Delfland relatief hoger dan elders in het land door het verschil in marktprijs en de gemiddelde economische opbrengstwaarde. Dit laatste houdt in dat door veel bedrijven met de opbrengst van de melkproductie de op de marktprijs gebaseerde kosten van de grond in Midden-Delfland niet zonder meer kunnen worden terugverdiend. Het projectonderdeel 'Grondinstrument' richt zich op de uitdaging de beschikbaarheid van grond voor melkveehouders te bevorderen en mobiliteit van agrarisch grond te stimuleren, om daarmee het kostprijs-element grond voor de agrarische ondernemers bedrijfseconomisch zo passend mogelijk te maken. Om dit doel te bereiken is een instrumentenmix, de Toolkit Grondinstrument, ontwikkeld door de gemeente Midden-Delfland. Hiermee wordt getracht om, 'Brussel-proof' en zonder de markt te verstoren, met verschillende innovatieve maatregelen, waaronder kavelruil, een 'grondruilbank', kwalitatieve verplichtingen en een gebiedsontwikkelingsfaciliteit, te sturen op de grondmarkt ten gunste van melkveebedrijven met toekomst in Midden-Delfland.

De gemeente Midden-Delfland heeft aan LEI Wageningen UR gevraagd om een analyse te maken van de effectiviteit en de kosten-batenverhouding van de hiervoor genoemde onderdelen van de Toolkit, ook in hun onderlinge relatie. Dit is, mede gedaan met het oog op een verantwoorde besteding van de financiële middelen voor de Toolkit die vanuit het Rijk beschikbaar gesteld zijn. Daartoe is deze nota geschreven.

1.2 Probleemstelling

De vraag is op welke wijze de gemeente Midden-Delfland de voor de Toolkit Grondinstrument beschikbare financiële middelen het meest effectief en het meest efficiënt kan inzetten, met name voor wat betreft de hier bestudeerde onderdelen van die Toolkit.

In hoeverre draagt elk van die onderdelen bij aan het bereiken van het doel en tegen welke prijs? Hoe dienen de beschikbare financiële middelen over de vier hier onderzochte onderdelen van de Toolkit te worden verdeeld?

1.3 Aanpak en leeswijzer

Allereerst is de situatie van de (melk)veehouderij (landbouwstructuur) in de gemeente Midden-Delfland beoordeeld door deze te vergelijken met de landbouwstructuur van een groter vergelijkingsgebied, namelijk het Hollands-Utrechts Weidegebied. Daarnaast is de situatie op de grondmarkt (onder andere grondprijzen en grondmobiliteit) in Midden-Delfland beoordeeld aan de hand van een vergelijk met andere gebieden in Nederland. Dit om vast te stellen of er zich op dat gebied in Midden-Delfland specifieke problemen voordoen. Het resultaat van deze analyse staat in hoofdstuk 2.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 per onderdeel van de Toolkit Grondinstrument een kosten-baten analyse uitgevoerd. Op basis daarvan worden de onderdelen van de Toolkit met elkaar vergeleken op effectiviteit. Vervolgens wordt op basis van enkele aannames een voorstel gedaan hoe de beschikbare financiële middelen het meest optimaal over de verschillende onderdelen kunnen worden verdeeld.

In deze studie wordt er op basis van de structuuranalyse uit hoofdstuk 2 en gegevens van LTO Noord, afdeling Midden-Delfland, vanuit gegaan dat er de komende 10 jaar ongeveer 500 ha grond in de regio verhandeld moet gaan worden om de doorgaande grondgebonden veehouderijbedrijven voldoende perspectief te bieden. Dat betekent dat gemiddeld jaarlijks 50 ha van eigenaar gaat veranderen. De Toolkit is daarbij ondersteunend, waarbij het wel van belang is om een goede kosten-batenanalyse te maken van de onderdelen die hier bestudeerd zijn.

De kosten en baten van kavelruil (bedrijfseconomische voordelen) zijn bepaald met normen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG)¹. De baten van een grondruilbank worden gerelateerd aan de schaafeffecten van areaaluitbreiding door groeiende bedrijven (wat levert het hen op?). Hiervoor wordt de groundbeloning per hectare voor en na areaaluitbreiding bepaald. Dit is gedaan met behulp van het programma waarmee het LEI jaarlijks de pachtnormen in de agrarische sector berekent. De gegevens hiervoor zijn aangeleverd vanuit het Informatienet van het LEI. De kosten van de grondruilbank bestaan met name uit gedeerde rente-inkomsten over het geïnvesteerde vermogen.

De baten van de vestiging van een kwalitatieve verplichting, zijnde een privaatrechtelijke overeenkomst tussen overheid en ondernemer met als doel de grondtransactie in te bedden in landschapsdoelen en kopers van buiten de sector af te schrikken, worden gevonden in een lagere grondprijs (grond met een lichte gebruiksbeperking) voor groeiende bedrijven. De (gekapitaliseerde) vergoedingen (inkomsterving per hectare per activiteit) zijn indicatief en gebaseerd op het puntensysteem uit het Groenfonds Midden-Delfland. De kwalitatieve verplichting heeft een negatief effect op de jaarlijkse groundbeloning en daarmee op de grondprijs, wat gunstig is voor de agrarische ondernemers die die grond aan willen kopen.

De kosten en baten van een gebiedsontwikkelfaciliteit, zijnde een regeling waaruit innovatieve investeringen van agrarische ondernemers worden ondersteund die bijdragen aan het realiseerbaar maken van een grondtransactie, worden in deze studie aan de hand van een voorbeeld (ondersteuning startende agrarische ondernemers) bepaald.

De hoogte van de baten (en kosten) van de hier bestudeerde onderdelen van de Toolkit worden ook beïnvloed door de situatie op lokale grondmarkt. Vandaar dat in hoofdstuk 4 aan de hand van enkele casussen nagegaan hoe de instrumenten in hun samenhang kunnen werken en in hoeverre de eerder berekende baten en kosten van de bestudeerde onderdelen van de Toolkit kunnen variëren in afhankelijkheid van de concurrentieverhoudingen op de lokale grondmarkten.

De studie wordt afgesloten met enkele algemene conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

Het is van belang aan te geven dat de berekeningen in deze studie in veel gevallen op aannames berusten, die in concrete situaties meer of minder op kunnen gaan. Concreet gaat het daarbij om het volgende:

¹ Bron: Expertoordeel in interne notitie DLG, 2011. Kavelruil Overijssel, Dienst Landelijk Gebied, Ministerie van EZ.

- Standaardopbrengsten (SO), grondprijzen, DLG-cijfers enzovoort. In deze studie zijn in principe gemiddelden gehanteerd. In elk concreet geval kan dus sprake zijn van meer of minder aantrekkelijke grond, gunstiger of ongunstiger ligging, een hoger of lager rendement van de inzet van middelen, enzovoort.
- de opbrengst van de kwalitatieve verplichting en de gebiedsontwikkefaciliteit is 'voorbeeldsgewijs' gekozen en kan daarom - bij andere keuzes - anders uitvallen;
- de rentestand is een belangrijke aanname bij de berekening van de grondbeloning per hectare. De resultaten daarvan kunnen dus variëren al naar gelang de feitelijke rentestand op het moment van de grondtransactie.

Met name de eerste twee typen aannames zijn 'intrinsiek', dat wil zeggen dat de gevoeligheid voor mogelijke afwijkingen moeilijk in zijn algemeenheid valt te becijferen.

Het rapport is bedoeld om indicatief een voorstel te geven voor de verdeling van beschikbare middelen over de onderdelen van de Toolkit Grondinstrument. In de praktijk zal moeten blijken hoe de Toolkit het beste kan worden ingezet. In veel gevallen zal er sprake zijn van maatwerk.

2 Landbouwstructuur en grondmarkt in Midden-Delfland

2.1 Structuuranalyse

In de eerste fase van dit onderzoek is een beoordeling van de landbouwstructuur in de gemeente Midden-Delfland gemaakt. Hoe staat de (melk)veehouderij in Midden-Delfland ervoor ten opzichte van vergelijkbare veehouderijgebieden in ons land? In de statistieken van het LEI en het CBS worden daarvoor verschillende regio's onderscheiden. Van die regio's is het Hollands/Utrechts Weidegebied op veel punten het meest vergelijkbaar met de situatie in de gemeente Midden-Delfland. Het blijkt dat de landbouwstructuur van Midden-Delfland in grote lijnen vergelijkbaar is met die van genoemd vergelijkingsgebied als het gaat om de omvang van de bedrijven en de verkaveling. Voor wat betreft de grondprijzen ligt dit anders. Die zijn in Midden-Delfland substantieel hoger dan in het vergelijkingsgebied. Dat betekent dat het voor agrarische ondernemers in de regio Midden-Delfland minder gemakkelijk is om grond aan te kopen dan elders. We komen daar op terug.

Een eerste aandachtspunt in de structuuranalyse is de opvolgingssituatie in Midden-Delfland. Die wordt in de statistieken als volgt bepaald. Ondernemers van 55 jaar of ouder worden 1 keer in de 3 jaar gevraagd of zij een opvolger hebben of niet. Op basis daarvan wordt de opvolgingssituatie in de sector vastgesteld. Uitgaande van deze 'klassieke' analyse zijn er in Midden-Delfland relatief meer oudere melkveehouders dan in het vergelijkingsgebied en daarbovenop is de opvolgingssituatie op de melkveebedrijven relatief wat minder goed. De opvolgingssituatie op de overige graasdierbedrijven (veelal extensieve grondgebonden vleesveebedrijven) in Midden-Delfland is daarentegen beter dan in het Hollands-Utrechts Weidegebied (zie tabel 2.1). Met deze analyse wordt overigens niets gezegd over de mogelijkheid om jonge ondernemers van buiten het gebied bedrijven in het gebied zelf over te laten nemen. Dit zou een van de uitdagingen kunnen zijn voor de komende jaren.

Tabel 2.1	Leeftijd en opvolger graasdierbedrijven, 2012		
	Midden-Delfland	Hollands/Utrechts Weidegebied	Nederland
Gemiddeld leeftijd (jaar) bedrijfshoofd			
melkvee	53	52	51
overig	58	60	59
alle	55	56	55
% bedrijven met bedrijfshoofd >= 55 jaar			
melkvee	44	39	35
overig	64	67	64
alle	51	51	50
% met opvolger (van bedrijven met bedrijfshoofd >= 55 jaar)			
melkvee	37	57	64
overig	25	16	18
alle	31	33	34

Bron: CBS, bewerking LEI.

Een tweede aandachtspunt is de wat lastige toekomstige areaaluitbreiding van bestaande melkveehouderijbedrijven in Midden-Delfland ten opzichte van het vergelijkingsgebied, vanwege het relatief geringe aantal overige graasdierbedrijven (zie tabel 2.2). Overige graasdierbedrijven zijn bedrijven met vlees/zoogkoeien, vleesstieren, schapenbedrijven, enzovoort. Deze bedrijven realiseren doorgaans een lagere grondbeloning per hectare dan melkveebedrijven en worden daardoor in de regel eerder opgeheven, tenzij ze zich gaan verbreden. De grond van die bedrijven komt in principe beschikbaar voor de melkveebedrijven in het gebied die door willen, maar die beschikbaarheid is dus relatief beperkt in Midden-

Delfland. Voor Midden-Delfland geldt verder dat er relatief meer opvolgers zijn op de beperkte groep overige graasdierbedrijven.

Tabel 2.2 Graasdierbedrijven, 2012					
	Midden-Delfland		Hollands/Utrechts Weidegebied		
	aantal	%	aantal	%	
Melkvee	62	61	1642	54	
Overig	39	39	1393	46	
Totaal	101	100	3035	100	
Bron: CBS, bewerking LEI.					
Kengetallen graasdierbedrijven, 2012					
	Midden-Delfland		Hollands/Utrechts Weidegebied		
SO/bedrijf (x 1.000)					
Melkvee	214	230			
Overig	26	27			
Alle	141	137			
Aje/bedrijf					
Melkvee	1.9	2.0			
Overig	1.3	1.1			
Alle	1.6	1.6			
Ha/bedrijf					
Melkvee	39.9	42.1			
Overig	13.8	11.4			
Alle	29.8	28.0			
Melkkoeien/bedrijf					
Melkvee	66.8	71.3			
Overig	0.0	0.9			
Alle	41.0	39.0			
Gve/bedrijf					
Melkvee	86	92			
Overig	28	23			
Alle	64	60			
SO/ha (x 1.000)					
Melkvee	5369	5453			
Overig	1891	2352			
Alle	4747	4873			
Melkkoe/ha					
Melkvee	1.67	1.69			
Overig	0.00	0.08			
Alle	1.38	1.39			
Gve/ha					
Melkvee	2.17	2.19			
Overig	2.05	2.00			
Alle	2.14	2.16			
Bron: CBS, bewerking LEI.					

2.2 Verbreding

Een volgend aandachtspunt bij de structuuranalyse is de situatie ten aanzien van de verbreding van de landbouw in Midden-Delfland. Een bedrijf doet aan 'verbreding' als het een of meer van de volgende activiteiten heeft (zie ook het Landbouw Economisch Bericht 2012, hoofdstuk 4, tabel 4.1):

- verwerking van landbouwproducten
- directe verkoop van landbouwproducten aan de consument (boerderijverkoop)
- agrarisch natuurbeheer
- toerisme/recreatie
- zorglandbouw
- boerderijeducatie
- agrarische kinderopvang
- stalling (onder andere caravans).

Zowel in Midden-Delfland als in het Hollands/Utrechts Weidegebied zien we een relatief hoog percentage agrarische bedrijven met verbreding ten opzichte van heel Nederland (tabel 2.3). Dit is met name het gevolg van de relatief grote deelname aan het agrarisch natuurbeheer, maar vanwege de nabijheid van grote stedelijke centra zijn de mogelijkheden voor andere vormen van verbreding in Midden-Delfland ook relatief gunstig (zorg, educatie, kinderopvang, stalling, enzovoort).

	Midden-Delfland	Hollands/Utrechts Weidegebied	Nederland
Melkvee	62	58	30
Overig	37	32	25
Totaal	52	47	27

Bron: CBS, bewerking LEI.

In Midden-Delfland neemt 43% van de graasdierbedrijven deel aan het agrarisch natuurbeheer (melkveebedrijven: 57% en overige graasdierbedrijven: 22%). Voor het Hollands/Utrechts Weidegebied is dat 38% (melkveebedrijven: 51% en overig graasdierbedrijven: 21%). Landelijk is dat 18% (melkveebedrijven: 24% en overig graasdierbedrijven: 12%). Natuurbeheer is in Midden-Delfland vooral geconcentreerd op melkveebedrijven en stalling op overige graasdierbedrijven. Voorts zijn er in Midden-Delfland naar verhouding meer bedrijven met zorg, educatie, en/of kinderopvang: 12% in Midden-Delfland, tegen 5% in Hollands/Utrechts Weidegebied en 3% in heel het land.

2.3 Grondeigendom en pacht

Melkveehouders in Midden-Delfland hebben de grond veelal in eigendom of erfpacht (zie tabel 2.4). Dat betekent, vanwege de relatief hoge grondprijzen, een groeiend eigen vermogen en een stevige solvabiliteit. Voor zover de grond niet in eigendom is, blijkt die vaak in gebruik door middel van reguliere pacht (pachtcontracten voor onbepaalde tijd). Reguliere pacht is vanwege de verregaande pachtersbescherming (continuatierecht, indeplaatsstelling, enzovoort) nagenoeg even zeker als eigendom. Daarnaast wordt de pachter door middel van het jaarlijkse Pachtprizenbesluit gevrijwaard van al te hoge pachtprizen. Vrije pachtvormen (korte looptijd), die voor wat betreft de continuïteit van de bedrijven en het toekomstig agrarisch grondgebruik minder zeker zijn, komen beperkt voor. Het betreft geliberaliseerde pacht van 6 jaar of korter, eenmalige pacht, grondgebruiksverklaring in verband met mestafzet, overige exploitatievormen, enzovoort.

De vraag is in hoeverre eigenaren die gronden via deze vrije pachtvormen voor korte termijn verpachten als 'veilige' verpachters kunnen worden aangemerkt. Veilig wil in dit verband zeggen dat deze verpach-

ters geen aanspraak maken op eigen gebruik van de grond en niet opteren voor een bestemmingswijziging.

Tabel 2.4 Verdeling cultuurgrond van Midden-Delfland naar gebruikstitel	
Gebruikstitel	Ha
Eenmalige pacht	169
Eigendom	2.304
Erfpacht	78
Geliberaliseerde pacht, 6 jaar of korter	139
Grondgebruiksverklaring	7
In gebruik van een terreinbeherende organisatie	123
Natuurpacht (reservaats- of beheerspacht)	44
Overige exploitatievormen	533
Pacht van geringe oppervlakten	2
Reguliere pacht	810
Reguliere pacht kortlopend	173
Teeltpacht	21
Tijdelijk gebruik Land-, Reconstructie- of Herinrichtingswet	56
Eindtotaal	4.460

2.4 Grondmobiliteit

De grondmobiliteit in Midden-Delfland is lager (zie tabellen 2.5 en 2.6) en de (agrarische) grondprijs is aanzienlijk hoger dan in het vergelijkingsgebied: 55-60.000 euro/ha in Midden-Delfland ten opzichte van ruim 45.000 euro/ha in het Hollands-/Utrechts Weidegebied (zie tabellen 2.6 en 2.7). Een lage grondmobiliteit en een hoge grondprijs zijn nadelig voor de beschikbaarheid van agrarische grond. Het bemoeilijkt schaalvergroting door middel van areaaluitbreiding evenals de verbetering van de landbouwstructuur door middel van ruilverkaveling. In tabel 2.5 is voor de verschillende groepen van landbouwgebieden in ons land in de periode 2009-2012 aangegeven welk percentage van de grond in welk jaar verhandeld werd. Hoe hoger het percentage, hoe hoger de grondmobiliteit.

Tabel 2.5 Grondmobiliteit (%) per groep van (aansluiten) landbouwgebieden, 2009-2012					
LB14Code		2009	2010	2011	2012
1	Bouwhoek en Hogeland	0.7	0.6	0.5	1.0
2	Veenkoloniën en Oldambt	0.9	0.9	0.8	1.3
3	Noordelijk Weidegebied	0.6	0.6	0.6	0.6
4	Oostelijk Veehouderijgebied	0.4	0.5	0.6	0.7
5	Centraal Veehouderijgebied	0.4	0.4	0.6	0.6
6	IJsselmeerpolders	0.9	0.9	0.6	0.7
7	Westelijk Holland	0.6	0.7	0.7	0.7
8	Waterland en Droogmakerijen	0.5	0.4	0.6	0.7
9	Hollands/Utrechts Weidegebied	0.4	0.6	0.7	0.6
10	Rivierengebied	0.4	0.4	0.4	0.5
11	Zuidwestelijk Akkerbouwgebied	0.6	0.6	0.6	0.6
12	Zuidwest-Brabant	0.4	0.3	0.7	0.7
13	Zuidelijk Veehouderijgebied	0.4	0.6	0.8	0.7
14	Zuid-Limburg	0.5	0.9	0.9	0.7
	Nederland	0.56	0.62	0.65	0.73

Tabel 2.6 Transacties van Landbouwgronden in Midden Delfland in de periode 2008-2010					
(aansluiten)Jaar	Gebruik	Recht	Opstal	Ha	Prijs/ha
2008	Grasland	ve	n	32.00	78.100
2009	Grasland	ve	n	2.48	55.000
2010	Grasland	ve	n	2.88	55.000
2010	Grasland	ve	n	2.45	64.000
2010	Grasland	ve	n	1.19	60.000

Tabel 2.7 Agrarische grondprijs per groep van landbouwgebieden, 2011/2012				
LB14Code	LB14Naam	2011	2012	
1	Bouwhoek en Hogeland	44.748	45.440	
2	Veenkoloniën en Oldambt	34.673	39.324	
3	Noordelijk Weidegebied	34.933	35.697	
4	Oostelijk Veehouderijgebied	45.641	46.735	
5	Centraal Veehouderijgebied	52.059	54.904	
6	IJsselmeerpolders	65.950	66.089	
7	Westelijk Holland	46.864	48.306	
8	Waterland en Droogmakerijen	37.746	34.140	
9	Hollands/Utrechts Weidegebied	45.407	46.742	
10	Rivierengebied	52.263	55.360	
11	Zuidwestelijk Akkerbouwgebied	56.311	56.926	
12	Zuidwest-Brabant	59.963	60.533	
13	Zuidelijk Veehouderijgebied	57.240	64.414	
14	Zuid-Limburg	47.997	49.190	
	Nederland	47.640	48.938	

Op basis van de gegevens uit de vorige paragrafen komt naar voren dat er de komende 10 jaar in Midden-Delfland maximaal 640 ha grond vrij komt bij stoppende ondernemers zonder opvolger. Van deze hoeveelheid hectares wordt op dit moment 32% gepacht en is 68% in eigendom van de agrarische ondernemers (zie tabel 2.8).

Tabel 2.8 Vrijkomende grond in Midden-Delfland op basis van de te verwachten structuurontwikkeling in de (melkvee-)houderij	
Type	Kenmerken
Melkvee	<ul style="list-style-type: none"> - 62 bedrijven met gemiddeld 40 ha (totaal 2.480 ha) - 44% bedrijven, bedrijfshoofd ouder dan 55, waarvan 37% met opvolger - Aantal te verwachten stoppers komende 10 jr.: 17 bedrijven met een areaal van 460 ha (gemiddeld 27 ha per bedrijf)
Overige graasdierhouderij	<ul style="list-style-type: none"> - 39 bedrijven met gemiddeld een kleine 14 ha (totaal 540 ha) - 64% bedrijven, bedrijfshoofd ouder dan 55, waarvan 25% met opvolger - Aantal te verwachten stoppers komende 10 jr.: 18 bedrijven met een areaal van 180 ha (gemiddeld 10 ha per bedrijf)
Totaal graasdierhouderij	<ul style="list-style-type: none"> - Totaal beschikbaar aan grond vanwege bedrijfsbeëindiging: 640 ha - Beschikbaar komende grond op deze bedrijven komende 10 jaar: 430 ha eigendom, 210 ha pacht

2.5 Hervorming EU-landbouwbeleid

In 2015 komt de Europese melkquotering tot een einde. Dit feit leidt naar verwachting tot uitbreiding van de melkproductie, een toenemende vraag naar grond en een meer fluctuerende, en waarschijnlijk gemiddeld lagere, melkprijs. Door de verwachtingen hieromtrent is de grondprijs in het nabije verleden flink gestegen (overloop van de melkquotumprijs in de grondprijs). Voor de toekomst is er echter ook een kans dat er dierrechten zullen worden ingevoerd als het de Nederlandse melkveehouderij niet lukt om het toenemende mestoverschot via mestverwerking af te zetten. Die dierrechten hebben (ceteris paribus) een negatief effect op de grondprijs omdat een deel van het inkomen van de veehouders in die rechten gaat zitten. Ten slotte dient rekening te worden gehouden met het op termijn opdrogen van de huidige EU-toeslagrechten voor de melkveehouderij. Ook dat zal naar verwachting een negatief effect op de grondprijzen met zich meebrengen omdat veehouders in dat geval minder voor de grond zullen kunnen (en willen) betalen.

2.6 Conclusies

De landbouwstructuur in Midden-Delfland is niet echt afwijkend van het grotere vergelijkingsgebied, het Hollands/Utrechts Weidegebied. De situatie in dat grotere vergelijkingsgebied is echter wel minder optimaal dan in de rest van Nederland en dat geldt dus ook voor Midden-Delfland. Wel specifiek voor Midden-Delfland ten opzichte van het Hollands/Utrechts Weidegebied is de relatief hoge grondprijs (gemiddeld 60.000 euro per hectare). In de melkveehouderijsector in Midden-Delfland zijn relatief veel oudere ondernemers actief en relatief weinig van hen hebben een opvolger. Daarnaast zijn er relatief weinig overige graasdierbedrijven en die bedrijven hebben weer relatief veel opvolgers. Verbredingsactiviteiten komen relatief veel voor in Midden-Delfland, met name op melkveebedrijven, en de nabijheid van het stedelijk gebied biedt zeker kansen voor uitbreiding van die activiteiten.

Gegeven de gemiddeld wat hogere leeftijd van de melkveehouders in de regio, in combinatie met de relatief wat slechtere opvolgingssituatie, zullen er naar verwachting in de nabije toekomst in Midden-Delfland relatief veel (melkvee)bedrijven en relatief weinig overige graasdierbedrijven worden beëindigd. Daardoor zal de grondmobiliteit in de nabije toekomst toenemen, waarbij wel aangetekend moet worden dat de relatief hoge grondprijs in het gebied daarbij weer belemmerend werkt. Omdat veel landbouwgrond in eigendom is van melkveehouders betekent dit dat er in de toekomst in principe relatief veel landbouwgrond te koop zal worden aangeboden. De grondprijs kan daardoor in de toekomst wellicht dalen. De ontwikkelingen inzake het EU-landbouwbeleid kunnen die tendens versterken. Vanwege alle onzekerheden in deze prognose en het - zeker - pas op termijn gaan spelen van de geschetste ontwikkelingen is in het voorliggende rapport uitgegaan van het gegeven van een relatief hoge grondprijs in de regio Midden-Delfland, die ook nog wel een aantal jaren aan zal houden.

3 Kosten-batenanalyse Toolkit Grondinstrument

3.1 Onderdelen Toolkit Grondinstrument

De centrale doelstelling voor Midden-Delfland is het behouden en versterken van het agrarische cultuurlandschap in de regio met een duurzame grondgebonden veehouderij als landschappelijke en economische drager daarvan. Beschikbaarheid van grond voor die sector speelt daarbij een belangrijke rol. De gemeente Midden-Delfland wil met het project Grondinstrument deze beschikbaarheid stimuleren met behulp van een Toolkit, onder andere bestaande uit de volgende onderdelen:

- Het instellen van een regeling ter stimulering van *vrijwillige kavelruil*;
- Het instellen van een *grondruilbank* (overbruggingsfinanciering);
- Het koppelen van een regeling voor het bevorderen van grondtransacties door het afspreken en/of vestigen van *kwalitatieve verplichtingen* aan te verhandelen grond;
- Het instellen van een regeling voor het bevorderen van grondtransacties door het ondersteunen van innovatie en verdienvermogen van bedrijven (*gebiedsontwikkel-faciliteit*).

De gemeente heeft het LEI gevraagd om een kosten-batenanalyse van deze 4 onderdelen van de Toolkit en een oordeel over de meest optimale verdeling van de beschikbare financiële middelen hierover. In dit hoofdstuk wordt daartoe in eerste instantie berekend in welke mate areaaluitbreiding bedrijfseconomisch passend is of kan zijn, gegeven de gemiddelde agrarische grondprijs in Midden-Delfland. Vervolgens worden per genoemd onderdeel van de Toolkit de kosten en de baten (per hectare) berekend over een periode van 10 jaar, ook om daarmee het rendement van dat onderdeel voor de grondtransacties te bepalen. Op basis daarvan kan dan indicatief worden bepaald welk onderdeel in welke mate bijdraagt aan het bedrijfseconomisch passend maken van de grondtransacties in het gebied. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een voorstel voor de verdeling van de beschikbare middelen over de hier bestudeerde onderdelen van de Toolkit.

3.2 Bedrijfseconomische baten van areaaluitbreiding (een voorbeeld)

Om een indicatie te kunnen geven van de baten van areaaluitbreiding voor agrarische ondernemers in Midden-Delfland wordt in deze paragraaf een voorbeeld gegeven van wat areaaluitbreiding van een klein naar middelgroot bedrijf met 8 ha grond op kan leveren. Dit voorbeeld sluit goed aan bij de situatie en het karakter van de veehouderij in het gebied. De baten van areaaluitbreiding kunnen worden afgeleid van de mate waarin de grondbeloning per hectare toeneemt wanneer een bedrijf uit de groep kleinere bedrijven overgaat naar de groep middelgrote bedrijven. Genoemde baten zijn berekend met behulp van LEI Boekhoudnet-bedrijven in het vergelijkingsgebied, het Hollands-/Utrechts Weidegebied (zie tabel 3.4).

In tabellen 3.1, 3.2 en 3.3 wordt een overzicht gegeven van de spreiding van de (melk-) veebedrijven in Midden-Delfland naar bedrijfsomvang, uitgedrukt in Standaard Opbrengsten (SO).

	<25	25-100	100-250	250-500	500-1.000	>= 1.000	Totaal
Melkveebedrijven	1	7	35	18	1	0	62
Overige graasdierbedrijven	22	17	0	0	0	0	39
Totaal	23	24	35	18	1	0	101

Bron: CBS, bewerking LEI.

	<25	25-100	100-250	250-500	500-1.000	>= 1.000	Totaal
Akkerbouw	1	1	0	0	1	0	3
Glastuinbouw + champignons	0	1	2	1	14	43	61
Tuinbouw vollegronds	0	1	0	0	0	0	1
Melkvee	1	7	35	18	1	0	62
Overige graasdierbedrijven	22	17	0	0	0	0	39
Hokdier	1	0	0	0	0	0	1
Gemengd	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	25	27	37	19	16	43	167

Bron: CBS, bewerking LEI.

	<25	25-100	100-250	250-500	500-1.000	>= 1.000	Totaal
Melkveebedrijven	1.6	11.3	56.5	29.0	1.6	0.0	100
Overige graasdierbedrijven	56.4	43.6	0.0	0.0	0.0	0.0	100
Totaal	22.8	23.8	34.7	17.8	1.0	0.0	100

Bron: CBS, bewerking LEI.

Uit de voorgaande tabellen blijkt dat de wat kleinere bedrijven in het gebied een gemiddelde bedrijfsomvang hebben van 180.000 SO en een bedrijfsareaal van 33 ha. Middelgrote bedrijven in het gebied hebben een gemiddelde bedrijfsomvang van 257.000 SO en een bedrijfsareaal van 53 ha.

Met behulp van tabel 3.4 (volgende bladzijde) kan berekend worden welke grondbeloning per extra hectare kan worden gerealiseerd bij een uitbreiding van het areaal van een klein bedrijf met gemiddeld 8 ha naar een middelgroot bedrijf. Op basis daarvan kan dan de maximale prijs die een ondernemer op basis van bedrijfseconomische overwegingen voor de grond kan betalen berekend worden (de maximale biedprijs).

In het voorbeeld wordt uitgegaan wordt van een groei van een klein bedrijf van 29 ha naar een middelgroot bedrijf van 37 ha. In dit geval bedraagt de grondbeloning per hectare over deze extra 8 has $(8 \times 723 + 29 \times 314) / 8 = \text{€ } 1.861,-$ per ha. Dit bedrag is opgebouwd uit de grondbeloning per hectare van de groter wordende bedrijven op de extra hectares ($8 \times \text{€ } 723 = \text{€ } 5.784$), plus het verschil in grondbeloning op de hectares die men voor de uitbreiding al gebruikte ($29 \times \text{€ } 314 = \text{€ } 9.106$). Bij elkaar vormt dit een grondbeloning per extra hectare van $(\text{€ } 5.784 + \text{€ } 9.106 / 8 =) \text{€ } 1.861$.

Bij kapitalisatie van dit bedrag tegen een rendement van 4% resulteert er een maximale biedprijs per hectare van $1.861 / 0.04 = \text{€ } 46.525$. Dit houdt in dat een gemiddeld bedrijf in de regio Midden-Delfland niet in staat is om de huidige gemiddelde grondprijs van 60.000 euro in het gebied op te brengen. Daarmee is er dus een duidelijke legitimatie voor de gemeente om de Toolkit Grondinstrument in te zetten. Zoals ook in de inleiding is aangegeven moet hierbij wel aangetekend worden dat de hoogte van de maximale biedprijs varieert met het rentepercentage. Een rentepercentage van 4% is echter een gangbaar gemiddelde voor een gezond bedrijf in Midden-Delfland.

Tabel 3.4 Grondbeloning en maximale biedprijs van grond in het Hollands-Utrechts Weidegebied, een voorbeeld		
Gemiddelde in periode 2007-2011	0-30 ha	30-50 ha
Bedrijfsareaal in ha	29	37
Grondbeloning in euro's per ha	410	723
Opbouw maximale biedprijs		
Uitbreiding in ha		(37 - 29 =) 8
Inkomen nieuwe ha		(8 x 723) =) 5.784
Inkomen oude ha		(29 x (723-410)) = 9.077
Inkomen totaal		14.861
Inkomen totaal per nieuwe ha		(14.861/8) = 1.861
Maximale biedprijs bij 4% rente (euro/ha)		46.525
Bron: LEInformatienet.		

3.3 Kosten en baten van Kavelruil

Een indicatie van de baten van kavelruil kan worden gegeven met cijfers van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Specialisten van de DLG geven de volgende indicaties van de voordelen van verbetering van de verkaveling voor de agrarische ondernemer:

- Vergroting huiskavel: 10 euro per hectare per procent vergroting;
- Verkorting afstand bedrijfsgebouwen tot de veldkavels: 100 euro per bedrijf per km verkorting;
- Concentratie kavels: 30 euro per hectare per kavel minder;
- Verbetering perceelgrootte: 35 euro per ha bij vergroting met 1 ha.

Voorbeeld

Een bedrijf van 30 ha heeft een huiskavel van 15 ha, en 3 veldkavels van elk 5 ha op de afstanden van 1, 2 en 3 km. Na de verkaveling is de huiskavel van de ondernemer 20 ha en heeft hij één veldkavel van 10 ha op 2 km afstand.

Voor dit bedrijf is het economisch voordeel per hectare (uitgaande van 50% eigen werk en 50% loonwerker):

- Huiskavelvergroting: € 5.100
- Kavelconcentratie: € 1.800
- Afstandverkorting: € 800
- Kavelvergroting: € 450

De totale baten zijn € 8.100 per jaar op 30 ha, ofwel € 270 per hectare.

De kosten voor het stimuleren van de kavelruil betreffen de inzet van een kavelruil-coördinator die dat proces faciliteert, evenals de kosten van het verkavelingsproces zelf (kadasterkosten, notariskosten enzovoort). Op basis van de gegevens van DLG wordt hiervoor per hectare een bedrag van gemiddeld € 1.000 per hectare gerekend. Dit bedrag kan volgens de DLG in 6 jaar tijd door de veehouder terugverdiend worden uit de meer-opbrengsten van de grond, die door de kavelruil gerealiseerd kunnen worden.

Wanneer we nu de kosten en baten van de kavelruil per hectare bezien over een termijn van 10 jaar, zien we dat de kosten dan € 1.000 per hectare bedragen (eenmalig voor de overheid) en de baten € 2.700 per hectare (jaarlijks € 270 per hectare voor de ondernemer). Verschil € 1.700 per hectare. Daarmee kan geconcludeerd worden dat kavelruil met een relatief beperkte inzet van middelen een relatief groot voordeel op kan leveren voor de veehouder.

3.4 Kosten en baten van de Grondruilbank

In de Toolkit Grondinstrument die de gemeente Midden-Delfland wil gaan implementeren is, aanvullend op de regeling voor het stimuleren van kavelruil, de mogelijkheid opgenomen om als gemeente een overbruggingsfinanciering bij grondtransacties te verlenen. Deze overbruggingsfinanciering wordt ook wel als grondruilbank betiteld.

De grondruilbank wordt uitsluitend ingezet daar waar duidelijk is dat marktpartijen er onderling niet uitkomen, maar het voor de structuurontwikkeling van de betrokken veehouderijbedrijven wel noodzakelijk is dat de grondtransacties door kunnen gaan. De grondruilbank kan een overbruggingsfinanciering faciliteren door het opkopen van meerdere hectares in één keer om die vervolgens in kleinere delen door te verkopen.

Een andere situatie kan zich voordoen als een boer wil stoppen en een aantal omringende boeren zijn grond wel willen kopen, maar dit (nog) niet kunnen financieren. In dat geval komt de grond in handen van de grondruilbank en wordt ze later (maximaal na 3 jaar) doorverkocht aan de belangstellenden.

De grondruilbank koopt marktconform aan, dat wil zeggen tegen de in de regio geldende marktprijs van de grond, en verkoopt ook weer marktconform. In de periode dat de grond in bezit is van de grondruilbank worden de gronden telkens voor telkens 1 jaar verpacht aan een veehouder in de regio. Dus maximaal 3 keer 1 jaar.

De kosten van een grondruilbank bestaan in principe uit de rentekosten over het in grond geïnvesteerde vermogen. Daarnaast zal de grond opbrengsten opleveren uit ingebruikneming voor korte duur (geliberaliseerde pacht van maximaal 6 jaar) door omliggende agrarische bedrijven. De kosten van de grondruilbank bedragen voor de overheid indicatief € 1.200 per hectare per jaar, zijnde de rentelasten voor de aankoop van de grond (uitgaande van € 60.000 per hectare en een rentepercentage van 3%, is € 1.800 euro), minus de pacht van gemiddeld € 600 per hectare.

Voor de jaarlijkse baten voor de ondernemer wordt de eerder in paragraaf 3.2 berekende grondbeloning van € 1.861 per hectare gehanteerd, minus de pacht van € 600 per hectare. Dat is dus een bedrag van € 1.261 per hectare. Daar moeten de vermeden rentekosten per hectare (zijnde 1.800 per hectare) bij opgeteld worden. In totaal zijn de baten dus € 3.061 per hectare. Afgerond € 3.000 per hectare.

Wanneer we nu de kosten en baten van de grondruilbank per hectare bezien over een termijn van 10 jaar, zien we dat de kosten dan € 3.600 per hectare bedragen (3 jaar € 1.200 per hectare) en de baten € 9.000 (3 jaar € 3.000 per hectare). Verschil € 5.400 per hectare. Daaruit kan geconcludeerd worden dat de grondruilbank weliswaar een aanzienlijke investering van de overheid vergt, maar ook een aanzienlijk voordeel oplevert voor de ondernemer.

3.5 Kosten en baten van een Kwalitatieve Verplichting (KV)

Met de vestiging van een Kwalitatieve Verplichting (KV) op het moment van de verkoop van de grond wordt beoogd om de grond aantrekkelijker te maken voor agrarische kopers en verkopers onderling door de transactie in te bedden in een breder kader van afspraken. Dit zijn afspraken die zijn gekoppeld aan grondtransacties en aansluiten bij natuur- en landschapsdoelen die door grondgebonden landbouwbedrijven in de gemeente Midden-Delfland kunnen worden gerealiseerd. Belangrijk bijproduct is dat een dergelijke KV 'onveilige kopers' (dat wil zeggen kopers van buiten de sector) af kan schrikken, waardoor (melk-)veehouders met groeiambities meer kansen op de grondmarkt krijgen. Een KV vertaalt zich in een lagere grondprijs vanwege de beperkingen van het grondgebruik die die verplichting met zich meebrengt. Daardoor krijgen groeiende melkveebedrijven met een lagere aankoopprijs van extra grond te maken, waardoor ze 'gemakkelijker' uit kunnen breiden en kunnen blijven voortbestaan.

De indicatieve omvang van het (negatieve) effect van een KV op de grondprijs, dus de daling van de grondwaarde door toepassing van de KV, kan bepaald worden aan de hand van de inkomensderving per hectare, indien onderdelen van het puntensysteem (het natuurpakket) uit het Groenfonds Midden-Delfland als kwalitatieve verplichting worden vastgelegd. Ook dit is weer ter indicatie. In Midden-Delfland is onge-

veer 1.000 ha grond bestemd voor natuur- en landschapspakketten. De begroting van het Groenfonds voor 2012-2017 gaat uit van 1,5 mln euro (inclusief 120.000 euro uitvoeringskosten). Dat betekent $1.380.000/1.000 \text{ ha} = 1.380 \text{ euro/ha}$ in 6 jaar: dat is 230 euro per hectare per jaar. Uitgaande van het eerder genoemde rendement van 4% levert dat een daling van de grondwaarde op van $230/0.04 = 5.750$ euro per hectare.

Deze waardedaling dient dus door de overheid uitgekeerd te worden (kosten) aan de boer die zijn grond verkoopt. Dat betekent voor die boer een winst van 5.750 euro per hectare (baten). Daarnaast is er sprake van een kopende boer. De baten van de kwalitatieve verplichting bedragen voor hem de lagere rentelasten die hij hoeft te betalen bij een grondprijs van 54.250 euro per hectare. Qua rentekosten levert dat voor deze boer een voordeel van € 172,50 per hectare op. Over een periode van 10 jaar wordt dat € 1.725 (idem baten).

Wanneer we nu de kosten en baten van de kwalitatieve verplichting per hectare bezien over een termijn van 10 jaar, zien we dat de baten in die periode de kosten overschrijden met een bedrag van € 1.725 per hectare.

Overigens moet hierbij ook aangetekend worden dat, hoewel er in financieel opzicht niet een hoger rendement wordt gegeneerd dan bij de beide voorgaande onderdelen van de Toolkit, de kwalitatieve verplichting wel een relatief hogere bijdrage levert aan de kwaliteit van natuur en landschap in de regio dan de beide voorgaande onderdelen. In die zin zijn de indirecte baten (onder andere behoud landschappelijke waarden, hogere huizenprijzen in de omgeving) van dit instrument hoger dan die van de beide voorgaande instrumenten.

3.6 Kosten en baten van een Gebiedsontwikkefaciliteit

De Gebiedsontwikkefaciliteit is een regeling waaruit innovatieve investeringen van agrarische ondernemers worden ondersteund die bijdragen aan het realiseerbaar maken van grondtransacties tussen agrariërs in het gebied. In overleg met de opdrachtgever is besloten om de kosten en baten van de Gebiedsontwikkefaciliteit (GOF) in eerste instantie uit te werken voor het onderdeel 'Steun aan jonge boeren in Midden-Delfland'. In de structuuranalyse uit hoofdstuk 2 komt immers naar voren dat de opvolgings situatie in de grondgebonden veehouderij in Midden-Delfland een aandachtspunt is. Andere onderdelen van de GOF vereisen weer andere berekeningen en aannames. Daarom zijn niet alle mogelijke onderdelen van de GOF hier in beschouwing genomen. Dat voert te ver in het kader van deze studie.

In het onlangs (eind juni 2013) bereikte akkoord van de Europese Raad over het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouw Beleid (GLB) wordt steun voor jonge boeren verplicht voor elke Europese staat. Jonge boeren krijgen een extra betaling per hectare (extra hectaretoeslag) en daarnaast hebben de lidstaten de mogelijkheid geld voor plattelandsonwikkeling te besteden aan regelingen voor jonge boeren. In Nederland is er al een regeling voor jonge boeren (zie www.lnvloket.nl). Deze subsidie voor jonge boeren is in 2013 opengesteld van 1 tot en met 28 oktober. In 2012 was er 5,3 mln euro beschikbaar en werd er geloot omdat de aanvragen het budget overstegen. Tot de subsidiabele kosten worden 4 investeringscategorïën gerekend: gebouwen, grond, machines en verplaatsbare installaties en overige landbouwinvesteringen. Van maximaal 80.000 euro aan subsidiabele kosten kan maximaal 25% worden gesubsidieerd (20.000 euro).

Gegeven de wat minder positieve opvolgingssituatie in Midden-Delfland ligt steun voor beginnende melkveehouders via een Gebiedsontwikkefaciliteit voor de hand. Daar zijn ook mogelijkheden voor, aangezien steun voor jonge boeren, gezien het genoemde EU-akkoord en de nationale 'Subsidie jonge landbouwers' regeling, niet als staatssteun wordt gezien. Het budget van de Europese en nationale regelingen is echter te beperkt om daarvan een substantiële bijdrage aan de positie van jonge boeren in Midden-Delfland te verwachten. Het ondersteunen van innovatieve investeringen van jonge veehouders vanuit de Gebiedsontwikkefaciliteit is in Midden-Delfland is dan ook gewenst. Die steun kan in de vorm van een bijdrage aan subsidiabele investeringskosten en/of in de vorm van een gemeentelijke garantstelling van leningen van jonge boeren bij banken. Dat laatste heeft voor jonge melkveehouders het voordeel van een

lagere rente. In ruil daarvoor zou de gemeente investeringen in milieu- (emissiearme stallen) dan wel landschappelijke (koeien in de wei) voorwaarden kunnen stellen.

Er zijn verschillende baten te onderscheiden in het geval van de ondersteuning van innovatieve investeringen van jonge melkveehouders in het gebied. Gaat het om een investering in grond, dan kunnen er de baten zijn van een betere verkaveling (paragraaf 3.3) evenals baten van vergroting van het bedrijf (paragraaf 3.2). Daarnaast kan aan de subsidie/garantstelling een kwalitatieve verplichting worden verbonden (paragraaf 3.4). Tot slot kan als baat worden aangemerkt dat er in de melkveehouderij voor een x-bedrag aan investeringen wordt gerealiseerd. Investerings die zonder steun mogelijk niet zouden hebben plaatsgehad. Concrete invulling van dit voorbeeld kan pas bij daadwerkelijke toepassing van de Toolkit omdat elke praktijksituatie verschillend zal zijn.

De kosten van de voor dit onderzoek gekozen invulling van de gebiedsontwikkelingsfaciliteit zijn gelijk aan de subsidie als percentage van de subsidiabele kosten. Aan de garantstelling zullen doorgaans geen kosten verbonden zijn. Voor de vergelijking van het rendement van dit instrument ten opzichte van de andere instrumenten uit de Toolkit kiezen we er dan ook voor om dit rendement als een gemiddelde te zien van de revenuen van de andere 3 instrumenten. Daarmee komen we voor de gebiedsontwikkelingsfaciliteit op een 'winst' van € 2.940 per hectare per 10 jaar (1700 + 5400 + 1725/3).

3.7 Conclusies

In het bovenstaande zijn van elk van de 4 bestudeerde onderdelen van de Toolkit Grondinstrument de kosten en baten berekend. Daaruit komt naar voren dat alle hier bestudeerde onderdelen van de Toolkit een positieve opbrengst hebben voor het doel daarvan, namelijk het stimuleren en ondersteunen van grondtransacties ten gunste van de agrarische sector in de gemeente ten behoeve van het beheer en behoud van het agrarisch cultuurlandschap in het gebied. Wel blijkt dat een investering in de grondruilbank hiervoor het meest effectief is. Daar staat tegenover dat met kwalitatieve verplichtingen in meerdere mate kwaliteit aan het landschap wordt toegevoegd, wat zich ook uit in indirecte baten. Kavelruil is relatief goedkoop en er kunnen relatief veel hectares verkaveld worden met een relatief kleine investering uit de middelen die voor de Toolkit Grondinstrument beschikbaar zijn. De effectiviteit van de Gebiedsontwikkelingsfaciliteit kan niet concreet weergegeven worden, maar slechts als resultante van de effectiviteit van de 3 andere onderdelen van de Toolkit. Toch kan met dit instrument een krachtige impuls gegeven worden aan de het versterken van de verdien capaciteit van blijvende bedrijven in de regio, waarmee zij ook beter in staat zullen zijn om die grondtransacties te financieren die nodig zijn voor het voortbestaan van hun bedrijf.

In tabelvorm zien de kosten en baten van de verschillende onderdelen van de Toolkit Grondinstrument er over een periode van 10 jaar als volgt uit:

Tabel 3.5 Kosten en baten per hectare van de instrumenten uit de Toolkit			
	Kosten	Baten	Vershil
Kavelruil	€ 1.000	€ 2.700	€ 1.700
Grondruilbank	€ 3.600	€ 9.000	€ 5.400
Kwalitatieve verplichting	€ 5.750	€ 5.750 (voor de verkopende boer en € 1.725 voor de kopende boer)	€ 1.725
Gebiedsontwikkelingsfaciliteit			€ 2.940 (aanname: gemiddelde van de voorgaande bedragen)

Als nu gevraagd wordt hoe de gemeente het geld dat beschikbaar is voor de Toolkit Grondinstrument (12 mln euro) het best zou kunnen verdelen over de verschillende hier bestudeerde onderdelen daarvan, dan komen we tot de volgende globale verdeling.

De kosten van kavelruil bedragen € 1.000 per hectare. Op basis van cijfers van de DLG kan gesteld worden het ruilvercentage (dat wil zeggen het aantal hectare dat in een gebied geruild wordt, afgezet te

gen het totale aantal hectares) ongeveer 20% van het areaal in een gebied bedraagt. In Midden-Delfland is dat dus 600 ha. Daarvan uitgaande kunnen de kosten van het onderdeel kavelruil van de Toolkit maximaal 600.000 euro bedragen. Het voorstel is om dat bedrag te reserveren voor de kavelruil.

Blijft over een bedrag van 11.400.000 euro. Als we dat willen verdelen over de grondruilbank, de kwalitatieve verplichting en de gebiedsontwikkelfaciliteit en we kijken naar het rendement van die investeringen per hectare over een periode van 10 jaar, dan komen we tot de volgende verdeling van deze middelen:

- grondruilbank: 6.12 mln euro ($5400/10.065 \times 11,4$ mln)
- kwalitatieve verplichting: 1,95 mln euro ($1725/10.065 \times 11,4$ mln)
- gebiedsontwikkelfaciliteit: 3.33 mln euro ($2940/10.065 \times 11,4$ mln)

Hierbij wordt aangetekend dat de grondruilbank een 'revolving fund' is, wat wil zeggen dat de middelen die daarvoor beschikbaar zijn uiteindelijk weer vrijvallen, minus de gedeerde rentekosten. Dat betekent dat er op termijn meer middelen aan de kwalitatieve verplichting en de gebiedsontwikkelfaciliteit besteed kunnen worden.

Ervan uitgaande dat de gemeente met het inzetten van de Toolkit Grondinstrumentarium zowel maatschappelijke als landschappelijke doelstellingen nastreeft door middel van het bevorderen van een duurzame landbouwstructuur in de regio, kan met de berekeningen uit dit hoofdstuk de stelling worden onderbouwd dat de inzet van de middelen en de instrumenten uit de Toolkit Grondinstrument daadwerkelijk effectief zal zijn om de genoemde doelstellingen te bereiken.

4 Concurrentieverhoudingen op de lokale grondmarkt

4.1 Casuïstiek

De vraag is in hoeverre perspectiefvolle melkveebedrijven voor wat betreft de toekomstige mogelijkheden om het areaal uit te breiden 'klem komen te zitten' tussen andere melkveebedrijven en stedelijke gebieden. Welke situaties kunnen zich daarbij voordoen? Doordat de melkveebedrijven in Midden-Delfland overheersen doet zich hier en daar de situatie voor dat het ene melkveebedrijf alleen maar kan groeien ten koste van een ander melkveebedrijf.

De situatie op de lokale grondmarkt kan beschreven worden aan de hand van een aantal casussen (zie presentatie aan de gemeenteraad, juni 2012). Daarbij zijn 5 casussen die representatief zijn voor de lokale grondmarkt onderscheiden, te weten:

- 1 polder, 1 stopper, 3 groeiers (30 ha van een stoppend bedrijf verdeeld over 3 groeiende bedrijven);
- 2 polders, 1 stopper, 3 groeiers;
- 2 polders, 1 stopper, 2 groeiers/achterblijvers;
- 1 polder, 1 stopper, 1 groeier (binnen 5 jaar);
- 1 polder, 2 stoppers, 1 nieuwe boer (over 5 jaar).

De eerste indeling in 1 of 2 polders is een keuze ten aanzien van de omvang van de lokale grondmarkt. Op welke afstand van de bedrijfsgebouwen is extra grond nog interessant voor een melkveehouder?

In 2007 is door LEI Wageningen UR onderzoek gedaan naar de invloed van de afstand van een perceel tot de bedrijfsgebouwen op de grondprijs¹. De studie laat zien (tabel 4.1) dat 50% van alle agrarische kopers zich binnen een straal van 642 meter bevindt van de percelen die men koopt, 80% bevindt zich binnen een straal van 2.639 meters. Naar het zich laat aanzien komt een straal van 2,5 km overeen met 1 polder.

Percentage van kopers dat woont binnen de gegeven afstand van de percelen die zij kopen	Afstand in meters
50	642
80	2.639
90	6.697
95	17.282
100	205.841

De tweede indeling betreft de aantallen potentiële verkopers en kopers binnen een lokale grondmarkt. Die verhouding bleek in de eerdergenoemde studie mede bepalend voor de hoogte van de grondprijs. Met een toename van het relatieve aantal kopers (meer concurrentie) neemt de marktmacht van de kopers af met als gevolg dat de prijzen stijgen. De studie laat zien dat er op een lokale markt met bijvoorbeeld twintig kopers en twintig verkopers gemiddeld € 3.393 per ha meer wordt betaald dan op een markt met vijftien kopers en twintig verkopers. Vergeleken met de gemiddelde prijs van landbouwgrond van € 42.163 per ha (in 2003), komt dat neer op een 8% hogere grondprijs. Op een markt met bijvoorbeeld twee kopers en twee verkopers wordt € 7.917 (19%) minder betaald dan op een markt met twee kopers en één verkoper. Het grondprijseffect van de concurrentieverhouding is daarmee groter wanneer de lokale markt kleiner is (1 polder). Lokale marktmacht is een belangrijke factor voor de hoogte van agrarische grondprijzen. De verhouding tussen het aantal kopers en het aantal verkopers op een lokale markt evenals de geografische omvang van de lokale markt zijn belangrijke factoren voor de hoogte van de grondprijs.

¹ Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, T. en K. Gardebroek (2007). *Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport.

4.2 Toepassing van het grondinstrumentarium bij de genoemde cases

Als we nu kijken naar de mogelijke inzet van de verschillende onderdelen van het grondinstrumentarium in de voornoemde casus, dan kan het volgende gesteld worden:

- in het geval van 1 stopper en 3 groeiers in een polder kan vooral het instrument van de kavelruil toegepast worden, eventueel gecombineerd met de grondruilbank. Indien daar behoefte aan bestaat bij een van de groeiers, kan ook een beroep gedaan worden op de gebiedsontwikkelfaciliteit.
- in het geval van 2 polders geldt voor dezelfde situatie de inzet van dezelfde instrumenten, ware het niet dat de grondprijs omhoog gedreven kan worden door meerdere belangstellenden in de regio. In dat geval kan de kwalitatieve verplichting met voorrang toegepast worden.
- in het geval van 2 polders, 1 stopper en 2 groeiers/achterblijvers geldt ook dat kavelruil daar goede diensten kan vervullen, gecombineerd met de kwalitatieve verplichting. Indien daar met name bij de achterblijver behoefte aan bestaat, kan hij of zij ook een beroep doen op de gebiedsontwikkelfaciliteit.
- in het geval van 1 polder, 1 stopper en 1 groeier (binnen 5 jaar) kan de grondruilbank goede diensten bewijzen.
- hetzelfde geldt voor de situatie van 1 polder, 2 stoppers en 1 nieuwe boer (over 5 jaar). In dit geval kan de gebiedsfaciliteit wellicht ook goede diensten bewijzen om de nieuwe boer in het zadel te helpen.

Benadrukt moet worden dat het in alle gevallen maatwerk betreft, waardoor de keuzes ook op een andere manier gemaakt kunnen worden om het proces op gang te helpen.

4.3 Conclusie

De casussen behelzen enerzijds de omvang van de lokale grondmarkt en anderzijds de verhouding tussen het aantal kopers en verkopers op de lokale grondmarkt. De eerder besproken maximale biedprijs in geval van areaaluitbreiding moet doorgaans in zijn geheel worden betaald bij een ongunstige lokale markt (naar verhouding veel groeiers en weinig stoppers), maar slechts ten dele in een gunstige lokale grondmarkt (weinig groeiers, veel stoppers). Is die lokale grondmarkt ook nog zeer klein (weinig potentiële aanbieders en vragers) dan wordt de hoogte van de transactieprijs vaak extra hoog of laag. In geval van een monopolie van verkopers of kopers is de prijs zelfs onbepaald. Inzet van de onderdelen van de Toolkit Grondinstrumentarium kan per case verschillen en zal ook maatwerk betreffen, maar duidelijk is dat de verschillende instrumenten de desbetreffende ondernemers zeker verder kunnen helpen.

5 Conclusies en aanbevelingen

Uit deze studie blijkt dat alle hier bestudeerde maatregelen die de gemeente Midden-Delfland in wil gaan zetten in het kader van de Toolkit Grondinstrument een positieve opbrengst hebben voor het doel daarvan, namelijk het stimuleren en ondersteunen van grondtransacties ten gunste van de agrarische sector in de gemeente. Wel blijkt dat investeringen in de grondruilbank het meest effectief zijn. Voor een investering in de grondruilbank is weliswaar relatief veel kapitaal nodig, maar de feitelijke jaarlijkse kosten ervan zijn naar verwachting beperkt omdat de rente relatief laag is en het tijdelijk gebruik van grond jaarlijks ook wat oplevert. Een grondruilbank heeft de nodige kansen op succes omdat er, mede vanwege het relatief lage opvolgingspercentage op melkveebedrijven in Midden-Delfland, in de nabije toekomst een toenemende grondmobiliteit in de regio mag worden verwacht.

Areaaluitbreiding heeft doorgaans tot gevolg dat de verkaveling van de bedrijven verslechtert. Er komen meer kavels en de huiskavel wordt relatief kleiner. Vandaar dat kavelruil een goed instrument is ter ondersteuning van het proces van structuurontwikkeling, voor zover die past in Midden-Delfland en bijdraagt aan het gebied. Een investering in kavelruil levert relatief minder op dan een investering in de grondruilbank, maar levert wel een waardevolle bijdrage aan de versterking van de structuur van de veehouderij in de regio.

De voordelen van het vestigen van een kwalitatieve verplichting op de grond bij een grondtransactie betreffen een lagere prijs per hectare voor bedrijven die het areaal willen uitbreiden en het onaantrekkelijker worden van de landbouwgrond voor niet-agrariërs. Ook hoeft de kopende agrariër minder rentekosten te betalen. Om de kwalitatieve verplichting voor het groeiende veehouderijbedrijf minder beperkend te doen zijn, wordt aanbevolen om het (eenmalig) verplaatsen van de kwalitatieve verplichting naar andere grond binnen het uitbreidende veehouderijbedrijf toe te staan. Veel grondgebonden landbouwbedrijven beschikken immers al over gronden die voor de landbouw minder en voor natuur en landschap meer geschikt zijn. Op deze manier kunnen die bedrijven optimaal ingericht worden voor landbouw en landschap. Het voordeel van een kwalitatieve verplichting is dan ook dat natuur en landschap in de regio tastbaar versterkt worden met deze specifieke maatregel.

In deze studie is de gebiedsontwikkelingsfaciliteit ingevuld aan de hand van het voorbeeld van steun aan startende ondernemers. Steun aan jonge startende melkveehouders is, gegeven de relatief minder goede opvolgingssituatie in Midden-Delfland en de beperkingen van de EU- en landelijke subsidiemogelijkheden voor jonge boeren, belangrijk voor de continuïteit van de melkveehouderij in Midden-Delfland. Er komen immers nogal wat relatief kleine melkveehouderijbedrijven in Midden-Delfland voor. Die zijn vanwege hun relatief lage maximale biedprijs voor extra landbouwgrond minder concurrerend op de lokale grondmarkt(en).

Hierbij moet overigens wel aangetekend worden dat de gebiedsontwikkelingsfaciliteit zich op veel meer onderwerpen en activiteiten zou kunnen richten (zorglandbouw, bed and breakfast bijvoorbeeld). Wanneer er een substantieel bedrag voor deze faciliteit beschikbaar gesteld wordt, kan zij ook het proces van de verbrede landbouw in het gebied (een niet onbelangrijke ontwikkelingsrichting in Midden-Delfland), mits goed begeleid en aangestuurd, verder op gang helpen en faciliteren. Dat kan zeker voordelen bieden voor een aantal ondernemers in het gebied en heeft ook een positief effect op het cultuurhistorische karakter van de regio.

Wanneer de gemeente Midden-Delfland op een goede en zorgvuldige manier haar Toolkit Grondinstrument inzet en daarbij de juiste keuzes maakt, kan ze met behulp van de Toolkit een waardevolle bijdrage leveren aan het behoud van een duurzame en vitale veehouderijsector op haar grondgebied.

Literatuur

Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, T. en K. Gardebroek (2007). *Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport.

Interne notitie DLG, 2011. Kavelruil Overijssel, Dienst Landelijk Gebied, Ministerie van EZ.

LEI, Landbouw Economisch Bericht 2012, Den Haag, 2013.

LTO Noord - afdeling Delflands Groen. *Grondinstrument Midden-Delfland, rapportage huiskamerbijeenkomsten*, Midden-Delfland, november 2010.

www.verkavelenvoorgroei.nl

LEI Wageningen UR 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.

LEI Wageningen UR vormt samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group

Meer informatie: www.wageningenUR.nl/lei