

Verantwoording onderzoek onrechtmatige registratie landbouwgrond

Sebastiaan Grosscurt, Marieke Rotman en Felix Voogt

We hebben onderzocht hoeveel grond van gemeenten, provincies en waterschappen zonder toestemming van de betreffende overheid door boeren is geregistreerd als landbouwgrond, waardoor deze boeren aanspraak konden maken op meer Europese landbouwsubsidie en mestruimte dan waar ze recht op hadden.

Keuzes

In onze onderzoeksmethode maken we een paar belangrijke keuzes:

- We kijken alleen naar grond van gemeentes, waterschappen en provincies
- We kijken naar 2020, het meest recente jaar waarvoor alle gegevens beschikbaar zijn
- We kijken alleen naar overheidspercelen waarvan meer dan 0.25 hectare als landbouwgrond was geregistreerd

Hieronder zijn eerst deze keuzes toegelicht, vervolgens gaan we dieper in op onze methode.

We kijken alleen naar grond van gemeentes, waterschappen en provincies

Het doel van het onderzoek was in kaart brengen in hoeverre bermfraude (en perceelfraude) in Berkelland die in 2017 in het nieuws kwam ook in gebieden buiten Berkelland voorkomt. We hebben ervoor gekozen om alleen te kijken naar overheidsgrond, mede omdat daarbij voor ons direct duidelijk is dat de persoon die registreert (een boer) en de grondeigenaar (een overheid), niet dezelfde persoon zijn. Bovendien bezitten overheden over het algemeen veel grond en zijn ze goed bereikbaar voor vragen. Onder andere uit de rechtszaak tegen adviesbureau Bergs Advies¹ weten we dat ook private grond onterecht wordt geregistreerd als landbouwgrond. Omwille van de haalbaarheid van het onderzoek, kozen we ervoor ons alleen te richten op grond van gemeentes, waterschappen en provincies.

We kijken naar 2020, het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn

Om dit onderzoek uit te kunnen voeren, moesten we weten welke grond in bezit is van gemeenten, waterschappen en provincies. Daarvoor maakten we gebruik van een kaart van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) waarin het totale grondbezit van overheden in 2020 in kaart gebracht is. Voor recentere jaren is een dergelijke kaart niet beschikbaar.

¹ ECLI:NL:RBOBR:2022:5597. Uitspraak van de Rechtbank van Oost-Brabant op 20-12-2022.

We moesten daarnaast weten welke grond volgens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) 'subsidiabele landbouwgrond' is. De kaartlaag die dit weergeeft heet 'Agrarisch Areaal Nederland' (AAN). De publiek beschikbare download van deze kaartlaag heeft de RVO sinds 2020 niet meer geactualiseerd.

Omdat deze twee belangrijke databronnen de situatie in 2020 weergeven, hebben we onderzoek naar dat jaar gedaan. Bij alle overige databronnen die nodig waren voor het onderzoek hebben we ook telkens gekozen voor gegevens uit dat jaar. De enige uitzondering hierop zijn de 'Kadastrale Percelen' van de Publieke Dienstverlening Op de Kaart (PDOK) die we hebben gebruikt om de resolutie van de kaart met grondbezit te verhogen. Deze kaartlaag was alleen beschikbaar met gegevens uit 2022. Voor de analyse had dit geen effect. Binnen twee jaar zijn geen grootschalige grensverschuivingen te verwachten. Zelfs als deze er zouden zijn, zal dit het beeld van grondbezit in 2020 niet veranderen.

We kijken alleen naar overheidspercelen waarvan meer dan 0.25 hectare als landbouwgrond was geregistreerd

Hoogleraar privaatrecht en duurzaamheid Björn Hoops² en overheidsjurist mr.drs. Liesbeth van Leijen³ hebben ons gewaarschuwd dat de werkelijke en juridisch van belang zijnde kadastrale grenzen in sommige gevallen enkele meters kunnen afwijken van de grenzen op de kaart die het Kadaster online beschikbaar stelt. Een kadastrale kaart is namelijk slechts een globale weergave van de werkelijkheid. Bovendien tekenen boeren hun landbouwpercelen zelf in bij de RVO, waarbij ze de kadastrale grenzen per ongeluk een stukje zouden kunnen overschrijden. Om uit te sluiten dat het intekenen van een stuk overheidsgrond het gevolg was van slordigheid van de boer of een afwijkende kadastrale grens, hebben we een ondergrens gesteld: alleen overheidspercelen waarvan meer dan 0.25 hectare - oftewel ongeveer een half voetbalveld - was geregistreerd als landbouw, hebben we meegenomen in ons onderzoek.

Methode

Eerst hebben we een kaart samengesteld met het totale grondbezit van gemeenten, provincies en waterschappen in Nederland. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van de kaartlaag 'Grondeigendom 2020', die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) via de Atlas van de Regio beschikbaar stelt.⁴

Deze kaart was weergegeven in gekleurde pixels, zoals bij een fotobestand. Om de kaart te kunnen analyseren moesten we de gekleurde pixels eerst omzetten naar pixels met data (in ons geval type grondeigenaar), om de pixels daarna op te zetten naar percelen. Dit deden we als volgt. Met behulp van 421 punten op de kaart hebben we de kleuren geclassificeerd

² Blijkt uit een interview met Björn Hoops op 8 mei

³ Blijkt uit een interview met Liesbeth van Leijen op 4 mei

⁴ Zie hiervoor de [Atlas van de Regio](#) van het Planbureau van de Leefomgeving

in de acht types grondeigenaar die in de legenda stonden.⁵ Om de resolutie te verhogen en uiteindelijk een perceel-specifieke uitvraag te creëren, moest de informatie over grondeigendom worden opgezet van pixels naar kadasterpercelen. Voor elk kadasterperceel in de ‘Kadastrale Percelen’ kaartlaag⁶ hebben we het type grondeigenaar geselecteerd die met de meeste pixels vertegenwoordigd was. Zo kregen we voor heel Nederland een overzicht van de kadasterpercelen en het type grondeigenaar.

Vervolgens hebben we gekeken welk deel van die overheidsgrond volgens de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) subsidiabele landbouwgrond is, aan de hand van de kaartlaag ‘Agrarisch Areaal Nederland’ (AAN).⁷ RVO is bronhouder van de AAN-kaartlaag. Toen we deze kaartlaag downloadden van de website van PDOK, was deze nog ongewijzigd ten opzichte van 2020, zo bevestigde een medewerker van RVO ons per mail.⁸ Dit blijkt ook uit de data in de AAN-kaartlaag. Geen enkel perceel was later dan 1 januari 2020 ingevoerd.

De AAN komt overeen met de zogenoemde ‘topografische grenzen’ die zichtbaar zijn in de module van RVO waar boeren hun grond intekenen.⁹ Grond binnen deze grenzen komt automatisch in aanmerking voor subsidie en de mestverwerkingsplicht, zo bevestigde de RVO in reactie op onze vragen.¹⁰

Zo stelden we vast welke grond in 2020 in bezit was van een overheid én volgens de RVO ‘subsidiabele landbouwgrond’ was. Vervolgens hebben we gekeken welk deel van die grond in 2020 ook daadwerkelijk door boeren is geregistreerd, aan de hand van de kaartlaag ‘Basisregistratie Gewaspercelen’ (BRP) uit 2020.¹¹ Deze kaart is te downloaden via de website van PDOK.

We selecteerden alle kadastrale percelen die in 2020:

1. in bezit waren van een overheid en
2. waarvan méér dan 0.25 hectare subsidiabele landbouwgrond is en als zodanig is geregistreerd volgens de BRP.

Uit deze kadastrale percelen namen we vervolgens een willekeurige steekproef, waarbij 30 percelen per gemeente of provincie werden geselecteerd. Per waterschap selecteerden we 45 percelen, omdat er bij het waterschap een grotere kans was dat de uitgevraagde percelen niet in het bezit van het desbetreffende waterschap waren. Wanneer er minder dan respectievelijk 30 en 45 percelen van een bepaalde overheid waren waarop meer dan 0.25 hectare landbouwgrond was, is het maximaal aantal percelen geselecteerd. De steekproef was aselekt, waardoor we zeker weten dat de grootte en landbouwooppervlak van de

⁵ Hiervoor voerden we een *supervised classification* op basis van een *Random Forest* model. Het model had *Area Under Curve* van 0.97, een *accuracy* van 0.79, een *mean sensitivity* van 0.79 en een *mean specificity* van 0.97.

⁶ Zie hiervoor de [kaartlaag van de Kadastrale Percelen](#) op de website van PDOK

⁷ Zie hiervoor de [kaartlaag van het Agrarisch Areaal Nederland](#) op de website van PDOK

⁸ Mail van 25 april 2023 om 14:41, titel: ‘AAN Dataset’

⁹ Blijkt uit een interview met RVO op 17 april 2023 via Microsoft Teams

¹⁰ Blijkt uit een interview met RVO op 17 april 2023 via Microsoft Teams

¹¹ Zie hiervoor de [kaartlaag van de Basisregistratie Gewaspercelen \(BRP\)](#) op de website van PDOK

percelen in onze verzameling representatief zijn voor alle percelen in het bezit gemeentes, waterschappen en provincies.

Over de percelen uit deze steekproef hebben we vervolgens aan de betreffende overheid gevraagd of zij toestemming hebben gegeven om de grond te registreren als landbouwgrond.

Uit antwoorden van de RVO blijkt namelijk dat een boer expliciete toestemming moet hebben van de grondeigenaar om grond te mogen registreren als landbouwgrond.¹² Dit is een basale voorwaarde. Daarnaast moet boer de grond ook daadwerkelijk zelf bewerken en de vrijheid hebben om dit naar eigen inzicht te kunnen doen. Omdat het feitelijke gebruik in 2020 voor ons onmogelijk te controleren is, hebben we alleen gekeken of de boer toestemming had van de grondeigenaar voor registratie.

De gehele analyse is uitgevoerd in RStudio versie 4.2.2¹³ en QGIS versie 3.28.2-Firenze.

Resultaten

We hebben reacties gekregen van 36 overheden: dertien gemeenten, elf waterschappen en alle twaalf provincies. Zij gaven antwoorden over 749 percelen. Daaruit bleek dat 26 procent van de percelen (192 stuks) zonder de benodigde toestemming van de grondeigenaar als landbouwgrond was geregistreerd.

Er zijn grote verschillen tussen het soort overheid. Voor 9 procent van de provinciepercelen was geen toestemming voor landbouw, terwijl dit 30 procent voor de gemeentepercelen is. Voor de percelen van de waterschappen was zelfs in 51 procent sprake van een oneigenlijke opgave.

Uitgedrukt in oppervlakte is 25 procent van geregistreerde landbouwgrond op percelen van de gemeente, waterschappen en provincies onrechtmatig. Vertaald naar heel Nederland gaat het om 24 duizend hectare overheidsgrond die oneigenlijk als landbouwgrond is geregistreerd, een oppervlakte vergelijkbaar met Amsterdam. Dit is een gewogen extrapolatie: het totale oppervlak dat als landbouwgrond is geregistreerd en het percentage daarvan dat onrechtmatig is, hebben we per type overheid berekend.

Voor de extrapolatie vergeleken we het landbouwoppervlakte van de percelen die zonder toestemming waren geregistreerd en het landbouwoppervlakte van de percelen die met toestemming waren geregistreerd. Een statistische test liet zien dat deze niet significant van elkaar verschilden.¹⁴ Daardoor konden we garanderen dat de extrapolatie naar het totale oppervlakte onrechtmatig geregistreerde landbouwgrond statistisch verantwoord is.

¹² Blijkt uit een interview met RVO op 17 april 2023 via Microsoft Teams

¹³ We gebruikten de volgende R-packages: terra, readxl, caret, MLmetrics, stringr, dplyr, dbplyr

¹⁴ Een *Wilcoxon Rank Sum Test with continuity correction* voor niet-normale verdeling gaf een p-waarde van 0.10

Tabel 1. De oppervlaktes (in hectare) van de uitvraag, percelen zonder toestemming, de totale landbouwgrond op percelen boven 0.25 ha, en de extrapolatie van onrechtmatige registratie, uitgesplitst per type overheid.

	Uitvraag	Zonder toestemming	Percentage zonder toestemming	Totaal landbouw	Extrapolatie zonder toestemming	Gewogen percentage zonder toestemming
Gemeentes	513	132	26%	38523	8288	
Provincies	626	37	6%	19043	1233	
Waterschappen	187	66	35%	35715	11769	
Totaal				93280	23640	25%

Financiële motieven

De financiële motieven verschillen per type landbouw. 18% van de landbouwgrond zonder toestemming is geregistreerd als bouwland (voor akkerbouw) en 82% als grasland. Dit betekent dat grasland oververtegenwoordigd is in de onterecht geregistreerde landbouwgrond. Grasland wordt over het algemeen opgegeven door veehouders, die de grond gebruiken voor begrazing of om te hooien.

Om financiële motieven per type boerenbedrijf te achterhalen, moesten we de te ontvangen grondgebonden subsidies en de mogelijk bespaarde kosten voor mestafzet bij elkaar optellen. In 2020 was de grondgebonden basissubsidie vanuit het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid afgerond 260 euro.¹⁵

Voor inschatting van de bespaarde mestkosten moet het tonnage mest per hectare worden berekend en de kosten voor mestafzet per ton. Deze twee getallen zijn per dier anders, waarbij vooral melkveehouders en varkenshouders te maken hebben met significante kosten voor mestafzet.

Het tonnage mest per hectare staat gelijk aan de maximale hoeveelheid stikstof per hectare (170 kilogram stikstof)¹⁶ gedeeld door het stikstofgehalte in mest. Dit is 4 kilogram stikstof per ton voor een rund¹⁷ en 6.4 kilogram stikstof per ton voor een varken.¹⁸ Voor een conservatieve inschatting van de financiële voordelen van een boer hebben we de mogelijke derogatie buiten beschouwing gelaten.

Volgens het Bedrijfsinformatienet van Wageningen University and Research kost mestafzet 9.42 euro per ton voor rundvee en 18.31 euro per ton voor varkens.¹⁹ Frits van der Schans, senior adviseur van adviesbureau voor duurzame landbouw CLM schat in dat het een boer 4

¹⁵ Zie de [Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het boekjaar 2020](#) van de RVO

¹⁶ Zie de [Meststoffenwet Artikel 9.1](#)

¹⁷ Zie Mestcode 10 Tabel I in [Bijlage I van de Uitvoeringsregeling van de Meststoffenwet](#)

¹⁸ Zie Mestcode 50 Tabel I in [Bijlage I van de Uitvoeringsregeling van de Meststoffenwet](#)

¹⁹ Zie het [BINetnet van Agrimatie](#)

tot 5 euro per ton kost om mest op zijn land te brengen.²⁰ In ons onderzoek waren we op zoek naar de meest conservatieve inschatting van de financiële voordelen voor de boer, dus hanteerden we kosten van 5 euro per ton uitgereden mest. Een melkveehouder bespaart dus 4.42 euro per ton mest (9.42 min 5) en een varkenshouder 13.31 euro per ton mest (18.31 min 5). In de verdere berekening ronden we af op hele getallen.²¹

Melkveehouders kunnen per hectare grond 42.5 ton mest kwijt.²² In totaal bespaart dit hen naar schatting 170 euro per hectare,²³ bovenop de 260 euro basispremie. In totaal een 'winst' van 430 euro per hectare.

Varkenshouders kunnen per hectare grond 26.6 ton mest kwijt.²⁴ In totaal bespaart dit hen naar schatting 345 euro per hectare,²⁵ bovenop de 260 euro basispremie. In totaal een 'winst' van 605 euro per hectare voor een varkenshouder.

Voor akkerbouw is er het minste winst mee te behalen. Een akkerbouwer ontvangt afgerond 260 euro aan Europese subsidie per hectare. De extra mest die een akkerbouwer op zijn land mag uitrijden levert niet per se geld op. Het kost namelijk ook geld om mest aan te voeren.

Verder kon de melkveehouder meer koeien houden met extra grond. Door de regeling Grondgebonden Groei Melkveehouderij was een melkveehouder sinds 2016 gebonden aan de hectares grasland tot zijn beschikking.²⁶

²⁰ Blijkt uit een interview met Frits van der Schans op 31 augustus 2023

²¹ Op aanraden van Frits van der Schans in een mail van 19 september 2023, titel: Re: Inzage Artikel De Groene Amsterdammer

²² Uitkomst van: 170 kg stikstof gedeeld door 4 kg stikstof per ton mest

²³ Uitkomst van: 42.5 ton mest keer 4 euro per ton mest

²⁴ Uitkomst van: 170 kg stikstof gedeeld door 6.4 kg stikstof per ton mest

²⁵ Uitkomst van: 26.6 ton mest keer 13 euro per ton mest

²⁶ Zie [Hoofdstuk Xa. Verantwoorde groei melkveehouderij van het Uitvoeringsbesluit van de Meststoffenwet](#)