

# **Grondmarkt landelijk gebied**

## Knelpunten, oplossingsrichtingen en kennisleemtes

A.F. de Savornin Lohman  
J. Luijt  
M.J. Le Poole

Projectcode 62336

November 2000

Rapport 3.00.10

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Grondmarkt landelijk gebied; Knelpunten, oplossingsrichtingen en kennisleemtes  
Savornin Lohman, A.F. de, J. Luijt en M.J. Le Poole  
Den Haag, LEI, 2000  
Rapport 3.00.10; ISBN 90-5242-614-7; Prijs f 22,- (inclusief 6% BTW)  
42 p., fig., tab., bijl.

Ontwikkelingen op de grondmarkt hebben een belangrijke invloed op de realisatiekansen van LNV-doelstellingen voor natuur (EHS en RGS), de ontwikkeling van de landbouwstructuur (inclusief agrarisch natuurbeheer, biologische landbouw en pacht) en regionaal groen. Deze programmeringstudie inventariseert de stand van zaken van het onderzoek in het licht van die doelstellingen. Bestaande kennis wordt geïnventariseerd, kennisleemtes worden gesignaleerd en bij enkele deelonderwerpen wordt een samenvattend oordeel gepresenteerd.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3358330  
Telefax: 070-3615624  
E-mail: [publicatie@lei.wag-ur.nl](mailto:publicatie@lei.wag-ur.nl)

**Informatie:**

Telefoon: 070-3358330  
Telefax: 070-3615624  
E-mail: [informatie@lei.wag-ur.nl](mailto:informatie@lei.wag-ur.nl)

© LEI, 2000

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	11
<b>2. De ontwikkeling van de agrarische grondprijs verklaard</b>	12
2.1 Agrarische grondprijs bij stringent ruimtelijke ordeningsbeleid	12
2.2 De agrarische grondprijs bij een niet-stringent R.O.-beleid	13
2.3 Conclusies voor onderzoek	14
<b>3. Consequenties van grondprijstijging voor de landbouw</b>	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Uitbreidingsmogelijkheden van individuele bedrijven	16
3.3 Bedrijfsopvolging	16
3.4 Vliegwielerwerking grondprijstijging via additioneel milieu- of natuurbeleid	17
3.5 Agrarisch natuurbeheer	17
3.6 Biologische landbouw	17
3.7 Pachtbeleid	18
<b>4. Beperkte mobiliteit, grondprijstijging en de realisatie van EHS en RGS</b>	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Economische instrumenten	19
4.2.1 Verhogen normprijzen DLG boven de agrarische waarde (EHS)	19
4.2.2 Aanpassing fiscale bepalingen voor staking, teneinde bedrijfsbeëindiging te bevorderen	21
4.2.3 Faciliteiten voor hervestiging (EHS/RGS)	21
4.2.4 Inzet van Domeingronden als ruilobject	22
4.2.5 Automatische inflatiecorrectie verwervingsbudgetten (EHS, eventueel RGS)	22
4.2.6 Heffing op bebouwing	22
4.3 Regulerende instrumenten	23
4.3.1 Inzetten voorkeursrecht	23
4.3.2 Ruimere toepassing van onteigening (EHS/RGS)	23

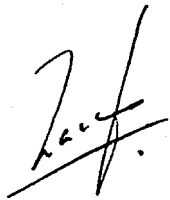
	Blz.
<b>5. Instrumenten voor het verhaal van kosten van regionaal groen bij woningbouwlocaties</b>	24
5.1 Inleiding	24
5.2 Bestaand instrumentarium voor kostenverhaal bij woningbouwlocaties	24
5.3 Beleidsinstrumenten in discussie	26
<b>6. Voorstel voor prioritering van onderzoek naar kennisleemtes</b>	28
<b>Literatuur</b>	29
<b>Bijlagen</b>	
1 Aanbods- en vraagelasticiteit van landbouwgrond	31
2 Heffing op bebouwing van grond	35

## Woord vooraf

De grondmarkt vervult een cruciale rol bij het realiseren van LNV-doelstellingen met betrekking tot natuur (EHS en RGS), de ontwikkeling van een economisch optimale landbouwstructuur die aangepast is aan maatschappelijke eisen ten aanzien van milieukwaliteit en natuurwaarden en de realisatie van strategisch en regionaal groen. Deze programmeringsstudie 'vertaalt' kennis en inzichten uit bestaand onderzoek naar deze doelstellingen, en de daarbij relevante beleidsinstrumenten. Kennisleemtes worden gesignaleerd op die terreinen waar in het licht van de beleidsdoelstellingen nader onderzoek gewenst is. Dan gaat het zowel om zuiver analytische vragen, naar de werking van de grondmarkt, als om vragen naar de effectiviteit van bepaalde beleidsinstrumenten.

Dank gaat uit naar de leden van de commissie die het onderzoek begeleid heeft, en zonder wie de oriëntatie op beleidsvragen - de centrale doelstelling - niet mogelijk was geweest. De begeleidingscommissie bestond uit drs. K. van Es (Ministerie van LNV, voorzitter), drs. W. de Lange (Ministerie van VROM, secretariaat IBO-grondbeleid), drs. P. van Vugt (Dienst Landelijk Gebied) en drs. A. Terbijhe, later ir. J. van Driel (Ministerie van LNV, Directie Landbouw).

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse





# Samenvatting

Ontwikkelingen op de grondmarkt hebben een belangrijke invloed op de realisatiekansen van LNV-doelstellingen inzake verwerving van natuurgronden, de zorg voor een gezonde en aan maatschappelijke eisen aangepaste landbouwstructuur - inclusief agrarisch natuurbeheer, biologische landbouw en behoud van pacht als financieringsbron - en de realisatie van regionaal groen.

Deze programmeringstudie inventariseert de stand van zaken van het grondmarktonderzoek in het licht van deze doelstellingen, en de effectiviteit van de beleidsinstrumenten die gehanteerd (kunnen) worden om deze te realiseren. Bestaande kennis wordt geïnventariseerd, kennisleemtes worden gesignaleerd, en bij die onderwerpen waar de stand van het onderzoek dat toelaat, wordt een samenvattend oordeel gepresenteerd.

Hoofdstuk 2 laat zien dat de agrarische grondprijs verklaard kan worden uit een samenstel van agrarische invloeden (bij een stringent ruimtelijke ordeningsbeleid) en de concurrentie met de grondvraag vanuit andere functies: woningbouw en bedrijfsterreinen, natuur, infrastructuur en het waterbeleid. Het ontwikkelingspatroon van de agrarische grondprijs kan worden geïnterpreteerd als een 'grondtoon' van agrarische factoren, afgewisseld met tijdelijke 'booms' vanuit onroerend goed markten. Voor een werkelijke verklaring is echter een geïntegreerd econometrisch model nodig. Ook is er nog te weinig bekend over het hervestigingsgedrag van agrariërs die zijn uitgekocht door concurrerende functies.

Een stijgende grondprijs beïnvloedt de landbouwstructuur (hoofdstuk 3) via de uitbreidingsmogelijkheden voor bedrijven op een manier die van geval tot geval verschilt. De invloed op de perspectieven voor bedrijfsopvolging is negatief. De aantrekkelijkheid van agrarisch natuurbeheer hangt niet af van de grondprijsontwikkeling, mits de grond een landbouwfunctie houdt. Het effect op de vergroting van het areaal biologische landbouw wordt bepaald door de mate waarin deze door nieuwkomers en bedrijfsuitbreiding moet worden gerealiseerd. Het areaal onder reguliere pacht zal versneld teruglopen.

Hoofdstuk 4 behandelt de betekenis van een stijgende grondprijs voor de realisatie van verwervingsdoelstellingen voor EHS en RGS. Verhoging van de door DLG gehanteerde normprijzen zal slechts een gering effect hebben vanwege het lage niveau van de aanbodselasticiteit. Onderbouwing van deze visie is te vinden in bijlage 1. Toetsing van de visie aan recente literatuur en met behulp van binnenkort ter beschikking komende gegevens is echter gewenst.

Een heffing op bebouwing van gronden kan een neerwaarts effect hebben op grondprijzen in het landelijk gebied, al zal een deel worden afgewenteld op actoren in de bouwketen. Een sturende 'open ruimte' heffing is, gezien de grote diversiteit in lokale situaties, lastig vorm te geven. De rechtvaardigheid van een afromende heffing kan verschillend beoordeeld worden, evenals de merites van het 'oormerken' van heffingsopbrengst voor de realisatie van strategisch en regionaal groen. Argumenten pro en contra komen uitgebreid in bijlage 2 aan de orde. Inzet van een voorkeursrecht voor natuurgron-

den kan slechts een beperkt effect hebben, en heeft procedurele beperkingen. Ruime inzet van onteigening zal de verwerving duurder maken; de juridische haalbaarheid is onzeker.

Realisatie van regionaal groen door middel van 'Rood voor Groen' (hoofdstuk 5) is bij het bestaande beleidsinstrumentarium afhankelijk van de medewerking van private partijen die woningbouwgronden in bezit hebben. Invoering van een grondexploitatieheffing of een exploitatievergunning - met de plicht tot het betalen van een ontwikkelingsbijdrage - biedt soulaas als er objectieve factoren zijn om regionaal groen aan woningbouwprojecten toe te rekenen. In hoofdstuk 6 wordt een voorstel tot prioritering van de onderzoeksvragen gedaan.

# 1 Inleiding

Volgens het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij <sup>1</sup> zijn er wat betreft de grondmarkt in het landelijk gebied de volgende beleidsknelpunten:

- de grondprijsstijging en de geringe grondmobiliteit brengen de grondverwerving en daarmee de realisatie van Ecologische HoofdStructuur (EHS) en Randstad GroenStructuur (RGS) in gevaar;
- de externe grondprijstdynamiek (door niet-agrarische factoren) beïnvloedt agrarische ontwikkelingsmogelijkheden;
- ongelijke verdeling van lusten en lasten (Rood voor Groen-problematiek).

Deze programmeringsstudie beziet de grondmarkt van het landelijk gebied in het licht van de genoemde beleidsknelpunten. Bestaande kennis worden weergegeven en kennisleemtes worden geïdentificeerd. Deze leemtes hebben zowel betrekking op analytische vragen, als op beleidsinstrumenten voor het aanpakken van de beleidsknelpunten. Telkens is beleidsrelevantie de toetssteen.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op verklarende factoren voor de ontwikkeling van de agrarische grondprijs, in het bijzonder de scherpe stijging vanaf 1995.

Hoofdstuk 3 behandelt de gevolgen van deze ontwikkeling voor de agrarische ontwikkelingsmogelijkheden en LNV-doelstellingen inzake agrarisch natuurbeheer, biologische landbouw en het pachtbeleid.

Hoofdstuk 4 behandelt instrumenten voor de aanpak van beleidsknelpunten inzake de realisatie van EHS en RGS. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen economische en regulerende instrumenten.

In hoofdstuk 5 staat in het kader van de 'Rood voor Groen'-problematiek de financiering van regionaal groen centraal. Aan de orde komen de mogelijkheden om kosten te verhalen op woningbouwlocaties binnen het bestaande beleidsinstrumentarium, en instrumenten die bedoeld zijn om de verhaalsmogelijkheden te verbeteren.

---

<sup>1</sup> Zie 'Discussienotitie LNV-inzet in IBO-traject'.

## 2 De ontwikkeling van de agrarische grondprijs verklaard

### 2.1 Agrarische grondprijs bij stringent ruimtelijke ordeningsbeleid

Bij een ruimtelijke ordeningsbeleid dat grondmarktsegmenten strikt scheidt, wordt de ontwikkeling van de agrarische grondprijs bepaald door het verwachte inkomen dat op een extra hectare grond met agrarische activiteiten kan worden verworven (het 'marginale grondinkomen'). Dit wordt bepaald door de rentevoet (het gaat immers om toekomstig inkomen, dat dus gekapitaliseerd dient te worden) en door landbouw-economische factoren, met inbegrip van marktordeningsbeleid en landbouwmilieubeleid:

- grondproductiviteit, sterk beïnvloed door de (benutting van de) technische ontwikkeling en sectorale verschuivingen (opkomst tuinbouw en intensieve veehouderij);
- prijsontwikkeling van de afzet, inclusief prijsondersteunende subsidies;
- prijsontwikkeling van inputs;
- overige marktordenende maatregelen, zoals melkquotering;
- landbouwmilieubeleid: mestbeleid en gve-norm.

Samen bepalen deze factoren het inkomen dat met de grond verworven kan worden. In de Nederlandse situatie, met een hoge grondproductiviteit, zijn agrarische grondprijzen altijd relatief hoog geweest. Daaraan droeg de hoge graad van benutting van de technische ontwikkeling bij, die samen met het EU-markt en prijsbeleid leiden tot een optimale schaalgrootte die permanent boven de werkelijke schaalgrootte ligt. Sinds medio jaren tachtig is daar het mestbeleid bijgekomen, dat tot een extra grondvraag leidt om de mest te kunnen deponeren en/of om de gewenste extensivering te kunnen realiseren.

Er is, met andere woorden, voor agrariërs die hun bedrijf op de langere termijn willen voortzetten <sup>1</sup>, een permanente prikkel om grond te verwerven. Omdat de gronden van een agrarisch bedrijf nu eenmaal niet te ver uiteen kunnen liggen, is er een sterke druk om nabijgelegen gronden aan te kopen zodra die op de markt zijn (buurmans grond is maar eenmaal te koop). Daarbij is de hoeveelheid grond die op de agrarische markt verschijnt beperkt door het beperkte aantal 'wijkers' (circa 2% jaarlijks) en het vastzitten van grond in pachtcontracten <sup>2</sup>.

Kortom, ook bij een stringent ruimtelijk ordeningsbeleid zijn er in de Nederlandse situatie verschillende oorzaken aan te wijzen voor een permanent hoog - en wellicht zelfs geleidelijk stijgend - agrarisch grondprijsniveau.

---

<sup>1</sup> Aanwezigheid van een bedrijfsopvolger speelt daarbij een belangrijke rol.

<sup>2</sup> Door de prijsbeheersing en de bescherming van de pachter conform de pachtwetgeving.

## 2.2 De agrarische grondprijs bij een niet-stringent R.O.-beleid

In de werkelijkheid is het ruimtelijke ordeningsbeleid zelden of nooit volledig stringent. Dat betekent dat er naast de bovengenoemde agrarische factoren, die op basisniveau bepalend blijven, andere factoren zijn die de ontwikkeling van de agrarische grondprijs bepalen.

In de realiteit worden voortdurend 'rode' functies op landbouwgrond gerealiseerd, of is er de verwachting dat dit zal geschieden, al verschilt de mate waarin per periode. Bepalend daarbij zijn de ontwikkeling van de vraag naar woningen (beïnvloed door de algemene economische ontwikkeling) en verwachtingen die in de markt leven over de mate waarin de overheid het 'papieren' R.O.-beleid daadwerkelijk zal handhaven.

De invloed van woningmarkt en - de daadwerkelijke uitvoering van - het ruimtelijke ordeningsbeleid op de agrarische grondmarkt loopt over een aantal schijven:

- door het uitkopen van agrariërs voor rode functies, manifesteert zich een zeer koopkrachtig <sup>1</sup> hervestigers-contingent op de agrarische grondmarkt;
- hervestiging wordt gestimuleerd door de fiscale regelgeving, die vermogenswinsten belast bij staking van de onderneming<sup>2</sup>;
- de verwachting dat het R.O.-beleid niet stringent zal worden toegepast, leidt tot - op rode bestemmingen - anticiperende grondaankopen, tegen een prijs boven de agrarische waarde, in het landelijk gebied <sup>3</sup>.

### *Concurrentie met grondvraag vanuit infrastructuur, natuur en water*

Naast de concurrentie met rode functies bij een niet volledig stringent R.O.-beleid, doet zich op de grondmarkt in het landelijk gebied concurrentie voor met vraag vanuit 'zwarte', 'groene' en in de nabije toekomst wellicht vanuit 'blauwe functies'.

Ieder jaar wordt er infrastructuur op landbouwgronden gerealiseerd, al is de mate waarin afhankelijk van het wisselende ambitieniveau van de overheid. Daarnaast is, met name vanaf begin jaren '90, een grondvraag vanuit groene functies (EHS, RGS) gekomen. Voorzover hierdoor uitgekochte, dan wel onteigende agrariërs - in het bezit van een volledige schadeloosstelling - zich hervestigen, brengt dit een extra druk op de agrarische grondmarkt met zich mee.

Met de herziening van het waterbeleid kan zich in de toekomst een extra grondvraag manifesteren, door de vraag naar gronden voor waterberging en functieveranderingen die vanuit het waterkwaliteits- of kwantiteitsbeleid gewenst geacht worden.

---

<sup>1</sup> Met het vervallen van de zogenaamde 73-maandsconstructie bij de IB 2001, wordt de koopkracht van uitgekochte agrariërs in sterkere mate afgeroomd. Of hierdoor de hervestigingsvraag vermindert dan wel het stakingsvolume, dient te worden afgewacht.

<sup>2</sup> Ook de herinvesteringsreserve wordt wel als stimulant genoemd, maar dit lijkt een normale voorziening om bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken zonder fiscale interventies.

<sup>3</sup> Deze tendens wordt nog versterkt door de in de onteigeningswetgeving vastliggende koppeling van het ontwikkelingsrecht aan grondeigendom (zelfrealisatie).

### 2.3 Conclusies voor onderzoek

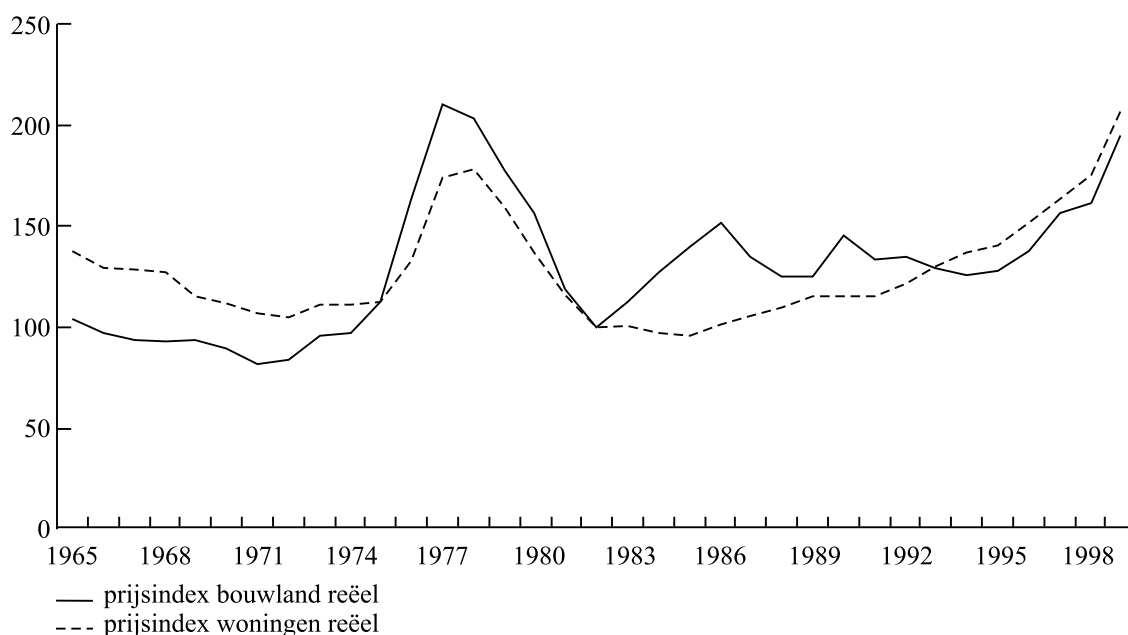
De genoemde invloedsfactoren zijn tot nu toe het onderwerp geweest van partiële studies:

- *Agrarische factoren*: Luijt (1994), Luijt, Mulder et al. (1999)
- *Mestbeleid en gve-norm*: Luijt et al. (1994), Helming, Luijt en Schotten (1999)
- *Rode functies*: Van Heusden, Luijt en Rijswijk (1999)
- *Groene functies*: Luijt, Mulder et al. (1999)

Een integrale studie is Luijt et al. (1994) <sup>1</sup>. Deze studie is echter inmiddels niet meer actueel, en had als beperking dat werd uitgegaan van exogene grondclaims vanuit rode en groene functies. Deze werden gekoppeld aan parametrische schattingen van het hervestigingsgedrag, op basis van empirische deelstudies. Een integrale en modelmatige bestudering van het hervestigingsgedrag heeft echter nog niet plaats gevonden.

☛ Kennisleemte: Hervestigingsgedrag, bij uitkoop van agrariërs voor rode, groene en zwarte functies, en onder invloed van fiscale factoren.

De feitelijke ontwikkeling van de agrarische grondprijs laat een patroon zien van geleidelijke stijging, afgewisseld door kortere periodes van 'grondbooms' waarin zich een parallellie voordoet met de ontwikkeling op onroerend goedmarkten (figuur 2.1).



<sup>1</sup> Ook Bethe en Veeneklaas (1999) is integraal, maar uitsluitend kwalitatief en inventariserend van karakter.

Dit patroon is te duiden als een 'grondtoon' van agrarische invloeden (inclusief de invloed van mestwetgeving, zie de lokale piek in '86), afgewisseld door tijdelijke 'grondbooms' vanuit rode functies (de periodes '75-'79 en '95-'99). Meer dan een duiding, op basis van de tot nu verrichte partiële studies, is dit echter niet. Voor een werkelijke verklaring is een integrale benadering nodig vanuit alle verklarende factoren, te integreren in een econometrisch model.

☛ Kennisleemte: Econometrisch model ter verklaring van de agrarische grondprijsontwikkeling.

## 3 Consequenties van grondprijsstijging voor de landbouw

### 3.1 Inleiding

Stijging van de grondprijs heeft invloed op de landbouwstructuur, via de uitbreidingsmogelijkheden van individuele bedrijven (3.2) en de perspectieven voor bedrijfsopvolging (3.3). Daarnaast kan grondprijsstijging een vliegwielerwerking in gang zetten van verdergaande intensivering, stijgende druk op milieu en natuurwaarden, leidend tot intensivering van milieu- en natuurbeleid wat weer leidt tot verdere stijging van de grondprijs (3.4).

Tevens wordt de invloed behandeld die stijging van de grondprijs heeft op LNV-doelstellingen inzake agrarisch natuurbeheer, biologische landbouw en het pachtbeleid.

### 3.2 Uitbreidingsmogelijkheden van individuele bedrijven

Verwerving van extra grond is veelal noodzakelijk voor de continuïteit van het bedrijf: om schaalvoordelen optimaal te kunnen benutten. In eerste instantie bemoeilijken hoge grondprijzen de aankoop van extra grond, omdat een hogere financiering noodzakelijk wordt. Anderzijds leiden hogere grondprijzen tot stijging van de vermogenswaarde van het bedrijf, wat de financieringsmogelijkheden verbetert (aanwending van de overwaarde). Het saldo van deze factoren varieert van geval tot geval.

### 3.3 Bedrijfsopvolging

Een hogere grondwaarde, vanwege niet-agrarische claims, verslechtert de perspectieven voor bedrijfsopvolging, doordat er in de eerste jaren hogere financieringslasten ontstaan. Daarnaast worden er successie- en schenkingsrechten geheven over de waarde van de grond in verpachte staat, welke waarde hoger is naarmate de vrije grondprijs hoger is. Door die hogere belastingdruk wordt het voor potentiële opvolgers nog minder aantrekkelijk om de onderneming over te nemen. Kwantificering van het totale effect op de bedrijfsopvolging heeft nog niet plaatsgevonden.

☛ Kennisleemte: invloed van grondprijsstijging op bedrijfsopvolging.



### **3.4 Vliegwielerwerking grondprijstijging via additioneel milieu- of natuurbeleid**

Grondprijstijging en een intensievere benutting van de grond gaan samen. Daardoor wordt de milieudruk groter. Dit kan leiden tot verscherping van het milieubeleid. Als het verscherpte milieubeleid de weg kiest van gedwongen extensivering, bijvoorbeeld via een gvenorm, zal bij melkveehouders de quotumprijs overlopen in de grondprijs. Dat gebeurt door gedwongen verkoop van het quotum of door extra grondaankoop om het quotum vol te kunnen melken. Maar ook als het milieubeleid de vorm aanneemt van normering van te deponeren mest, is een grondprijstijging te verwachten, omdat de opbrengstwaarde van grond toeneemt met het bedrag dat bespaard wordt op de afzet van mest op alternatieve wijze (Helming, Luijt en Schotten, 1999). Ook is het waarschijnlijk dat de intensivering leidt tot een roep om additionele natuurverwerving, waardoor de druk op de agrarische grondmarkt wordt vergroot. Deze causaliteiten zijn weliswaar plausibel, maar moeilijk te kwantificeren.

### **3.5 Agrarisch natuurbeheer**

Voorzover bij agrarisch natuurbeheer de bestemming 'landbouw' van kracht blijft, heeft grondprijstijging geen invloed op de aantrekkelijkheid van agrarisch natuurbeheer op het bedrijf. De economische parameters van de agrarische aanwending veranderen immers niet; indien de beheersvergoeding gebaseerd blijft op gedeelde landbouwopbrengsten. Daarbij is het voor de samenleving aantrekkelijk om duurder wordende verwerving te vervangen door agrarisch natuurbeheer, voorzover de natuurdoelen in de betreffende gebieden zich daartoe lenen.

Als de deelname aan agrarisch natuurbeheer er echter toe leidt dat de grond een meer definitieve natuurbestemming krijgt, betekent een hogere grondprijs dat uiteindelijk de vermogensval - van agrarische naar natuurwaarde - groter wordt. Des te meer omdat een natuurbestemming als vaster wordt ervaren dan een landbouwbestemming, die de realisatie van 'rode' opties nog open laat. Daarom zal er onder deze omstandigheden in reservaten en natuurontwikkelingsgebieden bij grondprijstijging minder neiging zijn om tot particulier natuurbeheer over te gaan.

Deze tendensen, een gelijkblijvende aantrekkelijkheid van beheerslandbouw en een verminderende aantrekkelijkheid van particulier beheer in reservaatgebieden, worden bevestigd door de Natuurbalans 2000.

### **3.6 Biologische landbouw**

Beleidsdoel is vergroting van het areaal biologische landbouw tot 10% van het totale areaal. Voorzover bestaande landbouwbedrijven omschakelen, en er door deze bedrijven geen additionele grond verworven hoeft te worden, heeft een stijgende grondprijs geen effect. Voor nieuwkomers en voor bestaande bedrijven die willen omschakelen en tevens een groter areaal wensen (biologische landbouw gaat samen met extensief grondgebruik), is er

wel een nadelig effect. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen wat het aandeel van de nieuwkomers en uitbreiders is in de - verwachte - toename van het biologische areaal.

☛ Kennisleemte: Aandeel van nieuwkomers en uitbreiders in de - te verwachten - toename van het areaal biologische landbouw.

### 3.7 Pachtbeleid

Het beleid voor reguliere pacht, i.c. de 2% norm voor de hoogte van de pacht, leidt tot een permanente prikkel om het areaal onder reguliere pacht te verminderen. De prijs van de met een pachtcontract belaste grond is namelijk door de regulering lager dan de vrije grondprijs. Daardoor is het voor de verpachter aantrekkelijk om gronden ter verkoop aan te bieden zodra deze (pacht-)vrij zijn. Hierdoor vermindert het areaal onder reguliere pacht voortdurend. Bij een stijgende grondprijs wordt deze tendens nog versterkt, omdat de absolute kloof tussen de waarde van verpachte grond en vrije grond groter wordt, zelfs wanneer de pacht tijdig aan de 2%-norm wordt aangepast. Dat laatste is echter in de praktijk niet het geval, waardoor de kloof nog groter wordt, en daarmee de druk op het pachtareaal.

De stijgende grondprijs is een van de factoren geweest, naast de wens tot behoud van de pacht als financieringsvorm, die heeft geleid tot de instelling van een commissie van advies voor herziening van het pachtbeleid (De Commissie Leemhuis). De commissie is inmiddels gekomen met een aantal voorstellen tot liberalisering van de Pachtwet.

☛ Kennisleemte: in hoeverre wordt het tempo van afname van het regulier gepachte areaal bepaald door de hoogte van de grondprijs?

## 4 Beperkte mobiliteit, grondprijsstijging en de realisatie van EHS en RGS

### 4.1 Inleiding

Het percentage grond dat jaarlijks wordt verhandeld is beperkt, te weten circa 1,9% in de periode 1995-1997 (Wolters, 1998). Veel transacties vinden binnen de landbouwsector ondershands plaats, waardoor nog minder hectares ter beschikking komen voor natuurdoeleinden. Een en ander belemmert tijdige realisatie van de verwervingsdoelstellingen voor EHS en RGS, zoals in de Natuurbalans 1999 wordt geconstateerd. Stijging van de grondprijs bemoeilijkt de verwerving nog verder. Met het oog op deze beleidsknelpunten behandelt dit hoofdstuk beleidsinstrumenten voor het vergroten van de mobiliteit landbouwnatuur. Daarnaast komen instrumenten aan de orde die de grondprijsstijging adresseren. Mogelijke beleidsinstrumenten zijn te onderscheiden in economische en regulerende instrumenten (respectievelijk 4.2 en 4.3). Beleidsmatig relevante conclusies worden in tekstkaders weergegeven.

### 4.2 Economische instrumenten

De volgende economische instrumenten worden in de literatuur genoemd voor het vergroten van de mobiliteit landbouwnatuur.

- Verhogen normprijzen DLG boven de agrarische waarde (4.2.1)
- Fiscale prikkels bedrijfsbeëindiging (4.2.2)
- Faciliteiten hervestiging (4.2.3)
- Inzet van Domeingronden als ruilobject (4.2.4)
- Automatische inflatiecorrectie verwervingsbudgetten (4.2.5)
- Heffing op bebouwing (4.2.6)

Bij deze instrumenten wordt de grondprijsstijging zie zich voordoet in het landelijk gebied geaccepteerd. Bij een heffing op bebouwing is er wel het doel om grondprijzen te matigen.

#### 4.2.1 Verhogen normprijzen DLG boven de agrarische waarde (EHS)

Conform het SGR dient DLG voor de verwerving van de EHS de agrarische grondwaarde als norm te hanteren. Volgens Kuipers (1997) houdt DLG inderdaad gemiddeld bij de verwerving van natuurontwikkelings- en reservaatgronden de agrarische waarde aan. Daarbij komt het echter voor dat percelen binnen de EHS niet verworven kunnen worden (Van Dooren et al., 1997).

Verhoging van de normprijzen is een mogelijke oplossingsrichting voor het versnellen van de verwerving in het kader van de EHS. KPMG (1999) veronderstelt dat 10% verhoging van de normprijzen, annex fiscale vrijstelling van gerealiseerde vermogenswinsten, op macroniveau <sup>1</sup> een bepaald versnellend effect heeft voor realisatie van de EHS. Deze veronderstelling is echter niet onderbouwd.

De effectiviteit van verhoging van de normprijzen hangt af van de hoogte van de aanbodelasticiteit. In bijlage 1 wordt de bestaande kennis ten aanzien van de vraag- en aanbodelasticiteit in extenso weergegeven. Op deze plaats wordt volstaan met de conclusies:

Naar de huidige inzichten van het LEI is de aanbodelasticiteit zeer laag. Op basis van de literatuur kan de waarde op circa 0,25 worden geschat. Hogere grondprijzen leiden bij een lage aanbodelasticiteit nauwelijks tot een groter vrijwillig aanbod van landbouwgrond. Het kan zelfs voorkomen dat stijgende grondprijzen aanleiding zijn om de grond nog wat langer vast te houden. Een hogere biedprijs door DLG leidt niet tot een groter aanbod van grond, maar eerder tot een vergroting van haar marktaandeel, dat ten koste gaat van het aandeel van agrariërs die het bedrijfsareaal willen uitbreiden. De mate waarin dit effect optreedt is afhankelijk van de vorm en de ligging van de vraagcurve in het agrarisch segment van de grondmarkt.

Hierbij dient te worden aangetekend dat deze inzichten nog niet gebaseerd zijn op de meest recente literatuur, en op sub-optimale gegevensbestanden. Door een recente overeenkomst tussen LEI en DLG, die een koppeling van DLG-grondmarktgegevens aan de Landbouwtelling mogelijk maakt, is het echter mogelijk geworden om over meer verfijnde gegevens te beschikken. Daardoor verbeteren de voorwaarden voor kwantitatief onderzoek naar de hoogte van de vraag- en aanbodelasticiteit.

☛ Kennisleemte: Identificatie van vraag- en aanbodcurven van landbouwgrond, op basis van meer gedifferentieerde gegevens over de grondmarkt en getoetst aan recente literatuur.

Een lage aanbodelasticiteit betekent dat verhoging van de normprijzen primair negatieve budgettaire effecten heeft. Het gehoopte effect, te weten versnelling van de verwerving treedt nauwelijks op. Daar komt bij dat het versnellen van de verwerving budgettair alleen gunstig als de grondprijzen in hoog tempo blijven stijgen. Het is echter onzeker of de recente snelle stijging van de agrarische grondprijs zal doorzetten. Als deze stijging, die niet uit agrarische factoren verklaard kan worden, inderdaad een tijdelijke 'boom' is in samenhang met de prijsontwikkeling op onroerend goed markten (zie hoofdstuk 2), zal een en ander omslaan zodra de onroerend goed markten een omslagpunt vertonen.

---

<sup>1</sup> De 10% kan gezien worden als een gemiddelde, dat maatwerk via ASP's niet uitsluit.

#### 4.2.2 Aanpassing fiscale bepalingen voor staking, teneinde bedrijfsbeëindiging te bevorderen

Een deel van het effect van verhoging van de normprijzen zou langs fiscale weg verloren gaan, omdat bij bedrijfsbeëindiging of voortzetting van het bedrijf in het buitenland <sup>1</sup> inkomstenbelasting moet worden betaald over gerealiseerde grondwinsten boven de agrarische waarde (WEVAB). Daarom stelt KPMG (1999) voor om deze winsten in het geval van verkoop voor de EHS (inclusief ruilgronden) tijdelijk fiscaal vrij te stellen, namelijk totdat een op onteigening gericht beleid wordt ingezet. KPMG (1999) verwacht dat dit een bepaald versnellend effect op de verwerving zal hebben, maar onderbouwt dit niet.

De effecten zijn vergelijkbaar met die van verhoging van de normprijzen. Het verschil is echter dat er van deze maatregel geen stimulans uitgaat tot hervestiging in Nederland. De voorwaarden voor hervestiging in het buitenland worden verbeterd, terwijl de prikkel die er nu is voor hervestiging in het binnenland, via de faciliteiten van de herinvesteringsreserve, wordt opgeheven. Het aantal bedrijfsbeëindigingen op begrensde gronden zal toenemen, terwijl er geen prijsopdrijvende werking is zoals bij verhoging van de normprijzen. Per saldo vermindert de druk op de agrarische grondmarkt.

Wel ontstaat er een verschil in behandeling met agrariërs die hun bedrijf beëindigen om andere redenen; ook krijgen diegenen die toch al van plan waren hun bedrijf te beëindigen een voordeel in de schoot geworpen, maar dat is het probleem van iedere fiscale stimulans <sup>2</sup>.

☛ Kennisleemte: nader onderzoek naar de effecten van de fiscale regelgeving met betrekking tot staking van landbouwondernemingen op het tempo van bedrijfsbeëindiging en op de agrarische grondmarkt.

#### 4.2.3 Faciliteiten voor hervestiging (EHS/RGS)

Volgens bij verwerving betrokken provinciale ambtenaren (Kuindersma en Zweegman, 1997) is het tekort schietend flankerend beleid voor hervestiging (indertijd de Regeling Verlening Hervestigingstoeslag en de Regeling Afkoop Toedelingsrechten) de belangrijkste beperkende factor voor de realisatie van grondverwerving. In welke mate hervestigingsfaciliteiten effectief zijn, kan alleen worden beoordeeld door het hervestigingsgedrag integraal te beschouwen. Zie daarvoor de in 1.3 genoemde kennisleemte.

Versnellen van de verwerving van de EHS door het sterker faciliteren van hervestiging heeft overigens als neveneffect dat de druk op de grondmarkt elders wordt vergroot. Hetzelfde geldt voor het faciliteren van hervestiging door het op grotere schaal verwerven van ruilgronden. Maatwerk is van groot belang, gezien de grote verschillen tussen individuele agrarische bedrijven. Op dit moment wordt door het ministerie van LNV gewerkt aan

---

<sup>1</sup> Bij bedrijfsvoortzetting elders is dit vanwege de mogelijkheid van het scheppen van een herinvesteringsreserve in beginsel niet het geval.

<sup>2</sup> In de literatuur over subsidies wordt dit wel aangeduid als het 'Mattheüs-effect': ook diegenen die hun gedrag toch al in de gewenste richting willen veranderen, krijgen de subsidie toegekend.

een integrerende Regeling Bedrijfsverplaatsing en Bedrijfsbeëindiging (RBB) als opvolger van de RVB, RVH en RAT, waarin een zekere ruimte is voor maatwerk.

#### 4.2.4 Inzet van Domeingronden als ruilobject

In het voorjaar van 2000 heeft een heroriëntatie plaatsgevonden van het verkoopbeleid van Domeingronden. Dit beleid stond tot nu toe vrijwel geheel in het teken van ontpachting, maar de ambitie is nu om Domeingronden gericht als ruilobject in te zetten voor het realiseren van de EHS en andere publieke doelstellingen. Deze ambitie kan alleen gerealiseerd worden bij de verpachte gronden als pachters van continuatie afzien. Dat is mede afhankelijk van de nu nog onbekende koers die het pachtbeleid gaat varen (zie 3.7). Daarom is het nu niet mogelijk hierover uitspraken te doen.

#### 4.2.5 Automatische inflatiecorrectie verwervingsbudgetten (EHS, eventueel RGS)

Er is nu telkens een beleidsbeslissing nodig om verwervingsbudgetten aan stijgende grondprijzen aan te passen. Wellicht zou er voor de aanpassing van grondverwervingsbudgetten een 'automatische inflatiecorrectie' kunnen worden gehanteerd, passend binnen de systematiek waarin binnen de overheid prijsstijgingen in het algemeen worden gecompenseerd.

☛ Kennisleemte: methodiek voor automatische inflatiecorrectie verwervingsprijzen natuur.

#### 4.2.6 Heffing op bebouwing

Deze heffing heeft twee varianten: een grondgebruik sturende 'open ruimte'-heffing, en een heffing die de economische baten van bebouwing afroemt. In bijlage 2 worden voor- en nadelen en uitvoeringsaspecten besproken. Onderstaand komen alleen de conclusies aan de orde, en de gesignaleerde kennisleemtes.

Een sturende heffing komt neer op centralisatie van het R.O.-beleid, en treft alleen diegenen die zijn aangewezen op nieuwbouw. Praktisch knelpunt is het zodanig aanbrengen van een (regionale) differentiatie, dat de sturing nog effectief is en de heffing fiscaal transparant en rechtvaardig blijft.

Een afromende heffing komt bovenop de afroming die al plaats vindt via algemene belastingen en de winsten van grondbedrijven. Over de rechtvaardigheid kan verschillend geoordeeld worden.

Sturende en afromende heffing hebben in principe een prijsdrukkend effect in het landelijk gebied, maar niet voor de volle 100% vanwege afwenteling op andere schakels in de bouwketen.

Strikt oormerken van de opbrengsten stuit op fiscale en beleidsmatige bezwaren.

Er kan een politieke koppeling worden gelegd tussen de opbrengst van de heffing en de financiering van groengebieden (kwaliteit van de open ruimte). Ook is mogelijkwerwijs een parallelle te construeren met het terugsluis-beginsel bij de vergroening van het belastingstelsel.

☛ Kennisleemte: vormgeving van de regionale differentiatie van een sturende open ruimteheffing.

☛ Kennisleemte: de afwenteling van de heffing op de verschillende schakels in de bouwketen.

## 4.3 Regulerende instrumenten

### 4.3.1 Inzetten voorkeursrecht

Bij vestiging van een voorkeursrecht op voor de EHS begrensde gronden, wordt voor de duur van het recht verkoop aan derden onmogelijk. De grondeigenaar is echter niet verplicht de grond voor de door BBL geboden prijs te verkopen, en is vrij om de grond na verloop van het recht aan derden te verkopen. Van de werking van een voorkeursrecht kan daarom niet te veel verwacht worden. Juridisch acht KPMG (1999) de introductie van een dergelijk recht via wijziging van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten of een nieuwe wet niet reëel. De WAG biedt weliswaar de mogelijkheid van een voorkeursrecht, maar alleen in landinrichtingsgebieden en pas na een AMvB die het gebied als voorkeursgebied aanwijst. Een dergelijke AmvB is er echter niet (KPMG, 1999).

### 4.3.2 Ruimere toepassing van onteigening (EHS/RGS)

Bij onteigening moet sprake zijn van een spoedeisend belang, integrale inrichtingsbehoefte en planologische aanwijzing (Projectgroep Mobiliteit, 1996). Aan de eerstgenoemde vereisten is voldaan bij 'laatste hectares', maar niet of nauwelijks in andere gevallen. Planologische aanwijzing betekent dat men afhankelijk is van de medewerking van gemeenten, die met name in gebieden met meerdere concurrerende grondclaims (Rijk en Vreke, 2000) niet gegarandeerd is. KPMG (1999) stelt voor om het onteigeningsinstrument generiek in te zetten na een overgangperiode waarin minnelijke verwerving stevig wordt ingezet door een combinatie van hogere normprijzen en fiscale prikkels.

Door ruimere inzet van het onteigeningsinstrument wordt verwerving duurder, omdat volledige schadeloosstelling moet worden betaald. Voorzover onteigende bedrijven hervestigen, is er een extra druk op de agrarische grondmarkt. Anderzijds zal er minder ruilgrond verworven hoeven te worden, wat een grondprijdsdrukend effect heeft. Verder is het mogelijk dat er een maatschappelijke druk komt om de werkingssfeer van het zelfrealisatiebeginsel, nu nog beperkt tot onteigening voor bouwbestemmingen, uit te breiden naar natuurdoelen.

Invoering van een voorkeursrecht kan slechts een beperkte werking hebben, omdat de grondeigenaar niet tot verkoop verplicht kan worden. Invoering via de WAG vereist een aparte AMvB per landinrichtingsgebied. Ruimere inzet van onteigening maakt de verwerving duurder. Gezien de juridische criteria, en de vereiste medewerking van lagere overheden, is het twijfelachtig of onteigening mogelijk is voor meer dan 'laatste hectares'.
--

## 5 Instrumenten voor het verhaal van kosten van regionaal groen bij woningbouwlocaties

### 5.1 Inleiding

Historisch is de praktijk gegroeid dat vooral het Rijk - en deels de provincie - voorziet in de ontwikkeling van projecten voor regionaal groen. Rijksfinanciering, doorgaans 100%, is er onder meer in het kader van de uitvoeringsprogramma's voor de Randstadgroenstructuur, de Strategische Groenprojecten en het Rijksbufferzonebeleid, zoals opgenomen in de VINEX en het SGR. In het kader van de Actualisering VINEX is een lijn ingezet om provincie en gemeenten een sterkere verantwoordelijkheid te geven voor regionaal groen. Voor bouwgemeenten is een subsidie gecreëerd waarbij het Rijk maximaal 50% van de financiering van dergelijke projecten bijdraagt. Voor de andere helft zijn gemeenten en provincie verantwoordelijk. Dit hoofdstuk vat bestaande juridische en bestuurskundige inzichten samen over de vraag of de kosten van regionaal groen verhaald kunnen worden op bouwlocaties in plaats van op de overheid. Het is gebaseerd op een scriptieonderzoek dat bij het LEI (Le Poole, 2000) is uitgevoerd.

### 5.2 Bestaand instrumentarium voor kostenverhaal bij woningbouwlocaties

Momenteel staan aan gemeentes, in geval er geen actief grondbeleid wordt gevoerd, een tweetal instrumenten ter beschikking voor het verhaal van de kosten van regionaal groen:

- de exploitatieovereenkomst op basis van een exploitatieverordening;
- baatbelasting.

*Ad 1: De exploitatieovereenkomst op basis van een exploitatieverordening*

De exploitatieovereenkomst is een vrijwillige overeenkomst met private grondeigenaren, waarin afspraken kunnen worden gemaakt over het kostenverhaal van voorzieningen van openbaar nut. De exploitatieverordening fungeert daarbij als zelfbinding van de kant van de gemeente, en wel ter vergroting van de rechtszekerheid van private partijen die tot zelfrealisatie willen overgaan; de gemeente is namelijk ex Art. 42 WRO verplicht een verordening op te stellen met daarin de voorwaarden waaronder een gemeente medewerking verleent aan zelfrealisatie. Er is geen dwingende werking naar private partijen toe. Wel kan het opnemen van een limitatieve lijst van te verhalen kosten in Art. 42 WRO, zoals de VROM-Raad (2000) adviseert, de duidelijkheid naar private partijen toe vergroten. Die weten dan van tevoren waarmee zij in onderhandelingen met de gemeente rekening moeten houden. In een dergelijke lijst zou regionaal groen kunnen worden opgenomen. Het afsluiten van een exploitatieovereenkomst met daarin een component regionaal groen blijft echter afhankelijk van de medewerking van private partijen. Daarbij kan het behulpzaam zijn, zo blijkt



uit interviews met een aantal gemeentes, dat private partijen in een vroeg stadium betrokken worden bij de planning van regionaal groen. De gemeente Alkmaar is er zodoende in geslaagd om over medefinanciering van regionaal groen met private partijen overeenstemming te bereiken <sup>1</sup>. Ook zijn er een aantal initiatieven waarbij op regionaal niveau tot fondsvorming wordt gekomen. Meestal via een (verevening)bedrag per woning, ten laste van de exploitatie van VINEX-bouwlocaties (regio Rijnmond, HAL-gebied en mogelijk Groen Blauwe Slinger).

☛ Kennisleemte: in hoeverre slagen gemeentes erin om private partijen te laten meebetalen aan de kosten van regionaal groen, door in een vroege fase private partijen bij de planning van groen te betrekken (Rood-met-groen)?

### *Ad 2: Baatbelasting*

Baatbelasting kan geheven worden ex. Art 222 Gemeentewet, en wel alleen als er niet door een vrijwillige overeenkomst tot kostenverhaal van openbare voorzieningen gekomen kan worden. Het instrument heeft daarmee het karakter van een sluitstuk op het primaire instrumentarium van vrijwillig kostenverhaal. In de praktijk wordt de baatbelasting niet of nauwelijks toegepast. Het probleem is dat de kosten van de voorzieningen van openbaar nut direct en geheel toerekenbaar moeten zijn aan het gebate onroerend goed, een koppeling die juist bij regionaal groen moeilijk te leggen is. Het vereiste van gehele toerekening kan er toe leiden dat ook bestaand onroerend goed in de heffing betrokken moet worden. Er bestaat bij gemeentes weinig bereidheid hiertoe over te gaan. Daarnaast zijn er procedurevereisten en administratieve kosten die het instrument in de visie van een aantal gemeentes omslachtig en weinig effectief maken.

In de praktijk blijkt de baatbelasting, die in theorie het sluitstuk is op het vrijwillig kostenverhaal, geen werkbaar instrument te zijn om medefinanciering af te dwingen. Slotsom is dat er in het bestaande instrumentarium afhankelijkheid blijft van de medewerking van private partijen. Het is echter niet duidelijk is of deze afhankelijkheid in de praktijk problemen oplevert; er zijn aanwijzingen dat een tijdig betrekken van private partijen bij de planning van regionaal groen de financieringsproblematiek kan oplossen.
--

Ook kunnen zich aanzienlijke uitvoeringsproblemen voordoen als de betreffende groenvoorziening, zoals bij regionaal groen het geval kan zijn, in meerdere gemeentes is gelegen; de baatbelasting is immers ex. Art 222 Gemeentewet een zuiver gemeentelijk beleidsinstrument.

---

<sup>1</sup> Le Poole (2000). In het kader van deze scriptie zijn interviews gehouden met een aantal gemeentes.

### 5.3 Beleidsinstrumenten in discussie

Het toekennen van gemeentelijke R.O.-taken en -bevoegdheden, met name de grondexploitatie en de bestemmingsplanbevoegdheid, aan een bovengemeentelijke entiteit zou de financiering van regionaal groen kunnen verbeteren. Overigens zullen er ook dan situaties zijn, waarin regionaal groen tussen wal en schip valt. Dit zou echter een vergaande institutionele verandering zijn. Momenteel zijn er twee andere instrumenten in discussie, te weten:

- grondexploitatieheffing;
- exploitatievergunning.

#### *Ad 1) Grondexploitatieheffing*

In 1997 is een wetsvoorstel ingediend voor een grondexploitatieheffing. Het wetsvoorstel beoogde, evenals de baatbelasting, een complement te zijn van contractueel kostenverhaal. Het verschil met de baatbelasting is dat uitgegaan werd van een ruimer kostenverhaal op basis van het 'profijtbeginsel in ruime zin'. Uitgangspunt was dat het opbrengstniveau van het kostenverhaal bij passief en actief grondbeleid voor de gemeente gelijk zou moeten zijn. Er zou een lijst komen van te verhalen kosten gebaseerd op het 'profijtbeginsel in ruime zin', en wel kosten van grondexploitatie als geheel in plaats van aparte 'kosten van voorzieningen'. Daartoe zouden dan ook bovenwijkse voorzieningen behoren, wat mogelijkheden biedt voor regionaal groen.

Het wetsvoorstel is na een kritisch advies van de Raad van State teruggenomen. De kritiek van de Raad van State had een technische en een principiële component. De technische kritiek hield in dat subject, object en tarief van de heffing onduidelijk waren, waarmee belangrijke 'vereisten van deugdelijke belastingheffing' ontbreken. Mede vanwege die onduidelijkheid werd de co-existentie van contractueel verhaal en een publiekrechtelijk instrument door de Raad onaanvaardbaar geacht. Er zouden immers aanzienlijke verschillen kunnen ontstaan tussen private partijen die wel een exploitatieovereenkomst sluiten, en diegenen die het op een heffing laten aankomen.

De vraag is of aan de kritiek van de Raad van State tegemoet kan worden gekomen onder behoud van de essentiële kenmerken van het voostel, waar onder het profijtbeginsel in ruime zin. Een manier om de onduidelijkheid met betrekking tot tarief en object van de heffing te verminderen, is het beperken van het verhaal tot kostensoorten die zijn opgenomen in een limitatieve kostenlijst. Kernprobleem bij regionaal groen is en blijft dat het - eigenlijk per definitie - niet geheel en al is toe te rekenen aan één specifieke woningbouwlocatie. Opname in een limitatieve kostenlijst lijkt alleen mogelijk, als er objectieve maatstaven te formuleren zijn voor de toerekening van regionaal groen aan woningbouwlocaties.

☛ Kennisleemte: Zijn er objectieve toerekeningsgrondslagen voor de baat van regionaal groen te formuleren, op basis van ontsluiting, afstand en andere relevante factoren?

#### *Ad 2) Exploitatievergunning*

In plaats van een exploitatieheffing zou de gemeente zelfrealisatie kunnen binden aan een vergunning, die onder andere betrekking heeft op de betaling van een exploitatiebijdrage voor voorzieningen van openbaar nut. De VROM-raad heeft in deze richting geadviseerd, in navolging van een voorstel van prof. De Haan. Het is echter de vraag of met deze figuur de (fiscale) complicaties van de exploitatieheffing omzeild kunnen worden.

Ten eerste is er de vraag of deze 'omweg' juridisch aanvaardbaar is: men zou kunnen stellen dat de exploitatievergunning een verkapte bouwvergunning is, en aan een bouwvergunning mogen geen voorwaarden voor kostenverhaal worden verbonden.

Vervolgens is het de vraag hoe de hoogte van de bijdrage bepaald moet worden. Als daarvoor de principes van de huidige baatbelasting gelden, is er geen beleidsmatige winst. Maar als deze principes verruimd worden, richting profijtbeginsel in ruime zin, doen zich dezelfde problemen met objectiverbaarheid voor als bij de exploitatieheffing. Een oplossing hiervoor zou gevonden kunnen worden door de buitenlandse ervaringen met ontwikkelingsbijdragen (impact fees) te onderzoeken. Dit zijn forfaitaire bijdragen in de kosten van voorzieningen van algemeen belang, die door projectontwikkelaars betaald moeten worden bij de verlening van een bouwvergunning. Per geval moet dan verband worden aangetoond tussen de geplande ontwikkeling en de te treffen openbare voorzieningen (rational nexus).

Een bezwaar is de rigiditeit van het tevoren - op basis van standaardformules - toerekenen van kosten, die verrijking in het planproces in de weg staat. Daar tegenover staat het voordeel dat - afhankelijk van de mate van afwenteling - de aan oorspronkelijke grondeigenaren betaalde grondprijs zal worden gedrukt.

☛ Kennisleemte: de toepasbaarheid van ontwikkelingsbijdragen (impact fees) in de Nederlandse situatie

Opname van regionaal groen in een limitatieve kostenlijst voor de exploitatieheffing lijkt alleen mogelijk als er objectieve toerekeningsgrondslagen te formuleren zijn. Bij een exploitatievergunning is de toerekeningsproblematiek vergelijkbaar. Wellicht kunnen uit de buitenlandse ervaringen met ontwikkelingsbijdragen, waarin kosten op forfaitaire basis worden toegerekend, lessen worden geleerd.
---

## 6 Voorstel voor prioritering van onderzoek naar kennisleemtes

In de programmeringsstudie zijn een aantal kennisleemtes aangegeven. In het onderstaande wordt een voorstel voor prioritering van het onderzoek gedaan. Als criteria zijn daarbij gehanteerd:

- relevantie voor het actuele beleid;
- beleidsrelevantie op de langere termijn;
- betekenis voor meerdere beleidsvragen.

Bij deze criteria zouden de volgende kennisleemtes hoge prioriteit hebben:

- regionale differentiatie en mogelijke afwenteling van een heffing op bebouwing van grond (4.2.6);
- hervestigingsgedrag, bij uitkoop van agrariërs voor rode, groene en zwarte functies, en onder invloed van fiscale factoren (2.3);
- effecten fiscale regelgeving met betrekking tot staking van de onderneming op tempo bedrijfsbeëindiging en op de agrarische grondmarkt (4.2.1);
- econometrisch model ter verklaring en voorspelling van de agrarische grondprijsontwikkeling (2.3);
- identificatie van vraag- en aanbodcurves van landbouwgrond, op basis van gedifferentieerde gegevens over de grondmarkt (4.2.1).

Middelhoge prioriteit zou er zijn voor de kennisleemtes:

- aandeel van nieuwkomers en uitbreiders in de - te verwachten - toename van het areaal biologisch landbouw (3.6);
- invloed van grondprijsstijging op het areaal onder reguliere pacht (3.7).

Lage prioriteit zou er zijn voor de kennisleemtes:

- invloed van grondprijsstijging op bedrijfsopvolging (3.3);
- inflatiecorrectie verwervingsbudgetten (4.2.5).

## Literatuur

Bethe, F. en F. Veeneklaas, *De grondmarkt en het ministerie van LNV*. SC-DLO, Wageningen 1999.

Centraal Planbureau, *De grondmarkt: een gebrekkige markt en een onvolkomen overheid*. Den Haag 1999.

Dooren, M.J. van, E.A. Andersson en D.B. Needham, 'Grondaankoop voor natuurbeleid'. In: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening* 1997, p. 36.

Haan, J. de, 'Grondpolitiek in discussie: een aanzet voor een nieuw programma'. In: *Nederlands Juristenblad* 3 (2000), p. 143-150.

Helming, J., J. Luijt en R. Schotten, *Groene grond in ruimtelijke perspectieven*. LEI, Den Haag, 1999.

Heusden, M. van, J. Luijt en J.H. van Rijswijk, *Prijzen van landbouwgronden in en om VINEX-locaties*. LEI, Den Haag, 1999.

KPMG, *Grond voor de natuur*. De Meern/Amstelveen, 1999.

Kuindersma, W. en G. Zweegman, *Grondverwerving voor natuur: het rijk van provincies?*. IBN-DLO, Wageningen 1997.

Kuipers, H., *Onderzoek ontwikkeling grondprijzen*. Interne notitie. DLG, Utrecht, 1997.

Luijt, J., e.a., *Regionale Grondbalansen tot 2015*. LEI, Den Haag 1994.

Luijt, J., M. Mulder, N. Polman en P. Thijssen, *Going concern waarde en marktprijs van landbouwbedrijven*. Den Haag 1999.

Needham, B. en J. Kruijt, *Economische grondslagen voor het grondbeleid*. Nijmegen 1980.

Needham, B., *Verkenning van een belasting op grond of ruimte*. KUN, Nijmegen 1997.

Poole, M.J., Le, *Regionaal groen: een verhaal apart*. LEI, Den Haag, 2000.

Projectgroep Mobiliteit, *Mobiliteit van grond en functies*. Eindrapportage van de projectgroep Mobiliteit. Den Haag, 1996.

STEC-groep/KUN, *Ruimtelijk Ontwikkelingsbeleid en Grondwaardestijging*. Voorstudie 5e Nota Ruimtelijke Ordening, Den Haag, 1999.

VROM-Raad, *Het instrument geslepen*. Advies d.d. 23-02-2000, VROM, Den Haag, 2000.

# Bijlage 1      Aanbods- en vraagelasticiteit van landbouwgrond

## *Inleiding*

Centrale vraagstelling is: leidt verhoging van de normprijzen in combinatie met het fiscaal vrijstellen van de daardoor hogere boekwinst tot een stijging van het jaarlijkse volume van de verwerving door de DLG? Het gaat er om dat wordt vastgesteld in welke mate aanbieders reageren op hogere netto (na belastingen) grondprijzen: de aanbodselasticiteit van een prijsverhoging. Voor het vaststellen van die aanbodselasticiteit dient een aanbodsrelatie te worden gespecificeerd teneinde die met behulp van bijvoorbeeld tijdreeksen te kunnen schatten. Alvorens daartoe over te gaan beschrijven we het raamwerk van de agrarische grondmarkt uitgaande van een vraag-aanbod context.

## *Raamwerk van de agrarische grondmarkt*

We gaan er vanuit dat de grondprijs wordt bepaald door de interactie van de vraag naar- en het aanbod van grond door individuele bedrijven. Vragers bieden niet meer dan hun individuele 'limit price', terwijl aanbieders niet beneden hun individuele 'reservation price' verkopen (Currie, 1981). Dergelijke maximale bied- en laatprijzen kunnen worden berekend door de jaarlijkse verwachte toekomstige beloning van extra grond op een bedrijf te kapitaliseren. Vervolgens veronderstellen we dat er op de grondmarkt - market for the exchange of the stock - sprake is van evenwicht, een situatie waarbij de grondprijs gevraagde- en aangeboden oppervlakte aan elkaar gelijk maakt:

$$(1) \quad Q_v = F_v(P, S)$$

$$(2) \quad Q_a = F_a(P, S)$$

$$(3) \quad Q_v = Q_a = Q$$

Waarbij:

$Q_v$  = gevraagde oppervlakte grond

$Q_a$  = aangeboden oppervlakte grond

$P$  = grondprijs

$S$  = een vector van exogene vraag- en aanbod 'shifters' zoals de technische ontwikkeling, het prijspeil van de afzet, de rentevoet, de arbeids- en inkomensmogelijkheden buiten de landbouw, enzovoort.

De grondprijs daalt indien de vraagcurve naar links- en/of de aanbodcurve naar rechts opschuift. Dergelijke verschuivingen vinden doorgaans plaats ten gevolge van een verandering van een factor die of de vraag naar grond, of het aanbod van grond of beiden beïnvloedt. Higgings (1979) leidt hiertoe een algebraïsche expressie af waarin het effect op de grondprijs van een willekeurige shiftfactor ( $S$ ) tot uitdrukking komt:

$$(4) \quad dP/dS = (P/Q) (dF_v/dS - dF_a/dS) / (n_a - n_v)$$

waarbij:  $dFv/dS < 0$  (vraageffect van een shiftfactor)  
 $dFa/dS > 0$  (aanbodseffect van een shiftfactor)  
 $nv = dFv/dP.P/Q < 0$  (prijselasticiteit van de vraag)  
 $na = dFa/dP.P/Q > 0$  (prijselasticiteit van het aanbod)

Wanneer we dus het grondprijseffect van een shiftfactor als bijvoorbeeld een verschuiving van de vraag- en aanbodcurve ten gevolge van een verandering van de prijzen van de beschermde agrarische afzet of een extra verwervingsvraag door de DLG, willen berekenen, dan dienen we de waarden van (na), (nv), ( $dFv/dS$ ) en ( $dFa/dS$ ) te kennen. Slechts indien duidelijk aanwijsbaar is dat een shiftfactor slechts het aanbod, respectievelijk de vraag beïnvloedt mogen we  $dFv/dS$ , respectievelijk  $dFa/dS$  gelijk aan nul stellen.

### *Empirisch materiaal uit de literatuur*

De literatuur richt zich voornamelijk op het verklaren van de grondprijs. Het 'exchange market model' biedt daartoe meerdere mogelijkheden. In de eerste plaats kunnen vraag- en aanbodvergelijking simultaan worden geschat, wat doorgaans echter identificatieproblemen<sup>1</sup> oplevert. Een tweede mogelijkheid is de prijsvergelijking, afgeleid als herleide vormvergelijking uit het simultane model, te schatten (Veerman, 1983). Hierbij zijn echter de structuurparameters (onder meer: nv en na) uit het oorspronkelijke simultane model onbepaald. Ten slotte veronderstelt men soms een prijsinelastisch aanbod ( $na = 0$ ), wat dan resulteert in één prijsvergelijking met daarin een negatieve relatie tussen de prijs en de verhandelde oppervlakte. Tot slot is er naast het 'exchange market model' het zogenaamde 'reservation demand model'. Dat verklaart de grondprijs op nationaal niveau, waarbij het aanbod, de totale nationale oppervlakte landbouwgrond, exogeen of 'fixed' wordt verondersteld, zodat slechts vraagfactoren - 'reservation demand' plus 'acquisition demand' - de grondprijs bepalen.

### *Prijselasticiteit van het aanbod*

In de - oudere - Amerikaanse literatuur vonden we enkele voorbeelden (Herdt en Cochrane, 1966; Tweeten en Martin, 1966) van pogingen om de prijselasticiteit van het aanbod in de - simultane - modelopzet mee te nemen. Een probleem was echter dat de verhandelde oppervlakte in de - Amerikaanse - statistiek nogal gebrekkig wordt gemeten. Van Vuuren (1968) kwam tot een prijselasticiteit van het aanbod van 0,29, terwijl een herschatting van het Herdt en Cochrane model (Pope et al., 1979) met naoorlogse data een waarde van 0,24 opleverde. In Nederland werden twee pogingen ondernomen om de prijselasticiteit van het aanbod van grond te schatten. De uitkomsten kwamen gedeeltelijk overeen: Luijt (1983) berekende een waarde van 0,26 terwijl Almekinderse et al. (1982) 0,25 (los grasland) en 1,10 (los bouwland) vonden. In het geval van boerderijen bleek het teken fout.

---

<sup>1</sup> Er dient zowel een relatie tussen de gevraagde oppervlakte en de prijs als de aangeboden oppervlakte en de prijs te worden vastgesteld. Meestal heeft men slechts de beschikking over waarnemingen van de verhandelde oppervlakte (in geval van evenwicht is de gevraagde- en aangeboden oppervlakte gelijk).



Samenvattend kunnen we concluderen dat in de literatuur de prijselasticiteit van het aanbod, voorzover geschat, veelal uitkomt op een lage waarde van ongeveer 0,25. Dat duidt op een bijna prijsinelastisch aanbod: wat wil zeggen dat het aanbod van grond in slechts zeer geringe mate reageert op een verandering van de grondprijs.

Het aanbod neemt dus nauwelijks toe bij een hogere grondprijs. Dat neemt evenwel niet weg dat de DLG, door meer te bieden dan de andere potentiële kopers van landbouwgrond (boeren), een groter aandeel van het vrijwillige aanbod voor zich op kan eisen. De vraag is dan ook of die boeren, eveneens meer zullen bieden. Of anders gezegd: in hoeverre daalt de door de landbouwers gevraagde oppervlakte bij een hogere grondprijs? Daarvoor is inzicht nodig in de prijselasticiteit van de vraag.

### *Prijselasticiteit van de vraag*

Elhorst (1987) berekende met behulp van een zogenaamde truncated frictiemodel de prijselasticiteit van de vraag naar grond: -3,77. Het model corrigeert voor 'nulwaarnemingen'. Dit zijn waarnemingen waarbij geen grond wordt aangekocht, enkel en alleen omdat er in de buurt geen geschikte grond wordt aangeboden. De verdienste van het model is dan ook dat rekening wordt gehouden met de immobiliteit van de productiefactor grond. Indien hij geen rekening houdt met genoemde nulwaarnemingen komt Elhorst tot een waarde van -4,76. Beide uitkomsten geven aan dat de omvang van de gevraagde hoeveelheid gevoelig is voor de hoogte van de grondprijs: prijselastische vraag naar grond.

*Tabel B1.1 Procentuele verandering van de prijs van onverpacht los grasland ten gevolge van een procentuele verandering van de verhandelde oppervlakte. Per provincie geschat over de periode 1968-1984*

Provincie	$(dP/dQ).(Q/P)$
Groningen	-0,24
Friesland	-0,22
Drenthe	-0,12
Overijssel	-0,045 a)
Gelderland	-0,12
Utrecht	-0,12
Noord-Holland	-0,36
Zuid-Holland	-0,08
Zeeland	-0,15
Noord-Brabant	-0,10
Limburg	----- a)

a) Onbetrouwbaar schattingsresultaat  
Bron: Luijt (1987).

De studie van Elhorst is gericht op het identificeren van factoren die het investeringsgedrag in de landbouw bepalen en heeft daardoor onder meer de gevraagde (bedrijfs)oppervlakte als afhankelijk variabele: vraagfunctie naar de productiefactor grond.

De grondprijs wordt daarbij als een exogene variabele (als gegeven) beschouwd. In een marktmodel echter zijn zowel de gevraagde- als de aangeboden oppervlakte, evenals de grondprijs de te verklaren grootheden. Daarbij gaat men er nog wel eens van uit dat het aanbod van grond prijsinelastisch is.

Bij een poging regionale verschillen in de prijs van grond te verklaren, vond Luijt (1987) op deze wijze een elasticiteit van gemiddeld -0,17% (tabel B1.1): de aangeboden/verhandelde oppervlakte dient met bijna 6% toe te nemen alvorens de grondprijs met 1% daalt. Het betreft hier echter niet de prijselasticiteit van de vraag naar grond, zoals Elhorst die berekende ( $dQ/dP \cdot P/Q$ ), maar de reciproque daarvan ( $dP/dQ \cdot Q/F$ ). Daarbij werd geen rekening gehouden met het feit dat het aanbod van landbouwgrond doorgaans is gerantsoeneerd. De geschatte waarden van beide elasticiteiten lopen echter niet ver uiteen: -3,77 (-4,76), respectievelijk -5,98 (=1/-0,17). Daar Elhorst terecht rekening hield met de immobiliteit van de grond, kiezen we voor (nv) de waarde -3,77.

### *Conclusies*

Hogere grondprijzen leiden nauwelijks tot een groter vrijwillig aanbod van landbouwgrond. Het kan zelfs voorkomen dat stijgende grondprijzen aanleiding zijn om de grond nog wat langer vast te houden. Wanneer de DLG echter substantieel meer kan gaan bieden voor de verwerving van EHS-gronden, zou een deel van de landbouwers (vooral om bedrijfseconomische redenen) moeten afhaken. Daarmee leidt een hogere biedprijs van de DLG niet tot een groter aanbod van grond, maar eerder tot een vergroting van haar marktaandeel, dat dan ten koste gaat van het aandeel van landbouwers die het areaal willen uitbreiden.

## Literatuur

Almekinders, C.J., G. van Dijk en P.C. van den Noort, *Koopprijzen van landbouwgrond in Nederland*. Landbouw Universiteit Wageningen, 1982.

Currie, J.M., *The economic theory of agricultural land tenure*. Cambridge University Press, 1981.

Elhorst, J.P., *De investeringen in kapitaalgoederen en het financieringsvraagstuk in de Nederlandse landbouw*. Onderzoekverslag 31. LEI-DLO, Den Haag, 1987.

Herdt, R.W. en W.W. Cochrane, 'Farm land prices and farm technological advance'. In: *Journal of Farm Economics* vol.48 (1966) 2, p. 243-263.

Higgins, J., 'Price determination and price control in the agricultural land market'. In: *Agri. Rur. Sociol.* no. 7 (1979) p.127-148.

Luijt, J., 'Een nationaal model van de agrarische grondmarkt'. In: *Landbouwkundig tijdschrift/pt 95* (1983) 2, p. 20-24.

Luijt, J., 'An attempt to explain changes in regional agricultural land prices in the Netherlands'. In: *TSL* jrg. 2 (1987) 3, p. 189-201.

Pope, R.D., R.A. Kramer, R.D. Green en B. Delworth Gardner, *An evaluation of econometric models of U.S. farmland prices*. Western Journal of Agricultural Economics, 1979.

Tweeten, L.G. en J.E. Martin, 'A methodology for predicting U.S. farm real estate price variation'. In: *Journal of Farm Economics* 48 (1966), p. 378-393.

Veerman, C.P., *Grond en grondprijs*. Dissertatie LUW, 1983.

Vuuren, W. van, *Agricultural land prices and returns in an advanced urban and industrial economy*. Dissertatie University of California, Berkeley, 1968.

## Bijlage 2      Heffing op bebouwing van grond

### *Inleiding*

Een heffing op bebouwing van grond kan op twee manieren functioneren:

- Als sturend instrument (open ruimte heffing): doel is het voorkomen of afremmen van bebouwing van open ruimte. De heffing fungeert als instrument van ruimtelijke ordening. Legitimering is de compensatiegedachte: diegenen die profiteren van het negatieve externe effect van verlies aan open ruimte (woning- en bedrijfseigenaren in het bebouwde gebied) compenseren diegenen die daarvan te lijden hebben (de gemeenschap).
- Als afromend instrument: de omzetting onbebouwd-bebouwd wordt geaccepteerd, maar de baten vloeien sterker dan in de huidige situatie in de overheidskas. De legitimering is dat in de huidige situatie de overheid te weinig profiteert van de baten van bestemmingswijziging.

Deze modaliteiten zijn fundamenteel verschillend, en leiden tot een verschillende uitwerking van het instrument. Een voorbeeld kan dit duidelijk maken: stel er komt in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening een stelsel van rode contouren, waar buiten niet meer gebouwd mag worden. Dan zou de sturende heffing alleen buiten de rode contouren gelden, terwijl de afromende heffing zowel binnen als buiten de contouren kan gelden.

In het onderstaande wordt achtereenvolgens ingegaan op principiële en praktische (uitvoerings-)aspecten van een sturende heffing (2.1 en 2.2) en een afromende heffing (2.3 en 2.4). Tot slot wordt de betekenis van een heffing (sturend of afromend) voor de realisatie van strategisch en regionaal groen behandeld (2.5).

### **B2.1 Sturende heffing, principiële aspecten**

Verondersteld wordt dat een sturende heffing door de Rijksoverheid wordt uitgevoerd. Gemeentes hebben immers al een sturingsinstrument in handen met de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen. De factor komt de heffing dan neer op een centralisatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid. Dat is een principiële keuze van politieke aard.

Ook van principiële aard is de vraag of de compensatiegedachte redelijk en rechtvaardig is. Men kan immers de spanning tussen het tekort aan open ruimte en de toenemende vraag naar bebouwing primair als een algemeen maatschappelijk probleem zien, en niet - zoals in de compensatiegedachte - als een 'private vraag' die geheel en al aan is toe te rekenen aan diegenen die zich op een uitbreidingslocatie vestigen.

### **B2.2 Sturende heffing, praktische aspecten**

Praktisch is er de vraag naar het gewenste tarief. In theorie kan het tarief gebaseerd zijn op de monetaire waardering van het externe effect. Om een aantal redenen is dit geen werkba-  
re benadering:

- onderzoek leert dat niet zozeer het verlies aan open ruimte als wel de toenemende versnippering een negatief extern effect oplevert;
- waarderingsmethoden zijn ontworpen om globale resultaten op te leveren ter ondersteuning van ja/nee beslissingen, zoals het wel of niet een locatie bebouwen; dat is iets geheel anders dan de pretentie van actuariële nauwkeurigheid die bij het vaststellen van een heffing moet worden waargemaakt;
- er is in de economische theorie geen consensus over de juiste methode voor het waarderen van externe effecten;
- het vakgebied 'benefits transfer', oftewel het generaliseren van onderzoeksresultaten naar niet-onderzochte locaties - zoals bij een heffing op bebouwing nodig zal zijn, het is immers ondoenlijk om iedere locatie te onderzoeken - staat nog in de kinderschoenen.

Als vaststelling van het tarief door het schatten van de waarde van het externe effect niet haalbaar is, zal het tarief gebaseerd moeten zijn op het wegnemen van de baten van omzetting. Hierbij zijn drie varianten denkbaar, die echter alle hun bezwaren hebben:

- *Prohibitief tarief*  
Het tarief wordt zodanig vastgesteld dat geen enkele omzetting nog rendabel kan zijn. De opbrengst van de heffing is nihil. Dit moet als een theoretische mogelijkheid worden gezien, omdat vanuit beginselen van behoorlijk bestuur een algemeen verbod dan aangewezen lijkt. Het heffingstarief zal immers, mede gezien de geringe vraagelasticiteit (Needham, 1997) <sup>1</sup>, draconisch dienen te zijn.
- *Landelijk uniform forfaitair tarief*  
Uitgangspunt zouden een bepaald standaard baten-niveau per hectare zijn, bijvoorbeeld de baten die gemiddeld in een aantal woningbouwprojecten zijn gerealiseerd. Bij een dergelijk niet prohibitief landelijk uniform tarief zullen bepaalde omzettingen onbebouwd-bebouwd doorgang vinden, namelijk die omzettingen waarbij de residuële grondprijs (na aftrek van de heffing) nog boven de agrarische waarde uitstijgt. Er is echter geen enkele garantie dat dit niet juist de omzettingen zullen zijn die vanuit het ruimtelijk beleid ongewenst zijn; integendeel, waarschijnlijk zijn juist in de overdrukgebieden hoog-rendabele projecten te realiseren. Daarnaast is er een rechtvaardigheidsprobleem, omdat projecten met lage baten door de heffing worden tegengehouden. Chargerend: de heffing knijpt het sociale woningbouwproject in Oost-Groningen af, terwijl het goudgerande villa-plan in het Groene Hart gewoon doorgaat.

---

<sup>1</sup> De elasticiteit is laag omdat grondkosten maar een gering deel uitmaken van de totale stichtingskosten.

- *Regionaal gedifferentieerd forfaitair tarief*  
Een regionaal gedifferentieerd tarief kan het laatstgenoemde bezwaar ondervangen, althans voorzover er een sterke correlatie is tussen regio's en de baten van woningbouwprojecten. Het is een open vraag of dat het geval is, want ook in perifere gebieden zijn lucratieve projecten mogelijk. Daarbij gaat ook een rol spelen hoeveel differentiatie fiscaal en maatschappelijk nog aanvaardbaar is, gezien de wenselijkheid van transparantie van - met name - fiscale instrumenten.

Samenvattend: gezien de zeer verschillende gebruiksmogelijkheden, van grond met dito variërende residuele waarden, is het heel lastig om een effectief en transparant heffingstarief vast te stellen. Daar komt bij dat de heffing, om effectief te zijn, in feite voortdurend zou moeten worden aangepast aan ontwikkelingen op onroerend goed markten.

☛ Kennisleemte: Optimale vormgeving van een regionaal gedifferentieerde open-ruimte heffing.

### **B2.3 Afromende heffing, principiële aspecten**

Hier is rechtvaardigheid de legitimering: de baten van een overheidsbeslissing, i.c. het vaststellen van de woningbouwbestemming, zouden in sterkere mate dan nu het geval is <sup>1</sup> aan de overheid ten goede moeten komen. Bij de rechtvaardigheid van versterkte afroming kunnen een aantal kanttekeningen worden geplaatst:

- de baten vallen nu al voor een deel toe aan de centrale overheid en gemeentes (zie voetnoot);
- de overheid bezegelt met een bestemmingswijziging in feite een uit de markt voorkomende vraag naar woningen. Dat is een fundamenteel andere situatie dan bij een overheidsinvestering in infrastructuur, waarbij de overheid de kosten voor de voorziening draagt;
- het is normaal dat overheidsbesluiten bij private actoren vermogenswinsten en -verliezen opleveren <sup>2</sup>; wat is dan de legitimering om in dit geval vermogenswinsten specifiek af te romen;
- de overheid krijgt een prikkel om financieel te profiteren van een op inhoudelijke gronden te motiveren beleid. Daardoor wordt afbreuk gedaan aan een zuivere inhoudelijke afweging.

---

<sup>1</sup> Deze baten vallen immers nu al door een normale fiscale afroming via de vennootschapsbelasting (projectontwikkelaars) de inkomstenbelasting (agrariërs die verkopen boven de agrarische waarde en die niet gebruikmaken van de 73-maands faciliteit) en de gemeentekas (winsten van gemeentelijke grondbedrijven) gedeeltelijk toe aan overheden.

<sup>2</sup> Zo vergroot een aanscherping van het mestbeleid de vermogenswaarde van akkerbouwbedrijven (die als receptor kunnen optreden), mogelijkkerwijs ook van bepaalde voederproducenten (met lage mineralen-inhoud) en vermindert het besluit de vermogenswaarde van ondernemingen in de intensieve veehouderij.

Hier staat tegenover dat de heffing bijdraagt aan de scheiding van stedelijke en rurale grondmarkten. Daardoor kunnen maatschappelijk gewenste functies, zoals strategisch en regionaal groen, tegen lagere kosten gerealiseerd worden. Daarnaast worden de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw minder gehinderd door invloeden vanuit de stedelijke grondmarkt (zie hoofdstuk 2).

#### **B2.4 Afromende heffing, praktische uitwerking**

Volgens STEC (1999) en Needham en Kruyt (1980), is de ervaring die in het buitenland - met name het Verenigd Koninkrijk - met afroming is opgedaan weinig positief. Kernprobleem is het vinden van een heldere en objectieve grondslag voor 'vermogenswinst'. Is de referentie dan de agrarische waarde, of de mede door verwachtingen beïnvloede, en door de onteigeningsrechter erkende, liggingswaarde? Mocht de afroming te sterk zijn, dan komt de beschikbaarheid van woningbouwgrond in gevaar (Needham en Kruyt, 1980).

#### **B2.5 Betekenis voor de financiering en realisatie van regionaal en strategisch groen**

Het belangrijkste gunstige effect van beide heffingen is budgettair voor de overheid: grondprijzen in het landelijk gebied worden gedrukt, wat de financiering van regionaal en strategisch groen vergemakkelijkt. Overigens is het onzeker of de heffing geheel en al op de grondmarkt zou worden afgewenteld. De heffing kan worden afgewenteld op andere schakels in de bouwketen, afhankelijk van elasticiteiten.

☛ Kennisleemte: de mate van afwenteling van een heffing op bebouwing.

Het effect op de realisatiekansen van groenfuncties is positief voorzover de concurrentie met rode functies vermindert. Weliswaar wordt de landbouw bij het lagere grondprijsniveau weer een sterkere concurrent, maar de voordelen van een lagere grondprijzen zijn blijvend. Een ander effect zou kunnen zijn dat de opbrengst van de heffing geheel of gedeeltelijk voor de verwerving van groengebieden wordt 'geoormerkt'. Dit is afhankelijk van politieke besluitvorming. Daarbij kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- fiscaal en technisch is 'oormerken' minder gewenst (afbreuk aan integrale afweging van overheidsuitgaven) en in dit geval lastig uitvoerbaar, want de opbrengst fluctueert volgens een ander patroon dan de financieringsbehoefte voor groenverwerving;
- bij de vergroening van het belastingstelsel wordt 'terugsluizen' van een - deel van - de opbrengsten weliswaar geaccepteerd, maar alleen als het doel van het terugsluizen identiek is aan het doel van de heffing en als terugsluizen effectiever en maatschappelijk beter aanvaardbaar is dan het hoger vaststellen van de heffing. Er kan verschillend worden gedacht over de vraag of aan deze voorwaarden is voldaan bij het naar groenfinanciering terugsluizen van de opbrengsten van een heffing op bebouwing;

- er kan wel een 'politieke koppeling' gelegd worden tussen de heffing en de besteding, te weten het handhaven van de kwaliteit van de open ruimte.