

GROND VOOR VERBETERING

OVER DE ROL VAN GROND
IN HET LANDELIJK GEBIED

FEBRUARI 2026



Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

Samenstelling Rli

Dr. J.J. (Jan Jacob) van Dijk (voorzitter)
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen
Mr. R.M. (Renée) Bergkamp
Prof. dr. ir. J. (Joks) Janssen
J. (Jantine) Kriens
Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans
Drs. K.J. (Krijn) Poppe
Ir. C.M. (Karin) Sluis
Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef
Prof. dr. ir. L. (Leentje) Volker
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

Junior-raadsleden

T.B.J.M (Tim) van Dijke MSc MA
Ir. E.J.S. (Eva) van Genuchten
Bc. M.J.H. (Marnix) Kluiters

Algemeen secretaris

Dr. mr. S.M. (Stephan) Berndsen



INHOUD

SAMENVATTING	5		
<hr/>			
DEEL 1 ADVIES	11		
1	INLEIDING	12	
1.1	Landelijk gebied onder druk	12	
1.2	Landelijk gebied in een sterk verstedelijkt land	13	
1.3	Adviesvraag en afbakening	14	
1.4	Leeswijzer	15	
<hr/>			
2	BEVINDINGEN	16	
2.1	Stijgende prijzen van agrarische grond leiden tot maatschappelijke spanningen	16	
2.2	Drie grote opgaven: balans natuur-landbouw, vitaal landelijk gebied en ruimteclaims nationale opgaven	18	
2.3	Grondmarkt: deelmarkten, prijssprongen en marktsignalen	22	
2.4	Overheidsbeleid rond grond en effect op keuzes van grondeigenaren en -gebruikers	24	
2.5	Invloed van niet-overheidsfactoren op de keuzes van grondeigenaren en grondgebruikers	33	
2.6	Betekenis hoge agrarische grondprijzen voor de drie hoofdopgaven	34	
<hr/>			
3	CONCLUSIES	36	
3.1	Hoge grondprijzen en lage grondmobiliteit belemmeren effectieve aanpak maatschappelijke opgaven	37	
3.2	Overheid jaagt de grondprijzen en lage grondmobiliteit zelf aan	37	
3.3	Overheid schiet zichzelf in de voet	38	
3.4	Grondinstrumenten: te veel accent op vrijwillig en vrijblijvend	39	
3.5	Grondmarkt belemmert brede welvaart landelijk gebied	40	
<hr/>			
4	AANBEVELINGEN	42	
4.1	Inleiding bij de aanbevelingen	42	
4.2	Aanbeveling 1: Haal prikkels uit belastingregels en subsidies die grondprijzen opdrijven	43	
4.3	Aanbeveling 2: Geef richting door gebieden voor productielandbouw en maatschappelijke landbouw te onderscheiden	45	
4.4	Aanbeveling 3: Grijp actiever in op de grondmarkt om maatschappelijke doelen te bereiken	47	
4.5	Tot slot	48	
<hr/>			



DEEL 2: ANALYSE		50	4	NADERE TOELICHTING BIJ DE AANBEVELINGEN	91
1	MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN IN HET LANDELIJK GEBIED	50	4.1	Nadere toelichting bij aanbeveling 1: pensioenfondsen voor boeren	91
1.1	Afbakening landelijk gebied	50	4.2	Nadere toelichting bij aanbeveling 2: productielandbouw- en maatschappelijke landbouwgebieden	92
1.2	Hoofdopgave 1: Balans tussen landbouw en natuur herstellen	53	4.3	Nadere toelichting bij aanbeveling 3: toetsing grondtransacties in Frankrijk en Duitsland	95
1.3	Hoofdopgave 2: Vitaal platteland	57			
1.4	Hoofdopgave 3: Ruimte vraag nationale opgaven	62			
2	GRONDMARKT	68	LITERATUUR		97
2.1	Introductie grondmarkt	68			
2.2	Deelmarkten en grondprijzen	70			
2.3	Hoge prijzen van agrarische grond: ontwikkelingen en verklaringen	72	BIJLAGEN		104
3	OVERHEIDSBELEID ROND GROND	75	TOTSTANDKOMING		104
3.1	Introductie: vier overheidsrollen rond grond	75	OVERZICHT PUBLICATIES		108
3.2	Juridische regels voor agrarisch grondgebruik	78			
3.3	Subsidieregelingen landbouw en landelijk gebied	81			
3.4	Fiscale regelingen grondeigendom	84			
3.5	Grondinstrumenten	88			





SAMENVATTING

Vraagstukken in het landelijk gebied: de rol van grond

In het landelijk gebied in Nederland spelen grote opgaven voor de leefomgeving. Al die opgaven hebben een relatie met grond. Over de rol die grond speelt bij de aanpak van de vraagstukken in het landelijk gebied gaat dit advies.

Een belangrijk aspect van grond is de grondmarkt. De vraag is of de grondmarkt het moeilijk maakt duurzame keuzes voor het landelijk gebied te maken. Met duurzame keuzes bedoelen we keuzes die leiden tot een prettige, gezonde leefomgeving, een aantrekkelijk toekomstperspectief voor bewoners en boeren en een in sociaal en cultureel opzicht vitaal landelijk gebied. Zowel overheden, bedrijven, burgers als maatschappelijke organisaties maken zulke keuzes.

Het landelijk gebied staat voor drie grote opgaven:

- de natuur- en milieuschade van de landbouw op de leefomgeving verkleinen;
- ruimte bieden voor nationale doelen zoals woningbouw, energieproductie, defensie en natuur;
- vitaliteit en sociaal-economisch perspectief bieden aan gemeenschappen.

Veel oplossingen voor deze maatschappelijke opgaven hebben een relatie met grond. Om de milieudruk te verlagen is het nodig dat de landbouw minder intensief gebruikmaakt van de grond. Voor woningbouw moet de functie van grond vaak veranderen. Ontwikkelingen op de grondmarkt hebben bovendien invloed op de werkgelegenheid en het wonen in het landelijk gebied.

De grondmarkt bestaat uit verschillende deelmarkten. Daaronder zijn die voor woningbouw, natuur en landbouw. Landbouwgrond speelt een sleutelrol in de zoektocht naar ruimte voor andere functies, zoals woningbouw. Dat is ook niet vreemd: landbouw vormt ongeveer twee derde van het totale landgebruik in Nederland. Daarom kijken plannenmakers vaak naar de landbouw als leverancier van grond. Landbouw is in de praktijk de enige functie die (netto) ruimte kan geven.

Stijgende prijzen en lage grondmobiliteit op de grondmarkt

Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is de prijs van landbouwgrond gemiddeld jaarlijks met ongeveer 3% gestegen, gecorrigeerd voor inflatie. De grondprijzen zijn dus al langere tijd 'historisch hoog'. Natuurlijk zijn er schommelingen, bijvoorbeeld met de stijging of daling van de rente. Ook zijn er grote prijsverschillen tussen regio's en soorten landbouwgrond.

De prijs voor landbouwgrond hangt samen met de opbrengst ervan. Wat steeds meer invloed heeft op de prijs, is wat de grond naar verwachting waard is als hij een andere functie heeft gekregen. Zeker als die functie meer opbrengt, zoals wonen. De invloed van zo'n 'waardesprong' op de

prijzen voor landbouwgrond is de afgelopen decennia sterk gestegen. Dit geldt het meest voor grond in de nabijheid van stedelijk gebied. Dat komt door de grote en alsmaar toenemende vraag naar ruimte voor woningbouw, duurzame energie, bedrijventerreinen, natuur en defensie. Jaarlijks wisselt bovendien maar een klein deel van alle landbouwgrond van eigenaar: de 'grondmobiliteit' is laag. Er is dus veel vraag naar grond en maar weinig aanbod. Daarom is het niet gek dat de prijs van landbouwgrond in Nederland maar liefst negen keer hoger ligt dan het Europees gemiddelde.

We zien dat het door de hoge grondprijzen en de lage grondmobiliteit lastig is de maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied aan te pakken. Zo is het voor boeren moeilijk om goed te verdienen met landbouw die minder belastend is voor milieu en leefomgeving als de grondprijzen hoog zijn. Daarvoor hebben ze namelijk extra grond nodig. Ook vormen de hoge prijzen een barrière voor nieuwkomers op de markt voor landbouwgrond, waaronder jongeren. Voor de overheid maken de hoge grondprijzen het extra duur om grond aan te kopen om maatschappelijk doelen te bereiken, zoals de aanleg van natuur of versterking van de Nederlandse defensie.

Overheidsrollen rond grond

Hoe de grondmarkt werkt hangt voor een groot deel af van de overheid. Die kan namelijk invloed uitoefenen op de grondmarkt met allerlei beleid en instrumenten. De overheid vervult daarbij vier rollen, te weten die van:

- marktmeester (die de regels bepaalt waaraan alle spelers zich moeten houden);



- marktordenaar (die met de ruimtelijke ordening bepaalt welke functie grond mag hebben. Zo creëert de overheid deelmarkten op de grondmarkt);
- marktbeïnvloeder (die met juridische regels in omgevingsbeleid, subsidies en belastingen de keuzes van grondeigenaren en grondgebruikers beïnvloedt);
- marktspeler (die zelf grondeigenaar is en grond aan- en verkoopt).

Elk van die rollen en de bijbehorende instrumenten hebben effecten op de grondmarkt.

Juridische regels: zijn te verkokerd, te ingewikkeld en bieden te weinig maatwerk

Overheden leggen voorwaarden op aan grondgebruik. Dat doen ze met juridische regels uit het omgevingsbeleid, bijvoorbeeld milieunormen. Zo oefenen ze invloed uit op hoe grond wordt gebruikt. Toch zien we in de praktijk dat de overheid met deze regels lang niet altijd haar doelen bereikt. Dat komt bijvoorbeeld door verkokering van beleid: elk ministerie of elke overheidsorganisatie maakt zijn eigen regels. Als er niet genoeg oog is voor de samenhang, worden de regels soms onwerkbaar of tegenstrijdig. Daar hebben zowel agrarische bedrijven last van als de overheden die hun werk moeten controleren. We zien ook dat overheden niet veel gebruikmaken van de mogelijkheid om milieueisen aan te passen aan de lokale situatie. Dat komt doordat ze niet weten wat de mogelijkheden zijn of doordat ze te weinig capaciteit hebben om uit te leggen waarom ze het op een bepaalde

plek anders doen. Ook durven ze niet altijd goed af te wijken van de landelijk geldende regels.

Subsidies: zijn niet altijd doelmatig en leiden tot prijsopdrijving op de grondmarkt

Overheden kunnen ook het grondbezit en het grondgebruik beïnvloeden met financiële regelingen, zoals subsidies. Bedrijven in de landbouwsector ontvangen samen jaarlijks honderden miljoenen euro's aan subsidies. Dat geld komt zowel uit Europa, van de Rijksoverheid als van provincies. Subsidies hebben de vorm van inkomenssteun, stoppersregelingen, innovatieregelingen en regelingen voor agrarisch natuurbeheer. Deze regelingen zijn bedoeld om boeren bestaanszekerheid te geven en om de landbouw te verduurzamen. Maar sommige subsidies dragen in de praktijk bij aan de stijging van de grondprijzen. Een deel van de boeren, de grotere voorop, krijgt er meer financiële ruimte door die zij gebruiken om extra grond aan te kopen. Subsidies, waaronder de inkomenssteun, kapitaliseren daardoor in de grond.

Fiscale vrijstellingen: verlagen de grondmobiliteit en belemmeren toegang nieuwe spelers

Met fiscale regelingen beïnvloedt de overheid met name het grondbezit. Eigenaren van agrarische grond genieten samen jaarlijks honderden miljoenen euro's aan belastingvoordelen. Onafhankelijk onderzoek is kritisch over de doeltreffendheid en doelmatigheid van die regelingen. Dat geldt in het bijzonder voor de landbouwwijziging, de cultuurgrondvrijstelling, onroerendezaakbelastingen en de vrijstelling van overdrachtsbelasting.



De huidige belastingregels maken het aantrekkelijker om landbouwgrond in eigendom te houden en bij te kopen, dan om te stoppen met het bedrijf en de grond te verkopen. En er is nog een belangrijke reden voor boeren om grond aan te houden. Voor de meeste boeren is eigen grond een veilige belegging voor hun oudedagsvoorziening. Het aanhouden van grond zorgt er voor dat er weinig landbouwgrond op de markt komt. Bovendien gaat het geld dat in de grond zit niet naar productieverhogende en milieubesparende investeringen in de landbouw.

Grondinstrumenten: vrijwillige instrumenten zijn de norm

Met grondinstrumenten beïnvloedt de overheid de inrichting van gebieden. Zo wil zij publieke doelen bereiken. Denk aan een betere landbouwstructuur, waterhuishouding, natuurontwikkeling of de aanleg van woonlocaties en infrastructuur (voor energie of vervoer). Overheden beschikken over een ruim gevulde koffer aan grondinstrumenten. Maar in de afgelopen decennia heeft de Rijksoverheid de eigen positie en mogelijkheden om deze instrumenten te gebruiken sterk verkleind. Hoewel de overheid weer meer ambitie heeft om de inrichting van gebieden te sturen, kost het tijd en geld om de grondinstrumenten weer te kunnen inzetten. Zulke instrumenten zijn bijvoorbeeld wettelijke herverkaveling, een grondbank, onteigening en het vestigen van een voorkeursrecht op grond. We zien dat provincies, waterschappen en gemeenten niet makkelijk grondinstrumenten inzetten die andere partijen dwingen. Ze geven de voorkeur aan vrijwillige kavelruil of in het geval van grondaankopen aan ‘minnelijke verwerving’, ofwel vrijwillige verkoop. Dit werkt prima als het om eenvoudige opgaven gaat. Maar voor

complexe opgaven is die voorzichtigheid vaak een hindernis om een resultaat te boeken dat op de lange termijn meerwaarde heeft.

Overheidsbeleid op grondmarkt jaagt grondprijzen aan, verlaagt grondmobiliteit en dat werkt belemmerend voor de maatschappelijke opgaven

De overheid heeft de ambitie om het landelijk gebied ook op lange termijn vitaal, leefbaar en aantrekkelijk te houden. Ook wil zij duurzaam grondgebruik mogelijk maken. Daarvoor is een grootschalige herinrichting van het landelijk gebied noodzakelijk. Grondbeleid van overheden is onmisbaar in een succesvolle strategie om gebieden opnieuw in te richten. Maar we zien nu dat overheden grondbeleid vooral gebruiken om te proberen de negatieve effecten te repareren van onvoldoende streng milieu- en ruimtelijkordeningsbeleid. Daarbij zien we bovendien dus een voorkeur van overheden voor vrijwillige grondinstrumenten. Daarmee maken zij onvoldoende snelheid, de omvang van de opgaven in aanmerking genomen.

Drie aanbevelingen met perspectief voor leefomgeving, landbouw en bewoners landelijk gebied

Wij doen aanbevelingen voor het grondbeleid van overheden en voor het bredere overheidsbeleid dat effecten heeft op de grondmarkt en het gebruik van grond. Het gaat om het omgevingsbeleid, fiscaal beleid en subsidiebeleid. Onze aanbevelingen zijn een combinatie van wortel en stok. We zien veel en uiteenlopende partijen met energie, passie en betrokkenheid werken aan een duurzame toekomst voor het platteland. Aansluiten bij deze energie in de samenleving is onmisbaar voor een succesvolle toekomst van het landelijk gebied. Maar we zien ook dat de opgave groot is



en de problematiek hardnekkig. Belangen lopen, vooral op korte termijn, uit elkaar. De overheid moet daarin zorgvuldig balanceren en afwegen. Maar ze moet ook de regie nemen, duidelijke voorwaarden en kaders stellen. En ze moet niet bang zijn verplichtende instrumenten in te zetten om beweging te creëren.

Aanbeveling 1: Haal prikkels uit belastingregels en subsidies die grondprijzen opdrijven

Om de stijging van de prijzen van agrarische grond te dempen, moet de overheid in ieder geval stoppen met zelf olie op het vuur te gooien. Dat doet ze nu met verschillende belastingregels en subsidies voor de landbouw. Geld dat naar het landelijk gebied stroomt om maatschappelijke problemen op te lossen, wordt in grond belegd. Een hervorming is nodig van verschillende fiscale vrijstellingen voor landbouwgrond, de bedrijfsopvolgingsregeling, de landbouwsubsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de stoppersregelingen. Deze hervormingen zullen een dempend effect hebben op de stijging van de grondprijzen. Ze zullen ook deels de reden wegnemen om te beleggen in grond. Concreet denken wij aan de volgende hervormingen:

- Bouw fiscale vrijstellingen rond landbouwgrond om naar een pensioenfonds voor boeren.
- Verbind duurzaamheidsvoorwaarden aan de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR).
- Richt landbouwsubsidies op verduurzaming en structuurversterking in de landbouw.
- Haal prikkels die de grondprijs opdrijven uit de stoppersregelingen.

Aanbeveling 2: Geef richting door onderscheid te maken tussen productielandbouw en maatschappelijke landbouw

We bevelen aan om twee ontwikkelrichtingen voor het landelijk gebied te onderscheiden: een naar productielandbouwgebieden en een naar gebieden voor maatschappelijke landbouw. De twee ontwikkelrichtingen onderscheiden zich van elkaar door de aard van de landbouw, de omvang van de milieuproblemen, de inpassing van andere functies en de verknoottheid met gemeenschappen. In productielandbouwgebieden is voedselproductie de hoofdzaak. In maatschappelijkelandbouwgebieden is de voedselproductie gemengd met maatschappelijke diensten en worden andere functies ingepast. De overheid moet de ontwikkeling naar deze twee typen landelijk gebied planologisch en financieel begeleiden. Ze moet die ondersteunen met de volgende maatregelen:

- Koppel landbouwsubsidies aan de planologische functie van grond. In omgevingsplannen moeten daarom meerdere soorten agrarische grond terug te vinden zijn. We bevelen aan om naast agrarische grond de functie 'landschapsgrond' (of een vergelijkbare term) te introduceren. Overheden moeten de mogelijkheden benutten die de Omgevingswet biedt voor deze variatie.
- Creëer instrumenten om de ontwikkeling van gebieden voor maatschappelijke landbouw mogelijk te maken. Voorbeelden zijn bovenplanse verevening en rood-voor-groenfinanciering. Bij bovenplanse verevening wordt winst uit een deelproject gebruikt om verliezen van een ander deelproject te compenseren. Dat maakt het mogelijk om een programma van projecten in een gebied in samenhang te realiseren. Rood-voor-groenfinanciering helpt om vrijkomende bebouwing



in het landelijk gebied op te ruimen en te vervangen door natuur of landschapselementen.

Aanbeveling 3: Grijp actiever in op de grondmarkt om maatschappelijke doelen te bereiken

Maatschappelijke doelen realiseren, vraagt om een grootschalige herinrichting van grote delen van het landelijk gebied. Als overheden resultaten willen boeken, moeten ze alle grondinstrumenten die zij tot hun beschikking hebben effectief inzetten. Onmisbare instrumenten daarbij zijn wettelijke herverkaveling, onteigening (inclusief schadeloosstelling) en voorkeursrecht. Die moeten parallel aan en gelijktijdig met vrijwillige instrumenten worden ingezet. Wij bevelen bovendien aan om te toetsen of grondtransacties bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke opgaven.



DEEL 1 | ADVIES





1 INLEIDING

1.1 Landelijk gebied onder druk

Toenemende druk op het landelijk gebied

De ontwikkelingen in het landelijk gebied staan in Nederland grotendeels stil of bewegen de verkeerde kant op. De stikstofproblematiek hindert investeringen in de landbouw – en in allerlei andere sectoren. Ook het noodzakelijk herstel van de natuur stagneert. Behalve door stikstof komt dat ook door allerlei andere stoffen die het water en de bodem vervuilen. En de vitaliteit van leefgemeenschappen in het landelijk gebied staat onder druk doordat jongeren geen plek vinden om te wonen en te werken. De ene na de andere winkel, school en huisarts sluit bovendien de deuren.

Boven op deze ontwikkelingen komt de zoektocht van overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties naar ruimte voor allerlei functies: van wonen tot energie, van mobiliteit tot natuur, van recreatie en toerisme tot defensie. Een zoektocht waarbij veel partijen hoopvol naar het landelijk gebied kijken.

Maatschappelijke spanningen groot

Achtereenvolgende kabinetten hebben maatregelen voorgesteld om één of meer van deze problemen aan te pakken. Maar veel van die voorstellen leiden tot onrust, onvrede en onzekerheid in verschillende geledingen van de samenleving. Aan de ene kant zijn er zorgen dat de maatregelen

onvoldoende zijn voor een gezonde leefomgeving. Aan de andere kant zijn er spanningen over wat de voorgestelde maatregelen betekenen voor boeren en hun gezinnen, voor de sociaal-economische toekomst van het landelijk gebied in bredere zin of voor de voedselzekerheid.

Rol van grond onderbelicht

Bij deze ontwikkelingen blijft de rol van de grondmarkt vaak onderbelicht. Wel zijn er allerlei signalen dat de hoge en almaar doorstijgende grondprijzen de problemen versterken en oplossingen in de weg staan. Dit advies analyseert daarom de werking van de grondmarkt en de verschillende invloeden daarop. Het schetst bovendien een aanpak om problemen in samenhang aan te pakken met oog voor benodigde en haalbare snelheden.

1.2 Landelijk gebied in een sterk verstedelijkt land

Het landelijk gebied in Nederland: de stad is nooit ver weg

En dan: wat is landelijk gebied nog in dit land?¹ Dat is deels een kwestie van perspectief. Kijken we naar bevolkingsdichtheid, dan heeft Nederland² met 18 miljoen inwoners op 3,4 miljoen hectare de op één na hoogste bevolkingsdichtheid in Europa. We leven met gemiddeld 533 inwoners op een vierkante kilometer (alleen Malta heeft er meer; CLO, 2024). Dat aantal

¹ Vrij naar J.C. Bloem, *De Dapperstraat*, citaat: “En dan: wat is natuur nog in dit land? Een stukje bos ter grootte van een krant.”

² De grondmarkt in Caribisch Nederland (de BES-eilanden) wordt in dit advies buiten beschouwing gelaten, omdat die sterk verschilt van die in Europees Nederland, bijvoorbeeld wat betreft de verdeling van functies (er is weinig grond met agrarische bestemming), belastingregels en -tarieven, subsidies, et cetera.

neemt bovendien toe; in 1995 was de bevolkingsdichtheid nog ‘slechts’ 455 inwoners/km². Het CBS definieert platteland op basis van het aantal adressen per vierkante kilometer. Bij minder dan 500/km² noemt het CBS een gebied ‘niet stedelijk’. In 2022 woonde slechts 17% van de Nederlanders in een ‘niet stedelijk’ gebied (Melis & Bulder, 2024). Welkom in ‘Metropool Nederland’.

Maar het ruimtegebruik in Nederland vertelt een heel ander verhaal. 85% van Nederland is onbebouwd gebied, 67% van Nederland wordt gebruikt als agrarisch terrein (CBS, 2021). In provincies als Drenthe, Groningen, Friesland en Zeeland ligt de bevolkingsdichtheid bovendien een heel stuk lager dan het nationaal gemiddelde (CLO, 2024). Ondanks de sterke verstedelijking toont ons land in topografische zin dus nog altijd een voornamelijk agrarisch gezicht (Janssen, 2024).

Toch: hoe je het ook wendt of keert, de stad is in Nederland nooit echt ver weg. Stad en landelijk gebied zijn op allerlei manieren met elkaar verbonden. Dat heeft gevolgen voor de grondmarkt en de keuzes van grondeigenaren en overheden.

Duurzame keuzes: hoge functiedichtheid schuurt steeds meer

Lange tijd liepen de belangen van stedelijk en landelijk Nederland gezamenlijk op. De WRR karakteriseerde de relatie tussen die twee ooit als een ‘verstandshuwelijk’ (WRR, 1998). Het ruimtelijkeorderingsbeleid beschermde het landelijk gebied tegen versnipperde verstedelijking; de landbouw produceerde tegelijkertijd goed en goedkoop voedsel en hield de



groene ruimte open. In dit verstandshuwelijk was nauwelijks ruimte voor uitspraken over het gebruik van agrarische grond vanuit het ruimtelijkeordeningsbeleid, bijvoorbeeld om ecologische of landschappelijke waarden te beschermen (WRR, 1998). We hebben binnen deze constellatie veel functies op een slimme en ruimte-efficiënte manier een plek weten te geven in ons land. Soms deden we dat door functies met elkaar te ‘verweven’. Denk bijvoorbeeld aan riviergebieden, waar we waterveiligheid, transport over water en natuur hebben vervlochten. In steden hebben we wonen, winkels, vervoer en energieopwekking vaak slim weten te combineren. Maar in het landelijk gebied zijn wonen, landbouw en natuur meestal van elkaar gescheiden.³

De ‘LAT-relatie’ tussen stad en land (Sijmons, 2017; Janssen, 2024) is in de loop der tijd steeds meer onder druk komen te staan. De balans tussen allerlei functies is steeds meer gaan schuren. Het schuurt op twee punten in het bijzonder: ten eerste de zware wissel die met name het landbouw-productiesysteem trekt op de natuur. Het tweede punt waar het schuurt is dat we er niet in slagen om te voorzien in voldoende woonruimte.

Dit advies gaat over het maken van duurzame keuzes in het landelijk gebied. Daarmee bedoelen we keuzes van overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties die resulteren in een prettige, gezonde

leefomgeving, een aantrekkelijk toekomstperspectief voor bewoners en bedrijven en een ook in sociaal en cultureel opzicht vitaal landelijk gebied.

1.3 Adviesvraag en afbakening

Belemmerende en bevorderende factoren voor duurzame keuzes in het landelijk gebied

De rol van grond bij vraagstukken in het landelijk gebied houdt beleids-makers, experts en media bezig. Aan de ene kant zijn er hoge grondprijzen, speculatie en aantasting van het milieu. Aan de andere kant kan grond een oplossing zijn voor problemen, zoals woningbouw en natuurherstel. In dit advies rafelen we de relatie tussen grond en duurzame keuzes in het landelijk gebied systematisch uiteen. Het accent ligt daarbij op de rol en invloed van de overheid bij zaken als grondgebruik, grondeigendom, grondhandel en grondprijzen. Al deze elementen spelen een rol bij de keuzes die grondgebruikers en grondeigenaren maken en hoe duurzaam die zijn.

De hoofdvraag van het advies is:

Welke rol speelt grond bij het maken van duurzame keuzes in het landelijk gebied en (hoe) kan de overheid hierop sturen?

³ Voorbeelden van pogingen tot verweven: De Nota Landelijke gebieden (1977) bevatte een zonering, waarbij “zone C” stond voor verweving van de functies “natuur en landbouw”. In het “gebied binnen stedelijke invloedssfeer” zouden stedelijke en landelijke functies moeten worden verweven. De “Blauwe koers” uit de Vierde Nota Extra richtte zich op de verweving van verschillende functies op basis van regionale kwaliteiten (Koersenbeleid landelijk gebied) (Ruimte met Toekomst – Scheiding en verweving). In de Ontwerp-Nota Ruimte (VRO, 2025) komt de zoektocht naar verweven van functies terug in het principe van meervoudig ruimtegebruik.



Om deze hoofdvraag te beantwoorden komen de volgende deelvragen in dit advies aan de orde:

- Hoe werkt de grondmarkt en hoe hangt die samen met keuzes in het grondgebruik?
- Welke vraagstukken spelen er bij de duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied?
- Welke invloed heeft de overheid op grondeigendom en -gebruik?
- Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat grond bijdraagt aan het maken van duurzame keuzes in het landelijk gebied?

Grond wordt gebruikt door grondeigenaren en door huurders; in het geval van agrarische grond heet dat laatste meestal pacht. De pachtregelgeving (zoals neergelegd in titel 7.5 van het Burgerlijk Wetboek), is al jaren aan herziening toe. Een wetsvoorstel ligt klaar en wordt naar verwachting in 2026 in procedure gebracht. De belangrijkste knelpunten op dat punt worden in dat wetsvoorstel aangepakt; regering en parlement voeren hier al langer gesprek over. Wij laten daarom de pachtwetgeving in dit advies buiten beschouwing.

1.4 Leeswijzer

In dit deel van ons advies (deel 1) presenteren wij onze bevindingen en de conclusies die wij daaraan verbinden. Ook geven we in dit deel de aanbevelingen om te komen tot beleid dat leidt tot duurzame keuzes in het landelijk gebied.

In deel 2 van dit advies treft u verdiepende analyses aan van diverse onderwerpen die bij de bevindingen aan de orde komen. In de tekst van deel 1 verwijzen wij op verschillende plaatsen naar specifieke gedeelten uit deel 2.





2 BEVINDINGEN

Dit advies gaat over de grondmarkt in het landelijk gebied. We kijken hoe keuzes in het grondgebruik tot stand komen en wat de rol van de grondmarkt daarbij is. Daarbij gaat het niet alleen om keuzes die de overheid maakt vanuit het publieke belang (op nationaal, provinciaal, gebieds- en lokaal niveau). Het gaat ook om individuele keuzes op perceel- en bedrijfsniveau: in hoeverre dragen de keuzes van individuen bij aan de doelen die we als samenleving nastreven? Op grond van de analyse in deel 2 zetten we in dit hoofdstuk een aantal bevindingen op een rij.

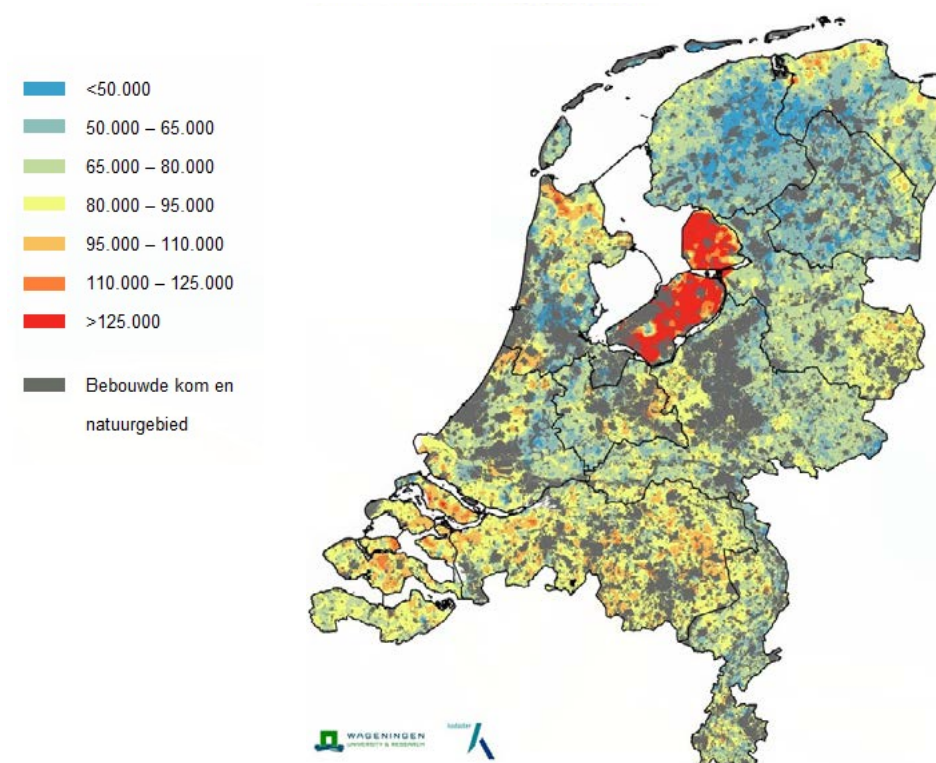
2.1 Stijgende prijzen van agrarische grond leiden tot maatschappelijke spanningen

Als het in het nieuws en in onderzoek gaat over grondprijzen, gaat het eigenlijk altijd over prijzen van agrarische grond. Dat is ook niet vreemd: landbouw vormt ongeveer twee derde van het totale landgebruik in Nederland (CBS, 2021). Bovendien is het meestal landbouwgrond die van functie wijzigt om ruimte te bieden voor bijvoorbeeld wonen, natuur of bedrijventerreinen.

Het Kadaster houdt de prijzen bij van verhandelde agrarische grond. In de jaren vijftig van de vorige eeuw kwam de schaalvergroting in de landbouw op gang. Sindsdien is de prijs van landbouwgrond gemiddeld jaarlijks met

ruim 6% gestegen; dat is ongeveer 3% gecorrigeerd voor inflatie (LEI, 2009; Kadaster, 2025). Er zijn aanzienlijke verschillen tussen regio's en tussen typen agrarische activiteit (zoals melkvee of akkerbouw). Figuur 1 illustreert de verschillen tussen regio's (Kadaster, 2025).⁴

Figuur 1: Agrarische grondprijzen 2012-2024 (€/ha)



Kadaster, 2025

Van oudsher zegt de prijs van agrarische grond iets over het 'landbouwkundig opbrengend vermogen', ofwel hoeveel het landbouwkundig gebruik

⁴ Kanttekeningen: het betreft alleen openbaar verhandelde grond (een groot deel van de transacties vindt plaats in de vorm van familieoverdracht en grondruil). Verder is de grondmobiliteit laag: ongeveer 1,8% van alle agrarische grond wordt jaarlijks openbaar verhandeld in Nederland en nog eens 1,8% via vormen van ruil.

van grond opbrengt. Vandaag de dag hebben ook ontwikkelingen van buiten de landbouwsector een steeds grotere invloed op de prijs van landbouwgrond. De vraag naar ruimte voor functies zoals wonen, bedrijven-terreinen en energie stuwt de prijzen van landbouwgrond op. Dat komt doordat deze functies veelal een hoger opbrengend vermogen hebben dan landbouwactiviteiten. Dat speelt het sterkst in de buurt van stedelijke gebieden. Hier liggen veel zogenoemde 'warme gronden': gronden waarvan spelers op de grondmarkt verwachten dat de functie verandert naar een functie waarmee meer te verdienen valt dan met de huidige.

Vaak gaat intensief gebruik van grond gepaard met bijvoorbeeld lucht-, bodem- of watervervuiling ('negatieve externe effecten'). De kosten van de vervuiling zijn grotendeels niet verwerkt in de prijzen van de goederen die op de grond zijn geproduceerd. Het financieel opbrengend vermogen van het grondgebruik is daardoor hoger dan de maatschappelijke opbrengsten voor de samenleving. Dit werkt door op de grondmarkt: de grondprijs is in dat geval hoger dan de maatschappelijke opbrengsten rechtvaardigen.

De ontwikkeling van de agrarische grondprijzen vormt onderwerp van debat in Nederland. Welke effecten hebben de stijgende prijzen op de agrarische sector, op de milieueffecten van intensief grondgebruik en op mogelijkheden om andere bedrijfsmodellen te ontwikkelen? En wat betekenen de stijgende grondprijzen voor de kosten om natuurgebieden uit te breiden of woningbouw te realiseren? Kortom: is er een verband tussen de hoogte van de prijzen voor agrarische grond en het halen van verschillende publieke doelen?

In de volgende paragrafen analyseren we eerst drie grote maatschappelijke opgaven waarvoor het landelijk gebied in Nederland staat. Vervolgens kijken we preciezer naar de grondmarkt: hoe werkt die en waar wordt die door beïnvloed? Daarna gaan we dieper in op de verschillende rollen van de overheid op de grondmarkt. Dat levert inzichten op over de grondprijzen, de grondmarkt en de rol van de overheid. Daaruit trekken we conclusies over wat dit betekent voor de keuzes die grondeigenaren maken en wat dat betekent voor het werken aan de maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied.

2.2 Drie grote opgaven: balans natuur-landbouw, vitaal landelijk gebied en ruimteclaims nationale opgaven

We zien drie grote opgaven voor het landelijk gebied. Die lichten we in de navolgende paragrafen toe. In deel 2, hoofdstuk 1, gaan we hier nader op in.

2.2.1 Hoofdpogave 1: Natuur en landbouw met elkaar in evenwicht brengen

Landbouw trekt te zware wissel op natuur en milieu

Nederland heeft te kampen met hardnekkige vraagstukken op het gebied van water-, bodem- en luchtkwaliteit, natuur en biodiversiteit en klimaatverandering⁵. Veel van deze opgaven spelen in het landelijk gebied. De afgelopen decennia zijn noodzakelijke verbeteringen doorgevoerd om aan de

⁵ Al deze vraagstukken doen ertoe. Ze hangen bovendien in veel gevallen met elkaar samen. Omwille van de leesbaarheid vatten we ze in dit rapport samen als vraagstukken op het gebied van natuur en milieu.

gestelde doelen te voldoen. Maar de voortgang stagneert (PBL, 2025a). De basiskwaliteit van de natuur is in minder dan 10% van het landelijk gebied op orde, de waterkwaliteit is in 90% van het oppervlaktewater onvoldoende, de uitstoot van methaan en lachgas door de landbouw neemt al meer dan tien jaar niet meer af. Veel van deze ontwikkelingen hangen samen met de landbouw. Vergeleken bij andere Europese landen scoren we slecht als het gaat om bijvoorbeeld biodiversiteit, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en uitstoot van ammoniak. De landbouw is verantwoordelijk voor ongeveer 90% van de ammoniakuitstoot, 52% van de stikstofneerslag op natuur, ongeveer de helft van de stikstof- en fosforbelasting van oppervlaktewateren, ongeveer een kwart van de fijnstof in de lucht (PBL, 2024a) en 17% van de broeikasgassen (CBS, 2024). Behalve door uitstoot ondervindt de natuur ook schade door onttrekking van grondwater en verlaging van het waterpeil voor de landbouw. Daardoor verdrogen natuurgebieden. Door intensivering van de landbouw neemt bovendien de omvang van geschikte leefgebieden voor beschermde soorten af (PBL, 2023). Het huidige landbouwsysteem loopt, kortom, tegen de ecologische grenzen aan.

Opgaven om het evenwicht tussen natuur en landbouw te herstellen

De wettelijke doelen op het gebied van natuur, water en klimaat⁶ staan in grote delen van de politiek, de samenleving, maar ook in de landbouwsector zelf, niet of nauwelijks (meer) ter discussie. Er is brede overeenstemming over de noodzaak om de uitstoot van onder meer stikstof en

⁶ Het betreft internationale afspraken, die zijn verankerd in nationale wetgeving. Natuur: Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Natuurherstelverordening; Water: Kaderrichtlijn Water; Klimaat: Klimaatakkoord Parijs



broeikasgassen terug te brengen. Ook de uit- en afspoeling van nitraat, fosfaat en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater en grondwater moet omlaag.⁷ Daarnaast is uitbreiding van het areaal natuur noodzakelijk, al dan niet gecombineerd met nevengebruik door de landbouw in de vorm van extensieve begrazing, maaien en/of beheer van houtwallen. Bovendien vragen bepaalde gebiedstypen om specifieke maatregelen. Het gaat bijvoorbeeld om vernatting in veenweidegebieden, verhoging van het grondwaterpeil op zandgronden, extensivering van de landbouw nabij stikstofgevoelige natuur en grootschalig herstel in beekdalen.

Keuzes voor de toekomst van de landbouw: richting helder, maar nog veel keuzes te maken

De huidige landbouw is primair gericht op voedselproductie, voor een belangrijk deel voor internationale markten. Daarnaast speelt de huidige landbouw ook een rol in het beheer van natuur en landschap. Vanwege de verstoorde balans tussen landbouw en natuur is tussen deze twee functies van de landbouw een nieuw evenwicht nodig. PBL (2025b) verkende twee toekomstscenario's voor dit evenwicht. Mede op basis daarvan tekent zich een toekomstbeeld af waarin de landbouw zich langs twee sporen

ontwikkelt. Een productiegerichte landbouw die vooral met intensief-technologische oplossingen binnen (aanzienlijk stengere dan de huidige) milieugrenzen opereert. En een meer maatschappelijke, natuurinclusieve en extensieve landbouw. Deze levert een veel breder palet aan maatschappelijke diensten, door combinaties van voedselproductie met natuur (zoals het reguleren van bodem-, lucht- en waterkwaliteit, waterzuivering), recreatie en toerisme (gekoppeld aan landschapskwaliteit).

Hoewel deze lijnen zich aftekenen, zijn er nog veel keuzes te maken. De vragen zijn bijvoorbeeld binnen welke termijn het toekomstbeeld gerealiseerd moet zijn, wat dit beeld betekent voor deelsectoren binnen de landbouw en hoe het beeld zich ruimtelijke vertaalt. Ook moet de overheid nadenken over de maatregelen die nodig zijn om de doelen te bereiken: vrijwillig of gedwongen, individueel of collectief, op gebieds- of sector-niveau. Een deel van die vragen zal op provinciaal en gebiedsniveau moeten worden beantwoord. Maar ook provincies en gebieden kunnen alleen meters maken als ze opereren binnen een langjarig consistent rijksbeleid. Ondanks verschillende pogingen daartoe, zoals de Visie en het Realisatieplan Kringlooplandbouw (LNV, 2018 en 2019) en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (LNV, 2023), is hier de afgelopen jaren geen sprake van. Dat geeft boer noch burger moed.

⁷ Dit blijkt uit een reeks van toonaangevende beleids-, sector- en expertrapporten zoals: Denkwerk (2025), *Kiezen én delen*; IPO, VNG, UvW, LTO & NAJK (2025), *Gezamenlijke bouwsteen emissiereductie landbouw*; PBL (2024b). *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied*; LVVN (2024), *Kamerbrief Ruimte voor Landbouw en Natuur*; VRO (2024), *Ontwerp-Nota Ruimte*; EZK (2023a), *Programma Ruimte voor Economie*; LNV (2023), *Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied*; Landbouwakkoord (2023), *Concept-Landbouwakkoord In Beweging*; WNF (2023), *Bouwstenen voor een alternatief landbouwakkoord*; Kuiper & Hamers (2023), *Keuzes maken*; PBL (2023 en 2025), *Balans van de leefomgeving*; Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021), *Kiezen en delen*; Denkwerk (2020), *Klein land grote keuzes*; Adviescollege Stikstofproblematiek (2020), *Niet alles kan overal*.



2.2.2 Hoofdpogave 2: Landelijk gebied vitaal en leefbaar houden

Leefbaarheid in het landelijk gebied onder druk

De leefbaarheid op grote delen van het landelijk gebied staat door verschillende factoren onder druk. Een deel van het platteland heeft te maken met een bevolkingsafname. De trek van jongeren naar de stad voor opleiding en werk heeft geleid tot steeds sterkere ontgroening en vergrijzing. Daardoor verdwijnen in deze gebieden voorzieningen, is er een gebrek aan woningen voor blijvers en jongeren en neemt de sociale cohesie af (Bock, 2019). Rli, RVS en ROB (2023) constateerden in hun advies *Elke Regio Telt!* een neerwaartse ‘spiraal van verschraling’, met verstreckende gevolgen voor het gemeenschapsleven.

Daarbij is ook de bijdrage van de landbouw aan het landelijk gebied sterk veranderd. Door trends als schaalvergroting, mede mogelijk gemaakt door mechanisatie, nam de werkgelegenheid in de landbouw steeds verder af. De voedingsmiddelenindustrie, inclusief toeleveranciers en afnemers, is door de jaren heen steeds meer centraal en grootschalig georganiseerd. De bedrijven bevinden zich steeds vaker in of nabij het stedelijk gebied. De bijdrage van boeren, coöperaties en de voedingsmiddelenindustrie aan een leefbaar platteland is daardoor tegenwoordig veel minder groot en vanzelfsprekend dan voorheen. De regionale economie steunt in grote mate op andere sectoren, zoals zorg, overheid, dienstverlening, handel, vervoer en horeca. Door al deze veranderingen gaat het adagium ‘gaat het goed met de boer, dan gaat het goed met het platteland’ veel minder op dan voorheen.

Tot slot is ook de groeiende ‘landschapspijn’ (De Boer, 2017 in Janssen, 2024) die veel mensen voelen door de alsmaar doorgaande schaalvergroting en intensivering van de landbouw een probleem. Een specifiek vraagstuk daarbij zijn de agrarische gebouwen (stallen, schuren, loodsen) die niet langer voor landbouwdoeleinden worden gebruikt als boeren stoppen, bedrijven krimpen of worden overgenomen. Leegstand van deze ‘vrijkomende agrarische bebouwing’ (VAB) zorgt voor verloedering en verrommeling, veiligheids- en milieuproblemen en criminaliteit.

Keuzes voor een vitaal landelijk gebied met sociaal-economisch toekomstperspectief

Om het landelijk gebied vitaal te houden zijn keuzes nodig over de (versterking van de) economische structuur, de aanwezigheid van en toegang tot voorzieningen en de ondersteuning van gemeenschappen. De toekomst van de landbouw bepaalt mede de sociaal-economische vitaliteit van het platteland. In gebieden waar intensieve voedselproductie domineert, zal de vitaliteit veel meer een losstaande opgave zijn. In gebieden waar extensieve voedselproductie centraal staat, kunnen deze opgaven worden gecombineerd. Nieuwe verdienmodellen voor landbouwbedrijven, zoals ecosystemendiensten, streekproducten, zorgboerderijen en agrotourisme, bieden daar kansen toe. Deze vormen van landbouw zijn arbeidsintensiever en ook makkelijker te mengen met andere activiteiten in het landelijk gebied.



2.2.3 Hoofdoopgave 3: Ruimtevrage nationale opgaven

Strategische nationale opgaven genereren forse additionele ruimtevrage

Nederland heeft een groot aantal strategische nationale opgaven. Die leveren een forse vrage naar ruimte op. De exacte ruimtevrage hangt af van allerlei factoren en (beleids)keuzes.⁸ Maar er zal hoe dan ook ruimte moeten worden gevonden voor de 1,65 miljoen woningen die zijn voorzien voor 2050. Verder is er ruimte nodig voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland en de bossenstrategie, voor nieuwe bedrijventerreinen, voor de versterking van onze defensie, voor de productie, opslag en transport van duurzame energie en voor klimaatadaptatie en waterveiligheid. En niet in de laatste plaats: er is veel ruimte nodig voor de extensivering van de landbouw. Deze extra ruimteclaims vragen om beslissingen over de verdeling van de ruimte in het land: aan welke ruimtevrage wordt wel en niet voldaan. De Ontwerp-Nota Ruimte (VRO, 2025) geeft een eerste richting, maar veel opgaven en ruimtevragen vragen nog om nadere uitwerking.

Landbouw is belangrijkste ruimtegevende functie voor de nationale ruimtevrage

De landbouw is al decennialang de belangrijkste ruimtegevende functie, omdat inpoldering en (ontginning van) woeste gronden geen nieuwe ruimte meer bieden. Het areaal landbouwgrond is sinds het eind van de vorige eeuw met 10% afgenomen (CBS, 2025). Dit ging overigens niet gepaard met een krimp van de voedselproductie: in diezelfde periode steeg het

productievolume van de landbouw met 21% (PBL, 2023). De landbouw beslaat nu ongeveer twee derde van het landoppervlak in ons land (CBS, 2021). Door de ruimtevrage van andere functies ligt een verdere afname van het areaal landbouwgrond in ons land voor de hand.

Beperkt zicht op ruimtebehoefte vanuit de landbouw zelf

Een belangrijke vrage in het licht van de landbouw als ruimte gevende functie is de ruimtebehoefte van de landbouw zelf. Daarover staan nog veel vragen open en er is weinig materiaal voorhanden om die vragen te beantwoorden. Een goede analyse ontbreekt bijvoorbeeld van het strategische belang van verschillende deelsectoren en segmenten in de landbouw en wat dat betekent voor de ruimtebehoefte van de landbouw. Daarbij gaat het om vragen als de toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie, het innovatiepotentieel en de bijdrage aan het behoud van een open en groen cultuurlandschap en andere landschaps- en ecosysteemdiensten.

Samenhang tussen opgaven belangrijk aandachtspunt

Bij de nationale opgaven is niet alleen het aantal hectaren van belang, maar ook de onderlinge samenhang. Denk aan woningbouw: de locatie en de stedenbouwkundige opzet hebben bijvoorbeeld gevolgen voor de behoefte aan infrastructuur. Maar woningbouw brengt meer met zich mee: behoefte aan voorzieningen (zoals winkels en huisartsenposten), aan ruimte voor groen en recreatie, aan waterberging en waterveiligheid en aan ruimtelijke kwaliteit. Ook bij andere opgaven is er onderlinge samenhang en zijn er verschillende combinatiemogelijkheden.

⁸ In deel 2, paragraaf 2.4 presenteren we een overzicht van de belangrijkste ruimteclaims.



Keuzes: lokale en regionale inpassing maakt het lastig

Het zal vooral de lokale en regionale inpassing in het landelijk gebied zijn die de keuzes lastig maakt. Het gaat namelijk zowel om de fysiek-ruimtelijke als de sociaal-culturele inpassing. Welke zaken kunnen worden gecombineerd, welke juist niet? Waar laten we marktkrachten hun gang gaan en waar moet de overheid die beteugelen of bijsturen? En waar gaat het nationale belang boven het lokale, regionale of individuele belang?

2.3 Grondmarkt: deelmakten, prijssprongen en marktsignalen

Signaalwerking grondprijzen over maatschappelijke waarde van functies

Op de grondmarkt vindt de aan- en verkoop van grond plaats. Zoals op elke markt bepalen vraag en aanbod ook hier de prijs. Veel vraag naar grond bij een beperkt aanbod betekent een hoge grondprijs. De grondprijs die op de markt ontstaat zegt in principe iets over de maatschappelijke waarde van functies. Heeft een functie (bijvoorbeeld wonen) een hoge grondprijs, dan laat dat in theorie zien dat de maatschappij er een hoge maatschappelijke waarde aan toekent. Partijen zijn immers bereid om er veel voor te betalen. De praktijk is ingewikkelder, omdat de markt niet perfect werkt. Lucht-, water- en bodemvervuiling door landbouw- of industriële activiteiten (zogenoemde negatieve externe effecten) spelen bijvoorbeeld geen grote rol in de prijs van landbouwgrond of grond voor bedrijventerreinen. De maatschappelijke waarde van een goede lucht-, water- en bodemkwaliteit is

dus niet terug te vinden in de grondprijs. Anders gezegd: de grondprijzen overschatten de maatschappelijke waarde van landbouw en industrie.

De overheid speelt hierbij een belangrijke rol. Ze heeft met haar beleid veel invloed op hoe de prijzen op de grondmarkt tot stand komen. Die invloed heeft de overheid in de eerste plaats door het ruimtelijkeorderingsbeleid. Daarover gaat deze paragraaf. Maar ook allerlei ander overheidsbeleid voor grond beïnvloedt de werking en uitkomsten van de grondmarkt. Hierover gaat paragraaf 2.4.

Ruimtelijke ordening creëert deelmakten op de grondmarkt

De grondmarkt bestaat uit deelmakten voor verschillende functies. Er zijn markten voor agrarische grond, voor bedrijventerreinen, voor woningbouw en voor natuur. De deelmakten zijn een gevolg van het ruimtelijkeorderingsbeleid (Segeren, Needham & Groen 2005). De overheid wijst met dat beleid specifieke plekken en gebieden aan voor verschillende functies, zoals wonen, industrie, kantoren, landbouw of natuur. De overheid stuurt hiermee op het grondgebruik. Dat doet ze onder meer om de hierboven genoemde negatieve externe effecten tegen te gaan (Bruinsma & Koomen, 2022). Het ruimtelijkeorderingsbeleid wordt ingezet in samenhang met milieubeleid. Voorbeelden van milieubeleid zijn normen en verboden om schadelijke activiteiten tegen te gaan, of subsidies om activiteiten schoner uit te voeren. Met het ruimtelijkeorderingsbeleid, en de deelmakten die daar het gevolg van zijn, heeft de overheid grote invloed op de werking en uitkomsten van de grondmarkt. De functie die de overheid toewijst aan een perceel grond bepaalt in hoge mate hoe de grond mag worden gebruikt. Dat bepaalt op



zijn beurt de mogelijk te behalen financiële opbrengsten en daarmee de grondprijs.

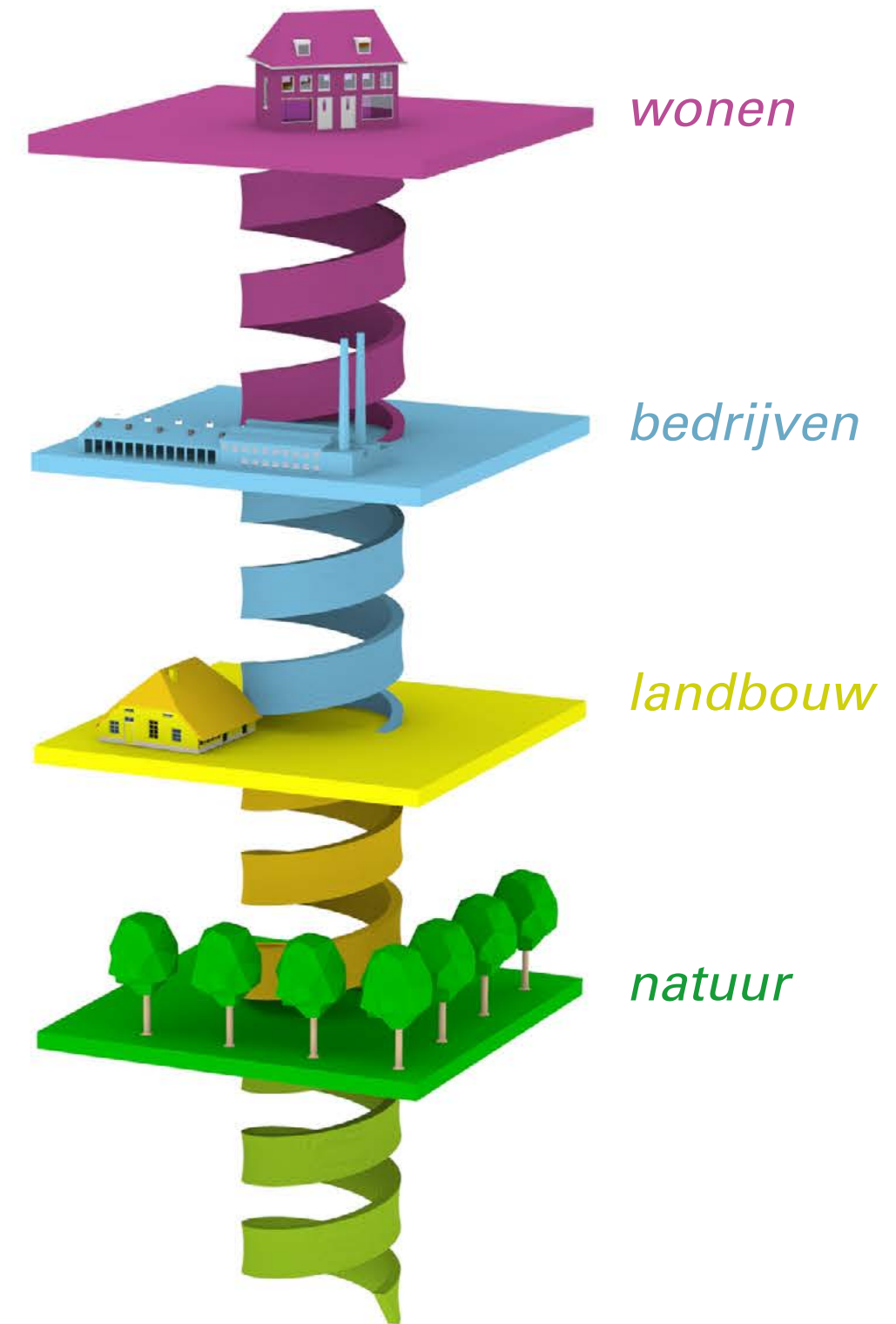
Prijsverschillen tussen deelmarkten

Elke deelmarkt heeft andere kenmerken en prijzen, zie figuur 2. Natuurgrond heeft doorgaans de laagste prijs; de prijs van agrarische grond is hoger door de opbrengsten van de landbouwproductie. Grond voor woningbouw heeft de hoogste prijs, door het hoge opbrengend vermogen van woningen. Deze prijsverschillen geven een beeld van de maatschappelijke waarde van verschillende soorten grond, zoals hierboven beschreven. Wel is dat beeld vertekend door de hierboven beschreven marktimperfecties en overheidsbeleid. De schaarste die de overheid creëert met het ruimtelijkeorderingsbeleid beïnvloedt de prijzen. Hiermee 'rantsoeneert' de overheid immers de hoeveelheid grond die beschikbaar is voor verschillende functies.

Loterij-effect bij functieverandering

Als er weinig grond is voor een bepaalde functie, zoals woningbouw, sorteren spelers op de grondmarkt voor op een functiewijziging. Ze gokken er dan op dat bepaalde grond zal worden gebruikt om woningen op te bouwen. Bij een functiewijziging verandert de waarde van de grond. Uiteraard nemen de spelers die gok vooral als ze een waardestijging verwachten.

Figuur 2: Grondprijs



Alleen al het vermoeden van een functiewijziging naar een functie die meer opbrengt, leidt tot waardestijging van de grond. Dat is een stimulans om vroegtijdig grond aan te kopen. In de praktijk betreft dat vrijwel altijd agrarische grond. In de markt heten dit ‘warme gronden’. De winsten die hier behaald kunnen worden, ontstaan door het zelfrealisatiebeginsel.⁹ De grondeigenaar profiteert daarvan. We noemen dit het ‘loterij-effect’. Deelname aan deze loterij kent weinig financiële risico’s, omdat agrarische grond zelden in waarde daalt. Bovendien hoeft er (zolang de grond een agrarische functie heeft) geen inkomstenbelasting betaald te worden over de waardestijging. Vanuit maatschappelijk oogpunt is er echter wel iets aan de hand. Winsten die voortkomen uit functiewijziging door de overheid gaan naar de grondeigenaar, verliezen worden betaald door de samenleving. Want als de overheid besluit de functie te veranderen van agrarisch in natuur, en de waarde dus daalt, wordt de eigenaar financieel gecompenseerd.

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de verschillende vormen van overheidsbeleid en hun uitwerking op de grondmarkt.

⁹ Wie eigenaar is van grond, heeft recht op zelfrealisatie. Het betekent ‘dat een eigenaar gerechtigd is om zelf de op de eigendom rustende publiekrechtelijke bestemming te realiseren’. Als de overheid deze ontwikkeling, bijvoorbeeld de bouw van woningen of kantoren, wil afdwingen moet zij overgaan tot onteigening (Delden & Lucassen, 2023).

2.4 Overheidsbeleid rond grond en effect op keuzes van grondeigenaren en -gebruikers

In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft om te sturen op de keuzes die grondeigenaren en grondgebruikers maken. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar agrarische grond. We gaan achtereenvolgens in op: de vier verschillende overheidsrollen rond grond (2.4.1), juridische kaders voor grondgebruik (2.4.2), subsidies en andere financiële regelingen (2.4.3), fiscale regels voor grondeigendom (2.4.4), grondinstrumenten (2.4.5) en tot slot op een samenhangende inzet van al deze instrumenten (2.4.6).

2.4.1 Vier overheidsrollen rond grond

Hieronder lichten we vier rollen van de overheid op de grondmarkt toe. Daarmee heeft de overheid invloed op het grondeigendom en grondgebruik in Nederland. In deel 2 gaan we hier uitgebreider op in.

De overheid als marktmeester

In de rol van marktmeester bepaalt de overheid de spelregels op de markt en handhaaft ze die. De overheid regelt bijvoorbeeld dat transacties transparant verlopen en dat de mededingingsregels van toepassing zijn. Voorbeelden daarvan bij een grondtransactie zijn de verplichting van een notariële akte en inschrijving bij het Kadaster. Ook de regels rondom het eigendomsrecht komen voort uit de overheidsrol van marktmeester. In die rol bepaalt de overheid bovendien de regels waarmee de overheid kan ingrijpen op de grondmarkt. Dit betreft de inzet van de grondinstrumenten, zoals het voorkeursrecht, onteigening, wettelijke herverkaveling, kavelruil



en kostenverhaal¹⁰. Het toetsen van de prijzen en voorwaarden van pacht-overeenkomsten door de grondkamer is een ander voorbeeld van de markt-meesterrol van de overheid.

De overheid als marktordenaar

Als marktordenaar bepaalt de overheid wat waar in Nederland gebeurt. Op basis van het ruimtelijkeordeningsbeleid kent ze planologisch-juridische functies toe aan locaties en gebieden. Deze ordening van de ruimte leidt direct tot de ordening van de grondmarkt in deelmarkten. Deze deelmarkten bepalen voor een groot deel hoe de grondmarkt functioneert, zagen we in de vorige paragraaf.

De overheid als marktbeïnvloeder

In de rol van marktbeïnvloeder oefent de overheid invloed uit op het gebruik van grond. Dit doet ze ten eerste met juridische kaders, zoals milieuregels. Door die regels zitten er beperkingen aan het gebruik van de grond. In de tweede plaats oefent de overheid invloed uit met subsidies, onder andere uit het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid. En ten derde met regels voor de fiscale behandeling van grond, waaronder verschillende belastingvrijstellingen.

De overheid als marktspeler

In de rol van marktspeler is de overheid zelf grondeigenaar, koper en verkoper van grond. In veel gevallen wil zij daarmee specifieke

maatschappelijke doelstellingen bereiken, zoals woningbouw, natuur, defensie of waterveiligheid.

2.4.2 (Juridische) regels voor grondgebruik vaak verkokerd en weinig op maat

In deel 2, hoofdstuk 3 lichten we de belangrijkste juridische instrumenten toe die de overheid tot haar beschikking heeft om het (agrarisch) grondgebruik te beïnvloeden. Kijkend naar het gebruik van deze instrumenten vallen ons twee zaken op.

Verkokerde juridische kaders vergroten complexiteit en verlagen effectiviteit

De opgaven om natuur en landbouw met elkaar in balans te brengen in het landelijk gebied zijn groot en complex. Daarvoor zijn duidelijke juridische regels nodig, die bescherming van de fysieke leefomgeving in brede zin mogelijk maken. De Omgevingswet vormt daarvoor de basis, met regels voor de bescherming van milieu, natuur, bodem en water. Daar bovenop zijn er specifieke wetten voor de omgang met bijvoorbeeld meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. In de praktijk is er vaak sprake van verkokerde regelgeving. Regels voor een kwestie die al lang in beeld is, worden aangescherpt als die kwestie ineens urgent wordt. Een voorbeeld daarvan zijn de stikstofregels, waarvoor momenteel veel aandacht is. Deskundigen voorzien op korte termijn ook forse knelpunten met de Kaderrichtlijn Water (zie Rli, 2023), onder andere door het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De stapeling van steeds weer nieuwe, vaak op één probleem gerichte, regelgeving, heeft geleid tot verkokering en tegenstrijdige regels en botsende beleidsinstrumenten van verschillende overheden (WUR 2023).

¹⁰ In hoofdstuk 3 van deel 2 worden deze begrippen toegelicht.



Die bemoeilijkt zowel het werk van (agrarische) bedrijven als de controle daarop door overheden. De juridische regels werken daardoor vaak niet goed genoeg.

Gebiedsgericht variëren met milieueisen kan, maar gebeurt weinig

Leefomgevingsvraagstukken zijn niet overal hetzelfde. In sommige gebieden is het bodem- en watersysteem of de natuur kwetsbaarder dan elders. Met milieuregels kan de overheid daarom maatwerk toepassen. De Omgevingswet biedt hiervoor verschillende mogelijkheden. Voorbeelden daarvan zijn maatwerkregels en -voorschriften, bestuurlijke afwegingsruimte via het ‘milieumengpaneel’ en ‘vergunningen’ voor afwijking. Toch zijn overheden terughoudend met het leveren van maatwerk. Dat gold al onder het Activiteitenbesluit Milieubeheer, zoals dat sinds 2008 van toepassing was (RHDHV, 2013). We hebben geen aanwijzingen dat dat sinds de invoering van de Omgevingswet anders zou zijn. Verschillende factoren vormen een verklaring voor deze terughoudendheid:

- het belang dat overheden hechten aan rechtszekerheid en uniformiteit;
- hun onbekendheid met de maatwerkmogelijkheden;
- een gebrek aan kennis en capaciteit bij decentrale overheden voor een goede juridische en milieutechnische onderbouwing van maatwerkbesluiten.

2.4.3 Veel financiële regelingen intensiveren gebruik agrarische grond en drijven prijzen op

Subsidies voor de landbouw

Met verschillende financiële regelingen beïnvloedt de overheid het agrarisch grondgebruik. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU is hiervoor het belangrijkste beleids- en financieel kader. Nederland ontvangt in de periode 2023-2027 ongeveer € 1 miljard per jaar. Zo’n twee derde van de GLB-middelen gaat naar inkomenssteun in verschillende vormen (pijler 1). De andere middelen worden vooral ingezet voor verduurzaming en vernieuwing in de landbouw (pijler 2). Nationale overheden mogen GLB-gelden voor pijler 1 niet aanvullen. Zo wil de EU voorkomen dat boeren in rijke lidstaten hogere inkomenssteun krijgen dan in armere lidstaten. GLB-gelden in pijler 2 moeten juist nationaal worden gefinancierd. Hiermee wil de EU bevorderen dat lidstaten mede-eigenaar zijn van het beleid. Aanvullend op de Europese en nationale cofinancieringsmiddelen zijn er ook nationale regelingen. Het gaat om subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en incidentele stoppersregelingen (landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties). Voor een programma ‘Robots naar de boerenpraktijk’, dat in voorbereiding is, heeft het kabinet € 3,5 miljard gereserveerd. Ook de provincies hebben eigen subsidieregelingen voor de landbouw.

Subsidies voor de landbouw drijven de grondprijzen op

Al met al gaan er jaarlijks honderden miljoenen euro’s aan subsidies naar agrarische bedrijven in de vorm van inkomenssteun, stoppersregelingen



en innovatieregelingen. Deze subsidies vormen een financiële basis onder bestaande bedrijfs- en verdienmodellen. De inkomenssubsidies zijn gekoppeld aan het aantal hectares van een landbouwbedrijf. Boeren krijgen extra inkomenssteun voor activiteiten die positief bijdragen aan de biodiversiteit of de bodem- en waterkwaliteit (de Eco-regeling in pijler 1 van het GLB). Deelname aan subsidieregelingen is vrijwillig. Voor een deel van de boeren, in het bijzonder de grootschalige, voor internationale markten producerende landbouwbedrijven, zijn de inkomenssubsidies niet noodzakelijk voor een rendabele bedrijfsvoering. Ze vergroten wel de financiële armslag en worden gebruikt om grond aan te kopen voor verdere schaalvergroting. Op die manier kapitaliseren de subsidies in de grond en jagen ze de grondprijzen aan.

Subsidies agrarisch natuurbeheer niet ingebed in langetermijnaanpak maatschappelijke landbouw

Een relatief klein deel van de GLB-subsidies gaat naar agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLB). Deze subsidies compenseren het verlies aan inkomen door de kosten van agrarisch natuurbeheer. Ze vergroten het opbrengend vermogen niet en zijn daarom in principe 'grondprijzneutraal'. Maar de ANLB-subsidies maken geen deel uit van een langetermijnaanpak voor ecosysteem- en landschapsdiensten. Daarom dragen ze maar beperkt bij aan de ontwikkeling van een financieel vol te houden verdienmodel voor de maatschappelijke landbouw. De door het kabinet voorgenomen structurele subsidie van €500 miljoen euro per jaar is wat dat betreft een stap in de goede richting. Maar ook die subsidie zou onderdeel moeten zijn van

een geïntegreerde aanpak, in samenhang met juridische, grond- en fiscale instrumenten (PBL, 2022).

Beëindigingsregelingen: stoppen zonder plan met ondoordachte effecten op grond

De miljarden euro's die beschikbaar zijn voor de vrijwillige stoppersregelingen dragen op zichzelf bij aan een vermindering van de stikstofneerslag in de buurt van stikstofgevoelige natuurgebieden (Algemene Rekenkamer, 2025). Maar de regelingen hebben onbedoelde effecten op de grondmarkt. De regelingen bieden bedrijven financiële compensatie als ze hun emissie- en/of productierechten (zoals stikstofruimte of pluimveerechten) beëindigen. De grond blijft in handen van de eigenaar. Die kan er andere landbouwactiviteiten op ontplooien, bijvoorbeeld akkerbouw of bollen- of bomenteelt. Dat levert het risico op van nieuwe problemen voor de nabijgelegen natuur (bestrijdingsmiddelen, kunstmest). Bovendien is het juist voor grotere, moderne bedrijven aantrekkelijk om te stoppen, omdat zij veelal financieel gezond zijn en relatief veel stikstof uitstoten (FD, 2025). Zo blijven juist de kleinere, financieel minder gezonde en vaak ook minder innovatieve bedrijven over. Ook voor stoppende rundveehouders komt er extra geld beschikbaar. Fiscale regels dragen eraan bij dat dit geld veelal wordt geïnvesteerd in grond (zie volgende paragraaf). Dit heeft extra prijsopdrijvende effecten op de grondmarkt als gevolg, waardoor andere boeren van de grondmarkt worden verdrongen.



2.4.4 Fiscale regelingen maken investeren in en aanhouden van grond aantrekkelijk

Grondeigenaren genieten opgeteld jaarlijks honderden miljoenen euro's aan fiscale voordelen.¹¹ Dit geldt in het bijzonder voor eigenaren van landbouwgrond, maar ook voor andere functies zijn er belastingvoordelen te behalen door slim gebruik te maken van de regels. Onafhankelijk onderzoek is kritisch over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van verschillende fiscale regelingen voor grond.¹² Dat betekent dat het vanuit publiek oogpunt gerechtvaardigd is om te bekijken of deze vrijstellingen moeten worden gehandhaafd. Mocht de overheid besluiten regelingen af te schaffen, dan is een overgangperiode in veel gevallen gewenst. De belangen van degenen die gebruikmaken van de regelingen, zijn namelijk vaak groot.

Investeren in en aanhouden van grond fiscaal aantrekkelijk en voor velen een pensioenvoorziening

Verschiedende regelingen voor landbouwgrond maken het aantrekkelijk te investeren in grond en om grond aan te houden. Zo is agrarische grond vrijgesteld van de overdrachtsbelasting (die 10,4% bedraagt in 2026). Bovendien geldt de landbouwwijstelling (LBV). Die houdt in dat de eigenaar

¹¹ Dit is de optelsom van de landbouwwijstelling (€ 2,1 mrd), de BOR (€ 700 miljoen) en de Vrijstelling overdrachtsbelasting landbouwgrond (€ 279 miljoen) in de Miljoenennota 2025. Het bedrag van de landbouwwijstelling betreft een theoretische belastingopbrengst. De meerwaarde op landbouwgrond wordt pas zichtbaar bij een transactie (verkoop, beëindiging, inbreng). Er is dus géén jaarlijks terugkerende belastingstroom die wordt kwijtescholden. Het bedrag is een raming van in totaal gemiste belastinginkomsten, geen jaarlijks bedrag dat het Rijk echt 'kwijt' is. De andere posten zijn wel jaarlijkse kasbedragen die de schatkist misloopt. Zie ook voetnoot 14.

¹² Het gaat in het bijzonder om de landbouwwijstelling, de vrijstelling van onroerendezaakbelasting voor cultuurgrond en de vrijstelling van overdrachtsbelasting. Zie bijvoorbeeld CPB (2022), Financiën (2023) en SEO (2024); in paragraaf 3.4 van deel 2 wordt uitgebreider ingegaan op de fiscale regels en de evaluaties hiervan.

van landbouwgrond bij verkoop geen winstbelasting betaalt over de waardevermeerdering van de grond zolang het landbouwgrond blijft. Ook is er een regeling die overdracht van grond tussen eigenaren vereenvoudigt en zo herinrichting van een gebied makkelijker maakt: de mogelijkheid om grond te ruilen (kavelruil). Alleen het financiële resultaat van een dergelijke ruil, waarbij tenminste drie partijen betrokken moeten zijn, komt in de winst- en verliesrekening terecht.¹³ Voor overdracht tussen generaties (via schenking of vererving) geldt bovendien de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR), die een vrijstelling van 100% betekent over de eerste € 1,5 miljoen en 75% daarboven.¹⁴ Door de combinatie van verschillende belastingregels, vrijstellingen en definities die de Belastingdienst hanteert, kan het bij een enkele bedrijfsopvolging van een agrarisch bedrijf om forse bedragen aan niet-belaste winst gaan.

De huidige belastingregels maken het aantrekkelijker om landbouwgrond in eigendom te houden of te ruilen, dan het bedrijf te beëindigen en de grond te verkopen. Als een eigenaar van landbouwgrond zijn bedrijf beëindigt, wordt de waarde van het bedrijf namelijk omgezet in persoonlijk vermogen. Daarover moet belasting betaald worden. Hij kan ook de (veehouderij) activiteiten staken en de grond in bedrijfseigendom houden.¹⁵ De grond kan dan verhuurd worden of het werk uitbesteed worden aan een loonwerker.

¹³ De gedachte achter deze regeling is dat zo wordt bijgedragen aan een betere structuur van landbouwgrond, waardoor het aantal verkeersbewegingen kan worden verminderd en menskracht en machines efficiënter kunnen worden ingezet.

¹⁴ Hoewel de BOR niet specifiek gericht is op de landbouw, maken landbouwbedrijven er wel relatief veel gebruik van: bijna 80% van het totale belastingvoordeel slaat neer in deze sector (CPB, 2022).

¹⁵ Of onderbrengen in een rechtspersoon, zoals een besloten vennootschap.



De eigenaar betaalt dan alleen belasting over huur- en pachtinkomsten. Dat scheelt heel veel belastingafdracht.

Daar komt nog een belangrijk motief bovenop om landbouwgrond aan te houden: de meeste boeren hebben geen aparte pensioenvoorziening. Hun grond, die gedurende hun werkzame jaren in waarde stijgt, vormt hun oudedagsvoorziening. Een parallel dient zich aan met het ontbreken van een pensioenstelsel voor de huisartsen in de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw. Zie onderstaand kader.

Ervaringen pensioenvoorziening huisartsen

In de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw was het ontbreken van een pensioenstelsel voor de huisartsen een probleem voor de continuïteit van de huisartsenzorg. Het pensioen van stoppende huisartsen werd tot die tijd opgebracht door jonge artsen die hun praktijk overnamen en daarvoor goodwill betaalden. Dit werd steeds minder betaalbaar voor jonge artsen. Hierdoor dreigde een groot maatschappelijk probleem. Dat werd uiteindelijk opgelost door invoering van een verplichte beroepspensioenregeling voor huisartsen. Hierdoor verdween de financiële drempel voor nieuwkomers en kwam er een financiële oplossing voor uittreeders.

Door investeringen in grond blijven productieverhogende investeringen in de landbouw uit

In algemene zin geldt dat – om minder belasting te hoeven betalen – een ondernemer het beste kan investeren in zijn bedrijf. Specifieke regelingen, zoals de Herinvesteringsreserve (HIR), stimuleren dit ook. Voor boeren is

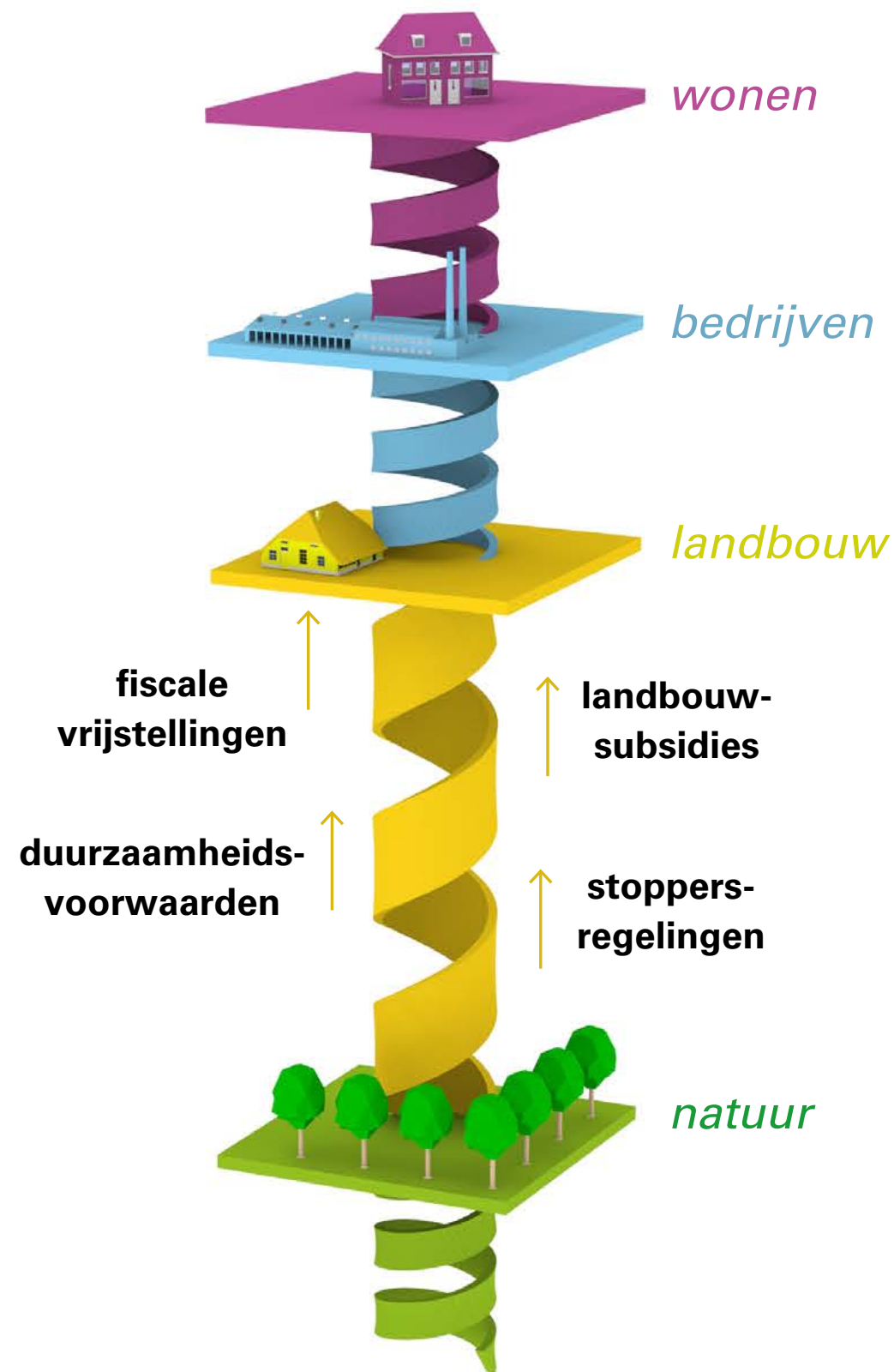
daarbij het financieel rendement op investeringen in grond vaak goed en zeker (gemiddeld 3% boven inflatie in de afgelopen decennia). Het bezit van extra grond vergroot bovendien het rendement op bestaande bedrijfsmiddelen (zoals machines, schuren, arbeid). Als landbouwgrond in waarde stijgt, wordt de meerwaarde ook niet belast (zolang de grond als bedrijfsmiddel in de agrarische onderneming blijft). Het financiële rendement van het bedrijf wordt wel belast. Vanuit publiek perspectief rijst hier een vraag: zouden investeringen in innovatie van de andere bedrijfsmiddelen niet veel meer maatschappelijk rendement opleveren? Zulke investeringen bevorderen immers de productiviteit en de concurrentiekracht en kunnen de milieudruk verlagen. Het geldt dat bedrijven in grond steken kunnen zij niet investeren in bijvoorbeeld robotisering of precisielandbouw. Bovendien maken investeringen in grond de grond duurder. Daardoor hebben bedrijven een suboptimale bedrijfsgrootte en daardoor weer een minder goed verdienmodel.

Fiscale behandeling grond versterkt lage grondmobiliteit en belemmert toetreding nieuwe spelers

Jaarlijks verwisselt zo'n 3,6% van alle landbouwgrond van eigenaar; dit wordt de grondmobiliteit genoemd. Dit percentage is laag, economen spreken van een 'dunne markt'. Een belangrijke reden voor de lage grondmobiliteit en het aanhouden van grond is de fiscale behandeling van grond, zoals hiervoor beschreven. Bovendien zijn er fiscale redenen om grondtransacties buiten de grondmarkt te laten plaatsvinden (kavelruil, bedrijfs-overdracht). Hierdoor komt grofweg de helft van de vrijkomende agrarische grond niet op de vrije markt terecht (Kadaster, 2025). Dit benadeelt nieuwe



Figuur 3: Overheidsfactoren die de grondprijs beïnvloeden



toetreders tot de grondmarkt, zoals jonge boeren en maatschappelijke initiatieven en collectieven zoals Land van Ons en Aardpeer. Figuur 3 laat zien hoe verschillende overheidsfactoren de prijzen voor agrarische grond opstuwten.

2.4.5 Grondinstrumenten: resultaten boeken vergt inzet, lef en doorzettingsvermogen

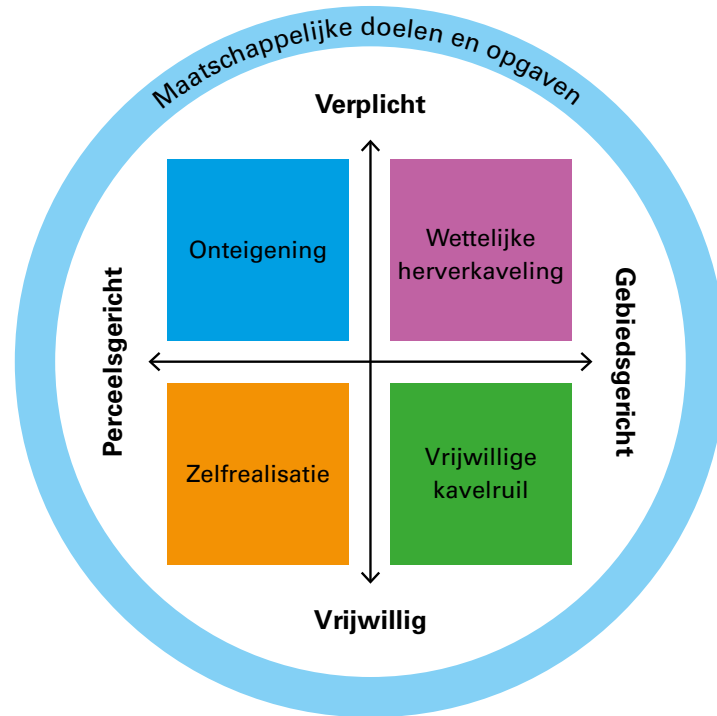
In het landelijk gebied kunnen overheden verschillende publieke doelen hebben. Denk aan een betere landbouwstructuur, waterhuishouding, natuurontwikkeling of de aanleg van (energie- of vervoers)infrastructuur en woonlocaties. Dat vraagt in veel gevallen om veranderingen in de inrichting van een gebied. Om die veranderingen te bereiken heeft de overheid verschillende instrumenten tot haar beschikking. Daaronder zijn wettelijke herverkaveling, kavelruil, grondverwerving op vrijwillige basis, onteigening en voorkeursrecht. In deel 2 lichten we die nader toe.

Grondstrategieën: combinaties van vrijwillig en perceelgericht versus verplicht en gebiedsgericht

De overheid beschikt met de Omgevingswet over een goed gevulde koffer met grondinstrumenten (Het PON & Telos, 2025). Om die instrumenten succesvol en met kennis van zaken te gebruiken, is een grondstrategie nodig. Daarin bepalen overheden hun rol, welke grondinstrumenten ze willen inzetten en op welke manier (Rekenkamer Oost-Nederland, 2025). Grofweg kunnen we vier typen grondstrategieën onderscheiden. Die verschillen onder meer in de mate van vrijwilligheid van de ingezette instrumenten. Ook worden ze op een ander schaalniveau gebruikt, zie figuur 4.



Figuur 4: Vier typen grondstrategieën in het landelijk gebied



bron: Het PON & Telos (2025)

Bij relatief overzichtelijke en ‘enkelvoudige’ opgaven, zonder hoge urgentie, kan een *perceelgerichte* grondstrategie op basis van vrijwilligheid voldoende zijn. Voor complexere en meervoudige opgaven op gebieds-niveau is meestal medewerking nodig van meerdere grondeigenaren. Dan is een gebiedsgerichte grondstrategie logisch. Om de doelstellingen van een *gebiedsgerichte* grondstrategie te halen, bieden meer verplichtende grondinstrumenten meer zekerheid (De Ruyter, 2023; Overwater, 2023). De verschillende strategieën hoeven elkaar niet uit te sluiten. Ze kunnen alle vier, gelijktijdig of na elkaar, in gebiedsprocessen worden gebruikt.

Rijksrol: wel weer meer ambitie, maar verzwakte positie

Bij de inrichting van het landelijk gebied is het Rijk de afgelopen decennia een steeds minder grote rol gaan spelen (Kadaster 2022). In 2007 werd de Wet inrichting landelijk gebied (vaak aangeduid als de Wilg¹⁶) ingevoerd. Sindsdien ligt het initiatief om instrumenten voor landinrichting in te zetten bij de provincies. Eerst stuurde en investeerde het Rijk nog op hoofdlijnen mee (Agenda Vitaal Platteland, Investeringsbudget Landelijk Gebied). Maar met de decentralisatie van het natuurbeleid in 2011 kwamen veel rijkstaken te vervallen. Het rijksgrondbezit van het Bureau Beheer Landbouwgronden werd overgedragen aan de provincies; de Dienst Landelijk Gebied verdween. De laatste jaren nemen de plannen en wensen van het Rijk voor het landelijk gebied weer toe. Dat blijkt uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (2022), het Transitiefonds (2020) en het programma Ruimte voor Natuur en Landbouw (2025). Maar de positie van het Rijk is ernstig verzwakt: het grondbezit van het Rijk is sterk afgenomen en het initiatief voor herinrichting van gebieden ligt voor een groot deel bij medeoverheden.

Vrijwilligheid alleen brengt oplossingen voor complexe gebiedsopgaven niet dichterbij

Overheden zijn voorzichtig met het gebruik van grondinstrumenten die partijen verplichten. Voorbeelden daarvan zijn wettelijke herverkaveling, onteigening en het vestigen van een voorkeursrecht op grond. Overheden geven de voorkeur aan vrijwillige kavelruil. In het geval van grondaankopen

¹⁶ De Wilg is tegenwoordig onderdeel van de Omgevingswet.

kiezen ze liever voor minnelijke verwerving, dat wil zeggen vrijwillige verkoop. Dit werkt voor enkelvoudige opgaven prima. Maar voor complexe opgaven is die voorzichtigheid vaak een hindernis. De overheid boekt daarmee geen resultaat dat op de lange termijn meerwaarde heeft. De voorkeur voor vrijwilligheid komt mede voort uit ervaring. Wettelijke herverkaveling kende namelijk vaak lange doorlooptijden en riep veel emoties op bij betrokkenen (Het PON & Telos, 2025). Ook bij onteigening en het vestigen van voorkeursrecht was dit het geval. Wij zien dat de nieuwe generatie agrarische ondernemers dit verleden veel minder met zich meedraagt. Hun houding tegenover verplichtende instrumenten is zakelijker en pragmatischer. Immers: ‘verplichting geeft richting’ en dus zekerheid over waar je aan toe bent. Dat biedt meer voordelen dan een lange periode van onzekerheid, zoals veel boeren nu ervaren. Een andere factor die een rol speelt is dat sommige (decentrale) overheden te weinig kennis hebben van verplichtende instrumenten. Ook de vrees voor hoge kosten van schadeloosstellingen bij onteigening speelt een rol, zie het volgende punt.

Te weinig oog voor synergie van gecoördineerde inzet vrijwillige en verplichte instrumenten

Overheden hebben niet altijd voldoende oog en begrip voor de synergie die zij kunnen behalen door vrijwillige en verplichtende grondinstrumenten in samenhang in te zetten (Het PON & Telos, 2025). Ook hebben ze te weinig oog voor het belang van goed samenspel tussen verschillende overheden (gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk). Onteigening kan bijvoorbeeld een strategisch middel zijn om de kans op het bereiken van minnelijke overeenstemming te vergroten; dit blijkt in de praktijk in ongeveer 95% van

de gevallen te lukken (Overwater & Van Delden, 2023). Bovendien kunnen overheden zo ook hoge kosten voor beëindigings- en uitkoopregelingen voorkomen (Overwater & Van Delden, 2023).

2.4.6 Samenhangend grondbeleid: mix van instrumenten en regels in interbestuurlijke afstemming

Van grondstrategieën naar integrale realisatiestrategieën

Een effectieve aanpak van de maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied vraagt om een samenhangende inzet van alle instrumenten waarmee de overheid kan sturen op het grondgebruik. Overheden kunnen tegelijkertijd juridische, financiële en grondinstrumenten gebruiken om de keuzes van grondeigenaren en -gebruikers te beïnvloeden. Bij de complexe opgaven in grote delen van het landelijk gebied horen integrale realisatiestrategieën. De overheid kan die ontwikkelen door de hierboven beschreven grondstrategieën te combineren met juridische en financiële instrumenten. Zo kan zij een mix van meer verplichtende en vrijwillige instrumenten inzetten op perceel- en bedrijfsniveau. Dat helpt om duidelijkheid en perspectief te bieden aan grondeigenaren en -gebruikers. Die kunnen zo een afgewogen keuze maken voor innovatie, verandering van hun bedrijfs- of verdienmodel, of voor verplaatsing of beëindiging van hun bedrijf. Zij moeten er dan wel op kunnen vertrouwen dat de overheid de verschillende instrumenten gecoördineerd en consistent inzet over een langere periode (Het PON & Telos, 2025).



Integrale instrumentenmix vraagt om interbestuurlijke afstemming

Om een mix van wettelijke regels, belastingen en subsidies en grondinstrumenten effectief en integraal te kunnen inzetten, moeten overheidslagen met elkaar afstemmen. Ze moeten als één overheid optrekken om de stapeling van vraagstukken aan te pakken. Door juridisch vast te leggen wat in bepaalde gebieden wel en niet is toegestaan, kunnen ze bijvoorbeeld sturen op gewenst grondgebruik. Daarvoor moeten zij afspreken wie welke regels opneemt in omgevingsvisies, -programma's, -plannen en -verordeningen. Zo krijgen grondeigenaren, en omliggende ondernemers, bewoners en terreinbeheerders duidelijkheid. Ook hier geldt: 'verplichting biedt richting'. Duidelijkheid helpt grondeigenaren en grondgebruikers weloverwogen keuzes te maken op bedrijfs- en perceelniveau (Het PON & Telos, 2025).

2.5 Invloed van niet-overheidsfactoren op de keuzes van grondeigenaren en grondgebruikers

Overheden hebben dus invloed op de keuzes van grondeigenaren en grondgebruikers. Dat geldt zeker zo sterk voor allerlei marktpartijen. Boeren hebben te maken met (internationale) concurrentie op de markten voor landbouwproducten, de eisen van ketenpartijen (voedselindustrie, retail) en financiers (banken, private investeerders) en de wensen van consumenten. Deze marktinvloeden samen leiden vaak tot lage marges. Die zetten boeren op hun beurt aan tot intensief grondgebruik. In deel 2 hoofdstuk 1 lichten we dit nader toe.

Grondeigenaren en grondgebruikers laten zich bij hun keuzes ook beïnvloeden door hun sociale omgeving en hun persoonlijke situatie. Daarbij horen bijvoorbeeld hun ambities, drijfveren, leeftijd, gezinssituatie en financiële positie. Er bestaan heel veel verschillende typen grondeigenaren in Nederland. Zo is ongeveer de helft van de grond in Nederland in bezit van particulieren. De andere helft is in handen van overheden, natuurorganisaties, bedrijven en overige maatschappelijke en private organisaties. Zij verschillen sterk in hun doelstellingen en ambities en maken daarom andere keuzes, zie kader.

Voorbeelden van de keuzeomgeving van verschillende typen eigenaren

Er zijn zeer uiteenlopende typen eigenaren van agrarische grond.

- Een boer die tegen zijn pensioen aan zit en relatief weinig eigen grond heeft, zal bij verkoop of verpachting van zijn grond waarschijnlijk vooral zijn pensioenzekerheid meewegen en mogelijk minder waarde hechten aan duurzaam grondgebruik.
- Een boerin met veel eigen grond en de ambitie om nog enkele decennia actief te zijn, zal investeren in modernisering van haar bedrijf en grond willen aankopen voor uitbreiding. Zij zal duurzaam willen intensiveren, zodat haar investeringen renderen. Zij is voorbereid op verder aangescherpte klimaat- en milieuwetgeving in de toekomst.
- Een stichting die al generaties een landgoed bezit en beheert en dit ook wil voortzetten, zal kiezen voor grondgebruik dat bijdraagt aan de kwaliteit van het landschap, de natuurwaarden en het behoud van cultureel erfgoed. Maatschappelijke diensten (natuur, recreatie,



biodiversiteit) wegen hier vaak zwaarder mee dan financieel rendement, zolang de exploitatie houdbaar blijft.

- Een particuliere investeerder die vermogen verkreeg bij verkoop van zijn ICT-bedrijf, zal landbouwgrond in de eerste plaats beschouwen als veilige investering en als middel om meer vermogen op te bouwen. Bij de één spelen vooral financiële overwegingen, zoals waarde stijging en fiscale voordelen; bij een ander wegen de maatschappelijke functies van de grond veel zwaarder.
- Een projectontwikkelaar die landbouwgrond aankoopt in de verwachting dat de functie wijzigt naar woningbouw of bedrijventerrein, zal de grond in de tussentijd kortlopend willen verpachten om zo zijn rendement te vergroten en flexibel te blijven.

Voor al deze eigenaren gelden dezelfde wettelijke regels en financiële en fiscale regelingen. Maar hun afwegingen en de keuzes die ze uiteindelijk maken, verschillen sterk.

2.6 Betekenis hoge agrarische grondprijzen voor de drie hoofdpogingen

De effecten van de hoge prijzen van agrarische grond vormen een belangrijke aanleiding voor dit advies. In deze paragraaf gaan we daarom in op de gevolgen van die prijzen voor de drie hoofdpogingen die we in paragraaf 2.2 hebben geschetst.

2.6.1 Hoge agrarische grondprijzen en de balans tussen natuur en landbouw

Hoge prijzen van agrarische grond hinderen extensivering van de landbouw

De hoge grondprijzen vormen vooral een belemmering voor natuurinclusieve en extensieve vormen van landbouw. Grootschalige, intensieve landbouwbedrijven kunnen ondanks de hoge prijzen van agrarische grond wel verduurzamen. Door de grote schaal waarop deze kapitaalintensieve, hoogproductieve bedrijven opereren, zijn hun investeringen sneller lonend. Zij kunnen duurzaam intensiveren binnen hun marktgerichte verdienmodel waarin lage kosten centraal staan (Smit et al., 2019 in WUR, 2022). Dat doen zij met investeringen in bijvoorbeeld gps, sensoren, ICT en robotisering.

Bedrijven die willen extensiveren hebben extra ruimte nodig. Dat is alleen op grote schaal mogelijk als gelijktijdig landbouwbedrijven stoppen en de vrijkomende grond binnen de landbouw blijft (zie ook Scholten et al., 2021 in WUR, 2022). Voldoende verdienen met een extensiever gebruik van de grond vraagt om lagere pachtprizen of (eenmalige) afwaardering van grond. Voor extensieve, natuurinclusieve landbouw geldt dit nog sterker. Die combineert landbouwproductie met natuurbeheer en produceert nog extensiever. Alleen bij initiatieven gericht op nichemarkten (zoals streekproducten) lukt het om dergelijke productie rendabel te maken. Maar in veel gevallen staat tegenover natuurinclusieve landbouw onvoldoende financiële beloning. Voor deze vormen van landbouw zijn de hoge prijzen van agrarische grond een belemmering.



2.6.2 Hoge agrarische grondprijzen en vitaliteit landelijk gebied

Grondprijzen belemmeren de toegang van jongeren en nieuwe toetreders tot de agrarische sector

Voor een rendabel grondgebonden landbouwbedrijf zijn al snel tientallen hectares grond nodig. Dat betekent dat jonge boeren of andere nieuwe spelers een miljoenenkapitaal nodig hebben om grond te kunnen kopen. De opbrengst van landbouwactiviteiten of natuurbeheer staat vaak niet in verhouding tot de aankoopprijs van de grond. Dat maakt toetreden voor starters zonder vermogen of familiegrond vrijwel onmogelijk. Boeren en anderen die al grond in eigendom hebben, profiteren van stijgende grondprijzen. Hun hogere vermogenspositie biedt meer zekerheid aan banken. Dat maakt financiering van uitbreiding voor hen gemakkelijker. 'Insiders' krijgen zo een sterkere positie, 'outsiders' blijven structureel op achterstand.

Naast jongeren hebben ook duurzame en coöperatieve initiatieven van burgers en bedrijven dit nadeel. Hun verdienmodellen zijn immers extensiever en leveren per hectare minder directe financiële opbrengst op. Bij hoge grondprijzen wordt het voor deze initiatieven vrijwel onmogelijk om grond te kopen zonder flinke externe steun of donaties.

2.6.3 Hoge agrarische grondprijzen en nationale ruimtelijke opgaven

Hoge prijzen van agrarische grond hinderen het realiseren van diverse ruimtelijke opgaven

De overheid koopt als marktspeler zelf (agrarische) grond aan om nationale ruimtelijke opgaven te realiseren, zoals natuur, defensie, energietransitie en waterveiligheid. Hoge grondprijzen maken dat de overheid óf meer budget nodig heeft om gronden aan te kopen, óf om compensatie te bieden bij onteigening of waardeverlies door wijziging van functie. Met dezelfde hoeveelheid financiële middelen kan de overheid dus minder resultaat halen.





3 CONCLUSIES

Het landelijk gebied staat voor drie grote maatschappelijke opgaven:

- de balans herstellen tussen landbouw en natuur;
- ruimte bieden voor nationale doelen zoals woningbouw, energieproductie, bedrijventerreinen, defensie en natuur; en
- het versterken van de vitaliteit van het platteland.

Veel van de oplossingen voor deze maatschappelijke opgaven hebben een relatie met grond omdat ze vragen om een ander grondgebruik. Bijvoorbeeld een minder intensieve landbouw om de schade aan de natuur te verminderen, of een functieverandering om woningen te bouwen of defensie terreinen aan te leggen. Het gaat bij dat veranderende grondgebruik vooral over agrarische grond. Niet alleen om de leefomgevingsvraagstukken die daar spelen, maar ook omdat landbouw in de praktijk nog vrijwel de enige functie in ons land is die (netto) ruimte kan geven.

In dit advies stellen we de vraag of en in welke mate de werking van de grondmarkt, met zijn lage grondmobiliteit en hoge grondprijzen, oplossingen voor maatschappelijke opgaven in de weg staat. En als dat het geval is: of de rol die de overheid op de grondmarkt speelt onderdeel is van het probleem of van de oplossing. De analyse brengt ons tot de volgende conclusies die in figuur 5 visueel worden samengevat.

3.1 Hoge grondprijzen en lage grondmobiliteit belemmeren effectieve aanpak maatschappelijke opgaven

De prijzen voor agrarische grond in Nederland zijn hoger dan ooit. Ook in internationaal opzicht zijn ze hoog. Die hoge prijzen hangen sterk samen met de grote vraag naar ruimte in Nederland. Ze zijn steeds minder een afspiegeling van het opbrengend vermogen van de landbouw zelf. De agrarische grondprijzen laten ook zien dat er geld is te verdienen aan een verandering van de functie van grond. Deze ontwikkeling is het sterkst rondom steden en dorpen, maar die zijn in Nederland nooit ver weg. Terwijl er veel vraag is naar grond, is er juist weinig aanbod. Er is sprake van een lage grondmobiliteit: er wordt relatief weinig grond verhandeld. Bovendien zijn de negatieve effecten op de leefomgeving van te intensief agrarisch grondgebruik onvoldoende verwerkt in de marktprijzen. De marktprijzen van agrarische grond zijn daardoor hoger dan de maatschappelijke waarde ervan.

We zien dat de hoge grondprijzen belemmeringen vormen voor de drie grote maatschappelijke opgaven in het landelijk gebied. Ten eerste krijgt extensievere landbouw hierdoor moeilijk voet aan de grond. Extensivering is in veel gebieden nodig om de ecologische schade van de landbouw te verminderen en om de wettelijk vastgestelde doelen te halen voor onder meer natuur, water en klimaat. De maatschappelijke kosten van deze bedrijfsmodellen liggen weliswaar lager, maar ze leveren financieel-economisch ook minder op. Dat hindert de verduurzaming van de landbouwsector en het noodzakelijke herstel van de natuur. In de tweede plaats

is de hoge grondprijs een barrière voor nieuwe toetreders tot de agrarische grondmarkt, waaronder jongeren. Dit houdt niet alleen de verjonging van de landbouwsector tegen. Ook de versterking van de vitaliteit van gemeenschappen in het landelijk gebied lijdt eronder. En ten derde vormen de hoge grondprijzen een belemmering voor het vinden van ruimte voor allerlei functies: van wonen, industrie en logistiek tot duurzame energie, defensie en natuur.

3.2 Overheid jaagt de grondprijzen en lage grondmobiliteit zelf aan

De overheid is mede debet aan de hoge agrarische grondprijzen. Ze jaagt op drie manieren de grondprijzen aan:

- *door onduidelijk en onvoldoende stringent omgevingsbeleid*
De raad constateerde eerder dat het ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland gefragmenteerd, weinig consistent en weinig richtinggevend is (Rli, 2021a). De planologische grenzen tussen verschillende functies zijn de afgelopen decennia steeds minder duidelijk geworden. Daardoor zijn verwachtingen over mogelijke functiewijzigingen een steeds grotere rol gaan spelen in de ontwikkeling van de prijs van agrarische grond. Als grond door het ruimtelijk beleid van functie verandert, kunnen grondeigenaren forse waardeinstijgingen boeken. Hierdoor is beleggen als reden om grond aan te houden of aan te kopen steeds belangrijker geworden. Dat geldt voor zowel boeren als voor partijen van buiten de landbouw (projectontwikkelaars, institutionele beleggers, private investeerders,



speculanten). Dit beleggings- of speculatiemotief wakkert de vraag naar grond verder aan en daarmee de grondprijzen.

- *door de fiscale behandeling van landbouwgrond*

De fiscale behandeling van landbouwgrond heeft een prijsopdrijvende werking en maakt het gunstig om grond langdurig in bezit te houden. Grond is waardevast en biedt daarom financiële zekerheid. Voor veel boeren vormt grondeigendom hun pensioenvoorziening. De fiscale regelingen waar het om gaat zijn de landbouwvrijstelling, de vrijstelling van overdrachtsbelasting en de vrijstelling van onroerendezaakbelasting. Een extra prikkel om grond zakelijk aan te houden, is de belasting op vermogen in privébezit. Daarbovenop komen nog gunstige fiscale regelingen, zoals de vrijwillige kavelruil, de herinvesteringsreserve (HIR) en de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). Daarmee kunnen boeren heffing van belasting grotendeels vermijden of uitstellen. Door deze fiscale prikkels komt er weinig grond op de markt en stijgen de grondprijzen.

- *door subsidies en andere geldstromen die in de grond kapitaliseren*

De overheid ondersteunt en stimuleert ontwikkelingen in de landbouwsector met een groot aantal subsidieregelingen. Denk aan inkomenssteun of innovatiesubsidies uit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), stoppersregelingen zoals de Landelijke beëindigingsregelingen in de veehouderij (LBV) en financiële compensatie bij waardedaling ('afwaardering') van landbouwgrond als die de functie natuur krijgt. Deelname aan deze regelingen is vrijwillig. Elke boer kan dus voor zichzelf bepalen of hij eraan meedoet. De extra inkomsten die boeren hiermee krijgen, 'kapitaliseren' vervolgens in de grond. De subsidies stellen bestaande bedrijven namelijk in staat grond aan te kopen

voor verdere schaalvergroting en dus hun positie op de grondmarkt te versterken.

De combinatie van deze drie soorten ingrepen van de overheid heeft als gevolg dat de marktprijzen van landbouwgrond hoger zijn dan het gebruik en de maatschappelijke waarde rechtvaardigen. Het zijn de bestaande, relatief grote en productieve landbouwbedrijven die een groot deel van de subsidies ontvangen. Bij veel subsidieregelingen wordt de subsidiegrondslag namelijk mede bepaald door de bedrijfsomvang. De zittende boeren profiteren van een stabiel, grotendeels fiscaal onbelast vermogensbezit in de vorm van grond. Ze komen bovendien in aanmerking voor vergoedingen uit stoppersregelingen. Nieuwe toetreders tot de markt van agrarische grond staan hierdoor extra op achterstand. Maatschappelijk wenselijke kansen worden daardoor gemist. Zeker als het gaat om jonge boeren en duurzame samenwerkingsverbanden (zoals coöperaties en burgerinitiatieven gericht op natuurinclusieve of andere vormen van maatschappelijke landbouw). Deze partijen hebben meestal namelijk beperkte financieringsmogelijkheden.

3.3 Overheid schiet zichzelf in de voet

Met interventies die de grondprijzen opdrijven schiet de overheid zichzelf in de voet, en op meer dan één manier.

In de eerste plaats dragen verschillende subsidies en fiscale regelingen minder dan gedacht of helemaal niet bij aan het doel waarvoor ze ooit zijn ingevoerd. Beleidsevaluaties van deze regelingen, onder meer van



de inkomenssteun en de landbouwwijziging, zijn kritisch op hun nut, doelmatigheid en/of doeltreffendheid. Van de inkomsten uit deze subsidies en regelingen schaffen boeren extra grond aan, de subsidies 'staan' daar vervolgens 'stil'. Ook dat komt de effectiviteit van regelingen niet ten goede. In de tweede plaats zit de overheid zichzelf dwars omdat er door de hoge grondprijzen meer overheidsgeld nodig is om grond aan te kopen. Die grond is bijvoorbeeld nodig voor uitbreiding van natuur of defensiegebied of voor woningbouw of infrastructuur.

In de derde plaats leiden hogere grondprijzen tot hogere kosten voor de overheid als door haar beleid de waarde van landbouwgrond daalt en ze die daling moet compenseren. Afwaardering vraagt dan om hogere compensatievergoedingen. Ook is er dan meer subsidie nodig om boeren een redelijke vergoeding voor de kosten van agrarisch natuur- en landschapsbeheer te kunnen geven.

3.4 Grondinstrumenten: te veel accent op vrijwillig en vrijblijvend

Ontwikkelingen in het landelijk gebied vragen in veel gevallen om ander grondgebruik en vaak ook om een nieuwe gebiedsinrichting. Provincies beschikken daarvoor in principe over een goed gevulde koffer met instrumenten. Daarin zitten vrijwillige en verplichtende maatregelen en maatregelen, gericht op individuele percelen en gebieden. Een goede inzet van instrumenten vraagt om een grondstrategie met heldere doelen. Die strategie moet rekening houden met de situatie van eigenaren en met gebiedskenmerken. Een aantal zaken valt op:

- Overheden zijn voorzichtig met het toepassen van verplichtende instrumenten, zoals wettelijke herverkaveling, onteigening en voorkeursrecht. Ze gebruiken liever vrijwillige kavelruil of minnelijke verwerving. Maar Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben moeite om op die manier voldoende gronden te vinden. Terughoudendheid van eigenaren van agrarische grond om grond aan overheden te verkopen speelt daarbij een rol. Op een vrije markt moet het je immers wel gegund worden.
- Overheden hebben niet altijd voldoende oog en begrip voor de synergie die zij kunnen behalen door vrijwillige en verplichtende grondinstrumenten in samenhang in te zetten. De dreiging van verplichtende instrumenten leidt in de meeste gevallen tot een schikking. Het starten van een onteigeningsprocedure leidt in ongeveer 95% van de gevallen alsnog tot onderlinge overeenstemming. De angst voor hoge afkoopsommen om schade voor grondeigenaren te compenseren is dus vaak niet gerechtvaardigd.
- Vrijwilligheid werkt vooral goed bij eenvoudige opgaven. Maar er zijn meervoudige, integrale oplossingen nodig voor de vele onderling samenhangende vraagstukken in het landelijk gebied. Als de overheid te weinig verplichtende instrumenten gebruikt, leidt dat tot oplossingen die niet optimaal zijn.

Vergelijken we het Nederlandse grondbeleid met dat van andere landen in Europa¹⁷, dan valt op dat vrijwel nergens anders de druk op ruimte zo groot is en tegelijkertijd het grondbeleid zo liberaal. In Nederland wordt

¹⁷ Zie deel 2, hoofdstuk 4

bijvoorbeeld niet getoetst of met grondtransacties publieke doelen voldoende worden behaald. Dat is anders dan in andere grote landbouwlanden als Frankrijk en Duitsland. Daar is het heel gebruikelijk dat de overheid een koopovereenkomst overneemt om doelen te halen op bijvoorbeeld het gebied van natuur, verkaveling of infrastructuur. De verkoper ontvangt de overeengekomen prijs, de beoogde koper gaat op zoek naar een andere bestemming voor het geld.

3.5 Grondmarkt belemmert brede welvaart landelijk gebied

De vitaliteit van gemeenschappen in het landelijk gebied staat al langer onder druk. Allerlei factoren spelen daarbij een rol. Denk aan de vergrijzing en het wegtrekken van jonge mensen in verband met werk en woonruimte, het afnemende voorzieningenniveau door schaalvergroting van allerlei voorzieningen (zoals scholen, zorg en winkels). Er is bovendien steeds minder sprake van een positieve relatie tussen landbouwactiviteiten en de vitaliteit van gemeenschappen in het landelijk gebied. De bijdrage van de landbouw aan de lokale economie is op de meeste plaatsen namelijk sterk afgenomen. Tegelijkertijd is de milieudruk van de landbouw op de natuur en de woonomgeving toegenomen. Doordat er veel minder mensen in de landbouw werken is ook de relatie met het verenigingsleven en het draagvlak voor publieke voorzieningen als scholen of huisartsen afgenomen. Doordat zij zelf de grondprijzen aanjaagt, remt de overheid tegelijkertijd de vernieuwing, verjonging en vergroening van de landbouw en het landelijk gebied. Het scheiden van functies draagt daar verder aan bij.

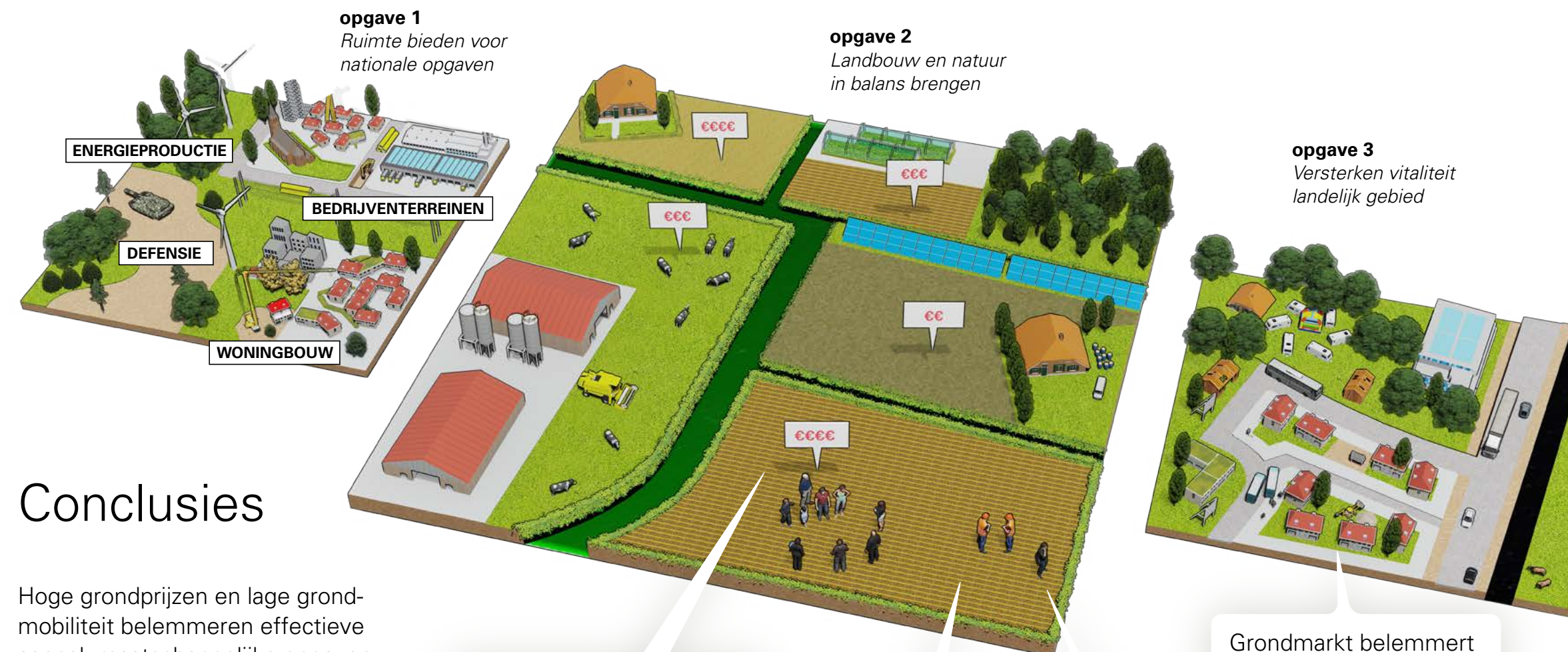
Dit alles belemmert de brede welvaart van het landelijk gebied. Deze ontwikkelingen hebben namelijk een negatieve invloed op de kwaliteit van de leefomgeving, het samenleven en de economie.



Figuur 5: Analyse en conclusies

Analyse

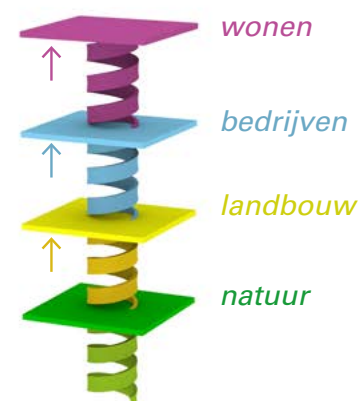
Het landelijk gebied staat voor drie grote maatschappelijke opgaven.



Conclusies

Hoge grondprijzen en lage grondmobiliteit belemmeren effectieve aanpak maatschappelijke opgaven

grondprijs



De overheid jaagt de hoge grondprijzen en lage grondmobiliteit zelf aan

Overheid schiet zichzelf in de voet

Grondinstrumenten: te veel accent op vrijwillig en vrijblijvend

Grondmarkt belemmert brede welvaart landelijk gebied



4 AANBEVELINGEN

4.1 Inleiding bij de aanbevelingen

We hebben in onze analyse laten zien dat hoge prijzen voor agrarische grond een belemmering vormen om grote maatschappelijke vraagstukken in het landelijk gebied op te lossen. Dat geldt voor de noodzakelijke extensivering van de landbouw en voor de versterking van de vitaliteit van het platteland. Het geldt ook voor het vinden van ruimte voor allerlei functies; van wonen, industrie en logistiek tot duurzame energie, defensie en natuur.

De overheid is mede debet aan de hoge landbouwgrondprijzen. De prijzen zijn al hoog door de grote vraag naar ruimte, ook van de overheid zelf, en een schaars aanbod ervan. Maar de overheid gooit nog eens extra olie op het vuur met onduidelijk ruimtelijkeordeningsbeleid, onvoldoende stringent milieubeleid, ruimhartige belastingvoordelen voor agrarische grond en ondoelmatige subsidies. De kans op een functieverandering en beleggingsresultaat maakt zo een steeds groter deel uit van de prijsontwikkeling van agrarische grond. Deze perverse prikkels creëren een vicieuze cirkel van te intensief landbouwkundig grondgebruik en hoge grondprijzen.

Om het landelijk gebied ook op lange termijn vitaal, leefbaar en aantrekkelijk te houden en duurzaam grondgebruik mogelijk te maken, is grootschalige herinrichting van het landelijk gebied noodzakelijk. Grondbeleid van overheden is een onmisbaar element in een succesvolle

herinrichtingsstrategie. We zien nu overheden grondbeleid inzetten in een poging de effecten te repareren van onvoldoende streng milieu- en ruimtelijkeordeningsbeleid. Ze tonen daarbij bovendien een voorkeur voor vrijwillige grondinstrumenten. Daarmee maken ze onvoldoende snelheid, gegeven de omvang van de opgave.

De aanbevelingen die wij in dit hoofdstuk doen hebben daarom niet alleen betrekking op het grondbeleid van overheden. Ze gaan ook over het bredere overheidsbeleid rond grond: het omgevingsbeleid, het fiscaal beleid en het subsidiebeleid. De lijn in de opbouw van onze aanbevelingen is als volgt:

- Haal in de eerste plaats de prikkels uit de fiscale regels en subsidies die nu de stijging van de prijzen van agrarische grond onnodig en ondoelmatig aanjagen. Deze eerste aanbeveling richten we primair op de Rijksoverheid (aanbeveling 1).
- Maak in de tweede plaats onderscheid tussen gebieden waar voedselproductie de hoofdzaak is en gebieden waar voedselproductie gemengd wordt met maatschappelijke diensten en inpassing van andere functies. Zet omgevingsbeleid en gebiedsprocessen in om deze ontwikkeling te bevorderen. Deze aanbeveling is zowel bestemd voor de Rijksoverheid als voor de overheden in de regio (aanbeveling 2).
- Zet vervolgens in de derde plaats het geheel van grondinstrumenten van de verschillende overheden in (vrijwillige én verplichtende instrumenten) voor herinrichting van het landelijk gebied. Toets grondtransacties op hun bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke opgaven. Ook deze aanbeveling is zowel gericht aan de Rijksoverheid als aan de overheden in de regio (aanbeveling 3).

Onze aanbevelingen zijn een combinatie van wortel en stok. We zien veel en uiteenlopende partijen met energie, passie en betrokkenheid werken aan een duurzame toekomst voor het platteland. Aansluiten bij deze energie in de samenleving is onmisbaar voor een succesvolle toekomst van het landelijk gebied. Maar we zien ook dat de opgave groot is en de problematiek hardnekkig. Belangen lopen, vooral op korte termijn, uit elkaar. De overheid moet daarin zorgvuldig balanceren en afwegen. Maar ze moet ook de regie nemen, duidelijke voorwaarden en kaders stellen. En ze moet niet bang zijn verplichtende instrumenten in te zetten om beweging te creëren. De aanbevelingen zijn in figuur 6 visueel weergegeven.

4.2 Aanbeveling 1: Haal prikkels uit belastingregels en subsidies die grondprijzen opdrijven

Om de stijging van de prijzen van agrarische grond te dempen moet de overheid in ieder geval stoppen met zelf olie op het vuur gooien. Ze doet dat nu met verschillende belastingregels en subsidies voor de landbouw. Daardoor wordt geld dat naar het landelijk gebied stroomt om maatschappelijke problemen op te lossen, in grond belegd. Dat vraagt om hervorming van verschillende fiscale vrijstellingen voor landbouwgrond, de bedrijfsopvolgingsregeling, de landbouwsubsidies in het kader van het GLB en de stoppersregelingen. Deze hervormingen zullen een dempend effect hebben op de stijging van de grondprijzen. Ze zullen het bovendien minder aantrekkelijk maken om te beleggen in grond. Concreet denken wij aan de volgende hervormingen:



Fiscale vrijstellingen landbouwgrond ombouwen naar pensioenfonds voor boeren

Onderzoek hoe de fiscale vrijstellingen die zijn gekoppeld aan landbouwgrond (de landbouwwijziging, de cultuurgrondvrijstelling onroerendezaakbelasting, de vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond) kunnen worden omgebouwd naar een alternatieve pensioenvoorziening voor boeren.

Wij denken daarbij aan de oprichting van een boerenpensioenfonds. Dit pensioenfonds kan worden gevoed uit de middelen die vrijkomen bij afschaffing van de landbouwwijziging. Daarmee kan grond van boeren die hun bedrijf staken, worden aangekocht door een publieke grondbank. De boer ontvangt een aantrekkelijk rendement uit het pensioenfonds. De grondbank zorgt dat de verkregen grond gaat naar landinrichtingsdoelen in het landelijk gebied en bij duurzame boeren terecht komt. Deze hervorming vermindert de prikkel om in grond te beleggen en grond tot op hoge leeftijd aan te houden. Ook doet zij recht aan het belang van een goede pensioenvoorziening voor boeren. In deel 2 hoofdstuk 4 lichten we deze aanbeveling nader toe.

Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) verbinden aan duurzaamheidsvoorwaarden

De BOR is een belangrijke fiscale regeling voor veel landbouwbedrijven. Wij adviseren om extra voorwaarden aan het gebruik van deze regeling te verbinden. Die moeten ervoor zorgen dat de regeling bijdraagt aan de verduurzaming en toekomstbestendigheid van de landbouwsector. Dat kan door als voorwaarde te stellen dat landbouwbedrijven die gebruikmaken van de BOR, de grond niet alleen minimaal vijf jaar voor landbouwactiviteiten moeten gebruiken, maar dat ze dit ook duurzaam moeten doen.

Dit kan worden getoetst door te kijken of de landbouwbedrijven voldoen aan de criteria van duurzaamheidslabel A of B¹⁸ of hiervoor een plan hebben vastgelegd. In hoofdstuk 4 van deel 2 lichten we deze aanbeveling nader toe.

Richt landbouwsubsidies op verduurzaming en structuurversterking

Voorkom dat landbouwsubsidies in de grond kapitaliseren, in plaats van productief worden aangewend voor investeringen in bijvoorbeeld robotisering of verduurzaming. Beëindig daarom in ieder geval de inkomenssteun aan boeren die gekoppeld is aan de hoeveelheid grond die alleen voor voedselproductie in gebruik is (hectaresubsidie). De landbouwsubsidies zouden primair moeten worden gericht op verduurzaming en innovatie in de landbouw. In die verduurzaming moeten vergoedingen voor maatschappelijke diensten (zoals natuurbeheer en waterberging) centraal staan. Voor de gronden waar die diensten worden geleverd, gelden extra milieueisen. Wij bevelen aan de vergoedingen te koppelen aan de planologische functie van de grond waarop de agrarische en maatschappelijke activiteiten plaatsvinden. Dit werken we uit in aanbeveling 2.

Haal prikkels die de grondprijs opdrijven uit de stoppersregelingen

Met de inzet van de huidige stoppersregelingen, zoals de landelijke beëindigingsregelingen veehouderij, zijn grote bedragen gemoeid. De ontvangende partijen gebruiken de vergoedingen ook om elders grond

¹⁸ Certificering van agrarische ondernemingen met een duurzaamheidslabel op basis van hun duurzaamheidsprofiel is een vorm van individuele doelsturing. Certificering is onderdeel van de totale instrumentenmix van de overheid om de landbouw te verduurzamen.



aan te kopen. Dat draagt bij aan stijging van de grondprijzen. Hetzelfde geldt voor nadeelcompensatie in geval van een functieverandering in het omgevingsplan. Onderzoek alternatieve vormen om vergoedingen te verlenen. Denk bijvoorbeeld aan langjarige vergoedingen voor natuur en landschapsbeheer.

4.3 Aanbeveling 2: Geef richting door gebieden voor productielandbouw en maatschappelijke landbouw te onderscheiden

Naar productielandbouwgebieden en maatschappelijkelandbouwgebieden

We bevelen aan om twee ontwikkelrichtingen voor het landelijk gebied te onderscheiden: een ontwikkeling naar productielandbouwgebieden en een naar gebieden voor maatschappelijke landbouw. De twee ontwikkelrichtingen onderscheiden zich door de aard van de landbouw, de omvang van de milieuproblemen, de inpassing van andere functies en de verknootheid met gemeenschappen.

- In de *productielandbouwgebieden* staat voedselproductie centraal. Hier bevinden zich de goede landbouwgronden. Deze worden zoveel mogelijk gevrijwaard van andere ruimteclaims. Aangescherpte milieueisen moeten de voedselproductie binnen ecologische grenzen brengen, om aan wettelijke doelen te voldoen. Dat is in deze gebieden binnen bestaande verdienmodellen te realiseren. Veelal gebeurt dat met technische

oplossingen, zoals precisielandbouw, of met duurzaamheidsafspraken tussen boeren en afnemers, zoals biologische keurmerken.

- In de *maatschappelijkelandbouwgebieden* brengen de ecologische grenzen veel grotere uitdagingen met zich mee. Hier is de opgave complex en meervoudig. Huidige verdienmodellen lopen er op hun eind, er is een extensiever landbouwkundig gebruik van de grond noodzakelijk. In deze gebieden kan voedselproductie worden verweven met bijvoorbeeld natuur- en landschapsdiensten, zorg en recreatie en toerisme. In deze gebieden moet zich ook de zoektocht naar ruimte voor de inpassing van andere functies concentreren, zoals die voor wonen, defensie, duurzame energie en natuur. De Peel en de Gelderse Vallei zijn concrete voorbeelden van dergelijke gebieden. Maar er zullen vele andere gebieden moeten volgen, met name op de zandgronden en in de veenweidegebieden, gezien de grote opgaven die daar spelen.

De overheid moet de ontwikkeling naar deze twee typen landelijk gebied planologisch en financieel begeleiden en ondersteunen. We lichten hieronder toe hoe wij dat zien.

Landbouwsubsidies koppelen aan de planologische functie van grond

De ontwikkeling naar gebieden voor productielandbouw en maatschappelijke landbouw zal in de eerste plaats in de omgevingsvisies voor de betreffende gebieden een plek moeten krijgen. Vervolgens zal ze in omgevingsplannen moeten worden vastgelegd. Om de gewenste ontwikkeling weer te geven, is in omgevingsplannen een meer gedifferentieerde legenda voor agrarische grond nodig. Waar in het verleden alle landbouwgrond



onder één standaard functiecategorie viel (agrarische grond), biedt de Omgevingswet gemeenten nu de mogelijkheid om daarvoor verschillende functiecategorieën te gebruiken. Wij dringen erop aan deze mogelijkheid te gebruiken. We pleiten ervoor naast agrarische grond de functie 'landschapsgrond' (of een vergelijkbare term) in te voeren. Op die gronden gelden strengere milieueisen (vanwege bijvoorbeeld de water- en bodemkwaliteit of natuurdoelen). Vanwege die strengere eisen adviseren wij subsidies voor maatschappelijke diensten en verduurzaming vooral te concentreren op gronden met de functie 'landschapsgrond'. Een zekere mate van standaardisatie in de functiecategorieën zal nodig zijn om subsidies te kunnen koppelen aan een planologische functie. Wij zien daarom bij de verdere uitwerking een rol voor de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), in nauwe afstemming met Rijk en provincies (IPO). De productielandbouwgebieden zullen vooral (maar niet uitsluitend) 'agrarische grond' hebben, terwijl in de maatschappelijkelandbouwgebieden gronden voornamelijk de functie 'landschapsgrond' krijgen.

Bovenplanse verevening en rood-voor-groen om ontwikkeling te financieren

In de gebieden voor maatschappelijke landbouw zullen tegelijkertijd verschillende ontwikkelingen plaatsvinden: extensivering van landbouwkundig grondgebruik en inpassing van nationale opgaven zoals defensie, industrie, grootschalige woningbouw. Maar ook inpassing van ruimte voor lokale ontwikkelingen, zoals lokale woningbouw of bedrijfsontwikkeling. En herontwikkeling van vrijkomende stallen, schuren en andere agrarische bebouwing, die bij leegstand negatieve gevolgen voor de vitaliteit van het landelijk gebied kunnen hebben. In deze gebieden worden combinaties

van voedselproductie met andere activiteiten mogelijk, zoals kleinschalige woningbouw, energieopwekking, zorgverlening of toerisme. De ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen voor het platteland heeft baat bij die functievermenging.

De verschillende ontwikkelingen leiden gelijktijdig tot zowel (financiële) afwaardering als opwaardering van gronden. Van afwaardering is sprake daar waar landbouwgrond extensiever wordt gebruikt of plaats maakt voor natuur. Opwaardering is aan de orde waar landbouwgrond verandert naar grond voor wonen, werken of energie. Deze gelijktijdige processen van op- en afwaardering binnen een gebied, bieden mogelijkheden voor rood-voor-groenfinanciering en bovenplanse vereveningsconstructies, via bijvoorbeeld een planbatenheffing¹⁹ en een Landschapsfonds.²⁰ Bij bovenplanse verevening wordt winst uit een deelproject gebruikt om verliezen van een ander deelproject te compenseren. Het grote geheel, bijvoorbeeld een infrastructuurproject, kan daardoor verdergaan. Rood-voor-groenfinanciering helpt niet-gebruikte bebouwing in het landelijk gebied op te ruimen en te vervangen door natuur of landschapselementen.

Uitwerking in gebiedsprocessen onder regie van de provincies

De transformatie naar gebieden voor productie- en maatschappelijke landbouw zal onder regie van de provincies moeten worden uitgewerkt. Zij zullen dat moeten doen in gebiedsprocessen met betrokken partijen. In deze gebiedsprocessen kunnen partijen gezamenlijk bepalen hoe subsidies en

¹⁹ Ook de opbrengsten van een eventuele planbatenheffing kunnen hierbij worden betrokken (VRO, 2025c).

²⁰ Voor een nadere toelichting zie hoofdstuk 4 van deel 2.



andere instrumenten kunnen worden ingezet om de gewenste ontwikkelrichting voor het gebied te bereiken. Het Rijk heeft een belangrijke rol om ervoor te zorgen dat de provincies dit succesvol kunnen doen. Het Rijk dient daarom in de Nota Ruimte een globale indeling van Nederland in productie-landbouw- en maatschappelijkelandbouwgebieden op te nemen.

4.4 Aanbeveling 3: Grijp actiever in op de grondmarkt om maatschappelijke doelen te bereiken

Zet wettelijk verplichtende grondinstrumenten eerder en strategischer in

Om in gebieden maatschappelijke resultaten te boeken, moeten overheden alle grondinstrumenten die zij tot hun beschikking hebben effectief inzetten. Dat betekent dat er een groter accent komt te liggen op verplichtende instrumenten naast de vrijwillige instrumenten. De vrees voor langlopende en kostbare procedures bij verplichting blijkt in de praktijk slechts in een klein aantal gevallen gerechtvaardigd. Planschade is bovendien (gedeeltelijk) te voorkomen door planologische wijzigingen tijdig aan te kondigen. De meervoudige problematiek in veel gebieden vraagt om integrale oplossingen. Bij de landinrichtingsopgaven die daarbij komen kijken zijn vaak veel partijen betrokken. Zelfs het meest zorgvuldig vormgegeven gebiedsproces kan geen garanties bieden op medewerking van alle grondeigenaren in een gebied. Daarom zijn wettelijke herverkaveling, onteigening (inclusief schadeloosstelling) en voorkeursrecht onmisbare instrumenten. Zij moeten parallel aan en gelijktijdig met vrijwillige instrumenten worden ingezet. Het

Rijk kan helpen om de samenhangende inzet van alle grondinstrumenten makkelijker te maken door:

- een kennisloket te bieden voor de inzet van grondinstrumenten;
- decentrale overheden van juridisch advies te voorzien;
- financiële ondersteuning te bieden bij de kosten van schadeloosstelling bij onteigening. Die steun kan onder voorwaarden worden verleend, zoals dat bijgedragen wordt aan nationale doelstellingen. Het Rijk kan dit deels betalen uit kosten die worden bespaard door ineffectieve beëindigingsregelingen stop te zetten.

Toets grondtransacties op hun bijdrage aan maatschappelijke doelen

Toets grondtransacties op hun bijdrage aan maatschappelijke doelen op het gebied van milieu en economische ontwikkeling. Wij bevelen aan om delen van de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG) die gaan over de toetsing van agrarische grondtransacties alsnog in werking te laten treden. Daarmee zou de Nederlandse situatie vergelijkbaar worden met die van het Safer-systeem in Frankrijk en de werkwijze in Duitsland.²¹ Grondtransacties worden dan getoetst aan vastgestelde, eventueel gebiedsspecifieke, doelen. Dat zijn doelen op het gebied van milieu, water, bodem en natuur of de toetreding van bepaalde typen ondernemers (zoals bedrijven met een duurzaamheidscertificaat A of B). Als de verwachting is dat een grondtransactie deze doelen schaadt, dan neemt de grondbank de transactie over. Dat heet een 'indeplaatsstelling'. De grondbank zoekt vervolgens een koper die, al dan niet met kwalitatieve verplichtingen, wel aan de eisen voldoet.

²¹ Zie hoofdstuk 4 deel 2 voor enkele internationale voorbeelden



4.5 Tot slot

Grond speelt een grote rol in de Nederlandse samenleving en die blijft vaak onderbelicht. Dat grondprijzen hoog zijn en stijgen komt in belangrijke mate doordat grond in ons sterk verstedelijkte land schaars is en we met zijn allen veel willen op die grond. Overheidsbeleid is nodig om de grond zo goed mogelijk te gebruiken en onduurzaam gebruik te voorkomen.

Dan helpt het niet als overheidsbeleid bijdraagt aan hoge grondprijzen en lage grondmobiliteit. Dat belemmert innovatie, verslechtert de landbouwstructuur en blokkeert nieuwkomers.

Het uitvoeren van onze aanbevelingen zal de grondprijzen niet opeens doen dalen, en de duurzaamheidsproblematiek niet volledig oplossen. Maar de aanbevelingen helpen problemen te verminderen als ook komende jaren veel geld naar het landelijk gebied stroomt. Ze maken het mogelijk de grondprijsontwikkeling te dempen en het halen van publieke doelen dichterbij te brengen.

De noodzakelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied en in de landbouw stagneren op dit moment. Alleen als we nu beginnen met een grondige aanpak waarin de inzet van overheid, bedrijven en gemeenschappen samenhangt, realiseren we een duurzaam en vitaal platteland.

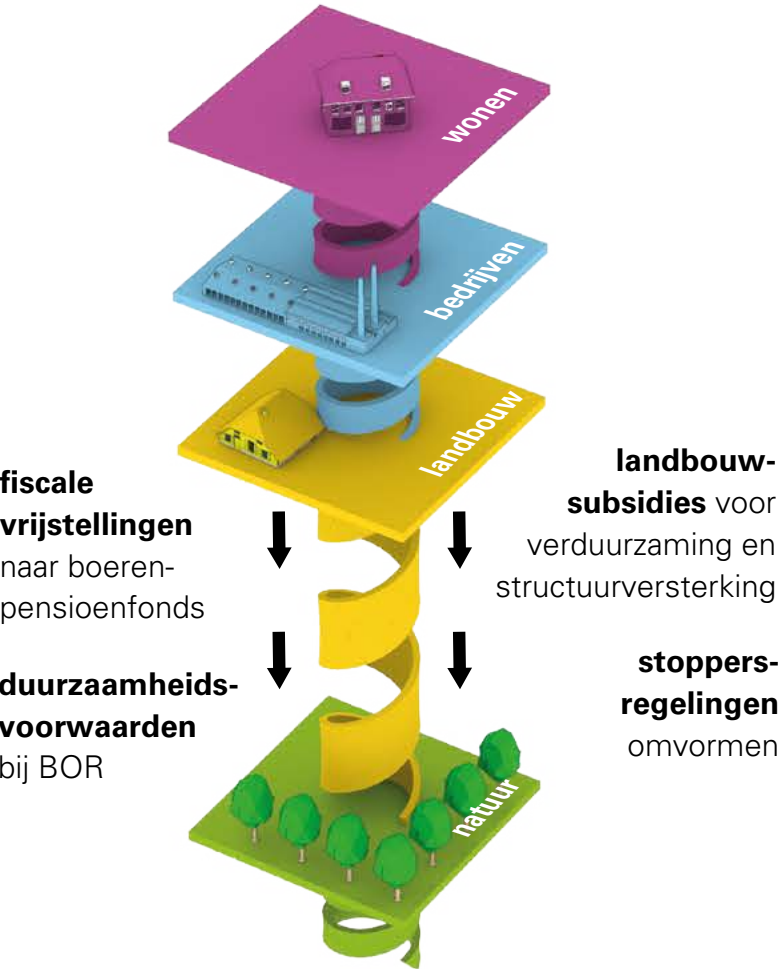


Figuur 6: Aanbevelingen

Aanbevelingen

Veel van de oplossingen hebben een relatie met grond omdat ze vragen om een ander grondgebruik.

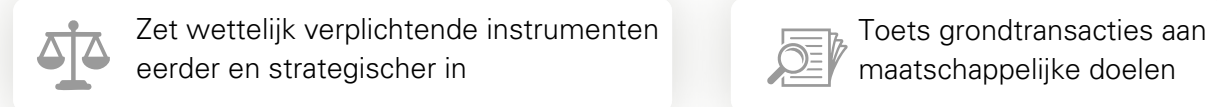
1. Haal prikkels uit belastingregels en subsidies die grondprijzen opdrijven



2. Geef richting door gebieden voor productielandbouw en maatschappelijke landbouw te onderscheiden



3. Grijp actiever in op de grondmarkt om maatschappelijke doelen te bereiken



1 MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN IN HET LANDELIJK GEBIED

1.1 Afbakening landelijk gebied

In hoofdstuk 1 stelden we de vraag “wat is landelijk gebied nog in dit land?”

In deze paragraaf gaan we dieper in op deze vraag. We kijken achtereenvolgens naar internationale en nationale definities van ‘landelijk gebied’, naar het vervagende onderscheid tussen stedelijk en landelijk gebied en naar de verschillen die er bestaan binnen het landelijk gebied.

Internationaal perspectief: Nederland kent nauwelijks ‘ruraal’ gebied

Vanuit internationaal perspectief kent Nederland nauwelijks ‘echt’ ruraal gebied. Eurostat, het statistisch bureau van de Europese Unie, onderscheidt drie typen regio’s²², op basis van bevolkingsdichtheid en de nabijheid tot stedelijke centra:

- overwegend rurale regio’s: als meer dan 50% van de bevolking in gebieden met minder dan 300 inwoners per vierkante kilometer woont;
- intermediaire regio’s: als tussen de 50 en 80% van de bevolking in gebieden met meer dan 300 inwoners per vierkante kilometer woont;

²² Eurostat kijkt naar regio’s op NUTSIII-niveau; daarvan heeft Nederland er veertig.

- overwegend stedelijke regio's: als meer dan 80% van de bevolking in gebieden met meer dan 300 inwoners per vierkante kilometer woont.

Op basis van deze definitie is in Nederland alleen Zeeuws-Vlaanderen een overwegend rurale regio. Noord-Nederland is in zijn geheel een intermediaire regio. Dat geldt ook voor delen van Overijssel (Noord-Overijssel en Zuidwest-Overijssel), Gelderland (Achterhoek, Zuidwest-Gelderland), Brabant (Noordoost-Noord-Brabant), Limburg (Noord- en Midden-Limburg) en Zeeland (Overig Zeeland). In het intermediaire gebied wonen ongeveer 4,9 miljoen mensen. De rest van Nederland (overigens inclusief de Veluwe) deelt Eurostat in als overwegend stedelijk (Eurostat, 2016).

Nationaal perspectief: 5 miljoen Nederlanders in het landelijk gebied

Een analyse op gemeenteniveau geeft een iets gedetailleerder beeld, zie tabel 1. Het CBS hanteert de ‘omgevingsadressendichtheid’ (oad) als maatstaf voor de mate van verstedelijking. Een gebied met een oad van minder dan 1000 adressen per vierkante kilometer rekent het CBS tot het landelijk gebied. Laten we deze maatstaf los op gemeenteniveau, dan wonen er 5 miljoen Nederlanders in het landelijk gebied, van wie 1,2 miljoen in gemeenten met gemiddeld minder dan 500 adressen per vierkante kilometer en 3,7 miljoen in gebieden met tussen de 500 en 1000 adressen per vierkante kilometer.

Tabel 1: Inwoners in gebieden van niet stedelijk tot zeer stedelijk

	Aantal inwoners	Aantal gemeenten	Oppervlakte (hectare)
Niet stedelijk	1,2 miljoen	49	820.000
Weinig stedelijk	3,7 miljoen	122	1.466.000
Matig stedelijk	2,9 miljoen	78	496.000
Sterk stedelijk	5,3 miljoen	70	441.000
Zeer stedelijk	4,7 miljoen	23	142.000

Bron: CBS, 2022

Onderscheid tussen stad en platteland vervaagt

Van Dale omschrijft het platteland als ‘het buiten de steden gelegen land’. Volgens Wikipedia omvat het landelijk gebied ‘al het gebied buiten de bebouwde kom’. Dit soort definities gaat voorbij aan de vervagende grenzen tussen stedelijk en landelijk gebied. Sijmons (2018) stelt dat het traditionele onderscheid tussen stad en platteland zo langzamerhand zijn betekenis verliest. Hij karakteriseert Nederland onder de denkbeeldige lijn Alkmaar–Arnhem–Aken als één groot ‘stadslandschap’. Dit stadslandschap bestaat uit bebouwde delen, landbouwgebieden, bedrijventerreinen, watersystemen, vliegvelden, bossen, waterzuiveringsinstallaties, industriële gebieden en natuurgebieden. Deze worden aaneengeregend door grote bundels infrastructuur, buisleidingenstraten en hoogspanningslijnen. Alleen Noord-Nederland en Zeeland maken geen deel uit van dit stadslandschap (Sijmons, 2018).



Ook in sociaal-culturele zin vervaagt het onderscheid tussen stad en land. Het stereotiepe beeld van het platteland is dat van een verzameling autonome, in zichzelf gekeerde dorpen met een sterke oriëntering op de landbouw. Dit beeld strookt al lang niet meer met de richting waarin het platteland in Nederland zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Hét platteland bestaat niet, de plattelander bestaat niet en het traditionele platteland bestaat niet meer (Verwey-Jonker Instituut, 2022).

Verschillen binnen het landelijk gebied

Binnen het landelijk gebied kunnen gebieden soms flink van elkaar verschillen. We schetsen hieronder vijf typen platteland op basis van kenmerken zoals bevolkingsdichtheid, leeftijd, inkomen, pendel, herkomst en opleiding (SCP, 2008). Deze verschillen helpen bij het analyseren van de sociaal-economische ontwikkelingsperspectieven voor het landelijk gebied.

Vijf typen platteland

1. *Gesloten platteland*: Kleine, afgelegen dorpen met weinig voorzieningen. Bewoners hebben relatief weinig contacten buiten hun lokale gemeenschap. Inkomen en opleidingsniveau zijn lager dan die bij andere plattelandstypen. Dit type platteland komt in het hele land voor, maar is relatief sterk vertegenwoordigd in perifere regio's, zoals Friesland, Groningen en Zeeland, de kop van Noord-Holland en het rivierengebied.
2. *Dorpse platteland*: Grotere dorpen met een centrumfunctie binnen de regio, met meer voorzieningen en werk. Er is meer uitwisseling met

omliggende gebieden, onder andere door toerisme en woon-werk-relaties, dan bij het gesloten platteland. Sociale netwerken zijn minder gesloten, maar er is nog wel sterke dorpsgerichtheid. Dit type platteland is relatief sterk vertegenwoordigd in relatief dichtbevolkte regio's, zoals Noord-Brabant, het Groene Hart en Overijssel.

3. *Woonplatteland*: Buitengebieden en gehuchten in agrarisch landschap. Hier wonen veel gezinnen en relatief weinig ouderen. Bewoners zijn vaak van buiten de regio afkomstig. Hier zijn inkomen en opleiding gemiddeld hoger dan op het gesloten of dorpse platteland. Dit type komt verspreid over heel Nederland voor, meestal in de nabijheid van dorpse gebieden of steden.
4. *Elitaire platteland*: Mooie, vaak natuurrijke locaties dicht bij steden. Bewoners zijn vaak welgesteld, hoogopgeleid en stedelijk georiënteerd, bijvoorbeeld voor werk. Er is een minder traditionele dorpscultuur, maar wel een sterke betrokkenheid op buurtniveau. Voorbeelden zijn te vinden langs de kust, de Utrechtse Heuvelrug, ten zuiden van de Veluwe en ten noorden van Arnhem.
5. *Stedelijk platteland*: Dit zijn vaak woonwijken dicht bij of rond steden. De woningprijzen zijn er relatief laag, wat jongeren, gezinnen en nieuwe bewoners aantrekt. Bewoners hebben een minder sterke lokale binding vergeleken met die bij de andere plattelandstypen. Dit type ligt verspreid over het hele land.

Bron: SCP, 2008



De mate waarin de grens tussen stad en land vervaagt, loopt op van type 1 naar type 5. Het gesloten en dorpse platteland komen in sociaal-cultureel en sociaal-economisch opzicht het dichtst bij het traditionele beeld van het platteland. Op het woonplatteland en het elite platteland vinden vormen van 'rurale gentrificatie' plaats (PBL, 2012). Daarmee wordt bedoeld dat minder welvarende plattelandsbewoners plaats maken voor welvarende nieuwkomers, vaak afkomstig uit de stad. Het stedelijk platteland ten slotte betreft vooral nieuwe woonwijken grenzend aan bestaande steden. Het onderscheid tussen stad en platteland is hier het kleinst.

1.2 Hoofdoopgave 1: Balans tussen landbouw en natuur herstellen

Opgaven natuur, water en klimaat

Nederland heeft te kampen met hardnekkige vraagstukken op het gebied van onder meer water-, bodem- en luchtkwaliteit, natuur en biodiversiteit en klimaatverandering.²³ Veel van deze opgaven spelen in het landelijk gebied. Voor verschillende opgaven zijn internationale afspraken gemaakt, die zijn vastgelegd in Nederlandse wetgeving. In algemene zin wordt op diverse terreinen voortgang geboekt. Maar de verder noodzakelijke verbeteringen om aan de gestelde doelen te voldoen, stagneren (PBL 2025a). Als Nederland niet voldoet aan deze doelen, leidt dat niet alleen tot problemen voor mens, natuur en milieu, maar ook tot juridische problemen. De

²³ In navolging van PBL (2025a, 2025b) ligt de focus in deze paragraaf op de doelen voor water, natuur en klimaat.

stikstofcrisis die Nederland 'op slot' zet is, mede om die reden, politiek en maatschappelijk op dit moment een veel besproken leefomgevingsvraagstuk. Ook op andere terreinen zijn dergelijke crises niet meer ver weg. Waterkwaliteit is daar een voorbeeld van (Rli, 2023). Ook op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen zijn problemen te verwachten. Om de milieudruk van deze middelen te verlagen, maakt de EU werk van het afbouwen van *environmentally harmful subsidies* (Europese Commissie, 2022). Hieronder schetsen we kort de belangrijkste opgaven op het gebied van natuur en biodiversiteit, water en broeikasgassen.

Natuur en biodiversiteit: ontwikkeling van bedreigde, kenmerkende en beschermde plant- en diersoorten

Om de staat van natuur en biodiversiteit te beoordelen, wordt de ontwikkeling van plant- en diersoorten gemonitord. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bedreigde soorten, kenmerkende soorten en beschermde soorten.

De ontwikkeling van bedreigde soorten geeft een indruk van de biodiversiteit in algemene zin. De biodiversiteit is op dit moment stabiel te noemen. Het aantal bedreigde soorten is sinds 1995 weliswaar licht gestegen, maar het gemiddelde niveau van bedreiging is tegelijkertijd iets afgenomen (PBL, 2025a).

De ontwikkeling van kenmerkende soorten geeft een indicatie hoe specifieke ecosystemen zich ontwikkelen. In de meeste bossen, met uitzondering van bossen op de hoge zandgronden, en in moerassen gaat de natuurkwaliteit vooruit. In heide- en duingebieden is dat juist niet het geval. Het Rijk heeft als doel gesteld dat de natuur een solide basiskwaliteit krijgt



en houdt in stedelijke en landelijke gebieden. In slechts 9 procent van het landelijk gebied is de basiskwaliteit op orde; in het stedelijk gebied geldt dat voor 10 procent (PBL, 2025a).

De beschermde soorten ten slotte zijn wettelijk beschermd onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). In de Europese Natuurherstelverordening uit 2024 is afgesproken om er stapsgewijs naartoe te werken dat in 2050 90% van het totale oppervlak van alle habitat-typen in goede toestand verkeert. Maar dat einddoel ligt nog ver buiten bereik (PBL, 2025a).

Water: ontwikkeling van chemische en ecologische kwaliteit oppervlaktewater en grondwater

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft als doel dat alle Europese wateren in 2027 chemisch schoon en ecologisch gezond zijn. De richtlijn verplicht EU-lidstaten om te zorgen dat de watertoestand in hun land zo verbetert dat zij voldoen aan de in de richtlijn vermelde doelen.²⁴ In 2015 en 2021 zijn metingen verricht. In 2027 is de volgende meting en moeten alle doelen zijn behaald.

Op dit moment is de chemische waterkwaliteit nog bij 90 procent van van het oppervlaktewater onvoldoende (CLO, 2022). Eén of meerdere stoffen overschrijden de norm. De ecologische waterkwaliteit van het oppervlakte-water is in Nederland bijna overal matig tot slecht. De biologische waterkwaliteit, een onderdeel van de ecologische waterkwaliteit, verbeterde

²⁴ Bij de inwerkingtreding van de richtlijn in 2000 gold 2015 als realisatiedatum. In artikel 4.4 van de KRW was echter de mogelijkheid opgenomen om deze periode met twee maal zes jaar te verlengen. Van deze mogelijkheid hebben alle EU-lidstaten, ook Nederland, gebruikgemaakt. Uiterlijk in 2027 moeten dus alle KRW-doelen zijn behaald (Rli, 2023).

sinds 2015 licht (PBL, 2025a). Toch is in 50 procent van de waterlichamen de biologische kwaliteit matig en in 35 procent ontoereikend of slecht. De fysisch-chemische kwaliteit van het oppervlaktewater, ook onderdeel van de ecologische waterkwaliteit, is in 59 procent van de waterlichamen matig, ontoereikend of slecht, vooral door hoge concentraties fosfaat, stikstof en gewasbeschermingsmiddelen (Knoben et al., 2021).

Naast doelen voor oppervlaktewater bevat de KRW ook doelen voor grondwater. Nederland heeft 23 grondwaterlichamen aangewezen waarin de doelen moeten worden gehaald. De toestand is in 19 van de 23 grondwaterlichamen ontoereikend. Dit staat het halen van de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen in de weg. Bovendien staat op de langere termijn ook de winning van drinkwater op het spel. (PBL, 2025a).

Broeikasgassen: uitstoot van CO₂, methaan en lachgas door landbouw en landgebruik

In 2024 was de uitstoot van broeikasgassen in Nederland 36% lager dan in 1990. Het doel om in 2030 55% minder broeikasgassen uit te stoten wordt zeer waarschijnlijk niet gehaald. Daarmee komt ook het doel van netto 0% uitstoot in 2050 in gevaar (PBL, 2025a). De landbouw stoot ongeveer 17% van de totale hoeveelheid broeikasgassen in Nederland uit (CBS, 2024a). In het landelijk gebied is de landbouw een relatief grote uitstoter van broeikasgassen. Om de klimaatdoelen te halen is afname van uitstoot van CO₂, methaan en lachgas uit de landbouw nodig. Daarnaast moet uitstoot door landgebruik omlaag, zoals de CO₂-uitstoot door bodemdaling van veenweidengebieden. Een derde van de broeikasgasuitstoot van de landbouw betreft CO₂ door energieverbruik in vooral de glastuinbouw en twee derde



deel betreft uitstoot van methaan en lachgas uit de veehouderij en akkerbouw. Op beide fronten is een afname nodig, maar de uitstoot van methaan en lachgas is tussen 2010 en 2021 vrijwel niet afgenomen (PBL, 2023). Voor de landbouw zijn doelen voor 2030 afgesproken in het Klimaatakkoord; in 2030 zou de uitstoot gedaald moeten zijn tot 17,9 Mton CO₂-equivalenten (EZK, 2023). Op basis van de vastgestelde en voorgenomen beleidsmaatregelen dalen de emissies naar verwachting naar 20,0 tot 24,7 Mton. De kans is inmiddels kleiner dan 5% dat het doel voor 2030 wordt behaald (PBL, 2024c).

Te intensief agrarisch grondgebruik, ontoereikend agrarisch natuurbeheer en verdere verstedelijking belangrijkste oorzaken

De belangrijkste problemen op het gebied van natuur en water in het landelijk gebied hangen samen met de landbouw. Grond verdroogt doordat landbouwbedrijven grondwater onttrekken en het waterpeil daalt. Vervuiling treedt op door gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en overmatig gebruik van meststoffen (Adams et al., 2020 in PBL, 2023). Door schaalvergroting en intensivering van de landbouw krimpt bovendien het geschikt leefgebied voor beschermde soorten. Ontoereikend agrarisch natuurbeheer draagt er bovendien aan bij dat het landschap onvoldoende open is, er te weinig microvariatie²⁵ is in graslanden en het waterpeil te laag is (Teunissen et al., 2020 in PBL, 2023). Ook factoren buiten de landbouw spelen een rol, zoals inperking van leefgebieden door verdere verstedelijking,

²⁵ Microvariatie in graslanden gaat over kleine variaties in onder meer bodemtextuur, hoogte en begroeiing die bijdragen aan de biodiversiteit, leefomstandigheden voor weidevogels en een grotere weerbaarheid tegen droogte en overstroming.

versnippering van leefgebieden door nieuwe infrastructuur en natuurlijke processen zoals versnelde vergrassing en verbossing (PBL, 2023).

Inzet op alléén technische en lokale oplossingen heeft zijn langste tijd gehad

Al decennia wordt eraan gewerkt om de toestand van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied te verbeteren. Dat is tot nu toe vooral gedaan met technische oplossingen, zoals emissiearme stalsystemen, luchtwassers, monovergisting, mestsystemen voor droging en persen van mest die emissies verminderen. De impact van de landbouw daalde hierdoor ook echt in de periode 1990-2010. Maar sindsdien is dit niet of nauwelijks meer het geval. De effectiviteit van technische oplossingen neemt af. De relatief eenvoudige en goedkope technische oplossingen zijn inmiddels toegepast. De investeringskosten voor nieuwe technologieën nemen toe, terwijl de positieve effecten voor de leefomgeving beperkt zijn of niet met zekerheid zijn vast te stellen (PBL, 2023).

In het natuurherstelbeleid, waaronder de versterking van het Natuurnetwerk Nederland, lag het accent in de afgelopen periode vooral op lokale maatregelen met kleine effecten (PBL & WUR, 2020 in PBL, 2023). Voor circa een derde van de habitattypen zijn extra maatregelen op landschapsniveau nodig om ecologische processen te herstellen. Dat soort maatregelen wordt nog maar weinig uitgevoerd (PBL & WUR, 2020 in PBL, 2023).

Naast technische maatregelen is een extensievere landbouw onvermijdelijk

Technische maatregelen blijven ook in de toekomst noodzakelijk om de balans tussen landbouw en natuur te herstellen. Innovaties zijn nog mogelijk in de bedrijfsvoering. Voorbeelden daarvan zijn maatregelen



voor dierrantsoenen (een andere samenstelling van het veevoer kan de uitstoot van bijvoorbeeld methaan omlaag brengen) en mestbewerking in de veehouderij of GPS-gestuurde dosering van kunstmest in de akkerbouw. Maar recent onderzoek concludeert dat het onvermijdelijk is dat de veestapel afneemt om de productie per hectare te extensiveren en de landelijke opgaven te realiseren (WUR, 2025). Krimp van de veestapel draagt bovendien bij aan de klimaatopgave en vermindert de druk op de mestmarkt (PBL, 2025a).

Twee scenario's voor landbouw en natuur in Nederland

PBL heeft recent in twee scenario's verkend hoe de balans tussen natuur en landbouw in Nederland kan worden hersteld (PBL, 2025b). Uit de vele maatschappelijke uitingen, visies en voorkeuren in het debat over landbouw en natuur destilleren de onderzoekers twee ontwikkelrichtingen. De scenario's kijken vijftwintig jaar vooruit, met 2050 als richtjaar. In onderstaand kader staan ze kort beschreven.

Twee scenario's voor landbouw en natuur

Scenario 1: Intensief-technologische oplossingen en ruimtelijke optimalisatie

De nadruk ligt hierbij op het intensiveren van de inzet van techniek en innovatie voor een hoogproductieve landbouw, die tegelijkertijd zo schoon mogelijk is. Het natuurbeleid richt zich vooral op uitbreiding, herstel en beheer van natuurgebieden waar de ecologische kansen het grootst zijn. Daarbij zal een geoptimaliseerde, maar ook strikte, ruimtelijke ordening een belangrijke rol spelen.

Scenario 2: Natuurinclusieve oplossingen

De nadruk ligt hierbij op natuurinclusieve vormen van landbouw. Die gaan gepaard met extensivering van landbouwproductie en het verweven van landbouw met natuur. In dit scenario worden agrarisch natuurbeheer en groen-blauwe dooradering breed toegepast. Ook is er minder externe input van nutriënten, zoals kunstmest of geïmporteerd veevoer. Door brede extensivering en verweving van landbouw en natuur zal minder strikte ruimtelijke planvorming nodig zijn om de natuur- en waterdoelen te halen.

Bron: PBL, 2025b

In beide scenario's komen de doelen voor klimaat, waterkwaliteit en natuur binnen bereik. Nederland zal er in beide scenario's in 2050 veel groener uitzien, met meer natuur, grotere soortenrijkdom, schoner water en meer extensief beheerde overgangsgebieden tussen landbouw en natuur. Maar tussen de scenario's bestaan op andere terreinen grote verschillen. Die zitten hem vooral in hoe de keuzes uitpakken voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling van het landelijk gebied en de rol voor de agrarische sector (PBL, 2025b).

In het intensief-technologische scenario blijft een groot deel van de primaire landbouwproductie bestaan. Toch zal ongeveer een derde van het huidige landbouwareaal geheel of gedeeltelijk voor natuurdoeleinden worden gebruikt. Dit scenario vraagt om forse technologische investeringen.



Alleen de meest concurrerende landbouwbedrijven zullen die kunnen opbrengen. Daarmee leidt dit scenario tot versnelde ruimtelijke en economische schaalvergroting in de landbouw (PBL, 2025b).

In het natuurinclusieve scenario zullen landbouw en natuur veel meer met elkaar verweven zijn dan nu het geval is. De landbouwsector zal in omvang grofweg halveren. Ruim de helft van het huidige landbouwareaal zal geheel of gedeeltelijk voor natuurdoeleinden worden gebruikt. Dit scenario betekent voor veel boeren dat een ander bedrijfsmodel nodig is. Aanvullende inkomsten zullen nodig zijn, uit agrarisch natuur- en landschapsbeheer, of verbreding van het bedrijfsmodel naar andere markten, zoals streekproducten, toerisme, recreatie of zorg (PBL, 2025b).

In de praktijk zullen maatregelen uit beide scenario's moeten worden gecombineerd, stelt het PBL. Zo zal ook in het intensief-technologische scenario een deel van de landbouw moeten extensiveren en natuurinclusief worden ingericht. Dit komt bijvoorbeeld doordat overgangszones tussen landbouw en natuur nodig zijn om de effecten van stikstof en onttrekking van water op de natuur te beperken (PBL, 2025b).

In de scenario's van het PBL is eenzelfde soort onderscheid terug te lezen als wij dat maken. Wij doen dat in aanbeveling 2 van dit advies, met de ontwikkelrichtingen productielandbouw en maatschappelijke landbouw. Ons advies stelt, evenals het rapport van PBL, dat beide scenario's in de praktijk gecombineerd zullen moeten worden. Wij denken dat hierbij een ruimtelijke vertaling noodzakelijk en onvermijdelijk is: in sommige delen van het land zal het accent (veel) sterker op de productielandbouw en het intensief-technologische scenario liggen dan in andere delen.

- *Nationaal:* Op nationaal niveau zijn verschillen tussen gebieden relevant op het gebied van natuur-, water- en klimaatproblemen: de kenmerken van water, bodem en natuur en type landbouwactiviteiten. Op dit schaalniveau zien wij het intensief-technologische scenario en de productielandbouw zich primair ontwikkelen in de van nature vruchtbare deltagebieden van Nederland. Het gaat dan om de zavel- en kleigebieden in het noorden en westen van het land en langs de grote rivieren. Het natuurinclusieve scenario en de maatschappelijke landbouw zal zich concentreren op de zandgronden in het oosten en zuiden van het land.
- *Gebied:* Binnen gebieden zullen beide scenario's zich naast elkaar voor doen. Zo zal bijvoorbeeld in de Flevopolder naar verwachting hoogproductieve landbouw de hoofdontwikkeling zijn vanwege de rijke kleigronden, maar rondom Nationaal Park Nieuw Land (de Oostvaardersplassen) zal zich maatschappelijke landbouw uit het natuurinclusieve scenario bevinden.

1.3 Hoofdpogave 2: Vitaal platteland

Bevolkingsontwikkeling: aantal inwoners landelijk gebied daalt, bevolking ontgroent en vergrijst

Van de 5 miljoen bewoners van het landelijk gebied wonen er ongeveer 3 miljoen in afgelegen dorpen. Het platteland heeft sinds 2010 te maken met een bevolkingsafname. Vooral de trek van jongeren naar de stad voor opleiding en werk heeft in de loop van de tijd geleid tot een steeds sterkere ontgroening en vergrijzing en een daling van het opleidingsniveau.



Ongeveer 26% van de bevolking in landelijke gebieden zijn bewoners in de leeftijdscategorie 55 tot 74 jaar. In steden ligt dit percentage op 20%. Slechts 15% van de bevolking in niet-stedelijke gebieden zijn jongvolwassenen, in de steden ligt dit percentage op 20%. Het aandeel hoogopgeleiden op het platteland ligt gemiddeld 10 procentpunt lager dan in de stad, en zowel het aandeel laag- als het aandeel middelbaar opgeleiden ligt er 5 procentpunt hoger (SCP, 2017).

De structurele bevolkingsdaling doet zich op het platteland vooral voor in de kleinere, afgelegen dorpen. De krimp is daar eerder begonnen en gaat er sneller dan in andere delen van het landelijk gebied. In de buurt van steden stabiliseert de bevolkingsomvang. De structurele daling van het aandeel jongvolwassenen op het platteland, die vooral fors was tussen eind jaren 90 en 2010, wordt voorzichtig minder (SCP, 2017). Naast 'avontuurlijke vertrekkers' blijken er ook 'gewortelde blijvers' te zijn. Jongeren die blijven wonen in het dorp waar ze zijn opgegroeid, mits ze een passende woning kunnen vinden (Hospers, 2019).

Economie: afnemende betekenis landbouw en agrocomplex voor economie landelijk gebied

Gaat het over de economie van het landelijk gebied, dan gaat het al snel over de landbouw. Door het grote ruimtebeslag van de landbouw en de grote maatschappelijke vraagstukken rond landbouw en natuur is dat begrijpelijk. Maar dat het traditionele onderscheid tussen stad en platteland zijn betekenis verliest (zie paragraaf 1.1 van dit hoofdstuk), zie je ook terug in de economie. De economische structuur van het landelijk gebied is de

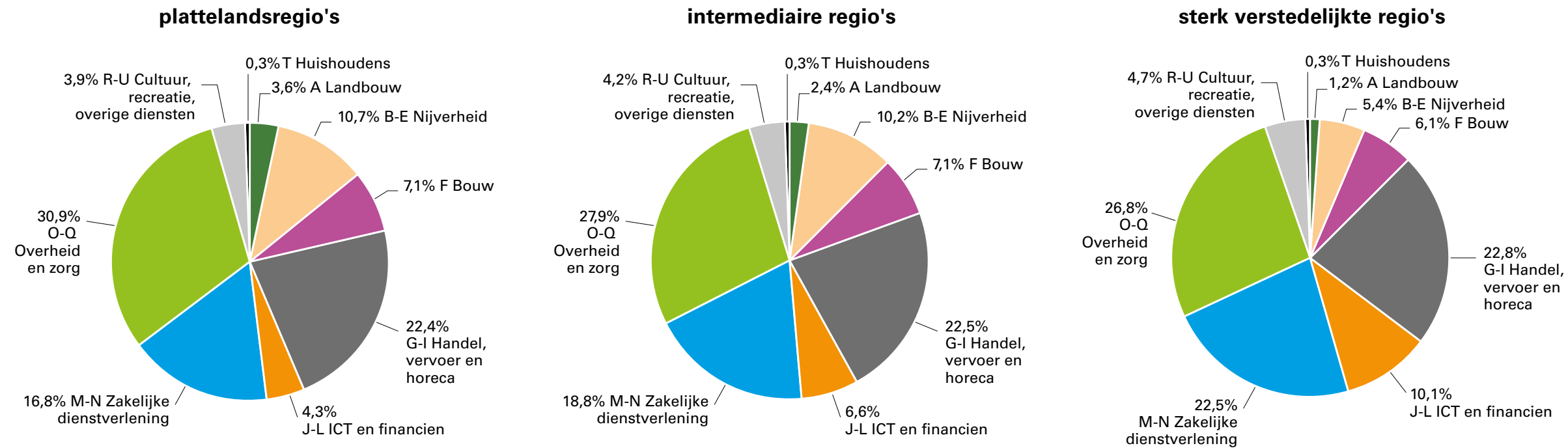
afgelopen decennia steeds meer gaan lijken op die van stedelijke gebieden. Net zoals in de stad zijn in het landelijk gebied de industrie en vooral de dienstverlening (detailhandel, gezondheidszorg, horeca) de belangrijkste werkgevers geworden. De meeste inwoners van het landelijk gebied werken 'gewoon' bij een bedrijf, op kantoor of in de zorg. Ze doen dat in de eigen gemeente of in een stad verderop (Hospers, 2019). De economie van het landelijk gebied wordt dus steeds diverser. We vinden er relatief veel ondernemingen op het gebied van recreatie en toerisme, transport en de bouw. En ook allerlei creatieve en dienstverlenende beroepen, zoals adviseurs, architecten en internetspecialisten, vestigen zich in het landelijk gebied (Strijker & Markantoni, 2011).

Verschillen tussen regio's: mate van verstedelijking en nabijheid tot stad doen ertoe

Figuur 7 laat op hoofdlijnen de economische structuur (in werkgelegenheid) zien voor drie groepen regio's. Het landelijk gebied (in de figuur 'plattelandsregio's') kenmerkt zich door een oververtegenwoordiging van de sectoren overheid, zorg, industrie ('nijverheid'), bouw en landbouw. Ondervertegenwoordigd zijn ICT, financiën, zakelijke dienstverlening en cultuur. Handel, vervoer en horeca hebben in de drie typen regio's ongeveer dezelfde relatieve omvang.



Figuur 7: Economische structuur plattelands-, intermediaire en sterk verstedelijkte regio's



Bron: CBS (2025a), bewerking Rli, regio-indeling op basis van LEI (2005)

De Studiegroep Ruimtelijke Inrichting Landelijk Gebied (2021) wijzen op de grote verschillen in sociaal-economische ontwikkeling tussen landelijke gebieden. De nabijheid van grote steden maakt veel verschil. De meer verstedelijkte gebieden zijn veelal economisch krachtiger. Overheidsbeleid zou dit hebben versterkt. In de gebieden die te kampen hebben met bevolkingsdaling was er de afgelopen decennia juist weinig aandacht voor investeringen in werkgelegenheid en economische ontwikkeling. Hier lag de focus op het accepteren van krimp en het op het zo goed mogelijk mogelijk op peil houden van basisvoorzieningen.

Het belang van de agrosector voor de economie van het landelijk gebied

De landbouw is een schakel in een keten van activiteiten die allemaal te maken hebben met de voedselproductie. De landbouw is sterk verbonden met toeleveranciers van goederen en diensten zoals veevoer, kunstmest, energie, machines, stallen, kassen, diergeneeskundige en zakelijke diensten. De ruwe agrarische producten die de landbouw produceert, worden verwerkt in de voedingsmiddelenindustrie. Ze belanden via (groot- en detail)handel en distributie op het bord van de consument. Dit geheel van economische activiteiten rond de agrarische sector wordt aangeduid als het agrocomplex. Het agrocomplex draagt voor ongeveer 7,3% bij aan het bruto



binnenlands product en voor ongeveer 7,5% aan de totale nationale werkgelegenheid (Agrimatie, 2025).

Het agrocomplex bestaat uit de deelcomplexen opengrondstuinbouw, glastuinbouw, akkerbouw, grondgebonden veehouderij en intensieve veehouderij. Het akkerbouwcomplex heeft de grootste toegevoegde waarde van bijna € 39 miljard (Agrimatie, 2025). Dat komt mede door de verwerking van buitenlandse landbouwgrondstoffen zoals koffie, thee, cacao, en plantaardige oliën en vetten. Alleen op basis van binnenlandse productie is de grondgebonden veehouderij het grootst.

De productieketens verschillen tussen de deelcomplexen. In het tuinbouwcomplex is bijvoorbeeld de primaire productie veruit het grootst (65% van de werkgelegenheid). Het gaat om producten die veelal zonder verdere verwerking worden verkocht. In het intensieveveehouderijcomplex werkt juist ruim de helft van de mensen (53%) bij toeleveranciers (Agrimatie, 2025).

De betekenis van het agrocomplex voor de regionale economie kan door de grote verschillen tussen deelsectoren nogal uiteenlopen tussen regio's. We hebben voor enkele regio's ter illustratie een inschatting gemaakt van het relatieve belang van het agrocomplex. Tabel 2 laat zien dat dit belang sterk kan verschillen tussen regio's. In sommige regio's is het agrocomplex nog altijd van bovengemiddelde betekenis. Voorbeelden zijn De Peel en Gelderse Vallei (intensieve veehouderij), Kop van Noord-Holland (bollenteelt), Delft

en Westland (glastuinbouw), Zuidwest-Friesland (melkveehouderij) en Zuidwest-Gelderland (fruitteelt).

Tabel 2: Aandeel landbouw en agrocomplex in regionale economie (x 1000 arbeidsjaren)

	Landbouw	Toelevering	Productie	verwerking	Distributie	Agrocomplex	Landbouw	Agrocomplex	Korte karakterisering kenmerkende landbouw in het gebied
Zuidwest-Friesland	3,0	2,9	3,0	1,2	0,8	7,9	5,7%	15,1%	Melkveehouderij
Kop van Noord-Holland	11,4	4,3	11,4	0,7	1,5	17,9	7,8%	12,3%	Bollenteelt
Veluwe (Gelderse Vallei)	7,1	4,0	5,2	7,1	15,1	38,5	2,2%	12,0%	Intensieve veehouderij
Zuidoost-N-Br (De Peel)	7,2	6,3	7,6	7,2	23,6	44,7	1,8%	11,0%	Intensieve veehouderij
Delft en Westland	8,8	3,3	8,8	0,3	1,2	13,5	6,9%	10,6%	Glastuinbouw
Zuidwest-Gelderland	6,9	2,6	6,9	0,4	0,9	10,8	6,2%	9,7%	Fruitteelt

Bron: CBS (2025a) (x 1000 arbeidsjaren), Agrimatie, 2025 (ketenverhoudingen agrocomplex), bewerking Rli

Brede welvaart in het landelijk gebied: breed, hoog en groeiend
De Regionale Monitor Brede Welvaart (CBS, 2024b) laat zien dat de brede welvaart in de meeste landelijke regio's niet fundamenteel afwijkt van die



in stedelijke regio's. Hij ligt er gemiddeld genomen zelfs iets hoger dan in stedelijke regio's en ontwikkelt zich bovendien in vrijwel alle landelijke regio's positief. Enkele regio's laten een afwijkend beeld zien. De brede welvaart is relatief hoog in landelijke regio's rond de stad Utrecht (op en rond de Utrechtse Heuvelrug), rond Eindhoven (ten zuiden en westen van de stad) en in het midden van de provincie Overijssel. Deze gebieden doen het goed op het gebied van gezondheid, financiën, opleiding, werkgelegenheid, misdaad en kwaliteit van de leefomgeving. Delen van de provincies Groningen en Drenthe scoren juist laag op deze terreinen. Hier hebben bovengemiddeld veel mensen een laag opleidingsniveau, overgewicht, een lagere levensverwachting, weinig vermogen en is het vertrouwen in instituties minder groot.

Sociaal: voorzieningenniveau en sociale verbanden brokkelen af

Verschillen tussen regio's staan hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. Het debat over landbouw versus natuur uit de vorige hoofdpoging speelt daarbij een belangrijke rol. Dat geldt ook voor de demografische ontwikkelingen in de 'krimpregio's', zoals hierboven beschreven. Belangrijke zorgpunten zijn de afnemende voorzieningen, het gebrek aan woningen voor de blijvers en de veranderingen in de sociale structuur en samenhang in het landelijk gebied (Bock, 2019). Rli, RVS en ROB (2023) analyseerden in het advies *Elke Regio Telt!* hoe – vooral in meer afgelegen, geïsoleerd liggende regio's – essentiële voorzieningen gelijktijdig afbrokkelen: basisscholen gaan dicht, huisartspraktijken verdwijnen, winkels sluiten hun deuren, bushaltes worden opgeheven. Deze neerwaartse 'spiraal van verschraling' heeft verstrekkende gevolgen voor het gemeenschapsleven in deze regio's.

De leefbaarheid van dorpen, buurten en gemeenschappen komt hierdoor onder druk te staan.

Rli, RVS en ROB (2023) constateerden ook dat een deel van de inwoners in sommige regio's zich overgeslagen voelen bij investeringen van het Rijk in de economie, de zorg, de infrastructuur, het openbaar vervoer, de culturele voorzieningen en het onderwijs. Ze vinden dat de Rijksoverheid niet goed begrijpt wat er in de regio speelt en te veel op afstand staat.

Ruimte: leefomgeving, landbouw en landschapspijn

De landbouwfunctie is ook belangrijk voor de ruimtelijke identiteit van het landelijk gebied. De afgelopen decennia is er veel veranderd in het aanzien van het platteland. Het gevolg van de decennialange 'optimalisatie' van het bestaande landbouwproductiesysteem, is dat de ruimte steeds meer voor één functie is gebruikt. In sociaal-maatschappelijk opzicht is de landbouw steeds verder geïsoleerd geraakt van de leefomgeving. Dat komt mede door de 'ecologische moderniseringsstrategie' in de afgelopen decennia: om zo milieu-efficiënt mogelijk te werken, is veel geïnvesteerd in technologische innovatie. Deze strategie werkt alleen in een volledig gecontroleerde productieomgeving (Janssen, 2024); de buitenwereld moet buiten blijven. Maar in een drukbevolkte en welvarende delta is deze strategie eindig; de sociale en fysieke leefomgeving laat zich niet zomaar buitensluiten. Dat sinds 2010 de milieuwinst stagneert, het natuurherstel achterblijft en nieuwe leefomgevingsproblemen zich aandienen, illustreert dit. Daarbij komt de groeiende 'landschapspijn' (De Boer, 2017 in Janssen, 2024) die veel mensen voelen door de alsmaar doorgaande schaalvergroting en intensivering van de landbouw.



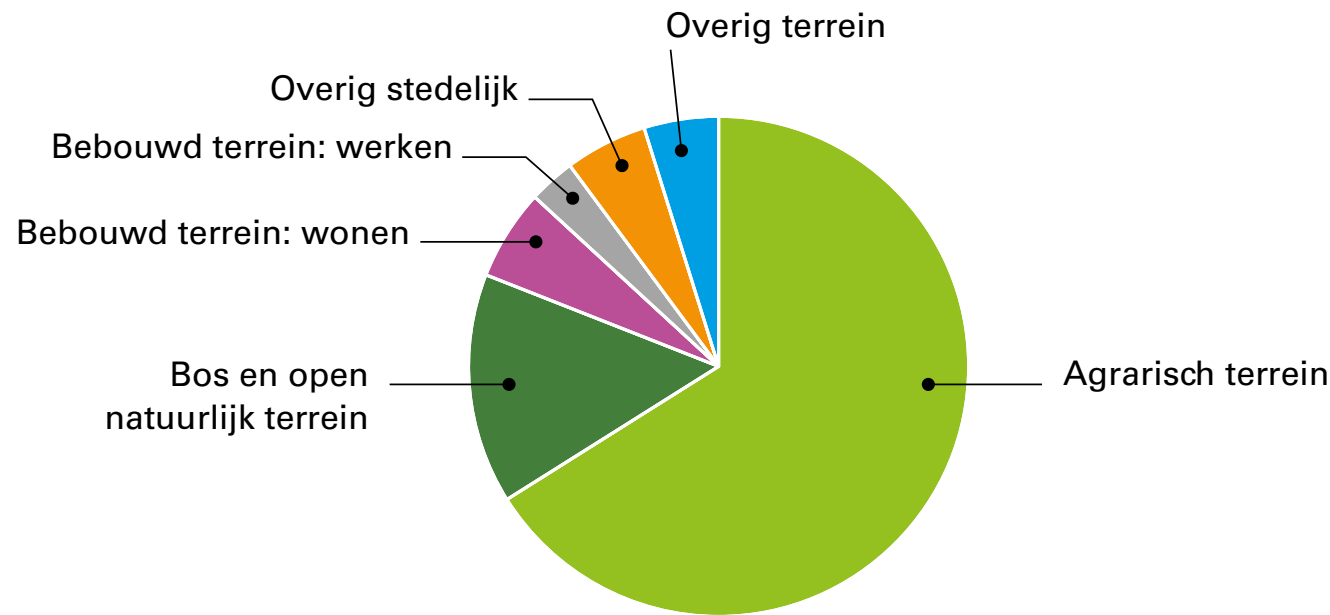
Een specifiek vraagstuk in het landelijk gebied is dat van de vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). Het gaat om agrarische gebouwen (stallen, schuren, loodsen) die niet langer voor landbouwdoeleinden worden gebruikt, doordat boeren stoppen, bedrijven krimpen of worden overgenomen. Leegstand van gebouwen heeft verloedering en verrommeling van het landelijk gebied tot gevolg. Het kan leiden tot veiligheids- en milieuproblemen (zoals asbest in verouderde installaties en bodemverontreiniging) en problemen door crimineel misbruik (drugslabs, opslag gestolen goederen). Vooral provincies en gemeenten proberen met maatregelen deze problemen op te lossen. Ze stimuleren onder andere functieverandering (omzetten naar wonen, recreatie of kleinschalige bedrijvigheid) en geven subsidies voor sloop of herontwikkeling. Bij de herinrichting van gebieden door herverkaveling en kavelruil kunnen VAB-locaties een rol spelen.

1.4 Hoofdpogave 3: Ruimtevrage nationale opgaven

Ruimtegebruik in Nederland: twee derde in gebruik voor landbouwactiviteiten

Van de ongeveer 3,4 miljoen hectare die het landoppervakte van Nederland beslaat wordt ongeveer twee derde gebruikt voor de landbouw, op ruimte afstand gevolg door ongeveer 15% voor bos en open natuurlijk terrein en circa 6% voor wonen. Zie figuur 8.

Figuur 8: Ruimtegebruik Nederland op land



Bron: CBS, 2021

Ontwikkelingen die de komende decennia leiden tot extra ruimtevrage

Door tal van ontwikkelingen is er de komende decennia een grote vraag naar ruimte voor de meeste functies. Tabel 3 geeft een – niet volledig – overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen. Hij laat zien wat die ontwikkelingen betekenen voor de vraag naar ruimte. Per ontwikkeling toont hij enkele belangrijke beleidskeuzes die de (omvang van de) ruimtevrage mede bepalen.



Tabel 3: Ontwikkelingen die druk veroorzaken op ruimte

Ontwikkeling	Betekenis voor ruimtevraag + Relevante beleidskeuzes
Demografische ontwikkelingen: bevolkingsgroei en veranderende samenstelling van huishoudens, zoals toename eenpersoonshuishoudens	Extra vraag naar ruimte voor wonen, voorzieningen en infrastructuur. Veranderende woonwensen, zoals meer zelfstandige zorg en aangepaste woningen ouderen. Beleidskeuzes over migratie, binnen-/buitenstedelijk bouwen en de mate van stedelijke verdichting.
Energietransitie: transitie van fossiele naar duurzame energie, elektrificatie van processen, waaronder mobiliteit	Extra ruimtevraag voor duurzame energieproductie, energieopslag, uitbreiding netcapaciteit, laadinfrastructuur. Beleidskeuzes over energiebronnen (wind op land, zee, kernenergie) en economische strategie.
Landbouwtransitie: verduurzaming en extensivering van de landbouw	Extra ruimtevraag van de landbouw voor extensivering van de productie. Beleidskeuzes over omvang en focus toekomstige landbouwsector + keuzes over te volgen strategie voor verduurzaming van de landbouwsector.
Klimaatadaptatie: aanpassingen om Nederland te beschermen tegen overstromingen, wateroverlast, droogte en hitte	Extra ruimtevraag voor waterveiligheid en drinkwatervoorziening + gevolgen van veranderend ruimtegebruik door verdroging, verzilting, bodemdaling. Beleidskeuzes over water en bodem sturend.
Circulaire economie: noodzaak om zorgvuldig om te gaan met grondstoffen, zowel voor verduurzaming als strategische autonomie	Extra ruimtevraag voor terugwinning, reparatie, opslag en bewerking van gebruikte goederen en materialen (industrie en logistiek). Beleidskeuzes over decentralisatie of concentratie van deze activiteiten.
Strategische autonomie: geopolitieke ontwikkelingen en nationale veiligheid	Extra ruimtevraag (circulaire) economie (zie vorige punt) + ruimte voor versterking kritische infrastructuur, ruimtevraag defensie. Beleidskeuzes over nationale versus Europese autonomie.
Digitalisering economie: groei kunstmatige intelligentie (AI), e-commerce	Extra ruimtevraag voor opslag en distributie, datacentra (inclusief energie- en koelbehoefte).

Het overzicht laat zien dat er uiteenlopende ontwikkelingen zijn die zich allemaal vertalen in een extra ruimtevraag. Maar ook is te zien dat er bij elke ontwikkeling beleidskeuzes zijn te maken die beïnvloeden hoe groot de vraag naar ruimte is. Daarom is van de hoeveelheid ruimte per ontwikkeling en functie slechts een grove inschatting te maken. Hieronder geven we, met die kanttekening, een beeld op hoofdlijnen op basis van verschillende bronnen.

Kwantitatieve inschatting van extra ruimtevraag komende decennia

Ruimtevraag wonen

Tot 2050 zijn er 1,4 miljoen tot 1,65 miljoen extra woningen nodig (Denkwerk, 2020; VRO, 2025a). Dit laatste getal gaat uit van een bevolkingsgroei naar 20 miljoen inwoners. Op korte termijn is de bouwopgave het grootst; er zouden tot 2030 bijna 1 miljoen woningen bij moeten komen (IBO Grond, 2024). Een deel hiervan zal binnen stadsgrenzen worden gebouwd. Bij een percentage van 35% nieuwbouw binnen bestaand



stedelijk gebied, moet buiten de steden zo'n 30.000 hectare worden gevonden (Denkwerk, 2020). Een andere schatting gaat uit van 26.000 hectare voor de bouw van 1 miljoen woningen (SWECO, 2022). PBL (2025c) schat de benodigde ruimte voor wonen tot 2050 in tussen de 25.000 in het laagste en 60.000 hectare in het hoogste groeiscenario (met 23 miljoen inwoners). Op basis van deze inschattingen zal het huidige ruimtebeslag van wonen (200.000 hectare) tot 2050 zo'n 10% tot maximaal 30% toenemen.

De vraag naar ruimte voor wonen is niet gelijk verdeeld over het land. SWECO (2022) gaat ervan uit dat de helft van de woningen zal worden gebouwd in Noord- en Zuid-Holland en nog eens een kwart in Utrecht en Noord-Brabant. Deze percentages zijn in lijn met de ruimtelijke verdeling van de grootschalige woningbouwlocaties uit het overheidsprogramma voor ruimtelijke ordening NOVEX. In deze gebieden moeten in totaal ongeveer 290.000 woningen komen, waarvan 75% in de Randstad, 13% in Midden en Oost-Nederland, 8% in Noord-Brabant en 3% in Groningen (VRO, 2025b). Aanvullend daarop worden 200.000 woningen voorbereid waarvan de bouw binnen 3 tot 5 jaar kan worden gestart. Deze liggen verspreid over het hele land, 'van Groningen tot aan Maastricht'. Voor de langere termijn tot 2050 introduceert het Rijk in de Ontwerp-Nota Ruimte het VISTA-concept (VRO, 2025a). Dat bevat per regio strategieën voor ruimtelijke-economische ontwikkeling. Zij geven een indicatie waar de toekomstige woningbouw zal plaatsvinden. Voor het landelijk gebied zijn vooral de strategieën 'versterken', 'stimuleren' en 'initiëren' relevant, zie onderstaand kader.

Regionale ontwikkelingsstrategieën wonen en werken landelijk gebied

Nota Ruimte

Stimuleren: doel is gebieden in balans door te laten groeien (wonen, werken en voorzieningen). Vooral de groei in werkgelegenheid wordt daarbij verder gestimuleerd. Het betreft de regio's Zwolle, Lelystad, Stedendriehoek, Arnhem-Nijmegen, Noord-Brabant (buiten regio Eindhoven) en Noord- en Midden-Limburg.

Versterken: deze strategie is voor gebieden waar de autonome economische ontwikkeling en bevolkingsgroei beperkt is. Ze is erop gericht wonen en werken te ontwikkelen op een manier die past bij de maat en schaal van de regio. Die manier sluit aan op de regionale vraag, met behoud en ontwikkeling van voorzieningen. (Regio's Noord-Holland Noord, Zeeland, Groene Hart, Rivierenland, Achterhoek, omgeving Harderwijk-Zeewolde, Zuidoost-Drenthe, Noordoostpolder en Friesland).

Initiëren: gericht op perifere gebieden die het in zich hebben een schaal-sprong te maken in economie en bevolking. Inzet is op ontwikkeling van de regionale economie, gekoppeld aan kennisinstellingen en campussen, als vliegwiel voor onder meer grootschalige woningbouw en voorzieningen. (Regio's Groningen-Assen, Twente en Zuid-Limburg)

Bron: VRO, 2025a

Ruimtevrage landbouw

Anders dan voor de meeste andere sectoren is er nu geen strategische, onderbouwde ruimteclaim voor de landbouw. Zoals geconstateerd bij



aanbeveling 1 is daar wel behoefte aan. De overheid heeft daar een rol in te spelen, maar ook de sector zelf. Die vraag om ruimte moet meer zijn dan een niet nader onderbouwde claim op het huidige landbouwareaal, die slechts is gebaseerd op het argument van voedselzekerheid in tijden van handelsoorlogen (zie LTO, 2025). De claim zou moeten volgen uit antwoorden op vragen over de potentie van het Nederlandse agrocomplex. Voorbeelden van te beantwoorden vragen zijn: welke sectoren van het agrocomplex passen het best bij de comparatieve voordelen van Nederland op lange termijn (zoals kennispositie, ligging, water- en bodemkenmerken, arbeidsmarkt)? En: hoeveel moet de landbouw minimaal produceren om innovatieclusters met een hoge toevoegde waarde voor de landbouw aan ons land te binden?

De twee landbouwscenario's van PBL schijnen enig licht op de toekomstige ruimtevraag van de landbouw (PBL, 2025b; zie de toelichting in paragraaf 1.2 van dit deel 2). Die wordt vooral beargumenteerd vanuit het noodzakelijke herstel van de balans tussen landbouw en natuur. Als de doelen voor natuur, waterkwaliteit en klimaat binnen bereik moeten komen, dan zal – ongeacht het scenario – agrarische grond anders moeten worden gebruikt. Het areaal natuurgebied zal in beide scenario's met 20 tot 30 procent moeten toenemen.

PBL rekent voor dat in het intensief-technologische scenario, boven op de reeds geplande 50.000 hectare natuuruitbreiding, nog eens 150.000 hectare landbouwgrond een volledig andere (natuur)functie zal moeten krijgen. In dat scenario zal bovendien, boven op de reeds geplande 100.000 hectare

extensivering van landbouwgrond, nog eens 100.000 hectare extra aan landbouwgrond worden geëxtensiveerd. In het intensief-technologische scenario gaat het samengevat om 200.000 hectare functieverandering van landbouw naar natuur en 200.000 hectare extensivering van landbouwgrond.

In het natuurinclusieve scenario zal, boven op de reeds geplande 50.000 hectare natuuruitbreiding, nog eens 100.000 hectare landbouwgrond een volledig andere (natuur)functie moeten krijgen. In dat scenario zal bovendien op de reeds geplande 100.000 hectare extensivering nog eens 650.000 hectare landbouwgrond worden geëxtensiveerd. In het natuurinclusieve scenario gaat het samengevat om 150.000 hectare functieverandering van landbouw naar natuur en 750.000 hectare extensivering van landbouwgrond.

Dat betekent een onttrekking van tussen de 18 en 36% aan het huidige, intensief gebruikte landbouwareaal.

Ruimtevraag natuur

Rijk en provincies hebben in 2013 afgesproken het Natuurnetwerk Nederland (NNN), een netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden, uit te breiden met 80.000 ha in de periode 2011-2027. Inmiddels is hiervan ruim 50.000 ha aangelegd (IPO & LVVN, 2024). Wanneer de aanleg in hetzelfde tempo doorgaat als de laatste vier jaar, wordt het doel van 80.000 ha in 2036 bereikt (CLO, 2025). De omvang van de natuur op het land binnen het NNN bedraagt op dit moment 704.811 hectare (Bij12, 2023).



In de Bossenstrategie (LNV, 2020) wordt verder gestreefd naar een netto uitbreiding van het areaal bos in Nederland met 10 procent in 2030, wat neerkomt op ongeveer 37.000 hectare (LNV, 2020). Hiervan wordt in ieder geval 19.000 ha buiten het NNN gerealiseerd. Daarmee groeit het oppervlakte bos in Nederland toe naar 407.000 hectare.

Om 90 procent van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in 2050 te halen (100% acht PBL niet realistisch) moet het areaal landnatuur worden uitgebreid met 150.000 ha bovenop het NNN. Die uitbreiding moet worden gecombineerd met herstel van milieucondities (PBL, 2020). Deze extra 150.000 hectare is ook nodig om te voldoen aan het doel van de Europese biodiversiteitsstrategie dat 30 procent van het areaal land en binnenwateren wordt beschermd in 2030.

Opgeteld komt de langetermijnvraag naar ruimte voor natuur daarmee op zo'n 217.000 hectare (30.000 hectare resterende opgave Natuurpact + 37.000 hectare Bossenstrategie + 150.000 om 90% VHR doelbereik te behalen).

Dat betekent een toevoeging van circa 43% aan het bestaande areaal bos en open natuurlijk terrein.

Ruimtevrage bedrijventerreinen

De vraag naar ruimte voor uitbreiding van bedrijventerreinen in Nederland bedraagt van 2025 tot en met 2040 tussen de 4.050 tot 9.230 hectare netto (Stec groep, 2025). In sectoren als de bouw, de kunststoffenindustrie en maakindustrie wordt een extra ruimtevrage verwacht door de overgang naar een circulaire economie. Onderzoek hiernaar laat zien dat het ruimtebeslag in deze sectoren naar verwachting toeneemt. Maar de toename is niet alleen toe te rekenen aan de circulaire transitie. Ook robotisering,

automatisering, AI (kunstmatige intelligentie), energietransitie en geopolitieke ontwikkelingen spelen een rol. De komende jaren groeit weliswaar de dynamiek door de circulaire economie, maar niet alles vraagt om meer ruimte. Zo vallen er ook bedrijven af, kunnen sommige circulaire bedrijven intensiveren of juist mengen met andere functies buiten bedrijventerreinen. Op bepaalde bedrijventerreinen zal meer vraag ontstaan en op andere juist minder, door concentratie. De transitie naar een circulaire economie betekent daarom naar verwachting geen radicale trendbreuk in de ruimtevrage voor bedrijventerreinen (Stec groep, 2025).

Ruimtevrage defensie

Het defensiebeleid is sterk in beweging. Dat heeft te maken met de Russische invasie van Oekraïne en het verslechteren van de wereldwijde veiligheidssituatie. Oorzaken van de verslechterende veiligheidssituatie zijn onder andere de veranderende rol van de Verenigde Staten op het wereldtoneel, klimaatverandering, wantrouwen in instituties, grondstoffen-schaarste en migratie. De focus bij Defensie ligt weer meer op 'het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten', na een periode waarin 'het bevorderen van de (internationale) rechtsorde en stabiliteit' en het 'ondersteunen van civiele autoriteiten en leveren van bijstand bij rampen en crises' de focus waren (Defensie, 2025). Er wordt fors geïnvesteerd in een toekomstbestendige krijgsmacht. Investerings in modernere en meer materieel hebben ook gevolgen voor het ruimtegebruik van Defensie. De investeringen vragen zowel om meer fysieke ruimte als om meer milieuruimte. Er is een pakket investeringen vastgesteld met een ruimtebeslag van in totaal 2.450 hectare 'buiten de hekken' van bestaande



Defensielocaties (Antea Group, 2025). Daarvan heeft ongeveer 1.000 hectare op dit moment een agrarische bestemming en 1.400 hectare een natuurbestemming. De verwachting is dat deze functies grotendeels behouden kunnen blijven door inpassings- en ontwerpmaatregelen. Naast direct ruimtebeslag is er ook een meer indirect ruimtebeslag, door onder andere beperkingen in het ruimtegebruik als gevolg van het aanwijzen van geluids- en veiligheidscontouren (Antea Group, 2025).

Ruimte vraag energie

De productie, het transport en de opslag van duurzame energie leiden tot een extra vraag naar ruimte. De ruimte vraag wordt onder meer bepaald door keuzes over de hoeveelheid energie die je wilt opwekken binnen Nederland. Ook keuzes over de opstelling van installaties voor wind- en zonne-energie (meer geconcentreerd of meer verspreid) spelen een rol. De mogelijke ruimtelijke impact kent daardoor een grote bandbreedte. Uit een inventarisatie van de ministeries van EZK en BZK uit 2018 (IBO Ruimte, 2021) komen de volgende bandbreedtes naar voren voor de ruimte vraag (op land) in 2050:

- zon op dak: 6.700 - 21.500 hectare;
- zon op land: 16.000 - 78.300 hectare;
- wind op land: 313 - 2.500 ha direct ruimtegebruik; 125.000 - 500.000 hectare indirect ruimtegebruik (ruimte die onder meer door geluid en slagschaduw niet voor andere functies kan worden gebruikt);
- elektrolyse: 100 - 1.500 hectare.

Zon op land neemt in bovenstaande prognose uit 2018 de grootste (directe) ruimte in beslag. Eind 2022 was er in Nederland ongeveer 3.600 hectare (ongeveer 3.800 megawatt) aan zonnepanelen aangelegd, voor een belangrijk deel op voormalige landbouwgrond. Deze groei op landbouwgrond heeft geleid tot maatschappelijke weerstand. In 2023 is het voorkeursvolgordebeleid aangescherpt, waarbij projecten met zonnepanelen op landbouw- en natuurgronden in principe ongewenst zijn verklaard (RVO, 2025a).

Het directe ruimtegebruik voor windmolens op land is beperkt en betreft alleen de ruimte die nodig is voor de fundering, de opstelplaats en de onderhoudswegen. Dit is naar schatting slechts 0,25-0,5% van het indirecte grondgebruik. De ruimte tussen windmolens is te benutten voor andere functies, waaronder de landbouw (IBO Ruimte, 2021).

Ruimte vraag waterveiligheid en wateroverlast

SWECO (2022) houdt onder meer rekening met een ruimte vraag van 13.000 hectare voor waterberging. De verwachte toename van neerslag in aanmerking genomen, kan daarmee aan de huidige wateroverlastnormen worden voldaan.

Beeld op hoofdlijnen optelsom ruimte vraag

Aan een optelling van de verschillende sectorale ruimte vragen, afkomstig uit uiteenlopende bronnen, zitten methodologisch de nodige haken en ogen. Verschillen in onder andere richtjaren, aannames, bandbreedtes en definities belemmeren het maken van zo'n optelling. Kijken we door de oogsharen dan kunnen we toch een aantal observaties op hoofdlijnen doen:



- Met de zojuist genoemde kanttekeningen leert een ruwe optelsom dat tussen de 660.000 en 1,1 miljoen hectare de komende decennia (tot pakweg 2050) op enigerlei wijze ‘op de schop’ gaat. Dat betekent verandering van functie, activiteit en/of uiterlijk. Dat gaat dus om een kwart tot een derde van het Nederlandse landoppervlak.
- De ruimtevragen vallen kwantitatief in grofweg drie categorieën uiteen: ten eerste ruimtevragen van honderdduizenden hectares (extensivering landbouw, uitbreiding areaal natuur), ten tweede van tienduizenden hectares (ruimte voor wonen, zonne-energie) en ten slotte van duizenden hectares (ruimte voor wind op land, defensie en bedrijventerreinen).
- Voor sommige functies betekent de ruimtevraag een functieverandering van de betreffende grond: vooral van landbouwgrond naar grond voor natuur, wonen of bedrijventerreinen. Voor het grootste deel van de landbouwgrond blijft de activiteit hetzelfde: er zal een vorm van landbouw op plaatsvinden. Maar het type landbouw, en daarmee de functie van de grond, kan wijzigen. (Zie aanbeveling 2, waar we de functiecategorie ‘landschapsgrond’ introduceren).
- In verschillende gevallen zijn functiecombinaties mogelijk, zoals wind op land met landbouw, zon op dak met woningbouw of bedrijventerreinen, natuur met defensie.
- Naast een direct ruimtebeslag hebben functies ook een indirect ruimtebeslag, daar waar het aanwijzen van geluids-, geur- en veiligheidscontouren beperkingen oplevert voor het ruimtegebruik. Dat vergroot de druk op de ruimte.

2 GRONDMARKT

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de grondmarkt. In paragraaf 2.1 geven we een introductie vanuit een economisch perspectief. We behandelen achtereenvolgens de specifieke eigenschappen van grond, hoe op de grondmarkt eigendoms- en gebruiksrechten op grond worden verhandeld en hoe de waarde van grond wordt bepaald. Ook gaan we in 2.1 in op de manier waarop de overheid met ruimtelijkeordeningsbeleid de negatieve externe effecten tegengaat die gepaard gaan met grondgebruik. We kijken hoe dat beleid de werking van de grondmarkt beïnvloedt. In paragraaf 2.2 gaan we in op verschillende deelmarkten op de grondmarkt en de verschillende prijzen en prijsprongen tussen die deelmarkten. Deze paragraaf sluit af met een toelichting op de sleutelrol van agrarische grond. Paragraaf 2.3 zoomt nader in op de hoogte van de prijzen van agrarische grond, ontwikkelingen daarin en verklaringen voor die ontwikkelingen.

2.1 Introductie grondmarkt

Eigenschappen van grond: heterogene en onroerende productiefactor met vaststaand aanbod

Allerlei activiteiten, zoals wonen, werken, landbouw en recreëren, kunnen niet zonder grond. Grond is daarmee een productiefactor, vergelijkbaar met arbeid en kapitaal. Grond heeft een aantal kenmerken. Het is ten eerste



een onroerend goed: je kunt het, net als gebouwen, niet oppakken en verplaatsen. Ten tweede is geen enkel stuk grond hetzelfde: elk stuk grond heeft specifieke eigenschappen zoals zijn ligging, bereikbaarheid, grondsoort en het bodem- en watersysteem. Je kunt het ene stuk grond daardoor niet zonder meer inruilen voor het andere. Daarom noemen we grond een 'heterogeen' goed. Ten derde ligt het totale aanbod van grond in een land vast (Buitelaar, 2021). In Nederland hebben we weliswaar een rijke traditie van landaanwinning, maar grootschalige landuitbreiding door bijvoorbeeld inpoldering is niet meer aan de orde.

Grondmarkt: handel in eigendomsrechten en gebruiksrechten op grond

Op de grondmarkt wordt grond verhandeld, waardoor vraag en aanbod van grond bij elkaar komen. Preciezer geformuleerd: op de grondmarkt worden eigendomsrechten op grond verhandeld (Van der Krabben, 2021). De partij die het eigendomsrecht op een stuk grond verwerft, kan dit recht inzetten om de grond zelf te gebruiken. De eigenaar kan ook het grondgebruik aan iemand anders overlaten en de grond verhuren of verpachten. Op de huur- en pachtmarkt worden gebruiksrechten op grond verhandeld. De koopmarkt en de huur- en pachtmarkt vormen samen de grondmarkt.

Waardebepaling van grond: het opbrengend vermogen bepaalt de waarde

De waarde van grond wordt bepaald door wat je kunt verdienen met de activiteiten die je op de grond ontplooit of kunt ontplooien. Dit wordt aangeduid als het 'opbrengend vermogen', of het 'verwachte rendement'. De prijs van grond met een hoog opbrengend vermogen is hoger dan die van grond met een laag opbrengend vermogen. Hierbij wordt vaak de uitspraak van

de 19de eeuwse econoom David Ricardo aangehaald. Hij stelde dat de prijs van graan niet wordt bepaald door de prijs van de grond, maar andersom: "Graan is niet duur omdat de grond duur is, maar grond is veel waard omdat graan veel opbrengt".

Marktfalen op de grondmarkt: negatieve externe effecten

De economische theorie stelt dat op een perfect functionerende markt de financieel-economische marktprijzen ook de maatschappelijke waarde van producten weerspiegelen.²⁶ In de praktijk doet deze theoretische situatie zich niet voor door het bestaan van allerlei markt- en overheidsfalen. Een goed voorbeeld van marktfalen zijn negatieve externe effecten zoals lucht-, bodem- en watervervuiling. Gebruik van grond gaat vaak gepaard met zulke effecten. De kosten van deze negatieve externe effecten zijn veelal niet, of slechts gedeeltelijk, verwerkt in de prijzen van de goederen die op de grond zijn geproduceerd. Het financieel opbrengend vermogen van het grondgebruik is daardoor hoger dan de maatschappelijke opbrengsten voor de samenleving. Dit werkt door op de grondmarkt. De grond waarop de producten worden geproduceerd wordt hoger gewaardeerd dan het geval zou zijn als je de negatieve externe effecten meerekent. De grondprijs is dus hoger dan maatschappelijk gerechtvaardigd is.

Overheidsinstrumenten om negatieve externe effecten tegen te gaan

De overheid beschikt over allerlei mogelijkheden om negatieve externe effecten tegen te gaan. Zij kan normen en verboden invoeren, negatieve

²⁶ Economen spreken dan van 'Pareto-optimaal': van niemand kan de situatie nog verbeterd worden zonder dat iemand anders er op achteruit gaat.



externe effecten beprijzen of subsidies verstrekken om activiteiten schoner uit te voeren. Die instrumenten richten zich in de eerste plaats op de bedrijfsmatige activiteiten die op de grond plaatsvinden. Met het ruimtelijkeordeningsbeleid heeft de overheid een aanvullend instrument in handen. Ze kan aparte locaties of gebieden aanwijzen voor verschillende functies, zoals wonen, industrie, kantoren, landbouw of natuur. Daarmee kan de overheid voorkomen dat *op een bepaalde plek* negatieve externe effecten ontstaan.²⁷ Zo kan zij ongewenste effecten tegengaan of beperken.

2.2 Deelmarkten en grondprijzen

Door ruimtelijkeordeningsbeleid ontstaan deelmarkten op de grondmarkt

Het ruimtelijkeordeningsbeleid heeft belangrijke gevolgen voor de werking van de grondmarkt. Het beleid creëert daar deelmarkten: gescheiden markten voor verschillende functies, zoals wonen, bedrijventerreinen, infrastructuur, landbouw en natuur. Hoe strikter de toedeling van functies via de ruimtelijke ordening, hoe sterker de scheiding tussen deze deelmarkten is. In tegenstelling tot de hoeveelheid grond voor een land als geheel, ligt de hoeveelheid grond per deelmarkt niet vast. Die kan namelijk veranderen als de overheid besluit om de functie van een gebied, en daarmee de activiteiten die er zijn toegestaan, te wijzigen. Het aanbod van grond op deelmarkten kan dus wel meebewegen met de vraag. Dit heeft grote gevolgen voor de waardeontwikkeling van grond.

²⁷ Of bevorderen dat positieve externe effecten ontstaan.

Grote prijsverschillen tussen deelmarkten

Grond voor woningen, winkels, kantoren en bedrijven heeft in Nederland meestal een (veel) hoger financieel opbrengend vermogen dan landbouw- of natuurgrond. Met de bouw, verkoop of verhuur van woningen, kantoren, winkels en industrieterreinen – en met de economische activiteiten – wordt veel meer geld verdiend dan met de economische (landbouwkundige) activiteiten op agrarische grond. Voor natuurgrond geldt dit in nog sterkere mate. Dit verschil in opbrengend vermogen leidt tot grote verschillen in grondprijzen tussen deelmarkten. Zo kan tussen natuur- en woningbouwgrond wel een factor 1000 prijsverschil zitten.

Overzicht grondprijzen per deelmarkt²⁸

- De prijs van *natuurgrond* is het laagst: gemiddeld € 10.000 per hectare (Rabobank 2023). De prijs van bosgrond is ongeveer € 22.000 per hectare (Kadaster, 2023).
- De prijs van *landbouwgrond* is hoger dan die voor natuur, maar veel lager dan die voor bedrijventerreinen en wonen. De gemiddelde prijs van landbouwgrond ligt rond de € 90.000 per hectare. Door hogere rendementen is akkerbouwgrond (bouwland) gemiddeld duurder (€ 100.000 per hectare) dan weidegrond (grasland, € 80.000 per hectare) (Kadaster, 2025). De meeste landbouwgrond in Nederland is

²⁸ De kennis over grondprijzen is beperkt. De ontwikkelingen van de agrarische grondprijzen worden gemonitord door het Kadaster. Het Kadaster doet dit op een zodanige manier dat de grondprijs zo goed mogelijk het opbrengend vermogen van agrarisch grondgebruik weerspiegelt. Invloeden van andere functies (verwachtingen over woningbouw bijvoorbeeld) worden hier zo goed mogelijk uitgefilterd. Vooral informatie over deelmarkten in de gebouwde omgeving is slechts beperkt voorhanden. Publiek toegankelijke informatie is er nauwelijks. Gemeenten maken berekeningen op basis waarvan transacties met projectontwikkelaars tot stand komen, maar die zijn niet openbaar (CPB, 2010, p. 21).

grasland. Als er aanvullende gebruiksmogelijkheden op landbouwgrond zijn toegestaan, bijvoorbeeld zonnepanelen of recreatie, stijgt de waarde. De prijzen van agrarische grond verschillen sterk tussen regio's; ze zijn het hoogst in Flevoland (€ 184.100 per hectare) en het laagst in Friesland (€ 62.200 per hectare) (Kadaster, 2025).

- De grondprijs van *bedrijventerreinen* is veel hoger dan die van landbouwgrond en bedraagt gemiddeld tussen de € 500.000 en € 2 miljoen per hectare (Rabobank 2023).
- Grond voor *woningbouw* (inclusief voorzieningen en kantoren) is het duurst, vergeleken met de andere deelmarkten. De prijzen verschillen sterk per regio en type gebied. De hoogste prijzen zijn te vinden in de stedelijke centra, Amsterdam voorop. Een grove bandbreedte – op basis van vierkantemeterprijzen in bewoond gebied – ligt tussen de € 2 miljoen en € 10 miljoen per hectare (Rabobank 2023).
- Bouwrijpe bouwkavels voor bedrijventerreinen en woningbouw zijn duurder zijn dan ruwe grond (zoals landbouwgrond en braakliggende grond in stedelijk gebied). De prijzen van bouwgrond variëren sterk per provincie. De prijzen (cijfers 2018) zijn het hoogst in Utrecht en Noord-Holland (€ 750/m²) en Zuid-Holland (€ 700/m²) en vertonen de grootste stijging (prijzen in 2011: Utrecht € 510/m²; Noord-Holland € 550/m²; Zuid-Holland € 540/m²). De laagste gemiddelde grondprijzen kennen Friesland en Groningen (€ 200/m²) (Van der Krabben, 2021, p. 43).
- De prijs van ruwe grond kan door allerlei factoren nog sterker variëren. Onder andere komt dat doordat onduidelijk is welke rechten er op de grond zitten, behalve het eigendom. Ofwel: het is onduidelijk hoe 'warm' de grond is en of die kan worden gebruikt voor woningbouw

(Woestenburg, Van der Krabben, & Spit, 2014 in Van der Krabben, 2021). Ook verschillen in te maken kosten om de grond bouwrijp te maken en te ontsluiten hebben groot effect op de prijs van ruwe grond.

Grondprijzen bij strikt gescheiden deelmarkten en functies

Op alle deelmarkten van de Nederlandse grondmarkt is sprake van schaarste. De vraag overtreft er het aanbod, wat leidt tot stijgende grondprijzen. Bij een heel strikte functietoedeling vanuit het ruimtelijk ordeningsbeleid hebben de deelmarkten relatief weinig invloed op elkaars prijzen. De grondprijs weerspiegelt dan in principe alleen het opbrengend vermogen van de toegedeelde functie. Toch kan het opbrengend vermogen worden beïnvloed door de functie van een nabijgelegen gebied. Dat is bijvoorbeeld het geval als de nabijheid van een woonwijk of een natuurgebied gebruiksbeperkingen met zich meebrengt voor landbouw- of industrieactiviteiten. We noemen dat planologische schaduwwerking.

Grondprijzen bij fluïde grenzen tussen deelmarkten en functies

Als de functietoedeling vanuit het ruimtelijk ordeningsbeleid minder strikt is, ontstaat er een andere dynamiek. Een op handen zijnde verandering van functie beïnvloedt de grondprijs. Alleen al de verwachting dat grond een functie zal krijgen met een hoger opbrengend vermogen, leidt tot een stijging van de prijs. Het opbrengend vermogen van de toekomstige functie kan dan grote invloed hebben op de huidige grondprijs. De zogenoemde optiewaarde van de grond gaat dan een rol spelen. Vooral op de prijzen van



agrarische grond – als belangrijkste grondgevende functie in Nederland – heeft deze optiewaarde grote invloed.

Opmerkelijk is dat een verwachte functieverandering met een lager opbrengend vermogen niet direct leidt tot een lagere grondprijs. De grondeigenaar weet: in Nederland ontvang je daarvoor financiële compensatie. Zo komt een hogere grondwaarde ten goede van de (private) grondeigenaar, maar komt een lagere grondwaarde ten laste van de (publieke) overheid en daarmee van het collectief. Anders gezegd: waardestijgingen worden geprivatiseerd, waardedalingen gecollectiviseerd.

Door gebrek aan consistente ruimtelijke ordening beïnvloeden grondprijzen op deelmarkten elkaar

Verwachtingen over functieveranderingen hangen samen met ontwikkelingen in de vraag naar ruimte voor verschillende functies. Maar ook speelt een rol hoe strikt en consistent de overheid haar ruimtelijkeorderingsbeleid toepast. Dat is de afgelopen decennia flink minder geworden, als gevolg van allerlei factoren. Zo heeft de decentralisatie van het ruimtelijkeorderingsbeleid een rol gespeeld. Een andere oorzaak is de teloorgang van richtinggevende, planologische concepten als rode en groene contouren, Rijksbufferzones, Ecologische hoofdstructuur en Nationale landschappen (Rli, 2021a). Ook de liberalisering van de grond- en woningmarkt heeft een rol gespeeld, net als de forse afname van het grondbezit van de overheid sinds de financiële crisis van 2008. Door al deze ontwikkelingen zijn verwachtingen over mogelijke functiewijzigingen een steeds grotere rol

gaan spelen in de ontwikkeling van de prijs van agrarische grond, zeker nabij stedelijk gebied.

Agrarische grond is de belangrijkste ruimtegevende functie

Landbouw is al decennialang netto ruimtegever voor andere functies. Tussen 2000 en 2025 is het totale landbouwareaal in Nederland met 10% afgenomen (CBS, 2025b). Agrarische grond vervult een cruciale functie bij het leggen van de ruimtelijke puzzel in Nederland. Daarom gaan we hieronder dieper in op de ontwikkelingen op de markt voor agrarische grond.

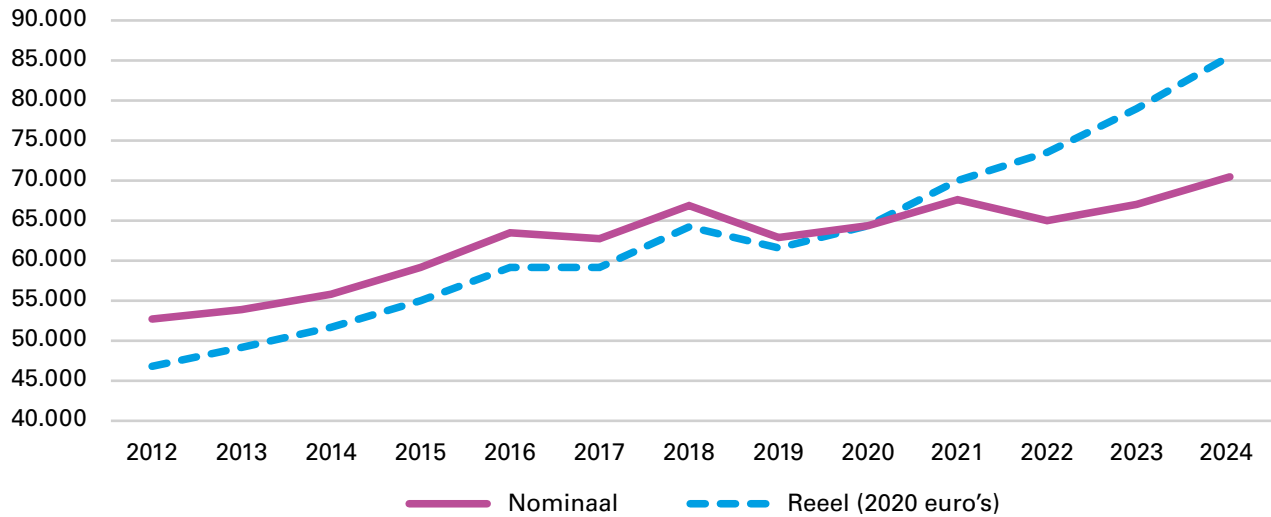
2.3 Hoge prijzen van agrarische grond: ontwikkelingen en verklaringen

Prijzen agrarische grond hoog in historisch perspectief: grondprijs stijgt dubbel zo hard als inflatie

De afgelopen tien jaar stegen de prijzen van agrarische grond nominaal met ongeveer 6% per jaar en gecorrigeerd voor inflatie met ongeveer 3% per jaar, zie figuur 9. De ontwikkeling van de afgelopen tien jaar wijkt niet af van de ontwikkeling sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw. De grondprijzen in Nederland stijgen al decennia lang gemiddeld genomen twee keer zo hard als de inflatie (LEI 2006).



Figuur 9: Ontwikkeling agrarische grondprijs



Bron: Kadaster en Wageningen Social & Economic Research

Prijzen agrarische grond hoog in internationaal perspectief: eenzaam aan de top

In internationaal perspectief zijn de prijzen voor agrarische grond in Nederland als uitzonderlijk hoog te kwalificeren. De prijzen zijn negen keer hoger dan het Europese gemiddelde (Eurostat, 2023).²⁹ De prijzen van agrarische grond in Luxemburg, Oostenrijk en Ierland liggen op ongeveer een derde van het Nederlandse gemiddelde. In Denemarken kost een hectare landbouwgrond gemiddeld € 20.000; in Frankrijk zo'n € 6.000. In België is de gemiddelde agrarischegrondprijs € 53.200 (€ 63.100 in Vlaanderen; € 37.011 in Wallonië). In Duitsland verschillen de prijzen sterk tussen de

²⁹ Alleen Malta heeft nog (veel) hogere grondprijzen (€ 283.000 per hectare; ruim drie keer het Nederlands gemiddelde); maar heeft zo'n afwijkende ruimtelijke en demografische context dat dat niet erg relevant is voor dit advies.

deelstaten. Noordrijn-Westfalen heeft een gemiddelde agrarischegrondprijs van € 30.500 per hectare, Beieren van € 42.100 per hectare. In Nederland is de regionale variatie in grondprijzen overigens veel groter dan in de meeste andere landen. Alleen in Griekenland, Spanje en Oostenrijk is de regionale variatie nog groter.

Verklaringen voor de hoge en stijgende prijzen van agrarische grond³⁰

In de vorige paragraaf zagen we dat verwachtingen over functiewijzigingen van invloed zijn op de ontwikkeling van de grondprijs. Maar er zijn meer factoren die de ontwikkeling van de agrarischegrondprijs bepalen. Die factoren bespreken we hieronder.

Verklarende factor 1: Structureel lage rente

De rente op de kapitaalmarkt is al decennialang structureel laag. De lage rente heeft een positief effect op de betaalbaarheid en daarmee op het rendement van grond. Als de rentelasten voor een lening gelijk blijven, kan bij lage rente meer worden betaald voor grond. Daardoor stijgt de prijs ervan (Silvis & Voskuilen, 2020). Overigens is dit niet uniek voor de markt voor agrarische grond, alle grond- en vastgoedmarkten ondervinden de prijsopdrijvende gevolgen van de lage rente.

³⁰ Grotendeels op basis van Poppe, Rougoor & Van der Weijden (2025), tenzij anders aangegeven.



Verklarende factor 2: Ruimte vraag van niet-landbouwfuncties zonder consistent ruimtelijk ordeningsbeleid

Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw was er een continue vraag naar extra ruimte voor onder andere woningbouw en infrastructuur. Daarmee gepaard ging dus de vraag naar grond. Deze ontwikkeling gaat door tot de dag van vandaag, voor een belangrijk deel door groei van de bevolking en de economie. Daar komen nu nog extra ontwikkelingen bij als de energietransitie, de circulaire economie, uitbreiding van het natuurareaal, de versterking van defensie en strategische autonomie. Tegelijkertijd rantsoneert de overheid met het ruimtelijkeordeningsbeleid de hoeveelheid grond op deelmarkten. Dat alles heeft doorgewerkt in de prijzen voor agrarische grond. Dat geldt in het bijzonder voor agrarische grond in de buurt van gebieden met een grote vraag naar ruimte voor al deze niet-landbouwfuncties.

Verklarende factor 3: Schaalvergroting in de landbouw

Schaalvergroting is al decennialang een grote motor achter de structurele vraag naar agrarische grond. Met landbouwbeleid moedigde de overheid in naoorlogs Nederland schaalvergroting aan en zij faciliteerde die ook. Het doel was een moderne, productieve en concurrerende landbouwsector te ontwikkelen. Schaalvergroting werd aangejaagd door onder meer technologische ontwikkeling en mechanisatie: met nieuwe machines kun je meer grond bewerken. Bij deze landbouwstrategie speelden verschillende overwegingen een rol. Grote bedrijven konden efficiënt en tegen lage prijzen voedsel produceren en toch voldoende inkomen genereren. Lage voedselprijzen pasten bij het beleid van loonmatiging uit die tijd. En een efficiënte

voedselproductie leverde bovendien hoge productievolumes op en die droegen weer bij aan de voedselzekerheid.

De Rijksoverheid bevorderde schaalvergroting met name in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw met instrumenten als ruilverkaveling en landinrichting, subsidies voor bedrijfsuitbreiding en mechanisatie, fiscaal gunstige leningen en landbouwvoorlichting. Het Europees landbouwbeleid ondersteunde deze ontwikkeling met onder meer markt- en prijsbeleid (prijsondersteuning, minimumprijzen, exportsubsidies) en structuurbeleid. Vanaf de jaren negentig werd het prijsbeleid afgebouwd, in plaats daarvan kwam directe inkomenssteun.

De schaalvergroting zet nog altijd door. Voldoende bedrijfsomvang is nodig voor landbouwbedrijven om concurrerend te blijven op internationale markten voor landbouwproducten. Die markten worden namelijk veelal gekenmerkt door lage marges en een voedselproductieketen waarin boeren een zwakke positie innemen. De keten bestaat uit toeleveranciers, voedselindustrie en afnemers; tot de laatste groep behoort de sterk georganiseerde retailsector. Schaalvergroting komt mede voort uit het klassieke landbouweconomische gegeven dat arbeid de sector traag verlaat, vooral bij gezinsbedrijven. Als een landbouwbedrijf machines aanschaft, ontstaat vaak overcapaciteit van arbeid. De nieuwe machines kunnen namelijk niet direct volledig worden benut. Met dezelfde hoeveelheid arbeid kunnen dan meer hectares worden bewerkt of meer koeien worden gehouden. De marginale kosten van extra productie zijn immers laag. Dit zet aan tot capaciteitsuitbreiding en verdergaande schaalvergroting.



Verklarende factor 4: Intensief landbouwkundig landgebruik

Behalve door schaalvergroting kenmerkte de na-oorlogse landbouw zich ook door steeds intensiever gebruik van grond. Dit was technisch en financieel mogelijk dankzij goedkope kunstmest, veevoer en bestrijdingsmiddelen. Dit steeds intensievere landgebruik leidde tot een steeds hoger productievolume per hectare. Daardoor konden Nederlandse landbouwbedrijven concurrerend en rendabel blijven en overleven. Zij hadden immers te maken met lage prijzen, hoge kosten, hevige internationale concurrentie en hun zwakke positie in de voedselproductieketen.

Tot slot

De overheid speelt bij al deze factoren een grote rol. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in. We analyseren in dat hoofdstuk de verschillende rollen en instrumenten waarmee de overheid de ontwikkelingen op de grondmarkt beïnvloedt. We laten zien wat dat doet met de ontwikkeling van de landbouw en het landelijk gebied.

3 OVERHEIDSBELEID ROND GROND

3.1 Introductie: vier overheidsrollen rond grond

‘Grondbeleid’ onderdeel van het bredere ‘overheidsbeleid rond grond’

Met grondbeleid bedoelen we in Nederland vooral het beleid rond de aan- en verkoop van grond door overheden. Dat beleid behelst verwervingsstrategieën, publiek-private samenwerking, grondprijnsbeleid, het kostenverhaal en het gebruik van het grondinstrumentarium, zoals onteigening en voorkeursrecht (Van der Krabben, 2021). Maar er is meer overheidsbeleid dat invloed heeft op bijvoorbeeld het grondgebruik, het grondeigendom en de grondhandel. Dat noemen we in dit advies het ‘overheidsbeleid rond grond’. Dat valt uiteen in omgevingsbeleid, subsidiebeleid, fiscaal beleid en het ‘klassieke’ grondbeleid. We lichten deze beleidsvelden in dit hoofdstuk toe. Maar eerst onderscheiden we vier rollen van de overheid op de grondmarkt: die van marktmeester, marktordenaar, marktbeïnvloeder en marktspeler.

Marktmeester: hoeder van spelregels op de grondmarkt

In de rol van marktmeester bepaalt en handhaaft de overheid de spelregels op de grondmarkt. Die regels gaan over onder meer mededinging, eigendomsverhoudingen, transparantie, vrije toe- en uittreding, de wijze waarop transacties tot stand komen en prijsvorming (Van der Krabben,



2021). Concrete voorbeelden daarvan bij een grondtransactie zijn de regels die verplichten tot een notariële akte en inschrijving bij het Kadaster. Het toetsen van de prijzen en voorwaarden van pachtovereenkomsten door de grondkamer is een ander voorbeeld.

In de rol van marktmeester bepaalt de overheid ook de regels waarmee de overheid kan ingrijpen op de grondmarkt. Dit betreft de regels voor het gebruik van grondinstrumenten door de overheid. Grondinstrumenten zijn bijvoorbeeld het voorkeursrecht, onteigening, wettelijke herverkaveling, kavelruil en kostenverhaal. De Rijksoverheid draagt hiervoor de systeemverantwoordelijkheid (Buitelaar, 2021).

De regels voor eigendomsrecht vallen ook onder de rol van marktmeester. Deze zijn van groot belang voor de werking van de grondmarkt en de manier waarop de overheid daarop kan sturen. Het recht op zelfrealisatie is daarbij een leidend principe. Dit houdt in dat de eigenaar van grond het recht heeft zelf op zijn grond te realiseren wat een omgevingsplan aanwijst. Als dat bijvoorbeeld woningbouw is, heeft de eigenaar van de grond dus het recht die woningen te bouwen. Als de eigenaar zich op het recht op zelfrealisatie beroept kan de overheid zijn grond niet onteigenen. Dat is immers niet nodig als de grondeigenaar het voorgeschreven doel of gebruik zelf realiseert (Van der Krabben, 2021).

Tot slot beschikt de overheid als marktmeester over enkele fiscale regelingen voor de behandeling van grond. Een voorbeeld hiervan is de fiscaal voordelige behandeling van grond als ondernemingsvermogen in box 2. De Belastingdienst bepaalt geen jaarlijks fictief rendement over grond om belasting over te heffen. Dat zou wel het geval zijn als grond in box 3 zou vallen.

Marktordenaar: schepper van deelmarkten via het ruimtelijkeordeningsbeleid

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk heeft de overheid met het ruimtelijkeordeningsbeleid grote invloed op het gebruik van grond. De overheid creëert deelmarkten op de grondmarkt door de planologisch-juridische toedeling van functies. Het bestaan van deze deelmarkten heeft grote invloed op de werking en de uitkomsten van de grondmarkt.

Marktbeïnvloeder: beïnvloeder van het grondgebruik via overheidsbeleid

De overheid heeft naast het ruimtelijkeordeningsbeleid nog veel meer invloed op het grondgebruik. Die invloed oefent ze onder meer uit via de milieuregels in het omgevingsbeleid en met regels en wetten voor specifieke sectoren, zoals de mestwetgeving voor de landbouw. Ook zet de overheid allerlei subsidies en fiscale regelingen in om bepaalde doelen te bereiken. Al deze instrumenten beïnvloeden de werking van de grondmarkt en zijn mede bepalend voor het opbrengend vermogen van grond.

Marktspeler: koper, eigenaar en verkoper van grond (met risico op dubbele pet)

In de rol van marktspeler is de overheid zelf actief op de grondmarkt. Zij is dan aankopende of verkopende partij. De overheid kan de grond die zij bezit zelf in beheer hebben, maar ook bijvoorbeeld verpachten. Als marktspeler is de overheid een private partij die handelt onder het Burgerlijk Wetboek. Zij is dan overigens nog steeds gebonden aan publiekrechtelijke beginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel (zie onderstaand kader over het Didam-arrest).



De overheid handelt als privaatrechtelijke partij als er sprake is van ‘minnelijke’ verwerving van grond. Dat houdt in dat er sprake is van een vrijwillige markttransactie tussen twee partijen. Maar als de overheid gebruikmaakt van het wettelijk instrumentarium om gronden te verwerven, dan handelt zij als publiekrechtelijke partij.

Verschillende auteurs wijzen op de dubbelrol die overheden vervullen wanneer ze zowel marktspeler zijn als marktmeester, marktordenaar en marktbeïnvloeder (Segeren, 2007; Buitelaar, 2021; Van der Krabben, 2021). Meedoen aan een spel waarvan je zelf de regels bepaalt is niet zonder bezwaren, stellen zij. Er zou dan bijvoorbeeld een prikkel kunnen zijn om grond die de overheid zelf bezit sneller en een commercieel aantrekkelijker bestemming te geven dan grond van andere private partijen in het gebied – ‘eigen grond eerst’. De rol van marktspeler vergt daarom een zorgvuldige afweging. Overheden moeten in beginsel een terughoudende en selectieve grondverwervingsstrategie hanteren (Buitelaar, 2021).

Didam-arrest: privaatrechtelijk handelen met inachtneming van publiekrechtelijke beginselen

Het Didam-arrest laat de publiekrechtelijke beginselen zien waaraan de overheid zich moet houden als zij zich als private partij op de grondmarkt begeeft. De naam komt van een arrest uit 2021 van de Hoge Raad. Dat gaat over zorgvuldigheidseisen bij de verkoop van een voormalig gemeentehuis in Didam door de gemeente Montferland. Het arrest stelt dat overheden die een onroerende zaak (zoals grond) willen verkopen, aan alle potentiële geïnteresseerden de kans moeten geven mee te

bieden. De overheid moet de koper selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Zij moet die criteria vooraf bekendmaken. De overheid mag dus niet zonder meer verkopen aan een partij die zij vanuit publieke belangen wenselijk vindt. Dit geldt overigens niet als van tevoren vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er maar één serieuze gegadigde is. Dan moet de overheid nog wel communiceren over de voorgenomen verkoop. Zij moet dan motiveren waarom er maar één serieuze gegadigde is.

Bron: Botman (2021)

Tabel 4 vat de verschillende rollen samen.

Tabel 4: Overzicht overheidsrollen op de grondmarkt

Overheidsrol	Publiek-/privaatrechtelijk	Aangrijpingspunt	Belangrijkste instrumenten	Gesignaleerd probleem
Marktmeester	Publiekrechtelijk	Grondeigendom	Mededingingsbeleid, eigendomsrecht, grondinstrumenten (zoals onteigening en voorkeursrecht), algemene fiscale regels	Te weinig toetsing, te weinig grip op grondtransacties



Overheidsrol	Publiek-/privaat-rechtelijk	Aangrijpingspunt	Belangrijkste instrumenten	Gesignaleerd probleem
Marktordenaar	Privaat-rechtelijk	Grondgebruik	Omgevingsbeleid (planologische functietoewijzing)	Te flexibele ruimtelijke ordening, functieonzekerheid met hoge verwachtingswaarden
Marktbeïnvloeder	Privaat-rechtelijk	Grondgebruik	Omgevingsbeleid (milieuregels, ETFAL), subsidies (zoals inkomenssteun, innovatiesubsidies, subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer), sectorspecifieke fiscale regels	Fiscale en financiële prikkels versterken (of bevoordelen) intensivering landbouw en daarmee negatieve externe effecten
Marktspeler	Privaat-rechtelijk	Grondeigendom	Grondverwerving, grondbank	Overheid moet grond duur verwerven en werkt marktverstorend

3.2 Juridische regels voor agrarisch grondgebruik

Omgevingswet belangrijkste (maar niet het enige) juridische kader voor keuzes landelijk gebied

De keuzes van grondgebruikers en grondeigenaren worden begrensd door wetten en regels. De Omgevingswet is hiervan de belangrijkste. Deze wet

bevat de regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De wet bundelt planologische (Wet ruimtelijke ordening) en milieuwetten (zoals de Wet milieubeheer, Wet natuurbescherming, Wet bodembescherming). Verder omvat hij wetten over de omgang met grond (zoals de Onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten). Ook de Waterwet maakt onderdeel uit van de Omgevingswet. Voor het grondgebruik in het landelijk gebied zijn verder de Meststoffenwet en de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden relevant. Deze wetten vallen niet onder de Omgevingswet omdat ze primair zijn gericht op de landbouw als sector.

Met de instrumenten uit de Omgevingswet kunnen overheden (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) sturen op elkaars keuzes (overheden onderling) en die van bedrijven en burgers. Onderstaand kader beschrijft kort de belangrijkste instrumenten uit de Omgevingswet.

Belangrijkste instrumenten Omgevingswet

- *Omgevingsvisie*: Dit is een strategische visie op de fysieke leefomgeving van een gebied. De omgevingsvisie brengt alle relevante aspecten van de leefomgeving bijeen en beziet deze in samenhang, Rijk, provincies en gemeenten stellen allemaal een omgevingsvisie vast voor hun grondgebied. De omgevingsvisie is bindend voor de betrokken overheid zelf en bevat geen regels voor burgers, bedrijven of andere overheden.
- *Programma*: Programma's zijn bedoeld voor beleidsontwikkeling, uitwerking, doorwerking of uitvoering van specifieke thema's,

gebieden of sectoren. Overheden nemen hierin maatregelen op waarmee ze hun doelen kunnen bereiken. Net als omgevingsvisies zijn programma's bindend voor de betreffende overheid zelf. Als meerdere overheden samenwerken in een programma, zijn alle deelnemende overheden eraan gebonden. Voorbeelden zijn het Programma Bodem, ondergrond en grondwater (Rijksprogramma van het ministerie van IenW) en het Programma Natuur (gezamenlijk programma van het ministerie van LNV en de twaalf provincies).

- *Algemene rijksregels:* Deze vallen uiteen in enerzijds regels voor andere overheden en anderzijds regels voor burgers en bedrijven. Algemene regels voor provincies, gemeenten en waterschappen komen onder andere in de vorm van instructies in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Algemene regels voor burgers en bedrijven liggen vast in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwen leefomgeving (Bbl). Daar bovenop zijn er ook nog de algemene regels die tot doel hebben het stelsel van de Omgevingswet goed te laten werken.
- *Decentrale regels:* Dit zijn regels van provincies, waterschappen en gemeenten. Die regels liggen vast in respectievelijk de provinciale omgevingsverordening, de waterschapsverordening en het gemeentelijk omgevingsplan. Zij bevatten regels voor activiteiten van burgers en bedrijven en kaders om vergunningen aan te toetsen. In de verordeningen en plannen staat ook welke functie is toegewezen aan verschillende gebieden en locaties. Zowel algemene rijksregels als decentrale regels zijn bindend voor overheden, burgers en bedrijven.

- *Omgevingsvergunning:* Voor sommige activiteiten met gevolgen voor de leefomgeving moeten burgers, bedrijven en overheden toestemming vragen aan de overheid. De overheid toetst dan of de activiteit is toegestaan en geeft, als dat het geval is, een omgevingsvergunning af. Zowel het Rijk, provincies, gemeenten als waterschappen kunnen omgevingsvergunningen afgeven op de beleidsterreinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn.
- *Projectbesluit:* Dit is een uniforme procedure om besluiten te nemen over complexe projecten van Rijk, provincie of waterschap. Denk aan de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied. Met een projectbesluit kan een overheid afwijken van het omgevingsplan. Het projectbesluit kan ook gelden als omgevingsvergunning.

Omgevingswet: van 'goede ruimtelijke ordening' naar 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'

Een belangrijk principe uit het stelsel van de Omgevingswet is ETFAL: 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. Het principe helpt overheden om een goede balans te vinden tussen 'beschermen' en 'benutten' van de leefomgeving. ETFAL is in de plaats gekomen van het principe van 'goede ruimtelijke ordening' uit de tijd van de Wet ruimtelijke ordening. Voor deze nieuwe formulering is gekozen, omdat die beter past bij het maken van de bredere, integrale afwegingen die overheden moeten maken volgens de Omgevingswet (IenM, 2014).



Juridische regels in verschillende soorten en maten

Juridische regels voor grondgebruik variëren in zwaarte en reikwijdte. Het gaat om:

- *verboden* (bijvoorbeeld een verbod op het kappen van landschaps-elementen zoals houtwallen of knotwilgen);
- *vergunningplichten* (bijvoorbeeld een vergunning om grasland om te zetten naar akkerbouwland);
- *algemene regels* (bijvoorbeeld een minimale afstand tot woningen of scholen bij het bespuiten van gewassen).

Algemene regels zijn direct werkend en voor iedereen bindend. Ze kunnen een meldplicht of informatieplicht bevatten. Het bevoegd gezag, maar ook omwonenden of andere betrokkenen weten dan dat een bepaalde activiteit plaatsvindt. Dat is onder andere belangrijk om de regels te kunnen handhaven. In gemeentelijke omgevingsplannen staat welke juridische regels van toepassing zijn op locaties met verschillende planologische functies.

Maatwerk: van formele regels tot bestuurlijke afwegingsruimte

De Omgevingswet is ingevoerd om een goede balans te creëren tussen nationale uniformiteit (rechtsgelijkheid, voorspelbaarheid) en lokale flexibiliteit (ruimte voor gebiedsgericht beleid). Daarom kent deze wet meerdere lagen van maatwerk. Die variëren van formele regels tot informele bestuurlijke afwegingsruimte.

De formelere vormen van maatwerk zijn maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. In maatwerkregels werken decentrale overheden landelijke

regels uit het Bal, het Bbl of het Bkl uit. Ze leggen die regels vast in het gemeentelijke omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Een gemeente mag in haar omgevingsplan bijvoorbeeld strengere geluidsnormen opnemen rond een stiltegebied dan de standaardnormen uit het Bal. Of zij kan in veenweidegebieden extra eisen stellen aan de constructie en afdekking van mestbassins. Die eisen komen dan boven op de algemene rijksregel dat mestbassins moeten zijn afgedekt om uitstoot van ammoniak te beperken. Ook maatwerkvoorschriften behoren tot het repertoire van gemeenten. Gemeenten stellen de voorschriften per concreet geval vast, bijvoorbeeld voor een specifieke inrichting of activiteit. Dergelijke maatwerkmogelijkheden bestonden ook al onder de Wet ruimtelijke ordening, en vielen toen onder het zogenoemde Activiteitenbesluit.

De Omgevingswet biedt verschillende aanvullende vormen van maatwerk. Hiermee kunnen overheden de bestuurlijke afwegingsruimte uit de Omgevingswet benutten. Het gaat om de volgende vormen van maatwerk:

- *Vergunning voor afwijking*: een gemeente kan op grond van artikel 5.1 lid 2 en 8.1 van de Omgevingswet toestaan dat er van het omgevingsplan wordt afgeweken. Zij kan daarvoor een vergunning voor afwijking verlenen. Het bevoegd gezag maakt dan gebruik van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om te beoordelen of een initiatief past binnen ETFAL. Voorbeeld is een boer die een kleinschalige biovergister wil plaatsen op agrarische grond, terwijl het omgevingsplan daar geen ‘energieproductie’ toestaat. De gemeente kan dan een vergunning geven.



- *Milieubelangen in samenhang afwegen ('milieumengpaneel')*: overheden kunnen verschillende milieubelangen (zoals geluid, lucht, geur, trillingen, licht) in samenhang met elkaar afwegen. Niet altijd alle milieudoelen hoeven maximaal te worden behaald. Het gaat erom dat het totaal een evenwichtige bescherming oplevert. Een gemeente mag bijvoorbeeld iets meer geluid toestaan, als daar een betere luchtkwaliteit en positieve effecten op natuur tegenover staan.
- *Eigen omgevingswaarden vaststellen*. Op grond van artikel 2.9 van de Omgevingswet mogen gemeenten, provincies en Rijk eigen omgevingswaarden vaststellen. Die waarden moeten dan wel bijdragen aan de doelen van de wet. Omgevingswaarden, voor bijvoorbeeld lucht- of waterkwaliteit, moeten objectief vast te stellen en meetbaar zijn. Ook hiermee kunnen decentrale overheden hun eigen ambities vastleggen, strenger dan landelijke normen.
- *Uitruilen tussen milieuwaarden in een gebied (gebiedsgerichte benadering)*. Tot slot maakt de Omgevingswet gebiedsgerichte uitruil mogelijk binnen het Bkl en bij programmatische aanpakken. Als een norm op één plek iets wordt overschreden, kan dat elders worden gecompenseerd, zolang de gebiedsdoelstelling in totaal wordt gehaald. Deze aanpak past bij programma's of gebiedsgerichte maatregelen in het kader van bijvoorbeeld stikstofreductie of klimaatadaptatie.

3.3 Subsidieregelingen landbouw en landelijk gebied

In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste subsidieregelingen voor het landelijk gebied, met een accent op regelingen voor landbouw en plattelandsontwikkeling.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid als beleids- en financieel kader

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU is het belangrijkste beleids- en financieel kader voor het landbouw- en plattelandsbeleid in Nederland. Europa wil met het GLB een aantal doelen bereiken. Ten eerste wil het landbouwers ondersteunen bij het verbeteren van de landbouwproductiviteit. Zo wil het zorgen voor een stabiele en betaalbare voedselvoorziening. Hierbij hoort ook het doel om landbouwers een redelijk inkomen te garanderen. Een tweede doel is om het klimaat te beschermen en duurzaam beheer te bevorderen van natuurlijke hulpbronnen. Een derde doel is om plattelandsgebieden en landschappen in stand te houden en de plattelandseconomie levensvatbaar houden. Dat doet Europa door de werkgelegenheid in de landbouw, agrovoedingsindustrie en aanverwante sectoren te stimuleren (LNV, 2022).

Het Nationaal Strategisch Plan (NSP) bevat de uitwerking van het GLB naar de Nederlandse situatie. Het NSP vermeldt dat de grootste uitdagingen in Nederland liggen op het gebied van biodiversiteit (reductie stikstofemissies, herstel watersysteem, diversiteit landschap), klimaat (verminderen effecten extreme weersomstandigheden door water-, bodem- en teeltmanagement, reductie uitstoot broeikasgassen) en waterkwaliteit (reductie uitstoot nutriënten en gebruik gewasbeschermingsmiddelen) (LNV, 2022). Voor



Nederland betekent dat minder accent op inkomenssteun en meer nadruk op inspanningen om de biodiversiteit te vergroten en waterkwaliteit, klimaat en leefomgeving te verbeteren.

Om deze doelen te realiseren ontvangt Nederland in de periode 2023-2027 zo'n € 5 miljard van Europa: ongeveer € 1 miljard per jaar. De inkomenssteun (pijler 1) wordt uitsluitend met Europees geld gefinancierd. De andere maatregelen krijgen aanvullende financiering, vooral van de Rijksoverheid en de provincies. De beschikbare nationale cofinanciering voor pijler 2 in de lopende GLB-periode bedraagt ongeveer € 730 miljoen over de hele periode van vijf jaar (LNV, 2022).

GLB Pijler 1: inkomenssteun met een steeds groener randje

Naar pijler 1 gaat ongeveer twee derde van de GLB-middelen.

Inkomenssteun is hier de grootste post. Deze steun is sinds de jaren negentig gekoppeld aan het aantal hectares landbouwgrond dat een boer beheert. Voor die tijd was de inkomenssteun gekoppeld aan productie. De hectarepremie moest voorkomen dat de inkomenssteun (over-)productie stimuleerde.

De Algemene Rekenmaker was in een rapport uit 2019 kritisch over de effectiviteit van de inkomenssteun. Zonder inkomenssteun zou het bruto bedrijfsinkomen van de helft van de boeren onder het wettelijk minimumloon liggen. Door de toeslagen is dat nog het geval bij ruim een derde van hen. Tegelijkertijd vergroot de inkomenssteun de inkomensverschillen tussen boeren. Zo'n 30 procent van de steun gaat naar boeren met een

bruto-inkomen tussen modaal en tweemaal modaal en 37 procent gaat naar boeren met een inkomen van meer dan tweemaal modaal. De belangrijkste reden daarvoor is dat de inkomenssteun sinds 2014 gebaseerd is op het aantal hectares dat een boer bezit. Hierdoor ontvangen de grootgrondbezitters onder de boeren meer subsidie dan kleine boerenbedrijven (Algemene Rekenkamer, 2019). Er zijn geen recentere evaluaties beschikbaar.

Aan de inkomenssteun zijn tegenwoordig voorwaarden gekoppeld om de basiskwaliteit van bodem, water, biodiversiteit en klimaat op peil te houden. Zo gelden voor boeren regels over onder meer het afwisselen van gewassen, het onderhoud van bufferstroken langs sloten en andere waterlopen en het deel van hun land dat zij niet mogen gebruiken voor productie. Daarbovenop is er de zogenoemde Eco-regeling. Deze geeft boeren extra inkomenssteun voor activiteiten die verdergaan dan de basiskwaliteit landschapsbeheer. Deze regeling is een belangrijke verandering vergeleken met de vorige GLB-periode (2014-2022). Boeren kunnen nu kiezen uit een lijst met eco-activiteiten die positief bijdragen aan biodiversiteit, landschap, kwaliteit van water, lucht en bodem en klimaat. Hoe meer eco-activiteiten een boer onderneemt, hoe hoger de vergoeding. Voorbeelden zijn de aanleg van kruidenrijk grasland en bloemrijke akkerranden, het vermijden van diepe grondbewerking en het beheer van landschapselementen (LNV, 2022). GLB-gelden voor pijler 1 mogen niet met nationale middelen worden aangevuld. Hiermee wil de EU voorkomen dat boeren in rijke lidstaten hogere inkomenssteun krijgen dan die in armere lidstaten.



GLB-pijler 2: vooral inzet op verduurzaming en vernieuwing in de landbouw

De middelen in pijler 2 zijn grofweg in drie categorieën in te delen. Zo'n driekwart van de middelen voor pijler 2 gaat in Nederland naar subsidies die bijdragen aan extensivering van de landbouw en het herstel van de balans tussen landbouw en natuur. Subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer zijn daarbij een belangrijke post. Hieronder vallen ook middelen voor de aanpak van veenweidegebieden en overgangszones van Natura2000-gebieden en subsidies voor zogenoemde 'niet-productieve investeringen'. Die laatste zijn investeringen in de aanleg van landschapselementen, zoals houtwallen, of bloem- en kruidenrijke akkerranden. De overige middelen zijn ongeveer gelijk verdeeld. Een deel gaat naar productiviteitsverbetering in de landbouwsector door innovaties. Voorbeelden daarvan zijn nieuwe machines of andere bewerkingsmethoden. Een ander deel helpt de toegang van jongeren tot de landbouw te vergroten en het platteland leefbaar te houden. Van dit laatste is het LEADER-programma een voorbeeld. Dit programma stimuleert en steunt lokale initiatieven van inwoners, ondernemers en organisaties. De initiatieven zijn erop gericht de leefbaarheid, de sociale cohesie en het voorzieningenniveau op het platteland te behouden en versterken.

Nationaal landbouwbeleid: GLB, agrarisch natuurbeheer, beëindigingsregelingen en robots

Het nationaal landbouwbeleid wordt voor een groot deel bepaald door het GLB. Anders dan bij GLB-pijler 1, moeten GLB-gelden in pijler 2 nationaal worden gefinancierd. Hiermee wil de EU bevorderen dat lidstaten mede-eigenaar zijn van het gevoerde beleid. De Nederlandse cofinanciering

is vooral afkomstig van de Rijksoverheid en de provincies. De meeste cofinanciering van het rijk is beschikbaar voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer, gebiedsgerichte samenwerking in veenweidegebieden, overgangszones van Natura2000-gebieden en voor de hierboven genoemde 'niet-productieve investeringen'.

In aanvulling op het GLB zijn nog enkele andere subsidieregelingen relevant voor de ontwikkelingen in het landelijk gebied:

- Subsidies agrarisch natuur- en landschapsbeheer: het kabinet heeft vanaf 2026 structureel € 500 miljoen extra beschikbaar gesteld voor agrarisch natuurbeheer. Dat is flink meer dan de tot dan toe beschikbare middelen. Waar dat extra geld precies naartoe moet gaan, is op dit moment nog niet uitgekristalliseerd. Bij effectieve besteding kunnen deze subsidies substantieel helpen om natuur-, milieu- en klimaatdoelen te halen. Maar om alle doelen te bereiken is ook aanvullend generiek milieu- en waterbeleid en extra natuur nodig (PBL 2025b).
- 'Robots naar de boerenpraktijk': om de economische en exportpositie van de Nederlandse landbouw te behouden en te versterken, heeft het kabinet € 3,5 miljard uitgetrokken voor een programma met de titel 'Robots in de boerenpraktijk'. Dit programma heeft onder meer als doel om arbeidskrachten te besparen.
- In financiële zin springen tot slot vooral de landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (LBV en LBV+) van de afgelopen jaren in het oog. Hieraan heeft het rijk de afgelopen twee jaar bijna € 3 miljard besteed. Naast innovatie en extensivering vormen uitkoop en beëindiging van veehouderijen een belangrijk onderdeel van de aanpak om



stikstof- en andere leefomgevingsdoelen te halen. De budgetten voor deze beëindigingsregelingen zijn nog nooit zo groot geweest. Dat geldt ook voor de verwachtingen van politici en beleidsmakers van de effectiviteit ervan. Maar onderzoek waarschuwt voor al te hooggespannen verwachtingen. Het aantal vrijwillige stoppers neemt af naarmate een regeling langer loopt. Beëindigingsregelingen zijn alleen effectief als onderdeel van een bredere mix van instrumenten (PBL, 2022).

3.4 Fiscale regelingen grondeigendom

In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste fiscale regelingen voor het landelijk gebied. Het betreft vooral drie fiscale vrijstellingen voor agrarische grond. We beschrijven ook regelingen met een ander oogmerk die mede effecten op de grondmarkt hebben.

Landbouwwijstelling: wijstelling met lange historie

De landbouwwijstelling is een fiscale wijstelling op de waardeftijging van grond. Winsten uit verkoop of overdracht van landbouwgronden zijn fiscaal onbelast, op voorwaarde dat de eigenaar de grond gebruikt voor landbouwactiviteiten. De wijstelling bestaat al sinds 1918 en is ingevoerd om een verschil te repareren tussen boeren die eigen grond bezaten en grondeigenaren die hun grond verpachtten. De boeren met eigen grond werden in die tijd zwaarder belast. Door de invoering van de Wet inkomstenbelasting in 2001 ontstond de omgekeerde situatie: sindsdien zijn juist boeren die zelf eigenaar zijn van hun grond in het voordeel. Over de waardeftijging van hun gronden betalen zij geen belasting, grondeigenaar-verpachters wel.

De ene fiscaal ongelijke behandeling heeft daarmee plaats gemaakt voor de andere (SEO, 2024).

Al meerdere keren hebben onafhankelijke experts geadviseerd de landbouwwijstelling af te schaffen. Daaronder waren het Landbouw Economisch Instituut (LEI) in 2007, de Algemene Rekenkamer in 2021 en meest recent SEO Economisch Onderzoek in 2024. LEI noemt als argument voor afschafing het vervallen van de rechtvaardigheidsgrond door de invoering van de Wet Inkomstenbelasting. De onderzoekers stellen voor het gebruik van de landbouwwijstelling te beperken tot de vrijwillige bedrijfsverplaatsingen, ‘ten behoeve van het milieu en de ruimtelijke ordening’. Zij bevelen wel aan om de effecten van de landbouwwijstelling op de prijsvorming en mobiliteit op de grondmarkt te onderzoeken (LEI, 2007).

Ook de Algemene Rekenkamer noemt het fiscale doel achterhaald sinds de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001. De wijstelling leidt tot een fiscaal ongelijke behandeling van grondeigenaren-verpachters en grondeigenaren-landbouwers. De onderzoekers vinden dat de minister de wenselijkheid van de landbouwwijstelling onvoldoende heeft onderbouwd. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften kan de regeling daarom worden aangepast of afgeschaft.

Ook SEO concludeert dat de landbouwwijstelling niet doeltreffend en niet doelmatig is. De redenen waarom de regeling tot nu toe is gehandhaafd snijden bovendien geen hout. In de praktijk bestaan er ‘weinig indicaties voor een oorzakelijk en materieel verband tussen de landbouwwijstelling, prijzen op de grondmarkt en grondmobiliteit’. De landbouwwijstelling zou de financiering van landbouwondernemingen ten goede komen, net als de vermogenspositie van agrariërs, het concurrentievermogen van de



Nederlandse agrosector en verduurzaming van de sector. De praktijk laat die positieve effecten niet zien. De onderzoekers concluderen dat afschaffing, in combinatie met een overgangsregeling, de logische en uitvoerbare beleidsoptie is (SEO, 2024).

Herinvesteringsreserve (HIR)

De Herinvesteringsreserve biedt boeren de mogelijkheid om de betaling uit te stellen van belasting over winst bij verkoop van machines, gebouwen en grond. Deze fiscale reserve in de boekhouding moet worden gebruikt voor toekomstige investeringen in bedrijfsmiddelen. Daarbij geldt de regel dat de nieuwe investeringen eenzelfde economisch doel dienen als het oorspronkelijke bedrijfsmiddel. Die investering moet bovendien binnen drie jaar worden gedaan (De Jong, 2023). Als het om grond gaat, kan de boer alleen gebruikmaken van de HIR voor dat deel van de grond dat niet onder de landbouwwijziging (zie boven) valt. Dat is dus het deel dat het gevolg is van functiewijziging. Als de verkoop van het bedrijfsmiddel het gevolg is van overheidsingrijpen (zoals de beëindigingsregelingen), hoeft de nieuwe investering sinds 2024 niet meer eenzelfde economisch doel voor de onderneming te hebben als het afgestoten bedrijfsmiddel. Dan kan de boer de winst uit de verkoop van gebouwen of grond dus zonder belasting over die winst investeren in bijvoorbeeld een camping of boomteelt.

Cultuurgrondvrijstelling onroerendezaakbelasting (OZB)

De OZB is een gemeentelijke belasting op gebouwen en grond die bestaat sinds 1970. Bij de invoering werd landbouwgrond (cultuurgrond) vrijgesteld van OZB: de waarde telt niet mee als belastinggrondslag voor de OZB.

Anders gezegd: het is een belastingvrijstelling. Het werd in die tijd niet wenselijk geacht boeren OZB te laten betalen, omdat de agrarische sector toen veel bijdroeg aan de waterschappen. Ook speelde mee dat boeren de kosten van heffingen op landbouwgrond niet mochten doorberekenen in de prijzen van hun productie. Dat schreef het toenmalige Europese landbouwbeleid voor. Beide redenen zijn inmiddels vervallen. Sinds 1992 zijn alle ingezetenen (inwoners in een waterschap) belastingplichtig en betalen boeren nog maar een klein deel van de waterschapslasten. Ook het probleem met de Europese landbouwregelingen is voorbij (Schip, 2019). Toch werd cultuurgrond ook bij de invoering van de Wet Waardering onroerende zaken (Wet WOZ) in 1994 uitgesloten van waardering (art. 2 lid 1 WOZ). Het gaat om veel geld: de geschatte WOZ-waarde bedraagt € 132 miljard (Schip, 2019) en de OZB-opbrengst die de overheid misloopt naar schatting € 631 miljoen (BZK, 2020).

Verschillende onafhankelijke partijen pleiten voor afschaffing van de OZB-vrijstelling (onder andere de Algemene Rekenkamer in 2021). Voor afschaffing gelden dezelfde argumenten als bij de landbouwwijziging. Het doel van de vrijstelling is al geruime tijd geleden vervallen. Daarom kan de regeling volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften worden aangepast of afgeschaft. Bijkomend argument is dat de vrijstelling ook wordt gebruikt in gevallen waar zij nooit voor is bedoeld, zoals voor zonneparken (Allers & Hoebe, 2021). Bovendien leidt de vrijstelling tot economische ondoelmatigheden: ze maakt de jaarlijkse lasten van grondbezit minimaal. Dat is een prikkel om grond in bezit te houden. De vrijstelling heeft ertoe geleid dat prijzen voor cultuurgrond hoger zijn dan de economische opbrengsten



rechtvaardigen. De onderzoekers trekken daarbij de parallel met de gunstige fiscale behandeling van het bezit van een eigen woning. Die heeft immers tot inefficiënt hoge woningprijzen geleid (Allers & Hoebe, 2021).

Vrijstelling overdrachtsbelasting cultuurgrond: aanmoediging voor agrarischgrondgebruik

Overdrachtsbelasting is een rijksbelasting die wordt geheven wanneer onroerend goed, zoals woningen, bedrijfspanden en grond, van eigenaar wisselt. Het tarief bedraagt momenteel 10,4%.³¹ Voor landbouwgrond zijn vrijstellingen en verlaagde tarieven mogelijk. Dat maakt het aantrekkelijk voor agrarische ondernemers om te investeren in nieuwe grond. De vrijstelling van overdrachtsbelasting op landbouwgrond ('cultuurgrond' in de betreffende wet) houdt in dat je geen overdrachtsbelasting hoeft te betalen als je landbouwgrond koopt. Voorwaarde is dat de landbouwgrond minimaal tien jaar in gebruik blijft voor landbouwdoeleinden. Als de bestemming van de grond binnen die periode verandert, bijvoorbeeld voor woningbouw of industrie, kan de Belastingdienst de vrijstelling terugdraaien. Dan moet de grondeigenaar de overdrachtsbelasting alsnog betalen.

De vrijstelling van overdrachtsbelasting op landbouwgrond is een belangrijk fundament onder en stimulans voor kavelruil. De kavelruilvrijstelling in de overdrachtsbelasting betreft zowel de gronden als gebouwen in een kavelruil (Rheinfeld, 2024).

³¹ Voor woningen bewoond door natuurlijke personen geldt een verlaagd tarief van 2%.

Een politieke discussie is gaande om de vrijstelling van overdrachtsbelasting voor landbouwgrond niet te laten gelden voor niet-agrariërs. Dat zou ook gelden als het uiteindelijke gebruik na de verkrijging agrarisch blijft. De Tweede Kamer heeft hierom gevraagd om de aankoop van agrarische grond door beleggers, speculanten en ontwikkelaars remmen. Zo wil zij prijsopdrijving op de grondmarkt tegengaan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 27 924, nr. 91). Eventuele vervolgstappen volgen naar verwachting pas na evaluatie van verschillende agrarische fiscale vrijstellingen.

Natuurschoonwet 1928 (NSW)

De Natuurschoonwet heeft tot doel het behoud van natuur en de ontwikkeling van nieuwe natuur. Daarmee levert de wet een bijdrage aan natuurdoelen, zoals de realisatie van groenblauwe dooradering. Landgoedeigenaren, vruchtgebruikers en erfpachters kunnen fiscale voordelen krijgen als zij hun landgoed laten rangschikken onder de Natuurschoonwet 1928 (NSW). Doordat zij minder belasting hoeven te betalen, kunnen zij een landgoed gemakkelijker in stand houden. (RVO, 2025b) De totale omvang van de Natuurschoonwet is 40 miljoen euro (Financiën, 2025).

De fiscale voordelen betreffen de onroerendezaakbelasting, de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting, de overdrachtsbelasting en de schenk- en erfbelasting (RVO, 2024). De mate waarin het landgoed is opengesteld voor het publiek heeft invloed op de omvang van de fiscale vrijstellingen.

De Natuurschoonwet is een doorlopende regeling: zolang gebruikers aan de voorwaarden voldoen, kunnen ze een beroep doen op de regeling. Die



voorwaarden zijn dat het landgoed tenminste 25 jaar in bezit moet blijven (RVO, 2024) en dat voldaan wordt aan de volgende eisen:

- minstens 5 hectare groot;
- (deel van) een historische buitenplaats die minimaal 1 hectare groot is;
- een aaneengesloten gebied van minimaal 5 hectare;
- minstens 30% (bij meer dan 5 ha) of 50% (bij 1 tot 5 ha) houtopstanden (bos) en/of natuurterreinen of een plan voor beplanting om hier in drie jaar aan te voldoen;
- geen inbreuk maken op het natuurschoon, bijvoorbeeld door intensieve veehouderij, industriële doeleinden, winning van bodemmaterialen, en intensieve dag- of verblijfsrecreatie;
- geen aantasting van een landgoed door (ver)bouw en aanleg, door gebrekkig onderhoud en door aanpassingen. In dat geval kan de NSW-rangschikking vervallen;
- geen splitsing van een landgoed; ook dan kan de NSW-rangschikking vervallen.

Als een gebruiker van de regeling niet voldoet aan de voorwaarden, kunnen de vrijstellingen worden teruggevorderd (tot maximaal 25 jaar terug).

Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR)

De Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) is bedoeld voor ondernemers die hun bedrijf willen overdragen aan een opvolger, vaak een familielid. Bij overdracht van een onderneming geldt een vrijstelling van 100% over de eerste € 1,5 miljoen en 75% daarboven (Claassen Advocaten, 2025). De BOR heeft als doel te voorkomen dat belastingheffing een belemmering vormt voor

economisch gewenste bedrijfsoverdrachten. Hoewel de BOR niet specifiek gericht is op de landbouw, maken landbouwbedrijven er wel relatief veel gebruik van: bijna 80% van het totale belastingvoordeel komt terecht in deze sector (CPB, 2022). De reden daarvoor is onder andere dat in de landbouw de waarde van een bedrijf dat wordt beëindigd (de liquidatiewaarde) vaak hoger is dan die bij voortzetting van de bedrijfsvoering (de zogeheten agrarische waarde). Het belastingvoordeel bestaat dan zowel uit de vrijstelling als uit de waarderingsfaciliteit. In de meeste sectoren bestaat het voordeel alleen uit het voordeel van de vrijstelling, omdat de waarde bij voortzetting van de bedrijfsvoering bij de meeste bedrijven boven de liquidatiewaarde ligt (CPB, 2022). Het CPB concludeert dat de regeling doeltreffend is: die zorgt ervoor dat erf- en schenkbelasting (vrijwel) geen gevaar meer vormen voor de continuïteit van ondernemingen. Tegelijkertijd beoordeelt het CPB de BOR als niet doelmatig. Bij ongeveer driekwart van de overdrachten zijn bij de erflaters, schenkers of verkrijgers namelijk voldoende vrije financiële middelen aanwezig om de erf- of schenkbelasting direct te betalen.

Juist geen vrijstelling: inkomstenbelasting

Als een onderneming winst maakt, kan die voor de eigenaren op verschillende manieren inkomen vormen. Afhankelijk van de vorm wordt er dan inkomstenbelasting geheven. Als de winst de vorm van loon krijgt, dan wordt er in box 1 loonbelasting over geheven. Als het om een winstuitkering gaat, wordt er dividendbelasting geheven in box 2. En als het loon of de winst vervolgens op een spaarrekening wordt gezet of in beleggingen wordt gestoken, volgt vermogensrendementsheffing in box 3. De manier waarop de ondernemer inkomstenbelasting moet betalen (in elke box zijn



er specifieke regels en vrijstellingen), heeft invloed op zijn beslissingen over overheveling van zakelijk naar privékapitaal. Bij verkoop van grond speelt dit een grote rol.

3.5 Grondinstrumenten

In Deel 1, paragraaf 2.4.3, hebben we laten zien hoe de overheid actief en passief grondbeleid kan voeren. We zijn ingegaan op enkele knelpunten bij het gebruik van de verschillende grondinstrumenten door de overheid. In deze paragraaf lichten we deze instrumenten in meer detail toe. Hieronder bespreken we de volgende instrumenten: grondverwerving, grondruil, onteigening, kostenverhaal, voorkeursrecht en groundbank. Al deze instrumenten zijn bedoeld als hulpmiddel voor de overheid om de functie van een gebied of locatie te veranderen. De functieverandering vloeit voort uit het omgevingsbeleid.

Grondverwerving: overheid koopt als marktspeler zelf gronden aan

Overheden kopen zelf grond, bijvoorbeeld om nieuwe natuur te creëren, of een nieuwe woonwijk. Ze kunnen de grond ook gebruiken in een grondruil. 'Grond maakt het rond' is in het grondbeleid een gevleugelde uitspraak. Als zij grond verwerft, is de overheid juridisch gezien een marktpartij. Zij heeft dan geen publiekrechtelijke bevoegdheden, maar handelt onder het Burgerlijk Wetboek, net als private partijen. Dat is ook het geval als overheden eigen grond uitgeven voor ontwikkeling of gebruik en bij pacht-, erfpacht- of huurconstructies van de overheid.

Grondruil: wettelijke herverkaveling en vrijwillige kavelruil

Grondruil is een belangrijk middel om tot een gewenste inrichting van het landelijk gebied te komen. Grondruil kent twee varianten.

- Bij een wettelijke herverkaveling zijn grondeigenaren en -gebruikers verplicht om deel te nemen aan een ruilproces. Gronden worden dan onder toezicht van de overheid herschikt, op grond van een wettelijke procedure. Alle ingebrachte gronden worden opnieuw toebedeeld om tot de gewenste ruimtelijke structuur en het daarmee samenhangende gewenste grondgebruik te komen. Overheden hebben in deze procedure formele bevoegdheden. Zij stellen de herverkavelingsopgave vast, wijzen het gebied aan, keuren het ruilplan goed en registreren de nieuwe eigendomsverhoudingen in het Kadaster. Elke partij heeft het recht op vervangende grond met een gelijke gebruiksbestemming.
- Bij een vrijwillige kavelruil komen eigenaren vrijwillig tot een nieuwe verkaveling van hun gronden. Als er meerdere doelen spelen (bijvoorbeeld een verbeterde landbouwstructuur en het behalen van water- en natuurdoelen) wordt een plan gemaakt (planmatige kavelruil). Vrijwillige kavelruil is aantrekkelijk omdat de ruilende partijen geen overdrachtsbelasting hoeven te betalen. Dat zou wel moeten bij een gewone grondtransactie. Ook bij een vrijwillige kavelruil kan de overheid betrokken zijn. In de eerste plaats kan zij zelf deelnemen aan de ruil. Maar ze kan ook een rol hebben als procesregisseur als partijen daarom vragen. De overheid zet bij deze vorm geen publiekrechtelijke bevoegdheden in.



Voorkeursrecht: voorkeurspositie voor de overheid bij aankoop van grond

Overheden kunnen een voorkeursrecht vestigen op grond. Deze mogelijkheid is in 1985 ingevoerd met de Wet voorkeursrecht gemeenten en maakt nu onderdeel uit van de Omgevingswet (artikel 9.1 en verder). Het voorkeursrecht moet de positie van overheden versterken wanneer zij grond aankopen om het ruimtelijk beleid uit te voeren. Een ander doel is prijsopdrijving en grondspectatie tegen te gaan (Overwater & Lucassen, 2023). Eerst gold het voorkeursrecht alleen voor gemeenten, maar in de loop van de tijd is het uitgebreid naar provincies en Rijk. Als er een voorkeursrecht zit op grond, dan moet de eigenaar de grond bij verkoop eerst aanbieden aan de overheid. Het voorkeursrecht betekent niet dat een grondeigenaar verplicht is te verkopen.

Overheden kunnen alleen voorkeursrecht vestigen op gronden waarop een wijziging naar een niet-agrarische functie is voorzien (artikel 9 lid 1 Ow) (BZK, 2021). Gronden die hun agrarische functie houden, zijn uitgesloten omdat ‘verwezenlijking van een landbouwkundige bestemming’ niet behoort tot de taak van een gemeentebestuur (Overwater & Lucassen, 2023).

Onteigening: gedwongen eigendomsoverdracht ten behoeve van publiek belang

Als een partij niet kan of wil meewerken aan een grondruil en/of grond niet wil verkopen, dan kan de overheid de grond onteigenen. Dit is het zwaarste grondinstrument waarover de overheid beschikt (Omgevingswet, Hoofdstuk 11). De overheid kan dat alleen gebruiken als er geen andere oplossingen

zijn. Zij moet dan het publieke belang duidelijk aantonen. Bovendien moet ze eerst proberen om de grond op ‘minnelijke wijze’ te verwerven en de eigenaar de mogelijkheid tot zelfrealisatie geven. De eigenaar kan onteigening alleen tegenhouden door succesvol aan te tonen dat hij de plannen met de grond zelf kan realiseren.

Net als bij het voorkeursrecht mag alleen worden onteigend als er sprake is van een functiewijziging. De overheid kan bijvoorbeeld onteigenen voor woningbouw, bedrijventerreinen, wegen en spoorwegen, dijken en natuurgebied (BZK, 2021). Bij onteigening betaalt de overheid aan de eigenaar een schadeloosstelling. Om de hoogte daarvan vast te stellen, is het uitgangspunt dat de onteigende partij na de onteigening dezelfde vermogens- of inkomstenpositie heeft als daarvoor. De overheid moet dus, behalve de marktwaarde van de grond en opstallen, ook het verlies vergoeden aan inkomen en bijkomende schade.

Door de invoering van de Omgevingswet hebben gemeenten meer zeggenschap en verantwoordelijkheid gekregen, ook over onteigening. Onteigening loopt nu niet meer via de Kroon, maar via de bestuursrechter. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het voeren van de onteigeningsprocedure (BZK, 2021).

Grondinstrumenten in relatie tot het eigendomsrecht: politiek en juridisch beladen onderwerp

In Deel 1 wezen we al op de vrees bij overheden voor lange, weerbarstige onteigeningsprocedures. Die vrees is gebaseerd op ervaringen van jaren



geleden. Wat een belangrijke rol speelt, is dat de overheid met onteigening ingrijpt in het eigendomsrecht. Dit maakt onteigening politiek en juridisch tot een beladen begrip. Al decennialang spelen vragen als ‘van wie is de grond?’ en ‘aan wie komt de eventuele niet-agrarische meerwaarde toe bij een functiewijziging? (de eigenaar of de overheid)?’ Het heeft zelfs mede geleid tot kabinetscrises: in 1958 (Wet vervreemding landbouwgronden), 1966 (Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten) en 1977 (Onteigeningswet) (Overwater & Lucassen, 2023). De gevoeligheid komt voort uit het gegeven dat grond een privaatrechtelijk handelbaar goed is. Daarop is het eigendomsrecht van toepassing. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat het eigendomsrecht alleen mag worden geschonden als er een wettelijke basis voor bestaat. Bovendien moet er een legitiem doel zijn voor de onteigening en moet er sprake zijn van een ‘proportionele’ inbreuk op het eigendomsrecht (Overwater & Lucassen, 2023).

Kostenverhaal: private initiatiefnemers betalen mee aan publieke kosten

Gemeenten en andere overheden zijn bij veel gebiedsontwikkelingen betrokken. Dat is ook zo als de initiatiefnemers private partijen zijn, zoals projectontwikkelaars. Overheden stellen plannen op, leggen openbare voorzieningen aan en richten de openbare ruimte in. Zij draaien in veel gevallen op voor de kosten. De Omgevingswet maakt het overheden mogelijk de kosten te verhalen op de initiatiefnemers van de ontwikkeling. Meestal zijn dat ook de grondeigenaren (zelfrealisatiebeginsel). De Omgevingswet verplicht overheden om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen naar evenredigheid door te berekenen aan de initiatiefnemers die

profiteren van de openbare voorzieningen die de overheden aanleggen (Omgevingswet, hoofdstuk 13).

Grondbank: organisatievorm voor strategisch grondbeheer

Een grondbank is geen afzonderlijk wettelijk instrument, maar een organisatievorm of middel om grondbeleid uit te voeren. Overheden kunnen een grondbank gebruiken om grond aan te kopen, ruilen, beheren en verkopen en daarmee strategisch grondbeheer toe te passen. Ze kunnen de verworven gronden inzetten om publieke doelen te bereiken, zoals woningbouw, natuurontwikkeling of landinrichting.

Een grondbank is een instrument van de overheid in haar rol van marktspeler, maar wel met een publiekrechtelijke legitimatie vanuit bijvoorbeeld een provinciale verordening, grondbeleidsnota of programma. Overheden kunnen een grondbank inzetten naast of in samenhang met publiekrechtelijke instrumenten zoals voorkeursrecht, herverkaveling of onteigening.



4 NADERE TOELICHTING BIJ DE AANBEVELINGEN

4.1 Nadere toelichting bij aanbeveling 1: pensioenfonds voor boeren

Stappen op weg naar een pensioenfonds voor boeren

Hieronder presenteren we een globaal stappenplan om een idee te geven hoe de hervorming van fiscale vrijstellingen rond landbouwgrond kan worden ingezet om te voorzien in een goede pensioenvoorziening voor boeren.

- Stap 1: bied eigenaren van landbouwgrond de mogelijkheid om de grond nog eenmaal te herwaarderen naar actuele waardes in de jaarrekening. Voor maatschappen kan dit het moment zijn om aanvullende afspraken te maken over de toekomstige verrekening van winsten uit verkoop van landbouwgrond (en van belasting daarop).
- Stap 2: schaf de landbouwwijziging, de wijziging overdrachtsbelasting cultuurgrond en de cultuurgrondwijziging onroerendezaakbelasting af. Maak winsten bij de verkoop van agrarische grond belastbaar en verliezen aftrekbaar, net zoals dat geldt voor ander onroerend goed bij bedrijven. Dit maakt het minder aantrekkelijk om vanuit beleggingsmotieven te investeren in grond. Zo ontstaat meer ruimte voor vernieuwing en verjonging van de landbouwsector. Het kan in de

toekomst aantrekkelijk zijn verliezen te verrekenen, bijvoorbeeld bij dalende EU-subsidies of extra milieueisen.

- Stap 3: zet tegenover de afschaffingen een aantrekkelijk beleggingsalternatief. Bied een pensioenvoorziening in ruil voor grond. Boeren die tenminste een bepaalde tijd (vijf, tien, of vijftien jaar) eigenaar zijn (geweest) van landbouw- of landschapsgrond en hun bedrijf staken, kunnen deelnemen aan het pensioenfonds. Dit werkt zo: de deelnemer biedt zijn grond aan het pensioenfonds aan tegen marktwaarde en ontvangt hiervoor een rendement van 7,5%. Dat bestaat uit 3% reële grondprijsstijging per jaar + 2,5% verhuur- of pachtopbrengst + 2% bonusrendement. Het pensioen wordt jaarlijks uitgekeerd gedurende een vastgesteld aantal jaar of tot overlijden.³²
- Stap 4: het Rijk financiert het pensioenfonds uit de inkomsten van de vervallen vrijstellingen of leent het hiervoor benodigde vermogen. De kosten daarvoor dekt de staat door verhuur, pacht en eventuele verkoop van grond, rentevoordeel van de staat en de afschaffing van subsidies. Doordat een revolverend fonds ontstaat, kan dit fonds zich op termijn zelf bedruipen.

³² Dat verhoogt de stakingswinst en dus de prikkel tot uitstel van bedrijfsbeëindiging. Maar dat kan opgelost worden door het achterliggende probleem aan te pakken, namelijk met toetsing op het fiscale ondernemerschap van personen boven de pensioengerechtigde leeftijd.



4.2 Nadere toelichting bij aanbeveling 2: productielandbouw- en maatschappelijke landbouwgebieden

Nadere toelichting op gebieden voor productielandbouw en maatschappelijke landbouw

Productielandbouwgebieden: efficiënte voedselproductie binnen generieke milieunormen en blauw-groene dooradering

Er zijn grote gebieden in ons land waar veel boeren aan de aangescherpte milieunormen kunnen voldoen. Bestaande bedrijfsmodellen zullen hier in grote lijnen kunnen worden voortgezet. De noodzakelijke verduurzaming van de productie kan hier veelal met technische oplossingen worden bereikt, zoals ook het PBL (2025b) schetst. Deze gebieden karakteriseren we als productielandbouwgebieden: gebieden met een sterk accent op landbouwbedrijven die op een efficiënte manier voedsel produceren. Naar verwachting vindt hier een snelle verdere schaalvergroting plaats. Om de milieunormen te halen, maken de bedrijven hier gebruik van kapitaal-intensieve technologie, zoals precisielandbouw, robots en nieuwe typen stallen en grondbewerkingsmachines.

Gebieden voor maatschappelijke landbouw: voedselproductie in combinatie met landschapsdiensten

Er zijn ook gebieden met specifieke leefomgevingsopgaven waar het voor bedrijven die op een intensieve manier produceren niet haalbaar is om aan strengere milieunormen te voldoen, zowel technisch als financieel.

Dit is bijvoorbeeld het geval voor grondgebonden landbouw op droge zandgronden naast veel natuur, in veenweidegebieden en in beekdalen. Hier spelen bovendien meestal meerdere opgaven. Voorbeelden zijn het terugdringen van uitstoot van stikstof in de veehouderij en van schadelijke bestrijdingsmiddelen in de akker- en tuinbouw. Extensivering van het grondgebruik is hier onvermijdelijk. Om landbouw binnen ecologische grenzen rendabel te maken hebben bedrijven in deze gebieden aanvullend verdienvermogen nodig. Voorbeelden zijn vergoedingen voor landschaps- en ecosysteemdiensten, of inkomsten uit recreatie, zorg of onderwijs. Soms kan het ook gaan om bepaalde vormen van wonen of bedrijvigheid. Deze gebieden karakteriseren we als maatschappijkelandbouwgebieden.

Globale aanduiding van de ligging van productielandbouw- en maatschappijkelandbouwgebieden

De maatschappelijke landbouw zal zich vooral ontwikkelen op de hogere zandgronden en andere gebieden met meervoudige uitdagingen in de leef-omgeving, zoals stikstofemissies, fosfaatuitspoeling, irrigatieverboden bij langdurige droogte, fijnstof en CO₂-uitstoot. Deze gebieden komen ook in beeld als zoekgebied voor de ruimtevraag van andere opgaven. De Peel en de Gelderse Vallei zijn concrete voorbeelden. De omvang van de gebieden voor maatschappelijke landbouw zoals wij die voor ogen hebben, betekent dat het huidige areaal voor de intensieve landbouw de komende decennia aanzienlijk zal krimpen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de grond-gebonden (melk-)veehouderij en de grondgebonden akker- en tuinbouw. De productielandbouw zal zich vooral concentreren in de delen van Nederland



met relatief goede landbouwgronden, zoals de zeekleigronden en vruchtbare zandgronden.

Onderscheid productielandbouw en maatschappelijke landbouw niet zwart-wit

Het onderscheid tussen gebieden voor productielandbouw en voor maatschappelijke landbouw is niet zwart-wit. In beide typen gebieden zullen landbouwbedrijven te vinden zijn die zich alleen richten op voedselproductie (zowel gangbaar als biologisch of een andere duurzame productiewijze) en bedrijven die zich richten op voedselproductie met extensief grondgebruik en aanvullende inkomsten uit diensten en andere economische activiteiten. Ook in productielandbouwgebieden zijn er percelen en zones met aanvullende milieueisen. Denk aan zones nabij natuurgebieden, waterwingebieden of de bebouwde kom. Ook daar zullen specifieke eisen moeten worden geformuleerd. En ook daar zullen specifieke vergoedingen voor extra natuurdiensten of afwaardering van grondwaardes aan de orde zijn. Het zwaartepunt tussen productielandbouw en maatschappelijke landbouw zal per gebiedstype verschillen en door de tijd heen zullen de accenten nog verschuiven. Dat wordt mede bepaald door het profiel van de huidige landbouwbedrijven. Verder spelen de specifieke kenmerken van het gebied een rol, en de interventies van de overheid om de gewenste ontwikkelrichting te realiseren.

In beide gebiedstypen is sprake van een mix van functies

In beide typen gebieden voorzien wij een mix van functies en zal ruimte zijn voor niet-agrarische functies. Daarvoor is altijd een integrale ruimtelijke

afweging nodig in de geest van de Omgevingswet. Doel daarbij is een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De mate waarin en de wijze waarop andere functies ruimte vinden in beide gebieden zal wel verschillen:

- In de productielandbouwgebieden zal vooral gezocht worden naar combinaties van functies die het agrarisch productiepotentieel van goede landbouwgronden in Nederland zo min mogelijk schaden of daaraan juist bijdragen. Het gaat dan om vormen van duurzame energiewinning, de vestiging van voedselverwerkende bedrijven of specifieke toeleveranciers. Ook hier is groenblauwe dooradering, zijn er bufferzones rond natuurgebieden of de bebouwde kom en is er ruimte voor recreatie- en landschapsdiensten.
- Vooral de maatschappelijkelandbouwgebieden zijn zoekgebied voor de inpassing van rode functies, zoals wonen en bedrijventerreinen, en andere nationale opgaven. Die schuren daar minder met de voedselproductie dan in de productielandbouwgebieden. Bovendien bieden ze kansen voor 'rood-voor-groen'-financiering van projecten en ontwikkelingen die bijdragen aan het revitaliseren en herstructureren van gebieden.

Illustratie verhouding tussen gebiedstypen en functie in het omgevingsplan

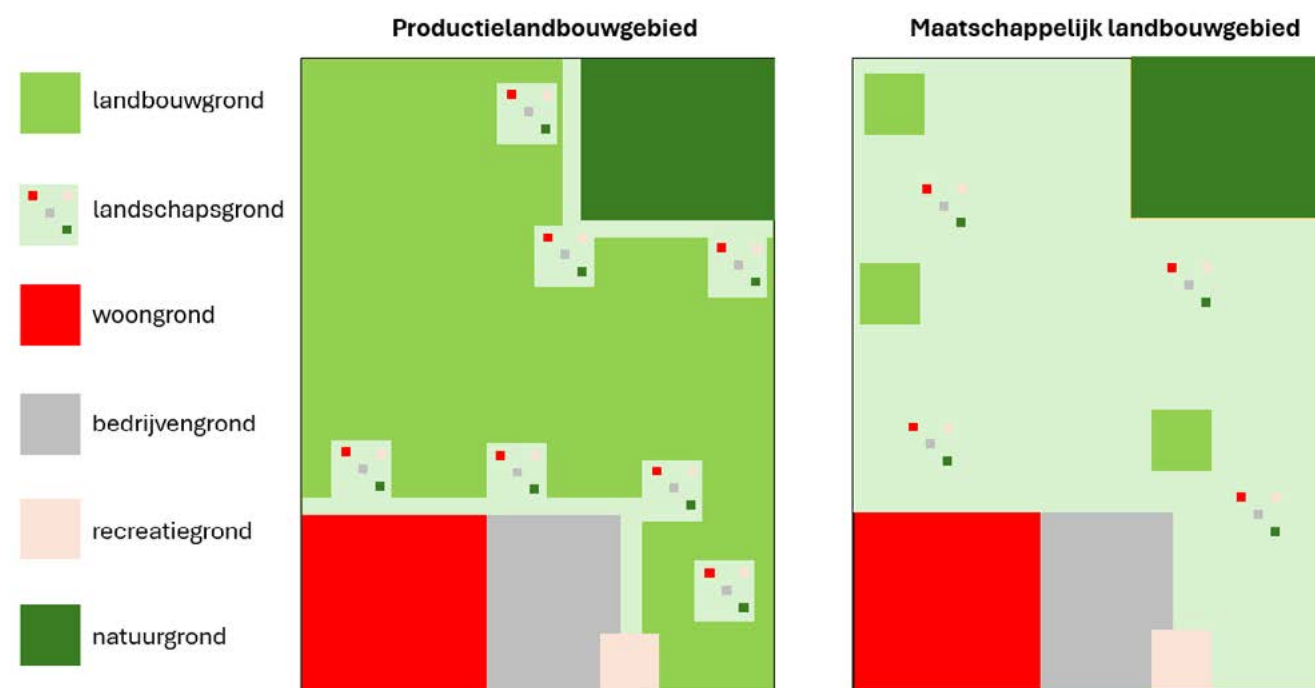
Figuur 10 illustreert hoe de gebieden voor productielandbouwen en maatschappelijke landbouw gebruikmaken van de gedifferentieerde planologische legenda die wij voorstellen. Beide gebiedstypen kennen zowel agrarische grond (landbouwgrond) als landschapsgrond (of een soortgelijke term). In de productielandbouwgebieden heeft het overgrote deel van de grond de functie van agrarische grond. Er zijn ook stukjes landschapsgrond,



bijvoorbeeld rond natuurgebieden, nabij bebouwd gebied. In de maatschappelijkelandsbouwgebieden heeft (op termijn) het overgrote deel van de grond in het omgevingsplan de functie landschapsgrond gekregen. Hierbinnen zijn niettemin ook nog agrarische gronden aanwezig waar vormen van productielandbouw worden uitgeoefend, als dat binnen de gestelde milieueisen mogelijk is.

De scheiding tussen agrarische grond en landschapsgrond maakt het mogelijk voor de nationale overheid om subsidies en fiscale regelingen te koppelen aan landschapsgrond. De effectiviteit en doelmatigheid van regelingen wordt door de koppeling sterk vergroot. Het maakt het bijvoorbeeld mogelijk om richting te geven aan verdienmodellen of aan landschaps- en natuurbeheer.

Figuur 10: Schematische weergave van productielandbouw- en maatschappelijke landbouwgebieden



Doelsturing: milieudoelen bereiken met doelsturing en certificering

We gaan bij deze ontwikkeling uit van doelsturing: de overheid bepaalt wat het doel is, niet hoe dat moet worden bereikt. Wij gaan uit van milieu- en emissienormen op bedrijfs-/perceelniveau, gekoppeld aan een systeem van certificering. Dit biedt ruimte voor innovatie op bedrijfsniveau. Vrijblijvend is dat niet: boeren die na een vastgestelde termijn niet voldoen aan de doelen verliezen hun vergunning. Voor de certificering worden bedrijven gelabeld op basis van de mate waarin ze aan milieu- en emissienormen voldoen die over vijf of tien jaar zullen gelden. Bijvoorbeeld: label A = voldoet nu al ruimschoots aan de normen; label B = voldoet al aan de norm; label C = ligt met een realistisch plan op schema om in 2035 te voldoen aan de norm; label D = gaat normen volgens de huidige inzichten niet halen; label E = is gestopt voor 2035). Zie voor een nadere toelichting het Rli-advies Boeren met toekomst (Rli, 2021b). Deze categorisering maakt het mogelijk voor een grondbank om grond bij voorrang aan duurzame boeren (met label A of B) toe te kennen. Ook kan deze eis gesteld worden bij fiscale regelingen (zoals de Bedrijfsopvolgingsregeling).

Gebiedsverevening via planbatenheffing en landschapsfonds

Bij de herinrichting van gebieden vinden er veel verschillende veranderingen plaats, die ook effecten hebben op de grondprijzen. Met een planbatenheffing kan de overheid een deel van de prijsstijgingen innen bij degenen die ervan profiteren en het geld gebruiken om een landschapsfonds te vullen. Dat kan bijvoorbeeld een dertigjarige vergoeding geven per hectare landschapsgrond voor natuurbeheer. De vergoeding zou de vorm kunnen hebben van een extra uitkering boven op de subsidies voor

agrarisch natuur- en landschapsbeheer (pijler 2 GLB). Bijkomend voordeel is dat dat geen staatssteun is en slechts hoeft te worden gemeld bij de EU.)

4.3 Nadere toelichting bij aanbeveling 3: toetsing grondtransacties in Frankrijk en Duitsland

De Nederlandse grondmarkt staat bekend als betrekkelijk liberaal: de overheid is terughoudend met ingrijpen. In andere Europese landen gaat dat anders, daar controleert de overheid de grondmarkt actiever en grijpt in bij grondtransacties. Onderstaand schetsen we de manier waarop het werkt in Frankrijk en Duitsland.

Frankrijk: Safer toetst agrarische grondtransacties en kan ingrijpen met voorkeursrecht

Een Safer³³-kantoor toetst alle transacties van land- en bosbouwpercelen in een regio. Het publiceert overzichten van alle transacties en hun prijzen, en kan ingrijpen op grondtransacties of die tot stand brengen via een voorkeursrecht, groundbank- of makelaarsrol. Elk kantoor is een (juridisch en financieel) zelfstandige organisatie met een publiek doel (een NV zonder winstoogmerk). De kantoren hebben de opdracht te werken in het algemeen belang, onder toezicht van de ministeries van Landbouw en Financiën. Daarbij genereren ze hun eigen inkomsten uit transacties en diensten.

³³ Safer staat voor *Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural*, in het Nederlands 'maatschappijen voor structuurverbetering en landinrichting'. De tekst is gebaseerd op LNV (2021), Kadaster (2024), ILVO (2018) en FAO (2022).

De publieke doelen die de Franse overheid meegeeft, liggen op het gebied van de landbouw (modernisering, schaalvergroting, verduurzaming, familie-bedrijven, jongeren), (her)inrichting van gebieden, bescherming van de leefomgeving (natuur, milieu, landschapsbehoud) en markttransparantie. Om actief in te grijpen moest tot voor kort een derde partij (die dus niet bij de transactie betrokken was) Safer hierom verzoeken, tegenwoordig mag het ook zelfstandig ingrijpen.

Overeenkomsten en verschillen

Een aantal zaken valt op als de Nederlandse situatie wordt vergeleken met de Franse:

- Een deel van de taken van Safer-kantoren komt overeen met die van het Kadaster in Nederland, een ander deel met die van overheden (zoals het uitoefenen van voorkeursrecht). Het voorkeursrecht in Nederland kan alleen voor 'rode' functies worden ingezet (infrastructuur, defensie, wonen). In Frankrijk is het realiseren van landbouwdoelstellingen ook een rechtvaardiging om in te grijpen.
- Transacties worden in Nederland wel geregistreerd, maar het publiek heeft geen inzage in de prijzen van transacties die buiten de markt omgaan, zoals bij vrijwillige kavelruil of bij bedrijfsoverdracht. De Nederlandse markt is dus minder transparant dan de Franse.
- Safer toetst of overeengekomen prijzen in lijn zijn met de ontwikkelingen op de grondmarkt. De beoordeelde transacties worden ook gepubliceerd. In Nederland kennen we een dergelijk systeem wel voor pachtovereenkomsten (Pachtkamers), maar niet voor koopovereenkomsten. Pachtovereenkomsten vallen echter juist buiten de scope van Safer.



- Een Safer-kantoor kan grond in eigendom nemen en tijdelijk verpachten (voor een periode van zes jaar, met de mogelijkheid van eenmalige verlenging).

Duitsland: deelstaten toetsen en controleren grondtransacties³⁴

In Duitsland zijn het grondbeleid en de regulering van de landbouwgrond een verantwoordelijkheid van de deelstaten. De *Grundstückverkehrsgesetz* (de Wet op onroerendgoedtransacties) en de *Flurbereinigungsgesetz* (de Wet op de ruilverkaveling) vormen het kader waarbinnen onder meer *Gemeinnützige Landgesellschaften* (non-profit grondbedrijven³⁵) opereren. Zij financieren zichzelf met inkomsten uit transacties en diensten die ze leveren. Doelen die zij meekrijgen liggen op het terrein van landbouw, natuur en milieu. Ze toetsen of nieuwe toetreders bijdragen aan gestelde doelen. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de implementatie van ruimtelijk structuurbeleid. Dat doen zij door maatregelen in landelijke gebieden te plannen, te financieren en te implementeren. Daarbij staan ze onder toezicht van het deelstaatministerie van landbouw. Instrumenten die zij inzetten zijn onder meer: grondverwerving, grondgebruik en grondreserveringen; verbetering van landbouwbedrijven; advisering en implementatie van maatregelen voor consolidering en landinrichting en projectmanagement.

³⁴ Deze tekst is gebaseerd op FAO (2022) en BMLEH (2025).

³⁵ In de meeste gevallen zijn de hoofdaandeelhouders de specifieke deelstaten, maar ook overheidsbanken, gemeenten en regionale boerenorganisaties en anderen kunnen aandeelhouder zijn. In Beieren is de zogeheten *LandSiedlung GmbH* in 2006 geprivatiseerd en in eigendom van de Beierse Boerenvereniging.

Overeenkomsten en verschillen

Een aantal zaken valt op als we de Nederlandse situatie vergelijken met de Duitse:

- Voor grondoverdrachten is in veel deelstaten een vergunning vereist. Daarmee kan de beoogde transactie getoetst worden aan de effecten op de structuur. De vergunningseis leidt tot een zekere rust, maar ook tot traagheid in de Duitse markt voor agrarische grond.
- De Landgesellschaft kan een recht van eerste koop uitoefenen als er een boer beschikbaar is die bereid en in staat is zijn bedrijf uit te breiden. Daarbij neemt het de koop onder de oorspronkelijk afgesproken voorwaarden over en verkoopt de grond aan de beoogde boer. Dit is een vorm van indeplaatsstelling. In sommige deelstaten, zoals Brandenburg, kunnen ook andere doelstellingen aanleiding zijn voor een indeplaatsstelling. Ook kan aan een transactie de verplichting worden gekoppeld dat er natuurareaal wordt gerealiseerd.
- Omzeiling van de regels vindt in Duitsland ook plaats. Buitenlandse investeerders maken gebruik van een maas in de wet om 90% van een bedrijf aan te kopen en na tien jaar de resterende 10% te in handen te krijgen. Deze aandelentransacties blijven buiten het zicht van de overheid.



LITERATUUR

Adviescollege Stikstofproblematiek (2020). *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*. Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek.

Agrimatie (2025). *Aandeel agrocomplex in Nederlandse economie in 2023 gestegen*. Te raadplegen via: <https://agrimatie.nl/themaResultaat.aspx?subpublID=2232§orID=2243&themaID=2280&indicatorID=2919>

Algemene Rekenkamer (2019). *Rapport bij de Nationale Verklaring 2019. Oordeel bij de verantwoording van lidstaat Nederland over Europese fondsen in gedeeld beheer*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2021). *Verantwoordingsonderzoek. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F). Rapport bij het Jaarverslag 2021*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2025). *Verantwoordingsonderzoek. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F). Rapport bij het Jaarverslag 2024*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Allers, M. & Hoebe, C. (2021). *Financiële en economische effecten van afschaffing van de ozb-vrijstelling voor cultuurgrond*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

Antea Group (2025). *PlanMER Nationaal Programma Ruimte voor Defensie. Samenvatting*. Almere: Antea Group.

Bij12 (2023). *Natuur in Nederland. Stand van zaken eind 2023*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

BMLEH (2025). *Landwirtschaftlicher Bodenmarkt in Deutschland*. Te raadplegen via: <https://www.bmleh.de/DE/themen/landwirtschaft/flaechennutzung-und-bodenmarkt/bodenmarkt-deutschland-landwirtschaft.html>

Bock, B. (2019). Van leefbaarheid naar toekomstkracht; inspiratie voor een nieuw krimpbeleid. *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31.

Boer, J. de (2017). *Landschapspijn. Over de toekomst van ons platteland*. Amsterdam: Atlas Contact.

Botman M. (2021). *Hoge Raad: overheid moet mededingingsruimte bieden bij uitgifte van grond*. Te raadplegen via: <https://pelsrijcken.nl/kennis/hoge-raad-overheid-moet-mededingingsruimte-bieden-bij-uitgifte-van-grond>

Bruinsma, F. & Koomen, E. (2022). *Ruimtelijke ordening in Nederland*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Buitelaar, E. (2021). *De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid. Verkenning en reflectie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

BZK (2020). *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2021). *Grondbeleid in Nederland in historisch perspectief*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

CBS (2021). *Hoe wordt de Nederlandse bodem gebruikt? Nederland in cijfers. Editie 2021*. Te raadplegen via: <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2021/hoe-wordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/>

CBS (2022). *Gebieden in Nederland 2022* [Dataset]. Te raadplegen via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85067NED/table?dl=78795&ts=1763387082014>

CBS (2024a). *Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?* Te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/welke-sectoren-stoten-broeikasgassen-uit->

CBS (2024b). *Regionale Monitor Brede Welvaart*. Te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/50/grote-verschillen-brede-welvaart-tussen-landelijke-gebieden>

CBS (2025a). *Productieproces; bedrijfstak en regio, nationale rekeningen* [Dataset]. Te raadplegen via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85925NED/table>

CBS (2025b). *Landbouw; gewassen dieren en grondgebruik naar regio. 2000-2025 areaal cultuurgrond* [Dataset]. Te raadplegen via: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80780ned/table?defaultview>

Claassen Advocaten (2025). *Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR): fiscaal voordelig je familiebedrijf overdragen*. Te raadplegen via: <https://claassenadvocaten.nl/2025/05/16/bedrijfsopvolgingsregeling-bor-fiscaal-voordelig-je-familiebedrijf-overdragen/>

CLO (2022). *Waterkwaliteit KRW, 2022*. Te raadplegen via: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl143809-waterkwaliteit-krw-2022>

CLO (2024). *Bevolkingsgroei, 2016-2024*. Te raadplegen via: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl210209-bevolkingsgroei-2016-2024>

CLO (2025). *Realisatie Natuurnetwerk - verwerving en inrichting, 1990-2024*. Te raadplegen via: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl130718-realisatie-natuurnetwerk-verwerving-en-inrichting-1990-2024>

CPB (2010). *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2022). *Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht*. Den Haag: Centraal Planbureau.



Defensie (2025). *Ontwerp Nationaal Programma Ruimte voor Defensie. Ruimte voor vrede, veiligheid en bescherming*. Den Haag: Ministerie van Defensie.

Delden, A. & P., Lucassen, R. (2023). *Het zelfrealisatierecht van de eigenaar versus het onteigeningsrecht van de overheid*. Te raadplegen via: <https://www.overwater-grondbeleid.nl/blog/artikel-het-zelfrealisatierecht-van-de-eigenaar-versus-het-onteigeningsrecht-van-de-overheid>

Denkwerk (2020). *Klein land, grote keuzes. Ruimtelijke ordening richting 2050*. Te raadplegen via: <https://denkwerk.online/rapporten/klein-land-grote-keuzes-januari-2020/>

Denkwerk (2025). *Kiezen én delen*. Te raadplegen via: <https://denkwerk.online/rapporten/kiezen-%C3%A9n-delen-januari-2025/>

EZK (2023a). *Programma Ruimte voor Economie*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

EZK (2023b). *Klimaatnota 2023*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Europese Commissie (2022). *Environmentally harmful subsidies*. Te raadplegen via: https://environment.ec.europa.eu/economy-and-finance/phasing-out-environmentally-harmful-subsidies_en

Eurostat (2016). *Urban Rural Typology by NUTS3*. Te raadplegen via: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#?vis=urbanrural.urb_typology&lang=en

Eurostat (2023). *Agricultural land prices and rents – statistics* [Dataset]. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agricultural_land_prices_and_rents_-_statistics

FAO (2025). *Special issue on land consolidation. Land Tenure Journal No. 1–2025*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FD (2025). *Maakt de uitkoopregeling iedere boer miljonair?*. Te raadplegen via: <https://specials.fd.nl/maakt-de-uitkoopregeling-iedere-boer-miljonair>

Financiën (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2025). *Miljoenennota 2025. Bijlage 10 Fiscale regelingen*. Te raadplegen via: <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2025/bijlage/3096475>

Hospers, G. (2019). *Stad en land samen verder: nieuwe kansen voor rurale krimpregio's. Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31.

IBO Ruimte (2021). *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening. Eindrapport*. Den Haag: Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening.

IBO Woningbouw en grond (2024). *Op grond kun je bouwen*. Den Haag: Interdepartementaal beleidsonderzoek woningbouw en grond.

IenM (2014). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Memorie van Toelichting van de minister van Infrastructuur en milieu aan de Tweede Kamer van 18 juni 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3.

ILVO (2018). *SAFER in beeld. Een model dat toegang tot landbouwgronden sterk reguleert*. Te raadplegen via: https://staging.ilvo.vlaanderen.be/uploads/documents/2018_09_13_RapportSAFER_ILVOFedagrim.pdf



IPO & LVVN (2024). *10e Voortgangsrapportage Natuur. Stand van zaken in een Notendop*. Te raadplegen via: <https://www.ipo.nl/wp-content/uploads/sites/5/2024/12/tiende-voortgangsrapportage-natuur-2023-samenvattend-a3.pdf>

IPO, VNG, UvW, LTO & NAJK (2025). *Gezamenlijke bouwsteen emissiereductie landbouw*. Te raadplegen via: <https://www.ipo.nl/wp-content/uploads/sites/5/2025/11/gezamenlijke-bouwsteen-emissiereductie-landbouw.pdf>

Janssen, J. (2024). *Renovatio ruralis. De wederombouw van het Nederlandse platteland*. Tilburg: Tilburg University.

Jong, R., de (2023). *Herinvesteringsreserve (HIR): Wat is het en hoe werkt het?* Te raadplegen via: <https://www.anno1982.nl/blog/wat-is-een-herinvesteringsreserve-en-hoe-werkt-het>

Kadaster (2022). *Sturing in landinrichting*. Apeldoorn: Het Kadaster.

Kadaster (2023). *Kwartaalbericht agrarische grondmarkt 2022-4. Themabijlage: Prijs bosgrond sterk gestegen*. Te raadplegen via: <https://www.kadaster.nl/-/kwartaalbericht-agrarische-grondmarkt-2022-4e-kwartaal>

Kadaster (2024). *Overheidsinterventie op de agrarische grondmarkt. Verkenning van het Franse Safer model en het vestigen van voorkeursrechten op gronden*. Te raadplegen via: https://www.zeeland.nl/sites/default/files/digitaalarchief/IB24_928e2360.pdf

Kadaster (2025). *Kwartaalbericht agrarische grondmarkt 2025-3*. Te raadplegen via <https://www.kadaster.nl/-/kwartaalbericht-agrarische-grondmarkt-2025-3>

Kadaster (2025). *Kwartaalbericht agrarische grondmarkt 2025-3.*

Themabijlage: Grote prijsverschillen op de agrarische grondmarkt. Te raadplegen via https://www.kadaster.nl/documents/d/kadaster.nl/themabericht-2025q3-spreiding-grondprijzen_def

Knoben, R., F. Verhagen, N. Schoffelen & J. Rost (2021). *Ex Ante Analyse Waterkwaliteit*. Rotterdam: Royal Haskoning DHV.

Krabben, E., van der (2021). *De werking van de grondmarkt. Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt*. Den Haag: Autoriteit Consument en Markt.

Kuiper, R. & Hamers, D. (2023). *En nu écht keuzes maken*. Te raadplegen via: <https://romagazine.nl/artikel/28154/en-nu-echt-keuzes-maken>

Landbouwakkoord (2023). *Concept-Landbouwakkoord In Beweging*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/23/bijlage-1-concept-landbouwakkoord-in-beweging>

LEI (2005). *De plattelandseconomie in Nederland. Een verkenning van definities, indicatoren, instituties en beleid*. Den Haag: LEI.

LEI (2007). *Evaluatie landbouvvrijstelling*. Den Haag: LEI.

LEI (2009). *Langetermijnontwikkeling van de agrarische grondprijzen*. Wageningen: LEI.

LNV (2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2019). *Realisatieplan Visie LNV. Op weg met nieuw perspectief*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.



LNV (2021). *De Franse overheid bemoeit zich nog steeds graag met de grondmarkt*. Te raadplegen via: <https://www.agroberichtenbuitenland.nl/actueel/nieuws/2021/06/01/frankrijk-de-overheid-bemoeit-zich-nog-steeds-graag-met-de-grondmarkt>

LNV (2022). *Het Nationaal Strategisch Plan Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Samenvatting*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2023). *Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV & IPO (2020). *Bos voor de toekomst. Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LTO (2025). *Voedselzekerheid lijkt een sluitpost in de ontwerp-Nota Ruimte. Nieuwsbericht 26 september 2025*. Te raadplegen via: <https://www.lto.nl/voedselzekerheid-likt-een-sluitpost-in-de-ontwerp-nota-ruimte/>

LNVN (2024). *Kamerbrief Ruimte voor Landbouw en Natuur van 29 november 2024*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-visserij-voedselzekerheid-en-natuur/documenten/kamerstukken/2024/11/29/kamerbrief-ruimte-voor-landbouw-en-natuur>

Melis, K. & Bulder, E. (2024). *Het platteland, de noodzaak voor een nieuw sociaal-ruimtelijk perspectief*. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*. Volume 33(2), p. 46-61 <http://doi.org/10.18352/jsi.810>

Overwater, P. (2023). *Minister van de Wal: kies voor volledige schadeloosstelling en stop met de heilloze weg van opkoopregelingen*. Te raadplegen via: <https://www.overwater-grondbeleid.nl/blog/minister-van-der-wal-kies-voor-volledige-schadeloosstelling-en-stop-met-de-heilloze-weg-van>

Overwater, P. & Lucassen, R. (2023). *Een voorkeursrecht op agrarisch blijvende grond. Bezint eer ge begint?*. Te raadplegen via: <https://omgevingsweb.nl/nieuws/een-voorkeursrecht-op-agrarisch-blijvende-grond-bezint-eer-ge-begint/>

PBL (2012). *Eens een buitenstaander, altijd een buitenstaander? De toegankelijkheid van de landelijke woningmarkt voor plattelandsbewoners en aspirant-nieuwkomers*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2020). *Referentiescenario's natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2022). *Beëindigen van veehouderijen. Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2023). *Balans van de Leefomgeving 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2024a). *Monitor Nationale omgevingsvisie 2024. Tweede vervolgmeeting*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2024b). *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2024c). *Klimaat- en Energieverkenning 2024*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.



PBL (2025a). *Balans van de Leefomgeving 2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2025b). *Landbouw- en Natuurverkenning. Op zoek naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2025c). *Keuzes voor de leefomgeving 2025. Twaalf opgaven voor het nieuwe kabinet*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PON & Telos (2025). *Grond voor verbinding. Verkenning naar een werkbare grondstrategie voor overgangszones rondom Natura 2000-gebieden*. Tilburg: Het PON & Telos.

Poppe, K., Rougoor, C. & Van der Weijden, W. (2025). *Ontwikkeling landbouw sinds 1955 gedreven door spectaculaire veranderingen in prijsverhoudingen*. Te raadplegen via: <https://www.foodlog.nl/artikel/ontwikkeling-landbouw-sinds-1955-gedreven-door-spectaculaire-veranderingen-in-prijsverhoudingen>

Rabobank (2023). *Landbouwtransitie: de essentiële rol van grond in de landbouwtransitie*. Te raadplegen via: <https://www.rabobank.nl/kennis/d011404833-landbouwtransitie-de-essentielle-rol-van-grond-in-de-landbouwtransitie>

Rekenkamer Oost-Nederland (2025). *Grond voor grondstrategie*. Deventer: Rekenkamer Oost-Nederland.

RHDHV (2013). *Evaluatie Activiteitenbesluit 2008-2012*. Amersfoort: Royal Haskoning DHV.

Rheinfeld, J. (2024). Landinrichting in de Omgevingswet. Vrijwillig en dwingend eenvoudig beter? *Deel 3: Kavelruil in detail, overgangsrecht en eindconclusie. Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 2024(4), p. 27-30. Artikel 2024/41.

Rli (2021a). *Geef richting, maak ruimte!*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2021b). *Boeren met toekomst*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2023). *Goed water goed geregeld*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli, RVS & ROB (2023). *Elke regio telt!*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Ruimte met toekomst (z.j.). *Scheiding en verweving. Basisdilemma van ruimtelijke ordening*. Te raadplegen via: <http://www.ruimtexmilieu.nl/wiki/oude-doos/scheiding-verweving>

Ruyter, P., de (2023). *De waardenverkaveling als ruilverkaveling 2.0*. Haarlem: Bureau Peter de Ruyter.

RVO (2024). *Rangschikking als landgoed fiscale faciliteiten*. Utrecht: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

RVO (2025a). *Monitor Zon-PV 2025. Ontwikkelingen en realisatie van zon-PV in Nederland*. Utrecht: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

RVO (2025b). *Natuurschoonwet 1928 (NSW)*. Te raadplegen via: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/nsw>

Schep, A. (2019). *Herijking waarderingsuitzonderingen WOZ*. Rotterdam: Erasmus Studiecentrum voor belastingen van lokale overheden.



- SCP (2008). *Overgebleven dorpsleven. Sociaal kapitaal op het hedendaagse platteland*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SCP (2017). *Dorpsleven tussen stad en land*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Segeren, A., Needham, B. & Groen, J. (2005). *De markt doorgrond*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Segeren A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- SEO (2024). *Evaluatie landbouwwijziging*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Sijmons, D. (2018). *Stadlandgoed. Nieuwe relaties tussen stad en platteland*. Te raadplegen via: <https://renaissancevanhetplatteland.nl/wp-content/uploads/2017/05/Stadlandgoed-webversie.pdf>
- Silvis, H. & Voskuilen, M. (2020). *Hoge grondprijs hoeft verduurzaming landbouw niet in de weg te staan*. ESB, ESB 105(4791S), p.91-95.
- Stec groep (2025). *Actualisatie cijfers ruimte voor economie. Analyse bedrijventerreinen en industrieclusters*. Arnhem: Stec Groep.
- Strijker, D., & Markantoni, M. (2011). *Bedrijvig platteland*. AGORA Magazine, 27(4), p. 8-11.
- Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied (2021). *Kiezen én delen*. Den Haag: ABDTOPConsult, Algemene Bestuursdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- SWECO (2022). *Ruimte voor de toekomst. Flexibel invullen van investeringsopgaven om effecten van zeespiegelstijging in de toekomst te kunnen opvangen*. Te raadplegen via: <https://www.sweco.nl/wp-content/uploads/sites/5/2024/01/Whitepaper-Ruimte-voor-de-toekomst.pdf>
- Verwey-Jonker Instituut (2022). *Het Platteland in Beeld. Aandacht voor de veiligheid en leefbaarheid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- VRO (2025a). *Ontwerp Nota Ruimte*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- VRO (2025b). *Nationaal grootschalige woningbouwgebieden*. Te raadplegen via: <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-woningnood/grootschalige-woningbouwgebieden>
- VRO (2025c). *Kamerbrief Voorstel en dilemma's planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem*. d.d. 20 juni 2025. Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/0ed5638c-9511-48fe-96eb-ee1d2693d7a2/file>
- WRR (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WUR (2022). *Duurzaam verdienen. Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- WUR (2023). *Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- WUR (2025). *Verkenning effecten landbouwinnovaties: Potentieel van landbouwinnovaties om emissies van ammoniak en broeikasgassen naar de lucht en verliezen van nutriënten naar het water te verlagen*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- WNF (2023). *Bouwstenen voor een alternatief voor het landbouwakkoord*. Gezamenlijke brief van Greenpeace, LandschappenNL, Milieudefensie, Natuur & Milieu, de Natuur- en Milieufederaties, Natuurmonumenten, SoortenNL, Vogelbescherming Nederland en het Wereld Natuur Fonds d.d. 26 juni 2023.



BIJLAGEN

TOTSTANDKOMING

Samenstelling raadscommissie

Krijn Poppe, raadslid Rli en commissievoorzitter
Martha Bakker, extern commissielid, Wageningen University
Tim van Dijke, junior-raadslid Rli
Joks Janssen, raadslid Rli

Samenstelling projectteam

Douwe Wielenga, projectleider
Luc Boot, projectmedewerker
Thomas Dillon Peynado, projectmedewerker
Domino Ofori, projectondersteuner

Geraadpleegde personen

Esther Agricola, BPD
Gerard Agterberg, Interprovinciaal Overleg
Martijn Badir, Ministerie van Financiën
Rik Bauer, Rijksvastgoedbedrijf
Rick van den Berg, Provincie Noord-Brabant
Marianne Besselink, Zone.college
Hidde Boersma, zelfstandige
Gert Harm ten Bolscher, Provincie Overijssel
Joukje Bosch, Overijssels Particulier Grondbezit

Henk Boxma, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur

Paul Braks, NVM Agrarisch en landelijk

Edwin Buitelaar, Universiteit Utrecht

Fike van der Burght, Land van Ons

Jan Buys, Provincie Noord-Brabant

Maurid Darwish, Ministerie van Financiën

Alex Datema, Rabobank

Rosalie Dieleman, Ministerie van Economische Zaken

Ron Dooms, Ministerie van Defensie

Jos Ebbers, NVM Agrarisch en landelijk

Evelien van Everdingen, Prolander

Piera Fehres, Provincie Noord-Brabant

Mary Fiers, Groen Ontwikkelfonds Brabant

Vincent Fructuoso, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur

Henri de Groot, Vrije Universiteit Amsterdam

Jessica van Grootveld, Interprovinciaal Overleg

Niek Hazendonk, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur

Niek van der Heiden, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke
Ordening

Mark Heijmans, LTO

Johan Heinen, Kadaster

Janneke Hoekstra, Land van Ons

Joris Hoogenboom, Brabants Landschap

André Hoogendijk, BO Akkerbouw

Wouter Hoogeveen, Ministerie van Financiën

Stephon van der Hulst, Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Emma Insinger, Ministerie van Financiën

Marjolein Jansen, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Jannemarie de Jonge, Wing

Layla El Kamali, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Joost van Kasteren, Ecomodernisten

Walter Kemp, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en
Natuur

Bert van den Kerkhof, AAFF

Gerbrand van 't Klooster, Federatie Particulier Grondbezit

Jaron Koelewijn, Interprovinciaal Overleg

Ivo Kokje, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Maarten Koreman, Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen

Erwin van der Krabben, Radboud Universiteit

Marnix van der Kruis, Waterschap De Dommel

Levi Kuiper, Ministerie van Financiën

Paul Peter Kuiper, Kadaster

Jos Littel, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Vincent Lokin, Waterschap De Dommel

Anne-Marie Majoie-Keet, Federatie Particulier Grondbezit

Henk Massink, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur

Egbert-Jaap Mooiweer, stichting Twickel



Erik-Lutein Nijsingh, LTO
Floris Out, Boomkwekerij Out
Jean-Paul de Poorter, MMG Advies
Leo Prins, Kadaster
Anne Reitsma, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur
Maarten Riemersma, Interprovinciaal Overleg
Marc Roskam Abbing, Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur
Jaap Ruiter, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en
Natuur
Noor Sanders, Ministerie van Financiën
Jan Pieter van der Schans, Gemeente Ede
Merlijn Schuurbijs, Interprovinciaal Overleg
Nathalie van Seumeren, Ministerie van Financiën
Donné Slangen, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur
Teunis Jacob Slob, Waterschap Rivierenland
Renske Solkesz, Landgoed Twickel
Ruud Splitthoff, Rijkswaterstaat
Jan Willem Straatsma, Transitiecoalitie Voedsel
Jens Sweerts, ILVO
Bert Tieben, Planbureau voor de Leefomgeving
Hans Vandermaelen, ILVO
Ellen Verheij, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Huib de Vriend, Heuvelrug Energie

Sophie Wellen, Ministerie van Financiën
Leo Wenneger, Provincie Groningen
Glenn Willems, ILVO
Harold Zoet, Provincie Gelderland

Expertmeeting redeneerlijn 9 juli 2025

Merel Straathof, NAJK
Henri de Groot, Vrije Universiteit Amsterdam
Jeroen Rheinfeld, Rijksuniversiteit Groningen
Sylvo Thijsen, Staatsbosbeheer

Expertmeeting Thema “zoneren” 25 september 2025

Daan Boezeman, Planbureau voor de Leefomgeving
Lenny van Bussel, Planbureau voor de Leefomgeving
Noël van Dooren, College van Rijksadviseurs
Merel Straathof, NAJK
Ivo Kokje, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur
Willem Korthals Altes, TU Delft
Hugo Vernhout, Landgoed Vilsteren
Esther Vos, Provincie Noord-Brabant
Erwin Zark, Arcadis

Expertmeeting Thema “fiscaliteit” 2 oktober 2025

Gerard Agterberg, Interprovinciaal Overleg
Evelien van Everdingen, Prolander



Vincent Fructuoso, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid
en Natuur

Stephon van der Hulst, Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Erik-Lutein Nijsingh, LTO

Katja Nagelkerke, Het PON & Telos

Peter de Ruyter, Bureau Peter de Ruyter

Teunis Jacob Slob, Waterschap Rivierenland

Jan Spijkerboer, Kadaster

Merel Straathof, NAJK

Johan Wedts de Swart, Provincie Zeeland

Jelle van der Weerd, Rabobank

Expertmeeting Thema “grondinstrumentarium” 2 oktober 2025

Gerard Agterberg, Interprovinciaal Overleg

Robert van Baayen, Wageningen University

Hans van den Heuvel, LTO

Tom Kisters, Wageningen University

Roy Meijer, NAJK

Dick van den Oever, ASR

Jan Spijkerboer, Kadaster

Johan Wedts de Swart, Provincie Zeeland

Jelle van der Weerd, Rabobank

Wouter van Zandbrink, Land van Ons

Pieter Zwaan, Radboud Universiteit

Werkbezoek Noord-Brabant 5 maart 2025

Andrea Almasi, Groen Ontwikkel Fonds Brabant

Rick van den Berg, Provincie Noord-Brabant

Jan Buys, Provincie Noord-Brabant

Regina Eijkenboom, Groen Ontwikkel Fonds Brabant

Piera Fehres, Provincie Noord-Brabant

Mary Fiers, Groen Ontwikkel Fonds Brabant

John Heesakkers, Boerderij Janmiekeshoeve

Marnix van der Kruis, Waterschap De Dommel

Vincent Lokin, Waterschap De Dommel

Gerard Noordman, Melkveehouderij Noordman

Jos van Vijfeijken, Alcapaboerderij In de Hei

Lilian van Vijfeijken, Alcapaboerderij In de Hei

Werkbezoek Gelderland 2 april 2025

Fike van der Burght, Land van Ons

Janneke Hoekstra, Land van Ons

Jan Pieter van der Schans, Gemeente Ede

Herman Pieter Prangma, vee- en akkerbouwbedrijf De Kreelse Koe

Werkbezoek Zeeland 2 juni 2025

Marco van Sabben, Agriteam

Johan Wedts de Swart, Provincie Zeeland

Adriaan Wisse, De Groene Kust

Wouter van Zandbrink, Land van Ons



Externe referenten

Mary Fiers, Groen Ontwikkelfonds Brabant
Jeroen Rheinfeld, Rijksuniversiteit Groningen
Cees Veerman, Veerman Consulting
André Verduijn, Countus

OVERZICHT PUBLICATIES

2025

- Eerlijk verduurzamen: randvoorwaarden voor rechtvaardig beleid.
December 2025 (Rli 2025/05)
- Deelnemen zonder dogma's: werken aan leefomgevingsvraagstukken met overheidsdeelnemingen. Oktober 2025 (Rli 2025/04)
- Bouwen met toekomst: werken aan woningen van duurzame materialen.
Juni 2025 (Rli 2025/03)
- Samen naar beter: aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland. Juni 2025 (2025/02)

Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving. Mei 2025 (Rli 2025/01)

2024

- Waardevol regeren: sturen op brede welvaart. Juli 2024 (Rli 2024/04)
- Met recht balanceren: juridisering in de leefomgeving. Juni 2024 (Rli 2024/03)



Ruimtelijke ordening in een veranderend klimaat. Juni 2024 (Rli 2024/02)

Goed gefundeerd: advies om te komen tot een nationale aanpak van funderingsproblematiek. Februari 2024 (Rli 2024/01)

2023

Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning. December 2023 (Rli 2023/08)

De uitvoering aan zet: omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving. December 2023 (Rli 2023/07)

Weg van de wegwerpmaatschappij. November 2023 (Rli 2023/05)

Samen werken: kiezen voor toekomstbestendige bedrijventerreinen. Oktober 2023 (Rli 2023/04)

Goed water goed geregeld. Mei 2023 (Rli 2023/02)

Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's. Maart 2023 (Rli 2023/01)

2022

Financiering in transitie: naar een actieve rol van de financiële sector in een duurzame economie. December 2022 (Rli 2022/05)

Towards a sustainable food system: a position paper on the framework law. December 2022 (Rli/EEAC)

Splijtstof?: Besluiten over kernenergie vanuit waarden. September 2022 (Rli 2022/04)

Onderdak bieden: sturen op prestaties van woningcorporaties. Mei 2022 (Rli 2022/03)

Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen. Maart 2022 (Rli 2022/01)

2021

Boeren met toekomst. December 2021 (Rli 2021/06)

Geef richting, maak ruimte! November 2021 (Rli 2021/05)

Investeren in duurzame groei. Oktober 2021 (Rli 2021/04)

Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid. Februari 2021 (Rli 2021/03)

Digitaal duurzaam. Februari 2021 (Rli 2021/02)

Waterstof: de ontbrekende schakel. Januari 2021 (Rli 2021/01)



Colofon

Tekstredactie

Marieke Kerbert, Tekst van Kerbert, Edam

Infographics

Frédéric Ruys, Vizualism, Utrecht (pagina 23, 30, 41, 49)

Fotoverantwoording

Cover: Robin Utrecht / ANP

Pagina 5: Branko de Lang / ANP

Pagina 12: Boerderij De Boerinn

Pagina 16: Jilmer Postma / ANP

Pagina 36: Robin Utrecht/ ANP

Pagina 42: Paulien van de Loo / ANP

Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Publicatie Rli 2026/01

Februari 2026

Vertaling

Deel 1 van het advies is vertaald in het Engels en te downloaden via <http://en.rli.nl>

Bronvermelding

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2026). Grond voor verbetering: over de rol van grond in het landelijk gebied. Den Haag.

ISBN 978-90-836135-6-7

NUR740

