

Herijking beleid agrarische domeingronden 2009

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Doel en uitgangspunten

2. Areaal Domeinen en verkoopbeleid tot 2008

- 2.1 Motie Zalm en taakstelling periode 2003 t/m 2007
- 2.2 Huidig verkoopbeleid
- 2.3 Beschrijving van huidig areaal
- 2.4 Huidig pachtbeleid

3. Overheidsdoelstellingen en ontwikkelingen

- 3.1 Pachtontwikkelingen bij RVOB
- 3.2 De bijdrage van RVOB aan het realiseren van publieke doelen
- 3.3 Beleid Dienst Landelijk Gebied (DLG), inclusief Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en Rijkswaterstaat
- 3.4 Doelstellingen en beleid Financiën/RVOB

4. Grondmarkt, prijzen en rendementen

- 4.1 Ontwikkeling van de grondprijzen vanaf 1980 tot heden
- 4.2 Rendement Financiën/RVOB
 - 4.2.1 Resultaat beheer
 - 4.2.2 Scenario's
 - 4.2.3 Netto contante waarde agrarische Domeingronden

5. Scenario's

- 5.1 Discontovoet
- 5.2 Strategische grond
- 5.3 Alles verkopen
- 5.4 Niets verkopen
 - 5.4.1 Passief portefeuillebeleid
 - 5.4.2 Actief portefeuillebeleid in opdracht van het belanghebbende departement
 - 5.4.3 Actief portefeuillebeleid

6. 40-jarige erfpachtovereenkomsten

- 6.1 Marktconforme voorwaarden voor de heruitgifte van de 40-jarige erfpachtovereenkomsten
- 6.2 Toelichting op de canon bij de heruitgifte van de 40-jarige erfpachtovereenkomsten

7. Samenvatting

8. Aanbevelingen

Bijlagen

1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van de motie Zalm in 2002¹ en de invulling van andere opgelegde taakstellingen heeft Domeinen in de periode van 2003 t/m 2007 een areaal niet-strategisch gelegen erfpachtgronden verkocht. Deze verkoop is per 1 januari 2008 met succes afgerond. De grootschalige verkoop van niet-strategische erfpachtgronden is hiermee ten einde.

Het resterende areaal bestaat voornamelijk uit de strategische erfpachtgronden en de pachtgronden.

Met de afronding van deze verkoop is de in 2001 afgekondigde permanente verkoopstop voor zittende pachters en erfpachters weer van toepassing met de daarbij geldende uitgangspunten (zie hoofdstuk 2.2).

Een herijking van het huidige beleid is evenwel noodzakelijk omdat zich in de tussentijd nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan zoals onder andere de inwerkingtreding van de nieuwe pachtregels in 2007 en de beëindiging van de bovengenoemde verkooptaakstellingen.

Domeinen is per 1 januari 2008 een baten-lastendienst geworden en per 1 juli 2009 gefuseerd met het GOB, de gefuseerde dienst is onder de naam RVOB (Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf) verder gegaan. De directie Financieringen adviseert in beleidsmatige zaken de plv. SG als opdrachtgever van het RVOB.

1.2 Doel en uitgangspunten

Het in 2001 opgestelde beleid voor de agrarische domeingronden wordt herijkt met als doel te komen tot een nieuw beleid. Bij de herijking wordt rekening gehouden met de volgende uitgangspunten:

- agrarische gronden zijn vermogen van de Staat;
- het beheer van agrarische gronden² gebeurt op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze;
- het beheer zal een zo optimaal mogelijke bijdrage leveren aan publieke doelen;
- het bezit van agrarische gronden is geen kerntaak van de overheid.

Het RVOB handelt marktconform bij de uitoefening van zijn taken, dit betekent dat verkopen en/of inbreng van agrarische domeingronden gebeurt tegen marktconforme prijzen.

¹ Kamerstukken II 2002/2003, 28 600, nr. 26

² Onder beheer wordt hetzelfde verstaan als in de definitie materieelbeheer uit de regeling materieel beheer: de zorg voor niet geldelijke zaken vanaf het moment van in beheer- of ingebruikneming tot aan het moment van afstoting (Regeling materieelbeheer Rijksoverheid 2006).

2.1

Motie Zalm en taakstelling periode 2003 t/m 2007

In de brief van 8 mei 2003 aan de Tweede Kamer wordt in het kader van de motie Zalm c.s. gedurende de jaren 2003 en 2004 de vanaf het jaar 2000 geldende permanente verkoopstop aan zittende gebruikers van niet-strategische in altijddurende erfpacht uitgegeven gronden opgeheven. De taakstelling van € 110 miljoen uit de verkoop van domeingronden werd verdeeld over 2003 en 2004.³

In de periode 2003-2007 kwam er een nieuwe taakstelling bij van € 627 miljoen. Om deze taakstelling te kunnen realiseren werden de volgende erfpachters éénmalig in staat gesteld het eigendom te verwerven:

- de erfpachters van niet-strategische 40-jarige erfpachtgronden
- de erfpachters van niet-strategische grondbankgronden
- de erfpachters van altijddurende erfpachtgronden

Deze erfpachters konden op basis van vrijwilligheid het blote eigendom verwerven van de aan hen in erfpacht uitgegeven gronden tegen marktconforme voorwaarden.⁴

Indien een erfpachter geen gebruik maakte van de éénmalige koopmogelijkheid, werd de blote eigendom verkocht aan een derde of bleef het bij de Staat.

De totale taakstelling in de periode 2003-2007 bedroeg daarmee € 737 miljoen en is gerealiseerd door de verkoop van ruim 36.000 ha, zie onderstaande tabel.

Tabel 1 Taakstellingen Domeinen verkoop agrarische gronden 2003-2007 (*1000 euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	Totaal
Taakstellend bedrag	20.000	199.678	290.522	132.522	94.521	737.243
Realisaties	20.002	199.967	293.585	131.976	109.916	755.446
Verkochte hectares	1.800	12.021	12.710	6.197	3.424	36.152

³ Kamerstukken II 2002/2003, 28 600, nr. 45

⁴ Kamerstukken II 2003/2004, 24 490, nr. 17.

Het kabinet heeft in 2000 besloten de verkoop van de agrarische domeinen aan zittende (erf)pachters te stoppen⁵, dit in verband met ten eerste de mogelijkheid dat de agrarische domeingronden een rol kunnen spelen bij het vervullen van publieke taken en ten tweede omdat de grond in verpachte staat voor zeer weinig verkocht werd. De opbrengst van de grond in verpachte staat kwam neer op ongeveer 45% van de vrije waarde. In 2001 is deze verkoopstop permanent geworden.

Na afronding per 1 januari 2008 van de in hoofdstuk 2.1 beschreven grootschalige verkoop is de in 2001 afgekondigde permanente verkoopstop voor zittende pachters en erfpachters weer van toepassing. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- gronden die in de toekomst een andere bestemming krijgen, blijven in bezit van de Staat totdat de nieuwe bestemming wordt gerealiseerd;
- gronden die vrij van (erf)pacht komen – en in de toekomst geen andere bestemming krijgen dan landbouw – dienen als compensatiegronden⁶ voor bedrijfsverplaatsers;
- de Staat ontvangt marktconforme opbrengsten bij de verkoop van vrij van pacht gekomen compensatiegronden.

Verder geldt dat gronden die in de toekomst geen betekenis hebben voor publieke doelen, buiten de verkoopstop vallen; de gronden kunnen worden verkocht als wordt voldaan aan één van de twee volgende criteria:

- gronden zijn uitgegeven onder grondbankerfpachtvoorwaarden;
- kleine vrij gelegen oppervlakten grond (indicatief tot ca. 10 ha), die niet behoren tot een groter domeincomplex, waarop geen andere bestemming dan landbouw komt en waarvan niet verwacht wordt dat ze op enige wijze kunnen bijdragen aan publieke doelstellingen.

Voor deze gronden die buiten de verkoopstop vallen gelden de volgende regels bij verkoop:

- indien een pachter de grond heeft gekocht tegen de waarde in verpachte staat (dit is minimaal 60% van de vrije verkeerswaarde) en deze grond binnen een periode van tien jaar wil verkopen, dan is hij verplicht een vergoeding te betalen die het verschil bedraagt tussen de prijs die hij heeft betaald en de waarde in pachtvrije staat (dit is de vrije verkeerswaarde) ten tijde van de verkrijging. Deze vergoeding neemt telkens af met ééntiende deel voor elk jaar dat verstreken is;
- productiequota (melk en suiker) worden verrekend op basis van een 50%-50% (eigenaar-pachter) verdeling gebaseerd op de actuele marktwaarde;
- toeslagrechten worden eveneens verrekend op basis van een 50%-50% verdeling.

⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 24 490, nr. 14

⁶ Compensatiegronden of -bedrijven zijn gronden/ bedrijven die worden aangeboden aan agrariërs die elders moeten wijken voor publieke doeleinden.

Actief portefeuillebeleid

Binnen de huidige beleidskaders is ruimte voor het zogenoemde actief portefeuillebeleid.

Dit houdt het volgende in:

De agrarische domeingronden kunnen het aankoopproces van gronden voor publieke doelstelling ondersteunen als compensatiegronden. Om de agrarische domeingronden in te kunnen zetten als compensatiegronden moeten zij vrij van (erf)pacht zijn. Het aanbieden van compensatiegronden is maatwerk. De urgentie van verplaatsing, de oppervlakte, soort gebruik e.d. zijn hierbij van belang. Als rijksdiensten compensatiegronden nodig hebben, zal het RVOB gericht naar de juiste gronden zoeken. De bedrijfsverplaatser wordt door de desbetreffende rijksdienst uitgekocht op zijn huidige bedrijf en koopt van het RVOB het compensatiebedrijf.

De volgende mogelijkheden staan de Staat ter beschikking om bedrijven vrij van (erf)pacht te krijgen:

- het vrij van pacht komen van gronden doordat pachters hun bedrijf beëindigen;
- het actief op zoek gaan naar pachters die op termijn hun bedrijf willen beëindigen en tegen een gepaste financiële vergoeding dit willen vervroegen (pachtafkoop);
- het kopen van erfpachtrechten, op de markt, waarvan de Staat de blote eigendom bezit.

De Staat verkoopt deze gronden tegen de vrije verkeerswaarde aan degene die in aanmerking komt voor compensatiegronden dan wel aan Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). Zowel het aanbieden van compensatiegronden als het accepteren daarvan geschiedt op basis van vrijwilligheid.

2.3

Beschrijving van huidig areaal

Het RVOB heeft 48.784 ha agrarische grond in eigendom (medio 2008).

In de onderstaande tabel is deze grond verdeeld naar pacht, erfpacht en grondbankgronden.

Tabel 2 Overzicht agrarische domeingronden (in ha)

Uitgifte vorm	Totaal areaal in hectaren
Pacht	44.306
Erfpacht	3.558
Grondbank	920
Totaal	48.784

Vervolgens staat hieronder een overzicht van het areaal, verdeeld in strategische en niet-strategische grond.

Wat is strategische grond?

De agrarische domeingronden kunnen een rol spelen bij het realiseren van publieke taken (zoals o.a. ten behoeve van de uitvoering van de Nota Ruimte, de Ruimte voor de Rivier of andere infrastructurele projecten). Daarom is het begrip strategische gronden geïntroduceerd. De definitie van strategische gronden in Kamerstukken luidt:

*Die gronden waarvoor in het kader van de planologie een andere doelstelling is voorzien.*⁷

Het gaat dus om gronden waarvoor een bestemmingswijziging wordt verwacht. Het

⁷ zie Kamerstuk nr. 24490, nr.17.

RVOB hanteert een termijn van 20 jaar voor de verwachte bestemmingswijzigingen. Gronden die als compensatiegrond worden ingezet vallen daarmee niet onder deze definitie.

Tabel 3 Overzicht strategische grond (in ha)

Uitgiftedvorm	Strategische grond in 2008
Pacht	11.434
Erfpacht	2.594
Grondbank	245
Totaal	14.273

In deze bovenstaande tabel is het aantal ha strategische grond aangegeven. In totaal bezit de Staat 48.784 ha, hiervan is dus in totaal 34.511 ha niet-strategisch.

2.4 Huidig pachtbeleid

Op 1 september 2007 is de nieuwe pachtwetgeving van kracht geworden. De pachtwetgeving is geliberaliseerd en opgenomen in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Ook de regels voor de pachtprizen zijn veranderd en weergegeven in het Pachtprizenbesluit 2007. In dit besluit is vastgesteld hoe de hoogst toelaatbare pachtprijs wordt bepaald. In de Regeling pachtprizen staan de nieuwe pachtprizen genoemd⁸.

Voor het RVOB zijn de volgende wijzigingen van belang:

- Mogelijkheid van geliberaliseerde pacht van los land (= een afzonderlijk perceel grond dat niet als onderdeel van een complete hoeve wordt verpacht). Dit houdt in dat los land, waarop geen reguliere pachtovereenkomst rust, voor een periode van zes jaar of korter verpacht kan worden zonder de dwingende bepalingen op het gebied van pachtprizen, bescherming pachter ter zake van continuïteit en voorkeursrecht tot koop. Geliberaliseerde pacht geldt zonder de onderstaande bepalingen, die wel gelden bij reguliere pacht, namelijk:
 - het continuatierrecht: het recht dat een pachtovereenkomst van rechtswege wordt verlengd;
 - de indeplaatsstelling: het recht dat een pachter een verwant, partner, pleegkind of medepachter in zijn plaats kan stellen als nieuwe pachter;
 - het voorkeursrecht: recht van de pachter om als eerste in aanmerking te komen als de verpachter het pachtobject wil vervreemden aan een ander dan een veilige verpachter;
 - de pachtprijs wordt gebaseerd op grond van het Pachtprizenbesluit.Door deze nieuwe pachtregels is het mogelijk om los land door middel van geliberaliseerde pacht te verpachten.
- De verpachter kan de grond vervreemden aan een 'veilige' nieuwe verpachter. Deze 'veilige' verpachter moet afstand doen van zijn bevoegdheid de pachtovereenkomst op te zeggen om reden dat hij het verpachte dringend nodig heeft voor eigen gebruik.
- De pacht kan niet meer worden beëindigd zodra de pachter 65 jaar wordt.
- Pachtprizen voor de wettelijke duur worden vastgesteld aan de hand van het Pachtprizenbesluit 2007.
- Meer mogelijkheden voor verpachten van grond door middel van geliberaliseerde pacht, zie bijlage 1.

⁸ voor een verklaring van de nieuwe pachtregels, zie bijlage 1.

Belangrijke uitgangspunten zijn:

- Het beheer dient op een efficiënte en effectieve wijze te gebeuren om op een zo optimaal mogelijke wijze een bijdrage te leveren aan publieke doelen.
- Het beleid ten aanzien van de agrarische gronden is dat het bezit ervan geen kerntaak is van de overheid.

Desalniettemin is het bezit van dit landbouwareaal voor de overheid van belang, aangezien voor publieke doeleinden veel grond nodig is. Het belang van compensatiegronden wordt vooral door DLG en RWS benadrukt. Compensatiegronden zijn belangrijk in gebieden waar voor publieke doeleinden projecten gerealiseerd worden. Het aanbieden van compensatiegronden creëert draagvlak bij de betrokken agrarische ondernemers. Daarnaast kan een verplaatsing van een agrarische ondernemer in het te ontwikkelen gebied ruimte creëren voor de andere ondernemers.

De waarde van grond is hoger indien deze bestaat uit grotere aangesloten stukken. DLG pleit er daarom voor dat het RVOB grond aankoopt om de omvang van het areaal en de kwaliteit ervan op peil te houden.

De ruimteclaims voor het realiseren van publieke doeleinden zal grotendeels uit het bestaande areaal landbouwgrond moeten komen. De overheid heeft zelf een grote vraag naar grond. Eerst hectaren verkopen en vervolgens weer hectaren aankopen is op voorhand niet doelmatig.

Het is dan ook vanzelfsprekend dat zij haar eigen bezit zorgvuldig gebruikt voor het realiseren van publieke doelstellingen.

Het RVOB beheert de landbouwgrond om twee redenen:

1. Agrarische grond is vermogen van de overheid. Goed financieel beheer van het vermogen is een belangrijke overheidsdoelstelling. Het financiële vraagstuk wordt in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt.
2. De agrarische grond kan worden aangewend ten behoeve van het realiseren van publieke doelstellingen.

De agrarische domeingronden kunnen op twee manieren bijdragen aan de realisatie van publieke doelstellingen:

- A. agrarische domeingronden krijgen in de toekomst een andere bestemming (strategische grond);
- B. agrarische domeingronden die vrij van (erf)pacht komen worden aangewend als compensatiegrond voor agrarische ondernemers die elders in het land hun bedrijf moeten verlaten voor publieke

doelstellingen of worden direct overgedragen aan andere departementen voor de realisatie van rijksdoelen.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan overheidsdoelstellingen en pachtontwikkelingen, waarbij in het kort het volgende naar voren is gekomen.

Het RVOB kan grond vrij van pacht krijgen door middel van het afkopen van de pacht ten behoeve van compensatiedoelinden van publieke belangen van andere departementen (hierna te noemen: belanghebbende departementen).

De belanghebbende departementen kopen deze grond van het RVOB voor de vrije waarde ten behoeve van bedrijfsverplaatsingen van agrariërs die hebben moeten wijken voor publieke doelen. De kosten voor de Staat voor deze bedrijfsverplaatsingen zijn ter eerste de pachtafkoopsom, die door het RVOB betaald wordt en ten tweede de vrije waarde van de grond, die door het belanghebbende departement betaald wordt.

Het gevolg van het afkopen van de pacht is dat minder agrariërs de pacht spontaan inleveren. Om deze nadelige gevolgen te beperken heeft het RVOB het beleid dat de pacht afgekocht wordt tot een leeftijd van 60 jaar. Deze leeftijdsgrens was vastgesteld omdat onder het regime van de oude Pachtwet pachters de pachtovereenkomst op de leeftijd van 65 jaar moesten inleveren.

Het betalen van een pachtafkoopsom was voor het RVOB in zo'n geval niet in overeenstemming met een efficiënt beheer.

Indien het belanghebbende departement echter de pachtafkoop betaalt, kan dit departement zelf de afweging maken of het publieke doel de extra kosten van de afkoop rechtvaardigt of dat er andere/betere oplossingen zijn om de bedrijfsverplaatser tegemoet te komen.

Dit betekent dat het belanghebbende departement een afkoopsom (een percentage van de vrije verkeerswaarde) betaalt aan de pachter naast de vrije waarde die aan het RVOB betaald wordt. In totaal betaalt het belanghebbende departement zodoende meer dan 100% van de vrije verkeerswaarde.

3.1 Pachtontwikkelingen bij het RVOB

In de praktijk zijn er vier kenmerkende ontwikkelingen:

1. Vrij van pacht krijgen van agrarische grond/bedrijven t.b.v. compensatiedoelinden, het zogenaamde actief portefeuillebeleid;
2. Onderverpachting;
3. Verzakelijking bij de agrarische ondernemers;
4. Wens van pachters om te laten pachten door een rechtspersoon, een maatschap of een vennootschap onder firma.

1. Vrij van pacht krijgen van agrarische grond/bedrijven t.b.v. compensatiedoelinden, het zogenaamde actief portefeuillebeleid

Een van de redenen om niet tot een volledige verkoop van alle agrarische domeingronden over te gaan, is de wens om te beschikken over agrarische domeinbedrijven voor agrariërs die elders in het land moeten wijken voor een publiek belang: infrastructuur, natuurontwikkeling, ruimte voor rivieren, stads- en dorpsuitbreiding etc.

Het aanbieden van compensatiegronden versoepelt het realiseren van deze publieke doelen. Het aanbieden van compensatiegronden is maatwerk: de urgentie van verplaatsing, de oppervlakte, soort gebruik e.d. zijn hierbij van belang. Als rijksdiensten compensatiegronden nodig hebben zal gericht naar de juiste gronden/bedrijven worden gezocht. De bedrijfsverplaatser wordt uitgekocht op zijn huidige bedrijf en koopt het compensatiebedrijf tegen de vrije verkeerswaarde.

Hierbij is tevens van belang dat in de agrarische sector de afgelopen jaren sprake is geweest van schaalvergroting en verdere professionalisering. De bedrijfsverplaatser vragen daarom om compensatiebedrijven die groter van omvang zijn dan de bedrijven die het RVOB veelal heeft.

Compensatiebedrijven zijn bij voorkeur grote bedrijven van ongeveer 60 tot 80 ha.

Een ander aspect is dat bedrijven niet (meer) als geheel worden gepacht, maar dat een deel in eigendom is en een ander deel wordt gepacht. Hierdoor is het aankopen van de delen die in eigendom zijn noodzakelijk alvorens een geschikt compensatiebedrijf te kunnen aanbieden.

Van de niet-strategische domeingronden is een deel geschikt als compensatiebedrijven. Hoewel het RVOB veelal kleinere bedrijven heeft, kunnen er grotere bedrijven gecreëerd worden door middel van ruiling, aankoop of samenvoeging. Hiermee worden bedrijven die groter dan 35 ha zijn als geschikte compensatiebedrijven aangemerkt.

In de praktijk worden de volgende mogelijkheden gehanteerd om bedrijven vrij van (erf)pacht te krijgen:

- Spontane pachtbeëindiging;
- Pachtafkoop;

Zowel het aanbieden van compensatiegronden als het accepteren daarvan geschiedt op basis van vrijwilligheid.

Voordeel pachtafkoop/actief portefeuillebeleid

Door middel van pachtafkoop kan op het juiste moment een bedrijf/grond vrij van pacht worden gemaakt om te kunnen dienen als compensatiegrond voor agrariërs die moeten wijken voor publieke doelen. Vaak is een passend compensatiebedrijf niet beschikbaar, maar kan dit wel worden gecreëerd door middel van het samenvoegen van kleinere bedrijven en/of door het aankopen van extra stukken grond of gelijksoortige acties. RWS en DLG benadrukken in dit kader dat het actieve optreden van het RVOB door middel van het samenvoegen van verschillende pachtbedrijven en/of het aankopen van naastgelegen percelen om tot een voldoende groot compensatiebedrijf te komen, zeer gewaardeerd wordt en dat dit goodwill kweekt bij de agrariërs in het betreffende gebied. Het creëren van compensatiebedrijven door aankoop van grond en afkopen van de pacht is actief portefeuillebeleid waarmee maatoplossingen voor agrariërs die elders hebben moeten wijken, gecreëerd kunnen worden.

Tevens moet in ogenschouw worden genomen dat door het wegvallen van de leeftijdsgrens van 65 jaar in de nieuwe pachtregelgeving, het aannemelijk is dat er in de aankomende jaren minder snel spontaan pacht wordt terug gegeven aan het RVOB. Concreet betekent dit dat bij de oude pachtregels de pacht verplicht werd beëindigd wanneer de pachter 65 jaar werd, nu mag de pachter blijven pachten.

Kortom:

- Doordat de pacht afgekocht wordt komen de gronden eerder vrij van pacht en zijn zodoende beschikbaar voor publieke doelen;
- Doordat één enkel pachtbedrijf doorgaans niet geschikt is om als compensatiebedrijf te dienen kunnen door samenvoeging van pachtbedrijven en/of aankoop van naastgelegen percelen voor compensatie geschikte bedrijven gecreëerd worden.
- Het aanbieden van compensatiebedrijven kweekt goodwill bij agrariërs die in het betreffende gebied mogelijk ook moeten wijken voor publieke doelen.

Nadeel pachtafkoop

In de huidige praktijk bij het RVOB worden er voornamelijk compensatiebedrijven gecreëerd door pachters af te kopen die op termijn hun bedrijf toch al zouden hebben willen beëindigen. Het nadeel van het betalen van een financiële vergoeding bij vroegtijdige beëindiging is dat er veel minder pachtcontracten spontaan beëindigd worden. Doordat de verwachting bestaat dat er ook op termijn vraag naar compensatiegrond zal zijn heeft het afkopen van de pacht als consequentie dat het financieel niet efficiënt blijkt te zijn.

Kortom:

- De vraag naar compensatiebedrijven is groot en zal groot blijven (zie ook 3.3).
- Het betalen van afkoopsommen leidt tot een afname van de spontane pachtbeëindiging.
- Wanneer afgewacht wordt totdat de pacht spontaan beëindigd wordt dan kan dit pachtbedrijf tegen die tijd waarschijnlijk ook als compensatiegrond dienen.

2. Onderverpachting

De laatste jaren is er een landelijke toename van zogenaamde onderverpachting.

Binnen het beleid van het RVOB is onderverpachting niet toegestaan. Onderverpachting is een reden om de pachtovereenkomsten te beëindigen op grond van wanprestatie. In het contract is opgenomen dat de pachter verplicht is de grond te gebruiken voor de bedrijfsuitvoering in overeenstemming met de agrarische bestemming uit de pachtovereenkomst. Tevens is in de overeenkomst bepaald dat de pachter niet bevoegd is het verpachte geheel of gedeeltelijk onder te verpachten. In de praktijk zijn er diverse pachters die hun bedrijfsvoering hebben gemarginaliseerd, dan wel volledig onderverpachten. Het gebruik maken van onderverpachting is in de praktijk vaak moeilijk aan te tonen. Een mogelijkheid om onderverpachting tegen te gaan is de pacht uit te geven door middel van geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar. Deze vorm van pacht heeft door de hogere vrij te bepalen pacht prijs een minder grote prikkel om grond onder te verpachten.

Indien de pacht prijs marktconform is en niet, zoals bij reguliere pachtovereenkomst, afhankelijk van het Pacht prijsbesluit, zal onderverpachting niet meer lucratief zijn. Door het uitgeven van geliberaliseerde pacht tegen een hogere pacht prijs moet de onderverpachting in de toekomst afnemen.

Op dit moment worden nieuwe pachtovereenkomsten voor los land in de vorm van geliberaliseerde pacht afgesloten. De huidige pachtovereenkomsten zijn echter op basis van reguliere pacht, hiervoor gelden geen hogere pacht prijzen en onderverpachting zal daarom lucratiever zijn.

3. Verzakelijking bij de agrarische ondernemers en

4. Wens van pachters om te laten pachten door een rechtspersoon, een maatschap of een vennootschap onder firma

Agrarische ondernemers hebben te kennen gegeven dat zij graag willen pachten via een rechtspersoon. De schaalvergroting bij landbouwbedrijven brengt volgens hen met zich mee dat bedrijven en pachters zich steeds meer organiseren in bijvoorbeeld een BV. Het RVOB verpacht evenwel niet aan meer dan één natuurlijk persoon, een rechtspersoon, een maatschap of een vennootschap onder firma. Hieronder wordt beschreven waarom het RVOB vooralsnog niet meewerkt aan de *tussentijdse wijziging* van rechtsvorm bij de pachter: van natuurlijke persoon naar bijvoorbeeld een BV.

Nadelen van een tussentijdse wijziging van rechtsvorm bij een pachter

Zodra het RVOB dit zou toestaan zou de belangrijkste consequentie zijn dat de betreffende gronden niet meer pachtvrij zouden komen ten behoeve van het realiseren van publieke doelstellingen. Eén van de uitgangspunten is dat de Staat bij het beheer van de agrarische domeingronden deze optimaal moet benutten voor publieke doelstellingen. Regulier verpachte gronden komen slechts sporadisch vrij (uitsluitend indien de pachter geen opvolger heeft of wanneer er sprake is van een beëindigingsgrond, bijvoorbeeld onderverpachting). Wanneer de pachtovereenkomst in een BV is ondergebracht komt de grond nog moeilijker vrij, alleen in het geval van een faillissement (en dan nog is het niet zeker of het contract door de verpachter kan worden teruggehaald) of wanprestatie vanwege bijvoorbeeld onderverpachting. Daarnaast heeft het RVOB er als eigenaar van de grond belang bij dat deze door een deskundige agrariër persoonlijk wordt gebruikt/bewerkt zodat de agrarische waarde van de grond blijft behouden. Dit sluit aan bij het begrip “goed pachterschap” waarbij het uitgangspunt is dat de pachter zelf de grond bewerkt.

Het nadeel van een rechtspersoon is dat het toezicht hierop wordt bemoeilijkt zodra de pachter geen natuurlijke persoon is maar een rechtspersoon.

Mogelijkheid tussentijdse wijziging

Indien de lopende pachtovereenkomst met een pachter op diens verzoek zou wijzingen in een nieuwe overeenkomst met een rechtspersoon dan is dat wel mogelijk indien dit door middel van geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar zou plaats vinden.

Het voordeel is dat:

- er een hogere vrije pachtprijs gevraagd kan worden, hetgeen als bijkomend voordeel heeft dat onderverpachting onaantrekkelijker wordt gemaakt.
- de duur van de overeenkomst vooraf vaststaat; het continuatierecht is namelijk niet van toepassing.

Toen de pachtovereenkomsten in de jaren '50, '60 en '70 werden gesloten was alleen reguliere pacht mogelijk, maar werden er wel allerlei eisen aan pachters gesteld. Voor de opvolgers van deze pachters worden opleidingseisen gesteld om ervoor zorgen dat de domeingronden door deskundige agrariërs zouden worden bewerkt en niet zouden worden onderverpacht door de erfgenamen van de oorspronkelijke pachters. Als er geen deskundige opvolgers zijn beëindigt het RVOB de betreffende pachtovereenkomst en kan het de grond inzetten voor publieke doelen, de grond verkopen tegen de vrije verkeerswaarde of de grond opnieuw in (erf)pacht uitgeven. Zonder deze opleidingseisen zou het RVOB geen mogelijkheid hebben de grond pachtvrij te maken en op een van de hierboven genoemde manieren opnieuw in te zetten.

Indien het RVOB grond in pacht zou geven aan een rechtspersoon, bijvoorbeeld een BV, kunnen deze voorwaarden niet aan die BV worden gesteld. Een BV heeft geen opleiding en kan hooguit werknemers in dienst hebben die aan deze eisen voldoen. Daarnaast heeft het RVOB er in zo'n geval geen zicht op wie de aandelen gaat houden en wie de bestuurder wordt.

Een deel van deze bezwaren zou kunnen worden ondervangen door de grond voor een korte duur (korter dan zes jaar) in geliberaliseerde pacht uit te geven.

Geliberaliseerde pacht biedt een mogelijkheid om de hierboven genoemde verervingproblematiek te omzeilen. Verder is bij geliberaliseerde pacht de duur vrijelijk overeen te komen (bijv. 1 jaar, 2 jaar enz.) en wordt de overeenkomst niet van rechtswege verlengd. Daarmee lijkt deze vorm van pacht geschikt om overeen te komen met een rechtspersoon, een maatschap of een v.o.f.

3.2

De bijdrage van het RVOB aan het realiseren publieke doelen

Om een afweging te kunnen maken hoe het RVOB kan bijdragen aan het realiseren van publieke doelen met behulp van het landbouwareaal zijn de ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijk beleid onderzocht.

Om publieke doelen te realiseren komen de niet-strategische gronden van het RVOB concreet in beeld wanneer er bedrijfsverplaatsingen noodzakelijk zijn. Op dit aspect wordt nader ingegaan.

Bedrijfsverplaatsingen

Om te kunnen inventariseren wat het belang voor RWS en DLG is om gebruik te kunnen maken van compensatiebedrijven van het RVOB zijn aan beide organisaties de volgende vragen gesteld:

1. Wat zijn de doelstelling(en) waarvoor in het kader van ruimtelijk beleid grond noodzakelijk is, met verwijzing naar de bijbehorende nota's/kamerstukken?
2. Wanneer een bedrijf verplaatst moet worden, wat zijn dan de mogelijke schadevergoedingen (zoals bv.: onteigenen, een financiële vergoeding zonder onteigeningsprocedure of het aanbieden van een andere agrarische bedrijf).
3. Wat zijn de voor en nadelen van bovengenoemde mogelijkheden, uit het oogpunt van tijd, geld en eventueel goodwill etc.?

4. Heeft een ruilbedrijf specifieke voordelen heeft als schadevergoeding, dus heeft deze mogelijkheid een meerwaarde boven andere mogelijke schadevergoedingen?
5. Wat is te verwachten vraag naar (aantal ha) domeingrond op korte en middellange termijn?

Antwoorden DLG:

1. Doelen waarvoor DLG de grond nodig heeft: grondverwerving t.b.v. het realiseren van de EHS, RodS, (Recreatie om de Stad) Nurg (Nadere Uitwerking voor het RivierenGebied van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening) en aankopen t.b.v. Ruimte voor de Rivier projecten. Dit betreft aankopen ter plaatse t.b.v. de nieuwe doelrealisaties. Daarnaast verwerft DLG ruilgronden t.b.v. het mogelijk maken van ruilingen voor agrarische structuurverbetering maar ook voor verplaatsingen t.b.v. EHS, RodS, RvdR etc.
2. De mogelijke schadeloosstelling die geboden kan worden is voor de verschillende doelrealisaties de volgende:
 - a. Voor de EHS is het uitgangspunt van het ministerie om hoofdzakelijk op vrijwillige basis te verwerven. In de afgelopen periode is DLG daarmee heel succesvol geweest juist door ruilbedrijven (samen met het RVOB) aan te bieden of door Landinrichtingsprojecten waardoor bedrijven in het gebied verplaatst kunnen worden. Er is afgesproken dat maximaal 10 % van de oppervlakte aangekocht mag worden door gebruik te maken van totale schadeloosstelling c.q. onteigening. Deze 10 % bestaat uit zowel aankopen in het minnelijke traject vooruitlopend op onteigening, aankopen op onteigeningsbasis met gebruik van een KB, als ook aankopen waarbij gebruik wordt gemaakt van de kortingsregeling die in vastgestelde landinrichtingsprojecten mogelijk is
 - b. Voor de RodS is het uitgangspunt eveneens verwerving op vrijwillige basis, zie t.a.v. de voorwaarden de tekst hierboven t.a.v. EHS.
 - c. Ook voor Nurg is het uitgangspunt vrijwillige verwerving idem als EHS
 - d. Aankopen t.b.v. Ruimte voor de Rivier. Op grond van de PKB Ruimte voor de Rivier is uiteindelijk onteigening mogelijk. Nu er nog volop aan de plannen wordt gewerkt en er nog verschillende varianten zijn wordt geprobeerd om op vrijwillige basis al een deel van de noodzakelijke grondverwerving te realiseren.
Verwerving dient plaats te vinden op basis van de hierboven beschreven randvoorwaarden. Uitgangspunt daarbij is dat bij vrijwillige verwerving de WEVAB: "Waarde in het Economisch Verkeer bij Agrarische Bestemming" betaald wordt. Verkoop vindt dan ook markt conform plaats. In een aantal provincies is er een door Brussel goedgekeurde verplaatsingsregeling voor bedrijven. Hiermee kunnen agrarische bedrijven die moeten verplaatsen t.b.v. de genoemde doelstellingen een extra toeslag kunnen krijgen. Deze toeslag is een tegemoetkoming in de te maken kosten bij bedrijfsverplaatsing.
3. Voor- en nadelen
Aangezien slechts voor een gering deel van de grondverwerving die DLG doet een dwingend instrumentarium beschikbaar is, is er een grote behoefte om naast de marktconforme prijzen de mogelijkheid te hebben om agrariërs vervangende gronden of een bedrijf aan te bieden. Hierdoor wordt er voor gezorgd dat projecten sneller gerealiseerd worden omdat de grondverwerving sneller gerealiseerd is. Dit levert de overheid een financieel voordeel op (minder renteverlies ivm het vastzitten van vermogen in projecten die doordat de grondverwerving niet gerealiseerd is niet afgerond kunnen worden.) Daarnaast zorgt dit voor draagvlak in de streek indien levenskrachtige agrarische bedrijven de mogelijkheid aangeboden krijgen van een vervangend bedrijf.

4. Meerwaarde aanbieden van vervangende bedrijven
Gezien de vrijwilligheid bij de verwerving en de opdracht om marktconform te verwerven waarbij er ook geen mogelijkheden zijn om doelrealisatie op een andere plaats te realiseren, heeft het kunnen aanbieden van ruilbedrijven een zeer grote toegevoegde waarde.

5. De EHS dient in 2018 gerealiseerd te zijn. Jaarlijks verwerft DLG circa 4.500 ha t.b.v. de hierboven genoemde doelstellingen. Geschat wordt dat van de te verwerven gronden 70% plaats vindt door aankopen van gehele agrarische bedrijven. Van de boeren van wie deze 3.000 ha op jaarbasis wordt verworven wil circa 50 % verder boeren. Dit vraagt jaarlijks 1.500 ha, waarvan een deel van de agrariërs gebonden is aan de directe omgeving of naar het buitenland wil vertrekken. Indien DLG jaarlijks circa 15 bedrijven kan aanbieden aan verplaatsers dan wordt verwacht dat hiermee de grondverwerving in de genoemde projecten veel soepeler gaat lopen. Op dit moment is de tendens t.a.v. de EHS realisatie in de provincies, met name Zuid Holland, Noord Brabant en Flevoland dat er vaker structureel wordt gewerkt met volledige schadeloosstelling (dit in zogenaamde prioritaire gebieden). Dit gaat er naar verwachting toe leiden dat verwerving op basis van volledige schadeloosstelling fors gaat toenemen. Dit kan in de toekomst ook een politiek probleem gaan opleveren want de Kamer is in meerderheid tegen, en de Minister van LNV ook. Daarmee zal de roep om goede verplaatsingslocaties nog groter worden en zal er daarom (veel) meer druk komen te staan op het kunnen aanbieden van verplaatsingslocaties. De hierboven genoemde 15, zal hierdoor naar verwachting snel groeien naar behoefte van 30 per jaar tot 2018.

Algemeen kan gesteld worden dat het voor DLG van groot belang is om ook op termijn voldoende ruilgronden beschikbaar te hebben, en dat DLG daarvoor een strategische grondpositie bij het RVOB van belang acht. Dit omdat naast de EHS opgave en de RODS opgaven er op termijn ook gronden noodzakelijk zijn voor de waterbergingsopgaven, uitwerking van sleutelprojecten Structuurvisie Randstad 2040 en uitwerking plannen commissie Veerman. De verwachting daarbij is dat er tot minimaal 2050 grond in het landelijk gebied op vrijwillige basis verworven dient te worden waarbij het hebben van verplaatsingslocaties van cruciaal belang is. Het RVOB zou wat betreft DLG, zelfs meer dan tot nu toe, faciliterend kunnen/moeten werken voor DLG en voor overige rijksvastgoed diensten door op afroep gronden te kunnen aanbieden t.b.v. verplaatsers.

Antwoorden RWS:

1. De doelstelling waarvoor in het kader van ruimtelijk beleid grond noodzakelijk is, is ter verwezenlijking van een aantal grote rijksprojecten in het land zoals die o.a. zijn opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport, dat elk jaar wordt vastgesteld door de Tweede Kamer bij de begroting voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Concreet betreft het in de komende jaren:
 - aanleg van rijksweg 18 in de Achterhoek, gedeelte Doetinchem – Enschede;
 - aanleg van rijksweg 15 tussen Bemmelen – en de rijksweg A 12 (Zevenaar);
 - aanleg van rijksweg 35 tussen Zwolle – Raalte;
 - reconstructie rijksweg 4 Steenbergen;
 - rijksweg 16/13 Bergschenhoek;
 - toekomstige reconstructies rijkswegen 4, 12, 20 en 30 (Zuid-Holland);
 - de realisering van het PKB Ruimte voor de Rivier (RVDR) met 30 gebiedsingrepen, van rivierverruiming, dijk teruglegging tot gebiedsverlaging met nevengeulen;
 - project Grensmaas (Limburg);
 - project Afgedamde Maas en Oude Maas (Zuid-Holland)

2. Wanneer een bedrijf verplaatst moet worden dan zijn de mogelijke vergoedingen:
 - RWS koopt gronden aan voor het kunnen realiseren van grote infrastructurele projecten. Op sommige van deze gronden staan ook opstallen en vaak maken de aan te kopen gronden deel uit van een agrarisch bedrijf. Aangezien gronden voor infrastructurele werken worden aangekocht, geschiedt dit veelal op onteigeningsbasis. Daarvoor laat RWS een taxatie op onteigeningsbasis (volledige schadeloosstelling) opstellen. In sommige gevallen (indien het overblijvende bijvoorbeeld niet meer rendabel is of indien het geheel dient te worden aangekocht) is een mogelijke oplossing (deels) in plaats van de schadevergoeding op onteigeningsbasis, een totale verplaatsing van het bedrijf. Een beperking van het schadebedrag kan dan gerealiseerd worden door het aanbieden van een concreet vervangend bedrijf. In dergelijke gevallen kan dit voor het Rijk een aanzienlijk kostenvoordeel met zich mee brengen.
 - In voorkomende gevallen kan in een vroegtijdig stadium van een project goodwill worden gekweekt door ruimte te maken in het plangebied door een bedrijf te verplaatsen. De voordelen voor het plangebied zijn op termijn groot doordat gronden van andere bedrijven kunnen worden gecompenseerd en er sneller resultaten worden bereikt om het uiteindelijke plan te realiseren.

3. De voor- en nadelen van het aanbieden van een vervangend bedrijf:
 - De voordelen zijn: de meest in het oog springende zijn: tijd (snelle realisatie), geld (aanzienlijk financieel voordeel) en goodwill (bereidheid om mee te willen werken); daarnaast kan het in voorkomende gevallen zo zijn dat er vanwege de vrijkomende gronden meerdere rijksdoelen in één keer kunnen worden gerealiseerd.
 - Een nadeel zou kunnen zijn: het aanbieden van een bedrijf met slechte of oude bedrijfsgebouwen waarvoor moeilijk nieuwe (milieu-)vergunningen zijn af te geven.

4. De specifieke voordelen van een ruilbedrijf zijn:
 - bij aankoop van een normaal renderend agrarisch bedrijf gaat een schadetaxatie op onteigeningsbasis er vanuit dat er een vervangend bedrijf (reconstructie) wordt gevonden. Er zal dan gezocht worden moeten worden naar een vervangend bedrijf. Kan een vervangend bedrijf al worden aangeboden, dan zal dit zeker kosten besparend zijn. De uiteindelijk financiële voordelen kunnen dan aanzienlijk zijn. E.e.a. kan per casus sterk verschillen.

5. Benodigde inschatting van het aantal bedrijven is:
 - Deze projecten en met name RvdR vragen mogelijk ruimte voor 25 bedrijfsverplaatsingen in de komende 5 tot 10 jaar. Uitgaande van minimaal 50 ha per bedrijf is dat dan ongeveer tussen de 1250 en 1500 ha.
 - Op de korte termijn (binnen ongeveer 5 jaar) is dat ongeveer 20 bedrijven en specifiek voor het project grensmaas 2 melkveebedrijven van 40 ha (z.s.m.) en rijksweg 4 Steenbergen 2 akkerbouwbedrijven van respectievelijk 75 en 150 ha. en 2 glastuinbouwbedrijven van 10 ha en voorts voor de projecten Afgedamde Maas en Oude Maas respectievelijk 25 ha voor ruwvoerwinning en 20 ha voor een zorgboerderij en voor rijksweg 16/13 Bergschenhoek 25 ha grasland (zonder gebouwen) voor een kavelruil.
 - Op de middellange termijn (binnen ongeveer 10 jaar) 5 bedrijven.
 - Tot slot over 10 jaar 40 ha voor diverse reconstructies in Zuid-Holland.

Samenvattend is de reactie van DLG en RWS:

Het aanbieden van een alternatief bedrijf werkt als smeerolie in het verwervingsproces van gronden die nodig zijn voor het realiseren van bepaalde publieke doelstellingen. De vraag naar grond van

bijvoorbeeld LNV/DLG en V&W/RWS voor deze doeleinden is groot. Projecten waar veel grond ter compensatie voor gevraagd wordt zijn onder meer Ecologische hoofdstructuur (EHS) of de Ruimte voor Rivier (RvdR).

Tot voor de verkoopstop in 2001 kwam gemiddeld 300 ha per jaar vrij van pacht. Pas zodra duidelijk was dat deze bedrijven niet als vervangend bedrijf konden dienen, werden deze bedrijven verkocht aan derden.

Hoeveelheid bedrijfsverplaatsingen

De meeste kandidaten voor verplaatsingen naar agrarische compensatiebedrijven komen van DLG. De afgelopen jaren (vanaf 2003 tot 2007) heeft de regionale directie RVOB Zuid 101 ha beschikbaar kunnen maken voor compensatiebedrijven en 71 ha ten behoeve van Compensatiegrond en grond met een nieuwe EHS bestemming (deze 71 ha zijn niet te scheiden door de regionale directie Zuid). De regionale directie IJsselmeerpolders heeft in totaal 1695 ha grond als compensatiegrond uitgegeven (zie bijlage 2).

3.3

Beleid Dienst Landelijk Gebied (DLG), inclusief Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en Rijkswaterstaat

DLG/BBL

DLG verwerft grond ten behoeve van natuur tegen de marktconforme prijs, richt die grond opnieuw in, adviseert over het beheer ervan en draagt het gebied vervolgens over aan gebiedsbeherende instanties en individuele agrariërs. DLG/BBL beschikt voor projecten over een dynamische werkvoorraad van ongeveer 40.000 hectare grond. DLG/BBL coördineert de vraag naar ruilbedrijven voor de EHS en onder andere voor RWS, inclusief het project Ruimte voor de Rivier.

RWS

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat die de nationale infrastructurele netwerken beheert, verder ontwikkelt en vernieuwt. Rijkswaterstaat werkt onder andere aan droge voeten en een vlot en veilig verkeer over weg en water. Voorbeelden hiervan zijn de overloopgebieden voor het project Ruimte voor de Rivier en de bedrijfsverplaatsingen voor infrastructurele werken.

Relatie RVOB/DLG/RWS

Samenwerkingsovereenkomst DLG/Domeinen

In de samenwerkingsovereenkomst tussen DLG en Domeinen is vastgelegd dat de werkzaamheden meer gezamenlijk worden uitgevoerd.

Concrete afspraken zijn:

1. Werkzaamheden DLG:

DLG koopt grond aan in het buitengebied (ook voor andere dan alleen DLG doelstellingen).

2. Werkzaamheden Domeinen

De geplande verkenning van mogelijke werkzaamheden voor Domeinen inzake het tijdelijke beheer van BBL-grond en de mogelijkheid dat DLG gebruikt maakt van de verkoopexpertise van Domeinen is nog niet uitgevoerd. Oorzaak is, volgens DLG, dat BBL met betrekking tot tijdelijk beheer flexibeler is dan Domeinen.

Op dit moment heeft DLG aangegeven dat het wenselijk is dat het RVOB grond aankoopt zodat het areaal zal bestaan uit grotere aaneengesloten stukken. Hiermee wordt aan de ene kant de waarde van de grond op peil gehouden: aaneengesloten stukken zijn immers waardevoller dan versnipperde kleine stukjes. Aan de andere kant zijn uitsluitend aaneengesloten stukken agrarische grond bruikbaar als ruilgrond.

Recent voorbeeld: project Ruimte voor de Rivier

De rol van DLG in het project Ruimte voor de Rivier van RWS is groot. DLG coördineert de vraag en het aanbod van compensatiebedrijven voor DLG zelf en voor het project Ruimte voor de Rivier. DLG verzorgt naast de coördinatie voor de compensatiebedrijven ook de taxaties inzake de waarde van de agrarische grond, evenals de aankoop van de grond voor bijvoorbeeld het project Ruimte voor de Rivier. Indien deze grond niet direct nodig is dan neemt BBL deze grond in tijdelijk beheer. De grond wordt ook verkocht door DLG wanneer de doelstelling van het project is behaald, namelijk wanneer de grond is ontwikkeld tot overloopgebied.

Het RVOB heeft geen rol in de coördinatie in de vraag naar compensatiebedrijven, hoewel het RVOB de meeste grond heeft die zou kunnen dienen als compensatiegrond. Gebleken is dat de hoeveelheid bedrijfsverplaatsingen die met behulp van domeinengrond is gerealiseerd, beperkt is.

Het RVOB zou hier een centralere rol in kunnen vervullen, aangezien het RVOB een neutrale partij is. Het RVOB zal echter nooit prioriteiten stellen tussen de verschillende publieke rijksdoelen. Het beleidsbepalende departement bepaalt het publieke doel, zonodig in afstemming met een ander betrokken departement. Het RVOB is hierbij volgend.

Mogelijke rol van RWS en DLG bij het actieve portefeuillebeheer

Het RVOB koopt pachters af om de grond vrij te hebben voor compensatiegrond voor publieke doelen, voornamelijk voor doelen van DLG en RWS. In paragraaf 3.1 is aan de orde geweest dat het betalen van een vergoeding voor het vroegtijdig beëindigen leidt tot een afname van de spontane beëindiging. Daarbij is geconstateerd dat de verwachting is dat ook op termijn de vraag naar compensatiegrond groot zal zijn en dat daarom het betalen van een afkoopsom om een pachter voortijdig de grond te laten verlaten financieel niet efficiënt lijkt te zijn. Het nut en de noodzaak van pachtafkoop zijn voor het RVOB niet aanwezig (zie voor de cijfermatige onderbouwing paragraaf 4.2.2).

Het belanghebbende departement kan echter wel een afweging maken of de kosten van de pachtafkoop opwegen tegen het voordeel dat de grond op dit moment beschikbaar is.

Het is voor de Staat in het algemeen financieel ongunstig om de pacht af te kopen wanneer er ook op de langere termijn grond voor compensatiedoeleinden nodig zal zijn. De grond die vroegtijdig vrij gemaakt wordt zal hoogst waarschijnlijk ook wel voor compensatiedoeleinden kunnen worden gebruikt indien deze grond spontaan vrij komt op termijn. RWS en DLG willen overigens wel graag dat het RVOB grond pachtvrij maakt, echter RWS en DLG betalen nu niet zelf de pachtafkoop. Wanneer het duidelijk is dat het betalen van een vergoeding om de pacht af te kopen financieel aantrekkelijker is dan alternatieve mogelijkheden dan is het mogelijk om toch te besluiten om de pacht af te kopen. Alternatieve mogelijkheden om agrariërs te laten wijken voor het creëren van publieke doelen, zijn:

- Kopen van compensatiebedrijven op de markt.
- Financieel schadeloosstellen van de agrariërs zonder compensatiebedrijf aan te bieden.

De vraag moet dus beantwoord worden voordat de pacht afgekocht wordt of bovenstaande alternatieve opties duurder zijn dan het afkopen van de pachter van het RVOB.

Wordt deze vraag bevestigend beantwoord, dan zou het in de rede liggen om de pachter af te kopen. Kanttekening hierbij is dat ook in dit geval de grond wel gebruikt zou worden voor een ander compensatiebedrijf wanneer de grond spontaan na langere tijd vrij zou komen.

In de huidige situatie koopt het RVOB de pacht af waarna de grond tegen de vrije waarde kan worden verkocht. Indien de pachtafkoop daarentegen wordt betaald door het belanghebbende departement zelf dan zal dit departement vervolgens ook de vrije waarde van de grond aan het RVOB moeten betalen. De verwachting is dat het departement dat de grond nodig heeft dan *alleen* de pacht afkoopt indien de kosten hiervoor lager zijn dan de kosten voor alternatieve mogelijkheden of wanneer de extra kosten voordeel opleveren in de vorm van goodwill/draagvlak binnen het project, tijdwinst of het creëren van ruimte voor andere bedrijven binnen deze sector in het kader van de Tracéwet.

Kortom dit betekent dat de pacht zal worden afgekocht indien:

- de pachtafkoop en de vrije waarde van de grond lager is dan
- het kopen van een compensatiebedrijf op de markt of
- het geheel financieel schadeloos stellen van de pachter.

Het belanghebbende departement kan deze afweging maken en is dan ook de meest voor de hand liggende partij die de pachtafkoop zou moeten betalen.

3.4 Doelstellingen en beleid Financiën/RVOB

De doelstellingen en het beleid van het RVOB vloeien voort uit de missie van Financiën:
“Wij bewaken de schatkist en werken aan een financieel gezond en welvarend Nederland.
...Daarom beheren we Staatsbezit in goed rentmeesterschap...”

Uit deze missie volgt de eigen missie van het RVOB, namelijk dat het RVOB ernaar streeft om voor alle rijksdiensten de vanzelfsprekende vastgoedpartner te zijn. Het RVOB biedt tegen de laagst mogelijke kosten alle gangbare diensten aan die men van een professioneel rijksvastgoedbedrijf mag verwachten. Het gaat hierbij om de taxatie, de aankoop, het beheer en de verkoop van vastgoed. Het RVOB vertegenwoordigt de Staat der Nederlanden als eigenaar van staatseigendommen. Waar mogelijk worden onroerende zaken op basis van het Burgerlijk Wetboek door het RVOB verhuurd, verpacht, in erfpacht of op een ander wijze in gebruik gegeven.

Bij de uitvoering van de taken kijkt het RVOB niet alleen naar een zo gunstig mogelijk financieel resultaat. De dienst probeert, zowel vanuit overheids- als maatschappelijk belang, optimale resultaten voor alle betrokken partijen te realiseren.

DLG en RWS geven aan deze proactieve houding van het RVOB te waarderen, waarbij het actieve beleid in de vorm van het creëren van grote levensvatbare compensatiebedrijven (>60ha) door middel van het samenvoegen van pachtbedrijven en/of het bijkopen van naastgelegen percelen bijdraagt aan de totstandkoming van de publieke doelen. DLG en RWS zijn van mening dat deze samenwerking zoveel synergie oplevert dat gesteld wordt dat een substantiële meerwaarde wordt behaald.

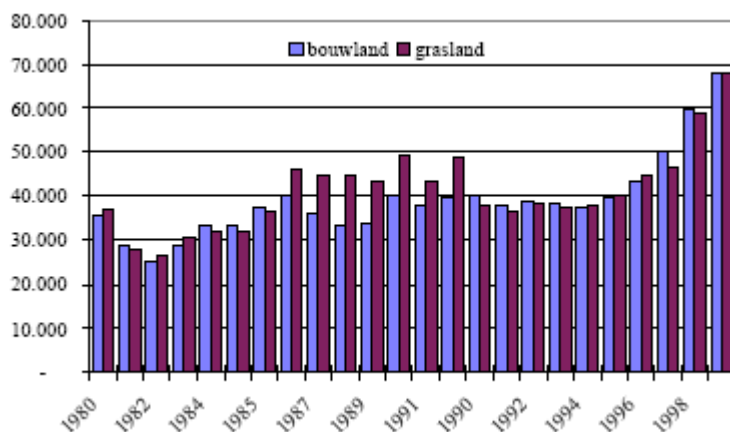
Met in achtneming van de bovenstaande missies van Financiën en het RVOB wordt bekeken hoe invulling wordt gegeven aan het actieve portefeuillebeleid. Waarbij opgemerkt moet worden dat uit de analyse van dit beleid de efficiency niet voldoende bewezen is, zie ook de berekening hierover in paragraaf 4.2.2.

4.1

Ontwikkeling van de grondprijzen vanaf 1980 tot heden

Nederland is één van de dichtstbevolkte landen ter wereld. De vraag naar ruimte blijft groeien. Dat betekent dat de behoefte aan grond toeneemt, zowel voor bijvoorbeeld stadsuitbreidingen, infrastructuur, industrie en recreatie, als wellicht ook voor landbouw. Zodra grond een bestemmingswijziging ondergaat verandert de waarde.

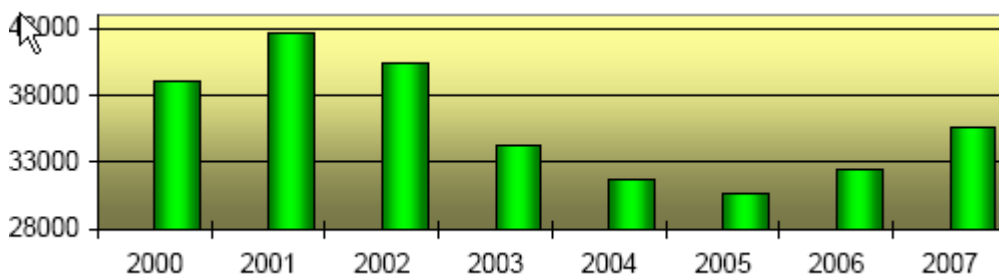
Grafiek 1: Ontwikkeling van de gemiddelde grondprijs van 1980 tot 2000 (in gulden)



Bron: Lei

Vanaf 2005 stijgt de landelijk gemiddelde grondprijs weer, nadat de markt met een daling was geconfronteerd. Met een gemiddelde van € 35.554 per hectare in 2007 stijgt de landelijk gemiddelde grondprijs de laatste twee jaar met 16%. Ten opzichte van 2006 is de prijsstijging in 2007 bijna 10%.

Grafiek 2: Ontwikkeling van de gemiddelde grondprijs van 2000-2007 (in euro's)



Bron: Lei/ grafiek uit de grondprijsmonitor DLG

In 2008 blijkt de grondprijs wederom gestegen te zijn. Zo worden de kopers van agrarische compensatiebedrijven voor bijvoorbeeld het project Ruimte voor de Rivier op dit moment geconfronteerd met hoge prijzen. De prijzen schommelen daar rond de € 50.000 per ha, met uitschieters naar meer dan € 70.000 per ha. In dit rapport worden de cijfers van DLG uit de Grondprijsmonitor 2008 gehanteerd bij de berekeningen.

Het RVOB bezit vooral agrarische grond in de IJsselmeerpolders. De agrarische waarde van de grond in deze regio is volgens de grondprijsmonitor 2008 van DLG € 48.000 per ha.

Het LEI heeft in het rapport "Lange termijn ontwikkeling van de agrarische grondprijs" berekend dat de gemiddelde reële stijging van de agrarische grondprijs in de periode 1952- 2008 overeenkomt met 3,2%. (Rapport is als bijlage toegevoegd).

4.2 Rendement Financiën/RVOB

De reden om rendementen te berekenen is om te bekijken wat alternatieve aanwendingsmogelijkheden voor de Staat zou kunnen zijn voor de waarde van het landbouwareaal. Een van de mogelijkheden is om de staatsschuld af te lossen.

Wat kost het de Staat om zo'n bedrag te lenen?

De Staat betaalt op dit moment tussen rond 2,75% en de 4% voor een Staatslening.

Het ministerie van Financiën schrijft een reële risicovrije discontovoet van 2,5% voor, dit zou theoretische de waarde moeten zijn waarvoor de staatsschuld gefinancierd zou kunnen worden.

4.2.1 Resultaat beheer

De agrarische domeingronden kunnen worden beschouwd als activa van de Staat, net als bijvoorbeeld deelnemingen van de Staat in bedrijven. Hierbij wordt opgemerkt dat de pachtprijzen zijn vastgelegd in wet- en regelgeving (zie o.a. het Pachtprijzenbesluit 2007). De hoogte van de erfpachtcanons is vooralsnog gekoppeld aan de pachtprijzen.

Om een goed beeld te krijgen van de waarde van de agrarische domeingronden moet worden gekeken naar de netto contante waarde (de berekeningen staan in paragraaf 4.2.3). Het rendement dat berekend wordt is beperkt, omdat enerzijds de verkoopopbrengst van de strategische grond niet wordt meegeteld en anderzijds de verkopen van de compensatiegronden tegen de vrije verkeerswaarde niet worden meegenomen.

De netto contante waarde berekeningen uit paragraaf 4.2.3 is nauwkeuriger en objectiever omdat de toekomstige kasstromen en veranderingen zijn meegenomen.

Toch volgt hier een voorbeeld van het rendement, exclusief de verkopen:

uitgaande van een waarde van € 48.000 per ha is de totale waarde van het landbouwareaal van het RVOB (48.784 ha) € 2,3 miljard. Deze waarde geeft de vrije verkeerswaarde weer, terwijl in werkelijkheid de grond niet vrij van pacht is.

De werkelijke waarde van het areaal, de waarde in verpachte staat, zal ongeveer overeenkomen met 60% van bovenvermelde waarde, dus € 1,4 miljard. De waarde van de grond in verpachte staat is na wijziging van de pachtregels en minder bemoeienissen van de Grondkamer onduidelijk. De waarde

zou eerder 75% van de vrije waarde kunnen zijn, aangezien de 60% van de vrije verkeerswaarde door bemoeienissen van de Grondkamer laag gehouden zou kunnen zijn (zie review Lei in bijlage 4).

Onderstaande tabel geeft de jaarlijkse (erf)pachtopbrengsten weer:

Tabel 4 Opbrengsten

	2003	2004	2005	2006	2007
Verkocht areaal in ha.	1.800	12.021	12.710	4.201	3.424
Verkocht areaal cumulatief in ha.		13.821	26.531	30.732	34.156
Gerealiseerde opbrengsten pacht/ erfpacht in euro x1000	40.543	39.432	32.729	28.634	28300
Mutatie opbrengsten pacht/ erfpacht cumulatief (derving) x1000		-1.111	-7.814	-11.909	-12.243

In 2007 zijn de opbrengsten voor het beheer van de 48.784 ha landbouwgrond € 28,3 miljoen per jaar. Gezien het feit dat de grond in pacht of erfpacht is uitgegeven zal het rendement moeten worden berekend over de verpachte waarde (60% van de vrije waarde is € 1.404.979.200) en de grondwaarde stijgt in ieder geval gemiddeld jaarlijks met 3,2 %. Het rendement bedraagt exclusief de verkoopopbrengsten bedraagt dan 5,21%⁹. Exclusief het rendement door de verkoop van strategische grond betekent dat de verwachte waarde stijging van de strategische grondvoorraad van ruim 14.273 ha, waarbij de gemiddelde verkoopwaarde € 150.000 betreft niet is meegenomen. In deze rendementsberekening is de waarde van deze strategische grond gelijk aan de waarde van de niet-strategische grond, terwijl in werkelijkheid de gemiddelde waarde na bestemmingswijziging 5 keer hoger is (waarde verpachte staat is € 28.800 tegen een gemiddelde waarde van strategische grond van € 150.000 per ha) is. In de berekening van dit rendement zijn echter meerder factoren niet meegenomen zoals o.a.: beheerskosten, verkoopkosten en de inflatie. Deze factoren worden zoals hierboven beschreven is wel meegenomen in de netto contante waarde berekeningen (zie paragraaf 4.2.3).

In paragraaf 4.2 staat dat het ministerie van Financiën een reële risicovrije discontovoet van 2,5% voorschrijft, dit is de theoretische waarde waarvoor de staatsschuld gefinancierd zou kunnen worden. Een rendement van 5,21 % op een vrijwel risicoloze belegging zoals landbouwgrond is in dit opzicht een goed resultaat, echter niet nauwkeurig. Een voorbeeld van de onnauwkeurigheid is bijvoorbeeld dat er een vastgestelde stijging van de pachtinkomsten is in op grond van het Pachtprizenbesluit dat elke 2 jaar wordt aangepast. De huidige pachtinkomsten zijn 1,2 % van de vrije verkeerswaarde van de grond en deze zullen stijgen naar maximaal 2% van de vrije verkeerswaarde in ongeveer 10 jaar, de verwachting is dat de pachtprizen gemiddeld met 1,5% zullen stijgen. Met deze waarde kan echter niet gerekend worden, omdat deze waarden niet contant gemaakt zijn en met andere stijging, zoals de beheerskosten is geen rekening gehouden. Deze kasstromen zijn berekend in de netto contante waarde berekening van paragraaf 4.2.3.

4.2.2 Scenario's

In paragraaf 4.2.3 wordt de netto contante waarde van de verschillende verkoopscenario's berekend: De volgende scenario's worden geanalyseerd ten aanzien van het areaal **niet-strategische grond**:

⁹ Hierbij wordt rekening gehouden met een gemiddelde grondprijsstijging van 3,2% (dit is een langjarige gemiddelde over de afgelopen 57 jaar. Daarnaast stijgt op grond van de nieuwe pachtregelgeving de pacht prijs naar een niveau van maximaal 2% van de vrije verkeerswaarde, tegen 1,4 % nu.

1. Alles verkopen;
2. Niets verkopen, tenzij er sprake is van een bestemmingswijziging;

Het scenario niets verkopen wordt nog verder uitgewerkt in de scenario's:

3. Passief verkoopbeleid;
4. Actief verkoopbeleid in opdracht van een belanghebbend departement;
5. Actief verkoopbeleid.

Bij de strategische grond wordt alleen bekeken of de grond wel of niet verkocht moet worden.

In hoofdstuk 5 worden deze scenario's verder uitgewerkt waarbij de beleidsmatige uitgangspunten worden beoordeeld.

In deze paragraaf wordt volstaan met een korte omschrijving van de betekenis van de scenario's:

1. Alles verkopen: bij dit scenario wordt gekeken of de beslissing genomen kan worden om alle niet-strategische grond te verkopen.
2. Niets verkopen, tenzij er sprake is van een bestemmingswijziging: bij dit scenario wordt de grond nooit verkocht, ook niet indien de grond pachtvrij wordt. In het laatste geval zal de grond in geliberaliseerde pacht worden uitgegeven.
3. Passief verkoopbeleid: met een passief portefeuillebeleid wordt bedoeld dat het RVOB de grond niet verkoopt, tenzij de grond spontaan pachtvrij komt. De grond mag dan alleen worden verkocht als compensatiegrond voor publieke doeleinden.
4. Actief verkoopbeleid in opdracht van een belanghebbend departement: met dit scenario wordt bedoeld dat het RVOB de grond niet verkoopt, tenzij het RVOB in opdracht van het belanghebbende departement de grond pachtvrij maakt d.m.v. pachtafkoop en de grond vervolgens verkoopt als compensatiegrond voor publieke doeleinden. Het RVOB koopt de pacht af (ten laste van het belanghebbende departement) en het RVOB speelt een actieve rol in het zoeken naar compensatiebedrijven door middel van het aankopen van gronden en/of bedrijven.
5. Actief verkoopbeleid: komt overeen met het vorige scenario met dien verstande dat de pachtafkoop ten laste komt van het RVOB. Dit scenario is het huidige beleid van het RVOB (zie hoofdstuk 2.2).

Bij de netto contante waarde berekeningen uit de volgende paragraaf worden de bovenstaande scenario's beoordeeld en geanalyseerd. Ze worden verder verfijnd vanwege meerdere (financiële) variabelen.

4.2.3 Netto contante waarde agrarische domeingronden

Doel van de berekeningen

Om een afweging te maken wat er met de grond gedaan moet worden, wordt de netto contante waarde (NCW) berekend van de toekomstige inkomsten uit de landbouwgrond ten opzichte van de waarde van verkoop van de landbouwgrond op korte termijn. In dit rapport houdt een NCW-berekening in dat alle inkomsten die op termijn gegenereerd kunnen uit dit grondbezit minus de kosten die gemaakt worden voor het beheren van deze grond, worden vergeleken met de waarde wanneer de verpachte grond direct wordt verkocht. Hieruit volgt een beslissing of de gronden beter kunnen worden verkocht of beter kunnen worden aangehouden.

Toelichting op de variabelen in het rekenmodel:

Om de netto contante waarde (NCW) te berekenen is een onderscheid gemaakt tussen strategische en niet-strategische gronden.

De volgende cijfers vormen de input voor de NCW-berekeningen:

1. Vrije verkeerswaarde € 48.000 per ha
2. Waarde in verpachte staat 60% van de vrije waarde, € 28.800

3. Waarde na bestemmingswijziging	€ 150.000 per ha
4. Bestemmingwijziging strategisch	5% 1,25% per jaar van het totale areaal, (er wordt gerekend met 5 % van het strategische areaal)
5. Bruto pacht eerste jaar	1,3%
6. Pachtstijging per jaar	4,12%
7. Beheerkosten en verkoopkosten	€ 120 per ha en € 140 per ha
8. Pachtbeëindiging	1,0% per jaar
9. Waardestijging grond	3,2% (effectief, gecorrigeerd voor inflatie)
10. Discontovoet	3%, 4%, 5,5%
11. Maximale pacht prijs als % de vrije waarde	1,8%

ad 1. De waarde van de grond van € 48.000 per ha is overgenomen uit de Grondprijsmonitor DLG 2008 voor de IJsselmeerpolders.

ad 2. De waarde van het eigendom in verpachte staat (de waarde van de grond in verpachte staat) was 60% van de vrije verkeerswaarde. Dit was het gebruikelijke percentage voor verkoop op vrijwillige basis. Door dit percentage te variëren kan ook het break-even point berekend worden, dit is mogelijk doordat de Grondkamer sinds de nieuwe pachtregels de prijs niet meer bepaalt. Dit houdt in dat er wordt berekend bij welk percentage het voordeliger is voor de Staat is om de grond direct te verkopen.

ad 3. De waarde na bestemmingswijziging is een gemiddelde waarde van groene, rode en grijze bestemmingen.

ad 4. Uitleg berekening: 25% van de grondvoorraad is strategisch. De grondvoorraad is 44.000 ha, hiervan is 11.000 ha is strategisch. 5% van de strategische gronden ondergaat per jaar een bestemmingswijziging, er van uitgaande dat binnen 20 jaar alle strategische gronden daadwerkelijk een andere bestemming krijgen. Dit komt overeen met 1,25% per jaar van het totale areaal. In de berekeningen zijn de strategische gronden geheel afgesplitst van de niet strategische grond, dus wordt er uitgegaan van 5% per jaar bestemmingswijziging voor de strategische grond. Voor de niet-strategische grond is dit percentage niet relevant.

ad 5. De gemiddelde pacht bedraagt 1,3 procent van de vrije waarde in het eerste jaar (2008). De totale pacht opbrengsten van het RVOB heeft in 2008 namelijk 30.314.000 euro bedragen.

ad 6. Het LEI heeft een trendmatige groei geconstateerd van 4,12% nominaal gerekend vanaf 1952 tot 2008 en een reële stijging van 0,52%. Sinds 1 september 2007 is het Pachtprizenbesluit in werking getreden waardoor een hogere stijging van de pachtprizen is geconstateerd (bv. in de IJsselmeerpolders in 2007 een veranderpercentage van .43%, is afgetopt tot 25% en in 2009 een veranderpercentage van 34%)

In het Pachtprizenbesluit is een drietal rekenregels vastgesteld. De eerste regel stelt het regionale veranderpercentage vast, vb in 2007 voor de regio west is dit 10% geweest (landelijk was dit gemiddeld 20,5). De tweede rekenregel stelde in 2007 eenmalig dat de verhoging in de eerste tweejaarlijkse termijn van het Pachtprizenbesluit 2007 is maximaal 25%. De laatste (derde) rekenregel stelt dat de pacht niet hoger mag zijn 2% van de vrije (agrarische) verkeerswaarde.

In de berekening is het nominale getal van 4,12% gehanteerd voor de nominale pachtstijgingen.

ad 7. Beheerkosten is inclusief de beheerkosten voor hoeven. De verkoopkosten is inclusief de pachtafkoop, omdat ook de meeropbrengst wanneer de grond pachtvrij is in de berekening wordt meegenomen.

ad 8. Het gedeelte dat vrij van pacht komt is ongeveer 1,5% van het totale grondbezit van de Staat in 2008, gesteld wordt dat dit een vast aantal ha per jaar is. Het is namelijk gebleken dat het aantal ha dat vrij kwam in bijvoorbeeld 2000 gelijk was aan het aantal ha dat nu vrij komt. Van de 1,5% gronden die vrijkomen door pachtbeëindiging wordt ongeveer 80% tegen de vrije waarde verkocht. De overige gronden worden verpacht tegen geliberaliseerde pachtprizen (tussen € 810 en € 850) of verpacht voor de wettelijke duur. In het rekenmodel is verondersteld dat een verpachting tegen de geliberaliseerde pachtprizen gelijk staat aan de vrije verkeerswaarde aan de grond in onverpachte staat. Opgemerkt moet worden dat de spontane pachtbeëindiging bijna niet meer voorkomt, omdat de pacht door het RVOB vaak afgekocht wordt. Inmiddels is als gevolg van de nieuwe pachtwetgeving de leeftijdsgrens van 65 jaar weggefallen, hierdoor komen er nog minder pachtcontracten spontaan vrij. Het aantal hectare dat spontaan en door middel van pachtafkoop spontaan vrij komt daalt heel licht en wordt hier vastgesteld op 1,0%.

ad 9. bron: onderzoek LEI Herijking beleid agrarische domeingronden 2009.

ad 10.

Het kabinetsstandpunt is dat er een risicovrije discontovoet van 2,5% geldt bij maatschappelijke kosten-batenanalyses¹⁰. Voorts dient de risicovrije reële voet te worden verhoogd met een, zo mogelijk specifieke, opslag voor het macro-economisch risico. Bij de herijking van Verkoopbeleid Agrarische Domeinen in 2004 is een discontovoet van 4% gehanteerd, hetgeen destijds overeenkwam met de discontovoet voor risicovrije investeringen. Een risico-opslag geeft de gevoeligheid voor macro-economische schokken weer. In dit geval is de prijs van de landbouwgrond een variabele en tevens in geringe mate gevoelig voor macro-economische effecten. Het risico wordt mede bepaald door schommelingen in het opbrengsten die voortvloeien uit dit agrarische vermogen. De opbrengsten fluctueren echter tevens weinig doordat de pachtprizen gekoppeld zijn aan het Pachtprizenbesluit. Dit besluit wordt één keer in de twee jaar opnieuw vastgesteld waarbij gekeken wordt naar het opbrengende vermogen voor agrarisch gebruik van de grond. De systematiek van het Pachtprizenbesluit is net opnieuw vastgesteld door experts, maar is beïnvloedbaar door onder andere de politiek, die wordt gevoed door een sterke boerenlobby. Omdat landbouwgrond verder geen specifieke risico's met zich meebrengt is de risico-opslag in de discontovoet de enige opslag die hier van toepassing is. Het kabinetsstandpunt is dat wanneer de specifieke risico-opslag niet berekend kan worden dan een algemene risicopremie van 3% wordt aanbevolen voor groot infrastructureel projecten. In dit geval komt dat neer op een discontovoet van 5,5%, echter landbouwgrond brengt nauwelijks risico met zich mee en is niet te vergelijken met grote infrastructurele projecten. In 2004 werd gerekend met een discontovoet van 4%. 4% was destijds de risicovrije discontovoet, (nu is dat 2,5%). In 2004 was de veronderstelling dat landbouwgrond geen risico met zich meedroeg. Landbouwgrond is nog steeds zeer solide vermogen en daarom zou een discontovoet van 2,5% een mogelijkheid kunnen zijn. Aangezien in het kabinetsstandpunt gevoeligheden voor macro-economische schommelingen in de opbrengsten als risicofactoren omschrijft zal in de scenario's nu wel een risico-opslag gehanteerd worden. De discontovoet van 4% wordt nu als leidend beschouwd, waar een risico-opslag van 1,5% in is verwerkt. Omdat op basis van het kabinetsstandpunt een discontovoet van 5,5 % voor bijvoorbeeld infrastructurele project wordt gehanteerd wordt dit percentage in de afweging van de scenario's om een veilige marge te hebben tevens meegenomen, echter leidend is het niet als in ogenschouw wordt genomen dat de markt met 3% rekt.

11. De verwachting van het RVOB is dat in de IJsselmeerpolders de pacht zal groeien naar ongeveer 2 % van de vrije verkeerswaarde, omdat het merendeel van de agrarische grond van de Staat in de IJsselmeerpolders ligt waar het opbrengende vermogen van de grond het hoogst is van heel Europa. Het LEI heeft echter aangegeven dat de verwachting niet is dat alle pachtprizen gaan stijgen naar 2% van de vrije verkeerswaarde. Echter het veranderpercentage wordt vastgesteld aan de hand van het

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29352 nr.3

opbrengende vermogen van de grond. Naar aanleiding van de verwachting van het LEI dat de pachtprizen niet naar het wettelijke maximum van 2% zal groeien is er een plafond in de berekening gebracht van 1,8% van de vrije waarde.

Berekende verkoopbeleidmogelijkheden uit tabel 6 voor niet-strategische grond zijn:

1. Alles aanhouden, totdat er strategisch verkocht kan worden verkocht (= handhaven huidige verkoopstop) en/of verkopen wanneer bij de pacht beëindiging wordt voor de vrije waarde;
2. Verkoop beleid in 20 jaar. Dit houdt in dat alle grond verkocht wordt voor de verpachte waarde van 60% van de vrije waarde in 20 jaar tijd.
3. Verkoopbeleid in 10 jaar. Dit houdt in dat alle grond verkocht wordt voor de verpachte waarde van 60% van de vrije waarde in 10 jaar tijd.
4. Alles verkopen, in korte tijd (2 jaar); Dit is een realistischere mogelijkheid van alles direct verkopen. Bij de parameters is opgenomen dat de waarde in verpachte staat € 28.800 is. De verkoopscenario's kunnen vergeleken worden met een waarde van € 28.800, echter deze waarde zal niet gerealiseerd kunnen worden als alles per direct verkocht moet worden. Hiervoor zal zeker 1 a 2 jaar uitgetrokken moeten worden.
5. Alles verkopen, in korte tijd (2 jaar) tegen 50% van de vrije waarde. Wanneer de grond in 1 à 2 jaar verkocht moet worden is gebleken dat ook een waarde van 60% van de vrije waarde niet gehaald zal kunnen worden.
6. Alles verkopen in 20 jaar tegen 80% van de vrije waarde.

In onderstaande tabel geeft schematische de beschreven verkoopbeleidmogelijkheden weer van de netto contante waarde per ha.

Nb: verkoop voor 80% van de vrije waarde is zeer ongebruikelijk. De vrije waarde voor verpachte grond wordt normaliter op 60% van vrije waarde gewaardeerd. Op basis van vrijwilligheid is verkoop van meer dan 60% van de vrije waarde echter altijd mogelijk.

De uitkomsten van onderstaande tabel kan worden vergeleken met bijvoorbeeld de waarde per ha van de grond in verpachte staat is € 28.800 in 2008 (60% van de vrijwaarde € 48.000).

Tabel 6 NCW van niet- strategische grond

NCW Discontovoet	1. Alles aanhouden NCW per ha	2. Verkopen in 20 jaar	3. Verkopen in 10 jaar	4. Alles nu verkopen (in 2 jaar)	5. Alles verkopen in 2 jaar met een vrije waarde van 50 %	6. Alles verkopen met een vrije waarde van 80% in 20 jaar
3%	€ 89.213	€35.985	€ 32.566	€ 29.336	€24.618	€ 44.091 (break- evenpoint op 187% ¹¹)
4%	€58.741 ¹²	€ 33.199	€31.076	€ 28.925	€ 24.275	€ 40.648 (break- evenpoint op 128%)
5,5%	€ 35.577	€ 29.577	€ 29.026	€ 28.378	€ 23.766	€ 36.176 (break- evenpoint op 78%)

Verklaring tabel 6, Niet strategische grond (totaal 37.186 ha)

Verkoopscenario's

Ad 1. Alles aanhouden heeft voor alle discontovoeten de hoogste NCW van alle verkoopscenario's.

Ad 5. Deze verkoopmogelijkheid wordt beschreven omdat het zeker is dat wanneer alle grond verplicht in twee jaar tijd verkocht moet worden dat dan zelfs 60% van de vrije waarde niet gerealiseerd zal worden.

Ad 6. Bij de discontovoeten 5,5 % wordt de hoogste NCW behaald bij een verkoopbeleid van verpachte grond voor 80% van de vrije waarde. De verkoop van verpachte grond voor 80% van de vrije waarde kan een optie zijn in combinatie met het beleid om alle grond aan te houden, aangezien

¹¹ break-evenpoint staat uitgelegd bij punt b op blz. 29. Dit houdt in dat er wordt berekend bij welk percentage het financieel niet uitmaakt of de Staat de grond aangehouden of verkoopt.

Bij een disconto -voet van 5,5% zal een verkoop van verpachte grond in bijvoorbeeld twintig jaar al een positief resultaat opleveren bij 76% van de vrije waarde. Dit betekent dat alle grond verkocht zou kunnen worden vanaf een waarde van 76 % bij een discontovoet van 5,5.

Bij een discontovoet van 4% levert pas een positief financieel resultaat wanneer de verpachte grond voor 132 % van de vrije verkeerswaarde in 20 jaar verkocht kan worden.

¹² Het vetgedrukte cijfer wordt als voorbeeld verklaard:

De netto contante waarde van 1 ha grond wanneer deze altijd wordt aangehouden is gelijk aan alle contant gemaakte toekomstige opbrengsten minus de contant gemaakt, de netto contante waarde bij het scenario de grond aanhouden is €58.741. De theoretische waarde van directe verkoop is €28.800 per ha (60% van 48.000).

op deze wijze de grond voor 80% verkocht kan worden op basis van vrijwilligheid. De verwachting is dat wanneer de grond lang genoeg alleen voor 80% van de vrije waarde gekocht kan worden dat op termijn pachters de eigen grond wel zal willen kopen voor 80% van de vrije waarde.

Verklaring van de gehele tabel:

Voor de verkoopscenari'o's van de niet strategische grond (bovenstaande tabel) is de hamvraag verkopen of behouden.

Alle discontovoeten laten een beeld zien dat de grond de hoogste waarde vertegenwoordigt wanneer de grond aangehouden wordt.

Bij een discontovoet van 5,5% wordt opgemerkt dat de waarde tussen de verschillende mogelijke verkoopscenari'o's met een discontovoet van 5,5% maar minimaal lijken te verschillen. Het verschil in waarde tussen alles aanhouden of verkopen in 10 jaar is €6.551 per ha. Op het totale areaal niet-strategische grond tussen alles verkopen en alles aanhouden betekent dit toch een waarde verschil van €226 miljoen. Dit is een beperkt bedrag, omdat dit moet worden afgewogen tegen de totale waarde van het niet-strategische areaal bij een discontovoet van 5,5%. Wanneer de grond aangehouden zou worden bedraagt de waarde bijna 1,23 miljard (totale waarde is 1,23 miljard = 35.577×34.511 ha).

Wanneer gesteld wordt dat de discontovoeten van 3 en 4% representatief zouden zijn dan is het relevant om te weten wanneer een verkoopbeleid wel financieel aantrekkelijker zou zijn. (Bij welke waarde van de grond in verpachte staat). Het gebruikelijke percentage van 60% van de vrije waarde houdt namelijk in dat alles houden uit financieel oogpunt het beleid zou moeten zijn. Hoe kan nu wel een positief resultaat behaald worden voor de verkoop van de grond in verpachte staat? Een positief resultaat voor de verkoop van de verpachte grond kan op twee manieren behaald worden namelijk:

a. de vrije waarde kan hoger zijn;

b. de waarde van grond in verpachte staat kan hoger zijn dan 60%;

Ad a. omdat de grondwaardestijging gekoppeld is aan de vrije waarde heeft de verkoopprijs een beperkte invloed. Omdat de verkoopprijs door de markt bepaald wordt en de prijs dus niet door de Staat te beïnvloeden is dit geen variabele waar mee gevarieerd kan worden in dit model.

Ad b. tot op heden is de waarde van het eigendom in verpachte staat echter nog nooit hoger geweest dan 60% van de vrije waarde. Sterker nog in 2000 is er een verkoopstop ingevoerd, aangezien de ver(erf)pachte grond voor 45% van de vrije waarde verkocht werd. De veronderstelling dat verpachte grond voor meer dan 60% van de vrije waarde zou kunnen worden verkocht gaat uit van verkoop op basis van vrijwilligheid. Door dit percentage te variëren kan ook het break-evenpoint berekend worden. Dit houdt in dat er wordt berekend bij welk percentage het niet uit maakt of de grond verkocht wordt of dat de grond wordt aangehouden. Bij een discontovoet van 5,5% zal een verkoop van verpachte grond in bijvoorbeeld twintig jaar een positief resultaat opleveren bij 78% van de vrije waarde. Dit betekent dat alle grond verkocht zou kunnen worden vanaf een waarde van 78% als de discontovoet van 5,5% leidend zou zijn. Bij een discontovoet van 4% levert een positief resultaat op voor een verkoopbeleid in 20 jaar bij 128% van de vrije waarde, dus bij verkoop tegen 128% van de vrije waarde is de netto contante waarde van een verkoopbeleid in 20 jaar hoger dan de netto contante waarde van het scenario alles aanhouden. Dit hoge bedrag wordt verklaard doordat de vrije verkeerswaarde jaarlijks met 3,2% stijgt. Het aanhouden van de grond levert naast de pachtinkomsten, een jaarlijkse waardevermeerdering van de grond op dat verkoop te allen tijde onverstandig is.

Tabel 7 NCW Strategische grond¹³

NCW Discontovoet	Waarde per ha Alles aanhouden totdat er een bestemmingswijziging plaatsvindt (in 20 jaar alles verkocht).
3%	€ 157.862
4%	€ 142.926
5,5%	€ 124.055

Tabel 7 geeft de waarde van de strategische grond weer voor het verkoopmogelijkheid: alles aanhouden totdat er een bestemmingswijziging plaats vindt. De waarde per ha van de grond bij direct verkopen is gelijk aan de waarde van de niet-strategische grond in verpachte staat €28.800 per ha opbrengen, namelijk 60% van € 48.000.

Strategische grond

Voor strategische grond geldt dat er door het RVOB geen invloed uitgeoefend kan worden op de verkoopprijs na bestemmingswijziging. De marktwaarde moet na bestemmingswijziging betaald worden. In alle mogelijke verkoopscenari'o's verdient verkoop van strategische grond duidelijk niet de voorkeur (zie tabel 7 en bijlage 3). De NCW van de grond in tabel 7 bij de verkoopmogelijkheid: Alles aanhouden, totdat er strategisch verkocht kan; heeft bijvoorbeeld een waarde van € 142.929 per ha (discontovoet van 4%). Deze € 142.929 moet worden vergeleken met het per direct verkopen van de verpachte grond voor €28.800 per ha. De waarde van de grond bij het aanhouden is zo veel groter dan wanneer de grond verkocht zou worden, dat de overige mogelijkheden hier buitenbeschouwing zijn gelaten.

De gemiddelde prijs na bestemmingswijziging van strategische grond is € 150.000, rode bestemmingen zullen een veel hogere waarde vertegenwoordigen maar de groene bestemmingswijzigingen zullen daarentegen de agrarische waarde blijven vertegenwoordigen. In *alle* gevallen verdient het de voorkeur om de strategische grond aan te houden.

Wat is de totale waarde van de mogelijkheid alles aanhouden voor het totale areaal strategische en niet strategische grond:

¹³ De input gegevens voor de strategische grond zijn minder gedetailleerd dan voor de niet-strategische grond. De inputgegevens staan op blz. 26, maar aangezien het gehele areaal strategische grond verondersteld wordt na 20 jaar verkocht te zijn is de pacht prijsstijging niet autonoom genomen en zijn de inputgegevens van nr. 5, 6 en 11 niet gebruikt.

De waarde van het areaal strategisch en niet strategisch bij een discontovoet van 4% bij de mogelijkheid: alles aanhouden.

Strategisch

Aantal ha: 14.273 x de waarde per ha € 142.929 = € 204.002.561 (€ 2 miljard)

Niet-strategisch

Aantal ha: 34.511 x de waarde per ha € 58.741 = € 2.027.210.651 (€ 2 miljard)

Totale waarde € 4 miljard.

De waarde bij een discontovoet van 3% bij de mogelijkheid: alles aanhouden.

Strategisch: 14.273 x € 157.862 = € 2253164326 (2,3 miljard)

Niet-strategisch: 34.511 x € 89.213 = € 3.078.829.800 (€ 3,1 miljard)

Totale waarde: € 5,4 miljard

Analyse van de uitkomsten van de NCW berekeningen/gevoeligheidsanalyse

Het actieve portefeuillebeleid:

Het is opvallend dat sinds er afkoopsommen voor het inleveren van het pachtcontract door het RVOB betaald wordt de spontane pachtbeëindiging nauwelijks meer voorkomt. Grond pachtvrij maken brengt kosten met zich mee. In deze berekening vallen deze kosten onder de verkoopkosten. Deze kosten bestaan uit de directe kosten (nl. de afkoopsom) ten behoeve van de pachtafkoop. Daarnaast zijn er indirecte kosten voor het vrij maken van grond, zoals het personeel dat het relatiebeheer met de pachters voert. Zo wordt tijdig bekend indien en wanneer een pachter gebruik zal willen maken van een aanbod van het RVOB om de pacht voortijdig te laten afkopen.

Deze directe en indirecte kosten moeten worden meegenomen in de afweging om al of niet een actief portefeuillebeleid na te streven. Een bijkomend aspect bij dit beleid is dat in de praktijk nauwelijks nog sprake is van spontane pachtbeëindiging. Het wegvallen van de leeftijdsgrens van 65 jaar bij pacht sinds 2007 speelt hierbij ook een rol. Ongeveer 1,5% per jaar van het gehele areaal werd vóór deze ontwikkelingen spontaan beëindigd.

Deze veronderstelling zal op korte termijn niet haalbaar zijn, omdat:

- in de pachtwetgeving de leeftijdsgrens van 65 jaar vervallen is en
- de pachtafkoop van de laatste jaren de pachtbeëindigingen voornamelijk heeft vervroegd. De pachtcontracten die spontaan vrij zouden komen zijn al beëindigd door middel van pachtafkoop, dus op wat langere termijn zullen de gevolgen van de pachtafkoop pas uitgewerkt zijn.

Deze beide ontwikkelingen hebben veroorzaakt dat de verwachting is dat de komende jaren minder pachtcontracten spontaan zullen worden beëindigd. Op termijn zal er een nieuw evenwicht worden verkregen waarbij de verwachting is dat de leeftijd waarop de pacht zal worden ingeleverd iets hoger zal zijn dan 65 jaar.

Op dit moment wordt ongeveer ruim 1,0 % van de niet-strategische grond gerealiseerd met behulp van pachtafkoop.

In 2004 werd er gerekend met beheerkosten van € 80 per ha, terwijl nu gerekend wordt met € 120 per ha beheerkosten en € 140 per ha verkoopkosten

De beheer- en verkoopkosten kunnen zo laag mogelijk worden door middel van het afschaffen van het actieve portefeuillebeleid. Dan wordt verondersteld dat het haalbaar zou moeten om door middel van het terugbrengen van de verkoopkosten tot nul en de beheerkosten van het landbouwareaal te handhaven op € 120. De waarde van grond per hectare ziet er dan als volgt uit, zie tabel 8.

Tabel 8 NCW niet- strategische grond met beheerkosten en zonder verkoopkosten (zonder actief portefeuille beheer)

NCW Discontovoet	Alles aanhouden NCW per ha	Verkopen in 20 jaar	Verkopen in 10 jaar	Alles nu verkopen (in 2 jaar)
3%	€92.501	€37.055	€ 33.220	€ 29.543
4%	€ 61.489	€ 34.219	€ 31.714	€ 29.131
5,5%	€ 37.777	€ 30.533	€ 29.642	€ 28.533

In dit hoofdstuk worden de verschillende mogelijke scenario's over hoe om te gaan met de agrarische domeingronden behandeld. In paragraaf 5.1. wordt allereerst toegelicht welke discontovoet leidend is bij de beoordeling van de scenario's. Hoewel uit voorgaande hoofdstukken duidelijk is geworden dat de strategische grond te allen tijde zal moeten worden behouden totdat de publieke bestemmingwijziging is gerealiseerd, wordt in paragraaf 5.2 afzonderlijk voor de **strategische grond** beoordeeld waarom deze grond moet worden aangehouden.

De volgende scenario's worden geanalyseerd ten aanzien van het areaal **niet-strategische grond**:

1. Alles verkopen;
2. Niets verkopen, alleen wanneer het moet wegens een bestemmingswijziging;
3. Passief verkoopbeleid;
4. Actief verkoopbeleid in opdracht van belanghebbende departementen;
5. Actief verkoopbeleid.

De analyse van de scenario's geschiedt aan de hand van de uitgangspunten uit paragraaf 1.2, namelijk:

- agrarische gronden zijn vermogen van de Staat;
- het beheer van agrarische gronden¹⁴ gebeurt op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze;
- het beheer zal een zo optimaal mogelijke bijdrage leveren aan publieke doelen;
- het bezit van agrarische gronden is geen kerntaak van de overheid.

5.1 Discontovoet

De leidende discontovoet is 4%.

5.2 Strategische grond

De strategische grond moet altijd worden aangehouden omdat:

- agrarische gronden zijn vermogen van de Staat

De waarde na bestemmingswijziging is gemiddeld veel hoger dan de waarde voor de bestemmingswijziging. Dit is de voornaamste reden dat de Staat te allen tijde de grond moet aanhouden. De waarde is gemiddeld € 150.000 per ha na bestemmingswijziging, terwijl de agrarische

¹⁴ Onder beheer wordt hetzelfde verstaan als in de definitie materieelbeheer uit de regeling materieel beheer: de zorg voor niet geldelijke zaken vanaf het moment van in beheer- of ingebruikneming tot aan het moment van afstoting (Regeling materieelbeheer Rijksoverheid 2006).

waarde van de grond in verpachte staat op dit moment overeenkomt met €28.800 (zie paragraaf 4.2.2 voor uitgebreidere financiële verklaring).

- het beheer zal een zo optimaal mogelijke bijdrage leveren aan publieke doelen

Naast de financiële reden zoals hierboven omschreven is een bijkomende reden dat de grond niet verkocht moet worden omdat voor strategische grond wordt een bestemmingswijziging ten behoeve van een publiek belang verwacht. Door de grond aan te houden zal deze een zo optimaal mogelijke bijdrage aan het publieke belang.

- het bezit van agrarische gronden is geen kerntaak van de overheid

Het bezit van agrarische grond is geen kerntaak van de overheid. Dit zou een reden kunnen zijn om de grond te verkopen, echter deze grond is naar verwachting op korte of langere termijn nodig voor het dienen van een publiek doel. Zodoende kan het bezit van deze grond wel tot kerntaak worden gerekend. Indien eerst grond zou worden verkocht omdat het bezit van agrarische grond geen kerntaak van de overheid is om vervolgens dezelfde grond weer aan te kopen voor een hoger bedrag is niet in overeenstemming met goed vermogensbeheer van de Staat.

- het beheer van agrarische gronden gebeurt op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze

De strategische grond wordt aangehouden en beheerd. Het aanhouden en beheren van de strategische grond is namelijk efficiënter, omdat:

- verwacht wordt dat grond nodig is om een publiek doel te dienen.
- De waarde van de grond na bestemmingswijziging gemiddeld veel hoger is dan de waarde voor bestemmingswijziging.

Indien de strategische grond wordt aangehouden dan moet deze vervolgens zo effectief mogelijk beheerd worden.

Conclusie is dat strategische grond altijd aangehouden dient te worden.

5.3 Scenario: alles verkopen

Bij dit scenario wordt gekeken of de beslissing genomen kan worden om alle niet-strategische grond te verkopen. Deze mogelijk wordt evenals bij de strategische grond hierboven beoordeeld aan de hand van de uitgangspunten.

- agrarische gronden zijn vermogen van de Staat

Als vanuit een financieel oogpunt naar de agrarische grond gekeken wordt dan geldt dat de grond altijd aangehouden zou moeten worden. Bij de leidende discontovoet van 4 % moet de grond echter aangehouden worden (NCW €58.741). Het break-evenpoint ligt pas bij 128%, dat wil zeggen dat het financieel aantrekkelijk wordt om de grond te verkopen voor minimaal 128% van de vrije waarde.

Tot op heden is de verpachte grond van de Staat nooit voor meer dan 60% van de vrije waarde verkocht. Bij andere ver(erf)pachters van landbouwgrond wordt agrarische grond door middel van een erfpachtfinanciering verkocht voor maximaal 70 a 75% van de vrije waarde. De NCW voor de Staat bij verkoop van agrarische grond tegen 70% van de vrije waarde in 5 en in 20 jaar is in tabel 9 weergegeven.

Tabel 9

Discontovoet	Alles verkopen met een vrije waarde van 70% in 5 jaar	Verkoop in 20 jaar
4%	€ 35.529 (break-evenpoint op 128%)	€ 41.105

De waarde is nog steeds erg laag in vergelijking met de hoogste NCW bij het scenario alles aanhouden.

- het beheer zal een zo optimaal mogelijke bijdrage leveren aan publieke doelen

Niet-strategische agrarische gronden kunnen indirect een bijdrage leveren aan publiek doelen door middel van het beschikbaar zijn voor compensatiegrond indien agrariërs elders hebben moeten wijken voor publieke doelen. Een mogelijkheid om hieraan tegemoet te komen zou zijn om alleen grond te verkopen waarvan verwacht wordt dat de grond niet als compensatiegrond geschikt zou zijn. Hierbij kan gedacht worden aan kleinere percelen. Overigens zijn sommige kleinere percelen wel geschikt voor compensatiedoeleinden, aangezien er door middel van het aankopen van naastgelegen agrarische gronden en/of door middel van het samenvoegen van meerdere pachtpercelen geschikte compensatiebedrijf gecreëerd kunnen worden. De grond moet echter alleen aangehouden worden indien dit aantrekkelijker is dan alternatieve mogelijkheden om aan compensatiebedrijven/gronden te komen. Alternatieve mogelijkheden om agrariërs te laten wijken voor het creëren van publieke doelen, zijn:

1. Kopen van compensatiebedrijven op de markt;
2. Financieel schadeloosstellen van de agrariërs zonder compensatiebedrijf aan te bieden.

De opties zijn niet altijd mogelijk. DLG heeft bijvoorbeeld bij het realiseren van de EHS als randvoorwaarde meegekregen dat de grond grotendeels verkregen moet worden op basis van vrijwilligheid. Het onteigenen op basis van schadeloosstellen is in zo'n geval vaak niet mogelijk.

Omdat niet-strategische agrarische grond wel kan dienen als compensatiegrond kan gesteld worden dat alles verkopen geen optimale bijdrage levert aan publieke doelen.

In slechts enkele gevallen zou grond verkocht kunnen worden indien deze grond niet geschikt gemaakt kan worden voor compensatiedoeleinden en wanneer op deze grond op generlei wijze een bestemmingswijziging verwacht wordt.

- het bezit van agrarische gronden is geen kerntaak van de overheid

Dit scenario is in overeenstemming met dit uitgangspunt. Wanneer alle grond verkocht wordt dan heeft de overheid geen niet-strategische grond meer in haar bezit. In dit geval kan de overheid zich beperken tot de kerntaak. Echter ook de compensatiegrond kunnen indirect strategische grond zijn, gemakkelijk door als compensatiegrond te dienen.

- het beheer van agrarische gronden gebeurt op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze

Indien een niet optimaal beleid gehanteerd wordt en dat zou bijvoorbeeld dit scenario "alles verkopen" kunnen zijn, dan kan dit beleid wel heel effectief worden uitgevoerd. De grond kan namelijk wel op een effectieve wijze worden verkocht, maar efficiënt hoeft dat niet te zijn: grond die nodig is voor compensatiedoeleinden moet weer worden teruggekocht.

In dit geval moet dus worden beoordeeld of de grond verkopen efficiënt is en uit de berekening volgt overduidelijk dat dit niet efficiënt is.

Conclusie is dat wanneer alle gronden worden verkocht deze niet meer beschikbaar zijn voor het realiseren van publieke doelstellingen en dat dit tevens niet voldoende (zie NCW berekeningen) opbrengt.

5.4 Scenario: niets verkopen

Dit scenario houdt in dat de grond nooit verkocht wordt, ook niet indien de grond pachtvrij wordt. In het laatste geval zal de grond in geliberaliseerde pacht worden uitgegeven.

- agrarische gronden zijn vermogen van de Staat

Vanuit financiële oogpunt is het in alle omstandigheden het meest aantrekkelijk om de grond aan te houden.

- het beheer zal een zo optimaal mogelijke bijdrage leveren aan publieke doelen

Wanneer alle grond wordt aangehouden dan is deze grond alleen beschikbaar voor een bestemmingswijziging.

De agrarische grond kan dus niet als compensatiegrond dienen voor bedrijfsverplaatsingen van agrariërs die elders hebben moeten wijken voor publieke doelen.

Bij dit scenario wordt om deze reden geen optimaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden om de grond te laten bijdragen aan publieke doelen.

- het bezit van agrarische gronden is geen kerntaak van de overheid

Wanneer de grond zal worden aangehouden dan zal de overheid zich net als in het verleden zich bezighouden met een taak, het beheren van deze grond, die niet als kerntaak beschouwt wordt. De grond kan echter direct en indirect dienen om publieke doelen die wel tot de kerntaken van de overheid gerekend kunnen worden.

- het beheer van agrarische gronden gebeurt op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze

Indien de grond wordt aangehouden moeten de beheerkosten marktconform zijn. Het terugbrengen van de verkoopkosten tot nul is hierbij een aandachtspunt.

Het scenario "niets verkopen" kan verder worden onderscheiden in het voeren van een passief portefeuillebeleid of een actief portefeuillebeleid.

5.4.1 Scenario: passief portefeuillebeleid

Met een passief portefeuillebeleid wordt bedoeld dat het RVOB de grond niet verkoopt, tenzij de grond spontaan pachtvrij komt. De grond mag dan alleen worden verkocht als compensatiegrond voor publieke doeleinden.

- agrarische gronden zijn vermogen van de Staat

Bij een passief portefeuillebeleid vallen de verkoopkosten weg, evenals bij het hierboven beschreven scenario "niets verkopen". De grond wordt immers niet pachtvrij gemaakt door middel van een afkoopsom.

- het beheer zal een zo optimaal mogelijke bijdrage leveren aan publieke doelen

In tegenstelling tot het huidige portefeuillebeleid van het RVOB zal het RVOB bij deze optie niet actief op zoek gaan naar pachters die hun grond willen verlaten.

Het RVOB bespaart hierdoor de verkoopkosten en personeelskosten voor medewerkers die contacten met de pachters onderhouden, door deze besparing zal er echter op voorhand wel minder grond beschikbaar kunnen komen voor publieke doelen.

Het belanghebbende departementen kan echter ook naar grond zoeken die geschikt kan zijn voor compensatiedoeleinden.

Dit belanghebbende departement kan vervolgens aan het RVOB de opdracht geven welke grond gewenst is als compensatiegrond. Het RVOB kan vervolgens kijken of deze grond beschikbaar gemaakt kan worden en het RVOB kan op dit moment ook nog steeds doormidden van het aankopen en/of samenvoegen van pachtbedrijven een geschikt compensatiebedrijf creëren.

Deze werkzaamheden worden nu echter niet op voorhand gedaan, maar in opdracht en op kosten van het belanghebbende departement.

Het belanghebbende departement heeft de mogelijkheid om te beoordelen of het geschikt maken van een compensatiebedrijf door middel van het afkopen van de pachter aantrekkelijker is dan alternatieve compensatiemogelijkheden.

- het bezit van agrarische gronden is geen kerntaak van de overheid

Dit beleid, een passieve portefeuillebeleid, is er op gericht om de grond aan te houden en uitsluitend te gebruiken wanneer een publiek doel gediend wordt.

Hierdoor zal de agrarische grond wel in het bezit blijven van de overheid. De overheid is verplicht zorgvuldig met het bezit om te gaan. Dit beleid is er op gericht de grond aan te houden in tegenstelling tot bovenomschreven uitgangspunt, maar aangezien dit beleid op financieel gebied het meest aantrekkelijk is en daarnaast ook zo een bijdrage oplevert ten behoeve van publieke doelen zal het beheer van het bezit van agrarische grond geen conflict opleveren met dit uitgangspunt.

- het beheer van agrarische gronden gebeurt op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze

Een passief portefeuillebeleid is efficiënter dan het huidige actieve portefeuillebeleid:

1. de beheer- en verkoopkosten kunnen worden gereduceerd.
2. afkoopsommen zullen door het belanghebbende departement moeten worden betaald hetgeen betekent dat deze afkoopsommen uitsluitend betaald zullen worden indien alternatieve mogelijkheden duurder zijn.

In paragraaf 3.3. zijn de alternatieve compensatiemogelijkheden beschreven, namelijk:

- Kopen van compensatiebedrijven op de markt;
- Financieel schadeloosstellen van de agrariërs zonder compensatiebedrijf aan te bieden.

In de huidige situatie koopt het RVOB de pacht af waarna de grond tegen de vrije waarde kan worden verkocht.

Indien de pachtafkoop daarentegen wordt betaald door het belanghebbende departement zelf dan zal dit departement vervolgens ook de vrije waarde van de grond aan het RVOB moeten betalen.

De verwachting is dat het departement dat de grond nodig heeft dan *alleen* de pacht afkoopt indien de kosten hiervoor lager zijn dan de kosten voor alternatieve mogelijkheden.

Kortom dit betekent dat de pacht zal worden afgekocht indien:

- de pachtafkoop en de vrije waarde van de grond lager is dan
- het kopen van een compensatiebedrijf op de markt of
- het geheel financieel schadeloos stellen van de pachter

5.4.2 Scenario: actief portefeuillebeleid in opdracht van het belanghebbende departement

Met een actief portefeuillebeleid in opdracht van het belanghebbende departement wordt bedoeld dat het RVOB de grond niet verkoopt, tenzij het RVOB in opdracht van de het belanghebbende departement de grond pachtvrij maakt d.m.v. pachtafkoop en de grond vervolgens verkoopt als compensatiegrond voor publieke doeleinden.

Een overeenkomst met het scenario van het passief portefeuillebeleid is dat spontaan pachtvrij gekomen grond ook voor compensatiedoeleinden kan worden ingezet.

Het verschil met het scenario van het passief portefeuillebeleid is dat het RVOB de pacht afkoopt (ten laste van het belanghebbende departement) en dat het RVOB een actieve rol speelt in het zoeken naar compensatiebedrijven door middel van het aankopen van gronden en/of bedrijven.

Deze rol vervult het RVOB in opdracht van het belanghebbende departement op een proactieve manier: Het RVOB anticipeert op concrete verzoeken in de toekomst van belanghebbende departementen.

- agrarische gronden zijn vermogen van de Staat

De afkoopsom wordt door het belanghebbende departement betaald en Het RVOB zal naast een proactieve houding ervoor moeten zorgen dat de beheerkosten beperkt blijven en dan de verkoopkosten gereduceerd worden tot nul.

Indien dit lukt zal dit scenario volgens de NCW berekening voor alle discontovoeten het juiste beleid zijn.

- het beheer zal een zo optimaal mogelijke bijdrage leveren aan publieke doelen

Het actieve portefeuillebeleid is er volledig op gericht om zo veel mogelijk grond in te zetten voor publieke doelen. In dit scenario worden de kosten door het belanghebbende departement betaald, het gevolg hiervan moet zijn dat uitsluitend afgekocht of anderszins gehandeld wordt indien dit meest optimale oplossing is.

- het bezit van agrarische gronden is geen kerntaak van de overheid

Bij dit beleid zal de agrarische gronden wel in het bezit blijven van de overheid, maar deze grond wordt zo veel mogelijk aangewend voor publieke doelen, waardoor de het bezit tot een kerntaak gerekend kan worden.

- het beheer van agrarische gronden gebeurt op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze

Het afkopen van pachters door Het RVOB in opdracht van het belanghebbende departement is efficiënt omdat:

1. Alleen pachters worden afgekocht waarvoor duidelijk is dat dit de meest optimale oplossing is (financieel, goodwill binnen het project, ruimte voor de sector binnen het te ontwikkelen gebied).
De afweging of het afkopen van een pachter in dit geval optimaal is kan in tegenstelling tot Het RVOB het belanghebbende departement wel maken.
2. Het RVOB betaalt geen afkoopsommen omdat de verwachting bestaat dat er ook op termijn vraag naar compensatiegrond zal zijn. Het afkopen van de pacht heeft weliswaar als gevolg dat de grond vrij van pacht komt, echter het betalen van een vergoeding voor het beëindigen van de pacht blijkt niet efficiënt te zijn, omdat de grond waarschijnlijk op termijn ook zonder pachtafkoop vrij komt en dan vervolgens ook gebruikt kan worden voor compensatiedoeleinden.

5.4.3 Scenario: actief portefeuillebeleid

Het huidige beleid is een actief portefeuillebeleid:

De agrarische domeingronden kunnen het aankoopproces van gronden voor publieke doelstelling ondersteunen d.m.v. compensatiegronden. Om de agrarische domeingronden in te kunnen zetten als compensatiegronden moeten zij vrij van (erf)pacht zijn. Het aanbieden van compensatiegronden is maatwerk. Als rijksdiensten compensatiegronden nodig hebben, zal het RVOB gericht naar de juiste gronden zoeken. De bedrijfsverplaatser wordt door de betreffende rijksdienst uitgekocht op zijn huidige bedrijf en koopt van het RVOB het compensatiebedrijf. Het RVOB ontvangt de vrije waarde voor de pachtvrij gemaakte grond en betaald de afkoopsom aan de pachter om de grond vrij van pacht te krijgen.

- agrarische gronden zijn vermogen van de Staat

Het verschil met een passief beleid is dat het RVOB de pachtafkoop betaald. Uit de analyse is al beschreven dat het niet efficiënt is om de pachtafkoop door het RVOB te laten betalen, omdat het RVOB niet kan bepalen of de gezamenlijke kosten van de pachtafkoop en de vrije waarde van de grond groter zijn dan de kosten van alternatieve mogelijkheden om aan te bieden aan agrariër die moet kijken voor een publiek belang.

- het beheer zal een zo optimaal mogelijke bijdrage leveren aan publieke doelen

Het actieve portefeuillebeleid is er volledig op gericht om zo veel mogelijk grond in te zetten voor publieke doelen.

- het bezit van agrarische gronden is geen kerntaak van de overheid

Bij dit beleid zal evenals bij een passief portefeuillebeleid de agrarische gronden wel in het bezit blijven van de overheid.

- het beheer van agrarische gronden gebeurt op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze

Het afkopen van pachter door het RVOB is niet efficiënt omdat:

1. Het betalen van een vergoeding voor het vroegtijdig beëindigen van het pachtcontract leidt tot een afname van de spontane pachtbeëindigingen.
2. Doordat de verwachting bestaat dat er ook op termijn vraag naar compensatiegrond zal zijn heeft het afkopen van de pacht als consequentie dat het betalen van een vergoeding voor het beëindigen van de pacht niet efficiënt blijkt te zijn. Dit is niet

efficiënt omdat de grond waarschijnlijk op termijn zonder pachtafkoop vrij komt en dan ook gebruikt kan worden voor compensatiedoeleinden.

3. Omdat het duidelijk moet zijn dat het betalen van een vergoeding om de pacht af te kopen financieel aantrekkelijker is dan alternatieve mogelijkheden. Deze afweging kan het RVOB niet maken in tegenstelling tot het belanghebbende departement.

Conclusie van het scenario “niets verkopen” is dat dit het best bereikt kan worden door het hanteren van een passief portefeuillebeleid of door een actief portefeuille beheer in opdracht van het belanghebbende departement.

Uit de berekeningen (in hoofdstuk 4) volgt verder dat bij alle discontovoeten niet verkopen met lage beheerkosten de hoogste NCW oplevert.

In de periode 2003-2007 is er een taakstelling geweest waarbij de erfpachters éénmalig in staat zijn gesteld het eigendom te verwerven van de niet-strategische gelegen erfpachten. Het blote eigendom van de erfpachtovereenkomsten op niet-strategische grond, die niet aan de erfpachter zijn verkocht zijn bijna allemaal aan een derde verkocht. De 40-jarige erfpachten waarvan het blote eigendom in het bezit van Domeinen is zijn voornamelijk op strategische grond gevestigd.

De resterende strategische gelegen 40-jarige erfpachtovereenkomsten eindigen vanaf 1 november 2012.

In een brief aan de Tweede Kamer van 18 december 1997¹⁵ heeft de toenmalige staatssecretaris Vermeend gezegd dat na expiratie van de 40-jarige erfpachtrechten voor agrarische grond, heruitgifte in erfpacht zou plaatsvinden tegen marktconforme voorwaarden.¹⁶

Hieronder worden de marktconforme voorwaarden beschreven en een toelichting gegeven op de canon.

6.1 Marktconforme voorwaarden voor de heruitgifte van de 40-jarige erfpachtovereenkomsten

- de Staat is bevoegd de erfpacht op te zeggen voor de gehele erfpachtzaak of voor een zodanig gedeelte ervan als hij verkiest, wanneer de grond nodig is in verband met een bestemmingswijziging of een ander publiek doel.
- indien de erfpacht moet worden beëindigd dan betaalt de Staat de agrarische waarde van het recht die afhankelijk is van de resterende looptijd van de nieuwe 40-jarige erfpachtovereenkomst.
- indien de erfpachter zijn erfpachtrecht verkoopt heeft de Staat het recht van eerste koop.
- De canon wordt vastgesteld op 2,4 % van de vrije verkeerswaarde, hetgeen overeenkomt met 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde.
De canon kan op 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde in plaats van 100% worden gebaseerd, aangezien het recht verhandelbaar is en nog steeds, ondanks het feit dat de rechten vanaf 2012 aflopen, een waarde vertegenwoordigt. Een canon van 3% komt overeen met de marktwaarde, hoewel in de markt voor erfpachtrechten met een canon van 3% tevens een zogenaamde insteek voor de erfpacht wordt betaald van ongeveer 20% van de vrije verkeerswaarde.
- het RVOB bepaalt de vrije verkeerswaarde op basis van een ambtelijk deskundige.
- Bij onenigheid wordt een commissie van 3 taxatiedeskundigen benoemd waarbij de kosten evenredig gedeeld worden tussen de erfverpachter en de erfpachter.

¹⁵ Kamerstuk 24490, nr. 7

¹⁶ In latere Kamerstukken wordt deze toezegging bevestigd, zoals Kamerstuk 24490 nr. 8, 15, 16.

Wanneer de huidige erfpachter bezwaren hebben tegen de verhoging van de canon naar 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde dan wordt de mogelijkheid aangeboden om de grond te pachten door middel van geliberaliseerde pacht tegen reguliere pachtprizen. Deze mogelijkheid wordt geboden aangezien de erfpachter te maken heeft met een verhoging in vergelijking met de huidige canon van de erfpachtrechten. De canon van de huidige erfpachtrechten is namelijk gelijk aan de regionorm van de reguliere pachtprizen.

6.2 Toelichting op de canon bij de heruitgifte van de 40-jarige erfpachtovereenkomsten

Erfpachtrechten zijn zakelijke rechten die een hogere waarde vertegenwoordigen dan pachtrechten. Erfpachtrechten zijn namelijk verhandelbaar en er kan een recht van hypotheek op gevestigd worden.

Hoe komt de huidige pachtprijs tot stand:

De hoogst toelaatbare pachtprijs en het veranderpercentage zijn berekend door het LEI op basis van gegevens in het bedrijveninformatienet van akkerbouw- en melkveebedrijven met een omvang van 70 tot 400 Nederlandse grootte-eenheid conform artikel 5 van het Pachtprizenbesluit 2007. Bij de berekening is overeenkomstig de artikelen 6, derde lid, en 8, derde lid, van het Pachtprizenbesluit 2007 uitgegaan van het vijfjaargemiddelde van de bedrijfsgegevens van het bedrijveninformatienet in de periode 2003 tot en met 2007. Voor de berekening van het vereiste directe rendement van de verpachter is uitgegaan van het driejaargemiddelde van de reële lange kapitaalmarktrente in de periode december 2005 tot december 2008, vermeerderd met 1,25% overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van het Pachtprizenbesluit 2007. De resultante hiervan, te weten 3,44%, vermenigvuldigd met de verpachte waarde geeft het vereiste directe rendement (is 50% bij de pachtregels).

Op 29 juli 2004 heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën het volgende gezegd¹⁷: “Bij verkoop van 40-jarige erfpachtgronden aan een derde kan bij heruitgifte maximaal een canon van 2,5% van de vrije waarde worden gevraagd.”

Geconcludeerd wordt dat voor de heruitgifte van de 40-jarige erfpachten een maximaal rendement van 2,5% wordt aangehouden.

Er is tevens gekeken naar de oorspronkelijke toezegging van de staatssecretaris. Deze toezegging uit Kamerstuk 24490 nr. 7 luidt als volgt:

Ik wijs er op dat de commissie Koopmans heeft geadviseerd de marktconforme canon te baseren op de waarde in verpachte staat, aangezien heruitgifte in erfpacht geen discussiepunt was. Normaal gesproken wordt de canon vastgesteld op basis van de vrije verkoopwaarde.

In een volgend Kamerstuk staat echter dat de marktconforme waarde nog niet bepaald kan worden, zie Kamerstuk 24490 nr. 8, waarin staat:

De Kamer vraagt om de canons bij de eenmalige heruitgifte van de 40-jarige erfpacht wederom te koppelen aan de pacht. Deze vraag is, gelet op het feit dat de eerste gevallen ter zake pas spelen na 2012, thans niet opportuun. Deze vraag zal dan ook op basis van de tegen die tijd alle relevante factoren beantwoord moeten worden door het dan zittende kabinet. Dit kabinet heeft eerder kenbaar gemaakt op dit punt het advies van de commissie Koopmans te willen volgen.

Het advies van de commissie Koopmans luidde dat een heruitgifte van de 40-jarige erfpachtrechten zal plaatsvinden tegen de waarde in verpachte staat, hetgeen door de commissie gesteld wordt op 60% van de vrije verkeerswaarde. Hierbij tekent de commissie in 1997 aan dat er natuurlijk geen concrete uitspraken gedaan kunnen worden met betrekking tot de over ca. 20 jaar geldende situatie. Dit laatste is een juiste aanvulling, want de rendementseis werd destijds gelijkgesteld aan de

¹⁷ Kamerstuk 24490 nr. 20

langstlopende 30 jarige staatsleningen (6,5% per jaar); duidelijk is dat sinds het rapport van de commissie Koopmans zich wezenlijke veranderingen hebben voorgedaan.

Wanneer deze gegevens vergeleken worden met paragraaf 4.2 van dit rapport, waarin staat dat het ministerie van Financiën een reële risicovrije discontovoet van 2,5% voorschrijft, dan zou dit de waarde zijn waarvoor de staatsschuld gefinancierd zou kunnen worden. Deze eis van 2,5% wordt door het ministerie van Financiën gesteld als direct rendement voor investeringen van de Staat. Deze eis zou ook overgenomen kunnen worden en gelijk gesteld kunnen worden aan het canon op de vrije verkeerswaarde van de grond. Hierbij zou dan geen risico opslag gehanteerd worden, aangezien de kosten voor beheer, grondwaardestijgingen e.d. tevens buiten beschouwing worden gelaten. De canon op de verpachte waarde van 60% zou dan 4,16% bedragen. Dit komt overeen met de canon in de markt, hoewel dit niet een op een kan worden vergeleken, aangezien een canon op de markten vrijwel altijd gecombineerd wordt met een erfpachtinsteek. Een vergelijkbaar voorbeeld van een marktpartij is een recht van erfpacht van 30 jaar, met een erfpachtinsteek van 40% en een canon van 2% op de waarde in erfpacht. Indien de erfpachtinsteek versleuteld wordt in de canon zonder de bedragen contant te maken dan komt de canon overeen met 2,53% op de vrij verkeerswaarde. Geadviseerd wordt echter om een percentage te hanteren dat in de markt gehanteerd wordt. In de markt is een percentage van meer dan 3% niet gebruikelijk, hoewel bij een percentage van 3% wel een zogenaamde erfpachtinsteek van 20% betaald moet worden. De canon wordt op 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde vastgesteld, aangezien het recht verhandelbaar is en vanwege de toezegging dat er een heruitgifte zou plaatsvinden, nog een waarde vertegenwoordigen. De conclusie is dan een canon van 2,4 % van de vrije verkeerswaarde, hetgeen overeenkomt met 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde.

Hieronder volgen in het kort de bevindingen uit de voorafgaande hoofdstukken.

Hoofdstuk 1

1. Een herijking van het huidige beleid van agrarische domeingronden was noodzakelijk omdat zich de afgelopen jaren nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan zoals de inwerkingtreding van de nieuwe pachtregels in 2007 en de afronding van de verkoop van de agrarische domeingronden (taakstelling 2003-2007).
2. Het areaal is vrijwel gehalveerd. Uitgangpunten voor het beheer van de agrarische domeingronden zijn:
 - agrarische gronden zijn vermogen van de Staat;
 - het beheer van agrarische gronden gebeurt op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze¹⁸;
 - het beheer zal een zo optimaal mogelijke bijdrage leveren aan publieke doelen;
 - het beheer van agrarische gronden is geen kerntaak van de overheid.

Hoofdstuk 2

1. Het areaal agrarische domeingronden is gekrompen van 90.000 ha in 2003 tot 48.000 ha in 2008.
2. Het huidige beleid wordt omschreven als een actief portefeuillebeleid. Binnen dit beleid kan de agrarische grondvoorraad worden ingezet voor het realiseren van publieke doelen. Een actief portefeuillebeleid houdt in dat het RVOB onderzoekt of grond geschikte compensatiegrond zou kunnen zijn; vervolgens wordt onderzocht of een pachter door middel van een afkoopsom bereid is de grond te verlaten waarmee de grond pachtvrij wordt. Compensatiegrond is nodig indien agrariërs verplaatst moeten worden in het geval dat hun grond gebruikt moet worden voor het realiseren van publieke doelen. In de meeste gevallen zijn het publieke doelen ten behoeve van LNV/DLG of V&W/RWS.

¹⁸ Definitie materieelbeheer: de zorg voor niet geldelijke zaken vanaf het moment van in beheer- of ingebruikneming tot aan het moment van afstoting (Regeling materieelbeheer 2006).

3. De pachtregels zijn gewijzigd en de volgende wijzigingen zijn van belang voor het RVOB:
 - Mogelijkheid van geliberaliseerde pacht van los land (land zonder gebouwen).
 - De verpachter kan de grond vervreemden aan een 'veilige' nieuwe verpachter.
 - De pacht kan niet meer worden beëindigd in het geval dat de pachter 65 jaar wordt.
 - Pachtprizen voor de wettelijke duur worden vastgesteld aan de hand van het Pachtprizenbesluit 2007.

Hoofdstuk 3

1. Het belang van compensatiegronden wordt vooral door DLG en RWS benadrukt. Compensatiegronden zijn belangrijk in gebieden waar voor publieke doeleinden projecten gerealiseerd worden. Het aanbieden van compensatiegronden creëert draagvlak bij de betrokken agrarische ondernemers, daarnaast zal een verplaatsing van een agrarische ondernemer in het te ontwikkelen gebied ruimte creëren voor de andere ondernemers. De waarde van grond is hoger indien deze bestaat uit grotere aangesloten stukken. DLG pleit er daarom voor dat het RVOB grond aankoopt om de omvang van het areaal en de kwaliteit ervan op peil te houden.
2. De agrarische domeingronden kunnen aan de realisatie van publieke doelstellingen op twee manieren bijdragen:
 - A. agrarische domeingronden krijgen in de toekomst een andere bestemming (strategische grond);
 - B. agrarische domeingronden die vrij van (erf)pacht komen worden aangewend als compensatiegrond voor agrarische ondernemers die elders in het land hun bedrijf moeten verlaten voor publieke doelstellingen of worden direct overgedragen aan andere departementen voor de realisatie van rijksdoelen.
3. In de huidige praktijk bij het RVOB worden er voornamelijk compensatiebedrijven gecreëerd doordat de pachters afgekocht worden die op termijn hun bedrijf zouden hebben willen beëindigen een financiële vergoeding ontvangen om deze beëindiging te vervroegen. Het nadeel van het betalen van een financiële vergoeding bij vroegtijdige beëindiging is dat er veel minder pachtcontracten spontaan beëindigd worden. De verwachting is echter dat ook op termijn de vraag naar compensatiegrond groot zal zijn. Dit heeft als consequentie dat het betalen van een vergoeding voor het beëindigen van de pacht financieel niet efficiënt is.
4. In de praktijk zijn er diverse pachters die hun bedrijfsvoering aanmerkelijk hebben gemarginaliseerd, dan wel volledig onderverpachten. Het gebruik maken van onderverpachting is in de praktijk vaak moeilijk aan te tonen.
5. Pachtprizen van reguliere pacht zijn laag, waardoor het onderverhuren van deze pachtgrond een lucratieve zaak is. Om het onderverpachten tegen te gaan is het mogelijk om nieuw te verpachten grond uit te geven door middel van geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar. Indien de pachtprijs marktconform is en niet zoals bij reguliere pachtovereenkomst afhankelijk van het Pachtprizenbesluit dan zal onderverpachting niet meer lucratief zijn.
6. Agrarische ondernemers hebben te kennen gegeven dat zij graag willen pachten door middel van een rechtspersoon. De schaalvergroting bij landbouwbedrijven brengt volgens hen met zich mee dat bedrijven en pachters zich steeds meer organiseren in een BV.

Indien de lopende pachtovereenkomst met een pachter op diens verzoek zou wijzingen in een nieuwe overeenkomst met een rechtspersoon dan is dat wel mogelijk indien dit door middel van geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar zou plaats vinden. Voordelen zijn enerzijds dat er een hogere vrije pachtprijs gevraagd kan worden (met als bijkomend voordeel dat onderverpachting onaantrekkelijker wordt) en anderzijds dat de afgesproken duur van de overeenkomst vooraf vaststaat en het continuatierecht niet van toepassing is.

7. DLG

Algemeen kan gesteld worden dat het voor DLG van groot belang is om ook op termijn voldoende beschikbaarheid van ruilgronden te hebben, en dat zij daarvoor een strategische grondpositie bij het RVOB van belang achten. De verwachting daarbij is dat er tot minimaal 2050 grond in het landelijk gebied op vrijwillige basis verworven dient te worden waarbij het hebben van verplaatsingslocaties van cruciaal belang is. Het RVOB zou wat betreft DLG daarmee, zelfs meer dan tot nu toe, faciliterend kunnen/moeten werken voor DLG en voor overige rijksvastgoed diensten door op afroep gronden te kunnen aanbieden t.b.v. verplaatsters.

8. RWS

RWS antwoordt dat de meest in het oog springende voordelen zijn: tijd (snelle realisatie), geld (aanzienlijk financieel voordeel) en goodwill (bereidheid om mee te willen werken); daarnaast kan het in voorkomende gevallen zo zijn dat er vanwege de vrijkomende gronden meerdere rijksdoelen in één keer kunnen worden gerealiseerd;

9. In de huidige situatie koopt het RVOB de pacht af waarna de grond tegen de vrije waarde kan worden verkocht. Het RVOB kan echter geen afweging maken of alternatieve mogelijkheden een goedkopere oplossing zouden bieden.

Indien de pachtafkoop daarentegen wordt betaald door het belanghebbende departement zelf zal dit departement vervolgens ook de vrije waarde van de grond aan het RVOB moeten betalen.

De verwachting is dat het departement dat de grond nodig heeft dan alleen de pacht afkoopt indien de kosten hiervoor lager zijn dan de kosten voor alternatieve mogelijkheden.

10. DLG en RWS geven aan deze proactieve houding van Het RVOB te waarderen, waarbij het actieve beleid in de vorm van het creëren van grote levensvatbare compensatiebedrijven (>60ha) door middel van het samenvoegen van pachtbedrijven en/of het aankopen van naastgelegen percelen bijdraagt aan de totstandkoming van de publieke doelen. DLG en RWS zijn van mening dat deze samenwerking zoveel synergie oplevert dat gesteld wordt dat een substantiële meerwaarde wordt behaald.

Hoofdstuk 4

1. Rendement pacht

Het blijkt mogelijk een rendement van 5,21%¹⁹ te halen, berekend over de verpachte waarde. De conclusie kan worden getrokken dat het rendement in ieder geval voldoende is om niet direct de grond te verkopen. Om verdergaande conclusies te trekken is het noodzakelijk om meerdere factoren mee te laten wegen: naast de NCW berekeningen spelen ook beleidsmatige factoren een rol.

¹⁹ Hierbij wordt rekening gehouden met een gemiddelde grondprijsstijging van 3,2% (dit is een langjarige gemiddelde over de afgelopen 57 jaar. Daarnaast stijgt op grond van de nieuwe pachtregelgeving de pachtprijs naar een niveau van maximaal 2% van de vrije verkeerswaarde, tegen 1,4 % nu.

2. Netto contante waarde:
 Niet-strategische grond:
 Uit financieel oogpunt zou de niet-strategische grond in alle gevallen aangehouden moeten worden.
 Om uiteindelijk het nieuwe beleid van Het RVOB t.a.v. het agrarische areaal te bepalen zullen de beleidsmatige afwegingen mede bepalend zijn. Deze beleidsmatige afwegingen zullen worden besproken bij afweging van de verschillende scenario's.
 Strategische grond:
 Het scenario alles aanhouden, totdat er strategisch verkocht kan worden verkocht, heeft een waarde van € 142.926 per ha bij een discontovoet van 4%. Deze € 142.926 moet worden vergeleken met het per direct verkopen van de verpachte grond voor € 28.800, per ha.
 De waarde van de grond aanhouden is zo veel groter dan de conclusie getrokken kan worden dat de grond altijd aangehouden dient te worden totdat bestemmingswijziging zal plaats vinden.

3. Het nastreven van pachtafkoop is niet aantrekkelijk als meegenomen wordt dat de beheer- en verkoopkosten mede door dit actieve beleid hoog zijn. De verkoopkosten worden op € 140 per ha gesteld, hierin zijn de kosten voor de pachtafkoop versleuteld.

Hoofdstuk 5

1. Landbouwgrond is nog steeds zeer solide vermogen en daarom wordt een discontovoet van 4% nog steeds als leidend beschouwd.
 Omdat op basis van kabinetsstandpunt een discontovoet van 5,5 % moet worden gehanteerd wordt dit percentage in de afweging van de scenario's tevens meegenomen.

2. De strategische grond moet altijd worden aangehouden met als voornaamste reden dat de waarde na bestemmingswijziging gemiddeld veel hoger is (factor 5) dan de waarde voor de bestemmingswijziging.

3. Vanuit financiële oogpunt is het volgende waargenomen:
 Alles aanhouden heeft voor alle discontovoeten de hoogste NCW van alle verkoopscenario's.

1. Bij het scenario alles is de grond niet meer beschikbaar voor het realiseren van publieke doelstellingen en dat dit tevens niet voldoende (zie NCW berekeningen, blz 35) opbrengt.

2. Met een passief portefeuillebeleid wordt bedoeld dat het RVOB de grond niet verkoopt, tenzij de grond spontaan pachtvrij komt. De grond mag dan alleen worden verkocht als compensatiegrond voor publieke doeleinden of direct ten behoeve van publieke doeleinden worden ingezet.

3. Met een actief portefeuillebeleid in opdracht van het belanghebbende departement wordt bedoeld dat het RVOB actief handelt in opdracht en op kosten van het belanghebbende departement.
 De afkoopsom wordt door het belanghebbende departement betaald.

Conclusie van het scenario "niets verkopen" is dat dit het best bereikt kan worden door het hanteren van een passief portefeuillebeleid of door een actief portefeuille beheer in opdracht van het belanghebbende departement.

Uit de berekeningen (in hoofdstuk 4) volgt verder dat bij alle discontovoeten niet verkopen met lage beheerkosten de hoogste NCW oplevert.

Hoofdstuk 6

- de Staat is bevoegd de erfpacht op te zeggen voor de gehele erfpachtzaak of voor een zodanig gedeelte ervan als hij verkiest, wanneer de grond nodig is in verband met een bestemmingswijziging of een ander publiek doel;
- indien de erfpacht moet worden beëindigd dan betaalt de Staat de agrarische waarde van het recht die afhankelijk is van de resterende looptijd van de nieuwe 40-jarige erfpachtovereenkomst;
- indien de erfpachter zijn erfpachtrecht verkoopt heeft de Staat het recht van eerste koop.
- De canon wordt vastgesteld op 2,4 % van de vrije verkeerswaarde, hetgeen overeenkomt met 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde.
De canon kan op 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde in plaats van 100% worden gebaseerd, aangezien het recht verhandelbaar is en nog steeds, ondanks het feit dat de rechten vanaf 2012 aflopen, een waarde vertegenwoordigt. Een canon van 3% komt overeen met de marktwaarde, hoewel in de markt voor erfpachtrechten met een canon van 3% tevens een zogenaamde insteek voor de erfpacht wordt betaald van ongeveer 20% van de vrije verkeerswaarde.
- het RVOB bepaalt de vrije verkeerswaarde op basis van een ambtelijk deskundige.
- Bij onenigheid wordt een commissie van 3 taxatiedeskundigen benoemd waarbij de kosten evenredig gedeeld worden tussen de erfverpachter en de erfpachter.

Wanneer de huidige erfpachter bezwaren hebben tegen de verhoging van de canon naar 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde dan wordt de mogelijkheid aangeboden om de grond te pachten door middel van geliberaliseerde pacht tegen reguliere pachtprizen. Deze mogelijkheid wordt geboden aangezien de erfpachter te maken heeft met een verhoging in vergelijking met de huidige canon van de erfpachtrechten. De canon van de huidige erfpachtrechten is namelijk gelijk aan de regionorm van de reguliere pachtprizen.

Op grond van het vorenstaande worden de volgende aanbevelingen gedaan.

1. Strategische grond

De strategische grond wordt te allen tijde aangehouden totdat de bestemmingswijziging ten behoeve van het publieke doel gerealiseerd is en de grond tegen de hoogste (nieuwe) bestemmingswaarde verkocht kan worden.

2. Niet-strategische grond

De niet-strategische grond wordt niet verkocht tenzij²⁰:

- in opdracht en op kosten van het departement dat grond nodig heeft voor compensatiegrond voor een agrariër die heeft moeten wijken voor een publiek doel van dat betreffende departement;
- op de grond toch een bestemmingswijziging is of zal worden gerealiseerd ten behoeve van een publiek doel waardoor de grond verkocht kan worden tegen de nieuwe bestemmingswaarde.

Grond die spontaan vrij van pacht komt wordt verkocht voor compensatiedoeleinden of, indien dit niet mogelijk is, in geliberaliseerde pacht uitgegeven. De betreffende grond kan ook direct worden overgedragen aan een departement voor de realisatie van publieke doelen van het rijk. Actief handelen van het RVOB is mogelijk in opdracht en op kosten van het belanghebbende departement. Concreet betekent dit dat het belanghebbende departement naast de pachtafkoop de vrije waarde van de grond betaalt. Het RVOB vervult een actieve rol bij het zoeken naar compensatiebedrijven door middel van het aankopen van gronden en/of bedrijven. Deze rol vervult het RVOB in opdracht van het belanghebbende departement op een proactieve manier: Het RVOB anticipeert op concrete verzoeken in de toekomst van belanghebbende departementen. Deze proactieve handelwijze geeft ook meerwaarde aan de eigen portefeuille van het RVOB. Door aankoop van gronden en/of bedrijven ontstaan grotere, aaneengesloten kavels die een hogere waarde vertegenwoordigen.

²⁰ Verder geldt, evenals bij het beleid uit 2001, dat grond verkocht mag worden indien het kleine vrij gelegen oppervlakte (indicatief tot ca. 10 ha) betreft, dat niet behoren tot een groter domeincomplex en die in de toekomst geen betekenis hebben voor publieke doelen. Deze gronden vallen buiten de verkoopstop.

3. Wijzingen naar aanleiding van de invoering van de nieuwe pachtregelgeving in 2007

- Nieuwe pachtcontracten worden uitgegeven indien mogelijk door middel van geliberaliseerde pacht.
- Aan een rechtspersoon kan grond in pacht uitgegeven worden uitsluitend door middel van geliberaliseerde pacht voor een periode korter dan zes jaar.
- Indien de lopende pachtovereenkomst met een pachter op diens verzoek zou wijzingen in een nieuwe overeenkomst met een rechtspersoon dan is dat mogelijk door middel van geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar.

4. 40- jarige erfpachtovereenkomsten

De 40-jarige erfpachtgrond waarvan de eerste eindigt op 1 november 2012 wordt opnieuw in erfpacht uitgegeven tegen marktconforme voorwaarden.

De marktconforme voorwaarden zijn:

- de Staat is bevoegd de erfpacht op te zeggen voor de gehele erfpachtzaak of voor een zodanig gedeelte ervan als hij verkiest, wanneer de grond nodig is in verband met een bestemmingswijziging of een ander publiek doel;
- indien de erfpacht moet worden beëindigd dan betaalt de Staat de agrarische waarde van het recht die afhankelijk is van de resterende looptijd van de nieuwe 40-jarige erfpachtovereenkomst;
- indien de erfpachter zijn erfpachtrecht verkoopt heeft de Staat het recht van eerste koop.
- De canon wordt vastgesteld op 2,4 % van de vrije verkeerswaarde, hetgeen overeenkomt met 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde.
De canon kan op 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde in plaats van 100% worden gebaseerd, aangezien het recht verhandelbaar is en nog steeds, ondanks het feit dat de rechten vanaf 2012 aflopen, een waarde vertegenwoordigt. Een canon van 3% komt overeen met de marktwaarde, hoewel in de markt voor erfpachtrechten met een canon van 3% tevens een zogenaamde insteek voor de erfpacht wordt betaald van ongeveer 20% van de vrije verkeerswaarde.
- het RVOB bepaalt de vrije verkeerswaarde op basis van een ambtelijk deskundige.
- De canon wordt jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex (CPI), reeks alle huishoudens, van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Wanneer de huidige erfpachter bezwaren hebben tegen de verhoging van de canon naar 3% van 80% van de vrije verkeerswaarde dan wordt de mogelijkheid aangeboden om de grond te pachten door middel van geliberaliseerde pacht tegen reguliere pachtprizen. Deze mogelijkheid wordt geboden aangezien de erfpachter te maken heeft met een verhoging in vergelijking met de huidige canon van de erfpachtrechten. De canon van de huidige erfpachtrechten is namelijk gelijk aan de regionorm van de reguliere pachtprizen.

Bijlage 1

Toelichting pachtregels

Pachtrecht

Pachters en verpachters van land, agrarische woningen en bedrijfsgebouwen moeten zich houden aan de pachtwet. De oude pachtwet was onoverzichtelijk en niet erg flexibel. Ook waren de huidige regelingen gebaseerd op verouderde wetten. Er is geen bijzonder overgangsrecht; de nieuwe regels treden onmiddellijk in werking.

Pachtrecht naar Burgerlijk Wetboek

De Pachtwet uit 1958 is vervallen. Het pachtrecht is technisch helemaal herzien en voor het grootste deel overgebracht naar het Burgerlijk Wetboek. De nieuwe regeling lost verder enkele belangrijke knelpunten van de huidige praktijk op.

Pacht los land geliberaliseerd

De belangrijkste wijziging is dat de pacht van los land (land zonder gebouwen) wordt geliberaliseerd. Op pacht van los land voor een periode van zes jaar of korter is het dwingende pachtrecht op het gebied van pacht prijsbeheersing, bescherming pachter ter zake continuïteit overeenkomst en voorkeursrecht niet van toepassing. Op een pachtovereenkomst van los land voor een periode langer dan zes jaar is het pacht prijsbeheersingssysteem wel van toepassing. Anders dan onder het oude recht, waar eenzelfde verpachter eenzelfde stuk land slechts voor een aaneengesloten periode van twaalf jaar kan verpachten zonder dat het dwingende recht van toepassing is, wordt het nu mogelijk dat hetzelfde stuk land meerdere malen tussen dezelfde partijen wordt verpacht. Door eenzelfde stuk los land dus telkens voor zes jaar of korter te verpachten wordt de pacht prijsbeheersing nooit van toepassing.

Voorkeursrecht

Een andere wijziging heeft betrekking op het voorkeursrecht. Wanneer de verpachter de grond wil verkopen heeft de pachter een voorkeursrecht. Met daarbij echter de voorwaarde dat de plicht van de verpachter om de pachter bij voorkeur in de gelegenheid te stellen het verpachte te kopen niet geldt als de verpachter overgaat tot vervreemding aan een 'veilige' nieuwe verpachter. Deze 'veilige' verpachter moet afstand doen van zijn bevoegdheid de pachtovereenkomst op te zeggen op de grond dat hij het dringend nodig heeft voor eigen gebruik. Van belang is hier dat de nieuwe regeling de pachter voldoende garantie biedt dat de pachtrelatie in stand zal blijven.

Pachtrecht materieel nagenoeg ongewijzigd

Voor het overige blijft het pachtrecht materieel nagenoeg ongewijzigd. De verpachter verbindt zich land en/of gebouwen ter beschikking te stellen aan de pachter, die een pacht prijs betaalt, voor de uitoefening van de landbouw. Met daarbij de voorwaarde dat het om bedrijfsmatige uitoefening van de landbouw moet gaan. Hobbyboeren vallen dus niet meer onder de pachtbescherming. De pachtovereenkomst geldt voor twaalf jaar (land met gebouwen) of voor zes jaar (los land). Verlenging vindt telkens met zes jaar plaats.

Pacht eindigt niet op 65ste verjaardag

Continuïteitsbescherming: de pacht kan alleen op in de wet in artikel 370 opgesomde gronden worden opgezegd (slechte bedrijfsvoering pachter, verpachter heeft verpachte dringend nodig voor eigen gebruik, redelijke afweging van belangen pachter en verpachter, redelijk aanbod nieuw pachtcontract en bestemming niet tot de landbouw in het algemeen belang). De pacht kan niet meer worden beëindigd omdat de pachter 65 jaar wordt.

Pachtprijsbescherming

Pachtprijsbescherming: in het Pachtprijzenbesluit 2007 en de Regeling pachtprijzen worden regels vastgesteld voor de hoogst toelaatbare pachtprijs.

Bijlage 2

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende regionale directies van het RVOB Zuid en IJsselmeerpolders. Bij de regionale directies Noordoost en West waren geen bedrijfsverplaatsingen.

De bedrijfsverplaatsingen bij de regionale directie **Zuid**:

Vanaf december 2005 t/m september 2007 aan DLG verkocht:

- Compensatiebedrijven: 101 ha;
- EHS- doeleinden; 66 ha in totaal;
- Ruilgronden en EHS: 71 ha in totaal;
- Niet landbouwkundige doeleinden (projectgrond nabij Perkpolder): 23 ha;

In totaal gaat het om de overdracht van 261 ha grond in materieel beheer bij het RVOB aan DLG. Dit zijn niet alleen bedrijfsverplaatsingen vrij van pacht voor compensatiedoeleinden.

Bedrijfsverplaatsingen in bij de regionale directie **IJsselmeerpolders**:

In de periode 2003 t/m 2006 zijn in de IJsselmeerpolders 49 bedrijven, met een totale oppervlakte van 1.695 ha, vrij van pacht gekomen en ingezet om andere bestemmingen te realiseren. Een deel hiervan is via natuurlijke weg vrijgekomen (bereiken 65-jarige leeftijd); een ander deel is actief vrijgemaakt d.m.v. pachtafkoop.

De vrijgekomen grond is ingezet voor de volgende doeleinden:

Uitgegeven aan **interne** kandidaten voor (interne kandidaten zijn domeinpachters die vervangende pachtgrond krijgen omdat zij moeten wijken voor publieke doeleinden):

- stedelijke uitbreiding	349 ha
- natuur	151 ha
- glastuinbouw (WM)	331 ha
- infrastructuur	123 ha
- overig	<u>43 ha</u>
Subtotaal	997 ha

Uitgegeven aan **externe** kandidaten :

- DLG kandidaten	507 ha
- overige kandidaten (rood en blauw)	<u>191 ha</u>
Subtotaal	698 ha

Totaal **1.695 ha**

Bijlage 3

Portefeuillebeleid Agrarische Domeinen

Strategische gronden

<i>Pacht - invoergegevens</i>		<i>eenheid</i>
Vrije waarde	48000	euro/ha
Waarde bloot eigendom	60%	van vrije waarde
Waarde bloot eigendom	28800	euro/ha
Waarde na bestemmingswijziging	150000	euro/ha
Bestemmingswijziging	5,0%	%-punt per jaar
Bruto pacht eerste jaar	1,4%	per jaar
Bruto pacht tiende jaar	2,0%	per jaar
Beheerkosten	260	euro/ha
Looptijd berekening	150 jaar	lpv. oneindige looptijd
Spontane pachtbeëindiging	0%	per jaar
Waardestijging grond	1,4%	per jaar
Discontovoet	5,5%	
NCW totale opbrengst per ha	95420	
Discontovoet	4,0%	
NCW totale opbrengst per ha	106070	
Discontovoet	3,0%	
NCW totale opbrengst per ha	114172	

Bijlage 4

Herijking beleid agrarische domeingronden 2009

Een review

Jan Luijt

Martien Voskuilen

LEI notitie

27 maart 2009

Projectnummer 21239

LEI Wageningen UR, Den Haag

Aanleiding en doel

Domeinen Onroerende Zaken (hierna: Domeinen) denkt na over het toekomstig verkoopbeleid van met name verpachte landbouwgronden in de IJsselmeerpolders. Ten behoeve daarvan is er behoefte aan betrouwbare, goed gedocumenteerde, uitgangspunten waarmee het effect van diverse verkoopscenario's op het vermogen van Domeinen kan worden berekend. In dit verband heeft Domeinen het LEI verzocht haar visie te geven op de door Domeinen gehanteerde uitgangspunten en berekeningsmethoden in hoofdstuk 4 van de concept nota "Herijking beleid agrarische domeingronden 2009" (hierna te noemen: Nota).

Aanpak

Deze notitie behandelt achtereenvolgens 4 vragen, te weten:

- (1) Ten aanzien van welke zaken dienen er uitgangspunten te worden opgesteld?
- (2) Hoe zouden die kunnen worden ingevuld en welke opmerkingen kunnen er worden gemaakt bij de invulling die de Nota er aan geeft?
- (3) Welke opmerkingen kunnen er worden gemaakt bij de scenario's en de in Excel geformuleerde berekeningswijze?
- (4) Leidt een en ander tot wijzigingen van de NCW berekeningen en verandert de aanbeveling betreffende de niet-strategische gronden (niet-verkopen) er door?

Inleiding

Domeinen bezit, na de forse verkopen van de laatste jaren van met name in erfpacht uitgegeven gronden, nog 48.784 ha landbouwgrond (voornamelijk in de IJsselmeerpolders). Daarvan wordt 44.306 ha verpacht, is 3.558 ha in erfpacht uitgegeven en zit er 920 ha in een grondbank. Van het totale areaal duidt men 14.273 ha aan als "strategisch" en de rest, 34.511 ha, als "niet-strategisch". De officiële omschrijving van strategische gronden is: "Die gronden waarvoor in het kader van de planologie een andere doelstelling is voorzien" (Kamerstuk nr. 24490, nr. 17.). Het gaat om gronden waarvan Domeinen verwacht dat ze binnen 20 jaar een andere bestemming dan landbouw krijgen. Het betreft dus een verwachting, geen zekerheid.

In genoemde Nota wordt de Netto Contante Waarde (NCW) van diverse verkoopvarianten berekend. Vervolgens wordt de variant met de hoogste NCW gekozen. Dat betekent dat de achterliggende vraagstelling is: "welk verkoopscenario tot de hoogste waarde van het vermogen van Domeinen op dit moment leidt". De bandbreedte van de verkoopscenario's loopt van niets verkopen tot alles verkopen. Daartussen worden nog een aantal varianten onderscheiden. Niets verkopen betekent dat de niet-strategische gronden (met een verwachte blijvende agrarische bestemming) niet worden verkocht en dat vrij van pacht vallende gronden opnieuw worden verpacht door middel van de pachtvorm "geliberaliseerde pacht met een duur van 6 jaar of korter". Alles verkopen betekent de niet-strategische gronden binnen de kortst mogelijke periode (van 2 jaar) verkopen. De strategische gronden worden in alle scenario's binnen een periode van 20 jaar verkocht ten tijde van de feitelijke bestemmingswijziging.

Benodigde uitgangspunten

Landbouwgrond stijgt op lange termijn in waarde zowel in verpachte- als in onverpachte staat. Daarnaast zal er, zowel bij verkoop als bij het aanhouden van de grond, vanwege het substantiële

areaal van Domeinen jaarlijks een percentage grond vrij van pacht vallen en krijgt een ander percentage een niet-landbouw bestemming (bouwgrond, recreatie, infrastructuur, natuur, enz.). Daarmee stijgt de waarde van de grond in het eerste geval van verpachte naar onverpachte waarde en in het tweede geval van verpachte waarde naar onverpachte waarde en vervolgens nog naar de waarde in de nieuwe bestemming.

Voor het doorrekenen van de verkoopscenari'o's is er dan ook behoefte aan de volgende uitgangspunten:

1. Huidige marktprijs in onverpachte staat, incl. trendmatige jaarlijkse groei daarvan;
2. Huidige waarde in verpachte staat, incl. trendmatige jaarlijkse groei daarvan;
3. Effect verruiming voorkeursrecht op verpachte waarde;
4. Huidige pachtprijs reguliere pacht, incl. trendmatige jaarlijkse groei daarvan;
5. Huidige pachtprijs geliberaliseerde pacht, incl. trendmatige jaarlijkse groei daarvan;
6. Overige opbrengsten van verpachte landbouwgronden (windmolens, jacht, enz.), incl. trendmatige jaarlijkse groei daarvan;
7. Huidige kosten van enerzijds het beheer en anderzijds het verkopen van verpachte landbouwgronden, incl. de trendmatige jaarlijkse groei van beide;
8. Percentage dat jaarlijks spontaan vrij van pacht valt;
9. Invloed van de afschaffing van de leeftijdsbeperking in 2007 daarop;
10. Invloed van de pachtafkoop in het verleden daarop;
11. Tempo waarmee landbouwgronden in de IJsselmeerpolders van bestemming wijzigen, inclusief aard van de bestemmingswijziging (groen of rood);
12. Waarde van landbouwgronden die van bestemming wijzigen, inclusief de trendmatige jaarlijkse groei daarvan;
13. Opbrengsten uit de verkoop van productierechten e.d.;
14. Gemiddelde lange termijn rente.

Invulling van de uitgangspunten

Ad 1 Prijs onverpachte landbouwgrond

Voor het berekenen van de trendmatige ontwikkeling van onverpachte landbouwgronden wordt 1952 als beginjaar gekozen. Reden daarvan is beschreven in de LEI Nota "Langetermijnontwikkeling van de agrarische grondprijs". Verder wordt de prijs van los bouwland gekozen en niet die van los grasland. De reden daarvan is dat het prijsniveau van los grasland in de periode 1986 tot 1992 niet zuiver is geregistreerd in verband met melkquota overdrachten (zie figuur 1 van de herijkingnota van Domeinen). In 1952 werd de prijs van onverpacht los bouwland door toepassing van de Wet Vervreemding Landbouwgronden (per 1 januari 1963 afgeschaft) beheerst (geen vrije marktprijs). In 1952 was die beheerste prijs 976 euro/ha. In 2008 bleek die prijs gelijk aan 38.934 euro/ha. Dit betekent een (nominale) jaarlijkse stijging van 6,8%. De gemiddelde reële stijging van de agrarische grondprijs in deze periode (1952-2008) komt uit op 3,2% per jaar

In de Nota wordt uitgegaan van een reële stijging van de grondprijs van 1,4% per jaar voor alle grond, dus zowel voor grond met een blijvende agrarische bestemming in verpachte of onverpachte staat als voor agrarische gronden die een andere bestemming krijgen, zoals stedelijke uitbreiding, infrastructuur en natuur. De NCW komt bij deze stijging in het scenario 'alles aanhouden' bij een discontovoet van 3% uit op 45.264 euro per ha (tabel 6). Nemen we de historische langjarige Nederlandse grondprijsstijging (3,2% per jaar) als uitgangspunt dan bedraagt de NCW 74.325 euro per ha. Handhaving van de keuze van 1,4% voor de agrarische gronden van Domeinen verdient daarom wel een goede onderbouwing, waarbij het landelijke cijfer als referentie gebruikt kan worden.

Ad 2 Prijs verpachte landbouwgrond

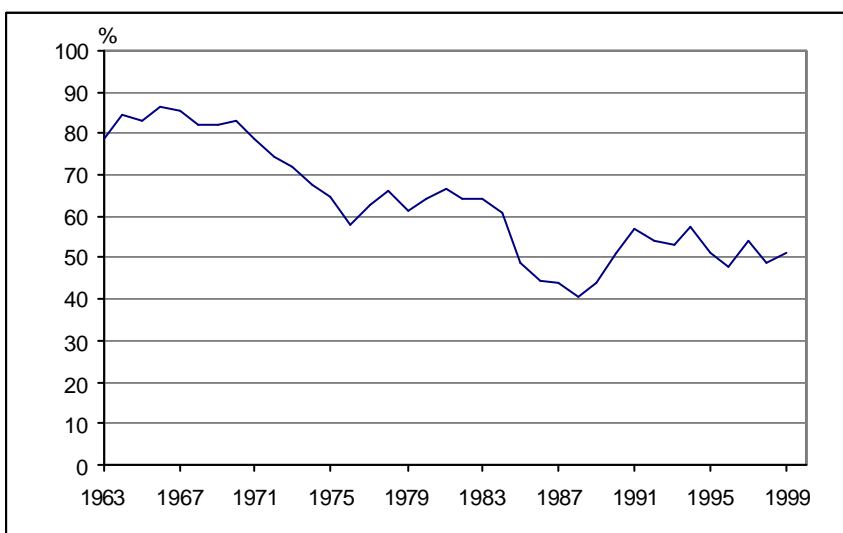
De prijs van verpacht los bouwland is zelfs tot 1 september 2007 beheerst. Deze prijs was in 1952 gelijk aan de prijs van onverpacht los bouwland, te weten: 976 euro/ha. Hoe hoog de prijs in 2008 is, is onbekend. Domeinen gaat uit van 60% van de prijs van onverpacht los bouwland. Dat zou neerkomen op 23.360 euro/ha in 2008. Dat betekent een jaarlijkse nominale stijging van 5,8% en een reële stijging van 2,2% in de 56-jarige periode van 1952 tot en met 2008.

In de Nota wordt uitgegaan van een jaarlijkse reële stijging van 1,4% voor alle grond, dus ook voor die van verpachte agrarische grond. De prijs van verpachte grond wordt via een percentage afgeleid van de prijs van onverpachte grond. Zolang er geen goede marktgegevens beschikbaar zijn over de prijsontwikkeling van verpachte grond is dit een goede aanpak. Als hierover gegevens beschikbaar komen, zou de verpachte grond als een afzonderlijk onderdeel in het rekenmodel kunnen worden opgenomen. In het model speelt de verpachte grond alleen een rol in de verkoopscenari'o's. In het scenario 'verkoopen in 20 jaar' bedraagt de NCW bij 3% rente 32.846 euro per ha (tabel 6). Gaan we uit van een grondprijsstijging van 3,2% per jaar (in plaats van 1,4%), dan stijgt de NCW tot 37.575 euro per ha.

Ad 3 Prijs verpachte landbouwgrond na 1 september 2007

Tot 1 september 2007 was er geen verruimd voorkeursrecht van de pachter. Bij verkoop van verpachte grond was de koper bijna altijd de zittende pachter en werd de prijs bepaald door de Grondkamers. De laatste jaren kwam die prijs ongeveer uit op 50% van de marktprijs van onverpachte grond (figuur 1). Het is niet duidelijk waarom de Grondkamers gemiddeld op 50% uitkwamen.

Sinds 1 september 2007 kan de verkopende verpachter de gang naar de Grondkamer ontlopen vanwege het verruimde voorkeursrecht. De grond kan ook aan een veilige verpachter worden verkocht. Dat levert concurrentie op: tussen veilige verpachters onderling en tussen zittende pachter en veilige verpachters. Het effect van de verruiming van het voorkeursrecht is vooralsnog onbekend. Het is ook niet bekend hoe hoog de prijs voor september 2007 zou zijn geweest als er geen bemoeienis van de Grondkamer was geweest. Voorgesteld wordt om bij de berekening enige varianten te kiezen; bijvoorbeeld 50% of 60% en 75% van de prijs van onverpachte grond. Gezien het belang van de marktprijs van verpachte grond voor de berekening van het rendement van verpachten is het zinvol dit ontbrekende cijfer in de toekomst te gaan registreren: bijvoorbeeld met behulp van INFOGROMA van de DLG. Een vooronderzoek is evenwel nodig om te bepalen hoe dit gegeven het beste kan worden gemeten. Het pachtrecht (persoonlijk recht en geen zakelijk recht) wordt immers niet door het Kadaster, waaruit INFOGROMA put, geregistreerd.



Figuur 1 Verhouding (%) waarde verpacht en onverpacht los grasland, 1963-1999

Bron: Luijt (2003).

De prijs van verpachte grond wordt in het model afgeleid van de prijs van onverpachte grond. In het scenario 'verkopen in 20 jaar' bedraagt de NCW bij 3% rente 32.846 euro per ha (tabel 6). De prijs van verpachte grond is hierbij gesteld op 60% van de prijs van onverpachte grond. Uitgaande van 50%, dan daalt de NCW tot 29.625 euro per ha; bij een waarde 75% stijgt de NCW tot 37.677 euro per ha.

Op blz. 25 is voor de waarde in verpachte staat 28.000 euro/ha ingevuld. Dat moet zijn 28.800.

Ad 4 Pachtprijs reguliere pacht

Sinds september 2007 worden de pachtnormen (maximale pachtprizen) berekend volgens het advies van de commissie Van Hall (Commissie Pachtnormen, 2006) aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dat leidt voor de periode 2007-2008 tot een maximale gemiddelde stijging van de pachtprizen van 20,5%. Maximaal, omdat niet iedere verpachter de maximale stijging zal willen doorvoeren. Tabel 1 (5^e rij) laat zien hoe de gemiddelde pachtbetalingen per pacht prijsgebied als gevolg van het nieuwe Pachtprizenbesluit 2007 maximaal zouden kunnen zijn toegenomen.

Omdat in het LEI-Informatienet de betaalde pacht wordt geregistreerd inclusief de aan de pachter doorberekende waterschapslasten, is daarvoor bij de berekening in tabel 1 gecorrigeerd. De netto pachtbetalingen stijgen van gemiddeld 390 euro per ha voor september 2007 naar 470 euro daarna. Inclusief het pachterdeel van de waterschapslasten stijgen de pachtbetalingen van 416 euro tot 496 euro per ha.

In 1952 was de pacht prijs van los land 49 euro/ha. In 2008 was dat, inclusief de verhoging van september 2007, 470 euro/ha. Dat is exclusief de doorberekende helft van de waterschapslasten van de pachter van 26 euro/ha. De jaarlijkse nominale stijging komt daarmee op 4,12%, en de reële stijging op 0,52%.

Tabel 1 Maximale netto pachtbetalingen (euro/ha) naar pacht prijsgebied na inwerkingtreding van het Pachtprizenbesluit 2007 (op 1 september 2007)

Pacht prijsgebied	Pacht per ha incl. 1) 2004/'05	Water-schapslast en per ha 1)	Netto pacht per ha 2004/'05	Verander% (max. 25%) 2007 2)	Maximale pacht per ha excl. 1) 2007/'09	Maximale pacht per ha incl. 1) 2007/'09
Bouwhoek en Hogeland	362	31	331	25	414	44
Veenkoloniën en Oldambt	332	38	294	10	324	36
Noordelijk weidegebied	390	30	360	23	443	47
Oostelijk weidegebied	395	24	371	25	464	48
IJsselmeerpolders	486	4	482	25	602	60

Westelijk weidegebied	452	28	424	10	466	49
Zuidwestelijk akkerbouwgebied	446	35	411	25	513	54
Zuidelijk weidegebied	410	17	393	25	491	49
Nederland	416	26	390	21	470	49

1) Aan pachter doorberekende waterschapslasten. 2) Volgens Pachtprizenbesluit 2007 (LNV, 2007).

Bronnen: Unie van Waterschappen, LEI en Luijt et al. (2007).

In de Nota wordt de hoogte en de ontwikkeling van de bruto pacht via een percentage afgeleid van de vrije waarde van agrarische grond (in 10 jaar stijgt de pacht van 1,4% tot 2,0% van de vrije waarde en blijft dan gelijk aan 2,0% van de vrije waarde). In de toelichting op blz. 26 (ad 5) is opgemerkt dat 'de gemiddelde pacht 1,4 procent bedraagt van de vrije waarde in het eerste jaar, conform Pachtprizenbesluit 2007'. In dit besluit is echter aangegeven dat voor bestaande pachtovereenkomsten de pachtprijs tweejaarlijks wordt gewijzigd met een veranderpercentage (het gaat om reguliere pacht en geliberaliseerde pacht langer dan 6 jaar), met een maximum - hoogst toelaatbare pachtprijs – van 2% van de vrije verkeerswaarde van het desbetreffende land. Behalve dit plafond is de ontwikkeling van de pachtprijs niet meer gekoppeld aan de (ontwikkeling) van de grondprijs, maar aan de gerealiseerde bedrijfsuitkomsten in de grondgebonden landbouw. In het model loopt vanaf het 10^e jaar de pachtprijs gelijk op met de grondprijs. Dat wijkt duidelijk af van de ontwikkelingen in het verleden. Tussen 1952 en 2008 steeg de reële grondprijs met 3,2% per jaar (ad 1) en de reële pachtprijs met 0,5% (zie hiervoor). Stel dat deze waarden ook voor de toekomst zouden gelden, dan worden de pachtopbrengsten in het rekenmodel overschat. Oplossing is de pachtprijs als een apart onderdeel in het model onder te brengen. In dat geval moet ook een beargumenteerd uitgangspunt worden geformuleerd voor de ontwikkeling van de pachtprijs. Net zoals voor andere uitgangspunten is dat niet eenvoudig, maar in ieder geval kan daarbij gekeken worden naar de langjarige trend uit het verleden. Als startwaarde voor de reguliere pachtprijs kan de gemiddelde reguliere pachtprijs in 2008 worden genomen van de pachtovereenkomsten van Domeinen.

Ad 5 Pachtprijs geliberaliseerde pacht

De prijs van geliberaliseerde pacht van 6 jaar of korter bleek in 2007 438 euro per hectare (bron: www.lei.wur.nl). De prijs voor 2008 is nog niet bekend. Geliberaliseerde pacht vervangt de na 1 september 2007 niet meer afsluitbare vrije pachtvorm "eenmalige pacht", die 12 jaar daarvoor, in 1995, in het leven werd geroepen. De gemiddelde marktprijs van eenmalige pacht was in 2007 gelijk aan 444 euro/hectare (bron: www.lei.wur.nl). Aangezien de gemiddelde prijs van geliberaliseerde pacht van 6 jaar of korter min of meer gelijk is aan die van eenmalige pacht (438 euro/ha), kunnen we de trendmatige ontwikkeling van de prijs van eenmalige pacht gebruiken als proxy voor de trendmatige ontwikkeling van geliberaliseerde pacht van 6 jaar of korter. In 1995/1996, het 1^e oogstjaar waarin de marktprijs van eenmalige pacht werd gemeten, kwam die prijs uit op 264 euro per hectare (LEI Rapport 1.99.05). De jaarlijkse trendmatige nominale ontwikkeling over deze 11,5 jaren komt daarmee op 4,64%, en de reële stijging op ongeveer 2,4%. Het startniveau van geliberaliseerde pachtprijs voor de IJsselmeerpolders wordt ingevuld door Domeinen.

In de Nota wordt in de toelichting op pachtbeëindiging (ad 8, blz. 26) ingegaan op geliberaliseerde pacht: 'Van de 1,5% gronden die vrijkomen door pachtbeëindiging wordt ongeveer 80% tegen de vrije waarde verkocht. De overige gronden worden verpacht tegen geliberaliseerde pachtprizen (tussen € 810 en € 850) of verpacht voor de wettelijke duur'. In het rekenmodel wordt echter alle vrijkomende grond tegen de vrije waarde verkocht. Dit vraagt om afstemming van de toelichting op het model. Een

optie is ook de geliberaliseerde pacht ook in het rekenmodel op te nemen (met de daarbij behorende uitgangspunten over de trendmatige ontwikkeling van het areaal en de prijs). Hierbij speelt echter eveneens de vraag welke mate van detail nagestreefd wordt afgezet tegen de te beantwoorden vragen.

Ad 6 Overige opbrengsten

In de Nota en in het rekenmodel zijn deze opbrengsten niet expliciet opgenomen. Voorgesteld wordt in de Nota aan deze opbrengsten aandacht te besteden. Dat zou wat globaler kunnen door aan te geven om welke bedragen het gaat, en een inschatting van de toekomstige ontwikkelingen daarvan.

Vervolgens zouden de gevolgen van de scenario's voor deze opbrengsten ingeschat kunnen worden. Betekent bijvoorbeeld de verkoop van alle gronden dat ook deze opbrengsten verdwijnen, of kunnen ze bij verkoop ook te gelde worden gemaakt.

Ad 7 Beheerkosten en verkoopkosten

Domeinen gaat uit van jaarlijks 120 euro per hectare aan beheerkosten en 140 euro/hectare aan verkoopkosten. Gezamenlijk komt dat uit op 0,9% van de verpachte waarde en dat is vrij hoog, gegeven bijvoorbeeld met de beheerskosten per hectare van Fortis en die van de gemeente Kampen (Noorderstaete rentmeesters). Onduidelijk is of de schaalrimp die Domeinen het afgelopen decennium heeft doorgemaakt in de prijs is verwerkt. Als dat niet is gebeurd liggen de kosten nog hoger. Het gaat evenwel om kosten van werkzaamheden die vele particuliere verpachters uitbesteden aan een rentmeester. De trendmatige ontwikkeling daarvan kan dan ook het beste aan de ontwikkeling van de gemiddelde rentmeesterkosten per hectare worden afgemeten.

In het scenario 'alles aanhouden' volgens tabel 6 (blz. 28) worden de verkoopkosten volledig meegenomen. Hierbij zou aangegeven kunnen worden dat dit geldt voor een actief portefeuillebeheer (vergelijk de titel van tabel 8).

Het onderscheid in actief verkoop beleid in opdracht van een departement of actief verkoopbeleid is wel voor Domeinen van belang, maar voor de overheid als geheel niet. Bij de uiteindelijke afweging tussen de verschillende scenario's zou dan ook op het niveau van de overheid gekeken moeten worden. Het gaat immers om op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze beheren van agrarische gronden van de Staat.

Ad 8 Vrij van pacht vallende gronden

Het gaat er om dat wordt ingeschat hoeveel hectaren door Domeinen verpachte grond in de IJsselmeerpolders de komende jaren vrij van pacht zullen vallen. Daartoe wordt m.b.v. de Landbouwtellingen nagegaan hoeveel oudere agrariërs met reguliere pacht in de IJsselmeerpolders geen opvolger hebben en om hoeveel pachtgrond het daarbij gaat (tabel 2).

Tabel 2 Regulier pachtareaal van ondernemers zonder opvolger in de IJsselmeerpolders

Leeftijd in 2008	Reguliere	Idem, zonder	Idem, zonder
Bedrijfshoofd	pacht (ha)	opvolger (ha)	opvolger (%)

<50	17.516	-	-
50-55*)	5.187	3.898	75
55-60	5.139	2.725	53
60-65	4.064	1.590	39
65-70	1.324	353	27
70-75	233	41	18
> 75	17	11	65

Totaal	33.480	8.617	26

*) Onbetrouwbaar omdat er in een aantal gevallen vanwege de jonge leeftijd van de kinderen nog geen beslissing is genomen over het al dan niet opvolgen.

Bron: Landbouwtelling 2008 (bewerking LEI)

De tabel laat zien dat er volgens opgave van de grondgebruikers 33.480 ha regulier wordt gepacht in de IJsselmeerpolders. In de Nota van Domeinen wordt een verpacht areaal genoemd van 44.306 ha. Het verschil betreft de gronden die Domeinen buiten de IJsselmeerpolders regulier verpacht. Verder blijkt dat 26% van het totale regulier verpachte areaal gebruikt wordt door bedrijfshoofden van 50 jaar en ouder die geen opvolger hebben. Bedrijfshoofden zonder opvolger die ouder zijn dan 65 jaar pachten slechts 405 ha.

Ad 9 Invloed afschaffing leeftijdsbeperking

De afschaffing van de leeftijdsbeperking van 65 jaar in september 2007 zal ertoe lijden dat oudere bedrijfshoofden zonder opvolger het bedrijf zo lang mogelijk zullen voortzetten. Met name omdat het gemiddelde bedrijf in de IJsselmeerpolders (vooral akkerbouwbedrijven) een fors aandeel van het inkomen uit bedrijfstoelagen realiseert. Landelijk maken de inkomsten uit toelagen bij ruim de helft van de akkerbouwbedrijven meer dan driekwart van het gezinsinkomen uit (van der Meer, 2008). Om bedrijfstoelagen te kunnen blijven ontvangen dient men landbouwer te zijn en grond in gebruik te hebben. Het produceren van landbouwproducten is geen eis. Kortom, gewoon pachter blijven. Daarbij komt nog dat het verkopen van de toelagerechten geen optie is. Enerzijds omdat die rechten weinig waard zijn (2,67 maal de jaarlijkse uitbetaling) en anderzijds omdat de pachter slechts aanspraak kan maken op de helft van de marktwaarde van de toelagerechten. Het andere deel is voor de verpachter (uitspraak van de kantonrechter van de rechtbank te Zwolle van 25 september n.a.v. een geschil tussen een pachter van het Kampereiland en de verpachter, de gemeente Kampen).

Stel nu dat de pacht wordt aangehouden tot het moment van sterven van de ondernemer. De gemiddelde levensverwachting van mannen ligt enkele jaren boven de 75 jaar. Wanneer we uitgaan van 75 jaar, dan valt de komende 20 jaar het areaal vrij van de ondernemers die nu 55 jaar of ouder zijn, te weten 4.719 ha. Dat is gemiddeld 236 ha per jaar. Ten opzicht van het totale areaal van 33.480 ha is dat 0,76% per jaar. De 1^e 10 jaar ligt dat percentage aanmerkelijk lager en de 2^e 10 jaar fors hoger.

Op blz 26 (ad 8) van de Nota wordt een toelichting gegeven op pachtbeëindiging Deze kan duidelijker inclusief de vertaling naar de 1,5%-punt die in de berekening wordt gebruikt. Het eerste stukje wijst bijvoorbeeld in de richting van een vast aantal ha, vervolgens wordt 1,5% genoemd en in de berekening is het 1,5%-punt. Door een afname van 1,5%-punt per jaar is in 67 jaar alle niet-strategische grond verkocht. Bij een afname van 1,5% per jaar is na 150 jaar nog 10% van het huidige areaal over. Voor de NCW maakt dat overigens niet zoveel uit. Bij het scenario 'alles aanhouden' bedraagt deze bij een rente van 3% 45.264 euro per ha (tabel 6, 1,5%-punt afname). Stel dat we uitgaan van een afname van 1,5% per jaar bedraagt de NCW 44.478 euro per ha.

In de toelichting op pachtbeëindiging (ad 8, blz. 26) wordt voorts opgemerkt dat van de 1,5% gronden die jaarlijks vrij van pacht valt, 80% wordt verkocht en de rest wordt uitgegeven tegen geliberaliseerde pachtprizen. In de berekening wordt echter alle vrijkomende grond verkocht tegen de vrije waarde (zie eerder opmerking hierover bij 'Ad 5 Pachtprijs geliberaliseerde pacht').

Ad 10 Invloed van pachtafkoop in het verleden

Bedrijven die de pacht door Domeinen laten afkopen zijn geen bedrijven die het landbouwbedrijf willen continueren. De optie om met die inkomsten andere gronden te verwerven is niet erg waarschijnlijk, aangezien daarmee het voordeel vervalt dat de gepachte gronden doorgaans dichtbij de bedrijfsgebouwen zijn gesitueerd. Het lijkt daarom zinvol om aan te nemen dat die bedrijven t.z.t. spontaan vrij van pacht zouden zijn gevallen. Nu er in het verleden afkoop is betaald zal elke pachter die het bedrijf t.z.t. gaat beëindigen wachten op de afkoop en niet spontaan de pacht beëindigen. Bijkomend nadeel voor Domeinen is dat vanwege de vervallen leeftijdsgrens het afkoopbedrag aanzienlijk hoger zal zijn. Het aantal jaren dat de pachter voordeel heeft van zijn regulier pachtrecht is door het vervallen van de leeftijdsbeperking immers toegenomen.

Ad 11 Tempo bestemmingswijzigingen

In de Landbouwtellingen wordt o.m. het areaal cultuurgrond gemeten. In de IJsselmeerpolders (Flevoland, Wieringen en Wieringermeer) is dat areaal pas in de tweede helft van de jaren tachtig gaan dalen (in de rest van Nederland daalt het areaal landbouwgronden al sinds de 2e Wereldoorlog). Tot die tijd is er in de IJsselmeerpolders kennelijk nog nieuwe grond in gebruik gegeven. In 1985 was er 116.464 ha landbouwgrond in de IJsselmeerpolders. In 2008 was dat areaal gedaald tot 107.555 ha. Een jaarlijkse afname van 376 ha ofwel 0,35 procent. Voor Flevoland respectievelijk 369 ha en 0,41%. Deze trendmatige afname verhoudt zich geenszins met de verwachting van Domeinen dat de komende 20 jaar de strategische voorraad grond van 14.273 ha een andere bestemming krijgt (in gelijke delen: 714 ha per jaar). Dat zou een jaarlijkse afname van 1,72% (van 48.784 ha naar 34.511 ha) betekenen voor het totale bezit van Domeinen in de IJsselmeerpolders in plaats van de trendmatige afname van 0,35% van het totale areaal cultuurgrond in de IJsselmeerpolders. Domeinen bezat in 2008 ruim een derde van het totale areaal cultuurgrond in de IJsselmeerpolders.

Ad 12 Waarde nieuwe bestemmingen

Bijlage 2 van de nota "Herijking beleid agrarische Domeinen 2008" geeft o.m. aan ten behoeve van welke bestemming pachters van Domeinen (interne kandidaten) werden verplaatst: 35% voor stedelijke uitbreiding, 12,3% voor infrastructuur, 33,2 % voor glastuinbouw, 15, 2% voor natuur en 4,3% voor overige bestemmingen. Wanneer die verdeling bepalend zou zijn voor de verdeling over toekomstige bestemmingen kan er met behulp van o.m. de Grondprijsmonitor van de DLG een marktprijs worden berekend voor gronden die een bestemmingsverandering ondergaan, inclusief de trendmatige groei daarvan.

Ad 13 Opbrengsten productierechten en toeslagrechten.

Door Domeinen in te vullen: jaarlijkse opbrengsten uit het verleden delen door het aantal jaarlijks verkochte hectaren. LEI heeft geen informatie over de in de IJsselmeerpolders gebruikte productierechten. Zie tevens de opmerkingen bij Ad 6.

Ad 14 Lange termijn rente/discontovoet

De lange termijn rente op staatsobligaties is de meest voor de hand liggende discontovoet voor het berekenen van de huidige waarde van de verkoopvarianten, aangezien de uitkomsten van de gehele exercitie worden afgezet tegen de kosten van lange termijn staatsleningen. De rente op lange termijn leningen is tussen 1990 en 2007 trendmatig gedaald van 8 tot ongeveer 4%.

Het stukje op blz. 26/27, ad 10 Discontovoet maakt niet duidelijk wat een redelijke risico-opslag voor landbouwgrond is. Landbouwgrond blijkt op de zeer lange termijn waardevast, en daarom zou de risico-opslag ook laag moeten zijn (0,5%, hooguit 1,5%). Een discontovoet van 4% (2,5 + 1,5) zou daarom gebruikt kunnen worden in de berekeningen.

Op blz. 34/35 komt de discontovoet opnieuw ter sprake. Daar wordt aangegeven dat in 2004 gerekend werd met een discontovoet voor landbouwgrond van 4%, die gelijk was aan de risicovrije discontovoet. 'Omdat landbouwgrond nog steeds zeer solide vermogen is wordt een discontovoet van 4% nog steeds als leidend beschouwd'. Maar, de huidige risicovrije rentevoet is 2,5%, wat impliciet inhoudt dat voor landbouwgrond een risico-opslag van 1,5% wordt gehanteerd. Dus, in vergelijking met 2004 zou een investering in landbouwgrond nu ineens risicovoller worden ingeschat. Kortom, het verdient aanbeveling om uit te gaan van een reële discontovoet van 4% voor landbouwgrond en nog eens kritisch te kijken naar de onderbouwing daarvan. Verder wordt voorgesteld de beide stukjes over de discontovoet in elkaar te schuiven (is gedeeltelijk dubbel) en te behandelen in hoofdstuk 4 bij de uitgangspunten.

Slotopmerkingen bij de in de Nota gehanteerde scenario's en berekeningen

Scenario's

Doordat het verpachte areaal met 1,5%-punt per jaar afneemt, is in het scenario 'alles aanhouden' na 67 jaar het volledig areaal niet-strategische gronden verkocht. Eigenlijk is dit ook een vorm van verkopen van grond, maar dan op wat langere termijn. Suggestie is om het scenario 'alles aanhouden' ook echt zo in te vullen, om daarmee het verschil met de verkoopscenario's goed neer te zetten. Dus, alle niet-strategische gronden blijvend verpachten. Daarbij kunnen spontaan vrijkomende pachtgronden tegen iets hogere pachtprizen worden uitgegeven via de vrije pachtvorm "kortlopende geliberaliseerde pacht". Dat is conform wat op blz. 25, onder punt 2 'Niets verkopen' wordt vermeld. Volgens de toelichting op blz. 26 (ad 8) komt spontane pachtbeëindiging bijna niet meer voor, omdat de pacht door Domeinen de laatste jaren is afgekocht. Dat is een argument om het scenario 'alles aanhouden' zoals hiervoor aangegeven door te rekenen. Geen verkoop van grond levert bij een discontovoet van 3% een NCW van 39.078 euro, die volledig bestaat uit pachttopbrengsten. Dat zou wat hoger kunnen uitvallen als spontaan vrijvallende pachtgrond in geliberaliseerde vorm wordt voortgezet. Verder zouden de verkoopkosten (waarin de kosten voor pachtafkoop zitten: zie ad 7 op blz. 26) kunnen vervallen. In dat laatste geval komt de NCW uit op 47.224 euro. Bij de verkoop van vrijvallende gronden tegen de vrije waarde en 3% discontovoet is de NCW 45.264 euro (tabel 6), waarvan circa 16.000 euro uit pachttopbrengsten en 29.000 euro uit de verkoop van grond tegen de vrije waarde. De opbrengsten uit de verkoop tegen vrije waarde levert in het scenario "alles aanhouden" het grootste deel van het resultaat.

Het verdient voorkeur om het aantal scenario's voor de niet-strategische gronden te beperken tot enkele duidelijk van elkaar verschillende scenario's, bijvoorbeeld: alles aanhouden (zoals hiervoor is aangegeven) en verkoop van alle grond op de middellange termijn (10 of 20 jaar). Alles in korte tijd (2 jaar) verkopen lijkt in de praktijk niet erg realistisch, mede gezien de negatieve effecten op de prijs. Dat blijkt ook uit punt 5 op blz. 27 van de Nota. Omdat de prijs van de verpachte grond grote invloed heeft op het resultaat en daarvan nog geen (markt)gegevens beschikbaar zijn, zou hierop gevarieerd kunnen worden. Voor het scenario verkoop van alle grond binnen 10 of 20 jaar, zouden dan bijvoorbeeld twee varianten opgesteld kunnen worden: verkoop verpachte grond tegen 50% van de vrije waarde en verkoop tegen 75% van de vrije waarde.

In de tekst zou een duidelijker onderscheid kunnen worden aangebracht tussen de onderdelen niet-strategische en strategische gronden. Dan kunnen per onderdeel de relevante uitgangspunten worden opgesomd. Zo kunnen bij het onderdeel niet-strategische gronden bijvoorbeeld de punten 3 en 4 (waarde en hoeveelheid van strategische gronden bij bestemmingswijziging) worden weggelaten.

Pachtbeëindiging

In de toelichting op pachtbeëindiging (ad 8, blz. 26) wordt opgemerkt dat van de 1,5% gronden die jaarlijks vrij van pacht valt, 80% wordt verkocht en de rest wordt uitgegeven tegen geliberaliseerde pachtprizen. In de berekening wordt echter alle vrijkomende grond verkocht tegen de vrije waarde.

In de verkoopscenario's voor niet strategische gronden (in 2, 10 of 20 jaar) is de spontane pachtbeëindiging van 1,5 procentpunt per jaar gehandhaafd. Dit betekent dat bij het verkoopscenario van 20 jaar (invoer 5%-punt per jaar) alle niet strategische gronden zijn verkocht in 16 jaar. Bij een discontovoet van 3% bedraagt de NCW 32.846 euro (zie tabel 6). Om de verkoop werkelijk over 20 jaar uit te smeren zijn er twee mogelijkheden. Ten eerste de verkoop zetten op 3,5%-punt per jaar en spontane pachtbeëindiging op 1,5%-punt per jaar laten staan. Dat levert een NCW (bij discontovoet van 3%) van 34.679 euro. De tweede manier is de verkoop zetten op 5%-punt per jaar en de spontane pachtbeëindiging op 0%. Dat levert een NCW (bij discontovoet van 3%) van 29.773 euro. Dat is lager dan de andere opties, omdat de verkoop tegen de vrije waarde wegvalt.

Strategische grond wordt alleen verkocht in geval van een bestemmingswijziging en er wordt verondersteld dat dit gedurende 20 jaar 5% per jaar (van de strategische gronden) zal zijn. In de berekening (uitkomsten staan in tabel 7) wordt evenwel ook 1,5% pachtbeëindiging (bovenop de 5% voor bestemmingswijziging) meegenomen die tegen de vrije agrarische waarde worden verkocht. Hierdoor wordt per jaar 6,5% van de grond verkocht en is na 16 jaar alles verkocht. Dus een snellere verkoop en voor een deel tegen een lagere waarde dan de niet-agrarische waarde.

Belangrijkste conclusies

De nota wordt overzichtelijker wanneer het aantal scenario's voor de niet-strategische gronden wordt beperkt tot enkele duidelijk van elkaar verschillende scenario's, bijvoorbeeld: alle niet strategische gronden aanhouden (inclusief het aanhouden van de vrij van pacht vallende gronden) en verkoop van alle niet strategische gronden op de middellange termijn, bijvoorbeeld 10 of 20 jaar. Als tussenscenario zou het huidige beleid kunnen fungeren.

Sinds september 2007 wordt, vanwege de verruiming van het voorkeursrecht, de prijs van verpachte grond niet langer beheerst door de Grondkamers. Deze nieuwe marktprijs van verpachte gronden zou vanwege de toegenomen concurrentie om die gronden van veilige verpachters en zittende pachters wel eens hoger kunnen worden dan 50% van de prijs van onverpachte gronden (situatie voor september 2007). De Nota gaat uit van 60% van de vrije prijs. Voorgesteld wordt om bij

de vaststelling van de NCW het effect van een hoger percentage dan 50% of 60 % (bijvoorbeeld 75%) door te rekenen.

De uitgangspunten die in de Nota worden gehanteerd wijken soms af van de uitgangspunten die het LEI aannemelijk acht:

- De trendmatige groei van de grondprijs in zowel verpachte als onverpachte staat blijkt aanzienlijk groter dan het percentage dat in de Nota wordt gehanteerd;
- De prijs van verpacht grond heeft een eigen, van de prijs van onverpachte grond afwijkend, trendmatig stijgingspercentage
- De trendmatige groei van de pachtprijs verschilt van de ontwikkeling die in de Nota wordt voorzien;
- Voor kortlopende geliberaliseerde pacht is in de Nota geen groeipercentage ingerekend. Een trendmatige ontwikkeling kon worden afgeleid met behulp van de prijsontwikkeling van eenmalige pacht;
- Het percentage van het pachtareaal dat naar verwachting de komende 20 jaar spontaan vrij van pacht zal vallen blijkt op basis van de leeftijdsverdeling van de pachters, inclusief de opvolgingsituatie, de helft van het percentage dat er in de Nota is verondersteld;
- Het areaal landbouwgrond dat sinds 1985 jaarlijks door bestemmingswijzigingen in de IJsselmeerpolders vrij van pacht viel is 0,35% van het totale areaal cultuurgrond. In de Nota wordt uitgegaan van een substantieel hoger percentage doordat er een aanzienlijk areaal als strategische grond, die naar verwachting binnen 20 jaar een andere bestemming zouden krijgen, is aangeduid;
- De prijs van niet-agrarische bestemmingen kent ook een trendmatig ontwikkeling. Het is noodzakelijk daarmee bij de NCW berekeningen rekening te houden;
- Buiten de pacht zijn er andere jaarlijkse inkomsten die met het bezit van landbouwgronden samenhangen. Denk daarbij aan inkomsten van windmolens, jacht, enz.;
- Bij de verkoop van landbouwgronden heeft de verpachter ook opbrengsten uit productierechten (geheel of gedeeltelijk) en toeslagrechten. Daarmee dient bij de berekening van de NCW rekening gehouden te worden;
- De Nota houdt geen rekening met de (prijs)ontwikkeling van de beheers- en verkoopkosten. Gezien de lange termijn waarover de NCW wordt berekend wordt voorgesteld hiervoor een groeipercentage te kiezen. Bijvoorbeeld met behulp van de trendmatige ontwikkeling van de rentmeesterkosten per hectare;
- De Nota veronderstelt enerzijds dat een zeker percentage van de gronden vrij van pacht valt vanwege bedrijfsbeëindiging en dat een ander percentage vrij van pacht valt vanwege bestemmingswijzigingen. Bij de berekeningen wordt evenwel geen rekening gehouden met het cumulatieve effect van beide percentages;

Slotconclusie

In de Nota wordt aanbevolen de niet-strategische gronden niet te verkopen tenzij er compensatiegrond nodig is of er sprake is van een bestemmingswijziging. Die aanbeveling wordt bevestigd door de gedeeltelijk gewijzigde uitgangspunten: waarde verpachte grond 60% van de onverpachte waarde, beheerkosten 120 euro/ha, reële waardestijging onverpachte landbouwgrond 3,2%, reële waardestijging pachtopbrengsten 0,5% (beginwaarde 606 euro/ha; zie tabel 1) en spontaan vrij van pacht vallen van 0,75% van het areaal per jaar. De Netto Contante Waarde van de verkoop van de grond binnen 20 jaar komt alleen nog enigszins in de buurt van die van het huidig beleid wanneer wordt uitgegaan van een verpachte waarde van 75% van de onverpachte waarde.

Lange termijn ontwikkeling van de agrarische grondprijs

Jan Luijt en Martien Voskuilen

Projectnummer 21284

2 maart 2009

Nota 09-014

LEI, Den Haag

Inhoud

Woord vooraf

- 1 Inleiding**
 - 1.1 Aanleiding**
 - 1.2 Onderzoeksvragen**
 - 1.3 Leeswijzer**
- 2 Nominale en reële ontwikkeling van de agrarische grondprijs**
 - 2.1 Ontwikkeling van de nominale agrarische grondprijs sinds 1872**
 - 2.2 Ontwikkeling van de reële agrarische grondprijs sinds 1872**
 - 2.3 Nominaal en reëel jaarlijks stijgingspercentage**
- 3 Het cyclisch verloop van de agrarische grondprijs**
 - 3.1 Prijsvorming voorraadgoederen**
 - 3.2 Boom bust cycles**
 - 3.3 Verkopers- en kopersmarkt**
 - 3.4 Fouten-herstel concept**
- 4 Ontwikkelingen sinds de eeuwwisseling en vooruitblik**
 - 4.1 Factoren van invloed op de grondprijsontwikkeling sinds de eeuwwisseling**
 - 4.2 Vooruitblik**

Literatuur

Bijlage 1 De cijferreeksen achter de grondprijsfiguren van hoofdstuk 2

**Bijlage 2 Effect EU-besluiten 2003 op de (marginale) opbrengstwaarde van
landbouwgronden**

Woord vooraf

In opdracht van het ministerie van Financiën heeft het Landbouw Economisch Instituut (LEI) op zeer korte termijn het in deze Nota beschreven onderzoek uitgevoerd. Het betreft een onderzoek naar de zeer lange termijn ontwikkeling van de agrarische grondprijs: zowel in nominale als reële termen.

De opdracht is verleend door Koos van der Vaart van de Projectdirectie Vastgoed van genoemd ministerie. Aanspreekpunt voor de opdrachtgever was Hil Kuypers. Het project is uitgevoerd door Jan Luijt en Martien Voskuilen van het LEI.

Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne

Algemeen Directeur LEI Wageningen UR

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Financiën is voornemens een strategienota op te stellen betreffende haar toekomstig aan- en verkoopbeleid van agrarische gronden. Ten behoeve daarvan is er behoefte aan goed gedocumenteerde en betrouwbare informatie betreffende de lange termijn ontwikkeling van de agrarische grondprijs. Voor een goed begrip van die cijfers wil men tevens inzicht in het functioneren van de agrarische grondmarkt in de afgelopen decennia. Hoe werkt die markt? Wat is de invloed van de recente wijziging van het EU-landbouwbeleid. In welke mate beïnvloedt de verstedelijking de agrarische grondprijs? Tenslotte is men benieuwd naar de factoren die van invloed zullen zijn op de toekomstige ontwikkeling van de agrarische grondprijs op middellange termijn.

1.2 Onderzoeksvragen

Deel 1: (ontwikkelingen de nominale en reële agrarische grondprijs op lange termijn)

- Hoe heeft de agrarische grondprijs in Nederland zich op lange termijn in zowel nominale als reële euro's ontwikkeld?
- Welke tijdreeks geeft die ontwikkeling het meest betrouwbaar weer en hoe is die opgebouwd?
- Welke deflator en welk basisjaar dient bij het indexeren gebruikt te worden?
- Hoe heeft de lange termijn grondprijsontwikkeling zich tot de lange termijn ontwikkeling van de inflatie verhouden?
- Is het mogelijk een betrouwbare reeks van de ontwikkeling van de agrarische grondprijs in Flevoland op te stellen?

Deel 2 (factoren van invloed op de agrarische grondprijs sinds 1963):

- Hoe werkt de dynamiek van de agrarische grondmarkt (na de afschaffing van de Wet Vervreemding Landbouwgronden in 1963 was er tot tweemaal toe een doorgeschoten agrarische grondprijs vanwege speculatie onder invloed van verkopers- en kopersmarkten)?
- In hoeverre heeft de introductie van het verhandelbare toeslagrecht invloed gehad op de prijs van landbouwgronden?
- Wat is de invloed van de vrijwel gelijktijdige aankondiging van het op termijn (2014/15) afschaffen van de melkquotering?
- Wat is de invloed van de vele onzekerheden rondom de ont koppeling: wie is eigenaar van de toeslagrechten, de Health check (modulatie, verdere ont koppeling, vermaatschappelijking)?

Deel 2 (factoren van invloed op de toekomstige agrarische grondprijs):

- Welke factoren zijn van belang voor de toekomstige ontwikkeling van de agrarische grondprijs op middellange termijn? In hoeverre is er een overlap met de factoren die hiervoor zijn beschreven? Ga specifiek in op:
 - de dynamiek van de grondmarkt;

- de conjunctuur o.m. als aanjager van de vraag naar landbouwgronden ten behoeve van de verstedelijking (niet-agrarische onroerend goedmarkt) en als uitdrukking daarvan;
- de kredietcrisis;
- de beëindiging van de melkquotering;
- de invloed van het per 1 jan. 2006 ingevoerde systeem van gebruiksnormen en derogatie (e.e.a. om te voldoen aan de EU_Nitraatrichtlijn)

Deel 2 voor zover relevant voor de informatie verzameld in deel 1 en beschreven in relatie tot die informatie.

1.3 Leeswijzer

Deze Nota van het LEI bestaat uit twee delen. Het eerste deel (hoofdstuk 2) beschrijft de ontwikkeling van de agrarische grondprijs tussen 1872 en 2008 in zowel nominale als reële euro's. Het tweede deel geeft achtergrondinformatie die nuttig kan zijn om de ontwikkeling sinds de afschaffing van de Wet Vervreemding Landbouwgronden (WVL) in 1963 te kunnen plaatsen. In dat kader wordt een beeld geschetst van de dynamiek van de agrarische grondmarkt in de afgelopen vier decennia (hoofdstuk 3). Tenslotte wordt ingegaan op de factoren die de ontwikkeling van de agrarische grondprijs sinds de eeuwwisseling beheersten alsmede welke daarvan naar alle waarschijnlijkheid de toekomstige ontwikkeling op middellange termijn richting zullen geven (hoofdstuk 4).

2 Nominale en reële ontwikkeling van de agrarische grondprijs

2.1 De ontwikkeling van de agrarische grondprijs sinds 1872

*De cijfers en de bronnen*²¹

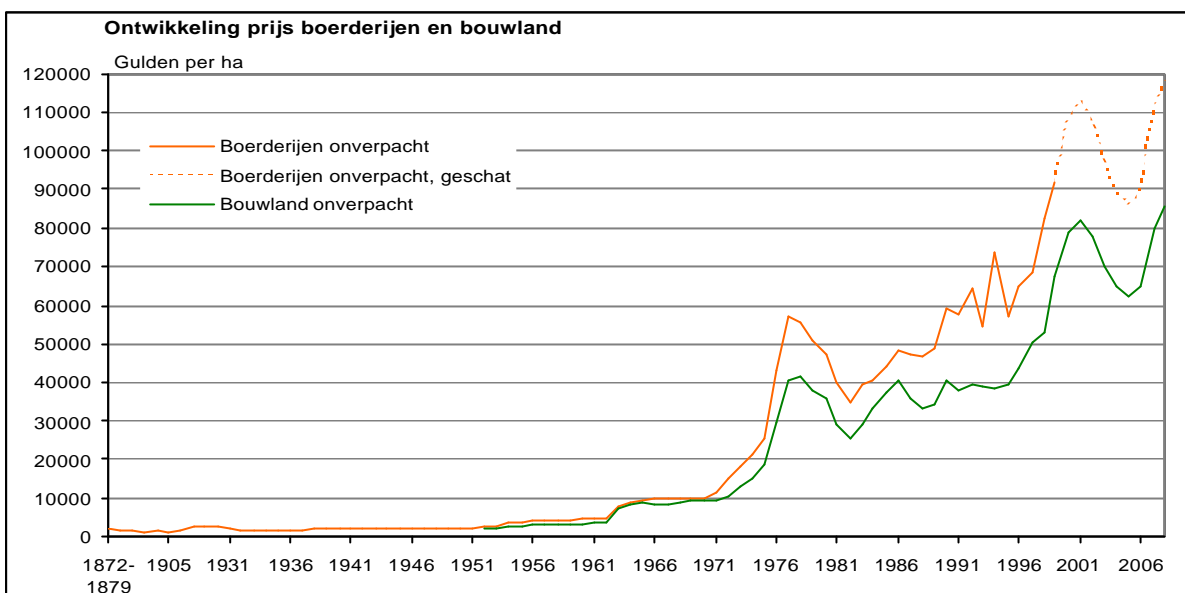
Hoeve (1974) geeft een overzicht van de nominale en reële agrarische prijzen van boerderijen over de periode 1872 – 1972. Het betreft de prijzen van boerderijen omdat de handel in agrarisch onroerend goed voor 1950 (voor de periode waarin de schaalvergroting de ontwikkeling van de landbouw domineerde) voornamelijk bestond uit verkopen van gehele boerderijen. Daarna werd er naar verhouding steeds meer los bouwland en los grasland verhandeld. Tot 1999 zijn er gegevens bekend van de prijzen van verkochte boerderijen (in onverpachte staat). Om 1 reeks te krijgen is er in de figuren 2.1 en 2.2 een las gemaakt. De ontwikkeling van de prijzen van onverpachte boerderijen na 1999 is ontleend aan de ontwikkeling van de prijzen van onverpacht los bouwland na 1999.

Van de periode voor 1872 zijn geen cijfermatig gegevens over prijzen van agrarisch onroerend goed bekend. Wel zijn er door het werk van de Commissie Lovink²² algemene gegevens beschikbaar gekomen. De gegevens van de Commissie-Lovink zijn verzameld uit archieven van over het gehele land verspreide administraties. Deze gegevens zijn voor geheel Nederland niet in absolute bedragen gegeven, maar als een lijn die het prijsverloop weergeeft van 1790-1924. Gedurende 1872 tot en met 1924 is er dus sprake van een overlap.

Figuur 2.1 Ontwikkeling van de nominale verkoopprijs van boerderijen tussen 1872 en 2008

²¹ Deze paragraaf is voor wat betreft de oudere jaren voor een belangrijk deel ontleend aan een artikel in het Landbouwkundig Tijdschrift/pt van december 1974 (Hoe waardevast is agrarisch onroerend goed?) van ir. H. Hoeve die ten tijde van het schrijven van het artikel werkzaam was bij de Wetenschappelijke Afdeling van de voormalige Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders te Lelystad.

²² Verslag der Commissie (-Lovink) tot het instellen van een hernieuwd onderzoek naar de baten, welke van de afsluiting en droogmaking der Zuiderzee mogen worden verwacht. Landsdrukkerij, 's-Gravenhage, 1924.



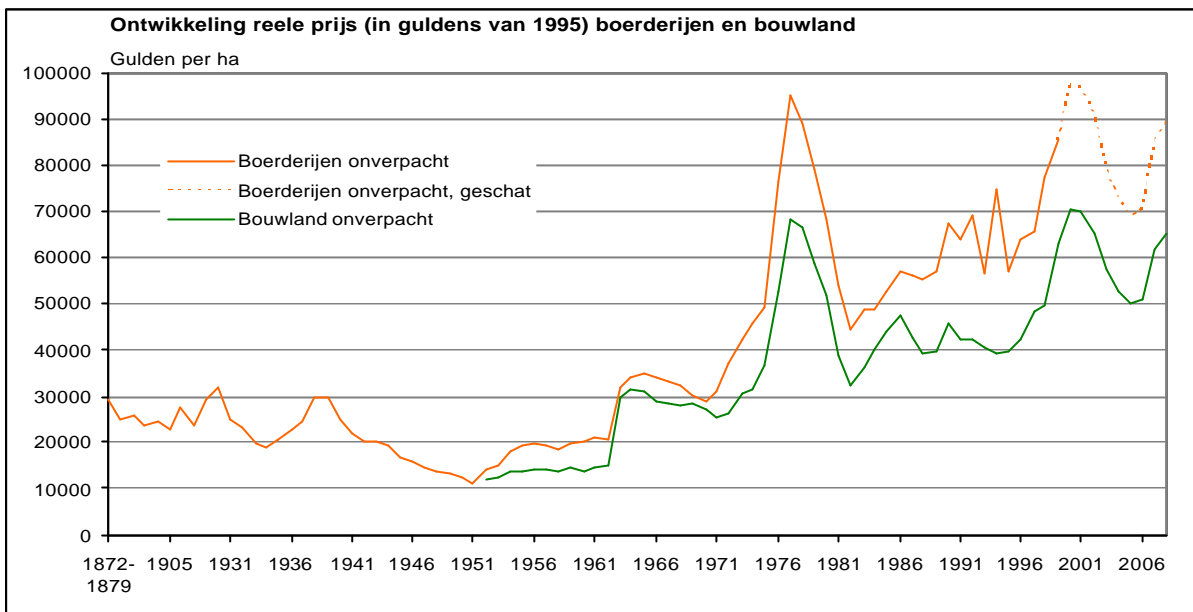
*) Vanaf 1963 in onverpachte staat

Bronnen: H. Hoeve (1974), CBS, diverse jaren, DLG, diverse jaren en NVM: jaar 2008

De prijsgegevens van de periode 1872-1940 komen uit de "Verslagen en Mededeelingen van de Directie van den Landbouw" (diverse jaargangen). De koopprijzen van landbouwgrond waren tussen 1940 en 1953 onderhevig aan een prijsstop. De officiële koopprijzen gedurende die gehele periode waren gelijk aan de koopprijs van 1939. Vanaf december 1953 tot 1 januari 1963 werden de grondprijzen beheerst door middel van de "Wet Vervreemding Landbouwgronden". De gegevens vanaf 1952 tot en met 2001 vormen een redelijk consistente reeks, met dien verstande dat het na 1962 gaat om de prijs van *onverpachte* boerderijen²³. Daarvoor werd er geen onderscheid gemaakt in verpachte en onverpachte objecten. Na de eeuwwisseling, toen het CBS met de statistiek "Overdrachten en verpachtingen van landbouwgronden", voorheen "Statistiek van de pacht- en koopprijzen van landbouwgronden" was gestopt, kwamen er alternatieve bronnen beschikbaar. De belangrijkste is de Grondprijsmonitor van de DLG van het ministerie van LNV. Daarin vindt men evenwel alleen prijsgegevens van landbouwgronden in onverpachte staat zonder opstallen. Daarnaast worden er de laatste jaren prijzen van agrarische grond gepubliceerd door het Kadaster, de NVM en het weekblad De Boerderij. Vooral omdat de Grondprijsmonitor weinig actueel is.

Figuur 2.2 Ontwikkeling van de reële prijs van boerderijen*) 1872 en 2008 (in gulden van 1995)

²³ CBS (1994). *Vijfennegentig jaren statistiek in tijdreeksen 1899-1994*. CBS, Voorburg/Heerlen, 1994.



*) Vanaf 1963 in onverpachte staat

Bronnen prijs boerderijen: H. Hoeve (1974), CBS, diverse jaren, DLG, diverse jaren en NVM: jaar 2008

Bronnen koopkrachtindex: H. Hoeve (1974), Land- en tuinbouwcijfers 2008, tabel 15-b.

De ontwikkelingen

In het gouden tijdperk van de landbouw tussen 1850 en 1877 was de prijs van landbouwgronden hoog. Die periode werd tot ongeveer 1895 gevolgd door een sterke prijsdaling. Daarna eerst een langzaam herstel en vervolgens een snelle stijging tot aan de eerste Wereldoorlog. Vanaf 1922 weer een daling tot en met de depressie eind jaren twintig. Na 1930 trad een herstel op dat in latere jaren versnelde onder invloed van de oorlogsdreiging. Na 1950 begint de conjunctuur op te leven (richting het huidige welvaartsniveau) en gaat de grondprijs gestaag omhoog. Eerst nog op een door de overheid gecontroleerde wijze met behulp van de Wet Vervreemding Landbouwgronden (WVL). Later, per 1 januari 1963 was de WVL afgeschaft, steeds sneller met een ultieme versnelling in de 2^e helft van de jaren zeventig waaraan vanwege de conjuncturele neergang eind jaren zeventig, begin jaren 80, een einde kwam. Die "boom-bust cycle" herhaalt zich nog een keer rond de eeuwwisseling.

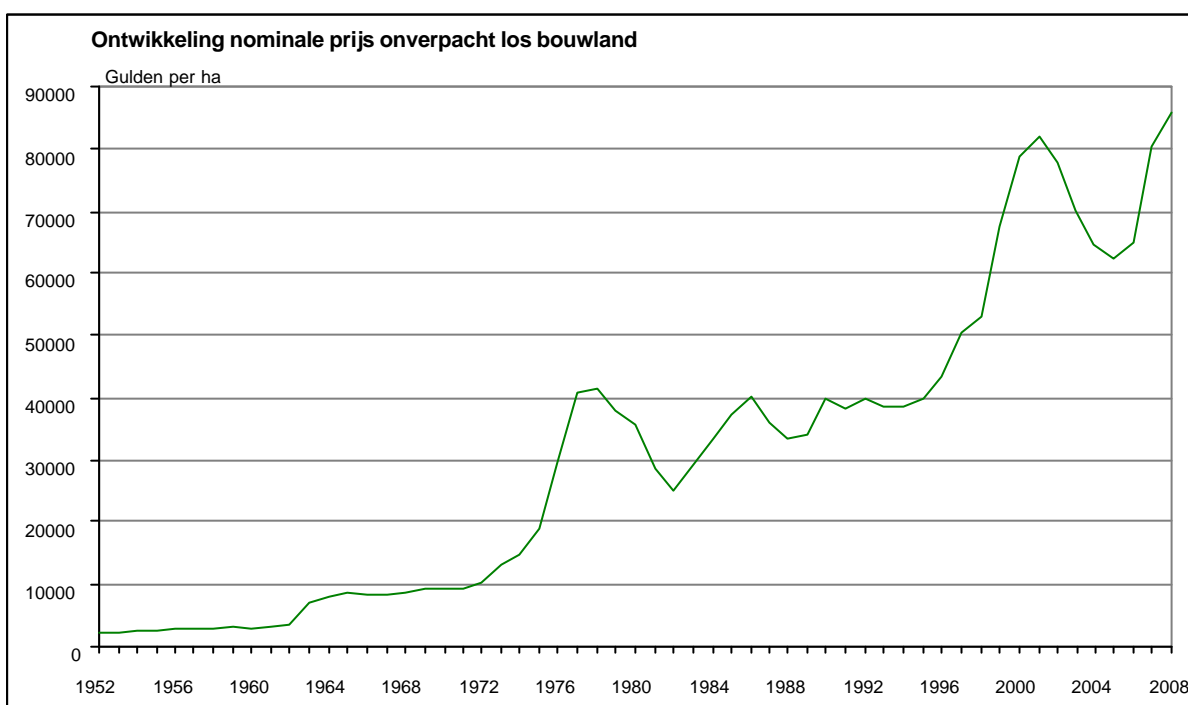
Waardevast op zeer lange termijn

De gemiddelde jaarlijkse stijging van de nominale verkoopprijs van boerderijen in de periode 1872-2008, dus over 136 jaar, is 3,18%. De gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de koopkracht van de gulden in de periode 1872-2008, door Hoeve (1974) voor oudere jaren berekend uit de indexcijfers voor het Nationaal inkomen (netto, marktprijzen) en voor recentere jaren ook door het LEI (Land- en tuinbouwcijfers 2008: tabel 15-b) berekend uit CBS gegevens over de prijsindexcijfers van het Nationaal inkomen (netto, marktprijzen), bedraagt - 2,33%. Dat betekent dat er een gemiddelde jaarlijkse stijging van de reële verkoopprijs van boerderijen in de periode 1872-2008 resulteert van 0,83%. Kortom, grofweg een nominale stijging van 3%, een inflatie van 2% resulterend in een reële stijging van 1%. Landbouwgrond blijkt dus op zeer lange termijn waardevast (a hedge against inflation).

Trendbreuk: lange termijn ontwikkeling sinds de schaalvergroting

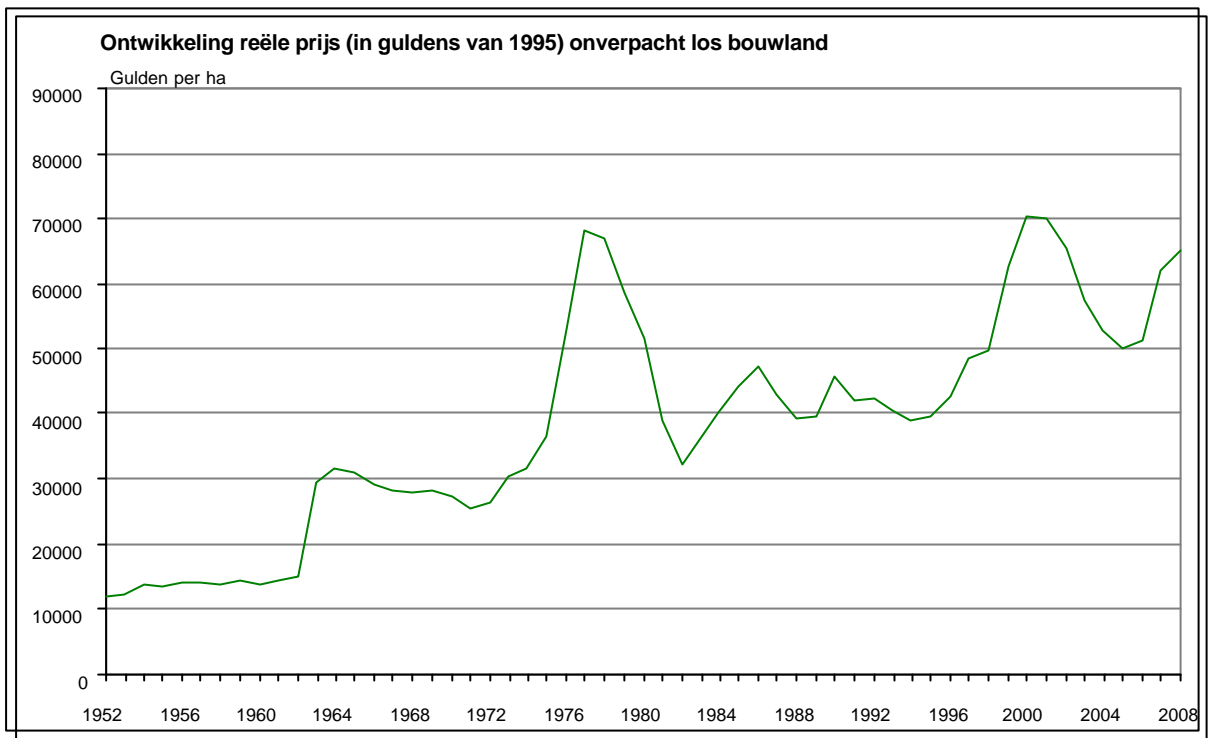
Begin jaren vijftig komt de schaalvergroting in de landbouw goed op gang (mechanisatie). Nu, in 2009, gaat dat nog onverminderd voort. Er is zelfs geen zicht of, en zo ja wanneer, er een einde aan komt. Het grootste deel van de grondgebonden landbouwbedrijven heeft immers een te kleine omvang. Die schaalvergroting domineert de handel in landbouwgrond. Overdrachten van gehele bedrijven zijn schaars. Er wordt voornamelijk los land verhandeld. De prijsvorming van landbouwgrond is daar evenzeer op geënt. Biedprijzen voor landbouwgrond worden, even afgezien van de invloed van de verstedelijking, voor een belangrijk deel bepaald door de marginale opbrengstwaarde van landbouwgrond.

Tabel 2.3 Ontwikkeling van de nominale prijs van onverpacht los bouwland, 1952 - 2008



Dat wil zeggen door de meerwaarde van een extra hectare voor de agrariër die het bedrijfsareaal dient uit te breiden teneinde via schaalvergroting de kosten per eenheid te drukken. Voor die schaalvergrotingstijd, toen de handel in landbouwgrond voornamelijk bestond uit verkopen van gehele boerderijen, was de gemiddelde opbrengstwaarde van een hectare landbouwgrond bepalend voor de prijsvorming van landbouwgrond. De marginale netto-opbrengsten per hectare (extra opbrengsten – extra variabele kosten) zijn hoger dan de gemiddelde netto opbrengsten per hectare (extra opbrengsten – extra variabele kosten - extra vaste kosten, exclusief grond). De trendmatige ontwikkeling van de prijs van landbouwgronden valt dan ook in twee delen uiteen: voor en na het begin van de jaren vijftig. Het is dus zinnig om bijvoorbeeld 1952 als beginjaar te kiezen voor een berekening van de hedendaagse trendmatige ontwikkeling van de prijs van landbouwgronden.

Tabel 2.4 Ontwikkeling van de reële prijs van onverpacht los bouwland, 1952 - 2008



Meer dan waardevast sinds het begin van de jaren vijftig

Tussen 1952 en 2008 stijgt de nominale prijs van onverpacht los (bouw)land jaarlijks gemiddeld met 6,8 procent (figuur 2.3). De gemiddelde jaarlijkse koopkrachtontwikkeling in deze periode van 56 jaar was -3,6 procent. Dat betekent dat de gemiddelde reële stijging van de agrarische grondprijs, in de periode waarin de schaalvergroting een dominante rol speelt bij de grondprijsvorming, ruim 3 procent per jaar bedraagt (figuur 2.4).

3 Het cyclisch verloop van de agrarische grondprijs

3.1 Prijsvorming voorraadgoederen

Het doorschieten van de prijs is een kenmerk van zgn. voorraadgoederen, goederen waarvan de voorraad eindig is of die zich niet of slechts op termijn kunnen aanpassen aan de vraag (prijs). Landbouwgronden, maar ook schilderijen van oude meesters of iconen, zijn zulke voorraadgoederen. Het areaal is eindig en daalt nog eens gestaag vanwege niet-agrarische claims ten behoeve van verstedelijking, natuurontwikkeling, waterberging, enz. Daardoor is een potentiële agrarische koper aangewezen op wat er van de voorraad op de markt wordt aangeboden (er komt immers niets bij) en wat niet wordt weggekaapt voor niet-agrarische bestemmingen. Daar komt nog bij dat vraag en aanbod niet onafhankelijk van elkaar tot stand komen. Een verbetering van de verdien capaciteit in de landbouw of een toename van de stedelijke druk doet niet alleen de maximale biedcapaciteit van kopers toenemen, maar verhoogt ook de minimale laatprijzen van verkopers. Wanneer aanbieders bij een verwachte stijging van de marktprijs (tegen lage kosten) kunnen afwachten spreekt men van een prijselastisch aanbod. Veel afbouwende boeren kunnen dat. Vandaar ook dat het aantal verkopen kan halveren bij de verwachting dat de prijs van landbouwgrond zal gaan stijgen. Het areaal dat dan nog wel wordt verkocht komt van aanbieders die niet op een hogere prijs kunnen of willen wachten. Bijvoorbeeld vanwege ziekte of overlijden van de grondeigenaar of vanwege beëindiging van de pacht wanneer een pachter zonder opvolger 65 jaar wordt, zoals dat tot september 2007 het geval was. Dat deel is prijsinelastisch.

3.2 Boom-bust cycles

De agrarische grondprijs is gestegen van 29.000 euro per ha in 2006 tot 36.500 in 2007 en 39.000 in 2008. Aan het einde van 2008 lijkt aan deze stijging, evenals in het Verenigd Koninkrijk²⁴, een einde gekomen.

Om de actuele ontwikkeling van de grondprijs goed te kunnen interpreteren dient men de lange termijn ontwikkeling in ogenschouw te nemen. Er blijkt tot tweemaal toe een enorme grondprijspiek te zijn geweest: eind jaren zeventig en rond de eeuwwisseling. Beide malen aangejaagd door een oplopende conjunctuur en een ruim monetair beleid van banken met als gevolg dat tot tweemaal toe de gehele onroerend goedmarkt aantrok (figuur 3.1). In de literatuur heeft men het in dit soort gevallen over een zeepbel. Daarmee wordt een door speculatie doorgesloten onroerend goed of grondprijs (boom) bedoeld die na enige

tijd gevolgd wordt door een daling, het onvermijdelijke uiteenspatten (bust). Een belangrijke

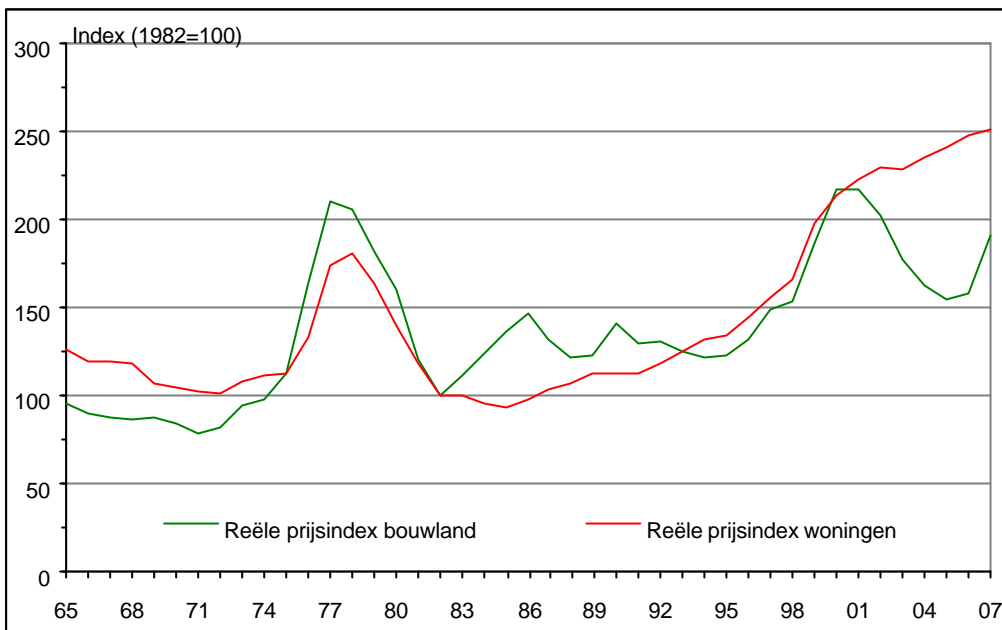
voorspeller daarbij is de ontwikkeling van de grondbiliteit, het areaal landbouwgrond dat jaarlijks wordt verhandeld. Zo halveerde zowel eind jaren zeventig als eind jaren negentig (figuur 3.2) de grondbiliteit in de aanloop naar de zeepbel.

Figuur 3.1 Ontwikkeling reële prijs (index) landbouwgrond en woningen, 1965-2007

1 ²⁴ Aan de sterke stijging van de prijzen van Britse boerengrond is een eind gekomen.

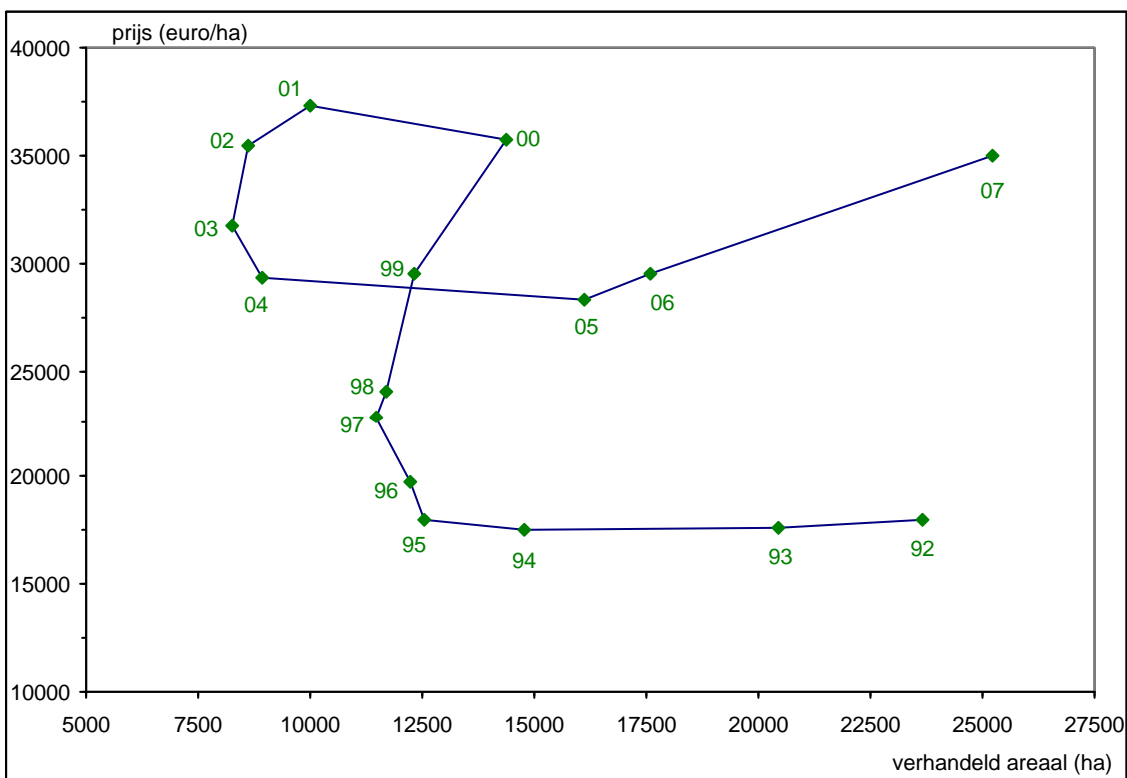
In het derde kwartaal lagen de prijzen gemiddeld 1 procent lager dan een jaar geleden, blijkt uit het kwartaaloverzicht van grondmakelaar Knight Frank. Volgens Andrew Shirley van Knight Frank: "Het optimisme onder de boeren is door de lagere graanprijzen, hogere kosten en slechte oogst duidelijk afgenomen. Daarnaast is de belangstelling van rijke mensen uit de staat drastisch verminderd door de kredietcrisis". De woordvoerder van de makelaar voorspelt dat agrarische percelen de komende twaalf maanden 2 tot 5 procent goedkoper zullen worden.

Bron: Agrarisch dagblad, 29 september 2008, auteur: Ruud Peijs



Bron: CBS, DLG en NVM. Bewerking LEI.

Figuur 3.2 Grondmarkt cyclus rond de eeuwwisseling (1992-2007)

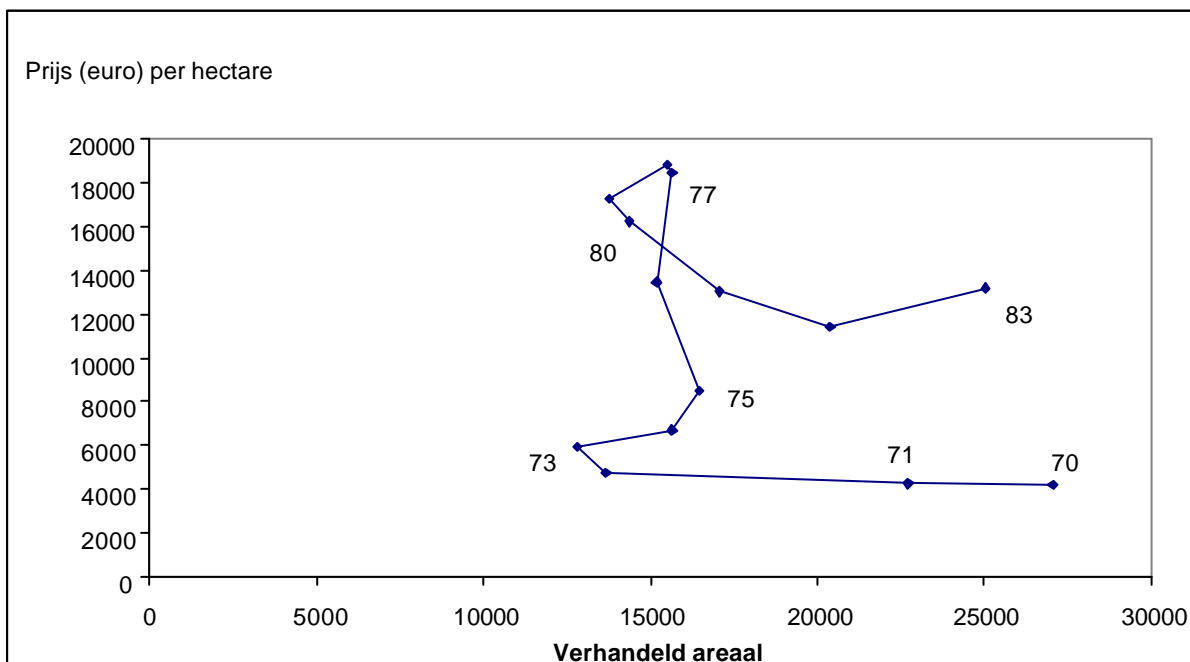


Bron: LEI-bewerking CBS en DLG gegevens.

3.2 Verkopers- en kopersmarkt rond de eeuwwisseling

In het midden van de jaren negentig daalt het aanbod van landbouwgrond omdat verkopers, gegeven ook de ontwikkeling op de andere onroerendgoedmarkten (figuur 3.1), een gunstige prijsontwikkeling van landbouwgrond verwachten. De prijzen van woningen stijgen vanwege de forse toename van het huishoudinkomen en dat is een gevolg van de opleving van de conjunctuur en de toenemende arbeidsparticipatie van de vrouw. Hogere onroerendgoedprijzen leiden tot een grotere vraag naar landbouwgrond voor woningen, kantoren, bedrijventerreinen, enz. De grondprijsimpuls spreidt zich over heel het land, omdat voor verstedelijking uitgekochte agrariërs fiscaal gedwongen worden om in het binnenland in landbouwgrond te herinvesteren. Net als eind jaren zeventig (figuur 3.3) stijgt de prijs van landbouwgrond in de tweede helft van de jaren negentig explosief (figuur 3.2). Daaraan voorafgaand halveren ook nu weer de verkopen van landbouwgrond (verkopersmarkt). Rond de eeuwwisseling begint het aanbod weer wat toe te nemen omdat een aantal verkopers "winst willen nemen". Evenals de prijzen op de andere onroerendgoedmarkten kentert de prijsstijging van landbouwgrond. Kopers worden voorzichtig. Het grotere aanbod leidt, bij nog steeds veel te hoge prijzen, tot een dieptepunt in het aantal verkopen omdat kopers verwachten dat de grondprijs, net als in het begin van de jaren 80, onderuit zal gaan en dat gebeurt ook. Nu is er sprake van een kopersmarkt, de kopers wachten af en de grondmobiliteit daalt nog verder. De grondprijs gaat na 2001 dalen, mede gevoed door verwachtingen van kopers betreffende de wijziging van het EU-beleid, de ont koppeling (hoofdstuk 4). Er komt minder subsidie uit Brussel en die is ook nog eens minder aan grond gebonden.

Figuur 3.3 Grondmarktcyclus eind jaren zeventig (1970-1983)



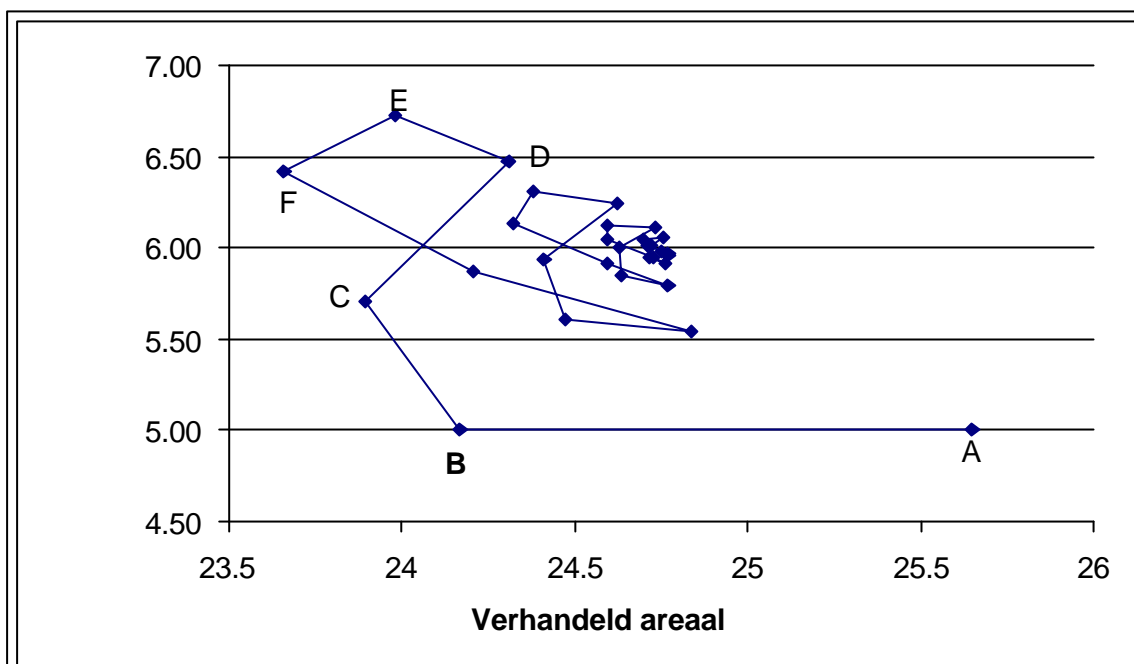
Na de forse daling van de agrarische grondprijs tussen 2001 en 2004 gaat het aantal verkopen weer toenemen en gaat ook de prijs, wat later extra aangewakkerd door de mondiaal stijgende vraag naar grondstoffen, weer stijgen. In 2007 blijkt de opgelopen grondmobiliteit weer het niveau van voor de boom-bust cycle, van 1992, te hebben gehaald. De grondprijsstijging in 2006 en 2007 ziet eruit als het eerste na-ijleffect van de grote prijsfluctuatie rond de eeuwwisseling, tijdelijk aangewakkerd door hoge landbouwprijzen omdat die de verdien capaciteit van grond deden toenemen. De grondmobiliteit is in 2007 op het oorspronkelijke niveau. Conform de sinusbeweging in de ontwikkeling van de grondprijzen zal zich, mede onder invloed van de kredietcrisis, de recessie, waarschijnlijk een daling voordoen.

3.3 Fouten-herstel hypothese

Villy Sogaard heeft in 1993 in de *European Review of Agricultural Economics* een artikel gepubliceerd waarin hij een model voor de Deense grondmarkt beschrijft dat veel lijkt op het later bekend geworden Error Correction Model (ECM). Uitgangspunt daarbij is dat de verwachting voor de grondprijs in het komende jaar wordt bepaald door enerzijds de mate waarin de huidige marktprijs van grond afwijkt van zijn evenwichtswaarde en anderzijds de gerealiseerde verandering van de marktprijs van grond in het afgelopen jaar. Dat laatste noemt men uitgaan van "naïeve verwachtingen". Het werkt zo: de evenwichtsprijs van grond stijgt om wat voor reden dan ook (conjunctuur, landbouwprijzen, enz.). De marktprijs komt daardoor onder de evenwichtsprijs te liggen. Voor het komende jaar verwachten betrokkenen, vanwege dat verschil, dat de marktprijs zal gaan stijgen. In het volgende jaar verwachten betrokkenen een nog grotere stijging van de marktprijs omdat enerzijds het evenwichtsniveau nog niet is bereikt en anderzijds men op basis van de stijging van de marktprijs in het afgelopen jaar een verdere stijging verwacht (naïeve verwachtingen). Dat gaat zo in steeds grotere stappen door totdat de marktprijs boven het evenwichtsniveau is uitgekomen: is doorgeschoten. Nu gaat het verschil met de evenwichtsprijs in negatieve richting werken, maar de stijging van het afgelopen jaar werkt nog in positieve zin door (doorschieten). Dit saldo leidt tot een afnemende stijging en uiteindelijk komt er een omslagpunt: het begin van een daling. Dan gaat de prijs met steeds grotere stappen naar beneden totdat er ook daar, na te zijn doorgeschoten, weer een omslagpunt komt. Dit geheel herhaalt zich nog enkele malen, waarbij de uitslag (amplitude) steeds minder wordt. Zo vormen zich de in figuur 3.4 afgebeelde, tegen de klok indraaiende en steeds kleiner wordende, cirkels.

Figuur 3.4 Dynamiek van de grondmarkt volgens het Sogaard model

Grondprijs



De figuur is ontstaan door toepassing van de door Sogaard (1993) geschatte model coëfficiënten. Ook in figuur 3.1 zijn de steeds kleiner wordende toppen (1986 en 1990) en dalen na 1979 alsmede de aanloop naar de eerste (na-ijl)top na de eeuwwisseling in 2007/2008 goed waarneembaar.

Belangrijk is welk gewicht de beide factoren, die de verwachting van de grondprijs voor het volgende jaar bepalen, hebben. Weegt bijvoorbeeld de verandering van de marktprijs in het afgelopen jaar zwaar (relatief grote modelcoëfficiënt) ten opzichte van het gewicht van de herstelfactor, de mate waarin het verschil tussen de marktprijs en de evenwichtsprijs in een jaar wordt goedge maakt, dan heeft de marktprijs de neiging om sterk door te schieten. Zo vindt Burt (1986), die de grondprijsontwikkeling in Illinois bestudeerde, dat het verschil tussen de evenwichtsprijs en de marktprijs jaarlijks met 13% wordt goedge maakt, terwijl de verandering in het afgelopen jaar voor 75% doorwerkt.

4 Ontwikkelingen sinds de eeuwwisseling en vooruitblik

4.1 Factoren van invloed op de grondprijsontwikkeling sinds de eeuwwisseling

Na-ijleffect van de grondprijscyclus rond de eeuwwisseling

In het midden van de jaren negentig daalt het aanbod van landbouwgrond omdat verkopers, gegeven ook de ontwikkeling op de andere onroerendgoedmarkten, een gunstige prijsontwikkeling van landbouwgrond verwachten. De grondprijsstijging spreidt zich over heel het land, omdat voor verstedelijking uitgekochte agrariërs fiscaal gedwongen worden om in het binnenland in landbouwgrond te herinvesteren. Net als eind jaren zeventig stijgt de prijs van landbouwgrond in de tweede helft van de jaren negentig explosief. Daaraan voorafgaand halveren ook nu weer de verkopen van landbouwgrond (verkopersmarkt). Rond de eeuwwisseling begint het aanbod weer wat toe te nemen omdat een aantal verkopers "winst willen nemen". De prijsstijging van landbouwgrond kentert. Kopers worden voorzichtig. Het grotere aanbod leidt, bij nog steeds te hoge prijzen, tot een dieptepunt in het aantal verkopen omdat kopers verwachten dat de grondprijs, net als in het begin van de jaren 80, onderuit zal gaan en dat gebeurt ook. Nu is er sprake van een kopersmarkt, de kopers wachten af en de grondmobiliteit daalt nog verder. De grondprijs gaat na 2001 dalen, mede gevoed door verwachtingen van kopers betreffende de op handen zijnde wijziging van het EU-beleid, de ont koppeling (zie volgende paragraaf).

Na de forse daling van de agrarische grondprijs tussen 2001 en 2004 gaat het aantal verkopen weer toenemen en gaat ook de prijs, vanwege de geplande afschaffing van de melkquotering en wat later extra aangewakkerd door de mondiaal stijgende vraag naar grondstoffen, weer stijgen. In 2007 blijkt de opgelopen grondmobiliteit weer het niveau van voor de zeepbel, van 1992, te hebben gehaald. De grondprijsstijging in 2006 en 2007 ziet eruit als het eerste na-ijleffect van de grote prijsfluctuatie rond de eeuwwisseling, tijdelijk aangewakkerd door hoge landbouwprijzen. Conform de sinusbeweging in de ontwikkeling van de grondprijzen zal zich, mede onder invloed van de op de kredietcrisis volgende recessie, na 2008 een voorzichtige daling voordoen.

EU-besluiten 2003: ont koppeling

Met de invoering van de toeslagrechten in 2003 heeft een ont koppeling plaatsgevonden tussen de productie en het ontvangen van premies. De landbouwer hoeft niet langer de gewassen te telen, dieren te houden of melk te produceren, wat in het verleden recht gaf op premies, om toeslagrechten uitbetaald te krijgen. Tot 2012 zijn er nog wel enkele van ont koppeling uitgezonderde producten. Daarna zal, en dat bevestigen de besluiten van de 'Health Check' van november 2008, alles zijn ont koppeld. Wel moet het bedrijf om de bedrijfstoelage te ontvangen tegemoet komen aan eisen rondom o.a. milieu en dierenwelzijn om aanspraak te kunnen blijven maken op uitbetaling van toeslagrechten.

De omslag in het GLB van prijsgaranties naar ont koppelde toeslagen verhoogt per saldo niet het inkomen van landbouwbedrijven. De hoogte van de premies is destijds zodanig vastgesteld dat deze slechts een gedeeltelijke compensatie boden voor de daling van de garantieprijzen. In de regel is steeds - bij graan, rundvlees, melk en suiker - een (nominale) compensatie van ruim 60% ingesteld en bovendien wordt de compensatie niet verhoogd vanwege inflatie.

De toeslagen maken evenwel een fors deel uit van het inkomen (Berkhout en van Bruchem, 2008: 180) en zijn, na aftrek van de privé-uitgaven en belastingen, sterk bepalend zijn voor de investeringsruimte van de bedrijven. De zekerheid op (middel)lange termijn omtrent (de hoogte van)

de toeslagen als 'onderpand' voor de investeringen is echter vrij wankel. Getuige ook de lage prijs die boeren willen betalen voor aankoop van toeslagrechten²⁵. Bovendien is, door de omslag van het GLB in samenhang met de liberalisering van het landbouwbeleid door afspraken in WTO verband, de stabiliteit in de agrarische markten veel geringer geworden. Prijzen ondergaan veel sterkere schommelingen dan ten tijde van de gekoppelde productsteun, de jaren met een strakker prijsgarantiebeleid waaronder interventieaankopen e.d. om de marktprijs te ondersteunen. Kortom, de voor agrariërs onzekere toeslagrechten alsmede de toegenomen onzekerheid over opbrengstprijzen bij stijgende kosten moet haast wel leiden tot een meer terughoudende opstelling van kredietverleners.

Gemiddeld in Nederland daalt door de ontkoppeling de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond met ruim 20%, dat is € 140 per hectare. Het betreft het gewogen gemiddelde van een daling van de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond voor akkerbouwgewassen met ruim 55% en een daling voor ruwvoedergewassen met 7%. Dat betekent evenwel niet dat de agrarische grondprijs ook met 20% daalt. Er is immers geen 1 op 1 relatie tussen de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond en de marktprijs van landbouwgronden, aangezien ook niet-agrarische invloeden (conjunctuur, verstedelijking, enz.) invloed uitoefenen op de marktprijs van landbouwgronden. Polman e.a. (1999) hebben de relatie tussen de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond en de marktprijs van landbouwgrond econometrisch afgeleid. Zij vinden dat gemiddeld in Nederland de betaalde grondprijs voor ongeveer de helft wordt verklaard door de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond. Dit kan regionaal variëren vanwege de per regio verschillende vraag naar landbouwgrond voor natuur, woningbouw en tuinbouw.

EU-besluiten 2003: aankondiging afschaffing melkquota in 2014/15

De EU-beslissingen in 2003 houden voor de zuivel ook in dat de quotering in 2014/15 afloopt. Echter, pas nadat het zuivelbeleid, mede op basis van uitspraken van de toenmalige Minister van LNV, Veerman, en een studie van het LEI uit 2005, breder in discussie kwam daalden de melkquotumprijzen tot minder dan de helft van de prijzen op het topniveau van ca. 50 eurocent per kg melk. Door de stijging van de melkprijzen in 2007 en begin 2008 herstelde de quotumprijs zich daarna tot 25 eurocent. Terwijl de aankoopprijs van melkquotum daalde bleef de leaseprijs wel op ongeveer het 'oude' hoge peil. Dat hangt samen met de terugverdientijd. De terugverdientijd van een leasecontract (bijvoorbeeld een jaar) wordt altijd gerealiseerd, terwijl de terugverdientijd van een nu aan te kopen melkquotum, vanwege de aangekondigde beperking van de looptijd (tot 2014/15), is afgenomen. Het dalen van de melkquotumprijs biedt melkveehouders met groeiambities meer ruimte om te investeren in de aankoop van grond.

De marginale opbrengstwaarde van landbouwgrond neemt sterk toe vanwege de afschaffing van de melkquotering; namelijk van gemiddeld ongeveer € 700 tot € 1000 per ha (bijlage 2). Door de productievergroting wordt er meer grond voor de melkveehouderij gebruikt, waardoor minder renderende gewassen of dieren het veld moeten ruimen. Daardoor stijgt de marginale opbrengstwaarde van grond. Ook per saldo (ontkoppeling en afschaffing melkquotum) is er sprake van een stijging.

Grondstoffenschaarste rond 2006 en 2007

Het fenomeen van wereldwijd oplopende prijzen van graan e.d. heeft zich vooral in 2006, 2007 en begin 2008 gemanifesteerd. Voor een deel werd het veroorzaakt door de afbouw van voorraden in de

²⁵ Het recht op toeslagrechten is onder voorwaarden verhandelbaar en daardoor is er een marktprijs ontstaan. Die was in 2008 evenwel slechts 2 tot 3 maal de jaarlijkse uitbetaling van het recht. De korte terugverdientijd houdt in dat er relatief weinig animo en/of vertrouwen is onder agrariërs om hierin te investeren.

voorgaande jaren, voor een deel door tegenvallende oogsten, voor een deel door de extra vraag naar granen e.d. door de inkomensstijgingen in China e.a. en tenslotte nog voor een deel door de vraag naar agrarische producten voor energiedoeleinden (biobrandstoffen e.a.) vanwege de hoge olieprijs. Sinds de zomer van 2008 zijn de prijzen van graan e.a. dalende. Binnen de EU zijn de actuele prijzen omstreeks 130 euro per ton voor tarwe niet zo veel meer hoger dan voor 2006 (omstreeks 100 euro per ton), nadat in 2007/08 nog een top van ruim 200 euro per ton werd bereikt. De vergroting van het aanbod van granen in 2008 (in de EU is het graanaanbod bijna 20% hoger) is een gevolg van vooral het gunstige weer en daarnaast van het vervallen van de braaklegregeling.

Op de zuivelmarkten was de opleving van de prijzen korter van duur dan voor de granen e.a. Hierin speelt het krappe aanbod door de productiebeperking van de EU (melkquota) een rol naast een krappere aanbod uit Oceanië en een groei van de vraag uit o.m. China. Ook voor melk en zuivel lijken de prijzen weer naar de 'oude' lagere niveaus terug te keren, onder meer door de quotumverruiming door de EU (+2,5% in 2008) en een herstel van het aanbod in andere werelddelen. Voor de komende jaren is in de EU, zolang de quotering nog bestaat, een verdere quotumuitbreiding voorzien; met welk percentage is nog onderwerp van discussie tussen de EU Landbouwministers en de EC.

Aangenomen mag worden dat de inkomensstijging in 2007 (en de eerste helft van 2008) melkveehouders tijdelijk heeft aangezet tot investeringen, waarbij de aankoop van grond er een is. Hetzelfde geldt voor akkerbouwers, die onder meer door hogere graanprijzen in 2006 en 2007, hogere inkomens behaalden dan in de voorgaande jaren.

Theorie en praktijk

De daling van de marktprijs van landbouwgrond tussen 2001 en 2004 blijkt forser dan wat men op basis van de daling van de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond vanwege de ont koppeling had mogen verwachten. Daarbij komt nog dat de in diezelfde periode aangekondigde afschaffing van de melkquotering een tegengestelde (positieve) invloed op de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond heeft, zij het dat die in 2003 aangekondigde afschaffing pas rond 2015 in zou gaan en vooralsnog met onzekerheden is omgeven. Die forse daling van de marktprijs van landbouwgrond tussen 2001 en 2004 lijkt dan ook in de eerste plaats het gevolg van de correctie op het doorschieten van de grondprijs in 2000/2001 (uiteenspatten zeepbel). In de tweede plaats is die correctie aangewakkerd door het dalen van de evenwichtsprijs van landbouwgrond vanwege de ont koppeling. In de derde plaats was er in diezelfde periode een tijdelijke stop van de aankopen van landbouwgrond ter realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur tijdens het 1^e kabinet Balkenende waardoor er 20 tot 30 procent van de vraag naar landbouwgronden weg viel. Dat betekent een kopersstaking. Dat doet de grondprijs dalen. Tenslotte heeft de malaise in de landbouw door opeenvolgende dierepidemieën in genoemde periode het vertrouwen in de sector doen afnemen.

Ook de financierbaarheid van grondaankopen is van belang voor de prijsvorming. Eerder is al aangegeven dat de aanloop naar de twee grote grondprijspieken in de afgelopen 40 jaar gepaard ging met een oplopende conjunctuur en een ruim monetair beleid van banken. De voor agrariërs onzekere toeslagrechten alsmede de toegenomen onzekerheid over opbrengstprijzen bij stijgende kosten moet haast wel leiden tot een meer terughoudende opstelling van kredietverleners.

4.2 Vooruitblik

Conjunctuur: kredietcrisis

De landbouw- en voedingssector heeft in vergelijking met andere sectoren van de economie minder problemen als gevolg van de kredietcrisis. Globaal geldt namelijk dat de omvang van de productie en afzet op peil blijft, maar wel staan door een gedaalde export naar bepaalde landen de prijzen meer onder druk dan in 'normale' economische omstandigheden het geval zou zijn. Hierbij speelt het kenmerk van de markten van agrarische producten een rol: al bij een geringe daling van de vraag (of afzet) dalen de prijzen sterk, en andersom kan ook gelden een sterke prijsstijging bij een geringe toename van de vraag.

De melk- en zuivelsector heeft hiervan momenteel duidelijk last; de prijzen op de zuivelmarkt zijn sterk gedaald en de melk(voorscot)prijs is inmiddels circa 10 euro per 100 kg lager dan in dezelfde periode vorig jaar. Om verdere prijsdaling tegen te gaan heeft de EU weer regelingen voor interventie en exportrestitutie ingesteld. Verwacht moet worden dat de lage melkprijs in 2009 een forse daling van het inkomen tot gevolg heeft, na overigens twee redelijk goede jaren (2007 en 2008). Voor de akkerbouw geeft het lopende afzetseizoen een gemengd beeld (graanprijzen iets hersteld, prijzen van aardappelen en uien blijven relatief laag). Het voor 2008 in december jl. door het LEI geraamde, vrij lage inkomen behoeft op grond hiervan (nog) geen bijstelling. In al deze landbouwsectoren geldt overigens dat de productie naar verwachting op peil blijft in 2009. Door de EU-besluiten kan de melkproductie in 2009 nog toenemen. Tegenover tegenvallende ontwikkelingen wat betreft de prijzen van producten en export, heeft de agrosector in 2009 dalende kosten van energie en brandstoffen, veevoeders, kunstmest en (container)transport.

In deze periode van financiële onzekerheden en sterk gedaalde aandelenkoersen kan het investeren in grond voor beleggers een relatief aantrekkelijke optie zijn. Grond is immers op lange termijn meer dan waardeverlopend gebleken (hoofdstuk 2).

Einde melkquotering in 2014/15

De aankondiging dat de melkquotering in 2015 wordt afgeschaft had een positief effect op de marginale opbrengstwaarde van landbouwgrond (bijlage 2) en daarmee ook op de marktprijs daarvan. Dat zal in de aanloop naar de daadwerkelijke afschaffing niet anders zijn. Tevens biedt het te zijner tijd wegvallen van de noodzaak om melkquotum aan te kopen melkveehouders meer financieringsruimte om in grond te investeren.

Niet verlengen derogatie

Het vanwege de Europese Nitraatrichtlijn per 1 januari ingevoerde stelsel van gebruiksnormen en de derogatie (uitzondering of ontheffing op de regel van 170 kg N per ha) maakt het aantrekkelijker om meer grond in gebruik te hebben (eigendom of pacht). Ook al omdat de afzetkosten voor dierlijke mest sinds 2006 hoger zijn dan voorheen.

Bij geen voortzetting van de derogatie van de Nitraatrichtlijn in de melkveehouderij stijgt de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond van bijna 700 naar ongeveer 850 euro per ha (bijlage 2). Die is overigens sterk afhankelijk van de kosten van de mestafzet in het buitenland. Door het niet verlengen van de derogatie neemt de vraag naar grond voor mestafzet in het binnenland toe en dat beïnvloedt de marktprijs van landbouwgrond in Nederland in positieve zin.

Na-ijleffect grondprijspiek rond de eeuwwisseling

Het eerste na-ijleffect van de grondprijspiek rond de eeuwwisseling lijkt zich in de afgelopen periode te hebben voltrokken. Na de piek van 2001 een daling, vanaf 2005 weer een stijging en dat zou volgens de cyclische beweging na 2008 weer tot een daling moeten leiden. Gezien evenwel de positieve

invloed van de daadwerkelijke afschaffing van de melkquotering in 2014/15, de mogelijkheid dat de derogatie niet wordt verlengd en de grondstoffencrisis nog vers in het geheugen zou het wel eens een gedempte daling kunnen worden.

Literatuur

Bijlage 1 De cijferreeksen achter de grondprijfiguren van hoofdstuk 2

Nominale en reële prijs (glds/ha) onverpachte*) boerderijen en onverpacht*) los bouwland, 1872-2008

Jaar	Boerderijen		Bouwland		Koopkracht-index 1995=100
	nominaal	reëel	nominaal	reëel	
1872-1879	1676	29290			1747.6
1880-1884	1392	25173			1808.4
1885-1893	1323	25768			1947.7
1894-1899	1217	23704			1947.7
1900-1904	1360	24594			1808.4
1905	1258	22750			1808.4
1912	1640	27706			1689.4
1919	2531	23718			937.1
1924-1929	2496	29395			1177.7
1930	2524	31964			1266.4
1931	1899	25298			1332.2
1932	1649	23221			1408.2
1933	1340	19957			1489.3
1934	1350	19011			1408.2
1935	1394	20761			1489.3
1936	1513	22533			1489.3
1937	1657	24678			1489.3
1938	1977	29443			1489.3
1939	1990	29637			1489.3
1940	1990	25201			1266.4
1941	1990	21926			1101.8
1942	1990	20161			1013.1
1943	1990	20161			1013.1
1944	1990	19404			975.1
1945	1990	16784			843.4

1946	1990	15777			792.8
1947	1990	14818			744.6
1948	1990	13962			701.6
1949	1990	13255			666.1
1950	1990	12298			618
1951	1990	10937			549.6
1952	2580	14180	2150	11816	549.6
1953	2730	15004	2250	12366	549.6
1954	3390	17859	2590	13644	526.8
1955	3710	19170	2600	13434	516.7
1956	3920	19859	2790	14134	506.6
1957	3990	19100	2930	14026	478.7
1958	3980	18650	2920	13683	468.6
1959	4200	19681	3070	14386	468.6
1960	4410	19995	3040	13783	453.4
1961	4770	21141	3260	14448	443.2
1962	4730	20367	3470	14942	430.6
1963	7710	32027	7100	29493	415.4
1964	8770	34203	8050	31395	390

*) Vanaf 1963 in onverpachte staat

Bronnen prijs boerderijen: H. Hoeve (1974), CBS, diverse jaren, DLG, diverse jaren en NVM: jaar 2008

Bronnen koopkrachtindex: H. Hoeve (1974), Land- en tuinbouwcijfers 2008, tabel 15-b.

Nominale en reële prijs (glds/ha) onverpachte*) boerderijen en onverpacht*) los bouwland, 1872-2008
(vervolg)

Jaar	Boerderijen a)		Bouwland		Koopkracht- index 1995=100
	nominaal	reëel	nominaal	reëel	
1965	9370	34885	8340	31050	372.3
1966	9610	33837	8220	28943	352.1
1967	9780	33438	8250	28207	341.9
1968	9850	32436	8520	28056	329.3
1969	9820	30098	9250	28351	306.5
1970	9830	28881	9250	27177	293.8
1971	11320	30847	9340	25452	272.5
1972	14600	36982	10410	26369	253.3
1973	18070	42320	12960	30352	234.2
1974	21370	45668	14780	31585	213.7
1975	25260	49055	18780	36471	194.2
1976	42820	76348	29650	52866	178.3
1977	56900	95308	40650	68089	167.5
1978	55370	89146	41450	66735	161
1979	51030	78892	37980	58717	154.6
1980	47100	68342	35700	51801	145.1
1981	39900	54224	28700	39003	135.9
1982	34600	44426	25200	32357	128.4
1983	39100	48797	29000	36192	124.8
1984	40200	48602	33300	40260	120.9
1985	44300	52363	37300	44089	118.2
1986	48300	57042	40200	47476	118.1
1987	47100	56002	36000	42804	118.9
1988	46800	55271	33400	39445	118.1
1989	48800	56998	33900	39595	116.8
1990	58900	67146	40100	45714	114

1991	57700	63816	38000	42028	110.6
1992	64400	69037	39600	42451	107.2
1993	54100	56589	38700	40480	104.6
1994	73500	74823	38500	39193	101.8
1995	56900	56900	39600	39600	100
1996	65000	63700	43400	42532	98
1997	68500	65760	50300	48288	96
1998	82300	77444	52900	49779	94.1
1999	92,100	85653	67600	62868	93
2000	108606	97094	78700	70358	89.4
2001	113298	96756	82100	70113	85.4
2002	107571	90252	77950	65400	83.9
2003	96393	79331	69850	57487	82.3
2004	88969	72598	64470	52608	81.6
2005	85919	68993	62260	49995	80.3
2006	89562	70485	64900	51076	78.7
2007	110814	85438	80300	61911	77.1
2008	118404	89750	85800	65036	75.8

a) Prijzen boerderijen 2000-2008 zijn geschat met behulp van de ontwikkeling van los bouwland.

*) Vanaf 1963 in onverpachte staat

Bronnen prijs boerderijen: H. Hoeve (1974), CBS, diverse jaren, DLG, diverse jaren en NVM: jaar 2008

Bronnen koopkrachtindex: H. Hoeve (1974), Land- en tuinbouwcijfers 2008, tabel 15-b.

Bijlage 2 Effect EU-besluiten 2003 op de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgronden²⁶

Inleiding

Deze bijlage gaat over het effect van de ont koppeling op de marginale opbrengstwaarde (schaduwprijs) van landbouwgrond. Vanzelfsprekend ten opzichte van de referentiesituatie, de situatie waarin er van ont koppeling geen sprake is. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM). Met behulp van DRAM wordt nagegaan hoe de marginale opbrengstwaarde van landbouwgrond zich ontwikkelt met en zonder gekoppelde directe betalingen. Tevens wordt met DRAM berekend in hoeverre de afschaffing van het melkquotum en de afschaffing van de derogatie invloed uitoefenen op de door de ont koppeling gewijzigde schaduwprijs van grond.

Nieuwe spelregels

De Fishler Reform van 2003 van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid betrof een herziening van het systeem van directe betalingen gekoppeld aan de productie naar ont koppelde bedrijfstoelagen. De bedrijfstoelagen worden uitgekeerd aan de hand van het aantal toeslagrechten per bedrijf en de waarde per toeslagrecht. Toeslagrechten zijn verleend aan bedrijven met granen, oliehoudende gewassen, zetmeelaardappelen, suikerbieten, braak, melkproductie, rundvleesproductie, schapen en kalfsvleesproductie. Het aantal toeslagrechten per bedrijf wordt bepaald aan de hand van het aantal hectares 'toeslaggerechtigde' gewassen in een basisperiode. Dat zijn in principe alle akkerbouw- en ruwvoedergewassen, inclusief fabrieksaardappelen, suikerbieten en grasland, waarvoor men in het verleden een gekoppelde directe betaling ontving.

Het aantal normale toeslagrechten verschilt per bedrijf, aangezien het aantal toeslagrechten is gebaseerd op het areaal marktordeninggewassen in een basisperiode: bedrijven met veel marktordeninggewassen (graan, oliezaden, suikerbieten, fabrieksaardappelen) in het bouwplan in de basisperiode hebben meer toeslagrechten dan bedrijven met weinig marktordeninggewassen in het bouwplan in dezelfde basisperiode. De gemiddelde waarde van een toeslagrecht kan tussen de bedrijven sterk verschillen.

Toeslagrechten zijn gekoppeld aan een bedrijf en kunnen onafhankelijk van het bouwplan worden verzilverd. Dit is een belangrijk verschil met het vroegere systeem van directe betalingen, die alleen verkregen konden worden als een bepaald product (melk, rundvlees, kalfsvlees) daadwerkelijk werd voortgebracht. De regels aangaande de berekening, uitbetaling en handel in toeslagrechten zijn vermeld in de "Brochure bedrijfstoelage 2008" van de Dienst Regelingen van het ministerie van LNV. De belangrijkste zijn dat:

- toeslagrechten (braak, gewone en met speciale voorwaarden) met en zonder grond kunnen worden verkocht, terwijl verhuur altijd met grond plaats dient te vinden;
- zowel de koper als de verkoper landbouwer dienen te zijn;
- de verkoper bij verkoop zonder grond aan de 80% regeling (80% van de initieel verkregen rechten dienen door de verkoper te zijn benut) moet voldoen;
- de koper van kale toeslagrechten (zonder grond) voldoende grond in gebruik dient te hebben, dat wil zeggen evenveel als de oppervlakte waar de toeslagrechten oorspronkelijk op hebben gerust.

²⁶ Deze bijlage is grotendeels ontleend aan het onderzoek "Grondprijzen en toelagen" dat het LEI in de 2^e helft van 2008 voor het ministerie van LNV heeft uitgevoerd.

Berekening schaduwprijs van landbouwgrond met DRAM: een voorbeeld

De schaduwprijs van grond op de regionale grondbalans voor akkerbouwgewassen geeft aan wat het saldo is van de minst renderende akkerbouwactiviteit. De schaduwprijs van grond op de regionale grondbalans voor ruwvoedergewassen geeft aan wat het saldo is van de minst renderende ruwvoederactiviteit. Een voorbeeld (tabel 1) moge een en ander verduidelijken.

De schaduwprijs van landbouwgrond is gelijk aan het saldo van de marginale activiteit. In de referentie is dat het 2^e gewas met een waarde van 550 euro/ha. Het verschil tussen het saldo van gewas 1 in de referentie (800 euro/ha) en in het scenario met volledige ont koppeling (400 euro/ha) is gelijk aan de gekoppelde betaling. In het scenario met volledige ont koppeling komt die te vervallen en het saldo van gewas 1 daalt daardoor tot 400 euro per hectare. Gewas 2 kent geen gekoppelde betaling in de referentie. In het scenario met volledige ont koppeling is het saldo van gewas 2 daarom gelijk aan het saldo van de referentie. De schaduwprijs van landbouwgrond daalt hierdoor van 550 euro/ha (gewas 2 in de referentie) naar 400 euro/ha (gewas 1 bij volledige ont koppeling).

Tabel 1 Voorbeeldberekening

Landbouwactiviteit	Referentie	Volledige ont koppeling
Gewas 1	800	400
Gewas 2	550	550
Schaduwprijs landbouwgrond	550	400

Effect ont koppeling op de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond

Tabel 4.2 laat zien dat volledige ont koppeling tot een sterke daling van de schaduwpreizen van landbouwgrond voor akkerbouwgewassen en ruwvoergewassen leidt. Gemiddeld in Nederland daalt de maximale opbrengstwaarde (schaduwprijs) van landbouwgrond met ruim 20%, dat is € 140 per hectare (tabel 2). Het betreft het gewogen gemiddelde van een daling van de schaduwprijs van landbouwgrond voor akkerbouwgewassen met ruim 55% en een daling van de schaduwprijs van landbouwgrond voor ruwvoedergewassen met 7%. De gemiddelde schaduwprijs van grond gebruikt voor akkerbouwgewassen daalt relatief het sterkst. Dat komt omdat door de ont koppeling de premie op de minst renderende gewassen (granen en oliehoudende zaden) met 400 euro per hectare daalt.

Tabel 2 Effect ont koppeling op (marginale) opbrengstwaarde landbouwgrond (ref.=100)

Gekoppelde bedragen (referentie)	Volledige ont koppeling (in % van de referentie)
----------------------------------	--

Akkerbouw	612	44
Ruwvoer	723	93
Nederland	688	79

Bron: dit onderzoek

De schaduwprijs van grond gebruikt voor ruwvoedergewassen daalt gemiddeld slechts met 7%. De schaduwprijs van grond voor ruwvoedergewassen wordt bepaald door gebruik te maken van verschillende typen melkkoeien. De gekoppelde directe betaling van het type melkkoe met het laagste saldo per hectare in de referentie is relatief laag. Andere typen melkkoeien gaan relatief harder achteruit bij volledige ont koppeling. Deze typen hebben echter een hoger saldo per hectare in de referentie. Het gevolg is dat het laagste saldo per hectare per type melkkoe in de referentie, relatief dicht bij het laagste saldo per hectare per type melkkoe ligt in het scenario met volledige ont koppeling.

Effect inclusief afschaffing melkquotering

Tegelijk met de beleidsverandering van gekoppelde naar ont koppelde betalingen, werd aangekondigd dat de melkquotering in 2015 zal worden afgeschaft, althans voor zover een meerderheid van de EU-landen te zijner tijd niet tegen afschaffing stemt. Het effect hiervan op de ontwikkeling van de grondprijs is in de vorige paragraaf niet meegenomen. Daar is steeds verondersteld dat de zeer waarschijnlijke afschaffing van de melkquotering en de aanscherping van het mestbeleid geen invloed hebben op de effecten van ont koppeling op de marginale opbrengstwaarde van landbouwgrond. In deze paragraaf wordt nagegaan wat het effect is van de ont koppeling op de opbrengstwaarde van landbouwgrond inclusief de voorgenomen afschaffing van de melkquotering. Daarbij wordt uitgegaan van een daling van de melkprijs met 13%. Na afschaffing van de melkquotering en de daling van de melkprijs met 13% neemt de totale melkproductie in Nederland toe. Dat betekent onder meer dat de referentiesituatie verandert omdat de gekoppelde betaling over een grotere productie moet worden verdeeld waardoor de gekoppelde betaling per kg melk daalt.

Gegeven bovenstaande veronderstellingen laat tabel 3 zien wat het effect is van ont koppeling van directe betalingen op de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond inclusief afschaffing van de melkquotering. Nu daalt de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond met slechts 13%. Zonder afschaffing van melkquotering, was het effect van ont koppeling een daling van ruim 20% (tabel 2). Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de gemiddelde schaduwprijs van landbouwgrond sterk toeneemt vanwege de afschaffing van de melkquotering; namelijk van gemiddeld ongeveer €700 (tabel 2) tot €1000 per ha (tabel 3). Door de productievergroting wordt er meer grond voor de melkveehouderij gebruikt, waardoor minder renderende gewassen of dieren het veld moeten ruimen. Daardoor stijgt de marginale opbrengstwaarde van grond. Het effect van de ont koppeling op de schaduwprijs van landbouwgrond wordt er in procenten kleiner. In absolute euro's is er evenwel per saldo sprake van een stijging: van 688 tot 883 euro/ha.

Tabel 3 Effect ont koppeling op (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond inclusief de voorgenomen afschaffing van het melkquotum (referentie = 100)

	€/ha	(in % van de referentie)
--	------	--------------------------

Gekoppelde betaling inclusief afschaffing melkquotering (referentie)	1.016	
Volledige ont koppeling inclusief afschaffing melkquotering	883	87

Bron: dit onderzoek

Effect inclusief afschaffing derogatie

Zoals gezegd is ook het mestbeleid belangrijk voor de prijs van landbouwgrond. De belangrijkste vraag is of de derogatie verlengd wordt na 2009. Bij geen voortzetting van de derogatie van de Nitraatrichtlijn in de melkveehouderij stijgt de gemiddelde schaduwprijs van landbouwgrond: van bijna € 700 (tabel 2) naar ongeveer € 850 per ha (tabel 4). De reden is uiteraard de toegenomen vraag naar grond voor mestafzet in het binnenland. De gemiddelde schaduwprijs van landbouwgrond in het scenario zonder derogatie is sterk afhankelijk van de kosten van de mestafzet in het buitenland. In het nieuwe evenwicht worden deze kosten gelijk verondersteld aan € 20 per m³ voor rundveemest, € 17,5 per m³ voor varkensmest en € 15 per m³ voor vaste pluimveemest. Als experiment is ook doorgerekend met hoeveel de schaduwprijs van landbouwgrond toeneemt wanneer de afzetkosten van mest twee keer zo hoog zouden zijn. In dat geval ligt de schaduwprijs niet 20% boven de schaduwprijs van landbouwgrond in de referentie, maar 70 tot 80%.

Tabel 4 laat zien dat het effect van de ont koppeling op de gemiddelde schaduwprijs van landbouwgrond in het geval van het niet voortzetten van de derogatie beperkt blijft tot -15% in plaats van -20% (tabel 2).

Tabel 4 Effect ont koppeling op (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond inclusief de afschaffing van de derogatie (referentie = 100)

	€/ha	(in % van de referentie)
Gekoppelde betaling inclusief het niet voortzetten van de derogatie (referentie)	849	
Volledige ont koppeling inclusief het niet voortzetten van de derogatie	719	85

Bron: dit onderzoek

Effect inclusief afschaffing melkquotering en afschaffing derogatie

Het effect van de ont koppeling op de schaduwprijs van landbouwgrond blijft beperkt tot 12% wanneer tegelijkertijd zowel de melkquotering als de derogatie worden afgeschaft (tabel 5).

Tabel 5 Effect ont koppeling op (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond inclusief de afschaffing van zowel de melkquotering als de derogatie (referentie = 100)

	€/ha	(in % van de referentie)
Gekoppelde betaling inclusief afschaffing melkquotering en geen voortzetting derogatie (referentie)	1.096	
Volledige ontkoppeling inclusief afschaffing melkquotering en geen voortzetting derogatie	967	88

Bron: dit onderzoek

Zowel de afschaffing van het melkquotum als het niet voortzetten van de derogatie hebben een positief effect op de schaduwprijs van grond, terwijl de ontkoppeling daarop een negatief effect heeft. Per saldo gaat het om een positief effect van ongeveer 40% (967 ten opzichte van 688 euro/ha). De ontkoppeling moet de afschaffing van de melkquotering mogelijk maken. Dat betekent dat het effect van deze gezamenlijke maatregelen op de (marginale) opbrengstwaarde van landbouwgrond in deze studie centraal staan. Per saldo houdt dat een stijging in van 28 procent (883 ten opzichte van 688 euro/ha).