

Een bijdrage aan de discussie tot het te voeren grondbeleid

J. S. Knipscheer en C. P. Veerman

Inleiding

De discussie over het te voeren grondbeleid heeft na de val van het kabinet Den Uyl niet alleen sterk in felheid ingeboet maar ook de hoeveelheid van bijdragen aan het debat is sindsdien verminderd. Het heeft er veel van weg dat we nu de stilte voor de storm meemaken. De storm die ongetwijfeld zal losbarsten zodra het kabinet Van Agt met de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer zal komen. Over de wijze waarop de stijgende trend der prijzen tot staan moet worden gebracht of moet worden omgebogen in neerwaartse richting tot aan een gewenst lager niveau, lopen de meningen sterk uiteen.

Zo is er de opvatting dat d.m.v. het vestigen van een *voorkeursrecht* voor gemeenten gepaard aan *onteigening tegen gebruikswaarde*, niet alleen de gemeenten bij de uitvoering van hun woningbouwplannen zeer geholpen worden om andere kopers voor te zijn; maar ook dat daardoor de prijsontwikkeling op de agrarische grondmarkt zou worden getemperd (onteigende of uitgekochte boeren kunnen vanwege de lagere schadeloosstellingen minder neer tellen voor de aankoop van vervangende grond).

De achtergrond van deze twee praktische argumenten is dat prijsstijgingen die het rechtstreekse gevolg zijn van overheidsbeslissingen (bijvoorbeeld door het nemen van het besluit aan de grond een andere bestemming te geven) geen waardestijging inhoudt omdat de grondprijsstijging niet het gevolg is van menselijke arbeid die aan de grond zelf ten koste is gelegd en mitsdien het ontstane verschil tussen prijs en waarde ook niet door de overheid behoeft te worden vergoed. De grondeigenaars zullen immers anders, om met Adam Smith te spreken: 'reap where they never sowed'. De uiteindelijke oplossing van de grondprijsproblematiek is volgens deze visie gelegen in een toestand waarin het eigendomsrecht van alle grond in handen van de gemeenschap berust.

Er zijn ook andere geluiden waarin, vanuit een afwijkende politieke en ideologische kijk, anderssoortige oplossingen voor het intomen van de grondprijsstijgingen te beluisteren zijn. Zo heeft onlangs een commissie van de wetenschappelijke instituten van het CDA een rapport getiteld: 'Agrarisch grondbeleid'¹ het licht doen zien waarin de lijn wordt uiteengezet waarlangs tot beteugeling

van de agrarische grondprijzen zou moeten worden gekomen: de landbouwkundige toetsing. Het kabinet Van Agt heeft een wetsontwerp in voorbereiding dat ook op deze gedachte berust.

Wat in de discussie over de ideale remedie om de grondprijsstijging een halt toe te roepen opvalt is, naast de grote verschillen van inzicht, het sterk theoretische karakter ervan. Het gevaar bestaat dat, ten gevolge van het ontbreken van empirisch onderzoek naar de kwantitatieve importantie van de diverse geopperde oorzaken van de grondprijsstijging, de kleur van de politieke bril een optische vertekening teweeg brengt t.a.v. het belang van een bepaalde oorzaak ter verklaring van het onderhavige fenomeen. Het is onze bedoeling om in dit artikel enige duidelijkheid te brengen in de discussie over het grondbeleid door, op grond van empirisch onderzoek² op dit terrein, de kwantitatieve belangrijkheid van een aantal vaak aangevoerde oorzaken van de grondprijsstijging in het, helaas vaak nog wat schemerig, licht van de feiten te onderzoeken. De werkwijze daarbij is als volgt. In de eerste plaats wordt de kwestie van de effectiviteit van het vestigen van een voorkeursrecht en de hoogte van de door de gemeenten betaalde grondprijzen aan boeren besproken. In de tweede plaats nemen we de landbouwkundige toetsing als prijsbeheersingsinstrument onder de loupe. In de derde plaats zal worden ingegaan op de vraag welke beleidsaanbevelingen er gezien een en ander kunnen worden gedaan.

Ir. J. S. Knipscheer en drs. C. P. Veerman zijn als wetenschappelijk medewerkers verbonden aan de Interfaculteit Bedrijfskunde, Delft. Eerdere publikaties: 'Bouwgrondverwerving en -prijzen bezien tegen de achtergrond van de ruimtelijke ontwikkeling', IIB Delft 1979; 'Prijsbeheersing van agrarisch onroerend goed', IIB Delft 1979; 'Prijsontwikkeling en prijsbeheersing van agrarisch onroerend goed', te verschijnen in *ESB*, januari 1980. Adres: p/a Poortweg 6-8, Delft, tel. 015-569254.

Voorkeursrecht en gemeentelijk grondaankoopbeleid

In zeven groeikernen is de gang van zaken m.b.t. de grondverwerving en de betaalde prijzen gedurende de laatste tien jaar nagegaan. Onderzocht is in hoeverre er feitelijke steun is te vinden voor de redenering dat gemeentelijke aankopen de grondprijzen in de regio omhoog hebben gedreven. Eveneens is getracht na te gaan in welke mate het instrument van het voorkeursrecht de gemeenten in hun grondverwervingsactiviteiten zou hebben kunnen helpen. Hiertoe zijn interviews gehouden met de politiek en ambtelijk verantwoordelijke personen in de onderzochte gemeenten en voorts met vertegenwoordigers van de boerenstandorganisaties, medewerkers van provinciale griffies en betrokken ministeries. Daarnaast is, voor zover een en ander te achterhalen was, de administratie van het gemeentelijk grondbedrijf doorgewerkt en werden tal van interessante transacties door de op het grondbedrijf werkzame ambtenaren zo uitvoerig, als op grond van persoonlijke kennis en de grootte van het herinneringsvermogen, mogelijk was toegelicht. Het antwoord op de vraag of deze steekproef ook representatief moet worden geacht moet vanzelfsprekend ontkennend luiden. Men zij evenwel voorzichtig hieruit de gevolgtrekking te maken dat de resultaten van dit onderzoek dus onbetrouwbaar en niet relevant zouden zijn.

In de eerste plaats moet worden bedacht dat de zeven onderzochte gemeenten allemaal groeikernen zijn. D.w.z. gemeenten die door de Rijksoverheid zijn aangewezen om mee te groeien om de overloop van grote steden op te vangen. Juist in deze gemeenten wordt gedurende een korte tijdsperiode een grote hoeveelheid agrarische grond bestemd voor woningbouw aan de agrarische markt onttrokken. Hierdoor zal, als de gemeentelijke aankopen de druk op de agrarische markt doen opvoeren, juist rond deze onderzochte gemeenten, een eventuele scherpe prijsstijging zichtbaar moeten zijn.

Veel moeilijker zal dit verschijnsel te constateren zijn rondom kleine gemeenten die jaarlijks uitbreiden t.b.v. de woningvoorziening van hun eigen bevolking. Veelal zijn daar de aankopen in de grootte van slechts enkele hectaren en vaak nog zeer verspreid in de tijd aangekocht. In zoverre zal het daarom eerder als een positief dan als een nega-

tief gegeven moeten worden uitgelegd dat de steekproef niet geheel representatief is. In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat zes van de zeven onderzochte groeikernen al in een zeer vroeg stadium in allerlei Rijks en Provinciale nota's vermeld stonden. Hierdoor was bouwend Nederland, c.q. de projectontwikkelaars, van alle bouwplannen in die gemeenten op de hoogte. Wanneer de steekproef andere dan deze zeven gemeenten had omvat dan zou zeer moeilijk achteraf vast te stellen zijn geweest hoe de projectontwikkelaars geïnformeerd waren over de gemeentelijke uitbreidingsplannen. Daarnaast speelde bovendien dat juist weer in de sterk uitdijende groeikernen, naar alle waarschijnlijkheid het optreden van de projectontwikkelaars, in de slag om grote bouwoorders binnen te kunnen halen, het scherpst aan het licht treedt.

Tenslotte mag het feit dat de praktische onderzoeksproblemen die er zijn om een steekproef te ontwerpen die door de statistische beugel kan erg ingewikkeld zijn, weliswaar wetenschappelijk gesproken niet als argument gelden, maar voor de onderzoeker met het oog op de maatschappelijke relevantie van zijn onderneming als verzachtende omstandigheid worden aangemerkt.

Het presenteren van dit onderzoek strijdt met de omvang van dit artikel, daarom zij volstaan met het vermelden van de belangrijkste conclusies.

— Het is gebleken dat het vestigen van een voorkeursrecht op basis van een structuurplan voor de onderzochte gemeenten niet als hét hulpmiddel in de strijd tegen de projectontwikkelaar of speculanten kan worden aangemerkt. De gemeenten waar weinig last is ondervonden van dergelijke versturende factoren zijn erin geslaagd, door kortdaat bestuurlijk optreden, het ontwikkelen van een duidelijk aankoopbeleid en het leggen en het koesteren van contacten met de hogere overheden, een grondbeleid te voeren dat de pas afsneed voor projectontwikkelaars en speculanten. Daar waar anderen de gemeente te vlug af waren is dit nogal eens te wijten aan het weinig slagvaardig optreden van de gemeenten óf omdat ze de bestuurskracht misten of omdat ze niet anders konden, veroorzaakt door verschillen van inzicht tussen de hogere overheden onderling of tussen de hogere overheden en de gemeente zelf.³ Het vestigen van het voorkeursrecht in zijn huidige voorgestelde vorm schiet te kort op

het punt van de snelheid waarmee het kan worden gevestigd. Hoe aan dit bezwaar tegemoet kan worden gekomen wordt verderop in dit artikel uiteengezet.

— Als tweede slotsom van het onderzoek kan gelden het feit, dat niet overtuigend kan worden aangetoond dat de prijzen en de vergoedingen die gemeenten betalen om bouwgrond te verwerven, een opwaartse druk van aanmerkelijk belang hebben uitgeoefend op het prijspeil in de regionale agrarische sector. Ook al lijkt het er hier en daar op,⁴ het is onmogelijk gebleken de invloed van de gemeentelijke aankopen, die vaak in een bepaalde periode een aanzienlijk deel van de totale grondtransacties qua oppervlakte in de regio uitmaakten, zodanig uit het proces van de prijsvorming af te zonderen dat hierover verantwoorde algemene uitspraken kunnen worden gedaan.

De Landbouwkundige toetsing als prijsbeheersingsinstrument

Voordat de aandacht wordt gevraagd voor onze bevindingen op het terrein van de te verwachten effectiviteit van dit prijsbeheersingsinstrument zal eerst worden uiteengezet welke de voornaamste oorzaken zijn van de grondprijsstijging in de visie van de voorstanders van invoering van een dergelijke regeling van het agrarisch grondverkeer.

Allereerst de gedachte die te onderkennen is in de Regeringsnota⁵ met betrekking tot de landbouwkundige toetsing, vervolgens de visie van de eerder genoemde CDA-commissie, alsmede een uiteenzetting van de grote lijnen van de regeling.

In de Nota betreffende de Wet Vervreemding Landbouwgronden wordt als doelstelling een afremmen van de stijging van de prijzen van agrarisch onroerend goed aangegeven. In de Nota is een zinsnede te vinden waaruit kan worden opgemaakt dat de regeling voornamelijk bedoeld is om hen die met de grond niet-agrarische bedoelingen hebben van deze markt te weren, omdat deze '... met de hoogste, de prijzen derhalve opdrijvende, biedingen op de huidige markt verschijnen'.⁶

In het rapport van de CDA-commissie worden een aantal redenen opgesomd die verantwoordelijk zijn voor de, in historisch perspectief gezien, gigantische prijsstijging van agrarische grond in de laatste jaren. De structurele schaarste aan landbouwgrond vindt zijn oorzaak in voor wat de aanbod-

zijde betreft het negatief saldo van landaanwinning enerzijds en onttrekkingen ten gevolge van woning- en wegebouw alsmede gebruikbeperkende bepalingen vanwege belangen van natuur, landschap en milieu anderzijds. Aan de kant van de vraag is er de steeds stijgende behoefte aan grond voor bedrijfsuitbreiding. Dit laatste wordt nog versterkt doordat de grenzen van intensivering van de produktie vanwege niet of niet langer acceptabele externe effecten voor tal van onderdelen aan de landbouwsector bereikt lijken..

De conjuncturele invloed van de toegenomen inflatie en de omslag in de conjunctuur worden voorts als verklarende elementen aangevoerd ten gevolge waarvan de werkgelegenheidsmogelijkheden buiten de landbouw sterk verminderen, waardoor bedrijfsbeëindiging wordt uitgesteld. De samenstellers concluderen: 'De hoofdzaak van de recente prijsstijging blijft echter gelegen in de combinatie van conjuncturele teruggang en het structurele tekort aan landbouwgrond'.⁷

De gevolgen van de prijsstijging zijn vele en naar het oordeel van de commissie wegen de positieve niet op tegen de negatieve. Er moeten maatregelen worden getroffen om de grondprijs tot een redelijk niveau terug te brengen en de gronden redelijker te verdelen dan geschiedt door de werking van de onbelemmerde markt, opdat aan de doelstelling van het bieden van bescherming aan de boerenstand tegen 'uitdunning en verpaupering', alsmede aan het solidariteitsbeginsel met de economisch zwakkeren kan worden voldaan. Deze maatregelen hebben tot doel het aantal gegadigden voor een bepaald perceel te verminderen en bestaan uit het toetsen van alle voorgenomen transacties op de agrarische grondmarkt aan wettelijke vastgestelde criteria. Dit stelsel bevat naast de toetsingsnormen ook vrijstellingsgrondslagen en het geheel wordt aangeduid met de naam 'Landbouwkundige toetsing'.

Bij het bespreken van de normen en vrijstellingen in het rapport blijkt dat het verminderen van de concurrentie tussen de boeren onderling als het belangrijkste effect van de regeling geldt en dat misschien het stellen van eisen aan de kopers als persoon onvoldoende is. Men schrijft: 'Vereisten als hoofdberoep in de landbouw, ervaring en opleiding, maximum leeftijd en opvolgingssituatie zetten op zichzelf onvoldoende zoden aan de dijk, omdat

de concurrentie tussen de boeren bij bedrijfsvestiging en -vergroting daarvoor te groot is'.⁸

Er wordt door de commissie op gewezen dat het stellen van eisen aan het verkrijgend bedrijf onvermijdelijk is om te voldoen aan de eerder genoemde doelstellingen van prijsverlaging en redelijker verdeling. De toetsingsnormen zelf zijn voor wat de essentie betreft dezelfde als die de Nota betreffende de Wet Vervreemding Landbouwgronden bevat. Dit nader invullen en uitwerken van de principe criteria zou bij algemene maatregel van bestuur moeten gebeuren en voldoen aan de gestelde doelen. Het systeem van de landbouwkundige toetsing krijgt van de commissie een proeftijd van 2 jaar en: 'Blijkt het resultaat in één van beide opzichten (redelijke verdeling van de grond tegen redelijke prijzen, dus) onvoldoende te zijn, dan ware in eerste instantie een verbetering of verscherping van de toetsing te overwegen.

In geval langs deze weg een oplossing van het probleem niet in zicht komt, bevelen wij aan over te schakelen op een systeem van toewijzing door de Grondkamer tegen wettelijk vastgestelde minimumprijzen. Wij geven aan een dergelijk systeem de voorkeur boven een prijstoetsing zonder meer en ook boven een systeem van verkoop aan en door de SBL'.⁹

Commentaar op de Landbouwkundige toetsing

Spreken we eerst over de oorzaken van de prijzen-golf en daarna over de effectiviteit van het instrumentarium. Over de kwestie of de kopers met niet-agrarische bedoelingen, die volgens de Nota van het ministerie zo'n belangrijke rol spelen in het proces van prijsopdrijving, in feite ook een dergelijke kwantitatief belangrijk effect kunnen bewerkstelligen, hebben we ons op grond van onderzoek al op een andere plaats uitvoerig uitgelaten.¹⁰ Wij komen in ons onderzoek tot geheel andere uitkomsten dan de Nederlandse Overheid. Wij hebben er al op gewezen dat het Ministerie van Landbouw de grondprijsstijging voornamelijk toeschrijft aan het optreden van zgn. hobbyboeren, in een rapport van een Engelse regeringscommissie doen de ministerie-ambtenaren nog een extra duit in het zakje. Wij citeren:

'They (Officials of the Dutch Government, auteurs) felt that the diminishing overall supply of land, coupled with increasing demand for vacant

possession land (particularly for second homes — non farmers were buying nearly 40% of the available vacant possession land) lay behind these price rises'.¹¹

Wanneer we bezien hoe de resultaten van het door ons uitgevoerde onderzoek zijn terzake van de opererende hobbyboeren, dan blijkt dat maximaal 13,6% van alle te koop aangeboden agrarische grond in hectaren, in handen komt van hobbyboeren (zie tabel 1). Dit cijfer staat in schril contrast tot de genoemde 40%.

Agrarische grond aangekocht door personen die als toetreders op de agrarische onroerend goed markt te beschouwen zijn.

onderzoeksgebied	in % t.o.v. het totaal aantal ha.
1 (Alblasserwaard)	13,6%
2 (Krimpenerwaard)	12,5%
3 (Lopikerwaard)	9,0%
4 (Hoekschewaard)	3,4%

We tekenen bij deze cijferopstelling aan dat in de categorie 'toetreders op de agrarische markt' de deelgroep 'hobbyboeren' besloten is maar ook de deelgroep van personen die thans in de agrarische bedrijfstak werkzaam zijn en grond willen kopen om t.z.t. een agrarische bedrijf te stichten. Hieruit moge blijken dat het aandeel van de 'hobbyboeren' in het agrarisch grondverkeer minder is dan de genoemde percentages.

Mede gezien de geringe bijdrage van de hobbyboeren op de grondmarkt, lijkt het onzes inziens waarschijnlijker dat de concurrentie tussen de boeren onderling de belangrijkste reden van de prijs-toename in de agrarische sector is.¹² Dat betekent evenwel nog niet dat de oorzaken van de onderlinge concurrentie onder de boeren, zoals het CDA-rapport ze vermeldt, de enige of zelfs de voornaamste zijn.

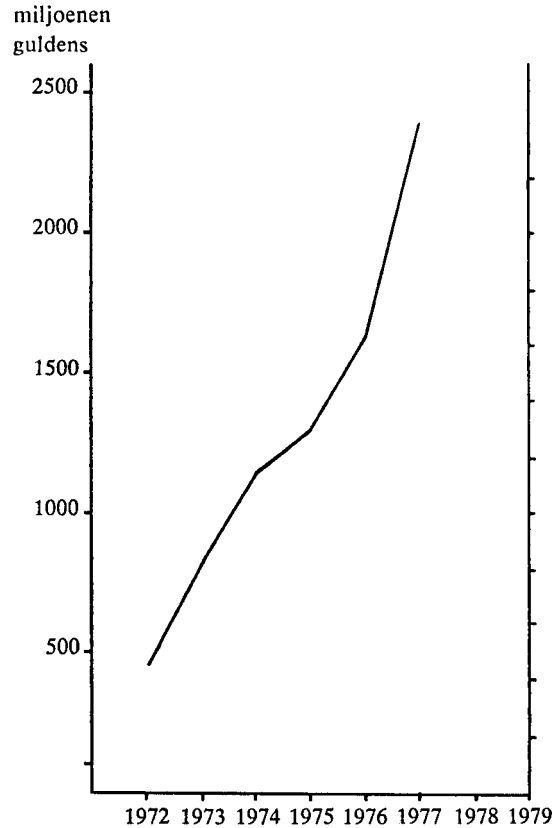
Zo blijft de rol die de vermogensverschaffers spelen en het belang van de inkomensontwikkeling op korte termijn in de sector geheel buiten beschouwing. Het is interessant om nader te onderzoeken in hoeverre regelingen in het kader van het verlichten van de rentelasten op geleend geld, alswel het beleid van de landbouwkredietinstellingen ten aan-

zien van financiering van onroerend goed transacties het niet hebben kunnen verhinderen, dat de boeren, onder druk van de voorgaande behoefte tot schaalvergroting met een door de onderlinge wedijver vertroebelde blik, de bedrijfseconomische repercussies niet voldoende hebben overzien. Want ook al nemen de samenstellers van het CDA-rapport impliciet aan dat het de grote boeren zijn die voor de neus van de kleinere de grond opkopen¹³ er kan daarentegen worden staande gehouden dat het vooral de kleinere bedrijven zijn waar zich de schaalvergroting het sterkst doet voelen en om die reden terwille van instandhouding van het bedrijf de bereidheid bestaat om de nek in de schuldenstrop te steken, in de hoop op 'betere tijden' of vanwege een door vurige wensen veroorzaakte perspectivistisch gezichtsbedrog. De feiten hierover moeten nog worden opgespoord door toekomstig onderzoek. Eén feit is op zich al een aardige illustratie van wat in de landbouwsector gaande is: de RABO-bank vervijfvoudigde haar uitgeleende geld van 5 naar 25 miljard gulden in een tijdspanne van vijf jaar.

Ook zou nader onderzoek aan het licht kunnen brengen of het algemene verschijnsel is opgetreden dat een goed, dat onderhevig is aan prijsstijging en niet aan grote risico's ten aanzien van de toekomstige fysieke staat onderhevig is, een geliefkoosd object is voor diegenen die een onzekere vermogenswinst en niet een vast rendement nastreven van hun kapitaal. Met andere woorden: of op de bouwmarkt een aanmerkelijk deel van de verhandelde oppervlakte via het opereren van 'zetboeren' niet is toe te rekenen aan aankopen met een speculatief oogmerk.

Ontoereikendheid

De grote vraag blijft of de landbouwkundige toetsing ook daadwerkelijk effectief zal blijken in het ombuigen van de trend in de prijzen van agrarische grond. Het beantwoorden van deze vraag hangt ten nauwste samen met de te kiezen toetsingscriteria en de nadere invulling van deze criteria alsmede de vrijstellingsgronden. In het vermelde onderzoek dat wij uitvoerden op basis van wat in de Nota van de minister aan inhoud van de onderscheiden criteria is toegeleverd kwam naar voren dat globale criteria aanzienlijk verschillend werken tussen de regio's en derhalve ongewenst zijn. Verder bleek



Toename verstrekte leningen door de RABO-bank aan de landbouw in Nederland

Bron: Jaarverslag RABO-bank

dat verschillende criteria de kwestie van de gewenste structurele ontwikkeling van de gehele landbouwsector raken alsmede van invloed zijn op landschappelijke factoren. Deze constatering passen in de visie die de CDA-commissie heeft over de aard van de landbouwkundige toetsing namelijk een instrumentarium wat een hulpmiddel is om 'bepaalde' landbouwstructurele doelstellingen te realiseren.

Zo gezien kan dus niet van een prijsbeteugeling worden gesproken. Ook als het oogmerk van de regeling slechts het verlagen van de grondprijzen is, de draagwijdte ervan reikt veel verder en wel het landbouwstructuurbeleid, zoals dat in de EEG wordt gevoerd. Het stelsel van garantieprijzen (tot voor kort zonder maximumproductiequota) sti-

muleert een ontwikkeling naar steeds grotere bedrijven, omdat daarop de produktiviteit per man groter is, daardoor de kosten per eenheid produkt lager liggen, gegeven de constante gegarandeerde prijzen, de winst per eenheid groter is en daarmee de winst per man ook veel groter is. Niet alleen een grotere produktiviteit per man maar ook een voortdurend pogen de produktiviteit per oppervlakte eenheid om hoog te brengen (met als gevolg de grote overschotten aan veel produkten), is daarvan het gevolg. In dit perspectief gezien is er dus geen sprake van een structureel tekort aan landbouwgrond en is het op de keper beschouwd zo dat de Europese belastingbetaler via de overeengekomen regelingen van de landbouwoverschottenfinanciering uiteindelijk niet de boeren van een gegarandeerd inkomen op de lange termijn voorziet maar de grondeigenaar via vermogensgroei onderhoudt.¹⁴ Het is dan ook maar de vraag of gezien deze achtergronden van het probleem der hoge grondprijzen een oplossing die het probleem bij de wortel aanpakt, zoals men in het CDA-rapport kennelijk wenst, gelegen is in een aanpak op landelijk niveau via de landbouwkundige toetsing. Het gevaar is groot dat, daar de wezenlijke oorzaak niet is weggenomen, de regeling van de grondprijs via het toetsingsmechanisme in de praktijk zal falen. De spanningen worden niet weggenomen; daardoor wordt de inventiviteit om onder de regeling uit te komen sterk gestimuleerd en waar dat toe zal leiden zullen we maar niet over speculeren.

Onduidelijkheid

Na de boven beargumenteerde ontoereikendheid van de landbouwkundige toetsing als lange termijn-oplossing zal hieronder worden nagegaan in hoeverre er duidelijkheid met betrekking tot de nadere invulling van de criteria is te vinden in zowel de Nota als het CDA-rapport. Allereerst de persoonsgebonden criteria. Op zich kan de redelijkheid aan de eisen (zoals hoofdberoep in de landbouw, het hebben van opleiding en ervaring, het stellen van een maximum leeftijd al dan niet gekoppeld aan de opvolgingssituatie) niet worden ontzegd; de landbouwgrond voor de echte boeren, voor hen die er wat hun bestaan betreft primair van afhankelijk zijn of wensen te worden. Het invullen van de criteria levert geen grote problemen op, het lastige vraagstuk — maar zeker oplosbaar —

is het vaststellen hoeveel procent iemand van zijn tijd op de boerderij werkzaam moet zijn om als hoofdberoep landbouwer te mogen opgeven. De bedrijfsgebonden criteria (zoals minimum en maximum grootte, kavelconcentratie en afstand tot de bedrijfsgebouwen) leveren veel grotere problemen op.

Niet alleen doemt hiermee de vraag naar de gewenste structurele ontwikkeling levensgroot op maar ook geldt dat zoals wij door middel van empirisch onderzoek hebben vastgesteld, dat de criteria over de diverse regio's zeer verschillend uitwerken en daarmee komt het vraagstuk van de praktische uitvoerbaarheid op tafel. Zo is er bijvoorbeeld het afstandscriterium. Ruwweg gesproken maakt het criterium het onmogelijk om grond aan te kopen welke op meer dan bijv. 1 km verwijderd ligt van de boerderij. Wij constateerden dat hantering van dit criterium ertoe kan leiden dat binnen éénzelfde agrarisch gebied er voor een stuk grond A twee potentiële kopers zijn en voor een stuk grond B 89 potentiële kopers.

In een ander onderzoeksgebied is bij dit criterium voor een stuk grond C helemaal geen enkele potentiële koper te vinden. Het afstandscriterium lijkt dan ook het beoogde doel weinig dichterbij te brengen. Het kan dus voorkomen dat ondanks het criterium er zeer veel kopers zullen kunnen zijn, het criterium is dan nauwelijks effectief. Anderzijds kan het tot gevolg hebben dat slechts een zeer klein aantal in aanmerking komt om te kopen.¹⁵

Voor wat het eerste probleem betreft is in de Nota wel het een en ander te vinden met betrekking tot de uitwerking van de criteria (op basis van deze gegevens ondernamen wij ons effectiviteitsonderzoek) maar in het rapport van de CDA-commissie valt dienaangaand weinig concreets op te sporen. Zo is er dus onduidelijkheid ten aanzien van wat nu precies de gewenste toekomstige structuur van de Nederlandse landbouw is. De vraag tot welk niveau de grondprijs moet worden verlaagd maakt daar deel van uit. Vragen die verondersteld worden beantwoord te zijn alvorens men zich kan gaan bezighouden met de kwestie hoe nu, gezien de regionale verschillen in verkavelingsstructuur, bedrijfstypen, landschapsgegevens, en wat van dies meer zij, nader moeten worden uitgewerkt en ingevuld. De operationaliteit van de gehele landbouwkundige toetsing is in feite nog één groot stuk

onduidelijkheid en het behoeft geen nader betoog dat de effectiviteit van het systeem ten nauwste samenhangt, wellicht omgekeerd evenredig, met de wijze waarop men in de praktijk de regeling handen en voeten gaat geven.

Onzekerheid

Naast de onduidelijkheid bestaat er daarom ook een grote mate van onzekerheid omtrent het uiteindelijke effect dat deze regeling zal blijken te hebben. Des te langer men, over het probleem van de basis waarop en hoe de criteria moeten worden vastgesteld, nadenkt, des te duidelijker wordt het, dat hier zich nu het eigenlijke vraagstuk bevindt. Het probleem van de verlaging van de grondprijs blijkt in deze visie in feite dus de kwestie van de keuze en het invullen van de criteria te zijn, onder de veronderstelling dat er een gemeenschappelijke mening bestaat over de gewenste structuur op termijn. De resultaten van onze onderzoeken onderstrepen dit probleem en het vermoeden kan worden geuit dat de gestelde proefperiode van enkele jaren veel te kort zal blijken om een dergelijk gecompliceerd systeem van marktregulering zodanig uit te balanceren, dat het beoogde effect wordt gerealiseerd zonder dat discriminatie over de regio plaatsvindt.

De vrijstellingsgronden die in de regeling zijn opgenomen (zoals familierelatie, aspirant-pachter) kunnen een bron van oneigenlijk gebruik van de regeling gaan vormen. We hebben daarover elders al het een en ander gezegd.¹⁶ Onzes inziens moeten alle transacties worden getoetst om ontduiking (bijv. het getrapd verkopen in de familie) tegen te gaan.

Aanbevelingen

In de eerste plaats, terugkomend op de kwestie van het voorkeursrecht, verdient het onzes inziens aanbeveling, indien men tot invoering van dit instrument besluit, dit recht op basis van een Voorbereidingsbesluit te vestigen. Dit voorkomt dat ongewenste interventies optreden doordat een dergelijk besluit ex art. 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening snel kan worden genomen door de betrokken gemeenteraad, daar er geen uitvoeringsvoorbereiding vereist is en er geen bezwaren-procedure aan is gekoppeld.

Ten tweede valt uit het bestuderen van gemeentelijke apparaten met betrekking tot planontwikke-

ling en grondverwerving te leren dat vooral als kleine plaatsen door de hogere overheden met een bijzondere taak worden belast er actieve steun in de vorm van deskundigen op het terrein van management en ruimtelijke ordening, te verschaffen door de hogere overheden, noodzakelijk is. Dit zal tot gevolg kunnen hebben dat gemeenten beter in staat zijn tegen redelijke prijzen aan bouwgrond kunnen komen binnen een redelijke termijn.

Ten derde, voor wat de beteugeling van de agrarische grondprijzen aangaat, kan worden vastgesteld dat de landbouwkundige toetsing tot in de kern met het landbouwstructuurbeleid is verbonden en dat een lange termijn oplossing alleen kan worden gevonden door het uit de weg ruimen van de problemen die het Europese landbouwbeleid heeft teweeg gebracht.

Ten vierde moet worden gezegd dat het niet tot een verantwoorde invoering van de landbouwkundige toetsing kan komen als niet eerst duidelijkheid is geschapen ten aanzien van de gewenste toekomstige structuur van de landbouw.

Ten vijfde kan onzes inziens de keuze en invulling van de toetsingscriteria en de nadere afbakening van de vrijstellingsgronden slechts verantwoord geschieden als dat na een uitvoerig empirische studie in gebieden die voor een bepaalde regio representatief zijn, gebeurt. Door middel van 'toetsing achteraf' is inzicht te verkrijgen in de mate waarin elk der criteria per regio in het proces van de prijsvorming insnijdt. Het in de praktijk uitproberen van de criteria ná invoering van de regeling kan niet anders dan als onverantwoord worden aangemerkt gezien de grote mate van onzekerheid met betrekking tot de effectiviteit en het grote gevaar voor onrechtvaardigheden. De haastige spoed die in het CDA-rapport wordt bepleit is in dit geval sterker dan het spreekwoordelijke 'zelden', zeer zeker niet goed.

Tenslotte verdient het aanbeveling om de rol die vermogensverschaffers spelen en de invloed die de inkomensontwikkeling in de landbouwsector heeft, onderwerp van grondige studie te maken om na te gaan of ook niet, naar analogie van de huizenmarkt, kredietbeperkende maatregelen de 'hysterie' uit de markt kunnen halen en de prijsontwikkeling door een dergelijk monetaire praam op de neus van de banken de zo gewenste neerwaartse trend kan doen inzetten.

Noten

¹ *Agrarisch Grondbeleid*, Uitgave van de Wetenschappelijke Instituten van het CDA, Den Haag 1979.

² Zie J. S. Knipscheer en C. P. Veerman, 'Bouwgrondverwerving en -prijzen bezien tegen de achtergrond van de ruimtelijke ontwikkeling' en 'De prijsbeheersing van agrarisch onroerend goed', Interfaculteit Bedrijfskunde Delft, 1979.

³ Zie J. S. Knipscheer en C. P. Veerman, 'Bouwgrondverwerving . . .', de hoofdstukken 7 t/m 14 (blz. 7 t/m 41).

⁴ Zie vermeld rapport blz. 11.

⁵ 'Nota betreffende de Wet Vervreemding Landbouwgronden en de Nota betreffende de criteria van de landbouwkundige toetsing', Ministerie van Landbouw en Visserij, Den Haag 1978.

⁶ 'Nota betreffende de Wet Vervreemding Landbouwgronden', blz. 1.

⁷ Rapport CDA-commissie *Agrarisch Grondbeleid*, blz. 14.

⁸ *Idem*, blz. 26.

⁹ *Idem*, blz. 57.

¹⁰ Zie J. S. Knipscheer en C. P. Veerman, 'Prijsontwikkeling en Prijsbeheersing van agrarische grond', te verschijnen in *ESB*, januari 1980.

¹¹ *Report of the Committee of Inquiry into the Acquisition and Occupancy of Agricultural Land*, Londen 1979, blz. 254.

¹² Zie J. S. Knipscheer en C. P. Veerman, 'De Prijsbeheersing van agrarisch onroerend goed', IIB Delft, hfd. 7.

¹³ Zie vermeld CDA-rapport, o.a. blz. 56.

¹⁴ Dit verschijnsel is niet nieuw. D. Ricardo's onderzoekingen rondom de afschaffing van de Corn Laws in het Engeland van eind 18e, begin 19e eeuw brachten eenzelfde soort mechanisme aan het licht. De tolmuren die de invoer van graan bemoeilijken hadden tot gevolg dat de graanprijs daardoor hoog kon blijven en de grondeigenaars in staat waren de grondrente als intra marginale surplus op te strijken. Zie ook S. L. Louwes in zijn Preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1970.

¹⁵ 'De Prijsbeheersing van agrarisch onroerend goed', blz. 93.

¹⁶ Zie vermeld rapport 'Prijsbeheersing . . .', blz. 29 en 99.

Mededeling

Planologische Discussiedagen

In 1980 zullen voor de eerste keer Planologische Discussiedagen worden georganiseerd: een tweedaagse manifestatie waarop werkverslagen ('papers') ter discussie zullen worden gesteld.

Met de discussiedagen wordt beoogd:

- uitwisseling van informatie en opinies over de planologiebeoefening;
- confrontatie van wetenschap en praktijk;
- bestandsopname van het vak naar alle facetten;
- ontmoetingen tussen vakbeoefenaren.

Tot de *doelgroep* behoren de beoefenaren van de planologie in Nederland en België in de meest ruime zin: stedenbouwkundigen, juristen, economen, civiel-ingenieurs, sociale wetenschappers; werkzaam in de particuliere sector en bij de overheid; opgeleid aan hogescholen, universiteiten en hogere beroepsopleidingen.

De *materie* omvat verslagen van planologisch werk in de meest ruime zin: plan- en ontwerpstudies, onderzoeksverslagen, planningsmethoden en -technieken, ervaringen met besluitvorming en procedures, verslagen van experimenten, internationale ontwikkelingen. Er is *vrije inzending van papers* mogelijk; drie thema's zullen bijzondere aandacht krijgen:

- *De toekomst van de stad;*
- *Ontwikkelingen in het landelijk gebied;*
- *Planning en beleid.*

Discussies zullen plenair en in werkgroepen plaats vinden.

De Discussiedagen zullen plaats hebben op *16 en 17 april 1980 te Amsterdam.*

Postadres: H. van der Cammen, Vakgroep Planologie, Jodenbreestraat 23, Amsterdam.