Grondmobiliteit

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster door:
Willem Korthals Altes
Evelien van Rij
Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft

Het onderzoek valt binnen het thema 'Groene Ruimte'.

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
Postbus 19197
3501 DD Utrecht
tel: 070 3785653
internet: http://www.agro.nl/innovatienetwerk/

ISBN: 90 – 5059 – 283 – X
Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding
Rapportnr. 05.2.118 (serie achtergrondrapporten), Utrecht, december 2005

Voorwoord

In ons land is grond relatief schaars. Dat leidt tot concurrentie om de ruimte. Zo heeft toenmalig minister Pronk eens laten becijferen dat wanneer alle claims op de grond monofunctioneel ingevuld zouden worden, we er eigenlik nog een provincie bij zouden moeten hebben. Aangenomen mag worden dat vooral de zwakkere, minder betaalkrachtige functies zoals landbouw, recreatie en natuur het in deze concurrentie moeilijk zullen hebben.

Daar zijn ook signalen voor. Zo is de prijs voor agrarische grond relatief hoog en is de grondmobiliteit – dat wil zeggen: de gronden die in een bepaalde tijd van eigenaar of erfpachter wisselen – laag.

Over dat onderwerp gaat dit essay. Het biedt geen hemelbestormende nieuwe ideeën of concepten, maar geeft een gedegen overzicht van het fenomeen grondmobiliteit in Nederland, inclusief suggesties voor het oplossen van knelpunten. De essentie kan als volgt samengevat worden.

De lage grondmobiliteit blijkt vooral een probleem te zijn voor agrariers die willen uitbreiden en voor steden die groen voor recreatie willen ontwikkelen. Deels komt de lage mobiliteit voort uit het feit dat eigenaren agrarische grond vasthouden in de hoop een flinke winst te kunnen realiseren bij bestemmingswijziging. Dit probleem zou opgelost kunnen worden door een loskoppeling van agrarisch grondgebruik en het recht op meerwaarde bij functiewijziging. Dit kan bijvoorbeeld via erfpachtconstructies worden gerealiseerd.

De lage grondmobiliteit komt ook voort uit het feit dat boeren bij het beëindigen van hun bedrijf af moeten rekenen met de fiscus over het verschil tussen boek- en marktwaarde. Zelfs bij beëindiging als gevolg

van overheidsingrijpen (bijvoorbeeld onteigening) ontkomt men hier alleen aan wanneer binnen drie jaar een nieuw bedrijf in Nederland wordt begonnen. Voor dit probleem zijn twee oplossingsrichtingen denkbaar. Allereerst kan de termijn verlengd worden die geldt voor herinvestering. Verder kunnen er andere waarderingsmethoden gebruikt worden die ervoor zorgen dat het verschil tussen markt- en boekwaarde kleiner wordt of zelfs verdwijnt.

Het is niet te verwachten dat de grondmobiliteit de komende jaren zonder ingrijpen zal toenemen; integendeel. Veel van de huidige mobiliteit hangt samen met ruilverkaveling. Dit instrument wordt door velen als gedateerd beschouwd. Om de mobiliteit op peil te houden, zal naar een nieuwe, aan de eisen van de huidige tijd aangepaste vorm gezocht moeten worden, zo concluderen de auteurs van het essay.

De conclusie voor InnovatieNetwerk is dat er rond het thema grondmobiliteit geen grensverleggende vernieuwingen nodig zijn. Wel is het noodzakelijk dat er veranderingen gaan plaatsvinden binnen bestaande structuren. Door het onder de aandacht brengen van het gedachtegoed uit dit essay bij relevante partijen hopen we daaraan bij te dragen.

Dr. G. Vos
Directeur InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Inhoudsopgave

Voorwoord

1 Inleiding 1

2 Waar kan lage grondmobiliteit een probleem zijn? 5
2.1 De agrarische sector 6
2.2 De verwerving voor niet-agrarische groene doeleinden 6
2.3 Problemen voor verwerving voor stedelijke functies 7
2.4 Conclusie 7

3 Is de grondmobiliteit laag? 9
3.1 Beschikbaarheid cijfers 9
3.2 De hoogte van de grondmobiliteit in cijfers 10
3.3 Afnemende grondmobiliteit 10
3.4 Mobiliteit vergeleken met de mobiliteit op andere onroerend-goedmarkten en de Vlaamse grondmobiliteit 11
3.5 Conclusie 12

4 Functieverandering, hoge prijzen en verwachtingswaarde 15
4.1 De invloed van functieverandering 15
4.2 Wachten op een goede prijs 16
4.3 Aankoop voor recreatiegebieden 18
4.4 Conclusie 19

5 Bedrijfsbeëindiging: minder bedrijven, meer grondmobiliteit? 21
5.1 Het aantal bedrijven is al sterk afgenomen 22
5.2 Veranderende bedrijfsomvang 24
5.3 Wel verandering in bedrijfsoppervlakte, maar lage grondmobiliteit – een verklaring 26
5.4 Conclusie 27

6 Stakingswinst 29
6.1 Minder bedrijfsbeëindigingen 29
6.2 Bedrijven met herinvesteringsreserve 30
6.3 Conclusie 30

7 Kavelruil 33
7.1 Vrijwillige kavelruil 33
7.2 Herverkaveling 34
7.3 Toekomst traditionele ruilverkaveling 35
7.4 Conclusie 36

8 Europees landbouwbeleid, referentiebijdrage 39

9 Oplossingsrichtingen 41

9.1 Striktere rode contouren 41
9.2 Het loskoppelen van agrarisch grondgebruik/eigendom en het recht op meerwaarde bij functiewijziging 42
9.3 Aanpassen van het aankoopbeleid voor recreatiegronden 43
9.4 Uitstellen van de betaling van de stakingswinst 44
9.5 Het veranderen van de fiscale waardering 44
9.6 Aanpassing van de regels voor herinvestering 45
9.7 Nieuwe vormen van ruilverkaveling 46
9.8 Inzet Koopmansgelden 46
9.9 Grondbank 47
9.10 Overige oplossingsrichtingen 47
9.11 Grensverleggende vernieuwingen 48

10 Samenvatting 51

11 Referenties 55

1. Inleiding

Lage grondmobiliteit – het aantal gronden dat binnen een bepaalde tijd van eigenaar of erfpachter wisselt – wordt door diverse partijen als een probleem ervaren. Dit speelt onder andere bij de verwerving voor de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) en het Groen In en Om de Stad (GIOS) en bij verwerving voor andere niet-agrarische doeleinden. In de agrarische sector wordt door mondialisering van de wereldhandel en het marktgerichte beleid de noodzaak steeds groter om over te gaan tot schaalvergroting. Doordat er weinig agrarische grond wordt verhandeld, is het voor Nederlandse boeren moeilijk om te groeien door er grond bij te kopen. Ondanks het feit dat veel boeren stoppen, komt er maar weinig grond beschikbaar op de markt. Deze lage grondmobiliteit binnen de agrarische sector in combinatie met de grote vraag door andere functies – zowel rode (verstedelijking, infrastructuur) als groene (recreatiegebieden, natuur) – houdt verband met een opwaartse druk op de prijzen. Deze hoge prijzen brengen ook weer problemen met zich mee.

Over grondmobiliteit bestaat veel onduidelijkheid. Is deze grondmobiliteit laag? Hoe laag is de grondmobiliteit? Welke problemen hangen samen met deze grondmobiliteit? Wat zijn oorzaken en gevolgen? Hoe kunnen problemen opgelost worden? Het doel van dit essay is om meer helderheid te scheppen over de omvang van het probleem, de oorzaken en gevolgen, en vervolgens aan de hand daarvan mogelijke verbetervoorstellen te bespreken.

Ten behoeve van dit essay heeft een startbijeenkomst plaatsgevonden waarbij, naast de auteurs, de volgende personen actief deelnamen:
Jan Eshuis, gemeente Alphen aan den Rijn
Hans Hillebrand, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
Jan Luijt, LEI
Peter Petrus, secretariaat VROM-Raad
Frank Veeneklaas, Alterra
Ger Vos, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

Op basis van literatuuronderzoek en interviews is de grondmobiliteit geanalyseerd. De volgende personen zijn geïnterviewd:
Ad de Schutter, DLG
Jan Cees Vogelaar, Veehouder en bestuurslid InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
Vinus Zachariasse en Jan Luijt, LEI

De verantwoording voor de inhoud van het essay ligt bij de auteurs.

Achtereenvolgens zal hier worden stilgestaan bij de volgende onderwerpen: Waarom is lage grondmobiliteit een probleem? Is de grondmobiliteit laag? Welke verbanden spelen een rol en welke oplossingsrichtingen kunnen een verbetering met zich mee brengen?

2. Waar kan lage grondmobiliteit een probleem zijn?

Lage grondmobiliteit treft niet ieder op een gelijke wijze. Wat een probleem is voor de ene partij, bijvoorbeeld een agrarische koper, kan een voordeel zijn voor een andere partij, bijvoorbeeld een agrarische verkoper. Over het algemeen is voor elke partij die grond wil kopen een lage grondmobiliteit een probleem; er is te weinig geschikte grond te koop en door schaarste wordt de prijs hoger. De mate waarin bepaalde partijen hiervan last ondervinden, de factoren die hierop van invloed zijn en mogelijke oplossingen, kunnen per partij verschillen. De belangrijkste partijen die last (kunnen) ondervinden van lage grondmobiliteit zijn partijen die:

1. Gronden verwerven voor agrarisch gebruik,
2. Gronden verwerven voor andere niet-agrarische groene doeleinden, zoals natuur (EHS) en recreatie (GIOS),
3. Verwerving voor stedelijke doelen.

Het is daarnaast denkbaar dat lage grondmobiliteit ook baten heeft. Landschappen ontwikkelen zich traag en wellicht sluit een lage dynamiek op de grondmarkt zich hierbij aan. Een hogere dynamiek van koop en verkoop van grond sluit echter een lagere landschappelijke dynamiek niet uit.

De specifieke problemen voor deze drie groepen worden hier kort besproken.

2.1
De agrarische sector

Om concurrerend te zijn op de wereldmarkt en de introductie van meer marktwerking het hoofd te kunnen bieden, moet de agrarische sector, in veel gevallen, op een steeds grotere schaal produceren. Zoals in de inleiding reeds is gesteld, is dit voor veel groeiende agrarische bedrijven lastig wanneer er onvoldoende grond op de markt komt. De invloed die deze lage grondmobiliteit heeft op de bedrijfsvoering verschilt per type agrarisch bedrijf. Niet elk type bedrijf is even grondgebonden. Bedrijven die hun productie op het bestaande bedrijfsoppervlakte kunnen verhogen, hebben minder last van de lage grondmobiliteit. Toch bestaat ook het beeld dat in bijvoorbeeld de glastuinbouw – een sector die bij uitstek hoge intensiteit heeft – kansen worden gemist door een lage grondmobiliteit.

Daarnaast kan een lage grondmobiliteit leiden tot verspreid grondbezit. Doordat grond weinig op de markt komt, zal voor een groeiend bedrijf niet alleen het bekende credo “De buurman verkoopt zijn bedrijf maar een keer” opgaan (want vaak zal deze buurman zijn grond helemaal niet verkopen), maar zal ook gelden: “Hoe vaak komt er nu goede grond binnen een straal van 10 kilometer voor een redelijke prijs op de markt.” Dit kan leiden tot een meer verspreid grondbezit, met bijbehorende nadelen. Niet elk bedrijf is even gevoelig voor gronden die verder verspreid van de huiskavel liggen. Voor melkveehouders die hun koeien buiten laten grazen, is de omvang van de huiskavel van belang, omdat het niet erg praktisch is om de koeien te laten grazen op een weide op 5 km afstand van de stal. Voor andere boeren kan, mits de percelen voldoen aan hedendaagse eisen rond maatvoering, een dergelijke afstand veel minder een probleem vormen.

2.2
De verwerving voor niet-agrarische groene doeleinden

Voor de EHS worden in beginsel alleen gronden gekocht die sowieso op de markt zouden komen. Wanneer gronden niet op de markt komen, dan stokt deze verwerving of komt de verwerving van een ecologisch waardevol gebied zo versnipperd tot stand dat meerwaarde gekoppeld aan deze verwerving pas veel later ontstaat. Volgens Ad de Schutter van DLG levert dit voor de realisering van de Ecologische Hoofd Structuur geen onoverkomelijk probleem op. Enkele jaren geleden was dit beeld nog anders. Dooren, Anderson en Needham (1997) concludeerden bijvoorbeeld dat de uitvoering van de EHS vertraging oploopt en meer geld kost dan verondersteld, mede vanwege de lage grondmobiliteit. Sindsdien zijn echter de budgetten bijgesteld en hebben de prijzen op de agrarische grondmarkt zich gestabiliseerd.

Ook kan worden gesteld dat het relatief kleine aanbod van landbouwgrond en de hoge prijzen die worden betaald voor bouwgrond, prijsverhogend werken op de agrarische grondmarkt, waardoor de hoeveelheid middelen die nodig is om de grond te verwerven hoog is. Bij DLG worden thans oplossingen gezocht door aansluiting te zoeken bij verstedelijkingsprocessen in stadsranden. Op die manier kan bijvoorbeeld in Groningen Meerstad de EHS deels gefinancierd worden uit de nieuwe rode ontwikkeling, omdat het groen een meerwaarde voor het rood heeft. Bij deze combinaties kan overigens wel een probleem ontstaan doordat voor het hele gebied de “stedelijke prijs” betaald moet worden in plaats van de lagere groene prijs.

Bij recreatiegebieden speelt in belangrijke mate dat verkopende boeren dit vaak als een rode functie beschouwen: het zijn immers stedelingen die hier gebruik van maken. Aangezien verwervers niet bereid zijn om deze prijs te betalen, kan dit, wanneer geen dwingend instrumentarium (onteigening) wordt gebruikt, tot een patstelling leiden.

2.3 Problemen voor verwerving voor stedelijke functies

Bij stedelijke doeleinden wordt natuurlijk ook eerst geprobeerd om gronden minnelijk te verwerven. Wanneer een agrariër met deze vraag wordt geconfronteerd, en hij op de markt weinig mogelijkheden heeft om een ander bedrijf aan te kopen en te verplaatsen, dan zal de bereidheid afnemen om voor een relatief betaalbare prijs te verplaatsen. Veelal wordt voor deze functie uiteindelijk het onteigeningsinstrument (bijvoorbeeld voor infrastructuur) toegepast, ofwel is er sprake van een dusdanig financieel perspectief (woningbouw) dat overdracht van grond toch plaatsvindt.

2.4 Conclusie

Lage grondmobiliteit vormt een probleem omdat hierdoor de grondprijs stijgt. Bovendien worden de noodzakelijke agrarische bedrijfsuitbreiding en functieverandering van agrarische grond naar woningbouw, natuur en recreatie bemoeilijkt doordat er geen geschikte gronden te koop zijn en er weinig verplaatsingsmogelijkheden zijn voor agrarische bedrijven.

3. Is de grondmobiliteit laag?

De veronderstelling dat de grondmobiliteit laag is, lijkt een vanzelfsprekendheid. Wil men meer inzicht krijgen in de grondmobiliteit en deze kennis gebruiken bij het ontwikkelen van beleid, dan dient helder te zijn dat de grondmobiliteit laag is, en ook hoe laag deze is. Cijfers kunnen hierbij meer inzicht geven.

3.1 Beschikbaarheid cijfers

Cijfers over grondmobiliteit zijn slecht beschikbaar. Dit maakt het lastig om concreet aan te geven hoe laag de grondmobiliteit is en wanneer deze te laag is. Veel gepubliceerde cijfers (DLG, 2005) zijn gemaakt om de prijs van los land te kunnen ramen voor transacties tussen agrariërs onderling en zijn ontdaan van transacties in de familie, transacties met gebouwen, etc., waardoor de cijfers over grondmobiliteit die hier staan beperkte betekenis hebben. De laatste keer dat een analyse heeft plaatsgevonden op een meer algemeen schaalniveau is in 2002 geweest. Deze analyse had betrekking op transacties in de periode 1998-2000 (Luijt, 2002), en dit overzicht is niet geheel actueel meer. Het is echter wel mogelijk om te onderzoeken wat in de cijfers van DLG (2005) is veranderd ten opzichte van de periode 1998-2000, om zo te kunnen aangeven wat de verwachting is omtrent het bredere beeld.

Belangrijk is daarbij tevens dat Luijt (2002) aangeeft dat zijn gegevens een onvolledig beeld geven van de grondmobiliteit. “De weergegeven mobiliteitsoverzichten zijn dan ook hooguit indicatief” (2002, 54). In het kader van dit essay was een onderzoek naar deze cijfers geen doel;

zij worden hier gepresenteerd om een idee te geven van de orde van grootte en de trend.

3.2 De hoogte van de grondmobiliteit in cijfers

Op grond van kadastrale gegevens gekoppeld aan cijfers van onder meer de landbouwtellingen, heeft Jan Luijt van het LEI een overzicht gegeven van bewegingen op de grondmarkt in de jaren 1998-2000.

Volgens dit onderzoek is het areaal overgedragen grond voor land en tuinbouw tussen 56.000 en 70.000 hectare (Tabel 3.1); dit komt overeen met 2,8% tot 3,5% van het totale areaal van ca 2 miljoen hectare. Wanneer dit een stabiel cijfer is, zou dit betekenen dat grond eens in de 28 tot 35 jaar – ongeveer het leeftijdsverschil tussen ouders en kinderen – wordt overgedragen. Deze cijfers laten derhalve niet meer mobiliteit zien dan verklaard kan worden door overdracht van bedrijven door natuurlijk verloop. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de grondmobiliteit inderdaad laag is.

	1998	**1999**	**2000**
Verhandelde grond voor land- en tuinbouw	59.414	56.929	70.333
Verhandelde agrarische grond voor andere doeleinden	38.929	42.313	45.381

Tabel 3.1:
Agrarische Grondmobiliteit, (Luijt, 2002, 32, 35)

Tevens heeft Luijt uitgezocht wanneer grond voor andere – rode of groene – doeleinden is verhandeld. Op grond van deze cijfers kan worden vastgesteld dat ca. 60% van de transacties tussen agrariërs plaatsvindt en dat 40% door niet-agrarische kopers wordt gekocht.

3.3 Afnemende grondmobiliteit

Voor cijfers na 2000 zijn er minder goede bronnen beschikbaar dan het onderzoek van Luijt. Volgens het onderzoek van DLG is de grondmobiliteit van 2004 slechts 56% van die van 2000. Over een langere periode gemeten, kan worden vastgesteld dat de grondmobiliteit van losse grond de laatste jaren is gedaald van meer dan 23.000 hectare in 1992 naar ruim 8.000 hectare per jaar in 2003. Kenmerkend is dat in de eerste helft van het jaar de grondmobiliteit altijd veel hoger is dan in de tweede helft van het jaar (DLG, 2005). In een rapportage over de ontwikkelingen op de agrarische grondmarkt tot 1 juli 2004 concludeert de Dienst Landelijk Gebied dat de grondmobiliteit langzaam aan het afnemen is. Op grond van deze publicatie en de gegevens over de oppervlakte van landbouwgronden, kan een overzicht van de mobi-

liteit per jaar worden samengesteld. Om individuele uitschieters te voorkomen, is in Tabel 3.2 de gemiddelde mobiliteit in 5 semesters tussen 1-1-2002 en 1-7-2004 als uitgangspunt genomen voor deze berekening. Het betreft hier transacties van pachtvrije losse gronden (zonder onroerend goed) van agrariër naar agrariër.

	Grondgebruik kadastrale maat	Transacties losse grond	Aandeel
Bouwhoek en Hogeland (Lgr)	100752	412	0,41%
Veenkoloniën en Oldambt (Lgr)	216293	919	0,42%
Noordelijk weidegebied (Lgr)	372176	1459	0,39%
Oostelijk veehouderijgebied (Lgr)	350401	1359	0,39%
Centraal veehouderijgebied (Lgr)	74891	191	0,26%
IJsselmeerpolders (Lgr)	115732	744	0,64%
Westelijk Holland (Lgr)	138405	313	0,23%
Waterl. & Droogm. (incl.A'dam) (Lgr)	33744	176	0,52%
Hollands/Utrechts weidegebied (Lgr)	110443	300	0,27%
Rivierengebied (Lgr)	124567	306	0,25%
Zuidwestelijk akkerbouwgebied (Lgr)	214715	760	0,35%
Zuidwest-Brabant (Lgr)	39602	178	0,45%
Zuidelijk veehouderijgebied (Lgr)	296249	1058	0,36%
Zuid-Limburg (Lgr)	32219	99	0,31%
Nederland	**2220185**	**8274**	**0,37%**

Tabel 3.2
Transacties losse grond in ha. per jaar, gerelateerd aan omvang agrarisch gebied en gemeten over 5 semesters (bewerking op grond van DLG 2005)

Eén van de redenen waarom de grondmobiliteit in enkele decennia geleden hoger was en minder problemen veroorzaakte, was de uitgifte van nieuwe gronden in de IJsselmeerpolders. Deze bron zorgde voor aanbod van bedrijven elders in het land, die dan ruimte boden aan bedrijven in de omgeving. Deze bron is nu opgedroogd, waardoor de krapte elders duidelijker naar voren komt. Emigratie heeft geen vergelijkbaar effect; emigratie kent een hogere drempel – niet alleen sociaal, maar ook fiscaal.

3.4 Mobiliteit vergeleken met de mobiliteit op andere onroerendgoedmarkten en de Vlaamse grondmobiliteit

Als men stelt dat de grondmobiliteit laag is, doet zich meteen de vraag voor "Laag ten opzichte van wat?". Daarom wordt op deze plaats de grondmobiliteit in Nederland vergeleken met de mobiliteit op andere onroerendgoedmarkten en de Vlaamse grondmobiliteit.

De grondmobiliteit in Nederland is veel lager dan in andere Nederlandse onroerendgoedmarkten. Er is bijvoorbeeld de laatste jaren veel aandacht voor de woningmarkt die “op slot” zit. Ook hier is een probleem van mobiliteit. Echter, deze stagnatie vindt op een veel hoger transactieniveau plaats. In 2004 werden volgens het Kadaster 191.891 bestaande woonhuizen verkocht. Dit is ongeveer 6% van het totaal. Deze mobiliteit is beduidend groter dan de agrarische grondmobiliteit.

Als we echter de Nederlandse grondmobiliteit vergelijken met die in Vlaanderen, dan valt op dat niet alleen in Nederland de grondmobiliteit laag is. In Vlaanderen werden in 2003 op een areaal van 635.000 hectare, 8.360 hectare losse gronden verhandeld – relatief 1,3% van de agrarische grond. Dit is exclusief de gronden die samen met boerdijen werden verhandeld (NIS, 2004; APS Vlaanderen, 2003). Hoewel deze cijfers op een andere manier tot stand komen dan in Nederland, en zodoende niet goed vergeleken kunnen worden, komt wel het beeld naar voren dat in België en Nederland de grondmobiliteit in dezelfde orde van grootte is.

3.5 Conclusie

De vraag “Is de grondmobiliteit (te) laag?” is niet gemakkelijk te beantwoorden omdat cijfers niet volledig beschikbaar en vergelijkbaar zijn. Uit vergelijking met Vlaanderen komt niet naar voren dat de Nederlandse grondmobiliteit extreem laag is. Wel kan gesteld worden dat de grondmobiliteit lager is dan de mobiliteit in andere onroerendgoedmarkten. Ook het feit dat de grondmobiliteit voor het overgrote deel bestaat uit de overdracht van de ene generatie naar een andere generatie binnen een familie, geeft aan dat er zeer weinig grond op de markt komt. Bovenal kan echter gezegd worden dat de grondmobiliteit te laag is; niet omdat de mobiliteit tot onder een bepaalde waarde is gedaald, maar omdat de lage grondmobiliteit problemen oplevert.

4. Functieverandering, hoge prijzen en verwachtingswaarde

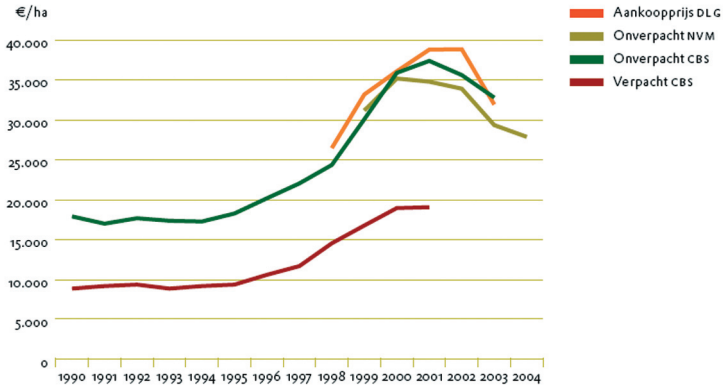
Al eerder is gebleken dat een lage grondmobiliteit een negatief effect kan hebben op de snelheid waarmee functieveranderingen tot stand komen. Andersom heeft functieverandering een groot effect op de grondmobiliteit. Deze paragraaf bespreekt eerst het effect van functieveranderingen op de grondmobiliteit en legt uit waarom veel boeren lange tijd wachten met het verkopen van hun grond. Vervolgens worden de specifieke gevolgen hiervan voor de ontwikkeling van recreatiegebieden besproken. Mogelijke oplossingen in dit kader zoals het loskoppelen van grondgebruik en het recht op meerwaarde bij functiewijziging en het hanteren van strikte rode contouren, worden in hoofdstuk 9 besproken.

4.1 De invloed van functieverandering

In Nederland heeft grond met een stedelijke bestemming een hogere waarde dan grond met een groene (agrarische of natuur-) bestemming (Buurman e.a., 2004). Deze functieverandering leidt dus tot een hogere prijs. Op de markt is er sprake van een hoog aandeel van niet-agrarisch gemotiveerde kopers. Deze niet-agrarische kopers kunnen meer voor de grond betalen dan agrariërs. De prijs van landbouwgrond die agrariërs onderling verhandelen, wordt beïnvloed door de hoge prijs die kopers voor grond met een toekomstige stedelijke functie betalen. Een elders uitgekochte boer wil vaak meer betalen voor grond dan anderen, waardoor het voor de overige boeren moeilijker wordt om de noodzakelijke bedrijfsuitbreiding te realiseren.

4.2
Wachten op een goede prijs

Het lijkt er tevens op dat verkopende partijen vaak bereid zijn lang te wachten tot een goede prijs wordt betaald. Op het moment dat de vraag groot is (en de prijzen hoog), zijn de zittende eigenaren bereid te verkopen – bij een kleinere vraag houdt men de grond vast en daalt de grondmobiliteit. De laatste tijd is een daling van de vraag en het aanbod van landbouwgronden te zien. In de huidige economische situatie met dalende prijzen wachten zowel kopers als verkopers af (Segeren e.a., 2005). Bovendien verwachten verkopers eens hun grond voor de stedelijke prijs te kunnen verkopen. Kenmerkend hierbij is dat veel mensen voorbeelden kennen van agrariërs die hoge verwachtingen hiervan hebben. Op die manier heeft dus de hoge verwachting van een hoge prijs een negatief effect op de grondmobiliteit. Zo kan de verwachtingswaarde op grond nabij stedelijk gebied er ook voor zorgen dat de grond niet meer tussen agrariërs onderling wordt verhandeld.



Figuur 4.1
Ontwikkeling grondprijs in Nederland 1990-2004, (Bron: Segeren e.a., 2005: CBS-statline (2004); DLG; Domeinen; NVM (2004)/ bewerking RPB)

Bovendien is men geneigd te wachten met verkopen omdat een boer mogelijk anders aankijkt tegen de huidige waarde van grond die over 20 jaar mogelijk een stedelijke bestemming krijgt. Agrarische grond met een agrarische waarde van € 4 per m^2 en een waarde bij huidige verstedelijking van € 80 per m^2, maar waarvan de verwachting is dat deze over 20 jaar voor verstedelijking in aanmerking komt, is namelijk nu heel wat minder waard dan deze € 80. Dit komt doordat een projectontwikkelaar die investeert in deze grond een bepaald rendement op zijn geïnvesteerde vermogen wil zien; voor een boer leeft dit doorgaans minder sterk.

Een projectontwikkelaar die een rendement op eigen vermogen van 15% moet laten zien en voor de aankoop van deze gronden maar een bescheiden bedrag boven de agrarische waarde vreemd (via de bank) kan financieren, dient, wanneer deze direct het volledige bedrag betaalt, wellicht te rekenen met 12% rendementseis en derhalve (gecorrigeerd voor de verwachte inflatoire waardestijging van de grond) met een netto eis van 10% per jaar, en kan dan slechts € 12 per m^2 bieden. De verkopende agrariër zal € 80 in zijn hoofd hebben, maar zal zelf geen rendementseis van 12% hanteren en zal derhalve niet verkopen voor € 12 per m^2, maar wachten. Specifieke bedrijfsbelangen kunnen

ontwikkelaars soms bewegen om meer te bieden (de grond wordt dan direct afgeboekt), maar thans hebben veel projectontwikkelaars dankzij de stagnatie op de nieuwbouwmarkt voldoende grondposities en weegt het financiële belang van een grondportefeuille zwaarder dan het belang om in de toekomst voldoende projectontwikkelingscapaciteit in portefeuille te hebben.

Inflatie	Rendementseis	Netto Rendement	Waarde
2%	2%	0%	80
2%	5%	3%	44
2%	7%	5%	30
2%	10%	8%	17
2%	12%	10%	12
2%	15%	13%	7

Tabel 4.1
Huidige waarde van over 20 jaar te realiseren verstedelijking met volgens huidig prijspeil een waarde van € 80 per m²

In bovenstaande tabel is geen rekening gehouden met eventuele inkomsten uit (agrarische) exploitatie van de gronden gedurende de komende 20 jaar.

Het verschil in rendementseis tussen ontwikkelaar en boer kan er dus voor zorgen dat transacties pas veel dichter bij de daadwerkelijke functieverandering tot stand komen. In de tussentijd wacht de boer op de hogere prijs die zijn grond kan opleveren. Doordat hij de kans op deze extra inkomsten niet wil verspillen, zal hij in de tussentijd de grond niet aan een andere agrariër verkopen.

Een alternatief vormen transacties met betaling van een bescheiden tekengeld en betaling van de volledige waarde pas bij daadwerkelijke functieverandering. Bij een dergelijk contract ben je als agrariër echter geheel afhankelijk geworden van het gedrag van een ontwikkelaar (die zelf vaak niet echt een prikkel tot versnelling heeft, omdat deze meestal geen jaarlijkse rente hoeft te betalen over het tekengeld, daar dit vaak is doorgesluisd naar andere partijen in ruil voor bouwclaims en deze het adagium kan volgen dat een uitstekende deal volgend jaar beter is dan een goede deal vandaag: in beide gevallen krijgt de agrariër hetzelfde bedrag) en het kan daardoor veelal verstandig zijn om deze niet aan te gaan. Daarbij komt dat dergelijke constructies thans veelal geen vrijstelling geven tot, wanneer een voorkeursrecht is gevestigd, de plicht om de grond voor vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden. Wanneer de gemeente niet op het aanbod ingaat, kan de grond aan de projectontwikkelaar worden overgedragen. Wanneer de gemeente wel interesse heeft, kan de projectontwikkelaar afdwingen dat de agrariër de grond niet aan de gemeente levert, omdat deze reeds een verplichting ten aanzien van de ontwikkelaar is aangegaan. Zo ontstaat er een patstelling, waarbij het niet onwaarschijnlijk is dat *de beginselen van behoorlijk bestuur* van de gemeente verlangen dat deze rekening houdt met de situatie van de agrariër, en de gemeente zou dit kunnen doen door de projectontwikkelaar uit te nodigen aan de onderhandelingstafel. Hier geldt dan dat wanneer de gemeente een redelijk bod doet en de projectontwikkelaar niet meewerkt, alleen onteigening (of het aflopen van het voorkeursrecht dan wel het toegeven

van de gemeente) de patstelling kan doorbreken. De agrariër zelf heeft alle sleutels uit handen gegeven. Ook in dit geval werkt een mogelijke stedelijke claim verlammend op de grondmarkt.

4.3 Aankoop voor recreatiegebieden

Ook voor de kopers van agrarische gronden voor recreatiegebieden speelt het probleem van de hoge verwachtingen van agrariërs. Bij grondverwerking voor grootschalige recreatiegebieden wordt door de onteigeningsrechter de *bottum-up*-methode gehanteerd. Men gaat uit van de waarde van het huidige gebruik en voegt hierbij vergoedingen toe voor bedrijfsbeëindiging, etc.. Dit resulteert in een lagere prijs dan de prijs die betaald wordt voor gebieden met een "rode" functie in de toekomst. Agrariërs zien recreatieve doeleinden echter vaak als een stedelijke functie: een park voor de stadsbewoners, en verwachten dito uitkoopprijzen.

De opdrachtgevers voor de inrichting van deze recreatiegebieden (veelal provincies) volgen doorgaans echter niet dezelfde lijn als veel opdrachtgevers voor grootschalige uitbreidingslocaties (gemeenten); zij zijn veelal niet bereid om uiteindelijk onteigening te gebruiken en geven hun processen niet zo vorm dat relatief gemakkelijk tot onteigening kan worden overgegaan. Op deze wijze ontstaat er onvoldoende druk op het minnelijke overleg om te komen tot overeenstemming, wat zorgt voor vertraging van de grondverwerving, en daarmee voor de inrichting van deze recreatiegebieden. Omdat op deze wijze de onteigeningsjurisprudentie op onteigening voor recreatieve doeleinden beperkt is en er nog veel boeren zijn die bij recreatiegebieden in hun hoofd hebben dat een hoge prijs er nog wel in zit, kan dit ook een uitstraling hebben op andere agrariërs die gronden bezitten die mogelijk in de toekomst voor recreatieve doeleinden ingericht zouden kunnen worden. Eigenaren van deze gronden verwachten ooit een stedelijke prijs te ontvangen en zijn derhalve niet bereid om, ook wanneer zij met hun agrarische bedrijf gestopt zijn of het hebben getransformeerd in een "hobbyfarm", -de grond te verkopen voor een agrarische prijs. Helder grondverwervingsbeleid van recreatieve gronden kan dus een bijdrage leveren in het voorkomen van onrealistische verwachtingen, en kan daardoor de grondmobiliteit vergroten.

4.4 Conclusie

Als een agrariër verwacht dat hij over een bepaalde tijd zijn gronden voor een hoge prijs kan verkopen voor de realisatie van een stedelijke functie, is hij doorgaans niet geneigd om zijn gronden in de tussentijd te verkopen. Diverse redenen zorgen ervoor dat dit ertoe leidt dat gronden gedurende een lange tijd niet verhandeld worden en de grondmobiliteit laag is.

5. Bedrijfsbeëindiging: minder bedrijven, meer grondmobiliteit?

Uit het voorafgaande blijkt dat de lage grondmobiliteit problemen met zich mee brengt. Regelmatig wordt gesuggereerd dat dit probleem zich in de nabije toekomst vanzelf zal opheffen. De gedachte is dat massale bedrijfsbeëindiging, door vergrijzing en het niet meer economisch rendabel zijn van kleine bedrijven, ertoe zal leiden dat er binnenkort meer agrarische gronden op de markt komen dan er kopers zijn. Het is de vraag of dit scenario zich gaat voltrekken.

Het is zeker zo dat veel agrarische bedrijven een bedrijfshoofd kennen dat relatief oud is en dat een groot aantal daarvan, volgens de huidige statistieken, geen opvolger heeft. Wanneer de gronden van al deze stoppers op de markt komen, is dan het probleem van de grondmobiliteit niet verdwenen? Zo staat in februari 2005 in het NVM-tijdschrift *Vastgoed* een artikel van Siemes (2005) waarin deze aangeeft dat er de komende jaren werk aan de winkel is voor makelaars, omdat duizenden melkveebedrijven vanwege de schaalvergroting vrijkomen voor verkoop. Het aantal melkveebedrijven zou van bijna 47.000 in 1990 terugvallen naar 15.000 in 2015. Gaat dit essay niet over een probleem dat zichzelf binnenkort oplost? Komt straks de grote uitstoot van agrarische gronden op gang?

Dit hoofdstuk besteedt achtereenvolgens aandacht aan de afname van het aantal bedrijven, de veranderende bedrijfsomvang en mogelijke verklaringen waarom veranderingen in bedrijfsomvang vaak niet gepaard gaan met een hogere grondmobiliteit.

5.1
Het aantal bedrijven is al sterk afgenomen

Het lijkt een hele logische gedachte dat in de nabije toekomst veel bedrijven zullen stoppen en dat daardoor de grondmobiliteit vanzelf hoger zal worden. Toch valt deze ontwikkeling in de praktijk nog slecht waar te nemen. De teruggang van agrarische bedrijven is namelijk niet iets van de toekomst, maar is een proces dat in volle gang is. In 1992 waren er nog ruim 120.000 agrarische bedrijven, thans zijn dit er nog slechts ca 85.000. Met een wat langere blik naar het verleden kan worden vastgesteld dat het aantal bedrijven in 1904 en dat van 1970 vrijwel vergelijkbaar is, maar dat vooral na de hongerwinter in 1949 er (met bijna een half miljoen bedrijven op circa 10 miljoen inwoners) een grote bloei was van het aantal agrarische bedrijven.

	Landbouwbedrijven (x 1000)
1904	183
1910	209
1921	222
1930	234
1949	489
1950	410
1955	319
1960	301
1965	264
1970	185
1975	163
1980	145
1985	136
1990	125
1995	113
2000	97
2003	86

Historisch overzicht landbouwbedrijven van CBS

Vaak wordt gezegd dat milieuregels uit Brussel zullen leiden tot verkoop van agrarische bedrijven. Het verleden heeft echter uitgewezen dat bedrijven die stoppen met een intensieve teelt, veelal fiscaal het bedrijf voortzetten en hun grond niet op de markt brengen. De grondmobiliteit in het Zuidelijk veehouderijgebied is bijvoorbeeld lager dan gemiddeld in Nederland. Juist in dit gebied zijn in het kader van de Ruimte voor ruimte-regeling veel productierechten door de overheid opgekocht: de grond komt – gegeven de cijfers van DLG – niet op een vergelijkbare ruime schaal op de markt.

Gemiddeld neemt het aantal agrarische bedrijven met 3% per jaar af. Dit leidt er niet toe dat 3% van de grond per jaar extra tussen agrariërs verhandeld wordt. Het is zelfs nog wonderlijker: het lijkt zo te zijn dat hoe meer bedrijven er stoppen, des te minder de grondmobiliteit is.

De correlatie tussen het totaalaantal bedrijven en de grondmobiliteit (Tabel 5.1) is 0,79. Helaas staan in deze tabel alleen de gronden opgenomen die agrariërs onderling (buiten de familie) verhandelen. Het zou kunnen dat in het verleden bij bedrijfsbeëindiging wel veel agrarische grond verkocht is voor bouw en recreatie. Gezien de moeilijkheden die men tot nu toe heeft gehad bij het verwerven van gronden voor deze functies, is het niet aannemelijk dat deze situatie veel zal verbeteren.

	Aantal bedrijven	**Grondmobiliteit tussen agrariërs (los land) in ha.**
1992	120125	23684
1993	119724	20482
1994	116184	14738
1995	113202	12521
1996	110667	12239
1997	107919	11462
1998	104873	11695
1999	101545	12311
2000	97483	14347
2001	92783	9977
2002	89580	8625
2003	85501	8244

Tabel 5.1
Aantal agrarische bedrijven (LEI/CBS, 2004) en transacties van los land (DLG, 2005)

Het gegeven dat de afname van het aantal bedrijven gepaard gaat met een afname van de grondmobiliteit, kan puur op toeval berusten. Relevant is echter wel dat – gezien deze cijferreeksen – niet automatisch het tegenovergestelde kan worden aangenomen: steeds meer boeren zullen stoppen, dus met de lage grondmobiliteit komt het wel goed.

Nu betreffen bovenstaande cijfers los land, maar de cijfers van boerderijen met omliggend grond laten geen ander beeld zien. In 1992 werden nog 448 boerderijen met 4449 hectare grond verkocht; in 2001 waren dit slechts 121 boerderijen met 1756 hectare grond. Stoppende boeren verkopen niet massaal hun grond aan andere agrariërs.

Ook het eerder aangehaalde artikel van Siemes in *Vastgoed* laat hetzelfde beeld zien. De grootste slag in de daarin beschreven vermindering van bedrijven van 47.000 in 1985 naar 15.000 in 2015 heeft anno 2005 al plaatsgevonden. Siemes noemt voor dit jaar een aantal van 24.000 bedrijven. Wat betreft de werkgelegenheid voor makelaars valt dit ook nogal tegen. Volgens hetzelfde februari 2005-nummer van *Vastgoed* hebben NVM-makelaars in de eerste helft van 2004 bemiddeld in de transactie van slechts 27 melkveebedrijven met in totaal 644 hectare grond; dit op het totaal van zo'n 950.000 hectare grond die door melkveehouders wordt gebruikt.

5.2 Veranderende bedrijfsomvang

De cijfers over teruggang in het aantal bedrijven en het aantal agrarische grondtransacties roepen het beeld op dat bedrijven stoppen en er weinig gronden tussen agrarische bedrijven uitgewisseld worden. De landbouwtellingen met cijfers van bedrijfsomvang laten echter zien dat de omvang van veel bedrijven de laatste jaren sterk veranderd is en dat er dus wel grond van agrarische gebruiker is gewisseld.

	Aantal bedrijven	Oppervlakte kadastrale maat (ha)	Cultuurgrond kadastrale maat (ha)	Cultuurgrond gemeten maat (ha)
1980	144994	2220283	2082305	2020237
1985	135900	2202748	2078487	2019032
1990	124903	2166189	2059489	2005608
1995	113202	2210330	2012244	1964747
2000	97483	2241607	2013972	1955319
2001	92783	2204198	1975804	1930924
2002	89580	2225683	1995834	1949445
2003	85501	2220185	1986099	1923046

Tabel 5.2
Aantal bedrijven en oppervlakte agrarisch in gebruik zijnde grond (LEI/CBS, 2004)

Sinds 1980 is het aantal bedrijven sterk gedaald. De hoeveelheid cultuurgrond die in gebruik is bij agrariërs is vergeleken met de afname van het aantal bedrijven veel minder gedaald (Tabel 5.2). Bedrijven moeten dus gemiddeld gegroeid zijn. Overigens laat de perceelsoppervlakte van de bedrijven zoals dat in het kadaster staat geregistreerd (met name door toename bos en natuurlijke graslanden binnen agrarische bedrijven) geen dalende lijn zien. De gedachte dat vanwege een "toekomstige" afname van het aantal agrarische bedrijven het areaal aan landbouwgronden zal afnemen tot bijvoorbeeld 1,6 miljoen hectare, wordt niet gestaafd door de cijfers over de ontwikkeling op de huidige markt.

Het beeld dat het aantal middelgrote bedrijven afneemt en dat grote bedrijven groeien, wordt bevestigd als het verschijnsel "hobbyfarm" in beschouwing wordt genomen. Van de 85.000 nog bestaande bedrijven kan een deel gezien worden als "hobbyfarm". Deze term wordt hier gebruikt voor bedrijven waarbij het hoofdinkomen van het gezin niet meer uit het boerenbedrijf komt. De uitbaters van deze bedrijven zijn gestopt met de rat race om met agrarische productie een volledig inkomen te verwerven. Vaak zijn deze bedrijven kleiner geworden en zijn de grote bedrijven relatief sterker gegroeid dan men zou vermoeden als men alleen naar de gemiddelde bedrijfsomvang kijkt.

Om meegenomen te worden in de landbouwtelling moet een bedrijf immers slechts over minimaal 3 Nederlandse grootte-eenheden (voort-

aan NGE) beschikken. Dit is een hele lage drempel. Een melkkoe telt bijvoorbeeld voor 1,27 NGE en een drie jaar oud paard zit op bijna 2 NGE; een (imaginair) bedrijf met een paard en een koe zit dus al boven de drempel; ook het beschikken over ruim 3 hectare grasland is reeds voldoende om in de statistieken als landbouwbedrijf op te duiken. Een belangrijk deel van de 85.000 agrarische bedrijven in Nederland uit de landbouwtellingen zit in de onderste regionen qua bedrijfsomvang (Tabel 5.3). Het gegeven dat dit soort kleine bedrijven blijft bestaan en zijn grond niet verkoopt, zou een verklaring kunnen vormen voor de geringe grondmobiliteit. Verderop in dit hoofdstuk worden suggesties gegeven over wat deze boeren dan wel met hun land doen als ze het niet verkopen.

	<12 nge	**12-32 nge**	**32-50 nge**	**50-100 nge**	**>100 nge**
1992	21%	20%	15%	30%	15%
1993	20%	20%	13%	30%	18%
1994	20%	19%	12%	29%	19%
1995	19%	19%	11%	29%	22%
1996	19%	19%	11%	29%	23%
1997	19%	18%	11%	28%	24%
1998	19%	18%	10%	28%	25%
1999	19%	18%	10%	27%	25%
2000	19%	18%	10%	27%	26%
2001	20%	18%	10%	25%	27%
2002	20%	17%	10%	25%	28%
2003	20%	18%	10%	25%	27%

Tabel 5.3
Veredeling bedrijfsaantal naar bedrijfsomvang (LEI/CBS, 2004)

Op grond van Tabel 5.3 blijkt dat de relatief kleine bedrijven nauwelijks aan aandeel verliezen. De gedachte dat juist de “hobbyfarms” in aantallen gedecimeerd zullen worden, zoals de VROM-Raad (2004, 160) dat verwacht, wordt niet gestaafd door de cijfers. In hetzelfde VROM-Raad-rapport (2004, 164) wordt gesproken over hobbybedrijven van voormalige veehouders. Het is waarschijnlijk dat hobbybedrijven voorlopig niet zullen verdwijnen.

Met name het aantal middelgrote bedrijven 32-100 NGE loopt veel sneller terug dan het aandeel kleine bedrijven. Het aandeel grote bedrijven is relatief gestegen; ook absoluut is het aantal van deze bedrijven thans groter dan in 1993 (maar lager dan in 1998). Het zijn deze grote bedrijven waar landbouweconomisch het meest van wordt verwacht in de toekomst. Bij de kleinere bedrijven zullen in de regel de inkomsten van de landbouw slechts een onderdeel vormen van een meer divers inkomenspatroon. Tussen deze bedrijven zitten ook bedrijven die voor een belangrijk deel gestopt zijn, maar waar, bijvoorbeeld om fiscale redenen, het bedrijf op een laag pitje wordt voortgezet en waarvan de grond niet beschikbaar komt op de markt.

Een dergelijk beeld, waarin het belang van grote en kleine bedrijven groeit ten opzichte van middelgrote bedrijven, kan ook worden gevonden in Denemarken (Sørensen e.a., 2002). Middelgrote bedrijven wor-

den te klein als voornaamste middel van inkomen en zijn te duur of arbeidsintensief als bron van neveninkomsten. In Denemarken komt het (met name in West-Jutland) zelfs redelijk veel voor dat middelgrote bedrijven worden gesplitst in een kleine kavel rond een boerderij voor een hobbyfarm en waarbij de rest van de grond – zonder gebouw – wordt toegevoegd aan een expanderend bedrijf dat deze extra grond mede nodig heeft vanwege de mestwetgeving.

	0-1 ha	1-10 ha	10-30 ha	30-50 ha	50-100 ha	> 100 ha
1992	12118	48004	39059	14458	5707	779
1993	11831	48491	38199	14506	5882	815
1994	11112	46678	36959	14660	5947	828
1995	10514	45253	35705	14720	6143	867
1996	10032	43998	34625	14735	6345	932
1997	9396	42644	33501	14843	6555	980
1998	8701	41076	32139	15038	6861	1058
1999	8100	39613	30574	15054	7084	1120
2000	7855	37356	28917	14800	7325	1230
2001	7266	35086	26945	14560	7588	1338
2002	7376	32891	25064	14599	8204	1446
2003	6959	30890	23645	14134	8334	1539

Tabel 5.4
Verdeling bedrijven naar hectare grond per bedrijf

Wanneer wordt gekeken naar de verdeling van het aantal bedrijven naar omvang van het areaal, is een schaalvergroting waar te nemen (Tabel 5.4). Dit is niet verwonderlijk, omdat reeds in Tabel 5.2 werd vastgesteld dat het totaal areaal landbouwgrond redelijk stabiel is en het aantal bedrijven sterk is gedaald. Het aandeel van bedrijven met meer dan 30 hectare is gegroeid van 17% in 1992 naar 28% in 2003. Uit de cijfers van Luijt (2002) blijkt tevens dat aankopende land- en tuinbouwbedrijven beduidend groter (gemiddeld 118 NGE) zijn dan het gemiddelde bedrijf (78 NGE). Dit geldt voor alle sectoren; het zijn de grote bedrijven die doorgroeien. Deze veranderingen in hectares grond zijn vele malen groter dan de formele grondmobiliteit.

5.3
Wel verandering in bedrijfsoppervlakte, maar lage grondmobiliteit – een verklaring

De verandering in bedrijfsoppervlakte is vele malen groter dan de formele grondmobiliteit doet vermoeden. Dit kan volgens De Schutter van DLG voor een belangrijk deel worden verklaard door kortlopende pachtvormen, waaronder de in 1995 bij wetswijziging ingevoerde kortdurende pachtcontracten die buiten de definitie van grondmobiliteit vallen. Naast de teeltpacht betreft het vooral ook de eenmalige pacht. Volgens Rodrigues Lopes (2002, 262) heeft de wetgever bij

deze figuur van eenmalige pacht voor maximaal 12 jaar onder andere gedacht aan oudere boeren zonder opvolger die de grond zelf niet meer gebruiken en voor wie reguliere pacht een te laag rendement heeft om aan te gaan. Deze nieuwe figuur is volgens Rodrigues Lopes "een groot succes" en heeft direct een groot aandeel in de verpachte grond ingenomen. Volgens CBS-cijfers valt er echter ook hier een dalende tendens waar te nemen. Werden er in 1999 nog overeenkomsten gesloten met bijna 12.000 hectare eenmalige pacht en teeltpacht; in 2001 was dit teruggelopen tot ruim 4.000 hectare.

Mogelijk nog belangrijker is de "grijze pacht". Volgens Jan Luijt van het LEI betreft deze een areaal van 150.000 hectare. Het betreffen hier buitenwettelijke afspraken, waarbij de pachter, als hij de afspraak aan de pachtkamer voorlegt, deze afspraak kan omzetten tot reguliere pacht, maar waarvan betrokkenen afspreken om dat niet te doen (en wat ook in de praktijk zelden gebeurt). De maatschappelijke uitsluiting buiten de boerengemeenschap die een dergelijke gang naar de pachtkamer tot gevolg heeft, is kennelijk een grotere sanctie dan de meerwaarde die de pachtbescherming biedt. Volgens Luijt e.a. (2003) vormt de grijze pachtprijs (van ca € 530 per hectare per jaar) de beste benadering van een reële agrarische beloning voor de grond voor melkveehouderij en akkerbouwbedrijven. Al met al wordt het gebruik van agrarische gronden wel (tijdelijk) overgedragen, maar is hiervan niets terug te vinden in de officiële cijfers over grondmobiliteit, omdat dit niet geregeld wordt via eigendomsoverdracht of erfpacht.

5.4 Conclusie

Voor de toekomst kan niet worden verwacht dat de grondmobiliteit zal oplopen door het stoppen van bedrijven. Op dit moment zijn al veel bedrijven gestopt of gereduceerd tot "hobbyfarm". Dit heeft tot nu toe niet tot een aantoonbare verhoging van de grondmobiliteit geleid. Het lijkt eerder andersom te zijn: hoe minder agrarische bedrijven overblijven, des te minder hectares komen op de markt. Het is dus ook niet waarschijnlijk dat in de toekomst de grondmobiliteit zal toenemen door het aantal stoppende boeren.

Hoewel de grondmobiliteit de afgelopen jaren laag was, is het niet zo dat de bedrijfsoppervlakte van agrarische bedrijven gelijk is gebleven. "Grijze pacht" en kortlopende pachtcontracten hebben ervoor gezorgd dat grote bedrijven konden groeien ten gunste van andere bedrijven die gereduceerd werden tot "hobbyfarm". Het lijkt er dus op dat agrariërs een deel van het probleem van de lage grondmobiliteit "onderling" hebben opgelost.

6. Stakingswinst

Als een boerenbedrijf niet meer voldoende inkomsten genereert, zijn er verschillende redenen waarom het voor een agrariër toch onaantrekkelijk is om zijn bedrijf te beëindigen en zijn gronden te verkopen. Eén van die redenen is de stakingswinst. Achtereenvolgens wordt hier besproken: het begrip "stakingswinst" en de rol die stakingswinst speelt bij verplaatsing van agrarische bedrijven. Mogelijke oplossingen hiervoor worden besproken in hoofdstuk 9.

6.1 Minder bedrijfsbeëindigingen

Landbouw kent sinds 1893 de landbouwvrijstelling. Winst door waardeverandering van landbouwgronden wordt niet belast voor waardeveranderingen die in de onderneming zijn ontstaan. Alleen waardeveranderingen die de grond in het economisch verkeer zou hebben bij agrarische voortzetting van het bedrijf zijn vrijgesteld, en bij beëindiging van het bedrijf kan het zo zijn dat er moet worden afgerekend met de fiscus.

Voor de bereidheid om over te gaan tot bedrijfsbeëindiging is het leerstuk van de zogenoemde *stakingswinst* van groot belang. Als een bedrijf fiscaal wordt gestaakt, moet inkomstenbelasting worden betaald over het verschil tussen de boekwaarde en de waarde in het economisch verkeer (ministerie van Financiën/ministerie van LNV, 2002). De waardering van een agrarisch bedrijf vindt plaats volgens "goed koopmanschap". Dat betekent dat winsten pas worden geboekt als deze zijn binnengehaald en dat met tegenvallers reeds rekening wordt gehouden wanneer deze worden voorzien. Het effect van dit beginsel van goed koopmanschap is dat een agrarisch bedrijf voorzichtig wordt

gewaardeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de productierechten: deze staan niet voor de actuele marktwaarde in de boeken, maar op historische verwervingswaarde min afschrijvingen. Bij beëindiging van een bedrijf worden bedrijfsmiddelen verkocht of gewaardeerd op actuele waarde. Dit betekent dat de waardering van het bedrijf in de regel hoger uitvalt dan de in de boeken opgenomen kosten. Over het verschil tussen de waardering in de boeken en de waardering bij staking van het bedrijf dient inkomstenbelasting te worden betaald.[1] Dit zorgt ervoor dat in veel gevallen een boer zijn bedrijf laat voortbestaan.

[1] *Hierop zijn een aantal uitzonderingen, zoals de landbouwvrijstelling, die ervoor zorgt dat de waardestijging van de agrarische grond niet wordt meegenomen binnen deze waardering, en er zijn bepaalde mogelijkheden om een deel van deze gelden via een lijfrente door te schuiven naar toekomstige inkomsten. Ook zijn er natuurlijk mogelijkheden om verliezen te compenseren.*

6.2 Bedrijven met herinvesteringsreserve

Wanneer een bedrijf wordt gestaakt als gevolg van overheidsingrijpen (bijvoorbeeld bij onteigening, verkoop ter voorkoming van onteigening en verplaatsing in het kader van de aanleg van de EHS of Strategische groenprojecten), kan een eventuele winst worden gereserveerd om binnen drie jaar te herinvesteren in een (andere) onderneming in Nederland (ministerie van Financiën/ministerie van LNV, 2002). Omdat de grondmobiliteit zo laag is, kunnen bedrijven die door de overheid zijn uitgekocht, de prijsbepaling op de markt domineren. De uitkoop van boeren bij de locatie Almere Hout (rond het tracé van de A27) heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat vanuit deze agrariërs een sterke druk op de prijsvorming in heel Flevoland werd uitgeoefend. Door de geringe grondmobiliteit heeft deze uitkoop direct gevolgen voor de grondprijs. Wanneer immers niet een nieuw bedrijf binnen drie jaar wordt aangekocht, dient de stakingswinst te worden betaald. Door snel te herinvesteren in een nieuw bedrijf wordt deze afrekening uitgesteld tot later. Het is via deze constructie dat overheidsbeleid gericht op verwerving van landbouwgronden zijn effect heeft op andere gebieden. Vooral lokaal en regionaal treedt dit effect op in bijvoorbeeld West-Nederland. Boeren die zijn uitgekocht voor verstedelijkingsdoeleinden, en die in redelijke nabijheid van hun oorspronkelijke vestiging opnieuw willen kopen, kunnen zo de markt domineren. Wanneer er sprake is van een hogere grondmobiliteit, is het denkbaar dat dit effect kleiner is.

6.3 Conclusie

Stakingswinst maakt het voor boeren onaantrekkelijk om hun bedrijf te beëindigen. Oplossingen in de sfeer van betalingsuitstel en aanpassing van fiscale waarderingsmethoden worden besproken in hoofdstuk 9 en zijn de moeite waard om nader te onderzoeken. Doordat uitgekochte boeren binnen drie jaar een nieuw bedrijf moeten hebben, ontstaat er druk op de grondprijzen. Dit effect zou kleiner zijn als de grondmobiliteit hoger was.

7. Kavelruil

De overheid voert traditioneel beleid om de grondmobiliteit te bevorderen. Belangrijk hierbij is herverkaveling, waarbij de overheid van oorsprong met name het agrarische belang bij een hogere grondmobiliteit voor ogen had. Daarnaast probeert de overheid met ruilgronden de verplaatsing van bedrijven voor andere dan agrarische functies te bevorderen. Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan vrijwillige kavelruil en herverkaveling. In hoofdstuk 9 worden enkele mogelijkheden voor de toekomst besproken, zoals nieuwe vormen van herverkaveling en een grondbank.

7.1 Vrijwillige kavelruil

Met het instrument vrijwillige kavelruil stimuleert de overheid uitwisseling van gronden, onder meer door geen overdrachtsbelasting te heffen.

	Vrijwillige kavelruil in ha.
2002	9046
2003	4830

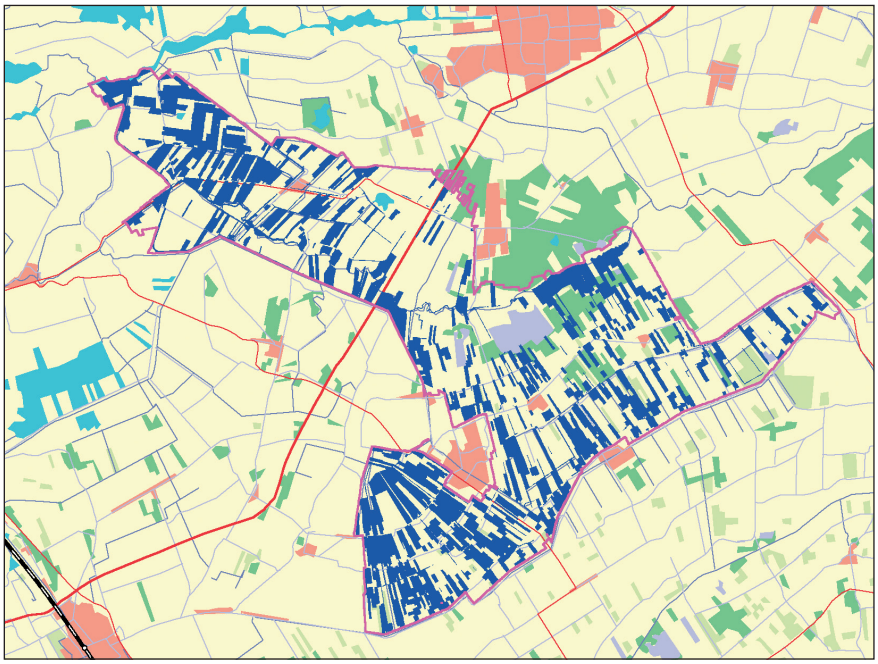
Tabel 7.1
Vrijwillige kavelruil, (ministerie van LNG, 2004, 29)

Tussen 2002 en 2003 is de vrijwillige kavelruil afgenomen van 9046 naar 4830 ha. De verlaging van de kavelruil tussen 2002 en 2003 wordt door het ministerie van LNV (2004, 29) op een nogal cryptische wijze als volgt verklaard: “Deze verlaging komt (mede) doordat de grondmobiliteit in 2003 is afgenomen (terughoudend aankoopbeleid van het Rijk).“ Deze zin suggereert dat het aankoopbeleid van het

Rijk voor bijvoorbeeld de Ecologische Hoofd Structuur een belangrijke motor is voor de vrijwillige kavelruil. Het is niet ondenkbaar dat boeren onderling in veel gevallen de voorkeur geven aan de eerder besproken “Grijze pacht”.

7.2 Herverkaveling

Naast vrijwillige kavelruil bestaat er ook het traditionele landinrichtingsinstrument van de herverkaveling. Er bestaat nog een stuwmeer van ca 600.000 ha, (ongeveer 30% van het totale door agrariërs bewerkte land in Nederland) aan landinrichtingsprojecten (ministerie van LNV, 2004), waarvan het beleid is dat zij zo snel mogelijk worden afgewerkt. De praktijk wijst uit dat dit vaak langer duurt dan wordt verwacht.



Figuur 7.1
Herverkavelingsplan te Friesland van 8.200 hectare, met daarin opgenomen 2.800 hectare (blauw op de kaart) geruilde gronden

Volgens de jaarverslagen van 2000 t/m 2003 van het Kadaster (directie Landinrichting) is de omvang van de bij de notaris gepasseerde aktes van toedeling in de afgelopen jaren gemiddeld meer dan 40.000 hectare per jaar geweest. Deze omvang komt overeen met de aanname van landinrichtingsplannen uit de jaren 1970, toen jaarlijks ongeveer 40.000 ha aan nieuwe plannen werden aangevat. Aktes van toedeling omvatten niet alleen geruilde grond, maar ook de grond die niet van eigenaar veranderd is (Figuur 7.1). Volgens Groot Nibbelink en Sonnenberg (1999), twee (oud)medewerkers van het Kadaster gespecialiseerd in de landinrichting, betreft de daadwerkelijk geruilde grond zo 30 tot 40% van de in de aktes opgenomen gronden. Op grond hiervan kan de mobiliteit door herverkaveling in beeld worden gebracht (Tabel 7.2).

	akte van toedeling	daadwerkelijk geruilde grond
2000	34000	11900
2001	47000	16450
2002	57000	19950
2003	41000	14350

Tabel 7.2
Bij notaris gepasseerde aktes van toedeling (op grond van jaarverslag Kadaster) en schatting van daadwerkelijk geruilde grond binnen deze aktes

7.3 Toekomst traditionele ruilverkaveling

Op dit moment vormt de traditionele herverkaveling (buiten de overdracht binnen de familie) de grootste vorm van mobiliteit binnen de agrarische sector. Dit is verrassend omdat deze traditionele vorm van landinrichting vooral vanwege het laag-dynamische karakter ervan thans niet zo populair meer is. Vanwege de lange duur kan onvoldoende worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.[2] Het komt ook steeds vaker voor dat herverkavelingen worden afgestemd door de grondeigenaren. Deels komt dit doordat naast de belangen van bestaande agrariërs in het gebied ook nieuwe belangen (natuur en landschap) in de herverkaveling worden meegenomen, wat ten koste kan gaan van het draagvlak bij de huidige grondeigenaren.

Voor de korte termijn kan worden verwacht dat dit niveau van daadwerkelijk geruilde grond hoog blijft. Het beleid is er namelijk op gericht de thans lopende klassieke landinrichtingsplannen in relatief hoog tempo af te handelen, zodat er ruimte vrijkomt voor nieuw beleid. Binnen de directie Landinrichting van het Kadaster wordt daarom rekening gehouden met een groei van 25% in de hieruit volgende opgave. Voor de snelheid waarmee deze bestaande opgave afgewikkeld kan worden, is de capaciteit van deze directie van belang, omdat de Akte van toedeling titelzuiverend werkt. Hetgeen in die akte staat, is onomstotelijk: het vormt een *originaire rechtsverkrijging*. Dit betekent onder andere dat de ingebrachte rechten zijn vervallen. Bij een later eigendomsonderzoek hoeft men niet verder terug te gaan dan tot de Akte van Toedeling. Deze moet derhalve zorgvuldig zijn opgesteld en wordt vaak juridisch getoetst door belanghebbenden. Pas na deze afwikkeling is er ruimte voor projecten die de mobiliteit verhogen en die niet al jaren in de pijplijn zitten. Op dit moment wordt er gewerkt aan de nieuwe Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG), waarin de herverkaveling opnieuw wettelijk geregeld wordt. Hierdoor zou men kunnen denken dat het Rijk herverkaveling een nieuwe impuls wil geven. Het is echter maar de vraag of dit zo is en of het Rijk in de toekomst hiervoor voldoende middelen beschikbaar gaat stellen.

[2] *Zie bijvoorbeeld de uitspraken van gedeputeerde M. Kramer bij het passeren van de akte van toedeling van de herverkaveling Walcheren, in de Zeeuwsche Courant van 15 november 2003.*

Aandeel van ruilverkaveling binnen de totale grondmobiliteit

Resumerend kan op grond van het bovenstaande de volgende mobiliteit binnen de agrarische sector worden waargenomen (los van overnamen van bedrijven binnen de familiesfeer, e.d.):

Vorm mobilieit	Omvang 2003
Transacties in los land	8300 ha
Transacties boerderijen	1700 ha
Vrijwillige kavelruil	4800 ha
Ruilgrond in herverkaveling (aktes van toedeling)	14.300 ha
Totaal agrarische mobiliteit	29.100 ha
Relatief op 1950000 ha	1,5%

Tabel 7.3
Resumé agrarische mobiliteit (exclusief overdrachten in familiesfeer, e.d.) in 2003

Geconcludeerd kan worden dat de mobiliteit, los van de overdracht tussen de generaties binnen de familie, vooral bestaat uit geruilde gronden. Hoewel er nu sprake is van het verwerken van een "stuwmeer" en er wellicht in de toekomst iets minder vraag is naar ruilverkavelingprojecten, is traditionele ruilverkaveling nog steeds wel degelijk van belang voor de grondmobiliteit. Nu de bijdrage door andere vormen van mobiliteit aan de totale mobiliteit zo laag is, is het belang van traditionele ruilverkaveling des te groter. De vrees bestaat dat, als de klassieke herverkaveling stopt en er geen overheidsgeld vrijgemaakt wordt voor herverkaveling, de belangrijkste bron van mobiliteit opdroogt. Het is de vraag of dit wenselijk is.

7.4 Conclusie

Hoewel ruilverkaveling vaak gezien wordt als een gedateerd instrument, is het aandeel van dit instrument in de totale agrarische grondmobiliteit nog steeds hoog. Daarom lijkt het onwenselijk dat dit instrument in de toekomst niet meer toegepast zou worden. Wel moet daarbij gezocht worden naar aanpassing van het instrument aan de eisen van de huidige tijd. In hoofdstuk 9 worden in dit kader oplossingsrichtingen besproken, zoals een vorm van verplichte kavelruil. Samenwerking tussen overheden, die beschikken over reservegronden, kan de ruilmogelijkheden ten behoeve van de realisatie van niet-agrarische functies verhogen. Een grondbank kan hier een sleutelrol vervullen.

8. Europees landbouwbeleid, referentiebijdrage

Het Europese landbouwbeleid is van grote invloed op de agrarische sector. Hierbij gaat het niet alleen om de strengere milieuregels die besproken zijn in de paragraaf over bedrijfsbeëindigingen. Het subsidiebeleid kan ook een sterke invloed hebben op de grondmobiliteit.

In het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie wordt voorzien in een verschuiving van subsidie op productie naar toeslagen per bedrijf (De Bont e.a., 2003). Op basis van een referentiebijdrage uit het verleden wordt deze toeslag bepaald. De gedachte is dat deze toeslagen (los van de grond) verhandelbaar zijn aan andere agrarische bedrijven die voor een dergelijke toeslag wel over voldoende grond (zonder productierechten) moeten kunnen beschikken. Kenmerkend is dat een boerenbedrijf veelal met deze premie als aanvulling op het inkomen een andere teelt kan beginnen.

De algemene verwachting is dat thans een aantal bedrijven wacht met beëindiging totdat in 2007 deze bedrijfssubsidies worden toegekend, om zo het recht op deze bedrijfsondersteuning mee te kunnen verkopen bij het bedrijf. Ook hier geldt dat men bij verkoop een goede prijs wil en dat men veelal bereid is te wachten tot het prijsniveau hoog genoeg is. Dit alles zou ertoe kunnen leiden dat na 2007 de grondmobiliteit toeneemt. Het zou ook zo kunnen zijn dat boeren wachten op een hogere prijs en er in 2007 nauwelijks een verschil waar te nemen is. Omdat deze regeling grote invloed kan hebben op de grondmobiliteit, is het wenselijk dat hier meer onderzoek naar gedaan wordt.

9. Oplossingsrichtingen

In de vorige hoofdstukken zijn diverse problemen besproken op het gebied van de grondmobiliteit en factoren die daarop van invloed zijn. In dit hoofdstuk worden voor de problemen diverse oplossingsrichtingen aangedragen. In sommige gevallen gaat het om de aanpak van de grondmobiliteit als zodanig; in andere gevallen om het aanpakken van de negatieve effecten van die grondmobiliteit. Steeds zal per geval bezien moeten worden hoe het probleem van de lage grondmobiliteit het beste opgelost kan worden. Bepalend bij deze keuze zijn de volgende vragen: Is het waarschijnlijk dat de oplossing de gewenste effecten zal hebben? Is de oplossing haalbaar? Welke negatieve bijeffecten kan een maatregel hebben?

9.1 Striktere rode contouren

Vanuit de agrarische sector is vanwege deze mogelijke stedelijke claim op gronden vaak een pleidooi gevoerd voor een streng beleid van rode contouren, omdat dit voor de agrarische sector duidelijkheid zou bieden. Het is echter niet waarschijnlijk dat de markt zich zo snel zal laten beïnvloeden door streng beleid van een kabinet. Immers, in de markt wordt er thans veelal van uitgegaan dat het strenge beleid van een kabinet wel gevolgd zal worden door wat soepeler beleid van een volgend kabinet. De grens van het Groene Hart is veelvuldig verschoven, omdat een bepaalde locatie – gegeven alle criteria – binnen deze grenzen beter scoorde dan een locatie erbuiten. Wat mogelijk wel werkt, zijn meer duurzame denkbeelden over een goede ruimtelijke ordening (Faludi en Van der Valk, 1994). Op grond van deze denkbeelden kunnen bepaalde locaties vrijwel zeker vrijblijven van bebou-

wing. Veelal gaat het hier om gebieden waarvan de voornaamste kwaliteit niet op het agrarisch vlak ligt. Het gaat dan bijvoorbeeld om recreatie- of natuurgebieden die ook als zodanig zijn ingericht.

9.2
Het loskoppelen van agrarisch grondgebruik/eigendom en het recht op meerwaarde bij functiewijziging

De gedachte uit het rapport van Luijt en anderen (2003) om grondeigendom en het recht om de meerwaarde van de grond bij bestemmingswijziging te ontvangen, los te koppelen van het agrarische gebruik, lijkt een heel verstandige oplossingsrichting voor het probleem van de wachtende boeren en de hoge prijzen die agrariërs onderling moeten betalen. De gedachte is om een oplossing te vinden die kan voorkomen dat terwijl een boer zit te wachten op de meerwaarde die een functieverandering oplevert, de agrarische grond niet tussen agrariërs verhandeld wordt. Dit kan leiden tot een beter agrarisch gebruik van de grond gedurende die periode. Zo zou een boer het recht op meerwaarde bij bestemmingswijziging kunnen behouden, terwijl zijn land bij het boerenbedrijf van zijn buurman gevoegd wordt.

Het gaat hier niet om het idee van verhandelbare ontwikkelrechten, waarbij het de gedachte is dat de koper van deze rechten die op een andere plaats kan inzetten, maar het gaat om het afsplitsen van rechten op de grond zelf.

Het concretiseren van dit voorstel kan op verschillende manieren, die elk hun voordelen en nadelen kennen.

Een manier is de thans bestaande praktijk van grijze pacht. Gegeven de populariteit kan dit worden gezien als een voorbeeld van een haalbare oplossing in deze richting die ook bij agrariërs draagvlak heeft. De “grijze pacht” is een buitenwettelijke afspraak, waarbij partijen afspreken af te wijken van de reguliere pacht en de overeenkomst niet in te schrijven. De populariteit van het vernieuwde pachtinstrumentarium geeft aan dat de gedachte om het uitoefenen van een agrarisch bedrijf los te koppelen van de kans op meerwaarde bij bestemmingswijziging, een gedachte is die breder leeft op de grondmarkt; de populariteit van de “grijze pacht” geeft daarbij tevens aan dat deze versoepeling van het pachtinstrumentarium volgens velen nog niet ver genoeg gaat. Dit thema is reeds langer een onderwerp van beleid bij het ministerie van LNV: een bevredigende uitkomst lijkt dit proces nog niet te hebben.

Een andere mogelijkheid om het uitoefenen van een agrarisch bedrijf los te koppelen van de kans op meerwaarde bij bestemmingswijziging, is het direct kunnen verkopen van de winsten van een dergelijke trans-

formatie aan een gespecialiseerde professionele partij; bijvoorbeeld via een constructie waar de boer het recht van erfpacht krijgt en dit recht tevens aangeeft dat de boer alleen de grond agrarisch (eventueel met als nevendoelstelling beheer van natuur en landschap) mag gebruiken; maar bij dit recht behoort dan niet het recht tot stedelijke ontwikkeling. Mogelijk nadeel is dat (zie bladzijde 9) een dergelijke professionele partij veelal hogere winstdoelstelling heeft dan bestaande agrarische bedrijven en daardoor veelal te weinig zal betalen om boeren te bewegen om hun gronden in te brengen. Daarom is het maar de vraag of deze oplossing van de grond komt. In veel gevallen zal de boer liever een kans op een grote meevaller hebben als hij met pensioen gaat dan een veel lager bedrag nu. Hierbij speelt ook de vraag wat de agrarische gemeenschap liever heeft: een hoge grondmobiliteit en uitbreidingsmogelijkheden voor groeiende bedrijven of de kans/hoop op een (zeer) goed pensioen? Daarbij moet ook niet vergeten worden dat het voor een kopende boer veel minder aantrekkelijk is om een stuk grond te kopen waarvan een derde het recht op de meerwaarde bij bestemmingsverandering heeft. Als die bestemming daadwerkelijk binnen korte termijn gerealiseerd wordt, heeft het voor de kopende boer geen zin om te investeren in het bedrijf.

Wat thans in de praktijk veelvuldig voorkomt, is dat private partijen een optie hebben genomen op stedelijke ontwikkeling. Tegen een relatief geringe hoeveelheid tekengeld heeft een marktpartij een optie genomen op de grond, en de boer zal deze moeten overdragen (en zal de resterende middelen ontvangen) wanneer een bestemmingsplan met bouwtitel onherroepelijk wordt. De hierbij gekozen constructies hebben veelal geen zakelijke werking en maken het daardoor onmogelijk dat de boer zijn grond verhandelt, zonder dat recht op bestemmingswijzigingswinst. Het lijkt echter mogelijk te zijn om hier constructies te introduceren die dit wel mogelijk maken.

9.3
Aanpassen van het aankoopbeleid voor recreatiegronden

Bij de grondaankopen voor recreatiegronden gaat de overheid (doorgaans provincies) uit van de agrarische prijs plus een kleine vergoeding. Agrarische grondeigenaren hebben vaak de stedelijke prijs in hun hoofd. Dit kan tot een jarenlange patstelling leiden, mede omdat verwervers de overtuiging hebben dat hun prijsbepaling van een volledige schadeloosstelling op grond van het agrarisch gebruik de juiste is en bovendien de uitkomst zou zijn, wanneer tot onteigening zal worden overgegaan. Het probleem is echter dat provincies voor dit beleid geen onteigeningsprocedures starten. Wanneer het helder is dat provincies de grond waar nodig zullen onteigenen en ook wanneer de jurisprudentie hierover bekend is bij agrariërs en hun adviseurs, zal het veel gemakkelijker kunnen zijn om tegen de achtergrond van een dreigende onteigeningsprocedure minnelijk te komen tot verwerving van deze gronden. In de huidige praktijk is er geen correctiemechanisme voor agrariërs die niet meewerken aan minnelijke verwerving, omdat

zij geen stedelijke prijs voor hun grond krijgen. Deze agrariërs kunnen deze gronden ook niet aan andere agrariërs verkopen, omdat de bank niet wil financieren boven de geldende marktprijs.

9.4 Uitstellen van de betaling van de stakingswinst

Voor de grondmobiliteit zou het beter zijn als de gronden van agrarische bedrijven op de markt komen en men het bedrijf niet gedeeltelijk voortzet om nog geen stakingswinst te hoeven betalen. Vaak wordt gewezen op het probleem dat de stakingswinst ineens moet worden afgerekend; vanuit boerenorganisaties wordt vervolgens een pleidooi gehouden om de betaling uit te stellen. Bij deze oplossing moet wel de vraag gesteld worden of een stoppende boer later in een betere positie is om de stakingswinst te betalen.

9.5 Het veranderen van de fiscale waardering

Een andere oplossing voor het probleem van de stakingswinst ligt in de fiscale waardering van bestaande bedrijven. Doordat deze fiscale waardering lager is dan de waarde van een bedrijf bij beëindiging, ontstaat de stakingswinst. Nu is het vreemd dat bedrijven die worden gestaakt een hogere waardering hebben. Dit wekt de suggestie dat de waardering van bedrijven veel te laag is. Thans vindt op brede schaal een heroverweging plaats van waarderingsregels om te komen tot een eerlijke presentatie van financiële gegevens. Het gaat dan om waardering volgens een nieuwe standaard (IFRS) opgesteld door de IAS die vanaf 2005 formeel van kracht is voor beursgenoteerde bedrijven in de hele EU en waarvan het doel is dat deze voor alle ondernemingen gaat gelden. Voor een belangrijk deel komen deze regels overeen met de huidige regels. Kenmerkend verschil volgens deze regels is dat vaker gewaardeerd dient te worden op *fair value* – de actuele waarde – en minder vaak de historische verkrijgingprijs min afschrijvingen als waarde dient te worden gehanteerd. Voor bijvoorbeeld levende planten en dieren geldt dat deze weliswaar aanvankelijk worden gewaardeerd op verkrijgingswaarde, maar dat bij volgende balansmomenten deze op basis van *fair value* min de verwachte kosten tot verkoop opgenomen dienen te worden (http://www.iasplus.com/standard/ias41.htm). Alleen voor producten waar geen markt voor is, kan een waardering op kosten min afschrijvingen worden gehanteerd. Wat betreft onroerend goed en de productiemiddelen laat het IFRS zowel de kostenmethode als de methode op *fair value* toe. Afschrijving dient meer bewust te gebeuren op basis van een jaarlijkse inschatting van de nog resterende levensduur (http://www.iasplus.com/standard/ias16.htm). Het resultaat van het hanteren van deze waarderingsregels zal waar-

schijnlijk zijn dat de boekwaarde van bedrijven minder zal gaan afwijken van de waardering van het bedrijf bij staking ervan. Immers, in beide gevallen vormt de waarde in economisch verkeer het uitgangspunt. Met andere woorden: de stakingswinst neemt af en de belastingheffing daarover ook. Een en ander hangt daarbij af van de precieze operationalisatie die in Nederland wordt gehanteerd.

Het effect van een dergelijke hogere waardering is dat winst naar voren wordt gehaald. Bedrijven worden hoger gewaardeerd en betalen tijdens hun bestaan meer belasting, maar worden geconfronteerd met een lagere rekening wanneer zij stoppen. Dit kan leiden tot een grotere uitstroom van bedrijven en derhalve mogelijk (de relatie was in het verleden immers niet altijd even duidelijk) tot meer mobiliteit van gronden. De vraag bij een dergelijke oplossing is of het middel (hogere waardering en dus hogere belasting tijdens het uitvoeren van het bedrijf en daarmee lagere belasting bij het stoppen; waarbij mogelijk ook tariefvoordelen te behalen zijn door een betere spreiding van de belasting over de jaren heen) niet erger is dan de kwaal (lage grondmobiliteit). Aangezien het in de lijn der verwachting ligt dat deze waardering wettelijk voorgeschreven gaat worden, kan het echter tot effect hebben dat de belemmering van het betalen van stakingswinst wordt verminderd. Het wordt dan minder duur om te emigreren of het bedrijf te beëindigen, en dit zal daardoor vaker voorkomen.

Door de opties 1 (uitstel betaling stakingswinst) en 2 (verlaging stakingswinst door reeds eerder winst te boeken) te combineren, kan een situatie ontstaan waarin de agrarische sector als geheel jaarlijks evenveel belasting betaalt als voorheen, maar waarin de verdeling anders uitvalt.

9.6 Aanpassing van de regels voor herinvestering

Om te voorkomen dat uitgekochte boeren de grondprijzen te veel opdrijven omdat zij binnen drie jaar moeten herinvesteren in Nederland, kan men overwegen de regels voor herinvestering aan te passen. Op die manier kan het ook aantrekkelijker worden voor boeren om zich uit te laten kopen en elders opnieuw te beginnen. Allereerst zou de periode van drie jaar waarin men geen stakingswinst hoeft te betalen, verlengd kunnen worden, waardoor de druk om direct te investeren afneemt. Daarnaast ligt wellicht een oplossing in meer samenwerking tussen overheden die beschikken over (ruil)gronden. Op die manier hoeft een boer nadat hij is uitgekocht, niet zelf binnen drie jaar een nieuwe plek te vinden, maar kan hij verplaatst worden.

9.7 Nieuwe vormen van ruilverkaveling

Op het gebied van ruilverkaveling ziet men twee ontwikkelingen. Het traditionele ruilverkavelinginstrumentarium sluit niet meer aan bij de huidige behoefte. Tegelijkertijd zou zonder dit instrument de grondmobiliteit nog (veel) lager zijn dan deze nu al is. Eerder is al naar voren gekomen dat een nog lagere grondmobiliteit onwenselijk is. Een oplossing zou kunnen liggen in het zoeken naar nieuwe vormen van ruilverkaveling. Op dit moment heeft het ministerie een ontwerp voor de WILG gemaakt waarin het herverkavelen van gronden opnieuw geregeld wordt. Hierin streeft men naar een flexibel en snel instrument. Echter, mede gezien de keuzes die in de WILG gemaakt zijn ten aanzien van de rechtsbescherming, is het de vraag of deze nieuwe procedure sneller en eenvoudiger is (Zevenbergen en Van Rij, 2005). Gezien het belang van grondruil voor de grondmobiliteit is het echter van belang dat dit wetsvoorstel kritisch bekeken en verbeterd wordt. Daarnaast blijft het van belang om op landelijk niveau voldoende midden vrij te maken voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten.

Voor deze nieuwe vormen van kavelruil zou ruimte kunnen zijn als de golf van klassieke projecten is afgelopen. In het beleid staat dan de opgave in de stadsrandzone op de agenda (Mulder, De Wolff, 1999). In het verleden is ruilverkaveling (zuiver gericht op agrarische productieverbetering) reeds verbreed tot landinrichting met een belangrijke rol voor doelstellingen op het gebied van natuur en recreatie; een verdere verbreding van dit instrumentarium in relatie tot de inpassing van stedelijke ontwikkelingen in relatie tot de ontwikkeling van groene functies zou een volgende stap kunnen zijn. Overigens kan hier ook een link worden gelegd met het nieuwe kostenverhaalinstrumentarium op het gebied van de grondexploitatiewet. Deze wet biedt mogelijkheden om het al dan niet verlenen van bouwvergunningen afhankelijk te maken van het medebetalen van groen. Hierdoor ontstaat voor het realiseren van rode ontwikkelingen een extra stok achter de deur om te komen tot samenwerking in integrale projecten met groene en rode functies. De vraag is welke specifieke eisen dit stelt aan het ruilinstrument en of dit beleid beter op een andere wijze kan worden verwezenlijkt. De consequenties hiervan voor de grondmobiliteit zijn op dit moment nog niet duidelijk.

9.8 Inzet Koopmansgelden

Een deel van het probleem van de lage grondmobiliteit kan opgelost worden door vanuit de overheid geld vrij te maken voor ruilprojecten. Bij de bespreking van de herverkaveling komt al naar voren dat dit vaak het probleem is. De Koopmansgelden, € 73 miljoen op de begroting van het ministerie van LNV en € 49 miljoen op de begroting van

het ministerie van VROM, zijn bestemd voor maatregelen die leiden tot minder milieubelasting en minder kosten voor de boer. Diverse projecten in probleemgebieden komen voor dit geld in aanmerking. Door dit geld in te zetten voor het ruilen van gronden en het saneren van enkele bedrijven waardoor extensivering op een aanvaardbare manier plaats kan vinden, kunnen duurzame milieuvoordelen en economische voordelen geboekt worden. In een brief van 16 september van dit jaar heeft de minister van LNV voorstellen gedaan over de besteding van deze gelden (ministerie van LNV, 2005). Omdat dit beleid, mede in samenwerking met provincies, nog nader vormgegeven moet worden en de selectie van projecten nog niet heeft plaatsgevonden, is het wenselijk dat belangenorganisaties en andere groepen van belanghebbenden actief de mogelijkheid van deze gelden voor projecten onderzoeken en projecten voordragen.

9.9 Grondbank

Naast de inzet van kavelruil voor agrarische doelen kan kavelruil ook gebruikt worden om verplaatsing voor niet-agrarische bestemmingen te realiseren. In het begin van dit hoofdstuk is al gesuggereerd dat vrijwillige kavelruil een belangrijk instrument is bij de realisatie van de EHS. Bureau Beheer Landbouwgronden, BBL, beschikt over een redelijke hoeveelheid ruilgronden die gebruikt worden bij de realisatie van de EHS. Ook andere overheden beschikken over reservegronden. Het gezamenlijk inzetten van deze gronden zou vrijwillige kavelruil voor het realiseren van niet-agrarische functies kunnen bevorderen. Samenwerking op dit gebied tussen verschillende overheden is zeker niet vanzelfsprekend. Een goed uitgeruste grondbank die werkt volgens transparante, heldere regels, zou hier wellicht een uitkomst kunnen bieden. De samenwerking tussen Domeinen en BBL die op dit moment onderzocht wordt (ministerie van Financiën en het ministerie van LNV, 2005), biedt op dit gebied zeker kansen.

9.10 Overige oplossingsrichtingen

Naast de hierboven geschetste oplossingsrichtingen zijn er nog diverse mogelijkheden die nader onderzoek vergen. In sommige gevallen kan meer creativiteit van boeren en hun adviseurs leiden tot een betere benutting van bestaande mogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is het gedurende drie jaar gemeenschappelijk uitvoeren van het bedrijf, waarna enkele aanzienlijke fiscale claims kunnen worden doorgeschoven. Op dit moment wordt hier nagenoeg nog geen gebruik van gemaakt. Andere oplossingen zijn gelegen op het terrein van het verruimen van de pachtmogelijkheden. Daarnaast dient men zich er bewust van te zijn dat problematiek per groep van betrokkenen en per regio sterk verschilt; kopers van grond voor nieuwbouw en recreatie lopen tegen verschillende problemen aan, en de problematiek en economische situatie van glastuinders in het Westland verschilt sterk met

melkveehouders in het veenweidegebied van het Groene Hart. Daarom verdient het aanbeveling om deze deelproblemen en verschillende regio's apart te onderzoeken.

9.11 Grensverleggende vernieuwingen

De doelstelling van de opdrachtgever van dit essay, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, is het komen tot fundamentele omwentelingen. InnovatieNetwerk zoekt zo naar grensverleggend vernieuwingen, en veel van de hierboven geschetste ontwikkelingen passen meer in een stap-voor-stap-benadering. Nu kunnen stap-voor-stap-veranderingen na verloop van tijd ook leiden tot fundamentele wijzigingen en zijn evoluties vaak duurzamer dan revoluties, maar het is goed om, gegeven de rol van InnovatieNetwerk, een verandering eruit te lichten die kan leiden tot belangrijke wijzigingen in de relatie tussen partijen.

Het gaat daarbij dan om het bewerkstelligen van het tot stand komen van een gescheiden markt voor agrarische grond en de daarbij behorende agrarische waarde en het ontstaan van een markt waar de verstedelijkingsopties op worden verhandeld (zie 9.2). Het gaat hierbij niet om verhandelbare ontwikkelingsrechten *(Transferable development rights)* in de zin dat een recht tot ontwikkeling op de ene plek moet kunnen worden toegepast op een andere plek, maar om het ontstaan van een markt waar verwachtingswaarde van een specifieke locatie kan worden verhandeld los van de grond, of – als de analyse van dit essay juist is – ook een markt om grond te verhandelen voor agrarisch gebruik, terwijl de inkomsten bij transformatie tot stedelijk gebied blijven bij de oorspronkelijke eigenaar. Juridisch gezien lijkt de laatste constructie vorm te kunnen krijgen door het uitgeven van de grond (te gebruiken voor agrarische doeleinden) in eeuwig durende erfpacht, waarbij is aangegeven dat de erfpacht wordt ontbonden (tegen betaling van een vergoeding gebaseerd op agrarische waarde van grond en opstallen en een schadeloosstelling voor de beëindiging van het agrarisch gebruik) wanneer een bouwtitel op deze grond onherroepelijk wordt. Het onderliggende eigendomsrecht is op deze wijze ook vrij verhandelbaar, zonder dat de agrariër daarin gekend hoeft te worden.

Deze constructie – die juridisch dient te worden uitgewerkt alvorens deze aantrekkelijk is voor partijen om toe te passen – lijkt op de figuur van maatschappelijk gebonden eigendom die woningbouwcorporaties hebben ingezet om goedkope woningen te bevorderen, waarbij bewoners wel een eigen woning hadden, maar niet waren blootgesteld aan de prijsrisico's op de woningmarkt. Deze constructies zijn vrijwel overal aangepast, omdat de fiscus hier voor het verkrijgen van hypotheekrenteaftrek bepaalde dat bewoners minimaal 50% van het risico moesten dragen. Bij de hier voorgestelde constructie is dit anders: immers, de agrarische ondernemer (houder van het erfpachtrecht) draagt 100% van het risico van de agrarische bedrijfsvoering; de eige-

naar van de grond heeft 100% van het risico en winst van stedelijke transformatie.

Door de scheiding van deze markten kan de stedelijke grondmarkt de agrarische grondmarkt veel minder beïnvloeden, hetgeen de agrarische grondmobiliteit kan verhogen.

10. Samenvatting

Het doel van dit essay is om meer helderheid te scheppen in de omvang van het probleem van de lage grondmobiliteit: oorzaken, gevolgen en mogelijke verbeteringen. Lage grondmobiliteit vormt een probleem omdat hierdoor de grondprijs stijgt. Bovendien worden de noodzakelijke agrarische bedrijfsuitbreiding en functieverandering van agrarische grond naar woningbouw, natuur en recreatie bemoeilijkt doordat er geen geschikte gronden te koop zijn en er weinig verplaatsingsmogelijkheden zijn voor agrarische bedrijven. De dynamiek en vitaliteit van het landelijk gebied komen in gevaar; economische kansen in bijvoorbeeld de glastuinbouw worden gemist. Het Groen in en om de stad wordt niet gerealiseerd.

In tegenstelling tot wat vaak gehoord wordt, is het niet reëel om te verwachten dat de grondmobiliteit in de toekomst zal oplopen door het stoppen van bedrijven. Op dit moment zijn al veel bedrijven gestopt of gereduceerd tot “hobbyfarm”. Dit heeft tot nu toe niet tot een aantoonbare verhoging van de grondmobiliteit geleid. Het lijkt eerder andersom te zijn: hoe minder agrarische bedrijven overblijven, des te minder hectares komen op de markt. De invloed van het Europees beleid met een verschuiving van subsidie op productie naar toeslagen per bedrijf en de invloed hiervan op de grondmobiliteit verdient nader onderzoek.

Omdat agrariërs verwachten dat zij later hun gronden voor een stedelijke hoge prijs kunnen verkopen, zijn zij doorgaans niet geneigd om hun gronden in de tussentijd te verkopen. Oplossingen die hiervoor zijn voorgesteld, zijn: helder grondverwervingsbeleid voor recreatieve gronden, loskoppeling van agrarisch grondgebruik/eigendom en het recht op meerwaarde bij functiewijziging en striktere rode contouren. Loskoppeling door oplossingen in de pachtsfeer als “grijze pacht” sluit beter aan bij het bestaande systeem en lijkt beter haalbaar dan moge-

lijkheden om de winst bij een bestemmingswijziging los te verhandelen van het recht op agrarisch gebruik van de grond.

Hoewel de grondmobiliteit de afgelopen jaren laag was, is het niet zo dat de bedrijfsoppervlakte van agrarische bedrijven gelijk is gebleven. “Grijze pacht” en kortlopende pachtcontracten hebben ervoor gezorgd dat grote bedrijven konden groeien ten gunste van andere bedrijven die gereduceerd werden tot “hobbyfarm”. Het lijkt er dus op dat agrariërs een deel van het probleem van de lage grondmobiliteit “onderling” hebben opgelost.

Stakingswinst maakt het voor boeren onaantrekkelijk om hun bedrijf te beëindigen. Oplossingen in de sfeer van betalingsuitstel en aanpassing van fiscale waarderings-methoden zijn de moeite waard om nader te onderzoeken. Doordat uitgekochte boeren binnen drie jaar een nieuw bedrijf moeten hebben, ontstaat er druk op de grondprijzen. Dit effect zou kleiner zijn als de grondmobiliteit hoger was. Specifieke oplossingen voor dit probleem kunnen zijn: het verlengen van de periode waarin men de stakingswinst nog niet hoeft te betalen en samenwerking tussen overheden met (ruil)gronden om meer verplaatsingen mogelijk te maken. Een grondbank kan hier een sleutelrol vervullen.

Hoewel ruilverkaveling vaak gezien wordt als een gedateerd instrument, is het aandeel van dit instrument binnen de totale agrarische grondmobiliteit nog steeds hoog. Daarom lijkt het onwenselijk dat dit instrument in de toekomst niet meer toegepast zou worden. Wel moet daarbij gezocht worden naar aanpassing van het instrument aan de eisen van de huidige tijd. De mogelijkheden voor de inzet van Koopmansgelden, ook voor projecten waarbij de ruil van gronden een rol speelt, bieden kansen.

Al met al zal steeds per geval bezien moeten worden hoe het probleem van de lage grondmobiliteit het beste opgelost kan worden. Is het mogelijk om de grondmobiliteit als zodanig te verhogen of kunnen de specifieke gevolgen beter afzonderlijk aangepakt worden door bijvoorbeeld nieuw ruilverkavelinginstrumentarium of een grondbank? Bepalend bij deze keuze zijn de volgende vragen: Is het waarschijnlijk dat de oplossing de gewenste effecten zal hebben? Is de oplossing haalbaar? Welke negatieve bijeffecten kan een maatregel hebben?

Een belangrijke verandering in de bestaande praktijk kan worden bewerkstelligd door de agrarische grondmarkt los te koppelen van de markt voor bestemmingswijziging. In gebieden waar de verwachtingswaarde bij de bestaande eigenaar aanwezig is – deze gebieden zijn groter dan de gebieden waar deze waarde daadwerkelijk op de markt wordt gerealiseerd – kan dit gestalte krijgen doordat eigenaren hun grond (te gebruiken voor agrarische doeleinden) in eeuwigdurende erfpacht uitgeven, waarbij is aangegeven dat deze erfpacht wordt ontbonden wanneer er een onherroepelijke bouwtitel voor deze grond is. Op deze wijze kan de verwachtingswaarde de agrarische markt niet meer gijzelen, waardoor de mobiliteit kan stijgen.

II.
Referenties

Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager (2003) Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003: gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw, LEI, Den Haag.

Buurman, J., A. v.d. Brink, H. Scholten, J. Dekkers, (2004) Ruimtelijk beleid en grondprijzen in het landelijk gebied, *Tijdschrift voor sociaal wetenschappelijk onderzoek in de landbouw*.

DLG (2005) Ontwikkelingen op de agrarische grondmarkt tot 1 juli 2004, Utrecht.
http://www9.minlnv.nl/servlet/page?_pageid=112&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_item_id=98403.

Dooren, M.J. van, E.A. Anderson en B. Needham (1997) 'Grondaankoop voor natuurbeleid', *Stedenbouw en ruimtelijke ordening*, 78 (6): 33-38.

Faludi, A. en A. van der Valk, 1994, *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Dordrecht: Kluwer Academic.

Groot Nibbelink, J.B. en Sonnenberg, J.K.B. (1999). Wat betekent de Herijking Landinrichting voor de herverkaveling? Landinrichting (39):1, pp.12-15.

LEI/CBS (2004) Land- en tuinbouwcijfers 2004, Den Haag, zie ook statline.cbs.nl.

Luijt, J. 2002 De grondmarkt in segmenten 1998-2000, Den Haag: LEI.

Luijt, J., F.R. Veeneklaas, J.W. van der Schans en G.S Venema, 2003, Ontvlechting van de productiewaarde en optiewaarde van landbouwgronden: Oplossingsrichtingen uit de Denktank Melkveehouderij, Den Haag: LEI.

Ministerie van LNV (2005) Brief aan Tweede Kamer over de besteding van Koopmansgelden van 16-09-2005, nog niet behandeld. http://www9.minlnv.nl/servlet/page?_pageid=106&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_item_id=111983.

Ministerie van Financiën/ministerie van LNV (2002) Fiscaliteit, Landbouw- en Natuurbeleid, aangeboden aan de Tweede Kamer op 28 januari 2002, Den Haag.

Ministerie van Financiën/ministerie van LNV (2005), *Domeinen en de Dienst Landelijk Gebied op weg naar gezamenlijke vastgoeddienst*, gezamenlijk persbericht 24-03-05. http://www9.minlnv.nl/servlet/page?_pageid=104&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_item_id=102447.

Mulder, K en H.W. de Wolff (1999) Ontwikkeling van de stadsrandzone: Mogelijkheden voor landinrichting?, *Geodesia*, 41(10) 415-421.

NIS (2004) Financiën Verkopen van onroerende goederen, Brussel: Algemene directie voor statistiek en economische informatie. http://statbel.fgov.be/pub/d4/p440y2003_nl.pdf.

APS Vlaanderen (2003) Landbouwareaal naar cultuur. http://aps.vlaanderen.be/statistiek/cijfers/landbouw/areaal/LANDAREA001.
xls

Ministerie van LNV (2004) Jaarverslag van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV), Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 540, nr. 30.

Rodrigues Lopes, D.L. (2002) Pacht, serie recht en praktijk, vierde druk, Deventer, Kluwer.

Segeren, A., B. Needham en J. Groen (2005) *De markt doorgrond, een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Ruimtelijk planbureau Den Haag, Rotterdam, Nai uitgevers.

Siemes, H. (2005) Melkveebedrijf dubbel zo groot, *Vastgoed*, 80-2, 16-18.

Sørensen, E.M., A.K.M. Mouritsen en J.K. Staunstrup (2002) Re-gional and Local Patterns of Change in the Ownership of Rural Lands in the Landscape, *Geografisk Tidsskrift*, *Danish Journal of Geography*, Special Issue, 3, 77-85.

Zevenbergen, J.A. en H.E. van Rij (2005) Het ontwerp – Wet inrichting landelijke gebied (Wilg), een eerste verkenning, *Agrarisch Recht*, nog te verschijnen eind 2005.