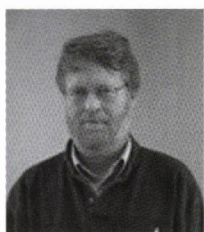


Economische aspecten van de bodem: op zoek naar nieuwe arrangementen¹

Grond (en daarmee ruimte) is een schaars goed in ons land. Die schaarste komt tot uiting in hoge prijzen en in wetgeving. Van oudsher houden economen zich vooral met die prijzen en de daarmee samenhangende bestemming van grond bezig. Meer recent is er het inzicht dat ook organisatievormen en instituties als wet- en regelgeving economische keuzes zijn, waarin innovatie mogelijk is. De grondmarkt biedt een goede bodem voor nieuwe economische arrangementen.

Jan Luijt en Krijn J. Poppe



Drs. J. Luijt
werkt als senior econoom, gespecialiseerd in de grondmarkt, bij het LEI, onderdeel van Wageningen UR. (jan.luijt@wur.nl)



Drs. K.J. Poppe
is bedrijfsconoom en werkt als afdelingshoofd eveneens bij het LEI, onderdeel van Wageningen UR. (krijn.poppe@wur.nl)

LANDBOUW ONDER DRUK, MAAR BLIJFT

Soms hoor je beweren dat de landbouw uit Nederland verdwijnt. Het aandeel van de primaire landbouw in de Nederlandse economie ligt nog slechts op 2,5%, vooral ook door de groei van de rest van de economie. In de laatste editie van het Landbouw-Economisch Bericht van het LEI wordt opnieuw afgerekend met die bewering: wat zou je dan met die 2,3 miljoen hectares moeten doen? Bosbouw en natuur leveren weinig op en zijn op zo'n schaal onbetaalbaar. Ook een ontwikkeling waarin heel Nederland als een groot Los Angeles onder de Vinex-locaties wordt bedekt, is weinig waarschijnlijk: zoveel vraag naar ruimer wonen is er domweg niet. De landbouw is dus een blijvertje, maar het aantal boeren zal ook komende dertig jaar nog gestaag dalen (demografische ontwikkelingen gaan langzaam) en het karakter van de landbouw zal hier en daar veranderen.

Dat laatste komt ook door veranderend overheidsbeleid. Het Europese landbouwbeleid verandert; melkveehouders en akkerbouwers zullen de komende jaren een groot deel van hun inkomen in de vorm van directe subsidie krijgen en de overheid zal eisen stellen aan de milieu- en landschapskwaliteit van de bedrijfsvoering. Inkomens die overigens ook nog zullen dalen door een aanscherpend milieubeleid (Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water). Hoe het nieuwe EU-beleid de grondprijzen zal beïnvloeden is vooralsnog onduidelijk. De uitwerking van dat

beleid door de Nederlandse overheid laat immers nog op zich wachten. Wordt er gekozen om de subsidies vooral uit te betalen op basis van historische rechten dan kan er een apart productierecht ontstaan, gekoppeld aan bepaalde arealen. Wordt, zoals op termijn in Duitsland, gekozen voor een regionale subsidie voor alle hectares landbouwgrond (als een soort landschapsonderhoudsvergoeding) dan verhoogt dat in principe de agrarische waarde van alle grond. Dat kan overigens leiden tot een situatie van arme boeren en rijke grondbezitters.

WAAROM GRONDPRIJS NOG ZO HOOG?

Het is nog maar de vraag in hoeverre de agrarische opbrengstwaarde überhaupt iets zegt over de grondprijs in Nederland. Ricardo beredeneerde dat de waarde van de grond niet de kostprijs van de tarwe bepaalt, maar dat de opbrengst van de tarwe de waarde van de grond bepaalt. En de klassieke econoom Von Thünen liet zien dat grond dicht bij de stad, met lage transportkosten naar de markt, duurder is en voor hoogrenderende activiteiten wordt gebruikt terwijl extensief grondgebruik te vinden is in de periferie. Geen wonder dat je extensief benutte gronden, die daardoor meer natuurwaarden in zich bergen, altijd ver buiten de stad vindt.

Ondanks deze vanzelfsprekende economische scheiding van activiteiten en ondanks de juridische bescherming van het landbouwareaal door middel van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO), hebben boeren te maken met te hoge

grondprijzen. De grondgebonden landbouw wordt gekenmerkt door lage variabele (marginale) kosten per eenheid eindproduct ten opzichte van hoge gemiddelde kosten. Met de bestaande capaciteit aan arbeid en machines is er vaak ruimte voor wat extra productie om zo schaalvoordelen te realiseren. Maar daar is wel extra grond (en soms productierechten) voor nodig. Boeren met goede resultaten, meestal met relatief grote bedrijven, die ook nog eens veel belasting betalen, kunnen relatief veel bieden voor een paar hectare extra grond (zie tabel 1). Het gevolg is dat de verkoopprijzen van grondgebonden agrarische bedrijven, voornamelijk bepaald door de verkoopprijzen van grond en productierechten, veel hoger liggen dan de inkomensgenererende waarde van deze bedrijven. Vanaf de jaren vijftig is genoemd verschil tussen de 'going concern'-waarde of 'agrarische' waarde en de verkoopprijs van grondgebonden landbouwbedrijven alleen maar groter geworden. Meer dan vroeger leven boeren arm en sterven te rijk - en is het vaak alleen maar mogelijk om boer te worden als je het bedrijf voor hooguit de helft van de marktprijs van de familie kunt overnemen.

VOORAL RUIMTELIJK BELEID MAAKT LANDBOUWGROND DUUR

Een tweede reden dat grond voor veel boeren te duur is, komt doordat de ruimtelijke scheiding in activiteiten niet perfect en in de tijd niet stabiel is. Wie landbouwgrond bezit maakt, afhankelijk van de ligging, in meer of mindere mate kans op een rode bestemming. En in geval van een rode bestemming is de waardestijging enorm. Die kans op een fenomenale waardestijging, die optie, beïnvloedt de waarde en maakt grond een (duur) productiemiddel voor de boer. Hij wordt ongewild belegger. En daarnaast zet dure grond aan tot intensief (en niet altijd even milieuvriendelijk) gebruik en hindert de bedrijfsvergroting waardoor kostprijzverlaging voor een verbeterde concurrentiepositie achterblijft.

Veranderingen in de grondprijs in de loop der tijd komen in Nederland dus niet alleen voort uit veranderingen in de agrarische productiewaarde, maar soms meer nog uit algemeen economische ontwikkelingen. Prijzen van woningen en van landbouwgrond vertonen een opvallende samenhang (zie figuur 1). Dat komt niet zozeer door de rentevoet, waarmee toekomstige grondopbrengsten worden verdisconteerd in de huidige waarde van de grond, maar door de vraag naar grond voor woningbouw, industrieterreinen, infrastructuur en zelfs natuur. Een vraag die zich het sterkst voordoet tijdens een hoogconjunctuur. En veel boeren die voor

Bedrijven	Grondaankopende bedrijven in 1998/2000 nge per bedrijf	Alle bedrijven in 1999 nge per bedrijf
Akkerbouw	119	57
Graasdier	102	60
Gemengde b)	110	68
Blijvende teelt	119	90
Tuinbouw	246	192
Totaal	118	78

a) Exclusief de niet-grondgebonden hokdierbedrijven; b) Gewassencombinaties, veeteeltcombinaties en combinaties van beide. (Bron: Lujit, J. 'De grondmarkt in segmenten 1998-2000'. Rapport 4.02.01, LEI, Den Haag, 2002.)

TABEL 1: DE BEDRIJFSOMVANG (NGE) VAN GRONDAANKOPENDE BEDRIJVEN IN DE PERIODE 1998-2000 TEN OPZICHTE VAN HET GEMIDDELDE PER BEDRIJFSTYPE A) IN 1999.

goed geld worden uitgekocht zijn fiscaal welhaast verplicht hun geld elders weer in andere grond te investeren.

Vanuit het perspectief van dergelijke niet-agrarische bestemmingen is de invloed van de agrarische productiewaarde op de grondprijs weinig interessant: in een rode bestemming is de grond zoveel meer waard dan in een groene, dat het ondenkbaar is dat een ander landbouwbeleid en eventueel contracten voor publieke diensten (zoals vogelweidebeheer) een waarde van landbouwgrond genereren die op kan tegen biedprijzen voor infrastructuur, bedrijventerreinen of woongebieden. Als we willen dat het Groene Hart geen Los Angeles-karakter krijgt dan zal enige vorm van handhaafbare regelgeving rond de groene bestemming nodig zijn.

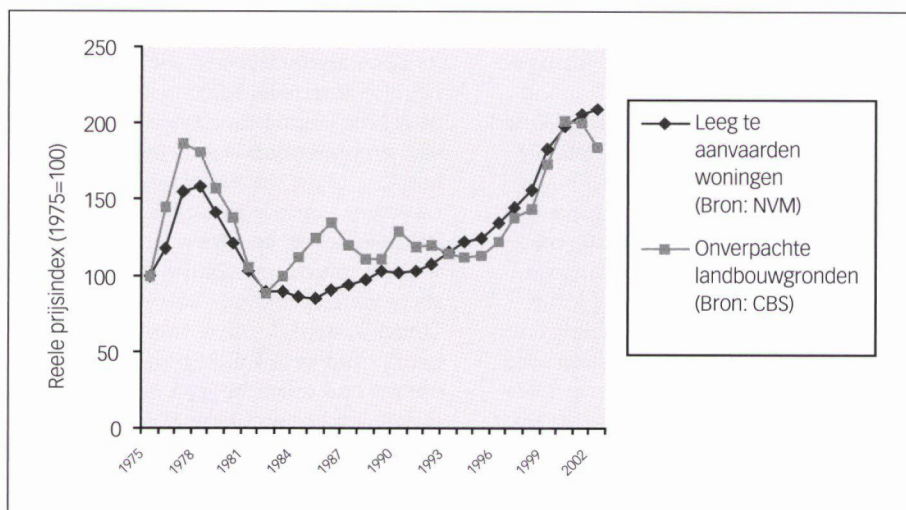
LIGGING IS BELANGRIJK VOOR GRONDPRIJS

Vanwege de stedelijke invloed wordt de prijs van een perceel agrarische grond vooral bepaald door de ligging ervan (ten opzichte van stedelijke concentraties) en nog sterker indien er reeds sprake is van

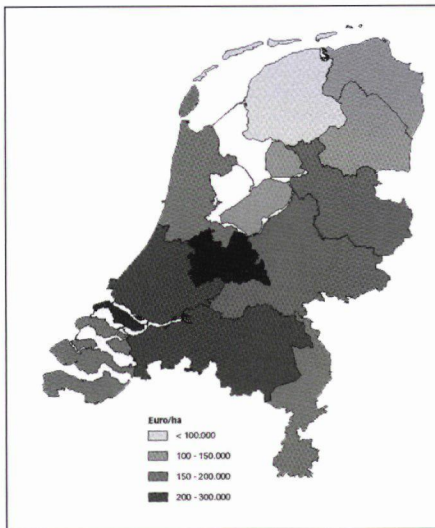
plannen voor toekomstige verstedelijking. Ligt een perceel volgens de Nieuwe kaart van Nederland in een toekomstig EHS-gebied, dan daalt de prijs met 44% naar 23.300 euro per hectare. Gaat het daarentegen om een gebied met glastuinbouw dan stijgt de prijs in eerste instantie met 75% naar 72.800 euro per hectare. En als het bovendien om een kleine verhandelde oppervlakte gaat (bijvoorbeeld 1 hectare), zoals vaak voorkomt in glastuinbouwgebieden, en er zijn meerdere bedrijven geïnteresseerd, dan gaat het al snel richting de 100.000 euro. Ligt het perceel ten slotte ook nog in een gebied waarvoor concrete plannen voor stedelijke bebouwing zijn ontworpen, dan verdubbelt de prijs tot ruim 200.000 euro per hectare (figuur 2). Kortom, de grootste invloed op de grondprijs gaat uit van een geplande verstedelijking, gevolgd door een geplande glastuinbouwbestemming. Een geplande natuurbestemming heeft een negatieve invloed op de prijs.

NIEUWE ARRANGEMENTEN

Het najagen van belangen door de deelnemers aan de economie richt zich niet alleen op het wijzigen van gebruik en



FIGUUR 1: ONTWIKKELING REËLE PRIJSINDEX WONINGEN EN LANDBOUWGRONDEN.
BRON: P. BERKHOUT EN C. VAN BRUCHEM. 'LANDBOUW ECONOMISCH BERICHT 2003'
PERIODIEK RAPPORT 03.01, LEI, DEN HAAG, 2003.



FIGUUR 2: KOOPPRIJZEN VAN GROND AANGEKOCHT VOOR PROJECTONTWIKKELING IN 2001. (BRON: LUIJT, J. 'DE GRONDMARKT IN SEGMENTEN 1998-2000'. RAPPORT 4.02.01, LEI, DEN HAAG, 2002.)

bestemming van de bodem via de grondmarkt, maar ook op de wettelijke spelregels die de uitkomsten op de grondmarkt bepalen. Daarbij wordt er driftig gezocht naar nieuwe instituties en organisatievormen. Een paar voorbeelden.

Binnen de groene bestemming is er veel belangstelling voor het combineren van functies. Zo kunnen investeringen in natuur gecombineerd worden met waterberging, kunnen er blauwe diensten worden ontwikkeld waarin boeren in noodgevallen water bergen en zijn er publiek-private constructies rond nieuwe landgoederen waarbij privaats natuurbezit samengaat met publieke openstelling voor recreatie. Dergelijke combinaties van functies verhogen het inkomen per hectare en daarmee de grondwaarde. Het maakt projecten eerder realiseerbaar.

In plaats van combineren komt ook het splitsen van functies voor. Zo is enkele jaren geleden de Pachtwet herzien en zijn er nieuwe vrije pachtvormen geïntroduceerd. In geval van pacht ligt de grondeigendom en daarmee een belangrijk deel van de financiering van een landbouwbedrijf niet bij de boer zelf maar bij de verpachter. Door een sterke prijsregulering van die pacht, in combinatie met een stevige wettelijke bescherming van de pachter, liep het pachtareaal terug. Verpachters hadden bij het beëindigen van het contract een sterke prikkel geen nieuwe pachter te zoeken, maar het verschil tussen de waarde in verpachte staat en de waarde vrij van pacht, te incasseren. Sommige grote verpachters (zoals institutionele beleggers) halen daaruit een deel van hun rendement. Dit was aanleiding de pachtprijs meer te koppelen aan de grondprijs. Die koppeling bleek overigens

nog niet zo eenvoudig, juist omdat die grondprijs ook een optiewaarde voor de conversie naar een rode functie bevat, en de agrarische bedrijfsvoering voor de meeste boeren niet rendabel te krijgen is als de rentekosten voor de volle grondprijs volledig uit de bedrijfsvoering goedgemaakt zouden moeten worden.

Nieuwe pachtvormen (zoals eenmalige pacht en teelpacht) zijn geïntroduceerd om de flexibiliteit, specialisatie en schaalvergroting van boeren te ondersteunen. Sommige boeren hebben geen behoefte aan het beleggingsaspect van grondbezit en willen hun bedrijfsvergroting via pacht als financieringsinstrument regelen. Anderen zijn gespecialiseerd in bepaalde teelten zoals bloembollen, spruitkool of aardappelen, die niet elk jaar op hetzelfde perceel geteeld kunnen worden. Zij willen graag een toegesneden contractvorm voor één- of tweejarige pacht van een collega-ondernemer die voor die teelt wel over de goede grond beschikt, maar er geen tijd, machines of know-how voor heeft.

Grondprijzen kunnen ook in benedenwaartse richting worden beïnvloed. Namelijk door de ruimtelijke scheiding in activiteiten perfecter en in de tijd stabiel te maken. Een eerdere versie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (inmiddels door de Tweede Kamer terzijde geschoven) bevatte het idee om het landelijk gebied met groene en rode contouren in zones te verdelen waar tot in lengte van jaren wel (rode) en niet (groene) mocht worden gebouwd. Eindelijk rust en zekerheid. Naarmate de overheid geloofwaardiger is in het nooit verschuiven van die contouren, betekent dat een grotere grondprijzdaling in de groene gebieden: de optiewaarde verdwijnt dan immers. Goed voor boeren die hun bedrijf willen vergroten, of zelfs nog moeten starten. Geen wonder dat het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt, waarbij ruim 20.000 jonge en aspirant-boeren zijn aangesloten, het idee omarmde. Boeren en tuinders in de groene contouren zouden tot in lengte van jaren met hun bedrijf uit de voeten kunnen. Maar boeren en anderen die in de groene contour grond bezitten, zijn ook slechter af, de optiewaarde wordt immers 'onteigend' zonder dat er een vergoeding tegenover staat. Het gaat op landelijke schaal gezien om miljarden euro's. Van de 2,3 miljoen hectare landbouwgrond zullen hooguit enkele tienduizenden hectares binnen een 'rode contour' komen. Bij een prijsdaling in de groene contour van ongeveer de helft gaat het om en nabij de 30 miljard euro. Het is opzienbarend dat eigenlijk niemand in de discussie rond de rode en groene contouren dit heeft voorgerekend.

BIJVOORBEELD VERHANDELBARE ONTWIKKELINGS- OF BOUWRECHTEN

Toch kan een systeem met een rode en groene contour werken. In de Verenigde Staten kent men het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Transferable Development Rights, kortweg TDR's, heten ze. Vrijwel altijd geeft zo'n TDR het recht om in een ander gebied een huis te mogen bouwen. Boeren die in de groene zone terecht komen, krijgen die rechten toebedeeld. Die kunnen ze vervolgens verkopen aan degenen, die in een rode zone een bouwproject willen ontwikkelen. In feite zijn ontwikkelingsrechten een soort quoteringsysteem. Ze gaan uit van het recht om de grond vrij voor elk doel te gebruiken. Wanneer dat recht door de overheid is beknot, heeft de grondeigenaar daar rechten voor in de plaats, die hij mag verhandelen. Een andere partij die iets wil ontwikkelen zal eerst die rechten moeten verwerven om bijvoorbeeld huizen of kantoren te kunnen bouwen. De gemeente zou bijvoorbeeld aan de afgifte van een bouw- of een exploitatievergunning de voorwaarde kunnen verbinden, dat de ontwikkelaar over een bepaald aantal ontwikkelingsrechten moet beschikken.

In feite heeft de Nederlandse overheid bij de sloop- en opkoopregeling voor vee en stallen al dergelijke verhandelbare ontwikkelingsrechten geïntroduceerd. De opzet was dat boeren konden kiezen bij de verkoop van hun productierechten voor vee. Of ze kregen een vergoeding van de overheid of ze konden het recht krijgen om een woning te bouwen. Van die opzet is voor de individuele boeren niet altijd zo veel terecht gekomen. Slechts in enkele provincies is die 'ruimte voor ruimte' regeling daadwerkelijk doorgevoerd. De aanvragers konden, na de afbraak van meestal intensieve veehouderijstallen, bij hun bedrijf of op een andere locatie in hun woonplaats een bungalow of een andere woning zetten en verkopen. In de meeste gevallen ging eigenlijk de provincie met de buit strijken. Zij financierden de sloop- en opkoopregeling. Daarvoor in de plaats kregen ze extra bouwcontingent toegewezen, dat ze vervolgens weer toedeelden aan gemeenten. Uit de bestemmingswinst van deze bouwcontingenten bekostigden provincies (Brabant, Limburg, Gelderland, Utrecht en Overijssel) de opkoopregeling. Deze methodiek vertoont desalniettemin veel overeenkomsten met het Amerikaanse concept van verhandelbare ontwikkelingsrechten.

VEEL VOORDELEN

De werkwijze met ontwikkelingsrechten lost ook een probleem op rond de ontwikkeling van natuurgebieden. Nu al zijn

er scheve ogen tussen de ene boer die wordt uitgekocht vanwege woningbouw en de andere boer die zijn grond moet afstaan voor natuurontwikkeling. In het laatste geval krijgt hij 'de normale' agrarische grondprijs, terwijl in het andere geval een dikke plus op die prijs mogelijk is. Dat verschil kan oplopen tot het tienvoudige. Met die dikke buidel met geld gaat de uitgekochte boer elders in het land weer de grondmarkt op. In die andere regio's concurreert hij met lokale boeren, die het bedrijfsareaal willen uitbreiden, en schroeft daarmee de grondprijs op. Boeren die voor natuurontwikkeling worden uitgekocht, hebben veel minder te maken. Ze krijgen immers vergeleken bij hun collega's die voor nieuwbouw worden weggekocht, een veel lagere prijs. Een systeem van ontwikkelingsrechten werkt dat verschil voor een belangrijk deel weg (verevening).

Een ander aspect bij natuurontwikkeling is nog dat de prijs van de grond in de directe omgeving daalt. De kans dat die grond in de omgeving ooit nog een andere lucratieve bestemming krijgt vermindert aanzienlijk: de optiewaarde in de grondprijs neemt fors af. Om dat soort ongelijkheden weg te poetsen kunnen ontwikkelingsrechten ook een rol spelen. In Amerika zijn er voorbeelden van projecten, waarbij boeren in natuurontwikkelingsgebieden TDR's kregen toebedeeld. Ze konden die verzilveren in een gebied dat was aangewezen als 'bouwgebied'. Een systeem van ontwikkelingsrechten is

ook voordelig voor de belastingbetaler. Die betaalt nu diverse keren voor natuur en landschap, te beginnen via het Europese markt- en prijsbeleid. De subsidies die de boer krijgt komen in de prijs van de landbouwgrond tot uitdrukking. Wil de overheid die grond kopen voor natuurontwikkeling, dan betaalt ze opnieuw uit de belastingpot voor die grond, die al duurder is vanwege de landbouwsubsidies, terwijl er ook uit diezelfde pot geld nodig is voor natuurbeheer. En dat natuurbeheer is ook duurder omdat er, inclusief subsidies, meer gedeerde inkomsten voor de boer zijn. Met ontwikkelingsrechten en de aanwijzing van rode en groene contouren komt dat anders te liggen. Degene die de 'open ruimte' in een als rood aangewerkt gebied aantast, betaalt dan via de ontwikkelingsrechten voor langdurige conservering van het resterende open groene landschap. Daar beschikken boeren ineens over betaalbare grond. Ook natuurbeschermingsorganisaties kunnen plots voor aanzienlijk lagere bedragen grond verwerven.

Met ontwikkelingsrechten komt er tevens een eind aan de werkwijze waarbij projectontwikkelaars en bouwbedrijven her en der landbouwgrond kopen in de hoop dat er een bestemmingswijziging optreedt. Ze nemen daarbij het risico dat ze op verschillende locaties miskopen. Dat drijft de grondprijzen voor de boer op. Ontwikkelaars zullen zich concentreren op het verwerven van gronden in het rode gebied en het verwerven van ontwikkelingsrechten in het groene gebied.

Intussen lijkt het systeem van ontwikkelingsrechten ook in Nederland steeds meer belangstelling te krijgen. In Limburg werkt het LEI mee aan een pilot. Het zoeken naar en experimenteren met dergelijke nieuwe economische arrangementen lijkt bij te kunnen dragen aan onze welvaart en moet dus worden toegejuicht.

NOOT

1. Gebruik is gemaakt van een aantal artikelen van drs. J. Luijt die onder andere in het blad Agri-Monitor van het LEI zijn gepubliceerd en die eenvoudig te vinden zijn op de website van het LEI: www.lei.nl