

# Ontwikkelingen op de grondmarkt bieden kansen voor natuurbeleid

Het natuurbeleid is voor een belangrijk deel gericht op de realisatie in 2018 van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De daarvoor benodigde gronden kunnen worden verkregen door grond aan te kopen of door de landbouwbestemming van gronden die in bezit blijven van particulieren af te kopen met behulp van de functieveranderingsregeling. In beide gevallen krijgt de grond een natuurbestemming. Zowel grondverkoop als functieverandering vinden plaats op vrijwillige basis. Eigenaren beoordelen de aantrekkelijkheid van de regelingen door deze te vergelijken met de beschikbare alternatieven, zoals het voortzetten van landbouwproductie in ongewijzigde of gewijzigde vorm of het voortzetten van het grondeigendom door middel van het verpachten van de grond.

De aantrekkelijkheid van de alternatieven kan voor een grondeigenaar veranderen wanneer bijvoorbeeld de pensioengerechtigde leeftijd wordt bereikt. Daarnaast wordt de aantrekkelijkheid van de alternatieven beïnvloed door het GLB, het milieu- en pachtbeleid en de belastingwetgeving. Tenslotte kan ook een stijgende of dalende grondprijs de verkoopbeslissing beïnvloeden.

Als grondeigenaren om wat voor reden dan ook op een gegeven moment geen grond aanbieden voor functieverandering, kunnen de doelstellingen van het natuurbeleid niet worden gerealiseerd. De vraag is dan ook hoe een effectief natuurbeleid onder wisselende omstandigheden op de grondmarkt vorm kan worden gegeven. Met wisselende omstandigheden wordt een stijgende of dalende grondprijs al dan niet gepaard gaande met een slinkende of toenemende grondmobiliteit (verkocht areaal) bedoeld.

Een en ander was aanleiding tot de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre heeft een stijgende of dalende grondprijs invloed op de keuze van de grondeigenaar om zijn grondbezit al dan niet van de hand te doen?
- Op welke wijze dient de aankoopstrategie van het natuurbeleid, gegeven de reactie van grondeigenaren op een stijgende en dalende grondprijs, vorm te worden gegeven teneinde haar doelstellingen zo efficiënt mogelijk te kunnen realiseren?

## Resultaten

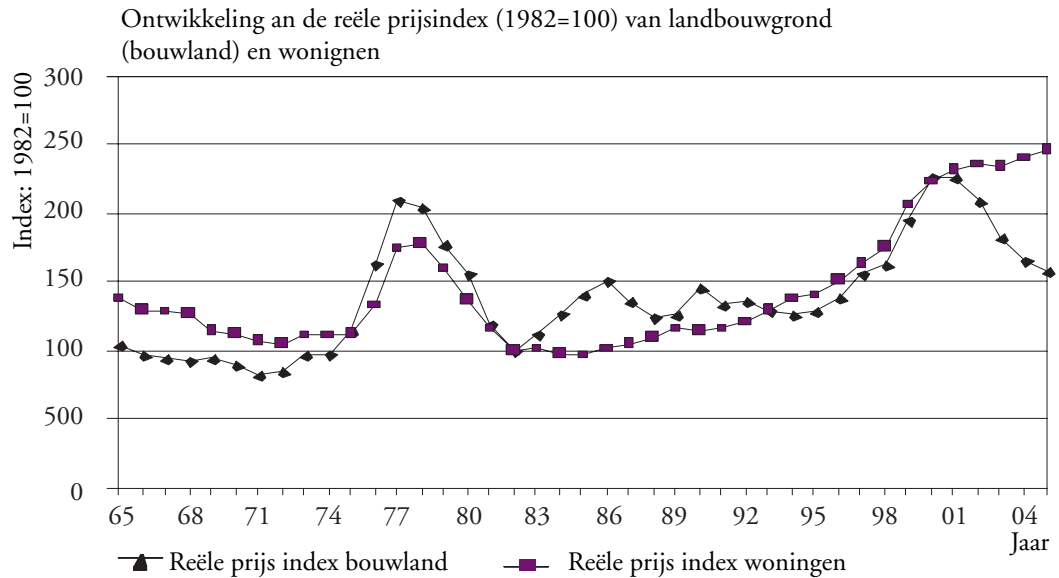
*Verkopers en kopers van grond vertonen speculatief gedrag*

Verkopers en kopers blijken te anticiperen op een (verwachte) verandering van de grondprijs (Luijt, 2007). Tot tweemaal toe is dat gedrag in Nederland, sinds het vrijlaten van de prijs van onverpachte landbouwgrond in 1963, waargenomen. Tot tweemaal toe (eind jaren zeventig en eind jaren negentig) heeft zich een extreme stijging van de agrarische grondprijs voorgedaan, welke telkens werd gevolgd door een substantiële daling (zie figuur 1).

De ontwikkeling van de grondmobiliteit, het verhandelde areaal, blijkt daarbij in beide gevallen een belangrijke rol te spelen. We zien allereerst dat de grondmobiliteit halveert doordat verkopers met het oog op een potentiële grondprijsstijging de grond vasthouden (verkopersmarkt). De grondprijs stijgt daardoor sterk. In reactie daarop staken de kopers, waardoor de grondmobiliteit nog verder daalt (kopersmarkt).

J. Luijt

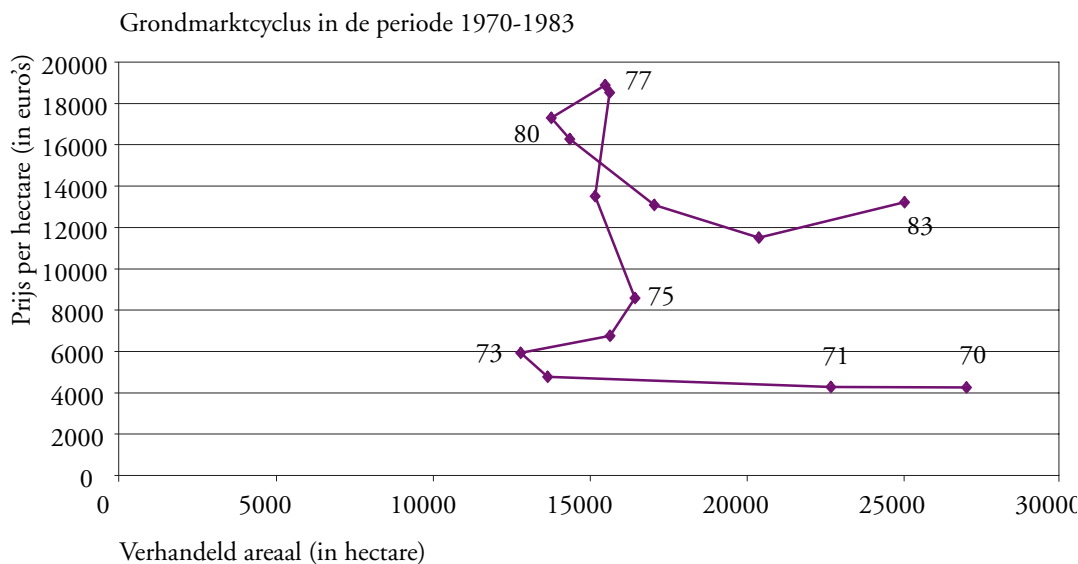
*Figuur 1. Ontwikkeling van de reële prijsindexen van landbouwgrond en woningen*



In het begin van de jaren zeventig worden de verwachtingen op hogere grondprijzen gevoed door zowel ontwikkelingen in de landbouw (het Europese markt- en prijsbeleid stimuleert een vergroting van de productie en de technische ontwikkeling maakt dat via schaalvergroting mogelijk) als door ontwikkelingen op de overige onroerendgoedmarkten (figuur 1). Dat laatste gevoed door een oplevende conjunctuur en een verruiming van het monetaire beleid. Het aanbod van landbouwgrond daalt in de eerste helft van de jaren zeventig omdat verkopers met positieve grondprijsverwachtingen niet meer zo'n haast maken met verkopen. Makelaars spreken in zo'n geval van een verkopersmarkt. Gedragen door de conjuncturele opgang en bij een uiteindelijk gehalveerd aanbod gaat de prijs van landbouwgrond in de jaren zeventig daadwerkelijk

fors omhoog. Hogere prijzen trekken weliswaar wat meer verkopers aan, maar veel stelt dat nog niet voor. Het is nog steeds een verkopersmarkt. Eind jaren zeventig is de grondprijs ruim viermaal zo hoog als begin jaren zeventig (figuur 2). Agrariërs moeten vanwege de schaalvergrotingsdruk (om de kostprijs te drukken) het bedrijfsareaal wel uitbreiden, maar realiseren zich dat deze hoge grondprijs nauwelijks nog kan worden terugverdiend. Men spreekt er in de tweede helft van de jaren zeventig in de landbouwpers schande van. Op de overige onroerendgoedmarkten lijkt de prijsstijging er eind jaren zeventig uit. Er volgt een tijd van doemdenken (spanning tussen Oost en West, nucleaire dreiging, enz.), wat in de economie gepaard gaat met een daling van de conjunctuur. Nu worden de kopers afwachtend (kopersmarkt). Landbouwgrond staat langer te

Figuur 2. Grondmarktcyclus eind jaren zeventig



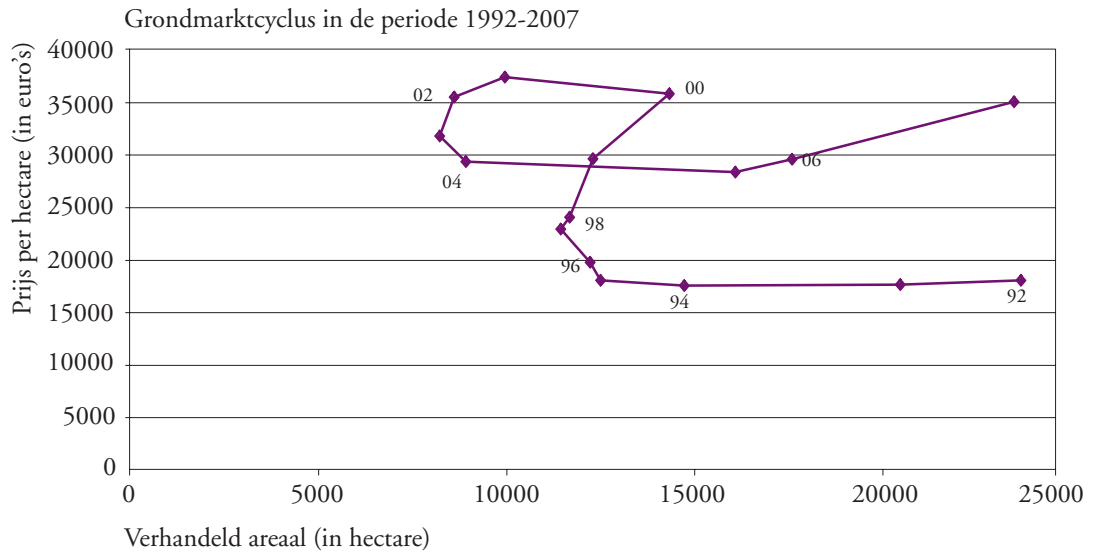
koop. Het verhandelde areaal daalt daardoor nog verder. De grondmobiliteit komt pas weer op gang wanneer de grondprijs begin jaren tachtig met 25% onderuit is gegaan. Kopers verwachten bij die gedaalde prijs kennelijk geen verdere daling meer en worden weer wat actiever. Mogelijk mede gevoed door de voorboden van een mestbeleid waarvan op dat moment wordt aangenomen dat de extra kosten daarvan via een groter bedrijfsareaal kunnen worden ondervangen.

In het midden van de jaren negentig daalt het aanbod van landbouwgrond omdat verkopers, gegeven de ontwikkeling op de andere onroerendgoedmarkten (figuur 1), een gunstige prijsontwikkeling van landbouwgrond verwachten. De prijzen van woningen stijgen vanwege de forse toename van het gemiddelde huishoudinkomen

en dat is een gevolg van de opleving van de conjunctuur en de toenemende arbeidsparticipatie van de vrouw. Hogere onroerendgoedprijzen leiden tot een grotere vraag naar landbouwgrond voor woningen, kantoren, bedrijventerreinen, recreatierreinen, enz. Anders dan in de jaren zeventig, toen gemeentelijke ontwikkelbedrijven bijna volledig de regie van de verstedelijking in handen hadden, zijn nu ook particuliere bouwondernemingen en projectontwikkelaars in ruime mate actief op de agrarische grondmarkt.

De grondprijsimpuls verspreidt zich over heel het land, omdat voor verstedelijking uitgekochte agrariërs fiscaal gedwongen worden om in het binnenland in landbouwgrond te herinvesteren. Net als eind jaren zeventig stijgt de prijs van landbouwgrond in de tweede helft van de jaren negentig explosief (figuur 3). Daaraan vooraf-

Figuur 3. Grondmarktcyclus rond de eeuwwisseling



gaand halveren ook nu weer de verkopen van landbouwgrond (verkopersmarkt). Rond de eeuwwisseling begint het aanbod weer wat toe te nemen omdat een aantal verkopers “winst willen nemen”. Evenals de prijzen op de andere onroerendgoedmarkten kentert de prijsstijging van landbouwgrond. Kopers worden voorzichtig. Het grotere aanbod leidt, bij nog steeds veel te hoge prijzen, tot een dieptepunt in het aantal verkopen omdat kopers verwachten dat de grondprijzen ook nu wel weer onderuit zal gaan en dat gebeurt ook. Nu is er sprake van een kopersmarkt. De daling van de agrarische grondprijzen (ten opzichte van de min of meer gelijkblijvende prijzen op de andere onroerend goed markten) wordt mede veroorzaakt door een begin deze eeuw ingrijpend gewijzigd EU-landbouwbeleid, een tijdelijke staking van de aankopen van land-

bouwgrond ter realisatie van de EHS in het eerste kabinet Balkenende en de malaise van opeenvolgende dier epidemieën. Na de forse daling van de agrarische grondprijzen tussen 2001 en 2004 neemt het aantal verkopen weer toe en gaat de prijs weer wat stijgen, mede gevoed door de stijgende vraag naar grondstoffen van sterk groeiende economieën in Azië.

#### *Anticyclisch aankoopbeleid aan te bevelen*

De daling (halvering) van de grondmobiliteit bleek tot tweemaal toe zowel een voorbode als mogelijk ook een aanjager van een op handen zijnde grondprijsstijging. Daarnaast luidde de omslag van een dalende naar een weer toenemende grondmobiliteit tot tweemaal toe het einde van de daling van de grondprijzen in. Verwachtingen over de ontwikkeling van de

grondprijs beïnvloeden dus op zeker moment het grondaanbod en de vraag naar grond. Daardoor versterkt het aanbodgedrag een prijsstijging en het vraaggedrag een prijsdaling. Opmerkelijk daarbij is dat na beide perioden de daling zich niet heeft doorgezet tot het niveau van voor de prijsexplosie maar op een hoger niveau tot stilstand komt.

Voor het natuurbeleid van het Rijk betekent dit speculatieve gedrag van verkopers en kopers van landbouwgronden het volgende:

- een anticyclisch aankoopbeleid van het Rijk kan, gezien de omvang van de aankopen door het Rijk voor vooral de realisatie van de EHS, een substantiële bijdrage leveren aan een meer evenwichtige ontwikkeling van de grondprijs
- een anticyclisch aankoopbeleid van het Rijk kan de kosten van haar natuurbeleid aanzienlijk beperken.

### Welk grondmarktconcept is bruikbaar?

*Grondmarktconcept dient rekening te houden met speculatief gedrag*

Elk jaar is er grondaanbod omdat het aantal grondgebonden landbouwbedrijven jaarlijks afneemt. Dat komt omdat elk jaar de leeftijdsverdeling weer een jaar opschuift waardoor er elk jaar weer bedrijven met een ouder bedrijfshoofd zonder opvolger afvallen, terwijl toetreding van geheel nieuwe bedrijven onder druk van de schaalvergroting vrijwel is uitgesloten. Daarbij blijkt het areaal dat bij inkrimping van bedrijven is betrokken aanmerkelijk groter dan het areaal dat bij opheffingen vrij komt. Het potentiële grondaanbod bestaat dan ook voor het grootste deel uit landbouwgrond die bedrijven afstoten die



vooral nog in de Landbouwtelling geregistreerd blijven. Een kleiner deel van het areaal komt van bedrijven die nadien niet langer in de Landbouwtelling worden geregistreerd. Dit betekent dat langzaam 'afbouwen' meer voorkomt dan ineens stoppen.

verwachtingen bleek het in de afgelopen jaren gerealiseerde aantal aanvragen voor de Subsidie Functieverandering samen te hangen met de grondmobiliteit. Bij een hogere grondmobiliteit zijn er doorgaans ook meer aanvragen.

*Verder is gebleken dat het areaal landbouwgrond dat jaarlijks op de vrije markt wordt verkocht aanmerkelijk kleiner is dan het areaal dat jaarlijks uit inkrimping en opheffing van bedrijven vrij zou kunnen vallen*

Verder is gebleken dat het areaal landbouwgrond dat jaarlijks op de vrije markt wordt verkocht aanmerkelijk kleiner is dan het areaal dat jaarlijks uit inkrimping en opheffing van bedrijven vrij zou kunnen vallen. Dit betekent dat lang niet alle vrijvallende grond op de vrije markt wordt verkocht en dat grondverkoop geen direct, maar een indirect gevolg is van de bedrijfsbeëindiging (afbouwen en later opheffen).

Naast de verkoop van grond op de vrije markt zijn er immers nog andere opties, zoals zelf in gebruik houden, verpachten, overdragen aan familieleden, functiewijziging, enzovoorts. De opbrengst uit de verkoop van de grond verschilt van de opbrengst in geval de grond zelf wordt gebruikt, er een pachtovereenkomst wordt afsloten dan wel een aanvraag wordt gedaan voor Subsidie Functieverandering.

De grond zelf in gebruik houden (eigenaar/-gebruiker) of nemen (voormalige verpachter) leidt tot iets lagere directe opbrengsten dan verkopen maar, gezien de waardeontwikkeling van landbouwgrond op lange termijn, biedt uitstel van verkoop de mogelijkheid om later een hogere opbrengst te realiseren. De grond verpachten zal alleen plaatsvinden door middel van geliberaliseerde pacht, omdat er dan tenminste geen vermogenswaardedaling optreedt. De Subsidie Functieverandering leidt tot een vergelijkbare opbrengst als verkoop. Conform de