

Stal voor Stal

Een onderzoek naar in hoeverre verhandelbare ontwikkelingsrechten een bijdrage kan leveren aan het reduceren van de agrarische leegstand.

Maarten Scholten
S0801038

Nijmegen, december 2015

Master Thesis ter afronding van de master Planologie, specialisatie vastgoed- en grondmanagement,
Radboud Universiteit Nijmegen

Onderzoek uitgevoerd bij het Kadaster

Radboud Universiteit



Begeleiding Radboud Universiteit Nijmegen. Dhr. T. Zwanikken



Begeleiding Kadaster

Dhr. G. Kuijer

Contact: mtsmmeddo@gmail.com

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van mijn Master thesis Planologie, waar ik afgelopen jaar met veel plezier aan gewerkt heb. Ik moet toegeven dat het onderwerp van agrarische leegstand mij pas bekend werd bij het zoeken naar stageplekken, hoewel ik al langer bekend was met het feit dat veel agrariërs stoppen met hun bedrijf. Veel mensen, waaronder ik destijds, zich niet bekend met de sluipende leegstand in het landelijk gebied. Echter, met grote interesse heb ik het onderwerp opgepakt, het was voor mij immers nieuw terrein. Ik was al bekend met de gebruikte theorie van verhandelbare ontwikkelingsrechten, welke ik al in eerdere onderzoeken gebruikt heb. Het toepassen van deze theorie, door het uitwerken van een regeling waarmee de leegstand gereduceerd zou worden, was een uitdagende, maar daarom juist ook een leuke, opgave.

Ik heb de afgelopen maanden dan ook met veel plezier en belangstelling gewerkt aan het onderzoek. Toch is deze thesis geen *one man show* geweest, daarom wil ik het voorwoord ook aangrijpen om de volgende personen te bedanken. Ten eerste Tim Zwanikken, mijn begeleider vanuit de Radboud Universiteit, voor het meedenken aan de opbouw van het onderzoek en het kritisch (en snel!) meekijken naar de inhoud. Daarnaast Guido Kuijer, mijn begeleider vanuit het Kadaster, door altijd het positieve van het onderzoek naar boven te halen en mij de ruimte gaf om het onderzoek vrij in te vullen. Ook wil ik mijn collega's bij het Kadaster bedanken voor hun gezelligheid en omdat zij mij altijd bijstonden wanneer ik om hulp vroeg. Hier wil ook nog Menna Kruiswijk (NVM-Makelaars) bedanken voor het mogelijk maken van de enquête, evenals dat ik de responden bedank voor het voorzien van data. Ten slotte wil ik de vele geïnterviewden bedanken die hun tijd gaven om deze student weer een stukje wijzer te maken.

Samenvatting

Het is tegenwoordig algemeen bekend dat steeds meer agrariërs hun bedrijf beëindigen. Minder bekend is dat als gevolg hiervan veel agrarische bedrijfsgebouwen leeg zullen staan. Vanuit een economisch perspectief zou een balans moeten ontstaan tussen vraag en aanbod, bestaande bedrijven worden steeds groter, terwijl aan de andere kant leegstand ontstaat. Dat er geen balans ontstaat komt vanwege eigenschappen van de agrarische sector zelf (gebouwen verouderen snel) en de inherente eigenschappen van vastgoed (zoals immobiliteit, terwijl een concentratie van gebouwen gewenst is vanuit het bedrijf).

Met dit onderzoek werd getracht een bijdrage te leveren aan het reduceren van de agrarische leegstand door middel van marktstructurering. Bij marktstructurering past de overheid het eigendomsrecht aan, waardoor marktpartijen vrijwillig hun gedrag aanpassen. Voor een verdere theoretische invulling van wat de markt is, en hoe deze gestructureerd kan worden is gebruik gemaakt van de marktvisie van de Nieuwe Institutionele Economie. Hierbij wordt gesteld dat de markt een sociaal construct is, gestructureerd door de eigendomsrechten. Eigendomsrechten zijn afhankelijk van transactiekosten en de institutionele context, zoals padafhankelijkheid en macht. Concluderend kan gesteld worden dat een optimale markt, waarbij goederen zodanig verdeeld zijn zodat waardecreatie optimaal is, niet mogelijk is. Het kan slechts tijdelijk bereikt worden binnen een bepaalde context voor bepaalde partijen.

In acht nemend van het bovenstaande is in dit onderzoek de hypothese opgesteld dat een systeem van Verhandelbare Ontwikkelingsrechten (VOR) mogelijk een uitkomst zou kunnen bieden. Door niet het gebouw zelf, maar het vertegenwoordigde ontwikkelingspotentieel verhandelbaar te maken. Dit gebeurt door middel van een ontwikkelingsrecht, hetgeen dan vrij zou zijn dan de beperkingen vanuit de agrarische markt en de eigenschappen van het vastgoed. Hierbij kunnen stoppende agrariërs het ontwikkelingsrecht van hun te slopen stallen verkopen aan agrariërs die hun bedrijf willen uitbreiden en hiervoor ontwikkelingsrechten moeten inzetten. Het doel van dit onderzoek is dan ook om inzicht te krijgen in hoeverre een regeling op basis van verhandelbare ontwikkelingsrecht toegepast kan worden op de agrarische sector, en in hoeverre dit een bijdrage zou kunnen leveren aan het reduceren van de agrarische leegstand.

Om dit onderzoeksdoel te bereiken is gekozen voor 'ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek' als methodologie. Dit is een methode waarbij slechts enkele eisen gesteld worden aan een 'ontwerp' (een regeling gebaseerd op VOR) om een 'veld'-probleem (agrarische leegstand) op te lossen. Dit omhelst een beschrijvend en verkennend component om de agrarische (vastgoed)sector te begrijpen. Dit gebeurt aan de hand van een interactief proces, waarbij het ontwerp continue aangepast en getoetst wordt aan de theorie en het 'veld'. Hiervoor is gebruik gemaakt van een focusgroep, literatuurstudie en interviews. Uiteindelijk is het definitief ontwerp voor het laatst getoetst door middel van een enquête onder agrarische makelaars van het NVM.

Uiteindelijk blijkt een regeling op basis van verhandelbare ontwikkelingsrechten toe te passen op de agrarische sector en zal het zijn doel bereiken. Het is echter de vraag voor welke prijs. Voor het goed laten werken van de regeling moeten enkele democratische principes van de Nederlandse planningspraktijk geschonden worden. Zo is er een conflict tussen de rechtszekerheid van het ontwikkelingsrecht en de beschermende waarden vanuit het bestemmingsplan. Daarnaast zal een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten veel macht geven aan de stoppende agrariërs. Zij kunnen, in tegenstelling tot de kopers, zelf beslissen wanneer zij participeren aan de markt. Hierdoor ontstaat er een hold-out probleem. Dit leidt er toe dat door middel van het ontwikkelingsrecht niet alleen de sloop van de agrarische bedrijfsgebouwen bekostigd worden, en daardoor veel financiën uit de sector zal vloeien. Hierdoor kunnen investeringen in andere belangen in de agrarische sector, zoals duurzaamheid en dierwelzijn, onder druk komen staan.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| 1. Inleiding..... | 1 |
| 1.1 Aanleiding onderzoek | 1 |
| 1.2 Probleembeschrijving | 1 |
| 1.3 Onderzoeksopzet | 4 |
| 1.4 <i>Onderzoekmodel</i> | 7 |
| 2. Ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek..... | 8 |
| 2.1 Ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek..... | 8 |
| 2.2 Onderzoeksmateriaal..... | 11 |
| 3. De agrarische vastgoedmarkt | 13 |
| 3.1 Structuur van de agrarische sector..... | 13 |
| 3.2 Agricultural squeeze..... | 14 |
| 3.2 Voorbeelden van agrarisch vastgoedbeleid | 15 |
| 4. Marktstructurering..... | 18 |
| 4.1 Het beïnvloeden van de markt..... | 18 |
| 4.2 Marktfalen, Overheidsingrijpen en overheidsfalen..... | 19 |
| 4.3 Het verhandelen van eigendomsrechten..... | 20 |
| 4.4 Nieuwe Institutionele Economie..... | 22 |
| 4.5 Conclusie | 25 |
| 5. Verhandelbare ontwikkelingsrechten | 25 |
| 5.1 Coase, compensatie en democratie..... | 26 |
| 5.2 Werking van verhandelbare ontwikkelingsrechten | 27 |
| 5.3 Succes en faalfactoren voor verhandelbare ontwikkelingsrechten | 28 |
| 5.4 Het VVV-recht van Geuting | 29 |
| 5.5 Voorbeelden Buitenland | 30 |
| 5.6 Conclusie | 31 |
| 6. Het primaire ontwerp | 33 |
| 6.1 Randvoorwaarden voor het ontwerp..... | 33 |
| 6.2 Ontwerpeisen..... | 34 |
| 7. Analyse van het ontwerp | 36 |
| 7.1 Analyse van het juridische component..... | 36 |
| 7.2 Analyse van het ontwikkelingsrecht..... | 38 |
| 7.3 Analyse van het economische component | 41 |
| 7.4 Analyse van het organisatorische component..... | 43 |
| 7.5 Analyse van de bedrijfseconomische component..... | 46 |
| 7.6 Analyse van het fiscale component..... | 49 |
| 7.7 Het definitieve ontwerp en de toetsing..... | 52 |
| 8. Conclusie, reflectie en aanbevelingen | 55 |

| | |
|--|----|
| 8.1 Conclusie | 55 |
| 8.2 Reflectie | 58 |
| 8.3 Aanbevelingen | 59 |
| Literatuur | 62 |
| Bijlagen..... | 65 |
| Bijlage I; Verslag Groepsbijeenkomst..... | 65 |
| Bijlage II; De enquête | 68 |
| Bijlage III; Lijst van geïnterviewden..... | 72 |
| Bijlage IV; Interviewgide..... | 73 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In de komende jaren zal het landelijk gebied te maken krijgen met een toename van het aantal leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen (Gies, Smidt & Nieuwenhuizen, 2014). De verwachting is dat tussen nu en 2030 één op de drie agrarische bedrijven zal stoppen. Uit onderzoek (Gies, Smidt & Nieuwenhuizen, 2014, p.20-21) blijkt dat de hoeveelheid vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) neer komt op 32 miljoen vierkante meter, waarvan 15 miljoen vierkante meter structureel leeg zal staan. Dit is qua oppervlakte meer dan de huidige kantorenleegstand¹. Het aantal bedrijven wat zal stoppen is niet bijzonder, in de sector is al decennialang een proces gaande van minder maar grotere bedrijven. Zo waren er in 1950 nog 410.000 bedrijven (CBS, 2015), in 2014 nog maar 65.507 (LEI, 2015, p.21). Wat nieuw is, is dat de leegstand sterk zal toenemen.

Als een agrariër stopt, zonder dat er een opvolger is voor het bedrijf, staat de hij voor de keuze van verkoop of herbestemming van het vastgoed (Gies, Smidt & Nieuwenhuizen, 2014). Verkoop is tegenwoordig lastig, door sterke concurrentie en technologische ontwikkelingen voldoen bedrijfsgebouwen snel niet meer aan de eisen vanuit de markt (efficiëntie) en overheid (milieunormen)(Gies, Smidt & Nieuwenhuizen, 2014; NVM,2014, p.60). Herbestemming is ook niet altijd mogelijk. Andere sectoren kampen ook met leegstand, waardoor er een overschot is aan ruimte. Daarnaast zijn de bedrijfsgebouwen vaak ook te modern voor een aantrekkelijke herbestemming (Gies, Smidt & Nieuwenhuizen, 2014). Dit leidde vooral in de jaren '70 en '80 tot de opkomst van meer 'industriële' lijkende bedrijfsgebouwen, waardoor de vrijkomende bedrijfsgebouwen op dit moment niet 'pittoresque' genoeg zijn voor herbestemming.

Wanneer verkoop en herbestemming niet mogelijk zijn, blijft enkel sloop als optie over (Gies, Smidt & Nieuwenhuizen, 2014). Agrariërs hebben gemiddeld geen grote financiële reserves wanneer zij hun bedrijf beëindigen (Geerling-Eiff & Van der Meulen, 2008). Sloop is een grote investering, terwijl hier geen directe baten tegenover staan (Gies, Smidt & Nieuwenhuizen, 2014, p.29). Hierdoor laten voormalige agrariërs vaak hun bedrijfsgebouwen staan, zij ondervinden hier geen last van en geven het vaak een andere invulling. De bedrijfsgebouwen worden echter, veelal door de gebrekkige financiële middelen, slecht onderhouden. Hierdoor treedt verloedering op en wordt de (bedrijfs-) woning minder courant. In dit onderzoek wordt daarom gesteld dat door een gebrek aan financiële middelen de bedrijfsgebouwen niet gesloopt worden.

De agrariër is niet de enige probleemeigenaar, de schaal van de problematiek geeft het probleemeigenaarschap een maatschappelijk component. Veelal verloederen de lege bedrijfsgebouwen. Dit leidt tot verpaupering en verrommeling van het landelijk gebied en daarnaast trekken de lege gebouwen criminaliteit aan (Agricola, 2010, p.66; Beukema, 2012).

1.2 Probleembeschrijving

Vanuit een economisch perspectief zou men kunnen stellen dat leegstand een onlogisch gevolg is, omdat vraag en aanbod redelijk in balans zijn. Het aantal bedrijven neemt af, maar de overgebleven bedrijven worden ook groter en zijn kapitaalintensiever. Een goede indicator is het aantal dieren, aangezien de meeste bedrijfsgebouwen stallen zijn. Wanneer men kijkt naar de drie meest gehouden dieren (varkens, kippen en (melk)koeien) over een periode van 13 jaar (2000-2013), blijft het aantal dieren ongeveer gelijk (CBS, 2015). Uit de studies van Alterra (Gies, 2005; Gies, 2007) blijkt dat de hoeveelheid 'steen' in agrarisch gebruik slechts in geringe mate afneemt. Anders gesteld: de vraag naar en het aanbod van vastgoed is ongeveer gelijk, toch ontstaat leegstand. In dit onderzoek wordt de

¹ De kantorensector is natuurlijk een andere sector dan de agrarische sector. Tegenwoordig wordt deze stelling voornamelijk gebruikt om de problematiek op de agenda te zetten.

werking van de agrarische sector en de marktwerking van vastgoed als oorzaken gezien. Deze worden hieronder beschreven, waarna ingegaan wordt op het beïnvloeden van de markt en de opzet van het onderzoek.

De agricultural squeeze

In de agrarische sector is een proces van *agricultural squeeze* gaande (Van der Ploeg, *et al*, 2000, p.394-6), waarbij de winstmarges steeds kleiner worden. Dit komt doordat de agrarische handel plaats vindt op wereldniveau, hierdoor heeft de individuele agrariër geen invloed op de prijs die hij ontvangt voor zijn product. Van Bruchem & Silvis (2008) geven in hun onderzoek aan dat (in ieder geval²) sinds 1950 de reële prijzen voor agrarische producten dalen. Tegelijkertijd worden de reële kosten voor agrariërs steeds hoger; het bedrijf moet voldoen aan strengere productienormen vanuit de overheid en investeringen in techniek en overig kapitaal moeten terugverdiend worden. De meest gebruikelijke strategie is schaalvergroting, om zo de vaste lasten te verdelen over een grotere hoeveelheid producten. Dit is een vicieuze cirkel, waarbij de *squeeze* leidt tot schaalvergroting, wat weer leidt tot een verdere *squeeze*. Dit heeft het 'boeren' veranderd in 'ondernemen'. Niet elke agrariër kan of wil dit, met alternatieve strategieën of bedrijfsbeëindiging als gevolg.

Ten slotte is er ook sprake van vergrijzing (Gies, Smidt & Nieuwenhuizen, 2014) van agrariërs, tezamen met relatief weinig opvolgers. Tegenwoordig zijn er minder jongeren die een agrarisch bedrijf over nemen, bijvoorbeeld omdat er buiten de sector meer te verdienen valt (Stokkers, Van der Meer, Schoorlemmer & Hendriks-Goossens, 2010). Anderzijds is het overnemen van een agrarisch bedrijf duur (mits het geen familie is). Een agrarisch bedrijf is een kostbaar object om te kopen, terwijl na overname ook veelal een investering nodig is, voor het renoveren van het bedrijf en/of het doorvoeren van een nieuwe bedrijfsvoering (Van der Meulen, Matser, Remery, Terluin & Bouma, 2015).

De grond- en vastgoedmarkt

De grond en vastgoedmarkt is een imperfecte markt (Adams, 2001). In de markt worden eigendomsrechten, die rusten op goederen en zaken, verhandeld. Het eigendomsrecht geeft de eigenaar het recht het goed, zonder inmenging van derden, naar wens te gebruiken en de vruchten daarvan zich toe te eigenen (Needham, 2006, p.34-40). In een perfecte markt zullen vraag en aanbod in balans zijn, omdat rationele eigenaren altijd het hoogste baat nastreven. Hierdoor zou in theorie een optimale allocatie van goederen bereikt worden. Een perfecte markt kenmerkt zich door transparantie, vrije toegang, homogene producten en veel marktpartijen.

De imperfectie van de grondmarkt wordt veroorzaakt door de locatiegebondenheid van grond en de sterke regulering vanuit de overheid (Segeren, Needham & Groen, 2005, p.20). Grond is schaars, niet verplaatsbaar en, mede daardoor, heterogeen. Tegelijkertijd legt de overheid, vanuit meerdere ruimtelijke doelstellingen, beperkingen op het gebruik van grond. Hierdoor ontstaan deelmarkten, gebaseerd op de eigenschappen en gebruiksmogelijkheden van grond. Daarnaast is grond een relatief duur product wat weinig verhandeld wordt. Dit beperkt de vrije toegang en transparantie.

“De grondmarkt kan niet worden begrepen zonder rekening te houden met de markt voor het vastgoed” (Segeren, Needham & Groen, 2005, p.20). Hierdoor heeft vastgoed te maken met de imperfecties als grond, zoals de locatiegebondenheid en heterogeniteit (Adams, 2001, p.454-5). Daarbij komt dat vastgoed duurzaam is en een lange ontwikkeltijd kent. De markt in vastgoed kenmerkt zich door een hoog risico, vanwege de hoge prijzen, frequente handel, irrationeel gedrag van eigenaren, incomplete informatie en hoge transactiekosten. Daarnaast bestaat de vastgoedmarkt eveneens uit

² In deze thesis wordt niet verder teruggekeken dan 1950. De beschreven processen als schaalvergroting en de reële daling van agrarische processen zijn ouder. Denk bijvoorbeeld aan de (Tweede) Agrarische Revolutie rond 1800.

deelmarkten van producten, en actoren; zoals de huurders-, beleggers-, ontwikkel- en voorraadmarkt (Dipasquale & Wheaton, 1996).

Binnen de grond- en vastgoedmarkt is een aparte markt van agrarisch vastgoed te definiëren. In de agrarische sector is niet het vastgoed, in tegenstelling tot andere sectoren, maar grond de belangrijkste productiefactor (Segeren, Needham & Groen, 2005, p.20). De totale hoeveelheid agrarische grond neemt af en zijn er veel meer vragers dan aanbieders van grond, waardoor de prijs hoog ligt. Het agrarisch bedrijf wordt echter minder grondgebonden, door de toegenomen mobiliteit en verminderde weidegang is het minder noodzakelijk dat de gronden dichtbij het bedrijf liggen. Hierdoor spelen de overheidsbeperkingen met betrekking tot gebruik een grotere rol. Ook het agrarisch vastgoed krijgt, zowel vanuit de overheid als de markt, te maken met strengere eisen. Kostprijsreductie is hierbij een kernbegrip, alleen vastgoed wat voldoet aan alle moderne eisen voor productie is aantrekkelijk (Agricola, Hoefs, Van Doorn, Smidt & Van Os, 2010). Vastgoed is een relatief kleine kostenpost voor een agrarisch bedrijf en is voornamelijk in eigen bezit (www.agrimatie.nl). Ten slotte kent de agrarische vastgoedmarkt geen echte deelmarkten van actoren, agrariërs ontwikkelen voornamelijk hun eigen vastgoed, zoals dat ook bij bedrijventerreinen het geval is. Er zijn echter wel deelmarkten per agrarisch product.

Marktstructurering

Met de huidige ontwikkelingen in de agrarische sector komen de imperfecties van het vastgoed naar voren. De agrarische gebouwen staan leeg omdat ze een te lage marktwaarde hebben, terwijl de eigenschappen vastgoed, zoals grondgebondenheid en hoge transactiekosten, ervoor zorgen dat vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten. Hoewel de theoretische discussie verder gaat, kan op dit moment gesteld worden dat de schaarse goederen niet optimaal, of efficiënt, verdeeld zijn. De kanttekeningen bij deze stelling worden in H4 behandeld.

Binnen de stroming van het Nieuw Institutionalisme wordt aangenomen dat, wanneer het proces verbeterd wordt, er ook een betere verdeling van goederen gerealiseerd kan worden (Keogh & D'Arcy, 1999). In de context van ruimte spreekt men over het 'land use regime' (Halleux *et al*, 2012; Buitelaar, 2003). Dit regime, wat de 'rules of the game' inhoudt voor het handelen van actoren in de markt, wordt bepaald door drie coördinerende regimes (dat is, een collectie van dominerende instituties), gebaseerd op prijs, regulering en vertrouwen. In dit onderzoek is gekeken naar het aanpassen van het prijsregime, of '*property rights regime*'. Dit houdt in dat het handelen van actoren beïnvloed kan worden door het aanpassen van het eigendomsrecht, waardoor de opties, en dus het handelen, van actoren, die het hoogste persoonlijke baat nastreven, veranderen. Dit leidt tot een andere marktuitskomst, en dus een andere ruimtelijke ontwikkeling.

Concreet gesteld gaat dit onderzoek over het onderzoeken van een variant van marktstructurering om een bijdrage te leveren aan de reductie van leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen. Marktstructurering wordt veelal gezet naast marktregulering, -stimulering en –handeling (Needham, 2005, p.18-9). Bij markthandelingen intervenueert de overheid direct in de markt, door bijvoorbeeld zelf grond te kopen. Bij stimulering voorziet zij in informatie en/of financiën (of een financiële heffing) om het handelen van actoren te beïnvloeden. Bij regulering verbiedt de overheid bepaalde onwenselijke handelingen. Dit lijkt sterk op marktstructurering. Echter, bij structurering worden de eigendomsrechten aangepast, en daarmee de structuur van de markt zelf (de 'rules of the game'). Hierdoor verandert de vrijwillige interactie tussen actoren. De grens tussen regulering en structurering is vaag, gezien een verbod immers ook van invloed is op de mogelijkheden van een eigendomsrecht. Volgens Needham (2005, p.19) krijgt marktstructurering in Nederland weinig aandacht, zijn vermoeden is dat de algemene opinie is dat het aan de markt is om zich te structureren.

Verhandelbare Ontwikkelingsrechten

De variant van marktstructurering wat onderzocht wordt in dit onderzoek is het Verhandelbaar Ontwikkelingsrecht (VOR). In Nederland bevat het eigendomsrecht eveneens het recht om te ontwikkelen, hoewel hier beperkingen op liggen vanuit de overheid, met het bestemmingsplan als belangrijkste voorbeeld. Bij verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt het recht om te ontwikkelen losgekoppeld van het eigendomsrecht en verhandelbaar gemaakt. Door het ontwikkelpotentieel te beperken ontstaat er schaarste in dit potentieel. In de context van dit onderzoek worden er ontwikkelingsrechten toegekend aan agrarische bedrijfsgebouwen. Ontwikkelingsrechten zijn, in tegenstelling tot bedrijfsgebouwen, verplaatsbaar, verouderen niet e.d. Kortgezegd, ze staan niet of minder onder invloed van de inherente marktimperfecties van vastgoed. Hierdoor wordt waarde toegevoegd aan de leegstaande bedrijfsgebouwen, waardoor vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten.

1.3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is een ontwerpgericht onderzoek. Dat is een combinatie tussen beschrijvend, verklarend en exploratief onderzoek, waarbij gekeken wordt in hoeverre een oplossingsrichting het beste past bij een bepaald probleem (Aken & Andriessen, 2011). Er wordt geen bestaande oplossingsrichting getoetst aan de realiteit, het is een interactief proces waarbij de oplossing opgebouwd wordt aan de hand van de realiteit. Hierdoor is het onderzoek beschrijvend, de problematiek in de agrarische sector moet bekend zijn. Het is verklarend, omdat onderlinge processen begrepen moeten worden. Tenslotte is het exploratief, waarbij de oplossingsrichting opgebouwd en getoetst wordt. Ontwerpgericht onderzoek begint veelal met enkele basale eisen waaraan het ontwerp moet voldoen, dat is in dit onderzoek eveneens het geval. Een uitgebreide beschrijving van de methode valt te lezen in H2, het ontwerp en de basiseisen in H6.

Onderzoeksdoel

Zoals vermeld, wordt in dit onderzoek aangenomen dat het creëren van een ontwikkelingsrecht waarde toekent aan de leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen, doordat het ontwikkelingsrecht niet of minder te maken heeft met de inherente imperfecties van vastgoed. Het doel van dit ontwerpgericht onderzoek is dan ook:

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in hoeverre een regeling, gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten, toegepast kan worden in de agrarische sector en om te toetsen in hoeverre dit een bijdrage kan leveren aan het reduceren van het aantal leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen. Dit wordt bereikt door middel van een iteratief proces met interviews, een focusgroep, literatuurstudie en een enquête over de agrarische sector een oplossingsrichting te ontwerpen en te toetsen.

Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek wordt bereikt door het beantwoorden van de hoofdvraag, wat veelal een vertaling is van de doelstelling. De hoofdvraag is de rode draad van het onderzoek, maar is te groot om in een keer te bereiken. Daarom zijn er ook deelvragen opgesteld, door het beantwoorden van de deelvragen kan een antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag. De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

In hoeverre kan een regeling, gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten, toegepast worden in de agrarische sector en in hoeverre zal deze bijdragen aan het reduceren van de leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen?

Het antwoord hierop zal gevonden worden door het beantwoorden van de volgende deelvragen:

1. *Welke processen in de agrarische vastgoedmarkt leiden tot de toegenomen leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen?*
2. *Wat zijn de randvoorwaarden voor het opstellen en het werken van een regeling gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten?*
3. *In hoeverre kan een regeling toegepast worden in de agrarische sector en, zo niet, aangepast worden aan de realiteit?*
4. *In hoeverre kan de regeling haalbaar een bijdrage leveren aan het reduceren van het aantal leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen?*

Met de eerste deelvraag zal een klein beschrijvend onderzoek verricht worden, om te begrijpen hoe de agrarische (vastgoed)sector werkt. Hierdoor ontstaat een beeld van de context waarin de regeling moet werken en op welke punten de regeling inhaakt. De tweede deelvraag gaat over het opstellen van enkele basale eisen van de regeling. Bij ontwerpend gericht onderzoek is er geen theorie of beleid dat onderzocht wordt, maar worden theoriën wel aangehaald om een richting aan het ontwerp te geven. De derde deelvraag gaat over het opbouwen van het ontwerp, hierbij wordt de theorie van VOR toegepast op de agrarische sector en, waar een toepassing niet mogelijk is, gezocht hoe de regeling wel toegepast kan worden. De vierde deelvraag bestaat uit drie aspecten, ten eerste of de regeling, ondanks de aanpassingen, toch tegen onoverkoombare barrières stuit, ten tweede of er een maatschappelijke basis is voor de regeling en ten slotte of, indien er geen barrières zijn, de regeling effectief en efficiënt zal zijn.

Begripsdefinities.

In de inleiding en hoofdvraag zijn enkele kerndefinities van dit onderzoek naar voren gekomen. Om een goed verloop van het onderzoek te waarborgen is het van belang dat deze definities duidelijk uitgelegd zijn.

Agrarisch bedrijfsgebouw: Een agrarisch bedrijfsgebouw is het vastgoed van het agrarische bedrijf wat enkel gebruikt wordt als productiefactor. In die zin is dit het vastgoed wat niet gebruikt wordt door woondoeleinden. In de praktijk is deze scheiding minder duidelijk, aangezien een bedrijfsgebouw en woning onlosmakelijk aan elkaar verbonden kunnen zijn.

Agrarische sector: In het algemeen zijn dit de bedrijven in de land- en tuinbouwsector. In dit onderzoek wordt hiermee verwezen naar de economische processen op het gebied van de agrarische bedrijfsvoering, zowel op bedrijfsniveau alsmede het collectief van bedrijven.

Agrarische vastgoedmarkt: Met de agrarische vastgoedmarkt wordt in dit onderzoek de markt en onderliggende processen bedoeld die te maken hebben met het ontwikkelen en slopen van agrarische bedrijfsgebouwen. De onderliggende processen zijn de agrarische bedrijfsvoering, maar ook de *agricultural squeeze*, vergrijzing en opvolgsituatie. Deze hebben effect op het gebruik van agrarisch vastgoed, hetgeen effect heeft op de vraag en aanbod van agrarische bedrijfsgebouwen.

Haalbaarheid: In dit onderzoek wordt de haalbaarheid van de regeling verdeeld in drie onderdelen. Ten eerste de contextuele haalbaarheid, oftewel zal de regeling werken in de context waarin het geplaatst wordt? Ten tweede de maatschappelijke of politieke haalbaarheid, en ten slotte de inhoudelijke haalbaarheid: zal de regeling in staat zijn het doel te bereiken?

Leegstand: Leegstand is wanneer de functie van een gebouw onbenut wordt. Leegstand betekend immers niet altijd dat een gebouw daadwerkelijk leeg staat. In de agrarische sector worden

bedrijfsgebouwen vaak nog gebruikt voor kleinschalige opslag. Er is frictieeegstand; wat tijdelijke leegstand inhoudt dat nodig is voor het goed functioneren van de markt, en structurele leegstand; gebouwen die niet meer voor hun originele functie gebruikt zullen worden (Janssen-Jansen, 2010, p.19 & p.54). In dit onderzoek is deze scheiding van onderschikt belang. Bedrijfsgebouwen zullen vaak eerst gezien worden als frictieeegstand, maar uit onderzoek blijkt dat uiteindelijk toch 15 miljoen vierkante meter structureel leeg zal staan (Gies, Smidt & Nieuwenhuizen, 2014).

Marktstructurering: Het doelbewust aanpassen van de eigendomsrechten teneinde een bepaalde marktwerking en –uitkomst te bereiken. Door het aanpassen van de eigendomsrechten verandert het vrijwillig handelen tussen actoren op de markt, gezien de regels van de markt (de ‘rules of the game’) aangepast zijn.

Randvoorwaarden: Een voorwaarde is een eis waar een proces aan moet voldoen om tot het eindresultaat te kunnen komen. Een randvoorwaarde is een eis waar een proces aan moet voldoen om te functioneren (Van Dale, 2015). In dit onderzoek kan men randvoorwaarden zien als twee cruciale vragen: “Kan het beleid ingevoerd worden?” en “Gaaf het beleid werken?”.

Regeling gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten: Hiermee wordt het te ontwerpen regeling bedoeld, die verder in het onderzoek het Verhandelbaar Gebiedsaldo genoemd zal worden. De eisen voor deze regeling zullen in het methodologisch kader (H2) gespecificeerd worden.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten: Hierbij wordt het recht om te ontwikkelen als apart recht uit het eigendomsrecht gehaald. Dit ontwikkelingsrecht is vervolgens verhandelbaar, zie ook het theoretisch kader over Verhandelbare Ontwikkelingsrechten (H5).

Wetenschappelijke & maatschappelijke relevantie

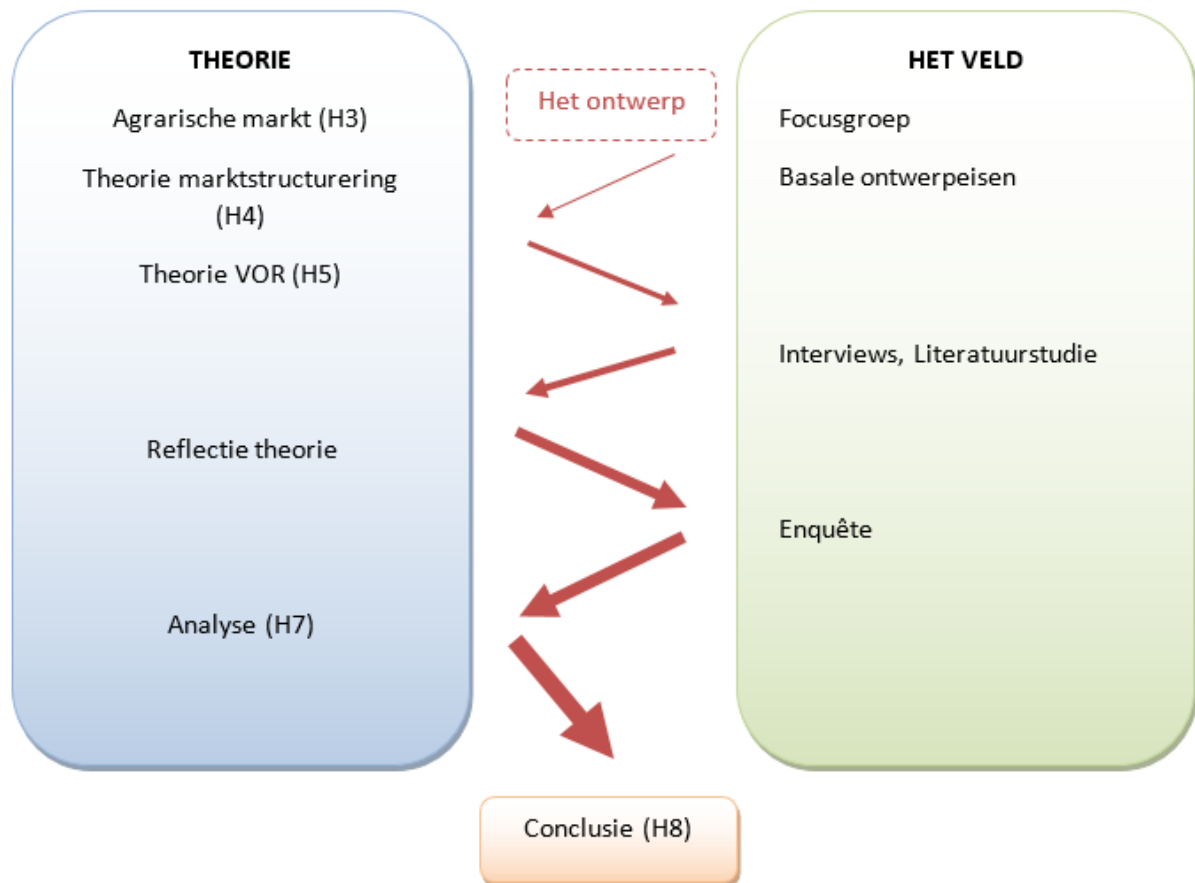
Het is van belang dat onderzoek relevant is voor zowel de wetenschap (het creëren van kennis) als de maatschappij (het oplossen van problemen). De eerste alinea gaat over de wetenschappelijke relevantie, de volgende over de maatschappelijke relevantie.

De wetenschappelijke relevantie zit in twee onderdelen. Het eerste onderdeel is kennisvorming over het instrument marktstructurering. Hierbij moet men zich realiseren dat de overheid per definitie aan marktstructurering doet. De markt is immers een afgebakende institutie door de overheid (Needham, 2006, p.13)). Echter, het idee van marktstructurering als instrument is relatief nieuw. Het instrument wordt dan in Nederland nagenoeg niet toegepast, waardoor onderzoek naar het instrument in Nederlandse context een toegevoegde wetenschappelijke waarde heeft. Het tweede onderdeel van wetenschappelijke relevantie ligt niet in het doel van het onderzoek, maar komt in het onderzoek wel naar voren. Het gaat hierbij om de werking van de agrarische vastgoedmarkt. Over het algemeen is er veel zicht op de werking van overig markten, de agrarische vastgoedmarkt is doorgaans minder goed beschreven.

De maatschappelijke relevantie kent twee facetten. Ten eerste is er de relevantie voor de problematiek wat als basis staat voor dit onderzoek. De verwachte leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen is groot. Door te kijken naar nieuwe instrumenten kan mogelijk een bijdrage geleverd worden aan de discussie rond de oplossing van de huidige problematiek. Het tweede facet gaat eveneens om de theorie. Zoals eerder vermeld is er een omslag gaande in het ideaalbeeld van het handelen van de overheid. Het gaat niet meer om government maar governance. Dit gaat samen met een toenemende dominantie van het neoliberale gedachtegoed (Stoker, 1998). Het instrument marktstructurering en verhandelbaar gebiedsaldo passen binnen deze trends. Het gaat hierbij minder om directe overheidsingrijpen voor het bereiken van overheidsdoelstellingen, maar om de markt zodanig te structureren dat de markt deze doelen vanzelf realiseert.

1.4 Onderzoekmodel

De kern van ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek is het interactieve proces tussen de theorie en het 'veld'. Dit is ook weergegeven in het onderzoekmodel (Fig. 1). Het onderzoek begint met een basale beschrijving van de agrarische markt en de theorieën betreffende marktstructurering en verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dit is meegenomen naar de focusgroep en wordt gecombineerd met de basale ontwerpeisen. Het resultaat hiervan is het primaire ontwerp. Vervolgens ontstaat een wisselwerking tussen bevindingen in het veld en reflectie ten opzichte van de theorie. Tijdens deze wisselwerking wordt het ontwerp aangepast, met als doel een ontwerp te ontwikkelen dat zowel voldoet aan de basale ontwerpeisen, wetenschappelijk en maatschappelijk relevant is en gesteund wordt door actoren uit het 'veld'. Zodra dit niveau bereikt wordt, kan de enquête opgesteld worden (de toetsing van het ontwerp). Uiteindelijk vindt een analyse plaats. Hier worden de gevonden resultaten gepresenteerd, waarbij zowel een theoretische analyse plaatsvindt alsmede dat de keuzes in het ontwerpproces beschreven worden.



Figuur 1 Onderzoekmodel

2. Ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek

Voor het verzekeren van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek is een goede methodologie van belang. In dit hoofdstuk wordt daarom de methodologie van 'Ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek' (vanaf nu enkel 'ontwerpgericht onderzoek') beschreven. Deze methode past goed bij de hiervoor beschreven doelstelling; in het onderzoek wordt een regeling ontworpen (het 'ontwerp') voor het reduceren van de agrarische leegstand, hiervoor moet eerst de agrarische sector en onderliggende processen verkend en beschreven worden, teneinde tot een getoetste regeling te komen. Ontwerpgericht onderzoek bevat deze onderdelen.

Dit hoofdstuk begint met de verantwoording en een beschrijving van ontwerpgericht onderzoek, gevolgd door hoe omgegaan moet worden met de validiteit en betrouwbaarheid bij deze methode. Vervolgens wordt het onderzoeksmateriaal beschreven. De beschrijving van de uitgangspunten, eisen en primaire versie van het te ontwikkelen ontwerp worden echter weergegeven in H6.

2.1 Ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek.

Ontwerpgericht onderzoek is het vinden van een oplossing voor een veldprobleem. Dit betekent dat er een probleem is in een bepaald veld, zoals in dit onderzoek het veld de toenemende leegstand in de agrarische sector is. Hiervoor bestaat in principe geen directe oplossing. Ook zijn er weinig aanknopingspunten met de theorie, de agrarische sector is uniek en er is weinig onderzoek gedaan naar de agrarische bedrijfsgebouwen. Dit in tegenstelling tot de grondmarkt en de bedrijfsvoering.

Doordat er geen directe oplossing bekend is, moet de onderzoeker hiernaar op zoek. Hij moet beginnen met het bestuderen van het veld, om zo een idee te krijgen van de situatie en onderlinge processen. Samen met enig theoretisch inzicht wordt hiermee een ontwerp gecreëerd. Ofwel, een systeem dat het probleem zou moeten oplossen. Dit ontwerp wordt vervolgens elke keer opgebouwd, getoetst en aangepast door middel van een interactieve communicatie met de gebruikers in het veld. De onderzoeker staat daarom open voor verschillende oplossingen. Bij elke interactie met de gebruikers komen er nieuwe oplossingsrichtingen bij en wordt er eveneens verder bijgestuurd richting een bepaalde oplossingsrichting. Het doel is om uiteindelijk een ontwerp te maken dat het doel bereikt, en hiervoor is communicatie met het veld nodig.

Beschrijvend, verklarend en exploratief onderzoek.

Ontwerpgericht onderzoek is een combinatie tussen beschrijvend, verklarend en exploratief onderzoek. Het beschrijvende en verkennende deel zit in de noodzaak om het veld en het probleem goed te begrijpen. In dit onderzoek komt het erop neer dat het van belang is om te weten wat de leegstandsproblematiek in de agrarische sector is en welke processen hiertoe leiden. Enkel door het veld goed te begrijpen kan men beginnen met het maken van een ontwerp wat ingrijpt in de onderliggende processen. Vervolgens zit er ook een exploratief deel bij, er moet namelijk een ontwerp gecreëerd worden wat kan dienen als oplossing voor het probleem. Hiervoor moet de onderzoeker creatief wezen, er is immers geen vooraf gedefinieerd pad, het pad wordt namelijk gevormd door bevindingen vanuit het veld.

Met deze informatie kan ook gelijk de keuze voor ontwerpgericht onderzoek verantwoord worden. Aan de basis van dit onderzoek stond de problematiek van de agrarische leegstand, waarbij de opdrachtgever enkele gedachten had over een mogelijke oplossingsrichting. Deze oplossingsrichting stond niet vast, het was immers al gelijk duidelijk dat mogelijk veel aangepast zou moeten worden vanwege bevindingen uit het veld. Hierdoor zou enkel beschrijvend, verklarend of exploratief onderzoek te klein zijn.

Kernbeslissingen bij ontwerpgericht onderzoek.

Verschuren en Doorewaard (2007, 160-1) spreken over de onderzoeksbenadering. Hierbij gaat het over de aard van het onderzoek, of het inductief/deductief en kwalitatief/kwantitatief is. Bij inductief onderzoek is er geen theorie en wordt vanuit de data vanuit het veld een theorie of model ontworpen, bij deductief test de onderzoeker juist of een theorie wel overeenkomst met de bevindingen in het veld. Dit onderzoek is bevat beide elementen. Het eerste ontwerp, wat later in het veld getest en aangevuld wordt, komt vanuit enkele eisen van de opdrachtgever en beschikbare theorie. Het is niet echter niet dat de theorie enkel getest wordt in het onderzoek, het is vanaf het eerste moment de bedoeling dat het ontwerp (op basis van de theorie) aangepast moet worden. Daarnaast worden ook bevindingen vanuit eerdere contacten met het veld getoetst in latere contacten. Er is dus continue een wisseling tussen inductief en deductief.

Bij kwalitatief en kwantitatief speelt in principe hetzelfde probleem. Het onderzoek is voornamelijk kwalitatief van aard. Er wordt veel informatie verzameld vanuit weinig databronnen. Dit komt omdat de grootste databron semigestructureerde interviews zijn met experts en 'gebruikers in het veld. Echter, de eindtoets is een enquête, wat kwantitatieve data oplevert. Dit wordt echter gebruikt ter ondersteuning van de kwalitatieve bevindingen.

Input voor het ontwerpproces

Bij ontwerpgericht onderzoek wordt dus een ontwerp gecreëerd. Hiervoor wordt begonnen met een initieel of eerste ontwerp waarmee de onderzoeker het veld in gaat. Van Aken en Andriessen (2011, p.55) geven aan dat elk ontwerpgericht onderzoek begint met enkele eisen, vanuit de opdrachtgever, gebruikers e.d. Deze eisen zijn door Van Aken en Andriessen (2011, p.45) in vier categorieën te plaatsen:

- Functionele eisen: Zijn eisen die vooraf gesteld worden over hoe het ontwerp moet werken en wat de uitkomst van het ontwerp moet zijn. Anders gesteld: Er worden van tevoren eisen gesteld aan het systeem wat als oplossing gepresenteerd wordt. Dit zijn eisen op hoe het systeem in elkaar zit (hoe wordt met de leegstand om gegaan?) en wat het uitkomsten van het systeem moeten zijn.
- Gebruikerseisen: Dit zijn eisen die gesteld worden vanuit gebruikers in het veld. Dit wordt vormgegeven gedurende het onderzoek, door contacten met het veld.
- Randvoorwaarden: Harde, ononderhandelbare eisen, waaraan het ontwerp altijd moet voldoen.
- Ontwerpbepalingen: Dit zijn eisen over wat het ontwerp juist niet mag bevatten. Het doel van ontwerpend onderzoek is dat alle oplossingsrichtingen open staan, maar deze eisen limiteren de zoektocht.

Toetsen van ontwerp

Het ontwerp kan op meerdere manieren getoetst worden. Van Aken en Andriessen (2011, p. 154-5) bespreken vijf manieren om te toetsen; parameter-specificatie, scenarios, modelleren, gebruikers-review en een pilottest. Vanwege beperkingen in tijd en financiën richt dit onderzoek enkel op de gebruikers-review door middel van een enquête. Dit komt neer op een enquête onder de makelaars van het NVM en semigestructureerde interviews met overige experts en gebruikers in het veld. Een scenario was een mogelijkheid geweest, maar gezien de complexiteit van de sector (het veld) en beperkingen door eerder gemaakte keuzes is hiervoor niet gekozen.

Validiteit en betrouwbaarheid

Ontwerpgericht onderzoek is oorspronkelijk een methodologie voor de bètawetenschappen. Het is een geschikte methodologie voor bijvoorbeeld de geneeskunde. Doordat het oorspronkelijk vanuit een ander wetenschappelijk domein komt zijn er enkele problemen met het ontwerpen van een werkend systeem, de validiteit en betrouwbaarheid.

De omzet met het laten werken van het systeem is dat de onderzoeker te maken heeft met de sociale werkelijkheid. En waar 'objecten' onderhevig zijn aan universele wetten, zijn mensen vrij in hun handelen. Het is dus lastig om te voorspellen wat er gebeurt in het systeem. Hierdoor is de methode bij de bètawetenschappen voornamelijk deductief, maar bij de sociale wetenschappen moet is er sprake van "ervaringsleren" om toekomstig handelen te voorspellen, en daarom dus voornamelijk inductief (Van Aken & Andriessen, 2011, p.31).

De betrouwbaarheid is de mate waarin de resultaten constant zullen zijn indien het onderzoek herhaald zou worden. Dit is bij kwalitatief onderzoek altijd lastig, een geïnterviewd persoon zal na de eerste keer al bekend zijn met het onderzoek en daarom mogelijk andere antwoorden geven. De betrouwbaarheid wordt vergroot door een duidelijk onderzoeksplan op te stellen, maar ook een "member check", dit wordt gedaan door het aanleveren van het interviewverslag aan de geïnterviewden. Indien hier geen verschil in zit, kunnen de geïnterviewde personen (en dus het onderzoek) als betrouwbaar worden gezien.

Er zijn verschillende soorten validiteit. Validiteit komt in principe neer dat hetgene onderzocht wordt wat de onderzoeker ook wil onderzoeken. Ofwel, wordt gemeten wat gezegd dat gemeten wordt. Van Aken en Andriessen (2011, p.148-153) beschrijven construct-, convergente, discriminerende, interne, externe en pragmatische validiteit, waarbij het laatste het belangrijkste is bij ontwerpgericht onderzoek. Constructvaliditeit gaat over het gebruiken van goede instrumenten en goed gedefinieerde begrippen om data te verzamelen. Bij convergente validiteit is het dat de data een kant op moet wijzen, en bij discriminerende data juist andersom. Dit komt erop neer dat alle facetten van het onderwerp naar voren gekomen zijn, en zo uiteindelijk een totaalbeeld weergeeft. Interne validiteit heeft te maken met een logische opbouw van het onderzoek, terwijl externe validiteit neerkomt op de vraag of het onderzoek ook valide is wanneer het in een andere context geplaatst wordt. Pragmatische validiteit geeft de doelmatigheid van het onderzoeksresultaat weer. Oftewel, de oplossingsrichting moet ook daadwerkelijk het probleem oplossen zodra het ingevoerd wordt. Dit kan men bereiken door de oplossingsrichting goed te toetsen.

Kernpunten

In enkele kernwoorden is ontwerpgericht onderzoek (Van Aken & Andriessen, 2011, p.38):

- Gedreven door veldproblemen, in tegenstelling tot het oplossen van een zuiver kennisprobleem.
- Een methode waarmee het onderzoek vanuit het perspectief van een speler onderzoekt, in plaats van een waarnemende onderzoeker (interactie onderzoeker en gebruikers in het veld).
- Oplossingsgericht, het gaat niet alleen om het beschrijven of verklaren van het probleem, maar ook om het zoeken van een oplossing.
- Onderzoeksresultaten worden primair verantwoord op basis van pragmatische validiteit (werkt het echt?), in tegenstelling tot verklarende validiteit (is het de waarheid?).

Conclusie

Ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek is een geschikte methode om het doel van het onderzoek te bereiken; namelijk meten in hoeverre een regeling toegepast kan worden in de agrarische sector en

in hoeverre het de agrarische leegstand reduceert. Het nadeel van deze methode is dat het nogal chaotisch is. Het primaire ontwerp is makkelijk te formuleren op basis van de theorie en de ontwerpeisen. Verschillende aanpassingen komen vanuit de praktijk en worden getoetst. Het probleem is dat de oplossingsrichtingen en keuzes gemaakt worden op basis van de nieuwste informatie, waardoor keuzes niet meer voorgelegd worden aan eerdere bronnen. Hierdoor zit er geen samenhang in de keuzes die gemaakt worden. Verschillende oplossingen worden gepresenteerd en de onderzoeker moet hier een keuze in maken (in samenhang met het veld). Hierdoor lijkt het maken van keuzes met betrekking tot het ontwerp nogal arbitrair. Anderzijds betekend het wel dat de onderzoeker niet in zijn ivoren toren blijft hangen, maar ook echt oplossingen formuleert in samenhang met de praktijk.

2.2 Onderzoeksmateriaal.

Een belangrijk onderdeel van onderzoek is triangulatie. Door meerdere methoden van datacollectie toe te passen wordt de kans vergroot dat de verzamelde data een correcte weerspiegeling is van de realiteit. Triangulatie gaat dus over het verhogen van de betrouwbaarheid (consistente informatie) en validiteit (correcte informatie) van het onderzoek. Om te kunnen voldoen aan de eis voor triangulatie worden in dit onderzoek de volgende bronnen aangehaald: Een groepsinterview, literatuuronderzoek, semigestructureerde interviews en een enquête.

Groepsinterview

Bij een groepsinterview worden meerdere mensen tegelijkertijd geïnterviewd. Hierbij gaat het er in principe niet om dat de onderzoeker met deelnemers communiceert, maar dat de deelnemers onderling discussiëren. De onderzoeker moet het gesprek in de goede banen leiden, zodat de informatie wat de onderzoeker wil hebben naar boven komt. In Saunders, Lewis en Thornhill (2011) wordt onderscheid gemaakt tussen groepsinterviews en focusgroepen. Het verschil is dat bij een groepsinterview de discussie minder gestructureerd is, de onderzoeker wil bijvoorbeeld weten wat de deelnemers vinden van het onderwerp in het algemeen. Bij een focusgroep gaat het meer om een specifiek onderwerp waar de onderzoeker wat meer van wil weten. Zoals vermeld in Saunders, Lewis en Thornhill (2011, p. 300): "[wordt] de term focusgroep gebruikt voor groepsinterviews waarin het onderwerp duidelijk en nauwkeurig is omschreven en de nadruk ligt op een interactieve discussie tussen de deelnemers en het vastleggen daarvan.". In dit onderzoek is dan ook gebruik gemaakt van het groepsinterview, gezien het voornamelijk ging over welke punten naar voren konden komen bij het invoeren van verhandelbare ontwikkelingsrechten in de agrarische sector.

Literatuuronderzoek.

Bij het literatuuronderzoek wordt voornamelijk gebruik gemaakt van secundaire data, met slechts enkele primaire data. Het voordeel van een secundaire bron is dat de onderzoeker minder tijd (en kosten) kwijt is aan het verzamelen van data, het is immers al gebeurd. Echter, hier zit ook een gevaar in, de data wordt gepresenteerd is verwerkt door een andere onderzoeker. De secundaire data in dit onderzoek zijn voornamelijk wetenschappelijke artikelen en publicaties van relevante instanties. De primaire data heeft vooral betrekking op aantallen (bedrijven, aantal opvolgers e.d.), en komen vanuit het CBS of www.agrimatie.nl

Interviews.

Het interview is een goede manier om data te verzamelen. Een voordeel is dat het primaire data is, oftewel de data wordt verzameld om het doel van het onderzoek te bereiken. Volgens Saunders, Lewis en Thornhill (2011) zijn er drie verschillende typen interviews; van gestructureerd tot semigestructureerd tot niet gestructureerd. Het verschil uit zich in de manier van vragen, bij een semi- of ongestructureerd interview wil de onderzoeker meer dan antwoorden op vastgestelde vragen maar

wordt dieper ingegaan in de context van de data. Logischerwijze past een semi- of ongestructureerd interview het beste bij een ontwerpgericht onderzoek. Elk interview bestaat uit een paar punten die gevraagd moeten worden vanuit het onderzoek, daarnaast bestaat elk interview uit een ongestructureerd gedeelte om meer ruimte te geven aan de geïnterviewde. Een lijst met geïnterviewde personen is te vinden in Bijlage III.

Enquête

Vanuit het NVM kwam het aanbod om het ontwerp te toetsen onder een gedeelte van haar leden. Dit waren de agrarische makelaars. De enquête is vrijwillig en is enkel door een mail, en een herinnering, bekend gemaakt. In de enquête is het eindontwerp weergegeven, hierdoor kon het 'veld' reageren op de effectiviteit, efficiëntie en haalbaarheid van de regeling.

Een enquête is een over het algemeen een kwantitatieve vorm van dataverzameling, waarbij van een relatief groot aantal bronnen weinig informatie verzameld wordt (Saunders, Lewis & Thornhill, 2011, p.121). In dit onderzoek past dat prima, de respondenten hoeven enkel een indicatie te geven over de verwachte efficiëntie en effectiviteit van het ontwerp.

De enquête is 22 september verzonden naar de agrarische makelaars van het NVM. Het NVM heeft zelf de link naar de enquête verstuurd, dus er kan geen uitspraak gedaan worden over hoeveel procent van het totaal gerespondeerd heeft. In totaal hebben 34 makelaars de enquête ingevuld. Dit geeft enige problemen met de betrouwbaarheid van de enquête, het is af te vragen of het resultaat anders geweest was als meer respondenten gereageerd hadden. De enquête en de resultaten zijn te zien in de bijlage

3. De agrarische vastgoedmarkt

In dit hoofdstuk wordt de agrarische vastgoedmarkt beschreven en worden enkele onderliggende processen verklaard. Het doel van dit hoofdstuk is om richting te geven aan het primaire ontwerp en de lezer te informeren over de context van het ontwerp.

Het hoofdstuk bevat drie onderdelen, ten eerste wordt een simpele beschrijving gegeven van de structuur van de sector, zoals het aantal bedrijven. Ten tweede wordt ingegaan in de onderliggende processen die ten grondslag liggen aan de agrarische vastgoedmarkt, daarnaast zijn enkele resultaten weergegeven van het onderzoek met betrekking tot de probleemeigenaarschap en de reden waarom bedrijfsgebouwen niet gesloopt worden na bedrijfsbeëindiging. Ten slotte zijn twee voorbeelden weergegeven van beleid in de agrarische vastgoedsector welke enigszins vergelijkbaar zijn met de te ontwikkelen regeling.

3.1 Structuur van de agrarische sector.

Nederland kent in 2013 67.480 agrarische bedrijven (www.agrimatie.nl). Samen zorgen zij voor een toegevoegde waarde van 10,5 miljard (1,81% van het Bruto Nationaal Product) en een werkgelegenheid van 163.400 arbeidsjaren (2,3% van nationale werkgelegenheid). Dit is echter enkel de primaire agrarische sector. Het gehele agrocomplex (dus inclusief verwerking, toelevering en distributie) heeft een toegevoegde waarde van 48 miljard (8,3% van BNP) en een werkgelegenheid van 600.100 arbeidsjaren (8,5% van nationale werkgelegenheid).

De agrarische sector kent een unieke mix van heterogeniteit en homogeniteit. Heterogeen, omdat er een groot verschil is tussen de type agrarische bedrijven. Een glastuinbouwbedrijf is een compleet ander bedrijf dan een melkveehouderij. Anderzijds is er juist sprake van een enorme homogeniteit, gezien bedrijven van hetzelfde type ongeveer allemaal hetzelfde soort bedrijf zijn (Veld 2). De agrarische sector wordt veelal ingedeeld in slechts enkele typen, hoewel hier in principe nog een verdere verdeling in gemaakt kan worden. Het aantal bedrijven per type is weergegeven in tabel 1.

| Bedrijfstype | Aantal bedrijven 2014 | Percentage |
|--|-----------------------|------------|
| Akkerbouwbedrijven | 11947 | 18% |
| Gecombineerde bedrijven | 3121 | 5% |
| Glastuinbouwbedrijven | 2781 | 4% |
| Melkveebedrijven | 16811 | 26% |
| Overige graasdierbedrijven | 18391 | 28% |
| Overige intensieve veehouderijbedrijven | 1744 | 3% |
| Overige tuinbouwbedrijven | 7259 | 11% |
| Varkensbedrijven | 3449 | 5% |

Tabel 1. Percentage primaire agrarische bedrijven per branche. In: www.agrimatie.nl

Bedrijfs grootte

De agrarische bedrijven verschillen sterk in grootte. Ongeveer Gezien de verschillende typen bedrijven wordt tegenwoordig³ de eenheid "Standaard Verdien capaciteit" (SVC) gebruikt om deze te kunnen vergelijken. De standaardverdien capaciteit houdt rekening de toegevoegde waarde van het bedrijf en de benodigde arbeidsinzet. Vaak worden bedrijven in vijf klassen verdeeld op basis van hun SVC. Een zeer klein bedrijf heeft een SVC lager dan €25.000, de grootste klasse heeft een SVC hoger dan €250.000. Ongeveer 45% van de agrarische bedrijven is een zeer klein bedrijf, maar samen leveren ze minder dan 5% van het totale Nederlandse SVC. Andersom zijn er weinig zeer grote bedrijven (5%), maar zij voegen ongeveer 40% van de waarde toe.

3.2 Agricultural squeeze

Een belangrijk proces wat geleid heeft tot de agrarische leegstand is de schaalvergroting en bedrijfsbeëindiging (Expert 1). In dit onderzoek wordt echter het begrip *agricultural squeeze* gehanteerd (Van der Ploeg et al, 2000, p.394-396;). Dit houdt in dat over het algemeen de opbrengsten lager worden terwijl de kosten stijgen. Daarnaast is de agrarische markt is een globale markt, Nederlandse agrariërs moeten internationaal concurreren (Berkhout, Silvis & Terluin, 2014). Hierdoor moeten agrariërs manieren vinden om de kosten te spreiden over een grotere productie of uiteindelijk het bedrijf beëindigen. Vanwege deze 'dwang' wordt in dit onderzoek de term *agricultural squeeze* gebruikt. Dit komt voornamelijk vanwege de toegenomen welvaart, toegenomen innovatie en het internationaal concurreren op de markt (Van Bruchem, et al, 2010).

Van Bruchem et al (2010) leggen het begin van de *agricultural squeeze* bij de groei van de welvaart. Dit heeft effecten gehad op de prijs. Hogere inkomsten leiden er niet toe dat mensen meer voedsel consumeren. Tegelijk zijn algemene prijzen voor consumentenartikelen of verwerkt voedsel wel sterk gestegen, terwijl de groei van de prijs van primaire landbouwproducten minder sterk steeg. Hierdoor is de reële prijs sinds 1950 met 70% gedaald (Van Bruchem, et al, 2010, p.24).

De agrariër wordt ook gedwongen om te innoveren om de kosten te besparen. Indien kosten stijgen zijn agrariërs niet in staat dit door te berekenen in de verkoopprijs. Een agrarisch bedrijf is een relatief kleine speler, vooral gezien de prijs gevormd wordt op de wereldmarkt. Van Bruchem, et al, (p.58) geven aan dat de factor kapitaal in het agrarisch bedrijf is gestegen met 2 tot 2,5 tussen 1950 en 1990 en het CBS en LEI (2012) geven aan dat de arbeidsproductiviteit tussen 1990 en 2012 met de helft is toegenomen (p.152), daarnaast is de kostprijs van de grotere bedrijven ook relatief lager (p.154).

Wanneer een agrariër investeert in kapitaal om de kosten te verlagen is veelal schaalvergroting noodzakelijk, zodat de relatief hoge lasten van het kapitaal verdeeld kunnen worden over een grotere productie. Hierdoor heeft de agrarische sector de neiging om te veel te produceren. Hierdoor gaat het individueel belang voor het collectief belang.

Van Bruchem et al (2010) beschrijven ook kort de rol van de overheid in de agrarische sector. Het klopt dat beleid veelal de kostprijs van agrarische bedrijven verhoogt, maar dit volgt voornamelijk op ontwikkelingen in de agrarische sector. Naast dat de overheid de kostprijs laat stijgen, ondersteunen de overheid en de Europese Unie de agrarische sector. Deze steun was voornamelijk gericht op de productie, waarmee de schaalvergroting aangemoedigd werd, tegenwoordig is de steun geringer en gericht op het ondersteunen van het bedrijf zelf.

³Tot 2010 werd de Nederlandse Groote-eenheid (NGE) gebruikt en sinds die tijd de Standaardopbrengst (SO). Het voordeel van SVC is dat deze eenheid de winst uit arbeid benadrukt in tegenstelling tot winst van het bedrijf.

Bedrijfsbeëindiging

Wanneer een ondernemer wil stoppen met zijn agrarisch bedrijf betekent dit niet automatisch dat het bedrijf ook beëindigd wordt. Tegenwoordig gebeurt dit wel vaker omdat er vaak geen opvolgers te vinden zijn voor het agrarisch bedrijf. Traditioneel gezien gingen agrarische bedrijven over van ouders naar kind. Echter, de jongeren hebben tegenwoordig weinig animo voor het agrarisch beroep (Stokkers, Van der Meer, Schoorlemmer & Hendriks-Goossens, 2010). Dit heeft te maken met het geringe perspectief op winst, het vereiste ondernemerschap en, indien de ouders geen agrarische ondernemers zijn, de hoge kosten bij het opstarten van een bedrijf (Stokkers, Van der Meer, Schoorlemmer & Hendriks-Goossens, 2010). Dit heeft ertoe geleid dat er een vergrijzing plaats vindt onder de agrarische ondernemers. Er zijn echter ook tegengeluiden te horen, een recent onderzoek vanuit het LEI (Van der Meulen, Matser, Remery, Terluin & Bouma, 2015) geeft aan dat onder jongeren juist wel veel animo is, hoewel de barrières voelbaar blijven.

Probleemeigenaarschap

In elk interview is het probleemeigenaarschap van de agrarische leegstand besproken. Het antwoord was elke keer dat het in eerste instantie het probleem van de agrariër zelf is. Het is immers zijn bedrijf (Veld 3 & 4, Overheid 4). Een agrariër is een ondernemer en als een ondernemer zijn bedrijf niet goed runt, waardoor leegstand ontstaat, is het ook het probleem van de ondernemer. Alle overige geïnterviewden voegden nog een maatschappelijk component toe. Enerzijds werd hier de oorzaak van de problematiek bij de overheid gelegd, aangezien door middel van regulering de kostprijs verhoogd wordt. Anderzijds krijgt de overheid veelal het probleemeigenaarschap vanwege de negatieve ruimtelijke effecten die door leegstand ontstaan.

Waarom bedrijfsgebouwen niet gesloopt worden

Het beeld dat de agrariër zijn bedrijfsgebouwen niet sloopt vanwege een gebrek aan financiële middelen moet genuanceerd worden. Een agrariër ziet zijn bedrijf als pensioenvoorziening (Expert 1). Logischerwijze probeert hij, wanneer hij zelf wil stoppen met de bedrijfsvoering, te gaan voor de opties die het meeste opbrengen. Dit zijn verkoop en herbestemming. Het slopen van agrarische bedrijfsgebouwen wordt gezien als kapitaalvernietiging (Overheid 1), waarbij de agrariër investeringen moet doen zonder dat daar directe baten tegenover staan. Dat de overgebleven woning in waarde zal stijgen wordt meestal niet meegenomen in deze beslissing. Daarnaast heeft de agrariër ook geen last van zijn eigen vastgoed, veelal kan hij er nog, legaal of illegaal, alternatieve functies voor vinden.

Wel is het zo dat agrariërs niet veel financiële middelen hebben. Bruchem *et al* (2010) geven aan dat agrariërs te vaak door blijven modderen voordat zij de keuze maken tot het beëindigen van het bedrijf. Tegen die tijd zijn de geldstromen opgedroogd en zijn investeringen achterwege gebleven. Het slopen van het bedrijfsgebouw wordt dan als een te grote investering gezien.

3.2 Voorbeelden van agrarisch vastgoedbeleid

Hier worden enkele voorbeelden gegeven van beleid in de agrarische vastgoedsector. Hier wordt twee varianten van provinciaal beleid besproken, deels gericht op het reduceren van de agrarische leegstand. Daarna worden twee varianten van marktstructurering weergegeven.

Voorbeelden gericht op het voorkomen van leegstand in de agrarische sector.

Tijdens de interviews in Limburg en Noord-Brabant is naar voren gekomen dat zij al beleid hebben voor het reduceren van de agrarische leegstand. Hierbij wordt door middel van regulering een soort verhandelbare ontwikkelingsrechten gesimuleerd.

In Limburg bestaat het Gemeentelijk Kwaliteitsmenu (GKM). Dit is ontstaan vanuit het Limburgs Kwaliteitsmenu (het beleid werd gedecentraliseerd), wat ontstaan is vanuit het BOM+ beleid en Verhandelbare Ontwikkelingsrechtenmethode. Dit laatste beleid is tevens gebaseerd op het onderzoek van Bruil *et al* (2004). Bij het GKM moet bij alle ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied, waarbij deze ontwikkeling niet toegestaan wordt in het bestemmingsplan, een compensatie plaats vinden. Dit kan door middel van een anterieure overeenkomst, waarbij het slopen van agrarische bedrijfsgebouwen een optie is. Anderzijds is er een exploitatieplan beschikbaar, waarbij ook financiële compensatie mogelijk is. Alleen wordt er weinig gebruik gemaakt van de optie slopen (Overheid 4).

In Noord-Brabant bestaat de Brabantse Zorgvuldigheidsscore (BZV) is een agrariër verplicht om een minimale score (7) te halen indien hij wil ontwikkelen buiten het bouwblok (Overheid 3). De gedachte is dat een agrariër de ontwikkelruimte moet verdienen, door middel van een score op te bouwen door middel van duurzame maatregelen. Pas wanneer een agrariër bovenmaats duurzaam en maatschappelijk verantwoord onderneemt is hij in staat om het bedrijf uit te breiden. Het beleid is niet direct gericht op sloop, maar op het verbeteren van de bedrijfsvoering in de agrarische sector.

Voorbeelden van marktstructurering in de agrarische sector.

Nederland kent meerdere vormen van beleid in de agrarische sector die in meer of mindere mate overeenkomen met marktstructurering. De voorbeelden hebben echter enkel betrekking tot marktstructurering in ruimtelijk perspectief.

In principe komen de meeste regelingen neer op een rood-voor-rood constructie. Oftewel, voor wat hoort wat. Dit beleid kwam tot stand sinds de varkenspest van 1997, en is ontstaan ten tijde van het Pact van Brakkenstein ("De Fluisterrevolutie", 2010). Echter, er kan hier niet gesproken worden over enkelvoudig beleid, per provincie zou men eerder kunnen spreken van een collectie van beleidsstukken van eerdere jaren om huidig beleid te ondersteunen. Dit heeft als gevolg dat iets meer dan de helft van de provincies eigen beleid voert met betrekking tot ruimte voor ruimte beleid. Hier zal kort beschreven worden wat het nationale beleid is en wat de provinciale uitwerking hiervan was met betrekking tot Ruimte voor Ruimte en Glas voor Glas.

Ruimte voor Ruimte

Er kan niet gesproken worden over één variant van Ruimte voor Ruimte beleid, dit is per provincie verschillend. In het kort komt het beleid echter neer op het volgende:

„Ruimte voor Ruimte“: om te voorkomen dat gebouwen langdurig leegstaan en verpauperen, hebben provincies de mogelijkheid om, naast hergebruik, deze gebouwen te slopen en in ruil daarvoor - en ter financiering daarvan - woningen terug te bouwen. „Ruimte voor Ruimte“ leidt per saldo tot een substantiële vermindering van het bebouwde oppervlak (VROM-Inspectie, 2011, p.5).

Echter, in principe komt het provinciaal beleid niet neer op een directe Ruimte voor Ruimte regeling. In de kern is de afspraak dat, in ruil voor planologische medewerking (herbestemming) of een sloopsubsidie van de gemeente de eigenaar van het leegstaand vastgoed een investering moet doen in de ruimtelijke kwaliteit. De eis voor een investering in de ruimtelijke kwaliteit is noodzakelijk, het is juridisch niet mogelijk om anderzijds sloop af te dwingen in ruil voor planologische medewerking vanuit de gemeente. Het slopen van vastgoed komt neer op ontstening van het landschap, hetgeen gezien wordt het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit (VROM-inspectie, 2011).

De basis van de Ruimte voor Ruimte regeling ligt in het feit dat de provincies meer woningen mogen bouwen indien er (leegstaand) agrarisch vastgoed gesloopt wordt. De provincies pakken dit verschillend op. Bijvoorbeeld in Noord-Brabant werd de ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte CV opgericht (Dieperink, 2009, p. 55). Dit is een samenwerkingsverband tussen de provincie en een ontwikkelaar (Janssen-Jansen, 2008). De provincie versterkt subsidies aan (oud) agrariërs voor het

slopen van bedrijfsgebouwen. In ruil hiervoor krijgt de provincie (en dus de CV) het recht om woningen te bouwen. Een deel van deze winst wordt vervolgens gebruikt om de subsidies te financieren.

Glas voor Glas

Een variant op het Ruimte voor Ruimte beleid wat meer lijkt op verhandelbare ontwikkelingsrechten is het Glas voor Glas beleid. Dit beleid wordt uitgevoerd door Limburg, Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland en momenteel bekijkt Noord-Brabant of zij Glas voor Glas wil invoeren (Pouderoyen, 2014). Het doel van Glas voor Glas is om de versnippering van glastuinbouwbedrijven tegen te gaan en deze te concentreren. Daarmee hopen provincies meerdere doelen te bereiken, zoals het versterken van de concurrentiepositie en het bevorderen van duurzaamheid.

Bij Glas voor Glas is er sprake concentratiegebieden. Het beleid komt er op neer dat glastuinbouwbedrijven in concentratiegebieden moeten investeren in de sloop van versnipperde glastuinbouwbedrijven, indien zij willen uitbreiden. In Limburg moet men bijvoorbeeld voor elke 1 m² uitbreiding 2 m² slopen of een financiële bijdrage leveren aan een fonds voor de ruimtelijke kwaliteit.

Het beleid werkt echter niet effectief en efficiënt. Het beleid is niet effectief omdat in de glastuinbouwmarkt het doorzetten van een verouderd bedrijf voordeliger is dan sloop en nieuwbouw (Pouderoyen, 2014). Het beleid is niet efficiënt, gezien deze uiteindelijk gebaseerd is op een financiële bijdrage vanuit de provincies. Deels staan deze twee problemen met elkaar in verbinding. De provincies hebben veel investeringen gedaan om het beleid op gang te krijgen, terwijl bedrijven amper uitbreiden en dus geen bijdrage leveren aan het fonds voor de ruimtelijke kwaliteit.

Samenvatting van het agrarisch beleid.

In Nederland bestaat beleid met betrekking tot de reductie van het agrarisch vastgoed. Hierbij is de kern van het beleid dat agrariërs, in ruil voor planologische medewerking van de gemeente, een investering moeten doen in de ruimtelijke kwaliteit. Het beleid lijkt op marktstructurering, maar eigenlijk wordt dit gesimuleerd door middel van regulering, eigendomsrechten worden namelijk niet aangepast.

Het beleid lijkt ook grotendeels niet effectief, indien men kijkt naar de hoeveelheid sloop. Dit komt omdat participatie aan de regeling of de keuze voor sloop optioneel is (er zijn andere vormen van investeringen in de ruimtelijke kwaliteit mogelijk). Bij de Ruimte voor Ruimte regeling is dit omdat de woningmarkt uiteindelijk tegenviel (deels omdat de woningcontingenten wegvielen). Het Glas voor Glas beleid werkt niet optimaal vanwege het functioneren van de markt zelf (oude gebouwen zijn nog rendabel). Het GKM en BZV is ineffectief als men kijkt naar de hoeveelheid sloop. Maar het doel van beide beleidsvarianten is ook niet het realiseren van sloop, maar het creëren van kwalitatief hoogstaand landelijk gebied en het realiseren van een gezonde en maatschappelijk acceptabele agrarische sector.

Marktstructurering wordt wel gesimuleerd door regulering maar lijkt dus niet effectief. Dit haalt echter niet weg dat marktstructurering, op basis van verhandelbare ontwikkelingsrechten, niet hoeft te werken. Juist een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten dringt agrariërs de leegstand te reduceren indien ontwikkelingspotentieel gewenst is. Het is dan uiteindelijk de markt, en niet de overheid, die het probleem oplost.

4. Marktstructurering

Centraal in dit onderzoek staat de mogelijkheid van marktstructurering om de markt te beïnvloeden. Hiervoor moet de markt goed beschreven worden en hoe deze gestructureerd kan worden. Dit gebeurt vanuit de visie van de Nieuwe Institutionele Economie, een theorie gebaseerd op eigendomsrechten en daarom uitermate geschikt voor het ontwikkelen van een ontwerp op basis van marktstructurering. Om de Nieuwe Institutionele Economie te kunnen beschrijven is het noodzakelijk dat eerst enkele basisconcepten van het functioneren van de markt (en het bereiken van een optimale markt) beschreven worden. Marktstructurering is een middel op een betere markt te bereiken, hetgeen ook het (indirect) het doel is van dit onderzoek. Het beschrijven gebeurt ten eerste aan de hand van het Pareto Optimum en het begrip marktfalen. Ten tweede wordt Coase aangehaald voor het beschrijven van transactiekosten en het belang van het eigendomsrecht. Tenslotte wordt de Nieuwe Institutionele Economie beschreven.

4.1 Het beïnvloeden van de markt

Needham begint in zijn boek *Planning Law and Economics* (2006) met een introductie waarom ruimtelijke ordening plaats vindt. Ruimtelijke ordening is per definitie een inbreuk in het eigendomsrecht, want ruimtelijke ordening gaat gepaard met regels met betrekking tot het gebruik van de grond. Hij stelt de vraag of het mogelijk is om door middel van het aanpassen van het eigendomsrecht marktordening, en in dit geval ook ruimtelijke ordening, mogelijk is. Dit in tegenstelling tot de traditionele keuze voor regulering. De markt is immers altijd gereguleerd, de markt bestaat niet apart van de overheid. De overheid beschermt en reguleert de handel in rechten. Over het verschil en de keuze voor marktstructurering tegenover regulering stelt Needham (2006, p.13) het volgende:

“This gives two different ways in which society can try to achieve a desired land use. It can create and structure rights in land in such a way that the desired land use is achieved by people working freely within that structure. Or it can influence, or steer, actions in the market in rights in land so that the outcome of people acting in that market is the desired one. And society can, of course, do both at the same time, so that the one complements the other. The argument from economic efficiency is: use that way, or that combination of ways, which uses scarce resources most efficiently.”

Het Pareto Optimum

Het idee van een efficiënte markt wordt meestal weergegeven door middel van het Pareto Optimum, waarbij de allocatie van goederen geheel efficiënt is. Hiervoor staat aan de basis dat goederen schaars zijn en de behoefte ertoe oneindig. Een ideale markt zou dan zijn wanneer goederen zodanig verdeeld zijn dat niemand er op vooruit kan gaan, zonder dat iemand er op achteruit gaat (Webster, 1998, p.54). In andere woorden, goederen zijn zodanig verdeeld dat de toebedeelde waarde maximaal is, waarbij elke andere verdeling een lagere waarde zou betekenen. Deze vorm van efficiëntie wordt binnen de Nieuwe Institutionele Economie ook wel de “allocatieve efficiëntie” genoemd.

Coördinatie van goederen

Goederen kunnen door drie coördinatiemechanismen verdeeld worden in de markt. Dit zijn prijs, regulering en vertrouwen (of; coöperatie) (Needham, 2006, p.53; Halleux, Marcinczak & Van der Krabben, 2012, p. 889). Vooruitlopend op de uitleg van de Nieuwe Institutionele Economie spreken Halleux *et al* (2012, p.889-890) in het geval van de grond- en vastgoedmarkt over de ‘Land Use Regime’, wat bestaat uit Property-Regime (‘prijs’), Regulation-Regime (‘regulering’) en Cooperative-Regime (‘coöperatie’). Een regime is een collectie van structuren (instituten) die het menselijk handelen beïnvloeden. De property-regime is hetgene wat in dit onderzoek onderzocht wordt, het gaat hierbij

om de structurering van het eigendomsrecht. Dit betekent echter niet, dat de andere regimes minder belangrijke of een minder sterke invloed hebben op de markt.

Ondanks deze coördinatiemechanismen en een perceptie van de ideale markt is er sprake van marktfalen in de zin van het Pareto Optimum. Dat is, goederen worden niet optimaal verdeeld. Een teken hiervoor zijn bijvoorbeeld de exorbitante winsten die in de markt gemaakt kunnen worden. Dit betekent dat het Pareto Optimum niet de beste methode is om de effectiviteit van de grond- en vastgoedmarkt te beoordelen, het haalt de markt naar een bepaald abstractieniveau waardoor de connectie met de realiteit te ver is. Om te komen tot een betere methode wordt in het volgende hoofdstuk eerst marktfalen en overheidsfalen besproken. Dit is in de kern het argument voor marktordening vanuit de overheid.

4.2 Marktfalen, Overheidsingrijpen en overheidsfalen.

Het beschrijven van marktfalen en overheidsfalen is belangrijk voor het beschrijven van de Nieuwe Institutionele Economie (NIE). In deze paragraaf wordt bewezen dat het Pareto Optimum een ondergeschikte manier is om de markt te meten. Deze paragraaf is de brug tussen Pareto en Coase, waarmee NIE start. Het ingrijpen in de markt is gelegitimeerd door Pigou, in zijn werk *'The Economics of Welfare'* (1923). Zijn gedachtegang wordt ook wel de Welvaartseconomie genoemd. Echter, hier is eveneens kritiek op, voornamelijk vanuit de Public Choice Theory. De overheid kan namelijk ook falen, dit wordt beschreven na de volgende paragraaf.

Marktfalen

Wanneer de markt goederen niet optimaal verdeelt, wordt vanuit de neoliberale en welvaartseconomie gesproken over het falen van de markt. Vanuit de welvaartseconomie wordt gesteld dat dan sprake is van ongeprijsde externe effecten, monopolies, imperfecte informatie en/of publieke goederen (Needham, 55-6).

Voor de grond- en vastgoedmarkt wordt gezien als een markt waar de markt inherent faalt. Volgens Keogh & D'Arcy (1999, p. 2402-3) hebben grond en vastgoed de volgende eigenschappen: heterogeen, onverdeelbaar, niet liquide, verbonden met externe effecten en met publieke goederen. De markt heeft vervolgens te maken met een hoge transactiekosten en incomplete informatie. Evans (In: Keogh & D'Arcy, 1999, p.2402-3) voegt hier ook nog de aanwezigheid van deelmarkten toe. Ten slotte vermeld Webster (1998, p.54-5) ook nog: Een verstoring tussen het berekenen van kosten en baten, verschillende handelingen door publieke en private actoren, verschillen in macht in de markt, ongelijke startposities en ongelijke baten van publieke goederen.

Marktfalen in de grond- en vastgoedmarkt ontstaat grotendeels vanwege de sterke connectie met publieke goederen (Webster, 1998, p.54-5). De markt zou niet voorzien in genoeg ruimte voor publieke goederen, informatie over de markt (wat Webster ziet als een publiek goed) of het tegengaan van externaliteiten (veelal een overheidstaak). De overheid is dus sterk betrokken bij de grond- en vastgoedmarkt.

Overheidsfalen

Waar Pareto het doel van overheidsingrijpen weergeeft, namelijk het bereiken van het optimum, gaf Pigou de legitimatie voor het ingrijpen (Needham, 2006, p.11). Vanuit verschillende redenen reguleert de overheid de grond- en vastgoedmarkt, maar soms zorgt zij juist voor een slechtere verdeling van goederen (Needham, 2006, p.61). Er zijn meerdere begrippen⁴ hiervoor, maar in dit onderzoek wordt

⁴Public Failure, Government Failure, Non-Market Failure, Regulatory Failure (Needham, 2006) of Planning Failure (Halleux et al, 2012).

het overheidsfalen genoemd. Needham (2006, p. 61) geeft de volgende argumentatie weer waarom de overheid kan falen. Ten eerste zou de markt beter in staat zijn om de juiste informatie te verzamelen. Ten tweede staat de overheid, in tegenstelling tot de markt, niet onder druk om de informatie juist te krijgen, omdat de overheid in principe niet failliet kan gaan. Ten slotte kan de overheid handelen vanuit professionele waarden of lobbygroepen. Dit is het gedachtegoed van de Public Choice Theory, waarin gesteld wordt dat de overheid niet handelt in het belang van het volk (Needham, 2006, p.62; Webster 1998, p.58-62).

Needham (2006, p.61-2) geeft kritiek op de Public Choice theorie. Marktfalen gebeurt, en het kan niet gegarandeerd worden dat de overheid of de markt het beter op kan lossen. Dit is omdat het gebaseerd is op een simpel model van vraag en aanbod, de markt is echter complexer dan dat. Hierna wordt Coase uitgelegd, van hieruit begint de notie dat de markt zelf geschikt is falen te beperken, mits het maar goed gestructureerd is.

4.3 Het verhandelen van eigendomsrechten

Kritiek op Pigou, en het ontstaan van de Nieuwe Institutionele Economie, begon in 1960 met Roald Coase's "*The problem of social costs*", hoewel zijn eerdere werk uit 1937 "*The Theory of the Firm*" eveneens een belangrijke basis vormde. Coase had ook kritiek op de interventie vanuit de overheid, waarbij de overheid bepaalt welke partij ondersteunt moet worden bij externaliteiten (zie vorige paragraaf). Maar volgens Coase komt het in principe op neer dat meerdere partijen een claim maken op hetzelfde goed, in de woorden van Coase (1960, p.2):

"The question is commonly thought of as one in which A inflicts harm on B and what has to be decided is: how should we restrain A? But this is wrong. We are dealing with a problem of a reciprocal nature. To avoid the harm to B would inflict harm on A. The real question that has to be decided is: should A be allowed to harm B or should B be allowed to harm A?"

Indien eigendomsrechten van een goed, zoals een externaliteit, goed gedefinieerd zijn, maakt het niet uit wie het eigendomsrecht toegewezen krijgt. Beide partijen kunnen in principe met elkaar onderhandelen, zoals dat gaat met elk "normaal" goed. Dit leidde tot de Coase Theorema: Indien er geen transactiekosten zijn (dus bij volledige informatie), zal het er niet toe doen aan wie het eigendomsrecht in eerste instantie toegewezen is (Van der Krabben, 2009, p.2872-3). Het gevolg van de onderhandelingen zullen dan elke keer hetzelfde zijn, een situatie van maximale waardecreatie (Needham, 2006, p.60). Er is nooit sprake van complete informatie en zijn er dus altijd transactiekosten. Daarom is de conclusie van de Theorema dat het er degelijk toe doet aan wie de eigendomsrechten in eerste instantie toegewezen zijn. Voordat dieper ingegaan kan worden in de Nieuwe Institutionele Economie moet eerst duidelijk gemaakt worden wat eigendomsrechten en transactiekosten zijn.

Eigendom

Eigendom is een belangrijk concept binnen de Nieuwe Institutionele Economie, het staat aan de basis van het creëren van incentives door het reduceren van risico (Needham, 2006, p.32). Het eigendom geeft, *grosso modo*, het recht tot ongestoord gebruik van een goed en de vruchten daarvan zich toe te eigenen. De definitie wat gehanteerd wordt in het Burgerlijk Wetboek (Boek 5, artikel 1) is als volgt:

1. Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben.
2. Het staat de eigenaar met uitsluiting van eenieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.

3. De eigenaar van de zaak wordt, behoudens rechten van anderen, eigenaar van de afgescheiden vruchten.

In de internationale literatuur over eigendom wordt het veelal beschreven als een "Bundle of Rights" met een "Residual owner" (Van der Krabben, 2009, Geuting, 2012). Het recht om iets te bezitten is redelijk inhoudsloos op zichzelf, eigendom gaat daarom gepaard met een collectie van rechten, de bundle. Bijvoorbeeld het recht om te ontwikkelen, grondstoffen te delven, recht om te betreden etc. De absolute eigenaar van het goed is de residual owner, dit is de persoon die het goed bezit, zelfs wanneer men alle andere rechten uit de bundle zou halen.

Dit onderscheidt is in de Nederlandse, of beter Continentale, context minder expliciet dan in de Angelsaksische visie (Needham, 2006, p.34-41). Echter, voor het goed begrijpen van Verhandelbare Ontwikkelingsrechten, wat uit de Verenigde Staten komt, is het belangrijk het onderscheid tussen beide systemen te kennen. Het Angelsaksische systeem is zoals het eigendom in de vorige alinea beschreven is. Eigendom over een zaak bevat meerdere rechten. De residual owner mag vervolgens alle overige rechten uit de bundle vervreemden. Hij is dan geenszins meer eigenaar van het vervreemde recht. In het Continentale systeem is dit niet zo. Zoals weergegeven in de definitie van de Nederlandse wet (Burgerlijk Wetboek, boek 5, artikel 1, lid 1): Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. Het compleet vervreemden van rechten uit de bundle is niet mogelijk. Een voorbeeld met pacht(recht); in het Angelsaksische systeem zou de grondeigenaar (A) deze rechten kunnen verkopen aan B, welke het vervolgens ook aan C zou kunnen verkopen. In het Continentale systeem blijft A altijd eigenaar van het recht, en kan het enkel in "tijdelijk gebruik" (bijvoorbeeld huur) zijn van B.

Het eigendomsrecht en waarde

Er is een wisselwerking tussen de waarde van het eigendomsrecht en de waarde van het goed, zowel bij de verdeling van rechten als de afbakening van rechten (Buitelaar & Segeren, 2011, p.662-4).

Ten eerste de verdeling van eigendomsrechten. Goederen, of 'de zaak', krijgt waarde doordat er rechten aan toegewezen zijn (Buitelaar & Segeren, 2011, p.663-4). De waarde van het recht bepaalt de waarde van het eigendomsrecht. Het eigendomsrecht wordt beschermd door de staat, waardoor men ongestoord gebruik kan maken van het eigendom en de vruchten ervan kan gebruiken. Dit geeft een recht waarde, waardoor er handel in het recht kan ontstaan. Anderzijds kan de waarde van het goed ook de toewijzing van rechten beïnvloeden. Wanneer de waarde van een goed hoger wordt dan de kosten voor het toewijzen van het recht, dan zullen rechten toegewezen worden. Het gebruik hiervan is dan geen publiek goed meer. Deze wisselwerking wordt goed weergegeven door een citaat van Mosule (2009, p.55): "[...] an increase in value attracts additional claimants, thus raising the losses of common pool situations and increasing the returns from contracting, to define rights. This suggests, in tandem with the Coase theorem, that as property rights become better defined, the gains from trade increase"

Ten tweede de afbakening van het recht. Dit gaat over hoeveel rechten er in de bundle of rights zitten en/of in hoeverre deze rechten gelimiteerd zijn (Buitelaar & Segeren, 2011, p.664). De afbakening van het recht heeft een direct gevolg voor de waarde van een recht. Buitelaar geeft het voorbeeld van het bestemmingsplan: eigendom wat alleen gebruikt mag worden voor agrarisch gebruik heeft een lagere waarde dan wanneer het mogelijk zou zijn om er woningen op te bouwen. Anderzijds beïnvloedt de waarde van het goed ook de afbakening van de rechten. Hierbij gaat het voornamelijk om het beschermen van de waarde van het goed. Bijvoorbeeld door het recht van agrariërs om te vervuilen in te perken om natuurgebieden te beschermen.

Transactiekosten

Transactiekosten spelen een grote rol in de nieuw institutionele economie, waarbij de aanname is dat hoe lager de transactiekosten zijn hoe efficiënter de markt werkt en hoe dichter bij je de perfecte verdeling van schaarse goederen komt. De brede definitie van transactiekosten komt van Coase (1960), het zijn de kosten voor het gebruik van het prijsmechanisme. Needham (2006) en Van der Krabben (2009) houden het op de kosten: voor de zoek/informatiekosten, onderhandelingskosten en de kosten voor het afdwingen van het recht. Buitelaar (2004, p.2540) houdt het op de kosten voor het zoeken van informatie en het reduceren van onzekerheid.

Transactiekosten zijn nodig om het risico van handelen te reduceren, want: *“Transaction costs emerge because we do not have perfect rationality and complete information as is assumed in many neo-classical models. Instead of that, there is bounded rationality, incomplete information and opportunism. (Buitelaar, 2004, p.2540).* Volgens Buitelaar bestaan bedrijfskosten uit productiekosten en transactiekosten. De transactiekosten bestaan vervolgens uit informatiekosten, voor het zoeken van informatie, en institutionele kosten, omdat bij een transactie de instituties qua vorm of gebruik veranderen.

“It is assumed that the fewer the transaction costs, the more smooth and efficient the development process” (Buitelaar, 2004, p.2541-2). Transactiekosten zijn een extra investering voor het verhandelen van eigendom. Dus hoewel transactiekosten noodzakelijk zijn en de kosten van de transactie laten dalen, is het ook een kostenkost van de transactie zelf. Daarom is het doel veelal om de transactiekosten te reduceren.

Factoren die de hoogte van transactiekosten beïnvloeden worden beschreven in Musole (2009, p.48-49). Deze zijn: Het aantal en type betrokken actoren, de beschikbare technologie, de invloed van overheidsbeleid en andere wettelijke factoren, natuurlijke omstandigheden (zoals fysieke afstand tussen actoren), de waarde en complexiteit van het verhandelde recht evenals de grootte en structuur van de transactie. North (1990, in Musole, 2009, p.49) beschrijft het echter kort als de institutionele context waarin de transactie plaats vindt.

Nu de aspecten van en rondom Coase's Theorema uitgelegd zijn kan begonnen worden met het beschrijven van NIE. Waar Pareto stelde dat de markt gestuurd kan worden, en Coase dat de markt gestructureerd kan worden, komt bij NIE naar voren dat de markt complex is en sturing en structurering geen makkelijke opgaven zijn.

4.4 Nieuwe Institutionele Economie

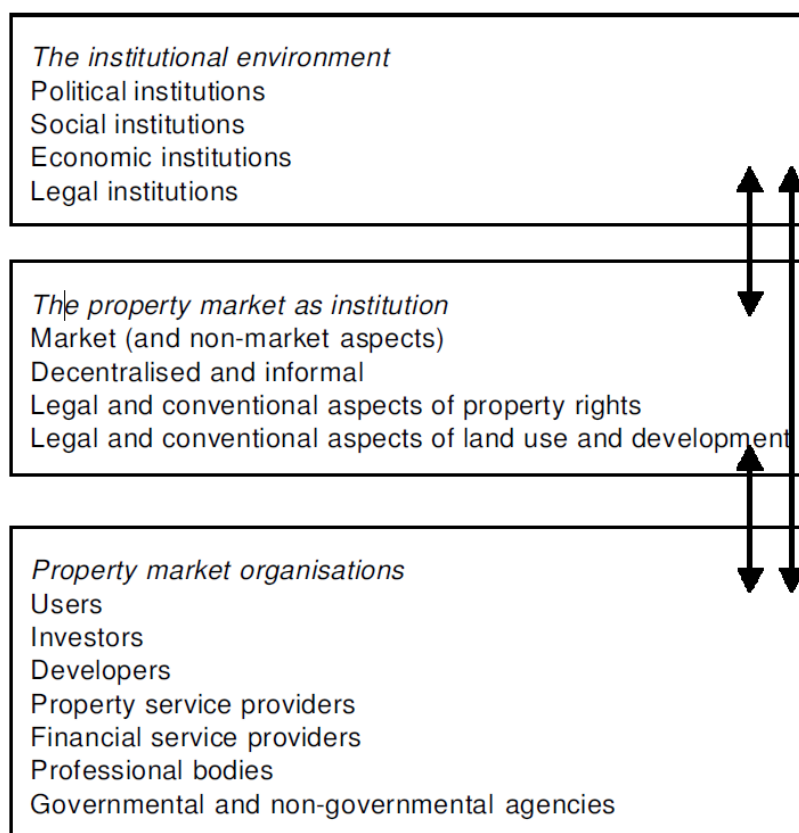
Binnen de Nieuwe Institutionele Economie gaat men niet zozeer uit van de allocatieve efficiëntie maar de adaptieve efficiëntie (Keogh & D'Archy, 1999). De allocatieve efficiëntie kwam vanuit het Pareto Optimum, waarbij gekeken wordt hoe efficiënt goederen gealloceerd worden. Maar bij de adaptieve efficiëntie kijkt men niet naar de uitkomst van de markt, dus hoe goederen verdeeld zijn, maar hoe het proces van verdeling verloopt. Voor een goede beschrijving van deze variant van efficiëntie is het noodzakelijk om de visies en de interne discours van de Nieuwe Institutionele Economie te beschrijven.

De markt vanuit het perspectief van de Nieuwe Institutionele Economie.

Allocatieve efficiëntie werkt niet want het gaat uit van een fictief ideaalbeeld van de werking van de markt. Vanuit de Nieuwe Institutionele Economie zijn er enkele kritiekpunten gekomen, waarbij de basis ligt bij Coase. De Theorema van Coase liet zien dat de markt pas tot een effectieve allocatie komt bij een situatie zonder transactiekosten. Een ander kritiekpunt is de grond- en vastgoedmarkt; als marktfalen inherent is aan het product, dan heeft het geen nut om te streven naar een situatie van perfecte marktwerking (Keogh & D'Archy, 1999, p.2411-3). Williamson (1995) kwam door zijn onderzoek naar transactiekosten op het begrip 'remediability'; Men moet kiezen voor de best mogelijke optie met de laagste transactiekosten. Hierdoor moeten opties niet afgewezen worden

omdat de transactiekosten hoog zijn, transactiekosten zijn immers een gegeven (Zie ook: “Bounded Efficiency”, Keogh & D’Archy, 1999, p.2408).

NIE kijkt naar de markt als zijnde een institutie, handelend binnen een institutionele context en waarbinnen instituties verhandeld worden. De markt is een sociaal construct. Keogh en D’Archy (1999, 2406-7) zien de markt in vastgoed als een hiërarchisch systeem, zie fig. 2. Op de hoogste niveau van de hiërarchie valt te zien dat de markt als geheel beïnvloed wordt door de context, zoals de politieke, economische en wettelijke instituties (en institutionele veranderingen). De middelste niveau is de (structuur van) markt zelf, maar ook hier zijn instituties aanwezig zoals het eigendomsrecht. Op de laagste niveau zijn de gebruikers, de organisaties. Zij handelen eveneens in bepaalde patronen (ofwel, instituties). “*The relationship between institutions and organisations at each level, and between levels, can best be described as interactive, determined in relation to one another and capable of change in response to action and experience*” (Keogh & D’Archy, 1999, p. 2407).



Figuur 2. De markt als een institutie. In: Keogh & D’Archy (1999).

Institutionele veranderingen

Binnen de Nieuwe Institutionele Economie zijn er verschillende visies op wat instituties zijn, hun rol binnen de sociale leefomgeving en hoe ze veranderd kunnen worden. Buitelaar (2007) heeft een goed overzicht gepubliceerd met vier verschillende visies. Tenslotte is, ondersteund door Keogh & D’Archy (1999), beredeneerd waarom in de Nieuwe Institutionele Economie men spreekt over adaptive efficiency. Buitelaar begint met de tegenstelling tussen de ontwerpende en evolutionaire visie op institutie, waarna hij verder gaat met de path dependency van Douglas North en ten slotte de lacunes aanvult met visies vanuit de sociologie.

Ontwerp tegenover evolutie.

Een van de discussies binnen de Nieuwe Institutionele Economie is de aard van instituties. Hierbinnen is een stroming dat stelt dat instituties ontworpen kunnen worden, om zo bepaalde doeleinden te bereiken. De evolutionaire visie stelt dat instituties uiteindelijk gekozen worden op basis van transactiekosten, waarbij een soort evolutionair proces optreedt.

De ontwerpvisie ziet instituties als relaties die gecreëerd kunnen worden. Instituties kunnen zodanig aangepast worden teneinde bepaalde waarden, doelen of taken te realiseren (Alexander, 2002, p.1, in Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p.892). Instituties zijn daarom een instrumenten voor de overheid, of "de ontwerper". De kritiek op deze visie, vanuit de evolutionaire hoek, is dat het niet uit kan leggen waarom sommige instituties, in vergelijking met alternatieven, gekozen worden en waarom instituties kunnen veranderen of verdwijnen (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p. 982).

De evolutionaire visie beoordeelt de efficiëntie van de markt op basis van transactiekosten. Instituties ontstaan en variëren van elkaar, waarbij de instituties met de laagste transactiekosten overleven. Dit kan doordat individuen rationele actoren zijn. Zij streven naar een optimale situatie voor zichzelf en hierbij moeten transactiekosten zo laag mogelijk zijn. Deze visie wordt ook de Transactiekosten Economie genoemd, hierbij is de stelling dat: *"The market is so effective in inducing variation and efficiency-based selection that there is hardly any scope for comprehensive forms of institutional design, that is, for "state planning" interfering with market processes besides the public creation and enforcement of private property rights and basis corrections of market failure"* (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p.893). Instituties passen zich spontaan (*spontaneously*) aan een veranderende omgeving, met als doel transactiekosten laag te houden. De kritiek op deze visie is de constatering dat inefficiënte instituties soms toch blijven bestaan.

North's Path Dependency en de rol van macht.

De Nobelprijswinnaar Douglas North ging verder met deze kritiek en introduceerde hierbij het begrip 'path dependency'. Zijn visie op instituties is: *"The major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction"* (North, 1990, p.6). Tijd is een belangrijke factor, hoe instituties in het verleden vorm gekregen hebben heeft een sterke invloed op hoe instituties nu werken. Daarnaast speelt macht een grote rol, waarbij instituties zodanig gevormd worden om machtsposities te behouden. Dit verklaart echter niet waarom instituties dit niet altijd doen. Hierdoor is het laatste aspect eveneens belangrijk.

Duality of planning

Het sociologische aspect heeft ook kritiek op de visie van een institutie als instrument, zij benadrukken dan ook de sociale aspecten van een institutie. *"Institutions have cultural significance. They embody particular values instead of just serving the instrumentally. Institutions provide meaning and frames of reference that help orientate and steer behaviour"* (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p.984). Instituties zijn geen eenheden die men als zodanig kan sturen, ze worden gecreëerd door het sociale leven. March en Olson (1989) spreken dan ook van een "logic of social appropriateness", we doen wat we denken dat juist en gepast is ten opzichte van anderen. Het handelen van mensen krijgt een vastere vorm, instituties of "structure", wat vervolgens weer het menselijk handelen beïnvloed. In termen van planologie spreekt men over de "Duality of planning", waarbij ruimtelijke planning zowel onderhevig is aan instituties alsmede dat het een factor is voor het vormen van instituties (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p.984-5). Het volgende citaat gaat ook over de rol van de planoloog:

"Institutional development is often triggered by the instrumental wish of (collective) agents to 'get the institutions right' by attempting to strengthen their effectiveness, efficiency, resource base, and transparency, among other things. Yet, through the social, political, and technical reality in which such

initiatives are taken, they quickly become twisted and entangled in complex webs of social interaction. Institutional design thus turns into what Chase Smith, et al, call 'institutional bricolage', defined as: 'the patching together of institutional arrangements from the cultural resources available to people in response to changing conditions.' (Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007, p.985).

De betekenis van adaptive efficiency.

Adaptive efficiency komt er dus op neer dat er geen absolute versie van efficiëntie bestaat. Instituties zijn een sociaal construct, en staan onder invloed van macht en de geschiedenis, en zijn daarom een afspiegeling van de normen en waarden in een maatschappij. Instituties zijn er enkel om de onzekerheid omtrent sociaal handelen weg te nemen. Afgeleid van het werk van Buitelaar (2007) en Keogh & D'Arcy (1999) wordt in dit onderzoek gesteld dat: De efficiënte markt is een farce, de zoektocht erna heeft weinig nut. Vanwege sociale, economische, politieke en technische veranderingen verandert zowel de markt zelf alsmede de context waarbinnen het functioneert. Men kan hoogstens mikken op een redelijke mate van efficiëntie van de markt voor bepaalde actoren binnen een bepaalde tijdsperiode.

Wanneer de markt geordend wordt moet men dus rekening houden met bovenstaande aspecten. De markt is complex, het is niet zomaar aan te passen. Bij het ordenen moet men zich dan ook bewust zijn dat de overheid ordent vanuit een bepaald waardensysteem en hiermee dus ook bepaalde groepen bevoordeeld. Dit stelt niet dat marktordening een nutteloze exercitie is, problemen blijven ontstaan en de techniek, normen en waarden veranderen door de tijd.

4.5 Conclusie

Omdat de markt niet perfect is, zoals leegstand, valt te beargumenteren dat de overheid mag ingrijpen in de markt. Zoals in dit hoofdstuk is beschreven is het echter lastig, gezien het onduidelijk is wat een perfecte markt inhoudt. Het heeft dus enkel nut om het proces rondom marktordening te verbeteren. Hierbij moet men, zoals beschreven onder 'adaptive efficiency', rekening houden met het geheel aan actoren en facetten in de markt.

In dit onderzoek houdt dit in dat de gehele markt (of in ieder geval zoveel mogelijk aspecten daarvan) onderzocht moeten worden, en dat sociale aspecten (bijvoorbeeld de wensen van de actoren in het veld) eveneens van belang zijn voor het goed structureren van de markt. Toch zullen concessies nodig zijn, dit hoofdstuk laat zien dat een perfecte markt van verhandelbare ontwikkelingsrechten niet mogelijk zal zijn, dat sommige partijen beter gebaat zullen zijn bij een dergelijke markt dan anderen en dat er altijd bijgestuurd zal moeten worden vanwege een veranderende context. Hierdoor komt het belang van het doel van dit onderzoek naar voren, het doel is het bereiken van een reductie van de agrarische leegstand, waarbij concessies gedaan moeten worden op andere aspecten.

5. Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Het marktstructureringsinstrument Verhandelbaar Gebiedsaldo is een variant van het verhandelbaar ontwikkelingsrecht (VOR). Daarom is hier eerst het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten beschreven. Er is begonnen met de vertaling van het Engelse begrip *Transferable Development Rights* naar het Nederlands. Dit, gezien er onenigheid is in de Nederlandse literatuur. Vervolgens is ingegaan op de theoretische inbedding van het instrument. Daarna is de werking van het instrument beschreven, ondersteund door een beschrijving van de succes en faalfactoren. Ten slotte zijn enkele voorbeelden vanuit het buitenland beschreven.

Verhandelbaar, verplaatsbaar of overdraagbaar recht.

Het begrip verhandelbare ontwikkelingsrechten is in het algemeen de term waarmee het Amerikaanse instrument van *Transferable Development Rights* (TDR) vertaald wordt. Het begrip wordt dan ook als zodanig gebruikt door Dieperink (2009), Luijt (2001) en het LEI (Bruil, Backus, Van Bavel & Van der Hamsvoort, 2004). Janssen-Jansen (2010, p.9) gebruikt liever het begrip verplaatsbare ontwikkelingsrechten omdat:

“Vaak wordt dit [TDR] verhandelbare ontwikkelingsrechten genoemd, maar die term dekt niet de lading. Transferable betekent overdraagbaar en niet per sé verhandelbaar. Een transferable development right kan verhandelbaar (tradable) zijn, maar dat is geen voorwaarde.”

Hierbij gaat het erom dat ontwikkelingsrechten aangeboden worden ter compensatie voor het beperken van het ontwikkelingspotentieel op locatie. In een onderzoek van de Radboud Universiteit (Van der Krabben, Lenferink, Martens, Portier & Van der Stoep, 2013) naar nieuwe instrumenten voor de Nederlandse planningpraktijk wordt het begrip *Uitruilbare ontwikkelingsrechten* gehanteerd.

Geuting (2011) spreekt in haar proefschrift over Vrijwillig Verhandelbare en Verplaatsbare (VJV) rechten. Zij heeft gekeken naar een andere marktstructurering waarbij TDR mogelijk is voor de woningsector. Er wordt geen uitleg gegeven voor de keuze voor een andere naam. Haar systeem heeft echter wel betrekking op vrijwilligheid, en is er geen sprake van het wegnemen van ontwikkelingspotentieel met ontwikkelingsrechten als compensatie. Daarnaast is in haar variant van TDR het recht daadwerkelijk verhandelbaar en verplaatsbaar.

In dit onderzoek zal het algemene begrip verhandelbare ontwikkelingsrechten gehanteerd worden. Met verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt gewezen op de theorie van het verhandelen van ontwikkelingsrechten.

5.1 Coase, compensatie en democratie.

Het instrument verhandelbaar ontwikkelingsrecht wordt veelal vanuit drie benaderingen bekeken. Ten eerste gaat het, in gedachte van Coase, om het creëren van een markt in rechten om negatieve externaliteiten te reduceren (of positieve externaliteiten te vergroten). Ofwel: *“[T]he establishment of a property rights market can replace direct forms of public intervention in order to solve the economic inefficiencies due to market failures”* (Micelli, 2002, p.143). Deze stelling kan men ook betrekken tot de grond- en vastgoedmarkt. De gedachte is dat, wanneer er kaders gesteld worden aan waar ontwikkeld kan worden en het ontwikkelingsrecht verhandelbaar is, ontwikkelingen plaats zullen vinden op die plekken waar deze tot het grootste baat leiden voor het individu en, in het gevolg hiervan, de maatschappij.

Ten tweede is er het idee van ‘taking’ en compensatie. Dit valt makkelijker uit te leggen aan de hand van de Angelsaksische visie op het eigendomsrecht. Hierbij is er geen sprake van absoluut eigendom, maar van een *bundle of rights* (zie paragraaf 3.3). Op het gebied van ruimtelijke ordening is er in principe altijd een inbreuk op het gebruik van deze rechten. Echter, wanneer de overheid een recht onbruikbaar maakt is er sprake van een ‘taking’ (Needham, 2006, p.47-47; Van der Veen et al, 2010, p.1011-13). Tegelijkertijd probeert de overheid vaker en eerder de waardevermindering als gevolg van overheidsingrijpen terug te krijgen. Dit heet *value capturing* en valt binnen de gedachte van *windfalls for whipeouts* (Janssen-Jansen, 2010). Hierbij gaat het erom dat wanneer de overheid schade toebrengt zij moet compenseren, maar wanneer zij waarde creëert zij deze waarde eveneens mag verhalen. Een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten kan in deze context gezien worden als een oplossing. Wanneer de overheid schade toebrengt, kan zij deze schade compenseren door middel van het toekennen van een ontwikkelingsrecht. Anderzijds doet de overheid van *value capture*, doordat de markt zodanig ingericht wordt dat private partijen overheidsdoelstellingen realiseren.

Ten slotte is er het principe van gelijkheid en democratie, wat belemmerd wordt door de overheid (Micelli, 2002). Door middel van het bestemmingsplan worden er ontwikkelingspotenties

toegewezen en/of afgenomen door de overheid. Men kan zich afvragen of het eerlijk is wanneer iemand met een stuk grond in het centrum meerdere verdiepingen hoog mag bouwen, terwijl iemand met grond in de buitenwijk dit niet mag. Vanuit het principe van ruimtelijke ordening is dit goed beleid, maar de grondeigenaar in de buitenwijk is benadeeld. Met verhandelbare ontwikkelingsrechten krijgt iedereen naar rato ontwikkelingsrechten toegewezen. Met betrekking tot het voorbeeld is het voor de grondeigenaar in de buitenwijk nog steeds niet mogelijk om op zijn grond meerdere verdiepingen te realiseren, maar nu kan hij dit ontwikkelingspotentieel alsnog kapitaliseren door deze te verkopen aan de eigenaar in het centrum.

5.2 Werking van verhandelbare ontwikkelingsrechten

Het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten komt in vele varianten. Hier wordt nu het algemene principe van het instrument beschreven. Hiervoor spreken we eerst over het ruimtelijke component van verhandelbare ontwikkelingsrechten en vervolgens over de markt van de rechten.

Ruimtelijk component van verhandelbare ontwikkelingsrechten

Het verhandelbaar ontwikkelingsrecht wordt voornamelijk gebruikt in combinatie met het aanwijzen van twee gebieden. In de Engelse, en soms Nederlandse, literatuur van VOR spreekt men over *sending areas* en *receiving areas*. Geuting (2011) gebruikt in haar proefschrift de termen herkomstgebied en benuttingsgebied. In het herkomstgebied komen ontwikkelingsrechten vrij, deze hebben een relatief lage waarde omdat deze niet ingezet kunnen worden in dit gebied. Dit kan komen door zowel planologische belemmeringen (zoals het bestemmingsplan) waardoor ontwikkelingsrechten dienen als compensatie, of dat er geen vraag is naar nieuwe ontwikkelingen, waardoor het voordeliger is dit ontwikkelingspotentieel te verkopen. In het benuttingsgebied mogen deze rechten ingezet worden. Het systeem moet zodanig opgesteld zijn, zodat actoren vanuit het benuttingsgebied meer waarde kunnen creëren door het kopen en inzetten van ontwikkelingsrechten. Een dergelijke situatie doet zich voor indien ontwikkelingsrechten de mogelijkheid geeft om meer te ontwikkelen dan zonder ontwikkelingsrechten. Dit kan men doen door planologische belemmeringen te versterken (zodat rechten eerder nodig zijn) of indien de vraag naar nieuwe ontwikkelingen al groter is dan de huidige toegestane ontwikkelingscapaciteit (Janssen-Jansen, 2008; Van der Veen et al, 2010; Micelli, 2002; Kaplowitz Machemer & Preutz, 2008; Geuting, 2011).

Het is echter niet verplicht om herkomst- en benuttinggebieden aan te wijzen (Micelli, 2002). In principe gaat het erom dat het ontwikkelingspotentieel gesaldeerd wordt. Het belangrijkste voor het opstellen van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten is balans tussen aanbod en vraag van ontwikkelingsrechten.

De markt van verhandelbare ontwikkelingsrechten

De bedoeling is dat de ontwikkelingsrechten vrij verhandelbaar zijn op een markt (Kaplowitz, 2008). Er zal handel plaats vinden zodra er voldaan wordt aan twee criteria. Ten eerste zal een ontwikkelingsrecht pas aangeboden worden zodra de prijs van het ontwikkelingsrecht hoog genoeg ligt om het verlies in ontwikkelingspotentieel te compenseren. Ten tweede zal er pas vraag ontstaan naar ontwikkelingsrechten wanneer het extra ontwikkelingspotentieel van een ontwikkelingsrecht meer oplevert dan de kosten voor het realiseren van dit potentieel, de kosten van het recht en de transactiekosten (Geuting, 2011). Een voorbeeld ter ondersteuning: Stel dat een ontwikkelingsrecht verkregen kan worden door een stal te slopen en in het benuttingsgebied een extra verdieping toestaat. De grondeigenaar in het herkomstgebied zal zijn recht pas verkopen, indien hij denkt dat dit recht meer zal opleveren dan het gebruik van de stal. In het benuttingsgebied zal een ontwikkelaar pas ontwikkelingsrechten verwerven, indien een extra verdieping meer oplevert dan de aanschafwaarde

van het recht, de bouwkosten van de extra verdieping en de transactiekosten voor het verwerven van het recht.

Het is van belang dat in een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten er een balans is tussen vraag en aanbod van rechten (Van der Veen et al, 2010; Geuting, 2011, Kaplowitz et al, 2008). Een hoge prijs voor een recht leidt tot een *hold-out* probleem in het herkomstgebied, doordat verkopers wachten met verkopen in de hoop dat de prijs nog hoger wordt (Van der Veen et al, 2010). Tegelijkertijd zorgt het voor een lage kwaliteit van vastgoed en ruimtelijke kwaliteit in het benuttingsgebied, omdat er dan weinig meerwaarde is van een recht. Een lage prijs zorgt ervoor dat mensen uit het herkomstgebied niet voldoende gecompenseerd worden voor het verlies van hun recht en voor grote winsten, grootschalige bouw en verlies van ruimtelijke kwaliteit in het benuttingsgebied. Zowel een (te) hoge als een (te) lage prijs leidt tot excessieve winsten bij de een of de andere partij. Dit komt doordat er dan externaliteiten ontstaan en dit zorgt voor hoge sociale kosten (Tavares, 2003, in: Janssen-Jansen, 2008). Daarnaast worden de overheidsdoelstellingen niet bereikt.

Het systeem kan door meerdere oorzaken uit balans raken:

- De ruilvoet van het recht. Hierbij gaat het om de hoeveelheid ontwikkelingspotentieel opgeofferd moet worden voor een recht en hoeveel een recht aan ontwikkelingspotentieel toevoegt. Het berekenen van de waarde en ruilvoet van ontwikkelingsrechten is een van de lastigste en belangrijkste onderdelen van een dergelijk systeem (Kaplowitz et al, 2008).
- Te hoge transactiekosten (Micelli, 2002). Hierbij moet men denken aan het vinden van (ver)kopers, het berekenen van de waarde van een recht als individu, bekendheid van het systeem, rechtszekerheid van verhandelde rechten en het vertrouwen in het systeem in het algemeen.

5.3 Succes en faalfactoren voor verhandelbare ontwikkelingsrechten.

Voor elk instrument zijn er bepaalde factoren die meewerken aan een optimale inzet van het regeling en factoren die tegenwerken. Gezien dit onderzoek gaat over het ontwerpen van een regeling gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten is het van belang dat hiervan ook de randvoorwaarden bekend zijn.

Succesfactoren

Voor de succesfactoren is voornamelijk verwezen naar het onderzoek van Kaplowitz, Macheimer en Preutz (2008). In het eerste onderzoek zijn vele VOR-projecten in de Verenigde Staten kwantitatief onderzocht, om zo inductief achter succesfactoren te komen. Deze zijn: TDR-bank, PDR, vooronderzoek en enkele kleine punten:

- Ten eerste wordt een TDR-bank, of 'rechten-bank' (Van der Veen et al, 2010) wordt gezien als een belangrijke factor voor succes. De functie van de bank is het verlagen van transactiekosten, gezien ze partijen bij elkaar brengt. Het creëert een marktplaats. Vaak worden er ook andere functies aan gegeven, met betrekking tot rechtszekerheid bieden, evaluatie, informatievoorziening en/of het actief verhandelen van rechten (en daardoor de markt reguleert).
- Ten tweede werd PDR genoemd, oftewel *Purchase of Development Rights*, waarbij de overheid actief rechten verwerft om deze vervolgens te vernietigen. Hiermee wordt het doel eerder bereikt, maar het vereist veel overheidsfinanciën.
- Ten derde is vooronderzoek een belangrijke factor voor het slagen van TDR programma's. Dit heeft te maken met het creëren van een balans tussen vraag en aanbod. Ten slotte kwam naar voren dat er genoeg vraag moet zijn naar ontwikkelingsrechten, er moet namelijk schaarste zijn.

- Andere punten waren dat de wetgeving een TDR programma toe moest laten en dat er meerdere initiators moeten zijn. Het eerste punt is een open deur en van de tweede factor weten de auteurs zelf het belang niet, maar dit corroleerde met hun onderzoeksdata.

Faalfactoren voor verhandelbare ontwikkelingsrechten

Er zijn ook nog enkele faalfactoren of gevaren voor het goed werken van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Deze worden hieronder beschreven. Daarnaast kan men ook stellen dat het ontbreken of het omgekeerde van de succesfactoren een negatieve invloed heeft op de werking van het instrument. De gevaren voor het instrument zijn:

- Het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten baseert zich op de werking van de markt. Hierdoor is de regeling ook afhankelijk van de werking van de markt. Anderzijds is er het gevaar dat, omdat ontwikkeling gebaseerd wordt op de markt, de ontwikkelaar enkel belemmerd wordt door de hoeveelheid ontwikkelingsrechten hij kan verkrijgen en geen rekening meer hoeft te houden met de ruimtelijke kwaliteit.
- Dit vorige punt heeft ook te maken met het onderdrukken van democratische principes. Het kan niet zo zijn dat een ontwikkelaar enkel ontwikkelingsrechten hoeft te verkrijgen om te ontwikkelen. Daarnaast waarschuwen Van der Veen *et al* (2010) dat een systeem van VOR niet ingevoerd moet worden als zijnde een experiment. Zij ziet dit veelal als een excuus om bepaalde wetten te kunnen negeren, zonder dat dit noodzakelijk is.
- Micelli (2002, p.150) waarschuwt dat men niet enkel verhandelbare ontwikkelingsrechten moet gebruiken voor het bereiken van overheidsdoelen. Hij wijst erop dat het een goede toevoeging is aan de traditionele “*command and control*” instrumentarium⁵ voor ruimtelijke ordening.
- Ten slotte moet men rekening houden met machtsposities (Kaplowitz, Macheimer & Preutz, 2008). Indien het project te groot wordt is het aannemelijk dat het voor kleinere actoren, zoals agrariërs, de markt niet meer te overzien is. Grotere partijen, zoals projectontwikkelaars, hebben meer expertise in huis om de kleinere partijen onder druk te zetten. Daarnaast is er het gevaar voor het ontstaan van monopolies. Dit gebeurt indien er te weinig actoren zijn in het herkomstgebied of, wat nog erger is, in het benuttingsgebied.

5.4 Het VVV-recht van Geuting

Geuting heeft in haar proefschrift (2011) onderzoek gedaan naar een andere marktstructurering. Ze heeft hierin eveneens onderzocht in hoeverre een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten mogelijk is. Haar variant van VOR heet Vrijwillig Verhandelbare en Verplaatsbare rechten (VVV)(Geuting, 2011, p.32). Na het opstellen van VVV en bijbehorende randvoorwaarden heeft zij door middel van gedachtesessies en gamingsimulaties onderzocht in hoeverre VVV ingezet kan worden voor het financieren van herstructurering van naoorlogse wijken. Hier is beschreven wat Geuting precies bedoelt met het VVV-recht en in het kort wat haar conclusies waren. De rest van het onderzoek, zoals de stappen die nodig zijn om een systeem op te stellen, zit in de bijlage I.

Het VVV-recht.

Het Vrijwillige Verhandelbare en Verplaatsbare recht is volgens Geuting (2011, p.155) “... een verbintenissenrechtelijke standaardconstructie, om het volledig of gedeeltelijk genot van het bouwen en ontwikkelen van vastgoed op de onroerende zaak dat op een bepaalde kavel volgens het vigerende bestemmingsplan niet gebruikt mag worden, te vertrekken aan een andere partij”. Het

⁵Planning and Control zijn marktstimulatie, -regulatie en –interventie.

ontwikkelingsrecht wordt dus gecreëerd door middel van een verbintenissenrechtelijke standaardconstructie, een contract tussen koper en verkoper. Hierin staat eveneens hoeveel het ontwikkelingsrecht waard is (aantal m² e.d.). Zij beschrijft het VVV aan de hand van drie stappen. De eerste stap is het creëren van een herkomst en benuttingsgebied door deze aan te wijzen in het bestemmingsplan. Dit kan volgens Geuting na een aanpassing in de WRO en art. 44 in de Woningwet. Het uitruilen van het ontwikkelingsrecht gebeurt tussen deze twee gebieden. Het verbintenissenrechtelijke constructie bestaat vervolgens uit twee delen: Het eerste deel is dat de eigenaar uit het herkomstgebied afziet van verdere ontwikkeling van het vastgoed. Om ervoor te zorgen dat toekomstige eigenaren geen beroep kunnen doen op het ontvreemde ontwikkelingsrecht wordt de verkoop van het ontwikkelingsrecht vastgelegd door middel van een kwalitatieve verplichting⁶. Het tweede gedeelte is de verkoop van dit ontwikkelingsrecht aan een ander. De tweede stap is een optionele vermindering van het ontwikkelingspotentieel buiten de benuttingsgebieden. Hierdoor krijgen de ontwikkelingsrechten meer waarde, gezien ontwikkeling enkel mogelijk is in het benuttingsgebied, waar ontwikkelingsrechten voor nodig zijn. De derde stap gaat over twee fiscale regelingen. Ten eerste is het aan te raden om belasting te heffen over de inkomsten van de verkoop van het ontwikkelingsrecht. Zij stelt dit in op 90%. De verkoper kan enkel ontheffing krijgen van deze belastingaanslag door aan te geven dat hij met de opbrengsten zal investeren in de ruimtelijke kwaliteit in het herkomstgebied. In het geval van dit onderzoek: het slopen van de stal. Ten tweede stelt ze dat er onder dezelfde voorwaarde eveneens een vrijstelling mogelijk van belastingen op het rechtsverkeer (WBR).

Conclusie van het VVV-recht

Er kwamen twee conclusies naar voren. Ten eerste leidde het invoeren van het VVV-recht tot hogere transactiekosten (vooral 'tijd' voor onderhandelen) en hogere kosten voor ontwikkeling. Dit had voornamelijk betrekking op de periode vlak na invoering, wanneer de kosten van het ontwikkelingsrecht nog niet meegenomen worden in de ontwikkeling. Op de langere termijn verdwijnt dit effect. De tweede conclusie gaat over macht. Enerzijds proberen kopende en verkopende partijen samen te werken. Dit geeft zekerheid aan beide partijen. Anderzijds is er sprake van een onbalans in macht. Vooral de relatief grotere kopende partijen kunnen de kleinere verkopende partijen onder druk zetten.

5.5 Voorbeelden Buitenland

Het concept van VOR komt uit de Verenigde Staten maar is onderhand al in meerdere landen ingevoerd, waaronder Italië en Nederland. Hier worden twee voorbeelden vanuit de Verenigde Staten weergegeven, namelijk dat van 'Air Rights' in New York en de Washington Mutual toren in Seattle. Ook wordt er gesproken over TDR in Italië. Daarnaast zal er ook nog gesproken worden over twee regelingen in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, hoewel het hierbij vooral gaat om het ontkoppelen van het ontwikkelingsrecht van het eigendomsrecht in plaats van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten.

- New York: Een van de eerste toepassingen van VOR gebeurde in New York. Hier sprak men over 'Air Rights', gezien het ging over de bouwhoogte (Dieperink, 2009, p.442-4). In de *New York City Zoning Resolution* wordt deze regeling beschreven. Als gevolg hiervan is er een *zoning plan*

⁶Kwalitatieve verplichting (Volgens officiële begrippenlijst van het Kadaster): Deze overeenkomst betekent dat regels voor een geregistreerd goed waaraan iemand zich moet houden, ook gelden voor degene die het goed krijgt door overdracht, verjaring of onteigening. De regels gelden ook voor degene die het recht heeft om het goed te gebruiken

waarin vastgesteld wat de FSI mag zijn van een perceel. Een eigenaar van een perceel kan dus gewoon bouwen tot een bepaalde FSI. Als hij echter een lagere FSI ontwikkelde, kon hij de ontwikkelruimte tussen het maximum toegestaan en gebruikte FSI verkopen als zijnde 'air rights'. Anderzijds kan een eigenaar ook 'air rights' kopen om een hogere FSI te ontwikkelen (Kaplowitz et al, 2007, p.379). Als voorbeeld stelt Dieperink dat op de zuidpunt van Manhattan de FSI 15 is, maar dat deze door middel van 'air rights' vergroot kan worden tot maximaal 21,6. Een belangrijk punt bij deze regeling echter is dat het enkel gericht is voor historische gebouwen ('landmarks'). Zo is het mogelijk voor kerken om hun ongebruikte 'air right' te verkopen aan naastgelegen percelen (Barnabel, 5 april 2015). Het instrument van verhandelbare 'air rights' wordt nog steeds toegepast⁷.

- Seattle: Hoewel er in Seattle geen sprake is van TDR is er wel een goed voorbeeld van non-financial compensation (Jansen-Janssen, 2010, p.33-34). Op het perceel van het kantoor van Washington Mutual in Seattle mocht origineel maar tot 27 verdiepingen hoog gebouwd worden. Het kantoor bevat echter 55 verdiepingen. Het bedrijf heeft het recht voor extra verdiepingen verkregen door verschillende bijdragen te leveren aan de stad. Zo leverde een bijdrage van 2,5 miljoen dollar voor woningen 13 verdiepingen extra op. Maar ook bijdragen aan een tunnel voor het openbaar vervoer (1 verdieping) en de aanleg van een openbaar plein (2 verdiepingen) zorgde voor ontwikkelingsrechten.
- Italië: In Italië wordt sporadisch bij transformatiegebieden het instrument van verhandelbare ontwikkelingsrechten in gezet (Micelli, 2002). Bij de Italiaanse praktijk wordt, na een middellange onderzoeksfase, een gebied aangewezen. Er wordt een bebouwingspercentage toegewezen aan het gebied, ongeacht of het perceel bedoeld is voor private of publieke functies. Vervolgens wordt het gebied verdeeld in subgebieden, waarbinnen de handel van ontwikkelingsrechten mogelijk is. Grondeigenaren met percelen waar publieke functies moeten komen kunnen hun ontwikkelingsrecht verkopen aan diegene die percelen hebben met private functies. Het ontwikkelingsrecht is kennelijk veel waard, gezien de staat er vanuit gaat dat zij vervolgens de gronden met een publieke bestemming gratis of tegen agrarische waarde kan overnemen.

5.6 Conclusie

Verhandelbare ontwikkelingsrechten kan een waardevolle toevoeging zijn aan het instrumentarium van de overheid. Hierbij wordt de markt ingezet om ruimtelijke doelstellingen te bereiken. Hier ligt zowel de kracht als de zwakte van het instrument: de markt kan gezien worden als een eerlijker domein voor het bereiken van ruimtelijke ordening maar kan eveneens juist enkele democratische principes onderuithalen. In het kort: het geld regeert. Hierdoor is het van belang om een markt in ontwikkelingsrechten goed af te bakenen. Het systeem werkt pas indien een balans bereikt wordt, maar de overheid kan geen democratische principes opgeven om dit balans te bereiken. Dan zijn mogelijk andere instrumenten beter, of bruikbaar als ondersteuning.

Voorop bij het ontwikkelen van het instrument zelf staat het bereiken van balans, zonder balans werkt een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten niet. In dit onderzoek ligt de kern ook op het bereiken van balans. Het primaire ontwerp zal zich daarom ook enkel richten op dit aspect. Tijdens het onderzoek zullen andere punten in oogschouw genomen worden, zoals democratische waarden en sociale aspecten zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, deze punten moeten vanuit het veld komen.

⁷New York heeft een online kaart, waar weergegeven wordt hoeveel 'air rights' beschikbaar zijn per perceel. Dit valt te zien op de volgende website (geraadpleegd op 18-05-15): <http://www.propertyshark.com/mason/ny/New-York-City/Maps/Air-Rights>

6. Het primaire ontwerp

In dit hoofdstuk wordt het begin van het ontwerp opgesteld. Er is echter geen sprake van een primair ontwerp als zijnde een voorop vastgesteld document. Het primaire ontwerp is een combinatie van de theorie van verhandelbare ontwikkelingsrechten, basale kennis van de agrarische sector en de basiseisen. Bij de dataverzameling is dan ook geen verhaal verteld buiten de theorie van verhandelbare ontwikkelingsrechten en de eisen, tijdens de dataverzameling zijn vervolgens onderdelen aangepast, toegevoegd of verwijderd. Hier worden nu eerst de randvoorwaarden (vanuit de theorie) weergegeven voor het ontwerp, waarna de ontwerpeisen besproken zullen worden.

6.1 Randvoorwaarden voor het ontwerp.

Vanuit de theorie komen enkele randvoorwaarden voor een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten naar voren. Deze zijn te zien in tabel 2. De randvoorwaarden zijn opgedeeld in vijf componenten;

- Juridisch; De juridische randvoorwaarden gaan ten eerste over of het systeem überhaupt in Nederland in te voeren is. Daarnaast of met wetgeving de handel ondersteund kan worden.
- Economisch; Is de economie zodanig dat een handel van een ontwikkelingsrecht kan ontstaan? Dit heeft met name betrekking op vraag en aanbod.
- Organisatorisch; De organisatorische randvoorwaarde is gaat over de betrokken partijen, de marktmeester en marktmacht. Oftewel, de structuur van de markt.
- Bedrijfseconomisch; Het moet voor de betrokken partijen financieel mogelijk zijn om ontwikkelingsrechten te kopen en het moet rendabel zijn om te verkopen
- Fiscaal; Fiscaal beleid moet passen bij een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Het moet handel niet blokkeren.

Daarnaast moet vermeld worden dat bij de analyse ook het component 'Het ontwikkelingsrecht' is toegevoegd, waarin de eenheid van het ontwikkelingsrecht beschreven is. Dit was destijds geen onderdeel van het primaire ontwerp.

| Domein | Randvoorwaarde | Beschrijving |
|-------------|---|--|
| Juridisch. | Verplaatsbaar ontwikkelingsrecht. | De mogelijkheid om een recht te verplaatsen tussen locaties. |
| | Verhandelbaar ontwikkelingsrecht. | De mogelijkheid om überhaupt een recht te creëren en te verhandelen. |
| | Noodzakelijkheid ontwikkelingsrecht. | De mogelijkheid om de inzet van rechten te verplichten voor ontwikkeling. |
| | Verkoop realiseren. | De mogelijkheid om de verkoper ook te verplichten zijn ontwikkeling op te geven (bedrijfsgebouwen te laten slopen). |
| Economisch. | Vraag en aanbod zijn nu in balans. | Bij het invoeren van het systeem moet vraag en aanbod redelijk in balans zijn. |
| | Vraag en aanbod zijn in de toekomst in balans. | Na verloop van tijd moet er eveneens een balans zijn. |

| | Relatief transactiekosten. | lage overzicht | Transactiekosten mogen niet te hoog zijn. Zowel voor het invoeren als de handel zelf. |
|--------------------------|-----------------------------------|-------------------|--|
| Organisatorisch | Duidelijk betrokken partijen. | | Het is duidelijk welke partijen betrokken zijn bij het invoerproces en de handel. Betrokken partijen steunen in zekere mate het systeem. |
| | Marktmeester. | | Er is een organisatie wat ontwikkelingsrechten creëert en beheert. |
| Bedrijfs- economisch. | Kopen is nu mogelijk. | | Agrariërs hebben de financieel de mogelijkheid om ontwikkelingsrechten te kopen. |
| | Kopen is mogelijk in de toekomst. | | Agrariërs zullen in de toekomst in staat zijn om ontwikkelingsrechten te kopen. |
| | Verkopen loont. | | Het is aantrekkelijk om ontwikkelingsrechten te verkopen. |
| Fiscaal | Geen "onmogelijkheden" | fiscale | Geen fiscale barrières die handel van ontwikkelingsrechten onmogelijk maakt. |
| | Fiscale ondersteuning | | De mogelijkheid om fiscaal te sturen. |

Tabel 2. Randvoorwaarden voor verhandelbare ontwikkelingsrechten

6.2 Ontwerpeisen

Vanuit de theorie en de focusgroep zijn enkele basale eisen voor het ontwerp. Hier worden de functionele eisen en ontwerpbeperkingen benoemd. De gebruikerseisen zijn onderdeel van de analyse, dit is immer het gevolg van het iteratief ontwerpen. De functionele eisen waren de eisen over hoe het systeem moet werken, de ontwerpbeperkingen zijn onderdelen die het ontwerp niet mag bevatten. De functionele eisen en ontwerpbeperkingen komen vanuit de opdrachtgever en de focusgroep.

Functionele eisen:

Salderen: In principe wordt er een saldo vastgesteld, dit saldo is het aantal vierkante meter aan agrarische bedrijfsgebouwen dat toegestaan is in een bepaald gebied. De hoogte van het saldo is de hoeveelheid vierkante meter agrarische bedrijfsgebouwen op het moment van invoering. In dit onderzoek zal het saldo gebaseerd zijn op de meest recente beschikbare data. Doordat het ontwikkelingspotentieel gesaldeerd is, is het noodzakelijk voor agrariërs om ontwikkelingsrechten te verkrijgen indien zij hun bedrijf willen uitbreiden.

Duurzaam: Voor de duurzaamheidsambitie werd in de inleiding al verwezen naar het Cradle 2 Cradle principe. In het kader van dit onderzoek wordt dit principe opgevat als zijnde een langdurig systeem, waarbij er een balans is tussen nieuw vastgoed en vastgoed dat verwijderd wordt. In die zin, er is dan een circulatie tussen ontwikkeling en sloop. Het principe wordt in dit onderzoek niet zover genomen als dat de gebouwen zelf ook duurzaam ontwikkeld moeten worden.

Gebaseerd op VOR: Het ontwerp wordt gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten. Voor een beschrijving hiervoor zie hoofdstuk 5.

Verkavelen: Een tijdelijke eis, omdat het later afgewezen werd in de focusgroep, was om het instrument te combineren met herverkavelingsprojecten. Hierbij zouden niet alleen de gronden, maar ook de ontwikkelingsrechten over gebouwen geruild worden. De verwachting was dat grond en

vastgoed sterk met elkaar verbonden zijn. De eis kwam vanuit de connectie van het Kadaster met herverkavelingsprojecten. De eis is echter niet meer van toepassing, grond wordt apart van het vastgoed verhandeld, en is daarom geen (groot) onderdeel van de leegstandsproblematiek.

Ontwerpbeperking

Het is een marktinstrument: Het doel is om een systeem te ontwerpen waarbij de overheid niet financieel hoeft te sturen.

7. Analyse van het ontwerp

In dit hoofdstuk wordt het ontwerp verder ontwikkeld. Hierdoor bestaat het hoofdstuk deels uit een beschrijving van de gevonden data en deels uit een theoretische en ontwerpanalyse. Het doel is de theoretische analyse, maar om het ontwerp goed weer te geven, moeten enkele aspecten beschreven worden voor een logische en complete beschrijving van een regeling gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten. De meeste onderdelen binnen de analyse beginnen met een inleiding, een korte beschrijving van de relevante theorie, het beschrijven van de gevonden data en tenslotte een theoretische beschrijving van de gevonden data.

De indeling van dit hoofdstuk is op basis van de opgestelde randvoorwaarden in de methodologie: Juridisch, Het Ontwikkelingsrecht, Economisch, Organisatie, Bedrijfseconomie en Fiscaal. In tegenstelling tot de methodologie is 'Het ontwikkelingsrecht' toegevoegd, voor een analyse van het ontwikkelingsrecht zelf. Bij deze indeling wordt eerst het juridisch kader beschreven en wordt er een keuze gemaakt voor de juridische invulling. Bij de beschrijving van het ontwikkelingsrecht gaat het over wat daadwerkelijk verhandeld wordt. Het onderdeel economie gaat over het bereiken van een balans tussen vraag en aanbod en het schaalniveau. Bij de organisatie worden de betrokken partijen beschreven evenals de macht in en controle van de markt. Vervolgens wordt bij de beschrijfeconomie het handelen van de individuele agrariër geanalyseerd en bij het fiscale aspect wordt de fiscale context beschreven evenals enige mogelijkheden voor fiscale ondersteuning. Het stuk wordt afgesloten met het weergeven van het definitieve ontwerp en de resultaten van het toetsen hiervan.

Het is van belang om te vermelden dat de onderdelen met elkaar verbonden zijn, maar voor een goede analyse moeten deze van elkaar geschieden worden. Een voorbeeld hiervan is het schaalniveau van de regeling. Dit heeft zowel te maken met het juridische component (juridisch mogelijk), economisch component (het vinden van balans) en organisatorisch component (marktmacht), toch wordt de schaal enkel bij het economisch component beschreven.

7.1 Analyse van het juridische component.

De analyse begint met de juridische beschrijving van het ontwikkelingsrecht, als basis voor een verdere invulling van het ontwerp. Zoals beschreven in het theoretisch hoofdstuk van verhandelbare ontwikkelingsrechten is dit instrument niet één op één om te zetten van de Amerikaanse naar de Nederlandse context. Dit vanwege het verschil tussen de Continentale en Angelsaksische definitie van het eigendomsrecht. Hier worden eerst twee juridische invullingen weergegeven voor een vertaling naar de Nederlandse context. De variant van regulering wordt kort beschreven om het ontwerp in de huidige juridische context uit te leggen.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten via regulering.

Er is besproken hoe een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten door middel van regulering ingevoerd kan worden in Nederland (Expert 2). Hiervoor wordt teruggeslagen naar de kern van het instrument; namelijk dat het een vereveningsmechanisme is van de baten van ruimtelijke ordening. De overheid verleent medewerking aan een private partij door het veranderen van het bestemmingsplan. Hierdoor gaat de ruimtelijke kwaliteit achteruit, dus valt te beargumenteren dat de overheid een investering in de ruimtelijke kwaliteit kan eisen van de private partij.

De regeling begint dan met dat de overheid, zij de gemeente, provincie of het rijk, in wet en regelgeving opneemt dat in het kader van de ruimtelijke kwaliteit de agrariër een compensatie moet verrichten. Oplopend in niveau zou dit geschieden via het bestemmingsplan, de structuurvisie of via een Algemene maatregel van Bestuur. De enige vereiste voor het opnemen voor een dergelijke regeling is dat een planologisch verband tussen beide agrariërs beredeneerd kan worden. Dit is het makkelijkste

te realiseren op het niveau van de gemeente, op rijksniveau zal het namelijk een juridisch zwak verhaal worden gezien het ruimtelijke verband lastig te bewijzen is.

De agrariër (Agrariër A) die een ruimere bestemming wenst voor uitbreiding zal door middel van een contract met een andere agrariër (Agrariër B) moeten vastleggen dat hij de agrarische bedrijfsgebouwen van de laatstgenoemde partij zal slopen. Agrariër A zal zelf op zoek moeten naar een bedrijfsgebouw wat de juiste omvang heeft. In het contract zal afgesproken worden dat hij het bedrijfsgebouw zal slopen. Er staan dus geen geldelijke bedragen in vernoemd, enige kosten die het slopen van de stal met zich meebrengt (denk bijvoorbeeld aan asbest) zijn op conto van agrariër A.

Om het salderen van vastgoed te bereiken zijn twee aspecten noodzakelijk. Ten eerste zal het agrarisch bouwblok waarschijnlijk afgeschaft of 'tot de muur' bestemd moeten worden. Indien dit niet het geval is, zijn er slechts weinig agrarische bedrijven die een compensatie moeten verrichten. Als een agrariër wil uitbreiden op zijn bouwblok kan de overheid hier niet tussen komen met extra eisen, zoals het slopen van agrarische bedrijfsgebouwen. Om te zorgen dat er genoeg vraag zal ontstaan moet de agrariër dus altijd in een situatie zitten waarin het bestemmingsplan herzien moet worden. Een andere vereiste is dat salderen enkel mogelijk is indien bij de agrariër, waarbij de bedrijfsgebouwen gesloopt worden, ook zijn agrarische bestemming verliest. Anders zouden hier weer nieuwe gebouwen ontwikkeld kunnen worden, waardoor niet gesaldeerd wordt.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten via marktstructurering.

In een ander juridisch interview (Expert 3) is een variant besproken dat verder gaat dan regulering. In principe zouden verhandelbare ontwikkelingsrechten ingevoerd kunnen worden in de Nederlandse juridische context, mits enkele aanpassingen gedaan worden op nationaal niveau. Dit zijn geen extreme veranderingen. Deze veranderingen komen voornamelijk neer op het toestaan van de verevening van de planbaten.

De regeling wordt op nationaal niveau ingevoerd. Wel wordt benadrukt (Expert 3) het belang van de markt. Het introduceren van verhandelbare ontwikkelingsrechten is duur, gezien het afstemmen van de gebieden waarin de markt in balans is een kostbaar en tijdrovend proces is. Hierdoor werd de voorkeur gegeven voor kleinere markten, bijvoorbeeld op provinciaal of regionaal niveau. Uiteindelijk is elk schaalniveau en deelgebied mogelijk, zolang op nationaal niveau de beslissing gemaakt wordt om ontwikkelingsrechten te introduceren.

Bij deze variant is daadwerkelijk sprake van een recht wat verhandeld wordt. Deze rechten zijn dan vergelijkbaar aan fosfaat-, dier- en mestrechten. De agrariër die zijn bedrijf wil uitbreiden moet een bestemmingswijziging aanvragen. Dit doet hij door bij het aanvragen van de omgevingsvergunning een document toevoegt waarin bewezen is dat hij voldoende ontwikkelingsrechten bezit. Pas dan kan tot bestemmingswijziging overgegaan worden.

Ook in deze variant is het beter dat het bouwblok afgeschaft wordt. Dit heeft wederom te maken met het creëren van vraag. Dit mogelijk op grond van passieve risicoaanvaarding (Expert 3). Indien een agrariër zijn recht (het bouwblok) voor een lange periode niet gebruikt is het aan de overheid toegestaan dit recht te ontnemen. Hier is wel enige nuance nodig, het is bouwblok is lastig af te schaffen. Dit komt omdat veel agrariërs nog omgevingsvergunningen hebben, die lang houdbaar zijn (Overheid 4). Dit maakt het onmogelijk om in een keer over te stappen naar een situatie zonder bouwblok.

Theoretische analyse

Beide beschreven varianten van het verhandelbaar ontwikkelingsrecht zijn in principe in te voeren. Bij regulering probeert de overheid met behulp van regels het handelen van private actoren te beïnvloeden. Bij structurering wordt het eigendomsrecht zodanig aangepast dat actoren vrijwillig

anders zullen handelen binnen de kaders van de markt. Bij regulering wordt het eigendomsrecht niet aangepast. Grondbezit geeft in principe nog steeds recht op ontwikkeling, zolang dat toegelaten wordt door het bestemmingsplan. Dit is nu ook het geval. Bij marktstructurering wordt het recht om te ontwikkelen uit de bundle of rights van het eigendomsrecht van grond gehaald, teneinde een apart eigendomsrecht te ontwikkelen.

Door het creëren van een apart ontwikkelingsrecht lijkt het erop alsof het Angelsaksische systeem gesimuleerd wordt binnen het Continentale systeem⁸. De eigenaar krijgt het recht om een onderdeel van de bundle te vervreemden. Door middel van herbestemming wordt het recht om te ontwikkelen losgekoppeld van het grondeigendom. De eigenaar is daarna in staat om dit ontwikkelingsrecht te verkopen, zonder dat hij een koppeling behoudt met dit recht (zoals het geval is bij het Continentale systeem). Toch wordt niet geheel van het Continentale systeem afgestapt, het bestemmingsplan en de overige wet- en regelgeving blijven van toepassing.

Ontwerpanalyse

Volgens Expert 3 is de wettelijke aanpassing klein genoeg dat de politiek bereid zal zijn om dit te doen, mits onderzoek laat blijken dat een instrument gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten werkt. Daarnaast wordt tegenwoordig gewerkt aan een nieuwe Omgevingswet, wat een goede 'window of opportunity' zou kunnen zijn.

7.2 Analyse van het ontwikkelingsrecht.

Bij dit component worden de bevindingen weergegeven over wat het ontwikkelingsrecht is. Hierbij gaat het ten eerste over de inhoud ('*Wat wordt verhandeld*') en er wordt ingegaan in de zekerheid wat verschaft wordt met het ontwikkelingsrecht ('*Geeft het ontwikkelingsrecht recht op ontwikkelen?*'). Inhoudelijk zal het gaan over de operationalisatie van 'ontwikkelpotentieel', oftewel onder welke noemer het ontwikkelpotentieel verhandeld wordt. Het tweede gedeelte zal gaan over de rechtszekerheid van het ontwikkelingsrecht. Dit stuk begint echter met een korte herhaling van de theorie over het eigendomsrecht en zal afgesloten worden met een korte conclusie vanuit het theoretisch perspectief.

Relevante theorie

De eenheid waarmee de inhoudelijke waarde van het ontwikkelingsrecht bepaald wordt en de rechtszekerheid hebben betrekking tot het conflict tussen marktstructurering en ruimtelijke ordening. De eenheid moet goed afgestemd worden om ervoor te zorgen dat de markt zodanig gestructureerd wordt, zodat marktpartijen vrijwillig overheidsdoelstellingen nastreven. Bij de rechtszekerheid komt het neer op het verschil tussen het Angelsaksische en Continentale systeem en in het algemeen het conflict tussen marktstructurering en ruimtelijke ordening.

De Inhoud van het recht

Hier wordt de inhoud van het ontwikkelingsrecht besproken, ofwel onder welke noemer het ontwikkelpotentieel moet vallen. In principe maakt het voor het systeem niet uit welke eenheid gekoppeld wordt aan het ontwikkelingsrecht, zolang deze eenheid te kwantificeren is (Bruil, *et al*, 2004, p.44). Hiervoor zijn vier verschillende eenheden naar voren gekomen: Vierkante meter, Kubieke meter, Economische Rekeneenheid en Grootvee-eenheid. Deze eenheden zullen hier beschreven worden.

⁸ Niet te verwarren met het eerdergenoemde simuleren van marktstructurering door regulering.

Vierkante Meter

Aan het begin van het onderzoek werd zonder twijfel uitgegaan van vierkante meters als eenheid van ontwikkelingspotentieel. Vierkante meters zijn in principe makkelijk te bepalen, bijvoorbeeld door het gebruik van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) of Geografische Informatie Agrarische Gebouwen (GIAB). Hierdoor wordt het bepalen van de inhoudelijke waarde van een ontwikkelingsrecht relatief makkelijk.

Kubieke meter

Bij kubieke meters zijn de bedrijfsgebouwen beter te vergelijken, aangezien sommige typen bedrijfsgebouwen heel laag zijn (kippenstallen) en anderen juist hoog (koeienstallen). Bij vierkante meter als eenheid worden grotendeels de kosten voor de bouw genegeerd.

Economische rekeneenheid

Er was echter kritiek op het gebruik van vierkante of kubieke meters. Het probleem is dat de marktwerking ervoor zal zorgen dat andere belangen genegeerd zullen worden. Het grootste kritiek is dat de agrariër zal proberen de bedrijfsgebouwen zo klein mogelijk te houden. Dit is vooral nadelig voor het dierwelzijn, aangezien de agrariër een prikkel krijgt om zo min mogelijk ruimte per dier te ontwikkelen (Veld 3 & 4). Bij een economische rekeneenheid zou de economische waarde van de bedrijfsgebouwen berekend moeten worden (Veld 4); op basis van de opbrengsten en sloopkosten van het bedrijfsgebouw per type agrarisch bedrijf. Dit zou echter het proces compliceren. Het zou een extra tabel betekenen waardoor de regeling minder simpel wordt.

Grootvee-eenheid

De laatste eenheid is de Grootvee-eenheid (gve)(Overheid 4). Gve is een eenheid vastgesteld door de Europese Unie⁹, waarmee de ruimtebehoefte van agrarische dieren vergeleken kan worden. Er wordt geen absolute ruimtebehoefte genoemd, in plaats daarvan wordt gewerkt met coëfficiënten. Een koe heeft bijvoorbeeld een coëfficiënt van 1, een varken 0,5 en een kip 0,014. Een agrariër dat een stal wil bouwen voor 50 koeien weet vervolgens direct dat hij 50 gve nodig heeft, en dat een stal voor 100 varkens hieraan voldoet. Gve is dus overzichtelijker en is niet nadelig voor het dierwelzijn. Een nadeel is echter wel dat het lastig te bepalen is hoeveel gve een bedrijfsgebouw waard is, want de veepopulatie in een stal kan fluctueren. Er zou eerst een metingperiode, van misschien een jaar, plaats moeten vinden. Daarnaast is gve niet geschikt voor de tuinbouw en akkerbouw, hiervoor zouden extra coëfficiënten toegevoegd moeten worden.

Gezien gve pas bij het laatste interview naar voren kwam is deze niet meegenomen in de enquête. Het gebruik van gve, in tegenstelling tot de andere eenheden, verandert het onderzoek ook. Het is dan geen ontwikkelingspotentieel dat verhandeld wordt, maar productiepotentieel, zoals mest- en fosfaatresten. Het gebruik van gve lijkt ook op de dierrechten in de pluim- en varkenshouderij, en zou hiermee kunnen conflicteren. Het gebruik van gve zou een totaal andere invulling geven aan het ontwerp, en is niet verder meegenomen.

⁹Europese Commissie: Regeling 1200/2009. Een tabel met de gve per dier is weergegeven op p3.

De rechtszekerheid van het ontwikkelingsrecht

In deze paragraaf wordt de rechtszekerheid van het ontwikkelingsrecht behandeld. Hier wordt eerst de rechtszekerheid met betrekking tot het huidige bouwblok besproken en vervolgens de rechtszekerheid van het ontwikkelingsrecht zelf.

Ten eerste het maximum op ontwikkelmogelijkheden. Momenteel bestaat in de agrarische sector de agrarische bestemming "bouwblok". Dit is een vlak, veelal 1,5 hectare rondom de bedrijfswoning, waar de agrariër vanuit het bestemmingsplan mag bouwen. Zoals vermeld bij de juridische aspecten mag de overheid, indien de agrariër wil bouwen op het bouwblok, ontwikkelingsrechten niet als voorwaarde stellen voor een omgevingsvergunning. Het bouwblok is dus een eigendomsrecht van de agrariër (NAJK). In dit onderzoek wordt het verwijderen van het bouwblok als voorwaarde gesteld voor het succesvol laten werken van een regeling op basis van ontwikkelingsrechten. Dit omhelst dus een inbreuk van een bestaand recht.

Ten tweede de rechtszekerheid met betrekking tot de inzet van het ontwikkelingsrecht. In dit onderzoek is uitgegaan dat de wet en regelgeving rondom ruimtelijke ordening niet zal veranderen (*ceteris paribus*). Dit betekent dus dat, gegeven dat het bouwblok niet meer bestaat, altijd een bestemmingswijziging nodig is voor het inzetten van het ontwikkelingsrecht (Expert 2). Het hebben van een ontwikkelingsrecht is dan ook een voorwaarde voor het veranderen van de bestemming. De overheid kan echter niet zondermeer de bestemming veranderen op basis dat de eigenaar een ontwikkelingsrecht bezit. Er gelden algemene eisen met betrekking tot het wijzigen van het bestemmingsplan, hoewel deze hier niet behandeld worden. Waar het op neer komt is dat de koper van het ontwikkelingsrecht geen garantie heeft dat hij dit ontwikkelingsrecht ook daadwerkelijk kan inzetten. Andersom gesteld, mocht het ontwikkelingsrecht de enige voorwaarde zijn voor ontwikkelen, betekent dit dat een agrariër ongecontroleerd kan uitbreiden (NAJK). Er is dus geen mogelijkheid om rechtszekerheid te bieden, zonder de gehele wetgeving (en basale principes) van ruimtelijke ordening te veranderen.

Theoretische reflectie

Hier wordt het inrichten van de markt bij marktstructurering besproken en het conflict tussen marktstructurering en ruimtelijke ordening.

De eenheid van het ontwikkelingsrecht bepaald in sterke mate het handelen van de private partijen in de markt. Er zijn verschillende eenheden besproken, hierbij kwam naar voren dat bepaalde eenheden voor perverse prikkels zorgen bij agrariërs of de transactiekosten verhogen. De eenheden van vierkante meter en kubieke meter hebben relatief lage transactiekosten. Dit valt immers makkelijk te meten en is al beschikbaar in bepaalde registers. Het zorgt echter voor een perverse prikkel bij de agrariër. Met betrekking tot de agrarische bedrijfsvoering spelen ook andere publieke belangen, zoals het recht van het dier, en met vierkante of kubieke meter wordt dit beland onder het ruimtelijk belang gesteld. De Rekeneenheid heeft te maken met hoge transactiekosten, omdat het zoeken van informatie voor het handelen in de markt een tijdrovend en duur proces is. De laatste eenheid, gve, heeft geen perverse prikkel en lagere transactiekosten. Het is echter lastiger om het ontwikkelingsrecht af te baken.

De rechtszekerheid is een duidelijk voorbeeld van een conflict tussen marktstructurering en ruimtelijke ordening. Het ontwikkelingsrecht moet een bepaalde vorm van rechtszekerheid hebben om waarde te verkrijgen. Deze waarde staat onder druk omdat de inzet van het ontwikkelingsrecht niet altijd toegestaan is. Democratische waarden, of publieke waarden, kunnen niet vervangen worden door een systeem gebaseerd op de markt (Micelli, 2002). Teruggrijpend op de sociologische visie op instituties kan hier gesteld worden dat de sociale waarden die omhelst worden door het ontwikkelingsrecht (marktwerking) niet verenigbaar zijn met de sociale waarden van bestaande instituties (democratische besluitvorming).

Ontwerpanalyse

Binnen het onderzoek is in principe de eenheid in het midden gelaten. De eenheid werd telkens meegenomen naar het volgende interview. Tijdens de enquête onder agrarische makelaars van het NVM werd nog steeds de vierkante meter gehanteerd. Uiteindelijk lijkt het erop dat gve de beste eenheid zal zijn voor het ontwikkelingsrecht, aangezien dit niet voor perverse prikkels zorgt en relatief lage transactiekosten omhelst.

Het punt van rechtszekerheid valt niet op te lossen. Het huidige juridische systeem is zodanig opgebouwd dat een bestemmingswijziging simpelweg niet mogelijk is op basis van enkel ontwikkelingsrechten. Het bestemmingsplan is immers een fundamenteel onderdeel van de ruimtelijke ordening in Nederland, waarmee omwonenden beschermd worden tegen externe effecten.

7.3 Analyse van het economische component

Bij het economische component is onderzocht of in algemene zin een balans kan ontstaan tussen vraag en aanbod van ontwikkelingsrechten. Deze balans omhelst het idee dat de prijs redelijk moet zijn voor beide partijen, zonder dat de groei van de agrarische sector belemmerd wordt of de leegstand niet gereduceerd wordt. In deze paragraaf zal de balans in algemene zin besproken worden. Hierna is beschreven welke markten betrokken moeten worden, wat de schaal moet zijn om een balans te bereiken en ten slotte de ruilvoet.

Relevante theorie.

Het onderzoeken van een balans in de markt van ontwikkelingsrechten is eigenlijk alleen mogelijk op basis van het Pareto Optimum. Hierbij bekijkt men enkel de hoeveelheid vraag en aanbod. Instituties zijn namelijk lastig te indentificeren en meetbaar te maken. Anderzijds is voor dit component de theorie met betrekking tot verhandelbare ontwikkelingsrechten van belangs, namelijk de onderdelen waarmee een op een balans gestuurd kan worden (betrekken andere markten, schaal en de ruilvoet).

Balans in algemene zin.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de verwachting is de vraag naar ontwikkelingsrechten groter zal worden dan het aanbod (Veld 3 & 4, Overheid 4, Expert 4). De respondenten geven in de enquête eveneens aan dat op korte termijn geen balans zal ontstaan (82%), op de langere termijn (2030+) denkt 52% dat er geen balans is. Het onderzoek van Gies, Smidt en Nieuwenhuizen (2014) laat een beeld zien van een grote toename in leegstand. Dit zou in principe een groter aanbod dan vraag betekenen. Dit verhoogde aanbod zal slechts tijdelijk zijn (Expert 4). Nu zal eerst de vraagzijde beschreven worden en vervolgens de aanbodzijde.

De vraag naar vastgoed, en dus ontwikkelingsrechten, zal vanwege de schaalvergroting naar verwachting enkel groter worden. De schaalvergroting zal echter met steeds grotere sprongen gaan (Expert 4). De behoefte naar bedrijfsgebouwen zal dus steeds groter worden. Daarnaast is de maatschappelijke trend dat steeds meer ruimte nodig is voor het dier (Expert 1, Veld 3), dieren worden steeds vaker enkel op stal gehouden (Segeren, Needham & Groen, 2005, p.40) en Gies (Expert 1)) spreekt over nieuwe houderij-concepten:

"[...] als je kijkt naar de nieuwe houderij-concepten, betekend dat meer ruimte voor dieren. Dan zou je ook meer bebouwing nodig hebben. Er komen ook nieuwe elementen bij. Zoals mestvergistings of mestscheiding, [...]. Ook dat vraagt ook om meer bebouwing. Ik kan me voorstellen dat de vraag naar

bebouwing groter zal zijn dan het aanbod. Zeker, omdat, vanuit het aanbod, een herbestemming zal plaats vinden.”

Het aanbod van ontwikkelingsrechten is lastig te voorspelen. Het onderzoek van Gies, Smidt en Nieuwenhuizen (2014) concludeert dat tot 2030 15 miljoen vierkante meter aan agrarisch vastgoed vrij zal komen wat uiteindelijk leeg zal staan.

Ontwikkelingsrechten verhandelen tussen verschillende branches.

Het ontwikkelingsrecht zal het beste werken wanneer deze ook verhandelbaar is tussen de verschillende branches van de agrarische sector. Dit leidt tot een betere balans tussen vraag en aanbod en een stabielere markt. Ten eerste wordt een balans eerder bereikt, omdat het ontwikkelingsrecht niet dan niet afhankelijk is van de conjunctuur van één deelsector. Ten tweede is de markt dan ook stabiel, omdat de aanwezigheid meerdere marktpartijen ook de invloed van macht reduceert.

Het betrekken van andere sectoren.

Bij enkele interviews is ook de mogelijkheid besproken om ook andere sectoren te betrekken bij de regeling (Expert 4, Veld 4). Deze mogelijkheid is niet getoetst vanwege beperkingen in tijd. Het betrekken van andere sectoren werd wel positief ontvangen. Hiervoor zijn twee argumenten gebruikt, de ruimtelijke kwaliteit en de financiering.

Bij het aspect van ruimtelijke kwaliteit wordt altijd gesteld dat grotere agrarische bedrijven het de kwaliteit van het landelijk gebied omlaaghalen. Dit kan echter ook gesteld worden voor woningen of andere functies in het landelijk gebied, zij zorgen ook immers voor minder ‘groen’ in het landelijk gebied.

Anderzijds is er een financieel argument. Waarbij het aantrekkelijk is om, net zoals bij het Ruimte voor Ruimte beleid, financien van buiten de agrarische sector aan te trekken. Gesteld kan worden dat wanneer andere sectoren niet betrokken worden, financien juist uit de sector zal vloeien, aangezien agrariërs die hun ontwikkelingsrecht verkopen vervolgens niet meer tot de sector behoren (Veld 3 & 4).

Schaalniveau en deelgebieden.

Het onderwerp van het schaalniveau, al dan niet met deelgebieden, hangt samen met het component economie en organisatie. Economie, omdat het schaalniveau de grootte van de markt bepaald; organisatie, omdat dit betrekking heeft tot de bestuurlijke context. Vanuit interviews en enquêtes kwam naar voren dat het schaalniveau of nationaal moet zijn of regionaal. Hiervoor worden verschillende argumenten voor gebruikt.

Vanuit het economisch perspectief wordt bepleit om de markt zo groot mogelijk te maken. In principe worden dezelfde argumenten gebruikt als voor het ontwikkelingsrecht verhandelbaar te maken tussen de sectoren: Het bereiken van een balans is makkelijker en de markt is stabiel. De balans wordt eerder bereikt, omdat er ook verschillen zijn tussen de regio's. Sommige in sommige gebieden gaat het beter met de agrarische sector dan in andere. Door het land op te delen in deelgebieden ontstaan markten met een overschot of tekorten aan ontwikkelingsrechten. In een grotere markt zijn er ook meer spelers, waardoor de marktmacht beperkt blijft.

Vanuit het bestuurlijk perspectief wordt kan bepleit worden om het schaalniveau kleiner te houden, bijvoorbeeld de provincie, regio of gemeente¹⁰. De keuze voor een lager schaalniveau kent

¹⁰De gemeente is over het algemeen te klein, maar enkele gemeenten zullen wel groot genoeg zijn.

ruwweg twee argumenten. Het eerste argument is dat een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten op een nationaal niveau te lastig is om af te stemmen op de (lokale) economie (Expert 3). Op een lager schaalniveau kunnen rechten specifiek aangepast worden voor de lokale omstandigheden. Het tweede argument is dat van sturing, gemeenten kunnen dan makkelijker individuele problemen oplossen.

Ruilvoet

De ruilvoet houdt in dit onderzoek in dat de inhoudelijke waarde van een ontwikkelingsrecht kan veranderen tussen het creëren van het ontwikkelingsrecht door te slopen en het inzetten van het ontwikkelingsrecht om te bouwen. De vraag is of 1000 vierkante meter slopen ook recht geeft op 1000 vierkante meter ontwikkelen. Door te spelen met deze verhoudingen kan een beleidsontwikkelaar een groter aanbod of vraag creëren en sturen op verstening of ontstening.

Theoretische analyse

De belangrijkste eis vanuit de theorie van verhandelbare ontwikkelingsrechten is dat er een balans is tussen de vraag en het aanbod. Dit is in de agrarische sector niet het geval. Momenteel ligt het aanbod hoog, op langere termijn zal de vraag groter worden. Hier wordt dan eigenlijk ook gesproken over marktefficiëntie zoals bedoeld bij het Pareto Optimum, er is puur gekeken naar aangeboden en gevraagde goederen (ontwikkelingsrechten). Hierbij worden bestaande instituties en primaire allocatie van rechten genegeerd. Dit komt naar voren bij het component bedrijfseconomie.

In deze analyse is daarnaast gekeken hoe groot de markt moet zijn. Dit is gedaan door het aanpassen van het schaalniveau, het betrekken van alle agrarische branches en mogelijk ook het betrekken van sectoren buiten de agrarische sector. Het schaalniveau heeft bij dit component enkel invloed op het ontstaan van balans. Het betrekken van andere branches heeft te maken met het voorkomen van deelmarkten. De grond- en vastgoedmarkt is opgedeeld in verschillende deelmarkten waardoor er hoge transactiekosten zijn. Door alle branches te betrekken worden deze transactiekosten gereduceerd en wordt er eerder een balans bereikt. Hier geldt het zelfde voor het betrekken van andere sectoren. Een kanttekening hierbij is dat de situatie dan te complex kan worden, wat juist weer de transactiekosten kan verhogen.

Ontwerpanalyse

De ontwerpanalyse gaat hier over de keuze van de schaal, het betrekken van andere branches en sectoren. De keuze voor het schaalniveau is niet gemakkelijk. Van de geïnterviewden waren er drie voor een nationaal schaalniveau en drie voor een regionaal schaalniveau. Bij de enquête koos de helft van de respondenten voor een nationaal niveau en 44% koos voor een 'hoog' schaalniveau (Landsdelen, Provincies of Groepen van landbouwgebieden). Sommige geïnterviewden stelden dat het schaalniveau enkel te bepalen is aan de hand van een rekenmodel. Dit komt vanwege het hellingsvlak tussen het bereiken van een balans in de markt en het afbakenen van een goede markt waarin gestuurd kan worden.

Het betrekken van andere branches is onderdeel van de regeling. Dit wordt noodzakelijk geacht door alle partijen om een balans te bereiken. Het betrekken van andere sectoren is eveneens een interessante optie, maar viel buiten het bereik van dit onderzoek.

7.4 Analyse van het organisatorische component.

Dit component gaat om de bestuurlijke organisatie van de markt. Dit houdt in welke partijen betrokken zijn, hoe de markt gecontroleerd wordt en het reduceren van transactiekosten. Hierdoor begint dit stuk eerst met een korte beschrijving van de betrokken partijen in de markt van ontwikkelingsrechten.

Vervolgens wordt ingegaan op de machtsverhoudingen in de markt en de controle daarop. Tenslotte worden de punten van marktmeester en een rechtenbank beschreven. Zoals het vorige component wordt eerst begonnen met een korte beschrijving van de relevante theorie en wordt het stuk afgesloten met een theoretische analyse en ontwerpanalyse.

Relevante theorie

De relevantie theorie bij dit component heeft voornamelijk betrekking tot de succesfactoren van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Het belangrijkste component van verhandelbare ontwikkelingsrechten is dat er een balans tussen vraag en aanbod moet zijn. In het vorige component is weergegeven dat deze balans niet zal ontstaan, de vraag zal uiteindelijk groter zijn dan het aanbod. Hierdoor is het aspect van marktmacht, speculatie en hold-out belangrijk. Daarnaast zijn de positie van marktmeester en rechtenbank belangrijk voor het reduceren van de transactiekosten.

Betrokken partijen

Bij het verhandelen van een ontwikkelingsrecht zullen niet veel verschillende partijen betrokken zijn. De belangrijkste partijen zijn de agrariërs en de overheden. Daarnaast zijn er de erfbetreders, hoewel deze slechts in geringe mate betrokken zullen zijn bij het verhandelen van het ontwikkelingsrecht.

De agrariërs zullen het ontwikkelingsrecht zelf verhandelen. Het zijn individuele ondernemers die keuzes maken met betrekking tot hun bedrijf (Veld 3). Het verhandelbaar ontwikkelingsrecht heeft een dwingend element in zich. Een agrariër die zijn bedrijf uit wil breiden zal altijd moeten participeren in een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Een agrariër die zijn bedrijfsgebouwen wil slopen kent in principe geen dwang tot participatie. Dit is in verder detail beschreven bij het component bedrijfseconomie.

De overheden zijn op verschillende niveaus betrokken bij een dergelijke regeling, zowel voor het invoeren van het ontwikkelingsrecht alsmede hun rol bij de agrarische leegstand in het algemeen. De rijksoverheid zal betrokken zijn voor de wijziging in wet- en regelgeving en het afschaffen van het bouwblok, hoewel de provincie of gemeente hier ook toe in staat is. De provincie Noord-Brabant heeft bijvoorbeeld via de Verordening Ruimte het bouwblok begrensd op 1,5 hectare (Overheid 1). De overheden zijn nog zoekende naar hun rol met betrekking tot de agrarische leegstand. De gemeente zoekt nog naar goede oplossingsrichtingen voor de lokale problematiek (Overheid 1); de provincies willen eerst een helder beeld krijgen van de problematiek voordat zij het op de agenda kunnen zetten en bepalen wat hun rol is (Overheid 1 & 3). De rijksoverheid ziet geen grote rol voor hen weggelegd, het is vooral aan de lagere overheden om een oplossing te vinden (Overheid 4).

De erfbetreders zijn slechts kort tijdens de interviews naar voren gekomen. Erfbetreders is simpelweg een verzamelaar van alle bedrijven die betrokken zijn rondom het agrarisch bedrijf (Expert1). Sommigen hiervan zijn meer gericht op het geven van advies, zoals de notaris, de bankier, de makelaars en de accountant. Maar erfbetreders zijn ook de commerciële partijen rondom het af en aanvoeren van goederen, zoals de voerleverancier.

Marktmacht

Elke markt ken verschillen in machtsverhoudingen, hoewel dit vooral naar voren komt bij de grond- en vastgoedmarkt. De theorie van verhandelbare ontwikkelingsrechten geeft ook aan dat de machtsverschillen niet te groot mogen zijn, anders kan er speculatie of een 'hold-out' optreden.

In veel interviews wordt erop gewezen dat de markt zo groot mogelijk moet zijn om de effecten van marktmacht tegen te gaan (Expert 4, Overheid 4, Veld 2 & 4). Een agrariër die stopt met zijn bedrijf is niet verplicht het ontwikkelingsrecht te verkopen. Hij kan dan in principe wachten op de hoogste

prijs. Anderzijds kan speculatie optreden als er relatief weinig vragers naar het recht zijn, de prijs zal dan in eerste instantie laag zijn waardoor een enkele partij onnodig veel ontwikkelingsrechten zou kunnen kopen.

De enquête onder de agrarische NVM-makelaars laat een beeld zien dat de regeling wel gevoelig is voor speculatie (53%), maar niet extreem gevoelig (3%). Daartegen ziet 20% van de makelaars de regeling als (zeer) ongevoelig voor speculatie. Speculatie hoeft geen grote rol te spelen, mits de markt maar groot genoeg is (Overheid 4). Wat belangrijker is, is dat het ontwikkelingsrecht goed geregistreerd wordt.

Controle op de markt

De markt kan ook zodanig ingericht worden om speculatie tegen te gaan. Bijvoorbeeld maximalisatie van het aantal ontwikkelingsrechten dat een ondernemer of bedrijf mag bezitten, door dit bijvoorbeeld aan de hoeveelheid arbeiders te koppelen (Expert 4). De enquête laat een sterke voorkeur zien om het ontwikkelingsrecht slechts tijdelijk houdbaar te maken na de transactie. Dit zou dan minimaal 2 tot 3 jaar moeten zijn, zodat de agrariër genoeg tijd heeft om alle andere vergunningen te regelen (Veld 2). De tweede keuze is om het ontwikkelingsrecht enkel verhandelbaar te maken tussen agrarische partijen, hierdoor is geen speculatie van buiten de sector mogelijk. Tenslotte wordt vanuit de enquête de wens geuit dat de overheid toch beleidsmatig bijstuurt. Het nadeel van de enquête is dat er geen verdere invulling gegeven kon worden aan hoe dit bijsturen eruit zou moeten zien.

Marktmeester

Een marktmeester is een organisatie die de markt beheert. Dit komt neer op het monitoren van de markt, informatievoorziening en, indien nodig, de markt bijsturen. De meeste bronnen stellen dat de marktmeester niet nodig is, want de handel geschiedt gewoon via de markt. Dit komt neer op bijna elk interview en 68% van de reacties in de enquête. Anderzijds komt bij de interviews met experts en overheids naar voren dat juist de overheid altijd de marktmeester is (het kan niet anders).

Iets wat samenhangt met de positie van marktmeester is de registratie van het ontwikkelingsrecht. Er moet, op het niveau van de markt, een centrale database aangelegd worden (Veld 2). Welke organisatie dit ontwikkelingsrecht zou moeten beheren is niet verder gespecificeerd tijdens de interviews. Gesteld kan worden dat het geen grondgebonden recht is, daardoor zou in principe elke organisatie het ontwikkelingsrecht kunnen bijhouden. Mocht het ontwikkelingsrecht wel grondgebonden zijn (hoewel dit problemen levert op fiscale gronden; zie het fiscale component) dan is een overheidsorgaan of zelfstandig bestuursorgaan de beste optie.

Rechtenbank

In de Verenigde Staten worden verhandelbare ontwikkelingsrechten vaak verhandeld door middel van een rechtenbank. Deze taak kan aangevuld worden met het kopen en verkopen van ontwikkelingsrechten, om zodanig het aanbod en de vraag in balans te houden. Een rechtenbank kan nut hebben als de markt groot is (Expert 2), omdat het lastiger is voor de marktpartijen om elkaar te vinden. Bij Ruimte voor Ruimte was de invoering van een rechtenbank bijvoorbeeld niet nodig, omdat de schaal van de regeling relatief klein was. Betrokken partijen konden elkaar relatief makkelijk vinden.

Theoretische analyse.

Dit component is voornamelijk besproken vanuit het optiek op marktmacht en transactiekosten. Volgens de geïnterviewde partijen zal marktmacht geen grote rol spelen in de markt. Indien de markt groot genoeg gemaakt wordt hebben individuele partijen geen significante invloed op de prijs. Toch waarschuwen sommige partijen wel voor een hold-out. De aanbieder van het ontwikkelingsrecht staat

niet onder druk om het ontwikkelingsrecht te verkopen. Regels dit te voorkomen zijn besproken, maar deze zijn niet onderzocht in hoeverre zij een hold-out probleem kunnen voorkomen.

Ook is het aspect van marktmeester en een rechtenbank naar voren gekomen. Vanuit de theorie is de functie hiervan om de transactiekosten te reduceren. Het blijkt echter dat dit mogelijk niet nodig is. De partijen stellen dat de markt prima in staat is om alles zelf te regelen. Nederland is klein genoeg voor agrariërs om elkaar te vinden en een markt te vormen (Overheid 4).

Ontwerpanalyse

In dit onderdeel zijn geen onderdelen naar voren gekomen, waar op dit moment een keuze in gemaakt kan worden. Hiervoor moet verder onderzoek verricht worden. Momenteel is in beeld gebracht wat de mogelijke controlemechanismen kunnen zijn voor het beperken van macht in de markt. Daarnaast is de positie van marktmeester en een rechtenbank weergegeven. Deze blijken niet noodzakelijk te zijn voor het goed laten werken voor het systeem. Het kan mogelijk helpen bij het reduceren van de transactiekosten, maar het komt nu neer op een politieke keuze.

7.5 Analyse van de bedrijfseconomische component.

Voordat een systeem gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten geïntroduceerd wordt, is het van belang om te analyseren of de verkopers en kopers kunnen participeren in de markt. Hierbij wordt ook vooruitgekeken op hoe zij zullen handelen in de markt. Het kunnen participeren ligt aan de prijs wat ontstaat op de markt. Dit houdt in dat de prijs hoog genoeg moet zijn om de stoppende agrariër over te halen om het ontwikkelingsrecht te verkopen en laag genoeg om de koper niet te veel te belemmeren in de groei van zijn bedrijf. In deze paragraaf zal de afweging en situatie van de stoppende agrariër beschreven worden, en vervolgens van de agrariër die zijn bedrijf wil uitbreiden. Daarnaast wordt het onderwerp transactiekosten behandeld. Net zoals bij de vorige paragrafen wordt eerst de relevantie theorie aangehaald, en wordt de paragraaf afgesloten met een theoretische analyse.

Relevante theorie.

Er zijn vier delen uit de theorie van toepassing op deze paragraaf. Ten eerste gaat het over het principe van marktstructurering, waarbij een aanpassing van het eigendomsrecht leidt tot andere handelingen binnen de markt. Ten tweede gaat het over de prijsontwikkeling zoals beschreven bij verhandelbare ontwikkelingsrechten, waarbij de prijs op een redelijk niveau moet liggen. Ten derde wordt de theorie van transactiekosten aangehaald, waarbij transactiekosten de kosten zijn voor informatieverzameling, onderhandeling en rechtszekerheid. Tenslotte zal het verschil tussen institutional design en de sociologische visie op NIE naar voren komen.

Het stoppend agrarisch bedrijf, of de 'verkoper'.

Een agrariër die wil stoppen met zijn bedrijf heeft de keuze om te participeren in de markt in ontwikkelingsrechten. Indien hij de wens heeft om te stoppen, zal hij aan moeten geven bij de gemeente dat hij zijn bedrijfsgebouwen zal slopen en een herbestemming van zijn kavel wenst. Zodra de bedrijfsgebouwen gesloopt zijn, start het proces van herbestemming en zal de agrariër een ontwikkelingsrecht ontvangen. Dit ontwikkelingsrecht kan hij vervolgens verkopen op de markt van ontwikkelingsrechten. De gedachte is dat de prijs hoog genoeg zal zijn om de sloop van de bedrijfsgebouwen te kunnen financieren.

Het is echter de vraag voor welke prijs de stoppende agrariër het ontwikkelingsrecht zal verkopen. Indien het ontwikkelingsrecht onbeperkt houdbaar is, zal hij wachten tot de prijs gunstig genoeg is. Afhankelijk van de ingeschatte marktsituatie zal de agrariër zelfs proberen om de kosten van bedrijfsbeëindiging (stakingswinst) te verhalen via het ontwikkelingsrecht (Expert 5).

Indien het ontwikkelingsrecht slechts beperkt houdbaar is, zal de agrariër pas participeren in de markt van ontwikkelingsrechten wanneer hij verwacht dat de prijs gunstig genoeg is. Het staat de agrariër immers vrij om te kiezen wanneer hij de bedrijfsgebouwen zal slopen en een verzoek voor herbestemming indient. Hier schuilt wel het gevaar van een varkenscyclus. Het slopen van een agrarisch bedrijf kost tijd. Wanneer de prijs boven een bepaald niveau komt kan dit betekenen dat agrarische bedrijven massaal zullen stoppen, waardoor de prijs weer keldert.

De vraag kwam op of het mogelijk is om agrariërs te dwingen om te participeren aan de regeling, om zo een consistent aanbod te realiseren. Hiervoor zou in de regeling een goede definitie moeten komen van wanneer een bedrijf nog een agrarisch bedrijf is (Overheid2). Veel agrarische bedrijven zijn op papier nog een agrarisch bedrijf maar zijn in de praktijk al gestopt. Daarnaast zou leegstand goed gedefinieerd moeten worden (Overheid2). De gedachte was dan dat de gemeente zou kunnen stellen dat een agrariër geen gebruik meer maakt van zijn vergunning (de bestemming of andere, productie gerelateerde, vergunning), waardoor zij in staat is de vergunning in te trekken. Dit betekent echter wel dat de overheid een privaat bedrijf dwingt om te stoppen en te participeren in een bepaalde markt.

Vanuit het bovenstaande is af te leiden dat de stoppende agrariër waarschijnlijk vrij zal blijven in het participeren in de markt. Het mogelijk maken van een varkenscyclus druist juist tegen het idee om via ontwikkelingsrechten de leegstaande agrarische gebouwen te onttrekken aan de (markt)eigenschappen van vastgoed. Het dwingen van agrariërs om hun bedrijf te stoppen zal waarschijnlijk ook niet geaccepteerd worden. Het is onteigening en dat is niet verenigbaar met het principe van een liberale democratie. Het enige wat over blijft is het creëren van prikkels door middel van fiscale maatregelen.

Het groeiend agrarisch bedrijf, of de 'koper'.

Een agrariër die het vastgoed van zijn bedrijf wil uitbreiden moet participeren in de markt van ontwikkelingsrechten. In dit onderzoek wordt immers altijd uitgegaan dat het bouwblok geen rol meer speelt. Vanuit de interviews kwam naar voren dat een agrariër die zijn bedrijf wil uitbreiden het ontwikkelingsrecht, indien de markt normaal functioneert, gewoon zal kopen. Het ontwikkelingsrecht zal worden meegenomen in de beslissing om uit te breiden, zoals de huidige vergunningen en rechten dat ook al doen. Dit houdt echter wel in dat de agrariër hogere kosten zal hebben, ofwel de kostprijs zal stijgen.

Gezien agrariërs moeten concurreren op een mondiaal niveau en de verkoopprijs daarom niet te beïnvloeden is, zal de agrariër proberen te bezuinigen op andere kosten. Dit komt neer dat de agrariër zal bezuinigen op innovatie, duurzaamheid, ruimtelijke inpassing en/of dierwelzijn. Het is dan vervolgens de vraag of het beleid dan wel zijn doel bereikt. Het doel van het beleid zal dan wel gehaald worden, maar dit gaat ten koste van andere belangen.

Prijs van het ontwikkelingsrecht

De prijs van het ontwikkelingsrecht kan in dit onderzoek niet vastgesteld worden. Ten eerste omdat in dit onderzoek niet concreet onderzocht is hoe groot de vraag zal zijn en het aanbod slechts op één onderzoek gebaseerd is. Ten tweede wordt de prijs op de markt bepaald, waardoor de uiteindelijke prijs afhankelijk is van het handelen van de individuele agrariërs.

De verwachting is echter dat de vraag groter is dan het aanbod. Hierdoor kan de verkoper de prijs bepalen. De agrariër zal op zijn minst proberen om de sloopkosten te verhalen bij de verkoop van het ontwikkelingsrecht. In de agrarische sector zijn de sloopkosten lastig in te schatten, agrarische bedrijfsgebouwen onderling sterk kunnen verschillen. In het onderzoek van Gies, Nieuwenhuizen en Smidt (2014, p.28) wordt gesproken van €100.000 aan sloopkosten, leges en advisering per bedrijf. Beukema en Oppewal (2014, p.9) stellen dat dit bedrag eerder tussen de €60.000 en €70.000 ligt.

Gemeente Rheden (2013) hanteert in haar notitie met betrekking tot agrarische functieverandering het kengetal van €45 per vierkante meter sloop (inclusief asbestsanering), €15.000 voor advies en €3000 aan leges voor de bestemmingswijziging.

Transactiekosten.

Transactiekosten zijn ruwweg de kosten die gemaakt moeten worden om onzekerheid te reduceren. In dit onderzoek kan geen duidelijke indicatie gegeven worden van de hoogte van de transactiekosten, gezien de regeling nog niet bestaat. Hier worden wel enkele punten aangegeven waarbij de agrariër te maken krijgt met 'onzekerheid' en dus transactiekosten. De verkoper heeft ten eerste onzekerheid met betrekking tot de mogelijkheid tot bestemmingswijziging. Ten tweede is het onzeker hoeveel 'recht' een stal waard is. Bij sommige eenheden is dit makkelijker te bepalen dan bij anderen. Ten slotte is er onzekerheid met betrekking tot de prijs en de hoeveelheid vraag en aanbod. Hoewel dit waarschijnlijk geen grote onzekerheid is, eerdere rechten en quota's zijn transparant gemaakt door marktplaatsen op het internet¹¹.

Daarnaast zijn er enkele algemene transactiekosten. Deze hebben betrekking tot het onderhandelen van de prijs en de bescherming van het eigendom. Het onderhandelen van de prijs behoeft ook transactiekosten, denk bijvoorbeeld aan het opstellen van een contract. In het onderzoek van Geuting (2011) is voorgesteld om een standaardcontract op te stellen. Daarnaast wordt vanuit de theorie over verhandelbare ontwikkelingsrechten een rechtenbank voorgesteld, wat de handel kan faciliteren (zie ook paragraaf 7.4). De registratie van het ontwikkelingsrecht zal eveneens transactiekosten behoeven. Dit zijn de kosten die de beherende instantie in rekening brengt bij het verhandelen van het ontwikkelingsrecht. De registratie van het ontwikkelingsrecht is beschreven in de paragraaf 7.4. Tenslotte kan ook belasting gezien als transactiekosten. Men kan stellen dat dit kosten zijn vanuit de overheid voor het beschermen van het eigendomsrecht.

Theoretische analyse van de data

Hier wordt de gevonden data teruggekoppeld aan de beschreven theorie. Deze paragraaf begon met de vermelding dat de theorie van marktstructurering in het algemeen, van prijsontwikkeling binnen VOR, van transactiekosten aangehaald wordt evenals de discussie tussen institutional design en de sociologische visie op de markt.

In het theoretisch kader werd gesteld dat marktstructurering inhoudt dat het eigendomsrecht aangepast wordt, waardoor het vrijwillig handelen van agrariërs veranderd, teneinde om overheidsdoelstellingen te realiseren. Dit wordt gedaan door de introductie van het ontwikkelingsrecht. Op dit moment zijn de processen van vastgoedontwikkeling en de sloop van vastgoed van elkaar gescheiden. Het verhandelbaar ontwikkelingsrecht is een brug hiertussen. Het leidt ertoe dat leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen een hogere waarde krijgen, omdat er ontwikkelingsrechten op rusten. Hierdoor worden agrariërs die stoppen met hun bedrijf geprikkeld om hun bedrijfsgebouwen te slopen, teneinde de kosten hiervan terug te kunnen verdienen door de verkoop van het ontwikkelingsrecht. De agrariër is hiertoe echter niet verplicht. De agrariër die zijn bedrijf wil uitbreiden kan zich niet onttrekken van de markt in ontwikkelingsrechten, maar binnen die markt is hij vrij om te handelen.

De prijs van het ontwikkelingsrecht zal waarschijnlijk te hoog komen liggen. Dit valt te verklaren aan de hand van de prijsontwikkeling zoals beschreven bij verhandelbare ontwikkelingsrechten. De verkoper zal het ontwikkelingsrecht pas verkopen wanneer de baten van verkoop hoger zijn dan de baten van de leegstaande stal, de koper zal pas ontwikkelingsrechten kopen wanneer de kosten voor

¹¹Zie bijvoorbeeld de websites 'fosfaatrechten.nu' voor de fosfaatrechten of het vroegere 'quotum.nu' voor het melkquotum.

ontwikkelingsrecht lager liggen dan de baten van de ontwikkeling. In het geval van de verkoper zal deze stelling niet op gaan. Gezien de vraag waarschijnlijk groter zal zijn dan het aanbod leidt dit ertoe dat er een hold-out zal ontstaan. Ofwel de agrariër zal proberen een hogere prijs te ontvangen voor het ontwikkelingsrecht dan baten van het leegstaande bedrijfsgebouw zijn (of de baten van het slopen van het leegstaande bedrijfsgebouw). Bij de kopende partij klopt de stelling in principe wel. De agrariër moet onder druk van de *agricultural squeeze* blijven uitbreiden. Hierdoor is meerwaarde van een groter bedrijfsgebouw hoger dan de bouwkosten, het ontwikkelingsrecht en de transactiekosten.

De transactiekosten zijn de kosten die gemaakt worden om onzekerheid met betrekking tot het handelen in de markt te verkleinen. In dit onderzoek zijn geen concrete stellingen gedaan met betrekking tot de hoogte van de transactiekosten. Het enige wat geconcludeerd kan worden is dat er meer transactiekosten zijn dan wanneer er geen ontwikkelingsrechten zijn.

Ten slotte gaat deze paragraaf over het verschil tussen institutional design tegenover de sociologische visie op de markt. In principe komt het introduceren van ontwikkelingsrechten neer op institutional design, er wordt een nieuwe markt (en dus instituties) gemaakt. Dit druist echter tegen in de sociologische visie op de markt. Dit houdt in dat de huidige institutionele context bestaat om weer te geven wat in de maatschappij als normaal en rechtvaardig wordt beschouwd. Zoals beschreven in het hoofdstuk over de agrarische markt de agrariër zelf gezien als probleemeigenaar. Het is immers zijn onderneming. Tegelijkertijd wordt het normaal geacht dat agrariërs kunnen uitbreiden op het bouwblok. Het introduceren van het ontwikkelingsrecht leidt er toe dat de probleemeigenaar geholpen wordt door agrariërs die niks te maken hebben met de leegstand. Samen met de afschaffing van het bouwblok en de perverse prikkel van de verkoper (hold-out) betekend dat de regeling waarschijnlijk onwenselijk is.

Ontwerpanalyse.

Zoals in het stuk al naar voren gekomen is, kan er weinig gedaan worden om het handelen van de verkoper aan te passen. De regeling zal ertoe leiden dat de verkoper veel macht krijgt en de koper wordt gedwongen om hier de prijs voor te betalen. Het is echter lastig om de verkoper te dwingen om over te gaan op verkoop, zonder basale principes van de Nederlandse samenleving te breken.

7.6 Analyse van het fiscale component.

Tijdens de focusgroep kwam al naar voren dat er gekeken moest worden naar het fiscale aspect rondom de introductie van ontwikkelingsrechten. Tijdens latere interviews kwam de wens naar voren om met fiscaal beleid de werking van de regeling te ondersteunen. Deze vraag werd ook voorgelegd aan de agrarische makelaars door middel van de enquête, hieruit kwam naar voren dat fiscale ondersteuning gewenst is, maar er is geen eenduidige voorkeur voor een bepaalde ondersteuning. In deze paragraaf wordt de context en de mogelijke ondersteuning beschreven voor de verkoper van het ontwikkelingsrecht, de koper en de transactie zelf. Hierna zal ook aandacht besteed worden aan ongeoorloofde staatssteun. Ten slotte zal een koppeling gemaakt worden met de resultaten van de enquête en wordt er kort teruggekeken naar de theorie. Alle informatie uit deze paragraaf komt vanuit het interview met Expert 5 (Fiscaal expert).

De verkoper.

Voor de verkoper zijn er twee fiscale aspecten belangrijk bij de introductie van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dit is de inkomstenbelasting en de verandering van de waarde van het perceel bij bestemmingswijziging.

Een onderneming heeft inkomsten en uitgaven. Enige winst is het inkomen voor de ondernemer. Hierover moet de ondernemer inkomstenbelasting betalen. Het verkopen van het

ontwikkelingsrecht moet men dan ook als zodanig zien. Het inkomen binnen het ondernemersvermogen. Pas enige winst hieruit is belast.

Een belangrijker fiscaal aspect voor de verkoper van het ontwikkelingsrecht is het veranderen van de agrarische bestemming. Bij het veranderen van de bestemming van het agrarisch bedrijf (de onderneming) verandert de waarde van het bedrijf. Dit is nog binnen het ondernemersvermogen. Wanneer de agrariër stopt met de onderneming gaat het overgebleven pand (de woning) van het ondernemersvermogen naar het privévermogen. Enig verschil tussen de boekwaarde en de daadwerkelijke waarde valt onder stakingswinst. Hierover is de (voormalig) agrariër inkomstenbelasting verschuldigd. Bij het veranderen van de bestemming van een agrarisch bedrijf zal het bedrijfsgebouw (ruwweg €15 per m²) de functie van cultuurgrond (€7 per m²) en/of tuin (€50-€100 per m²) krijgen. Hoeveel vierkante meter van het bedrijfsgebouw als cultuurgrond of tuin gerekend zal worden is onzeker, maar deze verhouding bepaald in sterke mate of er sprake zal zijn van een marktwaarde boven of onder de boekingswaarde. Als bijvoorbeeld alle grond als tuin gerekend wordt, dan heeft de ondernemer een hoge stakingswinst, en moet hij dus veel aan inkomstenbelasting afdragen.

De koper.

De koper van het ontwikkelingsrecht maakt kosten om zijn bedrijf uit te kunnen breiden. Logischerwijze wordt vanuit de agrarische sector gepleit om ook het ontwikkelingsrecht op te nemen als kostenpost voor de belastingdienst. Dit drukt immers de winst, en zorgt voor een lagere inkomstenbelasting. Het is echter niet altijd mogelijk om rechten op te nemen als kostenpost. Dit hangt af van de duur en de aard van het ontwikkelingsrecht.

Indien (ontwikkelings-)rechten onbepaald houdbaar zijn (een aanname in het origineel ontwerp) dan kan de koper van dit ontwikkelingsrecht het niet opnemen als een kostenpost in onderneming. Het ontwikkelingsrecht slijt immers niet. Als het ontwikkelingsrecht in het ontwerp het oneindige karakter behoudt, maar het toch opgenomen moet worden als kostenpost, dan is de enige optie om te beredeneren tegenover de Europese Unie dat het een vereiste is voor productie. Dan zou, na goedkeuring van de politiek, het ontwikkelingsrecht dezelfde status kunnen verkrijgen als fosfaatrechten, of destijds de melkquota. Hier speelt echter het gevaar van staatssteun (zie later bij dit onderwerp).

Indien ontwikkelingsrechten slechts tijdelijk houdbaar zijn, dus in waarde afnemen, dan zijn ze op te nemen als kostenpost. Tijdelijkheid kan in de vorm zijn dat de regeling slechts tijdelijk loopt (bijvoorbeeld tot 2030), anderzijds kan het ontwikkelingsrecht zelf ook een tijdelijke houdbaarheid krijgen, bijvoorbeeld 30 jaar. Dit zou echter leiden tot een onbalans in de markt. Bij de invoering van de regeling krijgen alle bedrijfsgebouwen in potentie een ontwikkelingsrecht. Door het ontwikkelingsrecht in waarde af te laten nemen zou dit betekenen dat na 30 jaar geen bedrijfsgebouwen meer ontwikkeld kunnen worden in Nederland. De conclusie is dan ook dat, indien er gekozen wordt voor 'tijdelijkheid', het een betere optie is om de regeling tijdelijk te maken en niet het ontwikkelingsrecht zelf.

De transactie

Bij de transactie zelf speelt de omzetbelasting, beter bekend als BTW. Normaliter moet een verkopende ondernemer omzetbelasting afdragen. De kopende partij kan vervolgens de BTW als voordruk terugvragen van de overheid.

In de agrarische sector zitten echter veel bedrijven in de landbouwregeling. Dit houdt in dat veel (normale agrarische producten) vrijgesteld zijn van BTW. Dit houdt echter wel in dat de agrarische ondernemer BTW betaald over activiteiten gerelateerd aan het fysiek uitbreiden van het bedrijf. Vooral agrariërs die hun bedrijf aan het uitbreiden zijn kan het beter zijn om niet binnen de landbouwregeling

te vallen, gezien de BTW voordruk hoger is dan de vrijstelling over de levering van producten. Indien een agrariër hiervoor kiest moet hij minsten 10 jaar buiten de landbouwregeling blijven.

Het ontwikkelingsrecht valt onder een BTW-tarief van 21% (een los recht). Indien het ontwikkelingsrecht gekoppeld zou zijn aan grond, dan geldt een tarief van 21% over de transactie van grond. Het is dan immers bouwgrond. In dit geval is het lucratief voor een agrariër om niet binnen de landbouwregeling te vallen. Het ontwikkelingsrecht wordt echter hoogstwaarschijnlijk niet gekoppeld aan grond.

Staatssteun en de fiscale paragraaf.

Fiscale ondersteuning vanuit de overheid is niet zondermeer mogelijk. De Europese Unie kan dit oormerken als zijnde ongeoorloofde staatssteun. Sinds 2007 zijn alle lidstaten verplicht een fiscale paragraaf te voegen bij voorgesteld beleid dat mogelijk gezien kan worden als ongeoorloofde staatssteun. Indien de lidstaat dit nalaat, is het niet meer mogelijk om de fiscale paragraaf na te sturen. In de fiscale paragraaf moet beredeneerd worden waarom staatssteun toegestaan zou moeten worden. In het geval van dit onderzoek zou kunnen beredeneerd worden dat de koper niet ongeoorloofd gesteund wordt. Vanuit de Europese Unie zou beredeneerd kunnen worden dat het ontwikkelingsrecht de ondernemer in staat stelt om het bedrijf uit te breiden, en bij het fiscaal aftrekbaar maken van dit ontwikkelingsrecht is er sprake van oneerlijke concurrentie tussen de lidstaten. De beredenering moet dan zijn dat het doel van het ontwikkelingsrecht niet is dat een ondernemer verder kan groeien, maar dat het ontwikkelingsrecht een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit behelst. Het ontwikkelingsrecht is onderdeel van een grotere regeling om de agrarische leegstand te reduceren, niet om de schaalvergroting te ondersteunen.

Fiscale ondersteuning gepleit vanuit de enquête.

In de enquête onder de agrarische makelaars aangesloten bij het NVM zijn twee vragen gesteld met betrekking tot de fiscale ondersteuning. De eerste vraag had betrekking of fiscale ondersteuning noodzakelijk zou zijn en bij de tweede vraag ging over welke varianten van ondersteuning de voorkeur zou hebben.

De eerste vraag luidde: *“In hoeverre denkt u dat het noodzakelijk is om de partijen een fiscale compensatie te geven voor het effectief laten werken van de regeling? De regeling effectief indien veel agrariërs mee zullen doen en de agrarische leegstand gereduceerd wordt.”* De respondenten konden voor de zowel de verkoper als koper op een schaal aangeven in hoeverre compensatie/ondersteuning nodig is. Een lage score (1) betekende dat ondersteuning niet noodzakelijk was, een hoge score (5) wel. Bij beide partijen is het gewogen gemiddelde 3,45. Dit betekent dat ondersteuning wel enigszins noodzakelijk is.

De beschreven vormen van ondersteuning (Bijlage II) hebben allemaal een gewogen gemiddelde tussen de 3,32 en 3,81. Dit betekent dat er geen sterke voorkeur voor een bepaalde maatregel is. De drie hoogste vormen van ondersteuning zijn: Geen omzetbelasting (3,81), de koper kan het ontwikkelingsrecht afschrijven als kostenpost (3,62) en de agrariër kan belastingvrij slopen (3,61). De tweede vorm van ondersteuning zou mogelijk zijn door het recht of de regeling tijdelijk te maken. De overige vormen zouden beredeneerd moeten worden via de fiscale paragraaf.

Theoretische analyse

Fiscale ondersteuning is in principe niet besproken tijdens het theoretisch kader. Het is een vorm van marktstimulering, waarbij bepaalde handelingen aantrekkelijker worden gemaakt door de overheid. Het is geen marktstructurering omdat er geen verandering van het eigendomsrecht plaats vindt.

Men zou belasting kunnen zien als transactiekosten. Natuurlijkerwijze is de omzetbelasting een transactiekost, het wordt in rekening gebracht bij het verhandelen van het eigendomsrecht. De overige belasting kan men zien als kosten vanuit de overheid voor het verzekeren van het eigendomsrecht. Indien belasting dus als transactiekost gerekend kan worden, valt te beredeneren dat goederen beter verdeeld zullen worden indien de fiscale afdracht zo laag mogelijk is.

Ontwerpanalyse.

De suggestie vanuit dit onderzoek is of om verhandelbare ontwikkelingsrechten slechts voor een beperkte periode in te voeren. Hierdoor kunnen ondernemers die hun bedrijf willen uitbreiden de kosten afschrijven bij de fiscus. Anderzijds is er de optie om een fiscale paragraaf bij de regeling te voeren waardoor de ongeoorloofde staatsteun geoorloofd kan worden. Dit ligt echter aan de kwaliteit van de argumentatie en de politieke beslissing in Brussel.

7.7 Het definitieve ontwerp en de toetsing.

Na het versturen van het definitieve ontwerp zijn er nog interviews gehouden en zijn enkele interviews verwerkt. Hierdoor is er een verschil tussen het ontwerp en alle voorgestelde onderdelen. Een belangrijk verschil is dat in de enquête het ontwerp nog sprak over vierkante meters als eenheid, terwijl bij het bespreken ervan in de analyse andere eenheden de voorkeur genieten. Bij dit stuk zal eerst het proces (het ontwerp) beschreven worden van het introduceren en verhandelen van ontwikkelingsrechten. Vervolgens zullen de resultaten van de enquête en enkele interviews besproken worden met betrekking tot het toetsen van de regeling. De toetsing ging voornamelijk over de effectiviteit van de regeling, maar ook de haalbaarheid, efficiëntie en inhoudelijke werking zijn naar voren gekomen.

Het proces.

Het proces van het invoeren van de regeling en de handel erin wordt hieronder besproken. Optionele componenten, zoals een rechtenbank, zijn niet meegenomen. In onderstaand proces is agrariër A de ondernemer die zijn bedrijf wil beëindigen (de verkoper) en Agrariër B de ondernemer die zijn bedrijf wil uitbreiden.

Voortraject

1. Op nationaal niveau wordt besloten om wet en regelgeving aan te passen om het verhandelen van ontwikkelingsrechten mogelijk te maken, dit heeft met name betrekking op het verevenen van planbaten. Planologisch gezien wordt besloten dat het saldo van agrarische bedrijfsgebouwen niet mag toenemen.
2. Onderdeel hiervan is dat alle bouwblokken 'tot aan de muur' zullen worden. Dit kan zowel door het rijk, provincie of gemeente.
3. Vervolgens wordt aangekondigd dat het bestemmingsplan aangepast gaat worden, of dat agrariërs de mogelijkheid krijgen om individuele aanvragen tot herbestemming kunnen doen. Hierbij wordt eveneens aangekondigd dat het slopen van het bedrijfsgebouw een voorwaarde is voor de herbestemming en het verkrijgen van een ontwikkelingsrecht.

De handel

4. Agrariër A krijgt de mogelijkheid om door middel van een anterieure overeenkomst het bestemmingsplan te laten wijzigen en het ontwikkelingsrecht te ontvangen.

5. Agrariër B wil uitbreiden. Gezien dit buiten het bouwblok valt is een bestemmingswijziging nodig. Hij weet dat dit pas mogelijk is indien hij voldoende ontwikkelingsrechten bezit.
6. Agrariër A en B vinden elkaar op 'de markt'. Agrariër B zal voldoende ontwikkelingsrechten moeten verkrijgen voor zijn gewenste uitbreiding, hij zal hiervoor op zoek gaan naar de laagste prijs.
7. Agrariër B heeft voldoende ontwikkelingsrechten aangekocht. Bij het aanvragen van de omgevingsvergunning voor het nieuw te ontwikkelen bedrijfsgebouw moet hij bewijzen voldoende ontwikkelingsrechten te bezitten (waarschijnlijk een document vanuit de registerende instantie). Pas dan kan het verzoek tot bestemmingswijziging (wat het aanvragen van een negatief bestemde omgevingsvergunning inhoudt) ontvankelijk verklaard worden.
8. De bestemmingswijziging is een op publiek proces. De overheid kan de wijziging daarom niet garanderen. Indien het lukt, is het proces klaar: Agrariër A heeft een financiële compensatie ontvangen voor zijn bedrijfsgebouwen, Agrariër B kan zijn bedrijf uitbreiden. De kwaliteit van het landelijk gebied is verbeterd.

De toetsing

In de enquête is het proces uitgelegd en aan het einde kregen de respondenten meerdere vragen met betrekking tot de acceptatie, werking en haalbaarheid van de regeling. De ondervraging over deze aspecten gebeurde door middel van een Likertschaal (1: zeer slecht – 5: zeer goed). Voor dit stuk worden enkel de gewogen gemiddelden weergegeven, de specifieke resultaten zijn te vinden in de bijlage.

De resultaten zijn te zien in tabel 3. De gewogen gemiddeldes blijven relatief in het neutrale gebied (rond de 3), toch zijn er verschillen te herkennen. Het blijft echter riskant om een uitspraak te doen over de data, zonder dat respondenten de mogelijkheid hebben om hun keuze verder toe te lichten. Het lijkt erop dat de regeling wel werkbaar geacht wordt, zeker met betrekking tot het reduceren van de agrarische leegstand. Dit kan de maatschappelijke acceptatie verklaren, aangezien de ruimtelijke kwaliteit verbeterd wordt. De verkopende agrariër zal de regeling accepteren omdat hij extra financiën krijgt, voor het slopen van het bedrijfsgebouw. Aan de andere kant wordt de regeling gezien als duur, en zal de agrarische sector het niet accepteren en de agrariër die verplicht wordt om ontwikkelingsrechten te kopen zeker niet. Waarschijnlijk wordt hierdoor de politieke haalbaarheid laag ingeschat.

| Facet | Gewogen gemiddelde | Opmerking |
|-------------------------------|--------------------|---|
| Algemene werking | 3,23 | In hoeverre de regeling (het ontwerp) werkt. In die zin: of er geen onderdelen vergeten zijn. |
| Efficiëntie | 3,03 | In hoeverre de regeling kosten efficiënt is t.o.v. andere oplossingsrichtingen. |
| Effectiviteit | 3,55 | In hoeverre de regeling de agrarische leegstand zal reduceren. |
| Politieke haalbaarheid | 2,97 | In hoeverre de regeling aangenomen kan worden door de Politiek. |
| Acceptatie agrariër A | 3,84 | In hoeverre de verkopende partij de regeling zal accepteren. |

| | | |
|-------------------------------------|------|---|
| Acceptatie agrariër B | 2,61 | In hoeverre de kopende partij de regeling zal accepteren. |
| Acceptatie agrarische sector | 3,0 | In hoeverre de agrarische sector in het algemeen (inclusief belangenorganisaties, ketenbedrijven) de regeling accepteert. |
| Maatschappelijke acceptatie. | 3,57 | In hoeverre de maatschappij de regeling zal accepteren. |

Tabel 3, resultaten vanuit de enquête over de haalbaarheid van de regeling.

Vanuit de interviews komt hetzelfde beeld naar voren. De regeling wordt als interessant gezien (Overheid 2), en inhoudelijk zal het ook wel werken. Alleen zal de agrarische sector de regeling niet accepteren. Er is sprake van dwang vanuit de overheid (Overheid 4) en de agrarische sector krijgt met hoge kosten te maken (Veld 3 & 4). Het lijkt erop dat de overheidspartijen nog enige interesse hebben in de regeling als een instrument voor het reduceren van de agrarische leegstand. Meer agrarische partijen stellen zich kritisch op. Daar waar gevraagd is naar de haalbaarheid werd gesteld dat de regeling waarschijnlijk niet ingevoerd zal worden (in de interviews Expert 4, Overheid 4, Veld 3 & 4).

8. Conclusie, reflectie en aanbevelingen

8.1 Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre een regeling gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten toegepast kan worden in de agrarische sector en in hoeverre deze regeling een bijdrage zou kunnen leveren aan het reduceren van de agrarische leegstand. Om dit te kunnen onderzoeken zijn enkele deelvragen opgesteld, welke verspreid in het onderzoek beantwoord zijn. Ten eerste werd onderzocht welke processen in de agrarische sector leiden tot leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen, dit is gedaan in hoofdstuk 3. Ten tweede is onderzocht wat de randvoorwaarden zijn voor een regeling gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dit is voornamelijk onderzocht in het theoretisch hoofdstuk over verhandelbare ontwikkelingsrechten (hoofdstuk 5), en vastgelegd als eerste ontwerp in (hoofdstuk 6). Ten derde is onderzocht in hoeverre het ontwerp aangepast zou moeten worden aan de agrarische sector. Van belang was hier dat de agrarische sector uniek is, en een theoretisch systeem niet zondermeer toegepast kan worden vanuit de theorie. Dit toepassen is gebeurd in hoofdstuk 7. Ten slotte wordt met dit onderzoek een uitspraak gedaan in hoeverre de regeling toe te passen is in de agrarische sector en of de regeling een bijdrage zou leveren aan het reduceren van het aantal leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen.

Processen in de agrarische sector.

De agrarische leegstand neemt toe omdat de *agricultural squeeze* een steeds grotere financiële druk legt op de onderneming. Agrariërs worden hiertoe gedwongen hun bedrijfsstrategie aan te passen. Sommige agrariërs kiezen voor een strategie waarbij zij zelf de prijs van hun product aan kunnen passen, door bijvoorbeeld op een nichemarkt te opereren, zoals zorgboerderijen, duurzaam en lokaal of recreatie. Echter, de meeste agrariërs kiezen ervoor om door middel van technologie de productie te vergroten. Dit leidt tot een hogere productie, maar ook tot hogere vaste lasten. Veelal zijn de nieuwe technische innovaties pas optimaal te gebruiken bij een vergroting van het bedrijf. Meer dieren of een groter areaal maakt het mogelijk om deze vaste lasten te verdelen. Uiteindelijk leidt deze schaalvergroting ook tot een daling van de prijs, gezien de agrarische sector een neiging heeft tot overproductie. Hierdoor zal de prijs van het product verder dalen, waardoor de *agricultural squeeze* nog sterker wordt.

De rol van regulering op het verhogen van de kostprijs wordt in verscheidende documenten onderkent. De agrariër wordt gedwongen bewuster om te gaan met het dierwelzijn en zijn omgeving. Vooral gezien de ruimtedruk aan het stijgen is. Het landelijk gebied wordt steeds kleiner (grotere steden), natuurgebieden steeds ruimer (beschermd) en agrarische bedrijven hebben meer ruimte nodig. Uiteindelijk verhoogt dit allemaal de kostprijs. De overheid (inclusief de Europese Unie) hebben lang gestuurd op het financieel ondersteunen van de productie, terwijl de focus nu verschuift naar een basale ondersteuning van het bedrijf. Dit brengt veel agrarische bedrijven in de problemen.

Deze steeds sterkere focus op het reduceren van de kostprijs heeft ertoe geleid dat de taken van een agrariër veranderd zijn. Een agrariër moet steeds bewuster zijn van zijn eigen acties binnen het bedrijf en scherper handelen op de markt. Daarnaast is het inkomen van een agrarisch bedrijf achteruitgegaan. Dit heeft ertoe geleid dat het managen van een agrarisch bedrijf een relatief onaantrekkelijk beroep is geworden. De traditionele bedrijfsopvolgers, de kinderen van de agrariër, kiezen vaker voor een beroep buiten de sector. Potentiele bedrijfsopvolgers buiten de sector worden direct geconfronteerd met hoge investeringskosten bij een overname (veelal van een verouderd bedrijf).

De agrarische leegstand neemt toe, omdat agrariërs die hun bedrijf beëindigen doorgaans geen baat hebben bij het slopen van de bedrijfsgebouwen. De optie tot verkoop, herbesteding of 'gewoon gebruik' zijn aantrekkelijker dan sloop. Sloop is immers kapitaalvernietiging. Het bedrijf wordt door veel

agrariërs gezien als hun pensioenvoorziening. Daarbij geloven nog veel agrariërs dat hun leegstaande gebouwen nog een marktwaarde hebben. Dit is tegenwoordig voor de meeste bedrijven niet meer het geval. De aannahme in de inleiding, namelijk dat agrariërs niet de financiële middelen hebben tot sloop, klopt slechts voor een deel. Agrariërs zouden de financiële middelen wel kunnen hebben, maar ze zijn niet bereid kosten op zich te nemen zonder dat daar (direct) zichtbare baten tegenover staan. Het feit dat een alleenstaande woning in het landelijk gebied veelal waardevoller is dan een leegstaand bedrijf wordt niet altijd gezien.

Randvoorwaarden voor een regeling gebaseerd op verhandelbare ontwikkelingsrechten.

De randvoorwaarden vanuit de theorie zijn eerder opgesteld als zijnde het primaire ontwerp van de regeling (samen met enige ontwerpisen). Hierdoor worden deze randvoorwaarden niet meer uitvoerig behandeld in de conclusie. De kern van de randvoorwaarden zal hier worden weergegeven.

In de kern gaat het bij een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten erom dat er een nieuwe markt ontstaat in het ontwikkelingsrecht. Hierbij moet het voor verkopers lonen om het ontwikkelingsrecht te verkopen en voor kopers moet het ontwikkelingsrecht een meerwaarde voor ontwikkeling bieden. Dit heeft een bedrijfseconomische kant, het verhandelen van ontwikkelingsrechten moet financieel mogelijk en aantrekkelijk zijn, maar ook een juridische kant, uitbreiden zonder ontwikkelingsrecht mag (tot een zeker niveau) niet mogelijk zijn en het moet vastgelegd zijn dat de verkoper ook daadwerkelijk zijn ontwikkelingspotentie verliest bij de verkoop van het ontwikkelingsrecht. Daarnaast moet het creëren van een verhandelbaar ontwikkelingsrecht ook juridisch mogelijk zijn.

Uiteindelijk moet de markt in ontwikkelingsrechten in balans zijn; vraag en aanbod moeten ongeveer gelijk zijn. Hierbij ligt het prijs op een redelijk niveau, waarbij het overheidsdoel bereikt wordt, een prijs waarbij geen exorbitante winsten mogelijk zijn en een balans leidt er toe dat private partijen niet teveel marktmacht krijgen.

Aanpassingen aan het ontwikkelingsrecht

Het verhandelbaar ontwikkelingsrecht behoeft slechts kleine aanpassingen om het geschikt te maken voor de agrarische sector. Deze aanpassingen vonden plaats bij het juridische component, de inhoud van het ontwikkelingsrecht en enkele onderdelen van de organisatie.

Bij het juridische component moest rekening gehouden dat het ontwikkelingsrecht als zodanig niet geschikt is in de huidige context van ruimtelijke ordening. In het Continentale systeem is het verhandelen van rechten uit de bundle of rights niet toegestaan. Om het Angelsaksische systeem te simuleren moet het bestemmingsplan gebruikt worden. Via het bestemmingsplan wordt de ontwikkelingspotentie van de koper ontnomen, dit gebeurt in de vorm van het afschaffen van het bouwblok. Aan de kant van de verkoper moet de bestemming aangepast worden om het verlies van ontwikkelingspotentieel te verzekeren.

De inhoud van het ontwikkelingsrecht is geen harde aanpassing van het verhandelbaar ontwikkelingsrecht. Het is slechts een invulling van het begrip 'ontwikkelingspotentieel'. In dit onderzoek is veelal de eenheid vierkante meter gebruikt. Tijdens het onderzoek zijn echter andere interessante eenheden naar voren gekomen.

Uit de theorie van verhandelbare ontwikkelingsrechten komt de suggestie van marktmeester, rechtenbank en herkomst- en benuttingsgebieden naar voren. Dit zijn allemaal optionele facetten in de Nederlandse context. Er bestaat geen duidelijk voorkeur om het wel of niet te introduceren in de regeling.

De effectiviteit en haalbaarheid van de regeling.

Het lijkt erop neer te komen dat de ontworpen institutie van een ontwikkelingsrechtenmarkt niet goed verenigbaar is met de huidige institutionele context van de agrarische sector en Nederlandse planningspraktijk. Hier worden eerst de knelpunten bij de verkoper besproken, vervolgens de koper en ten slotte het conflict met de ruimtelijke ordening.

Hoewel het verhandelbaar ontwikkelingsrecht theoretisch gezien toe te passen valt in de agrarische sector zijn er grote kanttekeningen te plaatsten bij de werking daarvan. De agrarische sector heeft tegenwoordig weinig financiële reserves. Hoewel dit een van de redenen is voor agrariërs om hun bedrijfsgebouwen niet te slopen, blijkt dat het vooral zo is dat agrariërs het slopen van bedrijfsgebouwen als kapitaalvernietiging ervaren, waardoor meer profijtelijke handelingen uitgesloten worden. De introductie van het ontwikkelingsrecht zal daadwerkelijk een waarde gegeven aan leegstaande bedrijfsgebouwen. Maar gezien het aanbod kleiner is dan de verwachte vraag, geeft dit veel macht aan de verkoper. De verkoper zal wachten met handelen totdat de prijs hoger is dan de sloopkosten voor het agrarisch bedrijfsgebouw, er treedt dus een hold-out op. Er lijkt geen middel voorhanden te zijn om dit tegen te houden, zonder dat een sterke, en onacceptabele, mate van dwang uitgeoefend zal worden door de overheid om te zorgen dat de verkoper bij een lagere prijs akkoord zal gaan.

Tegelijkertijd is de koper in financieel staat om het ontwikkelingsrecht te kopen. Echter, ook deze agrariërs hebben te maken met relatief weinig financiële reserves. Doordat een agrariër de kosten niet kan verwerken in de verkoopprijs zullen de extra kosten vanuit het ontwikkelingsrecht enkel leiden tot besparingen op andere facetten, zoals dierwelzijn en duurzaamheidsinvesteringen, en een sterkere prikkel om verder te gaan met schaalvergroting. Hoewel de regeling ertoe zal leiden dat de agrarische leegstand gereduceerd zal worden, zal dit ten koste gaan van overige doelstellingen. Ten slotte kan men ook nog stellen dat de bekendmaking van het afschaffen van het bouwblok zorgt voor een 'run' op ontwikkelen. Hierdoor kan het bouwblok niet afgeschaft worden (lopende omgevingsvergunningen).

Anderzijds is er sprake van een conflict tussen de regeling en de Nederlandse planningspraktijk. Vanuit de Nieuwe Institutionele Economie zou beredeneerd kunnen worden dat in dit onderzoek sprake is van institutional design, wat onverenigbaar is met de sociale instituties die door de tijd heen ontwikkeld zijn. Dit komt tot uitdrukking bij het afschaffen van het bouwblok en de rechtszekerheid van het ontwikkelingsrecht. In Nederland is het ontwikkelingspotentieel begrensd door het bestemmingsplan. Het doel van het bestemmingsplan is om belangen met betrekking tot de ruimte te beschermen. Echter, voor een goede 'simulatie' van het Angelsaksische systeem is het noodzakelijk om het bestemmingsplan zoveel mogelijk buiten spel te zetten. Dit houdt het afschaffen van het bouwblok in, omdat anders de vraag insignificant zou zijn. Het bouwblok wordt echter gezien als fundamenteel recht voor de agrariërs, waardoor het afschaffen een controversieel onderwerp zal zijn. Vervolgens geeft het ontwikkelingsrecht de agrariër ook geen garantie om ook daadwerkelijk te mogen ontwikkelen, het bestemmingsplan blijft bestaan en het aanpassen hiervan blijft een publieke aangelegenheid. Dit komt overeen met het beschreven 'gevaar' van ontwikkelingsrechten: de democratische waarden van ruimtelijke ordening mogen niet ondergeschikt zijn aan de marktwerking van ontwikkelingsrechten.

In deze conclusie kan gesteld worden dat de regeling ervoor zal zorgen dat de verkoper veel baten heeft ten koste van de koper. Hierbij kan men de stelling aan het eind van het theoretisch kader aanhalen. Bij adaptive efficiency houdt in dat het idee van een perfecte markt een farce is. Doordat de markt complex is, met een scala aan instituties waarmee gevestigde belangen vertegenwoordigd worden, kan bij een institutionele verandering enkel een tijdelijk optimum bereikt worden voor een selecte groep. Het idee dat een markt zodanig ingericht kan worden dat alle partijen baat hebben, zonder externaliteiten, incomplete informatie etc., is een theoretische, maar geen realistische mogelijkheid.

Eindconclusie

Concluderend wordt gesteld dat het verhandelbaar ontwikkelingsrecht daadwerkelijk tot een reductie van de hoeveelheid leegstaande agrarische bedrijfsgebouwen zal leiden. Inhoudelijk gezien werkt de regeling. De haalbaarheid van de regeling is minder gegarandeerd. De regeling is te sterk geconcentreerd op het reduceren van leegstand, dat andere waarden zoals ruimtelijke ordening, democratie en zelfs het eigendomsrecht zelf onderschikt moeten zijn aan het ontwikkelingsrecht.

8.2 Reflectie

Bij de reflectie wordt teruggekeken op de gekozen theorie en de gemaakte keuzes van de onderzoeker. Dit onderdeel behandelt eerst de reflectie met betrekking tot de theorie, met eerst de Nieuwe Institutionele Economie en vervolgens Verhandelbare Ontwikkelingsrechten. Tenslotte wordt gereflecteerd op de keuzes die gemaakt zijn in het onderzoek.

Reflectie met betrekking tot de theorie

In dit onderzoek zijn twee theorieën gebruikt, de theorie over marktstructurering, met een focus op de Nieuwe Institutionele Economie en de theorie van Verhandelbare Ontwikkelingsrechten.

Marktstructurering en Nieuwe Institutionele Economie

Over het algemeen was de keuze voor de Nieuwe Institutionele Economie een goede keuze voor dit onderzoek. Het geeft een betere beschrijving van de werking van de markt, doordat het verder reikt dan simpelweg vraag en aanbod. Het is immers ook niet op dit punt waar de regeling een negatief advies krijgt, juist door naar de context te kijken van de agrarische markt wordt het onderzoek in een breder perspectief getrokken en krijgt de conclusie meerwaarde.

Nadeling aan de Nieuwe Institutionele Economie is echter ook juist omdat dit een breder perspectief op de economie omhelst. Een systeem van Verhandelbare Ontwikkelingsrechten richt zich voornamelijk op het bereiken van een balans tussen vraag en aanbod, en lijkt zodanig meer te leunen op een neoklassieke visie met het Pareto Optimum als doel. Als enkel deze visie aangehangen zou worden, zou de onderzoeksvraag positief beantwoord zijn, gezien vraag en aanbod in redelijke mate op elkaar aansluiten.

Hetgeen gesteld is bij de Nieuwe Institutionele Economie, en met name de sociologische visie daarop, blijkt ook waar te zijn in dit onderzoek. Instituties zijn in de kern slechts sociale handelingen, waarbij het invoeren van een andere institutie (ontwikkelingsrechten) kan botsen met gevestigde patronen. Juist bij de geïnterviewden die het belang behartigen van de agrarische sector, en daarmee de benadeelden, was men stelliger in ingrijpen in de markt en richtte zich men meer op verdere ondersteuning van de huidige institutionele context, andere partijen hadden eveneens hun kanttekeningen bij het veranderen van de institutionele context, maar stelden zich milder en geïnteresseerder op.

Verhandelbare Ontwikkelingsrechten

De theorie van verhandelbare ontwikkelingsrechten is noodzakelijk voor dit onderzoek. In termen van methodologie is een 'open zoektocht' noodzakelijk, maar in de praktijk zou enkel naar een oplossing op basis van verhandelbare ontwikkelingsrechten gezocht worden (zoals te zien is in het primaire ontwerp).

Hetgeen van belang geacht werd in de theorie bleek ook waar te zijn in de praktijk. Het belang van balans, de facetten betrokken met democratie en de hoge transactiekosten zijn naar voren gekomen in interviews en het onderzoek zelf. Waar naar mijn inzicht de kern van de 'botsing' tussen ontwerp en realiteit lag, was dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten ontworpen is voor

een ander eigendomssysteem (Angelsaksisch) dan de Nederlandse (Continental). Hierdoor was voor het goed toepassen van de theorie noodzakelijk om het Continentale systeem om te zetten in het Angelsaksische. Dit valt deels te regelen (door te werken met wijzigingen in het bestemmingsplan), toch valt de 'weerstand' vanuit het Continentale systeem te merken. Hierdoor werd het bereiken van balans enkel mogelijk door Nederlandse waarden (geuit middels het bestemmingsplan(procedure)) te onderdrukken.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten kan in mijn inzicht nog steeds een waardevol instrument zijn voor enkele problemen in de Nederlandse ruimtelijke ordening, echter alleen op kleine schaal voor specifieke problemen. Het is niet 'erg' om op kleine onderdelen bepaalde waarden in het Nederlandse systeem te onderdrukken (anders is verandering onmogelijk), echter wanneer de markt groter en complexer wordt worden deze veranderingen ook veelvoudiger en groter.

Reflectie op het onderzoek

Er zijn enkele onderdelen die beter of anders konden in het onderzoek worden hieronder puntsgewijs weergegeven.

- Het was lastig een onderzoek te doen met betrekking tot de agrarische sector met relatief weinig achtergrondkennis. Bij de Radboud Universiteit wordt relatief weinig aandacht gegeven aan de agrarische sector, en zelf heb ik ook geen agrarische achtergrond. Deels hierdoor duurde het lang voordat het onderzoek goed opgestart kon worden, omdat het inlezen in de sector veel tijd in beslag nam. Zelfs tijdens de dataverzameling kwamen af en toe onderdelen naar voren die ik niet wist, maar eigenlijk redelijk basaal voor de sector zijn.
- De planning van het onderzoek had beter gekund, echter, deels is dit ook lastig vanwege de geringe achtergrondkennis en de gekozen methodologie (de methodologie kent geen vaste volgorde/structuur).
- Eveneens is het lastiger om met de gekozen structuur een open geest te houden, oftewel een tunnelvisie te voorkomen. Tijdens het onderzoek zijn er perioden geweest waar het onderzoeksvraag positief op negatief beantwoord zou worden, met een dergelijke instelling is destijds ook aan dataverzameling gedaan. Zo werd het interview met Expert 1 in beginsel als positief tov verhandelbare ontwikkelingsrechten ervaren, maar bij nader inzien werden ook veel kanttekeningen gebagatelliseerd. Dit valt ook te herkennen in de toon van het onderzoek, waar de negatieve beantwoording van de hoofdvraag pas bij de analyse naar voren komt.
- Het onderzoek had beter afgebakend moeten zijn. Ofwel had het onderzoek zich beter kunnen richten op de oorzaken van de agrarische leegstand, mogelijke beleidsopties of hadden enkele aspecten (bijvoorbeeld juridisch en fiscaal) niet behandeld moeten worden. Hierdoor is het onderzoek uiteindelijk breed zonder al teveel diepgang.
- Anderzijds was mogelijk een casestudy een betere oplossing geweest. De conclusie van het onderzoek is ok dat verhandelbare ontwikkelingsrechten mogelijk wel op een lager schaalniveau beter werkt. De complexiteit van de schaal (plus alle aspecten) maakt het lastig een harde conclusie te trekken.

8.3 Aanbevelingen

Voor vier partijen zullen aanbevelingen gedaan worden. Deze zijn de overheid, het Kadaster, de wetenschap en de agrarische sector.

De overheid

Voor de overheid is de aanbeveling dat verhandelbare ontwikkelingsrechten, ondanks de conclusie van

dit onderzoek, nog steeds een handig instrument kan vormen voor ruimtelijke problemen. Echter, gezien het lastig in te voeren is (wetgeving, bereiken balans, etc.) is het advies om een dergelijke regeling alleen op kleinschalig niveau te gebruiken voor specifieke problemen. Zoals de conclusie van dit onderzoek laat zien zou verhandelbare ontwikkelingsrechten wel bijdragen aan het oplossen van de problematiek, maar worden andere belangen ondergeschikt gesteld.

Met betrekking tot het aanpakken van de agrarische leegstand gaat uiteindelijk toch de voorkeur uit naar bestaande reguleringsinstrumenten. De problematiek is beter dan enkel de leegstand, er zijn meerdere processen in de agrarische sector die leiden tot leegstand en andere problemen (ongezondheid, dierwelzijn, stank, etc.). Voor het ruimtelijke perspectief valt te pleiten voor het bestaande beleid zoals het BZV uit Noord-Brabant en het GKM uit Limburg. Hierbij wordt er compensatie gevraagd voor ontwikkelingsruimte, maar heeft de agrariër meer keuze in hoe dit bereikt wordt. Dit haalt echter niet weg dat verder ondersteunend beleid noodzakelijk is.

Het Kadaster

De aanbeveling voor het Kadaster komt sterk overeen met de aanbeveling voor de overheid. Indien het Kadaster bij wil dragen aan het reduceren van de agrarische leegstand, bijvoorbeeld omdat dit het ruilverkavelingsproces in de weg staat, valt te pleiten voor een compensatieplicht op kleinschaliger niveau. Dit zou eveneens mogelijk zijn door middel van verhandelbare ontwikkelingsrechten (bijvoorbeeld door gebouwen te betrekken bij ruilverkaveling) of door te pleiten voor het versterken van beleid zoals het BZV/GKM. Hierbij zou het Kadaster zich kunnen opstellen als adviesgever; waarbij, als een agrariër moet uitbreiden, het Kadaster mogelijk locaties kan vinden voor sloop. Mogelijk zou iets als het BZV ook kavelruil kunnen bevatten als compensatiemogelijkheid.

De wetenschap.

De wetenschappelijke aanbeveling heeft betrekking tot advies voor vervolgonderzoek. Hiervoor zijn twee aanbevelingen: Beter inzicht in de agrarische (vastgoed) sector en verder inzicht in het toepassen van verhandelbare ontwikkelingsrechten in de Nederlandse/Continental context.

Bij het opstellen van de eigenschappen van agrarisch vastgoed en het beschrijven/verkennen van onderlinge processen die leiden tot leegstand kwam ik enkele gaten in de wetenschap tegen. Het agrarisch vastgoed is amper onderzocht, vooral vanuit de planologische hoek. Vastgoed wordt enkel gezien als productiemiddel vanuit de agrarische sector. Over het ruimtelijke component van agrarisch vastgoed is relatief weinig gescheven. Dit kan mogelijk verklaard worden omdat het om relatief weinig bebouwing gaat en zich vooral 'uit het zicht' bevindt. De huidige problematiek brengt hier echter verandering in.

De agrarische sector

In het onderzoek is naar voren gekomen dat er een scheiding is tussen de agrariërs die doorgaan met hun bedrijf en agrariërs die stoppen met hun bedrijf. Bedrijven die beëindigd worden lijken alshetware geen deel meer uit te maken van de agrarische sector. Het moet echter breder getrokken worden, het is allemaal onderdeel van hetzelfde proces in hetzelfde landelijk gebied. Waarbij agrariërs die door gaan met hun bedrijf bewust moeten zijn dat de leegstand hun ook aan gaat. Vanuit de maatschappij ziet men het landelijk gebied als één onderdeel. Deze bewustwording is al gaande in de agrarische sector.

Daarnaast bestaat in de agrarische sector ook het gevoel dat vanuit de overheid en de maatschappij enkel beperkingen opgelegd worden. Hierdoor worden zij in hun bedrijf aangetast. Dit is gedeeltelijk waar, normen worden steeds strenger en de maatschappij komt ook meer 'in opstand' tegen

de schaalvergroting. Echter, dit zijn slechts tekenen dat tegenwoordig de externe effecten vanuit de agrarische sector steeds meer bij de producent van die effecten gelegd wordt. Dat dit uiteindelijk zeer nadelig uitvalt voor de agrarische sector, tot faissement aan toe, is mogelijk. Mogelijk moet de discussie tegenwoordig verder gaan dan enkel megastallen, plofkippen en leegstand, maar dat de discussie gevoerd moet worden over de rol van de Nederlandse agrarische sector in de toekomst.

Literatuur

Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. & T. Munjoma. (2001). Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning*. 33, pp.453-477.

Agricola, H.J., Hoefs, R.M.A., Van Doorn, A.M., Smidt, R.A. & J. van Os (2010) *Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw*. Wageningen: Alterra.

Berkhout, P., Silvis, H. & I. Terluin. (2014). *Landbouw-economisch overzicht*. Den Haag: LEI.

Beukema, E. (2012). Bedrijfsbeëindiging is worsteling: Goede voorbereiding ontbreekt vaak. *Boerderij*, 98 (7). Pp. 8-11.

Beukema, E. & J. Oppewal (2014). Slopen of nieuwe bestemming? Vrijkomende bedrijfsgebouwen zijn groeiend probleem. *Boerderij* (99) 26, p. 8 – 11

Bruil, D.W., Backus, G.B.C., Van Bavel, M.A.H.J. & C.P.C.M. Van der Hamsvoort (2004) *Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg: Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten*. Den Haag: LEI

Buitelaar, E., (2003). Neither market nor government. Comparing the performance of user rights regimes. *Town Planning Review* 74 (3), 315–330

Buitelaar, E. (2004). A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process. *Urban Studies*, 41(13) pp. 2539-2553

Buitelaar, E., Lagendijk, A. & W. Jacobs (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning*, 39, p. 891-908.

Buitelaar, E. & A. Segeren. (2011). Urban Structures and Land. The Morphological Effects of Dealing with Property Rights. *Housing Studies*, 26 (5), pp.661-679.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *CBS Statline – Landbouw vanaf 1851; alle bedrijven in jaren 1950 en 2014; Dieren in de jaren 2002, 2006, 2010, 2014*. Geraadpleegd op 21 april 2015, te <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71904NED&D1=0,36,39,45&D2=99,151,155,159,I&VW=T>

De fluisterrevolutie op het platteland. Tien jaar na het pact van Brakkestein. (2010).

Dieperink, M.A.M. (2009). *Verhandelbare ontwikkelingsrechten. Grondbeleidinstrument voor baatafoming en verevening*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht. PhD Dissertatie VU Amsterdam.

DiPasquale, D. & W.C. Wheaton (1992). The Markets for Real Estate Assets and Space: A Conceptual Framework. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*, 20. (1), p.181-197.

DLG & LOLA Landschaparchitecten (2010). *LOG Boek. Landbouwontwikkelingsgebieden in beeld*. Velzen-Noord: Pantheon Drukkers.

Van Dale (2015). *Randvoorwaarde*, geraadpleegd op 5 juni 2015 te <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=randvoorwaarde&lang=nn#.VI2gdHYvfiU>

Geuting, E.W.A.M. (2011). *Marktstructurering als ruimtelijkeordeningsinstrument. Verkenning van drie rechtsarrangementen in de woningbouwmarkt*. Enschede: Ipsekamp Drukkers. PhD dissertatie Radboud Universiteit Nijmegen

Geerling-Eiff, F. & H. Van der Meulen. (2008) *Bedrijfsbeindiging in de land- en tuinbouw. Op een kruispunt en dan?* Den Haag: LEI

Gies, T.J.A., Groenemeijer, L., Meulenkamp, W., Smidt, R., Naeff, H., Pleijte, M. & M. Van Steekelenburg. (2005). *Verstening en functieverandering in het landelijk gebied. Een onderzoek naar de aard en omvang van verstening in het landelijk gebied ten behoeve van het monitoring- en evaluatieprogramma van Nota Ruimte*. Wageningen: Alterra.

Gies, T.J.A., Nieuwenhuizen, W. & R.A. Smidt (2014) *Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied*. Wageningen: Alterra.

Halleux, J., Marcinczak, S. & E. Van der Krabben. (2012). The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of Netherlands, Belgium and Poland. *Land Use Policy*, 29. p. 887-898.

Janssen-Jansen, L.B. (2008). Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape. *Landscape and Urban Planning*, 87, p.192-200

Janssen-Jansen, L.B. (2010). *Ruimte ruilen: regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*. Den Haag: NICIS/NWO

Kaplowitz, M.D., Machemer, P. & R. Preutz. (2008) Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. *Land Use Policy*. 25, p.378-387

Levison, A. (1997). Why oppose TDRs?: Transferable development rights can increase overall development. *Regional Science and Urban Economics*. 27, p.283-296.

Luijt, J. (2001). Verhandelbare ontwikkelingsrechten voor beter landschapsbehoud. *De Landeigenaar*. 47(5), geen pagina nummering.

March, J.G. & J.P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions; The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.

Micelli, E. (2002) Development Rights Markets to Manage Urban Plans in Italy. *Urban Studies*. 39(1). Pp.141-154

Musole, M. (2009). Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review. *Proces in Planning*, 71, p.43-85

Needham, B. (2006). *Planning law and economics : the rules we make for using land*. Abingdon, VK: Routledge.

North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge en New York: Cambridge University Press.

NVM. (2014). *Vastgoedmarkt in beeld – 2013 in feiten en cijfers*. Nieuwegein: NVM.

PBL (2013) *Leren van het energieke platteland*. Den Haag: PBL.

Pouderoyen. (2014). *Provincie Noord-Brabant – Rapportage onderzoek Glas voor Glas*. Nijmegen: Pouderoyen.

Saunders, M., Lewis, P. & A. Thornhill. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek* (5^e ed.) [Research Methods for business students (5th ed.)](Booij, M. & J.P. Verckens, Vert..). Amsterdam: Pearson Benelux.

Segeren, A., Needham, B. & J. Groen. (2005). *Een andere marktwerking. Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers

Silvis, H.J., De Bont, C.J.A.M., Helming, J.F.M., Van Leeuwen, M.G.A., Bunte, F. & J.C.M. van Meijl. (2009). *De agrarische sector in Nederland naar 2020; Perspectieven en onzekerheden*. Wageningen: LEI.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), pp. 17-28

Stokkers, R., Van der Meer, R., Schoorlemmer, H. & V. Hendriks-Goossens. (2010) *Opvolgers gezocht voor het boerenbedrijf*. Den Haag: LEI.

Webster, C.J. (1998). Public Choice, Pigouvian and Coasian Planning Theory. *Urban Studies*. 35 (1). P.53-75

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

Van Bruchem, C. & Silvis, H. (2008). *Agrarische structuur, trends en beleid. Ontwikkelingen in Nederland vanaf 1950*. Den Haag: LEI.

Van der Krabben, E., Lenferink, S., Martens, K., Portier, J. & H. Van der Stoep. (2013). *Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling*. Nijmegen: Faculteit der Managementwetenschappen.

Van der Krabben, E. (2009). A Property Rights Approach to Externality Problems: Planning Based on Compensation Rules. *Urban Studies*. 46 (13) p.2869-2890

Van der Meulen, H., Matser, I., Remery, C., Terluin, I. & J. Bouma. (2015) *Agrarische jongeren: ambiteus en veelzijdig*. Wageningen: LEI Wageningen UR.

Van der Ploeg, J.D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Manion, J., Marsden, T., De Roest, K., Sevilla-Guzmán, E., & F. Venturari. (2000). Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis* 40 (4), p. 391-408.

Van der Veen, M., Spaans, M. & Janssen-Jansen, L. (2010) Using compensation instruments as a vehicle to improve spatial planning: Challenges and opportunities. *Land Use Policy*. 27, p. 1010-1017.

Verschuren, P.J.M. & J.A.C.M. Doorewaard. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek (4^e druk)*. Den Haag: Boon Lemma Uitgevers.

VROM-inspectie. (2011). *Ruimte voor Ruimte, in theorie en praktijk*. Den Haag: VROM-inspectie

Bijlagen

Bijlage I; Verslag Groepsbijeenkomst

Datum: 09-06-15

Organisator: Maarten Scholten

Aanwezig (allen Kadaster):

| | |
|---------------------------|------|
| Nico Drent | “ND” |
| Marc van Geene | “MG” |
| Guido Kuijer | “GK” |
| Marije Louwsma | “ML” |
| Robin Raanhuis (notulist) | “RR” |
| Jan van Rheenen | “JR” |

Doel sessie: Invulling geven aan het instrument ‘Verhandelbaar Gebiedsaldo’ evenals de bijbehorende randvoorwaarden ontdekken.

Opzet: De originele opzet was dat er 5 minuten besteed werd aan introductie, uitleg structuur en uitleg onderzoek. Vervolgens zou er 15 minuten besteed worden aan het begrip ‘Verhandelbaar Gebiedsaldo’ en welke associaties daarbij opkwamen. Dan zouden er 10 minuten tijd zijn voor de ambities van Verhandelbaar Gebiedsaldo (duurzaam, verkaveling, marktwerking). Vervolgens 20 minuten aan een verkaveling project (Winterswijk Oost) om de W-vragen betreffende het instrument te achterhalen. Daarna zou gevraagd worden om vanuit rollen (vanuit de W-vragen) te kijken naar de casus en het systeem neer te halen, om zo achter de randvoorwaarden te komen. Dit zou 15 minuten duren.

Afkorting: Naast de afkortingen van de aanwezigen, wordt voor het begrip Verhandelbaar Gebiedsaldo de afkorting VGS gebruikt.

Introductie sessie & onderzoek.

- Begonnen met ruwweg de structuur: Eerst associatie VGS, Verdieping, W-vragen en randvoorwaarden.
- Introductie eigen onderzoek: Er is leegstand in het agrarisch gebied. De aanneme (maar niet de realiteit) is dat deze stallen niet hergebruikt of getransformeerd zullen worden en de kosten voor de sloop hiervan niet opgebracht kunnen worden door de stoppende agrariërs. Daarom dit onderzoek: Mogelijk kan er een systeem geïntroduceerd worden waarbij groeiende bedrijven enkel kunnen uitbreiden indien zij de sloop van leegstaande stallen financieren.

Associaties met ‘Verhandelbaar Gebiedsaldo’

Er zijn meerdere begrippen naar voren gekomen. In totaal zijn er ongeveer 21 op de flip-over terecht gekomen. Er waren enkele vragen over het kader van het instrument: Welke eenheid gebruikt wordt in het onderzoek (vierkante meter) en hoe groot de leegstand wordt (gebaseerd op onderzoek

Gies et al, 2014; 32 miljoen vierkante meter). Drie grote onderwerpen waren: de markt, multidimensionaal systeem en macht & controle van de markt. Al in het begin kwam het belang van de markt naar voren: er moet sprake zijn van profijt, of 'meerwaarde'. Voor zowel privaat als maatschappelijk (hoewel de deelnemers hier onderling verdeeld over waren). Het maatschappelijke profijt ging over het milieu, zoals de asbestsanering. JR kwam met het begrip 'menukaarten'; systemen zoals VGS gaan niet meer over A voor B maar zijn multidimensionaal; ook dimensies zoals economie, milieu, leefbaarheid etc. ("maatschappij") worden meegenomen. Ten slotte ging het gesprek vooral over macht. Niet elk bedrijf is even groot (in de varkenshouderij wordt zelfs gesproken over conglomeraten). Hierdoor kwam de discussie al snel terecht bij 'checks and balances': de markt moet goed gecontroleerd worden. Hierbij zou het bestemmingsplan of omgevingsplan kunnen helpen.

Enkele belangrijke onbeantwoorde vragen in het gesprek waren:

- Wie is marktmeester?
- Wat is het coördinatiemechanisme?

Overgangperiode

Tijdens de overgang van het eerste naar het tweede deel werd er nog gediscussieerd wanneer er eigenlijk sprake is van agrarische leegstand. Vaak zijn er meerdere stallen, al dan niet met alternatieve functies (particulier of commercieel gebruik). Maar daarnaast zijn er ook gemengde bedrijven, hobbyboeren en boeren die weinig ondernemen. Wanneer een stal leeg staat, is dus een lastig vraagstuk.

Combinatie met verkaveling

Het tweede onderdeel ging over de combinatie van het VGS met verkaveling. Hier werd ten eerste gesproken over deze combinatie, maar er werd ook snel ingegaan in de wensen van de consument (non-agrariër die in het landelijk gebied wil wonen) en vervolgens werden er enkele onderdelen van het onderzoek besproken.

ND en JR gaven al snel aan dat een combinatie van het instrument met verkavelen waarschijnlijk geen meerwaarde zal hebben. Hoewel er een connectie is tussen vastgoed en grond in de agrarische sector, worden deze markten meestal toch apart behandeld. ND gaf aan dat agrariërs die stoppen met hun bedrijf hun gronden waarschijnlijk niet willen verkopen, gezien grond het overgebleven huis couranter maakt. Er was een algemene overeenstemming dat, indien de consument (niet-agrariër die in het landelijk gebied wil wonen) de gronden niet wil hebben, deze altijd wel via een kleine verkaveling aan de burens verkocht kunnen worden.

Vervolgens werd er ingegaan in de wensen van de consument. Boerderijen in het landelijk gebied worden niet altijd even gemakkelijk verkocht. ML stelde de vraag of dit probleem lag aan de grootte van de kavel of de aanwezigheid van bedrijfsgebouwen. Later in het gesprek kwam naar voren dat dit aan het aanwezige vastgoed lag. In het kader van dit onderzoek kan dan aangenomen worden (maar is dus niet de realiteit¹²) dat er geen problemen zijn in de handel van agrarische grond. Een andere oorzaak van de relatief slechte markt in voormalige boerderijen is dat consumenten problemen hebben met de financiering daarvan.

Punten voor het onderzoek

¹²Zie Farjon et al (2014) *Prijs hoger dan waarde van landbouwgrond*.

Ten slotte werd er nog gesproken over enkele punten van het onderzoek, gezien dit voor verwarring zorgde tijdens de meeting. Ten eerste moet er gekozen worden voor een bepaalde agrarische branche, gezien deze verschillen in de relatie tussen grond en vastgoed. Het onderzoek zal zich ook waarschijnlijk richten op de intensieve veehouderij, gezien akkerbouw te weinig vastgoed heeft en glastuinbouw te veel. JR stelde dat hij de gehele meeting al gesproken heeft met de aanname dat het over de intensieve veehouderij ging. Een ander punt van het onderzoek was dat deze verder afgebakend en scherper geformuleerd moet worden. In hoeverre gaat het over het instrument en in hoeverre over de context waarin het instrument toegepast wordt? Ten slotte kwam er naar voren dat in het onderzoek het aanbod en de vraag gekwantificeerd moeten worden en in hoeverre dit een constante ontwikkeling is.

Slopen

JR vroeg zich af in hoeverre de aanname klopt dat agrariërs hun leegstaande stallen niet slopen vanwege financiële beperkingen. Sloopkosten zijn relatief laag, volgens ND op ongeveer €50 per vierkante meter. Volgens JR moet er gekeken worden naar de opportunity costs, een agrariër zal eerst kijken wat hij nog kan doen met leegstaand vastgoed. Slopen kost immers geld, terwijl het vastgoed nog voor andere dingen gebruikt kan worden. Daarnaast spelen er factoren zoals het fiscaal regime en de boekwaarde.

Daarnaast bracht ML de vraag naar voren in hoeverre slopen verplicht kan worden. Indien een agrariër nog genoeg mogelijkheden heeft om stallen te ontwikkelen, zonder de oude stallen te moeten slopen, zal hij dat doen. GL verwees naar Bronckhorst, waar de gemeente het bestemmingsplan gebruikt. Er wordt dan gehandhaafd op oneigenlijk gebruik, indien de agrariër de facto al gestopt is met zijn bedrijf. Zo hoopt Bronckhorst de agrariër te kunnen dwingen tot sloop. De politiek accepteert deze maatregel, gezien de gemeente weinig financiële middelen heeft om sloop te stimuleren. Volgens JR was het vroeger ook niet mogelijk om gronden te pachten indien de agrariër ouder was dan 65. Hierdoor kan ook bedrijfsbeëindiging en sloop afgedwongen worden.

Sociale aspecten en ruimtelijk beleid.

Dit bracht de discussie op het punt van agrariërs die niet meer actief zijn op het bedrijf. JR stelde: *“Er is geen ondernemer meer op de plek waar een ondernemer hoort te zitten”*. 40% van de boeren zijn geen ondernemer meer. Er was een discussie over wat het algemeen beleid moet zijn voor het agrarisch gebied. Aan de ene kant werd er gepleit voor een zuiver agrarisch landschap, anderzijds werd gepleit voor een vitaal platteland. Een zuiver agrarisch gebied werd gezien als beter voor de economie, aangezien functies elkaar dan niet in de weg zitten. Tegelijkertijd zijn er oude pittoreske panden, deze zijn niet bruikbaar voor agrarische productie en tegelijkertijd gewild door consumenten.

Stal voor Stal

De randvoorwaarden voor een stal voor stal systeem zijn kort behandeld. Er kwamen twee verplichtingen naar voren. Ten eerste moet een agrariër die zijn bedrijf wil uitbreiden verplicht zijn om ontwikkelingsrechten te kopen. Uitbreiden zonder rechten is dus niet mogelijk. Ten tweede is de agrariër verplicht om de opbrengsten van het verkopen van het recht in te zetten in de sloop van leegstaande stallen. Als barrières werden planologische aspecten en het fiscale regime genoemd.

Bijlage II; De enquête

Respondenten: 34

Programma: www.surveymonkey.com

1 In hoeverre schat u dat er een balans zal ontstaan tussen het aanbod van en de vraag naar agrarisch vastgoed

| Categorie | Ja | Nee | Totaal | Gewogen gemiddelde |
|-----------------------------------|---------------|---------------|--------|--------------------|
| Op dit moment | 28,13% | 71,88% | 32 | 0,72 |
| | 9 | 23 | | |
| In de nabije toekomst (2015-2020) | 42,42% | 57,58% | 33 | 0,58 |
| | 14 | 19 | | |
| In de toekomst (2020+) | 48,48% | 51,52% | 33 | 0,52 |
| | 16 | 17 | | |

2 Op welk niveau zouden de deelmarkten ingericht moeten worden?

| Antwoordkeuzen | Reacties |
|---|---------------|
| Nationaal (geen deelmarkten) | 50,00% |
| | 17 |
| Landsdelen ("Oost") | 14,71% |
| | 5 |
| Provinciaal ("Gelderland") | 8,82% |
| | 3 |
| Groepen van landbouwgebieden ("Oosterlijk veehouderijgebied") | 20,59% |
| | 7 |
| Landbouwgebied / COROP ("Achterhoek") | 2,94% |
| | 1 |
| Gemeente ("Winterswijk") | 2,94% |
| | 1 |
| Totaal | 34 |

3 In hoeverre denkt u dat het noodzakelijk is om de partijen een fiscale compensatie te geven voor het efficiënt laten werken van de regeling? De regeling effectief indien veel agrariërs mee zullen doen en de agrarische leegstand gereduceerd wordt.

| | Ze er on nood- zake lijk | On nood- zake lijk | Ne utraal | Nood- zake lijk | Ze er nood- zake lijk | Totaal | Gewogen gemid delde |
|----------------------|---|-----------------------------|---------------|-----------------------|-----------------------------------|--------|---------------------------|
| Boer A (verkoper) | 9,68% | 12,90% | 16,13% | 45,16% | 16,13% | 31 | 3,45 |
| | 3 | 4 | 5 | 14 | 5 | | |
| Boer B (koper) | 6,45% | 12,90% | 25,81% | 38,71% | 16,13% | 31 | 3,45 |
| | 2 | 4 | 8 | 12 | 5 | | |

4 In hoeverre ziet u de volgende fiscale compensaties als een noodzakelijkheid om de regeling effectief te laten werken.

| | Ze er on nood- zakelijk | On nood- zakelijk | Ne utraal | Nood- zakelijk | Ze er nood- zakelijk | Totaal | Gewogen gemiddel de |
|--|--|----------------------------------|----------------------|---------------------------|---|---------------|------------------------------------|
| (Verkoper) Belastingvrij slopen | 6,45% | 9,68% | 19,35% | 45,16% | 19,35% | 31 | 3,61 |
| | 2 | 3 | 6 | 14 | 6 | | |
| (Verkoper) Geen of lage omzetbelasting over inkomsten recht. | 9,68% | 6,45% | 29,03% | 48,39% | 6,45% | 31 | 3,35 |
| | 3 | 2 | 9 | 15 | 2 | | |
| (Verkoper) Geen of lage belasting bij waardestijging grond vanwege herbestemming. | 9,68% | 9,68% | 32,26% | 35,48% | 12,90% | 31 | 3,32 |
| | 3 | 3 | 10 | 11 | 4 | | |
| (Koper) Het ontwikkelingsrecht is afschrijfbaar. | 6,90% | 6,90% | 31,03% | 27,59% | 27,59% | 29 | 3,62 |
| | 2 | 2 | 9 | 8 | 8 | | |
| (Koper) Het ontwikkelingsrecht is afschrijfbaar bij duurzame ontwikkeling/bedrij fsvoering. | 3,23% | 9,68% | 32,26% | 38,71% | 16,13% | 31 | 3,55 |
| | 1 | 3 | 10 | 12 | 5 | | |
| (Transactie) Geen of lage overdrachts- belasting. | 3,23% | 0,00% | 35,48% | 35,48% | 25,81% | 31 | 3,81 |
| | 1 | 0 | 11 | 11 | 8 | | |

5 Het ontwikkelingsrecht is vrij verhandelbaar en derden (niet-agrariërs) kunnen het ontwikkelingsrecht verkrijgen. In hoeverre denkt u dat het systeem zoals nu gepresenteerd gevoelig is voor speculatie?

| | Ze er on gevoelig | On gevoelig | Ne utraal | Ge voelig | Ze er ge voelig | Totaal | Gewogen gemiddel de |
|-------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|------------------------------------|---------------|------------------------------------|
| Gevoeligheid voor speculatie | 6,67% | 13,33% | 23,33% | 53,33% | 3,33% | 30 | 3,33 |
| | 2 | 4 | 7 | 16 | 1 | | |

6 Welke methodes ziet u als geschikt voor het tegengaan van speculatie? (meerdere antwoorden mogelijk)

| Keuzemogelijkheden | Reacties |
|---|-----------------|
| Het ontwikkelingsrecht is slechts tijdelijk te bewaren (verplicht bouwen in x jaar). | 50,00% |
| | 15 |
| De overheid moet financieel bijsturen. | 6,67% |
| | 2 |
| De overheid moet beleidsmatig bijsturen. | 23,33% |
| | 7 |

| | |
|--|---------------|
| Enkel agrarische ondernemers mogen ontwikkelingsrechten bezitten. | 30,00% |
| | 9 |
| Een maximum zetten op het aantal ontwikkelingsrechten dat men in bezit mag hebben. | 6,67% |
| | 2 |

7 Wie zou volgens u marktmeester moeten zijn?

| antwoordkeuzen | Reacties |
|---|---------------|
| Geen (laat het aan de markt over) | 67,74% |
| | 21 |
| Agrarische organisatie (LTO, LEI, ALterra etc.) | 3,23% |
| | 1 |
| Overheidsorgaan | 25,81% |
| | 8 |
| Kadaster | 3,23% |
| | 1 |
| NVM | 0,00% |
| | 0 |
| Overig | 0,00% |
| | 0 |
| Totaal | 31 |

8 Hoe beoordeelt u de regeling op het gebied van:

| | Ze er slecht | Slecht | Neutraa l | Goed | Ze er goed | Totaal | Gewogen gemiddel de |
|--|--------------------|--------|--------------|--------|------------------|--------|---------------------------|
| Algemene werking | 6,45% | 6,45% | 45,16% | 41,94% | 0,00% | 31 | 3,23 |
| | 2 | 2 | 14 | 13 | 0 | | |
| Efficiëntie (goedkope oplossing) | 3,23% | 25,81% | 35,48% | 35,48% | 0,00% | 31 | 3,03 |
| | 1 | 8 | 11 | 11 | 0 | | |
| Effectiviteit (reduceren leegstand) | 3,23% | 9,68% | 22,58% | 58,06% | 6,45% | 31 | 3,55 |
| | 1 | 3 | 7 | 18 | 2 | | |
| Politieke haalbaarheid | 3,23% | 29,03% | 38,71% | 25,81% | 3,23% | 31 | 2,97 |
| | 1 | 9 | 12 | 8 | 1 | | |
| Acceptatie door Boer A | 0,00% | 3,23% | 25,81% | 54,84% | 16,13% | 31 | 3,84 |
| | 0 | 1 | 8 | 17 | 5 | | |
| Acceptatie door Boer B | 19,35% | 29,03% | 25,81% | 22,58% | 3,23% | 31 | 2,61 |
| | 6 | 9 | 8 | 7 | 1 | | |
| Acceptatie door agrarische sector algemeen | 12,90% | 16,13% | 35,48% | 29,03% | 6,45% | 31 | 3 |
| | 4 | 5 | 11 | 9 | 2 | | |
| – Maatschappelijke acceptatie | 3,33% | 13,33% | 26,67% | 36,67% | 20,00% | 30 | 3,57 |
| | 1 | 4 | 8 | 11 | 6 | | |

Bijlage III; Lijst van geïnterviewden

| Wie | Verwijzing in Tekst | Achtergrond | Wanneer | Primair onderwerp |
|---|---------------------|---|------------|--|
| Wendela de Ridder | Overheid1 | Beleidsmedewerker bij gemeente Deurne | 09-07-2015 | Staldering & Gemeentelijke rol. |
| Edo Gies | Expert1 | Onderzoeker bij Alterra | 13-07-2015 | Agrarische sector |
| Willem Bruil | Expert2 | Directeur Instituut voor Agrarisch Recht | 15-07-2015 | Juridische component |
| René Klein Wolderink & Jan Willem Klein Gunnewiek | Veld1 | Agrarisch makelaars, aangesloten bij het NVM | 16-07-2015 | Agrarische sector |
| Marjolein Dieperink | Expert3 | Schreef dissertatie VOR in Nederlandse context | 29-07-2015 | Juridische component |
| Arie Apeldoorn | Veld2 | Hoofd Agroteam Oost bij ABN-AMRO. | 03-08-2015 | Rol van de bank in agrarische sector. |
| Kristen Demacker & Tyora van der Meulen | Overheid2 | Beleidsmedewerker & juridisch medewerker bij prov. Limburg, | 17-08-2015 | Rol provincie, agrarisch beleid. |
| Sjors Willems & Lidwien Camps. | Overheid3 | Beleidsmedewerkers provincie Noord-Brabant. | 17-08-2015 | Rol provincie, agrarisch beleid (staldering). |
| Theo Vogelzang | Expert4 | Onderzoeker bij LEI | 24-08-2015 | Agrarische markt |
| Bert van den Kerkhof | Expert5 | Hoofd vaktechniek belastingadvies bij ABAB Accountants. | 25-8-2015 | Fiscale aspecten |
| Sander Thus & Ronald van Leeuwen | Veld3 | Bestuurders van het NAJK. | 28-08-2015 | Agrarische sector, positie jongeren. |
| Gerbrant van 't Klooster | Veld4 | Coordinator RO bij LTO Noord. | 31-08-2015 | Agrarische sector. |
| Henk Riphagen | Overheid4 | Medewerker ministerie EZ. | 21-09-2015 | Agrarische sector, rol overheid. |

Bijlage IV; Interviewgide

Hier is een algemene interviewgide weergegeven. Alle interviews zijn uiteindelijk anders van elkaar. Dit komt vanwege de gekozen methodologie, informatie van eerdere interviews worden later weer getoetst. Hier zijn de vragen weergegeven met betrekking tot de gestelde randvoorwaarden, enkele algemene vragen en enkele specifieke vragen (alleen bij bepaalde partijen).

| Domein | Randvoorwaarde | Beschrijving | Wie? |
|------------------------|---|--|--|
| Juridisch. | Verplaatsbaar ontwikkelingsrecht. | Hoe is het juridisch mogelijk om rechten te verhandelen? | Bruï; Dieperink |
| | Verhandelbaar ontwikkelingsrecht. | Hoe is het juridisch mogelijk om ontwikkelingsrechten te creëren? | Bruï; Dieperink |
| | Noodzakelijkheid ontwikkelingsrecht. | Hoe is het mogelijk om de aanschaf van ontwikkelingsrechten te verplichten? Hoe is het mogelijk om te verplichten in combinatie met genoeg vraag? | Bruï; Dieperink |
| | Verkoop realiseren. | Hoe kan het slopen van bedrijfsgebouwen afgedwongen worden? | Bruï; Dieperink |
| Economisch. | Vraag en aanbod zijn nu in balans. | In hoeverre verwacht u dat er een balans zal ontstaan tussen vraag en aanbod van ontwikkelingsrechten? Wat is de inhoud van het recht? | Gies, Klein Gunnewiek, Klein Wolterink, Apeldoorn, Vogelzang, LEI, Van 't Klooster, Riphagen. |
| | Vraag en aanbod zijn in de toekomst in balans. | In hoeverre verwacht u dat er in de toekomst een balans zal ontstaan tussen vraag en aanbod van ontwikkelingsrechten? | Gies, Klein Gunnewiek, Klein Wolterink, Apeldoorn, Vogelzang, LEI, Van 't Klooster, Riphagen. |
| | Relatief lage transactiekosten. | Wat waren de transactiekosten bij regeling x? | Demacker; Willems |
| Organisatorisch | Duidelijk overzicht betrokken partijen. | Welke partijen zijn betrokken bij de agrarische sector? / Welke partijen zullen betrokken zijn bij VOR? | Ridder, Gies. |
| | Marktmeester. | Wie moet de marktmeester zijn? | Iedereen |
| | Macht en controle | Zal er speculatie optreden, en zo ja, hoe valt dit te voorkomen? | Gies, Klein Gunnewiek, Klein Wolterink, Apeldoorn, Vogelzang, LEI, |

| | | | |
|-----------------------------|--|---|--|
| | | | Van 't Klooster, Riphagen. |
| Bedrijfs-economisch. | Kopen is nu mogelijk. | Zullen agrariërs in staat zijn om het ontwikkelingsrecht te kopen? | Gies, Klein Gunnewiek, Klein Wolterink, Apeldoorn, Vogelzang, LEI, Van 't Klooster, Riphagen. |
| | Kopen is mogelijk in de toekomst. | Zullen agrariërs genoeg financiën hebben voor het kopen van het ontwikkelingsrecht? | Gies, Klein Gunnewiek, Klein Wolterink, Apeldoorn, Vogelzang, LEI, Van 't Klooster, Riphagen. |
| | Verkopen loont. | Wanneer zal een agrariër het ontwikkelingsrecht verkopen? | Gies, Klein Gunnewiek, Klein Wolterink, Apeldoorn, Vogelzang, LEI, Van 't Klooster, Riphagen. |
| Fiscaal | Geen fiscale "onmogelijkheden" | Wat is de fiscale context van de regeling? | Van den Kerkhof |
| | Fiscale ondersteuning | Hoe kan de regeling fiscaal gesteund worden? | Van den Kerkhof |
| Algemeen | Probleemeigenaar | Wie is volgens u de probleemeigenaar? | Iedereen |
| | Slopen bedrijfsgebouw | Waarom slopen agrariërs volgens u de bedrijfsgebouwen niet? | Iedereen |
| | Haalbaarheid regeling | In hoeverre schat u de regeling haalbaar? | Iedereen |
| | Schaalniveau/deelgebieden | Wat is een goed schaalniveau (indien ja deelgebieden) van de regeling? | Iedereen |
| Specifiek | Jongeren | Hoe zit het met de bedrijfsovername? | Thus. |
| | Rol overheidsorgaan? | Wat is de rol van x in de agrarische sector / problematiek? | Ridder, Willems, Camps, Demacker, Van der Meulen, Riphagen. |
| | Financiering agrariërs | Hoe werkt de financiering van agrarische bedrijven? | Apeldoorn. |