

'Wat beweegt kun je sturen'

De bevordering van grondmobiliteit

De landbouw krijgt in toenemende mate te maken met zich wijzigende concurrentieverhoudingen en hoge eisen vanuit het natuur- en milieubeleid. Ook vraagt de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur om ruimte. Bovendien is sociaal-economische versterking van het platteland hard nodig, want de landbouw levert nog maar een beperkte bijdrage aan de economie van het landelijk gebied. Veranderingen in functies en aanpassing van het grondgebruik in het landelijk gebied zijn daarom noodzakelijk en onafwendbaar. Maar zij verlopen (te) traag en worden door allerlei factoren belemmerd. In de nota 'Dynamiek en Vernieuwing' geeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan dat hij de noodzakelijke veranderingen wil bevorderen, onder meer door vergroting van de grondmobiliteit. Momenteel worden daarvoor op het ministerie van LNV beleidsvoorstellen ontwikkeld. In dit artikel geven de auteurs hun visie op dit thema.

Hans van der Hoeve en René ten Hove

Het belang van grondmobiliteit

Extensivering en omschakeling in de landbouw, de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur en de introductie van nieuwe economische dragers in het landelijk gebied gaan veelal gepaard met verandering van gebruiker of eigenaar en gebruik van de grond. Particulieren, bedrijven, instellingen, maar ook overheden besluiten om gronden aan te kopen, te verkopen of om die anders te gebruiken of te beheren.

Als de nieuwe functies daarbij economisch renderend zijn, is er veelal sprake van een autonoom proces. De ontwikkelingen worden hoofdzakelijk gestuurd door de markt (wijzi-

gende concurrentieverhoudingen als gevolg van liberalisering van de markt, toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie etc.) en door veranderende beleidskaders (mest- en ammoniakbeleid, natuurbeleid).

Daarnaast worden veranderingen doorgevoerd waarbij het 'algemeen belang' voorop staat. Hierbij is nauwelijks meer sprake van een autonoom proces en is nadrukkelijk de betrokkenheid van de (rijks-) overheid geboden. Een voorbeeld van dit laatste is de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur.

Dat veranderingen in het landelijk gebied onvoldoende snel tot stand komen en ondernemers onvoldoende adequaat op de ontwikkelingen kunnen inspelen, is kort na het aantreden van minister Van Aartsen nadrukkelijk door de organisaties voor land- en tuinbouw, bosbouw en natuur & milieu naar voren gebracht. De organisaties hebben toen sterk aangedrongen op bevordering van de (grond)mobiliteit in het landelijk gebied. In de nota 'Dynamiek en Vernieuwing' is vervolgens aangekondigd dat:

- de beleidsinstrumenten meer toegesneden worden op het bevorderen van grondmobiliteit;
- het ruimtelijk beleid zodanig wordt ontwikkeld dat mobiliteit van functies wordt bevorderd; en dat
- fiscale faciliteiten worden verruimd.

Als één van de concrete uitwerkingen van de nota 'Dynamiek en Vernieuwing' is vanuit LNV het deelprogramma Mobiliteit opgestart. Doel van dit deelprogramma is te komen met concrete voorstellen voor maatregelen die de dynamiek in het landelijk gebied vergroten opdat de beleidsdoelen voor het landelijk gebied snel gerealiseerd worden.

De analyse

In het deelprogramma Mobiliteit zijn de analyses gericht op vijf thema's. Er is niet gekozen voor de ontwikkeling van een complex, verklarend model voor de veranderingen in het landelijk gebied. Via de themalingang bleek het goed mogelijk om relaties te leggen met beleidsinstrumentarium. Hieronder wordt per thema de huidige situatie kort weergegeven. Ook wordt ingegaan op een aantal potentiële instrumenten om de gewenste ontwikkelingen te stimuleren.

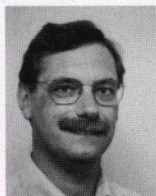
Stad - Land

De aanspraken van stedelijke functies op het landelijk gebied zullen blijven. Deze druk moet in goede banen worden geleid. In de VINEX (Vierde Nota voor de ruimtelijke ordening EXtra) zijn de grote uitbreidingslocaties aangegeven. Door het landelijk gebied grenzend aan de steden actief 'groen' in te richten, kan ongewenste verstedelijking worden tegengegaan. Bij deze groene functies gaat het om landschap, natuur en recreatie.

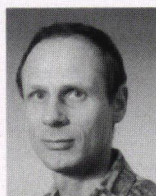
De grondverwerving voor stads- en dorpsuitbreidingen verloopt in het algemeen gemakkelijk. Er wordt een hoge prijs voor de grond betaald. Er is hier nauwelijks een relatie met de fysieke bodemgesteldheid. De grote stedelijke concentraties in Nederland zijn bijvoorbeeld gelegen op gronden met een zeer slechte draagkracht.

De grondverwerving voor recreatie en natuur in de nabijheid van de stad verloopt minder gemakkelijk. Voor deze doeleinden wordt een veel lagere prijs betaald. Dit komt enerzijds door onduidelijkheden in verantwoordelijkheden (wie moet het groen realiseren), anderzijds door financieringsproblemen. Ook is de uit-

Over de auteurs



Ir. H. van der Hoeve MPA,
is hoofd afdeling Landbouw,
Directie Oost, Ministerie van
LNV.



Ing. H.G.M. ten Hove MSc,
is medewerker afdeling
Landbouw, Directie Oost,
ministerie van LNV

voering van het bufferzonebeleid tot nu toe te traag verlopen, vooral vanwege tekorten op het beschikbare budget. Kortom, er zijn problemen op het gebied van financiering en verwerving.

Als mogelijke oplossingsrichtingen en potentiële instrumenten voor het oplossen van het financieringsprobleem worden vaak genoemd:

- het duidelijker regelen van verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld: het Rijk is verantwoordelijk voor de realisering van de Strategische Groenprojecten, de provincies en stadsgewesten voor het regionale groen en de gemeenten voor het lokale groen);
- nader onderzoek naar alternatieve financieringsbronnen. Als mogelijke financieringsbronnen worden vaak genoemd: het Groenfonds, de grondexploitatie, een in te stellen 'egaliseringsfonds maatschappelijke doelen' of via een grondexploitatiebelasting.

Ten aanzien van verwerving denken velen aan toepassing van ont-eigening, uitbreiding van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en aan het toepassen van de Wet Agrarisch Grondverkeer.

Glastuinbouw

De VINEX en het Structuurschema Groene Ruimte geven aan dat gestreefd wordt naar handhaving en versterking van de bestaande nationale en regionale centra voor glastuinbouw. Om in de toekomst kostenverantwoord te kunnen werken en de gestelde milieudoelen te realiseren, is herstructurering van de bestaande gebieden nodig. Op sommige plaatsen is functieverandering van glastuinbouw naar woningbouw aan de orde. Door deze twee oorzaken kan op regionaal niveau (te weten het Zuidhollands Glasgebied en Aalsmeer en omgeving) ruimtegebrek optreden, zodat aan verplaatsing naar elders gedacht moet worden. De fysieke kwaliteit van de grond speelt hierbij een ondergeschikte rol, behalve bij de bloementeelt.

Ten behoeve van de herstructurering van glastuinbouw ter plaatse wordt momenteel gewerkt aan een vernieuwde RROG-regeling (Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden). Voor eventuele verplaatsing wordt, afhankelijk van de mate van overdruk in de bestaande glastuinbouwgebieden, een lichtere

of zwaardere mix van push en pull maatregelen nodig geacht. Daarbij wordt gedacht aan instrumenten als landinrichting en aan maatregelen in de fiscale, financieel/economische en juridische sfeer.

Vernieuwing landelijk gebied

Door de provincies zijn op dit gebied zeven aandachtspunten geformuleerd:

- het agrarisch natuur- en landschapsbeheer;
- de bundeling van rijks gelden en de centralisatie van middelen;
- de stankcirkelproblematiek;
- landinrichting (de wens tot verbreden, flexibiliseren en versnellen);
- de fiscale aspecten bij bedrijfsbeëindiging en bij verplaatsing van bedrijven;
- de afstemming en bundeling van beleids- en plancategorieën van het Rijk;
- de beleidsmatige randvoorwaarden voor de introductie van nieuwe economische dragers in het landelijk gebied.

Vele oplossingsrichtingen zijn mogelijk. Gedacht kan worden aan versoepeling van de regelgeving voor ruimtelijke ordening en milieu en aan fiscale faciliteiten bij verplaatsing (met name in de sfeer van vrijstelling van overdrachtsbelasting en de belasting op stille reserves). Voor al deze aandachtspunten wordt thans onderzocht welke oplossingsrichtingen mogelijkheden bieden. Enkele projecten en experimenten op het gebied van particulier natuurbeheer en landinrichting zijn reeds gestart.

Realisatie natuurbeleid

Het natuurbeleid van het rijk richt zich op verwerving en beheer van 100.000 ha reservaatgebied en 50.000 ha natuurontwikkelingsgebied en het beheer door boeren van 100.000 ha beheersgebied. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de provincies.

Door geldgebrek in de afgelopen periode is - in relatie tot de planning - enige achterstand opgelopen. Inmiddels is het beschikbare budget verhoogd middels de extra gelden die aan het Structuurschema Groene Ruimte zijn toegekend en de mogelijkheden tot lenen via het Groenfonds. Nieuwe beperkende factoren kunnen ontstaan uit actuele ontwikkelingen. De gemakkelijk verwervbare gronden zijn inmiddels groten-deels verworven en steeds vaker zullen complete bedrijven aangekocht

moeten worden. Ook is, nu de Flevo-polders vol zijn, minder grond beschikbaar voor bedrijfsverplaatsingen. Daarnaast is er druk op de grondmarkt ontstaan vanwege het mest- en ammoniakbeleid (scherpe verliesnormen vergen soms extensivering). Tot slot is er een groeiende behoefte aan meer flexibele vormen van natuurbeheer.

Een van de mogelijke oplossingen kan gelegen zijn in verschuiving van verwerving door de overheid naar beheer door particulieren. Hiermee kunnen de doelstellingen van het natuurbeleid waarschijnlijk voor een deel gehaald worden zonder dat verwerving van grond door de overheid nodig is. Experimenten zullen moeten aantonen of de gewenste natuurkwaliteit op deze wijze duurzaam gegarandeerd kan worden. Een andere mogelijkheid is het beter toesnijden van instrumentarium voor grondverwerving op de schaarste in de markt. Prijsdifferentiatie en groundbank zijn in dit verband veel genoemde instrumenten. Ook kunnen vertrekstimulerende maatregelen worden aangepast (Regeling Verlening Hervestigingstoelage, fiscale maatregelen en dergelijke).

Vernieuwing agrarische structuur

Het beleid voor vernieuwing van de agrarische structuur is gericht op een ontwikkeling naar duurzame bedrijfssystemen, waarbij duurzaamheid zowel sociaal-economische als ecologische componenten omvat. De knelpunten liggen met name op het gebied van bedrijfsopvolging (grote kapitaalsbehoefte vanwege productie- en mestquota), bedrijfsverplaatsing (als gevolg van ruimteclaims vanuit andere sectoren of vanwege verplaatsing uit mestoverschotgebieden) en omschakeling en extensivering (vanwege markt, milieu en/of neveninkomsten). Bij bedrijfsverplaatsingen spelen zowel de fysieke bodemaspecten als landschapsaspecten een rol. Agrariërs anticiperen op de milieuwetgeving door een nieuw bedrijf bij voorkeur op de wat zwaardere gronden in de landschappelijk gezien wat 'opener' gebieden te situeren. Dit soort lokaties zijn vanwege de bedrijfsverplaatsingen in het (nabije) verleden nog slechts beperkt beschikbaar.

Een denkbare oplossing is het beperken van de investeringsbehoefte in de veehouderij door grond en (mest)quota te ontkoppelen. Daarnaast kunnen gewenste ontwikkelin-

Voorstellen voor aanpassing van beleid

In het bovenstaande zijn verschillende maatregelen ter bevordering van de mobiliteit genoemd. Of en in hoeverre deze maatregelen daadwerkelijk zullen worden ingezet wordt in belangrijke mate bepaald door een politiek afwegingsproces. Grondpolitiek is in de loop der jaren een gevoelig onderwerp gebleken. Ingrijpen in de markt door de overheid wordt door velen in onze maatschappij niet als wenselijk gezien. Toch is vergroting van de grondmobiliteit noodzakelijk. Wij presenteren hier een mogelijk pakket van maatregelen, waarvan wij denken dat het kansrijk en effectief is.

1. Grondzaken

Wij denken dat het goed is het marktconforme prijsbeleid van de overheid te handhaven. Het bieden van hogere prijzen door de overheid legt een groot beslag op het overheidsbudget en werkt bovendien prijsopdrijvend, hetgeen voor de agrarische sector zeer nadelig zal uitpakken. Via een meer gerichte inzet van flankerende maatregelen kan de grondmobiliteit worden bevorderd. Gedacht wordt aan het selectief inzetten van toeslagen voor hervestiging en beëindiging en door de vergroting van compensatiemogelijkheden door het aanbieden van ruilgronden. Vooral de bijstelling van fiscale regelingen lijkt goede mogelijkheden te bieden. Wij denken niet aan het aanpassen van de meer dwangmatige instrumenten zoals Voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. Voor zeer specifieke situaties is enige vorm van prijsdifferentiatie te overwegen.

2. Milieu

In het milieubeleid zijn bepalingen opgenomen die de mobiliteit van grond en functies sterk beïnvloeden. Slechts enkele hiervan lenen zich voor bezinning. Aanpassing van het mestbeleid ligt niet voor de hand gezien de recent uitgebrachte Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid. Het beleid inzake stankcirkels en ammoniak (evaluatie Interimwet Ammoniak en Veehouderij) komt echter wel voor nadere bezinning in aanmerking. Het huidige beleid werkt o.i. te restrictief voor de bedrijfsontwikkeling, in het bijzonder waar technologische ontwikkelingen de emissie van stank en ammoniak steeds verder verminderen.

3. Ruimtelijke ordening

Veelal belemmert niet het instrumentarium 'ruimtelijke ordening' zelf de mobiliteit van grond en functies, maar is het de manier waarop dit instrument wordt ingezet. In het verleden is de ruimtelijke ordening vooral gebruikt om het landelijk gebied te conserveren en te vrijwaren van verstedelijking. Vanwege autonome ontwikkelingen is het nu de uitdaging om te zoeken naar een nieuw evenwicht tussen ontwikkelingsmogelijkheden en behoud van waarden en functies in het landelijk gebied. Hier ligt met name een taak voor provincies en gemeenten.

4. Produktierechten

Ingrijpen in de produktieregelgeving ten behoeve van mobiliteit ligt niet voor de hand. De verhandelbaarheid van met name melkquota is groot, zodat dit geen mobiliteitsbelemmerende factor is. Een reden om in te grijpen in de markt zou de wens tot het voeren van een plattelandsbeleid kunnen zijn. In Nederland lijkt dit politiek gezien minder voor de hand te liggen. Wel komt een dergelijk beleid op regionale schaal voor. De aangrijpingspunten voor beleidsaanpassingen zijn overigens beperkt. De produktieregelgeving is vooral op Europees niveau bepaald of berust op regelingen binnen het bedrijfsleven zelf (fabrieksaardappelen, suiker).

5. Fiscale aspecten

Instrumenten in de financiële en fiscale sfeer lijken de beste aangrijpingspunten voor beleidsaanpassingen te bieden. Hierbij kan gedacht worden aan instrumenten die verplaatsing stimuleren (zowel binnen Nederland als naar het buitenland), faciliteiten die de beëindiging van bedrijven vergemakkelijken en faciliteiten die innoverende ontwikkelingen ondersteunen.

gen worden gestimuleerd door fiscale faciliteiten, sturend beleid ten aanzien van quota en het verminderen van beperkingen in de Milieuwetgeving.

Ten slotte

Het chapeau van dit artikel bevat de stelling 'wat beweegt kun je sturen'. Dat het landelijk gebied in beweging is en gestuurd kan worden, staat boven alle twijfel. Juist de vraag of en hoezeer gestuurd dient te worden blijkt in de praktijk het meest actueel. Duidelijk is dat de beantwoording van deze vraag bij uitstek een politieke verantwoordelijkheid is. Wij hebben hiervoor een aantal bouwstenen aangedragen.

Literatuur

1. Ministerie LNV, 1995
Nota Dynamiek en Vernieuwing.