

Kavelruil draagt flink bij aan grondmobiliteit

Paul Peter Kuiper (Kadaster), Huib Silvis en Martien Voskuilen



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



De vrijwillige kavelruil heeft na een sterke terugval in 2000-2003 een comeback gemaakt. In de laatste vijf jaar is gemiddeld 7.100 ha landbouwgrond per jaar via dit instrument overgedragen. Na de piek in 2014 van meer dan 8.000 ha, is de omvang echter gedaald tot 5.500 ha in 2016. Relatief wordt veel landbouwgrond in het noorden en oosten van het land via vrijwillige kavelruil overgedragen; in het zuiden gebeurt dat veel minder. Dit blijkt uit een verkenning van Kadaster en Wageningen Economic Research in opdracht van a.s.r. vastgoed vermogensbeheer.

Het instrument vrijwillige kavelruil

De klassieke methode om de verkaveling aan te passen is de wettelijke herverkaveling op basis van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg, de opvolger van de Landinrichtingswet 1985) die in werking is getreden op 1 januari 2007. Hierbij is de grondruil verplicht. De laatste jaren wordt deze methode van landinrichting steeds minder toegepast. De 'ruilverkaveling bij overeenkomst' (vrijwillige kavelruil of kortweg: kavelruil), ook onderdeel van de Wilg (art. 85-88), kenmerkt zich echter door het vrijwillige karakter van de grondruil. De eenvoudigste vorm is de losse kavelruil met drie deelnemers. Dat drietal, veelal agrarische ondernemers, is minimaal nodig om ervoor te zorgen dat de verkrijgers worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Een andere voorwaarde is dat de betreffende kavelruilovereenkomst wordt vastgelegd in openbare registers.

Grootschalige of planmatige kavelruilen kunnen honderden hectaren beslaan waarbij tientallen ruilende partijen betrokken zijn.

Bevordering van kavelruil

Van oudsher is de toepassing van kavelruil gereguleerd én gestimuleerd van overheidswege, onder meer door de verkrijger vrij te stellen van overdrachtsbelasting. Hierdoor kunnen gronden makkelijker in andere handen overgaan, zodat percelen van eigenaren dicht bij elkaar komen te liggen, en er wegen, waterlopen en overige infrastructuur kunnen worden aangelegd.

De rijksstimulering van kavelruil bestond verder uit de financiële dekking van de notaris- en kadasterkosten en ambtelijke ondersteuning. Na 2013 is deze landelijke kavelruilsubsidie vervallen. De provincies zijn nu verantwoordelijk voor de landinrichting, waardoor er niet langer een gelijklopend beleid is voor de stimulering en ondersteuning van kavelruil.

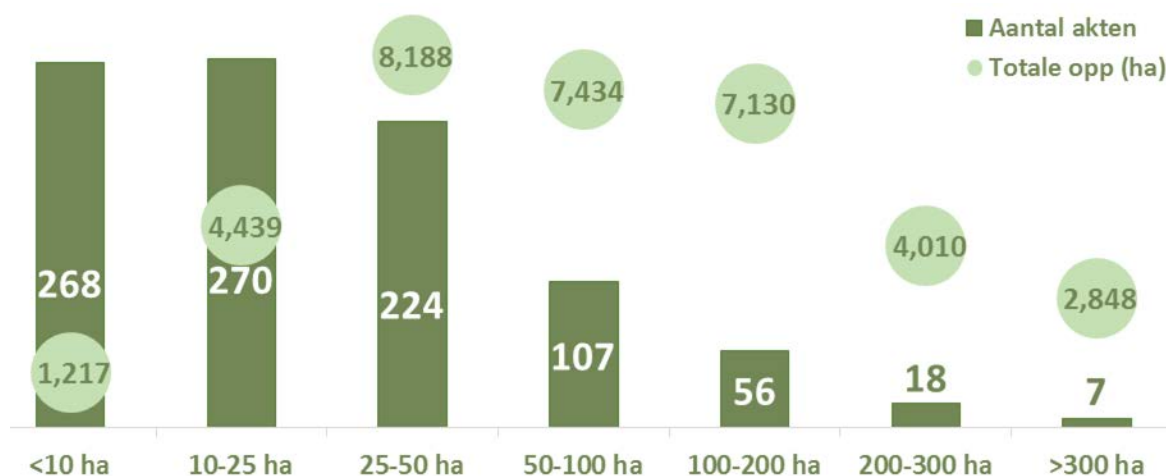
Kavelruil wordt vooral gebruikt om de verkavelingsstructuur in het landelijk gebied te verbeteren. Door ruiling worden de percelen grond per deelnemer zo veel mogelijk bij elkaar gebracht, bij voorkeur aansluitend aan de bedrijfslocatie. Naast de kostenbesparing voor de agrarische

ondernemers, draagt de kavelruil bij aan de realisatie van natuurdoelen en waterberging, en aan de verbetering van de verkeersveiligheid.

Aantal kavelruilen en betrokken partijen

In het kavelruilproces wordt (een deel van) het eigendom van verschillende eigenaren geruild. Daarbij is het mogelijk dat het aantal partijen met inbreng (dat zijn eigenaren die hun grond in de ruil inbrengen) verschilt van het aantal partijen met een toedeling (dat zijn de eigenaren die grond uit de ruiling verkrijgen). In de praktijk ligt het aantal inbrengende en toegedeelde partijen binnen één akte echter dicht bij elkaar. In de periode 1994-2016 zijn dat er gemiddeld vijf (inbrengers en toegedeelden), en zes in de jaren 2012-2016. Ruim 60% van de akten telt minder dan vijf partijen, en ruim 90% maximaal tien inbrengers en toegedeelden.

Tussen 1994-2016 zijn gemiddeld 221 kavelruilakten per jaar bij het Kadaster ingeschreven (en 190 per jaar in de periode 2012-2016). Een deel van deze akten kent een onderlinge relatie, omdat in grootschalige kavelruilprocessen met regelmaat wordt gewerkt met verschillende deelakten. Daarbij is het gehele kavelruilproces in de tijd en ruimte opgedeeld in overzichtelijke ruilingen die overigens onderling wel samenhang vertonen qua eigenaren en eigendom.



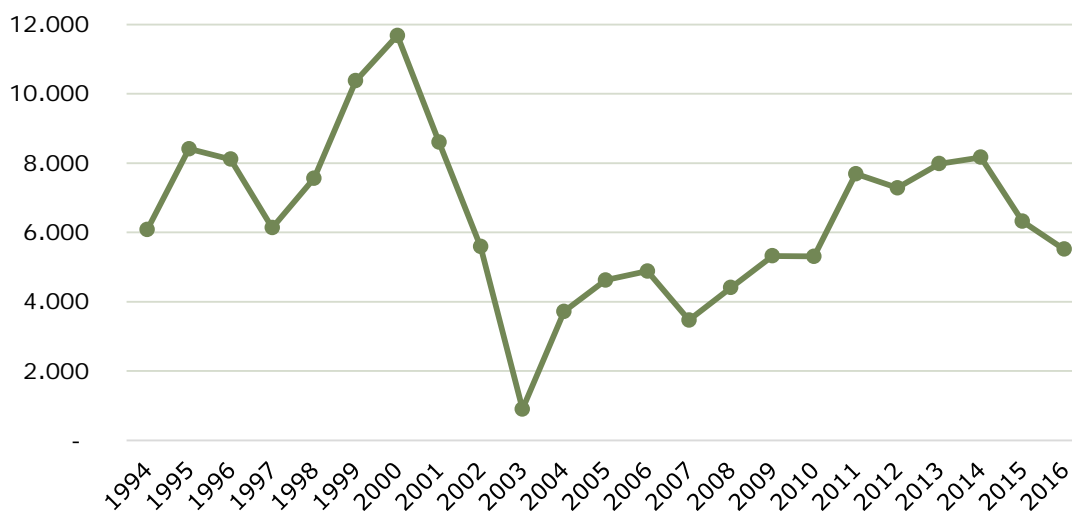
Figuur 1 Aantal kavelruilakten en oppervlakte naar omvang van de akten, 2012-2016

Bron: Kadaster.

Per akte is in de periode 1994-2016 gemiddeld 29 ha grond geruild; in de jaren 2012-2016 is dat gestegen tot gemiddeld 37 ha. In deze laatste vijf jaar heeft 80% van de gepasseerde akten een geruilde oppervlakte kleiner dan 50 ha (figuur 1). Gemeten naar geruilde oppervlakte ligt de nadruk op de akten met een omvang van 25 tot 200 ha: 65% van het geruilde areaal valt hierin (figuur 1).

Grondmobiliteit binnen kavelruil

De hoeveelheid landbouwgrond die wordt overgedragen via kavelruil vertoont de afgelopen decennia grote fluctuaties (figuur 2). Na een sterke toename in de 2e helft van de jaren negentig met een piek in 1999-2000 (11.000 ha per jaar), volgt een forse daling met een dieptepunt in 2003 (900 ha), waarna een geleidelijk herstel inzet.



Figuur 2 Areaal (hectare) landbouwgrond overgedragen via kavelruil, 1994-2016

Bron: Kadaster.

Vanaf 1994 is jaarlijks gemiddeld 6.400 ha landbouwgrond geruild; de laatste vijf jaar (2012-2016) ligt dat op 7.100 ha. In de afgelopen twee jaar is het areaal vrij sterk afgenomen, van 8.200 ha in 2014 tot 5.500 ha in 2016.

De terugval van de kavelruil in de periode 2000-2003 heeft waarschijnlijk te maken met de ontwikkelingen op de agrarische grondmarkt. In die jaren zijn de grondmobiliteit (verhandeld areaal landbouwgrond) en de grondprijs vrij sterk afgenomen. Na een grondprijsspiek rond de eeuwwisseling, daalde de prijs tot 2005. Dat kan gezien worden als een correctie op het doorschieten van de prijs enerzijds, en anderzijds als een gevolg van een lagere economische groei, een matige inkomensontwikkeling in de landbouw, dierziekten, en minder grondaankopen voor natuur door Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). BBL vervulde met zijn forse grondportefeuille in het landelijk gebied een grote rol in veel kavelruilprocessen.

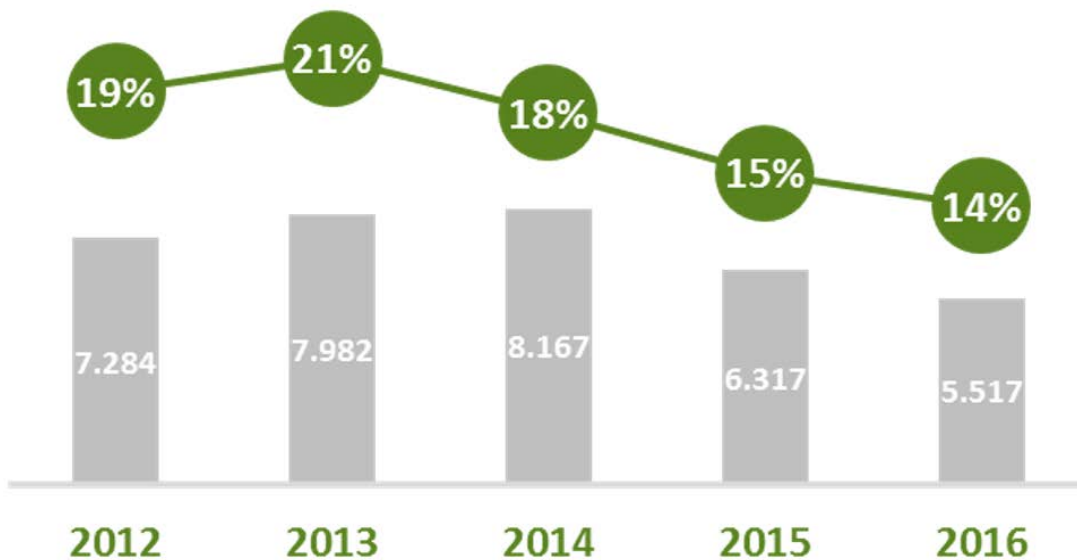
Grondruil via wettelijke herverkaveling en kavelruil

De hoeveelheid grond die via een kavelruil wordt geruild, is direct uit de kavelruilakte af te leiden (bijvoorbeeld 6.400 ha tussen 2012 en 2016).

Dat geldt niet voor de wettelijke herverkaveling, omdat bij deze vorm van verkaveling een volledig nieuwe kadastrale situatie ontstaat. Wel is bekend dat sinds 1928 2,0 miljoen ha in één of meer verkavelingsprojecten heeft gelegen. In het hoogtij van de wettelijke herverkaveling (1960-heden) passeerde jaarlijks ruim 30.000 ha. Hiervan is naar schatting gemiddeld 35% ook daadwerkelijk geruild (Van Beek, 2015).

Kavelruil en de agrarische grondmarkt

De mobiliteit van de agrarische grond fluctueerde in de jaren 2012-2016 jaarlijks tussen de 30.000 en de 36.300 ha. Het gaat hierbij om de hoeveelheid grond die wisselt van eigenaar via de vrije markt, dus exclusief familie-overdrachten. In diezelfde periode is jaarlijks gemiddeld 7.100 ha landbouwgrond overgedragen via kavelruil. Het aandeel van kavelruil op het totaal van deze twee vormen van grondoverdracht komt uit op gemiddeld 18% (figuur 3).



Figuur 3 Areaal (hectare) landbouwgrond overgedragen via kavelruil en aandeel (%) kavelruil in grondmobiliteit a), 2012-2016

a) Grondmobiliteit is verhandeld areaal landbouwgrond via vrije markt en overgedragen areaal via kavelruil.

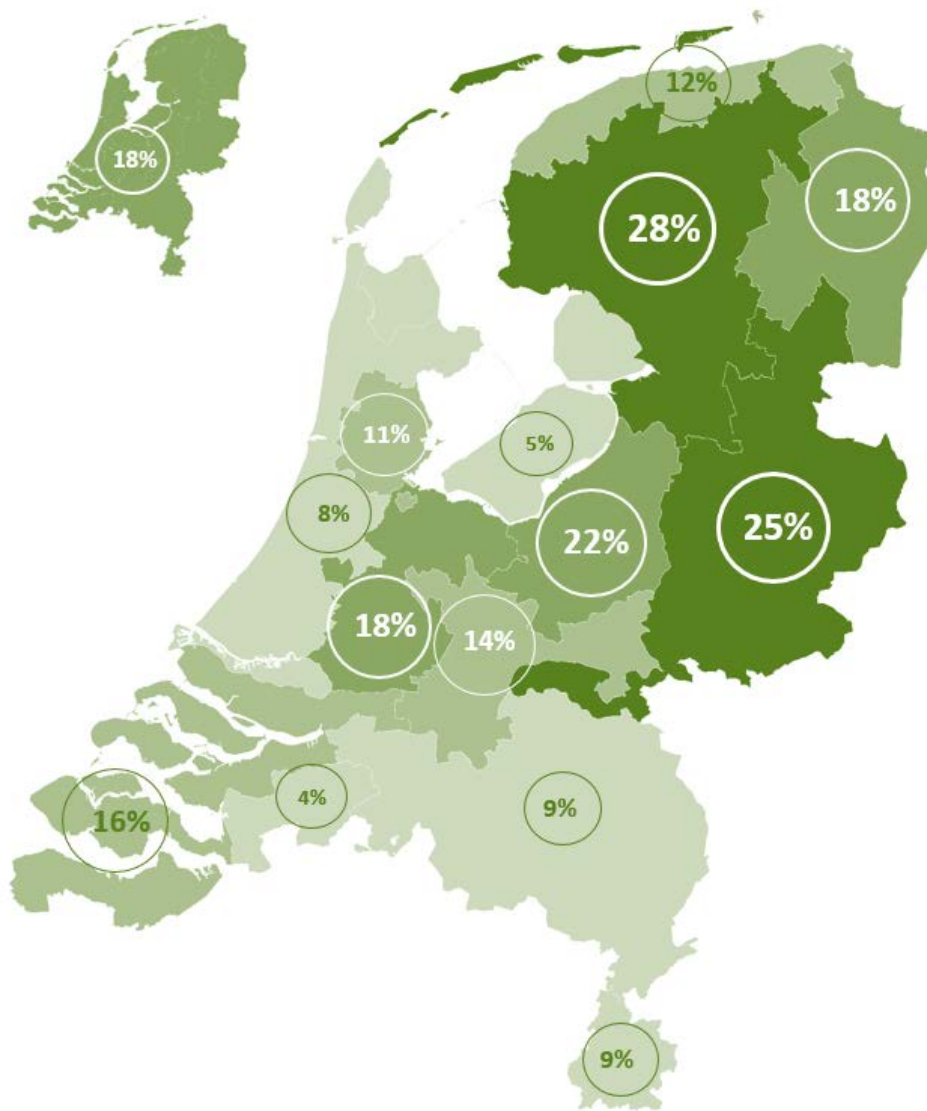
Bron: Kadaster/RVO.nl/Wageningen Economic Research.

De grondmobiliteit via kavelruil hangt samen met de algemene mobiliteit op de agrarische grondmarkt. De grondmarkt laat net als de kavelruil een behoorlijke mobiliteitsgroei zien tussen 1994 en 2000. Tussen 2000 en 2003 daalt de mobiliteit van beide sterk (kavelruil daalt met 92%; de agrarische grondmarkt daalt met 47%). In de jaren 2003-2010 gaat het herstel van de mobiliteit in zowel de kavelruil als de grondmarkt samen op, maar vanaf 2007 wijkt de ontwikkeling van elkaar af. De mobiliteit via kavelruil kende in de jaren 2007-2014 een continue - en in 2011 zelfs forse - groei, terwijl de mobiliteit op de agrarische grondmarkt tussen 2007 en 2013 continu daalde.

De groei van de kavelruil in de periode 2007-2014 is waarschijnlijk mede het gevolg van de afgenomen interesse en inzet van de wettelijke herverkaveling. Zo is de oppervlakte herverkaveling in uitvoering gedaald van 390.000 ha in 2007 tot 90.000 ha in 2016. De lagere mobiliteit op de agrarische grondmarkt tussen 2007 en 2013 wordt mede verklaard door de hoge grondprijs op de vrije markt. In kavelruil speelt deze hoge grondprijs een minder grote rol, omdat - afgezien van de overbedeling - door ruiling per deelnemer een neutraal saldo ontstaat.

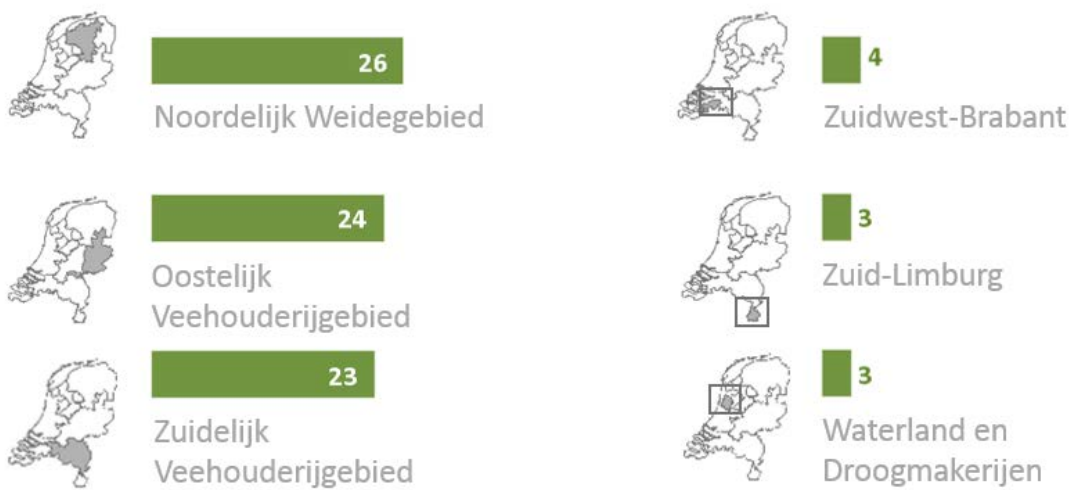
Kavelruil regionaal

De hoeveelheid grond die betrokken is bij een kavelruil verschilt regionaal sterk. Uitgedrukt als aandeel van het totale landbouwareaal scoort het landbouwgebied Zuidwest-Brabant in de periode 2012-2016 het laagst; hier is 0,6% van het agrarisch areaal geruild in een kavelruil. Het Centraal Veehouderijgebied en het Noordelijk Weidegebied gaan aan kop met 3,4% en 3,3%. Als de mobiliteitscijfers uit kavelruilen worden gesommeerd met de grondmobiliteit op de vrije markt, dan blijkt dat met name in het noordoostelijke deel van Nederland veel grond via kavelruil van eigenaar wisselt (figuur 4). Ook in absolute aantallen voeren het Noordelijk Weidegebied en het Oostelijk Veehouderijgebied de ranglijst aan (figuur 5).



Figuur 4 Aandeel (%) kavelruil in de grondmobiliteit (hectare kavelruil + hectare mobiliteit vrije markt), totaal in 2012-2016

Bron: Kadaster/RVO.nl/Wageningen Economic Research.



Figuur 5 Landbouwgebieden met meeste en minste kavelruil (x 1.000 ha), totaal in 2012-2016

Bron: Kadaster.

Verantwoording

Aanleiding en doel

Aan wettelijke herverkaveling kleeft het imago van een langdurig, ingewikkeld en kostbaar proces. Mede door gebrek aan draagvlak bij de landbouw zijn bestuurders huiverig geworden om dit instrument toe te passen. Tegelijkertijd zijn de inrichtingsopgaven in het landelijk gebied minder zwaar en wil men het initiatief meer bij de samenleving leggen (Boonstra et al., 2014). Hierdoor neemt de inzet van de wettelijke herverkaveling af, en zou de belangstelling voor 'ruilverkaveling bij overeenkomst', de officiële naam van vrijwillige kavelruil uit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), groeien. Over de inzet van kavelruil zijn er tot nu toe geen landelijke cijfers bekend, mede omdat de provincies verantwoordelijk zijn geworden voor de landinrichting. In deze kennisleemte is voorzien met behulp van informatie uit de kadastrale registratie.

Selectie kavelruilakten

De kavelruilakten zijn met de volgende (mutatiesoort)codes uit de kadastrale registratie geselecteerd:

- (059) Akte Ruilverkavelingsovereenkomst c.q. overeenkomst van kavelruil.
- (167) Akte van toedeling van ruilverkaveling c.q. kavelruil.

Kavelruil en grondprijs

Door de specifieke wijze waarop de kavelruil zijn beslag krijgt in de notariële akte is het niet mogelijk grondprijsanalyses uit te voeren op de kavelruilovereenkomsten. Weliswaar worden binnen het kavelruilproces de taxatiewaardes van alle individuele kavels meestal wel vastgesteld en in de koopovereenkomsten opgenomen, maar deze deelovereenkomsten worden niet met de notariële akte in het openbaar register bij het Kadaster ingeschreven. Om die reden is in dit bericht geen aandacht gegeven aan de prijsvorming binnen kavelruilovereenkomsten.

Overdracht eigendomsrecht agrarische grond

Bij de overdracht van het eigendomsrecht van agrarische grond kunnen de volgende vormen worden onderscheiden:

- Overdracht op de vrije markt.
- Overdracht via landinrichting (wettelijke herverkaveling en ruilverkaveling bij overeenkomst).
- Overdracht bij generatiewisseling (bedrijfsopvolging).

In de kwartaalberichten van het Kadaster en Wageningen Economic Research over de agrarische grondmarkt heeft de agrarische grondmobiliteit betrekking op de eerste overdrachtsvorm.

Agrarische grondmobiliteit – vrije markt

De agrarische grondmobiliteit – het verhandelde areaal landbouwgrond – geeft aan hoeveel agrarische grond is verhandeld op de vrije markt. Aan de basis van de berekening van de grondmobiliteit staan de transacties in het eigendomsregister van het Kadaster, aangevuld met informatie over de agrarische sector. Voor het bepalen van de agrarische grondmobiliteit zijn de verhandelde percelen op de volgende kenmerken geselecteerd:

- Het gaat om grasland, bouwland, snijmais, bollenland, boomkwekerij, fruitteelt en overig tuinland.
- Soort overdracht is koop-verkoop.
- Zakelijk recht is volle eigendom.
- Geen familierelatie.
- Oppervlak perceel groter dan 0,25 ha.
- De koopsom is groter dan 1 euro.

Literatuur

Beek, H.J.T. van, 'Het Kadaster en herverkavelen'. In: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*; 2015 nr. 2, p. 53-62.

Boonstra, F., W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas, *Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied*. Alterra-rapport 2595. Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2014.

Kadaster en Wageningen Economic Research, *Kwartaalberichten Agrarische Grondmarkt*.

Kadaster, *Jaarverslag*. Diverse jaren.

Rheinfeld, J.W.A., *Kavelruil; Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?*; Kluwer, Deventer, 2014.

Contact

Wageningen Economic Research Dr.ir. H.J. Silvis
Postbus 29703 Senior onderzoeker
2502 LS Den Haag T +31 (0)70 3358 168
www.wur.nl/economic-research E huib.silvis@wur.nl

2017-063