

Dy-m - 1996 - 6

Landbouw universiteit

grond voor groei

gb

door prof. dr. ir. P.C. van den Noort

# **GROND VOOR GROEI**

door **prof.dr.ir. P.C. van den Noort**



**Voordracht gehouden op 12 april 1996 bij het afscheid  
als hoogleraar in de Algemene Agrarische Economie  
aan de Landbouwuniversiteit te Wageningen**

## INHOUD

	PAG.
1 'Grond voor groei'. Afscheidsrede prof.dr.ir. P.C. van den Noort, Landbouwniversiteit Wageningen, vakgroep Algemene Agrarische Economie	1
2 'Duurzame veehouderij: ander grondgebruik?' Dr.ir. H.J.J. Stolwijk, Centraal Planbureau, Den Haag	17
3 'Een nieuw systeem voor de evaluatie van Landinrichtingsprojecten' Prof.dr.ir. A. van den Brink, Landinrichtingsdienst Utrecht en Landbouwniversiteit Wageningen, vakgroep Ruimtelijke Planvorming	31
4 'Pacht gezien vanuit de praktijk' Ir. J.J. Mulder ten Kate, AMEV, Utrecht	48
5 'P.C. van den Noort, een tijdperk van de vakgroep' Prof.dr.ir. A.J. Oskam, Landbouwniversiteit Wageningen, vakgroep Algemene Agrarische Economie	58

## GROND VOOR GROEI

*Dames en heren,*

De omvang van de produktie vormt één van de centrale punten in sociaal-economische beschouwingen. Hieraan zijn diverse aspecten, bijvoorbeeld de groei, de stabiliteit en de verdeling.

In het beleid is men zeker in deze aspecten geïnteresseerd en dit geldt zonder meer ook voor het landbouwbeleid. Drie *voorbeelden* die verband houden met *grondpolitiek* zou ik willen bespreken.

### Gemene weiden

In de vorige eeuw had men in Nederland nog veel communale grond, vooral gemene weiden. De volkswijsheid over deze gronden was samengevat in het gezegde: "Gemene weiden zijn slechte weiden"<sup>1)</sup>. Deze weiden hadden lage, onzekere opbrengsten en verbeteringen vonden in de praktijk niet plaats. Dit kwam omdat een boer zag dat hij daarvan wel alle kosten zou moeten dragen, maar dat hij niet zeker was of hij zelf alle baten zou krijgen. Er was immers "open access" op deze "commons", waardoor het vaak de dieren van de burens zouden zijn die het extra verkregen gras zouden weggrazen. In zo'n situatie lokt men niet veel grondverbeteringen, of innovaties op teeltgebied uit, het duurzame onderhoud liet zelfs veel te wensen over. Op vele plaatsen waren er zandverstuivingen ontstaan, dit is een vorm van verwoestijning. Tegenwoordig kent men "The tragedy of the commons"<sup>2)</sup> heel goed. Dit schijnt een nieuwe theorie op het gebied van milieu-economie; maar vroeger wist men over dit onderwerp mee te praten en ook te handelen. De gemene weiden en zandverstuiv-

vingen zijn uit ons land verdwenen en men krijgt er alleen nog in ontwikkelingslanden mee te maken. Wat vroeger een belangrijk alledaags verschijnsel was is totaal uit het bewustzijn van plattelanders verdwenen. Dit is gekomen doordat in de grondpolitiek besloten werd tot privatisering van de markegrond over te gaan. Er werd namelijk in de Markewet van 1886 bepaald dat zodra een markegenoot zijn individuele deel in de marke opeiste, de gehele marke zou moeten worden opgedeeld of geprivatiseerd.

Als totaliteit gezien is deze verbetering in de landbouwproductie een ingewikkelde zaak. Men had aanvankelijk namelijk het idee dat planten zich voeden met organische stoffen zoals dierlijke mest. Er ontstond een andere paradigma dat planten zich voeden met mineralen, waardoor de werking van kunstmest begrijpelijk werd. De toepassing van kunstmest stuitte bij de traditionele boeren in Nederland op allerlei bezwaren die voor een groot deel voortkwamen uit de institutie der communale gronden. Dit kon alleen door passende wetgeving worden veranderd. Achteraf gezien schijnt dit alles logisch, rationeel en doelbewust en planmatig verlopen. Toch is deze zienswijze op het innovatieproces een rationele reconstructie: zo had het kunnen verlopen, maar dus niet in feite. Het gaat om moeizaam verworven inzichten en instrumenten. In de wetenschap zelfs om revolutionaire veranderingen in paradigma<sup>3)</sup>.

Overgeplaatst naar de Afrikaanse gemene weiden ziet de moderne landbouwkundige vaak alleen na verloop van tijd het allesbepalende institutionele probleem, dat politiek van aard is en niet per se wijst op

klimaatverandering als oorzaak. Men ziet deze problemen tegenwoordig levensgroot terug bij de problemen van de luchtvervuiling (want de atmosfeer is een common), of bij problemen als de overbevissing van de zeeën. Kennis van de oude landbouwpolitiek geeft veel inzicht in deze moderne problemen, maar toont ook de beperkingen van rechtstreekse toepassingen ervan: de lucht is bijvoorbeeld moeilijk te privatiseren.

### Ruilverkaveling

Privatiseren van grond lijkt een eenvoudige zaak, gemakkelijk uit te voeren met behulp van paaltjes en prikkeldraad. (Prikkeldraad is trouwens een innovatie uit de vorige eeuw die in een grote behoefte voorzag). Men moet echter ook over kaarten, landmetingstechnieken en rechtsvindingssystemen beschikken om zo'n transitie in goede banen te leiden. Hier moet men niet te licht over denken, zoals huidige ervaringen in Oost-Europa wel laten zien. Door het privatiseren ontstond een grondmarkt: men kon nu kopen en verkopen, pachten en verpachten en diverse andere overeenkomsten aangaan. Het is voor huidige bewoners vaak moeilijk voor te stellen dat zo'n grondmarkt niet altijd heeft bestaan. Men heeft er daardoor ook niet altijd weet van hoe ingrijpend een markt is: er komen plotseling geheel andere personen in het spel dan de markegenoten, en prijzen, rentevoeten en ontwikkelingen elders worden van meer belang bij het grondgebruik.

Men had de markten eerlijk verdeeld door iedere dorpsgenoot een stuk te geven van iedere kwaliteit en ligging, handel en vererving speelden hun rol,

waardoor na verloop van tijd de jongere generatie terecht ging klagen over de verkavelingstoestand. Er waren inderdaad teveel slecht gevormde en wijdverspreide kavels, vaak kon men ze alleen via andermans grond bereiken. De gebruiksverkaveling was zelfs nog slechter dan de eigendomsverkaveling. Van de ene kant gezien heeft privatisering der marken oude problemen opgelost, maar aan de andere kant nieuwe doen ontstaan, die men alleen kon oplossen door kavelruil op vrijwillige basis. Deze werkwijze lukte niet vaak omdat er altijd wel "dwarsliggers" waren die om de één of andere reden niet mee wilden doen. Dit heeft tot de gedachte geleid deze kleine minderheid bij de wet te dwingen zich te conformeren. Dit ging politici aanvankelijk te ver, omdat eigendomsrecht en contractvrijheid als heilige uitgangspunten van ons recht golden. Wat er nodig was, was een nieuwe institutie: het ruilverkavelingsblok, waarin op een van te voren nauwkeurig omschreven wijze bij meerderheid van stemmen de eigendomsverkaveling dwingend kon worden herzien. Dit werd in 1923 door het aannemen van de Ruilverkavelingswet inderdaad mogelijk. Toch liep het toen bepaald niet storm om ruilverkavelingen uit te voeren. De oorzaken daarvan waren vermoedelijk de lage rendementen van beleggingen in grond en de financiële beperkingen bij de (veelal kleine) eigenaren. De innovatie ruilverkaveling vond toen dus maar in beperkte mate toepassing. Dit is veranderd in de crisis- en oorlogsjaren, door het samentreffen van een variant van de werkverschaffingsideologie (wie niet werkt zal niet eten) en een economische theorie over de hoge sociale waarde van de grond. Deze theorie van Tinbergen<sup>4)</sup> toonde aan dat de maatschappelijke waarde van een extra hectare grond van 9000 gld/ha

de private waarde (of koopprijs) van 1875 gld/ha ver overtrof. Dit was verbluffend eenvoudig voor te rekenen uit gegevens uit de agrarische boekhoudingen.

Uit die boekhoudingen bleek dat van de totale opbrengst van bijvoorbeeld een akkerbouwbedrijf van 800 gld/ha er 400 gld overbleef voor de produktiefactoren arbeid, kapitaal en grond. Aangezien, maatschappelijk gezien, arbeid en kapitaal in die crisisperiode werkloos waren, gold hiervoor volgens Tinbergen "kosten nihil", zodat deze 400 gld/ha toeviel aan grond. Op deze opbrengst mocht men de multiplier van Keynes ten grootte van 1,7 toepassen, zodat de opbrengst van een extra hectare grond 680 gld was in het eerste jaar. Door het wegebben van de crisis nam dit bedrag ieder jaar wat af: in twintig jaar tot 75 gld/ha, de bekende private of pachtwaarde van de grond. Deze waarde ging ten eeuwige dage met 1,5 procent per jaar omhoog, ten gevolge van verbeteringen in de landbouw. Door discontering van al deze baten tegen 4% werd tenslotte een totale opbrengst gevonden van ca. 9000 gld/ha, die de investeringskosten van ongeveer 3000 gld/ha dus verre overtrof.

Dit hield in dat de overheid veel over kon hebben voor landaanwinning (polders en ontginningen), maar ook voor verbeteringen (cultuurtechnisch werk) en ruilverkaveling. Er kon ook een grote subsidie worden verstrekt aan boeren die zulke werken lieten uitvoeren, vond men. Weldra waren subsidies van ca. 70% van de kosten in zwang, een deel was als zodanig duidelijk zichtbaar, een deel was verscholen in gemakkelijke afbetalingsregelingen, zoals de lage "ruilverkavelingsrente".



Geen wonder dat in de nieuwe polders (Wieringermeer, Noordoostpolder), ontginningen en vooral ruilverkavelingen op steeds grotere schaal werden uitgevoerd. De theorie van de sociale waarde van de grond had de weg gewezen. Er groeiden grote financiële en politieke belangen rond deze landinrichtingswerken. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren toen jonge economen als Thurlings, Drees jr. en Horryng aantoonde dat de theorie eigenlijk helemaal niet deugde en men dus beter in andere zaken had kunnen investeren<sup>5</sup>. Hoewel dat grondbeleid niet terstond overstag ging schrompelde de eens zo beroemde theorie in, net zoals dat in het eerste voorbeeld het geval was met de theorie van de organische voeding van planten, die ook eens zo overduidelijk en vanzelfsprekend voor ieder scheen. Tegenwoordig zijn veel ingewikkelder berekeningen nodig om voor het beleid het belang van een landinrichtingsproject aan te tonen<sup>6</sup>.

## Pacht

Al sinds de Middeleeuwen komt er in onze streken pacht voor. Binnen deze institutie doen zich diverse concretisering voor zoals deelpacht (garvenpacht), mobiele pacht, geldpacht, terwijl ieder van deze weer grote verscheidenheid vertoont. De functie van de pacht is de financiering van landbouwbedrijven te vereenvoudigen, zodat bekwame, maar minder kapitaalkrachtige boeren toch aan de slag kunnen op grotere bedrijven. Pacht kan ertoe bijdragen dat grond in handen komt van de bekwaamste boeren. In feite zal dit niet altijd zo zijn. Er zijn in Nederland vroeger dan ook misstanden op het gebied van pacht geconstateerd. Door openbare verpachtingen in cafés

kwam de grond bijvoorbeeld eerder in handen van roekeloze, dan van de bekwaamste boeren. Door de vaak zeer korte pachtperioden en het ontbreken van iedere zekerheid werd het land niet goed gebruikt en bleven onderhoud en verbetering achterwege. Het verschil in welstand tussen pachter en verpachter en het neerbuigende gedrag van de laatsten heeft ressentimenten gewekt, wat de onderlinge verhoudingen niet ten goede kwam.

De wens tot verbetering van de pachtverhoudingen was er wel, maar ook hier bestond schroom om de eigendomsrechten en de contractvrijheid aan te tasten. Men durfde daar in de Nederlandse politiek pas over heen te stappen tijdens de crisisjaren, toen bleek dat de baten van de steun aan agrarische producenten via hogere pachten weglekten naar landeigenaren, voor wie deze steun eigenlijk niet was bedoeld. Men heeft toen de Pachtwet 1937 aangenomen, die inderdaad nadere regels gaf omtrent de pachtverbintenissen. Het Pachtbesluit 1941 ging aanzienlijk verder en probeerde alle misstanden en bezwaren van de pacht weg te nemen, en de pachter zelfs protectie te verlenen. De opstellers van dit Pachtbesluit moeten goed hebben begrepen dat alleen een sluitende regeling soelaas kan bieden. Daartoe moesten per se drie dingen in het besluit goed zijn geregeld: de definitie van pacht, de termijnen en de pachtprijs. Het moest niet mogelijk zijn om eenvoudig met het gebruik van andere termen dan "pacht" de regeling te ontgaan. Het was hen ook duidelijk dat een regeling omtrent de prijs (of tegenprestatie) weinig zin had als de verpachter vrij was de pachter al na korte tijd weer aan de dijk te zetten. Omgekeerd, regelingen omtrent termijnen en continuatie zouden loos zijn als de

verpachter vrij was de meest excessieve tegenprestaties te vragen. De strikte regeling die hierbij werd bedacht is na de oorlog gehandhaafd. De pacht-prijsbeheersing werd toen bovendien een logisch onderdeel van de algehele prijsbeheersing en loonregeling. Men waakte daarbij geen "spiraal-beweging" uit te lokken: pachten omhoog, kostprijs volgt, de garantieprijs moet omhoog, en dit lokt weer hogere pachtprizen uit. Het pachtprijsbeleid had ook directe gevolgen voor het ruilverkavelingsbeleid. De normen vertoonden onvoldoende speling om de grondeigenaar van de voordelen van een ruilverkaveling te doen meeprofiteren. Hierdoor werden subsidies op ruilverkavelingen noodzakelijk, aangezien de grondeigenaren onvoldoende prikkels voelden om zelf te investeren in grondverbeteringen.

Het pachtprijsbeleid en de termijnregeling werkten zoals beoogd - zelfs beter, want rechten waar men aanvankelijk zeer veel van had verwacht, zoals het amelioratierecht werden praktisch een dode letter: de pachters hadden zoveel zekerheid dat ze meestal zelf ten volle konden genieten van aangebrachte verbeteringen, waardoor zelden een beroep op deze vergoedingsregeling behoefde te worden gemaakt. De misstanden van vroeger deden zich niet meer voor. Dit schreef men ten onrechte alleen op het conto van het Pachtbesluit, terwijl het in feite voor een groot deel kwam door de algehele economische en sociale verbeteringen. Men dacht in landbouwkringen de regeling van de pacht nooit meer op te geven, en door het opnemen van de regelingen en ervaringen in een tweede Pachtwet (1958) de laatste problemen voorgoed uit de weg te ruimen.

Het rommelde toen in 1958 al flink op de agrarische grondmarkt en de vraag of de kooprijksbeheersing moest blijven bestaan naast de pachtrijksbeheersing werd uitvoerig besproken. Er werd besloten de kooprijksbeheersing tot 1963 te continueren. In 1963 vond de meerderheid dat de tijd was gekomen voor een vrije koopmarkt voor landbouwgronden. De WVL mocht expireren, maar het zogenaamde voorkeursrecht voor de pachter dat in deze wet was geregeld mocht niet worden opgeofferd. Daarin zag men een zekerheidsrecht voor de pachter, dat eigenlijk opgenomen moest worden in de Pachtwet. Aldus geschiedde. Er werd ook een regelingetje opgenomen voor het geval de pachter *geen* gebruik zou maken van dit voorkeursrecht. In de WVL was het namelijk zó, dat de pachter dan nog vier jaar op het gepachte mocht blijven. Deze bepaling werd overgenomen, nu echter voor de duur van zes jaar, juist ter wille van de sociale zekerheid. Deze verandering zou volgens de toelichting weinig andere consequenties hebben. Hierdoor was de zekerheid voor de pachter tot in de perfectie geregeld. Perfectie is vaak de vijand van het goede, zo ook hier, want op langere termijn waren er juist wel opvallende economische gevolgen waar men niet op gerekend had<sup>7)</sup>. Wat was namelijk het geval? Deze zogenaamde "wachtperiode" maakt dat een nieuwe koper (meestal een boer) pas na verloop van zes jaar zijn nieuw verworven grond in gebruik kan nemen. Dit maakt de grond minder waard voor hem, berekeningen en ook de praktijk op de markten leerden dat dit 30-50% kan schelen. De regeling drukt dus de kooprijks van verpachte gronden, met andere woorden, de extra sociale zekerheid veroorzaakt 'pachtdruk'. Deze maakt dat kapitalisten minder grond kopen om te gaan verpachten, want ze vrezen een

grote waardedaling zodra ze het pachtcontract hebben getekend. Bij het vrij van pacht komen van een boerderij zal menige belegger voor de verleiding van verkoop tegen pachtvrije prijzen bezwijken en verkopen tegen de *eenmalig* hoge vrije prijs. Waar niet veel bijkomt, maar wel afgaat bestaat de neiging tot vermindering. Zo is het ook met het pachtareaal. Er zijn niet veel geldige voorspellingen in de economie, maar die van de stelselmatige afnemende pacht is er toch één van. In de jaren tachtig werd dit uiteindelijk toch gezien als een ongewenst verschijnsel. In de politiek heeft men herhaaldelijk geprobeerd hier iets tegen te doen.

Onlangs (november 1995) heeft men de Pachtwet op diverse punten veranderd, namelijk bij de definitie, de zekerheidsrechten en ook bij de hoogte van de pachtnormen<sup>9)</sup>. Merkwaardig is dat men niet roert aan de wachtperiode. Is dit dan van zo'n eminente sociale betekenis voor de pachters? Men kan dit nauwelijks geloven, maar toch wordt het verworven recht met kracht verdedigd en wel door alle boeren. Dit schijnt een solidariteit met de pachters te zijn. In feite gaat het vooral om een groot belang van de *eigenaar-boeren*. Bij hen leeft de wens het bedrijf door te geven aan de oudste zoon. Tegen de vrije waarde heeft dit zo zijn bezwaren. Een lage waarde stuit bij de vererving op verzet van de overige kinderen. De vader kan nu door alleen maar te dreigen met verpachting aan de oudste zoon al dit verzet breken. De kinderen realiseren zich dat een bedrag ter grootte van de pachtdruk sowieso moet worden opgeven. Voor de eigenaar-boeren die nog niet toe zijn aan deze problemen bestaat het belastingargument. Er is vermogensbelasting verschul-

digd ter grootte van 0,8% van de verpachte waarde, dus hoe hoger de pachtdruk, des te liever het iedere eigenaar is.

De pas vernieuwde regels van de Pachtwet zijn wel noodzakelijke voorwaarden, maar geen voldoende voorwaarde voor het behoud en uitbreiding van het pachtareaal, want de pachtdruk blijft. Alleen door de invoering van de eenmalige pacht zou een nieuwe ontwikkeling kunnen worden verwacht, maar daar valt nu nog weinig over te zeggen. Bij de nieuwe pachtnormen ziet men trouwens ook een verlating van een oud bodemkundig paradigma, namelijk dat er zoiets is als het voortbrengend vermogen van de grond. Dit betekent de opheffing van een ongegronde en ongewenste starheid van de pachtprijsvorming: er komen nu pachtprizen die meer in overeenstemming zijn met de economische betekenis van een hectare grond voor de pachter.

### Som der effecten

Men kan effecten onderscheiden die te maken hebben met de groei, de stabiliteit of zekerheid, en met de verdeling. Het is niet altijd zo dat er sprake is van alleen zulke zuivere effecten. De maatregelen ten aanzien van de gemene weide waren 'groeimaatregelen', evenals die ten aanzien van de ruilverkaveling. Bij de pachtmaatregelen heeft men een combinatie. De termijn en continuatierechten geven niet alleen zekerheid, ze maken ook verbetering en groei van de produktie op langere termijn mogelijk. De pachtprijsmaatregelen hebben vooral een verdelingsaspect, hoewel de eigenaren ontmoedigd kunnen worden nog investeringen te doen in allerlei

soorten verbeteringen van de boerderijen, terwijl ook minder efficiënte boeren kunnen blijven boeren, waardoor de grond toch niet in handen komt van de beste boeren. Hier is plaats voor een merkwaardige tegenstelling tussen het pachtbeleid en het structuurbeleid.

Bij de bestudering van de pachtpolitiek doet men er mijns inziens goed aan niet zonder meer een klassestrijdmodel te veronderstellen, noch zonder meer uit te gaan van een verdelingslobby die slecht is voor de groei.

Bij deze bestudering is het ook van belang oog te hebben voor paradigma's, die zeer bepalend zijn voor de gang van zaken in wetenschap en beleid die voor een outsider (of de studie achteraf) aandoen als onbegrijpelijke domheden. Dit toont ook dat het bij de ontwikkelingsprocessen niet alleen gaat om logische besluiten, maar tevens om merkwaardige creatieve of revolutionaire sprongen.

Bij het beoordelen van maatregelen of van de werking van instituties (als de pacht), zou men naar de som der effecten kunnen kijken, zoals geformuleerd in de theoretische doelstellingsfunctie:

$$\text{Som} = W_1 E_1 + W_2 E_2 + \dots,$$

waarin  $E_1$  een economisch effect is, zoals stabiliteit of zekerheid en  $W_1$  het gewicht dat er door de beoordelaar aan wordt gehecht. Evenzo is  $E_2$  bijvoorbeeld de economische groei en  $W_2$  het belang ervan.

De moeilijkheid die hierbij blijkt is dat men zo wel de opinie van de beoordelaar goed weergeeft, maar dat deze in het algemeen niet van toepassing is op de gemeenschap als geheel. De collectieve doelstelling-functie is de grote onbekende<sup>9)</sup>. De economie is hier aan zijn grens. De oplossing van zo'n beoordelings-probleem wordt gevonden door het spreken van een machtswoord, gebaseerd op een stemming, waarbij de meeste stemmen gelden. Zo'n politieke oplossing wordt ook gevolgd bij het verschijnen van nieuwe ideeën, dingen, methoden of instituties: alleen in de politiek, niet in de economische wetenschap, is uit te maken of ze "acceptabel" zijn voor de gemeenschap.

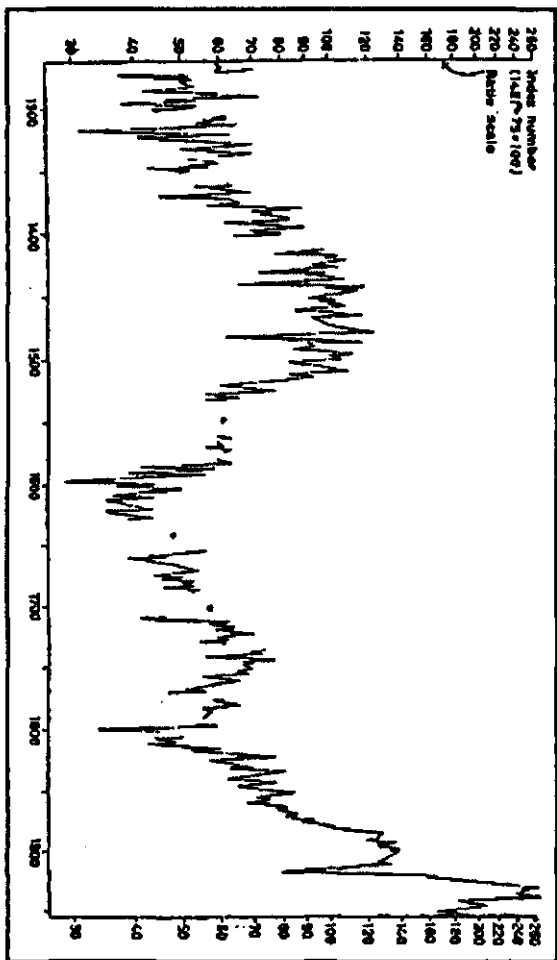
De econoom kan de overheid betrouwbare adviezen geven als er niet veel verandert, als de gewichten die de burgers aan de diverse effecten hechten uniform zijn, dus als de "neuzen in dezelfde richting wijzen". (Ook is van belang of er flinke economische groei en toename van de sociale zekerheid heerst). De overheid kan dan veel tot in de details regelen. Zijn er echter veel en zelfs revolutionaire veranderingen en bovendien een grote diversiteit in opvattingen, (wijzen de neuzen in alle denkbare richtingen), dan staat de econoom met de handen in het haar. De overheid kan dan niet meer zoveel tot in de details regelen. Ze doet er inderdaad goed aan terug te treden. Omdat dit beter is dan velen van zich te vervreemden, of de illusie van maatregelen op te houden die massaal worden ontdoken. Dit alles geldt ook voor de grondpolitiek, waar grijze en zwarte pacht schering en inslag waren geworden, en velen niet meer begrepen waarom de overheid zich bijvoorbeeld met de pacht prijs zou moeten bemoeien. Men noemt dit terugtreden bij het pachtbeleid "de liberalisering van de pacht" en bij de



ruilverkaveling spreekt men van "herijking van de landinrichting".

Het is gebleken dat modernisering van de pacht<sup>10)</sup> een moeilijk te verwezenlijken doel was. Het lijkt of men dan tegen grote belangen of tegen pressiegroepen oploopt, die vooral de zekerheid of de verdeling zó willen houden als ze is, ook al heeft dit nadelen voor de groei<sup>11)</sup>. Dit schijnt ook in overeenstemming met de theorie van Olson over de "social rigidities" en de groeidrukkende werking van pressiegroepen-activiteiten<sup>12)</sup>. Deze verklaring is echter niet juist omdat die negatieve correlatie beter op een andere wijze te verklaren is. Er is volgens Naert zowel een groei-lobby als verdelingslobby<sup>13)</sup>. Als de eerste succes heeft, heeft de verdelingslobby minder te doen, want in een sterk groeiende economie kan ieder profiteren en zijn er minder verdelingsconflicten. Dus hoge groei en lage verdelingslobby-activiteit gaan samen. Is de situatie andersom, dan is er weinig groei, maar grote behoefte aan herverdelingsmaatregelen, die echter niet zo gemakkelijk verlopen en dus grotere activiteit van de verdelingslobby vergen. Dus lage groei gaat samen met een hoge verdelingslobby-activiteit. Samen levert dit dus steeds een negatieve correlatie op, hetgeen echter geenszins betekent dat de verdelingslobby de lage groei veroorzaakt!

Er waren tijden dat de groeilobby de wind in de zeilen had, maar tegenwoordig is dat wat anders. Waar is groei eigenlijk goed voor? Sommigen menen dat groei alleen maar de domme hebzucht bevredigt. Als dat zo zou zijn kon men niet met goed fatsoen voor groei



Figuur 1 Verloop van de productie per persoon van 1264-1954 volgens Phelps Brown & Hopkins. Duidelijk zichtbaar: opgang, neergang en instabiliteit van de productie. Opvallend zijn de contracties in de 16e en 18e eeuw.

zijn. Groei van de produktiviteit is echter ook nog goed voor andere zaken, namelijk voor de verdelingsvraagstukken: zelfs bij handhaving van de verdeelsleutels zou ieder al meer krijgen, terwijl bovendien wijziging van deze sleutels op minder bezwaren stuit. Dit voorkomt zeer veel sociale problemen<sup>14)</sup>. Bovendien is die groei beslist noodzakelijk voor het stabiliseren van een hoog ontwikkelde economie<sup>15)</sup>. Zonder voortdurende innovaties zou onze economie niet alleen in een grote depressie verzeilen, maar zou er zelfs een nieuwe grote contractie in het economische leven ontstaan zoals in de 16e eeuw, of aan het eind van de 18e eeuw het geval is geweest, zie ook figuur 1<sup>16)</sup>. Dit zou grote maatschappelijke problemen met zich meebrengen. Het is dan bepaald niet zo dat de jeugd dezelfde kansen zou hebben als wij. Van duurzaamheid zou daar dus ook geen sprake zijn. Ondanks de vele problemen die groei oplevert is groei onmisbaar. Er is dus alle reden of grond voor groei!

# DUURZAAMHEID, EEN DUURZAME VEE- HOUDERIJ EN GRONDGEBRUIK

door dr.ir. H.J.J. Stolwijk (centraal Planbureau)

## *Inleiding*

In mijn inleiding wil ik drie vragen aan de orde stellen.

De eerste daarvan luidt: wat is *duurzaamheid*? Het antwoord op deze vraag is de sleutel voor het antwoord op de tweede: Mag een veehouderij die voldoet aan de normen uit de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid (MLNV, 1995) duurzaam worden genoemd? Tenslotte zal ik ingaan op de vraag wat een ontwikkeling naar een veehouderij die voldoet aan de normen uit de Integrale Notitie voor het *grondgebruik* betekent.

## **Wat is duurzaamheid?**

### *Duurzaamheidsdefinities*

In de literatuur is duidelijkheid over het begrip duurzaamheid ver te zoeken. Het feit dat er in de loop der jaren meer dan honderd verschillende definities van duurzaamheid, zijn voorgesteld, is daarvan een aardige illustratie (Pezzey, 1992). Wel hebben al die definities iets gemeenschappelijks. Dat is de nadruk die wordt gelegd op de verplichtingen van de huidige generatie tegenover generaties in de nabije en verre toekomst.

In het bekende Brundlandt rapport (WCED, 1987) komt dit tot uitdrukking door duurzame ontwikkeling te omschrijven als een vorm van ontwikkeling waarbij aan de behoeften van de nu levende generatie tegemoet wordt gekomen, zonder dat daardoor de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien, in gevaar worden gebracht. Veel studies over duurzaamheid refereren aan deze 'Brundlandt-definitie'. Voor de praktijk van het

beleid is de definitie echter maar beperkt bruikbaar. Het voorzien in de behoeften van degenen die nu leven, is een problematisch onderdeel van de definitie. De behoeften van de mens zijn erg groot. Volgens de meeste economen die zich met consumentengedrag bezighouden, is de mens zelfs onverzadigbaar. Of er volledig in de menselijke behoeften kan worden voorzien, is dan nauwelijks meer een vraag: nee natuurlijk. Laat staan dat dit, in een eindige wereld, kan zonder dat dat ten koste gaat van de mogelijkheden van toekomstige generaties. Van ieder beekje dat gekanaliseerd wordt terwille van een rationele landbouw, kunnen toekomstige generaties niet meer genieten.

Andere definities lijden aan soortgelijke euvels. Ze zijn te algemeen of te vaag. Bij toepassing op actuele situaties blijken ze dan niet echt bruikbaar. Soms zijn de implicaties onaanvaardbaar (zie CPB, 1996, hoofdstuk 2). Bij nadere beschouwing is dat allemaal niet zo verwonderlijk. Duurzaamheid roept associaties op met bestendigheid, met iets dat blijvend is. Echter, de wereld waarin het menselijk handelen zich afspeelt, wordt juist gekenmerkt door verandering. Ook zonder menselijk ingrijpen veranderen het klimaat en de kwaliteit van de bodem. Weliswaar bestrijkt het tijdsbestek waarin die veranderingen plaatsvinden, veelal eeuwen of duizenden jaren. Maar dat verandert niets aan het feit dat duurzaamheid in de betekenis van 'onvergankelijkheid' niet kan bestaan en daarom dus ook niet kan worden bereikt.

Het zou te ver gaan om hieruit te concluderen dat het begrip dan maar beter naar de prullenbak kan worden verwezen. Begrippen als 'rechtvaardigheid' en 'veiligheid' illustreren dat een 'objectieve' en 'ondubbel-

zinnige' formulering geen noodzakelijke voorwaarden zijn voordat een begrip zinnig kan worden gebruikt. Wel moet men zich bewust zijn van het feit dat iedere abstracte of concrete verwijzing naar 'duurzaamheid' uiteindelijk niet meer is dan een verwijzing naar een *subjectieve waardering van een individu (of groep) over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving*. Die waardering kent ethische aspecten: mag de mens zo ingrijpen in het ecosysteem en hoe verantwoordelijk zijn we voor generaties die na ons komen. De waardering kent ook consumptieve aspecten: welke omgeving vinden we prettig? En tenslotte hangt ze ook samen met de manier waarop we met risico's wensen om te gaan (WRR, 1994).

### De noodzaak van explicitering van de afwegingen

Wordt het subjectieve karakter van het begrip duurzaamheid onvoldoende onderkend, dan bestaat het gevaar dat duurzaamheidsdiscussies verworden tot abstracte discussies over definities. In de praktijk zien we dit ook gebeuren. Vragen komen op als: Hoe groot is de maximale milieugebruiksruimte? Valt harde duurzaamheid, dat wil zeggen: duurzaamheid die substitutie tussen kapitaal- en milieugoederen principieel afwijst, te preferen boven zachte duurzaamheid, dat wil zeggen: duurzaamheid waarin die substitutie wel is toegestaan? Enz. Kenmerkend voor die discussies is dat ze het bestaan van een objectieve werkelijkheid veronderstellen, waaraan de milieudruk en de waarderingen van aangerichte schades ondubbelzinnig kunnen worden afgemeten. Dit soort discussies is weinig vruchtbaar omdat die objectieve werkelijkheid nu eenmaal niet bestaat.

De weg die Dasgupta en Mäler (1994) bewandelen is mijns inziens praktischer. Zij stellen voor om bij de bestudering van abstracte (zeer) lange termijn problemen zoals het duurzaamheidsprobleem, in definities verpakte ethische of andere principiële opvattingen, niet bij voorbaat al doorslaggevend te laten zijn bij de keuzen van toegestane ontwikkelingen. In plaats daarvan kunnen beter eerst de implicaties van verschillende opvattingen in plausibele scenario's worden onderzocht, alvorens voorkeuren worden uitgesproken. De motivering van dit standpunt, waarbij met name aan studies over optimale groei van Koopmans wordt gerefereerd (zie bijv. Koopmans, 1967), is dat in het geval van abstracte complexe problemen de intuïtie nogal eens tekort schiet. In de woorden van Hardin (1995): 'the most benign motivations can be coupled with perverse understanding to produce dreadful results'. Leg dus eerst de gevolgen, inclusief de risico's, de onzekerheden en de procedures, bloot en ga dan pas over tot het doen van de noodzakelijke afwegingen. Probeer, anders gezegd, eerst de gevolgen van de beleids- en handelingsalternatieven maximaal te expliciteren, en maak dan pas een keuze. Perk de keuzemogelijkheden niet bij voorbaat al in, door vanuit strenge duurzaamheidsprincipes de discussie in te gaan.

Bij het doen van die keuzen zal blijken dat er in veel gevallen geen overeenstemming bestaat over welk beleid het predikaat duurzaamheid verdient. Dat is inherent aan het subjectieve karakter van duurzaamheid. Het is uiteraard de taak van de politiek om de uiteindelijke knopen door te hakken.

Ter voorkoming van misverstanden zij benadrukt dat het subjectieve karakter van duurzaamheid niet betekent dat opvattingen erover slechts een kwestie

van smaak zijn. De parallel met een begrip als 'rechtvaardigheid' kan wat dit betreft nog verder worden doorgetrokken. Opvattingen hierover zijn nauw verweven met in de historie gegroeide, cultureel diepverankerde, normen en waarden. Opvattingen over duurzaamheid zijn dit ook. In het geval van duurzaamheid verwijzen die normen en waarden naar de manier waarop de mens met zijn omgeving dient om te gaan. *Naar de opvatting bijvoorbeeld dat pas van duurzaamheid kan worden gesproken indien recht wordt gedaan aan toekomstige generaties.* Die normen en waarden verschaffen aldus de criteria voor de beoordeling van de gevolgen die de wijze van produceren en consumeren op de kwaliteit van het leefmilieu heeft en, in het verlengde daarvan, voor de formulering van acties die moeten worden ondernomen om ongewenste schades in de toekomst te voorkomen. Ze vormen het kader waarbinnen duurzaamheid met betrekking tot specifieke problemen moet worden geconcretiseerd.

### **Wat is een duurzame veehouderij?**

*Een duurzame veehouderij volgens de normen van het NMP*

Die concretisering betekent dat er afwegingen moeten worden gemaakt. Afwegingen tussen belangen van de ene groep en de andere en de ene generatie en de andere. Hoe heeft die afweging met betrekking tot de veehouderij plaatsgevonden? In het proces zoals dat tot nut toe is verlopen, kunnen twee belangrijke momenten worden onderscheiden. De eerste speelde aan het einde van de jaren tachtig bij de opstelling van het eerste Nationale MilieubeleidsPlan. De doelstellin-



gen met betrekking tot de uitstoot van vermestende en verzurende stoffen door de landbouwsector die in het NMP zijn vastgesteld en rond het jaar 2010 zouden moeten zijn bereikt, waren zeer scherp. De emissie van ammoniak zou met 80 à 90 procent moeten worden gereduceerd. Met betrekking tot fosfaat werd gekozen voor een evenwichtsbemesting. Dat is een situatie waarin boeren evenveel fosfor op de bodem mogen brengen als ze er met het oogsten van gewassen aan onttrekken. Volgens het NMP zou die situatie zelfs al in het jaar 2000 moeten zijn bereikt. Voor stikstof werden de emissiedoelstellingen afgeleid van de kwaliteitsnormen voor grond- en oppervlaktewater. Besloten werd dat het nitraatgehalte in grondwater op de lange termijn maximaal 25 milligram per liter zou mogen bedragen en dat het nitraatgehalte in oppervlaktewater de 2,2 miligram niet zou mogen overstijgen. Geschat werd dat de emissie van nitraat dan met zo'n 75 procent zou moeten afnemen.

Het abstractieniveau van deze emissiedoelen kan wellicht worden verlaagd door de emissieniveaus van het NMP te vergelijken met die in het verleden. Een ruwe berekening wijst dan uit dat realisatie van de NMP-doelen in het jaar 2010 een veehouderij zou impliceren die ongeveer evenveel ammoniak zou emitteren als de veehouderij in 1920 deed en ongeveer evenveel fosfaat af zou scheiden als in 1960. Die jaren kunnen vermoedelijk wel worden aangemerkt als jaren waarin de Nederlandse veehouderij het milieu niet 'echt' ontregelde.

Achteraf kan gezegd worden dat bij de vaststelling van de NMP-normen éézijdig naar de milieugevolgen is gekeken. En dan nog wel in tamelijk abstracte termen. Wat in meer concrete termen de milieuwinst voor de gemiddelde burger of zijn nakomelingen

zouden zijn, bleef nogal onderbelicht. En ook wat nu precies de konsekwenties voor de veehouders zouden zijn.

Desalniettemin was het agrarische bedrijfsleven in beginsel nogal optimistisch over de NMP-doelen. De technische mogelijkheden om de emissiedoeleinden zonder al te veel economisch gevolgen te realiseren, leken aanwezig. Het was, volgens de sector, alleen een kwestie van tijd. Economen waren de eersten die met somberder verhalen naar buiten traden. Het aantal berekeningen dat uitwees dat terugdringing van de emissies tot een drastisch kleinere veestapel zou leiden, namen met het verstrijken der jaren toe (zie bijv. Stolwijk, 1989, of Wijnands, 1991). Nadat bleek dat de technische oplossingen in ieder geval veel duurder waren dan eerder was gedacht, nam ook de weerstand van de landbouw tegen de NMP-normen toe.

#### *Voorgenomen beleid: de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid*

Het beleid werd bijgesteld, mede op grond van nieuwe onderhandelingen met agrariërs, nieuwe (milieu-) technische inzichten en ervaringen met de handhaving van voorschriften.

De Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid kan als het tweede moment in het afwegingsproces worden beschouwd. Deze eind vorig jaar verschenen notitie bevat de meest recente beleidsvoornemens. Centraal staat een *gefaseerde* aanscherping van de nitraat en fosfaatverliezen die maximaal zijn toegestaan. Voor het jaar 2010, het jaar waarin aan de laatste aanscherping moet zijn voldaan, wordt uitgegaan van een norm van 20 kilogram verlies aan fosfaat per hectare. Met betrekking tot nitraat wordt voor het zelfde jaar een maximumverlies van 180 kilogram per

hectare voorgesteld. De ammoniakuitstoot moet ten opzichte van 1980 in de periode 2000-2005 met 70 procent zijn teruggebracht tot maximaal 67 miljoen kilogram.

Vergeleken met de NMP-doelen zijn de eindnormen van de Integrale Notitie beduidend minder stringent.

De economische gevolgen van de maatregelen uit de Integrale Mestnotitie worden daarom minder drastisch ingeschat. Het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO, 1995) schat de gevolgen, in termen van toegevoegde waarde, op slechts enige honderden miljoenen gulden. Zouden de NMP-normen zijn gehandhaafd dan zou, naar schatting, de toegevoegde waarde in de veehouderijsector met enige miljarden teruglopen.

*Leidt het huidige mest- en ammoniakbeleid tot een duurzame veehouderij?*

Daarmee kom ik bij de vraag of het huidige mest- en ammoniakbeleid tot een duurzame veehouderij leidt.

De basis voor het mestbeleid is gelegen in het feit dat de veehouderijsector collectieve goederen aantast. De zorg om de kwaliteit van deze collectieve goederen, is een weerspiegeling van de maatschappelijk breed gedeelde opvatting dat ook toekomstige generaties recht hebben op de diensten die deze collectieve goederen leveren. Impliciet worden de toekomstige generaties daardoor als mede-eigenaar van die goederen erkend.

Bij de formulering van het mestbeleid zijn, zoals bleek, keuzes gemaakt. Die keuzes gingen tussen (traditioneel) economisch gewin voor de huidige veehouders aan de ene kant en de lange termijn kwaliteit van bodem- en grondwater, de vitaliteit van de bossen en de biologische rijkdom in gebieden met natuurwaarden aan de andere kant.

De concretisering van de voorwaarden waaraan een duurzame veehouderij moet voldoen, is, zoals al benadrukt, uiteindelijk een politieke kwestie. Desalniettemin kan de vraag worden gesteld in hoeverre de afwegingen zijn gebaseerd op een maximale explicitering van gevolgen van alternatief beleidsalternatieven.

Mijns inziens kan in redelijkheid niet worden ontkend dat allerlei alternatieven niet uitgebreid zijn bediscussieerd. Technische mogelijkheden hebben volop kansen gehad. Natuurlijk, er zijn nog steeds onzekerheden, maar die zullen er altijd blijven. De stelling dat het allemaal veel te traag is gegaan, lijkt vooralsnog gemakkelijker te verdedigen dan de bewering dat de landbouw voor 'het blok is gezet'.

Opmerkelijk is dat de emissie-doelen uit de Integrale Notitie veel minder strikt zijn dan de in het NMP genoemde doelen.

Indien zowel de NMP-normen als de normen uit de Integrale Notitie als uitkomst van een rationele en evenwichtige afweging worden beschouwd, dan kan de verzachting van de normen, ruwweg gesproken, vier dingen betekenen:

Ten eerste zou het kunnen betekenen dat de milieuschade bij nader inzien wel mee valt. Minder schade zou betekenen dat er minder maatregelen behoeven te worden genomen. De literatuur geeft weinig aanleiding voor zo'n conclusie.

Het zou ook kunnen dat er reden is om optimistischer over de welvaart van toekomstige generaties te zijn. De opofferingen die de huidige generatie zich zou moeten getroosten, zouden dan minder groot behoeven te zijn dan ten tijde van het NMP werd gedacht. Ook hiervoor zijn weinig aanwijzingen.

Een andere mogelijkheid is dat de preferenties de laatste vijf jaar zijn veranderd, in de zin dat de niet-monetaire consumptiegoederen momenteel lager worden gewaardeerd. In zoverre hierover informatie bestaat (zie bijv. SCP, 1996), blijkt dat niet het geval.

Tenslotte kan het dat de negatieve economische gevolgen voor de sector groter zijn dan gedacht. Omdat met een verpauperd en/of sociaal ontwricht platteland, latere generaties ook niet geholpen zijn, zouden dan minder stringente normen kunnen worden gehanteerd.

Als we afgaan op de discussies van de afgelopen jaren dan lijkt dit laatste 'economische argument' de meest voor de hand liggende verklaring. In concreto kwam dit vooral tot uitdrukking in een volkomen gebrek aan draagvlak binnen de sector voor al te radicale normen. Bij de formulering van de NMP-normen leefde het idee dat realisering tegen redelijke kosten zou kunnen geschieden. Zoals gezegd: in de jaren daarna bleek steeds duidelijker dat dat van een overmaat aan optimisme getuigde.

De normstelling uit de Integrale Notitie houdt wel in dat de landbouw door mag gaan met het overgebruiken van een aantal milieugoederen. Daarvan zullen met name latere generaties de nadelige gevolgen ondervinden. De vraag die dan opkomt, is in hoeverre latere generaties hiervoor worden gecompenseerd. In beginsel zijn er twee mogelijkheden. Op de eerste plaats zou men kunnen zeggen dat die compensatie bestaat uit een economisch vitale veehouderijsector die tot in lengte van dagen als bron van maatschappelijke welvaart kan fungeren. Op de tweede plaats zou compensatie de vorm aan kunnen

nemen van een hoogwaardiger gebruik van de ruimte elders. Bijvoorbeeld zou kunnen worden gedacht aan een uitbreiding van natuur- en bosgebieden, en van een vergroting van gebieden met een landschappelijke waarde.

Slechts indien de compensatie opweegt tegen de korte en lange termijn schades als gevolg van het overgebruik van de milieugoederen nu, kan van een duurzame veehouderij worden gesproken.

**Wat zijn de gevolgen voor het grondgebruik?**

Daarmee kom ik aan de derde en laatste vraag:

**Wat betekent de normstelling uit de Integrale Notitie voor het grondgebruik?**

Van belang is dat de emissienormen gekoppeld zijn aan de beschikbare oppervlakte. Uitbreidingen van aantallen dieren zijn slechts mogelijk indien over voldoende grond wordt beschikt waarop de mest kan worden afgezet. Bestaande overschotten die niet op het eigen bedrijf of bij tekortbedrijven kunnen worden afgezet, zijn een economische last voor het bedrijf. Vanuit een economisch gezichtspunt kan derhalve van een trendbreuk worden gesproken. Aan de mogelijkheid om grond door geïmporteerd veevoer te vervangen, zal, praktisch gesproken, een einde komen. De huidige hoge veedichtheden konden dankzij die substitutie worden bereikt. De Nederlandse veehouderij kon daardoor maximaal profiteren van de nabijheid van havens, wegen en afzetmarkten. Nu blijkt de intensiteit waarmee de omgeving wordt gebruikt, schaalnadelen met zich mee te brengen. En levert grondgebondenheid, gekoppeld aan lage veedichtheden, schaalvoordelen op in de vorm van geen of minder mestafzetkosten. Het kan ook anders

worden gezegd. Vroeger concurreerde grond alleen in zijn vermogen om veevoer te produceren. Nederlandse grond verloor die competitie van grond in Brazilië, de Verenigde Staten en Thailand. Door dierlijke produkten in plaats van veevoer te produceren, kon dat verlies in winst worden omgedraaid. Daardoor kon optimaal van de ligging worden geprofiteerd. De winst werd verzilverd in relatief hoge marktaandelen binnen de Europese Unie.

Met de acceptatie van de duurzaamheidsnormen is de concurrentie uitgebreid naar het vermogen om mest goedkoop af te zetten. De huidige uitgangspositie van de Nederlandse veehouder is door die normen hoe dan ook verslechterd. Verwacht mag worden dat hiervan een ontwikkeling naar een grotere spreiding van dieren uitgaat. Betekent dat ook dat grond (relatief) duurder wordt? Het antwoord op deze vraag is vanzelfsprekend positief. De schaarste aan grond neemt toe en dus zal de prijs stijgen. Echter, er is alle reden om de verwachtingen wat de prijs betreft vooralsnog niet al te hoog te spannen. De prijsvorming van de produkten is een Europese aangelegenheid. Dit betekent dat de ruimte om de produktiefactor grond significant hoger te belonen dan momenteel het geval is, altijd ten koste zal gaan van de beloning van andere produktiefactoren, bijvoorbeeld van arbeid. Omdat de arbeidsbeloning in de veehouderij niet erg hoog is, althans niet structureel, is die niet groot. Voor de melkveehouderij moet daar nog één kanttekening bij worden geplaatst. De zaak ligt hier in zoverre anders dat die ruimte wel een stuk groter wordt indien de quotumregeling zou worden afgeschaft. Grond zal dan de beperkende factor bij expansie zijn en de prijs van het quotum zal in de prijs van de grond tot uitdrukking gaan komen.

Anderzijds mag worden verwacht dat bij afschaffing van het melkquotum de Europese melkprijs zal dalen. En daarmee neemt de ruimte voor prijsstijgingen van de grond af.

Samenvattend: De economische functie van grond in het agrarische productieproces is door het streven naar een duurzame veehouderij, drastisch gewijzigd. De negatieve externe effecten van het steeds lossen van de grond produceren, gaan de gebruikelijke economische schaalvoordelen van het intensiveringsproces domineren. Daardoor zal grond schaarser en duurder worden. Hoe en waar die schaarste zich zal manifesteren, is zonder nader onderzoek moeilijk nauwkeurig aan te geven. Omdat de Nederlandse boeren op internationale markten opereren, zal die prijsstijging vermoedelijk bescheiden zijn.

De come back van grond betekent in ieder geval dat er in landbouw-economische analyses meer aandacht aan de produktiefactor grond zal moeten worden besteed. De relatie tussen grond en emissie-opname capaciteit zet de veehouderij (en in mindere mate ook de akkerbouw) op een ander technologietraject. De empirische inhoud van technische vooruitgang en produktiviteit veranderen. Voor Pieter van den Noort, die zich als geen ander met grond en grondgebruik heeft beziggehouden, en die zijn proefschrift aan produktiviteit en technische ontwikkeling heeft gewijd, moet dat een plezierige gedachte zijn.



## Literatuur

- CPB (1996), 'Economie en Milieu: Op Zoek naar Duurzaamheid', SDU, Den Haag.
- Dasgupta, Partha and Karl-Göron Mäler (1994), 'Poverty, Institutions and the Environmental Resource Base', Worldbank, Washington D.C.
- Hardin, Russel (1995), 'One for All: The Logic of Group Conflict', Princeton University Press, Princeton.
- Koopmans, Tj. C. (1967), 'Objectives, Constraints and Outcomes in Optimal Growth Models', *Econometrica*, Volume 35, Number 1.
- LEI-DLO (1995), 'Sociaal-Economische gevolgen van de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid', LEI-DLO, Den Haag.
- MLNV (1995), 'Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid', SDU, Den Haag.
- Pezzey, J. (1992), 'Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis', Worldbank, Washington D.C.
- SCP (1996), 'Publieke opinie en milieu: een verkenning van het sociale draagvlak voor het milieubeleid op grond van surveygegevens', Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- Stolwijk, H.J.J. (1989), 'Economische Gevolgen voor de Veehouderij van een Drietal Milieuscenario's', CPB, Den Haag.
- WCED (1987), 'Our Common Future', Oxford University Press, Oxford.
- Wijnands, J.H.M. (1991), 'De Mest- en Ammoniakemissie en de Omvang van de Veestapel', LEI-DLO, Den Haag.
- WRR (1994), 'Duurzame Risico's: Een Blijvend Gegeven', SDU, Den Haag.

# EEN NIEUW SYSTEEM VOOR DE EVALUATIE VAN LANDINRICHTINGSPROJECTEN

door prof.dr.ir. A. van den Brink<sup>1</sup>

## *Inleiding*

Het grondgebruik verandert voortdurend.

Landinrichting biedt een wettelijke regeling om het grondgebruik aan te passen aan de veranderende wensen in de samenleving. Het economisch nut van deze ingrepen heeft in het verleden menigmaal aanleiding gegeven tot discussie. Van den Noort heeft zich diverse keren in deze discussie gemengd; het is een onderwerp dat zijn belangstelling had (o.a. Van den Noort, 1977 en 1985).

Vanaf het begin van de jaren zestig werd van alle landinrichtingsprojecten (ruilverkavelingen) het economisch rendement bepaald aan de hand van het zogenaamde investeringseffect. Later is dit criterium vervangen door de interne rentevoet van de agrarische kosten en baten en is tevens aandacht besteed aan de effectbepaling voor andere dan economische aspecten. Dit kreeg gestalte in de zogenaamde HELP-methode die in 1982 is ingevoerd en een belangrijke plaats heeft gekregen in de planvoorbereiding van landinrichtingsprojecten. De methode is inmiddels in een 100-tal projecten toegepast.

Sinds enige jaren staan besluitvormingsprocessen in het algemeen en die van (grote) infrastructuurprojecten in het bijzonder in de belangstelling. Planningsprocessen worden in een breder en samenhangend kader geplaatst. Geavanceerde beslissingsondersteunende systemen doen hun intrede. Ook het

---

<sup>1</sup> Met dank aan drs. P.A. van Vugt voor zijn bijdragen aan de totstandkoming van deze tekst.

plan- en besluitvormingsproces van landinrichtingsprojecten is sterk aan het veranderen. Daarbij is een groeiende behoefte ontstaan om de HELP-methode te herzien. Deze bijdrage gaat in op deze veranderingen en schetst de contouren van het nieuwe evaluatiesysteem BEL (*Beslissingsondersteunend Evaluatiesysteem voor Landinrichtingsprojecten*).

### *Ontwikkelingen binnen landinrichting*

De landinrichting is volop in beweging. Nota's als *Landinrichting in de jaren negentig* (1993), *Dynamiek en Vernieuwing* (1995) en *Herijking Landinrichting eerste fase* (1996) getuigen hiervan. De veranderingen zijn het gevolg van verschillende ontwikkelingen en openbaren zich op verschillende terreinen.

### *Dynamiek van het landelijk gebied*

Het landelijk gebied kenmerkt zich door een sterke dynamiek. Functies zijn volop in beweging en interacties tussen de functies krijgen steeds meer aandacht. De multifunctionaliteit van het landelijk gebied neemt toe. Plattelandsontwikkeling en -vernieuwing zijn actuele beleidsthema's. Randvoorwaarden vanuit ruimte, water en milieu bepalen in hoge mate de ontwikkelingsmogelijkheden van functies, zoals in het kader van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Daarnaast is er groeiende aandacht voor de verflechting van stad en land en voor (de kosten van) het beheer van het landelijk gebied. De landinrichting staat voor de uitdaging om op een breder gebied werkzaam te zijn dan voorheen, bijvoorbeeld door maatregelen te nemen voor stedelijke functies, milieu en agrarisch natuurbeheer.

### *Decentralisatie*

De rijksoverheid trekt zich terug op kerntaken en beperkt zich tot het aangeven van de hoofdlijnen van beleid. De uitvoering van het beleid wordt via decentralisatie overgedragen aan met name de provincies. Zo hebben de provincies de primaire verantwoordelijkheid gekregen voor de bestuurlijke aansturing van de beleidsuitvoering op het gebied van de landinrichting, de grondverwerving en het agrarisch natuurbeheer. De beleidsuitvoering zelf is een taak van de te verzelfstandigen Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden. De provincies sturen de uitvoering aan door middel van interprovinciale meerjarenprogramma's, gebaseerd op door het Rijk gestelde budgettaire en beleidsinhoudelijke randvoorwaarden, en door middel van het formuleren van projectspecifieke doelen.

### *Planvorming*

In samenhang met de veranderingen in het denken over sturing is er meer aandacht voor de wensen en opvattingen in het gebied zelf, voor het leveren van maatwerk en voor communicatie. De tijd van blauwdrukken (eindtoestandsplanning) is voorbij; het gaat er nu om processen op gang te brengen en in goede banen te leiden (procesplanning). De overheid moet hiervoor de randvoorwaarden scheppen en ook zelf in die processen participeren. De bijdrage van andere participanten in het proces wordt daarmee belangrijker. Daarnaast is er een sterke behoefte aan meer flexibiliteit in de planvorming en aan verkorting en vereenvoudiging van procedures. De discussie over alternatieven bij landinrichting is nieuw leven ingeblazen doordat sinds kort de meeste projecten

verplicht zijn de procedure van de milieu-effect-rapportage te doorlopen.

De planvorming had tot voor kort meestal als uitkomst dat er één plan werd gepresenteerd dat in detail was uitgewerkt en waarover bij de direct betrokkenen reeds consensus bestond. Dit is veranderd, in die zin dat er nu veel meer aandacht is voor alternatieve oplossingen, die - globaal uitgewerkt - naast elkaar worden gepresenteerd en waarover politieke besluitvorming plaatsvindt. Tegengestelde opvattingen worden aan de hand van een discussie over de alternatieven afgewogen. Dat betekent dat de overwegingen die aan een bepaalde keuze ten grondslag liggen, zoveel mogelijk expliciet gemaakt moeten worden.

### **Van HELP naar BEL**

Met de introductie van de HELP-methode was het mogelijk om niet alleen uitspraken te doen over de economische gevolgen van landinrichting voor de landbouw, maar ook over de effecten van landinrichting op natuur en landschap, op de gesteldheid van water, bodem en lucht en over de sociale effecten. De HELP-methode is gebaseerd op de principes van de kosten-batenanalyse.

De toepasbaarheid van rationeel-analytische modellen, zoals de HELP-methode, is de laatste jaren onder vuur komen te liggen. Dergelijke modellen blijken onvoldoende aan te sluiten op nieuwe eisen vanuit de besluitvorming. Tegen die achtergrond stelt bijvoorbeeld Klaassen (1995) dat een heroriëntatie op ex-ante evaluatiemethoden in het algemeen gewenst is.

Voogd (1993) geeft aan dat een planningsproces meer is dan een - al dan niet methodisch geleid - denk- en werkproces. Politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en organisatorische processen spelen eveneens een belangrijke rol. Besluitvormers wensen steeds meer een spectrum van aanvaardbare en verdedigbare oplossingen aangereikt te krijgen in plaats van één oplossing. Dit heeft geleid tot de opkomst van beslissingsondersteunende systemen (*multi-objective decision support systems*), meestal in de vorm van interactieve computerprogramma's.

Deze veranderingen ten aanzien van de betekenis en positie van de effectbepaling brengen een aantal zwakheden van de HELP-methode aan het licht. Dit zijn tevens de belangrijkste aangrijpingspunten voor het nieuwe evaluatiesysteem BEL.

#### *Rendementscriterium*

Een belangrijk kenmerk van de HELP-methode is dat de effecten in de eigen natuurlijke eenheden worden uitgedrukt. Er vindt geen toetsing aan doelen of normen plaats, behalve als het gaat om de agrarisch relevante kosten en baten. De daartoe berekende interne rentevoet wordt getoetst aan vigerende nationaal-economische rendementscriteria. Het gevolg hiervan is een meer dan evenredige aandacht voor het rendementscriterium in het plan- en besluitvormingsproces, vergelijkbaar met een "rapportcijfer" voor het plan als geheel. Hierbij moet worden opgemerkt dat het aandeel van de landbouw in de totale projectinvesteringen, ofschoon nog steeds substantieel, voortdurend is afgenomen. Het is van ca. 90% in de jaren zestig en zeventig jaren gedaald naar ca. 70% in de jaren tachtig en ligt thans beneden de 50% (Kelder

en Van Vugt, 1994). Bovendien zijn de landbouwkundige investeringen in absolute termen gedaald door verminderde overheidsbijdragen en door het feit dat de reeds bestaande infrastructuur veelal toereikend is. Landinrichting wordt voor de landbouw in toenemende mate een vorm van aanpassingsinrichting, een instrument bij uitstek om de door de overheid gewenste functieveranderingen van grond te begeleiden. Behalve dat dit een ander licht werpt op de in het verleden vaak geuite kritiek dat de landinrichting de overproduktie in de landbouw op gesubsidieerde wijze bevordert, geeft dit ook aan dat het hanteren van de interne rentevoet als rapportcijfer voor het plan als geheel niet meer van deze tijd is.

De gedachte om het rendement te gebruiken als afkappunt voor het bepalen van de volgorde van verschillende plannen of planalternatieven, zoals in de leerboeken over kosten-batenanalyse is te vinden, is overigens nauwelijks van de grond gekomen. Een afweging tussen projecten op basis van berekende rendementen is niet aan de orde. De HELP-methode is hiervoor ook niet bedoeld. Binnen de projecten zelf is wel sprake geweest van het afsnijpen van onrendabele investeringen op basis van berekende deel- of schijfrendementen. Met de daling van de landelijk voorgeschreven disconteringsvoet (thans 4%) en de groeiende samenhang van landbouwkundige investeringen met investeringen voor andere functies heeft dit aspect echter steeds minder betekenis gekregen. In de praktijk is gebleken dat budgettaire kaders en investeringsplafonds veel meer sturend zijn voor de plan- en besluitvorming dan de rendementen.

### *Multifunctionaliteit*

De HELP-methode is ontwikkeld in een tijd (jaren zeventig) waarin de landbouwkundige doelstelling van landinrichting nog de boventoon voerde. Dit verklaart ook de grote betekenis van de interne rentevoet voor de beoordeling van afzonderlijke plannen. De toenemende multifunctionaliteit van de projecten is onvoldoende tot uitdrukking gebracht in de evaluatie van de projecten. In de praktijk blijkt sprake te zijn van een onevenwichtige effectbepaling en -presentatie. De HELP-methode legt onbedoeld een sterk accent op de enge toepassing van de kosten-batenanalyse, namelijk op de in geld uitdrukbare kosten en baten. Een voorbeeld hiervan is het in de Randstad gelegen project "Hitland", waar slechts 10% van de investeringen op de landbouw is gericht. In het evaluatierapport is uitvoerig aandacht besteed aan de agrarisch relevante kosten en baten en de daaruit resulterende interne rentevoet, terwijl de effecten van de veel omvangrijkere investeringen op het gebied van de openluchtrecreatie onderbelicht zijn gebleven.

### *Afweging van alternatieven*

Aan de HELP-methode was een belangrijke functie toegekend in het proces van evaluerend ontwerpen. Deze functie is onvoldoende tot zijn recht gekomen. De planvormingsprocessen kenmerkten zich door het streven naar consensus (convergerende planvorming). Er werden geen onderscheidende planalternatieven naar buiten gepresenteerd. De HELP-methode werd vooral gebruikt als middel om het opgestelde plan achteraf te verantwoorden. Daarbij komt dat de HELP-methode alternatieven niet ten opzichte van elkaar evalueert, maar de effecten refereert aan de autonome ontwikkeling. Methodisch is dat correct,



echter in het gebruik problematisch. De autonome ontwikkeling is per definitie onzeker en het inschatten ervan berust vaak op arbitraire veronderstellingen. De bij het plan- en besluitvormingsproces betrokken actoren zien liever dat de effecten van de alternatieven, inclusief de autonome ontwikkeling (het nulalternatief), worden vergeleken met de gestelde doelen. Op deze wijze wordt de effectiviteit van de planalternatieven en de meerwaarde ervan ten opzichte van de autonome ontwikkeling beter in beeld gebracht. Met de recente invoering van de m.e.r.-plicht heeft dit aspect veel meer gewicht gekregen.

Bovendien gaat de HELP-methode uit van nationaal-economische doelen c.q. facetten van het overheidsbeleid, zoals economie, welzijn, milieu, etc. Door de ontwikkeling van het gebiedsgericht beleid en de provinciale aansturing van de landinrichting wordt nu veel sterker ingezet op de ruimtelijke functies en kwaliteiten binnen een regionaal kader.

#### *Detailniveau*

De HELP-methode resulteert in een gedetailleerde wijze van effectbepaling en -presentatie. Dit wordt in de hand gewerkt door de vooruitberekening van de effecten over een periode van 30 jaar, met als gevolg dat de uitkomsten sterk worden beïnvloed door schijnnaauwkeurigheden. Dit geldt vooral voor de landbouwkundige effectbepaling, omdat voor ieder afzonderlijk project een reeks van bedrijfsmodellen moeten worden vastgesteld met de daarbij behorende bedrijfseconomische en -technische parameters. De effecten voor de natuur worden vaak tot op ecotopenniveau bepaald. Het globaler worden van de planvorming vraagt om een daarop afgestemd systeem

van effectbepaling. Daarmee kan de betekenis van de evaluatie voor de planvorming en voor de besluitvorming over de ontwikkelde planalternatieven toenemen.

Het bovenstaande geeft een beeld van de gebreken van de HELP-methode als eigentijds beslissingsondersteunend systeem. De vraag is dan op welke wijze BEL in deze leemten zal voorzien. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een schets van de contouren van het nieuwe evaluatiesysteem.

### Contouren van BEL

Het nieuwe evaluatiesysteem BEL is nog in ontwikkeling. Een prototype is vrijwel gereed, terwijl onderdelen ervan reeds in de praktijk zijn beproefd. Het doel is een gebruikersvriendelijk en efficiënt toepasbaar systeem te bouwen, dat leidt tot plannen met een hoog besliskundig gehalte. Het systeem is naar verwachting eind 1996 operationeel (Herziening HELP, Programma van eisen, 1995).

Aan BEL ligt een simpel uitgangspunt ten grondslag dat even oud is als de landinrichting zelf. Het is het uitgangspunt dat landinrichting randvoorwaarden c.q. condities schept voor de uitoefening van de verschillende grondgebruiksfuncties in een gebied. Voor de landbouw gaat het daarbij om het totstandbrengen van een basisinrichting, bestaande uit eisen op het gebied van de verkaveling, waterbeheersing en ontsluiting. Voor de natuur staan condities in de vorm van bepaalde oppervlakte, verbindingen en abiotische eisen centraal teneinde de gewenste natuurdoeltypen te kunnen realiseren. Op het gebied van de openlucht-

recreatie gaat het om condities in de sfeer van ontsluiting, grondverwerving, bossen en beplantingen met het oog op intensief recreatief gebruik of recreatief medegebruik. Bij milieu worden sturende condities ontleend aan de algemene of bijzondere milieukwaliteit. Het is vervolgens aan de gebruikers (landbouwers, terreinbeheerders, recreanten, enz.) om optimaal gebruik te maken van deze condities. Landinrichting heeft hier geen invloed op.

Deze benaderingswijze leidt tot een sterke vereenvoudiging van het bestaande evaluatiesysteem. Het is bijvoorbeeld niet meer nodig precies te voorspellen hoeveel guldens de arbeidsopbrengst voor de onderscheiden bedrijfstypen in de landbouw zal toenemen of hoeveel van de beoogde natuurdoeltypen op een bepaald tijdstip zal worden gerealiseerd. Wel moet op basis van kennis en ervaring (ingreep-effectrelaties) gezegd kunnen worden of de gecreëerde condities in beginsel tot de gewenste streefbeeld en -waarden leiden. Het ontwikkelen van eenvoudige modellen, kengetallen en vuistregels moet het uitgangspunt zijn. Van belang hierbij zal zijn om zo nu en dan in uitvoering zijnde en/of uitgevoerde projecten te monitoren, teneinde te kunnen nagaan of de gerealiseerde condities ook tot het gewenste resultaat leidt (ex-post evaluaties).

### *Kenmerken*

BEL is een systeem dat bestaat uit een samenhangend en logisch geheel van procedurestappen, werkwijzen, afspraken, methoden, technieken en presentatievormen met als doel het plan- en besluitvormingsproces van landinrichtingsprojecten adequaat te ondersteunen. Het gaat dus nadrukkelijk om een beslissingsondersteunend

stelsel in plaats van een methode. Binnen dit stelsel behoudt overigens een aantal methodische uitgangspunten van de HELP zijn plaats.

Toepassing van het stelsel resulteert in een gedragen en inzichtelijk gedocumenteerde rapportage met een hoog besliskundig gehalte, die aan de opdrachtgever van het landinrichtingsproject i.c. het provinciaal bestuur de mogelijkheid biedt effectief te beslissen over de plannen. BEL geeft daarbij primair inzicht in hoeverre de gestelde projectdoelen worden bereikt, welke belangrijke niet beoogde (milieu)effecten daarbij optreden en in welke mate de planinvesteringen kosteneffectief zijn. Bovendien maakt BEL een onderlinge vergelijking en weging van planalternatieven mogelijk.

Doelstellingen zijn dus het referentiekader voor BEL. Het gaat daarbij om doelen gericht op functies (landbouw, natuur, recreatie, enz.) en kwaliteiten (milieu, landschap, leefbaarheid, enz.). Doelen worden zoveel mogelijk vertaald in condities waarop landinrichting ingrijpt. De condities leveren de criteria en meeteenheden (indicatoren, parameters) op basis waarvan de toetsing (meting) plaatsvindt. Daartoe bevat BEL een algemene groslijst (checklist) van meest voorkomende toetsingscriteria.

Deze benaderingswijze kan aan de hand van het volgende voorbeeld worden toegelicht. In het landinrichtingsproject "Drachten" is de landbouwkundige doelstelling vertaald in een gewenste basisinrichting voor de melkveehouderij. De basisinrichting is hierbij primair toegespitst op de belangrijkste knelpunten in de verkaveling, te weten te

kleine huiskavels en percelen. Dit is het toetsingscriterium voor BEL. De voor dit project relevante bedrijfsprofielen eisen tenminste 70% van hun grond bij huis en percelen van 2-4 ha. Dit zijn tevens de meeteenheden in het kader van BEL. Op basis van nader onderzoek (meetmethoden) worden de te verwachten veranderingen in het percentage huiskavel en ha perceelsgrootte aangegeven voor de onderscheiden planalternatieven inclusief de autonome ontwikkeling. Hieruit kan vervolgens worden afgeleid in welke mate de gewenste basisinrichting wordt bereikt (% doelbereik).

BEL zal een geïntegreerd onderdeel gaan uitmaken van het planvormingsproces. Het is een instrument voor de bij het landinrichtingsproces betrokken actoren (besluitvormers, projectmanager, specialisten en adviseurs). Vanaf de start van het project vervult BEL een functie. Het geeft de opdrachtgever i.c. het provinciaal bestuur de mogelijkheid om de projectdoelen in een toetsbare vorm te formuleren. De projectmanager krijgt een handvat om de relevante toetsingscriteria te selecteren. De planvormers worden in staat gesteld de relevante effecten van de beoogde maatregelen en alternatieven te bepalen. Ten slotte biedt het de landinrichtingscommissie bouwstenen voor het vergelijken en afwegen van alternatieven en het bepalen van een voorkeurskeuze.

### *Kosteneffectiviteit*

Zoals vermeld neemt het investeringsaandeel van niet-agrarische functies als natuur, landschap en milieu toe. De effectiviteit van deze investeringen zal in het kader van BEL worden beoordeeld met behulp van een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA). Dit kan in

principe op twee manieren. De eerste betreft een analyse waarbij wordt onderzocht welk alternatief, gegeven een concrete doelstelling, zo effectief mogelijk wordt gerealiseerd (kostenminimalisatie). De tweede manier richt zich op het maximaal realiseren van een doel, gegeven een bepaald budget (effect-maximalisatie). Toepassing van KEA resulteert in een rangorde van varianten of alternatieven.

Er is gekozen voor een stapsgewijze aanpak. Uitgangspunt is een in toetsbare (meetbare) condities vertaalde doelstelling, waarbij gebruik wordt gemaakt van de groslijst met toetsingscriteria. Een volgende stap is te bepalen welke alternatieve oplossingen in ogenschouw worden genomen, waarna de kosten en effecten van deze varianten worden vastgesteld. Het kostenbegrip wordt hier ruim geïnterpreteerd. Alle met de alternatieven samenhangende kosten, zoals grondverwerving, inrichting en beheer worden in de analyse betrokken (inclusief de ambtelijke kosten). Door te bepalen in hoeverre met de effecten de beoogde doelstelling wordt gerealiseerd, wordt de effectiviteit van een alternatief bepaald, uitgedrukt in een percentage doelbereik. De laatste stap bestaat uit een confrontatie van de effectiviteit met de kosten, resulterend in de kosten per percentage doelbereik: de kosteneffectiviteit (Kosteneffectiviteitsanalyse, 1995).

#### *Vergelijking van alternatieven*

Nadat de effecten zijn bepaald voor de onderscheiden alternatieven, worden deze samengevat in een overzichtstabel c.q. vergelijkingstabel. In tegenstelling tot de HELP-methode vindt hierbij een weging plaats. Dat gebeurt in twee stappen. Eerst worden de gehanteerde toetsingscriteria per aspect (functie,

kwaliteit) gewogen en samengevat tot een evaluatieve uitspraak c.q. waardering. Deze wordt opgenomen in de vergelijkingstabel. Vervolgens worden de onderscheiden aspecten gewogen om een voorkeur voor één van de alternatieven te kunnen uitspreken. Bij deze stappen zijn vormen van multicriteria-analyse aan de orde. Dat kan impliciet op basis van logisch redeneren als deskundige, wanneer het slechts om een beperkt aantal criteria gaat. In andere gevallen zullen bepaalde technieken van multicriteria-analyse moeten worden gebruikt. Voogd (1993) geeft hierbij aan dat, indien het aantal alternatieven en varianten te omvangrijk is voor een kwalitatieve interpretatie van de overzichtstabel en er eveneens geen dominante criteria onderscheiden kunnen worden, de toepassing van systematische evaluatiemethoden de voorkeur verdient. In dit verband wordt bezien of aangesloten kan worden bij het door het Instituut voor Milieuvraagstukken ontwikkelde computerprogramma BOSDA - *BeslissingsOndersteunend Systeem voor Discrete Alternatieven* (Jansen e.a., 1992).

### Tot slot

Enkele relativerende opmerkingen tot slot. Het is niet te verwachten dat met het nieuwe evaluatiesysteem alle tekortkomingen van de HELP-methode kunnen worden ondervangen. Wel zal met BEL een beter verband kunnen worden gelegd tussen bestaande rationele evaluatiemethoden en het besluitvormingsproces. Daarbij moet steeds in ogenschouw worden genomen dat de beslissers hun eigen afwegingen maken. De sociale doelstellingsfunctie van de politici blijft onbekend. Van den Noort heeft daar in zijn publikaties meer dan eens op gewezen (o.a.

Van den Noort, 1983). Alle pogingen om daar meer greep op te krijgen zijn tot mislukken gedoemd. Wel is het mogelijk om met BEL relevante doelcriteria c.q. toetsingscriteria af te leiden, keuzemogelijkheden te genereren, consequenties te laten zien, grote hoeveelheid aan informatie over alternatieven op een systematische wijze te reduceren en gevoeligheden te bepalen op basis van verschillende gewichten. De bandbreedte aan keuzemogelijkheden wordt daarmee vergroot, terwijl het onderliggende proces systematischer kan verlopen. De uiteindelijke beslissing is en blijft het resultaat van een politiek (onderhandelings)proces.



## Literatuur

- Dynamiëk en Vernieuwing, 1995. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Herijking landinrichting eerste fase, 1996. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Herziening HELP, Programma van eisen, 1995. Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden, Utrecht.
- Jansen, R. e.a., 1992. Beslissingsondersteunend systeem voor discrete alternatieven (BOSDA), Instituut voor Milieuvraagstukken, Amsterdam.
- Kelder, L. en P.A. van Vugt, 1994. De landbouw in toekomstige landinrichtingsprojecten, Landinrichting, nr. 4/5, pag. 11-14.
- Klaassen, H.L., 1995. Besluitvorming in afhankelijkheid, Over de rol van de procesarchitect bij overheidsprojecten, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Uitgeverij Eburon, Delft.
- Kosteneffectiviteitsanalyse, toepassing bij grondverwerving, landinrichting en beheer, 1995. Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden, Mededeling nr. 204, Utrecht.
- Landinrichting in de jaren negentig, 1993. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Noort, P.C. van den, 1977. Integrated Rural Development Projects: Decision-making on the Regional Level. Developed Countries/EC Integration Concepts and Experiences. In: Decision-making and Agriculture, p. 419-432.

- Noort, P.C. van den, 1983. Het vraagstuk van de optimale beleidskeuze voor de Europese landbouw. In: A.A.P. van Drunen e.a. (red.): Economie en landbouw, Vuga Uitgeverij, 's-Gravenhage, p. 83-90.
- Noort, P.C. van den, 1985. Het economisch nut van ruilverkavelingen, Cultuurtechnisch Tijdschrift, nr. 5, p. 257-263.
- Voogd, H., 1993. Projectevaluatie bij infrastructuurplanning: hoe verder? In: Beleidsanalyse en politieke besluitvorming op het terrein van verkeer en ruimtelijke ordening, Platform Beleidsanalyse, Den Haag, p. 37-49.

## DE PRAKTIJK VAN DE PACTH

door ir. j.j. Mulder ten Kate (AMEV)

### *Inleiding*

Ruim dertig jaar geleden hoefden hoogleraren nog niet bij te verdienen, wetenschappelijk ambtenaren echter wel.

Professor Van den Noort was toen nog geen hoogleraar, was ook nog niet gepromoveerd, maar wel wetenschappelijk ambtenaar en een hele slimme.

Hij en ik sloten een contract waarbij wij, zoals dat ook hoort, allebei wél bij zouden varen.

Ik zou minder bier drinken en daar minder tijd aan besteden en hij zou mijn besparingen ontvangen in ruil voor kennis van de economie, kennis die ik dan bij prof. Horryng zou kunnen aanwenden om eindelijk eens af te studeren. Mijn scriptie ging over grond en pacht, een onderwerp waar Van den Noort toen al zeer in geïnteresseerd was.

Ik mag u, à titre personel, het komende kwartiertje bezighouden met de praktijk van de pacht.

### **Financiering van grond**

De land- en tuinbouw wordt voor ongeveer driekwart gefinancierd met eigen vermogen en voor één kwart met vreemd vermogen. De produktiefactor grond is voor zo'n zeventig procent eigendom van de land- en tuinbouwers. Ongeveer dertig procent van de benodigde grond wordt ter beschikking gesteld door derden, die voornamelijk niet in de landbouw werkzaam zijn. Deze dertig procent van de produktiefactor grond wordt als het ware in natura gefinancierd en niet zoals de bank dat zou doen voor 60 à 70%, maar voor 100%. Bij de huidige grondprijzen wordt in de vorm van verpachten een vermogen ter waarde van ongeveer 25 miljard gulden

aan met name de grondgebonden landbouw ter beschikking gesteld. Het is dan ook niet voor niets dat de hoofddirectie van de RABO-Bank er al vele malen op aangedrongen heeft toch vooral dat "financieringsinstrument" pacht in stand te houden. Het is in de ogen van bankiers zeer de vraag of de landbouw 25 miljard extra bancaire schuld wel zou kunnen trekken.

### Zakelijke en persoonlijke rechten

Eigendom en erfpacht van grond (en eventueel gebouwen) worden zakelijke rechten genoemd. Die zijn verkoopbaar en te gebruiken als onderpand voor hypothecaire leningen. De kosten en lasten worden gemeten in inkoop, aflossing, rente en canon. Pacht daarentegen is een persoonlijk recht. Dat recht kan niet beleend worden of door de pachter verkocht (maar de pachter krijgt wel een vergoeding als hij vroegtijdig vertrekt. Zou het pachtrecht dus toch een waarde hebben?). Pacht heeft allerlei trekjes die verder lijken te gaan dan een strikt persoonlijk recht. Zo heeft de pachter bijvoorbeeld het eerste recht van koop tegen ongeveer de helft van de waarde van het gepachte. Daarnaast kan hij het pachtrecht overdoen aan vrouw, kinderen, kleinkinderen en stief- en pleegkinderen.

Van den Noort zei wel eens gekscherend dat er in Nederland nog twee groepen geprivilegeerden zijn. De ene, prins Willem Alexander die zo maar zijn moeder mag opvolgen en de andere, de zoon van de pachter, die zo maar vaders pachtgrond in handen krijgt.

## De Pachtwet

- \* Tot 1937 was het pachten en verpachten niet wettelijk geregeld, met uitzondering van enige algemene artikelen in het B.W. Dat leidde *in die tijd* en *soms*, en die woorden zijn niet voor niets onderstreept, tot ongewenste situaties. Grond was schaars, verpachters waren beter opgeleid en geadviseerd dan pachters en de crisis zat iedereen nog in de benen. Kortom, het was onder die omstandigheden logisch dat de overheid ingreep en de pachter in de vorm van de eerste Pachtwet enige bescherming gaf. Die eerste Pachtwet werd door de bezetter aangescherpt in 1941 (Het Duitse "boerenland in boeren hand" deed opgeld. Overigens zijn onze oosterburen gezien het groeiende areaal pachtgrond daar na de oorlog weer van teruggekomen). Vervolgens werd onze Pachtwet in 1958 nogmaals ten gunste van de pachter gewijzigd en ook de aanpassing in 1984 kan men geen wonder van liberalisering noemen.
- \* Inmiddels was de landbouw tussen 1937 en 1987 volslagen veranderd. Bedrijven waren aanmerkelijk vergroot, er werd enorm gemechaniseerd, planten en dieren werden vele malen produktiever en agrariërs zijn nu hoog opgeleid en door standsorganisaties en juristen uitstekend geadviseerd. Zij beslissen zelfstandig over investeringen die in de tonnen en soms miljoenen lopen bij de aanschaf van quota, machines, nieuwe stallen en de grond van de buurman. Zij doen dit, goed geadviseerd en zelfstandig. Maar zo gauw als het over pachten gaat, doet men net of de situatie uit de dertiger jaren nog bestaat en wordt iedere punt en komma

door de wet voorgeschreven en de pachter in spé behandeld als een ongeletterde domoor.

\* De maatschappij en ook de landbouw veranderen de laatste dertig jaar in zo'n rap tempo, dat de wetgeving dat nauwelijks bij kan benen. Sterker nog, in veel gevallen loopt de wetgeving mijlen ver achter (en dat kan waarschijnlijk ook niet anders als men de tijd moet nemen om tot zorgvuldige wetgeving te komen). Bijna als een automatisme leidt dit tot drie ongewenste situaties:

1. Als eerste zou het al een wonder zijn als de wet die vróeger zaken goed regelde, nu niet voor één van beide contractpartners onbedoeld veel gunstiger uitwerkt dan voor de andere. Dat leidt tot frustraties en uiteindelijk op lange termijn tot het definitieve einde van dit soort contracten. In het geval van de Pachtwet wordt dit mooi geïllustreerd door een zeer snelle daling van de verpachte oppervlakte (in 30 jaar is die ongeveer gehalveerd (van 56 -> 28%)).
2. Als de wet dan in de praktijk niet meer werkt is men over het algemeen slim genoeg om het dan maar buiten de wet om te regelen, als de markt er tenminste om vraagt. Dit leidt, opnieuw onbedoeld, tot allerlei zwarte en grijze constructies en circuits. Ook bij het fenomeen pacht zijn er heel wat illegale ontsnappingsroutes in gebruik en dat kan toch niet de bedoeling van de wetgever geweest zijn.
3. Partijen die zich beslist wel aan de wet moeten en willen houden worden in het geval van pacht vrijwel uitgesloten van het aangaan van nieuwe pachtcontracten (economisch zou dit voor de verpachter in spé volkomen onverantwoord

zijn). De eerder genoemde daling van het verpachte areaal wordt zodoende niet geheel of zelfs maar ten dele gecompenseerd door het afsluiten van nieuwe pachtovereenkomsten.

### *Eén markt?*

*De markt bestaat in werkelijkheid niet. De markt is bijna altijd de som van een heleboel submarkten.*

Bij de pachtmarkt gaat het bijvoorbeeld om een zeer divers palet van aanbieders met allemaal hun eigen doelstellingen en beperkingen. Zo vindt u onder de verpachters, boeren die aan familie verpachten, particulieren, kerken, stichtingen en de Staat, gemeenten, institutionele beleggers en landgoedeigenaren om de belangrijkste te noemen.

Bij de pachters is dat al niet anders. Dat zijn bijvoorbeeld grote eigengeërfde boeren die er een hoekje bij pachten of kleinere eigenaren, die de andere helft van het bedrijf bijpachten of zij die niets in eigendom hebben en alles pachten. Dan zijn er de jonge boeren die financieel nog niet zoveel aan kunnen, maar ook de vader-zoon maatschap die zolang ze met zijn tweeën zijn best veel meer grond zou willen gebruiken.

Als u nu deze verschillende soorten pachters koppelt aan de vele soorten verpachters kunt u zich in theorie een veelheid van sub-markten voorstellen.

Eén ouderwetse, alles regelende Pachtwet kan onmogelijk al die submarkten tegelijk goed bedienen. Als we nu in België woonden dan regelden we dat wel onder elkaar, maar in Nederland ligt dat even anders. Bij ons zou een deel van de particulieren misschien nog zaken buiten de wet om kunnen regelen, maar de

Staat, de kerk, de stichtingen en de institutionele beleggers (en ook vele particulieren) lenen zich bij ons niet voor dat soort oplossingen.

Het niet goed aangepast zijn van de wet aan de markt leidt dan min of meer automatisch tot het niet volledig gebruiken van de mogelijkheden van die markt, dus tot gemiste kansen en tot het niet optimaal gebruiken van de produktiemiddelen, dus tot overbodige kosten en gemiste opbrengsten en dat zowel op micro- als macroniveau.

### *Meer vrijheid?*

Dit soort problemen zijn alleen op te lossen door marktpartijen (dus potentiële pachters en verpachters) veel meer vrijheden te geven. Probeer dus niet alles bij wet te regelen, maar laat partijen zelf goede oplossingen vinden. Mochten daar op de lange termijn brokken uit ontstaan die partijen zelf niet kunnen of willen lijmen, dan is er altijd nog een rechter die kan bepalen wat redelijk en billijk is.

Dit was ook één van de voorstellen van de interdepartementale commissie die in 1987 het toenmalige kabinet moest adviseren over de toekomst van de pacht. Maar al rap bleek dat een forse liberalisering van de Pachtwet politiek niet haalbaar was. Weliswaar zijn er inmiddels een paar deeladviezen van de commissie bij wet geregeld (zoals de teeltpacht en de mogelijkheid éénmalig voor maximaal 12 jaar te verpachten zonder wettelijk geregelde maximum prijzen en zonder het recht op verlenging en het voorkeursrecht van koop), maar dit zijn geen zaken die echt zoden aan de dijk zetten. Met dit soort maatregelen komt er geen eind aan de daling van de verpachte oppervlakte in Nederland.



Het is duidelijk dat de standsorganisaties en de pachters de uitzonderlijke voordelen die de vigerende Pachtwet hen biedt graag willen handhaven. Alles wat die rechten direct of indirect op termijn zou kunnen aantasten wordt vaak categorisch van de hand gewezen. Maar deze opstelling leidt er toe dat langzaam maar zeker de pacht verdwijnt. Kennelijk weegt voor de agrariërs tot nu toe het korte-termijn belang aanmerkelijk zwaarder dan het lange-termijn belang.

Het is overigens de vraag of dit voor verpachters allemaal wel zo erg is. Landgoedeigenaren zouden op termijn hun vrijkomende grond in erfpacht kunnen uitgeven en andere eigenaren die hun grond in vrije of verpachte staat verkopen hebben nog vele andere manieren om de opbrengst veilig en renderend te beleggen. Kortom, men is in vele gevallen niet echt veroordeeld tot het tegen zijn zin in blijven verpachten.

#### *Eigendom flexibel gefinancierd*

Het ware misschien verstandig lering te trekken uit de markt van grond in eigendom. Ook die grond moet van vader op zoon worden overgedragen, worden bijgekocht en gefinancierd. In de tijd van de eerste Pachtwet was dat nog heel simpel. Vader was tot de laatste snik eigenaar en financieren deed men via één soort hypotheek: "30 jaar rente vast en ieder jaar ééndertigste aflossen".

En dan moet u eens zien hoe dat nu gaat. Vader, moeder en zoon werken samen en brengen het bedrijf onder in allerlei soorten maatschapsverbanden, in V.O.F.'s of B.V.'s. Financieren doet men met meer dan honderd verschillende soorten hypotheeken en

combinaties van hypotheeken en levensverzekeringen. Alles keurig op maat gesneden. En waarom? Omdat de markt er om vraagt. En gaat dat dan constant mis? Zo te zien niet. Partijen zijn wijs genoeg om samen acceptabele contracten te maken en de sluiten. En waarom zou dat dan bij pacht niet ook kunnen?

*Het allergrootste probleem in de praktijk van alle dag blijft:*

Het verschil in waarde van vrije grond en verpachte grond blijft voorsnog het grootste probleem. Dat verschil was er tot 1960 niet of nauwelijks; in 1970 was het nog een klein verschil en nu is het door verschillende met de Pachtwet en de pacht prijs samenhangende beschermingsconstructies voor de pachters volkomen uit de hand gelopen. Het gat is nu al gauw de helft van de vrije waarde.

Laat me u een voorbeeld geven. Als u vandaag verpachte grond heeft, is die bijvoorbeeld f 20.000,— per hectare waard. Als de pachter besluit om er mee op te houden, dan hebt u morgen vrije grond, dus zonder pachter en die vrije grond is ongeveer f 40.000,— per hectare waard. U kunt nu twee dingen doen, u kunt die vrije grond verkopen, dan ontvangt u f 40.000,— en u kunt ook een nieuwe pachter zoeken. Als u tot dat laatste besluit is uw grond overmorgen weer verpacht en dan weer f 20.000,— per hectare waard. U hebt dus f 20.000,— verlies geleden of cadeau gedaan en dat zullen maar weinigen een goed idee vinden. Zolang voor dit probleem geen oplossing is gevonden, zal stap voor stap de verpachte oppervlakte in Nederland verder dalen. Dat hoeft overigens geen ramp te zijn, zolang er maar andere financieringsinstrumenten voor in de plaats komen. Maar helaas zijn die er tot nu toe nog niet.

### *De soep heet gegeten?*

- Soms lijkt de praktijk een eindeloze woordenstrijd tussen verpachters en pachters. Aan de ene kant een paar bestuursleden van de Bond van Landpachters en Eigen-grondgebruikers en de boeren uit de IJsselmeerpolders die zo goed voor eigen parochie en portemonnaie kunnen preken, aan de andere kant op zijn hoogst een tiental verpachters of hun rentmeesters en dan nog een paar advocaten van links en rechts. Samen maakt dit kleine clubje kemphanen lawaai voor tien.
- Maar de praktijk is ook die tienduizenden pachters en duizenden verpachters die het samen redelijk kunnen vinden en *niet* iedere keer bijna op de vuist gaan. Dat zijn die partijen die samen besluiten dat de pacht toch wel lachwekkend laag is en dat je vrijwillig ook best wat meer mag betalen. Maar ook de tegenhanger waar de eigenaar genoeg neemt met de helft van de maximale pacht of anderszins de pachter uiterst vriendelijk bejegt. Kortom, het is waarschijnlijk niet zover bezijden de waarheid te veronderstellen dat het er in de praktijk van de pacht heel wat gemoedelijker en soms ook realistischer aan toe gaat, dan discussies in vakbladen en kleine zaaltjes wel eens suggereren.

### *Van den Noort*

De praktijk van de Pacht is ook terug te vinden in het gesproken en geschreven woord van Van den Noort. Geen hoogdravende theorie, maar goed onderbouwde artikelen die fabeltjes uit pachters- of verpachtersland op een vriendelijke wijze ontzenuwen.

Ook Van den Noort's bijdrage in de Commissie van advies voor het grond- en pacht prijspeil is in de

praktijk van grote waarde geweest. Onder zijn kundige leiding kwam er toch vaak weer beweging in soms onwrikbaar lijkende standpunten van partijen. "De markt" is hem daarvoor veel dank verschuldigd.

Als hij nu maar niet gaat denken dat hij de Wijsheid in Pacht heeft!

Spijk, 20 maart 1996

## P.C. VAN DEN NOORT; EEN TIJDPERK VAN DE VAKGROEP

door prof.dr.ir. A.J. Oskam namens de vakgroep  
Algemene Agrarische Economie,

Een periode van 36 jaar is geen sinecure. Wie z'n gedachten wil laten gaan over de veranderingen die in deze periode hebben plaatsgevonden kan daar boeken over vol schrijven. Dat is hier niet de bedoeling. Het gaat veel meer om een kenmerkende impressie en dan gezien vanuit de vakgroep Algemene Agrarische Economie.

In 1960 werd Jan Horryng, na de pensionering van Geert Minderhoud - de nestor van de Algemene Landhuishoudkunde - overgehaald om zijn buitengewoon hoogleraarschap om te zetten in een gewoon hoogleraarschap. Weliswaar zat hij daarmee niet meer in het centrum van de 'Haagse besluitvorming', maar het had als groot voordeel, dat hij ook geen Landbouw-Economisch Instituut meer hoefde te leiden. Zo weinig mogelijk personeel was de leidraad die hij hanteerde. Binnen deze filosofie moet Piet van den Noort heel goed gepast hebben. Zelfstandig, onafhankelijk, iemand die sneller kon lezen dan 'Onze Lieve Heer voor mogelijk hield' en sneller kon schrijven dan menigeen kon lezen.

Het is de tijd waarin de hoogleraren nog de colleges verzorgen. De 'assistent' mag aansluitend de kwantitatieve ondersteuning geven. Hij is (in tegenstelling tot de hoogleraren) in staat om een correlatiecoëfficiënt uit te rekenen of een regressie uit te voeren. Kennis die onder andere is opgedaan bij Kuiper (een beroemd wiskundige, die al snel z'n Wageningse stek zou verruilen voor een prestigieus Parijs instituut) en zijn medewerkers. Als geen ander

kan Van den Noort als een kritische geest worden geclassificeerd. Als medewerker presteert hij het om - in een bomvolle zaal met studenten - te komen met de opmerking 'mag ik u een vraag stellen, professor'. Een vraag die Horryng soms deed 'hersenknaarsen'.

In de gistende wereld van eind jaren zestig is Van den Noort dan ook de meest aangewezen figuur om als intermediair te fungeren tussen studenten die anders willen en hoogleraren, die zich verbaasd afvragen waarom studenten hun wijsheid niet meer zomaar respecteren. In de Amerikaanse universitaire wereld heeft hij dan al de anti-Vietnam demonstraties meegemaakt. Zijn verblijf aan Michigan State University in East Lansing valt samen met de periode van zinderende demonstraties in de VS en - wat later - ook in Europa.

Dan komen de zeer produktieve jaren rond 1970, waarin de Wet op het Universitair Bestuur wordt ingevoerd. Piet van den Noort bevindt zich met mensen als Jan Zadoks en Ad van der Wouden in de voorste gelederen om veranderingen tot stand te brengen. Naast lector (zo'n fraai tussenstation in vroeger tijden) is hij ook nog hoogleraar aan de Hogeschool van Hasselt (België). Horryng overlijdt in 1972, Geert Koopstra ruilt de vakgroep in voor het internationale consultancy werk, en we bestaan plotseling uit een vakgroep van 3 mensen: Piet van den Noort, Kitty Hoevenaar (toen nog mevrouw de Groot) en Arie Oskam. Dat duurt een poosje tot Gert van Dijk de gelederen komt versterken.

Piet van den Noort is in staat om in zeer korte tijd nieuwe vakken op te zetten; hij doet dat veelal met

een combinatie van zelf geschreven stukken en artikelen. De stencilmachine draait dapper. Wil je in die tijd een artikel gebruiken dan wordt het nog echt overgetypt op stencil. Anders moeten de onooglijke kopieervellen nog aan de waslijn drogen. Uit die periode komt de wat oneerbiedige kwalificatie dat de secretaresse toch vooral als 'tikhit' fungeerde.

Qua onderwijsfilosofie is Van den Noort te karakteriseren als een pragmaat, met een grote nadruk op het feit dat studenten moeten studeren (en niet leren!). Een docent is voor hem iemand die op een zekere afstand leiding geeft aan het studieproces. Maar gaat het om technieken, dan moeten die gewoon 'geleerd' worden. Zijn opvattingen over practica worden dan niet verloochend. Elke student dient dit soort zaken onder de knie te hebben.

Als geen ander is hij in staat om een kritische analyse te geven: veel van zijn studenten bewaren nog goede herinneringen aan de wijze waarop hij een onderwerp tot z'n essentie kon terugbrengen. Dan pas leken ogenschijnlijk ingewikkelde zaken toch zo eenvoudig. Scripties en werkstukken beoordeelde hij 'van een afstand': de student was immers zelf verantwoordelijk voor wat erin stond. Originaliteit staat hoog aangeschreven. In zijn werkcolleges maken veel studenten voor het eerst kennis met een zeer revolutionaire methode: men dient eerst zelf de vraagstelling te bedenken: dat is even schrikken! Hij geeft ook veel inleidende colleges. Eenmaal op dreef is hij in staat om zeer boeiende verhalen te houden. Als het mogelijk is laat hij het examineren graag aan anderen over.

Ook in het onderzoek is hij als een pragmaat te karakteriseren. Zijn onderwerpkeuze is zeer gevarieerd. De kwantitatieve analyse wordt door hem in de Algemene Landhuishoudkunde binnengehaald. Produktiviteitsanalyse is (in aansluiting op het werk van Horryng) één van zijn favoriete gebieden. In het midden van de jaren zeventig houdt hij zich (nog ruim voor mensen als Günther Schmidt en Michel Petit) bezig met public choice theorie. Van den Noort kan terreinen snel afgrazen. Hij heeft er een broertje dood aan om tot in detail te gaan: het gaat hem om de essentie. Het liefst ziet hij onderwerpen in de vorm van discussie aangekaart en besproken. Hij publiceert snel en veel. Wanneer zo rond 1972 de (toen nog) Landbouwhogeschool zijn publikaties begint te tellen is Piet van den Noort daar ruim in vertegenwoordigd. En dat zal nog jaren zo blijven.

Zijn geheel eigen tijdsindeling, zijn grote mate van originaliteit, zijn hekel aan regeltjes en procedures, zijn wens om onderzoek vanuit de mensen zelf te laten opborrelen en zijn meesterschap in het delegeren: dat alles maakt het plezierig en uitdagend om bij de vakgroep te werken. Maar toch verhoogt het ook zijn isolement: zowel binnen als buiten de vakgroep. Jerrie de Hoogh wordt na zijn benoeming toch vooral het gezicht dat de vakgroep naar buiten toe vertegenwoordigt. Zo langzamerhand - en dan vooral na het emeritaat van Jerrie de Hoogh - hervindt hij zijn rol als 'wijze man' van de vakgroep, die boven de partijen staat en vooral geïnteresseerd is in het vermijden van problemen en in het sluiten van compromissen. Het dagelijkse sturende werk laat hij graag aan anderen over.

In brede zin heeft hij het terrein van de Landbouwwetenschappen gediend: in het Koninklijk Genoot-



schap, bij de oprichting van de Stichting die Wageningse afgestudeerden naar de arbeidsmarkt begeleidt. Vele jaren was hij redactielid van het Landbouwkundig Tijdschrift en ontelbare jonge onderzoekers hebben via het LEB-fonds financiële ruggesteun gekregen bij hun wetenschappelijke activiteiten.

Hij is bovenal een liefhebber van de open discussie. Vele jaren wordt de vakgroepvergadering dan ook voorafgegaan door een discussieurtje. Iedereen kan daar aan bod komen. Een paar onderwerpen hebben hem de laatste tien jaar uitgebreid beziggehouden: grond- en pachtvraagstukken (het onderwerp dat vanmiddag in het minisymposium centraal stond) en de chaostheorie. Toen nog weinigen zich met chaos bezighielden was het al onderwerp van zijn bezigheden. De echte aansluiting met de vakgroep is op dat gebied nooit zo gegroeid, maar één leerstelling uit zijn theorie is altijd zorgvuldig in acht genomen: het is veel gemakkelijker om chaos te vermijden in een situatie van groei dan in een situatie van krimp. Toen Piet van den Noort begon bij de afdeling Landhuishoudkunde was het een groep van drie personen. Nu werken we hier (flexibele werkers, parttimers, jonge onderzoekers en buitenlanders inbegrepen) met rond 20 mensen. De groeifilosofie is dus aardig gehandhaafd. Of dat in de toekomst ook nog kan zal de tijd leren. We nemen afscheid van iemand die zowel de tijd naar meer chaos, als die naar een veel strakkere en gereguleerde studie (of is het 'leren'?) heeft meegemaakt. De vakgroep bedankt hem voor de grote mate van vrijheid en eigen verantwoordelijkheid die we de laatste 25 jaar hebben genoten.

## Eindnoten

- 1) Minderhoud, G. Inleiding tot de landhuishoudkunde, Haarlem, 1954.
- 2) Hardin, G. The Tragedy of the Commons. Science vol. 162, 1968.
- 3) Kuhn, T.S. The Structure of Scientific Revolutions. Chicago, 1962.
- 4) Tinbergen, J. Berekeningen van de sociale waarde van de grond. Maandschrift CBS, 1943.
- 5) Deze discussie kwam op gang door het rapport van de Commissie Hellinga, getiteld: Proeve van nationaal-economische beoordeling van investeringen, toegepast op de inpoldering van oostelijk Flevoland. (Ministerie van Landbouw en Visserij en Voedselvoorziening, Den Haag, 1958).
- 6) Bosma, H. Kosten en effecten van landinrichtingsprojecten in Nederland. Dissertatie Landbouwhogeschool Wageningen, 1986.
- 7) Noort, P.C. van den. Pachtnormen, pachtservituut, de teruggang van de pacht in Nederland. ESB, 1982, p. 1049.
- 8) Clazing, C.A.M. Nieuwe pachtvorm en pacht-normen in: Noort, P.C. van den en M.I. Visser (red.). Theorie en praktijk van taxaties in landelijk gebied, Wageningen, 1995, p. 179.

- <sup>9)</sup> Oskam, A.J. e.a. Het bepalen van doelstellingsfuncties. *Beleid en Maatschappij V*, 1978, p. 248-257.
- <sup>10)</sup> Hoogh, J. de. *Beschouwingen over landbouw-economie en landbouwpolitiek*, bijeengebracht door H.J. Silvis, Wageningen, 1990.
- <sup>11)</sup> Wind, T.T. *Een frisse wind door de Pachtwet*. Landbouwschap, Den Haag, 1990
- <sup>12)</sup> Olson, M. *The Rise and Decline of Nations (Economic Growth, Stagflation and social rigidities)*, York University Press, 1982.
- <sup>13)</sup> Naert, F. *De politieke economie van pressiegroepen*. ESB, 1982, p. 56-61.
- <sup>14)</sup> Pen, J. *Harmonie en Conflict*. Amsterdam, 1962.
- <sup>15)</sup> Noort, P.C. van den. *Complexity and Survival. The Newell Dichotomy*, Eburon, Delft, 1995.
- <sup>16)</sup> Phelps Brown, E.H. & S.V. Hopkins. *Seven centuries of the Prices of Consumables, compared with Builders' Wage-rates*, *Economica*, 1956, p. 302.

(De contractie slaat op de langdurige en omvangrijke daling in de produktiviteit in deze perioden. In studies over de economische geschiedenis kijkt men ten onrechte naar de prijzen en constateert dan een grote "expansie". Dit is echter niets anders dan een lange periode van inflatie, niet van extra grote of nieuwe activiteit of welvaart).