

An aerial photograph of a large farm complex. The central part of the image shows several large, modern farm buildings with various roof colors (white, grey, blue, red). There are parking lots with many cars and trucks. The farm is surrounded by large agricultural fields, some of which are plowed and brown, while others are green. In the background, there is a residential area with houses and trees. The text is overlaid on the top left portion of the image.

De markt doorgrond

Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland

Reeds verschenen publicaties

Een andere marktwerking

Barrie Needham (2005)
ISBN 90 5662 437 7

Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie

Raspe et al. (2004)
ISBN 90 5662 414 8

Scenario's in Kaart. Model- en ontwerpbenaderingen voor toekomstig ruimtegebruik

Groen et al. (2004)
ISBN 90 5662 377 X

Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands

Van Ravesteyn & Evers (2004)
ISBN 90 5662 376 1

Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd

Hilbers et al. (2004)
ISBN 90 5662 375 3

Ex ante toets Nota Ruimte

CPB, RPB, SCP (2004)
ISBN 90 5662 412 1

Tussenland

Frijters et al. (2004)
ISBN 90 5662 373 7

Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk

Dammers et al. (2004)
ISBN 90 5662 374 5

Duizend dingen op een dag. Een tijdsbeeld uitgedrukt in ruimte

Galle et al. (2004)
ISBN 90 5662 372 9

De ongekende ruimte verkend

Gordijn et al. (2003)
ISBN 90 5662 336 2

De ruimtelijke effecten van ICT

Van Oort et al. (2003)
ISBN 90 5662 342 7

Landelijk wonen

Van Dam et al. (2003)
ISBN 90 5662 340 0

Naar zee! Ontwerpen aan de kust

Bomas et al. (2003)
ISBN 90 5662 331 1

Energie is ruimte

Gordijn et al. (2003)
ISBN 90 5662 325 7

Scene. Een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland

Dammers et al. (2003)
ISBN 90 5662 324 9

**DE MARKT DOORGROND EEN INSTITUTIONELE ANALYSE VAN
GRONDMARKTEN IN NEDERLAND**

Arno Segeren
Barrie Needham
Jan Groen

NAi Uitgevers, Rotterdam
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2005



Op 13 februari 2005 kwam Jan Groen, één van de auteurs van dit boek, bij een verkeersongeval om het leven. Zijn dood was een groot persoonlijk verlies voor het RPB. Het boek was op 13 februari nagenoeg gereed. Het verschijnen van dit boek staat voor ons dan ook geheel in het teken van de dierbare collega en warme vriend die Jan voor ons is geweest.

Wim Derksen

De tragische dood van Jan was en is nog steeds een enorme schok voor ons. We hebben Jan in dit project leren kennen als een innemende en deskundige collega, met wie het prettig was samen te werken. Jan had een belangrijk aandeel in de harmonieuze samenwerking die kenmerkend was voor het onderzoekstraject. We hebben Jan tijdens de afronding van dit project moeten missen; een gemis dat zich nog sterker zal doen voelen bij verder onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau.

*Arno Segeren
Barrie Needham*

Samenvatting 7

Inleiding

De aanleiding voor dit project 13
Doelstelling bij dit project 14
De onderzoeksopzet 14
De structuur van het rapport 16

Een theoretisch kader voor de grondmarkt

Heeft Nederland een grondmarkt? 19
Eén grondmarkt of meerdere deelmarkten 21
De neoklassieke economische theorie 21
De institutionele economie: een markt met regels 23
Prijzen op een markt met regels 24
Formele en informele regels op de grondmarkt 26
De invloed van transactiekosten op de marktwerking 28
Een markt in rechten 29
Het beoordelen van marktwerking 31
Conclusies 33

De markt voor landbouwgrond

Inleiding 37
De vragers 37
De aanbieders 42
Interactie tussen vraag en aanbod 44
De relevante (wets)regels, plannen en het beleid 47
De aan grond gebonden rechten 52
De relevante subsidies en regelingen 61
De relevante fiscaliteiten 64
De Nederlandse praktijken 67
Transactiekosten 69
De uitkomsten: prijs 72
De uitkomsten: volume 78
De prognoses: volume 82
Conclusies over de markt voor landbouwgrond 84

De vier casestudygebieden: landbouw 89

De markt voor grond op bedrijventerreinen

Inleiding 103
De vragers 104
De aanbieders 109
Interactie tussen vraag en aanbod 113
De relevante wetsregels 116
De aan grond gebonden rechten 119
Subsidies 120
Fiscaliteiten en andere bedrijfseconomische zaken 122
De Nederlandse praktijken in perspectief 125
Transactiekosten 129
De uitkomsten: prijs 129
De uitkomsten: volume 132
De prognoses: volume 132
Conclusies over de markt voor grond op bedrijventerreinen 138

De vier casestudy-gebieden: bedrijventerreinen 143

Conclusies

Inleiding 155
Het theoretisch kader toegepast op de grondmarkt 155
Twee sectorale grondmarkten 158
De rol van de overheid 159
Gedachte-experimenten voor een andere koers 161
Tot slot 165

Literatuur 167

Bijlage: interviews en gesprekken 171

Over de auteurs 173

SAMENVATTING

De huidige arrangementen op de grondmarkt zijn onoverzichtelijk (landbouw) en vastgeroest (bedrijventerreinen). Het handelen van actoren op de grondmarkt, waaronder verschillende overheden, heeft belangrijke nadelige neveneffecten, ook op andere beleidsterreinen.

- Zo heeft de werking van de markt voor landbouwgrond ertoe geleid dat de grond een speculatieproduct is geworden; de prijzen stijgen ver uit boven de waarde bij agrarisch gebruik. Bedrijfsovernames binnen de landbouw zijn hierdoor problematisch, en investeringen in natuur, water en recreatie komen moeilijk en slechts tegen hoge, publieke, kosten van de grond.
- De werking van de grondmarkt voor bedrijvigheid zorgt daarnaast voor een onevenredig snelle uitbreiding van het areaal, stimuleert functiescheiding en leidt tot een onnodig snelle veroudering van bedrijventerreinen.

De rol van de overheid op de grondmarkt moet daarom grondig worden heroverwogen:

- Op dit moment is de overheid meer marktspeler (handelen in grond) dan marktmeester (bepalen van de regels waarbinnen dit gebeurt). Deze situatie wringt omdat de overheid op deze manier meerdere petten op heeft.
- De overheid zou haar rol hierbij zoveel mogelijk moeten beperken tot die van een marktmeester die duidelijkheid schept; die de regels bepaalt en handhaaft. De overheid zou zich dan ook moeten terugtrekken als marktspeler en ook zo min mogelijk actief grondbeleid moeten voeren.
- Maar een fundamentele koerswijziging moet worden ingevoerd in kleine stappen, omdat een te rigoureuze omvorming de bestaande arrangementen zou kunnen ontwrichten en de werking van de markt te veel zou verstoren.

Achtergrond

De overheid in Nederland maakt beleid voor het gebruik van de ruimte: ze plant locaties voor nieuwbouw, reservering voor water, herstructurering van delen van de stad, enzovoort. Verschillende overheidslagen en -instanties houden zich hiermee bezig. Hierbij draait veel om de vraag naar en het aanbod aan grond. De overheid koopt bijvoorbeeld grond aan om de Ecologische Hoofdstructuur te kunnen realiseren, maar die grond komt vaak minder snel of tegen hogere prijzen op de markt dan verwacht of gewenst. Het beleid zou dan ook meer rekening moeten houden met de manier waarop de actoren op deze grondmarkt handelen.

Het Ruimtelijk Planbureau wil in deze studie meer inzicht geven in de wijze waarop de grondmarkt in Nederland functioneert. Dit inzicht moet leiden tot een verbetering van het overheidsbeleid op dit terrein. Daarvoor inventariseert deze studie onder andere de overheidsmaatregelen die worden genomen om de werking van die grondmarkt te beïnvloeden, en met name de ruimtelijke gevolgen daarvan.

Om te begrijpen hoe de grondmarkt in de praktijk werkt, is empirisch onderzoek vereist. In deze studie beperken we dit onderzoek tot twee belangrijke deelmarkten: de markt voor landbouwgrond en de markt voor grond voor bedrijvigheid. Casestudy's, analyse van de grondprijzen en grondmobiliteit in beide deelmarkten, en interviews met deskundigen moeten daarbij antwoord geven op de onderzoeksvragen.

Theoretisch kader

Om het empirisch onderzoek uit te kunnen voeren is het noodzakelijk te beschikken over een goed theoretisch kader. In deze studie is gekozen voor het kader van de institutionele economie. Deze theorie is bij uitstek geschikt om de grondmarkt te analyseren, omdat ze de nadruk legt op het handelen van mensen binnen een kader van regels, en een markt nu eenmaal niet kan werken zonder regels. De institutionele economie onderscheidt bij een transactie drie belangrijke mechanismen: prijs, vertrouwen en opgelegde regels. Afhankelijk van de marktstructuur (markt, netwerk of hiërarchie) spelen deze mechanismen een meer of minder belangrijke rol bij het tot stand komen van een transactie.

De markt voor landbouwgrond

De markt voor landbouwgrond is zeer complex en daardoor onoverzichtelijk. Ten eerste is de afgelopen jaren een steeds groter aantal actoren en belanghebbenden – ook van buiten de sector – actief op deze grondmarkt; niet alleen de agrariërs zelf, ook bijvoorbeeld ontwikkelaars en particulieren begeven zich op de markt.

Ten tweede kenmerkt de landbouwgrondmarkt zich door een woud aan regels, subsidies en fiscaliteiten, waarop de landbouwsector zelf overigens deels heeft aangedrongen. Zo beijvert de sector al decennia lang een gunstige fiscale behandeling van landbouwgrond, een voordeel waar actoren op andere vastgoedmarkten geen aanspraak op kunnen maken.

Ten derde is de overheid een complicerende partij op de agrarische grondmarkt, omdat ze daar verschillende rollen heeft. Niet alleen beslist de overheid over ruimtelijke plannen, ze stelt ook regels op die de werking van de markt beïnvloeden en bovendien is ze zelf actief als koper en verkoper van grond.

Een vierde complicerende factor is de prijs van landbouwgrond: die wordt niet langer bepaald door de agrarische opbrengstwaarde, maar vooral door mogelijke (toekomstige) bestemmingen, zoals woningbouw, bedrijventerreinen, natuur en infrastructuur.

Hier doen zich grote regionale verschillen voor. De verwachtingswaarde van de grond is immers hoger in gebieden waar veel vraag is naar grond voor stedelijke uitbreiding. Daarnaast worden door zogenaamde inktvlekwerking ook in andere agrarische gebieden de grondprijzen opgedreven. De aanleg van woon- en werklocaties in het westen en zuiden van het land kan leiden tot grondprijstijgingen in Zeeland, Flevoland en Groningen. Boeren uit het westen kunnen namelijk relatief veel geld bieden voor een hectare grond elders. Dit komt ten eerste doordat hun grond relatief meer geld heeft opgeleverd; ten tweede doordat boeren bij herinvesteringen de agrarische waarde van hun grond niet hoeven af te rekenen met de belastingdienst; en ten derde doordat ze in het geval van bepaalde vormen van overheidsingrijpen gebruik kunnen maken van de herinvesteringreserve: ze hoeven dan ook geen belasting te betalen over het deel van de prijs dat boven de agrarische waarde van de grond ligt, en kunnen die belasting 'geruisloos' doorschuiven en pas betalen bij bedrijfsbeëindiging.

Landbouwgrond is zo meer en meer een speculatieproduct geworden, waarvan de prijs varieert van twee keer zo hoog als de waarde bij agrarisch gebruik in het geval van een agrarische bestemming tot een veelvoud ervan als er een bestemmingswijziging plaatsvindt.

Als laatste complicerende factor noemen we het beleid. Ruimtelijk beleid is van invloed op de markt voor landbouwgrond. Andersom beïnvloeden de arrangementen op de markt voor landbouwgrond niet alleen het ruimtelijk beleid, ze leiden bovendien tot ongewenste situaties op andere beleids-terreinen:

- Voor nieuwkomers in de landbouwsector wordt het steeds moeilijker om hun bedrijfsvoering rendabel te maken. Slechts met medewerking van familie en de belastingdienst is het mogelijk een bedrijf over te nemen, maar zelfs dan is het problematisch.
- Investeringsprojecten in natuur (EHS) en veiligheidsprojecten tegen overstromingen (Ruimte voor de Rivier) gaan gepaard met dermate hoge kosten dat ze ter discussie komen te staan. Daarnaast is het beslissingstraject erg lang, wat invloed heeft op de markt en op de bedrijfsvoering; potentiële kopers worden afgeschrikt omdat onduidelijk is of hun investeringen nog zullen renderen.
- Natuur en recreatie rondom de steden komen steeds moeilijker van de grond. De verwachtingswaarde van de grond is dermate hoog dat eigenaren liever speculeren op verkoop voor woningbouw, omdat die veel meer oplevert dan verkoop voor natuur of recreatie.

De markt voor grond voor bedrijvigheid

De markt voor grond voor bedrijvigheid is veel meer een afzonderlijk segment dan de markt voor landbouwgrond; er is weinig invloed van andere deelmarkten.

De werking van deze deelmarkt wordt grotendeels bepaald door gemeenten: ze stellen de meeste relevante regels op en domineren het aanbod.

Gemeenten trekken graag bedrijven aan omdat die de plaatselijke werkgelegenheid en economie stimuleren; ze zorgen er dan ook voor dat ze altijd voldoende aanbod aan grond hebben voor een redelijke prijs. Particuliere aanbieders van bouwrijpe grond en bedrijfsgebouwen, ook in de huursector, krijgen door de lage prijzen die de gemeenten vragen, nauwelijks poot aan de grond. Voor zover ze er al zijn, is hun aanbod zo klein dat zij prijsvolgers zijn van de gemeentelijke prijzen.

De vraag naar grond voor bedrijventerreinen komt voornamelijk uit de regio. Een bedrijf zoekt grond in zijn eigen regio omdat het zijn bestaande contacten, vooral met werknemers, dan niet hoeft te breken.

Zowel bedrijven als gemeenten zijn tevreden met de huidige marktwerking en willen op dezelfde manier doorgaan. Hierin worden zij ondersteund door – onder andere – de Kamers van Koophandel.

Bedrijven en gemeenten zijn weliswaar tevreden, maar de huidige arrangementen op de grondmarkt hebben nadelige effecten, die aanleiding kunnen zijn voor een hervorming. Met name de ruimtelijke gevolgen van de marktwerking zijn ongunstig; bovendien zijn ze vaak strijdig met de doelstellingen van ander ruimtelijk beleid:

- Het totale areaal bedrijventerreinen breidt zich vrij gemakkelijk uit. Die uitbreiding botst met het beleid van zorgvuldig ruimtegebruik en het beschermen van de open ruimten – een beleid dat bijvoorbeeld wél een rem zet op de uitbreiding van ruimte voor wonen. Voor de woningzoekende burger is het dan ook moeilijk te begrijpen waarom de ruimte voor werken zich maar liefst twee keer zo snel mag uitbreiden als de ruimte voor wonen.
- De markt kenmerkt zich door een toenemende functiescheiding; bedrijven vestigen zich bij elkaar terwijl sommige vormen van bedrijvigheid prima met woonfuncties gemengd kunnen worden. Zowel gemeenten als bedrijven geven in de praktijk de voorkeur aan functiescheiding: gemeenten zien bedrijven graag verhuizen van een woonwijk naar een bedrijventerrein, zodat ze de vrijgekomen grond kunnen gebruiken voor de lucratievere woningbouw; voor bedrijven is een locatie op een bedrijventerrein veel eenvoudiger te vinden en goedkoper dan een locatie elders. Die functiescheiding is tegengesteld aan het huidige beleid van functiemenging en strookt niet met het mobiliteitsbeleid; het beleid pleit voor een afname, maar de functiescheiding leidt juist tot een toename van de afstand tussen wonen en werken en het aantal woon-werkverplaatsingen.
- Het relatief lage aandeel van de prijs van grond en gebouwen in de totale investeringen van een bedrijf heeft tot gevolg dat bedrijven weinig investeren in het onderhoud van hun pand en perceel; verhuizen naar een ander stuk grond is vaak goedkoper. Vastgoedbeleggers zouden hun grond en pand wel goed onderhouden; ze investeren in die grond en gebouwen om ze te verhuren en hebben dus belang bij een goede staat van onderhoud. Momenteel is echter maar weinig in bezit van

particuliere verhuurders, omdat die grond bij de huidige lage prijzen voor hen geen interessante investering is. Het slechte onderhoud leidt tot een snelle veroudering van de toch al niet hoogwaardige bedrijventerreinen. Die veroudering vormt een maatschappelijk probleem; de kosten voor herstructurering komen bij de huidige werking van de markt terecht bij de overheid.

Tijd voor een nieuwe koers?

De institutionele analyse van de twee bestudeerde grondmarkten laat zien hoe nauw de regels, organisaties en praktijken met elkaar zijn verweven. Het is dan ook lastig hierin wijzigingen door te voeren. Beide bestudeerde deelmarkten, hoe verschillend ook, laten echter zien dat verandering gewenst is. De huidige werking van de grondmarkt is niet alleen uitermate complex, zij is bovendien niet altijd doeltreffend en doelmatig; beleidsdoelen worden niet of tegen te hoge maatschappelijke kosten of met te veel publieke middelen gehaald.

In de institutionele economie gaat het erom alternatieven voor de werking van de grondmarkt te vinden, die wél doeltreffend en doelmatig zijn. Die gedegen alternatieven rechtvaardigen het besluit om het bestaande arrangement daadwerkelijk te gaan veranderen.

De eerste stappen op weg naar het alternatief moeten vervolgens bestaan uit kleine beleidsveranderingen; de mogelijkheden voor een koerswijziging in het beleid zijn immers beperkt. Daarnaast zullen grote koerswijzigingen leiden tot weerstand van marktpartijen, met name wanneer die tevreden zijn met de huidige werking van de markt. Tot slot is een markt niet gebaat bij te grote schokken; ze leiden tot onduidelijke situaties voor de marktpartijen, die dan minder snel geneigd zijn tot handelen. De nieuwe arrangementen moeten daarom langzaam vorm krijgen voor alle betrokkenen.

De overheid zou haar rol hierbij zoveel mogelijk moeten beperken tot die van een strenge – doch rechtvaardige – marktmeester die duidelijkheid schept, de regels bepaalt en handhaaft. De overheid zou zich dan ook moeten terugtrekken als marktspeler en geen, of zo min mogelijk, actief grondbeleid moeten voeren. Dus wel bestemmingsplannen maken, maar niet zelf de bouwrijpe grond uitgeven. Dat kunnen marktpartijen ook. Deze rol van de overheid schept duidelijkheid; voor de burger, de marktpartijen, maar ook voor de overheid – in al zijn geledingen – zelf. De markt zal er beter door functioneren.

INLEIDING

De Nederlandse overheid maakt beleid voor het gebruik van de ruimte. Ze maakt bijvoorbeeld plannen voor nieuwbouw van woningen, voor infrastructuur, herstructurering van de stad en natuurgebieden. Voor al deze functies is grond nodig. De overheid heeft dan ook te maken met de eigenaren van grond en de mensen en organisaties die grond willen hebben. Voor de uitvoering van het beleid is het belangrijk rekening te houden met hoe er op de grondmarkt gehandeld wordt.

De aanleiding voor dit project

Wil een beleidsmaker dat het beleid slaagt, dan zal hij bij het ontwerpen van dat beleid rekening moeten houden met hoe grondmarkten werken. Achter veel ruimtelijk beleid zit, impliciet of expliciet, een beleidstheorie¹ die uitgaat van bepaalde veronderstellingen over de grondmarkt. Van deze veronderstellingen geven we ter illustratie twee voorbeelden. Het beleid voor de Ecologische Hoofdstructuur veronderstelt dat, als de overheid voldoende geld reserveert voor het kopen van het vastgestelde aantal hectaren, het mogelijk zal zijn die hectaren agrarische grond te verwerven volgens een vooraf vastgesteld tijdsplan. Echter, dit zal slechts lukken als de huidige eigenaren willen verkopen. Een tweede voorbeeld: het beleid voor verstedelijking veronderstelt dat het altijd mogelijk zal zijn om agrarische grond te verkrijgen voor de bouw. Immers, zo luidt de veronderstelling, agrarische grond zal vrijkomen omdat de productie van bepaalde gewassen af zal nemen, waardoor deze grond voor bebouwing zal worden aangeboden. Maar het is mogelijk dat agrariërs willen blijven verbouwen of hun grond om andere redenen niet af willen stoten.

In de praktijk blijken dergelijke veronderstellingen over grondmarkten niet altijd juist te zijn, waardoor de bestaande beleidstheorieën niet altijd even goed werken; ze houden onvoldoende rekening met de praktijk, de werking van de grondmarkt. Hiervan geven we ook twee voorbeelden. De uitvoering van de Ecologische Hoofdstructuur loopt vertraging op en kost meer geld dan verondersteld, omdat enerzijds de zogenaamde grondmobiliteit in landelijke gebieden lager is dan werd aangenomen (Dooren e.a. 1997) en anderzijds de aankoop van grond tegen hogere prijzen geschiedt dan waarvan was uitgegaan. Een ander voorbeeld: de financiering en organisatie van de ontwikkeling op Vinex-locaties loopt anders dan was voorzien, omdat projectontwikkelaars veel bouwgrond hebben aangekocht terwijl gemeenten dachten dat zelf te doen (Nooteboom & Needham 1995).

De huidige kennis van de grondmarkt is voor de uitvoering van het overheidsbeleid blijkbaar niet toereikend: er is behoefte aan betere beleidstheorieën over de werking van grondmarkten.²

1. De term 'beleidstheorie' komt van Hoogerwerf (1984) en hij bedoelt ermee de veronderstellingen en uitgangspunten van de beleidsvoerder en de manier waarop hij daarvan gebruik maakt. Van de Graag en Hoppe (1996:70) herformuleren deze als: 'De beleidstheorie geeft weer waarom naar het oordeel van de beleidsactor op een bepaald beleidsterrein op een bepaalde manier gehandeld moet worden.'

2. Over alternatieven voor de huidige marktwerking is een rapport verschenen met als titel 'Een andere marktwerking; een verkenning van de mogelijkheden van het Nederlandse ruimtelijke beleid' (Needham 2005).

Doelstelling bij dit project

In dit project willen we te weten komen hoe grondmarkten werken. Dit inzicht moet leiden tot betere beleidstheorieën. Daarvoor is het nodig dat we meer inzicht krijgen in de volgende onderwerpen en onderzoeksvragen.

Ten eerste, hoe werkt de grondmarkt in Nederland?

Is er één markt of zijn er meerdere markten? Wie zijn de vragers en wie de aanbieders, en hoe vinden zij elkaar? Hoe reageert de vrager op prijs en prijsveranderingen, en hoe de aanbieder? Wat voor soort concurrentie is er tussen vragers om een stuk grond, en wat voor concurrentie tussen aanbieders om de gunst van de vrager?

Ten tweede, welke overheidsmaatregelen beïnvloeden de werking van de grondmarkten, en wat zijn daarvan de ruimtelijke gevolgen?

Bevorderen ze functiescheiding of functiemenging? Zorgen ze voor een hogere of lagere intensiteit van het grondgebruik? Stimuleren ze bebouwing binnen of buiten de steden? Hebben ze versnippering van de agrarische grond tot gevolg of houden ze de grond juist bijeen? Stimuleren ze goed onderhoud van gebouwen? Sluiten ze bepaalde soorten functies uit?

Ten derde, hoe kunnen inzichten in de werking van grondmarkten worden toegepast om het overheidsbeleid te verbeteren? Met andere woorden, zijn er betere beleidstheorieën mogelijk?

De hierboven genoemde maatregelen zijn regels, praktijken en organisaties waarmee de overheid haar beleid probeert te realiseren. Deze regels, praktijken en organisaties spelen in dit project dan ook een belangrijke rol: zo bespreken we wat de invloed van die regels is op de marktprocessen en de marktuitskomsten, en wat voor wisselwerking er is tussen de verschillende soorten regels.

Inzicht in de marktwerking moet het in de eerste plaats mogelijk maken om de gevolgen van beleidsmaatregelen beter te voorspellen. In de tweede plaats moet dit inzicht ideeën leveren over hoe die regels kunnen worden gewijzigd om de werking van de grondmarkt(en) doelbewust te laten veranderen. Hierbij hoort het kunnen voorspellen van de gevolgen van andere veranderingen, die zich buiten het ruimtelijk beleid afspelen, zoals de grotere betrokkenheid van ontwikkelaars op bouwlocaties en de invoering van de nieuwe pachtwet.

De onderzoekszopzet

De eerste stap in het onderzoek bestond uit het kiezen van een theoretische ingang, die we vonden in de economie, de wetenschap die markten bestudeert. Theorieën uit de institutionele economie bleken geschikt om richting te geven aan ons onderzoek. In tegenstelling tot de mainstream neo-klassieke economie richt de institutionele economie zich namelijk niet zozeer op de *marktuitskomsten*, maar op de *marktwerking*, die ook in ons project het belangrijkste onderwerp van onderzoek is.

De tweede stap die gezet moest worden, bracht ons van de theorie naar de praktijk. Onderzoek naar de werking van grondmarkten in Nederland kan zich natuurlijk niet tot theoretische uitspraken beperken; we willen weten hoe markten in de praktijk werken. Hiervoor is empirisch onderzoek nodig. Empirisch onderzoek naar marktwerking vereist het in detail bestuderen van de feitelijke werking van bestaande markten. We hebben twee belangrijke (veronderstelde) segmenten geselecteerd waarop het theoretisch kader kan worden toegepast:

- de markt voor grond voor de landbouw;
- de markt voor grond voor bedrijvigheid.

Deze grondmarkten zijn geselecteerd op basis van de volgende overwegingen. Ten eerste wilden we kunnen voortbouwen op gedegen informatie over marktuitskomsten en op bestaand onderzoek naar marktwerking. Ten tweede moest de grondmarkt in de te onderzoeken segmenten belangrijk zijn voor actuele beleidsvraagstukken. Ten derde moest het mogelijk zijn om de gewenste informatie daadwerkelijk te verzamelen.

De markten voor landbouwgrond en voor grond voor bedrijvigheid voldoen aan alle drie deze overwegingen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de markt voor grond voor de woningbouw: die voldoet aan de eerste twee, met name de beleidsrelevantie is zeer hoog, maar niet aan de derde overweging; de actoren op deze markt zijn vaak niet bereid om met anderen daarover te praten, omdat de financiële belangen zo groot zijn.

De derde stap was een verkenning van beide deelmarkten, de markt voor landbouwgrond en die voor bedrijventerreinen. Die verkenning bestond uit een literatuurstudie, een data-analyse (grondprijzen en grondmobiliteit op de beide deelmarkten) en interviews met deskundigen.³ Zo kregen we een overzicht van welke relevante kennis al aanwezig is, en welke niet.

De vierde stap bestond uit empirisch onderzoek naar de marktwerking en de marktuitskomsten van beide deelmarkten. Hierbij werd de al aanwezige kennis verdiept en kon de nog ontbrekende informatie worden verzameld. Empirisch onderzoek naar marktwerking vereist inzicht in de marktprocessen, terwijl marktuitskomsten zich beperken tot prijzen en hoeveelheden. Inzicht in de marktprocessen kan slechts worden verkregen door empirisch onderzoek onder de marktactoren en de wisselwerking tussen actoren. Voor dit empirisch onderzoek naar marktwerking hebben we beperkte geografische gebieden geselecteerd: vier casestudygebieden zowel voor de markt in landbouwgrond, als voor de markt in grond op bedrijventerreinen. Binnen elke casus hebben we de verschillende marktinteracties kunnen onderzoeken, en bovendien konden we waarnemen en onderkennen hoe die marktinteracties binnen één gebied elkaar beïnvloeden.

Wat voor soort uitspraken zijn wetenschappelijk verantwoord op basis van deze onderzoeksmethode? Over de twee marktsectoren zijn gedetailleerde uitspraken verantwoord, omdat ze vooral zijn gebaseerd op literatuurstudie, data-analyse en interviews, en niet zozeer op de casestudy's; de casestudy's geven diepte en kleur aan de informatie uit deze bronnen. Gedetailleerde

3. Een overzicht van geraadpleegde deskundigen is opgenomen in de bijlage.

uitspraken over andere sectoren zijn niet verantwoord⁴. Wij menen dat algemene uitspraken over grondmarkten in Nederland wel verantwoord zijn, mits niet gedetailleerd en wel voorzichtig geformuleerd.

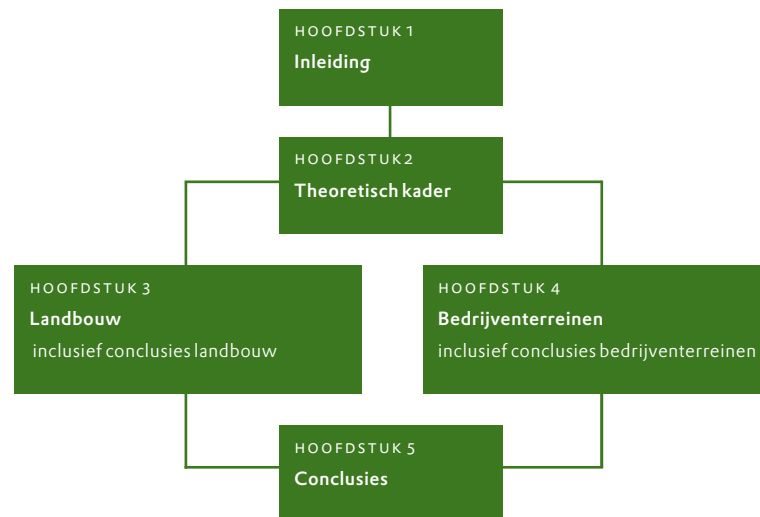
De structuur van het rapport

In het eerstvolgende hoofdstuk wordt het gekozen theoretisch kader uiteengezet: een toepassing van de institutionele economie op de grondmarkt.

Het derde en vierde hoofdstuk geven een beschrijving en een analyse van de markten voor landbouwgrond (derde hoofdstuk) en voor grond op bedrijventerreinen (vierde hoofdstuk). Het theoretisch kader komt uit het tweede hoofdstuk; de empirische invulling komt uit literatuur, data-analyses van grondprijzen en grondmobiliteit, interviews met deskundigen en bovendien uit de bevindingen van de casestudygebieden (interviews met belanghebbenden en kwalitatieve en kwantitatieve analyse van individuele transacties in het gebied). Elk hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies over de afzonderlijke grondmarkten.

In het vijfde hoofdstuk staan de conclusies en wordt de mogelijkheid van beleidsveranderingen verkend. De conclusies betreffen ten eerste de twee sectorale grondmarkten, en ten tweede grondmarkten in het algemeen. De beleidsaanbevelingen bespreken de rol die overheidsinstanties op de grondmarkt spelen.

Figuur 1. Opzet van het boek



4. De grondmarkten voor kantoren en winkels zijn kwantitatief niet belangrijk: zij nemen relatief weinig ruimte in beslag. De aanleg van nieuwe infrastructuur is van belang, maar wordt volledig bepaald door overheidsregels en is hierdoor minder interessant om te onderzoeken vanuit het gezichtspunt van de grondmarkt. Andere grondmarkten van enige omvang zijn voor de bosbouw, voor openlucht recreatie, voor de natuur. Aandacht hieraan is in het onderzoek naar de agrarische grondmarkt zijdelings gegeven. De enige andere grondmarkt van grote betekenis is voor de woningbouw. Wij zijn er goed van bewust dat dit onderzoek daar niet over gaat (afgezien van de raakvlakken bij de casestudiegebieden Zuidplaspolder en Schouwen, waar grond voor de woningbouw wordt aangekocht). Er wordt niet beweerd dat onze conclusies in dit hoofdstuk op de grondmarkt voor de woningbouw betrekking hebben.

Een theoretisch kader voor de grondmarkt

In dit hoofdstuk willen we komen tot een theoretisch kader waarbinnen de werking van de grondmarkt kan worden bestudeerd. Als wetenschap die markten bestudeert, biedt de economie hiervoor een handvat. We kiezen daarbij voor de nieuwe institutionele economie, die de nadruk legt op het handelen van mensen binnen een omgeving van regels. Deze keuze wordt in dit hoofdstuk verantwoord. Vervolgens worden enkele belangrijke principes van het theoretisch kader aan de orde gesteld: het prijsmechanisme, de invloed van regels en van transactiekosten op de marktwerking en de grondmarkt als een markt in rechten. Het theoretisch kader wordt in de volgende hoofdstukken empirisch toegepast, waarna in het slothoofdstuk enkele conclusies ten aanzien van zijn bruikbaarheid voor de grondmarkt zullen worden getrokken. Aan de hand van het kader zullen we daar ook komen tot aanbevelingen om de werking van de twee in de volgende hoofdstukken te bestuderen grondmarkten, te verbeteren.

Een vraag die we hier eerst moeten beantwoorden, is of er in Nederland wel een grondmarkt bestaat.

Heeft Nederland een grondmarkt?

In vergelijking met andere markten is de markt voor grond in Nederland bijzonder. Ten eerste door de bijzondere kenmerken van de grond zelf, zoals de locatiegebondenheid. Ten tweede doordat, in tegenstelling tot de markt voor veel andere goederen, de overheid er een grote rol speelt. Aan de ene kant is de overheid passief bij de grondmarkt betrokken, als vaststeller van regels, bijvoorbeeld om de markt soepel te laten verlopen en de spelers op die markt zekerheid te bieden. Aan de andere kant kan ze er actief bij betrokken zijn, als marktpartij. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij veel herstructureringsprojecten en bij bijna alle bedrijventerreinen.

Is het dan wel juist om in Nederland te spreken over een *grondmarkt*? Overheidsregels lijken een marktwerking immers uit te sluiten. Toch menen wij dat die grondmarkt er is. Ondanks de regels is er in Nederland veel vrijheid om grond te verhandelen en te beslissen over het gebruik ervan. In dit opzicht is de markt in grond gelijk aan die in huizen, auto's, kleren of zakelijke diensten. We gaan hierbij niet uit van de 'smalle' betekenis van het begrip: een markt is een interactie waarbij alles via de prijs wordt gecoördineerd. In plaats daarvan hanteren wij de 'brede' betekenis: een markt is het geheel aan transacties van een goed of dienst, waarbij de transacties vrijwillig plaatsvinden en waar iedereen in principe aan mee kan doen.¹

Bij deze brede definitie van markt baseren we ons op de definities van Heertje (1970: 119): 'Het samenhangend geheel van vraag en aanbod naar een goed' en Lindblom (2001: 40): 'Not a place but a web, not a location but a

1. Deze toevoeging is nodig om een markt te onderscheiden van een netwerk – zie de paragraaf: 'De institutionele economie: een markt met regels'.

set of co-ordinating performances². Ook andere auteurs vinden het terecht om over een markt te spreken, in de zin van ‘het geheel aan partijen dat grond verhandelt’ en het ‘handelend platform voor actoren als gemeenten en projectontwikkelaars’ (De Regt 2003: 66-67). Priemus e.a. (1998: 13) schrijft: ‘Wanneer we de grondmarkt op de keper beschouwen, is deze in Nederland al vrij. ... De beperkingen die het meest op de grondmarkt worden gevoeld, zijn gelegen in de bestemming die door het ruimtelijke beleid aan locaties zijn gegeven ...’. Ook Buurman zegt dat er in Nederland een vrije handel in grond is: ‘Verkrijgers en vervreemders maken uit vrije wil overeenkomsten’ (Buurman 2003: hoofdstuk 6). Als iemand een bepaald stuk grond wil kopen, zoekt hij de eigenaar met de vraag of hij het hem wil verkopen. Als iemand zijn perceel wil verkopen, zoekt hij een koper. Beide partijen – koper en verkoper – kunnen een makelaar inhuren om te assisteren en te bemiddelen. Beide partijen komen een prijs overeen; die prijs wordt niet opgelegd.

De grondmarkt vertoont ook op andere punten overeenkomsten met andere markten. Incidenteel kan de overheid de markt voor grond uitschakelen, via onteigening en het voorkeursrecht, maar dat geldt ook voor markten in sommige andere goederen. De politie kan bijvoorbeeld goederen in beslag nemen en vervoersmiddelen kunnen, in het geval van een crisis, gevorderd worden.

Waar men vrij is om grond te kopen en te verkopen, is die vrijheid er echter niet altijd als het erom gaat het *gebruik* van de grond te bepalen: de planologische of milieuwetgeving kunnen bepaalde gebruiken verbieden. Maar ook in dit opzicht verschilt grond niet wezenlijk van andere goederen en diensten. Immers, op het gebruik dáárvan liggen eveneens beperkingen: met de auto mag op bepaalde wegen niet sneller dan 50 kilometer per uur worden gereden en een winkelier mag geen alcohol verkopen aan minderjarigen.

Eén aspect is hier nog van belang. De grondmarkt kan niet worden begrepen zonder rekening te houden met de markt voor het vastgoed: de grond én het gebouw dat erop staat. Bij bepaalde activiteiten kunnen de handelingen op de markt voor grond worden geanalyseerd zonder rekening te houden met de gebouwen die eventueel op de grond komen te staan. Dat geldt zeker voor de markt voor landbouwgrond, aangezien voor de activiteiten op die grond de gebouwen niet zo belangrijk zijn. Het geldt echter niet voor de markt voor grond voor bedrijvigheid en wonen. In die twee gevallen biedt de grond voornamelijk een vestigingsplaats voor een gebouw.

Nederland kent dus een markt in grond, zoals er ook een markt in andere goederen en diensten is. Gezien deze conclusie willen wij hier twee andere begrippen introduceren: marktuitkomsten en marktwerking. Met het begrip ‘marktuitkomsten’ bedoelen we, in het kader van dit rapport, de prijs van grond³ en het gebruik van grond, beide naar locatie.⁴ Onder ‘marktwerking’ verstaan we de manier waarop de grond verhandeld wordt. In dit rapport staat vooral dit laatste begrip centraal. We analyseren de werking van de grondmarkten in Nederland om meer inzicht te krijgen in die marktwerking en om de marktuitkomsten te verklaren.

2. Uit ons empirisch onderzoek (in het derde en vierde hoofdstuk) zal blijken hoe geschikt die vergelijking tussen een markt en een web soms is.

3. Zoals wij later in dit hoofdstuk zullen zien, is het niet zozeer grond als oppervlakte dat wordt verhandeld, eerder rechten in grond. Welke rechten worden verhandeld, is ook een marktuitkomst.

4. Ook een marktuitkomst is wie eigenaar van grond is, maar dit is minder belangrijk voor dit project.

Eén grondmarkt of meerdere deelmarkten

Een belangrijke vervolgvraag is of er in Nederland één grondmarkt is of dat er sprake is van verschillende deelmarkten, die anders kunnen werken. Om dit na te gaan is het noodzakelijk het begrip ‘marktsegment’ of ‘deelmarkt’ te operationaliseren.

Er is géén sprake van segmentering van de markt in de volgende twee gevallen. Ten eerste wanneer mensen die grond voor activiteit x vragen, geen eisen aan de eigenschappen van die grond stellen; de vraag is dan homogeen. Alle gronden die worden aangeboden, komen in aanmerking. Ten tweede als alle gronden die worden aangeboden – voor welke activiteit ook – inderdaad voor activiteit x mogen worden gebruikt. In deze situatie is de grondmarkt voor activiteit x volkomen opgenomen in die voor andere activiteiten. Er is geen scheiding tussen de grondmarkten.

Omgekeerd is er sprake van segmentering als diegenen die grond voor activiteit x vragen, wél eisen stellen waar niet alle grond aan kan voldoen. Niet alle gronden zijn bijvoorbeeld geschikt voor zandwinning of kunnen voldoen aan de vraag naar kantoren (alleen grond dicht bij een vervoersknooppunt komt voor dit laatste gebruik in aanmerking). Deelmarkten kunnen ook ontstaan als sommige gronden niet voor activiteit x mogen worden aangeboden, bijvoorbeeld vanwege een bestemmingsplan.

Er bestaan dus deelmarkten voor enerzijds verschillende activiteiten en anderzijds verschillende locaties. Hoe groter de verschillen in activiteit of locatie, hoe minder de grondmarkt zal worden beïnvloed door vraag en aanbod van grond voor andere activiteiten en op andere locaties. Wordt een bepaalde grondmarkt op geen enkele manier beïnvloed door de vraag naar en het aanbod van grond voor andere activiteiten of door wat er op andere locaties gebeurt, dan vormt hij een volledig afgeschermd segment. Staat de grondmarkt voor één activiteit of op één locatie wél onder invloed van wat bij sommige andere grondmarkten gebeurt⁵, dan is hij partieel gesegmenteerd.

Hoe sterk de verschillende deelmarkten daadwerkelijk van elkaar gescheiden zijn, kan slechts met empirisch onderzoek worden aangetoond.

In het vervolg van dit hoofdstuk richten we ons vooral op de keuze voor en onderbouwing van een theoretisch kader voor de grondmarkt. Aan de hand van dit kader zal in de volgende, meer empirisch georiënteerde, hoofdstukken de praktijk in twee grote deelmarkten nader worden bestudeerd: de markt voor landbouwgrond en de markt voor bedrijvigheid. Bij dit empirisch onderzoek wordt ook ingegaan op de vraag hoe gesegmenteerd deze twee deelmarkten zijn.

De neoklassieke economische theorie

De economische theorie kan ons helpen grip te krijgen op het fenomeen van de grondmarkt. Het economisch onderzoek spitst zich echter vooral toe op de marktuitkomsten: gegevens over wat gekocht en verkocht is, tegen welke prijs, in welke hoeveelheden en – bij geografisch onderzoek – op welke locatie. De marktwerking – de manier waarop transacties in grond plaatsvinden – blijft vaak buiten beschouwing. En die willen wij juist kennen om de

5. Bij een hedonische prijsanalyse kan een beperkte mate van heterogeniteit in de vraag worden ontleed in variëteit in de samenstelling van de vraag naar kenmerken van de grond (zoals de locatie). Als deze heterogeniteit niet te groot is, kunnen meerdere deelmarkten als één geheel worden geanalyseerd, voor wat de prijsvorming betreft.

marktuitskomsten beter te kunnen verklaren. Daarom is het van belang een gepast economisch kader te kiezen.

In de economie is de neoklassieke economische analyse een belangrijke stroming. Binnen deze mainstream economie is de prijs het belangrijkste mechanisme waarmee vragers en aanbieders hun wensen op elkaar laten aansluiten; regels die op de grondmarkt een rol spelen, worden buiten beschouwing gelaten.

De neoklassieke economie gaat uit van een aantal veronderstellingen over vragers en aanbieders. De eerste veronderstelling is dat deze partijen in wisselwerking met elkaar beslissingen nemen: bij een bepaald goed met bepaalde kwaliteiten laat iedere vrager de hoeveelheid die hij vraagt, afhangen van de prijs die hij ervoor moet betalen. De aanbieder laat op zijn beurt de hoeveelheid die hij aanbiedt, afhangen van de prijs die hij ervoor zou ontvangen. De optelsom van iedere vraag afzonderlijk is een vraagcurve: hoe hoger de prijs, hoe minder wordt gevraagd. De optelsom van ieder aanbod is een aanbodcurve: hoe hoger de prijs, hoe meer wordt aangeboden. De tweede veronderstelling is dat vragers en aanbieders elkaar niet kennen: de markt is anoniem. Tot slot gaat de mainstream economie ervan uit dat vragers concurrenten van elkaar zijn en dat ook aanbieders elkaar beconcurreren.

Daarnaast hanteert de mainstream economie veronderstellingen over de marktprocessen: in de interactie tussen vragers en aanbieders wijzigt de prijs zich totdat de vraag gelijk is aan het aanbod. Hoe deze interactie uitvalt hangt af van het aantal vragers en het aantal aanbieders (monopolie, monopsonie, onvolledige concurrentie, enzovoort). De veronderstellingen over de marktprocessen – de marktwerking – worden echter maar zelden empirisch onderzocht.

De neoklassieke economische analyse van grondmarkten begint meestal met onderzoek naar de kenmerken van de markt: bijvoorbeeld het aantal aanbieders en vragers, de duurzaamheid en de verplaatsbaarheid van productiefactoren. Vervolgens worden hierop de veronderstelde marktprocessen toegepast, waaruit de voorspellingen voortvloeien over de marktuitskomsten. In haar voorspelling van de marktuitskomsten neemt de analyse de voor de grondmarkt relevante regels niet mee; zij worden beschouwd als exogeen. Vervolgens worden de voorspelde marktuitskomsten aangepast aan de invloed van die regels, zoals subsidies (verhoogt de vraag), belastingen (vermindert de vraag of het aanbod) of beperkingen (bijvoorbeeld bestemmingsplannen die het aanbod van grond met bepaalde bestemmingen beperken). De veronderstelling blijft daarbij dat een prijs tot stand komt die vraag en aanbod gelijk maakt. Theoretisch kan deze veronderstelling in stand worden gehouden onder bijna alle regels.⁶ Dit maakt dat de theorie breed kan worden gebruikt, want ze kan onder een scala aan omstandigheden worden toegepast.

6. Het gaat alleen niet op wanneer we te maken hebben met een combinatie van regels die zowel de vraag als het aanbod begrenzen (Needham & De Kam 2004).

De institutionele economie: een markt met regels

Wanneer de op basis van de neoklassieke analyse voorspelde uitkomsten worden vergeleken met de waargenomen uitkomsten, dan blijken de resultaten vaak ver uiteen te lopen.⁷ Ook is het met deze theorie, zelfs na jaren van uitgekiend onderzoek, niet gelukt om de geografische verscheidenheid van grondprijzen in een regio te verklaren.

De oorzaak van de teleurstellende resultaten van de neoklassieke analyse wordt zelden gezocht bij het realiteitsgehalte van de veronderstellingen over de marktprocessen.⁸ Zo is de veronderstelling van de neoklassieke theorie, dat mensen onderling goederen en diensten verhandelen zonder dat daarbij marktinterne regels worden meegenomen, nogal vreemd. 'Het is alsof economen de bloedcirculatie bestuderen zonder acht te slaan op het lichaam', aldus Hazeu (2000: 30). Hij verwijst daarbij naar Coase, die al in 1937 liet zien dat een markt in niet-eenvoudige goederen niet kan werken zonder regels. Regels sturen de marktwerking en zij bieden de marktpartijen zekerheid (zie: Needham 2004). Wel brengen deze regels – het opstellen, hanteren en handhaven daarvan – kosten met zich mee, de zogenaamde transactiekosten. De hoogte van deze kosten hangt af van de regels. Deze ideeën zijn later uitgewerkt door Williamson (1975).

In 1960 paste Coase zijn conclusies toe op handelingen op de grondmarkt. Hij bewees dat de hoogte van de kosten de uitkomsten van een transactie kan beïnvloeden: een transactie die heel moeilijk te realiseren is, wordt bijvoorbeeld vermeden. Hier volgt uit dat de regels de uitkomsten, ook op de grondmarkt, kunnen beïnvloeden.

In tegenstelling tot de neoklassieke theorie spelen binnen de nieuwe institutionele economie regels wél een rol. Uitgangspunt daarbij is dat regels belangrijk zijn voor marktprocessen en dus voor marktuitskomsten. Daarom is het beter ze niet als exogeen (buiten de markt) in de economische analyse op te nemen, maar als endogeen. In de termen van deze economische stroming zijn regels een vorm van instituties: '... the rules of the game in a society or more formally the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social or economic' (North 1990: 3).

De opkomst van deze nieuwe institutionele economie maakt het mogelijk om de rol van instituties toe te passen op grondmarkten en ze systematisch te onderzoeken (De Regt 2003). In deze studie sluiten wij ons daarbij aan. Hiermee wordt de *body of knowledge* van de mainstream economie niet verworpen maar eerder aangevuld.

De vernieuwde belangstelling voor instituties in het economisch handelen kan in een wat breder wetenschappelijk kader worden geplaatst, namelijk het vraagstuk van 'the co-ordination of social life'. Dit richt de aandacht op de vraag in hoeverre mensen en instanties elkaar nodig hebben om een bepaalde ruil voor elkaar te krijgen. Maatschappelijk gezien is er behoefte aan een mechanisme dat de aansluiting regelt tussen diegenen die een bepaald goed of een bepaalde dienst willen – de vragers – en anderen die dat goed of die

7. Econometrische modellen van grondprijzen, bijvoorbeeld met hedonische prijstheorie, hebben soms empirisch meer succes (bijvoorbeeld Buurman 2003, Dekkers e.a. 2004). Maar dit soort model toetst geen theorie, is eerder verkennend van aard. 8. Een van de weinigen die deze veronderstelling expliciet maakt teneinde er vraagtekens bij te zetten en wel met betrekking tot grondmarkten is MacLennan (1982). Komt prijs wel tot stand waar vraag en aanbod elkaar kruisen? vraagt hij (p.3) en '... theorists and in particular ... policy analysts must be ... concerned about the realism of the behavioural assumptions and prior conceptions of markets.' (p.22)

dienst ter beschikking willen stellen – de aanbieders (Frances e.a. 1991, Woltjer 2002).

Waar de mainstream economie uitgaat van de prijs als enig mechanisme, gaat de institutionele economie uit van drie belangrijke mechanismen: prijs, vertrouwen en opgelegde regels. De transacties tussen personen, instanties of andere organisaties komen tot stand binnen een *structuur*: markt, netwerk of hiërarchie. Bij een marktstructuur zijn er geen toetredingsregels, iedereen mag in principe meedoen; bij een netwerkstructuur is deelname beperkt tot uitgenodigde of aangewezen personen; bij een hiërarchie bepaalt diegene met de macht wie in het proces wordt toegelaten (Needham & De Kam 2004; Buitelaar 2003).

Binnen de structuur van de markt is de prijs het meest gebruikte mechanisme. Binnen de structuur van het netwerk hanteren de actoren met name vertrouwen als mechanisme, maar hier komt uiteraard uiteindelijk ook een prijs tot stand. Binnen de structuur van de hiërarchie zijn opgelegde regels het belangrijkste mechanisme, maar worden ook prijzen betaald. Het valt op dat voor een ruil bijna altijd een prijs wordt betaald, binnen welke structuur de ruil ook plaatsvindt. Welke structuur in een bepaald geval wordt gebruikt en welk mechanisme daarbij in werking is, kan slechts met empirisch onderzoek worden ontdekt; er bestaan veel mengvormen.

Deze benadering van structuren maant ons tot een zorgvuldig taalgebruik. In het dagelijks taalgebruik komt het begrip 'de overheid' vaak naar voren als tegenpool van 'de markt', maar deze tegenstelling is niet juist (Buitelaar 2003). De markt is immers een *structuur* en de overheid een *organisatie*. Wel juist is een onderscheid tussen commerciële partijen en overheidsinstanties (beide zijn organisaties), alsook tussen prijs en opgelegde regels (beide zijn coördinatiemechanismen), en tussen markt en hiërarchie (beide zijn structuren). Zowel commerciële partijen als overheidsorganisaties maken gebruik van de markt, en soms ook van netwerken (als structuren) om grond en gebouwen te kopen en verkopen. Overheidsorganisaties maken daarnaast soms gebruik van hiërarchie om grond te verkrijgen of over te dragen.

Prijzen op een markt met regels

Kiezen we voor deze nieuwe institutionele benadering, dan is een andere analyse van prijsvorming en van de betekenis van prijzen vereist dan die binnen de mainstream economie gebruikelijk is.

Volgens de mainstream economie is de prijs het enige mechanisme waarmee vragers en aanbieders hun wensen op elkaar laten aansluiten. De prijs wordt aangepast totdat de vraag en het aanbod gelijk zijn, al kan de aanpassing soms lang duren, met name bij duurzame goederen zoals grond en gebouwen. Er treedt *market clearing* op: er komt een prijs tot stand waarbij, indien de omstandigheden niet veranderen, er geen vraag of aanbod 'over' zal zijn.

Volgens de neo-institutionele economie kunnen prijzen op verschillende manieren tot stand komen. Voor de grondmarkten in Nederland bestaan daarvoor de volgende manieren:

- Voor grond die niet commercieel wordt verhandeld, kan een prijs worden bepaald op basis van de waarde in het alternatieve gebruik, zoals grond voor natuur of infrastructuur.
- Als grond om niet-commerciële redenen wordt aangeboden, kan de prijs ook worden gebaseerd op de gemaakte kosten: de uitgifte moet de kosten dekken, bijvoorbeeld in het geval van sommige bedrijventerreinen.
- Als er geen actieve markt is voor de grond omdat deze zelden wordt verhandeld, kan een prijs worden bepaald op basis van prijzen die in het verleden in soortgelijke gevallen zijn betaald: zogenaamde referentieprijzen. Op deze manier kunnen er prijzen ontstaan die zichzelf in stand houden.
- Voor grond die niet op de markt maar tussen familieleden wordt verhandeld, kan de belastingdienst regels vaststellen om de waarde ervan te bepalen.
- Voor grond die wordt onteigend, wordt een vergoeding betaald op basis van zogenaamde markt ficties: welke prijs zou men verwachten onder bepaalde ideale omstandigheden?
- Soms worden forfaitaire waarden betaald, bijvoorbeeld bij een executieverkoop of de verkoop van een huis in bewoonde staat.
- Als grond wordt gebruikt om er iets te produceren dat een marktwaarde heeft, terwijl de grond zelf zelden wordt verhandeld, waardoor hij geen marktprijs heeft, kan soms toch de waarde van de grond als productiefactor worden berekend.

In bovenstaande gevallen hebben prijzen niet de functie van market clearing, zoals in het geval van de mainstream economie. De prijs hoeft niet zodanig te zijn dat de hoeveelheid van wat wordt gevraagd en de hoeveelheid van wat wordt aangeboden, gelijk zijn – ook niet op den duur, rekening houdend met anticiperende koop of verkoop.

De vraag is vervolgens wat er dan wel gebeurt wanneer vraag en aanbod niet gelijk zijn of ten opzichte van elkaar veranderen. Als de markt niet transparant is kan het zijn dat het verschil niet opvalt. Als het verschil wel erkend wordt maar vragers noch aanbieders hun prijs willen veranderen, blijft het verschil gewoon bestaan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de vrager niet kan kopen wat hij wil, al is hij bereid een prijs te betalen die hoger is dan de aanbieder vraagt. In dat geval kan de vrager ervoor kiezen om de grond die hij wel heeft, intensiever te gebruiken. Als de aanbieder zijn grond niet kan verkopen tegen de door hem vastgestelde prijs en die prijs toch niet wil laten zakken, moet hij een ander, tijdelijk, gebruik voor zijn grond vinden. Maar er kan ook een zogenaamde duale markt ontstaan, bijvoorbeeld bij landbouwgrond die tussen familieleden wordt verhandeld tegen een prijs die de helft is

van wat de grond zou opleveren bij verkoop buiten de familie (de *going concern*-waarde) (Luijt e.a. 2003).

Als prijzen niet de functie vervullen van market clearing, hebben ze een andere betekenis voor vragers en aanbieders. Prijzen zullen niet altijd een indicatie zijn van de economische waarde die de grond heeft voor de vrager of de aanbieder (zie bijvoorbeeld in het vierde hoofdstuk over prijzen voor grond op bedrijventerreinen). Hierdoor is het in sommige gevallen niet eenvoudig te voorspellen hoe marktpartijen op prijs en prijsveranderingen zullen reageren. In economische termen: uitspraken over de prijselasticiteit van de vraag en van het aanbod zijn problematisch.

Formele en informele regels op de grondmarkt

Zoals in de paragraaf over de nieuwe institutionele economie al is genoemd, zijn bij deze benadering de regels die op de grondmarkt bestaan, opgenomen in de marktanalyse. Regels, zowel formeel als informeel, beïnvloeden immers de marktwerking. Door de regels te veranderen kan de werking van de markt beïnvloed worden. De mogelijkheden hiertoe binnen het Nederlandse ruimtelijke beleid zijn verkend in een andere studie (Needham 2005).

Formele regels

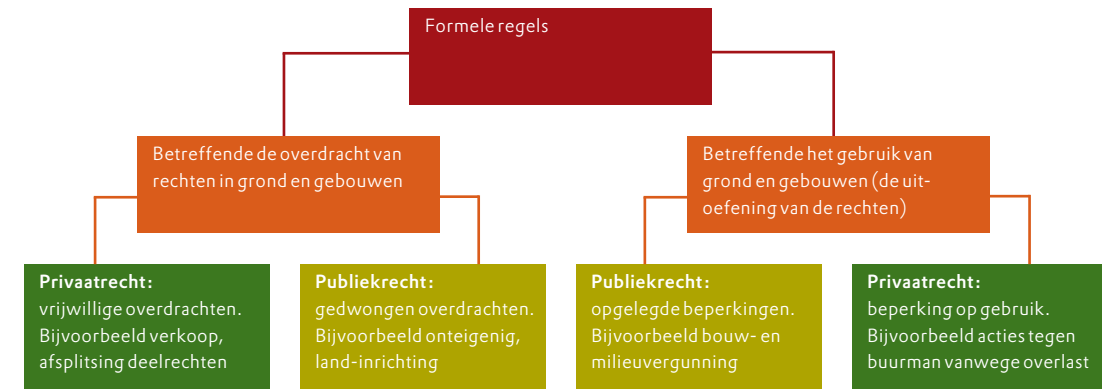
Een groot deel van de formele regels wordt door de overheid gemaakt, de enige partij die gemachtigd is om opgelegde regels na te laten leven (de sanctiemacht). Aan deze regels moeten de actoren zich conformeren. Er zijn twee soorten formele regels: privaatrechtelijke en publiekrechtelijke. Beide beïnvloeden de werking van de grondmarkt en derhalve de uitkomsten ervan: de ruimtelijke inrichting, inclusief beheer en onderhoud, en de juridische indeling (wie eigenaar is en waarvan).

Privaatrechtelijke regels bepalen wat mag worden verhandeld, evenals de verkeersregels voor deze handel. Als zodanig vormen deze regels de basis voor private overeenkomsten en voor het handelsverkeer. Als zo'n regel niet wordt nageleefd en iemand hierdoor gedupeerd wordt, mag de gedupeerde het initiatief nemen tot handhaving. Dit doet hij door een advocaat te vragen de zaak voor een (civiel) rechter te brengen.

Veel van deze privaatrechtelijke regels betreffen rechten in 'zaken'; bij grond zijn dit zogenaamde onroerende zaken. Ook belangrijk zijn de regels betreffende contracten (verbintenisrecht), zoals een huurovereenkomst en een grondakte. Daarnaast valt het 'gewoonterecht' onder de privaatrechtelijke regels, evenals de huurwet en de pachtwetgeving, in het Nieuw Burgerlijk Wetboek (boek 5 over zakelijke rechten). Hierin wordt bepaald wat de inhoud van een recht is, of en hoe het recht mag worden verkocht dan wel overgedragen. Het Nieuw Burgerlijk Wetboek beschrijft ook de sancties tegen het overtreden van iemands recht, de registratie van eigendom en verandering van eigendom en dergelijke.

Publiekrechtelijke regels worden door de overheid opgelegd. Als ze niet worden nageleefd, dan neemt de overheid het initiatief tot handhaving. Veel

Figuur 2. Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regels voor overdracht en gebruik van grond



van deze regels hebben de vorm van vergunningen: zonder bouwvergunning mag er niet worden gebouwd; zonder milieuvergunning mogen bepaalde activiteiten niet worden ondernomen (de zogenaamde beheerswetten; De Haan 1983).

Dergelijke publiekrechtelijke regels beïnvloeden het private verkeer in rechten. Aan de uitoefening van rechten kunnen beperkingen worden opgelegd (bijvoorbeeld door de wet ruimtelijke ordening en de milieuwet) en de handel in rechten kan worden uitgeschakeld (bijvoorbeeld door de onteigeningswet, de wet voorkeursrecht gemeenten, de landinrichtingswet). Zo kan het bestemmingsplan particuliere of wel privaatrechtelijke inrichtingsvormen reguleren (De Haan 1983).

Deze formele regels tezamen structureren zowel de overdracht als het gebruik van grond en gebouwen. Dit is samengevat in figuur 2. Hieruit volgt dat de ruimtelijke inrichting een gevolg is van een samenstel en samenspel van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regels. Om die inrichting te begrijpen moeten beide soorten formele regels in ogenschouw worden genomen. 'Voor een goed inzicht in het functioneren van de grondmarkt is vooral economische en juridisch-planologische kennis nodig' (De Regt 2003: 71).

Informele regels

Informele regels zijn minder dwangmatig; er wordt verwacht dat actoren zich eraan conformeren. Toch kunnen ook informele regels een grote invloed hebben op de marktwerking. Voorbeelden van informele 'regels' die de Nederlandse grondmarkten beïnvloeden, zijn: verwerving van grond door overheidsinstanties op basis van 'vrijwillige onteigening'; vertrouwen in overheidsdiensten bij landinrichting; het feit dat over geschillen eerder wordt 'gepolderd' dan dat de rechter wordt ingeschakeld.

Het bestaan van deze informele regels kan onder andere worden verklaard uit de plaats die het grondeigendom in ons cultuurpatroon inneemt. Volgens Teijmant (1988) is dat geen belangrijke plaats. Het valt namelijk op dat grond in Nederland een minder ideologische betekenis heeft dan in sommige andere landen. Doordat het bovendien meer als handelsgoed wordt gezien, gaat men hier nogal zakelijk en nuchter met grond om.

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze informele regels naar sector en regio kunnen verschillen. Landbouwgrond heeft bijvoorbeeld een zwaarder wegende betekenis voor de eigenaar dan grond voor bedrijvigheid, en binnen die landbouwgrond weegt grond voor de grondgebonden landbouw zwaarder dan grond voor de tuinbouw. Als het gaat om landbouwgrond, doen zich bovendien regionale verschillen voor: in het oosten van Nederland, waar de grond vaak al lang in de familie is, is men meer aan de grond gehecht dan in Brabant.

Organisaties

Vaak worden regels belichaamd in organisaties die de taak hebben om bepaalde regels uit te (laten) voeren. De formele regel bijvoorbeeld dat de overdracht van bepaalde goederen in een openbaar register moet worden ingeschreven, wordt uitgevoerd door notarissen en het Kadaster. De formele regel dat niets zonder vergunning mag worden gebouwd, wordt uitgevoerd door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente samen met de gemeentelijke afdeling bouw- en woningtoezicht. De informele regel dan wel gewoonte dat een bedrijf de gewenste bouwgrond van de gemeente koopt, wordt ondersteund door bedrijfscontactfunctionarissen van de gemeente, soms in overleg met Kamers van Koophandel en makelaars.

De invloed van transactiekosten op de marktwerking

De combinatie van regels en organisaties beïnvloedt de kosten voor het maken van een ruil of transactie. Hiermee bedoelen we dus niet de prijs die voor grond en/of gebouwen wordt betaald, maar alle bijkomende kosten: de transactiekosten. Bekend zijn de kosten van de makelaar, de notaris, de overdrachtsbelasting. Vaak komen daar nog aanzienlijke kosten bij, zoals kosten voor marktonderzoek, verzekering tegen risico's, rentelasten als gevolg van vertraging, het zoeken naar en vinden van een ruilpartner en kosten van de onderhandelingen zelf.

Transactiekosten zijn voor de marktwerking om verschillende redenen van belang. De marktactoren kunnen bijvoorbeeld beslissen een transactie niet door te laten gaan vanwege de bijkomende kosten; zij doen dit wanneer ze deze kosten niet kunnen beïnvloeden en moeten accepteren. Zo wordt er vaak op gewezen dat de overdrachtsbelasting van zes procent bij woningen, de verhuismobiliteit belemmert. Sinds het baanbrekende werk van Coase (1960) is al bekend dat transactiekosten een grote invloed kunnen hebben op zowel markthandelingen als marktuitkomsten. Stel bijvoorbeeld dat een ontwikkelaar overweegt grond te kopen die mogelijk verontreinigd is. De prijs die hij voor de grond wil betalen, hangt af van de aard en omvang van de

verontreiniging. Het kost echter veel geld om daarachter te komen; de transactiekosten om het risico te verkleinen zijn hoog. De ontwikkelaar zou dan kunnen besluiten geen bodemonderzoek te laten doen, en de grond niet te kopen.

Overheids- en andere instanties kunnen maatregelen nemen om overbodige transactiekosten (bijvoorbeeld de oplopende rentelasten in het geval van vertraging) te verminderen en de marktwerking te versoepelen. Een voorbeeld van zo'n maatregel is de verplichting om een overdracht in het kadastrale register in te schrijven. Deze inschrijving kost weliswaar geld, maar kan ook geld opleveren; de kosten die bij een transactie gemaakt moeten worden om onzekerheden over eigendomsrechten weg te nemen, zijn vaak veel hoger dan de inschrijvingskosten van het kadaster. Het instellen van de Pachtkamer is een ander voorbeeld. Dit is een goedkope manier om een geschil op te lossen (Slangen e.a. 2003). Pachters en verpachters moeten tot overeenstemming komen over de inhoud van het pachtcontract, dat beiden ondertekenen. Bij onenigheid kan ieder afzonderlijk een advocaat inhuren, maar dat is veel duurder. Een laatste voorbeeld is het verzamelen en publiceren van marktinformatie die voor iedereen beschikbaar is. Dit vergroot de transparantie op de markt, verkleint de onzekerheden, en verlaagt daarmee de transactiekosten.

Een andere reden waarom transactiekosten belangrijk zijn voor de marktwerking, is dat marktactoren die kosten kunnen beïnvloeden of vermijden door te kiezen voor een bepaald soort marktwerking. Wie bijvoorbeeld een huis wil kopen, kan een makelaar inschakelen of zelf op zoek gaan door te letten op 'te koop'-borden, advertenties in de krant en op het internet. De ene manier heeft meer, of andere, transactiekosten dan de andere.

Transactiekosten kunnen ook de productiewijze van een bedrijf beïnvloeden. Williamson (1975) verklaart de keuzes die een bedrijf maakt tussen intern produceren of extern inkopen (*make-or-buy*) in termen van de transactiekosten die het bedrijf moet maken. Een bedrijf kiest hierbij een *form of governance* met de laagste transactiekosten.

Er is alle reden om aan te nemen dat op de grondmarkt soortgelijke beslissingen worden genomen. Hier zijn niet alleen de verplichte transactiekosten – notaris, overdrachtsbelasting – hoog; de gebrekkige transparantie en de onwennigheid van veel ruilpartners maken ook de andere transactiekosten hoog. De praktijk laat zien dat om die reden vaak een ruilpartner wordt gezocht via de structuur van het netwerk en dat de ruil wordt geëffectueerd via het mechanisme van het vertrouwen (Needham & De Kam 2004) of via opgelegde regels (Adams e.a. 1994; Ball 2002; Adair e.a. 1995).

Transactiekosten beïnvloeden op deze manier de werking van bijna alle markten. In het geval van grondmarkten kan die invloed echter erg groot zijn. Dit komt onder andere door het soort rechten dat daar wordt verhandeld.

Een markt in rechten

De handel in grond verschilt van de handel in andere goederen. Met de aankoop van een perceel grond wordt de koper eigenaar van die grond; zijn

eigendom kan hij echter niet mee naar huis nemen. Wat betekent het in dit geval om eigenaar van dat perceel te zijn? Wat betekent bovendien het eigendom op een perceel wanneer iemand anders er een pachtrecht heeft, of wanneer er een huis op staat dat aan iemand anders wordt verhuurd? En wat betekent het voor het eigendom wanneer iemand een erfpachtrecht op een stuk grond koopt, terwijl een ander het eigendom heeft?

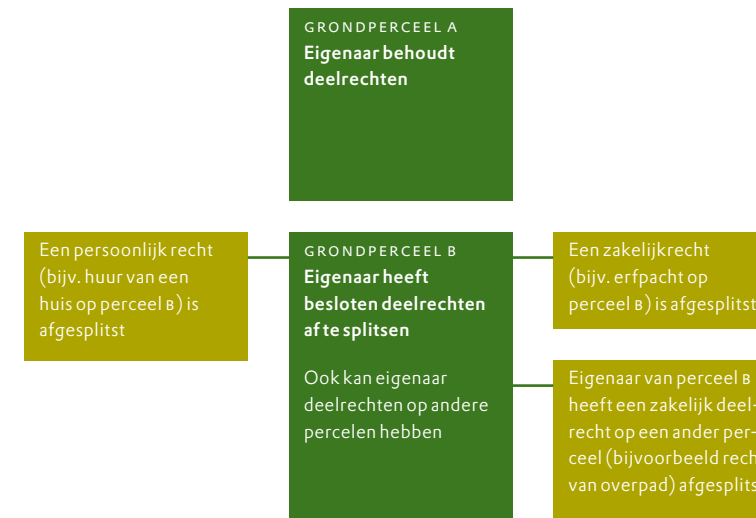
Om de handel in grond beter te begrijpen en te analyseren is het daarom beter uit te gaan van een markt in rechten dan van een markt in grond. Dit is traditioneel de praktijk bij onroerende zaken, en tegenwoordig ook bij sommige andere markten. Denk bijvoorbeeld aan auto's, waarbij lease en eigendom gesplitst worden, aan het verhuren van bepaalde kapitaalgoederen, of het verkopen van arbeidsdiensten aan de baas. De institutionele economie past deze praktijk toe op de handel in alle zaken (goederen en diensten).

Wanneer we uitgaan van een 'markt in rechten', moet het begrip 'recht' eerst gedefinieerd worden. We hanteren hier een gangbare definitie: 'The legal conception of property is that of a bundle of rights over resources that the owner is free to exercise and whose exercise is protected from interference by others' (Cooter & Ulen 2003: 78). Vooral het laatste zinsdeel is belangrijk: er zijn veel verschillende manieren om een goed (in juridische termen 'een zaak') te gebruiken, en niet alle manieren worden door het recht erkend en derhalve beschermd. Wordt het huurrecht op een pand uitgeoefend zoals de wetgeving dat voorschrijft, dan is er bescherming tegen verstoring door anderen (ook door de eigenaar van het pand). Wordt het pand echter op een andere manier gebruikt dan afgesproken – de huurder weigert bijvoorbeeld te vertrekken na afloop van de afgesproken huurtermijn –, dan is die wettelijke bescherming er niet. Of, zoals Bromley (1998) het zegt: 'It is the fact that something is protected that makes it a right, rather than that something is protected because it is a right'. Het gebruik van iets is pas een recht als de rechter een persoon in dat gebruik beschermt.

In de loop der jaren is een duizelingwekkende variëteit aan rechten op grond geschapen: bijvoorbeeld recht van eigendom, van pacht, van huur, van erfpacht, van appartementen en van overpad. De inhoud van al die rechten is vastgelegd in de betreffende wetgeving, eventueel aangevuld met jurisprudentie, en in ieder afzonderlijk geval gepreciseerd in een overeenkomst met daarin bijzondere voorwaarden, zoals de begin- en einddatum.

Om orde te scheppen in deze variëteit wordt uitgegaan van het begrip volledig eigendom, door het Nieuw Burgerlijk Wetboek omschreven als 'het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben' en 'Voor zover de wet niet anders bepaalt, is de eigenaar van een zaak eigenaar van al haar bestanddelen' (boek 5, titel 1, artikelen 1 en 3). Het is echter nooit iemand gelukt om precies te beschrijven wat dit inhoudt, of wat de bestanddelen zijn (Van den Bergh 1988). De wetgever staat toe dat de eigenaar bepaalde deelrechten van zijn volledige eigendomsrecht afzondert en deze door een ander laat uitoefenen; die ander is dan een (deel)rechthebbende die daartoe door de eigenaar wordt bevoegd.

Figuur 3. Afsplitsen van deelrechten van een eigendomsrecht



Voor de grondmarkt is het belangrijk een onderscheid te maken tussen zakelijke rechten en persoonlijke rechten. Een zakelijk recht hecht zich aan 'de zaak' zelf en is geldig onafhankelijk van wie de eigenaar of houder van dat recht is; het is 'tegen een ieder geldend' (De Haan 1983: 3). Voorbeelden zijn eigendom zelf, erfpachtrecht, appartementenrecht of opstalrecht. Zakelijke rechten kunnen worden verhandeld; er kan een markt in ontstaan. Een limitatieve opsomming van categorieën zakelijke rechten is te vinden in het Nieuw Burgerlijk Wetboek.

Een persoonlijk recht is weliswaar een recht om een 'zaak' op een bepaalde manier te gebruiken, maar het is slechts geldig voor de persoon die in de overeenkomst met naam is genoemd. De genoemde persoon mag het recht niet aan een ander overdragen en als hij overlijdt, houdt het recht op te bestaan. Voorbeelden zijn het huurrecht en het pachtrecht (binnen de landbouw bestaan er uitzonderingen bij bedrijfsoverdracht binnen de familie). Persoonlijke rechten kunnen niet worden verhandeld.

Door de grondmarkt als een markt in rechten te beschouwen, wordt het gemakkelijker om rekening te houden met de manier waarop regels (de instituties) markten beïnvloeden. Rechten zijn immers een product van regels en regels bepalen hoe rechten mogen worden verhandeld.

Het beoordelen van marktwerking

Er wordt veel gesproken over de mogelijkheid tot, dan wel de wenselijkheid van meer marktwerking in Nederland, zowel in het algemeen als met betrekking tot bepaalde beleidssectoren, zoals het ruimtelijk beleid. Het begrip marktwerking wordt niet altijd consequent gebruikt. Zo worden marktwer-

king, marktconform, liberalisering, privatisering, de terugtrekking van de overheid (Plug e.a. 2003) vaak gebruikt als synoniem voor elkaar, terwijl zij niet dezelfde betekenis hebben. Wij gebruiken de term 'marktwerking' om neutraal aan te duiden hoe de markt werkt.

In de mainstream neoklassieke economie is een 'volledige markt', of 'volledige mededinging', het ijkpunt. Deze benadering gaat uit van het theorema⁹ dat een 'volledige markt' ertoe leidt dat alle schaarse middelen op de meest efficiënte manier worden gebruikt. Hieruit volgt dat alle andere vormen van marktwerking economisch minder gewenst zijn. Om aan de voorwaarden van een volledige markt te voldoen mogen er – onder andere – geen overheidsregels zijn. Als overheidsinterventies in een anders vrije markt zouden zij de markt 'verwringen'. Toch kunnen overheidsregels wenselijk zijn om te corrigeren voor de onvolkomenheden die onvermijdelijk op de markt voorkomen.

Zou het ijkpunt van de volledige markt houdbaar zijn, dan kan het overheidsbeleid zich richten op de omstandigheden die verhinderen dat de markt volkomen werkt. Het beleid moet dan zogenaamde marktonvolkomenheden verhelpen. Dit is de aanpak van het rapport over de grondmarkt dat het Centraal Planbureau in 1999 publiceerde: *De grondmarkt, een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*.

In de door ons gevolgde institutionele economie wordt het ijkpunt van 'de volledige markt' of 'volledige mededinging' juist verlaten. De institutionele theorie gaat ervan uit dat de markt niet kan werken zonder regels voor het marktverkeer (privaatrechtelijke regels). Deze door de staat opgestelde regels beïnvloeden de werking van de markt. Bij het opstellen maakt de staat keuzes over de manier waarop zij de markt wil laten werken. De marktwerking wordt, dus, altijd door de overheid 'geregeld'. Daarnaast kan diezelfde overheid, vanuit het publiekrecht, andere regels invoeren. De combinatie van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regels structureert en geleidt de handelingen van de marktpartijen en geeft een bepaalde marktwerking.

Het volgt dat we aan het begrip 'volledige markt' geen eenduidige betekenis kunnen toekennen. Omdat het zonder dit begrip onmogelijk is om een beleidsmatige koers op optimale economische efficiëntie te varen, zijn er belangrijke gevolgen voor het overheidsbeleid gericht op de grondmarkt. Een bepaald arrangement van – bijvoorbeeld – een grondmarkt wordt bij een institutioneel economische benadering niet economisch geëvalueerd door het te vergelijken met een ideaal, zij het niet haalbaar, optimum maar door het te vergelijken met haalbare alternatieven die dezelfde beleidsdoeleinden zouden kunnen bereiken.¹⁰ Williamson (1995) omschrijft de aanpak vanuit de institutionele economie als een van *remediability*: een evaluatie tussen haalbare alternatieven eerder dan tussen de huidige situatie en een ideaal.

Twee criteria, die – terecht – bij een evaluatie van het functioneren van een bestaand arrangement (of *form of governance*) worden gehanteerd, kunnen

9. De zogenaamde First fundamental law of welfare economics (Dutta 1994).

10. 'Lapses into ideal but operationally irrelevant reasoning will be avoided by (i) recognizing that it is impossible to do better than one's best, (ii) insisting that all of the finalists in an organization form competition meet the test of feasibility, (iii) symmetrically exposing the weaknesses as well as the strengths of all proposed feasible forms, and (iv) describing and costing out the mechanisms of any proposed reorganization' (Williamson, 1995: 229).

dit illustreren. Het eerste criterium zijn de externe effecten. Als marktactoren hun beslissingen nemen zonder daarbij rekening te houden met de effecten van die beslissingen op anderen – en dat is de essentie van een externaliteit –, kan dat tot maatschappelijk ongewenste effecten leiden. Is dit laatste inderdaad het geval, dan kan het aanleiding zijn tot beleidsmaatregelen om dit arrangement te veranderen. Het is best mogelijk dat alle andere haalbare en doeltreffende arrangementen ook, en onvermijdelijk, externe effecten veroorzaken. De voor- en nadelen moeten tegen elkaar worden afgewogen.

Het andere criterium zijn de transactiekosten.¹¹ Hoewel een deel van die kosten vaak bestaat uit de kosten van het overheidsapparaat, hoeft dat niet erg te zijn. Transactiekosten zijn immers lang niet altijd verspild geld; zij kunnen worden gemaakt om de markt beter te laten functioneren. Als regels kunnen worden veranderd opdat de markt even goed functioneert met minder transactiekosten, is dat economisch efficiënter. Het verminderen van transactiekosten op zich leidt echter niet noodzakelijkerwijs tot een hogere efficiëntie.¹²

Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat er in Nederland sprake is van een grondmarkt. Hoewel overheidsregels marktwerking lijken uit te sluiten, is er genoeg vrijheid om grond te verhandelen en beslissingen over het gebruik ervan te nemen. Met marktwerking wordt de manier bedoeld waarop transacties in grond plaatsvinden. Er is bovendien sprake van segmentering op die grondmarkt: er bestaan meerdere deelmarkten voor verschillende activiteiten en locaties. Hoe groter de verschillen in activiteit en locatie, hoe minder een grondmarkt wordt beïnvloed door vraag en aanbod van grond voor andere activiteiten en op andere locaties.

Als theoretisch kader waarbinnen we de werking van de grondmarkt verder zullen bestuderen, hebben we gekozen voor de institutionele economie. Omdat deze theorie de werking van regels (instituties) volledig heeft opgenomen en een markt nu eenmaal niet kan werken zonder regels, lijkt deze benadering bij uitstek geschikt. Zij onderscheidt drie belangrijke mechanismen bij een transactie: prijs, vertrouwen en opgelegde regels. De theorie gaat daarnaast uit van marktwerking en niet van markttuitkomsten. Bovendien gaat ze niet uit van veronderstellingen over die marktwerking, maar ze onderzoekt haar empirisch. Uit de bevindingen kunnen verbanden worden gelegd tussen de regels en organisaties die de marktwerking verwezenlijken aan de ene kant en de markttuitkomsten aan de andere kant. Hieruit kunnen conclusies worden getrokken over de manier waarop regels en organisaties kunnen worden gewijzigd om de gewenste markttuitkomsten te bereiken.

Of dit theoretisch kader vruchtbaar is, moet blijken: geeft het inderdaad meer inzicht in de grondmarkt dan een analyse volgens de mainstream economische wetenschap? Het kader van de nieuwe institutionele theorie wordt in de volgende twee hoofdstukken toegepast op twee grondmarkten: de markt voor landbouwgrond en de markt voor bedrijvigheid. Aspecten van de marktwerking die daar empirisch worden onderzocht, zijn: is de grondmarkt

11. Externe effecten en transactiekosten kunnen overlappen. In het vierde hoofdstuk zien wij hoe de beslissingen van bedrijven over het kopen van grond gepaard gaan met hoge transactiekosten die door anderen worden gedragen.

12. 'The basic argument is this: it is easy to show that a particular hierarchical structure is beset with costs, but that is neither here nor there if all feasible form of organization are beset with the same or equivalent costs' (Williamson, 1995: 217).

gesegmenteerd? Wie zijn de vragers? Wie zijn de aanbieders? Wat zijn de interactievormen? Wat zijn de relevante wetsregels? Wat zijn de relevante eigendomsrechten? Wat zijn de relevante subsidies en regelingen? Wat zijn de fiscaliteiten en andere financiële zaken? Wat zijn de Nederlandse praktijken? Wat zijn de transactiekosten en wie draagt ze?; Wat zijn de marktuitkomsten ten aanzien van prijs?; Wat zijn de marktuitkomsten ten aanzien van volume? Wat zijn de prognoses ten aanzien van volume?

In het laatste hoofdstuk zullen we enkele conclusies trekken over de bruikbaarheid van dit theoretisch kader voor de analyse van grondmarkten in Nederland. Bovendien zullen we suggesties doen om de werking van de twee onderzochte grondmarkten te verbeteren.

De markt voor landbouwgrond

Inleiding

De landbouw mag in een studie naar de grondmarkt niet ontbreken. Deze sector is immers de grootste grondgebruiker in Nederland; bijna tweederde van het landoppervlak van Nederland is in landbouwkundig gebruik (Schuit e.a. 2004). Bovendien hebben de andere deelmarkten van de grondmarkt een sterke link met de markt voor landbouwgrond: een ander gebruik (woningen, bedrijventerreinen, infrastructuur, natuur, waterberging) start vrijwel altijd bij landbouwkundig gebruik.

We onderscheiden vier hoofd bedrijfstypen in de landbouw, met verschillen in het gebruik van en de vraag naar grond: akkerbouw, tuinbouw en blijvende teelt, graasdieren, en hokdieren. Zoals uit de grafieken is af te leiden hebben de grondgebonden typen akkerbouw en graasdieren (met name de melkveehouderij) een grote vraag naar grond.

Ook belangrijk voor de grondmarkt is het niet-grondgebonden hoofd-bedrijfstype tuinbouw en blijvende teelt. In figuur 5 is te zien dat het een relatief klein oppervlakte inneemt, maar dat de economische omvang erg groot is: de economische opbrengsten per hectare zijn erg hoog.

In dit hoofdstuk beschrijven we de marktwerking en marktkomsten van landbouwgrond. Voor een inventarisatie van de marktwerking beschrijven we zowel de processen op de agrarische grondmarkt (van boer naar boer), als de processen die in gang worden gezet als de landbouwgrond een andere bestemming of een ander gebruik krijgt (natuur, water, recreatie, wonen of werken). De marktwerking komt in de eerste negen paragrafen aan bod. De twee daaropvolgende paragrafen zijn gewijd aan de marktkomsten, waarvan we de prijs en het volume in beeld brengen. Deze zijn niet alleen uitkomst van het transactieproces, maar vormen ook de input voor het handelen van actoren op de grondmarkt. Prognoses en conclusies voor de markt in landbouwgrond staan in de laatste twee paragrafen. Aan het eind van het hoofdstuk worden de casestudygebieden verantwoord.

De vragers

Een eerste partij die van belang is voor de agrarische grondmarkt, zijn de vragers. De vragers vormen een diverse groep: het aantal actoren is in de afgelopen decennia toegenomen, vooral op het raakvlak met andere segmenten van de grondmarkt. Nieuwe spelers, zoals projectontwikkelaars en beleggers, worden aangetrokken door de verwachte (hoge) rendementen of ze kopen grond aan om beleidsdoeleinden te realiseren: de overheid. De vragers zijn aldus in te delen in vier groepen: de landbouwers; de overheid; institutionele beleggers; projectontwikkelaars, bouwers en speculanten.

Landbouwers

Vragers naar landbouwgrond zijn in de eerste plaats natuurlijk landbouwers zelf. Boeren kopen of pachten grond bijvoorbeeld omdat ze hun bedrijf willen vergroten of verplaatsen. Daarnaast kopen voormalige boeren grond, of houden die in bezit na het stoppen van hun bedrijf. Ze kunnen nog andere motieven hebben om grond aan te kopen, namelijk vanwege de rechten die aan grond verbonden kunnen zijn, maar deze worden later besproken, in de paragraaf: 'De aan grond gebonden rechten'.

De eerste groep vragers koopt grond binnen een door hen gekozen bedrijfsstrategie. Boeren kunnen allereerst kiezen voor de groeistrategie: de dalende marges per eenheid product worden dan ondervangen door intensivering en schaalvergroting. De afgelopen decennia kenmerkt de landbouw in Nederland zich door schaalvergroting. Hoewel tussen 1975 en 2003 het aantal bedrijven vrijwel halveerde tot 85.500, daalde het totale areaal in landbouwkundig gebruik in die periode veel minder snel: van 2,08 miljoen naar 1,93 miljoen hectare, een afname van 'slechts' zeven procent (LEI 2004c). De meeste grond is dus nog steeds in bezit van de agrarische sector.

Daarnaast kunnen boeren ervoor kiezen de prijs per eenheid product te verlagen door naast een beperkte schaalvergroting te kiezen voor kostenreductie om het inkomen op peil te houden. Dit is de behoudende strategie. Andere strategieën zijn: het ontwikkelen van een neventak, het genereren van een inkomen buiten de landbouw en het afbouwen en stoppen.

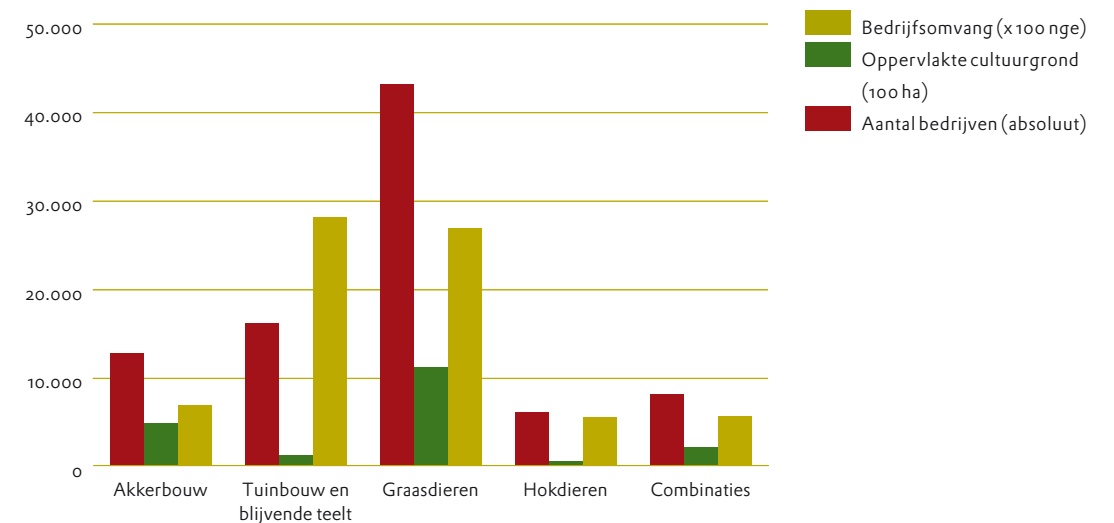
Bedrijven die kiezen voor de groeistrategie van schaalvergroting of de behoudende strategie van kostenreductie zullen in de toekomst elk een derde van het aantal bedrijven vormen (LEI 2004a). De overige bedrijven vragen geen grond anders dan voor het hobbymotief.

Een andere groep boeren die grond koopt, zijn de verplaatsters. De reden voor een verhuizing kan zijn dat boeren zijn uitgekocht door de overheid of door anderen die grond wilden aankopen voor stedelijke uitbreiding, natuur of infrastructuur. Een andere reden is dat ze geen uitbreidingsmogelijkheden meer hadden op de oude locatie.

Verplaatsing van het bedrijf gaat meestal samen met uitbreiding van de productie. Een boer krijgt doorgaans een goede prijs voor zijn grond en als hij niet stopt, zet hij het bedrijf op een andere plaats op grotere schaal voort. Met een 'zak met geld' en de vanwege fiscale regelgeving noodzaak tot snel herinvesteren, komen de boeren op de markt. Dit gebeurt niet noodzakelijkerwijs in de eigen regio; verplaatsters hebben in eerste instantie vaak een voorkeur om in de eigen omgeving te blijven, maar ze oriënteren zich ook breder. Met behulp van internet en tussenpersonen is het eenvoudig om nationaal maar ook internationaal het aanbod in beeld te krijgen en te vergelijken.

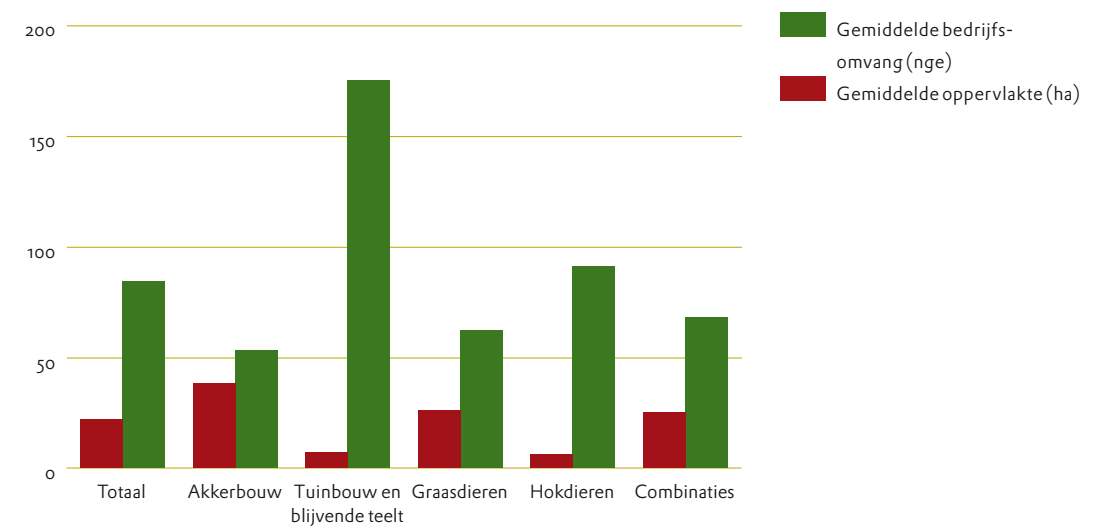
Als derde noemen we een nieuw soort kopers op de markt: de hobbyboeren. Een eerste groep kopers boert (of blijft boeren) als hobby of doet het als bijverdienste naast een baan of pensioen. In de studiegebieden zonder grote

Figuur 4. Totale omvang per hoofdbedrijfstype in de landbouw (2003)



Bron: LEI (2004c)/bewerking RPB

Figuur 5. Bedrijfsomvang per hoofdbedrijfstype in de landbouw (2003)



Bron: LEI (2004c)/bewerking RPB

stedelijke claims (Smilde, Schouwen en Biesbosch) hebben boeren bijvoorbeeld een huis plus enkele hectares uitzicht aangehouden of gekocht. Een tweede groep betreft mensen van buiten de sector die, veelal voor het houden van paarden, de ruimte zoekt en een boerderij opkoopt. De indruk bestaat dat beide groepen een groeiend aantal betreft, met name in landschappelijk aantrekkelijke gebieden. Dit kan leiden tot meer versnippering van het landelijk gebied, maar kan ook de 'leefbaarheid' (levendigheid) van het gebied vergroten.

Voor alle bovenstaande vragers geldt dat de eigenschappen en de ligging van de grond een belangrijke rol spelen bij de beslissing tot koop. Welke grondeigenschappen, of kwaliteitsaspecten, belangrijk zijn, is afhankelijk van het type bedrijf. Voor akkerbouwers is bijvoorbeeld het 'percentage afslipbaarheid' (maat voor aantal kleideeltjes en hiermee voor vruchtbaarheid) van belang. Voor melkveehouders is de ligging ten opzichte van de huiskavel van groter belang. De waterhuishouding is voor beide landbouwers relevant (grondwaterpeil, afwatering, waterdoorlaatbaarheid).

De ligging van de grond speelt bij de groep schaalvergroeters een belangrijke rol. Ze oriënteren zich meestal in de lokale omgeving. De kavels moeten zich bij voorkeur aansluitend of in nabijheid van het bestaande bedrijf bevinden. Er is ook een (groeiende) groep boerenondernemers die het verder van huis zoekt. Sommige akkerbouwers en bollentelers pachten bijvoorbeeld op grote schaal grond die niet in de directe omgeving van het eigen bedrijf ligt; ze houden de organisatie van het bedrijf wel in eigen hand, maar besteden de arbeid op het land grotendeels uit.

De agrarische grondmarkt werd lang gekenmerkt door de uitdrukking 'Buurmans grond is maar één keer te koop'. Dit lijkt steeds minder op te gaan. Naast de eigenschappen en de ligging speelt bestemming van grond een belangrijke rol.

Vooraf in de niet-grondgebonden landbouw gaat het om de bestemming (glastuinbouw, intensieve veehouderij) van de grond. Als de buurman van een glastuinder grond aanbiedt, maar die grond heeft niet de bestemming 'glastuinbouw', dan is die grond voor de glastuinder weinig interessant.

Ook in de grondgebonden landbouw wordt het minder belangrijk grond te houden in de nabijheid van het bestaande bedrijf. Koeien worden bijvoorbeeld op stal gehouden, ruwvoer wordt van buiten het bedrijf gekocht, bollenteelt is over het land verspreid en vindt plaats op wisselende percelen.

In de Nederlandse landbouw is aan de ene kant het belang van grond als productiemiddel afgenomen. Aan de andere kant heeft schaalvergroting een enorme impuls gekregen door de dalende opbrengstprijzen en de hierdoor wegvallende bedrijven. Uitbreiding door het aankopen van nabijgelegen percelen is rendabel zolang het bedrijf nog niet de ideale bedrijfsomvang heeft. Maar zoals hiervoor aangegeven, hoeft het hier niet te gaan om de direct aangrenzende percelen. Dit alles heeft gevolgen voor de agrarische grondmarkt: die ontwikkelt zich van een voornamelijk lokale

markt naar een regionale, nationale of zelfs internationale markt van vraag en aanbod.

Overheid

Na de landbouw is de overheid de grootste vrager naar landbouwgrond: zowel de rijksoverheid als de gemeentelijke overheden. Verschillende partijen van de rijksoverheid kopen voor verschillende doeleinden grond. Rijkswaterstaat koopt bijvoorbeeld grond aan ten behoeve van de aanleg van nieuwe infrastructuur of waterberging; de Dienst Landelijk Gebied (DLG) koopt aan voor landinrichtingsprojecten, natuurontwikkeling en de vervolmaking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

DLG verwerft jaarlijks ruim 9.000 hectare grond en heeft gemiddeld een dynamische grondvoorraad van 40.000 hectare. De grond die DLG koopt voor natuurontwikkeling wordt vervolgens in beheer gegeven bij organisaties die natuur ontwikkelen en beheren: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale landschappen. DLG verpacht in de tussentijd ook gronden aan boeren, vaak gedurende korte tijd in afwachting van de verdere uitvoer van plannen. De motieven en strategie van DLG zijn aan verandering onderhevig. DLG koopt niet enkel meer met het doel de grond direct door te spelen, maar neemt ook actief deel aan projecten (bijvoorbeeld 'rood voor groen') door strategische aankopen.

Naast de rijksoverheid zijn de gemeentelijke overheden grote vragers naar grond. Dit is meestal ten behoeve van woningbouw en bedrijventerreinen. Nadat deze bouwrijp is gemaakt, leveren zij de grond aan de ontwikkelaar of de eindgebruiker. Verder zijn gemeenten niet actief op de agrarische grondmarkt. Sommige gemeenten hebben wel van oudsher grote grondposities. De gemeente Kampen bezit meer dan 4000 hectare ontgonnen land en verpacht dit aan boeren. Ook zijn er gemeenten die bos bezitten (bijvoorbeeld Ede en Apeldoorn) of gemeenten met een groeitaak die veel grond hebben aangekocht. Tilburg, waarvan de casus in het volgende hoofdstuk aan bod komt, was volgens eigen zeggen het grootste landbouwbedrijf van Nederland doordat het de gronden ook zelf exploiteerde.

Institutionele beleggers

Institutionele beleggers en grond hebben samen een lange geschiedenis. In het verleden hebben met name kerken veel grond gekocht of door legaten in bezit gekregen. Ook (historische) landgoederen kunnen gezien worden als bezittingen van institutionele beleggers.

Een kortere tijd actief, maar inmiddels toch met een historie van ruim honderd jaar, zijn de 'moderne' institutionele beleggers. Zij kopen grond puur als belegging, niet om een traditionele waarde die ze aan een gebied hechten. Binnen hun portefeuille, met daarin verder aandelen, obligaties en overig vastgoed, zien ze grond en landgoederen als een solide langetermijnbelegging met een laag risico. De grootste institutionele belegger die zelfstandig actief is op de grondmarkt, is Fortis. Fortis Vastgoed Landelijk beheert de gronden veelal via rentmeesters. Deze onderhouden het contact met de

pachters. Een andere grote speler vormt Stichting Fagoed. Deze stichting is opgericht door enkele landbouworganisaties en institutionele beleggers. Fagoed treedt met behulp van vermogen van beleggers op als financier van landbouwgrond. Een belangrijke vorm die zowel Fortis als Fagoed hanteert, is de erfpachtfinanciering. Het product wordt als nieuwe financieringswijze voor de landbouw in de markt gezet. Op erfpacht komen we later terug.

Deze moderne institutionele beleggers zijn actief in de markt, maar zoeken eerder naar klanten dan naar grond in die zin dat ze grond willen financieren voor agrariërs die hier interesse in hebben. Andersom lopen ze het risico dat er niemand interesse heeft in de grond die ze gekocht hebben. Winstverwachtingen door bestemmingsveranderingen spelen een rol, maar zijn niet het belangrijkste motief.

Projectontwikkelaars, bouwers en speculanten

In de laatste groep vragers die we bespreken, bevinden zich de projectontwikkelaars, bouwers en speculanten. Projectontwikkelaars en bouwers kopen grond veelal heel gericht aan om hun bouwstroom veilig te stellen; ze zijn afhankelijk van de ruimtelijke plannen in een gebied, en het eigendom van de grond geeft hen een sterkere positie in de onderhandelingen met gemeenten bij beslissingen over wie waar en wat mag bouwen.

Naast de ontwikkelaars en bouwers zijn er speculanten actief op de markt voor landbouwgrond. Zij kopen grond aan met als doel hem met winst door te verkopen op locaties waar ze in de toekomst een bestemmingswijziging voor woningbouw of bedrijventerreinen verwachten. Onderzoek op Vinexlocaties liet zien dat eind jaren negentig ongeveer drie procent van de grond in bezit was van speculanten (Korthals Altes e.a. 2000). Inmiddels zal dit cijfer verouderd zijn, en daarbij is het moeilijk aan te geven wie precies speculant is. Immers, ook anderen 'speculeren' met grond door het strategisch aan te kopen of in bezit te houden.

De aanbieders

Veel vragers naar landbouwgrond zijn al dan niet op een ander tijdstip ook aanbieders van grond. Evenals het aankopen van grond, wordt het verkopen van grond bepaald door de bedrijfs- of beleidsstrategie. Bij het aanbod spelen dus ook de landbouwers; overheid; institutionele beleggers; projectontwikkelaars, bouwers en speculanten een rol.

Landbouwers

Waarom besluiten boeren tot het verkopen of tijdelijk verpachten van grond? Naast de reguliere transacties die meestal gericht zijn op verbetering van de bedrijfsstructuur (zie de eerste paragraaf: 'De vragers') hangt verkoop vaak samen met een bedrijfsbeëindiging.

Bij bedrijfsbeëindiging spelen vaak meerdere factoren een rol. Er zijn bijvoorbeeld geen goede economische perspectieven meer voor het bedrijf, geen uitbreidingsmogelijkheden meer of men is 'het zat: de regels, het gedoe'.

Als een boer besluit te stoppen, kan hij het bedrijf te koop aanbieden. Is er binnen de familie een opvolger, dan wordt het bedrijf (onderhands) aan het familielid verkocht. Vaak gaat een dergelijke overgang in de vorm van een maatschap waarin ouder(s) en kind beide participeren: het kapitaal van de ouder(s) kan geleidelijk overgaan naar het kind dat hiervoor arbeid levert. Is er geen opvolger, dan komt de grond, en soms het hele bedrijf, op de markt.

Boeren die stoppen, willen vaak op dezelfde plek blijven wonen; ze verkopen dan niet alle grond, maar houden nog een grote huiskavel aan. Sommige boeren stoppen langzaam met hun bedrijfsvoering: geleidelijk aan verminderen ze de activiteiten en verkopen ze de grond en het productiequotum. Uiteindelijk resteert ook hier de huiskavel en enkele hectaren 'om wat bees-ten te houden'. Als veel boeren op deze manier een klein deel van hun grond houden en de rest te koop aanbieden, raakt de grond versnipperd. De laatste jaren dalen de grondprijzen (zie figuur 10 en 13). Sommige boeren besluiten daarom om grond kortdurend te verpachten aan andere boeren. De grond houden ze dan in eigendom, in afwachting van hogere prijzen.

Een boer kan ook ongewild aanbieder worden van zijn grond: sommige boeren worden 'verplicht' om het bedrijf te verkopen aan de overheid, bijvoorbeeld vanwege ruimtelijke plannen voor natuur en verstedelijking. In alle onderzochte transacties gebeurde dit in minnelijke schikking (ter voorkoming van onteigening).

Deze verkoopprocedures zijn zeer langdurig: tussen de eerste plannen en daadwerkelijke verkoop verstrijken zo maar tien jaren. De boeren die we geïnterviewd hebben, waren niet zozeer ontevreden over de ontvangen prijs maar meer over de onzekerheid over de plannen, de tijdsduur en de vele overheidsdienaren en -loketten die ze tegenkwamen. Ook het feit dat deze ambtenaren moeten handelen met onvoldoende mandaat vanuit de (hoofd)vestiging zorgt voor onzekerheid en een langere doorlooptijd.

Overheid

De overheid is ook als verkoper actief op de markt: verscheidene overheidsdiensten en -instellingen functioneren als aanbieder. We noemen er drie. De eerste is de Dienst Landelijk Gebied: die verkoopt ruilgronden door en draagt gronden over aan de eindbeheerder. Daarnaast heeft de overheid van oudsher gronden in bezit, die door de Dienst Domeinen worden beheerd. Het gaat hierbij vooral om gronden in de voormalige IJsselmeerpolders, maar ook om gronden die voorheen behoorden tot de zogenaamde Kroondomeinen. Deze Dienst Domeinen treedt op als beheerder voor de pachters, en in de laatste jaren ook steeds vaker als verkoper. Om budgettaire redenen¹ is onlangs besloten om 13.000 hectare aan 40-jarige erfpachtgronden en 4.500 hectare aan groundbankgronden van de overheid die niet op strategische plekken liggen, te verkopen. De zittende pachters hebben het eerste recht tot koop. Als laatste aanbieder van grond noemen we Defensie, maar hierbij gaat het veelal om grond met een ander dan landbouwkundig gebruik.

De verschillende overheidsdiensten werken samen in de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid. Dat de afstemming tussen de verschillende rijks-

1. De opbrengsten dienen als dekking voor een pakket aan veiligheidsmaatregelen, onder andere om burgers te beschermen tegen terrorisme.

diensten niet altijd soepel verloopt, kwam naar voren in gesprekken met deze diensten: 'Als DLG plannen maakt maar geen geld heeft, dan kunnen we ook niet verkopen aan DLG; dan gaan we aan de markt aanbieden'. Maar ook agrariërs ondervinden hiervan de gevolgen: 'Per inschrijving hebben we begin januari gekocht van Domeinen. In datzelfde jaar wilde DLG terugkopen, maar tegen een lagere prijs! Dat kan natuurlijk niet'.

Institutionele beleggers

Moderne beleggers zijn over het algemeen minder gebonden aan de grond dan agrariërs: zij verkopen als zich een geschikte koper voordoet. Met name wanneer de overheid een stuk grond voor natuur wil bestemmen, gaan de beleggers relatief eenvoudig tot verkoop over. Een dergelijke bestemming ligt namelijk voor lange tijd vast; winst door bestemmingswijziging is niet te verwachten. De grond verkopen aan iemand anders en voor een ander gebruik is dan ook niet meer mogelijk. Er moet uiteraard wel overeenstemming zijn met de (erf)pachter.

Zoals eerder gezegd kunnen van oudsher ook andere private partijen zoals kerken, stichtingen en landgoedeigenaren, grote oppervlakten grond in bezit hebben. Doordat zij niet altijd met een winst oogmerk opereren zullen ze, ook indien er zich een koper aandient, niet altijd eenvoudig tot verkoop overgaan. Ook de historisch gegroeide gebondenheid aan de grond speelt hierbij een rol.

Projectontwikkelaars, bouwers en speculanten

Deze laatste groep van eigenaren zal overgaan tot verkoop van (landbouw) grond zodra de bestemming van de grond bekend is. Als er volgens het bestemmingsplan gebouwd mag worden, wordt de grond verkocht aan degene die de grond bouwrijp maakt – meestal de gemeente. Na bouwrijp maken verkrijgen zij vaak het recht om te mogen bouwen (het zogenaamde bouwclaimmodel). Mag er definitief niet gebouwd worden, dan zal men zo mogelijk overgaan tot verkoop aan een andere gegadigde (bijvoorbeeld aan een landbouwer of de overheid ten behoeve van natuur- of recreatieontwikkeling).

Interactie tussen vraag en aanbod

Binnen de markt voor landbouwgrond kunnen vraag en aanbod via verschillende mechanismen bij elkaar komen. De theoretische vormen die we in het vorige hoofdstuk bespraken (prijs, vertrouwen en opgelegde regels) komen er in allerlei mengvormen voor. Grond wordt verkocht aan de hoogste bidder (prijs), maar soms ook onderhands aan de buurman of binnen de familie (vertrouwen). Door dreiging van onteigening kunnen agrariërs ook gedwongen worden om hun grond aan de overheid te verkopen (opgelegde regels). In al deze mengvormen kunnen zowel de koper als de verkoper bijgestaan worden door tussenpersonen, belangenbehartigers en adviseurs.

Daarnaast spelen binnen de landbouw ook informele netwerken een belangrijke rol. In de formele fase van een transactie wordt dan wel de hulp

van een tussenpersoon ingeroepen, maar de initiële contacten hoeven niet via deze tussenpersonen te lopen. In deze paragraaf bespreken we de relevante tussenpersonen: makelaars, accountants, banken, en grond- en pacht-kamers.

Makelaars

Bij veel transacties in het landelijk gebied – maar niet bij familietransacties – is een makelaar² betrokken. In het verleden werd deze rol bij veel transacties vervuld door iemand uit 'het netwerk'; tegenwoordig gaat het steeds vaker om mensen die zich ook als 'makelaar' afficheren.

Makelaars in agrarisch onroerend goed vervullen verschillende rollen. Ten eerste helpen ze de verkoper bij het vinden van een geschikte koper. Dit doen ze door in hun netwerk te zoeken, door te adverteren in relevante (vak)tijdschriften, door het bord 'te koop' te plaatsen en door het onroerend goed op internet aan te bieden. Ten tweede helpen ze potentiële kopers bij het zoeken. Dit gebeurt vaker als de koper op zoek is in een andere regio dan in zijn eigen woonregio, omdat hij in zijn eigen regio voor het zoeken een beroep kan doen op zijn netwerk. Een derde rol van de makelaar is die van taxateur. Vrijwel iedere transactie wordt voorafgegaan door een taxatie. Die kan gedaan worden door een onafhankelijke taxateur of door de samenwerkende taxateurs van de koper en van de verkoper. Een vierde rol is die van adviseur. Gespecialiseerde makelaars in agrarisch onroerend goed (AOG) zijn vaak uit de sector afkomstig en kennen de manier van denken en werken ervan. De regelgeving rondom de landbouw is dermate ingewikkeld geworden dat agrariërs zich bij laten staan door gespecialiseerde adviseurs op het gebied van financiering (hypotheeken, verzekeringen), rechten (bouwrechten, melkrechten, mestrechten, 'ruimte-voor-ruimte') en regels (ruimtelijke ordening, milieu, fiscaliteiten) en op het gebied van gebiedsgerichte projecten (landinrichting, herstructurering, reconstructie). Naast anderen vervullen ook makelaars deze rol.

Agrarische makelaars werken sterk regionaal. Niet alleen is hun markt regionaal (kopers zoeken in eerste instantie binnen de eigen regio), maar ook de manier van werken, waarbij het onderhouden van een persoonlijk netwerk belangrijk is, noodzaakt hen daartoe.

Binnen de glastuinbouw werken de makelaars wel op nationaal niveau. Bedrijven die willen uitbreiden vanuit de traditionele tuinbouwgebieden (Westland, Aalsmeer), zijn vaak gedwongen om naar mogelijkheden buiten de eigen regio te zoeken.

Om een transactie rond te krijgen moet een makelaar van steeds meer onderwerpen op de hoogte zijn. Allerlei regels en rechten beïnvloeden een transactie en voor een goede dienstverlening is kennis hiervan onontbeerlijk. De dienstverlening die een makelaar aanbiedt, strekt zich dan ook steeds verder uit. Doordat in de persoon van de makelaar marktkennis, gebiedskennis en regelkennis samenkomen, kan deze steeds makkelijker als 'spin in het web' optreden bij gebiedsgerichte ontwikkelingen. We zijn in de casussen ook verschillende voorbeelden tegengekomen van makelaars die zelfstan-

2. Leden van koepelorganisaties van makelaars zoals de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) en de Landelijke Makelaars Vereniging (LMV), maar ook de standsorganisaties van boeren, verenigd in de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) zijn actief in de agrarische makelaardij. Het beroep van makelaar is niet beschermd. Bij transacties kunnen ook anderen de rol van 'makelaar' vervullen: rentmeesters, accountants, adviseurs, banken, agrarische leveranciers, agrarische ondernemers, enzovoort (Risseeuw 2000). Waar we in dit hoofdstuk spreken over 'makelaar' bedoelen we de makelaarsfunctie die ook door anderen ingevuld kan worden.

dig projecten opzetten, zoals de ontwikkeling van een glastuinbouwlocatie en een grootschalige verkaveling van een gebied met een groot aantal betrokken eigenaren.

Accountants

Accountants fungeren als adviseur. Ze worden door agrariërs geraadpleegd bij het nemen van grote financiële beslissingen zoals uitbreiding of de overname van een bedrijf of aankoop van grond. Accountants zijn op de hoogte van de financiële situatie van de agrariër en kennen de fiscale mogelijkheden en consequenties van een beslissing. Bij bedrijfsovername binnen de familie spelen accountants een grote rol.

Banken

Banken spelen een rol bij de financiering als de agrariër daar niet zijn eigen vermogen voor kan of wil gebruiken. Met name de Rabobank speelt van oudsher een belangrijke rol in de agrarische wereld. De grond vormt het onderpand voor langlopende hypothecaire geldleningen. Bij beslissingen over investeringen, ook in grond, is de bank in veel gevallen nauw betrokken. De bankinstelling is hiermee niet gebaat, maar als ze de geldkraan dicht zou draaien, is ze waarschijnlijk in één klap de grootste grondeigenaar van Nederland.

Naast de hypothecaire geldlening komen er steeds meer alternatieve financieringen in zwang. De door Fortis en Fagoed aangeboden erfpachtfinancieringen vormen in fiscaal opzicht een geïndexeerde geldlening. Beide organisaties financieren een deel van de som geld die nodig is om de grond aan te kopen (koopprijs plus overdrachtskosten). Het 'bloot eigendom' van de grond gaat over naar de bank, onder voorbehoud van het recht van erfpacht. Agrariërs betalen een jaarlijks geïndexeerde vergoeding (de canon) die fiscaal aftrekbaar is. Daarnaast heeft de agrariër tussentijds en aan het eind van de erfpachtperiode het recht tot terugkoop. Beide organisaties vervullen op deze manier een soort van bankfunctie (zie ook de paragraaf: 'De aan grond gebonden rechten').

Grond- en pachtkamers

Niet alleen bij koop en verkoop, ook rondom pacht zijn enkele instituties actief: de grondkamers en de pachtkamers. De grondkamers zijn belast met de uitvoering van de Pachtwet en kijken (ook preventief) of de daarin vastgelegde regels worden nagekomen. Wanneer pachter en verpachter het gezamenlijk eens zijn geworden, maar de overeenkomst (bijvoorbeeld de afgesproken prijs) voldoet niet aan de regels, dan kan de grondkamer de overeenkomst wijzigen.

Naast de grondkamers spelen de pachtkamers een rol. De pachtkamers behandelen geschillen die voortvloeien uit pachtovereenkomsten in de landbouw. Ze vormen onderdeel van de kantongerechten. Een pachtkamer bestaat naast een kantonrechter uit twee niet tot de rechterlijke macht behorende deskundigen (het ene lid uit de groep pachters, het andere lid uit de

groep verpachters). De zaken die ze behandelen gaan onder andere over het schriftelijk vastleggen van een mondeling aangegane pachtovereenkomst, het ontbinden of verlengen van een pachtovereenkomst of het voortzetten van de pachtovereenkomst door de opvolger, de zogenaamde indeplaatsstelling (Commissie pachtbeleid 2000).

De relevante (wets)regels, plannen en het beleid

De landbouw en daardoor de agrarische grondmarkt hebben te maken met een woud aan formele en informele regels en uitzonderingsregels. Niet alleen de overheid dringt op deze regels aan; ook de sector is actief bij het creëren van uitzonderingsregels voor de bedrijfstak.

Milieuregels

Internationaal zijn afspraken gemaakt ter bescherming van het milieu. Deze verdragen kunnen van grote invloed zijn op de algehele 'toestand van de landbouw' en de landbouwkundige mogelijkheden in een gebied, en daarmee op de grondmarkt. We noemen hier de drie belangrijkste EU-richtlijnen (zie ook figuur 6); de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn.

Behalve aan de Europese richtlijnen moeten de verschillende sectoren in de landbouw voldoen aan nog andere regelgeving op het gebied van milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Deels richt de regelgeving zich op de wijze van produceren, deels op de omvang van de productie, deels op de structuur van de landbouw waarin de productie plaatsvindt. Milieuregelgeving kan leiden tot lokale verschillen in mogelijkheden en hiermee tot verschillen op de grondmarkt. In sommige gebieden bestaat zoveel elkaar overlappende regelgeving dat er nauwelijks nog mogelijkheden zijn voor de agrarische ondernemer (Groen 2004).

Behalve van buitenaf door de milieuregelgeving, bestaat er ook binnen de sector zelf aandacht voor het milieu, die gevolgen heeft voor de grondmarkt. De werkwijze van de biologische landbouw beïnvloedt bijvoorbeeld de grondvraag: het minder intensief produceren (minder koeien per hectare) zorgt voor een grotere behoefte aan grond. Doordat bij een extensief gebruik de maximale biedprijs voor grond lager ligt, zal deze behoefte niet overal vervuld kunnen worden.

Hoewel deze regels en werkwijzen invloed kunnen hebben op de grondmarkt, zijn we in de casussen geen concrete voorbeelden tegengekomen waarbij milieuregelgeving van invloed is geweest op een transactie. De casussen zijn hier overigens ook niet op geselecteerd. De steeds nieuwe en veranderende regelgeving blijkt bij boeren wel bij te dragen aan de *general feeling of discomfort*. Zoals we eerder noemden: 'het zat zijn: de regels en het gedoe'.

Grondaankopen voor nationale plannen

Naast de internationale en nationale regels hebben de ruimtelijke plannen van de nationale overheid invloed op de grondmarkt. Er wordt grond aan-

gekocht voor plannen op het gebied van natuur, water en infrastructuur (zie figuur 7).

Deze plannen beïnvloeden de landbouw en de grondmarkt op twee manieren. Ten eerste is er een direct effect doordat er sprake is van een transactie als de overheid grond aankoopt van de landbouwer. De overheid wordt actief aankoper op een markt en de prijs zal hierdoor over het algemeen stijgen. Ten tweede is er een indirect effect: wanneer de overheid grond aankoopt, heeft dit gevolgen voor de aangrenzende percelen en percelen in de omgeving. Bij natuurontwikkeling kunnen reeën en ganzen bijvoorbeeld schade toebrengen aan de gewassen op naastgelegen percelen. Ook kan voor natuurontwikkeling worden besloten de grondwaterstand te laten stijgen, waardoor de aangrenzende percelen minder geschikt worden voor bepaalde gewassen. Als de overheid nieuwe infrastructuur aanlegt, kan die een perceel doorsnijden en de bereikbaarheid ervan belemmeren, waardoor de waarde van de grond afneemt.

Voordat de plannen worden uitgevoerd kan al sprake zijn van zogenaamde schaduwwerking: wanneer er over een bepaalde locatie wordt nagedacht of gesproken, heeft dit al invloed op het aantal vragers en aanbieders en hierdoor op de prijs. Sinds de overstromingen van de grote rivieren in 1993 en 1995 wordt bijvoorbeeld al gesproken over extra capaciteit voor waterberging en waterafvoer. Toch moeten de eerste projecten in de Biesbosch nog aanvangen. Dergelijke langdurige planprocessen zorgen voor veel onzekerheid en hebben daardoor een negatieve invloed op de agrarische bedrijfsvoering. Boeren zullen bijvoorbeeld geen grote investeringen doen in hun bedrijf als de kans bestaat dat ze in de nabije toekomst door de overheid zullen worden uitgekocht. Ook kunnen ze moeilijk een koper vinden als ze besluiten hun grond nu te verkopen; wie wil immers grond kopen waarvoor plannen bestaan om het onder water te zetten?

Overigens kan overheidsingrijpen ook positief uitpakken voor agrarische bedrijven: de vraag naar grond (door overheid en andere partijen) heeft gezorgd voor een versnelde herstructurering van de landbouw en stijging van de prijzen. Veel boeren konden met een goed appeltje voor de dorst uitstappen of elders een nieuw bedrijf beginnen.

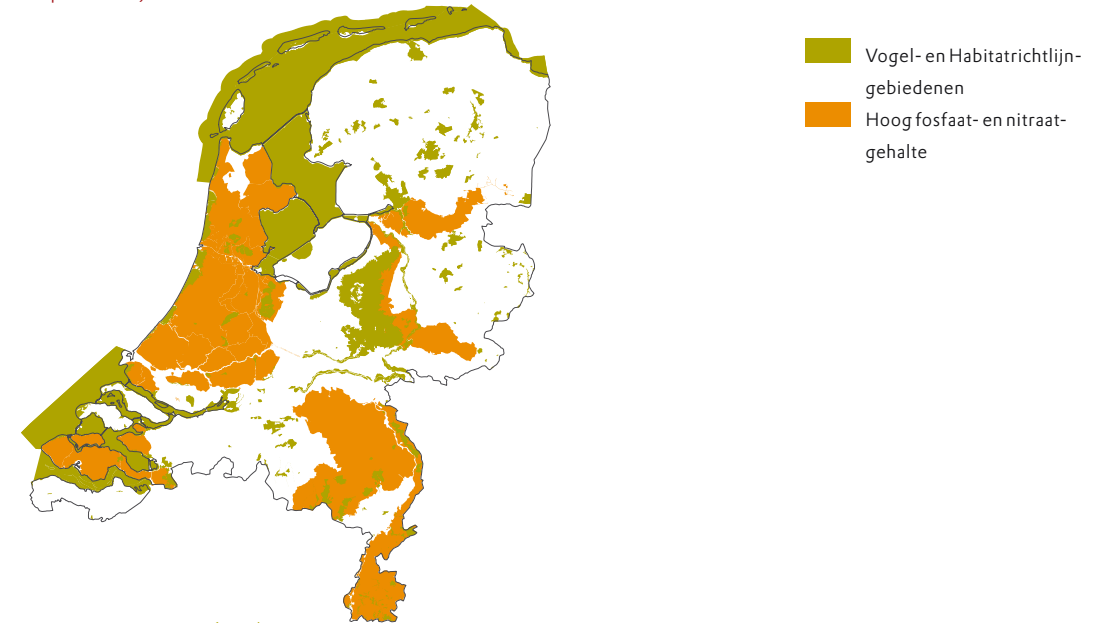
De Nota Ruimte

De hieronder genoemde ruimtelijke concepten uit de Nota Ruimte zijn relevant voor de vestigingsmogelijkheden van bepaalde landbouwbedrijven of aan landbouw gerelateerde bedrijvigheid. Door de uitvoering van die concepten krijgen sommige locaties meer mogelijkheden; hierdoor zullen de vraag en de grondprijs stijgen. Andere locaties krijgen juist te maken met beperkingen, waardoor de grondprijs daar zal dalen (zie figuur 8).³

- In landbouwontwikkelingsgebieden voor bloembollenteelt hebben bollenboeren de mogelijkheid hun grond te 'bezanden' en 'omzanden'. Bollenteelt in vruchtwisseling kan overal in Nederland plaatsvinden; voor de permanente bollenteelt zijn echter zandgronden nodig.
- In landbouwontwikkelingsgebieden voor glastuinbouw zijn nieuwe

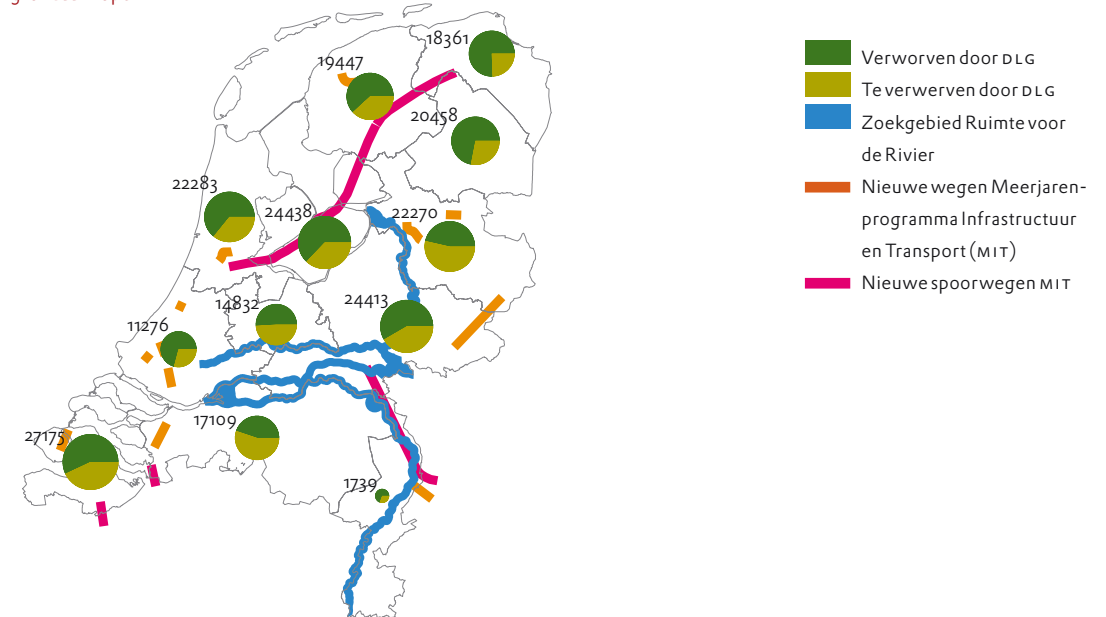
3. De concepten staan beschreven in de Nota Ruimte (VROM 2004).

Figuur 6. Ligging gebieden (inter)nationaal ruimtelijk beleid met gevolgen voor landbouw: Europese richtlijnen



Bron: Ravesteyn & Evers (2004)

Figuur 7. Ligging gebieden (inter)nationaal ruimtelijk beleid met gevolgen voor landbouw: grondaankopen



Bron: DLG; VROM (2004a)/bewerking RPB

projectlocaties aangewezen (bijvoorbeeld in de casus Zuidplaspolder). Hierdoor kunnen tuinders zich verplaatsen en is er ruimte voor herstructurering van de van oudsher dicht bij de steden gevestigde glastuinbouwlocaties.

- Reconstructiegebieden zijn bedoeld om landbouwproblemen ruimtelijk aan te pakken. Hiermee wordt beoogd allerlei problemen op te lossen op het gebied van milieu en dierenwelzijn in Zuid- en Oost-Nederland. Deze aanpak beperkt de vestigings- of uitbreidingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij.
- In de nota staan zogenaamde Nationale Landschappen: gebieden met zeldzame of kenmerkende landschapskwaliteiten, die nog verder versterkt moeten worden. In deze gebieden mogen ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden, mits ze de kwaliteiten van het landschap niet bedreigen ('ja, mits'-regime). Afhankelijk van de invulling hiervan kan dit leiden tot beperkingen voor de landbouw.
- Tot slot geeft de nota ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden aan voor *greenports*; dit zijn clusters van op export gerichte tuinbouw. Hierdoor kan het voor glastuinbouwbedrijven aantrekkelijker zijn zich ergens te vestigen.

Naast bovenstaande ruimtelijke concepten doet de Nota Ruimte uitspraken over bouwen in het buitengebied, dat in Nederland aan verschillende regels is gebonden. Over het algemeen is het bijvoorbeeld alleen agrarische bedrijven toegestaan zich in het buitengebied te vestigen en er een (bedrijfs)-woning te bouwen. De afgelopen jaren is er in verschillende delen van Nederland echter geëxperimenteerd met versoepelingen op deze regelgeving. Volgens de Nota Ruimte moeten de provincies zich daarom richten op een drietal onderwerpen:

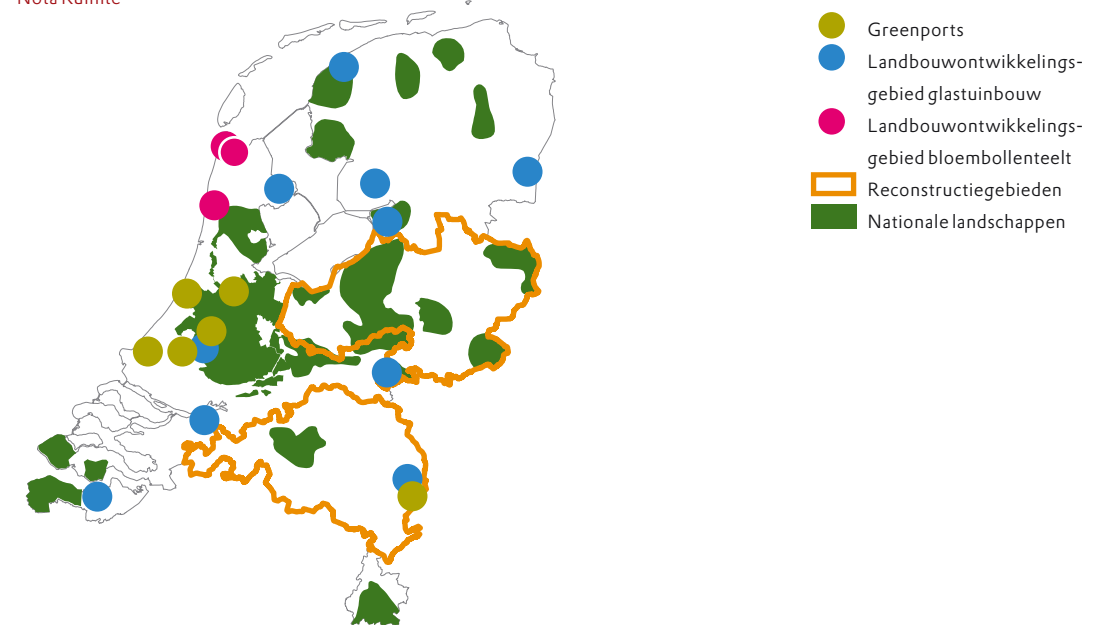
- het planologisch mogelijk maken van hergebruik van bestaande vrijkomende bebouwing voor andere dan landbouwkundige doeleinden (zie Daalhuizen 2004);
- het financieel mogelijk maken om bestaande onbruikbare of niet-waardevolle landbouwkundige bebouwing te saneren met behulp van nieuwbouw van woningen (ruimte-voor-ruimte) op dezelfde of op een andere locatie;
- het planologisch mogelijk maken van nieuwbouw in het buitengebied gekoppeld aan een substantiële kwaliteitsverbetering van natuur, water, landschap en/of recreatie ('rood voor groen' of 'rood voor blauw') in de directe omgeving.

Door deze versoepelingen zullen meer en andere vragers geïnteresseerd raken in grond en gebouwen in het buitengebied, waardoor de prijs kan stijgen.

Gemeentelijk beleid

Behalve het nationaal beleid hebben ook het gemeentelijk beleid en het handelen van gemeenten grote invloed op de grondmarkt. We noemen twee voorbeelden: bestemmingsplannen en de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Figuur 8. Ligging gebieden (inter)nationaal ruimtelijk beleid met gevolgen voor landbouw: Nota Ruimte



Bron: VROM (2004a)/bewerking RPB

Bestemmingsplannen bepalen het toegestane gebruik van een perceel, en daarmee in belangrijke mate de waarde ervan. Het is het enige ruimtelijke plan dat bindend is voor de burger. Bij bestemmingswijziging kunnen grote veranderingen in de waarde van de grond optreden. Met name bij (het voor-nemen tot) bestemmingswijzigingen van groene naar rode functies (inclusief glastuinbouw) zijn de verschillen groot.

De verschillen in waarde kunnen toevallen aan verschillende actoren. De oorspronkelijke eigenaar (agrariër), de eventuele tussentijdse koper (speculant, projectontwikkelaar, bouwer), degene die de grond bouwrijp maakt (gemeente, projectontwikkelaar), degene die het vastgoed bouwt (projectontwikkelaar, bouwer) en de eerste koper van een woning (particulier) kunnen allemaal meedelen in de waardeverhoging doordat ze een deel van de overwaarde naar zich toetrekken (Tauw 1998; Tauw e.a. 2000; VROM 2001; Needham e.a. 2002). De verdeling van de waardeverhoging onder betrokken actoren is sterk afhankelijk van de regels voor het grondbeleid. Een bestemmingsplanwijziging richting natuur of water kan echter ook een waarde-daling opleveren doordat er allerlei beperkingen in werking treden.

De Wet voorkeursrecht gemeenten (wvg) bepaalt dat op de hiervoor aangewezen locaties gemeenten het eerste recht hebben om grond aan te kopen voor stads- of dorpsuitbreiding. De prijs komt in dit geval via onteigeningsregels tot stand. Volledige schadeloosstelling (inclusief vergoeding voor verplaatsing en dergelijke) is volgens de wet niet nodig, maar in de praktijk verwerven gemeenten de grond wel tegen die vergoeding.

Zowel plannen, regels als aankopen van de overheid hebben effect op de landbouw en op de grondmarkt. Dit kan een direct effect zijn, doordat de overheid bijvoorbeeld een actieve partij op de grondmarkt wordt. Het effect kan ook indirect zijn: de waarde van een perceel kan stijgen dan wel dalen, afhankelijk van de verwachting die de potentiële kopers hebben van de uitwerking van verandering van beleid of regelgeving. Ook beleid dat niet gericht is op de landbouw of op de grondmarkt kan zo van invloed zijn. Met name bestemmingsplannen kunnen de waarde van de grond beïnvloeden; grond met een bestemming wonen is veel duurder dan grond met een andere bestemming.

De aan grond gebonden rechten

Gebruikers, kopers en verkopers van grond hebben te maken met de rechten die aan grond zijn verbonden. In de woorden van Slangen e.a.: 'Eigendomsrechten omschrijven de wijze waarop mensen grond en gebouwen mogen gebruiken, transformeren, overdragen of anderen mogen uitsluiten van het gebruik' (2003). Hieronder bespreken we de belangrijkste rechtsvormen (naast eigendom): pacht, productiequota, bouwrecht, jacht en erfdiensbaarheden.

Pacht

Slangen e.a. (2003) omschrijft pacht als volgt: 'Bij pacht wordt een deel van deze bundel [de rechten] door een verpachter overgedragen aan een pachter

voor een beperkte periode, met het recht om de grond te gebruiken voor landbouwkundige doelen'.

In de Pachtwet staan regels die de kwetsbare positie van de pachter ten opzichte van de verpachter moet beschermen.⁴ Een deel van de bescherming van de pachter is gelegen in de regionale pachtnormen. Dit zijn de maximale prijzen die een verpachter jaarlijks aan een pachter mag vragen. Gemiddeld ligt deze norm op 689 euro per hectare (2001). De normen lopen echter uiteen van 449 euro per hectare in de Veenkoloniën en het Oldambt (Noordoost-Nederland) tot 973 euro per hectare in het westen van Zuid-Holland (zie tabel 1; zie voor een overzicht van de werkelijk betaalde prijzen de paragraaf: 'De uitkomsten: prijs').

De verpachter heeft het recht de pachtprijs te verhogen, maar sinds de wetwijziging van 1995 moet de prijsstijging aan een aantal normen voldoen. De minister van Landbouw bepaalt periodiek het percentage waarmee de geldende pachtprijs in een bestaande pachtovereenkomst van rechtswege wordt verhoogd (in 1998 20 procent en in 2001 15 procent). De pachtprijs mag echter nooit uitkomen boven twee procent van de verkoopwaarde van de grond (de zogenaamde vrije verkeerswaarde) en ook niet boven de regionale norm die gebaseerd is op de grondprijsonwikkeling. Van deze restricties is het percentage van de verkoopwaarde van de grond het meest effectief om extreem hoge pachtprijzen te voorkomen.

In Nederland zijn er verschillende pachtvormen: reguliere pacht, grijze pacht, erfpacht, teeltpacht en eenmalige pacht.

Pachtovereenkomsten die onder de Pachtwet vallen worden *reguliere* pacht genoemd en omvatten 20 procent van het totale areaal cultuurgrond. Een pachtovereenkomst moet aan de grondkamer worden voorgelegd. Reguliere pacht kent een duur van telkens zes jaar, maar een overeenkomst wordt telkens 'van rechtswege' met zes jaar verlengd, wat in de praktijk erop neerkomt dat een pachter het recht heeft de grond te bewerken voor onbepaalde tijd. De vergaande bescherming van de pachter en de beperkingen ten aanzien van de prijsontwikkeling staan periodiek ter discussie, maar tot op heden nog zonder een vergaande liberalisering tot gevolg (Tweede Kamer 2004).

Bij *grijze pacht* gaat het om een pachtovereenkomst die buiten de grondkamer om is gesloten. De recentste cijfers van deze pacht dateren uit 1999: het 'buitenwettelijk pachtareaal' bedroeg toen 23 procent van de totale oppervlakte aan verpachte grond. De pachter kan de voorkeur geven aan grijze pacht, omdat bij reguliere pacht geen mestafzet mogelijk is en bij grijze pacht wel. De verpachter kiest voor een grijze pacht omdat hij dan een kortdurende overeenkomst kan afsluiten, wat onder de Pachtwet niet mogelijk is (Hoek & Luijt 1999; Commissie pachtbeleid 2000; LEI 2004c).

In tegenstelling tot reguliere en grijze pacht is *erfpacht* overerfbaar: de pacht is niet verbonden aan de duur van het leven van de pachter. Erfpacht vormt ongeveer vijf procent van de oppervlakte aan cultuurgrond. Bij erfpacht blijft alleen het bloot eigendom in het bezit van de verpachter; de volle-

4. Zie voor historie en doelstellingen van de Pachtwet: Commissie Pachtbeleid, 2000.

dige bundel van overige rechten gaat naar de pachter. In de akte van vestiging kan aan de erfpachter de verplichting worden opgelegd aan de eigenaar op al dan niet regelmatig terugkerende tijdstippen een geldsom – de canon – te betalen. Andere kenmerken van erfpacht zijn: het recht kan verhandeld worden en er kan een hypotheek op worden genomen. Specifiek aan erfpacht binnen de landbouw is dat een overeenkomst voor minimaal 26 jaar wordt afgesloten, anders komt de pacht onder het regime van de Pachtwet. De eerder genoemde erfpachtfinanciering van Fagoed en Fortis werkt met het uitgeven van de grond in erfpacht.

Naast reguliere, grijze en erfpacht bestaan er pachtvormen met een kortere duur: *teeltpacht* en *eenmalige pacht*. Teeltpacht is een pachtvorm die het mogelijk maakt om teelten waarvoor vruchtwisseling noodzakelijk is op andere grond plaats te laten vinden. De overeenkomst wordt ter registratie aan de grondkamer toegezonden. Teeltpacht vormt nog geen twee procent van het totale areaal cultuurgrond. Eenmalige pacht is een pachtvorm voor de duur van één tot maximaal twaalf jaar. De overeenkomst wordt ter goedkeuring aan de grondkamer toegezonden. Eenmalige pacht vormt ongeveer zes procent van de totale oppervlakte aan cultuurgrond. Voor zowel teeltpacht, eenmalige pacht alsook voor objecten kleiner dan een hectare (een half procent van cultuurgrond) geldt geen prijstoetsing, geen voorkeursrecht, geen continuatierecht, geen recht op indeplaatsstelling.

Tot slot noemen we nog een bijzondere pachtvorm, die eigenlijk geen pachtvorm is. Wanneer de overheid grond koopt als gevolg van een bestemmingswijziging, wordt vaak in de leveringsakte opgenomen dat de grond en de eventuele bedrijfsgebouwen tot een bepaalde datum *‘om niet’ in gebruik* blijft bij de verkopende partij. In dat geval wordt er voor het gebruik geen prijs betaald en is er geen sprake van een overeenkomst. Koper en verkoper willen hiermee voorkomen dat ze onder de Pachtwet vallen en voor een lange termijn vastzitten aan de pacht. Je zou ook kunnen zeggen dat deze regeling een kortlopende pacht is voor een prijs van nul euro per hectare.

Dit recht – vastgelegd in de akte van levering, maar we zijn in de verschillende gebieden ook voorbeelden van mondelinge afspraken tegengekomen – vertegenwoordigt uiteraard ook een waarde, die de verkoper zal meenemen bij het bepalen van de prijs waartegen hij bereid is de grond te verkopen. In geval van bezwaarprocedures en/of afkeuring van bestemmingsplanwijzigingen kan deze waarde voor de landbouwer (achteraf) aanzienlijk oplopen, omdat hij de grond langer *‘om niet’* kan gebruiken.

Het *‘om niet’* laten gebruiken totdat er een ander gebruik plaatsvindt, kan ervoor zorgen dat een transactie soepeler verloopt. Het kan als het ware fungeren als *‘smeermiddel’* om ervoor te zorgen dat de boer al afstand doet van de eigendomsrechten; de gebruiksrechten behoudt hij nog voor enige tijd. Bij veel transacties die we in de gebieden tegenkwamen, werden dergelijke afspraken gemaakt; bijvoorbeeld het gebruiken van het land en het oogsten van de op het land aanwezige gewassen, het gebruik tot de gemeente de grond ging omzetten in een bedrijventerrein en het gebruik van de opslagschuur tot een bepaalde datum.

5. Voorstel is niet door de Tweede Kamer aangenomen.

Tabel 1. Pachtnormen en randvoorwaarden maximale stijging pacht per drie jaar naar pachtregio's

	1998	2001	2004 ⁵
<i>Maximale % verhoging:</i>	20%	15%	15%
<i>Maximale absolute verhoging (€/ha)</i>	54,47	56,72	47,85
Bouwhoek en Hogeland	343	576	715
Veenkoloniën en Oldambt	268	449	574
Noordelijk weidegebied	382	528	628
Weidegebied Overijssel	468	644	743
Oostelijk veehouderijgebied	580	719	932
Zuidelijk zandgebied in Drenthe (in 2004 opgenomen bij 2)	298	452	574
Noordoost-Overijssel	420	597	704
Centraal veehouderijgebied	609	815	1109
IJsselmeerpolders	511	808	1083
Westelijk Noord-Holland	445	676	885
Westelijk Zuid-Holland	586	973	1089
Waterland en Droogmakerijen	380	569	682
Hollands/Utrechts weidegebied	523	719	895
Rivierengebied	600	887	1074
Zuidwestelijk akkerbouwgebied in Zeeland	405	624	727
Zuidwestelijk akkerbouwgebied in Zuid-Holland en Noord-Brabant	450	756	936
Zuidwest-Brabant	577	769	917
Zuidelijk veehouderijgebied (met uitzondering van Noord-Limburg)	650	864	972
Noord-Limburg	475	608	759
Zuid-Limburg	545	749	1000
GEMIDDELD	472	689	821

Bron: LEI/bewerking RPB

Het verschijnsel pacht is op dit moment sterk in beweging. Tussen 1970 en 1998 daalde het areaal pacht als percentage van het totale oppervlak aan cultuurgrond van 50 procent naar 35 procent (Hoek & Luijt 1999), maar recentelijk zijn er bij verschillende pachtvormen ook stijgingen te zien. De oppervlakte aan in erfpacht uitgegeven landbouwgrond daalt weliswaar bijvoorbeeld door de verkopen van Domeinen, maar stijgt onder invloed van financieringsconstructies door institutionele beleggers. Teeltpacht en eenmalige pacht stijgen als gevolg van de gewenste flexibiliteit vanuit de sector. Zo is de hoeveelheid eenmalige pacht in 1999 met 40 procent gestegen ten opzichte van 1997. Het areaal aan reguliere pacht ten slotte zal naar verwachting wel verder afnemen. Dit is echter sterk afhankelijk van beslissingen over de nieuwe pachtwetgeving (zie tabel 2 voor ontwikkeling en verdeling van oppervlakte pacht naar bedrijfstypen in de landbouw).

Eigendom van verpachte grond kan 'normaal' verhandeld worden en vormt dus ook onderdeel van de grondmarkt. Verkoop breekt echter geen pacht en de pachter geniet bij de nieuwe eigenaar dezelfde bescherming. De potentiële koper zal dit in zijn afweging meenemen; de prijs voor (regulier) verpachte grond ligt hierdoor ongeveer 50 procent lager, zoals we in de paragraaf: 'De uitkomsten: prijs' zullen zien.

Productiequota

Productiequota geven de landbouwer bepaalde rechten en plichten. Ze kunnen worden onderverdeeld in quota voor marktordening: bietenquota, zetmeelquota en melkquota; en voor milieudoelinden: mestquota. Beide soorten quota moeten overproductie tegengaan; de eerste om goede prijzen in stand te houden, de tweede ter bescherming van het milieu.

Bietenquota geven boeren het recht om suikerbieten aan de fabriek te leveren tegen een garantieprijs. Door de EU zijn per land witsuikerquota vastgesteld en toegewezen aan de verwerkende industrie: in Nederland de CSM en Suikerunie. Die fabrieken hebben de witsuikerquota verdeeld onder hun telers, in de vorm van bietenquota: leveringscontracten voor een equivalent van de hoeveelheid suikerbieten die nodig is om witsuiker te maken. Deze quota zijn vastgesteld in 1987 op basis van de gemiddelde leveringen per bietenbouwer in vijf voorafgaande referentie jaren (1982–1986).

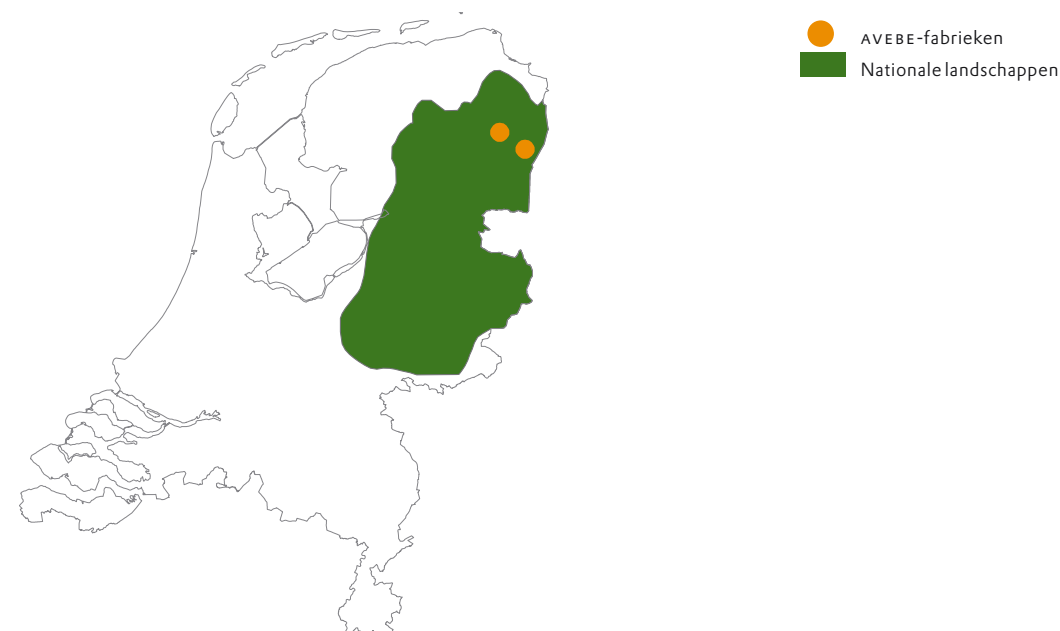
De quota zijn bedrijfsgebonden, maar sinds 2002 niet meer grondgebonden en dus ook los van de grond overdraagbaar. Wanneer een boer zijn bedrijf en grond verkoopt, kan dit dus inclusief of exclusief het quotum. Indien het quotum verkocht wordt, wordt de nieuwe eigenaar in het register van de fabriek opgenomen als de nieuwe suikerbietenleverancier. De prijsvorming van het quotum is een zaak van de boeren onderling en wordt niet bij de fabriek geregistreerd. Bij een grondtransactie kan in de voorwaarden worden opgenomen of er al dan niet een bietenquotum 'onder de verkoop wordt inbegrepen' en ook de prijs kan er al dan niet in worden opgenomen. In het geheel van de transactie is dus niet altijd te achterhalen wat de afzonderlijke prijs voor het quotum is geweest.

Tabel 2. Verdeling oppervlakte cultuurgrond naar verpachte staat (ha)

	In eigendom	Erfpacht	Pacht				Los land van 1 ha of minder	Overige exploitatievormen	Totaal
			Reguliere pacht	Teeltpacht	Eenmalige pacht				
1993	1.278.536	75.445				606.404	27.266	1.987.651	
1995	1.287.208	74.445				561.558	41.536	1.964.747	
1997	1.287.277	111.830	419.626	29.923	81.610	7.328	27.526	1.965.121	
1998	1.289.848	105.583	406.190	33.115	100.313	7.532	30.177	1.972.758	
1999	1.278.591	96.016	401.858	33.763	115.430	7.931	33.360	1.966.951	
Specificatie 1999									
Akkerbouwbedrijven	260.735	36.992	132.967	15.251	29.571	1.742	8.090	485.349	
Tuinbouwbedrijven	42.823	2.057	7.635	5.068	9.497	332	1.394	68.809	
Blijvende teeltbedrijven	25.749	2.051	5.593	1.112	1.851	126	613	37.096	
Graasdierbedrijven	770.633	42.745	202.935	5.438	56.588	4.389	17.725	1.100.454	
Hokdierbedrijven	39.477	1.071	5.207	672	2.636	164	788	50.015	
Combinatiebedrijven	139.173	11.100	47.522	6.222	15.286	1.177	4.750	225.229	

Bron: LEI (2004c)

Figuur 9. Het Nederlandse teeltgebied voor zetmeelaardappelen van AVEBE



Bron: AVEBE (2004)/bewerking RPB

Invloed op de grondmarkt is er slechts indirect, zeker met de mogelijkheid het quotum los van de grond te verhandelen. Toch gaven enkele respondenten in de casussen aan dat er wel invloed is, omdat een quotum een belangrijke voorwaarde kan zijn voor het al dan niet doorgaan van een transactie. Zonder een bietenquotum vervalt namelijk één van de mogelijk te verbouwen gewassen, die bovendien de laatste jaren goed rendeert. De gemiddelde prijs die boeren onderling voor losse quota betaalden lag het afgelopen jaar op vijftig eurocent per kilogram suikerbieten. Per hectare is de potentiële opbrengst tien ton suikerbieten. Om een hectare suikerbieten te kunnen leveren moet derhalve een quotum ter waarde van 5.000 euro in bezit zijn. De prijs zal naar verwachting van Suikerunie en LEI de komende jaren als gevolg van quotumkortingen van de EU verder dalen. Bietenquota spelen een rol in alle akkerbouwgebieden van Nederland.

Zetmeelquota geven boeren het recht om zetmeelaardappelen (ofwel fabrieksaardappelen) aan de fabriek te leveren. Het zetmeelquotum is, binnen de landen van de EU die aardappelzetmeel leveren, toegewezen aan de producenten. In het geval van Nederland is dit AVEBE, de aardappelzetmeelfabrikant. AVEBE is een coöperatie waarin de leden/boeren aandelen hebben en waaraan ze fabrieksaardappelen (zetmeel) leveren. Het totaal aan aandelen vertegenwoordigt het zetmeelquotum. Als referentiejaar voor de hoeveelheid aardappelen is de periode 1992-1994 genomen. De aandelen zijn volgens de statuten vrij verhandelbaar tussen AVEBE-leden. Marktprijs van de aandelen is momenteel 1.000 euro per stuk (wat overeenkomt met een leverrecht voor circa 26,5 ton zetmeelaardappelen per jaar). Per hectare is de potentiële opbrengst 90 ton aardappelen (informatie AVEBE). Om een hectare zetmeelaardappelen te kunnen leveren moet een boer derhalve aandelen in bezit hebben die een prijs van ongeveer 3.400 euro vertegenwoordigen. Evenals suikerquota hebben zetmeelquota slechts indirect invloed op de grondprijs. Anders dan bij suikerquota worden zetmeelquota niet in de grondakte opgenomen omdat ze altijd vrij, dus los van de grond, verhandelbaar zijn geweest. Zetmeelaardappelen worden alleen in het noordoosten van Nederland geteeld (zie figuur 9). De casus Smilde valt binnen dit gebied.

De *melkquota* geven melkveehouders het recht een bepaalde hoeveelheid melk te produceren en aan de fabriek te leveren (uitgedrukt in kilogrammen melk). Hiervoor krijgen ze een gegarandeerde prijs. Over te veel geproduceerde melk moet de zogenaamde superheffing worden betaald. Ook de verwerkende fabrieken hebben een quotum, namelijk de som van de quota van de individuele boeren. Het in 1984 geïntroduceerde melkquotum was het eerste productiequotum en kende als referentiejaar 1983 (met een korting van acht procent).

In Nederland is handel in melkquota toegestaan: een boer kan zijn quotum uitbreiden door er quota bij te kopen of te huren, los van grond, mits hij zijn grond minimaal één jaar in bezit heeft. De melkquota zijn verhandelbaar met een *lease-constructie*. Het quotum wordt verkocht door de grond inclusief het

Tabel 3. Verdeling van quotumbezit naar grootteklasse quotumhouders

Grootteklasse x 1000 kg	1995-1996		2000-2001		2001-2002		2002-2003	
	Quotum- houders in %	Basis- quotum	Quotum- houders	Basis- quotum	Quotum- houders	Basis- quotum	Quotum- houders	Basis- quotum
0 tot 100	20,9	4,3	17,8	2,9	16,9	2,6	16,7	2,5
100 tot 200	22,2	12,2	17,3	7,7	16,8	7,2	16,3	6,7
200 tot 300	18,9	17,4	15,3	11,4	14,6	10,5	14,0	9,7
300 tot 500	26,8	38,1	28,6	33,9	28,4	32,4	27,9	31,0
500 tot 750	8,7	19,1	15,6	27,9	17,2	29,6	18,3	30,7
750 en meer	2,5	8,9	5,4	16,2	6,1	17,7	7,0	19,4
NEDERLAND	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: LEI (2004c)

quotum voor een jaar te verpachten. De vergoeding voor de grond (pacht) is dan slechts enkele honderden euro's per hectare. Na een jaar kan het quotum middels die constructie overgaan van de verpachter naar de pachter en de grond gaat weer terug naar de verpachter. Het melkquotum heeft hierdoor nauwelijks invloed op de grondprijs; de lease-constructie maakt het quotum min of meer 'los' verhandelbaar. Voordat de leaseconstructie bestond mocht er maximaal 20.000 kilogram melk per hectare gezamenlijk met de grond worden verkocht. Bij een prijs van het melkquotum van twee euro per kilogram melk (prijsniveau december 2004) zou dit neerkomen op een stijging van de grondprijs met 40.000 euro per hectare (informatie Productschap Zuivel).

In sommige andere landen van de EU, zoals Frankrijk, is de handel in melkquota niet toegestaan en vervalt het quotum aan de overheid zodra de agrariër stopt met het leveren van melk.

Het melkquotum in Nederland is voor een steeds groter aandeel in bezit van boeren die veel melkvee in bezit hebben. Deze schaalvergroting van de melkveehouderij is in tabel 3 duidelijk te zien. In 1995 leverden 2,5 procent van de melkveehouders 8,9 procent van de melk; in 2002 was het percentage melkveehouders in deze hoogste grootteklasse gestegen naar 7 procent, die gezamenlijk het onevenredig hoge percentage van 19,4 procent van de melkproductie voor hun rekening namen.

Als laatste bespreken we de productiequota die in het leven zijn geroepen om milieudoelstellingen te halen: de *mestquota*. Een boer krijgt mestquota toegewezen op basis van de hoeveelheid dieren in een referentiejaar. De mestafzet die een boer op eigen grond kan realiseren, is grondgebonden verklaard: het deel van de mest dat hij mag uitrijden is afhankelijk van de hoe-

veelheid grond. De overige mestquota, voor de rest van de mest, zijn niet grondgebonden, dus los verhandelbaar. Een boer moet zijn collegaboer dus betalen voor het mogen uitrijden van de mest.

Het Europese Hof van Justitie heeft bepaald dat het Nederlandse beleid niet voldoet aan de Europese regels. Een nieuwe mestwetgeving is in de maak; de quota komen in die nieuwe wet te vervallen en worden vervangen door een stelsel van gebruiksnormen met maximum normen voor het gebruik van stikstof en fosfaat. Het is nog onduidelijk hoe producenten van mest zonder grond deze onder de nieuwe regelgeving gaan afzetten. Is er voldoende vraag vanuit de akkerbouw? De verwachting vanuit de sector is dat er geen of nauwelijks invloed op de grondprijzen van uitgaat (interview НАЖК).

Bouwrecht

Het recht om ergens te mogen bouwen voor agrarische of andere doeleinden heeft grote invloed op de grondmarkt: enerzijds kan het bepalend zijn voor het al dan niet doorgaan van een transactie, anderzijds kan een bouwrecht de grondprijzen opstuwten.

Een boer die wil verhuizen en elders een stuk grond koopt, zal daar een huis en bedrijfsgebouwen moeten oprichten – als die tenminste nog niet aanwezig zijn. Wanneer een melkveehouderij zich gaat vestigen in een akkerbouwgebied is een bouwvergunning voor een melkstal van doorslaggevende betekenis.

Het bouwrecht wordt niet met de grond verhandeld; de koper moet zelf de vergunning aanvragen. Het verkrijgen van een bouwvergunning kan als ontbindende voorwaarde in de koopovereenkomst worden opgenomen. Ook voor het starten van een glastuinbouwbedrijf is een vergunning nodig; tuinders in de Zuidplaspolder gaven aan dat de grond veel minder interessant is als niet duidelijk is of er kassen gebouwd mogen worden. Wordt er geen bouwvergunning verkregen, dan kan de koper – mits de ontbindende voorwaarde is opgenomen – besluiten van de transactie af te zien.

Zodra geruchten de ronde doen dat ergens gebouwd mag worden voor andere dan agrarische doeleinden, heeft dit een effect op de grondprijzen. Hoe meer zekerheid hierover bestaat, hoe hoger de prijzen oplopen. Steeds vaker kopen bouwondernemingen en projectontwikkelaars in een vroeg stadium grond aan, vooral in gebieden met een hoge stedelijke druk. Er spelen vaak verschillende claims in een gebied; vroeg of laat wil de overheid iets met de grond. Hoe sterker de grondpositie van de ontwikkelaar, hoe sterker zijn onderhandelingspositie in een later stadium van het proces. In andere gebieden, met een veel minder grote claim van stedelijke bestemmingen, worden posities veel beperkter ingenomen. Maar aan de rand van de bebouwing zien we ook hier grondaankopen nog voordat de beslissing tot bebouwing is gevallen. Zelfs in een toch redelijk perifeer gebied als Schouwen zijn projectontwikkelaars actief.

Ook van invloed op de grondmarkt zijn de door bouwondernemingen en projectontwikkelaars met boeren afgesloten optiecontracten en verkoop-

contracten met uitgestelde levering. Boeren krijgen een aanzienlijke vergoeding voor 'het eerste recht tot koop' en er worden afspraken gemaakt over de dan te betalen prijs. Ook wordt opgenomen dat de transactie pas doorgaat op het moment dat er volgens het bestemmingsplan gebouwd mag worden. Inmiddels zouden projectontwikkelaars 5.300 hectare aan potentiële bouwgrond via dit soort contracten in 'bezit' hebben, oftewel de oppervlakte voor 110.000 woningen, de woningbouw voor bijna twee jaar (Financieel Dagblad 29 september 2004).⁶

Jacht

In sommige delen van Nederland mag worden gejaagd. Het jachtrecht is gekoppeld aan het eigendom van grond. Een eigenaar kan dit recht zelf 'consumeren', maar hij kan het recht ook verpachten aan een jager. Grond kan inclusief of exclusief de rechten verhandeld worden (koop breekt geen huur). De jachtrechten hebben geen grote economische waarde,⁷ maar wel een grote emotionele waarde, omdat jagen voor sommige eigenaren een wezenlijk onderdeel van hun leefwijze is. Er is geen groot effect op de grondmarkt, juist omdat de jachtrechten los verpacht kunnen worden. Wel komt uit onderzoek naar voren (Segeren 1996) dat sommige landgoedeigenaren omwille van de jacht langer vasthouden aan hun eigendom (inclusief cultuurgronden).

Erfdienstbaarheden

Aan grond kunnen allerlei erfdienstbaarheden gekoppeld zijn. Dit zijn zakelijke rechten; ze zijn niet aan een persoon maar aan het goed verbonden. Voorbeeld van erfdienstbaarheid is het recht van overpad. Dit soort rechten kunnen een grote waarde voor een individu vertegenwoordigen, maar hebben geen invloed op de markt als geheel.

De relevante subsidies en regelingen

Subsidies spelen een grote rol in de landbouw. De aan de productie gerelateerde subsidies hebben indirecte invloed op de grondmarkt. Direct van invloed op de grondmarkt zijn enkele regelingen en subsidies die ingrijpen in de vraag, het aanbod of de prijs van grond. Achtereenvolgens behandelen we de invloed op de grondmarkt van EU-subsidies, subsidies voor bedrijfsherverstiging en -beëindiging, voor kavelruil en voor natuurbeheer.

EU-subsidies

Het EU-beleid heeft een grote doch indirecte invloed op de grondmarkt. Het subsidiëren van producten heeft ervoor gezorgd dat de omvang van de productie hoger ligt dan verwacht mag worden zonder subsidiëring. Dit geldt met name voor de melkveehouderij, rundvleeshouderij, graan- en suikerbietenenteelt.

Per 1 januari 2005 is echter de herziening van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) in werking getreden. De daarmee gepaard gaande liberalisering van het EU-landbouwbeleid betekent dat sommige producten niet langer gesubsidieerd worden, wat zal zorgen voor een structurele prijs-

6. Bij een gemiddelde bruto bouwrijpheid van twintig huizen per hectare.

7. Er is een vrije onderhandeling tussen huurder en verhuurder, waarbij er wel richtprijzen en criteria zijn: gemiddeld 2 tot 3,5 euro per hectare per jaar voor agrarische grond; soms hoger omdat een jager minimaal 40 hectare aaneengesloten grond moet bejagen.

daling van producten uit de grondgebonden landbouw: melk, granen, rundvlees en suikerbieten.

De daling van het inkomen van agrariërs zal de EU compenseren met een bedrijfstoelage die is gebaseerd op de productie in de periode 2000–2002. De toeslag zal alleen uitgekeerd worden indien boeren voldoen aan een aantal (bestaande) richtlijnen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en gezondheid van dieren en planten (dit noemt men *cross compliance*). Hiermee wordt de EU-subsidie losgekoppeld van de productie-omvang. De bedrijfstoelage is al dan niet met de grond overdraagbaar.

De bedrijfstoelagen worden in de loop van de tijd gekort, te starten met drie procent in 2005 en oplopend tot vijf procent tussen 2007 en 2012. Het geldt dat zo vrijkomt, gaat naar het plattelandsbeleid (dit noemt men *modulatie*) (LEI 2004b).

Door een daling van de prijzen voor landbouwproducten zal, voor producenten van de betreffende producten, de maximale biedprijs voor een hectare grond dalen. Er staan immers minder opbrengsten tegenover de kosten, onder andere voor grond, die gemaakt moeten worden. Deze daling zal met name invloed hebben in de 'echte' landbouwgebieden; gebieden waarvan de bestemming in de nabije toekomst niet zal veranderen in wonen of werken.

Subsidies voor bedrijfshervestiging en -beëindiging

De Regeling Bedrijfshervestiging en -Beëindiging (RBB) stimuleert een agrariër om bij bestemmingswijziging van zijn grond, die grond te verkopen aan de overheid en te kiezen voor stoppen of verplaatsen van zijn bedrijf. De subsidie komt boven op een vergoeding voor de grond. Het doel van de regeling is 'om ter wille van natuur, landschap of recreatie, bedrijven te stimuleren zich elders opnieuw te vestigen of te beëindigen' (DLG 2001). De RBB-regeling is, onder voorwaarden, van toepassing in delen van landinrichtingsprojecten, natuurgebieden, ruilgebieden, randstadgroenstructuurgebieden, strategische groenprojecten, bufferzones en rivieren en natte natuur. Het Rijk en Gedeputeerde Staten bepalen om welke delen het gaat.

De hoogte van de subsidie voor hervestiging kent drie componenten:

- een bedrag van 2.723 euro per hectare voor tegemoetkoming in hervestiging (verhuiskosten, kadastrale kosten, notariskosten, makelaars- en accountantskosten);
- een bedrag van zes procent van de prijs indien overdrachtsbelasting verschuldigd is;
- een bijdrage van tien procent van de agrarische waarde van erf, bedrijfsgebouwen en woning tot een maximum van 45.378 euro.

De hoogte van de subsidie voor beëindiging kent twee componenten:

- een bedrag van 2.723 euro per hectare voor over te dragen grond;
- een vergoeding voor het bedrag aan inkomstenbelasting dat de aanvrager moet betalen over de winst die hij maakt met de 'staking van zijn onderneming' (zie de paragraaf: 'De relevante fiscaliteiten'). Maximaal wordt hiervoor 1815 euro per hectare vergoed (DLG 2001).

De subsidie speelde een belangrijke rol bij transacties tussen boeren en de overheid op Schouwen (landinrichting en natuurontwikkeling) en in de Biesbosch (natuurontwikkeling): de verkoop kwam sneller tot stand.

Subsidies voor kavelruil

Subsidies voor kavelruil moeten de grondmobiliteit stimuleren die nodig is voor herstructurering van de landbouw. Kopers worden bijvoorbeeld vrijgesteld van overdrachtsbelasting bij aankoop van naburige landerijen, kavelruil en bij landinrichting (zie verder de paragraaf: 'De relevante fiscaliteiten'). Daarnaast subsidieert de overheid bij goedgekeurde kavelruiltransacties in gebiedsgerichte projecten de kosten voor notaris en kadaster.

Makelaars zoeken actief naar grondeigenaren die met behulp van deze regeling tot kavelruil willen komen, en kunnen zo een 'kettingruil' in gang zetten. Voor alle participanten kan deze ruil voordelen opleveren qua ligging en gebruiksmogelijkheden van de grond. Met dit soort kavelruiltransacties kunnen vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd worden. Via de ruil kan de aankoop van een minder gunstig gelegen perceel toch leiden naar de gewenste kavel. Ook de overheid maakt gebruik van deze mogelijkheid, bijvoorbeeld voor de realisatie van de EHS. DLG koopt buiten de begrensde EHS ruilgronden aan, om zo later binnen de EHS makkelijker zaken te kunnen doen.

Overigens gaan dit soort transacties niet altijd probleemloos. Op het laatste moment bij de notaris kan bijvoorbeeld uit een ketting iemand afhaken en dan vervalt de hele transactie. En in de Biesbosch zijn we het probleem tegengekomen dat na kettingruil, waar ook DLG een van de participanten was, bleek dat een van de eigenaren op zijn nieuwe locatie het recht tot bouwen had verkregen. Dat gaf uiteraard scheve gezichten bij degenen die de grond in de ruil hadden ingebracht.

Subsidies voor agrarisch natuurbeheer

In de loop van de tijd zijn de verschillende subsidies voor natuurbeheer ondergebracht in één regeling: de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Deze subsidies zorgen ervoor dat landbouwgrond met een natuurbestemming in het bezit van de oorspronkelijke eigenaren, veelal landbouwers, blijft. De subsidies stimuleren natuurbeheer door boeren en hebben als doel natuurwaarden te verhogen, zonder dat de overheid de gronden aankoopt en in beheer geeft bij een natuurbeschermingsorganisatie.

De SAN is verdeeld in drie vormen: beheerssubsidie, landschapssubsidie en inrichtingssubsidie en wordt aangevraagd voor een pakket van voorgeschreven maatregelen gedurende een tijdvak. De pakketten verschillen qua 'zwaarte' van te nemen maatregelen en hoogte van de subsidie (DLG 2004a). In totaal besloeg het oppervlakte agrarisch natuurbeheer in 2002 70.000 hectare met een totale subsidie van 35 miljoen euro: een gemiddelde van 500 euro per hectare. In totaal wil de overheid 98.000 hectare agrarisch natuurbeheer realiseren in de EHS en daarbuiten ook nog eens 45.000 hectare. Hiermee zou het jaarlijkse subsidiebudget tot 70 miljoen stijgen (LEI 2004b). In de casus-

sen Biesbosch en Schouwen zijn we inderdaad tegengekomen dat boeren grond kopen of pachten ondanks beperkingen die er door natuurbeheer aan worden gesteld. Die beperkingen zijn namelijk vaak geen belemmering voor extensieve begrazing door schapen of vleesvee en de subsidie geeft de boeren extra inkomsten die een aanvulling vormen op die van de opbrengsten. Hoe zekerder een boer kan zijn van de continuïteit van een subsidie, hoe hoger de maximale biedprijs voor een hectare grond. Bij het bepalen van die prijs laat hij immers alle plussen en minnen meetellen.

De relevante fiscaliteiten

Agrariërs zijn in de eerste plaats ondernemers, die net als andere ondernemers belasting betalen en aftrekposten hebben. Ze kunnen in die hoedanigheid een beroep doen op de zogenaamde *generieke fiscaliteiten*, zoals de startersaftrek, de ondernemersaftrek en de investeringsaftrek, die alledrie gericht zijn op de inkomstenbelasting. Daarnaast zijn er fiscaliteiten die zijn toegesneden op de agrarische sector: de *specifieke fiscaliteiten*. Hiermee heeft de agrarische sector een uitzonderingspositie ten opzichte van andere sectoren.

De winst van agrariërs ligt lager dan de winst van andere ondernemers. Sinds 1995 is er, ook na aftrek van subsidies, een vrijwel continue winstdaling zichtbaar. Verantwoordelijk voor de winstdaling zijn de ongunstige prijsontwikkelingen, oplopende financieringslasten en incidentele factoren zoals dierziekten (Ministerie van Financiën 2002).

Die lagere winst wordt enigszins beperkt door de generieke fiscaliteiten, maar de specifieke positie van grond in het productieproces van de landbouw heeft geleid tot de aanvullende specifieke fiscaliteiten: landbouwwijziging, vrijstelling van overdrachtsbelasting en cultuurgrondvrijstelling. De herinvesteringsreserve en de doorschuifregeling (een generieke fiscaliteit) worden ook bij landbouwwijziging besproken omdat ze met elkaar in verband staan.

Landbouwwijziging

De belangrijkste fiscaliteit met betrekking tot grondtransacties betreft de *landbouwwijziging* op de inkomstenbelasting (daterend uit 1893!). Terwijl iedere andere ondernemer inkomstenbelasting moet betalen over de winst die hij maakt, hoeft een boer dat niet als het gaat om de waardeverandering van zijn grond tussen het moment van aankoop en verkoop.

In twee gevallen wordt winst op de grond wel belast: ten eerste wanneer de waardeverandering tot stand is gekomen door uitoefening van het bedrijf, bijvoorbeeld doordat de ondernemer de grond heeft laten egaliseren of draïneren. Het tweede geval speelt bij waardeverandering die optreedt bij bestemmingswijziging, bijvoorbeeld ten behoeve van woningbouw; het verschil tussen de waarde in het economische verkeer bij agrarische bestemming (WEVAB) en waarde in het economische verkeer (WEV) is wel belast.

Alleen resultaten die kunnen worden toegerekend aan een waardeverandering van de grond zijn onder voorwaarden vrijgesteld van inkomstenbelasting, andere resultaten worden belast. Bekende voorbeelden hiervan zijn:

- het *pachtersvoordeel* (zittende pachters kopen de grond tegen een waarde die lager is dan in het economisch verkeer) en
- het *gebruikersvoordeel* (een onderneming wordt overgedragen aan een bedrijfsopvolger/medevenoot tegen een waarde die lager is dan de waarde in het economisch verkeer).

Het voordeel wordt belast wanneer het ook wordt gerealiseerd, dus op het moment dat de grond verkocht wordt. Ook buiten de landbouwwijziging vallen de verkoop van optierechten en de waardeveranderingen die ontstaan, in de periode dat de ondernemer de grond niet zelf in het kader van zijn landbouwbedrijf gebruikt.

Agrariërs kunnen gebruik maken van de *herinvesteringsreserve* bij overheidsingrijpen: bij onteigening, bij minnelijke onteigening, bij verkoop ter voorkoming van onteigening en bij staking als gevolg van herstructureringen van een bedrijf (voortvloeiend uit Europese of nationale regelgeving). Via de herinvesteringsreserve kan het verschil tussen WEVAB en WEV (komt niet in aanmerking voor de landbouwwijziging) alsnog fiscaal geruisloos worden doorgeschoven en pas bij bedrijfsbeëindiging worden afgerekend. Binnen een termijn van drie jaar moet elders grond (en/of gebouwen) worden teruggekocht. Als er sprake is van een (fiscale) staking van de onderneming geldt een termijn van twaalf maanden.

Deze fiscaliteit kan niet worden gebruikt door boeren die als gevolg van het overheidsingrijpen besluiten te stoppen. Zij hebben het probleem dat de stille reserves op dat moment 'geactiveerd' worden en zij ook hierover met de belastingdienst moeten afrekenen. Stoppen op het 65e levensjaar biedt allerlei andere fiscale mogelijkheden die voor hen niet van toepassing zijn. Dit wordt door sommige respondenten als onredelijk beschouwd: 'De overheid doet een ingreep, wij hebben er niet om gevraagd om uitgekocht te worden. Belastingclaims zouden in alle gevallen door de overheid betaald moeten worden'.

De *doorschuifregeling* geldt sinds 2002 ook voor bedrijfsovernames buiten de directe familiekring. Uitgangspunt van de nieuwe doorschuifregeling is dat de opvolger gedurende ten minste drie jaar als medeondernemer optreedt. In de landbouw wordt de doorschuifregeling regelmatig toegepast bij de overdracht van een onderneming of een zelfstandig gedeelte hiervan.

Deze doorschuifregeling houdt in dat de fiscale claim op de stille en fiscale reserves op verzoek wordt doorgeschoven. Voordeel van de doorschuifregeling is dat de prijs van de onderneming bij de overdracht wordt verlaagd, doordat degene die zijn bedrijf verkoopt, niet hoeft af te rekenen over de belastingclaims. Met de verruiming van de doorschuifregeling zijn er minder argumenten voor het instandhouden van de landbouwwijziging; over het instandhouden of afschaffen van de landbouwwijziging is momenteel een

discussie gaande. Immers, bij overdracht van landbouwbedrijven buiten de familiesfeer kan er nu ook gebruik worden gemaakt van de doorschuifregeling. Ook het eerder genoemde pachtersvoordeel kan beschouwd worden als stille reserve en kan hiermee vallen onder de doorschuifregeling. In de praktijk zal de opvolger een tegemoetkoming willen ontvangen, in de vorm van een lagere koopprijs, voor de fiscale claim die naar hem wordt doorgeschoven.

De landbouwvrijstelling, herinvesteringsreserve en doorschuifregeling zijn in heel Nederland (en dus ook in alle casussen) van toepassing en hebben een prijsopdrijvend effect op de grondmarkt. Enerzijds kunnen landbouwers een deel van de winst belastingvrij ontvangen, anderzijds kunnen ze de belastingclaim doorschuiven. Hierdoor hebben ze een voordeel ten opzichte van andere kopers op de grondmarkt.

Bij afschaffing van de landbouwvrijstelling en/of de herinvesteringsreserve is het effect tweeledig. Voor percelen die een ander gebruik krijgen, zou er in eerste instantie een prijsopdrijvend effect op de grond van uitgaan, doordat agrariërs de claim (deels) zullen willen afwentelen op de koper. De marges bij bestemmingswijziging tot bedrijventerrein of woningbouw zijn groot genoeg, dus er kan verwacht worden dat die claim inderdaad zal worden afgewenteld wat leidt tot hogere grondprijzen. Bij aankopen ten behoeve van natuur en water zou een succesvolle afwenteling ten koste gaan van het budget voor grondaankopen en uiteindelijk leiden tot hogere kosten voor de overheid. Op lange termijn en voor percelen die een blijvend landbouwkundig gebruik kennen, zou de grond na belasting minder opleveren en hierdoor in prijs dalen. Een deel van de maximale biedprijs van een agrariër gaat immers naar de belastingdienst.

Vrijstelling overdrachtsbelasting

Een 'gewone' koper van een stuk grond of vastgoed betaalt zes procent overdrachtsbelasting; de agrariër is vrijgesteld van die belasting. Dit beleid beoogt twee doelen: het moet zorgen voor structuurverbetering van de landbouwsector (onder meer schaalvergroting) en voor het ontwikkelen en instandhouden van bos en natuur.

Een agrariër krijgt vrijstellingen bij:

- verkrijgen van naburige landerijen;
- kavelruil van landerijen in dezelfde of de aangrenzende gemeente;
- grond die wordt verkregen in het kader van een door de overheid geïnitieerde landinrichting;
- verplaatsingen vanuit een landinrichtingsgebied, bij aankoop van een vervangend bedrijf;
- hervestiging van glastuinbouwbedrijf indien de grond die achter blijft, leidt tot verbetering (schaalvergroting);
- verkrijging door Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL);
- hervestiging van een landbouwbedrijf waar het gaat om een bedrijfsverplaatsing die noodzakelijk is in verband met de ontwikkeling

van natuurlijke en landschappelijke waarden (bijvoorbeeld EHS) of maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening als gevolg van overheidsbeleid (hervestiging moet plaatsvinden binnen 13 maanden).

In dit geval moet het gaan om vastgestelde plannen, en het geldt alleen voor de WEVAB-waarde van het verkochte bedrijf;

- verkrijging door het Staatsbosbeheer;
- verkrijging van een landgoed vallend onder de Natuurschoonwet 1928.

Cultuurgrondvrijstelling

Iedere eigenaar betaalt onroerendezaakbelasting over zijn grond. Voor eigenaren van landbouwgrond (cultuurgrond) geldt een vrijstelling. Hierdoor zijn hun lasten lager dan die van andere eigenaren van onroerende goederen.

De Nederlandse praktijken

Verscheidene praktijken en werkwijzen bij het totstandkomen van een transactie zijn in de vorige paragrafen al naar voren gekomen. Een koper kan bijvoorbeeld via een makelaar of via zijn netwerk naar grond zoeken; vervolgens advies inwinnen bij een accountant; een financiële regeling treffen bij de bank, en een beroep doen op verschillende subsidies.

In deze paragraaf bespreken we hoe de prijs tot stand komt in de drie verschillende structuren: markt, netwerk en hiërarchie. In het theoretische hoofdstuk was immers naar voren gekomen dat prijs het aansluitingsmechanisme is dat voorkomt in alle drie structuren: binnen de marktstructuur wordt vertrouwen ingezet, maar is prijs het meest gebruikte mechanisme; binnen het netwerk werken de actoren zowel met prijs als met vertrouwen; binnen de structuur van de hiërarchie zijn opgelegde regels het belangrijkste mechanisme, maar er worden ook prijzen betaald.

Bij het tot stand komen van die prijs spelen de in de vorige paragrafen besproken actoren, regels, rechten en subsidies op verschillende wijze een rol in alle drie de structuren.

Markt

In de markt komt de prijs tot stand na vrije onderhandeling; prijs is het belangrijkste aansluitingsmechanisme. De aanbieder bepaalt wat hij voor een perceel wil hebben en de vrager bepaalt wat hij wil bieden. Zo nodig worden er afspraken gemaakt over de aan de grond verbonden rechten, over het nog op de grond aanwezige gewas en over de datum van levering. Koper en verkoper worden geadviseerd door deskundigen, bijvoorbeeld een makelaar, accountant, bank of de familie.

De vraagprijs voor de grond wordt meestal via taxatie door een onafhankelijk taxateur of door samenspraak tussen twee taxateurs (koper en verkoper) vastgesteld, maar de beslissing wordt altijd door de koper en de verkoper genomen. Een boer rekent heel anders dan een taxateur, hij rekent alles mee: wat is de prijs, wat zijn de te verwachten opbrengsten, wat zijn de belastingen, is er subsidie voor natuurbeheer mogelijk, kan er mest afgezet worden, kunnen er productiemiddelen doelmatiger worden ingezet? Een verkoper

wil aan het eind van de berekening een bepaald bedrag overhouden. Als een boer gaat pachten, moet het resultaat boven de streep uitkomen. Verkrijgt een boer de grond in eigendom, dan heeft hij twee petten: hij wordt ook belegger die kijkt naar de toekomstige waarde van de grond en de kans op een bestemmingswijziging.

Indien koper en verkoper tot overeenstemming komen, gaan ze naar de notaris, die wat is afgesproken in de akte opneemt.

Netwerk

De meest voorkomende transacties binnen de structuur van het netwerk zijn familietransacties bij bedrijfsopvolging; hierbij is vertrouwen het belangrijkste aansluitingsmechanisme. De koper en verkoper gaan op zoek naar een evenwicht waarbij iedereen tevredengesteld kan worden: de eventuele andere kinderen, de belastingdienst en beide participanten.

Wanneer een bedrijf wordt overgenomen door één of meerdere kinderen, gebeurt dit meestal tegen een lagere waarde dan de vrije waarde: *de voortzettingswaarde*.⁸ Deze wordt berekend op basis van het opbrengst genererend vermogen van de onderneming en niet op basis van de marktprijzen van de afzonderlijke activa (Polman e.a. 1999).

Zowel de koper (opvolger) als de verkoper (ouders) moet tevreden zijn. De ouders moeten voldoende vermogen overhouden voor hun oude dag en de opvolger moet bij de afgesproken overnameprijs voldoende toekomst zien in het bedrijf. Ook is er enige soepelheid van de andere kinderen nodig om alles rond te krijgen. De vrije waarde van grond en gebouwen ligt immers hoger en hiermee gaat een groter deel naar de opvolger. Dit wordt niet altijd als eerlijk beschouwd. De belastingdienst moet vervolgens akkoord gaan met de gekozen waardering en verdeling. De accountant speelt in dit soort gevallen een belangrijke rol. Ook tijdens gesprekken in de vier casusgebieden zijn we hier voorbeelden van tegengekomen. Uiteindelijk wordt ook bij overname binnen de familie de waarde door een taxatie bepaald, niet alleen ten behoeve van de andere kinderen, maar ook ten behoeve van de belastingdienst.

Hiërarchie

Bij transacties binnen de structuur van de hiërarchie speelt de overheid meestal een belangrijke rol: aankopen voor de EHS, voor waterberging, voor nieuwe infrastructuur, voor woningbouw en voor bedrijventerreinen vinden meestal plaats door 'minnelijke schikking ter voorkoming van onteigening'.

Bij transacties voor 'groene' functies speelt de taxatie een belangrijke rol – wederom met één onafhankelijke of twee taxateurs. Onderhandeld wordt daarnaast over extra vergoedingen voor verplaatsing of beëindiging, over het blijvend gebruik tot de ingreep daadwerkelijk plaats vindt en eventueel over een vergoeding voor de productierechten indien deze mee overgaan. De overheid betaalde in de casusgebieden naar eigen zeggen overal dezelfde prijs voor de grond. Maar duidelijk is dat de boeren hierop verschillend anticiperen. Sommigen kiezen voor snelle duidelijkheid en anderen proberen

8. Opvolgers stellen dat de grond eigenlijk in gebruik is en dat de waarde daarom lager ligt (net als bij de verkoop van verpachte grond).

een hoger bedrag te incasseren door lang te onderhandelen. Ook met pachters moet onderhandeld worden over een vergoeding of over vervangende grond. Het onderhandelingsresultaat dat zij bereikten gaf in de Biesbosch scheve gezichten bij enkele eigenaren/gebruikers.

Wanneer de overheid grond aanschaft voor een 'rode' functie, is er veel meer in de prijs opgenomen: naast een vergoeding voor de grond is er dan ruimte voor extra vergoedingen, bijvoorbeeld voor 'uit handen breken' (extra vergoeding om verkoper over te halen snel te verkopen). Indien koper en verkoper het eens worden over de totale vergoeding, moeten ze het ook nog eens worden over de verdeling ervan. Dit heeft allemaal fiscale gevolgen. In de vorige paragraaf hebben we immers gezien dat de fiscale behandeling van de waardestijging door bestemmingswijziging anders is voor het verschil tussen WEVAB en WEV. Een vergoeding voor 'uit handen breken' kan gezien worden als een verhoogde waarde van de grond buiten de agrarische bestemming en wordt dientengevolge wel belast.

Drie opmerkingen bij het tot stand komen van een prijs:

- Ten eerste blijkt uit bovenstaande beschrijvingen het belang van taxaties. Een taxatie komt tot stand door te kijken naar de prijzen van soortgelijke percelen in de omgeving en naar de specifieke kenmerken van een perceel (kwaliteit, ontsluiting, enzovoort). Hiermee verwijzen taxaties 'naar zichzelf', ook prijzen van de transacties waarmee vergeleken wordt zijn immers veelal door taxaties tot stand gekomen. Het toetsen aan 'de markt' is niet in alle gebieden mogelijk, doordat er lang niet altijd vergelijkbare percelen recent verhandeld zijn.
- Ten tweede kan de prijs op een heel andere manier tot stand komen: de waarde van grond is 'wat een gek ervoor geeft'. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom juist die ene koper in dat ene geval bereid is een hogere prijs te betalen, waaronder verschillende verwachtingen over wat met de grond zou kunnen gebeuren. De prijs wordt ook al lang niet meer alleen bepaald door de opbrengstwaarde van de grond.
- Ten derde is het aantal kopers (en hierdoor de prijs) sterk afhankelijk van de regionale marktomstandigheden.

Transactiekosten

Transactiekosten spelen op verschillende wijzen een rol op de grondmarkt. Toch bestaat er weinig tot geen inzicht in deze kosten. Transactiekosten zijn alle bijkomende kosten, zoals de kosten van de makelaar, de notaris, de overdrachtsbelasting, kosten voor marktonderzoek en verzekeringen. Ze zijn dus wel te onderscheiden op het abstracte niveau; welke kosten zijn er (zie het vorige hoofdstuk), maar niet op het concrete niveau; hoe hoog zijn de kosten. Wie deze kosten draagt verschilt: de koper of de verkoper.

Makelaar, taxateur en accountant

Bij het kopen of verkopen van een stuk grond wordt vaak een makelaar en/of een taxateur in de arm genomen. De makelaar kan in verschillende fasen van

de transactie een rol spelen. Hij kan zoeken naar een gewenst object, de relevante regelgeving en veranderingen erin laten onderzoeken, koper en verkoper bij elkaar brengen en de transactie afhandelen. De taxateur richt zich in zijn beoordeling op de prijs van vergelijkbare percelen in de regio. Makelaar en taxateur kunnen zorgen voor inzicht in de markt, waardoor de onzekerheid bij de handelende actoren vermindert. Makelaars en taxateurs hanteren geen vaste tarieven; hierover kan onderhandeld worden.

Bij de onderhandelingen over de vraagprijs speelt daarnaast de accountant een belangrijke rol. De alternatieven worden door de accountant doorgerekend. Ook hierdoor worden de risico's van een verkeerde bedrijfseconomische beslissing verkleind. De kosten van de accountant worden per uur verrekend. De kosten kunnen zowel door de koper, door de verkoper, als door beide betaald worden.

Kosten bij overdracht

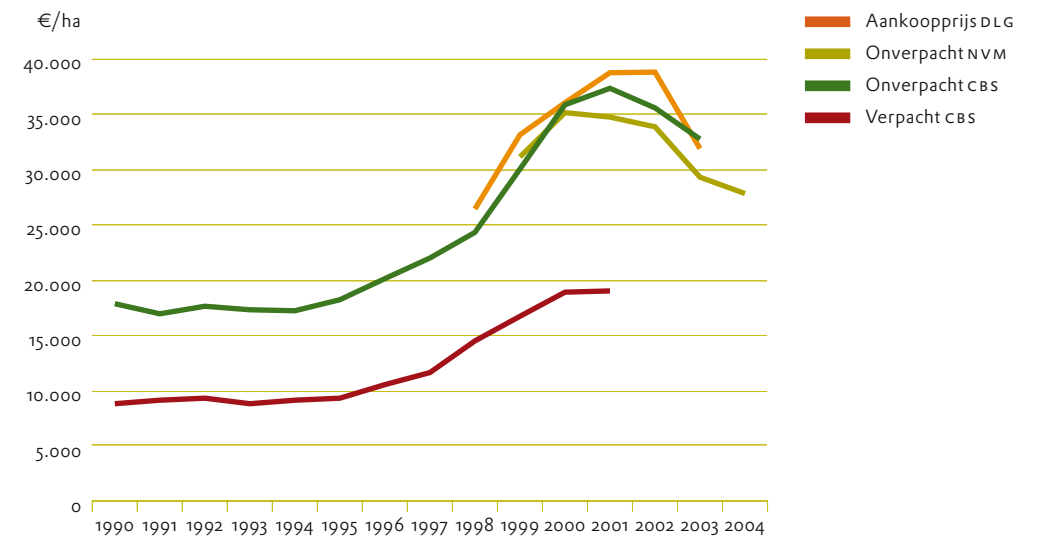
Bij het verhandelen van een perceel grond is overdrachtsbelasting verschuldigd (zes procent) en spelen notariskosten en kadastrale kosten een rol. Over notariskosten kan onderhandeld worden, maar de kadastrale kosten staan vast. Deze kosten kunnen een belemmering vormen voor het tot stand komen van een transactie. Om die reden is ervoor gekozen om bijvoorbeeld in geval van kavelruil vrijstelling te verlenen voor overdrachtsbelasting en een subsidie te verlenen op de kosten voor notaris, makelaar en kadaster. De transactiekosten die gemoeid zijn met het kadaster, zijn beduidend lager dan de kosten die door individuele actoren gemaakt moet worden om dezelfde informatie boven tafel te krijgen (wie is de eigenaar van een perceel?, welke rechten zijn er aan verbonden?, wat is de prijs van soortgelijke naburige percelen?, enzovoort); in het kadaster is al deze informatie op één plek verzameld. De kosten bij overdracht liggen meestal bij de koper.

Doorlooptijd van de procedure

De doorlooptijd van een procedure kan een probleem gaan vormen als de periode tussen verwerving van de grond en ingebruikname voor het gewenste doel, langer duurt dan was gepland en in de berekening was meegenomen; de rente loopt immers op. De kosten liggen bij de eigenaren in een gebied: voor de reeds aangekochte percelen bij de koper, voor de nog niet aangekochte percelen bij de beoogde verkopers. Een lange procedure doet zich voor bij bezwaarprocedures die lang gerekt kunnen worden, zeker wanneer de rechter de bezwaren van een bezwaarmaker gegrond moet verklaren. Verder doet dit probleem zich voor bij aankopen zonder onteigeningstitel (voor natuur); er kan pas met de inrichting worden begonnen als de laatste gronden in bezit zijn. De (ruil)gronden die in bezit zijn moeten daarnaast ook nog bewerkt worden en de eventuele gebouwen onderhouden worden.

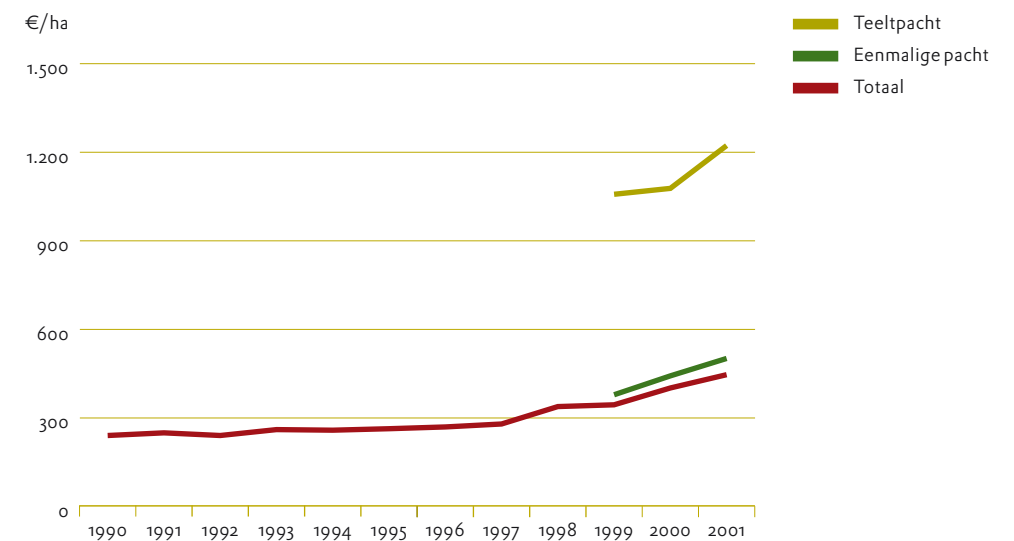
De kosten die verbonden zijn aan de doorlooptijd van de procedure worden onderschat, en kunnen worden verlaagd. Een duidelijke en korte procedure met onteigening leidt wellicht aanvankelijk tot weerstand bij boeren, omdat ze geconfronteerd worden met iets waar ze geen of maar een beperk-

Figuur 10. Ontwikkeling grondprijs in Nederland 1990–2004



Bron: CBS-statline (2004); DLG; Domeinen; NVM (2004)/bewerking RPB

Figuur 11. Ontwikkeling gemiddelde prijs pachtcontracten in Nederland



Bron: CBS-statline (2004)/bewerking RPB

te invloed op uit kunnen oefenen, maar ook zij zijn gebaat bij een goede vergoeding en een korte doorlooptijd.

De uitkomsten: prijs

Tot nu toe hebben we ons gericht op de *marktwerking*: op de manier hoe transacties in grond plaatsvinden in Nederland. Deze analyse van de marktwerking heeft ons meer inzicht verschaft in de Nederlandse markt voor landbouwgrond. In deze paragraaf gaan we nader in op een van de belangrijke *marktuitskomsten*: de prijs. Aan bod komen de verkoopprijzen, de pacht-prijzen en de prijsverschillen binnen Nederland.

Theoretisch is de prijs van grond opgebouwd uit de productiewaarde en de verwachtingswaarde. De productiewaarde is de waarde die de landbouw maximaal zou kunnen betalen voor de grond op basis van de opbrengsten die op die grond behaald kunnen worden. De verwachtingswaarde is de waarde in alternatief gebruik (met de hoogste prijs) maal de kans daarop en geeft de verwachting weer die boeren hebben over prijsstijgingen die niet veroorzaakt worden door de landbouw. In de praktijk spelen zoals gezegd ook vraag en aanbod, de taxatie en onderhandelingen een rol bij de totstandkoming van de prijs.

Verkoopprijzen

De gemiddelde verkoopprijs van agrarische grond is tussen 1995 en 2001 verdubbeld, maar de prijsontwikkeling is verre van stabiel. Van een sterke stijging kan gesproken worden in de jaren 1999 en 2000 (20–25 procent per jaar), maar de twee jaren die volgden kenmerkten zich door daling. In 2003 daalde de prijs van landbouwgrond verder en kwam met circa 30.000 euro per hectare weer op het niveau van 1999. De aangekondigde stabilisatie van de prijzen is in de eerste helft van 2004 niet opgetreden, door een verdere daling van prijzen voor incurante percelen.

Verschillende instanties publiceren over grondprijzen: het CBS, de NVM-makelaars en de DLG. Hoewel de gepubliceerde cijfers iets uiteenlopen, ontstaat een eenduidig beeld van stijgende prijzen tot 2001 en een daling daarna (zie figuur 10).

Het CBS publiceert ieder kwartaal gemiddelde agrarische grondprijzen voor Nederland als geheel en voor de afzonderlijke landbouwgebieden afzonderlijk, op basis van gegevens van het Kadaster. Bij de berekening van de grondprijzen worden de transacties met sterk afwijkende prijzen, die het beeld zouden vertroebelen, buiten beschouwing gelaten (percelen met bebouwing, transacties tussen familieleden, transacties na bestemmingswijziging van de grond). Wel maakt het CBS onderscheid in de prijzen van verpachte grond en onverpachte grond.

De NVM-makelaars in agrarisch onroerend goed (NVM-AOG) bundelen de gegevens van hun transacties en publiceren jaarlijks hun overzicht van prijsontwikkelingen. Ook hier wordt uitsluitend gekeken naar transacties van grond voor agrarisch gebruik. NVM publiceert alleen cijfers van onverpachte gronden.

Tabel 4. Grondmobiliteit en grondprijzen landbouwgrond voor verschillende categorieën kopers (economische activiteiten)

	1998		1999		2000	
	Ha	Euro/ha	Ha	Euro/ha	Ha	Euro/ha
Aankoop voor 'groene' doeleinden						
- Landbouw	55.531	25,3	49.199	30,7	65.905	36,9
- Tuinbouw	3.883	48,5	4.059	54,2	4.428	69,0
- DLG (natuurontwikkeling)	3.109	27,0	3.381	31,0	3.996	41,0
- Bosbouw en natuurbeheer	3.538	19,0	3.324	21,9	6.191	25,5
- Delfstoffenwinning	130	29,5	68	26,5	302	41,3
- Recreatie	1.044	52,6	1.308	62,1	126	49,7
Totaal groene doeleinden	67.235	26,9	65.011	33,2	82.082	38,8
Aankoop voor 'rode' doeleinden						
- Industrie	537	41,1	310	71,7	404	56,8
- Nutsvoorzieningen	364	31,5	682	26,5	140	18,5
- Bouwnijverheid	1.082	67,4	1.186	80,0	1.126	246,3
- Handel	2.125	37,4	2.563	67,5	1.352	74,2
- Horeca	597	48,6	829	58,7	574	57,7
- Vervoer	562	41,0	379	51,5	645	83,0
- Private dienstverlening	2.175	36,7	2.462	62,2	1.322	49,4
Totaal rode doeleinden	7.441	44,2	8.411	65,3	5.563	110,4
Aankopen waarbij doel onduidelijk is						
- Belegging en handel in onroerend goed	2.745	64,2	2.427	106,1	7.442	114,7
- Overheid	10.237	54,3	12.26	56,2	10.473	126,0
- Activiteit koper niet bekend	10.901	47,2	11.229	76,0	10.379	48,9
TOTAAL	98.343	36,9	99.242	51,8	115.714	61,1

Bron: Luijt (2002)

DLG publiceert in zijn jaarverslagen de gemiddelde prijzen waarvoor hij grond heeft aangekocht. Deze aankopen zijn ten behoeve van landinrichting, natuur en recreatie. In tegenstelling tot de prijzen die het CBS en de NVM publiceren, gaat het hier dus niet om puur agrarische transacties. Hoewel DLG marktconform moet aankopen, liggen de gemiddelde prijzen iets boven de andere gepubliceerde prijzen. Dit kan veroorzaakt worden doordat DLG relatief veel grond in dure regio's aankoopt en doordat de Dienst bij de aankoop van sommige percelen aan de bovenkant van de markt gaat zitten, om zeker te zijn dat het perceel wordt aangekocht.

Ook het Landbouw Economisch Instituut (LEI) baseerde zich in een onderzoek naar grondprijzontwikkeling in de jaren 1998, 1999 en 2000 op kadastragegevens, maar selecteerde minder streng (Luijt 2002a). In tegenstelling tot CBS en NVM neemt het LEI transacties mee waarbij het niet gaat om los bouwland of los grasland; als basis dienen alle transacties waarbij een 'groene' functie wordt verhandeld. Doordat bij de LEI-cijfers hogere prijzen niet automatisch verwijderd worden, ligt de gemiddelde prijs, ook voor losse landbouwgrond, iets hoger. De totale gemiddelde prijzen voor grond liggen in het onderzoek logischerwijs veel hoger. In deze totale prijzen zijn ook de prijzen voor landbouwgrond ten behoeve van woningbouw, infrastructuur en dergelijke opgenomen en ze geven een indicatie van de wisselwerking tussen de verschillende delen van de grondmarkt. Tabel 4 geeft de uitsplitsing naar verschillende categorieën kopers. De tabel toont, net als figuur 10, een sterke prijsstijging tussen 1998 en 2000.

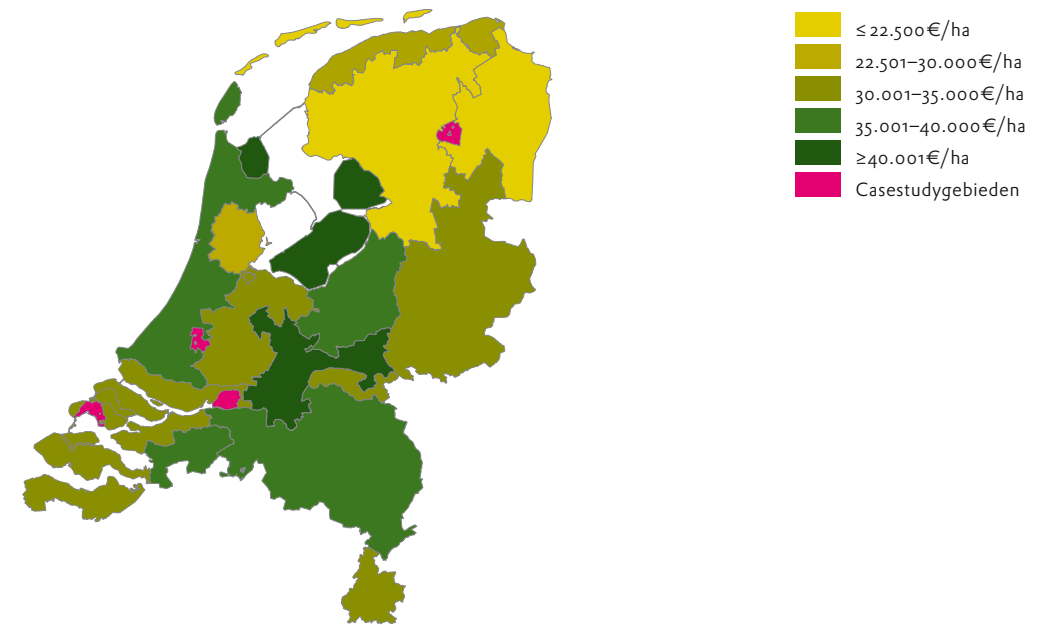
De prijzen van verpachte grond, bij verkoop van de ene verpachter aan de andere verpachter, volgen de koopprijzen (CBS-statline 2004; LEI 2004a; LEI 2004b; NVM 2004). De verkoopprijs van verpachte grond ligt ongeveer 50 procent lager dan de prijs van onverpachte grond, omdat koop geen pacht breekt en de grond voor de verkrijger hierdoor minder waarde heeft. Doordat bij transacties van verpachte grond het meestal gaat om transacties tussen de eigenaar en de zittende pachter (in tegenstelling tot transacties waarbij de zittende pachter ook daadwerkelijk pachter blijft), vormt de gemiddelde prijs voor verpachte grond eigenlijk een weergave van dit soort transacties (in de periode 1998-2001 ging het om bijna 90 procent van het areaal van de transacties van verpachte grond). Het restant van de transacties is te klein om een regionaal gedifferentieerd beeld te geven. De grond- of pachtkamers moeten de transactie wel goedkeuren, en over het algemeen wordt er met de lopende pachter een antispeculatiebeding van tien jaar overeengekomen. Zowel de goedkeuring als het antispeculatiebeding geven aan dat het aansluitingsmechanisme op dit deel van de markt onder grote invloed staat van de regels (Luijt 2002b).

Pachtprijzen en -normen

De gemiddelde pachtprijzen staan onder invloed van de pachtnormen en de pachtbescherming. De pachtnormen zijn de maximale prijzen die een verpachter jaarlijks aan een pachter mag vragen; ze zorgen voor een beheersing van de pachtprijs. De pachtbescherming zorgt voor lagere prijzen op de markt.

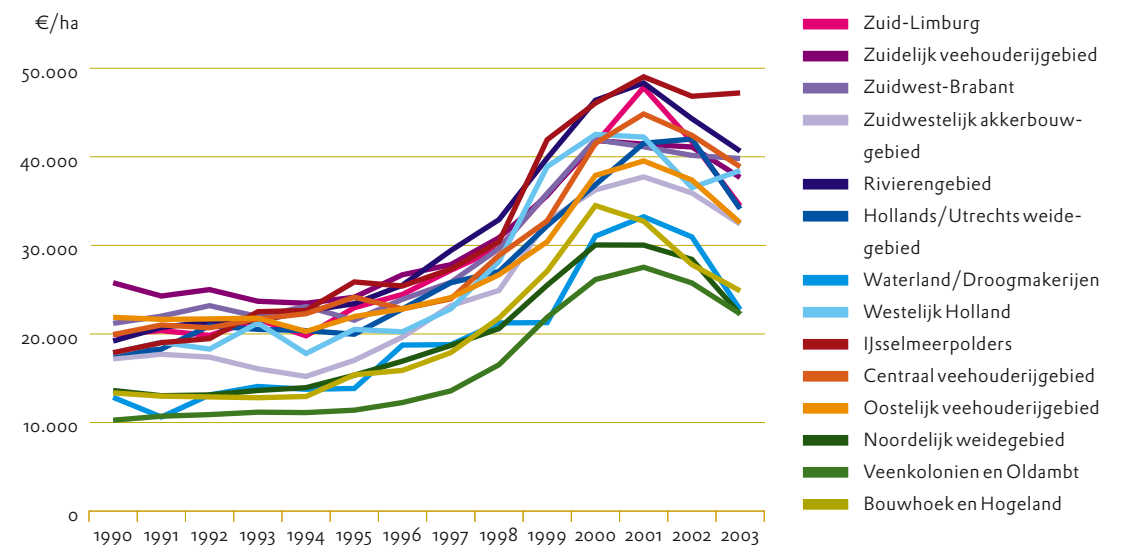
9. De prijzen van 2002 en 2003 vormen het ongewogen gemiddelde van de door DLG gepubliceerde prijzen over de eerste en tweede helft van het jaar.

Figuur 12. Prijs van grond per landbouwgebied (2003)



Bron: DLG (2004)/bewerking RPB

Figuur 13. Ontwikkeling grondprijs naar landbouwgebied (1990–2003).⁹



Bron: CBS-statline (2004) voor de jaren 1990-2001/DLG (2004b) voor de jaren 2001-2003/bewerking RPB

In figuur 11 is te zien dat de ontwikkeling van de pachtprizen sterk wordt beïnvloed door de pachtnormen. De figuur toont de gemiddelde pachtprijs ('Totaal') vanaf 1990 en vanaf 1999 ook de eenmalige pacht en de teelpacht. De teelpacht wordt niet door pachtnormen beschermd en de prijs daarvan ligt hierdoor veel hoger. De opbrengstwaarde per hectare ligt in sectoren waar teelpacht veel voorkomt, zoals de bollensector, ook veel hoger. Ook door de toename van de eenmalige pacht stijgt de prijs. De eenmalige pacht valt ook niet onder het Pachtnormenbesluit.

Regionale verschillen

De verwachting is dat er een stabilisering van de grondprijzen zal optreden, maar dat de regionale verschillen zullen toenemen. Voor deze regionale verschillen zijn drie oorzaken te noemen (Segeren & Luijt 2002).

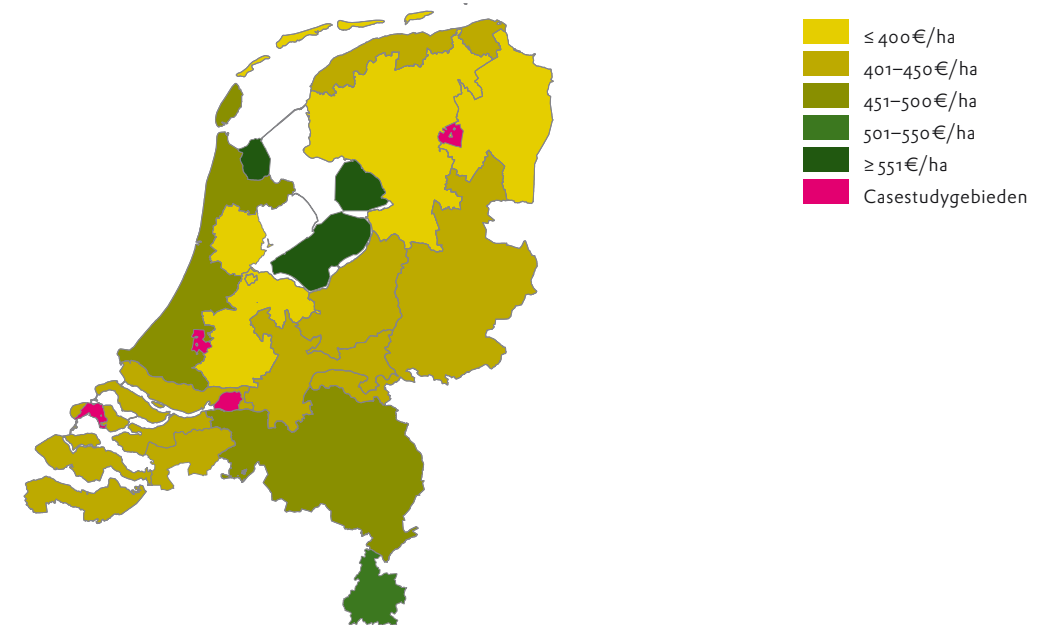
Allereerst zijn er verschillen van landbouwkundige aard. Gebieden met veel courante percelen en bedrijven, gebieden waar de grond vruchtbaar is en gebieden met een hoge intensiteit van de agrarische productie, kennen een hogere prijs dan gebieden waarin veel kleine versnipperde percelen en bedrijven, minder vruchtbare gronden en extensievere bedrijfsvoering aanwezig zijn. Volgens de NVM worden niet-courante gronden en bedrijven vanwege de onzekerheden en de moeilijke economische situatie op dit moment moeizaam of niet verkocht. De kopers zijn afwachtend (NVM 2004).

Ten tweede zijn er regionale verschillen door het prijsopdrijvende effect van grondclaims van buiten de landbouw. In gebieden met een grote stedelijke claim zullen de prijzen hoger zijn dan in gebieden waar deze claim (of een claim vanuit natuur/waterberging/recreatie) afwezig is. Deze regionale verschillen worden deels tenietgedaan, doordat het prijsopdrijvend effect van een claim zich door bedrijfsverplaatsingen van landbouwbedrijven als een inktvlek over Nederland verspreidt. Een agrariër die uitgekocht wordt, moet als hij zijn bedrijf wil voortzetten immers elders grond terug kopen (landbouvvrijstelling en herinvesteringsreserve). Doet hij dit niet, dan moet hij inkomstenbelasting betalen.

Als laatste speelt op de markt voor grond de 'emotie' een grote rol. Het 'boer zijn' en het bezit van grond heeft een grote emotionele betekenis. Regionaal is de emotionele binding met grond echter verschillend. Indien de grond al lang in familiebezit is geweest, zal een eigenaar minder snel verkopen. In Overijssel is de grond vaker meerdere generaties in bezit van eenzelfde familie dan bijvoorbeeld in Brabant. Op de kleigebieden in Zeeland is de binding met de grond door de herverkaveling na de watersnoodramp minder groot dan in Groningen.

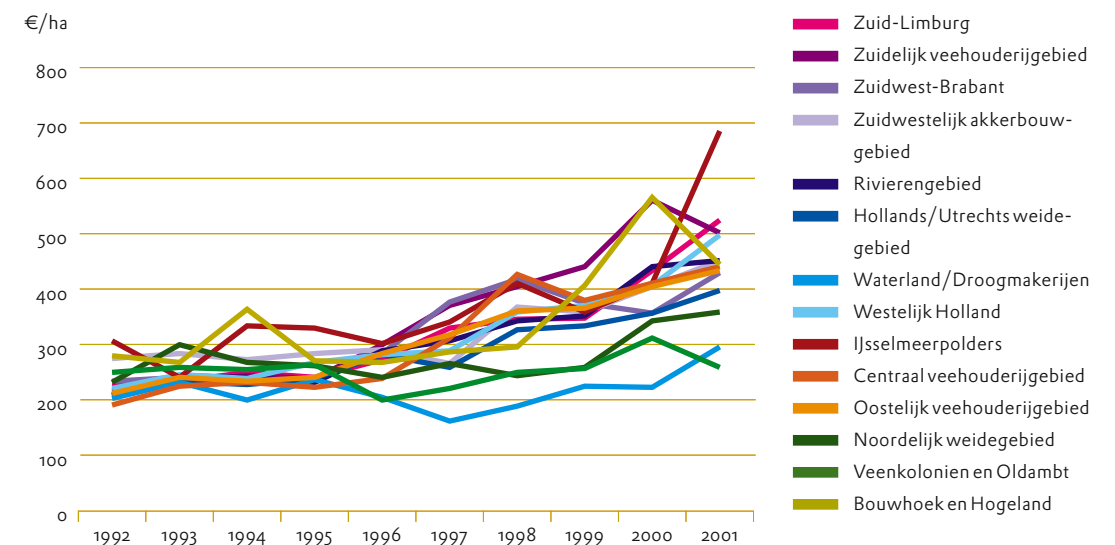
De regionale verschillen komen ook tot uiting in de koopprijzen. Zo liggen in 2003 (zie figuur 12 en 13) de gemiddelde prijzen in de IJsselmeerpolders ruim twee keer zo hoog als in het noordelijk weidegebied, de Veenkoloniën en Oldambt, Waterland en Droogmakerijen en Bouwhoek en Hogeland. De casussen Schouwen en Biesbosch liggen in gebieden met gemiddelde koopprijzen. De casus Zuidplaspolder ligt in een gebied met hoge prijzen en de casus Smilde in een gebied met extreem lage prijzen.

Figuur 14. Gemiddelde prijs pachtcontracten per landbouwgebied (2001)



Bron: CBS-statline (2004)/bewerking RPB

Figuur 15. Ontwikkeling gemiddelde prijs pachtcontracten naar landbouwgebied (1992-2001)



Bron: CBS-statline (2004)/bewerking RPB

Ook de pachtprizen kennen regionale verschillen die hun oorsprong hebben in de landbouwkundige aard van de percelen. De prijsontwikkeling wordt beperkt door de pachtnormen die per regio verschillend zijn (zie tabel 1). De gemiddelde prijs van pachtcontracten loopt uiteen van 256 euro per hectare in de Veenkoloniën en het Oldambt tot 683 euro per hectare in de IJsselmeerpolders (zie figuur 14 en 15). Binnen de casestudygebieden is de pachtprijs in Zuidplaspolder gemiddeld, in Schouwen en Biesbosch laag en in Smilde extreem laag.

Volgens de NVM is er dan ook nauwelijks nog te spreken van een gemiddelde grondprijs voor agrarisch gebruik voor heel Nederland (NVM 2004). In sommige delen van Nederland (Zeeuws-Vlaanderen, Noord-Nederland) overtreft het aanbod de vraag ruimschoots, maar dit is een 'passief' aanbod. Onder een bepaalde prijs wachten de verkopers liever af tot de prijs weer gaat stijgen. Dit kan natuurlijk niet lang zo doorgaan; vroeg of laat zal er verkocht moeten worden. Bij te groot aanbod en een te kleine vraag zal de prijs dalen totdat er een nieuwe bodem bereikt wordt. Ook kan er een 'bodem' in de markt komen doordat het voor andere partijen aantrekkelijk wordt de grond te kopen (private investeerders, particulieren, natuuraankoop).

Prijzen in het buitenland

De grondprijzen in Nederland behoren tot de hoogste in Europa. In het buitenland is net als in Nederland de prijs opgebouwd uit de productiewaarde en de verwachtingswaarde in alternatieve aanwending maal de kans erop. Deze verwachtingswaarde en de kans erop liggen echter lager dan in het dichtbevolkte Nederland. Ter vergelijking: in Polen lag de gemiddelde prijs in 2000 rond de 1.200 euro per hectare,⁸ in Duitsland rond de 9.000 euro en in Denemarken rond de 12.000 euro per hectare. In Nederland bedroeg de prijs destijds bijna 36.000 euro per hectare. In Luxemburg lag de prijs met ruim 50.000 euro per hectare ruim boven het Nederlandse gemiddelde. Uiteindelijk blijkt het niet zo zinvol om op Europees niveau prijzen met elkaar te vergelijken; de gemiddelde prijzen zijn sterk afhankelijk van wat er verhandeld wordt. Door de verschillende kwaliteit van de grond en door gebruiksbeperkingen die er door natuurlijke omstandigheden aan verbonden zijn, lopen ook de productiemogelijkheden erg uiteen. Daarnaast wordt er in de zuidelijke landen grond met druiven of olijvenopstanden verhandeld en deze hebben een veel hogere prijs. Het blijft appels met peren vergelijken.

De uitkomsten: volume

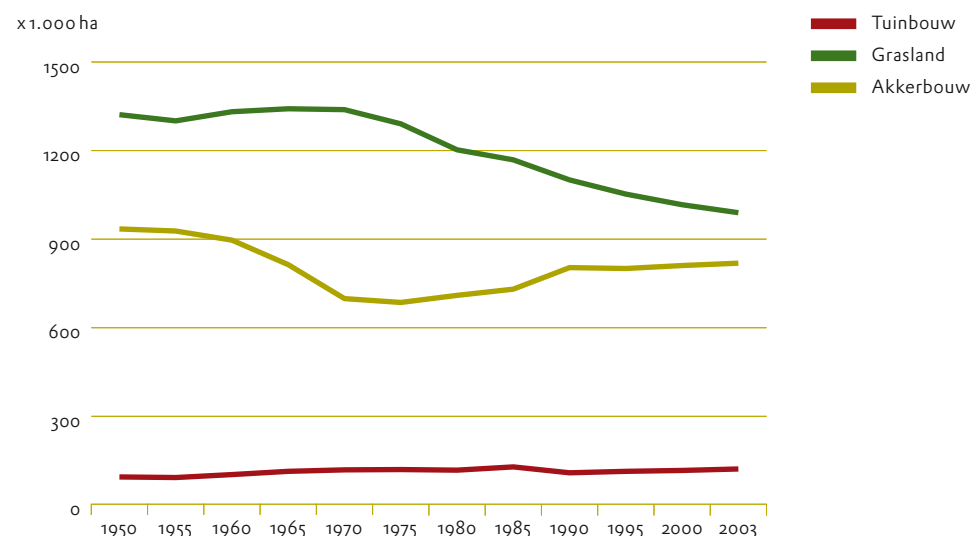
Naast de prijs is het volume, de omvang van het landbouwareaal en de hoeveelheid verhandelde grond, een belangrijke marktuitkomst. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.

Omvang landbouwareaal

De omvang van het landbouwareaal (figuur 16) ontwikkelt zich niet autonoom. Het areaal wordt zowel bepaald door ontwikkelingen binnen de landbouw als door bestemmingsplannen die ruimte bieden aan andere functies.

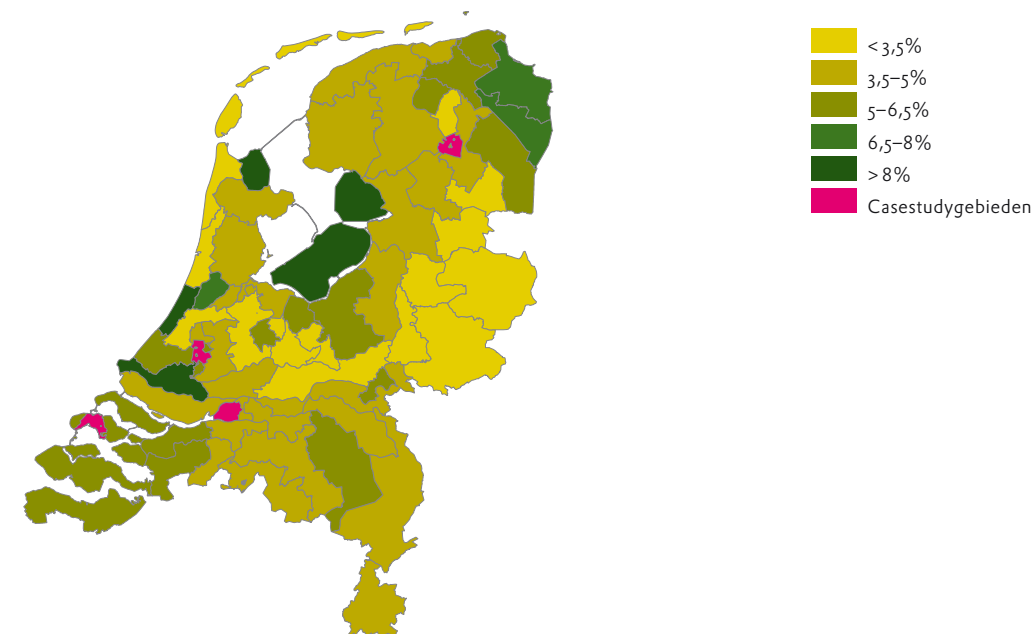
8. In Polen ligt dan ook 2,1 miljoen hectare landbouwgrond braak.

Figuur 16. Ontwikkeling landbouwareaal



Bron: CBS-statline (2004)/bewerking RPB

Figuur 17. Jaarlijks verhandelde oppervlakte grond in procenten van het totale landbouwareaal per landbouwgebied (gemiddelde 1998-2001)



Bron: CBS-statline (2004)/bewerking RPB

Agrarische gronden komen in een dichtbevolkt land als Nederland niet zomaar 'vrij' (Groen 2004); er vindt eigenlijk altijd een gebruik plaats en grond komt nooit braak te liggen – ondanks de verwachte ongunstige ontwikkelingen voor akkerbouw en melkveehouderij, die ter sprake kwamen in de paragraaf over subsidies en regelingen.

Hiervoor zijn verschillende redenen aan te geven (Segeren e.a. 2005). Zo is boer zijn een manier van leven, waar zo lang mogelijk aan vast gehouden zal worden. Daarnaast is het bedrijf, inclusief de grond, de pensioenvoorziening die slechts geleidelijk verkocht zal worden. Ook zal er bij dalende grondprijzen hernieuwde belangstelling ontstaan van binnen en buiten de landbouw; boeren die kiezen voor schaalvergroting en particulieren die grond aankopen voor het uitzicht of de hobby. Tot slot kunnen gronden binnen de landbouw een andere, extensievere, aanwending krijgen.

Verhandelde grond

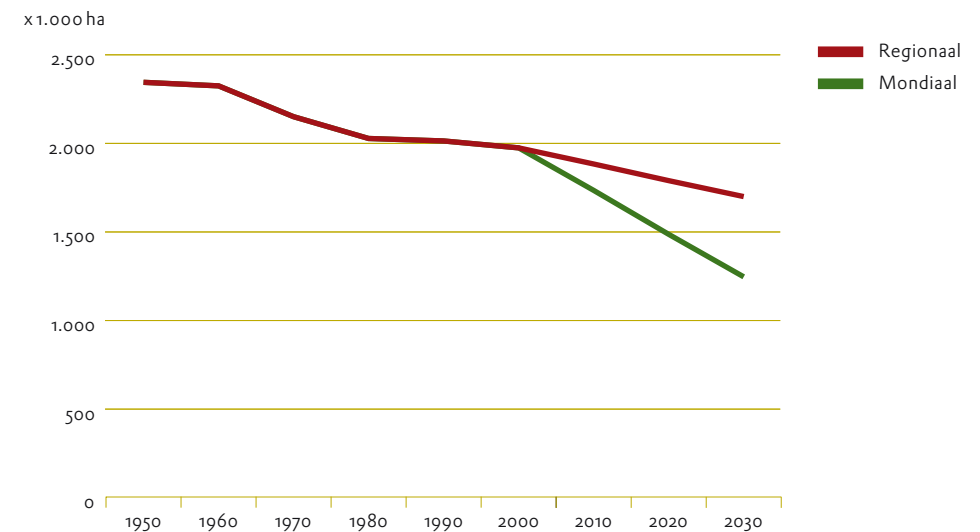
Een indicator voor het verhandelde areaal is de grondmobiliteit. De grondmobiliteit wordt in beeld gebracht door de jaarlijks verhandelde oppervlakte als percentage van de totale oppervlakte landbouwgrond. De grondmobiliteit fluctueert nogal per jaar en wordt door tal van variabelen beïnvloed. De laatste jaren zien we door de heersende conjunctuur een daling van zowel de vraag naar als het aanbod van landbouwgrond in Nederland. In de hoogconjunctuur was de grondmobiliteit relatief hoog; de totale grondmobiliteit van agrarische gronden, inclusief de gronden die na de verkoop een ander gebruik krijgen, is in de periode 1998–2001 gemiddeld het grootst in de IJsselmeerpolders en in sommige delen van Zuid-Holland. De vier casusgebieden liggen allemaal in gebieden met een lage tot gemiddelde grondmobiliteit (in de periode 1998–2001) (figuur 17). In de huidige laagconjunctuur met dalende prijzen wachten zowel kopers als verkopers af. Ook kan er zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien een markt ontstaan, waarbij een relatief groot areaal 'passief' in de verkoop 'ligt'. Maar ook dan kennen de gronden altijd een eigenaar en een gebruiker.

De hoeveelheid verhandelde grond wordt mede bepaald door de strategie van de (rijks)overheid: het gaat hierbij allereerst om de directe koop van de overheid. Het eerste kabinet-Balkenende stopte bijvoorbeeld de aankoop ten behoeve van natuur in zijn geheel en het tweede kabinet trekt er veel minder geld voor uit. Op dit moment is het beleid eerder gericht op het verlenen van subsidies voor natuurbeheer dan voor het aankopen door de overheid en in beheer geven aan een natuurbeschermingsorganisatie zoals Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten.

Ten tweede gaat het om de directe verkoop door de overheid. De overheid verkoopt Domeingronden aan zittende pachters. Tot 2000 werd er jaarlijks verkocht. Hierna volgde een verkoopstop die in 2004 weer is opgeheven. In 1998 verkocht Domeinen nog bijna 12.000 hectare. Dit liep terug tot 500 hectare in 2002. In 2004 en 2005 brengt Domeinen in totaal 17.500 hectare grond in de verkoop.

9. Op dit moment wordt er in een gezamenlijk project van de planbureaus gewerkt aan nieuwe scenario's tot en met 2040; het project Welvaart en Leefomgeving.

Figuur 18. Ontwikkeling landbouwareaal 1950–2030 volgens twee scenario's



Bron: Koole e.a. (2007)/bewerking RPB

Ten derde bieden overheden middels planvorming de mogelijkheid om al dan niet te bouwen. Verruiming van de bouw mogelijkheden zal de mobiliteit doen toenemen. In de Nota Ruimte is aangekondigd dat er meer ruimte moet ontstaan voor het bouwen in het landelijk gebied. Het beleid van spreiden van nieuwbouw in plaats van het bouwen op grote locaties zal ertoe leiden dat de hiermee gepaard gaande mobiliteit, evenals de prijsstijging, zich over het land verspreidt.

De prognoses: volume

In tegenstelling tot prognoses over de prijs, bestaan er wel prognoses ten aanzien van volume. Hoe de omvang van de landbouwgrond zich zal ontwikkelen is onzeker, omdat die afhankelijk is van talloze andere ontwikkelingen, zoals demografische, ruimtelijke en economische ontwikkelingen.

Om een beeld te krijgen van de gevolgen van de verschillende onzekere ontwikkelingen zijn er vier scenario's uitgewerkt door het Milieu & Natuur Planbureau (MNP) en het Landbouw Economisch Instituut (LEI) (Berkhout e.a. 2002; Egmond e.a. in prep).⁹ Deze zijn gegroepeerd langs twee assen waarlangs zich een economische en een maatschappelijke trend aftekenen: een as waarlangs de mate van marktwerking is afgezet (van zeer vrij tot een sterke mate van overheidsbemoeienis); en een as waarlangs de oriëntatie op ruimtelijke schaalniveaus wordt gemeten (van regionaal tot mondiaal). Vervolgens is op basis van elke dominante economische en maatschappelijke trend een samenhangend geheel van toekomstverwachtingen opgesteld, waardoor de vier scenario's ontstaan: Mondiale markt, Regionale markt, Mondiale samenwerking en Regionale samenwerking.

De twee scenario's die met betrekking tot de landbouw in Nederland de meest uiteenlopende gevolgen hebben, zullen we hier kort behandelen. Het gaat hierbij om een *mondiaal scenario* (MNP, LEI: Mondiale markt) – voor de situatie waarin een versterkte marktwerking samengaat met mondialisering, en een *regionaal scenario* (MNP, LEI: Regionale samenwerking) – waar de staat en EU een grotere rol spelen en de oriëntatie kleinschaliger is. Het huidige EU-beleid (zie de paragraaf: 'De relevante subsidies en regelingen') heeft kenmerken van beide scenario's: de liberalisering van het EU-landbouwbeleid heeft kenmerken van het mondiale scenario; de ombuiging naar plattelandsbeleid past binnen het regionale scenario.

Mondiaal scenario:

- Alleen de grote meest efficiënte bedrijven, met een industriële bedrijfsvoering, kunnen overleven. Er zal dan ook weinig natuurbeheer en biologische landbouw zijn. In dit scenario stijgt namelijk weliswaar de binnenlandse vraag naar landbouwproducten, maar door liberalisatie neemt de concurrentie enorm toe, waardoor de marge op landbouwproducten daalt.
- Als gevolg van bevolkingsgroei neemt de vraag naar ruimte voor wonen toe. Lokaal zullen daardoor de grondprijzen stijgen (in aantrekkelijke

woon/werkgebieden), maar buiten de woongebieden zal daling van grondprijzen optreden, door de lagere opbrengsten in de landbouw.

- Het totale landbouwareaal neemt onder dit scenario sterk af, vooral ten gunste van woningbouw, bedrijventerreinen en natuur. De melkveehouderij heeft goede kansen voor een uitbreiding van de productie, maar de productiemethode zal intensiever worden en de hoeveelheid benodigde grond zal afnemen. Vooral uit het veenweidegebied zal de grondgebonden veehouderij vrijwel verdwijnen, als gevolg van de concurrentie met 'rode' en 'groene' functies en ook door de beperkingen waaraan de grond zelf is onderworpen. Ook het areaal bouwland zal sterk afnemen, zowel voor de akkerbouw als voor de opengrondstuinbouw. Het gebied in gebruik voor glastuinbouw zal slechts licht afnemen, dankzij de sterke concurrentiepositie van deze sector. De glastuinbouw zal naar verwachting verschuiven naar minder dichtbevolkte gebieden. Ook akkerbouw zal vooral gelokaliseerd zijn in relatief dunbevolkte gebieden – dus ver van de Randstad.

Regionaal scenario:

- Het regionale scenario kenmerkt zich door een stabilisatie van de vraag naar landbouwproducten en door een bescheiden economische groei en bevolkingsgroei. De grondprijs zal naar verwachting stabiliseren of licht stijgen, door de vraag naar grond voor natuur en voor extensieve productie. Er zal minder technologische vernieuwing in de landbouw zijn en een grote nadruk op voedselveiligheid. De landbouw blijft in dit scenario relatief kleinschalig.
- In dit scenario blijft de melkquotering gehandhaafd om overproductie te voorkomen, en de eisen van milieu en dierenwelzijn leiden tot minder productie per hectare. Agrarisch natuurbeheer zal een belangrijke rol spelen in zowel de grondgebonden veeteelt als in de akkerbouw; het aandeel van de biologische akkerbouw zal stijgen. Hetzelfde geldt min of meer voor de opengrondstuinbouw. De intensieve veehouderij zal daarentegen inkrimpen.
- Het totale landbouwareaal zal in dit scenario dalen, maar veel minder dan onder het mondiale scenario. De ruimtelijke structuur verschilt weinig van regio tot regio, dit in sterk contrast met het eerste scenario. Hoewel de productie van de grondgebonden veehouderij daalt zal dit in mindere mate het geval zijn voor de ruimteclaims van deze subsector: extensieve productie leidt tot een relatief grote behoefte aan grond. Dit geldt ook voor de intensieve veehouderij, die meer over het land wordt gespreid en meer ruimte gaat innemen. Ook zullen er meer gemengde bedrijven komen. De arealen voor opengrondstuinbouw en akkerbouw zullen maar weinig dalen. Voor de glastuinbouw zal veel afhangen van de mate waarin deze sector in staat zal zijn zich aan te passen aan veranderde eisen.

Conclusies over de markt voor landbouwgrond

In dit hoofdstuk hebben we alle aspecten behandeld die van invloed zijn op de agrarische grondmarkt. In deze laatste paragraaf vatten we de belangrijkste punten nog eens samen en we trekken conclusies over de kenmerken van de markt, de ruimtelijke gevolgen van de werking van de markt en de rol die de overheid op deze markt speelt. Hierbij stippen we tevens een aantal ongewenste gevolgen voor andere beleidsterreinen aan.

Kenmerken van de markt

De arrangementen op de markt voor landbouwgrond zijn steeds complexer geworden. Hierdoor is het moeilijk om de gevolgen van een maatregel te voorspellen en het overheidsbeleid te evalueren.

Zo is op de markt voor landbouwgrond een diverse en zich uitbreidende groep van kopers en verkopers actief: niet alleen landbouwers, ook de overheid, institutionele beleggers, projectontwikkelaars en speculanten begeven zich op de markt. Zij worden bijgestaan door een scala aan adviseurs, zoals makelaars, accountants en banken.

De handel in grond en aan grond gebonden rechten wordt bovendien in banen geleid door een woud aan regels, subsidies en fiscaliteiten. De regels beperken het gebruik, bijvoorbeeld door bebouwing al dan niet toe te staan. Subsidies stimuleren een bepaald gedrag of gebruik, bijvoorbeeld door het subsidiëren van verplaatsingen of het onderhouden van natuurwaarden. De in het leven geroepen fiscaliteiten zijn van grote invloed op het investeringsgedrag van agrariërs. De specifieke fiscaliteiten zijn toegesneden op de landbouw of het bezit van landbouwgrond; agrariërs zijn vrijgesteld van sommige belastingen of ze kunnen deze doorschuiven. Hierdoor kunnen bedrijfsovernames gemakkelijker tot stand komen en zijn agrariërs bij overheidsingrijpen sneller geneigd hun grond te verkopen.

De prijs van landbouwgrond wordt al lang niet meer alleen bepaald door de agrarische opbrengstwaarde en de kwaliteit van de grond. Vraag, aanbod en prijsvorming zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de huidige en mogelijke toekomstige bestemmingen, oftewel de verwachtingswaarde, van de grond. Deze verwachtingswaarde heeft te maken met de bestemming die de overheid aan een stuk grond kan toekennen. Grond met de bestemming glastuinbouw kan bijvoorbeeld wel met een factor tien verschillen van de prijs met de bestemming landbouw. Grond voor woningbouw levert helemaal veel meer op dan grond met een agrarische of natuurbestemming. Die verwachtingswaarde is dan ook hoger in gebieden met veel vraag naar grond voor stedelijke uitbreidingen. Dit kan zelfs – ook zonder bestemmingswijziging – leiden tot een situatie waarin landbouwgrond een prijs heeft die tot twee keer zo hoog is als de waarde in agrarisch gebruik.

De grondprijs wordt niet alleen opgestuwd in gebieden met een hoge stedelijke druk en hoge verwachtingswaarde, maar door de zogenaamde inktvlekwerking ook op gronden elders. Boeren in het westen die worden

uitgekocht, kunnen elders namelijk een relatief hoog bedrag voor de grond bieden. Ten eerste zijn ze voor een relatief hoog bedrag uitgekocht, ten tweede willen ze snel herinvesteren omdat ze anders inkomstenbelasting moeten betalen en ten derde maken ze bij bepaalde vormen van overheidsingrijpen gebruik van de herinvesteringsreserve; het verschil tussen de agrarische waarde van de grond en de waarde in het vrije economische verkeer is belast, maar kan 'geruisloos' worden doorgeschoven, en pas worden betaald bij bedrijfsbeëindiging.

Deze werking van de grondmarkt heeft ertoe geleid dat grond een speculatieproduct is geworden. Niet het agrarisch gebruik van de grond is de reden om grond aan te kopen, maar de verwachting ten aanzien van prijsstijgingen als gevolg van bestemmingswijzigingen. Ook agrariërs zelf besluiten op basis hiervan tot koop of verkoop. De vraag is hoe lang dit door kan gaan. Met de agrarische bedrijfsvoering hebben de prijzen in veel gevallen nauwelijks nog iets te maken.

Een gevolg hiervan is dat het voor nieuwkomers in de landbouwsector steeds moeilijker wordt om hun bedrijfsvoering rendabel te maken. Bedrijfs-overnames zijn slechts met medewerking van familie en de belastingdienst mogelijk, waarbij iedereen wat 'water bij de wijn' moet doen en genoeg moet nemen met een minder ruime oudedagvoorziening (ouders), een lager erfdeel (broers en zussen) en minder inkomsten (belastingdienst).

De ruimtelijke gevolgen

De grondmarkt voor landbouwgrond is van een lokale markt meer en meer een regionale en nationale markt geworden. Met de uitbreiding van de Europese Unie kan die nog sterker dan nu een internationale markt worden.

De agrarische grondmarkt wordt steeds minder gekenmerkt door de uitdrukking 'Buurmans grond is maar één keer te koop'. In de grondgebonden landbouw neemt het belang van de nabijheid van grond bij het bestaande bedrijf af. Koeien worden bijvoorbeeld steeds meer op stal gehouden, ruwvoer wordt van buiten het bedrijf gekocht en bollenteelt verspreidt zich over het land op wisselende gepachte percelen. Hoewel het voor veel bedrijven vanwege schaalvoordelen nog wel loont om grond aan te kopen, hoeft deze grond dus niet direct grenzend aan de huiskavel te liggen.

Boeren wier grond wordt aangekocht voor woningbouw of bedrijventerreinen zullen op zoek gaan naar vervangende grond of naar een nieuwe locatie om het bedrijf voort te zetten. Verplaatsers hebben vaak een voorkeur om in de eigen omgeving te blijven maar oriënteren zich ook breder. Met behulp van internet is het eenvoudig om nationaal maar ook internationaal het aanbod in beeld te krijgen en te vergelijken.

De toestand van de landbouw in Europa zal in de toekomst veranderen. Het landbouwareaal zal, als gevolg van internationale concurrentie die ontstaat door de liberalisering van het landbouwbeleid, verder afnemen. Dit proces gaat relatief snel in gebieden waar veel vraag is naar grond voor verstedelijking en waar de agrarische productieomstandigheden niet optimaal zijn. Dit

zal bijvoorbeeld het geval zijn in de laaggelegen veenweidegebieden in het westen van het land. Een grondeigenaar in de buurt van verstedelijkt gebied zal zijn strategie en het tijdstip van verkoop laten bepalen door de eerder genoemde verwachtingswaarde en niet door de opbrengstwaarde van de grond. Daarnaast bepaalt de persoonlijke situatie van de ondernemer of hij tot verkoop zal overgaan of het nog wel een tijdje kan uitzingen (zijn leeftijd; is er wel of geen opvolger; het inkomen; de hoeveelheid vreemd vermogen).

Sommige sectoren binnen de landbouw zullen de grond, als gevolg van milieu- en waterwetgeving, juist extensiever moeten gaan gebruiken. De maatschappij stelt hogere eisen die zich vertalen in strengere regelgeving. In gebieden met lage grondprijzen zal dit leiden tot het aanpassen van de bedrijfsvoering en tot grondaankopen van de zittende agrariërs. In deze gebieden zal de interesse voor het verkrijgen van aanvullende inkomsten voor natuurbeheer en landschapsonderhoud stijgen. In gebieden met hoge grondprijzen als gevolg van stedelijke druk is dit niet mogelijk.

Scenario's voor toekomstige ontwikkelingen laten zien hoe de markt voor landbouwgrond zich zou kunnen ontwikkelen; relevant zijn met name het mondiale en regionale scenario. In een mondiaal scenario, met een liberaler Europees landbouwbeleid en een minder restrictief ruimtelijk beleid, kan de afname van het landbouwareaal relatief groot zijn. De agrarische grondprijzen kunnen stijgen in landschappelijk aantrekkelijke woon- en werkgebieden, terwijl ze buiten de verstedelijkte gebieden kunnen dalen door de lagere opbrengsten in de landbouw. In een regionaal scenario met blijvende Europese steun voor de landbouw en een restrictiever ruimtelijk beleid zullen de regionale prijsverschillen kleiner zijn. Een strikte scheiding tussen de agrarische grondmarkt en andere deelmarkten kan dempend werken op de agrarische grondprijzen, terwijl Europese steun (hogere opbrengsten) kan zorgen voor een lichte stijging.

Bij al deze onzekere toekomstscenario's kunnen we wel stellen dat er in Nederland een bodem zal zijn in de markt voor landbouwgrond. Het is onwaarschijnlijk dat in een vruchtbare, dichtbevolkte delta agrarische ontwikkelingen ertoe zullen leiden dat de prijs van de grond naar nul zal dalen en grond grootschalig braak komt te liggen, zoals in Polen het geval is. Een laatste ruimtelijk effect betreft de landschappelijke gevolgen van schaalvergroting en hobbybedrijven. Bij schaalvergroting is er minder plaats voor aandacht voor landschapskwaliteit: aan de ene kant door specialisering van de bedrijfsvoering, aan de andere kant doordat schaalvergroting vooral kans krijgt in grootschalig verkavelde gebieden, waar sowieso al minder ruimte is voor kleinschalige landschapselementen. Ook de toename van de hobbybedrijven leidt tot verandering van het landschap. Aanpassingen aan woning en bedrijfsgebouwen, toename van niet-agrarische bedrijvigheid en de aanleg van voorzieningen die voorheen geen plek in het landschap hadden, zijn het gevolg. Afhankelijk van de wijze waarop dit vorm gegeven wordt en van de persoonlijke houding ten opzichte van dit soort ontwikkelingen kun je dit 'pluriformering' of 'verrommeling' noemen.

De rol van de overheid

De actieve betrokkenheid van de overheid bij de agrarische grondmarkt is groot. Vanuit de historie heeft de overheid belangrijke grondposities ingenomen (inpoldering, voormalige kroondomeinen, ruilverkaveling), neemt ze nieuwe grondposities in (woningbouw, bedrijventerreinen) en dwingt ze middels ruimtelijke regelgeving grondgebruiksveranderingen af (EHS, Ruimte voor de Rivier). De overheid heeft niet één gezicht maar bestaat uit verschillende partijen die verschillende belangen hebben. Zo maakt de overheid op verschillende schaalniveaus regelgeving die (in) direct van invloed is op de grondmarkt en is ze belanghebbende door de belasting die er via de grond binnenkomt.

Een grote speler is de Dienst Landelijk Gebied (DLG), met name in gebieden waar veel natuur ontwikkeld wordt. De prijzen die DLG betaalt aan boeren, zijn gebaseerd op koopprijzen in het recente verleden, waardoor er een najleffect zou optreden: in een dalende markt zou DLG relatief veel bieden en in een stijgende markt relatief weinig. Dit ondervangt de dienst door met bandbreedten te werken: bij een stijgende markt bovenin bieden, bij een dalende markt onderin. DLG mag bij de aankoop van agrarische gronden de markt niet verstoren. In de praktijk blijkt dit onmogelijk; DLG is speler op de markt en een deel van de vraag kan nu eenmaal niet 'buiten de markt' worden geplaatst. Hierdoor beïnvloedt zij zowel de hoeveelheid verhandelde grond als de prijs.

Toch zijn boeren soms best tevreden met DLG: als de dienst een goede prijs betaalt, en omdat ze een bodem legt in de markt in gebieden met een lage vraag en lage grondprijzen. DLG zorgt dan eigenlijk voor een 'warme' sanering van de sector. Ontevredenheid van boeren over DLG en de overheid in dit soort trajecten richt zich met name op het proces. Ze klagen over de lange wachttijden tussen de verschillende stappen in het onderhandelingstraject, het feit dat de onderhandelaar onvoldoende mandaat heeft en er daardoor geen concrete afspraken te maken zijn en de slechte of geen verslaggeving van toezeggingen.

Investerings in natuur, water en recreatie komen moeilijk en slechts tegen hoge publieke kosten van de grond, met name in de buurt van de grote steden. Belangrijke oorzaak hiervan is de jarenlange vaste werkwijze van de overheid: de overheid koopt de grond voor nieuwe natuur aan op basis van vrijwilligheid en tegen de geldende agrarische waarde. Voor natuur wordt geen grond verworven door onteigening; wel vinden er vrijwillige aankopen plaats 'onder dreiging van onteigening'. De grond wordt vervolgens ingericht door en in beheer gegeven van Staatsbosbeheer of een particuliere natuurbeschermingsorganisatie (Natuurmonumenten of een provinciaal landschap). Ook worden gronden in de vorm van ruilverkaveling aangekocht buiten de aangewezen gebieden. Middels verplaatsingen van bedrijven wordt bewerkstelligd dat de grond binnen de aangewezen gebieden toch beschikbaar komt.

Door deze vaste werkwijze komen andere werkwijzen of modellen niet in beeld. Aankoop door anderen dan de overheid past bijvoorbeeld niet in het

model en vindt dan ook niet of nauwelijks plaats. Ook biedt de overheid geen toeslagen om de grond uit handen van de eigenaar 'te breken', ook niet als dit het proces aanzienlijk zou versnellen. Dit gebeurt wel voor het verkrijgen van grond voor de woonfunctie. Sinds kort komt wel een andere beheersituatie van de grond, omdat de regering ervoor gekozen heeft haar aankoop te vervangen door beheersubsidies: de zittende eigenaren (boeren, landgoedeigenaren) zijn dan verantwoordelijk voor een stukje natuurbeheer.

Naast grond voor natuur koopt de overheid grond aan voor de ruimteclaim voor water, die nodig is om de bevolking te beschermen tegen wateroverlast en overstromingen. Vanaf het eerste begin dat er gezocht wordt naar locaties, is er bij dergelijke plannen een invloed op de markt en de bedrijfsvoering. Op de markt zullen minder kopers geïnteresseerd zijn in een stuk grond zolang niet duidelijk is wat er in de nabije toekomst voor te verwachten valt. Onzekerheid is ook van invloed op de bedrijfsvoering, omdat onduidelijk is of investeringen nog wel zullen renderen.

Grond voor uitbreiding van wonen en werken wordt aangekocht door gemeenten. In toenemende mate ondervinden gemeenten concurrentie van projectontwikkelaars en speculanten die grondposities innemen op woningbouwlocaties. Hierdoor stijgen de prijzen die boeren voor hun grond kunnen vragen en nemen de marges af die er zitten bij de realisatie van woningen. Deze praktijk zorgt voor de noodzaak van herdefiniëring van de gemeentelijke werkwijze van een actief grondbeleid naar een meer faciliterend grondbeleid. Verder zijn gemeenten weinig actief op de agrarische grondmarkt; dit in tegenstelling tot de grondmarkt voor bedrijventerreinen, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien.

De keuze van de casestudygebieden

Voor de markt in landbouwgrond hebben we onderzoek verricht in een viertal casestudygebieden. Deze casussen moeten leiden tot verdieping van en kleur geven aan de reeds bekende informatie uit literatuuronderzoek en interviews.

Alle transacties in de gebieden in de periode 1998–2004 (1e kwartaal) zijn opgevraagd bij het Kadaster en op basis van deze informatie is een selectie gemaakt van bij individuele transacties betrokken actoren. Bij deze actoren is een interview afgenomen aan de hand van een vooraf overlegde vragenlijst, waarbij is ingegaan op de verschillende aspecten die de keuze van de actoren mogelijk hebben beïnvloed (en die ook de paragraafindeling van dit hoofdstuk is). Daarnaast zijn de door de notaris opgemaakte akten opgevraagd en zijn er interviews afgenomen bij sleutelpersonen.

We hebben gekozen voor gebieden met (hoofdzakelijk) akkerbouwgrond. Deze gebieden kennen altijd de alternatieve aanwending ten behoeve van melkveehouderij terwijl dit andersom voor grasland niet geldt. We hebben een zo groot mogelijke diversiteit van gedrag van actoren willen onderzoeken en daarom hebben we gekozen voor een spreiding van de casestudygebieden over marktsituaties en over het land.

Uiteindelijk is gekozen voor de volgende gebieden:

- Biesbosch (Noord-Brabant): een gebied met goede agrarische gebruiksmogelijkheden en met grote groen/blauwe claims (EHS en verhoging veiligheid tegen overstromingen middels Ruimte voor de Rivier);
- Schouwen-Duiveland (Zeeland): een gebied met goede agrarische gebruiksmogelijkheden en grotendeels zonder claim (met uitzondering van de 'randen' van het eiland);
- Zuidplaspolder (Zuid-Holland): een gebied met goede agrarische gebruiksmogelijkheden en met grote claims vanuit de stedelijke invloedssfeer (wonen, werken, recreatie) en de glastuinbouw;
- Smilde (Friesland/Drenthe): een gebied met beperkte agrarische mogelijkheden en zonder claim.

BIESBOSCH

Provincie	Noord-Brabant
Gemeenten	Drimmelen en Werkendam
Landbouwgebieden en grondprijzen (2003)	Zuidelijk veehouderijgebied (22.100€/ha); Zuidwestelijk akkerbouwgebied (22.200€/ha)
Grondmobiliteit 1998–2003	2,5% per jaar. Gemiddelde oppervlakte: 15,5 ha. Gemiddeld aantal percelen: 16 percelen/jaar
Grootste kopers	Staatsbosbeheer, Familie Vonk Noordegraaf, Recreatiecentrum Sint Hubertushoeve, Familie Kodde, Van Capellen Stichting

De Biesbosch is ontstaan met de St. Elisabethsvloed in 1421. Het gebied is met name bekend om zijn stelsel van kreken. Dit deel met kreken is een Nationaal Park. Daarnaast bestaat de Biesbosch uit landbouwgebied, met name in het noordoostelijke deel van het onderzoeksgebied. De vruchtbare bodem van rivierklei is ontstaan door overstromingen van de rivieren in deze delta. Deze gebieden zijn ingepolderd. Door het omringende water is het een relatief besloten gebied. Sommige delen (ook landbouwvolders) zijn enkel over het water toegankelijk.

Veel plaatsen kenmerken zich door de combinatie van een relatief dunne vruchtbare toplaag met een waterdoorlatende ondergrond van zand. Dit heeft als voordeel dat de grond goed waterdoorlatend is, maar ook dat er in een warme en droge zomer droogteverschijnselen kunnen optreden.

De Biesbosch is grootschalig verkaveld. Van oudsher wordt er geboerd door akkerbouwers, die pachten van Domeinen of incidenteel van een institutionele belegger. De laatste jaren hebben veel van deze boeren de grond van Domeinen kunnen kopen. Ook zijn er melkveehouders van elders die hier van Domeinen of van andere eigenaren grond hebben gekocht en er zich hebben gevestigd.

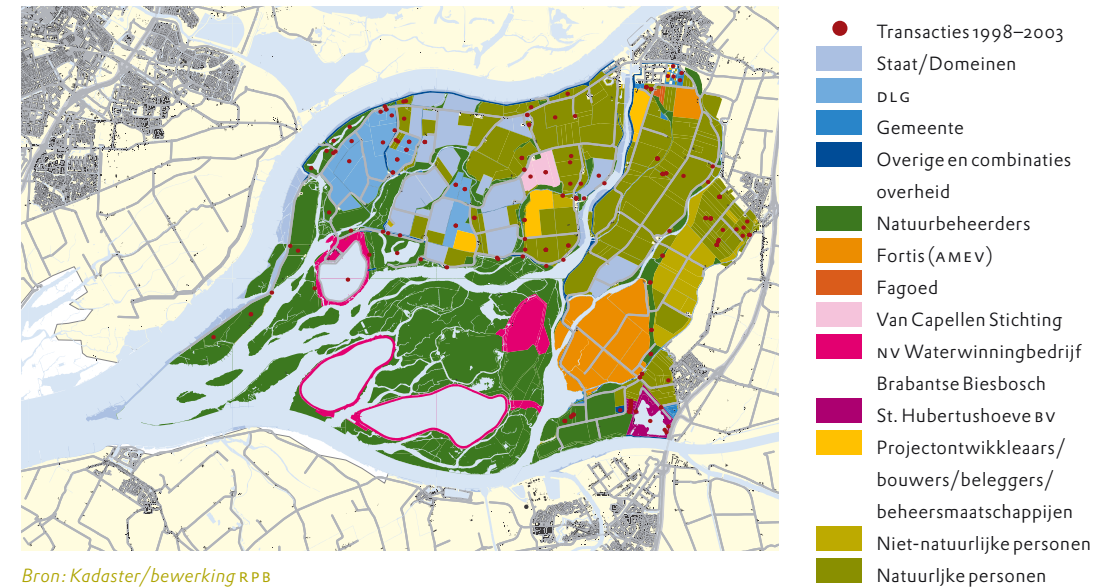
Het gebied kent vele claims voor andere groene en blauwe functies. In het westelijk deel van het gebied ligt een grote claim voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Veel van dit gebied is al bestaande natuur en wordt door Staatsbosbeheer beheerd of is reservaatgebied waar boeren vee laten grazen. Natuurontwikkeling vindt in het noordwesten (Noordwaard) plaats. De grond hiervoor is grotendeels aangekocht door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Dit ging niet altijd even eenvoudig;

het hele onderhandelings- en aankoopproces heeft bijna tien jaar in beslag genomen. In het zuidoosten wordt een gebied (Aakvlaai) ingericht voor recreatie dat het natuurdeel van de Biesbosch moet ontlasten. In de Biesbosch bevinden zich drie grote drinkwaterspaarbekken, die eigendom zijn van het Waterwinningsbedrijf. Er zijn plannen geweest voor een vierde en zelfs een vijfde spaarbekken (op landbouwgrond), maar die zijn nu van de baan. Op de locatie van het vierde spaarbekken zal natuurontwikkeling plaats vinden en die is onlangs aan het Nationale Park toegevoegd (De Zuiderklip).

Ook het project Ruimte voor de Rivier dat overstromingen van de rivieren moet tegengaan kent de hele Biesbosch als zoekgebied. Het is nog niet bekend in welke mate dit project gaat leiden tot grondaankopen door de overheid of dat er gewerkt gaat worden met beheersovereenkomsten, maar wel dat het een grote impact zal hebben op de bedrijfsvoering. Afhankelijk van de variant die gekozen wordt zal er in grote delen namelijk geen akkerbouw meer mogelijk zijn, of zal de landbouw helemaal verdwijnen. Mogelijk is het gebied ook geschikt voor zandwinning. De vergunningen hiervoor worden tot op heden echter niet door de provincie afgegeven.

Door de vele plannen en claims in het gebied is er veel onzekerheid op de grondmarkt. Een aantal ten behoeve van de EHS nog maar recent verplaatste boeren liggen nu in het gebied voor Ruimte voor de Rivier. Zodra er duidelijkheid ontstaat over de plannen voor Ruimte voor de Rivier is de overheid naar verwachting de enige overgebleven koper. De onderhandelingen over de prijs voor de grond, de beheersvergoedingen en de schadeloosstelling kunnen dan starten.

Figuur 19. Grondeigendom en transacties Biesbosch



Bron: Kadaster/bewerking RPB

Figuur 20. Beleid Biesbosch



Bron: Nieuwe kaart van Nederland/bewerking RPB



SCHOUWEN

Provincie	Zeeland
Gemeente	Schouwen-Duiveland
Landbouwgebieden en grondprijzen (2003)	Zuidwestelijk akkerbouwgebied (22.200€/ha)
Grondmobiliteit 1998–2003	7,4% per jaar. Gemiddelde oppervlakte: 8,0 ha. Gemiddeld aantal percelen: 93 percelen/jaar
Grootste kopers	Familie de Ruijter, Familie Hoogenboom, Familie Stolpe, Vereniging Natuurmonumenten, Familie Padmos

Het onderzoeksgebied Schouwen bestaat uit het westelijke deel van Schouwen-Duiveland, met uitzondering van het duinengebied en de vrongronden in het uiterste westen. De landbouwkundig moeilijk bewerkbare gronden liggen langs de zuidkust van het eiland; de betere, 'zwaardere', gronden liggen in het hart van het gebied. Over het algemeen kent het gebied goede agrarische gebruiksmogelijkheden.

Na de watersnoodramp van 1953 is er veel grond uitgegeven voor zogenaamde 'saneringsbedrijven', met een omvang van 18 hectare per bedrijf. Dit is te klein voor een rendabele hedendaagse bedrijfsvoering: boeren zijn inmiddels gestopt, hebben gekozen voor een neventak (kamperen bij de boer kun je bij veel bedrijven in het gebied), of zijn veel intensiever gaan boeren.

In het gebied is een beperkte claim van andere functies, met uitzondering van de zuidkust en het westen. In 1999 is een landinrichting gestart: langs de zuidkust vindt natuurontwikkeling plaats ('Plan Tureluur') en gebieden in het westen worden geschikt gemaakt voor recreatie. Hier vinden

recreatiebedrijven die uitgeplaatst worden uit het duinengebied een plek. In totaal heeft DLG een taakstelling van 800 hectare in het gebied. Dit is inmiddels allemaal aangekocht, maar er moet in een aantal gebieden nog geruild worden. Rondom Zierikzee heeft de gemeente grond gekocht voor bedrijventerreinen en woningbouw. Ook projectontwikkelaars hebben hier grondposities ingenomen.

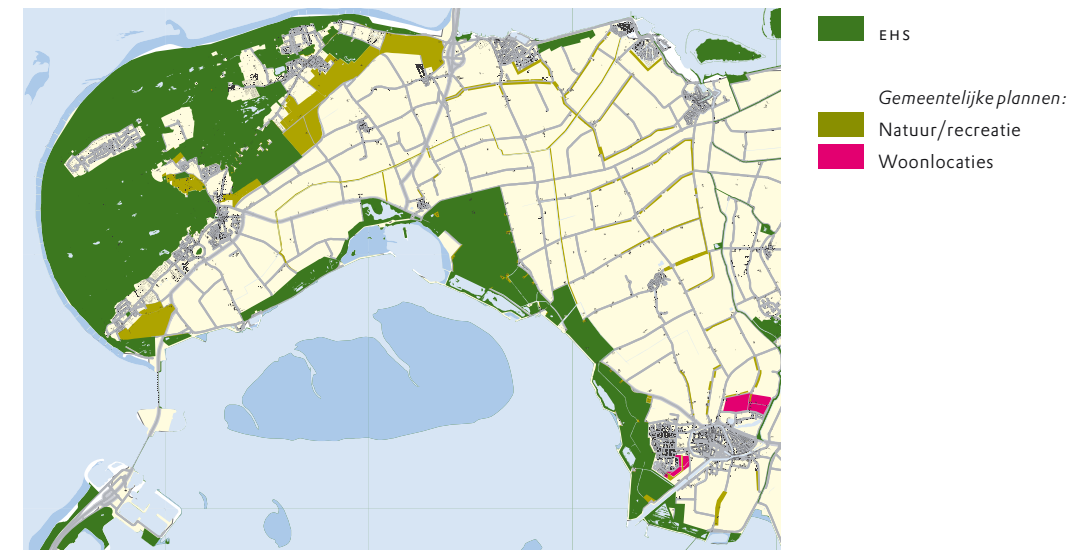
Op de agrarische grondmarkt is het na de drukke periode van het begin van de landinrichting, momenteel rustig. In het oosten van het gebied staat meer te koop dan in het westen. De afgelopen jaren heeft er veel schaalvergroting plaatsgevonden en hebben agrariërs (vaak melkveehouders) van elders grond gekocht. Het inplaatsen van intensieve veehouderij wordt in de bestemmingsplannen niet toegestaan. Onder invloed van de subsidiemogelijkheden van de rijksoverheid en de landinrichting zijn er de laatste jaren veel kavelruiltransacties met meerdere eigenaren in gang gezet. Makelaardij AcvastVanderSlikke vervult hierin een centrale rol en heeft een groot deel van de markt (inclusief reguliere transacties) in handen.

Figuur 21. Transacties Schouwen



Bron: Kadaster/bewerking RPB

Figuur 22. Beleid Schouwen



Bron: Nieuwe kaart van Nederland/bewerking RPB



ZUIDPLASPOLDER

Provincie	Zuid-Holland
Gemeenten	Rijnwoude, Waddinxveen, Gouda, Moordrecht, Nieuwerkerk a/d IJssel, Rotterdam, Zevenhuizen-Moerkapelle en Bleiswijk
Landbouwgebieden en grondprijzen (2003)	Westelijk Holland (22.700€/ha); Hollands/Utrechts weidegebied (19.100€/ha)
Grondmobiliteit 1998–2003	10,0% per jaar. Gemiddelde oppervlakte: 5,3 ha. Gemiddeld aantal percelen: 127 percelen/jaar
Grootste kopers	Familie van der Torren, Gemeente Rotterdam, Fa. Gebr. J.J. en A.J. Duijndam, Grondbank Zuidplaspolder (marktpartijen), AM Grondbedrijf BV

De Zuidplaspolder ligt tussen Rotterdam, Gouda-Waddinxveen en Zoetermeer. De polder was eerst een plassenengebied, dat is ontstaan door afgraving van veen voor turfwinning. In de 19e eeuw is het gebied drooggelegd en is de, zeer laaggelegen, polder ontstaan. In het zuidelijk deel is de bodemdaling, door inklinking van het veen, aanzienlijk. De polder is rechthoekig verkaveld met lange smalle percelen. Het zuidelijk gedeelte van de polder bestaat uit veengronden (minder geschikte landbouwgrond); het noordelijk gedeelte uit kleigronden (goede landbouwgrond).

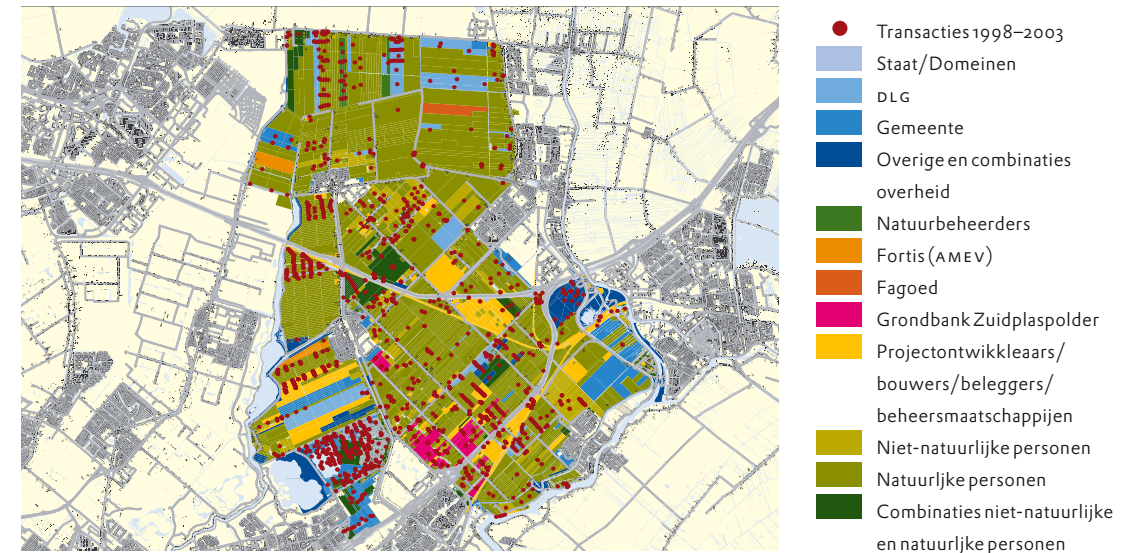
De landbouw bestaat van oudsher uit akkerbouw in het noorden en grondgebonden veeteelt in het zuiden. De afgelopen 30 jaar is daar een snel groeiende bedrijfstak bijgekomen: de glastuinbouw. Deze is vooral gelokaliseerd in het middengebied, Nieuwerkerk-Zevenhuizen-Moerkapelle. Momenteel is er ongeveer 400 hectare aan glastuinbouw. In 1995 is in vrijwel het hele gebied voor de landbouw een landinrichting gestart.

Er zijn heel veel plannen en ruimteclaims voor het gebied. Het gebied valt sinds de Vijfde Nota en Nota Ruimte buiten de begrenzing van het Groene Hart en is aangeduid als zoekgebied voor woningbouw en glas. Het is daarmee de belangrijkste nieuwe ruimtelijke uitbreidingslocatie van Zuid-Holland.

In het noordelijk deel zijn er al langer plannen voor het Bentwoud, een groot natuur- en recreatiegebied. Gemeenten, provincie, Rijk en maatschappelijke organisaties (23 partijen) hebben zich verenigd in de Driehoek RZG-Zuidplas en hebben een Interregionale Structuurvisie opgesteld: er ligt een grote opgave van 200 hectare glastuinbouw, 15.000–30.000 woningen, 150–350 hectare bedrijventerrein en 2000–2500 hectare groen en blauw. Provincie en zes gemeenten hebben in 2004 een grondbank opgericht.

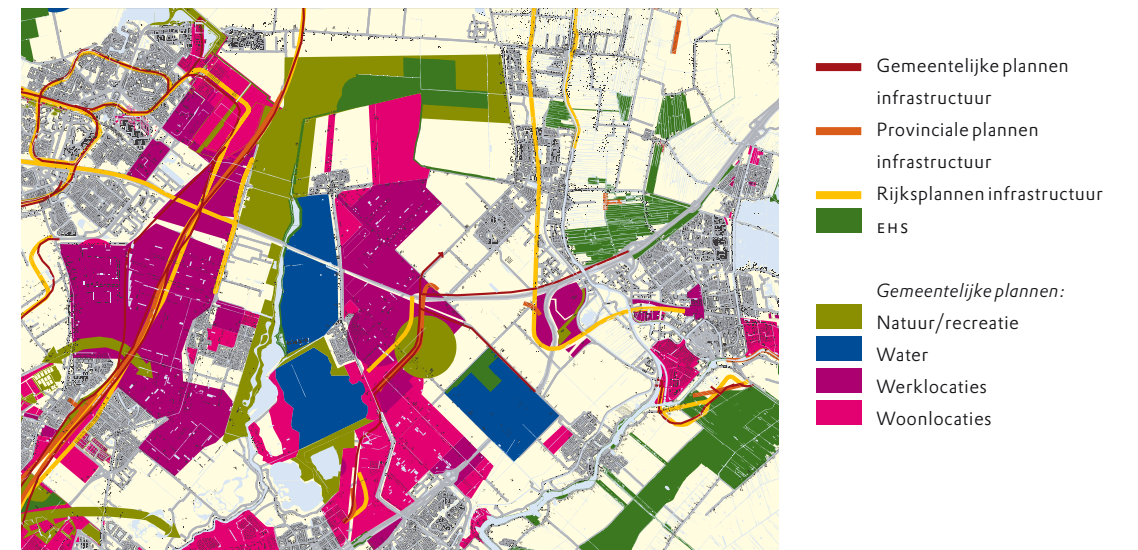
De grondverwerving door marktpartijen liep al ver vooruit op de plannen van de overheden. Projectontwikkelaars, bouwers, beleggers en speculanten hebben de afgelopen jaren op grote schaal gronden aangekocht. Bouwers en beleggers hadden bovendien al een gezamenlijke grondbank opgericht. De marktpartijen verwerven zich hiermee een positie aan de onderhandelingstafel. Door de grote vraag zijn de agrarische grondprijzen hoog, wat leidt tot strategisch gedrag bij boeren: een grondpositie betekent macht en een goed pensioen. Ze zijn daardoor terughoudend in het verkopen van grond en ze kunnen voorwaarden stellen bij verkoop, zoals het ontvangen van een extra bedrag bij een toekomstige bestemmingswijziging.

Figuur 23. Grondeigendom en transacties Zuidplaspolder



Bron: Kadaster/bewerking RPB

Figuur 24. Beleid Zuidplaspolder



Bron: Nieuwe kaart van Nederland/bewerking RPB



SMILDE

Provincies	Drenthe, Friesland
Gemeenten	Assen, Midden-Drenthe en Ooststellingwerf
Landbouwgebieden en grondprijzen (2003)	Veenkoloniën en Oldambt (14.600€/ha); Noordelijk weidegebied (17.000€/ha)
Grondmobiliteit 1998–2003	2,9% per jaar. Gemiddelde oppervlakte: 4,8 ha. Gemiddeld aantal percelen: 60 percelen/jaar
Grootste kopers	Dienst Landelijk Gebied, Ministerie van Defensie, Familie van der Werff, Maatschap R., S. en A. Jorritsma, Fortis (AMEV)

Het studiegebied in Drenthe ligt tussen Assen en Beilen, ten westen van de spoorlijn. Een klein deel, bij Appelscha, is onderdeel van de provincie Friesland. Het gebied waaruit Smilde is ontstaan, was enige eeuwen geleden een ontoegankelijk oord van moerassen, plassen, hoogveen en heide afgewisseld op enkele hogere gedeeltes door bos en zandverstuivingen. Het gebied werd vanaf de 17e eeuw ontveend en in 1770 werd de Drentse Hoofdvaart gegraven om de noordelijker gelegen veengebieden te ontsluiten. De langgerekte verkaveling, rechte kanalen en het nederzettingpatroon met lintbebouwing maken het tot een karakteristiek landschap. In het oosten liggen de zand-, heide-, en bosgebieden het Witterveld en het Hijkerveld; in het noordwesten ligt het unieke veengebied van Fochteloo.

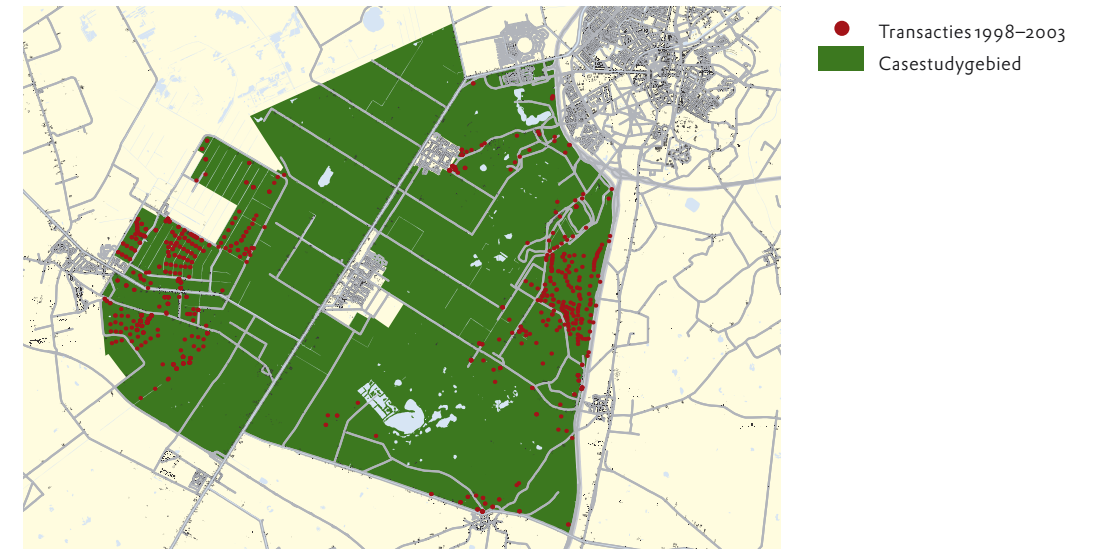
Het is van oudsher geen rijk landbouwgebied. Het gemengde bedrijf overheerste met een vrij extensief bouwplan. De introductie van kunstmest maakte intensiever gebruik van de grond mogelijk. Het is voornamelijk akkerbouw (aardappels, bieten, graan), veeteelt komt minder voor en intensieve veehouderij nauwelijks. De landbouw is groot-

schaliger geworden en men is de afgelopen jaren op zoek gegaan naar nieuwe gewassen om te telen, zoals lelies of pompoenen. De agrarische sector is een belangrijke economische pijler van de gemeente Midden-Drenthe.

Er zijn geen grote ruimteclaims voor het gebied. Stadsuitbreiding van Assen in zuidwestelijke richting wordt beperkt door het bestaande natuurgebied Witterveld en het circuitpark Assen. Aankopen voor natuur zijn vooral gelokaliseerd bij bestaande natuurgebieden, zoals het Fochtelooër veen. Defensie heeft gronden aangekocht nabij het schietgebied Witterveld. Een groot landinrichtingsproject in het oostelijk deel van het studiegebied is bijna afgesloten.

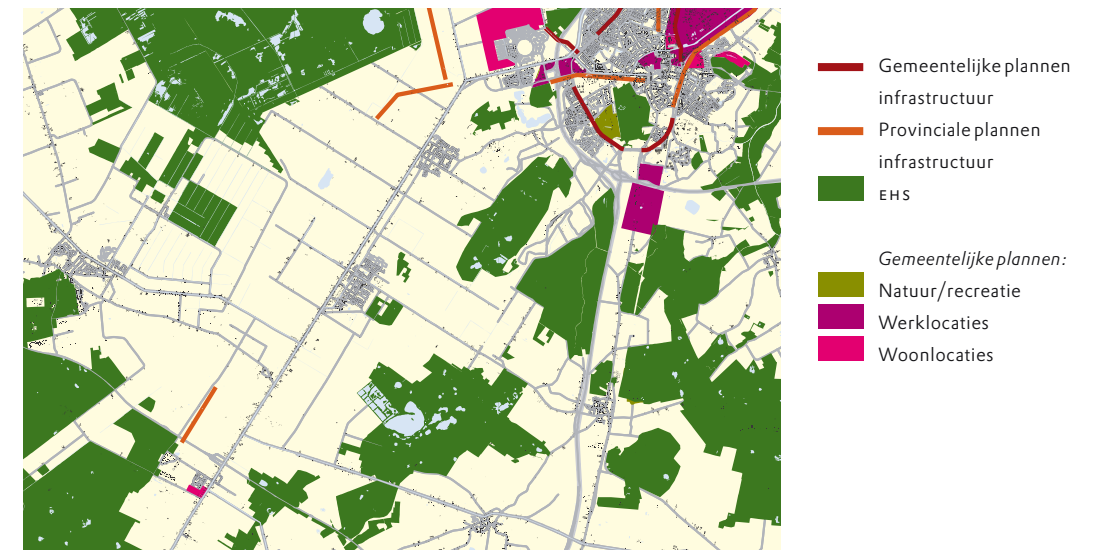
De agrarische grondmarkt in het gebied is zeer ontspannen. De afgelopen jaren is er sprake van een dalende markt en een geringe grondmobiliteit. De prijzen zijn gedaald naar onder de twee euro per vierkante meter voor los land (informatie agrarisch makelaar). Boeren die willen uitbreiden zijn veel meer geïnteresseerd in het kortdurend pachten of huren van land dan het kopen.

Figuur 25. Transacties Smilde



Bron: Kadaster/bewerking RPB

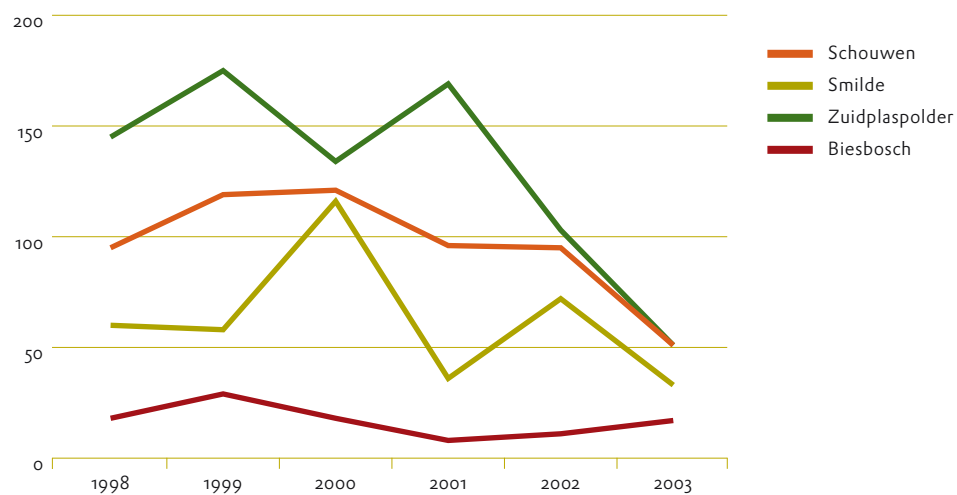
Figuur 26. Beleid Smilde



Bron: Nieuwe kaart van Nederland/bewerking RPB

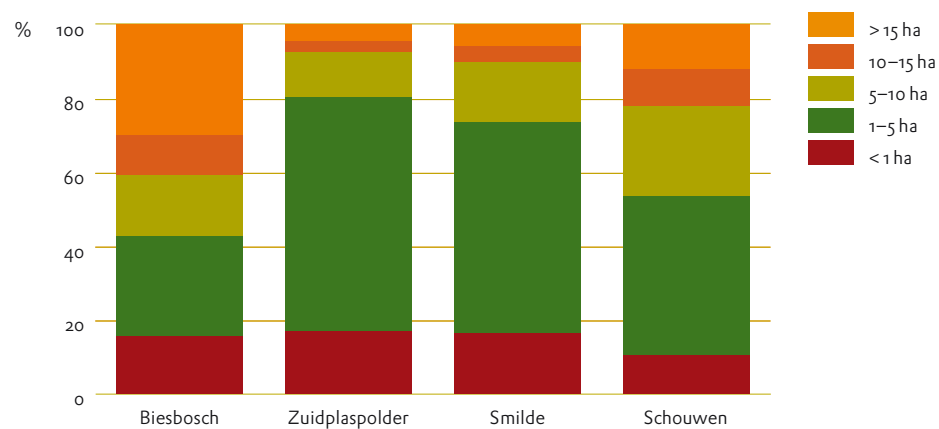


Figuur 27. Ontwikkeling aantal verhandelde percelen naar studiegebied (1998–2003)



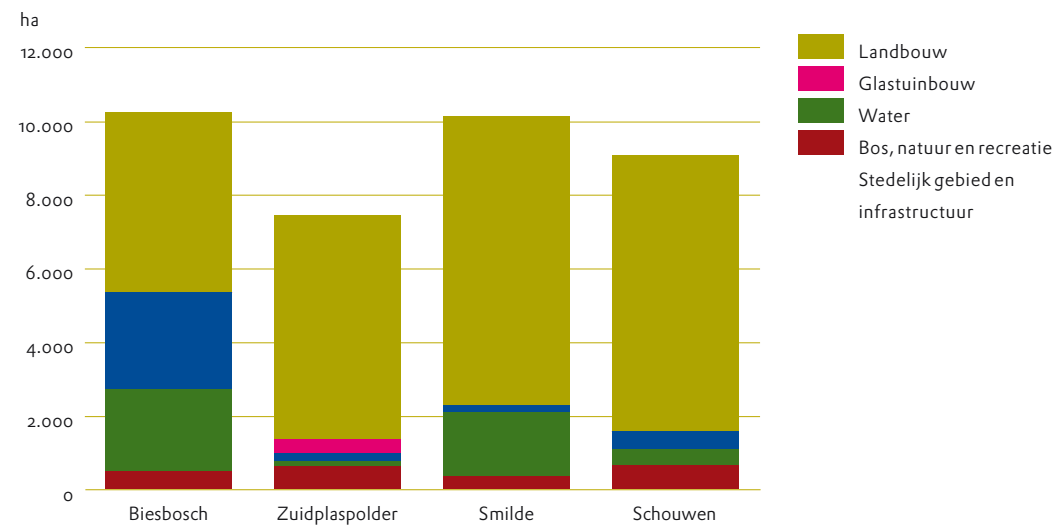
Bron: Kadaster/bewerking RPB

Figuur 28. Verdeling oppervlakte transacties naar studiegebied (1998–2003)



Bron: Kadaster/bewerking RPB

Figuur 29. Verdeling bodemgebruik naar studiegebied (2000) (ha)



Bron: CBS/bewerking RPB

De markt voor grond op bedrijventerreinen

Inleiding

Na de markt voor landbouwgrond, richten we ons nu op die van bedrijventerreinen. Ook hier komen weer eerst de processen en de marktwerking aan bod; gevolgd door twee paragrafen over de markttuitkomsten. Hoewel dit hoofdstuk dezelfde items bespreekt als dat over landbouw, wijkt de tekst binnen die paragrafen op meerdere punten af door de specifieke kenmerken van de grond voor bedrijventerreinen. Ook hier worden aan het eind van het hoofdstuk de vier casestudygebieden verantwoord.

In Nederland worden verschillende soorten werklocaties onderscheiden. Naast informele locaties zoals scholen, ziekenhuizen en solitaire bedrijfsgebouwen, zijn er ook formele locaties. Deze werklocaties voor meerdere bedrijven zijn in het bestemmingsplan als zodanig aangewezen. Ze vallen uiteen in twee hoofdsoorten: bedrijventerreinen en kantoorparken.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot de bedrijventerreinen. Onder een bedrijventerrein wordt een terrein verstaan dat vanwege zijn bestemming geschikt is voor bepaalde soorten bedrijvigheid, namelijk productie- en distributiebedrijven: bedrijven in de sectoren industrie, groothandel, transport, logistieke dienstverlening en reparatie. Onder deze omschrijving vallen ook (delen van) bedrijventerreinen die gedeeltelijk bestemd zijn en geschikt zijn voor kantoren (IBIS 2003). Op bedrijventerreinen vindt ongeveer 30 procent van alle werkgelegenheid in Nederland plaats (Schuit e.a. 2004). Per provincie fluctueert dit van 25 tot 40 procent (zie figuur 30).

Voor productie- en distributiebedrijven op bedrijventerreinen bestaat in Nederland een duidelijke grondmarkt; voor kantoorgebruikende bedrijven is er eerder een vastgoedmarkt (Louw 1996). Toch kunnen we bij een analyse van de grondmarkt voor productie- en distributiebedrijven de desbetreffende vastgoedmarkt niet negeren. De vraag naar grond wordt namelijk sterk bepaald door eigenschappen van de gebouwen op die grond, alsmede door de financiële regels daarover. Waar noodzakelijk zal dit aan de orde komen. Een tweede reden om ons tot bedrijventerreinen te beperken is dat het grondgebruik door kantoren vele malen kleiner is dan door productie- en distributiebedrijven. De grondmarkt voor kantoren is hierdoor minder belangrijk voor het ruimtelijk beleid.

In hoeverre is deze grondmarkt gesegmenteerd?

In het theoretische hoofdstuk zagen we dat er bij een volledige segmentering van de markt geen wisselwerking is tussen de ene deelmarkt en andere (deel)markten. Tot op zekere hoogte is de markt voor grond voor bedrijvigheid een aparte deelmarkt. Een bedrijf mag zich immers slechts vestigen op grond die daarvoor bestemd is. Het gevolg is dat er weinig wisselwerking is met andere grondmarkten.

Toch is de markt niet volledig geïsoleerd van andere markten, aangezien het merendeel van het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen plaatsvindt op grond die voorheen agrarisch was. Uitbreiding van de grond voor bedrijvigheid gaat dus ten koste van het aanbod van grond voor de landbouw. Bedrijven kunnen hogere prijzen betalen dan agrariërs, zodat de vraag naar grond voor bedrijvigheid de prijs van grond voor landbouw plaatselijk kan opdrijven.

De vragers

In tegenstelling tot de markt voor landbouwgrond, waar meerdere soorten vragers zijn (landbouwers, overheid, beleggers en ontwikkelaars), is er op de grondmarkt van bedrijventerreinen één dominant soort vrager: het bedrijf dat daar gaat produceren. Soms duikt een tweede soort vrager op, namelijk een commerciële ontwikkelaar. Hieronder behandelen we de aspecten die een rol spelen voor de naar grond zoekende bedrijven.

Bedrijven zoeken huisvesting

Productie- en distributiebedrijven zoeken huisvesting; dit kan direct of indirect. In het eerste geval koopt een bedrijf grond en bouwt het er zijn eigen panden. In het tweede geval koopt of huurt het bedrijf een nieuw gebouw dat zowel door een ander is ontwikkeld, als op grond staat die de ander heeft gevraagd en verkregen. Ook kan het bedrijf een bestaand gebouw huren of kopen; de grond is dan al langer geleden door een ander gevraagd en verkregen. De ruimte rondom de gebouwen wordt gebruikt voor ontsluiting, parkeren, opslag, scheiding van andere gebruikers, enzovoort.

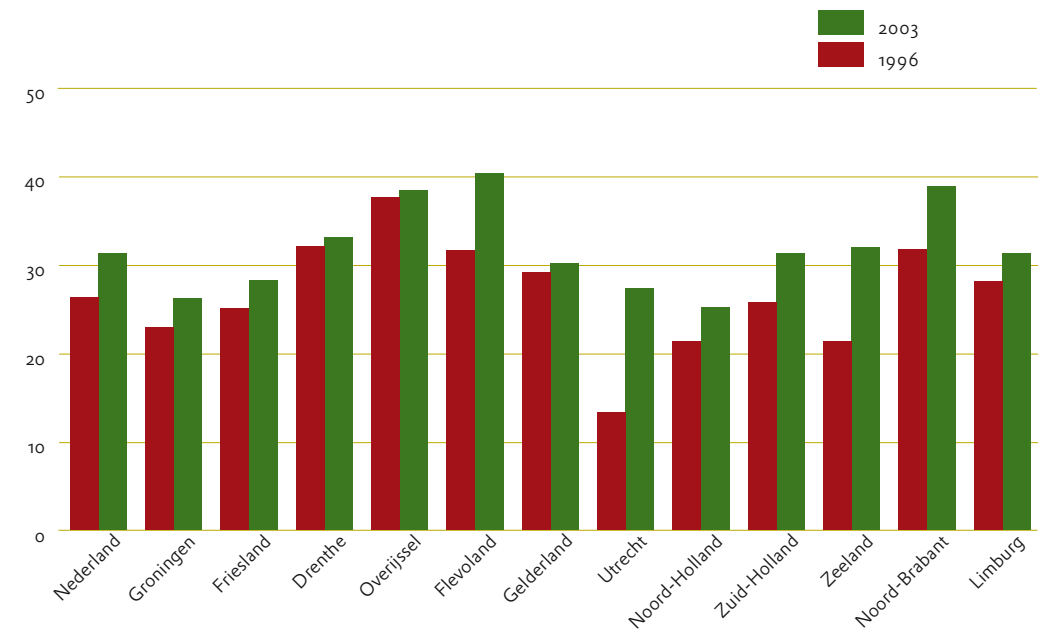
De grootte en de vorm van de gevraagde huisvesting

Bij de aankoop van een stuk grond en het bouwen van een pand daarop, staan het productieproces en de -omvang centraal: daaromheen wordt de huisvesting ontworpen (Van Haveren e.a. 1999). De grootte van het perceel en van de opstal, alsmede de inrichting van het perceel (bebouwingspercentage, bebouwingsintensiteit, aantal verdiepingen) zijn dus een afgeleide van het productieproces en het gewenste of voorspelde productievolume.

Hoe meer de vormgeving van een pand is afgestemd op de wensen van een bepaald bedrijf, hoe kleiner de verkoopwaarde is. De grond kan zijn waarde wel blijven houden, maar het is de vraag of na verloop van tijd het pand nog courant is. Hoewel makelaars bedrijven adviseren aan de toekomstige verkoopwaarde van hun pand te denken, doen veel bedrijven dat niet. Zij denken dat gebouw 10 tot 15 jaar te gebruiken, waarna de waarde sowieso is afgeschreven.

Het afstemmen van de huisvesting op de productie is met onzekerheden omringd. Het bedrijf hoopt op groei, maar weet niet of en wanneer die zal komen. Omdat het nu al ruimte wil reserveren voor uitbreiding, vragen sommige bedrijven een optie op het aangrenzende perceel. Het openhouden van groeimogelijkheden vergt geen grote investering: de prijs van grond is betrekkelijk laag (zie hieronder).

Figuur 30. Percentage arbeidsplaatsen op bedrijventerreinen naar provincie (1996 en 2003)



Bron: IBIS (2003)/bewerking RPB

De casestudy's laten zien dat de aanbieders van percelen (in de door ons bestudeerde gevallen waren zij allemaal gemeenten) niet happig zijn op deze strategie, omdat ze leidt tot extensief en inefficiënt ruimtegebruik. Toch blijven bedrijven erin te slagen om meer grond te kopen dan in eerste instantie nodig is. Grote bedrijven met veel werknemers (Tilburg) slagen hier eerder in dan kleine bedrijven, en op bedrijventerreinen waar de grond moeilijk uitgeefbaar is (Den Helder), komt het sneller voor dan in gebieden waar de vraag hoog is.

De prijselasticiteit van de vraag

De huisvesting is voor het bedrijf een productiemiddel, net als bijvoorbeeld arbeid, kapitaal en halffabrikaten. Als het bedrijf zijn vraag hiernaar laat bepalen zoals zijn vraag naar andere productiemiddelen, is de hoeveelheid grond die het vraagt afhankelijk van de prijs ervan. In dat geval kan het bedrijf ook een rationele bedrijfseconomische afweging maken over het aanschaffen van meer of minder grond ten opzichte van het bezitten van meer of minder kapitaal, arbeid, enzovoort. Grond maakt dus deel uit van de productiefunctie van het bedrijf.

De mate waarin de door het bedrijf gevraagde hoeveelheid grond afhankelijk is van de prijs, hangt mede af van het aandeel van de uitgaven aan grond in de totale uitgaven van een bedrijf. Dit is klein: in 2002 slechts 1,8 procent van de totale investeringen in vaste activa (CBS 2004)¹. De commerciële noodzaak om afwegingen te maken tussen grond en kapitaal of tussen grond en arbeid is daarom gering; ook gering is de noodzaak grond zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Hierdoor is te verwachten dat bij de huidige prijzen de hoeveelheid gevraagde grond betrekkelijk ongevoelig is voor de prijs.² De vier casestudy's bevestigen dit beeld. De vraagprijs voor grond op een terrein is voor een bedrijf zelden aanleiding om elders grond te gaan zoeken. Een bedrijf zoekt grond in de eigen regio; lagere prijzen in andere regio's verlokken nauwelijks. Eén bedrijf koos een secundaire locatie op een terrein, omdat de beste locatie (een zichtlocatie) te duur was. Vervolgens liet dat bedrijf een zeer duur en representatief gebouw op het terrein neerzetten. Achteraf had het spijt van deze keuze. De extra kosten die gemoeid waren met de zichtlocatie, waren immers marginaal in het totale financiële plaatje.

De gevraagde eigenschappen

Naast de grootte zijn ook de eigenschappen van het perceel van belang. Er is weinig bekend over de mate waarin bedrijven behoefte hebben aan de verschillende kwaliteiten. Voor bedrijven zijn waarschijnlijk de eigenschappen belangrijk die kunnen worden omschreven als de 'kwaliteit van het terrein zelf': het uiterlijk, de staat van onderhoud, de openbare ruimtes en de stedenbouwkundige inrichting. Sommige bedrijven geven echter de voorkeur aan een verouderd terrein, dat er misschien minder aantrekkelijk uitziet, maar wel goedkoper is. Als representativiteit voor de bedrijfsvoering niet belangrijk is, vindt het bedrijf het namelijk niet nodig om hiervoor te betalen. De kwaliteit van de meeste bedrijventerreinen in Nederland is overigens redelijk.

1. De volgende bedrijfstakken (SBI 1993) zijn hierin meegeteld: 01412, 20302, 28110, 35300, 45112, 45120, 45211, 45231, 45310, 45320, 45331, 454, 51537, 7011, 70204, 74, 90001, 90003, 90004, 93011, 93012. Bedrijfstakken die kantoorachtige diensten verlenen zijn niet meegeteld.
2. Toch is te zien dat in de provincies waar de grondprijzen het hoogste zijn, bedrijven de grond het meest intensief gebruiken (CPB 2002). Het is echter niet te zeggen welke oorzaak is en welke gevolg.

Veel bedrijven hechten groot belang aan beveiliging. Ze sluiten, het liefst met meerdere bedrijven tegelijk, een overeenkomst met particuliere bewakingsdiensten om het terrein te bewaken. Samenwerking tussen bedrijven komt ook vaak voor bij het verzorgen van de bewegwijzering op het terrein.

Een andere door bedrijven gevraagde eigenschap van een perceel is vrijheid van beperkingen. Bedrijven geven de voorkeur aan een terrein waar niet allerlei gebruiks-, bouwings- en milieuvorschriften van kracht zijn. Ze vermijden deze ongewenste beperkingen dus door een locatie te kiezen op een terrein waar beperkingen hen niet belemmeren: zware bedrijvigheid vestigt zich op een daarvoor bestemd terrein (bijvoorbeeld Kievitsmeent); lichte en moderne bedrijvigheid op een terrein zoals De Brand; bedrijven verhuizen uit een woonwijk waar de bewoners klagen over vrachtverkeer en ander overlast.

Als laatste eigenschap waar bedrijven naar vragen, noemen we de locatie: hieronder vallen bijvoorbeeld de bereikbaarheid over de weg, parkeermogelijkheden, aanwezigheid van geschikt personeel, een representatieve omgeving en telecommunicatievoorzieningen (Louw e.a. 2004). Bereikbaarheid over de weg is voor de meeste bedrijven de belangrijkste kwaliteit: medewerkers en klanten moeten het bedrijf kunnen bereiken, en het bedrijf moet zelf zijn klanten kunnen bereiken.

Op Vossenberg-West lopen bedrijven tegen de grenzen van bereikbaarheid aan. Dagelijks staan er volgens de gemeente files van en naar het terrein omdat de ontsluitings(ring)weg nog niet gereed is. Op De Brand is om veiligheidsredenen ervoor gekozen maar één ontsluiting op de hoofdweg aan te leggen: ook dat leidt tot files in het spitsuur. In specifieke gevallen zijn ook andere vervoersmodaliteiten belangrijk. Op Kooypunt (Den Helder) bevindt zich een aantal bedrijven dat gericht is op de offshore-industrie. Elkaars nabijheid en de nabijheid van een (helikopter)luchthaven zorgen voor efficiëntievoordelen. Andere bedrijven in Den Helder willen zich juist niet verplaatsen naar Kooypunt omdat er geen haven met overslagpunt is: andere terreinen binnen de gemeente hebben die mogelijkheid wel.

De overheden vinden nog andere kwaliteitsaspecten belangrijk, zoals duurzaam en intensief gebruik en industriële ecologie. Of bedrijven deze kwaliteiten wel of niet belangrijk vinden voor hun perceel is niet bekend; mogelijk worden dergelijke aspecten door veel bedrijven niet gevraagd.

Het merendeel van de vragers vraagt binnen de eigen regio

Het merendeel van de bedrijven dat een perceel op een bedrijventerrein vraagt, zoekt en vindt de gewenste eigenschappen binnen een klein bereik. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste wil een bedrijf de al opgebouwde relaties binnen zijn eigen regio niet breken. Met name belangrijk is dat de eigen werknemers worden behouden. (Het omgekeerde kan ook het geval zijn: een makelaar vertelde ons dat bij de weinige bedrijven die wel een locatie in een andere regio zoeken, de reden kan zijn om de bestaande werknemers kwijt te raken!) De tweede reden is dat de voorzieningen en infrastructuur die een bedrijf zoekt, vrijwel overal in Nederland en op een redelijk

3. Informatie makelaar bedrijfsvoorloper goed.

niveau beschikbaar zijn. Daarom wint een bedrijf niet veel als het in een andere regio gaat zoeken. Het gevolg is dat de vragers naar grond meestal uit dezelfde gemeente komen, of uit aangrenzende gemeenten, als waar het terrein zich bevindt (Louw e.a. 2004).

De markt voor grond voor bedrijvigheid is dus voornamelijk een regionale markt. Dit wordt geïllustreerd met het terrein Kooypunt: bij gebrek aan vragers in de regio probeert de gemeente vragers van elders aan te trekken, maar dat lukt nauwelijks. Locaties boven de lijn Alkmaar-Hoorn zijn voor veel op Amsterdam en de Randstad gerichte bedrijven niet interessant.

Vragers van buiten de regio

De weinige vragers van buiten de regio die er zijn, zijn in alle gevallen grotere bedrijven. Vaak laten deze bedrijven zich door een gespecialiseerd bureau adviseren over locaties binnen heel Nederland. Ze zijn te verdelen in twee typen: het ene komt uit het buitenland en heeft geen binding met welke regio in Nederland dan ook; het andere komt uit een andere regio in Nederland die niet aan zijn locatonele eisen voldoet.

Internationale bedrijven moeten eerst worden overgehaald om voor Nederland te kiezen; bij deze acquisitie spelen EZ-CB IN (Economische Zaken en Commissariaat Buitenlandse Investeringen in Nederland) en regionale samenwerking een belangrijke rol. Hebben ze besloten naar Nederland te komen, dan kiezen ze vervolgens voor een regio; de exacte locatie is voor hen van veel minder belang.

Het tweede type kan een bedrijf zijn dat een bijzonder soort terrein wil hebben dat niet overal wordt aangeboden: bijvoorbeeld voor zware industrie, zoals Kievitsmeent. Of het kan een bedrijf zijn met zeer specifieke eisen die weinig locaties in Nederland aanbieden: bijvoorbeeld aanlevering voor de offshore-industrie, zoals het terrein Kooypunt.

Vragen meerdere footloose-bedrijven een terrein in een bepaalde regio, dan kunnen ze de prijsvorming in die regio beïnvloeden. Ze kunnen immers 'shoppen' bij verschillende gemeenten. Als meerdere aanbieders footloose-bedrijven willen aantrekken en elkaar gaan beconcurreren, zal dit de grondprijs laag houden. Dergelijke bedrijven komen echter maar weinig voor en dit soort concurrentie heeft waarschijnlijk maar een klein effect op de prijzen.

In hoeverre is de vraag gesegmenteerd?

In Nederland zien we een (lichte) segmentering van de vraag. Bedrijven zoeken weliswaar een perceel en/of gebouw dat het beste bij hen past, maar dat hoeft niet te betekenen dat elk perceel of gebouw anders moet zijn; de vraag van meerdere afzonderlijke bedrijven kan samenvallen. Oftewel: het ene soort gebouw of perceel kan aan de eisen van meerdere bedrijven voldoen. Dit komt bijvoorbeeld voor bij logistieke bedrijven, en het is te vergelijken met kantoorgebruikende bedrijven, die in elk standaard kantoorgebouw kunnen trekken.

Ook kan het zijn dat bedrijven binnen een segment voordeel hebben van locaties die bij elkaar liggen. Bijvoorbeeld, een bedrijf dat grote verkeers-

stromen veroorzaakt, hoeft geen klachten te vrezen van buurbedrijven die eveneens grote verkeersstromen genereren.

In het laatstgenoemde geval kan een aanbieder hierop inspelen en deze marktsegmentering versterken. Hij ontwikkelt dan bedrijventerreinen die uitsluitend worden aangeboden aan bedrijven met dezelfde eisen. Zo kan segmentering ontstaan door enkel grond aan te bieden aan distributiebedrijven, door speciaal terreinen voor zware industrie aan te leggen, door een terrein te ontsluiten naar zee (zeehaventerreinen) of door een hoog peil van voorzieningen en onderhoud na te streven (hoogwaardige terreinen). Dit gebeurt ook wel, maar het valt op dat gemengde terreinen nog steeds het meest in trek zijn. Blijkbaar hebben bedrijven geen behoefte aan voorzieningen die de grondprijs verhogen, of zijn ze bang dat ze bij eventuele verkoop minder makkelijk een koper kunnen vinden.

Zodra het economisch slechter gaat, is het lastiger om een bestaande segmentering van het aanbod in stand te houden. Zodra een bedrijf wil vertrekken en wil verkopen, is ook de aanbieder van het terrein erbij gebaat dat dit lukt. Als een bedrijf uit een ander segment het terrein wil kopen, zijn zowel de verkopende als de kopende partijen tevreden; het gevolg is dat de segmentering minder wordt.

Andere vragers dan de eindgebruiker

Naast de bedrijven is er één ander soort vrager naar grond op bedrijventerreinen: commerciële partijen die de grond direct of indirect aan de finale gebruiker – het bedrijf – willen aanbieden. Omdat zij handelen vanuit commerciële motieven, is het te verwachten dat hun vraag wel voor de prijs gevoelig is. Deze groep vragers is echter minder groot dan die van de directe gebruikers (de bedrijven), waardoor het deze laatsten zijn die de prijsvorming bepalen; commerciële vragers zijn eerder *price-takers* dan *price-makers*. Aangezien deze vragers ook een belangrijke rol spelen als aanbieders, worden ze in de volgende paragraaf nader besproken.

De aanbieders

De aanbieder van een perceel grond op een bedrijventerrein is in eerste instantie diegene die het initiatief heeft genomen om het terrein aan te leggen: het te kopen, het bouwrijp te maken en het in te richten. In tweede instantie, als het terrein wordt geherstructureerd, zijn er andere aanbieders die de percelen kunnen uitgeven.

De gemeente

In Nederland is de gemeente de voornaamste aanbieder van bedrijventerreinen: van bijna 80 procent van het oppervlak. Gemeenten hebben hier een belangrijke reden voor: ze willen voorwaarden scheppen voor productie en werkgelegenheid. Grond (als productiemiddel) moet dus beschikbaar zijn voor het voortbestaan en de groei van bestaande bedrijven en ook voor bedrijven die van buiten komen en zich in de gemeente willen vestigen. Nederlandse gemeenten zien het als hun taak om altijd een voorraad bouw-

rijp bedrijventerrein 'terstond uitgeefbaar' te hebben, en daarnaast een voorraad achter de hand te hebben die nog niet bouwrijp is. Nederlandse gemeenten doen dat al tientallen jaren; de vier gemeenten die wij hebben onderzocht eveneens.

We zijn in onze casestudygebieden nagegaan of de gemeente als aanbieder concurreerde met andere aanbieders, maar dit bleek nauwelijks voor te komen. In Den Bosch was een commerciële ontwikkelaar met een eigen terrein begonnen (De Herven), maar dit werd op een gegeven moment door de gemeente overgenomen. In Tilburg is een commerciële ontwikkelaar actief, maar hoewel bedrijven zich wel op de betreffende locatie willen vestigen, gaan zij niet over tot kopen. Blijkbaar sluiten de prijs en de voorwaarden niet op elkaar aan (zie hieronder).

Het aanbieden van bouwrijp gemaakte grond is financieel riskant, wie dat ook doet. Er is immers een grote voorinvestering nodig, die pas bij het uitgeven van de grond kan worden terugverdiend. Onze casestudy's lieten zien hoe groot het financiële risico kan zijn: in Tilburg maakt de gemeente grote verliezen op Vossenbergr-West en in Den Helder blijken veel minder bedrijven geïnteresseerd te zijn in vestiging op Kooypunt dan waar ruimte voor is. De grond is door de gemeente aangekocht voor de geplande groei van Den Helder. Nu de groei uitblijft, is er ook veel minder vraag naar bedrijventerrein.

Als een gemeente een bedrijventerrein aanlegt, kan er een spanning ontstaan tussen het gemeentelijke grondbedrijf en de gemeentelijke afdeling voor economische zaken. Het grondbedrijf is verantwoordelijk voor de financiële kant en de afdeling economische zaken voor het bereiken van de economische en werkgelegenheidsdoeleinden. In economisch mindere tijden kan het grondbedrijf het financieel wenselijk vinden om percelen snel uit te geven, terwijl de bedrijven die de grond kopen niet passen bij de beleidsdoeleinden die de afdeling economische zaken voor dat terrein had gesteld: bijvoorbeeld uitsluitend grote percelen of uitsluitend logistieke bedrijven. De financiële belangen van de gemeente als aanbieder kunnen zo dus conflicteren met andere doeleinden van de gemeente.

Andere aanbieders van grond

Momenteel wordt ongeveer 20 procent van het totale aanbod van grond voor bedrijvigheid door commerciële ontwikkelaars aangeboden. Hun belangstelling is meestal niet dezelfde als die van gemeenten. Als een commerciële ontwikkelaar zich als aanbieder opstelt, wil hij meestal ook het bedrijfsgebouw bouwen. Het bezitten van grond is dus een middel om te kunnen bouwen voor óf de eindgebruiker óf 'voor de vrije markt', dat wil zeggen: bouwen zonder te weten wie het pand zal kopen. Alleen het kopen van ruwe bouwgrond, die bouwrijp maken en als bouwpercelen verkopen, brengt niet veel winst op, zeker niet gezien de grootte van de risico's; wanneer de percelen verkocht zullen worden, is onzeker.

In de door ons onderzochte casussen komen twee voorbeelden van commerciële ontwikkeling voor die exemplarisch zijn voor ontwikkelaars die

wel willen bouwen voor de vrije markt, maar waar dit toch niet van de grond komt. In het eerste geval (Ede) kocht een ontwikkelaar grond op een terrein (De Vallei) dat door de gemeente werd uitgegeven. De gemeente kon voor dit terrein onvoldoende eindgebruikers vinden en verkocht de grond om de financiën te dekken. Het was de bedoeling dat de ontwikkelaar voor de vrije markt zou bouwen. De ontwikkelaar is hierop ingegaan omdat de locatie goed is, maar tot nu toe heeft hij nog niets gebouwd.

Ook in het tweede geval (Tilburg) wilde de ontwikkelaar voor de vrije markt bouwen. Hij kocht de grond op een terrein direct aan (niet van de gemeente). De ontwikkelaar wilde de grond inclusief gebouwen aanbieden aan bedrijven. Tot op heden gaan bedrijven hier echter niet op in. Volgens de plaatselijke makelaar is er vanuit bedrijven wel interesse voor de locatie, maar niet voor de 'gedwongen winkelnering'.

Dit komt regelmatig voor: ontwikkelaars vinden het riskant om grond te kopen en te bouwen voor de vrije markt; ze bouwen liever in opdracht van een eindgebruiker. Veel bedrijven willen dat echter niet. Zij willen een perceel kopen en zelf een bouwer kiezen, eerder dan wat zij zien als 'gedwongen winkelnering'.

Het particulier aanbieden van grond voor bedrijvigheid kan ook op andere manieren en kleinschalig plaatsvinden. Iemand kan bijvoorbeeld slechts een of twee aparte percelen op een zogenaamde informele locatie hebben: dat wil zeggen niet op een bedrijventerrein. Of een bedrijf kan zijn pand verlaten, waarna het pand is gesloopt en de grond opnieuw wordt uitgegeven. Dan wordt de grond meestal via een makelaar aangeboden. Het kan zijn dat een vrager een door particulieren aangeboden perceel aantrekkelijker vindt dan een door de gemeente aangeboden perceel, want hier zijn geen beleidsdoelen aan verbonden, zoals hoge intensiteit. Incidenteel door particulieren aangeboden percelen zijn bovendien vaak goedkoper dan door een gemeente aangeboden terreinen, omdat in de grondprijs niet de kosten zijn opgenomen voor ontsluiting en andere voorzieningen.

Het verkrijgen van de benodigde ruwe bouwgrond

Wil een gemeente of ontwikkelaar bedrijventerreinen aanbieden, dan moet ze eerst de daarvoor benodigde ruwe bouwgrond aankopen. Die ruwe bouwgrond wordt meestal gekocht van een agrariër. De agrariër verkoopt indien toegestaan aan de hoogste bieder, of dat nu een gemeente of een ontwikkelaar is. In de praktijk komt het niet zo vaak voor dat een commerciële ontwikkelaar ruwe bouwgrond koopt, omdat hij, zoals hierboven al uitgelegd, het risico liever niet aangaat.

Als een gemeente en ontwikkelaar in hetzelfde stuk grond zijn geïnteresseerd, kan de gemeente haar macht laten gelden om de grond te verwerven. De gemeente heeft namelijk bevoegdheden om grond te kopen die een particulier niet heeft: de *Wet voorkeursrecht gemeenten* en het *onteigeningsrecht*. In de onderzochte casestudy's zijn deze bevoegdheden nauwelijks gebruikt (alleen op Kievitsmeent heeft de gemeente haar voorkeursrecht ingezet). Reden hiervoor is dat concurrentie met commerciële

partijen nauwelijks voorkomt in deze sector; bedrijventerreinen leveren relatief niet zo veel geld op, waardoor commerciële ontwikkelaars minder geïnteresseerd zijn. Gemeenten zetten hun bevoegdheden meestal wel in bij de winstgevende woningbouwlocaties, om zo de ontwikkelaars voor te kunnen zijn.

In de casestudy's bleek het voor gemeenten lang niet altijd gemakkelijk aan ruwe bouwgrond te komen. Of de grond lag in een andere gemeente die niet wilde meewerken (De Brand), of de grond was in bezit van een boer die niet wilde verkopen (Vossenbergh-West). In een incidenteel geval was grond al door een ontwikkelaar gekocht die niet met de gemeente wilde meewerken.

We kwamen geen gevallen tegen die zijn te vergelijken met wat midden jaren negentig van de vorige eeuw op woningbouwlocaties gebeurde, namelijk dat een machtige commerciële ontwikkelaar grond op een aangewezen bouwlocatie had gekocht met het voornemen om die grond zelf te ontwikkelen. De gemeente blijft, voorlopig, de baas op de markt voor grond voor bedrijvigheid in haar eigen regio.

Aanbieders van gebouwen

Grond waar een kant-en-klaar gebouw op staat kan door verschillende partijen worden aangeboden. Zo kan er een ontwikkelaar zijn die grond heeft gekocht en daarop voor de vrije markt een productieruimte heeft gebouwd. Dat komt niet vaak voor, onder andere omdat bedrijven zeer specifieke eisen kunnen stellen aan hun pand. Daarnaast kan een bedrijfsruimte, al dan niet via een makelaar, worden aangeboden door de eigenaar van dat gebouw, die wil verkopen of verhuren omdat hij zelf gaat verhuizen. Vaak is het pand dan niet courant, waardoor de prijs lager ligt. Ook kan de aanbieder een verhuurder of belegger zijn; hij heeft gebouwen specifiek voor die doelen in bezit. Als laatste noemen we de overheidsinstantie als aanbieder van bedrijfsgebouwen, zoals de gemeente of een semi-overheids-ontwikkelingsmaatschappij: in ons casestudygebied Den Bosch verhuurt de BIM (Bossche Investerings-Maatschappij) soms panden.

Bedrijfsgebouwen worden niet vaak te huur aangeboden, maar de uitzondering bevestigt de regel. Hoewel de meeste bedrijven immers de voorkeur geven aan kopen, blijken logistieke bedrijven en bedrijven met een hoog percentage kantoorruimte vaker te huren (Stec Groep 2003). Hun eisen zijn namelijk betrekkelijk standaard, waardoor er minder risico kleeft aan het te huur aanbieden van panden die voor hen geschikt zijn.

De gemeente Tilburg en de acquireur voor Den Helder gaven aan dat ook grote buitenlandse bedrijven eerder geneigd zijn te huren. Dit is overeenkomstig de algemene bevindingen uit het onderzoek van de Stec Groep: buitenlandse bedrijven huren vaker een pand dan Nederlandse bedrijven.

De prijselasticiteit van het aanbod

De verschillende soorten aanbieders reageren verschillend op prijzen en risico's. De gemeente als aanbieder laat haar aanbod niet door de prijs bepa-

len: een hogere prijs lokt geen extra aanbod uit, een lagere prijs leidt niet tot een kleiner aanbod (mits de prijs niet ver onder de kostprijs valt). Een commerciële aanbieder is hier gevoeliger voor. Ook kan een gemeente het zich veroorloven om meer risico's te aanvaarden dan een commerciële aanbieder. Dat het merendeel van de grond voor bedrijvigheid door gemeenten wordt aangeboden, leidt ertoe dat meer grond wordt aangeboden dan als commerciële partijen die markt zouden beheersen.

Concurrentie tussen aanbieders

Tussen verschillende aanbieders is concurrentie mogelijk. Vragers kunnen immers grond zoeken op bedrijventerreinen, maar ook op andere locaties, bijvoorbeeld binnen de bebouwde kom op een zogenaamde informele locatie.

In de praktijk van onze casestudy's kwam die concurrentie weinig voor. Het merendeel van de grond wordt door de gemeente aangeboden. Wanneer ze meerdere terreinen in aanbod heeft, zijn dit eerder terreinen die elkaar aanvullen dan dat ze elkaar beconcurreren (de gemeenten voeren een beleid van segmentering).

Ook mogelijk is dat aanbod vanuit de ene gemeente concurreert met aanbod uit een andere gemeente. Gemeenten in dezelfde regio – in ieder geval in de casestudygebieden – spreken echter vaak met elkaar af dat zij hun aanbod op elkaar afstemmen en zich onderling niet zullen beconcurreren op prijs of andere uitgiftevoorwaarden, ook niet door elkaars bedrijven 'af te snoepen'. Voor zover de gemeenten in de regio elkaar wel beconcurreren, voeren zij die strijd door bedrijven (niet openlijk) gratis of goedkope secundaire voorwaarden te bieden, zoals een goede ontsluiting van het terrein.

In een enkel geval is er wel sprake van concurrentie tussen gemeenten. Het gaat dan om het aantrekken van bedrijven die van buiten de regio komen. Wanneer een gemeente erg graag wil dat een bedrijf zich binnen haar grenzen vestigt, kan ze dat bedrijf een perceel aanbieden voor een lagere prijs dan gebruikelijk, maar dit is dan wel een schending van de kartelafspraken met andere gemeenten.

Aanbieders van grond zijn ook in concurrentie met aanbieders van bestaande gebouwen. Het zijn echter meestal alleen kleine en startende bedrijven die overwegen een bestaand gebouw te kopen. Daarnaast komt het kopen van een bestaand gebouw in beeld als het economisch slechter gaat, althans dit kwamen we tegen in Tilburg; er werd de laatste tijd minder automatisch gekozen voor nieuwbouw op uitleglocaties en de mogelijkheden voor het aanpassen van bestaande bouw werd eerder onderzocht.

Interactie tussen vraag en aanbod

Een vrager is op zoek naar een aanbieder en andersom. Figuur 31 geeft aan hoe een bedrijf de weg vindt naar een perceel op een bedrijventerrein. Op deze weg kan het bedrijf bepaalde bemiddelaars en belangenbehartigers tegenkomen, direct of indirect.

Gemeenten als bemiddelaar

Veel gemeenten zien het als hun taak bedrijven aan huisvesting te helpen, en zij hebben daarvoor vaak een bedrijfscontactfunctionaris in dienst. Deze geeft bedrijven advies en informatie over de plaatselijke voorzieningen, mogelijkheden, enzovoort.

Vaak gaan gemeenten nog een stap verder. Zij omarmen het beleid van zorg voor het bedrijfsleven en stellen zich op als een soort nutsbedrijf dat alles doet om ervoor te zorgen dat bedrijven passende huisvesting krijgen. Ze scheppen zonder winstoogmerk de productievoorwaarden voor 'hun' bedrijven. Gemeenten beschouwen het als een bestuursblamage als een bedrijf geen grond van de gemeente kan kopen tegen een redelijke prijs. Sommige gemeenten gaan nog verder dan deze nutsbedrijffunctie en treden op als hulpverleners, een soort maatschappelijk werkers voor bedrijven. De gemeente bemiddelt bijvoorbeeld tussen bedrijven die van huisvesting willen ruilen en zorgt ervoor dat een keten van verhuizingen tot stand komt. De bedrijfscontactfunctionaris houdt zich hierbij op de hoogte van het wel en wee van bedrijven in de gemeente en onderhoudt contacten met makelaars in bedrijfsonroerend goed (BOG).

Sommige bedrijven maken hier graag gebruik van. Ze verwachten deze dienstverlening van hun gemeente en klagen als ze die tekort vinden schieten; bijvoorbeeld als ze niet meteen een perceel kunnen kopen dat aan hun eisen voldoet.

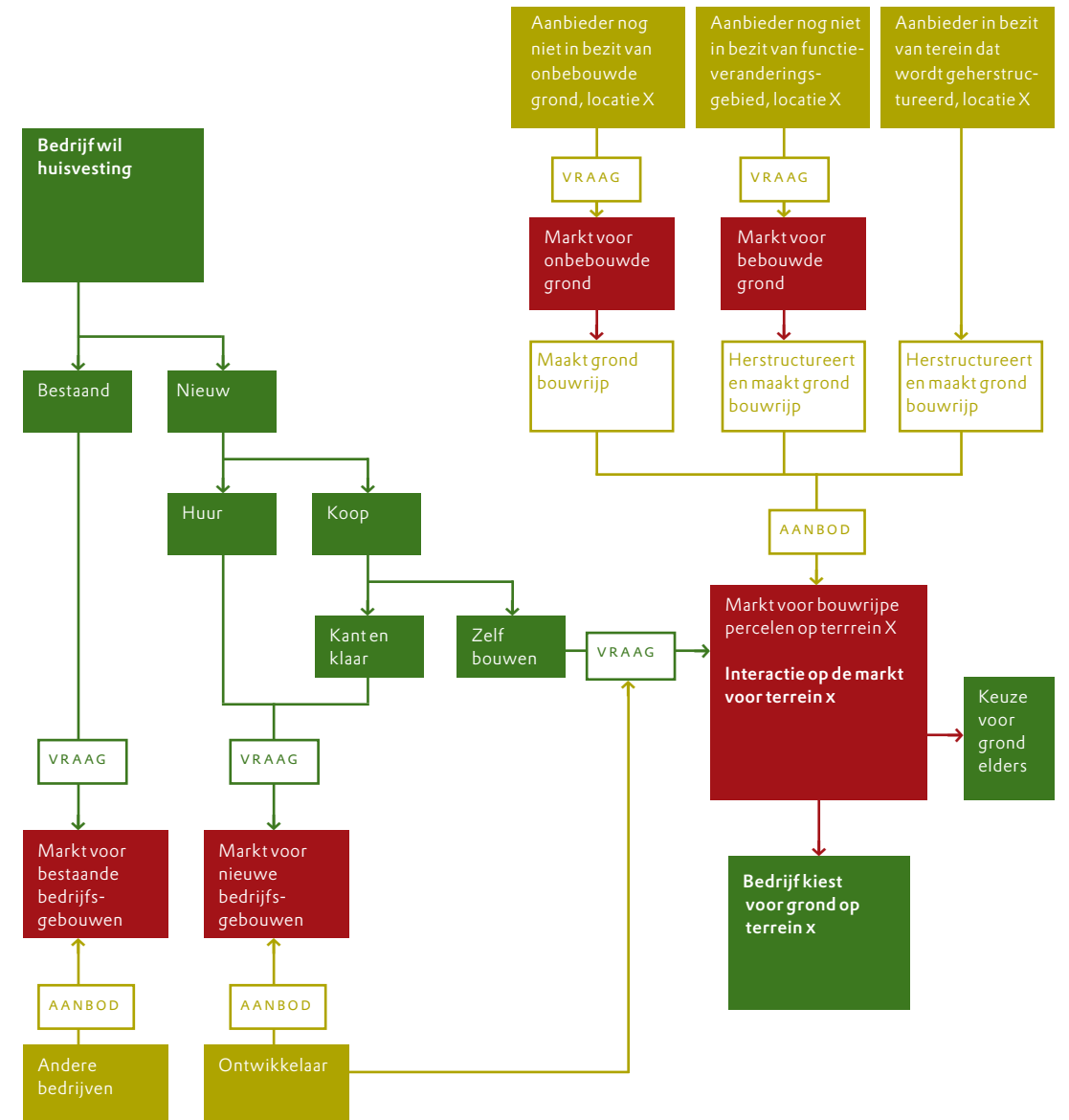
Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten als bemiddelaars

In veel regio's van Nederland is er een samenwerkingsverband tussen gemeenten: gemeenten maken onderling afspraken over zaken als uitgifteprijs en over het samen optreden om bedrijven van buiten de regio aan te trekken. Ede werkt bijvoorbeeld samen met Veenendaal in de Interprovinciale Structuurvisie Ede-Veenendaal (ISEV) en met Wageningen, Rhenen en Veendaal (WERV).

Soms probeert de provincie de gemeenten in dezelfde regio te overtuigen van het belang van samenwerking. De provincie Noord-Brabant heeft het Waalbos-verband opgericht waar onder andere Den Bosch, Waalwijk en Oss aan meedoen. De provincie kan als machtsmiddel om gemeenten te laten samenwerken, haar bevoegdheid inzetten om bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen niet goed te keuren.

Deze intergemeentelijke samenwerking leidt soms tot discussie over het optreden van de overheidsactoren. De gemeente voert met het bouwrijp maken en uitgeven van grond namelijk economische activiteiten uit, en is daarmee een marktpartij. Als de gemeenten in een regio dit in onderlinge afstemming doen, is er sprake van kartelvorming, wat in het algemeen in Nederland verboden is. Een bedrijf dat grond binnen de Netwerkstad Twente wilde kopen, heeft hierover een klacht ingediend bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). De NMa heeft na een vooronderzoek besloten geen mededingingsrechtelijk onderzoek te starten naar het gezamenlijk grondbeleid; in dit geval inclusief afspraken over uitgifteprijs. Bepaald is

Figuur 31. Keuzeproces naar perceel op bedrijventerrein



dat gemeenten hierover afspraken mogen maken indien dit nodig is voor het uitvoeren van hun publieke taken.

Andere bemiddelaars en belangenbehartigers

In de grotere steden zijn er vaak in bedrijfshuisvesting gespecialiseerde makelaars: zij kunnen bemiddelen tussen het bedrijf dat om grond vraagt en diegene die grond aanbiedt. Hun plaatselijke kennis kan voor die bedrijven zeer waardevol zijn. Vaak verwijzen ze vragende bedrijven door naar de gemeente. De plaatselijke Kamer van Koophandel behartigt de belangen van het bedrijfsleven, door druk uit te oefenen op de gemeente opdat er voldoende aanbod van terreinen is.

Het gehanteerde coördinatiemechanisme

In het theoretische hoofdstuk is onderscheid gemaakt tussen drie verschillende coördinatiemechanismen die vraag en aanbod op elkaar afstemmen: prijs, vertrouwen en opgelegde regels. Hoewel er een prijs wordt betaald, speelt prijs als coördinatiemechanisme geen grote rol op de grondmarkt van bedrijventerreinen. Als prijs het mechanisme is, dan verandert de prijs namelijk totdat de omvang van de vraag gelijk is geworden aan de omvang van het aanbod, en dat is op deze grondmarkt niet het geval.

De voornaamste manier waarop coördinatie plaatsvindt, is via vertrouwen: bedrijven vertrouwen erop dat gemeenten bedrijventerreinen ter beschikking zullen stellen tegen een redelijke prijs. Gemeenten doen dat en zij verdelen de gronden onder vragende bedrijven volgens regels die aan het gemeentelijke beleid zijn ontleend. Dit is een opvallend verschil met de Nederlandse praktijken op de grondmarkt voor landbouwgrond. Op die grondmarkt komen alle coördinatiemechanismen voor.

De gevolgen voor de grondmarkt

De manier waarop vragers en aanbieders met elkaar in interactie komen, heeft gevolgen voor de grondmarkt. Een goede bemiddeling vermindert de frictie op de markt en de vragers kunnen gemakkelijker aan grond komen die aan hun wensen voldoet. In de huidige situatie is het voor een bedrijf dat zich ergens wil vestigen, betrekkelijk eenvoudig een aanbieder te vinden; in de meeste gevallen is dat de gemeente. Kamers van Koophandel willen het aanbod ruim houden. Provincies en regionale samenwerkingsverbanden proberen het aanbod te coördineren, wat tot een kleiner maar meer gericht aanbod moet leiden.

De relevante wetsregels

Regels voor het aanleggen van een terrein

Het aanleggen van een bedrijventerrein is aan veel verplichte, publiekrechtelijke regels gebonden, waar de betrokkenen zich meestal aan houden. In een bestemmingsplan moet de grond eerst de bestemming 'bedrijvigheid' krijgen, anders is het verboden daar een bedrijfspand te bouwen. In het bestemmingsplan staan mogelijk ook voorschriften over gebruik en bebou-

wing, milieucategorie (milieuzonering) en een beeldkwaliteitsplan met stedenbouwkundige vereisten (dit betrof bijvoorbeeld Kievitsmeent) en de watertoets (sinds kort opgenomen in een verplichte waterparagraaf). Het bestemmingsplan is meestal eerder globaal dan gedetailleerd vastgesteld, om de gemeente en bedrijven meer flexibiliteit te geven. Op die manier wordt het aanbod minder specifiek. Dit was het geval bij alle terreinen die wij hebben bestudeerd.

Andere wettelijke eisen die bij het aanleggen van een bedrijventerrein een rol kunnen spelen, zijn de wet geluidshinder, de milieu-effectrapportage, de Vogel- en Habitatrichtlijnen (recentelijk verwerkt in de Flora- en Faunawet) en de milieuvergunning.

Bovenstaande regels maken dat het langer duurt voor de gemeente haar bedrijventerreinen kan aanbieden, maar het naleven van de regels zorgt er ook voor dat het hele proces minder riskant wordt. De gevallen waarin de regels zijn genegeerd of slordig zijn uitgevoerd, hebben uiteindelijk tot grote vertragingen geleid; zelfs tot het stopzetten van de aanleg van het terrein. Voorbeeld hiervan zijn de regels rondom de Habitatrichtlijngebieden. Dat de aanwezigheid van de korenwolf de voorbereidingen voor het aanleggen van een terrein (het terrein Avantis bij Heerlen) stil kon leggen, heeft tot meer respect voor de regels geleid.

Hoe worden de regels gehanteerd?

Gemeenten ondervinden vaak problemen bij het opstellen en navolgen van deze regels. Alle vier de bestudeerde terreinen illustreren dit. Het eerste voorbeeld is afkomstig uit Tilburg. Een probleem bij grootschalige bedrijventerreinen kan zijn dat er meerdere bestemmingsplannen voor gelden en dat het ene plan de ontwikkeling van het andere plan kan beïnvloeden. Bestemmingsplannen voor zwaardere categorieën bedrijvigheid moeten onder andere een geluidszonering bevatten. Deze geluidszonering strekt zich verder uit dan het bestemmingsplan; ook aangrenzende gebieden kunnen immers overlast krijgen.

Zo is in Tilburg een bestemmingsplan voor een eerste deelgebied van een bedrijventerrein afgekeurd na bezwaren van bewoners uit het aangrenzende tweede deelgebied, met een afzonderlijk bestemmingsplan. Op het moment van realiseren van het eerste deelgebied zou er geluidsoverlast ontstaan in het tweede deelgebied. Dat het tweede deelgebied in de toekomst ook een functie als bedrijventerrein zou gaan krijgen, waar de geluidsoverlast veel minder zwaar weegt, vond de rechter blijkbaar onvoldoende belangrijk.

Door deze bezwaren en de afkeuring van het bestemmingsplan dreigt het terrein in een neerwaartse spiraal terecht te komen. Door de bezwaarprocedures ontstonden vertragingen en onzekerheid, waardoor er minder percelen werden verkocht. Hierdoor was er minder geld voor aanvullende voorzieningen. Bovendien had de beslissing van de rechter grote invloed op de zonering van bedrijven in het eerste deelgebied; bedrijven die overlast veroorzaken, mochten zich niet vestigen aan de rand van het eerste deelgebied (aansluitend aan het nog te ontwikkelen tweede deelgebied), ondanks

de in de toekomst voorziene bestemmingswijziging die hierboven staat genoemd.

Een tweede voorbeeld doet zich voor op het terrein Kooypunt in Den Helder. Hier ontstond gesteggel met milieucategorieën bij de mogelijke vestiging van een bedrijf voor verwerking van licht radioactief materiaal. De door de gemeente zelf vastgestelde zonering vormde al een obstakel voor de vestiging van het bedrijf, maar bij andere bedrijven was hier een oplossing voor gevonden. Uiteindelijk stond de gemeenteraad de vestiging niet toe vanwege het controversiële karakter van de bedrijvigheid. Blijkbaar laat niet alle bedrijvigheid zich zo makkelijk indelen aan de hand van regels.

Een derde voorbeeld betreft De Brand in Den Bosch. De provincie had voor deze locatie een verbod ingesteld op bedrijven die veel mobiliteit veroorzaken, vanwege de beperkte capaciteit van de wegontsluiting. De gemeente heeft tot de Raad van State toe geprocedeerd om dit algemene verbod om te mogen zetten in een mobiliteitstoets op ieder afzonderlijk bedrijf, wat de gemeente meer flexibiliteit zou geven bij het selecteren van bedrijven. De gemeente heeft hierin uiteindelijk gelijk gekregen.

Kievitsmeent in Ede geeft het vierde en laatste voorbeeld. Enkele kleine bedrijven wilden grond kopen in Ede, maar ze voldeden niet aan de regels van Kievitsmeent en de gemeente had geen andere grond die ze kon aanbieden. De gemeente heeft toen besloten om het bestemmingsplan van Kievitsmeent te wijzigen om zo toch grond aan die bedrijven te mogen uitgeven. Achteraf blijkt dat geen gelukkig besluit te zijn, omdat de aanwezigheid van deze bedrijven de werking van de reeds aanwezige milieuhinderlijke bedrijven kan beperken. Bovendien kunnen zij nu bezwaar maken tegen de komst van nieuwe bedrijven met milieuhinder.

Regels voor het bouwen van een bedrijfspand

Terwijl de hierboven besproken regels voor het aanleggen van een terrein vooral invloed hebben op het aanbod van bedrijventerreinen, zijn er andere regels die de vraag ernaar beïnvloeden, namelijk de regels voor het bouwen van een bedrijfspand. Belangrijkste hiervan is het verbod te bouwen zonder een bouwvergunning. De aanvraag voor een bouwvergunning wordt getoetst aan regels uit het bestemmingsplan betreffende bestemming, gebruiks- en bebouwingsvoorschriften; regels uit het Bouwbesluit betreffende bouwkundige zaken; regels uit de gemeentelijke bouwverordening; eventueel regels uit de Monumentenwet en door de gemeente vastgestelde stedenbouwkundige uitgangspunten (een selectie van mogelijkheden: maximaal bebouwingspercentage, afstand tot erfgrans, maximale bouwhoogte en parkeernormen); en 'redelijke eisen van welstand'. Als de gemeente hoge ambities heeft voor de stedenbouwkundige kwaliteit van het terrein, kan zij de welstandstoets gericht maken door een beeldkwaliteitsplan vast te laten stellen. Dit is op Kievitsmeent gedaan; hiervoor is vastgelegd dat er bijvoorbeeld waterpartijen en bomenrijen moeten worden aangelegd. Sommige bedrijven vonden dit niet nodig en een verspilling van ruimte, die anders voor uitbreidingsruimte had kunnen worden gereserveerd.

Voordat een bedrijf in zijn gebouw van start mag gaan, moet het nog aan andere regels voldoen. Dit zijn de regels uit de Milieuwet die gelden voor bepaalde in de wet genoemde instellingen. Als het een zeer groot bedrijf is, kan er ook een milieueffectrapportage vereist zijn: een dure en langdurende procedure.

Zoals we hieronder zullen zien, kan de aanbieder van een terrein (in deze gevallen gemeenten) aanvullende privaatrechtelijke regels opleggen bij het opstellen van de grondakte.

Handhaving van de regels

De bovengenoemde regels worden toegepast op het moment dat nieuwe terreinen worden aangeboden en de eerste bebouwing plaatsvindt. Of zij hun beoogde effect blijven sorteren hangt af van de handhaving in de loop der tijd.

Het lijkt alsof de gemeente de milieuregels beter handhaaft dan de gebruiks- en bebouwingsvoorschriften – al was het alleen omdat plaatselijke milieu- en bewonersgroepen meer aandacht aan het eerste soort regels geven. Door een slordige handhaving van de bouwkundige en gebruiksregels gaat de kwaliteit van het terrein achteruit, wat tot een onnodig snelle veroudering van het bedrijventerrein kan leiden. Wil een bedrijf een hogere kwaliteit, dan moet het verhuizen naar een nieuw terrein. Dit heeft een grotere vraag naar nieuwe terreinen tot gevolg.

De aan grond gebonden rechten

Eigendom en de beperkingen daarop

Bij de aankoop van een stuk grond kopen de meeste bedrijven het eigendomsrecht. Dit was ook het geval op alle terreinen die wij hebben onderzocht. Eigendomsrecht is altijd aan beperkingen onderhevig. Met het publiekrecht kunnen bijvoorbeeld beperkingen worden opgelegd door het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de milieuvergunning.

Ook kan een eigenaar te maken krijgen met privaatrechtelijke beperkingen. Dit kunnen beperkingen zijn onder het verbintenisrecht of zakelijke rechten. Beperkingen onder verbintenisrecht zijn overeengekomen in de grondakte, dat wil zeggen op het tijdstip dat het bedrijf zijn bouwperceel koopt. De koper kan zich bijvoorbeeld verplichten lid te worden van een Vereniging van Eigenaren, niet op straat te parkeren of zijn erf netjes te onderhouden. Zakelijke rechten zijn bijvoorbeeld erfdienstbaarheden of kwalitatieve verplichtingen.

Gemeenten die terreinen zelf ontwikkelen, gebruiken de grondakte om bepaalde kwaliteiten van een terrein te waarborgen. Er worden bijvoorbeeld alleen bepaalde branches op een terrein toegestaan (thematische invulling) of er is een verbod op verhuur en onderhuur. Voorbeelden van in het bestemmingsplan opgelegde beperkingen zijn te vinden in Louw e.a. (2004, hoofdstuk 4) en van beperkingen in de grondakte in hoofdstuk 5.

Soms wordt een minder omvattend recht op de grond verkregen, namelijk erfpacht, maar gemeenten gaan er meestal van uit dat bedrijven hier minder

in geïnteresseerd zijn omdat ze liever volledig eigenaar zijn. Bij buitenlandse bedrijven speelt de onbekendheid met erfpacht ook een belangrijke rol om hier niet de voorkeur aan te geven.

Gevolgen van beperkingen op het eigendomsrecht

De privaatrechtelijke regels zijn zeer belangrijk voor het gebruik van bedrijventerreinen. Sommige van de door de verkopende partij vastgestelde voorwaarden stellen in de praktijk echter niet zoveel voor als de verkoper had gewild. Dit geldt voor de verplichtingen die door een kettingbeding moeten worden doorgegeven; een dergelijk beding verplicht een koper niet alleen zijn erf netjes te onderhouden, maar verplicht hem ook deze verplichting te laten opnemen in de grondakte als hij het pand weer aan een ander verkoopt. Zo'n ketting wordt echter vrij gemakkelijk gebroken, bijvoorbeeld als het bedrijf failliet gaat. Ook kan een verkoper besluiten het beding niet op te nemen in de koopakte; hier staat weliswaar een boete op, maar in de praktijk wordt die bijna nooit opgelegd.

Een andere zwakke voorwaarde is de verplichting lid te worden van een Vereniging van Eigenaren, want deze verplichting kan worden geweigerd met een beroep op de vrijheid van vereniging (Burgerlijk Wetboek, artikelen 2.35 en 2.36; Van Velten 2003). Vanwege deze tekortkoming bij een Vereniging van Eigenaren wordt soms in de grondakte een koper ertoe verplicht lid te worden van een Coöperatieve Vereniging; dit was het geval bij het terrein De Brand. Dit soort lidmaatschap kan dus wel worden opgelegd. Als het kettingbeding wordt gebroken, vervalt echter ook deze verplichting.

Doordat dergelijke verplichtingen niet volledig bindend zijn, ligt de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van een terrein in de praktijk bijna altijd bij de gemeente. En als de gemeente daar geen tijd en geld aan wil besteden, gaat de kwaliteit van het terrein achteruit. Het is moeilijk om bij het uitgeven van bouwpercelen de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van het hele terrein bij de gebruikers te leggen. Zelfs als de meerderheid van de bedrijven zou kiezen voor een bepaalde maatregel, dan nog kan zij een ander, niet-welwillend bedrijf niet verplichten mee te doen.

Subsidies

Subsidies worden verstrekt door zowel rijks- als regionale overheden. De subsidies zijn gericht op het ontwikkelen van nieuwe of het herstructureren van bestaande terreinen door gemeenten. Dit is een belangrijk verschil met subsidies in de landbouw, die gericht zijn op individuele bedrijven en die door de individuele bedrijven moeten worden aangevraagd.

Subsidies van de rijksoverheid

Het Ministerie van Economische Zaken geeft soms subsidies voor het aanleggen van bedrijventerreinen.

- In 1996 voerde het ministerie het 'Besluit stimulering ruimte voor economische activiteiten' (STIREA) in, dat gemeenten een financiële stimulans moest geven om knelpunten op te lossen.

- In 2000 werd dit besluit opgevolgd door de Tender investeringsprogramma's provincies (TIPP), om de positie van provincies in de planning van bedrijventerreinen te versterken. De subsidie verschoof dus van gemeenten naar provincies. TIPP is in 2003 opgeheven.
- In 2004 lanceerde EZ het 'Actieplan bedrijventerreinen'. Aan de ene kant is het plan bedoeld om een beperkt en geselecteerd aantal nieuwe terreinen in partnership te ontwikkelen (zogenaamde Topprojecten), aan de andere kant om herstructurering van verouderde terreinen te subsidiëren. Deze nieuwste actie van het ministerie laat een belangrijke beleidsverandering zien. Het ministerie stimuleert veel selectiever; het neemt zelf het initiatief in plaats van dat aan gemeenten over te laten, het zoekt samenwerking met commerciële partners; het richt zich niet alleen op nieuwe terreinen maar ook op terreinen die moeten worden herstructureerd. Het is op dit moment te vroeg om de effecten van dit nieuwe beleid na te gaan.

Van onze casestudygebieden hebben Kievitsmeent en Vossenberg-West een subsidie ontvangen. Bij Vossenberg-West ging het om een bedrag van 3,4 miljoen euro en Kievitsmeent heeft onder STIREA een subsidie van 1,7 miljoen euro ontvangen.

Bij Kievitsmeent ging het om een bescheiden bijdrage gelijk aan zeven procent van de verwachte totale kosten. De subsidie is verleend omdat het een bedrijventerrein was met een bovenregionale functie, namelijk een terrein voor zware bedrijvigheid: hier was in deze regio tekort aan. Met die subsidie zouden de gemiddelde kostendeckende uitgifteprijzen 75 euro per vierkante meter bedragen, zonder subsidie ongeveer 80 euro. In de praktijk bedragen de uitgifteprijzen op dat terrein tussen 90 en 154 euro per vierkante meter. Het effect van de subsidie is dus niet om de uitgifte kostendeckend te krijgen, want met de bestaande prijzen was dit reeds het geval. De subsidie is niet de noodzakelijke voorwaarde voor het ontwikkelen van het terrein. Het enige denkbare effect blijft dan een winststijging voor de gemeente, maar hier is in dit onderzoek geen zekerheid over verkregen. Een waarschuwing voor duidelijke controle op de oorspronkelijke afspraken lijkt op haar plaats.

Subsidies van de gemeente

Gemeenten hebben een eigen budget om bedrijventerreinen te subsidiëren en ze hebben die subsidies in het verleden regelmatig verstrekt. Soms was die subsidie direct, door het onder de kostprijs aanbieden van een perceel; soms indirect, in de vorm van het niet doorrekenen van bepaalde kosten, zoals de kosten van ontsluiting op het wegennet. De omvang van deze subsidies en de gevolgen ervan zijn nooit boven water gekomen.

In tegenstelling tot een indirecte subsidie moet een directe subsidie zichtbaar te maken zijn door de grondexploitatiekosten te vergelijken met de opbrengsten uit uitgifte. Die vergelijking is voor bedrijventerreinen nooit systematisch gemaakt. Het CPB (1999b) kwam voorzichtig tot de conclusie

dat in 1997 de uitgifteprijsen iets lager waren dan de kostprijzen, wat duidt op een lichte subsidiëring. Waarschijnlijk liggen de uitgifteprijsen tegenwoordig niet meer onder de kostprijzen, deels doordat de uitgifteprijsen dusdanig zijn gestegen, zodat subsidiëring niet nodig is.

De Europese Commissie stelt regels vast voor het uitgeven van grond aan bedrijven, die gevolgen kunnen hebben voor het al dan niet subsidiëren van bedrijventerreinen. Deze regels schrijven onder andere voor dat de verkoop van gronden en gebouwen moet plaatsvinden door openbare instanties óf via een onvoorwaardelijke biedprocedure óf pas na taxatie door een onafhankelijke deskundige.⁴

Als subsidies ertoe zouden leiden dat grond beneden zijn marktwaarde wordt uitgeven, kan dit tegenstrijdig zijn met de Europese regels. Ook onge-subsidieerde uitgifte (dat wil zeggen, niet onder de kostprijs maar wel onder de marktwaarde) kan de EU-regels schenden. De rijksoverheid is van plan het naleven van deze EU-regels strenger te handhaven.

Ondanks het huidige verbod op subsidiëring blijkt nog steeds een soort subsidiëring plaats te vinden, want op sommige locaties wordt grond uitgegeven tegen prijzen die waarschijnlijk wel de *in het verleden* gemaakte kosten dekken maar die onder de *huidige* kostprijzen liggen. Deze conclusie is getrokken na een vergelijking tussen de gebruikelijke huidige kosten en de vraagprijzen in sommige provincies. Voor een gewoon terrein zonder bodemvervuiling liggen de kosten tussen 60 en 70 euro per vierkante meter, waarvan 15 euro is bedoeld voor de verwerving en verplaatsing van de bestaande gebruikers en de rest van het geld voor het bouwrijp maken. Dit zijn kosten per bruto vierkante meter: bij een uitgiftepercentage van 70 procent bedragen deze kosten tussen 86 en 100 euro per vierkante meter uitgeefbaar terrein⁵ (Louw e.a. 2004). In de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland waren de maximale verkoopprijzen in 2003 aanzienlijk lager, namelijk tussen 35 en 50 euro per vierkante meter (zie figuur 33). Hoewel de bovengenoemde grondexploitatiekosten in die meer perifere provincies lager liggen dan de in de tekst genoemde gemiddelden, kan het verschil niet groter zijn dan vijf euro per vierkante meter bruto. De gemiddelde uitgifteprijs moet in deze provincies dus onder de huidige kostprijs liggen.

Fiscaliteiten en andere bedrijfseconomische zaken

Een bedrijf dat huisvesting zoekt, vraagt, direct of indirect, naar grond. De vraag hangt onder andere af van de financiële overwegingen die het bedrijf heeft gemaakt. Het bedrijf kan een voorkeur hebben voor koop, voor huur of voor lease.⁶ Het houdt daarbij rekening met de grootte van de uitgaven, met de liquiditeit, met de fiscaliteit en met de solvabiliteit. Daarnaast worden zijn mogelijkheden beïnvloed door financiële overwegingen van de aanbieders van grond en gebouwen.

De uitgaven

Voor de uitgaven vergelijkt het bedrijf de kosten van het kopen (meestal met een hypothecaire lening) en van het huren. De verhouding tussen deze twee

4. De regels zijn ingewikkelder dan hier omschreven; ook zijn uitzonderingen mogelijk (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, nr. C 209/3, dd. 10.7.97)

5. Op Vossenbergr-West is netto uitgeefbaar 85 procent van bruto oppervlak (204 van 240 hectare); op Kooypunt 71 procent (29 van 38 hectare); op Kievitsmeent 77 procent (33 van 43 hectare) en op de Brand 59 procent (54 van 91 hectare).

6. Lease komt maar zelden voor (ongeveer 1 procent van bedrijven (Stec 2003)) en als het wel voorkomt is het meestal operationeel en niet financieel. Bij een financieel lease heeft de lessee economisch eigendom. Na afloop van de lease heeft de lessee de volledige kosten van het object betaald en verkrijgt om niet het juridisch eigendom. Bij een operationeel lease blijft niet alleen juridisch eigendom bij de lessor, economisch eigendom ook. Na afloop van het contract heeft de lessor het recht het object tegen een vooraf vastgestelde prijs over te nemen.

hangt onder andere af van de hoogte van de rentevoet: bij een lage rente is kopen voordeliger, bij een hoge rente is huren voordeliger. Bij kopen zijn uitgaven minder veranderlijk dan bij huren: in dit opzicht geeft kopen meer zekerheid. Zo fluctueren aflossingskosten van de hypotheek minder dan de huurprijzen: als vastgoedwaarden stijgen, stijgen de huren en als vastgoedwaarden dalen, dalen ook de huurprijzen. Belangrijke overweging is ook dat een bedrijf bij kopen vermogen opbouwt en bij huren niet.

De liquiditeit

Het bedrag dat een bedrijf aan kapitaalinvestering kan uitgeven (de leencapaciteit) is beperkt. Het kopen van een pand gaat ten koste van dat bedrag, waardoor minder overblijft voor andere uitgaven.

Als een bedrijf zijn beperkte vermogen liever in de corebusiness wil investeren – het investeren in grond en gebouwen is immers dood kapitaal – dan geeft het de voorkeur aan huren of leasen. De huurprijs zal meestal negen tot tien procent van de stichtingskosten bedragen, terwijl een bedrijf vaak 20 procent rendement op zijn eigen vermogen kan verdienen.⁷ Als een bedrijf zijn vermogen gebruikt om huisvesting te kopen, dan brengt dat vermogen dus een rendement van negen of tien procent op; als het bedrijf hetzelfde vermogen had gebruikt om zijn kennis of zijn kapitaaluitrusting te verhogen, dan had dat wel 20 procent opgebracht.

Het kan ook gebeuren dat een bedrijf veel kapitaal in zijn huisvesting heeft vastgelegd en dat het later denkt dat kapitaal beter te kunnen besteden. Dan kan het bedrijf het eigendom aan een bank verkopen en een lease nemen (*sale and leaseback*).

De fiscaliteit

Belangrijk voor de financiën is wat een bedrijf ten laste kan brengen van het fiscale resultaat. Bij koop is dat de rentecomponent van de financieringslasten en de afschrijving; bij huur zijn het de huurlasten. Zowel bij koop als huur zijn de onderhoudskosten, verzekering en dergelijke aftrekbaar. Tot voor kort hadden sommige kleine bedrijven fiscaal voordeel van een financieringsconstructie. Zij financierden hun bedrijfshuisvesting via een vastgoed-bv, waarin de directeur zelf aandeelhouder was. Het bedrijf huurde zijn ruimte van deze bv. Het bedrijfsspan was een belegging waarvan het rendement diende als appeltje voor de dorst of als additionele pensioenvoorziening. Met de herziening van het belastingstelsel in 2001 is deze constructie minder aantrekkelijk gemaakt (Vuurder 2000).

Fiscaliteit is een reden waarom lease niet vaak voorkomt: bij lease is twee keer overdrachtsbelasting verschuldigd waardoor die slechts bij grote hoofdsommen aantrekkelijk is.

De solvabiliteit

Belangrijk beoordelingscriterium voor de financiële draagkracht van een onderneming is de solvabiliteit. Solvabiliteit heeft te maken met de verhouding tussen het eigen vermogen (aandelen, reserves) en het vreemd vermo-

7. Internationaal onderzoek wijst uit dat bedrijven die minder geld in eigendom van hun vastgoed stoppen een hogere winst halen (Brounen & Eichholz 2003). Maar oorzaak en gevolg zijn hieruit niet af te leiden.

gen (leningen), een verhouding die op de balans van het bedrijf te lezen is (Schütte e.a. 2002). Is er weinig eigen vermogen, of veel vreemd vermogen ten opzichte van het eigen vermogen, dan zijn de mogelijkheden om vreemd vermogen aan te trekken beperkt. Kopen met een lening verslechtert de solvabiliteit. Huren en operational lease hebben daar geen invloed op: zij zijn *off-balance*, dat wil zeggen, ze staan niet op de balans en hebben dus geen gevolgen voor de mogelijkheid om vreemd vermogen aan te trekken.

Financiële overwegingen bij de aanbieder

Als een bedrijf een gebouw wil huren, moet er een verhuurder zijn. Verhuren is commercieel niet zo aantrekkelijk. Een reden is dat veel bedrijven een pand willen dat op maat gemaakt is, in plaats van een standaard gebouw (uitzondering zijn logistieke bedrijven waar wel verhuurders te vinden zijn). Een andere reden is de korte duur van huurcontracten, die het risico voor de verhuurder vergroot. Daarnaast geeft het verhuren van een bedrijfspand een te laag rendement (IVBN 2004). Bovendien zijn niet alleen de huuropbrengsten laag ten opzichte van de kapitaalkosten, maar ook zijn de risico's hoog, omdat de waarde van de panden niet groeit – deze groei blijft onder andere uit omdat er geen schaarste aan bedrijventerreinen is en omdat de gebouwen economisch en technisch snel zijn afgeschreven.

Het aanbieden van huisvesting onder leaseconstructies is aantrekkelijker dan verhuren, onder andere omdat de overeenkomst langer duurt. Echter, zoals we hiervoor gezien hebben, is leasing vanwege de overdrachtsbelasting niet altijd aantrekkelijk. Het gevolg is dat er weinig aanbieders te vinden zijn die willen verhuren of verleen.

De uitkomst?

Hoe valt de wisselwerking tussen de financiële overwegingen van de vragers en de aanbieders uit? Het merendeel van alle productie- en distributiebedrijven (ongeacht de werklocatie) is eigenaar van het pand (gemiddeld 66 procent, Stec 2003). Waarschijnlijk zal dit percentage op bedrijventerreinen hoger zijn dan op informele locaties, omdat bedrijven op informele locaties vaak kleine huurders zijn.

De uitkomst is het resultaat van een ruim aanbod van betrekkelijk goedkope bouwgrond; de voorkeur van bedrijven voor een pand op maat; en het lage rendement en hoge risico voor verhuurders van bedrijfspanden. Het resultaat is dat de vrager van grond in Nederland ook vaak de eindgebruiker is (in tegenstelling tot de meeste eindgebruikers van kantoren en woningen); de meeste bedrijven laten een eigen pand bouwen op een bedrijventerrein.

Gevolgen voor de grondmarkt

Het eigendom van een bedrijventerrein is versnipperd; elk bedrijf is eigenaar van zijn eigen perceel en pand. Dit maakt het moeilijk het terrein te beheren en de gedeelde ruimtes te onderhouden. Het terrein veroudert hierdoor sneller dan nodig is, wat leidt tot een groeiende vraag naar nieuw terrein.

Het alternatief van een terrein dat eigendom is van één belegger, die ver-

huurt, onderhoudt en alle gebouwen en alle gedeelde ruimtes beheert, komt in sommige landen wel voor, maar in Nederland niet.

De Nederlandse praktijken in perspectief

Bedrijven kunnen op verschillende manieren aan huisvesting komen; tabel 5 zet de verschillende nationale en internationale mogelijkheden uiteen. De Nederlandse praktijk, model B in de tabel, wijkt af van modellen die in veel andere landen worden gehanteerd (Wood & Williams 1992; ULI 2001). Zo heeft in Nederland het merendeel van de eigenaar-gebruikers zijn eigen pand laten bouwen op een bouwrijp perceel dat hij op een bedrijventerrein heeft gekocht. Ook bijzonder aan deze praktijk is dat de gemeente aanbieder is van de bouwrijpe percelen; hierbij handelt de gemeente als een soort bedrijfshulpverlener.

Deze praktijk is niet alleen bijzonder ten opzichte van wat in het buitenland gebeurt, het is ook bijzonder dat hij nog steeds bestaat. Immers, deze afwijkende praktijk gold ook voor het verstrekken van bouwrijpe grond voor de woningbouw, maar nu niet meer. Op woningbouwlocaties is de vanzelfsprekendheid van een actief gemeentelijke grondpolitiek verdampd.

Aan de vraagkant kan geen verklaring worden gevonden voor de ongewone Nederlandse praktijk. De bedrijfsprocessen in de bedrijfssectoren zijn niet anders dan in andere landen. Ook geven de Nederlandse fiscale of boekhoudingsregels een bedrijf geen aanleiding om zelf een pand te bouwen. Bovendien worden die regels steeds uniformer in de landen van Europa.

De verklaring moet dus worden gezocht aan de aanbodkant. In tegenstelling tot het buitenland zorgen Nederlandse gemeenten ervoor dat er altijd een aanbod bouwrijp gemaakt bouwterrein voor bedrijven beschikbaar is. Het volgt uit deze doelstelling dat gemeenten grond niet tegen de hoogst mogelijke prijs uit willen geven; ze vrezen dat bij hoge prijzen de bedrijven naar de buurgemeenten verhuizen. Een bedrijf dat huisvesting zoekt, kan dus zeer gemakkelijk zelf grond kopen: het gaat naar de gemeente en koopt grond als het ware – bouwrijp – van de plank, zonder dat er hoge kosten voor het zoeken van grond mee gemoeid zijn. Als bedrijven grond eerst van een agrariër zouden moeten kopen en vervolgens zelf bouwrijp moeten maken, zouden veel bedrijven dat aan een beroepsontwikkelaar overlaten, die vervolgens ook het pand zou bouwen.

Doordat gemeenten dus de aanbodmarkt beheersen, zijn alle andere aanbieders price-takers. De betrekkelijk lage prijzen die gemeenten vragen (zoals we in de paragraaf over subsidies gezien hebben soms lager dan de huidige kostprijzen), hebben tot gevolg dat de markt voor commerciële ontwikkelaars niet aantrekkelijk is. De markt voor grond voor bedrijvigheid is wel *contestable* (Baumol e.a. 1982), dat wil zeggen, meerdere aanbieders kunnen elkaar beconcurreren om de gunst van de vragers. Maar ontwikkelaars nemen niet de moeite om tegen elkaar te wedijveren, omdat de winstmarges te laag zijn ten opzichte van de risico's.

Het curieuze van deze praktijk is dat het nergens voorgeschreven is. De praktijk is zo gegroeid, zonder een principiële discussie over de gewenste

verhouding tussen overheid en bedrijfsleven. Bovendien is helemaal niet bekend of deze praktijk bijdraagt aan de doelstellingen van de gemeente: het stimuleren van de plaatselijke economie en de werkgelegenheid. Wellicht is het voor een bloeiende economie helemaal niet nodig dat de gemeente bedrijventerreinen aanlegt en wellicht vindt er door deze praktijk alleen verplaatsing van werkgelegenheid plaats.

Ook vreemd is dat deze praktijk tegengesteld is aan het beleid. Terwijl de gemeente functiemenging zou moeten stimuleren, treedt er met de huidige marktwerking juist functiescheiding op. Hierdoor worden de woon-werkverplaatsingen langer, in plaats van korter. Gemeenten lijken bedrijven eerder aan te sporen te verhuizen naar een bedrijventerrein, dan deze praktijk te ontmoedigen; de vrijgekomen grond gebruikt de gemeente graag voor andere doeleinden.

Een ander kenmerk van de Nederlandse praktijk is dat gemeenten een bedrijventerrein aanleggen en uitgeven, en er daarna weinig aandacht meer aan schenken. De gemeente wil op een bedrijvenvriendelijke manier voorzien in de vraag van bedrijven naar grond, en zij heeft deze dienst verleend zodra het bedrijf zich ergens heeft gevestigd.

Tot nu toe nemen de bedrijven niet het beheer en onderhoud van het bedrijventerrein op zich. De gemeente dringt er tegenwoordig bij de bedrijven wel op aan dat ze lid moeten worden van een Vereniging van Eigenaren. Ze hoopt dat bedrijven zullen inzien dat het in hun eigen belang is dat ze het terrein goed beheren – tot op heden grotendeels tevergeefs.

Gevolg van deze praktijk is dat het terrein slecht wordt onderhouden en snel verouderd, waardoor op een gegeven moment herstructurering nog de enige uitweg is. Herstructurering is duur en moet meestal worden gesubsidieerd door de gemeente. Om het exploitatieverlies te verminderen wordt soms overwogen een deel van het oude terrein uit te geven voor kantoren, winkels of woningen: deze betalen namelijk veel meer voor de grond dan productiebedrijven. Op deze manier wordt een deel van de voorraad aan bedrijventerreinen omgezet naar een ander gebruik.

De financiële risico's

Het aanleggen van een bedrijventerrein is niet zonder financiële risico's. In de eerste fasen wordt immers veel geld uitgegeven, in de verwachting dat de kosten in latere fasen worden verhaald door de gronduitgifte. Als het proces langzamer verloopt dan in de begroting was opgenomen, kunnen de rentelasten oplopen, waardoor de investering nooit wordt terugverdiend. Een ruwe schatting van de rentelasten vanwege het beschikbaar houden van een voorraad terrein levert het volgende op. In 2003 was er ongeveer 5000 hectare niet terstond voorradig en ongeveer 4000 hectare wel terstond. Als de waarde van het eerste soort terrein 10 euro per vierkante meter bedraagt en van het tweede soort 80 euro per vierkante meter, zijn de rentelasten 150 miljoen euro per jaar bij een rente van vier procent en 185 miljoen euro per jaar bij een rente van vijf procent.

Tabel 5. Verschillende modellen voor ontwikkeling en exploitatie van bedrijventerreinen

Model	Grondexploitatie	Bouwen van bedrijfspand	Bouwexploitatie	Eindgebruiker	Beheer openbare ruimte
A	Eindgebruiker regelt alles voor eigen gebruik				
B	Grond-exploitant	Eindgebruiker			Grondexploitant of vereniging van eigenaren
C	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	Eindgebruiker (koper)		Grond-exploitant of vereniging van eigenaren
D	Grond-exploitant	Ontwikkelaar	Belegger/verhuurder	Eindgebruiker (huurder)	Grondexploitant of beleggers/verhuurders
E	Ontwikkelaar is grondexploitant		Eindgebruiker (koper)		Grond-exploitant of vereniging van eigenaren
F	Ontwikkelaar is grondexploitant		Belegger/verhuurder	Eindgebruiker (huurder)	Belegger/verhuurder

Bron: Louw e.a. 2004/bewerking RPB

In de jaren zeventig van de vorige eeuw hebben sommige gemeenten zo veel grond voor bedrijvigheid aangelegd dat, toen de economie begin 1980 stagneerde, zij bijna failliet zijn gegaan (Kruijt e.a. 1990). Tegenwoordig bedraagt het oppervlakte aangeboden terrein ongeveer 20 procent van het areaal dat al in gebruik is en per jaar wordt ongeveer tien procent van dat aanbod uitgegeven. Men ziet dat er altijd veel uitgeefbare grond in voorraad is.

Bekend is dat hoe groter de vraag naar grond, des te kleiner het financiële risico. De vraag verschilt per regio. De vraag naar bedrijventerreinen is het laagste in regio's waar gemeenten vaak de minste financiële weerstand hebben; daardoor wordt het financiële risico gedragen door de meest kwetsbare gemeenten.

Een grote vraag zorgt ervoor dat het tempo en de omvang van aankoop en bouwrijp maken, worden opgevoerd. Hierdoor kunnen echter ook de risico's oplopen: bij een plotselinge stagnatie van de vraag door een afname van de economische groei, ligt er doorgaans een relatief groot oppervlakte nog uit te geven terrein en tegenover een deel van die kosten staan geen opbrengsten meer.

Dat het financiële risico nog steeds niet denkbeeldig is, laat de casus Vossenbergh-West in Tilburg zien, waar de exploitatie van het oorspronkelijke plan een tekort van 18,4 miljoen euro liet zien. Het plan werd versoberd door de spoorwegontsluiting en de insteekhaven te schrappen, om zo de kosten

te verlagen, terwijl de ruimte voor bedrijven, en daarmee de opbrengsten, werd verhoogd. Of dit voldoende oplossing biedt, moet de tijd uitwijzen; op dit moment is de verkoop van de grond nog niet aangetrokken. Kooppunt in Den Helder probeerde dit probleem voor te zijn door de aankoop van de grond gefaseerd te laten plaatsvinden. De grond in de laatste fase is nog niet aangekocht en gezien het tempo van uitgifte zal dat ook nog wel even duren. Uiteraard loopt een deel van de andere kosten (voor infrastructuur) hier wel op vooruit.

Ook het beheren en onderhouden van een bedrijventerrein kan financiële risico's met zich meebrengen. Dit is het geval als het wordt genegeerd en/of uitgesteld. In plaats van jaarlijks relatief kleine bedragen aan onderhoud uit te geven, ontstaat de noodzaak eenmalig grote sommen uit te geven. Deze financiële verplichtingen zijn zo hoog dat herstructurering wordt uitgesteld. Bovendien gaat de veroudering zo snel dat de herstructurering blijft achterlopen en het aantal te herstructureren terreinen steeds toeneemt.

Het aanleggen van bedrijventerreinen kan voor een gemeente ook voordelig uitpakken. Er kan zelfs winst worden gemaakt – mits het proces goed loopt, de kosten niet te vroeg worden aangegaan, en de uitgifteprijs stijgen (op Kievitsmeent steeg de prijs bijvoorbeeld van 75 euro per vierkante meter in de exploitatieopzet tot 100 euro of meer per vierkante meter nu). Dat is het geval op het terrein De Brand.

De institutionalisering van de Nederlandse praktijk

Rondom deze bijzondere werkwijze is een kluwen van regels, organisaties en instituties ontstaan die niet door de wet worden opgelegd, maar door de betrokkenen in stand worden gehouden om hen met de uitvoering van deze praktijk te helpen. Voorbeelden zijn de bedrijfscontactfunctionarissen en grondbedrijven bij gemeenten, de contactpersonen bij Kamers van Koophandel, de regionale samenwerkingsverbanden al dan niet door de provincie gefaciliteerd en de vele zelfstandige bureaus die gemeenten over hun economische beleid en bedrijven over vestigingsmogelijkheden adviseren (Needham & Louw 2003). Ook wordt continu kennis ontwikkeld om de bestaande praktijken te verfijnen: onderzoek naar de verbetering van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM) is hier een voorbeeld van.

Deze bijzondere Nederlandse praktijken worden mede bepaald door gewoontes die langzaam zo gegroeid zijn; wanneer het bedrijfsleven in deze gewoontes zou ingrijpen, zou dit leiden tot een andere marktwerking. Bedrijven zouden hun kapitaal bijvoorbeeld niet meer willen investeren in eigen grond en een eigen gebouw, maar in hun corebusiness. Deze ontwikkeling is ook nu al zichtbaar in het groeiende aantal bedrijven dat huurruimte zoekt. Daarnaast zouden gemeenten als aanbieders worden verdrongen door commerciële ontwikkelaars. Ook dit zien we al gebeuren: een toenemend aantal ontwikkelaars koopt grond op bestemde bedrijventerreinen. De prijzen die sommige gemeenten vragen, stijgen en zijn soms hoog genoeg om commerciële ontwikkelaars erop te wijzen dat bedrijventerreinen een interessante markt zouden kunnen worden. Deze ontwikkeling houdt verband

met de bedrijven die vaker de voorkeur geven aan huren: een commerciële ontwikkelaar wil immers niet zozeer grond bouwrijp maken en dan verkopen, maar grond bouwrijp maken, daarop bouwen en pas dan verkopen of verhuren.

Ook al zijn de eerste sporen van veranderingen te zien, niets wijst erop dat de twee belangrijkste partijen – bedrijven als vragers en gemeenten als aanbieders – een radicaal andere marktwerking willen zien.

Transactiekosten

Hoe een markt werkt – hoe de vragers en de aanbieders met elkaar in contact komen – wordt beïnvloed door de kosten die alle partijen moeten maken om een transactie te laten plaatsvinden.

Transactiekosten voor de vragers

De markt voor grond op bedrijventerreinen is zeer transparant. Vragers en hun adviseurs kunnen kosteloos het aanbod en de vraagprijzen (maar niet de werkelijke transactieprijs) verkennen, gebruik makend van het jaarlijkse Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS).

Ook de transactiekosten van het kopen van grond zijn laag. Een bedrijf hoeft namelijk niets anders te doen dan naar de gemeente te gaan, en de gemeente is meestal blij om grond te verkopen. Alle onzekerheden die gepaard gaan met het kopen van ruwe bouwgrond – wordt een bouwvergunning afgegeven? wat gaat er gebeuren op aangrenzende kavels? hoe kan het bouwrijp maken worden geregeld en hoeveel gaat dat kosten? – zijn door de gemeente gedragen.

Transactiekosten voor de aanbieders

De transactiekosten voor de vragers zijn laag doordat er anderen zijn die de hoge transactiekosten dragen. De rijksoverheid draagt de kosten van het IBIS, maar het zijn voornamelijk de gemeenten die hoge transactiekosten hebben. Dit zijn de kosten van bijvoorbeeld de bedrijfscontactfunctionarissen en de plannenmakers.

Daarnaast maken gemeenten soms veel kosten bij het aantrekken van nieuwe bedrijven. Deze kosten betalen zich bovendien niet altijd terug, omdat er bedrijven zijn die aanvankelijk wel interesse tonen, maar zich er uiteindelijk niet vestigen. Bij het Kooppunt in Den Helder wordt de acquisitie van bedrijven uitgevoerd door de bedrijfsregio Kop van Noord-Holland. Om een indruk te geven van het resultaat: uit 150 serieuze contacten met bedrijven, wordt met vijf bedrijven een 'latent' acquisitietraject aangegaan en dit leidt uiteindelijk bij een of twee bedrijven tot het verkopen van grond.

Een laatste post van transactiekosten zijn de rentelasten van het houden van een voorraad uitgifbaar terrein. Deze kosten kunnen oplopen als een gemeente te veel of te vroeg landbouwgrond heeft aangekocht, of als er onvoldoende bedrijven geïnteresseerd zijn en de gemeente te veel uitgifbaar terrein in voorraad heeft.

De uitkomsten: prijs

Hierboven is omschreven, geanalyseerd en verklaard hoe de markt voor bedrijventerreinen in Nederland werkt. Nu gaan we over tot de uitkomst van die marktwerking. De uitkomsten zijn de prijs die voor grond wordt betaald en de hoeveelheid grond die wordt verhandeld. Een bijzondere categorie bedrijventerreinen vormen de zeehaventerreinen. Omdat de prijsontwikkeling op zeehaventerreinen anders is, wordt deze daarom buiten beschouwing gelaten.

De vraagprijzen

Het IBIS publiceert de vraagprijzen per vierkante meter uitgeefbare grond op bedrijventerreinen. Dit zijn zowel de minimale als de maximale vraagprijzen per vierkante meter, want op één terrein kunnen de prijzen verschillen; een zichtlocatie is bijvoorbeeld duurder dan andere locaties. De prijzen laten een gestaag stijgende lijn zien. Het verschil tussen de gemiddelde minimale en maximale prijs neemt de laatste jaren enigszins toe (zie figuur 33).

Regionaal zijn er echter grote verschillen in prijs, zoals figuur 20 voor de afzonderlijke provincies laat zien. De hoogste prijzen worden in de Randstadprovincies gevraagd; de laagste prijzen in de drie noordelijke provincies en Zeeland.

Hoewel de gemeente de meeste grond aanbiedt, is er nog een deel (ongeveer 20 procent) dat door particulieren wordt aangeboden. Als op één terrein percelen worden aangeboden door zowel gemeente als door particulieren, is het prijseffect niet te af te lezen uit de statistieken. Op terreinen waar de percelen uitsluitend door gemeente óf door particulieren worden aangeboden, is het verschil wel af te lezen. Deze prijzen zijn hoger op gemeentelijke terreinen dan op particuliere terreinen in negen van de twaalf provincies in 2002 en in zes van de twaalf in 2003. De reden voor dit verschil in prijs tussen particuliere en gemeentelijke terreinen is niet bekend: het zou kunnen liggen aan de kwaliteit van het aangeboden.

Prijzen moeilijk te verklaren

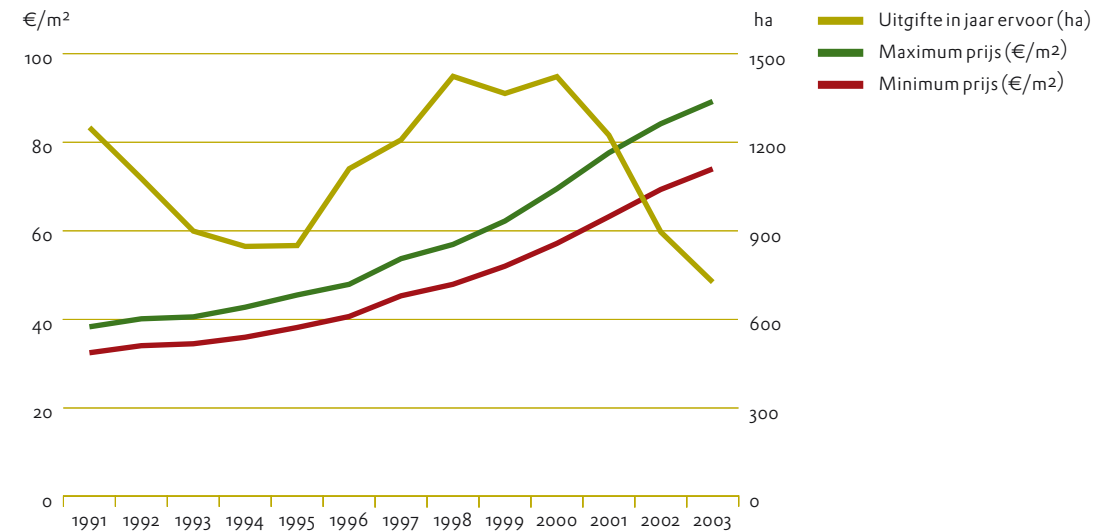
Een verklaring geven voor de geregistreerde vraagprijzen is niet eenvoudig; ze zijn in elk geval niet louter gebaseerd op de kostprijzen. Ten eerste liggen de prijzen in de perifere provincies waarschijnlijk zelfs lager dan de huidige kostprijzen en ten tweede zijn de prijsverschillen tussen de centrale en de perifere provincies veel hoger dan uit kostenverschillen te verklaren is. Het is duidelijk dat bij de prijsvorming marktoverwegingen een rol spelen.

Op sommige grondmarkten is er een verband tussen de prijzen van de grond en de prijzen van wat op die grond wordt gemaakt. Bij grond voor woningbouw is bijvoorbeeld bekend tegen welke prijzen de voltooide woningen kunnen worden verkocht en wat de kosten zijn van het bouwen van die woningen (inclusief een vergoeding voor het risico); het verschil, het zogenaamde residu, bepaalt de prijs die voor de bouwgrond wordt betaald. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor grond voor kantoren en winkels.

Bij bedrijventerreinen is het verband tussen de prijs van grond en die van gebouwen niet duidelijk. De residuele waarde kan namelijk alleen worden

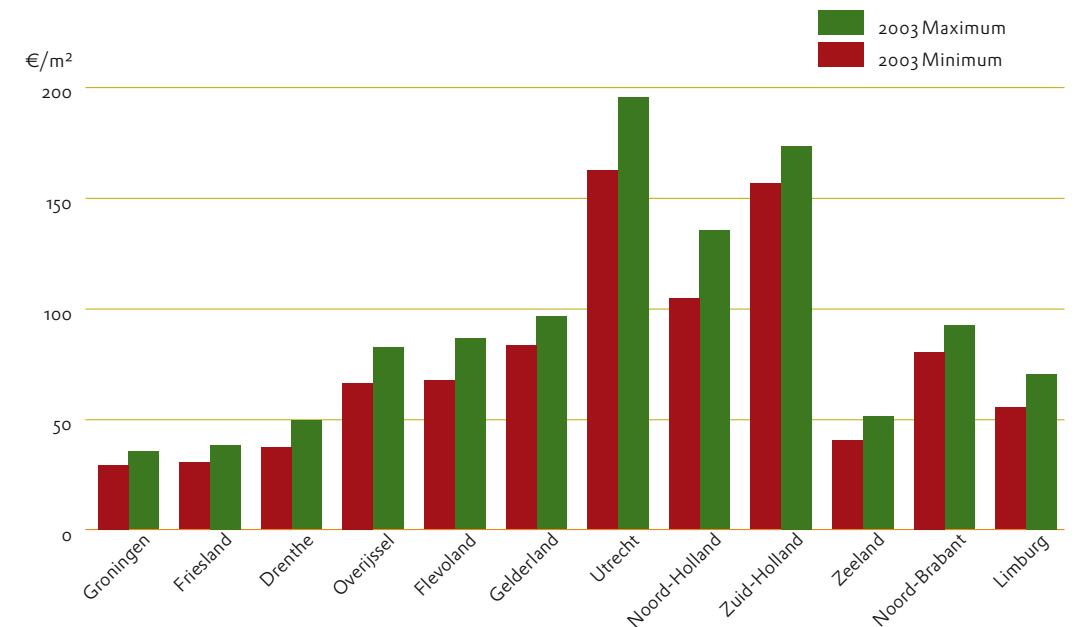
8. Dit zijn alleen bedrijventerreinen met grond in de aanbieding. In oudere versies van IBIS leidt dit tot verschillen met eerder gepubliceerde cijfers. De gepresenteerde cijfers zijn niet gewogen naar oppervlak en ook niet gecorrigeerd voor inflatie.

Figuur 32. Ontwikkeling van vraagprijzen en gronduitgifte voor grond op bedrijventerreinen, exclusief zeehaventerrein (1991–2003)⁸



Bron: IBIS (2003)/bewerking RPB

Figuur 33. Gemiddelde vraagprijzen bedrijventerreinen per provincie (2003)



Bron: IBIS (2003)/bewerking RPB

bepaald als er een verkoopprijs bekend is van datgene wat op de grond wordt gebouwd. Bedrijfsgebouwen worden echter zo zelden verkocht of verhuurd dat hun marktwaarde niet is te voorspellen. De residuele waarde van grond op bedrijventerreinen is dan ook niet te berekenen, behalve op het kleine segment voor courante bedrijfsgebouwen, zoals hallen voor distributiebedrijven (Fokkinga 2000).

Volgens bedrijfseconomische theorieën bestaat er een verband tussen de prijs die een bedrijf voor grond als productiefactor betaalt en de waarde die de grond aan de productie toevoegt. Dit verband wordt uitgedrukt in een productiefunctie. Er zijn echter geen indicaties dat bedrijven in de productie- en distributiesectoren op die manier beslissingen nemen over de benodigde gronden. Zoals we bij de analyse van de vraag gezien hebben, lijkt de vraag naar grond van die bedrijven niet gevoelig voor de prijs te zijn.

Een gevoel voor wat een 'eerlijke prijs' is?

We mogen niet vergeten dat we geen gegevens hebben over de werkelijk betaalde prijzen: slechts over de vraagprijzen. Toch lijkt het alsof tegenwoordig niet vaak over de prijs wordt onderhandeld. Dit is in ieder geval de informatie uit onze casussen. Daar werd gezegd dat, voor zover werd onderhandeld, dat over aanvullende voorwaarden ging, eerder dan over de prijs.

We gaan ervan uit dat de vraagprijzen een goede indicatie geven van de werkelijk betaalde prijzen; hoe kunnen we die vraagprijzen dan verklaren? Bij gebrek aan betere verklaringen stellen wij voor, dat de prijs van grond voor bedrijvigheid een stilzwijgende afspraak is tussen gemeenten en het bedrijfsleven. Jaren geleden was er een verband met de kostprijs. Waar geen schaarste is, blijft de kostprijs de vraagprijs bepalen. Waar wel schaarste is, hebben gemeenten ontdekt dat zij hogere prijzen kunnen vragen. Zolang de vraag vanuit de regio komt en de aanbieders binnen een regio onderling afspreken niet met prijzen tegen elkaar te concurreren, kunnen deze hogere prijzen worden gehandhaafd. Bedrijven zijn bereid deze prijzen te betalen omdat uitgaven voor de grond maar een klein deel van de totale uitgaven van een bedrijf zijn en omdat bedrijven geen idee hebben wat de grond voor hun productie waard is. Of, zoals een gemeente het zei: 'Marktconforme grondprijs is een gevoel wat de markt bereid is te betalen en wordt mede bepaald door het aantal verkopen'.

De uitkomsten: volume

In deze paragraaf worden drie soorten volume-gegevens behandeld: de omvang van alle bedrijventerreinen (het bestand, zijnde de uitkomst van alle transacties in het verleden), de omvang van de gronden op bedrijventerreinen die op een bepaald moment in de aanbieding staat, en de omvang van de gronden op bedrijventerreinen die in een jaar zijn verhandeld.

De omvang van bedrijventerreinen in Nederland

Voor de omvang van alle bedrijventerreinen (tabel 6) kunnen we twee informatiebronnen raadplegen. De eerste is het al eerder genoemde Integraal

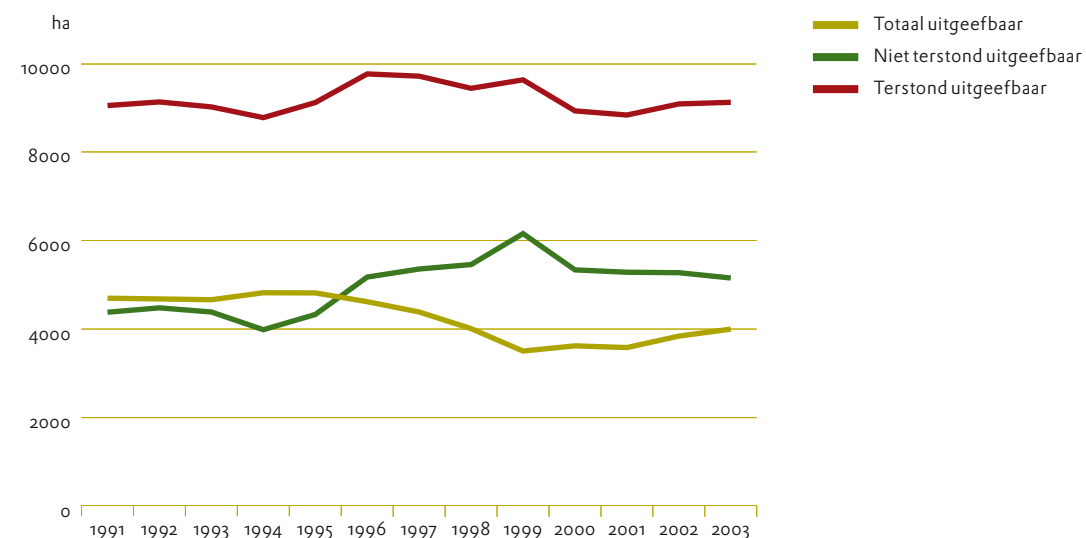
9. Om een vergelijking tussen IBIS en BGG mogelijk te maken zijn in deze tabel ook de oppervlakten inclusief zeehaventerrein opgenomen.

Tabel 6. Omvang van bedrijventerreinen in Nederland⁹

IBIS 2003		BGG 2000	
Omschrijving	Omvang	Omvang	Omschrijving
Aantal terreinen	3607		
- waarvan volledig uitgegeven	2510		
- waarvan nog grond uitgeefbaar	1097		
Totaal areaal bedrijventerreinen netto	69.417 ha		
- waarvan al uitgegeven	58.372 ha (48.123 ha exclusief zeehavens)	65.915 ha	Netto oppervlak van in gebruik zijnde terreinen (inclusief kleine infrastructuur en kantorenlocaties en solitaire terreinen die niet in IBIS worden opgenomen)
- nog uitgeefbaar (= het aanbod)	11.045 ha (9.089 ha exclusief zeehavens)		
Totaal areaal bedrijventerreinen bruto	93.832 ha		
(percelen plus openbare voorzieningen, wegen, groenstroken en water)			

Bron: IBIS (2003) & CBS (2000)/bewerking RPB

Figuur 34. Ontwikkeling aanbod van bedrijventerreinen, exclusief zeehaventerrein (1991-2003)



Bron: IBIS (2003)/bewerking RPB

Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS), dat grond registreert op bedrijventerreinen: 'een terrein dat vanwege zijn bestemming bestemd en geschikt is voor gebruik door handel, nijverheid, commerciële en niet-commerciële dienstverlening en industrie' en alleen de terreinen waar meer dan één bedrijf is gevestigd (IBIS 2003). De tweede is het Bestand Bodem Gebruik (BBG, voorheen de Bodemstatistiek) van het CBS. Dit registreert 'terrein in gebruik voor nijverheid, handel en dienstverlening'. Het maakt niet uit of het terrein zich al dan niet op een bedrijventerrein bevindt (CBS 2000). Voor alle andere analyses in dit rapport zijn de IBIS-gegevens gebruikt, omdat die actueler en vollediger zijn dan die van de Bodemstatistiek.

In de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad, in West-Brabant, in Zuid-Limburg en in de omgeving van Delfzijl zijn relatief grote delen van de grond in gebruik als bedrijventerrein (figuur 35). De sterkste groei in de afgelopen jaren is over een groter deel van Nederland verspreid (figuur 36).

De omvang van het aanbod van bedrijventerreinen

Het aanbod (zowel terstond uitgeefbaar, dat wil zeggen bouwrijp, als niet terstond uitgeefbaar) schommelt sinds 1990 rond de 9.000 ha. Dit is ongeveer 20 procent van het areaal dat al in gebruik is. Het merendeel hiervan wordt door gemeenten aangeboden: 74 procent in 2002¹⁰ (zie figuur 34).

Het aanbod uitgeefbare grond is niet overal in Nederland gelijk. Voor de nabije toekomst is de sterkste groei te verwachten in gebieden met een grote huidige omvang. In deze gebieden is namelijk de grootste voorraad van al dan niet terstond uitgeefbaar terrein te vinden. In een zone ten oosten van de Randstad is overigens ook veel grond beschikbaar (vergelijk figuur 35 met figuur 37).

De jaarlijkse uitgifte

De hoeveelheid bedrijventerrein die jaarlijks wordt uitgegeven, schommelt aanzienlijk. In 1999 was dat 1571 hectare netto (ongeveer 13 procent van het aanbod), in 2002 910 hectare (ongeveer 10 procent van het aanbod). De ontwikkeling van de hoeveelheid grond die jaarlijks wordt uitgegeven is in combinatie met de prijzen weergegeven in figuur 32.

Door particulieren aangeboden terreinen worden aanzienlijk sneller uitgegeven dan terreinen die door gemeenten worden aangeboden: in 2001 15 procent van het particuliere aanbod tegenover 10 procent van het gemeentelijke aanbod, in 2002 11 procent tegenover 8 procent (IBIS 2003).

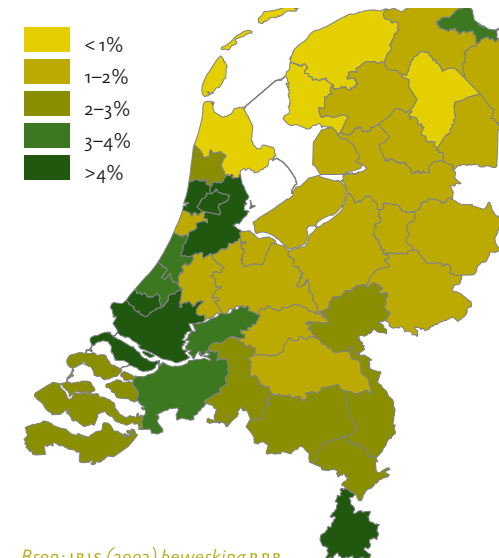
Regionaal zijn er grote verschillen. De groei ten opzichte van de reeds in gebruik zijnde terreinen is het grootst rondom Amsterdam en Schiphol, in Flevoland en rondom de Brabantse steden. Brabant neemt 20 procent van de absolute groei voor zijn rekening (Schuit e.a. 2004).

Differentiatie naar terreintype

Uit het bovenstaande is op te maken dat er in Nederland ongeveer 58.000 hectare bedrijventerreinen is (alleen de percelen, niet de wegen en dergelijke), dat het aanbod ongeveer 11.000 hectare bedraagt, en dat van dat

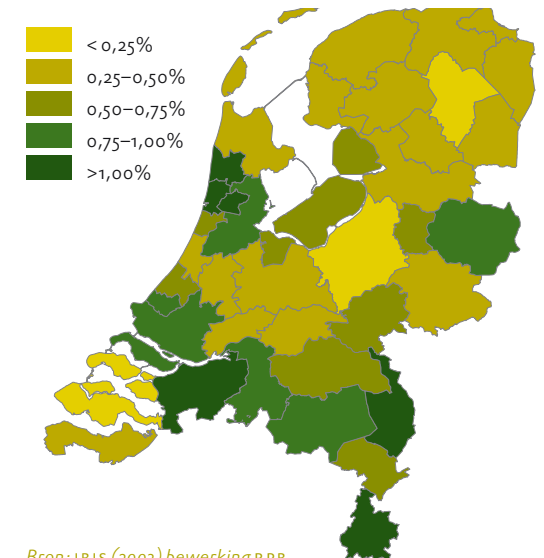
10. De cijfers over gronden die door particulieren worden aangeboden, 26 procent in 2002, zijn niet helemaal zuiver. Sommige gemeenten tellen daaronder gronden die zij aan bedrijven hebben verkocht en die nog niet zijn bebouwd (IBIS 2003).

Figuur 35. Netto oppervlakte van huidige bedrijventerreinen als percentage van totale oppervlakte van een Corop-gebied (2003)



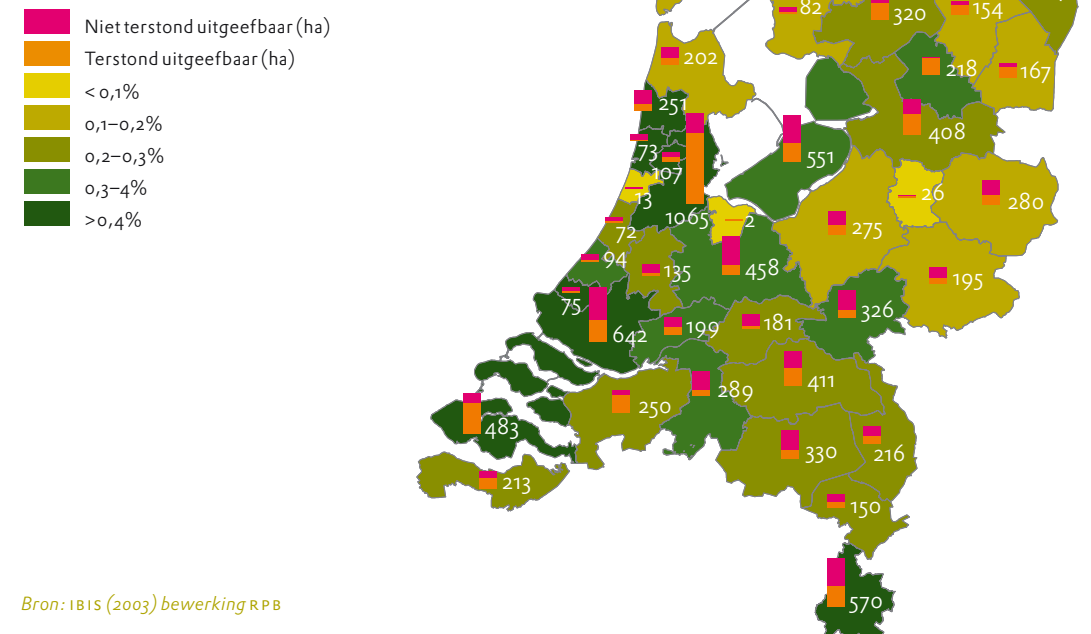
Bron: IBIS (2003) bewerking RPB

Figuur 36. Groei netto uitgegeven bedrijventerrein als percentage van totale oppervlakte van een Corop-gebied (1991-2003)



Bron: IBIS (2003) bewerking RPB

Figuur 37. Aanbod van bedrijventerreinen (terstond en niet terstond uitgeefbaar) absoluut en als percentage van totale oppervlakte van een Corop-gebied (2003)



Bron: IBIS (2003) bewerking RPB

aanbod ongeveer 1.000 hectare per jaar wordt uitgegeven. Meer inzicht in het aanbod en de uitgifte wordt gegeven door het onderscheid te hanteren dat het IBIS maakt tussen verschillende soorten bedrijventerreinen. Tabel 7 vergelijkt het aanbod en de feitelijke uitgifte met het totale bestand naar soort terrein. De tabel laat bijvoorbeeld zien dat veel minder zeehaventerrein wordt uitgegeven dan wordt aangeboden: er is een overaanbod aan dat soort terrein. Bij gemengde terreinen en terreinen voor zware industrie wordt evenredig meer uitgegeven dan wordt aangeboden.

De prognoses: volume

De prognoses

Overheidsinstanties voorspellen de vraag naar bedrijventerreinen, zodat ze tijdig ruimte kunnen reserveren in bestemmingsplannen. Het Centraal Planbureau maakt prognoses van de vraag naar bedrijventerreinen en maakt hierbij gebruik van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM). De beleidsmakers vertalen deze prognoses in beleid. In tabel 8 staan de prognoses van het CPB en de behoefte volgens het Ministerie van VROM tot 2030 voor verschillende soorten bedrijventerreinen. De weergave van de prognoses voor nieuwe bedrijventerreinen op formele locaties is, in het gekozen hogedrukscenario, zowel in de Vijfde Nota als in de Nota Ruimte ongeveer 41.000 hectare.

Vraagtekens bij deze prognoses

Bij deze prognoses moeten vraagtekens worden geplaatst. Ten eerste valt op hoe groot het verschil is tussen het lage- en hogedrukscenario (het hogedrukscenario is tweeënhalve keer zo groot als lagedrukscenario). Beleidsmakers hebben de neiging om ruimte te reserveren voor het hogedrukscenario, wat vaak tot een *self-fulfilling prophecy* leidt: de ruimte staat in een plan, dus wordt die ruimte aangelegd.

Ten tweede is de verwachte groei van de in gebruik zijnde terreinen onwaarschijnlijk groot. Het areaal bedrijventerreinen van 58.400 hectare netto in 2003 heeft zich immers over ten minste 50 jaar ontwikkeld. Volgens behoefteberekeningen van de Nota Ruimte zou dat bestand in slechts 20 jaar met 56 procent moeten toenemen en in 30 jaar met 71 procent. Bovendien doet het huidige tijdperk niet verwachten dat het soort werkgelegenheid die zich op bedrijventerreinen bevindt, sterk zal groeien.

Het laatste wat opvalt aan de prognoses: volgens de geprognosticeerde behoeftes (zie tabel 9) groeit het areaal grond voor werkgelegenheid veel sneller dan het areaal grond voor het wonen; in verhouding twee keer zo snel volgens het lagedrukscenario (33 procent tegenover 17 procent) en anderhalf keer zo snel volgens het hogedrukscenario (56 procent tegenover 38 procent). De prognoses gaan er blijkbaar van uit dat de veranderingen in de periode 1993–2000 zich zullen voortzetten (zie tabel 10). Nederland zal nog verder verstedelijken, maar die verstedelijking zal volgens de prognoses vooral bestaan uit een toename van bedrijventerreinen, meer dan van woonwijken. Hoewel er bij deze overheidsprognoses de nodige vraagtekens kunnen worden geplaatst, tonen de prognoses het beleid dat de overheid kennelijk voorstaat.

Tabel 7. Bestand, aanbod en uitgifte per terreintype

	Aandeel in netto bestand per 1.1.2002	Aandeel in gemiddeld jaarlijks aanbod 1999–2001	Aandeel in uitgifte 1999–2001
Zware industrieterreinen	12	8	12
Zeehaventerreinen	18	23	9
Gemengde terreinen	65	59	67
Hoogwaardige terreinen	2	5	5
Distributieparkeren	3	5	6
TOTAAL	100	100	100

Bron: IBIS (2003) bewerking RPB

Tabel 8. Ruimteprognoses

Bron	Lagedrukscenario	Hogedrukscenario
CPB (1999, tabel 2.2.3) prognose 1998–2020		
Bedrijventerrein	9.200 ha. netto	21.800 ha netto
Zeehaventerrein	850 ha. netto	3.390 ha netto
<i>De Vijfde Nota (2000, p. 121)</i>		
Behoefte 2000–2030 (kantorenlocatie, bedrijven- en haventerreinen en overige locaties)	32.000 ha	54.000 ha
- waarvan buiten formele locaties		13.000 ha
- dus: op formele locaties		41.000 ha
<i>De Nota Ruimte (2004, p. 83)</i>		
Behoefte aan bedrijventerrein	2000–2009	14.800 ha
	2010–2019	17.700 ha
	2020–2030	8.700 ha
	2000–2020	32.500 ha
	2000–2030	41.200 ha

Bron: CPB (1999a); VROM (2000); VROM (2004)/bewerking RPB

De veronderstellingen achter de prognoses

De prognoses van het CBS en VROM bevatten veronderstellingen over de vraag naar grond op bedrijventerreinen. Deze veronderstellingen zouden kunnen verklaren waarom de groei volgens de prognoses zo groot is.

De veronderstellingen zijn (Louw e.a. 2004):

- De manier waarop grond voor bedrijvigheid wordt aangeboden, zal ongewijzigd blijven. De grondmarkt voor bedrijventerreinen zal dus niet veranderen.
- De intensiteit waarmee een bedrijf grond gebruikt, zal dalen.
- Een productie- en distributiebedrijf dat een nieuwe huisvesting zoekt en dat zich niet op een bedrijventerrein bevindt maar op een zogenaamde informele locatie, vestigt zich liever op een bedrijventerrein dan op een andere zelfstandige locatie. Dit betekent een netto vertrek naar bedrijventerreinen en een verdergaande functiescheiding.
- Steeds meer bedrijven in de zakelijke dienstverlening kiezen een locatie op een bedrijventerrein en niet in een dienstencentrum of op een kantorenpark of -locatie.

De prognoses zijn gebaseerd op een voortzetting van de huidige werkwijze. Een ander beleid voor bedrijventerreinen zou tot andere prognoses leiden. De minister van VROM schrijft naar aanleiding van de prognoses in de Nota Ruimte aan de Kamer dat de prognoses slechts een verwachte behoefte aangeven, geen door het Rijk opgelegde verplichting.¹¹ Verwachtingen zijn echter al vaak *self-fulfilling prophecies* gebleken.

Conclusies over de markt voor grond op bedrijventerreinen

In dit hoofdstuk hebben we alle aspecten behandeld die van invloed zijn op de markt voor grond voor bedrijvigheid. In deze laatste paragraaf vatten we de belangrijkste punten nog eens samen en we trekken conclusies over de kenmerken van de markt, de ruimtelijke gevolgen van de marktwerking, en over de rol die de overheid op deze markt speelt. Hierbij stippen we tevens een aantal ongewenste gevolgen voor andere beleidsterreinen aan.

Kenmerken van de markt

De markt voor grond voor bedrijvigheid is een bijzondere markt die gekenmerkt wordt door de vastgeroeste arrangementen tussen vragers en aanbieders. Bedrijven en gemeenten willen dezelfde werkwijze handhaven en daarin worden zij ondersteund door – onder andere – de Kamers van Koophandel.

De *vragers* naar grond zijn voornamelijk bedrijven uit de regio. Een bedrijf zoekt bij voorkeur grond in zijn eigen regio teneinde zijn bestaande contacten niet te hoeven breken. Het wil vaak met name de werknemers behouden. De vraag naar grond is niet zeer prijsgevoelig, omdat de uitgave om grond te kopen maar een klein onderdeel van de kapitaalinvestering uitmaakt. De *aanbieders* in de regio zijn voornamelijk gemeenten. Ze stemmen hun aanbod onderling op elkaar af. Hoewel dit in bepaalde opzichten kartelvorming

11. Nota Ruimte; brief minister met nadere verduidelijking van begrippen naar aanleiding van het hoofdlijnen debat, dd. 13 juli 2004, kenmerk 29435 nr 8.

Tabel 9. Ruimtebehoeftes voor wonen en werken

Grondgebruik	Bestand 1996		Ruimtebehoeftes 2000–2030			
	Absoluut (ha)	Verdeling totale bestand	Lagedrukscenario		Hogedrukscenario	
			Absoluut (ha)	Toename (%) t.o.v. 1996	Absoluut (ha)	Toename (%) t.o.v. 1996
Wonen	224.231	70%	39.000	17%	85.000	38%
Werken	95.862	30%	32.000	33%	54.000	56%
		100%				

Bron: VROM (2000) bewerking RPB

Tabel 10. Groei oppervlakte wonen en werken

	Wonen	Werken
Groei oppervlakte 1993–2000	6,20%	12,90%
Groei oppervlakte per inwoner	3,80%	8,50%

Bron: CBS/bewerking RPB

is, is dit door de NMa niet onder alle omstandigheden verboden. Voorzover er ook particuliere aanbieders zijn, is hun aanbod zo klein ten opzichte van het geheel dat zij prijsvolgers zijn.

Onder deze omstandigheden kunnen de aanbieders binnen een regio zelf de prijs bepalen. Prijs heeft niet de functie van 'market clearing'. Bij het vaststellen van de prijs wordt uiteraard gekeken naar de kostprijs, maar die is niet bepalend; als een hogere prijs kan worden gerealiseerd, doen gemeenten dat wel (in de regio's waar de vraag hoog is). Waar de vraag laag is, wordt grond soms uitgegeven beneden de huidige kostprijs (al kan de uitgifteprijs wel boven de boekwaarde zijn). En soms worden subsidies gegeven in de vorm van niet doorberekende kostenposten, zoals de kosten van ontsluiting op het wegennet.

Misbruik door gemeenten van hun sterke marktpositie komt eigenlijk niet voor; hiervoor zijn vier redenen. Ten eerste bieden gemeenten die grond niet aan om commerciële redenen en ze hoeven derhalve niet de maximaal haalbare prijs te halen. Ten tweede berekenen gemeenten in een regio de omvang van de vraag ('de behoefte') en zien zij het als hun taak om daarin te voorzien: er is tussen bedrijven dus geen concurrentie om een perceel. Ten derde kan een gemeente in bijzondere gevallen een lagere prijs afspreken met een bedrijf, zonder dat dit algemeen bekend wordt. Dit komt voor wanneer gemeenten graag bepaalde bedrijven willen aantrekken, met name vragers van buiten de regio, die wel gevoelig zijn voor de hoogte van de prijs. Dit betekent dan wel een schending van de kartelafspraken met andere gemeen-

ten. Ten vierde komen de prijzen niet boven een bepaald niveau, omdat dat concurrentie zou uitlokken met particuliere aanbieders (het is een 'contestable market'); gemeenten willen hun monopolie op de regionale markt voor bedrijventerreinen niet kwijt.

De vragers weten waar het aanbod te vinden is, namelijk bij de plaatselijke gemeenten. De grotere gemeenten hebben zelfs een bedrijfscontactfunctionaris die goede contacten onderhoudt met de plaatselijke bedrijven om in hun vraag te kunnen voorzien. Als een bedrijf een bedrijfshuisvestingsmakelaar in de regio om advies vraagt voor het kopen van grond (in tegenstelling tot een gebouw), wordt het meestal doorverwezen naar de gemeente.

Bedrijven hebben dus geen keuze tussen aanbieders, maar dat ambiëren ze ook niet: hun zoekkosten zijn laag. Een bedrijf koopt alleen grond van een andere (particuliere) aanbieder als de regionale gemeenten eisen stellen waar het bedrijf niet aan kan of wil voldoen, en een particuliere aanbieder ook geschikte grond in de verkoop heeft.

Bovenstaande vragers zoeken grond in hun regio, maar ook de incidentele bedrijven die grond buiten hun regio zoeken, hebben lage zoekkosten. Het totale aanbod in Nederland is via een document (het IBIS) voor iedereen beschikbaar, en iedere gemeente wil graag informatie verstrekken over haar aanbod, bijvoorbeeld op de website.

De ruimtelijke gevolgen

De beschreven marktwerking heeft ruimtelijke gevolgen die niet in alle opzichten gunstig zijn en die daarom aanleiding zouden moeten zijn voor een verandering. Kritiek op de huidige marktwerking komt op dit moment vooral uit de hoek van mensen die bezorgd zijn over het overmatige ruimtegebruik, maar er zijn ook andere ruimtelijke effecten.

Een belangrijk gevolg van de huidige marktwerking is dat het totale areaal bedrijventerreinen zich vrij gemakkelijk uitbreidt. Deze snelle uitbreiding is in strijd met het beleid van zorgvuldig ruimtegebruik en de bescherming van de open ruimte. De marktprocessen tussen vragers en aanbieders verlopen soepel: de aanbieders zijn overheidsinstanties die het als hun publieke taak zien altijd bouwrijpe grond beschikbaar te hebben; de vragende bedrijven weten dat ze altijd grond kunnen vinden via de gemeenten.

Het beperken van die uitbreiding is niet eenvoudig. Het verhogen van de grondprijs zal de uitbreiding bijvoorbeeld slechts beperkt beïnvloeden; de investeringen in grond en gebouwen vormen immers slechts een klein aandeel in de totale investeringen van een bedrijf. De enige manier om de snelle uitbreiding tegen te gaan, zou het creëren van schaarste kunnen zijn. Als gemeenten minder bedrijventerreinen aanbieden, zijn bedrijven gedwongen hun perceel intensiever te gebruiken. Een bedrijf dat wil uitbreiden en geen grond kan vinden, zal immers meer moeten produceren op zijn bestaande perceel.

De marktwerking zorgt niet alleen voor een snelle uitbreiding van bedrijventerreinen, maar ook voor een toenemende functiescheiding. Een negatief bijeffect van de functiescheiding is dat woon-werkverplaatsingen langer

worden. Hoewel het huidige beleid is gericht op functiemenging, geven gemeenten hier slechts lippendienst aan. Een gemeente bestemt grond buiten de stad eerder voor bedrijvigheid dan voor wonen. Om én bedrijven te behouden of te laten groeien én woningen te laten bouwen, stimuleert de gemeente bedrijven juist om te verhuizen naar nieuwe bedrijventerreinen. De vrijkomende bouwgrond wordt gebruikt voor de woningbouw. Deze werkwijze heeft overigens als positief bijeffect dat ze enerzijds de klachten van bewoners over bedrijven vermindert en anderzijds de ergernis van bedrijven over die klagende bewoners.

De marktwerking leidt ook tot een slechtere kwaliteit en tot veroudering van bedrijventerreinen. Zo zorgt de hierboven beschreven functiescheiding voor monofunctionele, onaantrekkelijke en in de avond verlaten werkomgevingen.

Bovendien leidt het ruime aanbod ertoe dat bedrijven niet geneigd zijn hun grond en pand duurzaam en intensief te gebruiken; het is vaak gemakkelijker om te verhuizen dan een bestaand pand goed te onderhouden of aan te passen aan veranderende technische of functionele eisen. In tegenstelling tot bedrijven hechten vastgoedbeleggers wel belang aan een goede staat van onderhoud, maar door de huidige arrangementen op de grondmarkt is het voor hen niet interessant om in bedrijventerreinen te investeren.

De acceptatie van deze bijzondere marktwerking is ook de oorzaak van de ongeloofwaardige prognoses van het CBS en het Ministerie van VROM. Genoemde gevolgen en uitkomsten van de huidige marktwerking worden als normaal geacht; ze geven de parameters voor de prognosemethoden, waardoor het totale areaal bedrijventerreinen snel blijft groeien. Dat is de reden waarom de officiële prognoses ongeloofwaardig hoog, en ook ongewenst, zijn.

De rol van de overheid

De werking van deze grondmarkt wordt voor een groot deel bepaald door het gemeentelijk beleid. Gemeenten stellen de meeste relevante regels vast en ze domineren het aanbod. Ze houden deze vinger aan de pols omdat ze met het aantrekken van bedrijven de plaatselijke economie en werkgelegenheid willen stimuleren. De gemeente betaalt daarnaast ook een hoge prijs voor haar grote invloed.

Het is frappant dat niemand weet wat de invloed van dit beleid is op de economie en werkgelegenheid – noch op plaatselijk, noch op regionaal en nationaal niveau. Deze situatie roept een aantal vragen op. Stimuleert het aanbieden van grond voor productiebedrijven op deze manier de economische en werkgelegenheidsgroei, faciliteert het die groei, of is het voor die groei helemaal niet nodig? Is de werkgelegenheid die op een nieuw terrein komt ook nieuw, of is zij van elders daar naar toe verplaatst? Wat zijn de effecten op nationaal niveau?

Een paar partiële antwoorden kunnen worden gegeven. Uit ons onderzoek is ten eerste gebleken dat het verstrekken van grond niet per se leidt tot meer bedrijvigheid; als bedrijven zich ergens niet willen vestigen, doen ze

dat ook niet. Ten tweede kan het zijn dat het aanbod niet in alle opzichten aan de eisen van de bedrijven voldoet. De gemeenten die de grond aanbieden, bepalen immers de kwaliteit – niet alleen om goed aan de eisen van de vragers te voldoen, maar ook om aan publieke beleidsdoelstellingen te voldoen, zoals duurzaamheid. Ten derde creëert de marktwerking geen goede marktomstandigheden voor bedrijven die liever huren dan kopen; deze markt komt nauwelijks van de grond.

De transactiekosten worden in de huidige marktwerking voor een groot deel gedragen door de gemeentelijke overheid. Dit onderzoek heeft de twee belangrijkste kosten geïdentificeerd: enerzijds de kosten van het gemeentelijk apparaat voor het aanleggen en uitgeven van percelen op bedrijventerreinen (bedrijfscontactfunctionarissen, plannenmakers, personeel voor acquisitie nieuwe bedrijven) en anderzijds de rentelasten van het in voorraad houden van grond, de voorraad ruwe bouwgrond en de voorraad uitgeefbaar terrein. Voor heel Nederland bedragen alleen die rentelasten al tussen de 150 en 185 miljoen euro per jaar. Daarnaast draagt de rijksoverheid de kosten voor het in beeld brengen van het aanbod door het Intergraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS).

De overheid draait niet alleen op voor de transactiekosten, maar ook voor de herstructureringskosten. Bedrijventerreinen verouderen snel, doordat bedrijven hun pand en perceel slecht onderhouden en ook niet investeren in de rest van het terrein. De kosten voor onderhoud en herstructurering komen zo uiteindelijk terecht bij de gemeente.

Voor een verantwoorde beleidskeuze zou onze evaluatie van het huidige beleid moeten worden aangevuld met een verkenning van alternatieven. Zouden dezelfde effecten ook worden bereikt met een andere sturing van de grondmarkt voor bedrijvigheid? Tegen welke kosten? En met welke neven-effecten voor de ruimtelijke inrichting?

Meer inzicht in de financiële aspecten van het aanbieden van bedrijventerreinen is sowieso nodig om de haalbaarheid van alternatieve modellen te beoordelen. Het is bijvoorbeeld de wens van onder andere het Ministerie van Economische Zaken dat marktpartijen een grotere rol op deze markt zouden vervullen. De bereidheid van commerciële actoren wordt bepaald door de winstmogelijkheden ten opzichte van de risico's. Wij hebben de indruk dat commerciële partijen deze markt niet aantrekkelijk vinden. Immers, als zij het wel lonend hadden gevonden, hadden zij al uitgebreid grondposities ingenomen op bestemde bedrijventerreinen.

DE VIER CASESTUDYGBIEDEN: BEDRIJVENTERREINEN

De keuze van de casestudygebieden

Voor de markt in grond voor bedrijventerreinen hebben we vier casussen onderzocht: vier terreinen en de daarbij horende steden en regio's. De casestudy's vormen zowel een nuttige als kleurrijke aanvulling op informatie uit de reeds bestaande interviews en het literatuuronderzoek.

De algemene feiten over de casusterreinen zijn ontleend aan het IBIS; dit systeem verzamelt van alle bedrijventerreinen in Nederland de gegevens over prijzen, oppervlakte, aanbieder van de grond en over een aantal beperkingen ten aanzien van de bebouwing en het gebruik (onder andere milieuzonering¹).

Daarnaast hebben we de bij de casussen betrokken actoren geïnterviewd en hun schriftelijke documenten bestudeerd; het gaat hierbij om de gemeente, Kamers van Koophandel, provincie, plaatselijke makelaars in bedrijfs-onroerend goed en de op de terreinen gevestigde bedrijven.

Elk casestudygebied is een groot bedrijventerrein dat recent ontwikkeld is en dat nog steeds uitgeefbare gronden in de aanbieding heeft. We hebben gekozen voor terreinen die verspreid liggen over Nederland, om de diversiteit in marktsituaties zo groot mogelijk te laten zijn. Om die reden is er ook gezocht naar specifieke marktsituaties, zoals de invloed van herstructureringslocaties binnen de gemeente en de aanwezigheid van particuliere marktpartijen in het aanbod van bedrijventerreinen.

Uiteindelijk is er gekozen voor de volgende casussen:

- Kievitsmeent in de gemeente Ede: een terrein met een hoge vraag en hoge prijzen, maar buiten de directe invloedssfeer van de Randstad omdat de situatie daar door de vele concurrentie onoverzichtelijk is;
- Kooypunt in de gemeente Den Helder: een terrein met een lage vraag en lage prijzen, gelegen in de periferie van Nederland;
- De Brand in de gemeente Den Bosch: een terrein met een hoge vraag en hoge prijzen, eventuele concurrentie met een binnen de gemeente aanwezig terrein dat door particuliere marktpartijen is ontwikkeld.
- Vossenbergh-West in de gemeente Tilburg: een terrein met een hoge vraag en hoge prijzen, eventuele concurrentie met een binnen de gemeente aanwezig terrein waar herstructurering heeft plaats gevonden;

1. Bij milieuzonering wordt bedrijventerrein gesegmenteerd in deelgebieden. In de afzonderlijke deelgebieden worden afhankelijk van de bedrijfsactiviteiten bedrijven al dan niet toegestaan. Dit gebeurt veelal aan de hand van een door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgestelde lijst van bedrijfstypen (VNG 1999). Per bedrijfstype is bepaald welke afstand ten opzichte van een 'rustige woonwijk' moet worden aangehouden. De standaard gebruikte milieuzonering is die van 1 en 2 (licht), 3 en 4 (middelzwaar) en 5 en 6 (zwaar).

KIEVITSMEENT

Provincie	Gelderland
Gemeente	Ede
Bruto oppervlakte	43 ha
Netto oppervlakte	33 ha (77%)
Netto uitgegeven (2003)	18 ha (55%) (25 ha eind 2004)
Minimale verkoopprijs (2003)	90 €/m ²
Maximale verkoop prijs (2003)	145 €/m ²

Aantal bedrijven (LISA 2003)	11 (35 eind 2004)
Aantal banen (LISA 2003)	204 (875 eind 2004)
Aantal banen/ha netto uitgegeven terrein	11,33 (35 eind 2004)
Maximaal bebouwingpercentage	80%
Milieucategorie/hindercategorie	1 t/m 4.1 aan de noordkant, elders 3.1 t/m 4.2
Maximale bouwhoogte	18 meter
Parkeernorm	Parkeren op eigen terrein

De gemeente Ede besteedt veel aandacht aan haar bedrijventerreinen. Bedrijventerreinen nemen een groot deel van de bebouwde kom in beslag. De gemeente wil doorgaan met het aanbieden van terreinen aan bedrijven, zowel om de bestaande als om de te verwachten werkloosheid (door sluiting van Enka en bezuiniging bij Defensie) het hoofd te bieden. Ede is een belangrijke 'werkstad' met betrekkelijk hoge prijzen voor bouwgrond.

Met de aanleg van terrein De Vallei wilde de gemeente de verscheidenheid aan bedrijvigheid vergroten door bedrijven aan te trekken met relatief veel hoog opgeleide medewerkers en een niet-vervuilend productieproces. De Vallei voldeed echter niet aan de verwachtingen. Zo liet de uitgifte van percelen te wensen over.

De gemeente Ede besloot hierop, in overleg met andere gemeenten uit de regio en met de provincie, een nieuw bedrijventerrein aan te leggen met een ander type bedrijvigheid: Kievitsmeent. In het streekplan is het gebied ten westen van Ede aangewezen als bedrijventerrein dat zich kan ontwikkelen tot zogenaamde vierdelijnsknoppunt, 'een relatief kleinschalige ruimtelijke concentratie van economische activiteiten zoals *public warehousing*, diensten met een hoge toegevoegde waarde, eventuele multimodale overslag, en collectie en distributie van goederen'.

Het terrein is ontwikkeld voor zwaar milieuhinderlijke bedrijven, voor transport- en distributiebedrijven en – langs de N224 – voor lichte bedrijvigheid. In de regio was er vooral een tekort aan terreinen voor zwaar milieuhinderlijke bedrijven; verplaatsen van deze bedrijven uit woonwijken was hier-

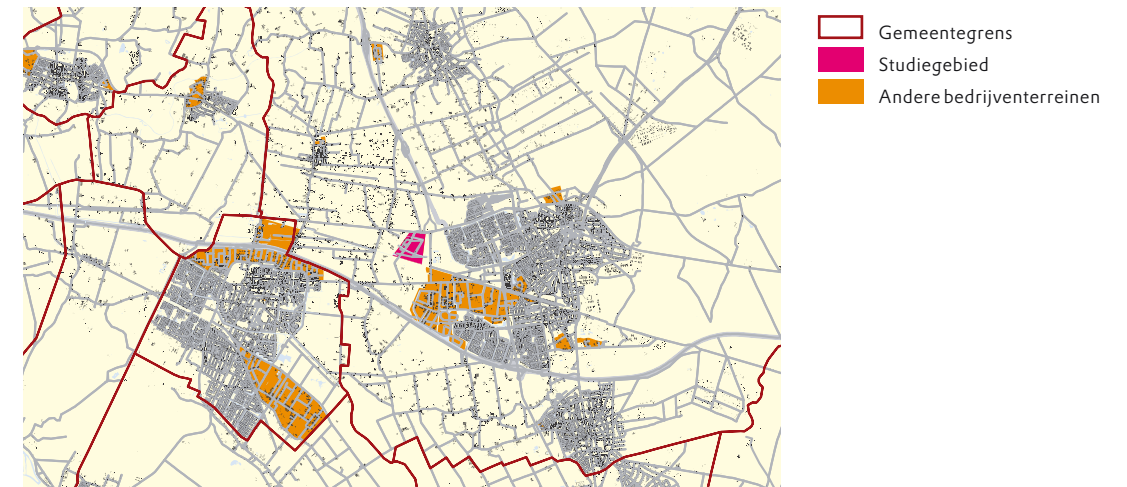
door moeilijk. Kievitsmeent vervult derhalve een regionale functie en ontving daarom een subsidie (STIREA). Vanwege de regionale functie concurreert Kievitsmeent niet met andere terreinen in de gemeente en in de regio; de dichtstbijzijnde locaties voor zware industrie liggen in Tiel en Duiven.

De milieuzonering in het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan bepalen dat de bedrijven met de grootste hinder in het centrum van het terrein worden gebouwd. Om dit centrum is een aarden wal aangelegd die de geluidsoverlast moet beperken. Het terrein moet daarnaast ruimte bieden aan een sociale werkvoorziening met aannemersactiviteiten, een drukkerij en een kwekerij.

De locatie is geschikt voor dit soort milieuhinderlijke bedrijvigheid. Ze wordt aan de zuidkant begrensd door de spoorlijn Utrecht-Arnhem (en straks ook door de HSL); aan de oostkant door de in 2004 geopende A30, en in de zuidwest-hoek staat een gierverwerkingsinstallatie. Aan de noordkant biedt de N224 een ontsluiting. Volgens de ISEV (Interprovinciaal Structuurvisie Ede-Veenendaal) moet er nóg een bedrijventerrein worden aangelegd. De locatie hiervoor is direct ten zuiden van Kievitsmeent aan de andere kant van de spoorlijn.

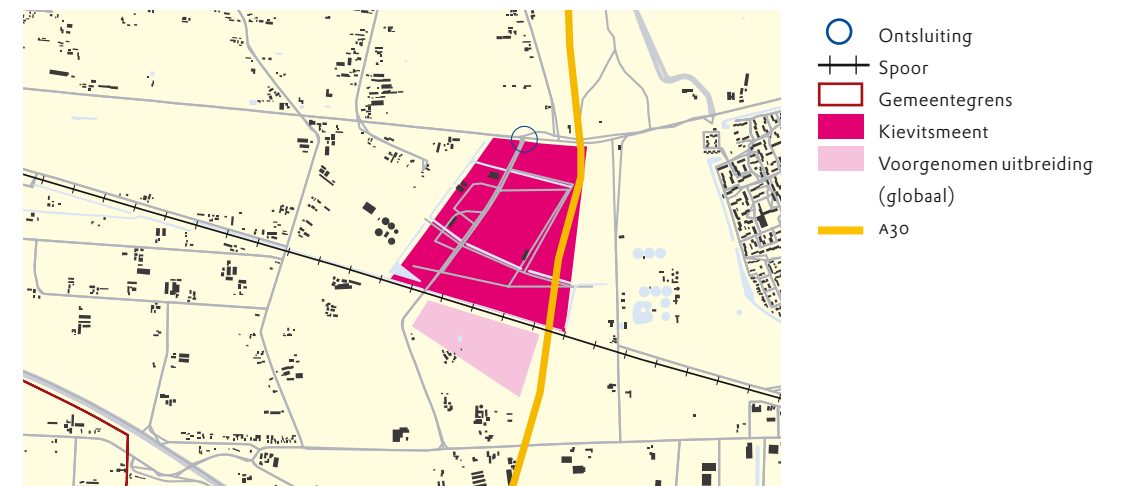
Bij het aanleggen van Kievitsmeent deden zich weinig problemen voor. De grond wordt bouwrijp uitgegeven onder een aantal privaatrechtelijke voorwaarden, waaronder een toestemmingsregeling bij doorverkoop, een regeling over uitrit, en verplicht lidmaatschap van een Vereniging van Eigenaren. Onder de kopers van de grond bevindt zich een aantal projectontwikkelaars.

Figuur 38. Overzichtkaart ligging bedrijventerreinen in gemeente Ede



Bron: IBIS (2003)/bewerking RPB

Figuur 39. Bedrijventerrein Kievitsmeent



Bron: IBIS (2003) en gemeente Ede/bewerking RPB



KOOPYPUNT

Provincie	Noord-Holland	Maximaal bebouwingpercentage	75%
Gemeente	Den Helder	Milieu-categorie/hindercategorie	1t/m3 (in de praktijk ook al 4 en 5, maar dit is nog niet uitgesproken)
Bruto oppervlakte	38 ha	Maximale bouwhoogte	18 meter
Netto oppervlakte	27 ha (71%); 20 ha is nu uitgeefbaar	Parkeernorm	Afhankelijk van de aard van het bedrijven te bebouwen oppervlakte
Netto uitgegeven (2003)	4 ha (15%)		
Minimale verkoopprijs (2003)	84€/m ²		
Maximale verkoopprijs (2003)	84€/m ²		
Aantal bedrijven (LISA 2003)	46		
Aantal banen (LISA 2003)	446		
Aantal banen/ha netto uitgegeven terrein	111,5		

Industriepark Kooypunt ligt ten zuiden van de bebouwing en het vliegveld van Den Helder, en bestaat uit drie delen. Het eerste deel van het terrein is in de jaren 80 ontwikkeld voor grotere bedrijven en met name voor bedrijvigheid in de offshore-industrie. Hoewel werd verwacht dat de aanwezigheid van de luchthaven bedrijven zou aantrekken, bleek de vraag dun. De uitgifte van het eerste deel heeft dan ook lang geduurd. Hierdoor is pas laat begonnen met het ontwikkelen van het tweede deel van het terrein; de grond hiervoor is in 1996 verworven, waarbij zich weinig problemen voordeden. Op dit moment worden de percelen uitgegeven. De bedrijven die zich er vestigen komen vooral uit de gemeente zelf. Het derde en meest zuidelijke deel is nog in gebruik als bollengrond en wordt pas in de toekomst aangekocht, bouwrijp gemaakt en uitgegeven wanneer de vraag dit noodzakelijk maakt.

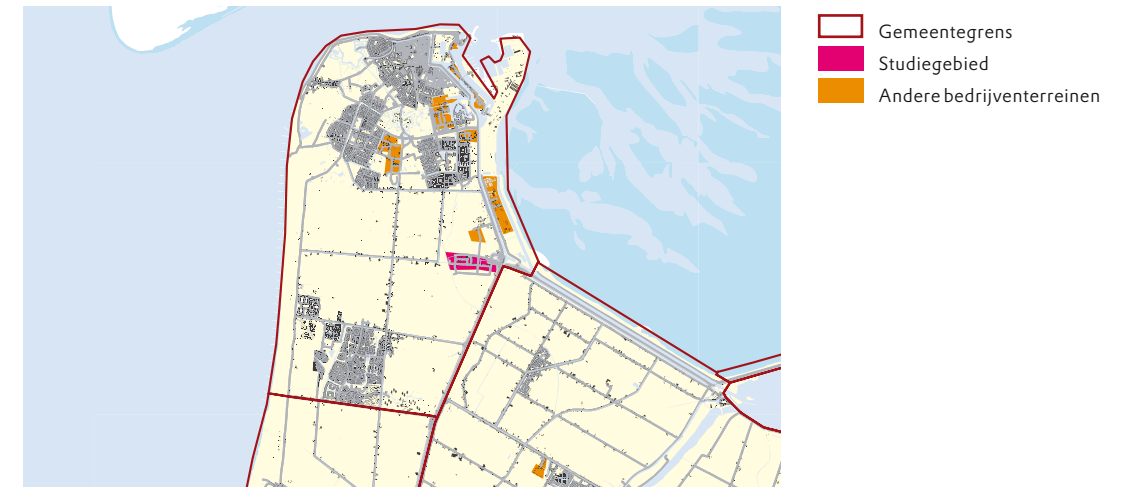
Kooypunt zou concurrentie kunnen ondervinden van andere terreinen, maar in de praktijk blijft die beperkt. In de gemeente liggen nog twee bedrijventerreinen, Oost-oever en West-oever, ontsloten over water, en beide zijn al volledig uitgegeven. In de regio is er de concurrentie van het Regionaal Bedrijvenpark Robbenplaat in Wieringermeer, maar in de praktijk fungeren beide terreinen naast

elkaar; de acquisitie van bedrijven voor beide terreinen gebeurde tot voor kort door dezelfde persoon. Verder is er potentiële concurrentie met Schagen, maar Schagen heeft besloten om niet verder uit te breiden met bedrijventerreinen. Voor het aantrekken van grote bedrijven is er ook concurrentie met Heerhugowaard, Alkmaar, IJmuiden en Amsterdam. Op het terrein wordt alleen bouwrijpe grond aangeboden. Sommige grotere bedrijven laten een ontwikkelaar ontwikkelen en huren, bijvoorbeeld via erfpacht.

Hoewel Kooypunt in de buurt ligt van water, spoor en hoogwaardige ICT-infrastructureur, is het terrein alleen over de weg ontsloten. Wel heeft het een gunstige ligging ten opzichte van het vliegveld. Bij de ontsluiting in het oosten zijn wat kleinere bedrijven gesitueerd. Aan de 'achterkant', tegen het spoor, bevinden zich de grotere bedrijven uit een hogere milieucategorie.

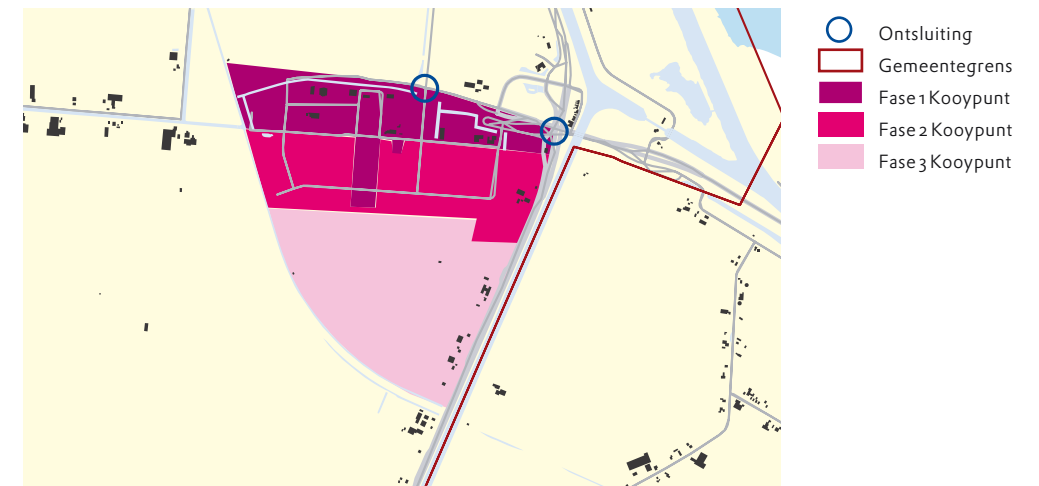
Het vigerend bestemmingsplan is het bestemmingsplan landelijk gebied uit 1980. Op dit moment is er een nieuw bestemmingsplan in procedure gebracht. Er worden geen hoge eisen gesteld aan soort bedrijvigheid, architectuur of verkaveling van het terrein.

Figuur 40. Overzichtskaart ligging bedrijventerreinen in gemeente Den Helder



Bron: IBIS (2003)/bewerking RPB

Figuur 41. Bedrijventerrein Kooypunt



Bron: IBIS (2003) en gemeente Den Helder/bewerking RPB



DE BRAND

Provincie	Noord-Brabant	Maximaal bebouwingpercentage	Geen maximum, wel een minimum van 40%
Gemeente	Ede	Milieu categorie/hindercategorie	2 t/m 4 en milieuzonering
Bruto oppervlakte	91 ha	Maximale bouwhoogte	12, 15 of 20 meter, afhankelijk van de locatie
Netto oppervlakte	54 ha (59%)	Parkeernorm	Kan worden gesteld bij grotere bedrijven met een hoge arbeidsintensiteit. Verder alle parkeerplaatsen op eigen terrein.
Netto uitgegeven (2003)	45 ha (83%)		
Minimale verkoopprijs (2003)	136€/m ² (2004: 180€/m ²)		
Maximale verkoopprijs (2003)	227€/m ² (2004: 275€/m ²)		
Aantal bedrijven (LISA 2003)	155		
Aantal banen (LISA 2003)	4.504		
Aantal banen/ha netto uitgegeven terrein	100,0		

Net als de gemeente Ede zag Den Bosch het aanbieden van bouwgrond op bedrijventerreinen als belangrijk middel om de werkloosheid te keren. In 1984 bedroeg de werkloosheid in Den Bosch 23 procent; nu ligt die rondom de 7 procent. Tegenwoordig vinden veel bedrijven Den Bosch een aantrekkelijke locatie en de (vraag) prijzen voor bedrijventerreinen zijn dan ook betrekkelijk hoog. De samenstelling van de bedrijvigheid is aan verandering onderhevig. De 'maakbedrijven' verdwijnen, dienstverlenende bedrijven komen. Dit heeft gevolgen voor een aantal van de traditionele terreinen, die nu aan het verouderen zijn (De Rietvelden, De Vutter).

De gemeente streeft ernaar een variatie aan types bedrijventerrein aan te bieden, in overleg met andere gemeenten in de regio (het Waalbos-verband). Het is de bedoeling dat terreinen elkaar op deze manier aanvullen en niet concurreren. Terrein De Brand moet in deze context vooral voorzien in de regionale behoefte van grootschalige bedrijven.

De Brand ligt aan de oostkant van de stad in de oksel tussen de A2 (waarop het zichtlocaties, maar geen directe ontsluiting biedt) en de N266 (die de ontsluiting wel geeft) en parallel hieraan de Zuid-Willemsvaart (zonder ontsluiting hieraan). Het bestemmingsplan is in 1996 vastgesteld en bevat een keur aan regels en richtlijnen over het soort bedrijven en waar zij zich binnen het terrein mogen vestigen. De richtlijnen betreffen ook landschappelijke en architectonische bepalingen.

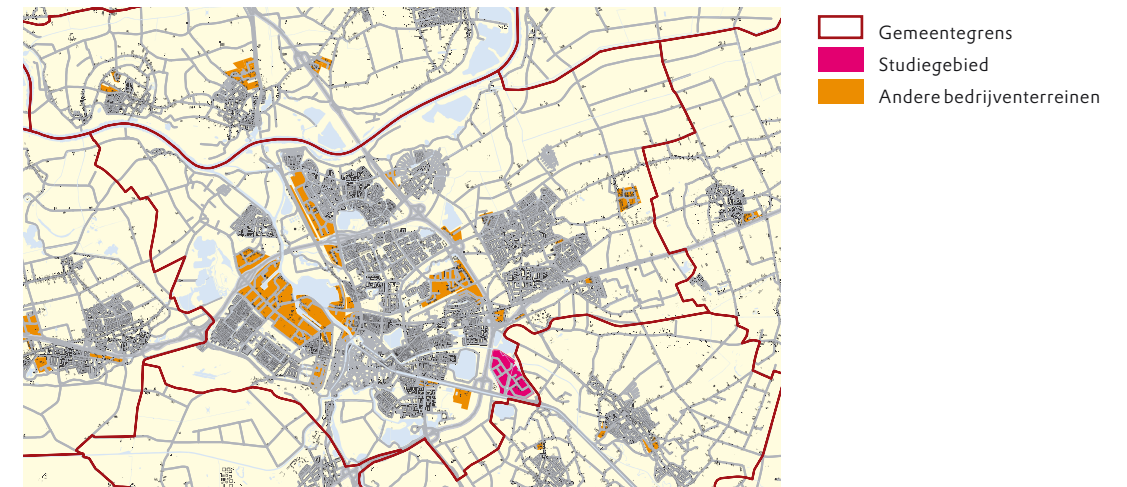
In het bestemmingsplan is veel aandacht besteed aan mobiliteit en parkeren. Er wordt een mobili-

teitsprofiel beoogd 'dat qua woon-werkverkeer overeenkomt met een rittenproductie die past bij een arbeidsintensiteit van niet meer dan 40 werknemers per hectare uit te geven grond.' Grote bedrijven (2 hectare en meer) met een arbeidsintensiteit van 60 werknemers per hectare moeten vrijstelling krijgen. Met een milieuzonering in het bestemmingsplan worden de bedrijven in de zwaarste milieucategorie in de zuidoost-hoek gegroepeerd.

Het terrein is niet zonder problemen ontwikkeld. In het begin lag het gebied binnen een andere gemeente (Den Dungen), waardoor de provincie tussen beide gemeenten moest bemiddelen. Provincie en gemeente Den Bosch waren het echter niet met elkaar eens. De provincie wilde de typen bedrijven beperken tot bedrijven die weinig mobiliteit veroorzaken. De gemeente wilde hetzelfde bereiken met een mobiliteitstoets. Uiteindelijk en na een gang naar de Raad van State is die mobiliteitstoets geaccepteerd.

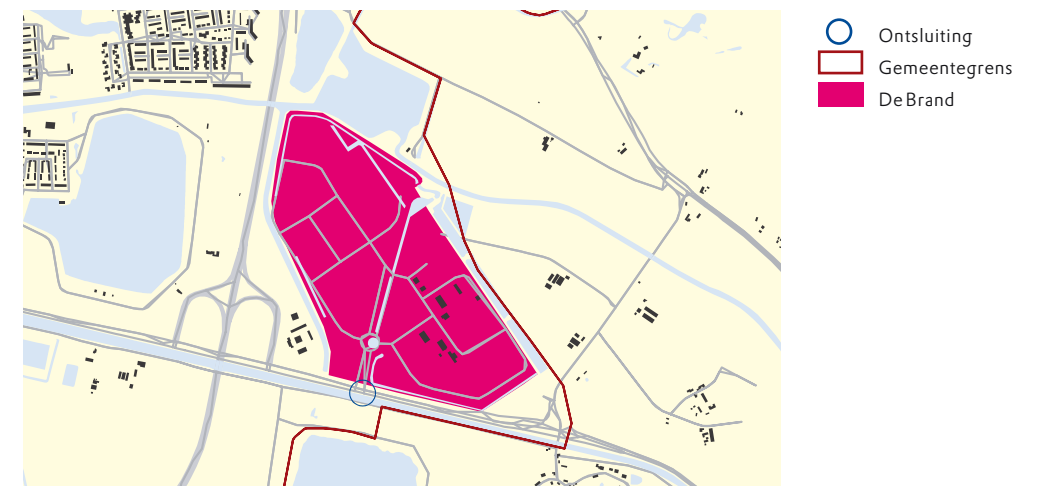
Ook waren er problemen met het verwerven van de gronden, want een deel was al door een speculant gekocht. Uiteindelijk heeft een ontwikkelaar de gronden gekocht. De grond wordt bouwrijp uitgegeven onder een aantal privaatrechtelijke voorwaarden, waaronder verplicht lidmaatschap van een Coöperatieve Vereniging. Voor deze constructie is gekozen, omdat zo'n lidmaatschap meer bindend is dan die van de Vereniging van Eigenaren. De Coöperatieve Vereniging regelt gemeenschappelijke zaken zoals beveiliging, ophaal bedrijfsafval en verzorging groenvoorzieningen.

Figuur 42. Overzichtskaart ligging bedrijventerreinen in gemeente Den Bosch



Bron: IBIS (2003)/bewerking RPB

Figuur 43. Bedrijventerrein De Brand



Bron: IBIS (2003) en gemeente Den Bosch/bewerking RPB



VOSSENBERG-WEST

Provincie	Noord-Brabant	Aantal banen/ha netto uitgegeven terrein	9,1
Gemeente	Tilburg	Maximaal bebouwing-percentage	West: maximaal 75%; Zuidwest: maximaal 70%; West II: nog te bepalen
Bruto oppervlakte	Circa 225 ha (West, Zuidwest en West II gezamenlijk)	Milieucategorie/hinder-categorie	2 t/m 4 en milieuzonering
Netto oppervlakte	Circa 170 ha	Maximale bouwhoogte	West: 15 meter (vrijstelling onder voorwaarden mogelijk); Zuidwest: 10-20 meter (bouwhoogte afhankelijk van locatie, vrijstelling onder voorwaarden mogelijk tot maximaal 50%); West II: nog te bepalen.
Netto uitgegeven (2003)	52 ha (30%); 19 ha is terstond uitgegeven op West en Zuidwest; West II nog niet beschikbaar voor uitgifte	Parkeernorm	West en Zuidwest: minimaal 0,5 parkeerplaats per werknemer; West II: nog te bepalen
Minimale verkoopprijs (2003)	(2003) 88€/m ² (grootschalig) (2005: 91€/m ²), 115€/m ² (kleinschalig) (2005: 120€/m ²). Voor zichtlocaties geldt een toeslag van 25% op de standaard verkoopprijs		
Maximale verkoopprijs (2003)	n.v.t.		
Aantal bedrijven (LISA 2003)	15		
Aantal banen (LISA 2003)	534		

Vossenberg-West ligt in het noordwesten van de gemeente Tilburg. Vossenberg-West vormt een verdubbeling van de oppervlakte van het bedrijventerrein Vossenberg, dat vanaf 1980 is aangelegd. Het bedrijventerrein Vossenberg-West bestaat uit de bestemmingsplangebieden West, Zuidwest (gezaamenlijk aangeduid als West I) en West II (gebied tot aan de nog aan te leggen rondweg; de noordwest-tangent). Voor West II is op dit moment nog geen bestemmingsplan met als bestemming bedrijventerrein vastgesteld. Vossenberg en Vossenberg-West zijn voornamelijk bestemd voor grootschalige gemengde bedrijven.

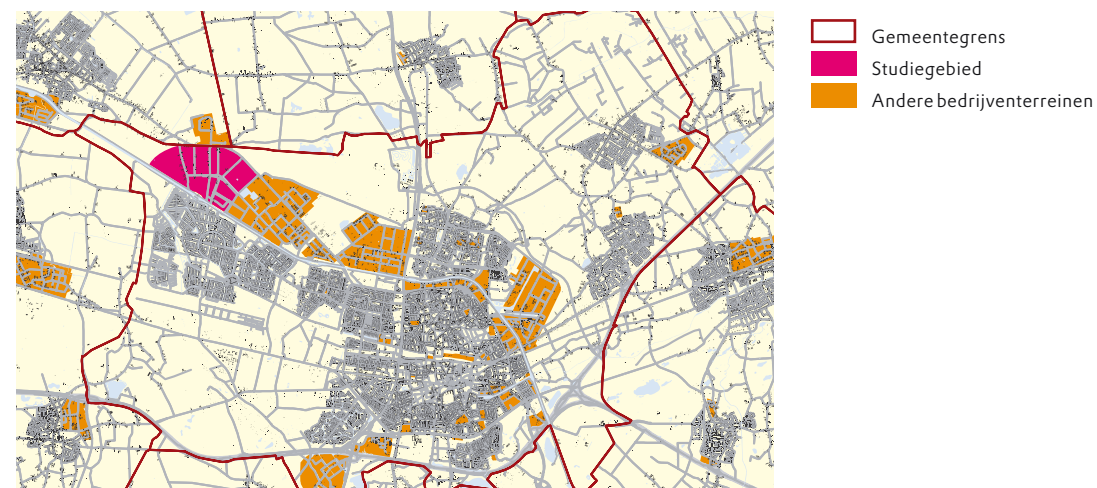
Tot op heden gaf de werving van de gronden weinig problemen, maar het wordt volgens de gemeente wel steeds moeilijker om de gronden te kopen. De verwervingsprocedure duurt steeds langer en gaat een tijdige ontwikkeling van het terrein in de weg zitten.

Van concurrentie met andere terreinen is eigenlijk geen sprake. Alternatief aanbod in dit deel van de markt is in Brabant weliswaar te vinden in Roosendaal, Eindhoven en Moerdijk. Maar zij zijn strikt genomen geen concurrenten door de onderlinge samenwerking en afstemming.

Vossenberg-West is ontsloten over de weg en in de toekomst ook over het water. De ontsluiting over de weg leidt op dit moment tot filevorming doordat de geplande rondweg (die aansluit op de A261 en de A58) nog niet is gerealiseerd. De ontsluiting over het water gaat via het Wilhelminakanaal en zorgt voor een verbinding met de Maas en het Haringvliet.

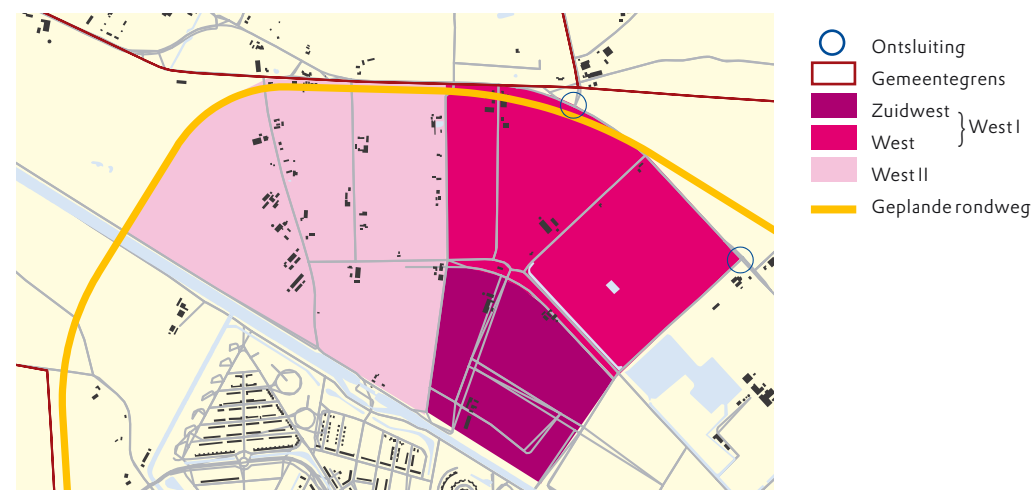
In 1997 ontving de gemeente Tilburg een STIREA-subsidie van 7,5 miljoen gulden voor de aanleg van West I. De motivatie hiervoor lag in de regionale functie van het terrein. Er was in de regio een tekort aan kavels voor bedrijven die veel ruimte vragen (onder andere de vervoersector). Ook de mogelijkheden voor gecombineerd vervoer die zouden ontstaan door de gecombineerde ontsluiting over weg, water en rail waren argumenten voor de aanleg. De gemeente kon de exploitatie echter niet rond krijgen, waarna de ontsluitingsplannen voor Vossenberg-West werden versoerd. De kosten zijn verlaagd door te kiezen voor een langshaven in plaats van een insteekhaven en daarnaast is de spoorontsluiting geschrapt. De oorspronkelijke opties voor de ontsluiting van het terrein bleken bij nader inzien ook niet noodzakelijk. De opbrengsten zullen hoger

Figuur 7. Overzichtskaart ligging bedrijventerreinen in gemeente Tilburg



Bron: IBIS (2003)/bewerking RPB

Figuur 8. Bedrijventerrein Vossenberg-West



Bron: IBIS (2003) en gemeente Tilburg/bewerking RPB



uitvallen, doordat als gevolg van deze aanpassingen extra grond kan worden uitgegeven.

Naast het exploitatieprobleem speelt nog een probleem. Het oorspronkelijke bestemmingsplan voor West II is bij de Raad van State 'gesneuveld' op de geluidszonering. Voor het totale gebied Vossenbergr-West zijn momenteel drie verschillende bestemmingsplannen van toepassing. De geluidszonering van de uitbreiding heeft invloed op bestaande gebieden (en vice versa) en moet daarom ook in die bestemmingsplannen worden opgenomen. Doordat het bestemmingsplan voor West II is vernietigd, kan de geluidszonering ook niet worden opgenomen in de aangrenzende bestemmingsplannen. Gevolg is dat bedrijven met een hoge geluidsbelasting alleen centraal in West I kunnen worden geplaatst, of zelfs

helemaal niet kunnen worden geaccommodeerd. De aanleg van de geplande rondweg wordt door de problemen met het bestemmingsplan ook vertraagd. Hierdoor blijft de ontsluiting problematisch.

Parkmanagement vormt een integraal onderdeel van de ontwikkeling en uitgifte van het gebied West I. Bedrijven verplichten zich bij de aankoop van grond om lid te worden van een Vereniging van Eigenaren. In de verkoopakte wordt de bijdrage standaard geregeld en deze verplichting gaat bij verkoop mee over naar de nieuwe eigenaar. In de standaard koopovereenkomst wordt tevens een bouwplicht opgenomen. Wordt daaraan niet voldaan, dan worden boetes opgelegd of heeft de gemeente het recht van eerste terugkoop.

Conclusies

CONCLUSIES

Inleiding

In dit laatste hoofdstuk komen we terug op de drie vragen die we in dit onderzoek hebben willen beantwoorden: Hoe werken grondmarkten? Wat is de invloed van overheidsmaatregelen op de grondmarkt en wat zijn hiervan de ruimtelijke gevolgen? Hoe kunnen de inzichten in de werking van grondmarkten beter worden toegepast om het overheidsbeleid te verbeteren?

Als eerste keren we daarvoor terug naar het theoretisch kader van de institutionele economie, dat de basis was voor onze analyse van de grondmarkt. We evalueren hierbij of het kader zijn nut heeft bewezen. Vervolgens gaan we in op de werking van de twee sectorale grondmarkten: de grondmarkt voor landbouwgrond en die voor bedrijvigheid. Hierbij komen ook de ruimtelijke gevolgen aan bod. De rol van de overheid evalueren we in een afzonderlijke paragraaf. Als laatste gaan we in op de derde onderzoeksvraag naar mogelijke verbeteringen van het overheidsbeleid. Aanleiding tot beleidsverandering is er wel degelijk, zo is gebleken uit de analyse van de twee sectorale grondmarkten. Bij de huidige marktwerking treden er namelijk belangrijke neveneffecten op, waar de rol van de overheid mede debet aan is. Een mogelijk andere rol voor de overheid vertalen we in een drietal 'gedachte-experimenten voor een andere koers'. We eindigen dit hoofdstuk met een korte slotbeschouwing.

Het theoretisch kader toegepast op de grondmarkt

Het theoretisch kader van de institutionele economie is zeer nuttig gebleken bij ons empirisch onderzoek naar de grondmarkten. Het heeft ten eerste geleid tot een beter begrip van de markt en de marktuitskomsten, door te focussen op marktwerking in plaats van op marktuitskomsten en door de rol van regels en transactiekosten te benadrukken. Ten tweede kwamen er andere uitkomsten van de huidige marktwerking in beeld; naast de prijs bleken ruimtelijke effecten een belangrijke uitkomst te zijn. De institutionele theorie bracht tot slot naar voren dat het moeilijk is wijzigingen aan te brengen in een marktarrangement; dit wordt padafhankelijkheid genoemd.

Marktwerking en marktuitskomsten

Door empirisch onderzoek inzicht krijgen in de marktwerking was de insteek van deze studie. Voor dit doel is een theoretisch kader ontleend aan de institutionele economie geschikter dan het kader van de neoklassieke economie. In tegenstelling tot de neoklassieke economie gaat de institutionele economie namelijk uit van marktwerking en niet van marktuitskomsten. Zij onderzoekt de markt daarbij bovendien empirisch en gaat niet – zoals de neoklassieke economie – uit van veronderstellingen over het gedrag van vragers en aanbieders.

Volgens de institutionele economie kunnen vragers en aanbieders elkaar vinden in verschillende structuren: de markt, het netwerk en de hiërarchie. In zo'n structuur kan een transactie tot stand komen door drie mechanismen: prijs, vertrouwen en opgelegde regels.

In de praktijk van beide onderzochte grondmarkten blijken actoren inderdaad te maken te hebben met deze verschillende structuren en mechanismen. Soms regelen kopers en verkopers hun zaken buiten de markt om: de verkoper vertrouwt bijvoorbeeld op de personen uit zijn netwerk. Binnen de landbouw zijn de lagere prijzen voor grond bij bedrijfsovernames binnen de familie hier een voorbeeld van (derde hoofdstuk). Het grote aanbod van grond op bedrijventerreinen en de lage prijs ervan (vierde hoofdstuk) is een ander voorbeeld van hoe de structuur van het netwerk en het mechanisme van vertrouwen de uitkomsten bepalen.

Het inzicht in de marktwerking helpt ook andere uitkomsten van de markt beter te begrijpen, namelijk de ruimtelijke gevolgen. Zo beïnvloedt de marktwerking de locatie en de hoeveelheid grond die voor een bepaalde sector wordt gebruikt, de intensiteit van het gebruik, de concentratie of spreiding van ruimtegebruik, de mate van functiescheiding, en de uitstraling van grond en gebouwen (onderhoud, beheer, landschap).

Regels

De regels op de grondmarkt zijn talrijk en zeer complex; er kan niet over de markt gesproken worden zonder de regels in de analyse te betrekken. Vrijwel iedere regel wordt op zijn beurt weer beïnvloed door andere regels.

Overheidsinstanties nemen allerlei maatregelen die direct of indirect op grondmarkten uitwerken. Ze ontwikkelen bijvoorbeeld wetten en regels, verstrekken subsidies en heffen belastingen. De complexiteit en het in elkaar haken van de regels zorgen ervoor dat een aanpassing van de ene regel leidt tot gevolgen voor andere regels en voor de marktuitskomsten. Doordat er zoveel overheidsregels en -acties zijn, hebben beleidsmakers vaak geen overzicht over al die maatregelen en de gevolgen daarvan voor de grondmarkt.

Hieronder noemen we als voorbeeld enkele schakels uit een complexe keten van regels en maatregelen. De hoogte van de grondprijs in de landbouw kan voor problemen zorgen bij bedrijfsovername. Die hoge grondprijs komt mede tot stand door:

- De hoogte van de huizenprijs, die wordt beïnvloed door onder andere de hypotheekrenteaf trek en de beperkte mogelijkheden binnen bestemmingsplannen.
- De hoogte van de prijs van bouwrijpe grond voor woningen, die wordt beïnvloed door de gehanteerde berekeningswijze (residuele grondwaardemethode) en door de kosten die door de grond opgebracht moeten worden (vereveningsproblematiek).
- Fiscale regelgeving waar boeren een beroep op kunnen doen.

De problemen bij bedrijfsovername worden vervolgens weer deels opgelost door regels die de overname moeten vergemakkelijken.

Transactiekosten

De transactiekosten betreffen zowel de kosten van het tot stand komen van de ruil als de kosten om de markt en de goederen die er verhandeld worden, te definiëren en af te bakenen. Vaak worden ze door overheidsinstanties gedragen, maar dat is niet altijd zo; soms draaien andere actoren op voor de kosten.

De transactiekosten kunnen aanzienlijk zijn en ze beïnvloeden bovendien de werking van de grondmarkt; toch worden ze nauwelijks erkend, laat staan gekwantificeerd. De hoogte van deze kosten, alsmede wie ze draagt, heeft gevolgen voor de marktuitskomsten.

Het volgende voorbeeld illustreert dat de transactiekosten het in het vierde hoofdstuk beschreven arrangement op de markt voor grond op bedrijventerreinen beïnvloeden. Voor bedrijven zijn er weinig onzekerheden bij het kopen van grond, waardoor ze snel en makkelijk overgaan tot het kopen ervan.

- De transactiekosten van het zoeken zijn laag. De markt is transparant; het is voor bedrijven gemakkelijk om het aanbod en de vraagprijzen van de verschillende aanbieders te vergelijken via het door de rijksoverheid bekostigde landelijke Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem (IBIS).
- De transactiekosten van het kopen van grond zijn laag. Veel van de onzekerheden die gepaard gaan met het kopen van ruwe grond (verkrijgen van bouwvergunning, wat gebeurt er op de aangrenzende kavels, bouwrijp maken en kosten ervan) worden door de gemeente gedragen. Zij hebben gemeentelijke contactfunctionarissen voor bedrijven, en planners in dienst.

Er zijn dus wel transactiekosten, maar die worden door anderen betaald, zoals de gemeenten. Behalve voor de hierboven genoemde kosten draaien zij ook op voor de kosten van acquisitie van nieuwe bedrijven.

Padafhankelijkheid

De institutionele analyse van het arrangement van de grondmarkt heeft zichtbaar gemaakt hoe goed regels, organisaties en praktijken op elkaar zijn ingespeeld. Wijzigingen aanbrengen kan niet zomaar, want alles hangt met elkaar samen. Het ontstaan van deze onderlinge samenhang in een arrangement wordt padafhankelijkheid genoemd. Net als met een ingesloten karspoo is het in de loop van de tijd steeds moeilijker, en slechts tegen hoge kosten mogelijk, om eruit te komen en een ander pad te gaan volgen. Meer in het algemeen: de instituties kunnen zo verweven zijn met het beleid dat voor het veranderen van dat beleid het nodig is gevestigde belangen te doorbreken en nieuwe kennis te genereren. Bovendien blijken de hoofdactoren in het arrangement de regels, organisaties en praktijken in de loop der jaren zo te hebben gevormd en aangepast, dat die regels, organisaties en praktijken hun belangen behartigen en hun positie binnen het arrangement versterken. Het wijzigen van delen van dat arrangement kan de belangen van die hoofdpersoon verzwakken.

Twee sectorale grondmarkten

De markt voor landbouwgrond

De huidige arrangementen op de grondmarkt voor landbouwgrond zijn onoverzichtelijk en complex geworden. Allereerst zijn er de laatste jaren steeds meer actoren en belanghebbenden van buiten de sector actief op de markt, zoals projectontwikkelaars. Ten tweede zijn er vele regels, subsidies en fiscaliteiten van invloed op de markt, waarop door de landbouw overigens zelf is aangedrongen omdat ze de sector de nodige voordelen opleveren. Ten derde is de overheid een complicerende partij, omdat ze op de markt verschillende rollen heeft, bijvoorbeeld zowel van regelmaker als van (ver)kopende partij. Een vierde en laatste complicerende factor zijn de gestegen grondprijzen. Landbouwgrond is daardoor niet meer alleen een productiefactor, maar ook, en in toenemende mate, een speculatieproduct. De prijzen voor landbouwgrond zijn zo hoog dat ze nimmer terugverdiend kunnen worden met agrarische productie.

We besteden hier enige aandacht aan de complicerende factor van de hoge grondprijzen, omdat ze een aantal belangrijke neveneffecten hebben. Zo is het voor nieuwkomers moeilijk om hun bedrijfsvoering rendabel te maken. De opbrengsten in de landbouw zijn op dit moment onvoldoende om de kosten van de bedrijfsvoering op te brengen. Met name de vermogenskosten die verbonden zijn aan grond zijn moeilijk op te brengen.

Daarnaast leiden de hoge kosten ertoe dat investeringen in natuur (EHS) en veiligheidsprojecten tegen overstromingen (Ruimte voor de Rivier) ter discussie komen te staan. Bovendien zijn de beslissingstrajecten voor dit soort projecten vaak erg lang, wat invloed heeft op de markt: het aantal potentiële kopers zal kleiner zijn zolang niet duidelijk is wat er in een gebied staat te gebeuren. Deze lange trajecten zijn ook voor de bedrijfsvoering problematisch: het is onduidelijk of investeringen nog zullen renderen.

Een laatste neveneffect dat we hier noemen, betreft het moeilijk van de grond komen van natuur- en recreatieprojecten rondom de steden. Juist rondom de steden is de verwachtingswaarde van de grond hoog. Eigenaren speculeren liever op verkoop voor woningbouw, omdat de opbrengsten in dat geval veel hoger liggen dan bij verkoop voor natuur of recreatie.

De markt voor grond voor bedrijvigheid

De arrangementen op de grondmarkt voor bedrijvigheid zijn zo goed op elkaar afgestemd dat ze zijn vastgeroest. Hoewel bedrijven en gemeenten tevreden zijn met de huidige marktwerking, zijn de volgende effecten dusdanig nadelig dat ze niet over het hoofd mogen worden gezien, en aanleiding zouden moeten zijn voor een drastisch ingrijpen in de huidige arrangementen.

Allereerst breidt het areaal bedrijventerrein zich vrij gemakkelijk uit, doordat gemeenten de bedrijven graag aan een perceel helpen en de grondprijs relatief laag is. Dit is niet in overeenstemming met het beleid van zorgvuldig ruimtegebruik en het beschermen van de open ruimten. Dit beleid zet immers wel een rem op uitbreiding van ruimte voor wonen. De snelle groei van het

oppervlakte bedrijventerrein is voor een burger moeilijk te begrijpen, zeker voor degenen die op zoek zijn naar een woning.

Een tweede neveneffect betreft de toenemende functiescheiding tussen wonen en werken. Dit is tegengesteld aan het huidige beleid. Ook bedrijven die prima met woonfuncties gemengd kunnen worden, vestigen zich op bedrijventerreinen. Zowel gemeenten als bedrijven geven hier overigens vaak de voorkeur aan; voor gemeenten is het aantrekkelijk om op de vrijkomende grond woningen te kunnen bouwen en voor bedrijven is een locatie op een bedrijventerrein veel gemakkelijker te vinden. Bovendien zijn deze locaties door de lage grondprijs veelal ook goedkoper dan locaties elders. Deze scheiding zorgt ook voor een toename van de afstand tussen wonen en werken en voor een toename van het aantal woon-werkverplaatsingen. Dit is tegengesteld aan het mobiliteitsbeleid, dat de mobiliteit juist wil beperken.

Een laatste negatief neveneffect van de huidige arrangementen dat we hier noemen, betreft de snelle veroudering van bedrijventerreinen en de daarmee gepaard gaande toename van herstructureringskosten. In de Nederlandse praktijk vormen de investeringen in grond en gebouwen slechts een beperkt deel van de totale investeringen van een bedrijf. Hierdoor zijn vrij veel bedrijven eigenaar van de grond en hun pand, maar investeren ze weinig in onderhoud; verhuizen naar een ander stuk grond is vaak goedkoper. Particuliere verhuurders hebben wel een belang bij een goed onderhoud, maar bij de huidige lage grondprijzen zijn investeringen voor hen niet interessant. De kosten voor herstructurering van verouderde terreinen komen bij de huidige werking van de markt bij de overheid te liggen.

De rol van de overheid

De werking van de grondmarkt is zo complex geworden, dat de overheid er geen overzicht meer over heeft. Er zijn zo veel verschillende spelers, zo veel verschillende maatregelen van zo veel verschillende overheidsinstanties, dat de gevolgen voor de grondmarkt niet zijn te overzien. Hierdoor zijn de uitkomsten vaak niet in overeenstemming met de vooraf geformuleerde beleidsdoelstellingen.

Het handelen van de overheid kan op meerdere manieren van invloed zijn op de werking van de grondmarkt. Een overheidsinstantie kan de grondmarkt willen *reguleren*, met regels zoals in het bestemmingsplan (de overheid is de enige die wetten kan maken); ze kan veranderingen in het grondgebruik *faciliteren*, door het scheppen van voorwaarden zoals het aanleggen van infrastructuur; ze kan veranderingen *initiëren*, door anderen – de uitvoerders – bij elkaar te brengen en het beleidsproces te begeleiden; en ze kan zelf *actief op de grondmarkt optreden*, door grond te kopen en verkopen.

Door het plannen van de ruimte en het innemen van grondposities is de overheid zowel regisseur als hoofdrolspeler op het markttoneel. Daarbij krijgt ze van andere actoren veel verantwoordelijkheden toegeschoven: ze mag met moeizame, langdurige onderhandelingen en tegen hoge kosten alle partijen op één lijn brengen om plannen te realiseren en loopt hierbij aanzienlijke

financiële risico's. Denk bijvoorbeeld aan de oplopende tekorten van de gemeentelijke grondbedrijven. Ook kan de onpartijdigheid van de overheid ter discussie komen te staan, doordat ze zowel publieke als financiële belangen heeft, die niet altijd goed samengaan.

Aan de ene kant heeft de overheid op de grondmarkt dus een grote macht en aan de andere kant draagt ze een grote verantwoordelijkheid. Met beide moet zorgvuldig worden omgegaan, door inspraak en democratische besluitvorming. Hierdoor kan overigens een conflicterend belang ontstaan; de burger moet voldoende inzicht hebben in het handelen van de overheid, terwijl bij strategisch handelen juist een beperkte openheid geboden is.

Tot ongeveer tien jaar geleden waren de arrangementen op de grondmarkt betrekkelijk stabiel, waardoor de actoren de complexiteit konden overzien. Een overheidsinstantie nam het initiatief tot een verandering; de markt reageerde op het beleid. Een gemeente kocht bijvoorbeeld grond voor een bedrijventerrein nadat duidelijk was dat er een bestemmingsplan zou komen. Hierin is verandering gekomen. Nu lopen grondtransacties vooruit op de bestemmingsplannen. Meer actoren zijn eerder op de onderzochte deelmarkten actief geworden. Zo is grond steeds meer een investeringsobject geworden. Door deze veranderde werkwijze is duidelijk geworden dat de regels voor de ruimtelijke ordening niet goed aansluiten op de werking van de grondmarkt.

Deze situatie geeft aanleiding om de grondmarktarrangementen te veranderen. Onze mening is dat de veranderingen fundamenteel moeten zijn: de rol van de overheid op de grondmarkt moet grondig worden herzien en het initiatief hiervoor moet van de overheid zelf komen. Het tweede kabinet-Kok stelde weliswaar een aantal kleine wijzigingen voor, die het huidige kabinet-Balkenende verder heeft uitgewerkt.¹ Maar opvallend aan deze voorgestelde wijzigingen is dat zij de principiële vraag – welke rol moet de overheid op de grondmarkt spelen? – niet aan de orde stellen. De voorstellen zijn bovendien verenigbaar met het volgen van de bestaande koers; van een grondige herziening is geen sprake.

In reactie hierop stellen wij het volgende voor: enerzijds moeten overheidsinstanties hun rol op de grondmarkten vereenvoudigen en anderzijds moeten zij de juiste condities scheppen waardoor marktpartijen meer verantwoordelijkheid krijgen bij de uitvoering van ruimtelijke plannen.

We noemen hieronder twee mogelijke manieren om deze gewenste situatie tot stand te brengen. In het eerste geval treedt de overheid op als regelaar en trekt ze zich terug als actieve marktpartij. De overheid als regelaar kan de particulieren op de grondmarkt sturen in de richting van de gewenste beleidsresultaten, en ze hoeft daarbij geen rekening meer te houden met de financiële gevolgen voor zichzelf. Die particulieren kunnen dan hun beslissingen nemen in een beleidskader dat veel duidelijker en stabiel is dan dat onder de huidige arrangementen.

Bij de tweede manier is de overheid wel een actieve partij, en zou ze zich moeten richten op het ordenen en vereenvoudigen van de regels. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het realiseren van sommige natuurprojecten; daarbij

¹ De voorlopige uitkomsten zijn te lezen in een aantal brieven van de minister van VROM aan de Tweede Kamer: *grondbeleid in relatie tot uitvoering van de Nota Ruimte*, dd. 25 november 2004, kenmerk M338; *Kabinetsstandpunt concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties*, dd. 22 oktober 2004, kenmerk M 324.

is het onvermijdelijk dat de overheid grondeigenaar is. Deze weg is te volgen voor het overheidsbeleid voor bedrijvigheid en woningbouw, en voor integrale gebiedsontwikkeling zoals rood-voor-groen-initiatieven.

Gedachte-experimenten voor een andere koers

Uiteraard moet er een goede aanleiding zijn voor een beleidsverandering. De institutionele economie evalueert een bestaand arrangement op de criteria van doeltreffendheid en doelmatigheid: worden de door de overheid gestelde doelen effectief en efficiënt bereikt? Laat die effectiviteit en efficiëntie te wensen over, dan wordt gezocht naar haalbare alternatieve arrangementen. Als die alternatieven te vinden zijn en als zij aan de criteria van effectiviteit en efficiëntie voldoen, is er een goede aanleiding om het bestaande arrangement te veranderen.

Hoe kunnen wijzigingen worden aangebracht in het bestaande arrangement? De overheid kan kiezen uit twee uitersten: aan de ene kant is er de mogelijkheid voor een radicale koerswijziging, een 'big bang'-tactiek, waarbij de wijzigingen zo fundamenteel zijn dat de bestaande belanghebbenden opzij worden gezet. Het andere uiterste bestaat uit kleine, onafhankelijke wijzigingen; hierbij kan de inertie in het totale arrangement zo groot zijn dat de hoofdactoren zich zodanig aanpassen aan de wijzigingen dat er niets verandert; het stelsel herstelt zich als het ware.

Wat wij voorstellen, is een aantal kleine veranderingen die zodanig zijn gekozen dat ze de eerste stappen zijn op een koers die tot een radicaal ander arrangement zou kunnen leiden. Hieronder bespreken we enkele mogelijke wijzigingen voor de Nederlandse situatie in de vorm van 'gedachte-experimenten'. Dit zijn geen voorstellen of aanbevelingen, want we hebben niet onderzocht of ze beter zijn dan de huidige beleidspraktijken.

Op de markt voor landbouwgrond

Voor de markt voor landbouwgrond zien we twee mogelijkheden: een koers die er uiteindelijk toe leidt dat de agrarische grondmarkt tegen invloeden van andere grondmarkten wordt beschermd; en een koers die de bescherming juist los laat.

De eerste, beschermende, koers is gebaat bij het voeren van een sterk en streng restrictief beleid (wat in de Vijfde Nota overigens werd bepleit, maar in de Nota Ruimte niet is opgenomen). Dit beleid moet in bestemmingsplannen worden opgenomen en de bestemmingsplannen moeten consequent worden gehandhaafd.

Experiment 1: een scherpe scheiding tussen grondmarkten

Een sterk regisserende overheid brengt een scherpe scheiding aan tussen de grondmarkten. De grond voor verschillende gebruiksvormen is dan volledig gesegmenteerd doordat het toegestane gebruik streng wordt afgebakend. Ieder segment heeft zijn eigen prijsvorming die is afgeleid van de waarde van de grond voor het specifieke gebruik. Door deze duidelijkheid over de prijs komen de kosten van onzekerheid te vervallen en zullen er minder speculatiewinsten te behalen zijn.

Boeren kunnen in deze situatie op dezelfde manier worden behandeld als andere ondernemers. Hun grond is namelijk een normale productiefactor geworden binnen het segment landbouw; de huidige prijs voor landbouwgrond daalt, doordat deze wordt beschermd tegen prijsopdrijvende invloeden van andere sectoren. Prijsstijgingen van grond komen alleen nog voor als gevolg van gewijzigde productiewaarde van de grond door een verandering van productie of van bedrijfsvoering.

Grond is nu qua regelgeving en fiscaliteiten vergelijkbaar met elk ander kapitaal; er zijn minder regels en fiscaliteiten nodig, waardoor ze overzichtelijker en duidelijker zijn. Als de pacht verhandelbaar wordt gemaakt, kan ook de pacht prijsbeheersing komen te vervallen. Bovendien kan bedrijfs-overname binnen de landbouw op dezelfde wijze fiscaal worden gefaciliteerd als de bedrijfs-overname in andere sectoren.

Welke gevolgen zijn hiervan te verwachten? Ten eerste wordt het voor nieuwkomers en schaalvergroeters in de landbouw eerder interessant om grond aan te kopen, omdat door de scherpere scheiding van de grondmarkt de prijzen zijn gedaald.

Ten tweede gaat de kwaliteit van de grond, en niet de speculatiewaarde, de grondprijs bepalen. Tot op heden zien we de vreemde situatie dat de slechtste landbouwgrond op sommige plaatsen de hoogste prijs oplevert; de agrarische grondprijzen liggen in de stedelijke regio's veel hoger dan in de meer perifere gebieden. Dit prijsverschil kan op basis van de grondkwaliteiten komen te vervallen en zelfs worden omgedraaid.

Ook investeringen ten behoeve van veiligheid tegen overstromingen, in natuur en recreatie zullen hierdoor makkelijker van de grond komen. Het aanwijzen van gebieden maakt het mogelijk om de stijging van de grondprijzen in de hand te houden en met het aankopen zijn dan minder grote sommen geld gemoeid.

Bij het varen van de tweede koers wordt de inrichting van het buitengebied niet meer zozeer bepaald door bestemmingsplannen, maar door het initiatief van commerciële actoren en grondeigenaren. Overheidsinstanties moeten nog wel een bouwvergunning verlenen en ze toetsen een project daarbij op randvoorwaarden ten aanzien van verkeer, water, milieu, enzovoort.

Experiment 2: de overheid regelt de bestemming niet

De overheid verliest voor een deel haar rol als regisseur. De beperkingen die bestemmingsplannen opleggen aan grondgebruiksveranderingen, worden opgeheven; de eigenaar van de grond kan zelf de bestemming bepalen.

De overheid kan nog wel sturen door belastingen te heffen en te investeren in projecten. Via heffingen gekoppeld aan een bouwvergunning kunnen bijvoorbeeld de voorzieningen en infrastructuur worden gefinancierd. In regelgeving wordt vastgelegd welke basiswaarden (bijvoorbeeld het schoonmaken of -houden van water, bodem, lucht) moeten worden beschermd en wat als extern effect kan worden beschouwd. Deze regels

kunnen worden gehandhaafd langs publiekrechtelijke of privaatrechtelijke weg (met gewijzigde eigendomsrechten). Het is verder aannemelijk dat het sectorbeleid zich zal versterken door de belangen van de sector zelf te behartigen (Priemus e.a., 1998).

Welke gevolgen zijn hiervan te verwachten? Er kan een algemeen dempend effect optreden op de grondprijzen, doordat de grenzen tussen de verschillende deelmarkten verdwijnen, het aanbod van locaties stijgt en de concurrentie toeneemt. De prijzen van grond zullen dalen in de meer perifere gelegen landbouwgebieden. In landschappelijk aantrekkelijke gebieden in de buurt van steden kunnen de prijzen op eenzelfde niveau blijven of nog licht stijgen.

Burgers en marktpartijen krijgen meer mogelijkheden om de ruimte te ontwikkelen en in te richten, maar ook een grotere verantwoordelijkheid: ze moeten onderling conflicten oplossen en zich organiseren om voor gezamenlijke belangen (bijvoorbeeld natuur) op te komen. De rol van de overheid tot slot wordt duidelijker en transparanter; die ligt primair bij het faciliteren van marktprocessen.

Daarnaast zal het landschap verrommelen: er zal meer verspreide bebouwing komen, in het weiland en langs de snelwegen; het grondgebruik wordt waarschijnlijk extensiever dan nu het geval is; en er wordt meer tegemoet gekomen aan de wensen van burgers om ruim en groen te wonen.

Dit betekent echter niet dat het landelijk gebied helemaal volloopt. Projectontwikkelaars en bouwers hebben belang bij het ontwikkelen van grotere locaties vanwege de schaalvoordelen. Hierbij zullen ze niet te veel ontwikkelen omdat de vastgoedprijzen dan onder druk komen te staan en bestaande investeringen minder waard zullen worden.

Uit de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer zullen boeren verdwijnen, en in de echte landbouwgebieden krijgen boeren juist meer mogelijkheden door de lagere grondprijzen en minder planologische beperkingen. Glastuinbouwers blijven profiteren van agglomeratievoordelen en zoeken elkaar op in de buurt van veilingen en vervoersknooppunten.

Er komt meer ruimte voor nieuwe vormen van verstedelijking, zoals grote landgoederen. Het is goed denkbaar dat natuur- en milieuorganisaties zelf gronden verwerven of dat grote bedrijven het behoud van landschappen ter hand nemen of sponsoren.

Op de markt voor grond voor bedrijvigheid

De koers die wij voor deze markt verkennen, leidt tot het terugtrekken van de overheid als actieve marktactor. Dit betekent onder andere dat de gemeente niet langer grond koopt en bouwrijp maakt op locaties die als bedrijventerrein zijn bestemd. De gemeente blijft wel voorwaarden stellen via het bestemmingsplan, milieueisen, enzovoort.

Experiment 3: particuliere ontwikkelaars ontwikkelen bedrijventerreinen

In dit experiment houden gemeenten op met het aanbieden van bedrijventerreinen. Hierbij veronderstellen we dat gemeenten hun publiekrechtelijke taken – zoals het bestemmen van grond voor bedrijvigheid en het afgeven van bouw- en milieuvergunningen – op dezelfde manier blijven uitvoeren. We veronderstellen ook dat gemeenten niet minder grond voor bedrijvigheid bestemmen dan ze nu doen.

Het aanbieden van grond wordt overgenomen door projectontwikkelaars. Afzonderlijke bedrijven zouden maar zelden grond voor eigen gebruik ruw kopen en bouwrijp maken: door de bodemgesteldheid van grond in Nederland is het hoogst inefficiënt dit per afzonderlijk perceel te doen.

Ontwikkelaars brengen minder grond in ontwikkeling dan de gemeenten deden – ongeacht hoeveel grond de gemeenten voor bedrijvigheid hebben bestemd. Ze willen namelijk niet hun eigen markt verpesten door zo'n hoog aanbod te creëren dat de prijzen dalen. Bovendien dragen de projectontwikkelaars ook de risico's en zullen zij hogere prijzen eisen ter compensatie ervan.

Ontwikkelaars ontwikkelen ook minder grond omdat ze, in vergelijking met gemeenten, minder bevoegdheden hebben om grond te verwerven (onteigening, voorkeursrecht). Daarbij komt dat ze geen grote hoeveelheden grond in voorraad willen houden vanwege de rentelasten.

In tegenstelling tot gemeenten zullen ontwikkelaars zich niet willen beperken tot het aanbieden van bouwgrond. Met het ontwikkelen van gebouwen is immers veel meer te verdienen. Zij zullen grond voor bedrijventerreinen kopen, bouwrijp maken, standaard bedrijfsgebouwen erop zetten en deze verkopen of verhuren aan de bedrijven zelf (de finale gebruikers) of verkopen aan een belegger. Zij zouden ook *turnkey* in opdracht kunnen bouwen.

Deze situatie is te vergelijken met wat in de tweede helft van de jaren negentig op de woningmarkt gebeurde. Ontwikkelaars hebben daar in veel gevallen de grondexploitatie overgenomen van gemeenten en de gemeenten beperken zich tot het vervullen van hun publiekrechtelijke taken.

In deze situatie groeit de omvang van beleggingen in bedrijfsgebouwen. Bedrijven bouwen immers niet langer hun eigen opstal en ze vinden het ook minder belangrijk hun eigen grond en gebouw te bezitten – ze gaan over tot huren. Op den duur kunnen er zo bedrijvenparken ontstaan, die in opdracht van een belegger door een projectontwikkelaar zijn ontwikkeld en vervolgens door die belegger worden geëxploiteerd en beheerd: een vorm van 'park management'.

De minder kapitaalkrachtige bedrijven kunnen bij deze marktwerking geen betaalbare nieuwe huisvesting krijgen. In dat geval kunnen gemeenten hier, bij voldoende maatschappelijk en economisch belang, zorg voor dragen; bijvoorbeeld voor startende bedrijven en ateliervormen voor

kunst en cultuur. Deze bedrijven zouden ook alternatieve huisvesting kunnen zoeken, buiten de bedrijventerreinen.

Tot slot

De Nederlandse praktijken op de grondmarkt zijn incrementeel gegroeid, sterk geïnstitutionaliseerd geraakt en die praktijken worden door instituties beschermd. Wijzigingen van buitenaf zijn hierdoor moeilijk door te voeren. Toch menen wij dat er wel degelijk alternatieven zijn voor de huidige manier waarop grondmarkten werken. Het is tijd om stil te staan en de balans op te maken. Er is dringende behoefte aan een principiële discussie over de rol van de overheid op de grondmarkten. De voornaamste reden om die te veranderen is dat er vooruit moet worden gekeken. Immers, kenmerkend voor grondmarkten in Nederland is dat grond bijzonder schaars is. Momenteel is er per inwoner ongeveer 2.000 vierkante meter beschikbaar, een perceel van 47 meter bij 47 meter. Meer inwoners betekent minder grond per inwoner. En als wij rijker worden, willen wij meer ruimte! Hoe wij hiermee omgaan, is van cruciaal belang. De werking van grondmarkten is niet meer en niet minder dan hoe wij met onze beperkte oppervlakte omgaan.

LITERATUUR

- Adair, A., J. Berry & S. McGreal (1995), 'Fiscal policy, taxation, incentives and inner-city housing development', *Housing Studies* 10(1): 105–115.
- Adams, D., L. Russell & C. Taylor-Russell (1994), *Land for industrial development*, Londen: E & FN Spon.
- Agriholland (2004), *website*, www.agriholland.nl/dossiers/agrofiscaliteiten.
- AVEBE (2004), *website*, www.avebe.nl.
- Ball, R.M. (2002), 'Re-use potential and vacant industrial premises', *Journal of Property Research* 19(2): 93–110.
- Baumol, W.J., J.C. Panzar & R.D. Willig (1982), *Contestable markets and the theory of industrial structure*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Bergh, G.C.J.J. van den (1988), *Eigendom: grepen uit de geschiedenis van een omstreden begrip*, Deventer: Kluwer.
- Berkhout, P., C.J.W. Wolswinkel & C. van Bruchem (2002), *Invulling van de IPCC-scenario's voor de Nederlandse landbouw*, Paper geschreven in het kader van de lei-bijdrage aan de Milieuverkenning 6 (nog niet gepubliceerd), Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Bolt, F. van der, e.a. (2003), *Aquarein. Gevolgen van de Europese kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*, Alterra-rapport 835, Wageningen: Alterra.
- Bromley, D.W. (1998), 'Rousseau's revenge: the demise of the freehold estate', in: H.M. Jacobs (1998), *Who owns America: social conflict over property rights*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Brounen, D. & P. Eichholz (2003), *Corporate real estate ownership implications: international performance evidence*, Working paper, Maastricht: Maastricht University.
- Bruil, D.W. (2002), 'Verhandelbare rechten; een agrarisch-rechtelijk instrument', *Regelmaat* (5): 150–161.
- Buitelaar, E. (2003), 'Neither market nor government, comparing the performance of user rights regimes', *Town Planning Review*, 74(3): 315–330.
- Buurman, J. (2003), *Rural land markets: a spatial explanatory model*, Dissertation, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- CBS (1999), *Ruimteprognoses 1998–2020*, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2000), *CBS Bodemstatistiek*, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2004), *website*, www.statline.nl, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Clapp, J.M. & D. Myers (2000), 'Graaskamp and the Definition of Rigorous Research', in: James DeLisle and Elaine Worzala (eds.) (2000), *Essays in Honor of James A. Graaskamp: Ten Years After*, Boston: Kluwer.
- Coase, R.H. (1937), 'The nature of the firm', *Economica*, 4(16): 386–405.
- Coase, R.H. (1960), 'The problem of social cost', *Journal of Law and Economics*, 3 (oktober 1960): 1–44.
- Commissie Pachtbeleid (2000), *Ruimte voor pacht; evaluatie en toekomstvisie pachtbeleid*, Den Haag: Commissie Pachtbeleid.
- Cooter, R. & T. Ulen (2004), *Law and economics*, Boston: Pearson Addison-Wesley.
- CPB (1999a), *De grondmarkt, een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*, Den Haag: Centraal Planbureau/SDU Uitgevers.
- CPB (1999b), 'Bedrijfslocatiemonitor, regionale verkenningen 2010-2020', *Werkdocument* nr. 112, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2002), *De BLM: opzet en recente aanpassingen*, Den Haag: Centraal Planbureau/Koninklijke de Swart.
- Daalhuizen, F.B.C. (2004), *Nieuwe bedrijven in oude boerderijen; de keuze voor een voormalige boerderij als bedrijfslocatie*, Delft: Eburon.
- Dekkers, J., e.a. (2004), *Exploring the land market in the province of Noord-Holland using a spatial regression model*, paper for the 44th congress of the European Regional Science Association, University of Porto, 25–29 august, Porto, Portugal.
- DLC (2001), *Regeling bedrijfshervestiging en -beëindiging*, brochure, Utrecht: Dienst Landelijk Gebied.
- DLC (2004a), *Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, aanvraagperiode 2005*, brochure, Utrecht: Dienst Landelijk Gebied.
- DLC (2004b), *Ontwikkelingen op de agrarische grondmarkt tot 1 januari 2004*, Utrecht: Dienst Landelijk Gebied.

- Dooren, M.J. van, E.A. Anderson & B. Needham (1997), 'Grondaankoop voor natuurbeleid', *Stedebouw en ruimtelijke ordening*, 78(6): 33–38.
- Dutta, B. (1994), 'Introduction', in: B. Dutta (ed.) (1994), *Welfare economics*, Delhi: Oxford University Press.
- Egmond, P.M., S. Kruitwagen & L. Janssen (eds.) (in prep), *Vier scenario's voor Nederland, vier toekomst tbv evaluaties van natuur en milieu*, RIVM rapport 500013/008, Bilthoven: RIVM.
- Ellickson, R.C. (1991), *Order without law*, Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Financiën (2002), *Fiscaliteit, landbouw- en natuurbeleid*, Den Haag: Ministeries van Financiën en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV).
- Financieel Dagblad (2004), 'Veel grond in bezit van ontwikkelaars: gemeenten raken de regie over de bouw kwijt', *Financieel Dagblad*, 29 september 2004.
- Fokkinga, C. (2000), *Totstandkoming grondprijzen bedrijven-terreinen: grondprijnsbeleid van gemeenten*, Afstudeeronderzoek Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, Afdeling Geodesie, Delft: Technische Universiteit Delft.
- Frances, J., e.a. (1991), 'Introduction', in: G. Thompson, e.a. (1991), *Markets, hierarchies and networks: the co-ordination of social life*, Londen: Sage.
- Furubotn, E.G. & R. Richter (1991), 'The new institutional economics: as assessment', in: E.G. Furubotn & R. Richter (eds.) (1991), *The new institutional economics*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul) Siebeck.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1996), *Beleid en politiek*, Bussum: Coutinho (3e druk).
- Groen, J. (2004), 'De landbouw op slot', *Ruimte in Debat*, 02/2004: 2–7.
- Haan, P. de (1983), *Onroerend-goedrecht: deel a – bestemming*, Deventer: Kluwer.
- Haveren, E. van, B. Needham & F. Boekema (1999), 'Ruimtegebruik door bedrijven', *Economisch Statistische Berichten*, 84(4231): 879–881.
- Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Heertje, A. (1970), *De kern van de economie*, deel 1, Leiden: Stenfert Kroese.
- Hoek, J.M. van den & J. Luijt (1999), *Ontwikkelingen rond pacht (vervolg), achtergronden, gebouwen en pachtnormen*, Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Hoogerwerf, A. (1984), 'Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie', *Acta Politica* 19(4): 493–531.
- IBIS (2003), *Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem: Werklocaties 2003: hoofdrapport, tabellenboek en databestand*, Tilburg: ETIN Adviseurs.
- INBO (2002), *De kostencomponent van intensief ruimtegebruik op bedrijventerreinen*, Woudenberg: Inbo Adviseurs.
- IVBN (2004), *De vastgoedbeleggingsmarkt in Nederland 2003*, Voorburg: IVBN.
- Koole, B., J. Luijt & M.J. Voskuilen (2001), *Grondmarkt en grondgebruik; een scenariostudie voor Natuurverkenning 2*, werkdocument 2001/21, Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Korthals Altes, W.K. & D.A. Groetelaars (2000), 'De ontwikkeling van uitbreidingslocaties, context en praktijk, achtergrondinformatie', *VVG* 18(1): 35–45.
- Kruijt, B., B. Needham & T. Spit (1990), *Economische grondslagen van grondbeleid*, Amsterdam: Stichting voor Belegging en Vastgoedkunde.
- LEI (2003), *Land- en tuinbouwcijfers 2003*, Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- LEI (2004a), *Financiering van de Nederlandse land- en tuinbouw; anticiperen op de toekomst*, Utrecht: Rabobank Nederland.
- LEI (2004b), *Landbouw-Economisch Bericht 2004*, Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- LEI (2004c), *Land- en tuinbouwcijfers 2004*, Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Lindblom, C.E. (2001), *The market system*, New Haven: Yale University Press.
- LISA (2003), *Landelijk Informatiesysteem van Arbeidsplaatsen en vestigingen: LISA Vestigingenregister: databestand*, Tilburg: LISA Projectorganisatie.
- Louw, E. (1996), *Kantoorgebouw en vestigingsplaats: een geografisch onderzoek naar de rol van huisvesting bij locatiebeslissingen van kantoorhoudende organisaties*, Delft: Delft University Press.
- Louw, E., e.a. (2004), *Planning van bedrijventerreinen*, Den Haag: SDU Uitgevers.
- Luijt, J. (2002a), *De grondmarkt in segmenten 1998–2000*, Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Luijt, J. (2002b), *Prijzen van verpachte en onverpachte landbouwgronden*, Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Luijt, J., A.J. Reinhard & K.J. Poppe (2003), 'Aantal grondgebonden landbouwbedrijven kan alleen maar verder afnemen', *De Landeigenaar*, 49(6): 10–12.
- MacLennan, D. (1982), *Housing economics*, Harlow: Longmans.
- Needham, B. (2005), *Een andere marktwerking, een verkenning van de mogelijkheden van het Nederlandse ruimtelijk beleid*, Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.
- Needham, B. (2004), 'Doe maar streng! Overheidsregels en de werking van de grondmarkt', *Ruimte in Debat*, 06/2004: 2–7.
- Needham, B. & E. Louw (2003), 'Padafhankelijke bedrijven-terreinen', *Economisch Statistische Berichten*, 88(4410): 368–370.
- Needham, B. & G. de Kam (2004), 'Understanding how land is exchanged: co-ordination mechanisms and transaction costs', *Urban Studies*, 41(10): 2061–2076.
- Needham, B., e.a. (2002), *Kwaliteit, winst en risico; de invloed van het VINEX-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*, Nijmegen/Utrecht: Katholieke Universiteit Nijmegen/Universiteit Utrecht.
- Nooteboom, L.W. & B. Needham (1995), 'Een miscalculatie op de grondmarkt', *Economische Statistische Berichten*, 80(4031): 982–984.
- North, D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NVM (2004), *website*, www.nvm.nl, Nieuwegein: Nederlandse Vereniging van Makelaars, informatie uit persberichten d.d. 07-01-2003; 03-07-2003; 06-01-2004; 01-07-2004.
- Plug, P., M. van Twist & L. Geut (2003), *Sturing van marktwerking*, Assen: Van Gorcum.
- Polman, N., e.a. (1999), 'Going concern'-waarde en marktprijs van landbouwbedrijven; berekening en analyse van het verschil, Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Priemus, H., I. van Aalst & E. Louw (1998), *Implicaties van een vrije grondmarkt en een intensieve stedelijke herstructurering*, Delft: Delft University Press.
- Productschap Zuivel (2004), *Statistisch jaaroverzicht 2003*, Zoetermeer: Productschap Zuivel.
- Ravesteyn, N. van & D. Evers (2004), *Unseen Europe, a survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*, Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.
- Regt, W.J. de (2003), *De grondmarkt in gebruik: een studie over de grondmarkt, ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering*, Bilthoven: Milieu en Natuur Planbureau.
- Risseeuw, P. (2000), *De markt voor agrarische makelaardij; de spelers zelf aan het woord*, Amsterdam: Economisch en Sociaal Instituut, Vrije Universiteit.
- Schnabel, P. (2001), *Waarom blijven boeren?; over voortgang en beëindiging van het boerenbedrijf*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schuit, J. van der, e.a. (2004), *Ruimte in cijfers*, Den Haag/Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau/NAi Uitgevers.
- Schütte, A., P. Schoonhoven & I. Dolmans-Buddé (2002), *Commercieel vastgoed*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Segeren, A.H.J. (1996), *Recreatiebeheer in bos- en natuurgebieden*, Wageningen: IBN-DLO.
- Segeren, A.H.J. & J. Luijt (2002), 'Segmenting the market for agricultural land in the Netherlands', *Journal of economic and social geography*, 93(5): 570–575.
- Segeren, A.H.J., J. Groen & J. Luijt (2005), 'De markt voor landbouwgrond', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 86(1): 44–47.
- Slangen, L.H.G., N.B.P. Polman & A.J. Oskam (2003), *Grondgebruik, pachtcontracten en pachtprijszettingmechanismen*, Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Stec Groep (2003), *Bedrijfsruimtegebruikers in beeld*, Nijmegen: Stec Groep.
- Task Force Woningbouwproductie (2002), *Achterblijvende woningbouwproductie, problematiek en maatregelen*, Den Haag.
- Tauw (1998), *Relatie woningmarkt-grondmarkt*, voorbeeld-rapportage, Utrecht: Tauw.
- Tauw, Rigo & OTB (2000), *Integrale onderzoeksrapportage relatie woningmarkt-grondmarkt 1991–1998*, onderzoek in opdracht van VROM, Utrecht/Amsterdam/Delft: Tauw/Rigo/OTB.
- Teijmant, I. (1988), 'Grondeigendom in ons cultuurpatroon', *De Sociologische Gids*, xxxv (5): 302–319.
- Tweede Kamer (2004), *website*, www.tweede-kamer.nl/documentatie/parlando, dossier 27924 over pachtbeleid.
- ULI (2001), *Business Park and Industrial Development Handbook*, Washington DC: the Urban Land Institute.
- Velten jr., A.A. van (2003), 'Parkmanagement: juridische aspecten', in: J. Struiksma, e.a. (2003), *Vast en goed*, Deventer: Kluwer.
- VNG (1999), *Bedrijven en milieuzonering*, Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- VROM-raad (2004), *Meerwerk; advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*, Den Haag: VROM-raad.
- VROM (2000), *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (2001), *Relatie woningmarkt-grondmarkt 1991–1998*, samenvattende rapportage, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

VROM (2004), *Nota Ruimte*, Den Haag: Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM); Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV); Verkeer en Waterstaat (V&W) en Economische Zaken (EZ).

VROM (2004), *Nota Ruimte; ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Vuurder, J. van (2000), 'Eurindustrial voorziet meer afstoting logistieke bedrijfspanden', *Nieuwsblad Transport, dossier Warehousing*, 29 september 2000, pp.6-7.

Williamson, O.E. (1975), *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York: The Free Press.

Williamson, O.E. (1995), 'Transaction costs economics and organisation theory', in: O.E. Williamson (ed.), *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*, New York: Oxford University Press.

Woltjer, G. (2002), *De economische manier van denken*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Wood, B., & R. Williams (ed.) (1992), *Industrial property markets in Western Europe*, Londen: E&F Spon.

BIJLAGE: INTERVIEWS EN GESPREKKEN

Voor dit onderzoek is een groot aantal interviews en gesprekken gehouden. Met de volgende mensen en organisaties is gesproken:

Algemeen

Blokland, D.A. (Ministerie van EZ, Kenniscentrum Orderingsvraagstukken, Den Haag)

Boerboom, H.S.K. en Klijsma, M. (Ministerie van BZK, Den Haag)

Bouma, J. en Bruins, D. (Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt, Utrecht)

Doorakkers, J. (ETIN Adviseurs, Tilburg)

Dorp, L. van (FGH Bank, Utrecht)

Kabel, D. (Ministerie van Financiën, Den Haag)

Kazemier, D. (Ministerie van VROM, Directoraat-Generaal Ruimte, Den Haag)

Kerkhof, H.J. van den (abab accountants Belastingadviseurs Juristen, Tilburg)

Kwak, J. (NVM, Bedrijfs Onroerend Goed, Nieuwegein)

Meijs, M. (Meijs Makelaardij, Zeist)

Nooteboom, L. (Ministerie van VROM, Directoraat-Generaal Wonen, Den Haag)

Overwater, P. en Westendorp-Frikkee, C.A.C. (Overwater grondbeleid adviesbureau bv, Strijen)

Quax-Daniëls, R.J.A.M. (Ministerie van Financiën, Directie Domeinen, Den Haag) en Gijsbertsen, R. (Ministerie van Financiën, Projectdirectie Vastgoed, Den Haag)

Rijkhoff, G.H.J. (VNO-NCW, Den Haag)

Schutter, A.J.M. de (Dienst Landelijk Gebied, Utrecht)

Snater, B. (WLTO Makelaardij, Haarlem)

Somsen, F.J. (Fortis Vastgoed Landelijk, Utrecht)

Tuin, J. van der (Ministerie EZ, Den Haag)

Twist, M.J.W. van (Radbouduniversiteit, Faculteit Managementwetenschappen, Nijmegen)

Velten, A.A. van (Vrije Universiteit, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Amsterdam)

Verkerk, H. (NVM Agrarisch Onroerend Goed, Nieuwegein & Agrohomes makelaars & taxateurs, Groot-Ammers)

Wetten, P.G.M. van (Fortis Vastgoed Beleggingen, Utrecht)

Casussen Landbouw

Biesbosch

Akkermans, R. (Regionale Directie Domeinen Zuid, Breda)
Dongen, R. van (Dienst Landelijk Gebied Noord-Brabant, Tilburg)

Elsinga, J. en Sprong, T. (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, Den Haag)

Klijnsen, A. (Klijnsen Makelaardij og & onteigeningszaken, Oosterhout)

Regt, T.J. de (ZLTO Vastgoed, Tilburg)

Wolters, B.A. (Fortis Vastgoed Landelijk, Utrecht)

Acht agrarische kopers of verkopers van grond, schriftelijke vragenlijst

Schouwen

Brouwer, L. (Gemeente Schouwen-Duiveland, Zierikzee)

Groot, E.H. de (Dienst Landelijk Gebied Zeeland, Goes)

Punt, L.A.J. (Fortis Vastgoed Landelijk, Utrecht)

Slikke, J. van der (AcvastVanderSlikke rentmeesters, Ellemeet)

Tien agrarische kopers of verkopers van grond, schriftelijke vragenlijst

Zuidplaspolder

Wel, D.C. van der (Vellekoop Makelaardij, Bleiswijk)

Dienst Landelijk Gebied Zuid-Holland, Voorburg

Vijf agrarische kopers of verkopers van grond, schriftelijke vragenlijst

Smilde

Boonstra, A.H. (Dienst Landelijk Gebied Drenthe, Assen)

Jansen, H.W. (Jansen Vastgoed, Orvelte)

Negen agrarische kopers of verkopers van grond, schriftelijke vragenlijst

Casussen Bedrijventerreinen

Kooypunt, Den Helder:

Boer, M.A. de (Kamer van Koophandel Noordwest-Holland, Alkmaar)

Haverkamp, P. (Haverkamp bedrijfsmakelaardij, Alkmaar)

Munster, I. (Gemeente Den Helder)

Spee, J. (Bedrijfsregio Kop van Noord-Holland, Den Helder)
Jongewaard (Jongewaard Makelaars, Den Helder), schriftelijke vragenlijst

Vossenberg-West, Tilburg

Broeders, J. en Engelen, J. (Gemeente Tilburg)
Lith, Y.A.E.G.L. van (Naber Bedrijfshuisvesting, Tilburg)
Wiel, A.J. van der (n.v. Brabantse Ontwikkelings
Maatschappij, Tilburg)

De Brand, Den Bosch:

Bruekers, H.J.G.M. (Gemeente Den Bosch, Economische Zaken) en Dikken, P.J. den (Gemeente Den Bosch, Stadsontwikkeling)

Kempen, R. van (Meeus Bedrijfshuisvesting, Den Bosch)
Mentink, M. (Provincie Noord Brabant, Den Bosch)
Rie, J. van (RSP Makelaars, Den Bosch)
Verter, W. (Kamer van Koophandel Oost-Brabant, Eindhoven)

Kievitsmeent, Ede:

Gerritsen, H. (Provincie Gelderland, Arnhem)
Kauffeld, A.E. (Kauffeld Bedrijfshuisvesting, Ede)
Leistra, T. (Gemeente Ede)
Vaen, H. de (Kamer van Koophandel Centraal Gelderland, Arnhem)
Weerd, T. van de (Van de Weerd Bedrijfsmakelaarij, Ede)

OVER DE AUTEURS

Arno Segeren studeerde Agrarische Economie aan de Landbouwuniversiteit in Wageningen, met als specialisatie Recreatie & Toerisme. Sinds 2002 werkt hij bij het Ruimtelijk Planbureau. Hij houdt zich naast de grondmarkt bezig met de ontwikkelingen op het gebied van landbouw en het vrijetijdsgedrag van mensen. In 2005 start hij met een promotieonderzoek naar het marktgedrag van actoren op grond- en vastgoedmarkten.

Barrie Needham is hoogleraar Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij was in 2004 als gastonderzoeker verbonden aan het Ruimtelijk Planbureau. Tijdens zijn gasthoogleraarschap deed hij ook onderzoek naar 'een andere marktwerking'.

Jan Groen studeerde Sociale Geografie (ruimtelijke planning en economie) in Utrecht. Hij was eerder werkzaam bij de Universiteit Utrecht en de Rijksplanologische Dienst. Bij het Ruimtelijk Planbureau deed hij verder onderzoek naar de toekomst van de landbouw, naar modellering van ruimtegebruik en leverde hij een bijdrage aan de langetermijnscenario's van de planbureaus. In de afrondingsfase van dit boek overleed hij onverwacht.

COLOFON

Onderzoek

Arno Segeren
Barrie Needham
Jan Groen

Met dank aan

Hans van Amsterdam, Marnix Breedijk, Lia van den Broek, Stefaan Declerck en Pautie Peeters voor de ondersteuning. Bij het schrijven van deze studie hebben we dankbaar gebruik gemaakt van het commentaar van: drs. Jan Luijt (LEI), prof.dr. Piet Rietveld (VU), drs. Jan Schuur (RPB) en dr. Ries van der Wouden (RPB).

Klankbordgroep

Drs. Fred Blok (Ministerie van LNV)
Hessel Boerboom (Ministerie van BZK)
Drs. Dik Kabel (Ministerie van Financiën)
Drs.ing. Dirk Kazemier (Ministerie van VROM)
Drs. Meine Henk Klijnsma (Ministerie van BZK)
Drs. Leo Nootboom (Ministerie van VROM)
Drs. Johan van der Tuin (Ministerie van EZ)

Illustraties

Marnix Breedijk
Arno Segeren
in samenwerking met Typography
Interiority & Other Serious Matters

Fotografie

PANDION, Peter van Bolhuis, Arnhem

Eindredactie

Nienke Noorman
Simone Langeweg

Ontwerpen productie

Typography Interiority & Other Serious
Matters, Den Haag

Druk

Veenman Drukkers, Rotterdam

© NAI Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2005. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912jo het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

NAI Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

www.naipublishers.nl

ISBN 90 5662 439 3

