



Verkenning duurzaam grondbeleid Overijssel

Op weg naar duurzame pacht

Raymond A.M. Schrijver, Willem Bruil, Edo Gies, Fransje Langers en Wim Nieuwenhuizen

Verkenning duurzaam grondbeleid Overijssel

Op weg naar duurzame pacht

Raymond A.M. Schrijver¹, Willem Bruij², Edo Gies¹, Fransje Langers¹ en Wim Nieuwenhuizen¹

1 Wageningen Environmental Research

2 Instituut voor Agrarisch Recht

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research in opdracht van en gefinancierd door de provincie Overijssel (projectnummer 52-000-448.17).

Wageningen Environmental Research

Wageningen, augustus 2019

Gereviewd door:

Arjan Koomen, teamleider (Wageningen Environmental Research)

Akkoord voor publicatie:

Arjan Koomen, teamleider van Regionale Ontwikkeling en Ruimtegebrek

Rapport 2960

ISSN 1566-7197

Schrijver, R.A.M., Willem Bruil, Edo Gies, Fransje Langers en Wim Nieuwenhuizen, 2019. *Verkenning duurzaam grondbeleid Overijssel; Op weg naar duurzame pacht*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2960. 56 blz.; 2 fig.; 7 tab.; 10 ref.

Deze rapportage is de weerslag van een verkenning waarin enkele aspecten met betrekking tot de pacht van gronden in Overijssel zijn onderzocht. Er is een inventarisatie gemaakt van een aantal bestaande praktijken van duurzame gronduitgifte in Nederland. Welke varianten voor gronduitgifte en pachtvoorwaarden worden hier gebruikt? Op welke manier kunnen mogelijke selectie- en gunningscriteria en pachtvoorwaarden voor een duurzame gronduitgifte in Overijssel worden uitgewerkt en wat zijn de voor- en nadelen? Ten slotte is ook een inventarisatie gemaakt van de eisen, wensen en het draagvlak voor verduurzaming van de pacht bij de partners van 'Samen Werkt Beter'. Op basis hiervan is het advies opgesteld om enkele scenario's uit te werken om in onderlinge samenwerking tussen betrokken organisaties verduurzaming van pacht regiospecifiek verder vorm te geven.

Trefwoorden: Pacht, grondbeleid, verduurzamen, Overijssel

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/498933> of op www.wur.nl/environmental-research (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2019 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.



Wageningen Environmental Research werkt sinds 2003 met een ISO 9001 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem. In 2006 heeft Wageningen Environmental Research een milieuzorgsysteem geïmplementeerd, gecertificeerd volgens de norm ISO 14001. Wageningen Environmental Research geeft via ISO 26000 invulling aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Wageningen Environmental Research Rapport 2960 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Raymond Schrijver

Inhoud

	Verantwoording	5
	Woord vooraf	7
	Samenvatting	9
1	Inleiding	13
	1.1 Achtergrond en aanleiding	13
	1.2 Doel verkenning	13
	1.3 Werkwijze	14
	1.4 Leeswijzer	14
2	Ontwikkelingen pacht in Overijssel	15
	2.1 Pacht in Overijssel	15
	2.2 Trends en ontwikkelingen	16
	2.3 Gronduitgifte partners in ‘Samen Werkt Beter’	18
3	Aspecten van gronduitgifte	23
	3.1 Duurzaamheid bij gronduitgifte	23
	3.2 Selectie, bedingen, controle bij pacht	24
	3.3 Ervaringen van landelijke voorlopers	25
	3.4 Aandachtspunten	30
	3.5 Voor- en nadelen van selectie- en gunningscriteria	33
4	Wat wil Overijssel?	35
	4.1 Uitdagingen in Overijssel	35
	4.2 Duurzaamheid gronduitgifte	35
	4.3 Selectie gronduitgifte	36
	4.4 Contracten en bedingen	38
	4.5 Uitvoering en handhaving	39
5	Synthese	40
	5.1 Naar een handelingsperspectief	40
	5.2 Overwegingen en aanbevelingen	41
	Literatuur	43
	Bijlage 1 Beschrijving van typen certificaten	44
	Bijlage 2 Vormen van pacht in Nederland	46
	Bijlage 3 Landelijke ontwikkelingen pacht	48

Verantwoording

Rapport: 2960

Projectnummer: 5200044817

Wageningen Environmental Research (WENR) hecht grote waarde aan de kwaliteit van onze eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard onderdeel uit van ons kwaliteitsbeleid.

Akkoord Referent die het heeft beoordeeld,

functie: Teamleider

naam: Arjan Koomen

datum: 18-07-2019

Akkoord teamleider voor de inhoud,

naam: Arjan Koomen

datum: 18-07-2019

Woord vooraf

Voor u ligt het rapport dat is voortgekomen uit het project 'Verkenning duurzaam grondbeleid Overijssel; naar een duurzame pacht'. In dit verkennende project heeft Wageningen Environmental Research (WENR), samen met de partners die zijn betrokken bij 'Samen Werkt Beter' en in opdracht van Innovatie lab Natuurrijk Ondernemen, onderzoek gedaan naar hoe de pacht in Overijssel duurzamer kan worden gemaakt, waarbij de eisen en wensen van verschillende groepen die hierbij zijn betrokken in beeld zijn gebracht.

Gedurende dit project heeft een begeleidingsgroep meegedacht tijdens de uitvoering en input geleverd voor de rapportage:

- F. Geschiere (provincie Overijssel)
- R.J. Fontein (provincie Overijssel)
- E. Kunen (Staatsbosbeheer)
- R. Pleune (Natuur en Milieu Overijssel)

Veel dank aan de begeleidingsgroep voor het meedenken en de suggesties tijdens het onderzoek en bij de rapportage. Hopelijk vormt de uitvoering van dit project en deze rapportage een waardevolle bijdrage aan de verduurzaming van de pacht in Overijssel.

Samenvatting

In Overijssel heeft de provincie Overijssel samen met haar partners uit het Akkoord 'Samen Werkt Beter' (SWB) een duurzaamheidstransitie in gang gezet op het gebied van klimaat, circulaire economie, landbouw en energie. Meerdere SWB-partners zijn (vertegenwoordigers van) grondeigenaren en/of pachters en zien het belang van duurzaam grondbeleid voor deze transitieopgaven. Sommige hebben daarin al stappen gezet, andere denken er over na. Om de transitie verder te stimuleren, willen partijen gezamenlijk verkennen – met inachtneming van de verschillende achtergronden en doelstellingen – hoe gronduitgiftebeleid kan worden verduurzaamd. Verduurzaming van het gronduitgiftebeleid kan in principe bestaan uit pacht, erfpacht of verkoop van gronden. Het idee hierachter is dat partijen met een grotere grondportefeuille en daaraan gekoppelde eisen voor duurzaamheid meer daadkracht kunnen creëren in het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Er bestaan veel verschillende mogelijkheden of varianten voor een duurzame gronduitgifte en in de praktijk zijn op diverse plaatsen in Nederland al ervaringen opgedaan.

Deze verkenning gaat vooral in op de rol van pacht bij verduurzaming. De volgende aspecten zijn onderzocht met documentenanalyse, interviews en een workshop:

- Inventarisatie van een aantal bestaande praktijken van duurzame gronduitgifte in Nederland. Welke varianten voor gronduitgifte en pachtvoorwaarden worden hier gebruikt?
- Op welke manier kunnen mogelijke selectie- en gunningscriteria en pachtvoorwaarden voor een duurzame gronduitgifte in Overijssel worden uitgewerkt en wat zijn de voor- en nadelen?
- Inventarisatie van de mening en draagvlak van de partners in SWB.

Teruglopend areaal reguliere pacht, meer grijze pacht

In Overijssel maken ruim 5.000 agrarische bedrijven gebruik van pacht. In totaal gaat het om ruim 73.000 ha pacht. Dit betreft 63% van het aantal bedrijven en is daarmee van vergelijkbare orde als het landelijke aandeel bedrijven dat gronden pacht. Wel zijn er in Overijssel relatief meer bedrijven met een kleiner aandeel pacht en relatief minder bedrijven die voor meer dan de helft van het grondgebruik van pacht afhankelijk zijn.

In de melkveehouderij en de overige graasdierhouderij komen de meeste bedrijven voor die pachten. In deze sectoren is de behoefte aan grond voor uitbreiding van de productie ook hoog. De grondprijs is in de afgelopen decennia – mede hierdoor – veel sterker gestegen dan de inflatie. Twee belangrijke pachtvormen in Overijssel zijn reguliere pacht, waarbij de pachters een bescherming genieten – onder andere wat betreft de termijn en de maximaal toelaatbare pachtsom – en de geliberaliseerde pacht van zes jaar of korter, waarbij de prijs vrij onderhandelbaar is. Overheden maken relatief vaak gebruik van deze vorm. Er bestaat ook een geliberaliseerde pacht voor langer dan zes jaar, maar die wordt op dit moment relatief weinig gebruikt. De pachtvorm die in Overijssel het meest wordt gebruikt, is evenwel een informele, niet geregistreerde vorm (grijze of zwarte pacht). Hierbij sluiten de partijen onderling op basis van goed vertrouwen een (mondellinge) overeenkomst en melden deze niet bij de Grondkamer aan.

Het huidige pachtstelsel staat vanuit meerdere invalshoeken onder druk. De reguliere pachtvorm is voor verpachters nu zo onaantrekkelijk door de vergaande pachtersbescherming, dat deze nauwelijks nog voor nieuwe pachtcontracten wordt gebruikt. Aan de andere kant biedt de geliberaliseerde pacht van zes jaar of korter pachters weinig zekerheid, waardoor er druk ontstaat om de grond maximaal te benutten. Het gevaar bestaat dan dat de grond snel wordt uitgeput. De huidige pachtregelgeving maakt het er niet makkelijker op om aan de wensen voor een duurzaam grondgebruik te voldoen.

De partners met pachtgrond in SWB gebruiken de pacht overwegend voor twee vormen van beheer:

1. De grond is structureel in eigendom voor specifieke doeleinden van de organisatie, bijvoorbeeld op het vlak van natuur- of waterbeheer. Omwille van efficiënt beheer wordt de samenwerking gezocht met pachters die hiervoor de benodigde middelen hebben. Deze vorm van beheer treffen we vooral aan bij terreinbeherende organisaties, zoals Staatsbosbeheer, natuurmonumenten en het landschap Overijssel.
2. De grond is tijdelijk in eigendom in afwachting van overdracht naar een andere eigenaar en een andere bestemming (bijvoorbeeld woningbouw) of bedoeld als ruilgrond bij dergelijke processen, waarbij deze dus eveneens tijdelijk in eigendom is, maar waar de bestemming niet wijzigt. De provincie, gemeenten en waterschappen hebben vooral veel van deze tijdelijke gronden.

Ervaringen in andere provincies

Tegen deze achtergrond willen de partners in SWB de mogelijkheden van verduurzaming van de pachtuitgifte verkennen en daarbij gebruikmaken van ervaringen die hiermee elders in Nederland al zijn opgedaan. De ervaringen zijn onderverdeeld in vier categorieën van duurzame gronduitgifte:

1. *Via selectie van de pachter (op perceelniveau)*
In deze categorie vallen veel van de bestaande selectiemechanismen (ook in Overijssel). Veruit het belangrijkste is een selectiemechanisme waarbij de afstand tussen de bedrijfslocatie en het perceel een rol speelt. In Noord-Holland is dit bijvoorbeeld vertaald naar voorrang bij de kortste afstand tot het perceel.
2. *Via selectie van de pachter (op bedrijfsniveau)*
Een belangrijke innovatie waarmee het meest verregaand is geëxperimenteerd in Noord-Brabant betreft de selectie van pachters op basis van duurzaamheidscertificaten die het bedrijf kan overleggen. Duurzaamheidscertificaten worden vrijwel altijd uitgegeven voor prestaties op bedrijfsniveau. Landelijk bekende certificaten voor brede bedrijfsprestaties zijn onder andere SKAL voor biologische bedrijven en 'On the way to planet proof' van SMK (Stichting Milieukeur). Een meer thematisch ingestoken certificaat betreft bijvoorbeeld het Beter Leven-keurmerk voor dierenwelzijn. In Noord-Brabant tellen de certificaten via een wegingscore mee voor de biedprijs van de pachter. In Noord-Holland geeft het hebben van een of meerdere certificaten een mogelijk voordeel bij het selectieproces. Bij ASR Nederland N.V. (a.s.r.) spelen bestaande persoonlijke vertrouwensrelaties een rol bij de pachtuitgifte.
3. *Via contractuele bedingen/beloningen (op perceelniveau)*
Bouwplanvoorschriften, beperkingen in het gebruik of andere aanvullende voorwaarden kunnen in het geliberaliseerde pachtcontract worden opgenomen, al dan niet gekoppeld aan een pachtkorting of andere vorm van beloning. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) heeft, ter voorkoming van uitputting van de grond, bouwplanvoorschriften doorgevoerd en zowel het RVB als a.s.r. heeft een bodempaspoort/-label in ontwikkeling waarbij het belangrijkste doel is de bodemkwaliteit of -vruchtbaarheid in stand te houden. Men zoekt nog naar een goede modus voor het beloningssysteem.
4. *Via contractuele bedingen/beloningen (op bedrijfsniveau)*
De experimenten van het RVB en a.s.r. bevatten elementen die zijn te beschouwen als bedingen die de hele bedrijfsvoering raken, zoals het toepassen van rustgewassen en rotatie.

Dit raamwerk van alternatieve uitgiftemogelijkheden biedt voldoende aanknopingspunten om tegemoet te komen aan specifieke wensen van de partners in SWB, zoals:

- Regionaal maatwerk gericht op doelstellingen per gebied;
- Langere contractduur;
- Samenwerken waar dat kan;
- Vertrouwen als uitgangspunt;
- Niet het onderste uit de kan willen hebben;
- Bereikbaar voor iedereen;
- Handhaven bestaande structuren waar mogelijk.

Handelingsperspectieven voor Overijssel

Op basis van de bevindingen in dit rapport is het advies aan de provincie Overijssel om voor specifieke gebieden (regio's) na te gaan welke benaderingen of instrumenten voor gronduitgifte het best passen. Het proces om tot verduurzaming te komen, zou de volgende stappen kunnen omvatten:

1. Maak keuzes voor uit te werken scenario's en check wat wel en niet kan en onderzoek de samenhang met de rol van pacht in het landbouwsysteem (naast duurzaamheid gaat het bijvoorbeeld ook om economisch perspectief).
2. Bespreek deze scenario's met de verpachters/partners en bekijk welke verder uitgewerkt worden naar implementatie. Geef per scenario voor verdere implementatie in een pilotproject invulling aan passende certificaten voor selectie van pachters en aan aanvullende voorwaarden in het contract.
3. Organiseer een bijeenkomst met de pachters over de scenario's en uitwerking.
4. Voer de pilots uit en monitor elke twee jaar wat het oplevert. Gebruik deze resultaten als input om van te leren en zaken te verbeteren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De landbouw staat voor grote uitdagingen. Bedrijven in de agrifoodsector zijn actief in een dichtbevolkte, veeleisende en kritische omgeving en hebben te maken met ontwikkelingen in snel veranderende markten. Maatschappelijke vraagstukken als biodiversiteit, bodemvruchtbaarheid, klimaatverandering en gezondheid van mens en dier zijn van grote invloed op de agrarische bedrijfsvoering. Dit betekent dat het voortbestaan van landbouwbedrijven steeds meer afhankelijk wordt van het succesvol integreren van de maatschappelijke opgaven. De beschikbaarheid van grond voor landbouw en de wijze waarop de grond gebruikt wordt, speelt hierin een belangrijke rol.

In Overijssel heeft de provincie Overijssel samen met haar partners uit het Akkoord 'Samen Werkt Beter' (SWB) een duurzaamheidstransitie in gang gezet op het gebied van klimaat, circulaire economie, landbouw en energie. Meerdere SWB-partners zijn vertegenwoordigers van grondeigenaren en/of pachters en zien het belang van duurzaam grondbeleid voor deze transitieopgaven. Sommige hebben daarin al stappen gezet, andere denken er over na. Om de transitie verder te stimuleren, streven ze ernaar hun krachten te bundelen en – met inachtneming van de verschillende achtergronden en doelstellingen – naar een gezamenlijk gedragen groeimodel voor verduurzaming van het gronduitgiftebeleid te komen. Dat kan in principe bestaan uit pacht, erfpacht of verkoop van gronden. Het idee hierachter is dat zij met een grotere grondportefeuille en daaraan gekoppelde eisen voor duurzaamheid meer daadkracht kunnen creëren in het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Er bestaan veel verschillende mogelijkheden of varianten voor een duurzame gronduitgifte en in de praktijk zijn op diverse plaatsen in Nederland al ervaringen opgedaan.

Duurzame gronduitgifte kan vanuit twee invalshoeken worden benaderd: 1) die van grondeigenaar die de grond ter beschikking stelt en 2) die van de gebruiker die de grond in bezit neemt en het dagelijkse beheer erover uitvoert. Beiden hebben eigen gezichtspunten en doelstellingen ten aanzien van het duurzaam gebruik van grond. Verschillende partijen in het Innovatielab Natuurrijk Ondernemen¹ benaderen beide invalshoeken, waarin veel van de partners van 'Samen Werkt Beter' ambtelijk zijn vertegenwoordigd. Het spreekt voor zich dat in een vrijwillige overeenkomst tussen beide partijen de doelstellingen van beide kanten onderhandelbaar moeten zijn om uiteindelijk met elkaar te verenigen.

Het Innovatielab Natuurrijk Ondernemen heeft Wageningen Environmental Research gevraagd een verkenning uit te voeren naar verduurzaming van het grondbeleid in Overijssel. Verduurzaming van grondgebruik kan bijvoorbeeld worden gerelateerd aan energie en circulaire economie; in deze verkenning ligt de focus op landbouwkundig gebruik. Dit vormt de basis voor een advies voor de overheden en andere verpachtende partijen waarin verschillende opties om verduurzaming van landbouwkundig grondgebruik te realiseren zijn afgewogen.

1.2 Doel verkenning

Het doel van de verkenning duurzaam grondbeleid is het in kaart brengen van de mogelijkheden en voor- en nadelen én de mening en het draagvlak voor vormen van duurzame gronduitgifte, die de partners in het Innovatielab Natuurrijk Ondernemen kunnen gebruiken voor een verdere uitwerking en

¹ Een actief en betrokken netwerkgroep die samenwerkt om de ambities van natuurrijk ondernemen tot uitvoering te brengen. In de netwerkgroep doen de volgende partijen mee: Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Landschap Overijssel, Natuur en Milieu Overijssel, Overijssels Particulier Grondbezit, LTO Noord-Overijssel, Waterschap Vechtstromen, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Waterschap Rijn en IJssel, VNO-NCW-Midden, Collectieven Agrarisch Natuurbeheer Overijssel, Recron, VNG-Overijssel en Provincie Overijssel.

onderbouwing van de verduurzaming van hun gronduitgifte. De resultaten vormen input voor het beleid van de diverse betrokken organisaties.

De volgende aspecten worden onderzocht:

- Inventarisatie van een aantal bestaande praktijken van duurzame gronduitgifte in Nederland. Welke varianten voor gronduitgifte en pachtvoorwaarden worden hier gebruikt?
- Op welke manier kunnen mogelijke selectie- en gunningscriteria en pachtvoorwaarden voor een duurzame gronduitgifte in Overijssel worden uitgewerkt en wat zijn de voor- en nadelen?
- Inventarisatie van de mening en het draagvlak van de partners in SWB.

1.3 Werkwijze

Voor de uitwerking van de onderzoeksvragen zijn de volgende stappen gezet:

- Met interviews en documentenanalyse zijn bestaande praktijken van duurzame gronduitgifte in Nederland in kaart gebracht. Daarbij is in beeld gebracht welke duurzaamheidscriteria voor selectie en uitgifte van gronden gebruikt worden.
- Analyse van de huidige pachtvormen binnen de provincie Overijssel, de aard en omvang van pacht van de verpachtende organisaties (waaronder enkele SWB-partners) en actuele ontwikkelingen in de landbouw en pacht.
- De verpachtende partners in SWB zijn geïnterviewd en bevraagd op de gewenste doelen waar een duurzame gronduitgifte aan kan bijdragen en is er contextuele informatie verzameld. In een workshop met ambtelijke vertegenwoordigers van SWB zijn deze bevindingen besproken en bediscussieerd.
- In deze rapportage worden de onderzoeksvragen, op basis van de opgehaalde informatie, beantwoord en wordt een beschouwing op de bevindingen in samenhang gepresenteerd. Het geeft inzicht in de mogelijkheden voor duurzame gronduitgifte aan overheden en andere verpachtende partijen in Overijssel, inclusief voor- en nadelen en zicht op draagvlak.

1.4 Leeswijzer

Deze inleiding wordt gevolgd door 4 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 beschrijven we de pacht in Overijssel aan de hand van cijfers over arealen, trends en ontwikkelingen die van belang zijn voor gronduitgifte. Hoofdstuk 3 gaat in op enkele relevante aspecten van gronduitgifte, ervaringen van landelijke voorlopers en sluit af met aandachtspunten en voor- en nadelen van die ervaringen. De wensen van diverse organisaties (waaronder organisaties aangesloten bij 'Samen Werkt Beter') in Overijssel staan beschreven in hoofdstuk 4 aan de hand van het begrip duurzaamheid, de selectie voor gronduitgifte, werking van contracten en bedingen en ten slotte omgaan met controle en handhaving. In de synthese wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op het toekomstige perspectief voor gronduitgifte in Overijssel.

2 Ontwikkelingen pacht in Overijssel

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van de pacht in Overijssel. Er wordt ingegaan op het belang van pacht voor de landbouw en op welke manier de verschillende organisaties (inclusief enkele partners uit Samen Werkt Beter) met pachtgronden omgaan. Pacht kan via diverse vormen van overeenkomsten worden vormgegeven, zoals reguliere pacht, geliberaliseerde pacht of niet geregistreeerde pacht. Twee belangrijke vormen in Overijssel zijn *reguliere* pacht, waarbij de pachters een bescherming genieten – onder andere wat betreft de termijn van minimaal zes jaar en de maximaal toelaatbare pachtsom – en de *geliberaliseerde* pacht van zes jaar of korter, waarbij de prijs vrij onderhandelbaar is. In Bijlage 2 staan de verschillende pachtvormen kort beschreven.

2.1 Pacht in Overijssel

Teruglopend areaal reguliere pacht, meer grijze pacht

In Overijssel maken ruim 5.000 agrarische bedrijven gebruik van pacht. Dit betreft 63% van het totaal aantal bedrijven en is daarmee vergelijkbaar met het landelijke beeld (Tabel 2.1). Wel zijn er in Overijssel ten opzichte van het gemiddelde in Nederland relatief meer bedrijven met een kleiner aandeel pachtgronden en minder bedrijven die voor meer dan de helft van het grondgebruik van pacht afhankelijk zijn. In de melkveehouderij en de overige graasdierhouderij komen de meeste bedrijven voor die grond pachten.

Tabel 2.2 laat zien dat de melkveehouderij de grootste pachter is in Overijssel. Zij pachten 62% van het totale pachtareaal in Overijssel. Grijze en reguliere pacht (zie uitleg pachtvormen in Bijlage 2) zijn in Overijssel de dominante pachtvormen. In vergelijking met het Nederlandse gemiddelde is de grijze pacht relatief groot.

In de afgelopen jaren hebben er flinke verschuivingen binnen de pachtvormen plaatsgevonden (zie Tabel 2.3). De niet geregistreeerde (grijze) pacht is tussen 2005 en 2015 sterk toegenomen, terwijl de reguliere pacht is gedaald. De geliberaliseerde pacht bestond in 2005 nog niet.

Ter vergelijking staan in Bijlage 3 staan de ontwikkelingen voor Nederland als geheel weergegeven.

Tabel 2.1 Aantal bedrijven in Overijssel naar aandeel pacht en bedrijfstype in 2015.

Bedrijfstype	Aandeel pacht					Totaal met pacht	
	Geen pacht	<25%	25-50%	50-75%	>75%	Abs.	Rel.
Akkerbouw	625	124	90	66	228	508	10%
Tuinbouw	124	15	20	18	42	95	2%
Blijvende teelt	15	2	0	2	4	8	0%
Melkveehouderij	333	1.132	828	324	361	2.645	50%
Overig graasdieren	1.370	439	359	257	473	1528	29%
Hokdieren	439	99	103	64	72	338	6%
Gemengd	183	82	59	29	35	205	4%
<i>Totaal Overijssel (abs.)</i>	<i>3.089</i>	<i>1.893</i>	<i>1.459</i>	<i>760</i>	<i>1.215</i>	<i>5327</i>	<i>100%</i>
<i>Totaal Overijssel (rel.)</i>	<i>37%</i>	<i>22%</i>	<i>17%</i>	<i>9%</i>	<i>14%</i>	<i>100%</i>	
<i>Totaal Nederland (rel.)</i>	<i>38%</i>	<i>17%</i>	<i>16%</i>	<i>11%</i>	<i>18%</i>	<i>100%</i>	

Bron: CBS Landbouwtelling / WENR GIAB-bewerking.

Tabel 2.2 Verdeling van cultuurgrond in Overijssel 2015 over eigendom en diverse pachtvormen naar bedrijfstype (in ha*1000).

Bedrijfstype	Eigendom	Erfpacht	Reguliere pacht	Geliberaleerde pacht	Grijze pacht	Overige pacht ¹⁾	Totaal pacht	
							Abs.	Rel.
Akkerbouw	10,7	0,2	1,7	0,6	3,8	0,8	7,1	10%
Tuinbouw	1,1	0	0,3	0,2	1,5	0,2	2,2	3%
Blijvende teelt	0,1	0	0	0	0	0	0	0%
Melkveehouderij	83,8	1,6	17,2	5,4	14,1	6,6	45,1	62%
Overig graasdieren	20,3	0,2	3,9	1,6	4,2	2,1	12,1	17%
Hokdieren	6,0	0	0,5	0,1	1,4	0,6	2,7	4%
Gemengd	4,8	0,1	0,9	0,3	1,8	0,8	3,9	5%
Totaal	125,7	2,1	24,6	8,4	26,9	11,1	73,1	100%
Totaal pacht Overijssel (rel.)		3%	34%	11%	37%	15%	100%	
Totaal pacht Nederland (rel.)		6%	34%	13%	30%	18%	100%	

Bron: CBS Landbouwtelling / WENR GIAB-bewerking.

1) Categorie overige pacht is o.a. teelpacht, eenmalige pacht, natuurlandpacht en pacht van los land van minder dan 1 ha. Zie Bijlage 2 voor meer uitleg over de diverse vormen van pacht.

Tabel 2.3 Verdeling van cultuurgrond in Overijssel in 2005 en 2015 over eigendom en diverse pachtvormen (in ha*1000).

Peiljaar	Eigendom	Erfpacht	Reguliere pacht	Geliberaleerde pacht	Grijze pacht	Overige pacht ¹⁾	Totaal pacht
							Abs.
2005	133,2	1,6	33,7	-	10,4	30,1	75,8
2015	125,7	2,1	24,6	8,4	26,9	11,1	73,1

1) Categorie overige pacht is o.a. teelpacht, eenmalige pacht, natuurlandpacht en pacht van los land van minder dan 1 ha.

In totaal is het areaal pacht in de provincie Overijssel tussen 2005 en 2015 met 2.700 hectare afgenomen tot een totaal van 73.100 ha. De pachtvorm die in Overijssel het meest voorkomt, is een informele, niet geregistreerde vorm (grijze of zwarte pacht). Hierbij sluiten de partijen onderling op basis van vertrouwen een (mondelijke) overeenkomst en melden deze niet bij de Grondkamer aan. Ze besparen daarmee de kosten voor het registratieproces.

2.2 Trends en ontwikkelingen

Ten aanzien van pacht is een aantal ontwikkelingen van belang.

Pachtregelgeving

Er is de afgelopen jaren discussie ontstaan over de huidige pachtregelingen. In 2014 is de pachtregelgeving geëvalueerd. In het evaluatierapport werd een regeling voorgesteld met zo veel mogelijk autonomie van partijen, met alleen de noodzakelijkste bindende bepalingen.² Het rapport kon de standpunten en wensen van de betrokken belangenorganisaties niet verenigen, maar was wel aanleiding voor het Spelderholt-overleg, dat uitmondde in een akkoord.³ Het Eindakkoord van Spelderholt is geen volledig akkoord, aangezien de BLHB (de organisatie van pachters) er niet mee

² Bruil, 2014.

³ Valk et al., 2016.

heeft ingestemd. Dit akkoord omvat een ingewikkeld juridisch bouwwerk, met verschillende pachtvormen:

- Reguliere pacht, conform de huidige regeling, maar zonder prijsmechanisme, wel een correctieve rechterlijke toetsing van extreme pachtprizen;
- Teelpacht, conform de huidige regeling;
- Loopbaanpacht, minimaal 25 jaar, ten minste tot de pensioengerechtigde leeftijd van de pachter;
- Flexibele pacht (conform de huidige geliberaliseerde pacht) zonder prijsmechanisme, ook voor gebouwen, met een correctieve toetsing direct na het aangaan van de overeenkomst;
- Pacht door openbare lichamen.

De minister van LNV zal nu moeten bepalen wat er gaat gebeuren. Dat is ook aangekondigd, echter is de situatie zo dat de wetgeving op dit moment niet tegemoetkomt aan de wensen van de gebruikers. In de praktijk wordt hier veelvuldig omheen gewerkt – veel pachters en verpachters maken afspraken buiten de pachtovereenkomst om. De pachtregelgeving sluit op dit moment onvoldoende aan bij de wensen voor duurzaam grondgebruik.

Hoge gronddruk in de landbouw

Voor boeren is grond in verreweg de meeste gevallen het belangrijkste productiemiddel; de meeste landbouwbedrijven in Nederland hebben belang bij grond voor hun inkomen. Dat geldt in het bijzonder voor grondgebonden sectoren, zoals akkerbouw en graasdierhouderij, waartoe ook de in Nederland en Overijssel belangrijkste tak melkveehouderij wordt gerekend. De markt voor landbouwgrond is echter complex. De grond is schaars en de prijzen zijn hoog. Factoren die van invloed zijn op de vraag, zijn de winst in de productie, de rentestand, wet- en regelgeving, inkomenstoelagen per hectare, de noodzaak voor bedrijfsvergroting en de vraag vanuit andere functies, zoals woningbouw, natuur en zonneweides. Dit komt onder meer tot uiting in de grondprijs. Tussen 1996 en 2012 bedroeg de gemiddelde inflatie in Nederland 1,6% per jaar.⁴ In diezelfde periode steeg de gemiddelde koopprijs van landbouwgrond (los bouwland en grasland) met bijna 15% per jaar⁵, een veel grotere stijging dan de inflatie, en dat was ook na 2012 het geval. In het kielzog van de koopprijs van landbouwgrond steeg ook de gemiddelde pachtprijs van landbouwgrond flink. In het eerste decennium van de eeuw met 14% per jaar,⁶ bijna evenveel als bij de koopprijs. Dat is prettig voor verkopers en verpachters, maar het zet de inkomens van landbouwers onder druk en dit kan tot schaalvergroting en/of intensivering leiden.

De Nederlandse grondmarkt is al decennialang een 'aanbod-gelimiteerde' markt, die bovendien erg lokaal en gefragmenteerd is. Aanbod van grond wordt vooral bepaald door de bedrijven die krimpen en stoppen. Jaarlijks stopt in Nederland ongeveer 2-3% van de bedrijven. Over het afgelopen decennium ging dat bij benadering om 20 ha per gestaakt bedrijf. Het zijn voornamelijk kleinere bedrijven die krimpen of stoppen, met uitzondering van een brede categorie 'hobbyboeren' of nevenbedrijven. De ruimtelijke spreiding van stoppers is niet overal gelijkmatig.

Daar komt bij dat voor de roep om verduurzaming van de landbouw ook grond nodig is. Duurzamere concepten zijn vaak minder intensief en leveren (aanvankelijk) lagere beloningen voor de grond of er is sprake van een omschakelingsperiode, zoals naar biologisch. Grondgebonden boeren kunnen om markttechnische redenen niet zomaar afzien van de hoge omzet die door een hogere hectareproductie wordt gegenereerd. Ook de noodzaak bij veel bedrijven om mest af te zetten en zo te werken aan kringlooplandbouw vraagt om extra grond. De hoge grondprijzen werken een transitie in de landbouw tegen, tenzij grondeigenaren belang hebben bij de transitie, bijvoorbeeld vanwege een ander doel dan alleen rendement op korte termijn.

Rol van grond in wet- en regelgeving

In veel wet- en regelgeving speelt het begrip 'grond' dat door de landbouw gebruikt wordt een belangrijke rol, die ook nog eens verschillend kan zijn. In ruimtelijke-ordeningsbesluiten van gemeenten en provincies wordt tegenwoordig meestal onderscheid gemaakt tussen 'grondgebonden

⁴ CBS Statline: Consumentenprijzen; prijsindex 2015=100 (alle bestedingen)
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83131ned/table?fromstatweb>

⁵ Farjon et al, 2014.

⁶ Wageningen Economic Research Agrimatie: <https://www.agrimatie.nl/bininternet.aspx> (selecteer pacht).

bedrijven' en 'niet-grondgebonden' (intensieve) landbouwbedrijven. Deze twee categorieën worden vervolgens verschillend behandeld. Wat onder 'grondgebonden' wordt verstaan, verschilt van besluit tot besluit. Soms wordt gerefereerd aan de voorziening in eigen voer, soms gaat het om de mogelijkheid om mest op eigen grond uit te rijden.

Ook in de Meststoffenwet speelt het begrip grond een belangrijke rol. De 'tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond' telt mee voor de hoeveelheid meststoffen die op de grond van dat bedrijf kunnen worden gebracht, aan de hand van de vastgestelde gebruiksnormen. De afzet van mest op eigen bedrijf wordt beoordeeld op bedrijfsniveau (dus niet per perceel), maar er kan wel een discussie ontstaan op het moment dat in een pachtovereenkomst wordt bedongen dat de grond niet bemest mag worden.⁷ In dat geval kan het oordeel luiden dat de pachter geen beschikkingsbevoegdheid heeft over de grond, waardoor deze grond in het kader van de Meststoffenwet niet tot het bedrijf kan worden gerekend. Zo'n discussie kan ook ontstaan als de grond niet kan worden aangemerkt als subsidiabele grond in het GLB, omdat de agrariër niet het 'beheer' heeft. De discussie gaat hier dan ook over in hoeverre het gepachte perceel wel of niet bij het bedrijf van de agrariër behoort.

Het is dus van belang dat men zich bij de uitgifte van grond realiseert dat er – afhankelijk van de in een overeenkomst opgenomen bedingen – gevolgen kunnen zijn voor de grondgebruiker in het licht van genoemde regelgeving. Als de grond niet meetelt voor de Meststoffenwet en/of het GLB, kan de animo om die grond in gebruik te nemen sterk afnemen dan wel daarvoor ook te betalen.

2.3 Gronduitgifte partners in 'Samen Werkt Beter'

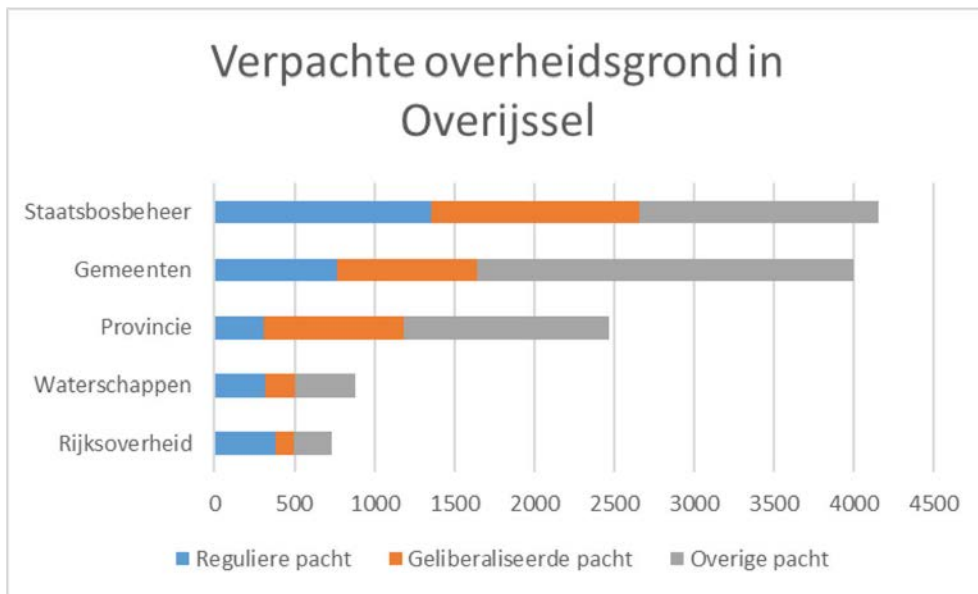
De partners van 'Samen Werkt Beter' zorgen gezamenlijk voor de ontwikkeling en uitvoering van de toekomstbestendige koers voor de samenhangende complexe opgave voor economie en ecologie. Verscheidene partners zijn eigenaar van gronden die ze verpachten, andere verpachten niet zelf grond, maar spannen zich wel ieder op hun eigen manier in voor de duurzaamheidstransitie in de landbouw. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor partners die de belangen van de pachters vertegenwoordigen. Zoals reeds vermeld, lopen de belangen van verpachters en pachters niet altijd parallel en zal over de precieze inhoud van de duurzaamheidstransitie worden onderhandeld.

Voor partners met pachtgrond gelden op hoofdlijnen twee vormen van beheer:

1. De grond is structureel in eigendom voor specifieke doeleinden van de organisatie, bijvoorbeeld op het vlak van natuur- of waterbeheer. Omwille van efficiënt beheer wordt de samenwerking gezocht met pachters die hiervoor de benodigde middelen hebben. Deze vorm van beheer treffen we vooral aan bij terreinbeherende organisaties, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Landschap Overijssel.
2. De grond is tijdelijk in eigendom, in afwachting van overdracht naar een andere eigenaar en een andere bestemming (bijvoorbeeld woningbouw), of bedoeld als ruilgrond bij dergelijke processen, waarbij deze dus eveneens tijdelijk in eigendom is, maar waar de bestemming niet wijzigt. De provincie, gemeenten en waterschappen hebben vooral veel van deze tijdelijke gronden.

Bij het gebruik van tijdelijke grond is de variabele tijd een onzeker factor en dit kan invloed hebben op de keuze van de pachtvorm, het selectieproces, de voorwaarden en controle op het beheer. Figuur 2.1 laat zien dat provincie en gemeenten de reguliere pachtvorm minder vaak gebruiken en de overige pachtvormen juist meer dan Staatsbosbeheer. Hierin speelt mee dat Staatsbosbeheer relatief weinig tijdelijke gronden heeft. Veel gronden zijn ingericht voor (permanent) beheer, passend bij de ecologische doelstellingen van Staatsbosbeheer voor de betreffende gronden.

⁷ Zie bijvoorbeeld CBB 11-12-2017, ECLI:NL:CBB:2017:400 (Wetterskip Friesland). In deze pachtovereenkomsten waren overigens nog wel meer beperkingen voor de gebruiker opgenomen.



Figuur 2.1 *Indicatie van areaal (ha) pachtgrond van verschillende overheden die door agrarische bedrijven gepacht worden. Bron: Basis Registratie Percelen 2016 en eigendomskaart Overheden (Nieuwenhuizen, 2018).*

Hieronder worden de belangrijkste partners in Overijssel met pachtgrond besproken (excl. Rijksoverheid). De arealen die per organisatie worden genoemd, kunnen iets afwijken van de getallen zoals in Figuur 2.1 weergegeven. Reden hiervoor is dat Figuur 2.1 is gemaakt op basis van een ruimtelijke analyse met landsdekkende bestanden en dat de gegevens over arealen per organisatie in deze paragraaf zijn gebaseerd op gegevens over pachtcontracten.

Provincie Overijssel

Provincie Overijssel heeft een portefeuille met cultuurgrond. Deze gronden worden beheerd, waarbij vele gronden jaarlijks in pacht worden uitgegeven aan agrariërs. De provincie Overijssel heeft in 2018 bijna 3.100 ha grond in tijdelijk eigendom. Hiervan is 730 hectare in gebruik gegeven (dat betreft voor een groot deel moeilijk uitgeefbare gronden en bijvoorbeeld ook dijklichamen) en 2.368 ha verpacht. Het totale areaal te beheren landbouwgronden bedraagt 2.284 ha en het areaal te beheren natuurgronden (pacht met beperkingen) 308 ha. Daarnaast heeft de provincie ook nog tijdelijk 391 ha natuurgronden (ingerichte natuur) in bezit. Deze worden niet beheerd door agrariërs, maar bijvoorbeeld door Landschap Overijssel en Staatsbosbeheer tegen een vergoeding uit het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL).

In de Nota Grondbeleid 2015⁸ stelt de provincie kaders voor uitgifte in vier categorieën:⁹

1. Agrarische cultuurgrond
Uitgeven in eenjarige pacht door middel van een geliberaliseerde pachtovereenkomst. Er zijn geen gebruiksbeperkingen.
2. Cultuurgrond binnen het NNN en buiten de zone uitwerkingsgebied Ontwikkelopgave Natura 2000
Uitgeven in eenjarige pacht door middel van een geliberaliseerde pachtovereenkomst. Hier gelden beperkingen voor het beheer, zoals niet bemesten en geen bestrijdingsmiddelen gebruiken.
3. Cultuurgrond binnen het NNN in ontwikkelopgave Natura 2000 zonder voornemen tot bestemming natuur
Uitgeven in pacht zonder beperkingen.
4. Cultuurgrond binnen het NNN in ontwikkelopgave Natura 2000 met voornemen tot bestemming natuur
Uitgeven in tijdelijke pacht zonder beperkingen. De provincie faciliteert de pachter die vrijwillig kiest voor pacht met beperkingen. In die gevallen worden de uitgangspunten van categorie 2 gehanteerd.

⁸ Nota Grondbeleid 2015 vastgesteld door GS van Overijssel (EDO kenmerk 2014/0345842).

⁹ Opgenomen in het Beleid en uitvoeringskader tijdelijk beheer.

De uitgifte van de tijdelijke pachtgronden van de provincie wordt uitbesteed aan een extern bureau. Een gedeelte van het uitvoeringskader is hieronder in het tekstkader weergegeven. In Overijssel wordt de pachtprijs bepaald aan de hand van de recentste regionale pachtnormen en speelt de afstand van 5 km van de percelen tot de hoofdvestiging van bedrijven een belangrijke rol bij de uiteindelijke toewijzing.

Uitvoeringskader toewijzing pachtgronden aan pachters

Om de percelen toe te wijzen, hanteert de provincie Overijssel diverse criteria. Daarbij gaat het om algemene, rangschikkende en uitsluitingscriteria en nog enkele uitgangspunten. Hoewel onderstaande criteria als leidraad worden beschouwd, stelt de provincie dat zij hiervan af kan wijken indien maatwerkoplossingen noodzakelijk worden geacht.

Algemene criteria:

- Alleen agrariërs met het hoofdberoep in de landbouw komen in aanmerking voor een eventueel aanbod van pachtgronden.
- Alleen agrariërs die zich hebben aangemeld conform de procedure zoals vermeld op de website van provincie Overijssel komen in aanmerking voor een eventueel aanbod van pachtgronden.
- Er is sprake van voldoende vakbekwaamheid van de (potentiële) pachter.
- Het gebruik van de gronden op basis van het pachtcontract geschiedt onder de condities van 'goede huisvader'.

Rangschikkende criteria:

- Agrariërs met de woonplaats en/of hoofdvestiging van het landbouwbedrijf gelegen binnen een straal van 5 km van de te pachten gronden hebben voorrang.
- Indien sprake is van meerdere agrariërs met de woonplaats en/of hoofdvestiging van het landbouwbedrijf gelegen binnen een straal van 5 km van de te pachten gronden, dan gaat de voorkeur uit naar de potentiële pachter die met zijn woonplaats en/of hoofdvestiging het dichtst bij de te pachten gronden ligt.
- Indien geen enkele agrariër met de woonplaats en/of hoofdvestiging van het landbouwbedrijf gelegen binnen een straal van 5 km van de te pachten gronden interesse heeft getoond, wordt gezocht naar een pachter vanuit de overige belangstellenden.

Uitsluitingscriteria:

Om in aanmerking te komen voor een aanbod van pachtgronden:

- Er mag geen sprake zijn geweest van oneigenlijk gebruik van provinciegronden door de potentiële pachter in de voorgaande jaren.
- Er mag geen sprake zijn (geweest) van een betalingsachterstand.
- Er mag geen sprake zijn van onderverpachting.

Uitgangspunten uitgifte percelen:

- De provincie streeft bij de uitgifte van haar gronden naar verpachting van hele kadastrale percelen.
- De provincie streeft bij de uitgifte van haar gronden naar pachtcontracten met een maximumomvang van 5 ha.
- De pachtgronden worden steeds voor 1 jaar uitgegeven door middel van geliberaliseerde pachtcontracten. Als de grond niet aangewend hoeft te worden voor andere doeleinden, wordt de grond maximaal 3 jaar achtereenvolgend aan dezelfde pachter uitgegeven; pachter heeft dus geen recht op 3 jaar pacht achtereenvolgend.
- De provincie streeft bij de uitgifte van haar gronden naar een marktconforme pachtprijs (prijs/ha) en baseert zich daarbij op de laatste pachtnormen.

Landschap Overijssel

Landschap Overijssel beheert 64 natuurgebieden, verdeeld over ruim 5800 hectare, in Overijssel. Ze heeft ongeveer 900 hectare in eigendom dat wordt verpacht. Het betreft een aantal hoevepachters (van grond met gebouwen) met reguliere pacht in de omgeving van Dalfsen en twee landgoederen in Enschede. Verder zijn het verspreid liggende natuurgronden die worden uitgegeven in geliberaliseerde pacht met voorwaarden in contract met betrekking tot het beheer van deze natuurgronden, in principe telkens voor een jaar. Een nadeel hiervan is dat hieraan jaarlijks kosten voor de Grondkamer verbonden zijn. Landschap Overijssel overweegt langere-termijncontracten waarbij verduurzaming de belangrijkste drijfveer is (en bijkomend voordeel is dat de *jaarlijkse* kosten voor de Grondkamer vervallen). Hierin trekt men echter graag samen met de partners in SWB op.

Landschap Overijssel is in heel Overijssel (dus ook buiten hun eigen grond) op zoek naar mogelijkheden voor de aanleg van nieuwe landschappelijke elementen voor de groenblauwe

dooradering op een manier die voor landbouwbedrijven (waaronder hun reguliere pachters) behapbaar en inpasbaar zijn. Op gebied van verduurzaming lopen daarvoor projecten, zoals 'Bedrijfsnatuurplannen' in samenwerking met onder andere a.s.r. en Rabobank. Er doen zo'n 30 bedrijven mee, die 5 tot 10% dooradering op hun bedrijf realiseren.

Natuurmonumenten

Het beleid van Natuurmonumenten is erop gericht om langjarige relaties met boeren op te bouwen en zo een overgang te bewerkstelligen van pachter naar partner. Daarvoor zijn wel passende bedrijven nodig. In eerste instantie worden daarom altijd korte pachtcontracten aangeboden om te kijken hoe het gaat. Vaak dienen pachters de cursus 'Natuurbeheer en Ondernemerschap' te volgen (zie <https://www.duurzamegronduitgifte.nl/projecten/natuurbeheer-en-ondernemerschap>). Momenteel verpacht de organisatie 2.000-2.500 ha in de Wieden, Salland en Twente. Reguliere pacht is nu nog beperkt, de voorkeur gaat voornamelijk uit naar geliberaliseerde pachten tussen 1 en 6 jaar, vaak voor 2 jaar (in verband met GLB-vergroeningseisen). Natuurmonumenten wil echter wel – met gemotiveerde boeren – naar langere contracten toe. In 2016 zijn ze landelijk gestart met het traject 'Van pachter naar partner'. Daarin verkennen ze op welke wijze ze met hun verpachte gronden boeren kunnen helpen en stimuleren om natuurvriendelijker te werken, ook op het agrarische bedrijf zelf. Ze zoeken naar nieuwe verdienmodellen om de samenwerking ook economisch te verstevigen.

Staatsbosbeheer

Het grondbeleid van Staatsbosbeheer (SBB) is gericht op versterking en vergroting van robuuste natuurgebieden die in hun bezit zijn. Dit doet ze door gronden te verkopen/ruilen of te verpachten. In Overijssel verpacht SBB ongeveer 4.000 ha. Net zoals Natuurmonumenten heeft Staatsbosbeheer pachters verplicht een cursus natuurbeheer en ondernemerschap te volgen.

De organisatie heeft behoefte aan een nieuw label, waarbij nadrukkelijker kan worden geselecteerd op boeren die willen meegaan in de transitie. De organisatie zoekt daarin naar draagvlak in de regio en betrokken partners. Zo heeft SBB samen met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de sector en andere terreinbeheerders het programma Natuurinclusieve landbouw opgezet om zijn pachters te ondersteunen bij het (rendabel) verduurzamen van hun bedrijfsvoering. Hiervoor heeft de organisatie landelijk enkele duizenden ha grond ter beschikking gesteld, die dan onder voorwaarden gedurende een vijfjarig experiment aan de deelnemende bedrijven in gebruik kan worden gegeven. Hieruit zouden ook nieuwe criteria moeten volgen voor duurzame uitgifte van pachtgrond. Het doel is om te komen tot niveau 2 of 3 voor natuurinclusieve landbouw (zie ook de tekstbox hieronder).

Niveaus van natuurinclusieve landbouw

Niveau 0. Er wordt alleen aan wettelijke verplichtingen voldaan. In de bedrijfsvoering is dan nog geen sprake van natuurinclusiviteit.

Niveau 1. Door aan agrarisch natuurbeheer mee te doen of ten behoeve van maatregelen voor specifieke soorten of door nestkastjes op te hangen, kan de biodiversiteit wel worden bevorderd, maar is er nog steeds geen sprake van een structurele aanpassing van de bedrijfsvoering in de zin van natuurinclusiviteit.

Niveau 2. Er wordt door structurele aanpassing van de bedrijfsvoering beter gebruikgemaakt van biodiversiteit in en boven de grond (functionele biodiversiteit), bv. bij plaagbestrijding en bodemvruchtbaarheid. Daarbij hoort o.a. optimalisering van kringlopen op het bedrijf, meer ruimte voor het natuurlijk gedrag van dieren, maar ook het beheer van landschapselementen als ondersteuning voor de functionele agrobiodiversiteit en maatregelen ten aanzien van specifieke soorten.

Niveau 3. Een adaptief systeem, waarin een bedrijf optimaal functioneert in en met de natuurlijke omgeving. Kringlopen zijn geoptimaliseerd en de geteelde gewassen en gehouden veeërassen passen bij de kenmerken en (on)mogelijkheden van de omgeving. Aanleg en onderhoud van landschapselementen en maatregelen voor specifieke soorten zijn integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Het bedrijf vormt één systeem met het omliggende landschap en bedrijven in de buurt.

Waterschap Drents Overijsselse Delta

Het Waterschap Drents Overijsselse Delta heeft in Overijssel ongeveer 150 ha reguliere pacht en daarnaast ruim 500 ha geliberaliseerde pacht voor dijken. Voor realisatie van waterdoelen (berging) wordt nog steeds uitgekeken naar ruilgronden. Daar zit vaak wel een korting op voor de natuurlijke handicaps (het gaat vaak om lagere gronden). Normaliter vindt de uitgifte per project van jaar tot jaar plaats op basis van een interesselijst, waarbij de datum van aanmelding en afstand meewegen. De dijken worden geliberaliseerd verpacht met randvoorwaarden (natuurtechnisch, waterstaatkundig), afhankelijk van de omstandigheden. Dat kan ook twee à drie jaar zijn. Meestal vindt beweiding met schapen plaats en ligt de prijs tussen € 180 en € 300 per ha.

Waterschap Vechtstromen

Het waterschap Vechtstromen heeft ongeveer 350 ha ruilgrond die, afhankelijk van de planvorming, wordt uitgegeven in geliberaliseerde pacht. Dat gaat roulerend, op basis van onderlinge afspraken in de omgeving. Het waterschap werkt verder mee in het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), een initiatief van LTO Nederland, op uitnodiging van de Rijksoverheid. Het doel is de samenwerking tussen boeren en waterschappen te verbeteren voor een beter milieu. Onder de projecten voor verbeteringen in de waterkwaliteit zijn er bijvoorbeeld ook die specifiek naar de bodem en het bodemleven kijken.

Gemeenten

De gezamenlijke gemeenten hebben ook grond in (tijdelijk) bezit dat verpacht wordt als landbouwgrond. Het gaat om ca. 4.000 ha. Voor veel grond worden tijdelijke vormen van pacht toegepast. Reguliere en geliberaliseerde pacht komen relatief minder voor (samen circa 40%).

3 Aspecten van gronduitgifte

Grond in eigendom van provincie of andere belanghebbende eigenaren kan op verschillende manieren in gebruik worden gegeven aan een derde, meestal een landbouwer. Als men de grond op enige termijn beschikbaar wil houden voor andere doeleinden (bijvoorbeeld voor inrichtingsprojecten of als ruilgrond-smeermiddel bij kavelruilen), dan is uitgifte in pacht het meest voor de hand liggend. Is dat niet het geval, dan kan overdracht in eigendom of in erfpacht (vanaf 26 jaar) overwogen worden. De grond is dan niet meer beschikbaar voor projecten – men verliest derhalve aan flexibiliteit (zowel qua beschikbaarheid als qua afspraken over duurzaamheid) –, maar men kan ook bij deze vormen van uitgifte, in elk geval initieel, allerlei zaken in relatie met de duurzaamheid mee laten spelen (zie Bijlage 3).

De breed gevoelde noodzaak om de landbouwsector in Nederland verder te verduurzamen, leidt op veel plaatsen in Nederland tot nieuwe initiatieven met betrekking tot gronduitgifte in pacht, zowel van overheden als van private partijen, zoals banken en verzekeraars. Een aantal daarvan is nader geanalyseerd (zie paragraaf 3.3).

3.1 Duurzaamheid bij gronduitgifte

Bij pachtuitgifte speelt duurzaamheid steeds vaker een belangrijke rol. Enerzijds doordat bij de kortlopende pachten en hoge pachtprizen de kwaliteit van de grond onder druk komt te staan. Anderzijds omdat van de landbouw in brede zin een verdere verduurzaming noodzakelijk geacht wordt, zie bijvoorbeeld de visie van LNV met betrekking tot kringlooplandbouw.¹⁰ Ook steeds meer pachters zijn zich ervan bewust dat het thema duurzaamheid een grotere rol gaat spelen in de bedrijfsvoering. De animo voor deelname aan certificeringsschema's lijkt groeiende, ondanks de kosten die aan certificaten zijn verbonden, getuige onder andere de omzetgroei van keurmerken.¹¹ Vanuit de markt worden ook in toenemende mate eisen gesteld door onder andere afnemers.

Duurzaam bodembeheer

In een mededeling van de Europese Commissie (EC) in 2002, getiteld 'Naar een thematische strategie inzake bodembescherming' (COM (2002) 179), heeft de EC de acht grootste bedreigingen gesignaleerd waaraan de bodem in de EU blootstaat. Het betreft erosie, verlies van organische stof, verontreiniging, verzilting, verdichting, verlies van bodembiodiversiteit, afdekking, aardverschuivingen en overstromingen. Al deze thema's spelen ook in Nederland in meer of mindere mate een rol. Opvallend is dat deze bedreigingen bij de bestaande wijzen van gronduitgifte – ofwel bij het effect daarvan op de bodemkwaliteit zelf – nog nauwelijks een rol spelen. Voor Overijssel zijn vooral organische stof, verdichting en bodembiodiversiteit van belang.

Duurzaam bodembeheer kent verschillende aspecten:

- Duurzaamheid gaat niet alleen over het milieu, maar ook over economische en sociale aspecten. Agrarische bedrijven kunnen alleen maar milieutechnisch duurzaam zijn als deze bedrijven ook economische duurzaam zijn, ofwel met die grond iets kunnen verdienen. De uitgifteprijs mag dus niet te hoog zijn.
- Langdurige samenwerking speelt ook een rol. Volgens de rationele keuzetheorie is het handelen vanuit het eigen belang een van de belangrijkste motieven voor economisch handelen. In het algemeen zal volgens die theorie een grondgebruiker die de grond langdurig in gebruik heeft, of althans daar zicht op heeft, in het eigen belang goed voor die grond zorgen. Men zou kunnen zeggen: hoe langer de termijn voor bijvoorbeeld pachtovereenkomsten, hoe beter – hoe duurzamer – het bodembeheer zal zijn. Het belang van de gebruiker gaat dan samenlopen met dat van de

¹⁰ LNV, 2018.

¹¹ Emonds, 2018.

uitgever. Bij kortdurende pachten – waartoe de pachtregelgeving sommigen wel noopt –, is het risico groter dat de gebruiker meer oog heeft voor winst op korte termijn dan voor duurzaam bodembeheer op lange termijn. Immers: als de gebruiker er niet zeker van kan zijn dat hij het volgende seizoen nog kan beschikken over de grond, zal hij daarin ook niet veel energie meer steken.

- Ten slotte gaat het om duurzaam gebruik van de bodem en de zorg voor de bodemvruchtbaarheid. In het boek *Aspecten van de landbouw in de IJsselmeerpolders (1966)* schrijft I. van der Boom in het hoofdstuk 'Bodemvruchtbaarheid' ook thans nog relevante passages over dit onderwerp: het belang van waterbeheersing, bemesting, de vruchttopvolging en de bodembewerking, als factoren voor 'de zorg voor een goede vruchtbaarheidstoestand van de grond en dan vooral voor het behoud daarvan'. Enkele van deze aspecten, zoals de vruchtwisseling, komen terug in de bedingen in pachtovereenkomsten van bijvoorbeeld het Rijksvastgoedbedrijf.

Duurzaamheid landbouw

Op hoofdlijnen is duurzame landbouw een vorm van landbouw die past binnen een duurzame ontwikkeling en toekomstbestendig is in zowel ecologisch, economisch als sociaal opzicht.

Daarmee is de definitie van duurzame landbouw breed en veelomvattend. Zonder volledig te kunnen zijn, zijn de hieronder genoemde onderwerpen hiervan een onderdeel:

- Kringlooplandbouw: gericht op het sluiten van kringlopen; ook tussen landbouwsectoren onderling (akkerbouw – veeteelt)
- Natuurinclusieve landbouw (biodiversiteit, natuur en landschap)
- Klimaatopgave landbouw (beperking emissie broeikasgassen, tegengaan van bodemdaling in veengebieden, vasthouden van organische stof in de bodem)
- Waterkwaliteit op orde (volgens de Kaderrichtlijn Water – wordt nog niet overal gehaald, tot 2027 de tijd – bestrijdingsmiddelen en bemesting zijn hierin cruciale factoren)
- Dierenwelzijn (intensieve veehouderij, pluimveehouderij, weidegang melkveehouderij)
- Grondgebonden landbouwsysteem (meer regionale eiwitproductie)
- Duurzaam bodembeheer

3.2 Selectie, bedingen, controle bij pacht

Via de gronduitgifte zijn er verschillende mogelijkheden om verduurzaming na te streven:

1. Het moment van het selecteren van gegadigden, de gronduitgifte zelf dus;
2. Het vastleggen van de gewenste rechten en verplichtingen in overeenkomsten;
3. Het controleren of de verplichtingen ook worden nagekomen en, zo niet, het instellen van vorderingen tot nakoming.

Selectie

De selectie van gegadigden zal in het algemeen zorgvuldig en transparant moeten zijn, om niet te vervallen in willekeur. Nauwkeurig zal moeten worden nagegaan welke verplichtingen in de overeenkomsten zullen worden opgenomen – bij pacht speelt ook een rol of deze bedingen mogelijk zijn – en ook zal aandacht voor controle en handhaving gewenst zijn.

Bij het gegeven dat grond ter beschikking kan worden gesteld aan een landbouwer, zijn er verschillende mogelijkheden om een keuze te maken voor een bedrijf. Private eigenaren zijn daar overigens vrijer in dan de overheid. Zij kunnen er soms voor kiezen om de grond ter beschikking te stellen aan pachters met wie al een relatie bestaat, bijvoorbeeld ter versterking van de bedrijfsstructuur. De overheid heeft te maken met regels omtrent staatssteun.

Zoals aangegeven, zal de overheid in ieder geval de bij de uitgifte te hanteren keuzecriteria van tevoren bekend moeten maken. Mogelijke criteria zijn:

- Keuze, op basis van openbare inschrijving, voor de hoogsteieder. Dat is bijvoorbeeld de procedure die het Rijksvastgoedbedrijf hanteert, maar ook andere eigenaren doen dat wel.
- Wegingscriteria, zoals duurzaamheidspunten via certificaten, eerdere gunningen of afstand tot het perceel.

-
- Een van tevoren vastgestelde prijs, openbare inschrijving en vervolgens loten (al dan niet na toepassing van een weging). Welke prijs dat is, vormt ook een keuze, bijvoorbeeld volgens de pachtnormen, volgens een percentage van de vrije verkeerswaarde of simpelweg een vast bedrag per ha.
 - Een keuze op basis van een mengvorm, zoals in Noord-Brabant: prijs en duurzaamheidscriteria in een van tevoren vastgestelde rekenverhouding. Ook hier weer een openbare inschrijving.

Naast de prijs zijn dus andere selectiecriteria mogelijk. Aan de hand van de in dit onderzoek gevonden praktijkvoorbeelden zullen deze nader aan de orde komen.

Voorwaarden in de pachtovereenkomst (beding)

Welke bedingen in de pachtovereenkomst worden opgenomen, valt ook nader te bezien. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen bedingen die voortvloeien uit bestaande en eventueel nieuw te ontwikkelen criteria. Overigens zullen ook deze, in geval de overheid verpachter is, van tevoren bekend moeten worden gemaakt.

Indien er bijvoorbeeld geselecteerd wordt aan de hand van de op het bedrijf beschikbare duurzaamheidscertificaten, zoals in Noord-Brabant, ligt het voor de hand om als beding in de overeenkomst op te nemen dat de pachter deze certificaten gedurende de looptijd van de overeenkomst in stand houdt. Strikt noodzakelijk is dat overigens niet: er kan ook voor gekozen worden om deze bedingen achterwege te laten en, mochten certificaten vervallen, de betrokkene in een volgende ronde uit te sluiten. Andere bedingen die in de pachtovereenkomst moeten worden opgenomen, kunnen bijvoorbeeld voorschriften over het bouwplan, de bemesting of het gebruik van bestrijdingsmiddelen zijn.

Belangrijk punt is dat het contract getoetst moet worden bij de Grondkamer. Voorwaarden mogen niet onredelijk zijn, anders zet de Grondkamer er een streep doorheen.

Handhaving

Wat de handhaving betreft, zijn er verschillende mogelijkheden. In ieder geval is de eerste stap om te *willen* handhaven. Het is namelijk nog maar de vraag of dat besef thans in alle gevallen aanwezig is. Men kan er natuurlijk ook voor kiezen om de zaken op hun beloop te laten, maar dan mag niet verwacht worden dat de gebruiker de verpachter en diens eisen serieus neemt. Wordt er wel gehandhaafd, dan kan dat door de eigen organisatie gebeuren. Ook kunnen er wellicht afspraken worden gemaakt met andere organisaties die toch al controles uitvoeren.¹² Bekendmaking van het gebruiksregime in de omgeving zal wellicht ook meldingen van overtredingen door derden opleveren. Indien de bedingen in de pachtovereenkomst niet worden nageleefd, kan een vordering tot ontbinding wegens wanprestatie worden ingesteld.

3.3 Ervaringen van landelijke voorlopers

We hebben een inventarisatie gemaakt van nieuwe initiatieven met betrekking tot verduurzaming van gronduitgifte in pacht, zowel van overheden als van private partijen, zoals banken en verzekeraars. De initiatieven zijn grofweg onder te verdelen in vier categorieën, op basis van twee hoofdassen (Tabel 3.4). De eerste as maakt een onderscheid tussen selectie van de pachters vooraf en bepalingen in het contract en de tweede as kijkt alleen naar het perceel of naar het hele bedrijf van de pachter. Naast deze dimensies zijn er nog enkele andere criteria van belang, waarop de initiatieven kunnen verschillen. Dat gaat dan onder andere om de contractvorm en -duur, de prijsstelling en mechanismen voor het uitoefenen van controle. Aan de hand van praktijkvoorbeelden in het land bespreken we een aantal categorieën van duurzame gronduitgifte uit de tabel. Daaruit volgt dat in de praktijk elementen uit verschillende klassen met elkaar worden gecombineerd tot verschillende varianten voor gronduitgifte.

¹² Zo heeft de Dierenbescherming afspraken met handhavingsorganisaties over controles op het Beter Leven-keurmerk. Zie daarover D.W. Bruil – Dierenwelzijn, TvAR 2012. Blz. 118 e.v.

Tabel 3.1 Vier categorieën van duurzame gronduitgifte.

Vorm van uitgifte	Duurzaamheid op perceelniveau	Duurzaamheid op bedrijfsniveau
Via selectie	Afstandscriterium	Scoren met certificaten
	Contractduur	Afhankelijkheid pacht reguleren
	NH: voorrang bij kortste afstand tot het perceel NB: n.v.t.	NH: voorrang bij 1 of meer certificaten NB: gewogen pachtprijs o.b.v. prijs en certificaten
	a.s.r.: n.v.t.	a.s.r.: op basis van goede samenwerking en vertrouwen
	RVB: geen duurzaamheidscriterium; gaat op basis van de hoogste prijs	RVB: n.v.t.
Via contractuele bedingen	Bouwplanvoorschriften	Experimenteel bodemlabel
	Beperkingen in gebruik (bijvoorbeeld mestplaatsing)	
	Experimenteel bodempaspoort	
	NH: gebruiksvoorwaarden afhankelijk van de provinciale doelstellingen.	NH: n.v.t.
	NB: gebruiksvoorwaarden afhankelijk van de provinciale doelstellingen.	NB: n.v.t.
a.s.r.: bodemlabel in ontwikkeling	a.s.r.: bodemlabel in ontwikkeling op basis van vrijwilligheid	
RVB: bouwplanvoorschriften (en experimenteren met bodemlabel/paspoort)	RVB: experimenteren met bodemlabel/paspoort	

Noord-Holland

De provincie Noord-Holland liet CLM in 2015/2016 een onderzoek uitvoeren naar mogelijkheden om provinciegronden in te zetten voor duurzame ontwikkeling.¹³ Adviezen uit het onderzoek werden gedeeltelijk overgenomen en ingezet bij de verpachtingen voor 2016. Het streven van de provincie was om de tot dan gebruikelijke jaarlijkse geliberaliseerde pachtcontracten waar mogelijk voor langere duur (maximaal 4 jaar) aan te gaan. Slechts wanneer uit intern onderzoek blijkt dat de grond op korte termijn voor andere doelen nodig zou zijn en in enkele andere uitzonderlijke gevallen, kan van die lijn worden afgeweken en wordt de grond voor kortere termijn verpacht.

Het beleid van de provincie is vastgelegd in een bijlage bij een nota over verpachtingen van GS.¹⁴

De provincie heeft in haar verpachtingen drie van de vier categorieën voor gronduitgifte verwerkt. Dat gaat om uitgiftecriteria op perceelniveau, zoals een afstandscriterium en een maximale contractduur, om certificaten op bedrijfsniveau en om bedingen/gebruiksvoorwaarden in het contract. Jaarlijks verpacht de provincie circa 1.800 ha, in afwachting van een definitieve bestemming. De uitgangspunten bij selectie en toewijzing zijn: marktconform, rechtmatig en transparant. De integriteit wordt geborgd in de procedures, waarbij geen bezwaar of beroep mogelijk is omdat het om civielrechtelijke overeenkomsten gaat. De provincie streeft een balans na tussen opbrengstmaximalisatie en waardebehoud van de grond en heeft daarbij geen winstoogmerk. Om die reden kiest de provincie ervoor om het vrije prijsmechanisme, dat bij geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar wel is toegestaan, niet in te zetten. De prijs is dus niet onderhandelbaar en wordt in beginsel vastgesteld op basis van de regionorm die WEcR jaarlijks berekent (de provincie hanteert die als een richtlijn). Wel worden verschillende kortingen geboden, afhankelijk van de doelstellingen en daarmee verbonden beperkingen op het gebied van natuur (biodiversiteit), water (kwaliteit en kwantiteit) en duurzaamheid (bodem en korte ketens).

Criteria op perceelniveau zijn de afstand tot het bedrijfsgebouw op het adres waar het bedrijf is ingeschreven bij de KvK en de contractduur, waarbij de provincie een vierjarig contract nastreeft. Het afstandscriterium – perceel binnen een straal van 5 km – is opgenomen om het aantal verkeersbewegingen te beperken en om CO₂-emissies te beperken. Het is een zeer bepalend criterium voor het bepalen van voorkeurskandidaten. De provincie vindt zesjarige pachtcontracten te lang,

¹³ Kloen en De Lijster, 2016.

¹⁴ Actualisatie van uitgangspunten in 2018-2019 gestoeld op de vierde nota grondbeleid uit 2016.

daarmee zouden bedrijven te zeer afhankelijk kunnen worden van provinciale pachtcontracten en dat wil ze voorkomen. Bedrijven kunnen daarom voor maximaal vier achtereenvolgende jaren een beroep doen op provinciale pachtgrond en als aanvullende eis geldt dat dit voor maximaal de helft van de bedrijfsoppervlakte mag zijn (aan te tonen via de gecombineerde opgave). Verder vindt de provincie vierjarige contracten wel wenselijk om de vruchtwisseling in de akkerbouw rond te kunnen zetten.

Bedrijven die een certificaat kunnen overleggen uit een provinciale selectie van duurzaamheids certificaten (zie voor beschrijving Bijlage 1) hebben bij de selectie de voorkeur. De provincie hanteert in 2018-2019 de volgende lijst (in willekeurige volgorde):

- Biologisch (is gelijk gesteld aan EKO-keurmerk)
- Natuurboer uit de buurt
- Vangroenewaarde
- MPS A of A+ natural Protected
- Milieukeur
- Veldleeuwerik
- Keten Duurzaam Rundvlees (KDR)
- Duurzame Zuivelketen (DZK): Duurzaamheidsprogramma's van CONO, Royal Friesland Campina, Arla, DOC, De Graafstroom, Henri Willig, Hochwald, Bel Leerdam, Vreugdenhil, CZ Rouveen, Delta Milk

In 2017 hanteerde de provincie nog een kortere lijst, waardoor bijvoorbeeld in de melkveehouderij in de praktijk alleen leveranciers aan CONO voor pacht van provinciale graslanden in aanmerking kwamen. Daarop kwam veel kritiek¹⁵, boeren voelden zich overvallen door de provinciale maatregelen. In 2018 is de lijst uitgebreid met een reeks andere duurzaamheidsinitiatieven.

Voor alle provinciale pachtgronden gelden beperkende gebruiksvoorwaarden, afhankelijk van de provinciale doelstellingen. Er worden kortingen gegeven op de pacht prijs naar de mate van beperking. Voor percelen binnen de NNN-begrenzing met een weidevogeldoelstelling gelden zwaardere beperkingen, waarvoor de korting kan oplopen tot 75%. Buiten die begrenzing is een korting mogelijk van 40% op percelen met een weidevogeldoelstelling. Er geldt dan een rustperiode waarin het gras niet mag worden gemaaid (van 15 maart tot 15 juni), een bemesting- en spuitvrije zone langs schouwsloten en een scheurverbod. Voor percelen zonder weidevogeldoelstelling bedraagt de korting 5%. Er geldt dan de bemesting- en spuitvrije zone en grasland mag alleen met toestemming worden gescheurd. De bemesting- en spuitvrije zone geldt ook voor bouwland en tuinland en daarnaast is het verplicht gesteld om een kruidenrijk inheems bloemenmengsel in te zaaien in een strook van 3 m (of 6 m voor percelen groter dan 5 ha). Het bouwplan moet jaarlijks worden ingediend ter goedkeuring. De korting bedraagt hier 20% voor bouwland en 30% voor bollen- of tuinland.

Volledige inschrijvingen die aan de criteria voldoen en op tijd zijn ingediend, worden gerangschikt op de volgorde voor toekenning, waarbij de kortste afstand tot het perceel en het beschikken over minimaal 1 certificaat het zwaarst wegen en daarna achtereenvolgens: op volgorde van afstand, gegadigden die de maximale achtereenvolgende contractduur van vier jaar nog niet vol hebben, kandidaten die nog niet eerder in aanmerking kwamen (op volgorde van afstand), kandidaten buiten de straal van 5 km (op volgorde van afstand), kandidaten waarbij de verpachting leidt tot een overschrijding van de hoeveelheid provinciale pachtgrond en maatwerk.

¹⁵ Zie het nieuwsbericht op de LTO website: <https://www.ltonoord.nl/provincie/regio-west/noord-holland/nieuws/2016/09/13/scheef-pachtbeleid-noord-holland-leidt-tot-willekeur?overview=aHR0cHM6Ly93d3cubHRvbm9vcuQubmwvdGhIbWEvb21nZXZpbmVvcG%2%80%A6>

Noord-Brabant

Het Groen Ontwikkefonds Brabant heeft sinds 1 januari 2016 de pachtuitgifte overgenomen van een groot deel van de grondportefeuille van de provincie Noord-Brabant. Het gaat om gronden binnen het Natuurnetwerk Brabant, maar ook om gronden daarbuiten. De beschikbare percelen worden via een openbare inschrijving verpacht. Deze wijze van verpachten zorgt ervoor dat voor iedereen duidelijk is welke gronden worden verpacht en onder welke voorwaarden. De inschrijvingen van de potentiële pachters worden niet uitsluitend beoordeeld op de geboden prijs, maar vooral ook op de inspanningen die agrarische ondernemers leveren voor een duurzaam gebruik van de grond.¹⁶

Het gaat in de provincie Noord-Brabant om 1.200 à 1.300 pachtcontracten per jaar. In eerste instantie is een puntensysteem ontwikkeld, gekoppeld aan verschillende duurzaamheidsmaatregelen die inschrijvers konden nemen. Dat systeem bleek minder goed te matchen met kortlopende pachten, waaraan op dat moment behoefte was. Daarna is men overgestapt naar een selectie op bedrijfsniveau op basis van prijs en certificering in samenwerking met de WUR.¹⁷ Nu zijn we 2 à 3 jaar verder en is daarmee veel ervaring opgedaan. Het systeem met certificaten is heel snel door iedereen geaccepteerd, er waren weinig technische vragen.¹⁸ De website van het GOB geeft uitgebreide informatie over de methode en het gebruik van de duurzaamheidsscore.¹⁹

Percelen worden aangeboden in geliberaliseerde pacht voor een periode van 1, 2 of 3 jaar in een aantal varianten. Binnen het NNN van Noord-Brabant is daaraan de naam natuurpacht verbonden, waarbij het niet gaat om pacht binnen reservaten volgens het BW²⁰, maar om een geliberaliseerde pacht met andere gebruiksvoorwaarden dan voor het standaard pakket. Uiteindelijk wil de provincie er wel naartoe om meer langdurige pacht aan te bieden. Overheden moeten daarover nadenken en ook de gemeenten meenemen.¹⁵

Noord-Brabant maakt geen gebruik van selectiecriteria op perceelniveau zoals het afstandscriterium²¹ of de mate van pachtafhankelijkheid. De duurzaamheidsscore is geheel gekoppeld aan certificaten die voor het hele bedrijf en/of bedrijfsgebouwen worden afgegeven. Een deskundigenpanel heeft aan een selectie van certificaten scores toegekend voor het doelbereik op de drie thema's water, bodemvruchtbaarheid en biodiversiteit (Tabel 3.10). De meeste scores kunnen worden gestapeld en de totale score telt mee voor de virtuele duurzaamheidsbieding: de geboden pacht prijs + (de geboden pacht prijs * duurzaamheidsscore / 10).

¹⁶ GOB-website: <https://www.groenontwikkefondsbrabant.nl/homepage/wat-kunnen-wij-voor-u-betekenen/pachten-van-grond>.

¹⁷ Bokma et al., 2013.

¹⁸ Mondelinge mededeling Mary Fiers.

¹⁹ GOB-website: <https://www.groenontwikkefondsbrabant.nl/homepage/wat-kunnen-wij-voor-u-betekenen/duurzaamheidsscore>

²⁰ Artikel 7:388 e.v. BW. Boek 7, titel 5.

²¹ Agrariërs kunnen in Noord-Brabant op maximaal drie clusters van percelen inschrijven voor het verkrijgen van pacht. Afstand speelt zo indirect wel een rol, aangezien de inschrijvers naar verwachting een voorkeur hebben voor dichterbij gelegen clusters.

Tabel 3.2 Beoordeling van bijdrage certificaten aan Brabantse duurzaamheidsdoelen met een score van 1-10 per thema en totaalscore op basis van deskundigenoordeel.

Certificaat	Waterkwaliteit			Water- kwantiteit	Bodem- vrucht- baarheid	Biodiversi- teit	Totaal GOB- score
	Middelen gebruik	Emissies via lucht	Emissies via water				
SKAL ¹⁾	9	9	9	3	6	5	6.2
SKAL omschakeling (70%)							4.3
Milieukeur plantaardig	6	6	6	3	3	3	3.8
Milieukeur dierlijk	0	0	0	0	0	1	0.3
Beter leven**	0	0	0	0	1	0	0.3
Beter leven***	0	0	0	0	2	0	0.7
MDV	0	0	0	0	0	2	0.7
Weidemelk	0	0	0	0	1	2	1.0
Bodempaspoort ²⁾	0	0	0	0	1 (x3)	0	1.0
GLB erkend	1	2	1	0	1	1	1.0
Zeldzame huisdierrassen/ teelten ³⁾	0	0	0	0	0	3	1.0

Bron: Website GOB.

¹⁾ Plantaardig of dierlijk. Percelen binnen 'SKAL-clusters' worden met voorkeur gegund aan biologische boeren. Er geldt dan wel een minimumprijs.

²⁾ Ontwikkeld door de ZLTO. Formeel geen certificaat, telt wel mee. Deelname moet wel worden aangetoond.

³⁾ Optioneel, nog niet geïmplementeerd.

In 2017 zijn 799 inschrijvingen bij de pachtbank binnengekomen voor aangeboden percelen, bij 48% ervan waren een of meerdere certificaten toegevoegd. De duurzaamheidsscores bleken bij 27 van de in totaal 207 gunningen doorslaggevend in de zin dat inschrijvingen met een lagere prijs dankzij de gewogen pachtprijs wonnen. Bij 135 gunningen (65%) zijn certificaten overlegd, vooral Weidemelk (53 x) en de combinatie MDV (Maatlat Duurzame Veehouderij) met Weidemelk (30 x). In 28 clusters legden inschrijvers met een certificaat het alsnog af tegen hogere inschrijvingen. Dat bleek vooral te gaan om certificaten waar het voordeel ervan beperkt was door een gering aantal punten. De verhouding tussen het aantal gunningen en het aantal inschrijvingen, gemiddeld een factor 0,26, was het gunstigst voor bedrijven met een Milieukeur plantaardig (0,6), gevolgd door SKAL (0,47), MDV (0,45), Weidemelk (0,35), GLB (0,3) en Beter leven (0,29). Inschrijvingen met een of meer certificaten scoorden dus beter (0,35) dan inschrijvingen zonder certificaten (0,17).

De beperkende voorwaarden verschillen per pakket. Voor de standaard geliberaliseerde pachtcontracten geldt onder meer het verbod op planten van bollen, lelies, aardbeien, prei of asperges en een verbod op het gebruik van glyfosaat houdende middelen. Ook is er de verplichting om landschappelijke elementen in stand te houden en te onderhouden. De geliberaliseerde natuurpachtpakketten kennen daarvoor aanvullend de gebruikelijke beperkingen met betrekking tot bemesting, het gebruik van bestrijdingsmiddelen en uitgesteld maaien.

ASR Nederland N.V. en het Rijksvastgoedbedrijf

Landelijk heeft a.s.r. circa 40.000 ha landbouwgrond in eigendom, waarvan ongeveer 5.000 ha in Overijssel. Een groot deel (16 à 17.000 ha) bestaat uit erfpacht met canons (jaarlijkse huurprijzen) die liggen tussen 2 en 2,6% van de agrarische grondwaarde. Daarnaast verpacht a.s.r. nog circa 10.000 ha regulier en 1.000 à 1.500 ha via geliberaliseerde pachtcontracten tot 6 jaar. De geliberaliseerde vorm heeft niet per se de voorkeur, omdat a.s.r. het liefst langdurige relaties aangaat met de pachters. In dat opzicht beschouwt a.s.r. hun pachters als klanten. De richtlijn voor geliberaliseerde pacht is bij a.s.r. 2% van de vrije waarde. Dat is tevens het maximum dat de Grondkamer accepteert.

A.s.r. werkt samen met onder meer Vitens en de Rabobank aan een landelijk systeem voor verduurzaming van de Nederlandse bodems. In juni hebben de partijen een intentieverklaring getekend voor de ontwikkeling van een dynamisch bodemlabel. CLM heeft hiervoor voorstellen uitgewerkt voor een label in de stijl van het energielabel van huizen²² en er wordt ook gekeken naar de binnen de WUR voor Nederland in ontwikkeling zijnde Soil Health Index (SHI).²³ Het dynamische bodemlabel moet het mogelijk maken om een op het label gebaseerd beloningssysteem in het pachtcontract op te nemen.

Het ontwikkelde bodemlabel kent per perceel punten toe aan verschillende maatregelen die goed zijn voor de bodemgezondheid en -vruchtbaarheid. Dat leidt vervolgens tot een score waarvoor het bedrijf als geheel een label van A-D krijgt toegekend. Voor de akkerbouw en de melkveehouderij is elk een eigen set van bodembeheermaatregelen ontwikkeld. Het groen bedekt houden van percelen, toepassen van rustgewassen en rotatie, reducerende technieken toepassen in het middelengebruik, vroege rassen gebruiken en zorg dragen voor een positieve organische-stofbalans op bedrijfsniveau, maken deel uit van de akkerbouwmaatregelen. In de maatregelen voor de melkveehouderij is onderscheid gemaakt tussen grasland en bouwland voor mais. Onder meer een hoge leeftijd van het grasland, toepassen van sleepstangbemesting, voldoende opslagcapaciteit voor mest en de teelt van grasklaver leveren punten op.

De Soil Health Index meet de kwaliteit van de bodem en doet op basis daarvan aanbevelingen voor maatregelen. Er worden 12 verschillende – relatief eenvoudig te meten – parameters gemeten in de categorieën fysisch (beschikbare watercapaciteit, hardheid bovengrond, hardheid ondergrond, aggregaat stabiliteit), organisch (organisch stofgehalte, bodem eiwitgehalte, bodem respiratie, actieve koolstof) en chemisch (bodem pH, extraheerbare fosfor, extraheerbare kalium, chemische elementen). Iedere meting levert een score op een schaal van 0-100 en zo ook de totaalscore. De SHI is in principe op perceelniveau beschikbaar.

Het bodemlabel en de SHI zijn nog niet in de praktijk door a.s.r. toegepast. Er zijn dus nog geen echte praktijkervaringen beschikbaar. Ten opzichte van andere certificaten legt het bodemlabel/SHI een directere relatie met activiteiten die een boer daadwerkelijk op het land (bijvoorbeeld op een gepacht perceel) uitvoert.

Het Rijksvastgoedbedrijf kreeg veel kritiek op zijn uitgifte in eenjarige geliberaliseerde pacht op basis van de hoogste biedprijzen, vooral waar het bouwland betrof. De hoge pachtsom (resultante van het biedproces) noopte ondernemers tot de teelt van hoog salderende gewassen. Deze gewassen doen een aanslag op de bodem, onder andere in de vorm van het uitmergelen van de voorraad organische stof en het verhogen van de ziektedruk met bijvoorbeeld aaltjes. Nu neemt het Rijksvastgoedbedrijf bouwplanvoorschriften per perceel op in het pachtcontract. Dit heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de hoogte van de biedingen.

3.4 Aandachtspunten

In voorgaande paragrafen hebben we gezien dat een groot aantal factoren bepalend is (of kan zijn) voor de keuzes die er worden gemaakt over de aard en vorm van contracten en de inrichting van het gronduitgiftebeleid van organisaties die grootschalig grond verpachten. We hebben gezien dat verschillende elementen m.b.t. selectie en randvoorwaarden op zowel bedrijfs- als perceelniveau met elkaar kunnen worden gecombineerd tot verschillende varianten voor gronduitgifte. De keuze voor bepaalde elementen of methoden heeft gevolgen voor de toepasbaarheid in bepaalde omstandigheden en bepaalt mede de effectiviteit ten aanzien van de bereikte duurzaamheid. Aandachtspunten verbonden aan de keuze voor een bepaalde methode werken we hieronder uit.

²² Van der Wal et al., 2016.

²³ Van den Elsen et al., 2019.

Staatssteun bij korting op pachtprijs?

Het begrip marktconformiteit heeft vooral een juridische betekenis in Europees verband. De EU streeft een gelijk speelveld na voor alle ondernemingen en om die reden is alle staatssteun (steun met directe of indirecte overheidsmiddelen in brede zin) in principe verboden.²⁴ Steun is alleen geoorloofd in expliciet benoemde uitzonderingssituaties. Overheden mogen individuele bedrijven dus geen voorkeursbehandeling geven. In de praktijk blijkt het vaak best lastig om een goede invulling hieraan te geven. Transparante aanbestedingsprocedures moeten de marktconformiteit borgen, bijvoorbeeld door het opzetten van tenders waarop geboden kan worden. Ook het verstrekken van breed toegankelijke subsidies of het instellen van een regionorm zoals in Nederland wordt nog gezien als marktconform. De EU kan en mag echter niet alles zomaar accepteren (zie bijvoorbeeld de zaak van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters over steun aan TBO's).²⁵

Het is bijvoorbeeld de vraag of de kortingen die de provincie Noord-Holland biedt op de pachtprijs voor contracten met beperkingen deze staatssteuntoets zullen doorstaan. Ook TBO's passen veelvuldig kortingen toe voor beperkingen in het pachtcontract. In geval het gronden betreft waar tegemoetkomingen in het (agrarisch) natuurbeheer vallend onder het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) van toepassing zijn, zijn ongeveer dezelfde mogelijkheden om beperkingen op te leggen aan het beheer van percelen beschikbaar. In de huidige opzet van het SNL lijkt een dubbele betaling voor de beperkingen niet uitgesloten.

Kortom, korting op de pachtprijs ingeval de agrarische ondernemer gewenst beheer uitvoert en waar de ondernemer ook al een beheersvergoeding krijgt via SNL, kan gezien worden als dubbele betaling voor de beperkingen van het gewenste beheer en kan mogelijk staatssteun zijn.

Marktconform werken drijft de prijs op?

Verder kan er bij een marktconforme prijs mogelijk sprake zijn van een prijsopdrijvend effect. Het gebruik van een prijsmechanisme bij selectie van gegadigden, zoals in Noord Brabant, combineert niet zo goed met een afstandscriterium. Het afstandscriterium beperkt immers het aantal gegadigden en om het prijsmechanisme te laten werken, wil men juist een zo groot mogelijke pool van gegadigden. Sommigen zijn bang voor een prijsopdrijvend effect van een groter aantal inschrijvers (de vraag naar pachtgrond wordt groter). Het is echter vermoedelijk eerder een selectiemechanisme – grotere en intensievere bedrijven zijn doorgaans in staat hoger te bieden – waardoor het proces van schaalvergroting en intensivering een versnelling krijgt. Dat kan uiteraard (tijdelijke) indirecte effecten hebben op een regionale gronddruk.

Transparantie versus maatwerk

Bij de selectie van geschikte kandidaten voor een pachtcontract door overheden mag niemand op oneigenlijke gronden worden uitgesloten. Transparantie van het selectieproces is dus van groot belang en dit wordt geborgd door de procedures op voorhand gedetailleerd vast te leggen. Dit blijkt in de praktijk in gebiedsprocessen en complexe projecten best lastig te zijn en er wordt regelmatig van de standaardprocedure afgeweken. In deze processen kunnen bij onderhandelingen over verwerving van grond aanvullende afspraken gemaakt worden over toewijzing van pachtgronden. Ook zijn er duurzame relaties opgebouwd op basis van vertrouwen of kan de ligging, een perceel kan bijvoorbeeld alleen bereikbaar zijn via land van bepaalde boeren, aanleiding zijn om van procedures af te wijken. Een openbare inschrijving is in het laatste voorbeeld bijvoorbeeld uitgesloten.

Duurzaam gebruik en contractduur

Voor duurzaam gebruik van de grond is voor een ondernemer de contractduur van belang. Bij grond waar op korte termijn een bestemmingswijziging wordt voorzien, heeft een duurzame inrichting voor landbouw weinig zin. Overheden willen hier de flexibiliteit behouden om snel te kunnen handelen, korte termijn geliberaliseerde pacht is dan een logische keuze. In alle andere gevallen bieden langjarige contracten kansen voor duurzaamheid:

- Een boer bouwt ervaringskennis op over de karakteristieken van de grond, zodat hij na verloop van tijd beter weet welke behandeling nodig is.
- Voor een uitgebalanceerde vruchtwisseling.

²⁴ Zie: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/>

²⁵ Gerecht in eerste aanleg EU Hof van Justitie, 15 oktober 2018, ECLI:EU:T:2018:680.

-
- Voor het verkrijgen van zekerheid bij financiering. Dit is een belangrijk punt voor een duurzame bedrijfsvoering. Ook voor de duurzaamheidsopgave zelf zijn investeringen nodig die financiering behoeven.
 - Tot slot vergen langere-termijncontracten minder administratieve lasten.

In de huidige praktijk zien we eerder constructies waarbij het selectiemechanisme erop is gericht de contractduur en/of omvang van de pacht beperken. Een overzicht van de huidige praktijk wordt gegeven door Van Zandbrink.²⁶ In Noord-Holland mag niet meer dan helft van het bedrijf bestaan uit gepacht land van de provincie en in Zuid-Holland geldt een evenredige verdeling waarbij belangstellenden die in voorgaande jaren geen grond kregen toegewezen, voorrang genieten.²⁷ Overijssel wil belangstellenden bij toerbeurt aan bod laten komen en een grote mate van pacht-afhankelijkheid voorkomen. Er is dus sprake van een spanning tussen pacht van gronden die tijdelijk en per toerbeurt gebruikt kunnen worden en duurzaam gebruik van de bodem.

Duurzaam gebruik en certificaten

Duurzaamheidseffecten van certificaten verschillen per certificaat. Het inzicht in de behaalde effecten is – zeker op bedrijfsniveau – niet bij ieder certificaat even sterk ontwikkeld. Veel certificaten hebben een brede werking, specifiek focussen op duurzaamheidsdoelstellingen van de verpachter is daardoor lastig. Dit geldt met name ook voor bodemaspecten die voor eventueel opeenvolgende pachters van belang zijn. Vandaar de behoefte bij een aantal verpachters om zelf meer grip te hebben op de duurzaamheidsmaatregelen van hun pachters.

Een groot voordeel van een selectie op basis van bestaande duurzaamheidscertificaten is de relatieve eenvoud en lage administratieve lastendruk voor de verpachter doordat de gehele certificering in feite door een derde partij wordt gedaan. Door verschillende certificaten te wegen, kan de verpachter bovendien enigszins sturen op aspecten die voor hem van belang zijn.

Contractuele bedingen op perceelniveau

De aard van contractuele bedingen op perceelniveau is ofwel gericht op het in stand houden van de bodemkwaliteit, ofwel op het uitvoeren van activiteiten die het landschap en natuur (biodiversiteit) op het perceel en in de nabijheid ten goede komen.

Wat betreft de instandhouding van de bodemkwaliteit lijkt een bodemlabel (bijvoorbeeld op basis van de SHI) goede perspectieven te bieden om dat te koppelen aan een beloningssysteem na afloop van het contract (het gaat dan over meerdere jaren). Men zou bijvoorbeeld kunnen afspreken dat voor ieder punt stijging of daling van de SHI een bepaald bedrag verrekend wordt. Alle aspecten die in het bodemlabel worden opgenomen, kunnen er ook op gericht zijn de kwaliteit van de bodem te verhogen. Dat kunnen ook voorschriften zijn, zoals welke gewassen er geteeld mogen worden in een bepaald jaar.

Een bijzonder probleem doet zich voor bij SKAL-certificering. Het SKAL-certificaat vereist dat het grondgebruik aan specifieke voorwaarden voldoet: dit betekent dat geen bestrijdingsmiddelen en/of kunstmest gebruikt mogen worden. Daarmee ontstaat een geheel nieuw marktsegment: grond die eenmaal is verpacht aan een biologische (SKAL gecertificeerde) boer kan daarna niet meer aan een gangbare boer worden verpacht, zonder de SKAL-status voor het betreffende perceel te verliezen. Het opnieuw verkrijgen van een SKAL-status vergt dan een omschakelingsperiode van twee jaar. Het probleem zou enigszins kunnen worden opgelost door het opnemen van een kettingbeding waarbij de inzet van deze middelen op SKAL-percelen wordt verboden.

Bedingen waarin gebruiksbepalingen zijn opgenomen voor natuurbeheer, zoals het niet mogen bemesten of uitgesteld maaien, zijn ook allemaal opgenomen in de catalogus voor groenblauwe diensten als basis voor de provinciale subsidieverordeningen voor natuur en landschap. Het opnemen van dergelijke bedingen in een pachtcontract doorkruist dat systeem.

²⁶ Van Zandbrink, 2017.

²⁷ GS besluit PZH-2018-640289625. Het Handelingskader Pacht 2018-2021 van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, voor de pachtjaren 2019 tot en met 2022.

Contractuele bedingen op bedrijfsniveau

Om voor de pacht in aanmerking te komen kunnen aanvullende eisen worden gesteld aan de bedrijfsvoering met betrekking tot het hele bedrijf. Dit is voornamelijk bedoeld om aanvullende incentives te geven richting verduurzaming of om deze effectiever te laten zijn.

3.5 Voor- en nadelen van selectie- en gunningscriteria

Deze paragraaf beschrijft de voor- en nadelen van de selectie- en gunningscriteria op basis van in dit hoofdstuk beschreven voorbeelden.

Afstandscriterium (perceelniveau)

Voordelen:

- Leidt mogelijk tot minder verkeersbewegingen (hogere verkeersveiligheid) en daardoor een lager energieverbruik.

Nadelen:

- Is lastig te combineren met het vrije prijsmechanisme. Het beperkt de pool van potentiële inschrijvers.

Prijsmechanisme (perceelniveau)

Voordelen:

- Selecteert op economische omvang.
- Landeigenaren ontvangen doorgaans hogere pacht dan bij toepassing regionorm (of afgeleide daarvan).

Nadelen:

- Nadelig voor de verdien capaciteit (economische omvang) van landbouwbedrijven in het algemeen (prijsoptimierend).
- Slecht te combineren met afstandscriterium of met afspraken bij ruilprocessen t.b.v. grondverwerving (bv. bij aanleg infrastructuur).

Regionorm (perceelniveau)

Voordelen:

- Ondersteunt tot op zekere hoogte de verdien capaciteit van agrarische bedrijven.
- Goed te combineren met andere criteria.

Nadelen:

- Lagere opbrengsten voor verpachters ten opzichte van geliberaliseerde pacht.
- Geen selectie op economische omvang.

Pachtafhankelijkheid/beperking pachtomvang, pachtduur

Voordelen:

- Snel kunnen beschikken over grond voor andere doeleinden.

Nadelen:

- Nieuwe initiatieven, zoals voedselbossen, die per definitie een langdurig beslag leggen op grond en/of vanwege beperkte eigen middelen al snel pachtafhankelijk zijn, kunnen niet/moeilijk worden bediend.
- Korte pachtcontracten bieden geen zekerheid voor de pachter.

Certificaten (bedrijfsniveau)

Voordelen:

- Certificaten maken een selectie mogelijk op motivatie en competenties van ondernemers gericht op een geheel niveau van duurzaamheid (zowel bij pacht als eventuele verkoop van grond).
- Lage kosten voor partners in SWB. Een derde partij voert controles uit.

- Kunnen afzonderlijk worden gewogen (flexibele inzet) naar de mate van passend bij doelstellingen van individuele partners in SWB. Ook kan de weging worden aangepast naar de mate van verondersteld effectbereik.
- Certificaten kunnen worden gecombineerd met andere selectiemechanismen, zoals het prijsmechanisme of het afstandscriterium.

Nadelen:

- Certificaten garanderen niet dat alle specifieke doelstellingen van partners in SWB (met name die voor natuur) daadwerkelijk dichterbij komen. De relatie tussen certificaten en de mate waarin duurzaamheidsdoelen worden bereikt, is vaak niet of beperkt bekend. De meeste certificaten hebben een focus op de methode van voedselproductie en dragen bijvoorbeeld bij aan een beter milieu (waterkwaliteit) en soms ook aan een betere bodem. Ze zijn niet specifiek ontworpen voor het leveren van bepaalde biodiversiteit of voor landschap, al is hier bij sommige certificaten wel aandacht voor. Het doelbereik op het gebied van natuur en landschap zal evenwel niet zo hoog zijn als dat van specifiek hiervoor ontworpen programma's (agrarisch natuurbeheer).
- Bij breed-spectrumcertificaten is matching van doelstellingen van het certificaat en die van partners in SWB niet verzekerd. Dat geldt vooral voor certificaten met een keuzemenu voor ondernemers.

Certificaten (perceel niveau)

Voordelen:

- Certificaten die goed beheer van percelen stimuleren (bodempaspoort, eventueel bodemlabel) hebben als enige direct invloed op de bodemvruchtbaarheid/natuurlijk kapitaal van het pachtobject.

Nadelen:

- Certificaten zijn gekoppeld aan de huidige gebruikers en niet zonder meer overdraagbaar. Het is de vraag of een volgende eigenaar/gebruiker het certificaat wil voortzetten.

Tabel 3.3 Overzicht van aandachtspunten en voor- en nadelen voor de uitgifte van grond, gebaseerd op de beschreven voorbeelden in dit hoofdstuk.

	Perceel	Bedrijf
Selectie	Overeenkomsten: + Eenvoudige procedure + Kan je regio specifiek maken - Staatssteunproof? - Bij vaste prijs: moeilijk om reële prijs te berekenen	
	+ Afstandscriterium: minder verkeersbewegingen + Bij vrije prijs: hoge opbrengsten grondeigenaar - Niet van toepassing op hele bedrijf (ook als je werkt met certificaat op perceelniveau)	+ Positief effect op duurzaam grondgebruik bedrijf + Kun je aanpassen aan de wensen van de grondeigenaar - Hiermee bereik je vooral de koplopers +/- Effect van duurzaamheidscertificaten
Beperkende voorwaarden	Overeenkomsten: + Juridisch goed te regelen + Niet veel extra werk + Kan regiospecifiek worden gemaakt - Kan duur zijn, indien sprake van korting - Overlap met subsidiestelsels zoals SNL - Geen directe relatie met duurzame bedrijfsvoering op het hele bedrijf, alleen effect op percelen	

4 Wat wil Overijssel?

4.1 Uitdagingen in Overijssel

Om de uitdagingen en de wensen van de partijen in SWB in Overijssel met betrekking tot verduurzaming van de gronduitgifte in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen, zijn interviews afgenomen bij vertegenwoordigers van de partijen en is in november 2018 een workshop gehouden. De resultaten hiervan worden in dit hoofdstuk geschetst. Aan de hand van vier aspecten wordt ingegaan op de uitdagingen in Overijssel:

- Duurzaamheid
- Selectie
- Contracten en bedingen
- Uitvoering en handhaving

4.2 Duurzaamheid gronduitgifte

Op het aspect duurzaamheid zijn de volgende deelaspecten van belang in Overijssel:

- Gezonde bodem en schoon water
- Natuurinclusieve landbouw
- Samenwerken in vertrouwen
- Visie voor de lange termijn
- Regiospecifieke doelen

Deze deelaspecten staan hieronder kort toegelicht.

De gezonde bodem en schoon water

Een gezonde bodem en voldoende schoon water vormen de basis voor duurzaamheid. Het gaat er vervolgens om hoe je dit vorm geeft. Stel je hieraan harde voorwaarden of doe je vooral een appel op het draagvlak om duurzaamheid te verbeteren?

Er is veel draagvlak voor het idee dat het startpunt voor duurzame landbouw zou kunnen liggen in het definiëren van het einddoel voor de grond. Bij het definiëren van een einddoel ligt het voor de hand ook naar andere doelen te kijken om te zien of daar koppelingen mogelijk zijn. Ook is het verstandig rekening te houden met nieuwe functies. Aanvullend kan bijvoorbeeld ook gebruik worden gemaakt van de definitie die Overijssel hanteert voor wat een duurzame ondernemer is (Handreiking kwaliteitsimpuls Agro & Food).

Een ander aspect bij het werken aan een gezonde bodem en schoon water is de continuïteit waarbij na de startfase ook opvolgende pachters langs een vergelijkbare lijn moeten bijdragen aan de doelstelling.

Natuurinclusieve landbouw

Vanuit duurzaamheid is een beheer van bodem dat is gericht op duurzaamheid het wenselijkst. Het inzetten van principes van natuurinclusieve landbouw kan hier een bijdrage aan leveren. Het is wel van belang om overeenstemming te hebben over de inzet van natuurinclusieve landbouw: gaat het over de bodem en biodiversiteit of ligt de focus op het verduurzamen van vooral de bodem?

Samenwerken in vertrouwen

Om duurzaamheid te bereiken, is de sociale component zoals die tot uiting komt in de manier waarop de uitgifte van gronden wordt geregeld een essentieel onderdeel. Dit komt duidelijk naar voren in de

interviews en in de workshop: neem de mens en het samenwerken in onderling vertrouwen als uitgangspunt, waardoor pachter en verpachter dichter bij elkaar komen te staan.

Visie voor de lange termijn

Ontwikkel gezamenlijk een visie voor de lange termijn waarbij ecologie, economie en sociale aspecten met elkaar in balans zijn. Een gezamenlijke beweging creëren waarin verpachters en pachters meer samen kunnen optrekken door op basis van de visie een gezamenlijke strategie te ontwikkelen; te investeren in de relatie verpachter – pachter (bijvoorbeeld door middel van pachtersbezoek en samen een leerproces ingaan (living lab)). Een gezamenlijke strategie betekent overigens niet dat overal dezelfde voorwaarden voor gronduitgifte moeten gelden.

Regiospecifieke doelen

Het is belangrijk om bij het nastreven van duurzaamheid rekening te houden met regiospecifieke doelen. De provincie Overijssel kent een grote mate van landschappelijke diversiteit waardoor doelstellingen, naast algemene lijnen (bijvoorbeeld duurzame bodem) in bijvoorbeeld het veengebied (voorkomen bodemdaling/oxidatie veen) anders kunnen zijn dan in de Twentse beekdalen (vasthouden en bergen van water).

Daarnaast kunnen regiospecifieke doelen ook uitgewerkt worden door in gebieden meer nadruk te leggen op de mogelijkheden voor nieuwe en/of jonge ondernemers, waarbij de mate van pachtafhankelijkheid dan wel moet worden meegewogen.

4.3 Selectie gronduitgifte

Wat zijn belangrijke criteria om te hanteren bij de uitgifte van gronden via verpachting? De volgende aspecten zijn hierbij naar voren gekomen:

- Prijs
- Afstandscriterium
- Langere contracten
- Certificaten voor verduurzaming
- Bedrijfsplan
- Nieuwe initiatieven

Bovenstaande aspecten staan hieronder kort toegelicht:

Prijs

Er bestaat consensus dat bij gronduitgifte er geen selectie moet zijn op basis van de hoogste prijs, ook al kan dit financiële consequenties hebben voor de inkomsten uit pacht van de betreffende organisatie. In Overijssel werkt men niet op basis van de hoogste prijs, maar op basis van de regionorm die door het CBS wordt vastgesteld.

Afstandscriterium

Het huidige afstandscriterium dat veel wordt gebruikt moet blijven bestaan, omdat hiermee het aantal vervoersbewegingen kan worden beperkt en om de betrokkenheid met het maatschappelijke doel dat wordt nagestreefd op die locatie te vergroten.

Langere contracten

Een langere contractduur is een wens van vele verpachters en pachters; echter gaat het hierbij niet alleen om een lagere contractduur, maar vooral over de mogelijkheid die een langere contractduur wellicht biedt voor het bereiken van doelstellingen. Het blijft hierbij van belang dat ook in langere contracten de verpachters tussentijds aanpassingen kunnen doorvoeren als dat nodig is (flexibiliteit).

Certificaten

Selecteren via certificaten is een mogelijkheid waarmee in bijvoorbeeld Noord-Brabant wordt gewerkt. Er bestaan veel verschillende certificaten:

Tabel 4.1 Beknopt overzicht van verschillende typen certificaten (niet uitputtend) en het specifieke aspect of aspecten waarop het certificaat betrekking heeft. In de laatste kolom is aangegeven op welk niveau een certificaat van toepassing is.

Type certificaat	Bodemvruchtbaarheid	Biodiversiteit	Waterkwaliteit	Waterkwantiteit	Milieu efficiënt	Dierenwelzijn	Gezondheid	Robuuste keten	Consumenten voorkeur	Natuuropleiding/kennisplatform	Niveau van toepassing
SKAL	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	Bedrijfsniveau
Natuurboer uit de buurt	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	Bedrijfsniveau
Planet Proof (SMK)	v	v	v	v	v	v		v	v		Bedrijfsniveau
Veldleeuwerik	v	v	v	v	v			v		v	Bedrijfsniveau
DZK										v	Sectorniveau
Van groene waarde										v	Thematisch
MPS ABC				v	v						Thematisch
KDR							v			v	Thematisch
Beter leven							v				Thematisch
MDV (SMK)					v	v					Thematisch
Weidemelk							v				Thematisch
Bodemlabel	v										Thematisch
Bodempaspoort	v										Perceelniveau

Naast vragen over wat er met certificaten wordt bereikt, is er over het algemeen draagvlak voor het toepassen ervan. Het voordeel van certificaten is dat een andere instantie controleert en dat het een transparante manier van selecteren is. Specifiek voor de doelstelling met betrekking tot de gronduitgifte in Overijssel zal moeten worden nagegaan welke certificaten en op welk niveau deze geschikt kunnen zijn. In Bijlage 1 is een omschrijving van de in Tabel 4.1* genoemde certificaten opgenomen. Bij de keuze van certificaten is het van belang te letten op wat er precies gecertificeerd wordt, hoe de toegang tot het certificaat geregeld is, wie de certificerende instellingen zijn, wat deze precies controleren en of/hoe de accreditatie van deze instellingen is geregeld. Aan certificaten zijn kosten verbonden voor het (jaarlijks) verkrijgen ervan en voor het voldoen aan de gestelde eisen. De optie om scores van verschillende certificaten te stapelen, zou om die reden het best kunnen worden uitgesloten wanneer de doelstellingen elkaar overlappen.

Bedrijfsplan

Een andere insteek om te selecteren, is door gebruik te maken van een bedrijfsplan. Dit kan worden ingezet om een groep agrarische ondernemers te betrekken bij duurzame pacht (bijvoorbeeld de 'middengroep' die nog een beweging moet gaan maken richting duurzame landbouw in plaats van de koplopers). Het idee van selectie op basis van een bedrijfsplan heeft als nadeel dat het opstellen ervan veel tijd kost en de bijkomende vraag is hoe de controle op uitvoering wordt geregeld.

Nieuwe initiatieven

Naast bestaande agrarische bedrijven zijn er steeds meer initiatieven voor nieuwe vormen van agrarisch gebruik. De vraag is of je bij je selectie grond juist wil toedelen aan nieuwe initiatieven in plaats van aan bestaande bedrijven. Een voorbeeld is de stadslanderijen in Zwolle, die aan de gemeente vraagt om de beschikbare gemeentegrond via de stichting ter beschikking te stellen aan de leden van die stichting (biologische land- en tuinbouwbedrijven). Een ander voorbeeld is het initiatief 'Land van Waarde', nu nog in een pilotstadium, waarin diverse netwerkpartners worden uitgenodigd om zitting te nemen in een 'council' voor de beloning van maatschappelijke prestaties van boeren. De maatschappelijke prestaties zijn specifiek gericht op natuur- en landschapsdoelen (5% tot 10% van de

percelen hiervoor ingericht) en de potentiële beloningen zijn stapelbaar. De beloning kan bijvoorbeeld bestaan uit een korting op een rentedragende lening bij een bank, maar er wordt ook gedacht aan toegang tot grond. De vraag is of dit past bij de gewenste richting van gronduitgifte en op basis van welke selectiecriteria je dan de gronden aan nieuwe initiatieven wil uitgeven.

4.4 Contracten en bedingen

Waar moeten we op letten bij de uitgifte van grond als het gaat over contracten en bedingen? De volgende aspecten komen aan bod:

- Contractduur
- Gebruiksbeperkingen
- Toerbeurt
- Bedingen

Contractduur

Er is veel draagvlak voor zo lang mogelijke contracten, rekening houdend met de doeleinden van de grond. Nu het mogelijk is geworden om contracten tussentijds op te zeggen (met daaraan verbonden consequenties), kunnen contracten over langere tijd (in ieder geval 3 jaar) worden afgesloten. Dit is uiteraard afhankelijk van hoe lang de tijdelijkheid duurt. Als het nu al duidelijk is dat een perceel het volgende jaar een andere bestemming krijgt, heeft het geen zin om een langjarig contract aan te bieden. Iedereen is het erover eens dat de redenen voor opzegging helder moeten zijn op basis van vooraf vastgestelde criteria. Er is in voorkomende gevallen wel een schadevergoedingsregeling nodig.

Gebruiksbeperkingen

Organisaties die pacht met gebruiksbeperkingen als instrument willen inzetten om doelstellingen ten aanzien van duurzaam bodembeheer te bereiken, begeven zich in een speelveld waarin ook de pachters mee moeten blijven doen. Te weinig rekening houden met wat de pachter wil, is een risico. Een ander risico bestaat erin dat verpachters zich te veel willen mengen in de bedrijfsvoering. Tijdens de workshop bleek dat er bij de partijen in SWB wel degelijk draagvlak is voor duurzaamheidsmaatregelen op bedrijfs- en perceelniveau. Mogelijkheden om dit vorm te geven, bestaan bijvoorbeeld uit extensivering, minder koeien per ha, aanpassingen in het maairegime voor kruidrijk grasland, invoeren van een bodempaspoort en/of externe certificering. Voor gebruiksbeperkingen in het kader van terreinbeheer is in Nederland ook het SNL beschikbaar. Het voordeel van toepassing van gebruiksbeperkingen en daaraan gerelateerde vergoedingen via dat subsidiestelsel is dat ze via de Catalogus voor Groenblauwe Diensten²⁸ door de EU zijn goedgekeurd.

Toerbeurt

Het per toerbeurt afsluiten van pachtovereenkomsten heeft onder de pachters geen groot draagvlak. De link naar duurzaamheid wordt hiermee niet per definitie gemaakt. Ook kent het afsluiten van pachtcontracten per toerbeurt praktische bezwaren doordat het bestaande afspraken doorkruist.

Bedingen

Binnen Overijssel bestaat er in de huidige praktijk van gronduitgifte veel vertrouwen; de stelling is dat duurzaamheid niet via contracten wordt geregeld, maar met behulp van een dialoog. Er is een voorkeur bij pachters om aanvullende zaken buiten juridische contracten om te regelen – bijvoorbeeld in een aanvullende samenwerkingsovereenkomst. Vanuit de meeste verpachters is er een voorkeur om zaken wel in contracten te regelen. Een prestatieafspraken over de instandhouding van de bodemvruchtbaarheid kan bijvoorbeeld zo worden geregeld, zonder dat er voorgeschreven gebruiksbeperkingen mee gemoeid zijn.

²⁸ Website Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/catalogus-groenblauwe-diensten/>

4.5 Uitvoering en handhaving

Wat zijn belangrijke invalshoeken bij de uitgifte van grond in Overijssel als het gaat over uitvoering en handhaving?

- Gelijke aanpak
- Administratieve lasten
- Respecteren bestaande afspraken
- Controle en handhaving
- Juridische kaders

Gelijke aanpak vanuit partners in SWB?

Het is belangrijk om op zoek te gaan naar een gezamenlijke ambitie en die uit te dragen. In de praktijk zal het soms lastig en wellicht soms zelfs onwenselijk zijn om een gelijke aanpak te handhaven. Er zal altijd behoefte blijven aan maatwerk.

Administratieve lasten

Een aandachtspunt is om het zo simpel mogelijk te houden. Bovendien is de verwachting dat bij een toename van langjarige contracten de administratieve lasten lager zullen zijn.

Respecteren bestaande afspraken

Bestaande afspraken dienen te worden nageleefd, of ze nu op schrift staan of op basis van vertrouwen zijn gemaakt.

Controle en handhaving

Er is veel draagvlak om voor de controle en handhaving zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande systemen, waarbij de criteria consequent en consistent worden toegepast. Het is hierbij wel van groot belang dat de toetsende instanties elkaars criteria kennen. De handhaving vraagt aandacht en is voor verbetering vatbaar: vooral bij langjarige contracten en/of in combinatie met de toepassing van nieuwe technieken, zoals drones.

5 Synthese

Dit hoofdstuk beschrijft de synthese van de verzamelde en in dit rapport beschreven informatie die bestaat uit een analyse van gronduitgifte in de provincie Overijssel (H2), een beschrijving van aspecten van gronduitgifte en de ervaringen van voorlopers in andere provincies (H3) en een beschrijving van de wensen die bij verschillende organisaties in Overijssel leven (H4).

5.1 Naar een handelingsperspectief

Er is in Overijssel sprake van een grote vraag naar grond. Deze komt voort uit de combinatie van een beperkt aanbod en een toenemende vraag vanuit de agrarische sector en vanuit andere sectoren en toekomstige opgaven. De verwachting is dat deze vraag naar agrarische grond verder zal toenemen om invulling te geven aan de maatschappelijke wens om de landbouw te verduurzamen richting een meer natuurinclusieve benadering met gesloten kringlopen. Dat betekent dat de uitgifte van grond een middel kan zijn bij het stimuleren van een verdere verduurzaming van de landbouw in Overijssel.

De diverse organisaties die participeren in het innovatielab en/of grond betrokken die is aangesloten bij het samenwerkingsverband 'Samen werkt beter', hebben gezamenlijk afgesproken om te verkennen hoe duurzame gronduitgifte als middel kan worden ingezet voor de verduurzaming van de landbouw. Het uitgangspunt hierbij is dat men in onderlinge afstemming en samenwerking meer kan bereiken. Hoewel de partijen samenwerken, kan het zijn dat hun achterliggende strategische doel verschilt. Uit een gehouden workshop bleek dat er wel een overkoepelend strategisch doel is van gronduitgifte bij de organisaties en dat is: het stimuleren van de verdere verduurzaming van de landbouw in Overijssel.

Vervolgens lopen de onderliggende strategische doelen uiteen, waarbij elke organisatie voor zich moet nagaan op welke terreinen en waar er sprake is van gedeelde en/of gemeenschappelijke opgaven of doelen en in hoeverre actief dan wel passief grondbeleid daarvoor nodig en of wenselijk is.

Op basis van wat de diverse organisaties belangrijk vinden in de verduurzaming van de gronduitgifte komen er twee redenen naar voren om geen blauwdruk te maken:

1. De doelen die men wil bereiken, verschillen per gebied.
2. De betrokken organisaties hebben eigen doelen waar ze voor staan die mede bepalen welke keuzes zij willen maken met betrekking tot duurzame gronduitgifte.

Naast het feit dat de organisaties geen blauwdruk voor duurzame gronduitgifte voor heel Overijssel wensen, zijn er wel diverse randvoorwaarden naar voren gekomen waar de betrokken partijen in Overijssel het over eens zijn en die ingedeeld kunnen worden naar *tactisch* en *operationeel* niveau.

Op *tactisch* niveau is het noodzakelijk om doelen te formuleren en de inzet van instrumenten te bepalen:

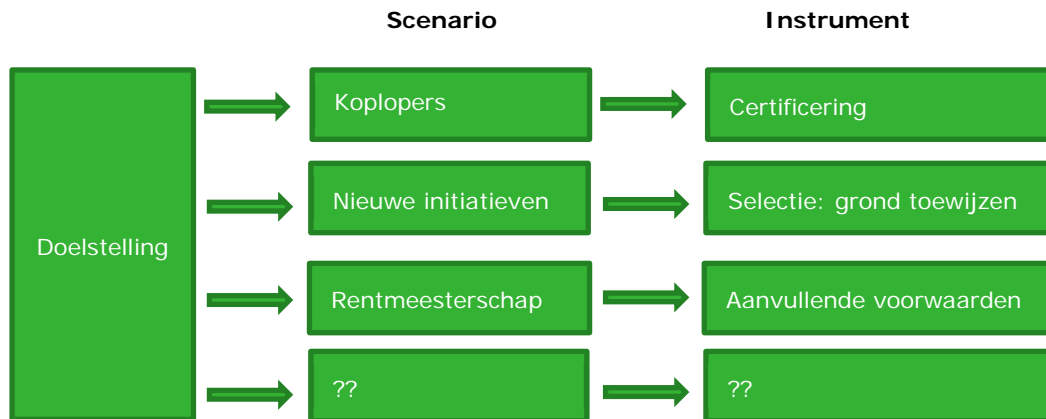
- Doelen helder formuleren (duurzaamheid, transparantie).
- Langere en flexibele contracten waar het kan.
- Regiospecifiek maatwerk leveren (verschil type landschap/bodem, organisatorisch: aansluiten bij (overige) gebiedsgerichte doelen).
- Meer samenwerking en communicatie tussen pachters en verpachters.

Op *operationeel* niveau kan dit verder concreet worden gemaakt:

- Houd procedures en administratie zo eenvoudig mogelijk.
- Selecteer op basis van (bestaande) duurzaamheidscriteria in combinatie met certificaten.
- Streef niet per se naar hoogste prijs, maar ga voor duurzaamheid.
- Bereik niet alleen de koplopers.

- Probeer niet te veel beperkingen op te leggen via contracten (bedingen).
- Benadering van gronduitgifte via het bedrijfsniveau meenemen.
- Keuzevrijheid per organisatie.

De mogelijkheden om hiermee varianten uit te werken, zijn groot in aantal en de basis ligt steeds in de (gezamenlijke) ambitie van betrokken organisaties in een specifiek gebied en het handelingsperspectief dat hieruit naar voren komt. In Figuur 5.1 zijn enkele scenario's opgenomen die ter illustratie als denkrichtingen verder uitgewerkt kunnen worden en waaraan tevens andere scenario's kunnen worden toegevoegd.



Figuur 5.1 Op basis van gekozen doelstelling (per organisatie, van diverse organisaties samen en/of in combinatie met lokale/maatschappelijke opgaven) kunnen scenario's verder worden uitgewerkt, waarbij het best passende instrumentarium is voorgesteld. In dit figuur zijn ter illustratie drie mogelijke scenario's opgenomen – in de praktijk zijn er vele mogelijkheden, die afhangen van de gekozen doelstelling. Die doelstelling bepaalt mede hoe eenvoudig of complex het bijbehorende passende instrumentarium is.

5.2 Overwegingen en aanbevelingen

Het advies is om op basis van bovenstaande randvoorwaarden aan de slag te gaan in Overijssel door middel van pilots, waarbij er vanuit de doelen voor een specifiek gebied wordt bepaald welke benaderingen of instrumenten voor gronduitgifte het best passen.

Twee terugkerende elementen die hierbij in aanvulling op de huidige systematiek kunnen worden ingezet, zijn certificaten en aanvullende voorwaarden in het contract. Bij certificaten gaat het erom dat deze zo dicht mogelijk aansluiten bij regiospecifieke gebiedsdoelen. Door per regio met een specifiek doel in samenwerking tussen de partijen een geschikt Overijssels certificaat en een daaraan te koppelen weging te selecteren, kan dat worden gerealiseerd. Wanneer het voor de potentiële pachters duidelijk is om welk certificaat het in een gebied gaat, kunnen ze ook gericht hun bedrijfsvoering hierop aanpassen en worden kosten voor onnodige certificaten vermeden. Een contractueel beding gericht op de instandhouding van de bodemvruchtbaarheid is nog in ontwikkeling. Belangrijk hierbij is dat de contractpartijen er met elkaar kunnen uitkomen wat er precies onder een duurzame en gezonde bodemvruchtbaarheid wordt verstaan en dat dit eenduidig is vast te stellen met een goedkope meting.

Met deze elementen kan in de pilots aan de gang worden gegaan. Het proces zou de volgende stappen kunnen omvatten:

1. Maak keuzes voor uit te werken scenario's en check wat wel en niet kan en onderzoek de samenhang met de rol van pacht in het landbouwsysteem (naast duurzaamheid gaat het bv. ook om economisch perspectief).
2. Bespreek deze scenario's met de verpachters/partners en bekijk welke verder uitgewerkt worden naar implementatie. Geef per scenario voor verdere implementatie in een pilotproject invulling aan passende certificaten voor selectie van pachters en aan aanvullende voorwaarden in het contract.
3. Organiseer een bijeenkomst met de pachters over de scenario's en uitwerking.
4. Voer de pilots uit en monitor wat het gaat opleveren.

Literatuur

- Bokma S., M. van der Gaag, H. Docters van Leeuwen, D. Brunt, M. Bokma-Bakker, H. Ellen, 2013. Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij. Ontwikkeling maatlatten. Wageningen, Livestock Research rapport 734
- Bruil, D.W., 2014. Evaluatie pachtregelgeving. Wageningen, Instituut voor Agrarisch Recht. Gepubliceerd maart 2014.
- Emonds, R., 2017. Monitor Keurmerken Retail 2017. Zaltbommel, IRI
- Farjon, H., H. Silvis, J. Vader, M. Voskuilen, H. Agricola, 2014. Prijs hoger dan de waarde van landbouwgrond.
https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl_2014_Rijs_hoger_dan_de_waarde_van_landbouwgrond_1290.pdf
Gepubliceerd 13 jan 2014.
- Koen H. en E. De Lijster, 2016. Provinciegronden Noord-Holland voor duurzame ontwikkeling. Culemborg, CLM, mei 2016. Publicatienummer: CLM-897
- LNV, 2018. Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw (LNV, 2018)
- Valk, W.L., G.M.F. Snijders, H.A. Verbakel-van Bommel, 2016. Het Eindakkoord van Spelderholt. In: Tijdschrift voor Agrarisch recht, nr. 5 mei, 2016, pp. 230- 245.
- Van den Elsen, H.G.M., M. Knotters, M. Heinen, P.F.A.M. Römken, J. Bloem, G.W. Korthals, 2019. Noodzakelijke indicatoren voor de beoordeling van de gezondheid van de Nederlandse landbouwbodems; Selectie van fysische, chemische en biologische indicatoren voor het meten van de bodemgezondheid. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2944.
- Van der Wal, A., E. De Lijster en W. Dijkman, 2016. Ontwerp Label Duurzaam Bodembeheer. Culemborg, CLM, juli 2016. Publicatienummer: CLM-910
- Van Zandbrink, G., 2017. Selectiecriteria en pachtvoorwaarden provinciale gronden. Culemborg, CLM, maart 2017.

Bijlage 1 Beschrijving van typen certificaten

De certificaten zijn onder te verdelen in enkele categorieën:

Breed spectrum certificaten op bedrijfsniveau

SKAL: SKAL Biocontrole is de onafhankelijke toezichthouder op biologische producten in Nederland. De biologische sector moet voldoen aan een Europese Verordening. De eisen die aan biologische telers worden gesteld, zijn vergaand op het gebied van bodemvruchtbaarheid, milieu en dierenwelzijn. Het keurmerk richt zich vooral op duurzame voedselproductie, er worden weinig specifieke eisen gesteld aan landschap en biodiversiteit of aan energieverbruik.

Natuurboer uit de buurt (ook in Overijssel actief) gaat een stapje verder. Dit zijn biologische boeren met minimaal 25% natuur of landschappelijke elementen op hun bedrijf.

On the way to Planet Proof vervangt sinds begin 2019 een aantal milieukeuren van SMK. Er zijn afzonderlijke certificeringsschema's voor plantaardige en dierlijke (zuivel, eieren) productie. De ambities zijn veel hoger dan voorheen en bestrijken doelen op het gebied van klimaat, bodem, landschap & biodiversiteit, water, energie, productie & consumptie aansluitend bij de UN Sustainable development goals. Gecertificeerde bedrijven zijn verplicht om een aantal regels te volgen op het gebied van registratie en transparantie, kunnen nog wel gebruikmaken van als minder duurzaam bekend staande praktijken, maar ontvangen daarvoor dan maluspunten die (meer dan) moeten worden gecompenseerd met bonuspunten, die kunnen worden behaald met duurzame praktijken op tal van terreinen.

Stichting Veldleeuwierik heeft een aanpak waarbij akkerbouwers via regelmatige kennisbijeenkomsten van de regiogroep ervaringen en kennis over duurzame praktijken met elkaar delen. Iedere akkerbouwer stelt een duurzaamheidsprofiel op over meer dan 250 duurzaamheidsmaatregelen verdeeld over 10 Veldleeuwierik-indicatoren. Deelnemers moeten ieder jaar 4 nieuwe duurzaamheidsactiviteiten oppakken om voor het certificaat in aanmerking te komen.

Breed spectrum certificaten op sectorniveau

In de Duurzame Zuivel Keten streven zuivelondernemingen (NZO) en melkveehouders (LTO) naar een toekomstbestendige en verantwoorde zuivelsector in Nederland. Op de volgende thema's zijn doelen voor 2020 geformuleerd: klimaatneutrale ontwikkeling, continue verbetering van dierenwelzijn, behoud van weidegang en behoud van biodiversiteit en milieu. Jaarlijks wordt een sectorrapportage met daarin de voortgang opgesteld. De tools van de DZK zijn onder meer de kringloopwijzer, energiescan, koekompas, convenant weidegang, verantwoorde soja en de biodiversiteitsmonitor. Via deze tools doen melkveehouders kennis op over hun bedrijf en registreren zij hun duurzaamheid. Vooralsnog worden aan de individuele ondernemer echter geen verdere eisen gesteld. Het betreft dus een groeps-certificaat.

Thematische certificaten op bedrijfsniveau

De stichting Van Groene Waarde richt zich op het kennisniveau van natuur beherende boeren. In samenwerking met HAS-hogescholen, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zijn diverse cursussen ontwikkeld voor natuur- en landschapsbeheer door boeren. Deelnemers die de cursus met succes hebben gevolgd, krijgen hiervoor een certificaat.

Het MPS A-, of A+-certificaat, heeft betrekking op een aantal milieuaspecten in de tuinbouw. De Keten Duurzaam Rundvlees stelt voornamelijk bovenwettelijke eisen aan dierenwelzijn. Zo zijn castratie en brandmerken verboden en wordt weidegang van zoogkoeien gegarandeerd.

Het Beter Leven-keurmerk (met sterren) stelt eisen aan de huisvesting en het dierenwelzijn. Dat geldt ook voor de Maatlat Duurzame Veehouderij (van SMK). Die stelt behalve eisen aan het dierenwelzijn ook eisen aan mestopslag en -verwerking i.v.m. emissies.

Het keurmerk weidemelk van de stichting weidegang zet uitsluitend in op beweiding van koeien. Het bodemlabel zoals dat nu in ontwikkeling is bij a.s.r., Vitens en Rabobank combineert maatregelen, zoals vruchtwisseling en een score op bedrijfsniveau (een label van A-D) met een sterke focus op de bodemvruchtbaarheid op perceelniveau en diverse metingen daaraan via de SHI.

Certificaten gericht op het beheer van percelen

Met behulp van het bodempaspoort moeten bedrijven de status van de bodem beter kunnen volgen.

Bijlage 2 Vormen van pacht in Nederland

Huidige situatie

Bijna twee derde van de agrarische bedrijven in Nederland pacht grond. Bijna 20.000 bedrijven (circa 30%) is voor meer dan de helft van de bedrijfsoppervlakte afhankelijk van pacht. In 2017 was 58% van de landbouwgrond in eigendom van de agrariërs en was 26% in gebruik op basis van pacht. Deze verhouding is al jarenlang stabiel.

Grondbezitters kunnen verschillende doelstellingen hebben. Grond kan gezien worden als belegging; in dat geval zal men een zeker rendement willen realiseren op de investering en zal de focus van beleggers met name liggen op de hoogte van de pachtprijs. Veel landgoedeigenaren hebben ook belang bij rendement, maar in zijn algemeenheid is het bezit toch meer gericht op de lange termijn en cultuurhistorisch en natuurgericht verantwoord grondgebruik. Is het grondbezit in handen van terreinbeherende organisaties, dan zal het natuurgericht grondgebruik een nog grotere nadruk hebben.

In Nederland is pacht (van september 2007) geregeld in titel 5 van het Burgerlijk Wetboek (Nederland). Artikel 311 e.v. BW Boek 7: Pacht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de verpachter, zich verbindt aan de andere partij, de pachter, een onroerende zaak (...) in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie (art. 7:312 BW). Er zijn verschillende soorten van pachtovereenkomsten:

- **Erfpacht** is een beperkt zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft de onroerende zaak van een ander (eigenaar, erfverpachter) te houden en te gebruiken. Erfpachtovereenkomsten worden altijd voor 26 jaar (of langer) afgesloten.
- De zgn. **reguliere pacht** heeft als voornaamste kenmerk een sterke bescherming voor de pachter door (o.a.) maximering van de pachtprizen, goedkeuring door de grondkamer, wettelijke termijnen, beperkte opzeggings- en ontbindingsmogelijkheden, een mogelijkheid voor pachtoverneming, melioratierecht, remissierecht, voorkeursrecht etc.
- Hoewel de reguliere pacht nog de grootste pachtvorm is in Nederland, is het areaal sinds 2007 (na invoering van geliberaliseerde pacht) met meer dan 30% gedaald. Tegenwoordig kiezen niet veel verpachters voor deze pachtvorm, maar als men qua prijs niet het onderste uit de kan wil, geen prijs stelt op flexibiliteit en een langdurige relatie met pachters wenst, kan deze pachtvorm nog steeds gebruikt worden.
- De **geliberaliseerde pacht**. Deze pachtvorm kent twee varianten: zes jaar of korter en langer dan zes jaar. Het enige verschil tussen deze twee is dat op geliberaliseerde overeenkomsten van langer dan zes jaar het prijsmechanisme van de reguliere pacht van toepassing is en op kortere niet. Voor het overige geldt inderdaad een liberaal systeem; alle bescherming voor de pachter in het reguliere systeem is vrijwel weggefallen. In 2007 is de geliberaliseerde pacht ingevoerd. De kortlopende vorm daarvan (contractduur van zes jaar of minder) heeft zich sterk ontwikkeld: in tien jaar tijd is het areaal in 2017 uitgekomen op ruim 100.000 ha. Bij veel grondeigenaren is de kortdurende geliberaliseerde pacht populair: men kan een prijs afspreken die men wil en het einde van de overeenkomst staat vast. Er zijn overigens ook partijen die een geliberaliseerde overeenkomst voor een langere termijn afsluiten, juist met het oog op een duurzaam grondbeheer. Een geliberaliseerde overeenkomst kan ook tussentijds worden beëindigd (uitspraak van de Centrale Grondkamer van 22 november 2017). Dat betekent dat een verpachter te allen tijde een overeenkomst kan sluiten voor zes jaar, ook als de grond misschien intussen nodig is voor andere doeleinden.
- De **verpachting door openbare lichamen**. Deze pachtvorm (geformuleerd als variant op de reguliere pacht) biedt extra mogelijkheden voor de verpachter om flexibiliteit te verkrijgen, doordat meer bedingen kunnen worden opgenomen dan bij reguliere overeenkomsten mogelijk is (geen verlenging, beëindiging als dat nodig is voor het realiseren van een andere bestemming). Deze pachtvorm wordt thans nog weinig gebruikt, omdat de geliberaliseerde overeenkomst deze mogelijkheden ook biedt. Het is dus niet meer nodig om deze pachtvorm te gebruiken, tenzij het om

gebouwen zou gaan. Een belangrijke beperking is uiteraard ook dat deze niet gebruikt kan worden door anderen dan openbare lichamen.

- **Verpachtingen binnen reservaten** is bedoeld als variant op de reguliere pacht. In deze overeenkomst kunnen ook bedingen ten behoeve van natuur en landschap worden opgenomen (die voorheen door de Grondkamers uit de reguliere overeenkomsten als buitensporige bedingen werden geschrapd). Heel erg populair is deze pachtvorm niet: het blijft reguliere pacht en verpachters zijn er niet zeker van dat de rechter de mogelijkheden voor gewenste wijzigingen in het beheersregime ook zal honoreren.
- De **zwarte/grijze pacht**. Dit zijn pachtovereenkomsten die niet op schrift zijn gesteld (mondelinge overeenkomsten) of die wel op schrift zijn gesteld, maar niet ter goedkeuring aan de Grondkamer zijn voorgelegd. Deze pachtvormen komen zeer veel voor, vooral bij boeren onderling, maar ook overheden voeren soms geen goed pachtbeheer, waardoor pachtovereenkomsten kunnen 'ontstaan'.
- **Teeltpacht** is bedoeld voor eenjarige en meerjarige teelten waarvoor vruchtwisseling nodig is en waarmee relatief hoge rendementen kunnen worden behaald. De pacht prijs van teeltpacht blijft vrij. De Grondkamer toetst de pacht prijs niet.

Ontwikkeling in de wetgeving

Het is zo langzamerhand algemeen aanvaard dat de huidige pachtregeling niet voldoet, met name omdat de reguliere pacht voor verpachters zeer onaantrekkelijk is. Daarmee is er een 'gat' tussen 6 jaar en 26 jaar: voor de korte termijn staat de geliberaliseerde pacht ter beschikking, voor de langere termijn de erfpacht. Er is een tweeslachtig systeem ontstaan, met aan de ene kant een regulier systeem met alle mogelijke bescherming voor de pachters en een geliberaliseerd systeem, zonder enige bescherming. In 2014 is de pachtregelgeving geëvalueerd.²⁹ In het evaluatierapport werd een regeling voorgesteld met zo veel mogelijk autonomie van partijen, met alleen de meest noodzakelijke dwingendrechtelijke bepalingen. Dit rapport werd weinig enthousiast ontvangen.³⁰ Daarna is er een overleg met de betrokken belangenorganisaties gestart dat, naar de naam van de plaats van samenkomst, het Spelderholt-overleg is gaan heten. Dat mondde uit in twee akkoorden. Het Eindakkoord van Spelderholt³¹ is dan ook nog weer geen akkoord, aangezien de BLHB (de organisatie van pachters) er niet mee heeft ingestemd. Dit laatste akkoord omvat een ingewikkeld juridisch bouwwerk, met verschillende pachtvormen:

- Reguliere pacht, conform de huidige regeling, maar zonder prijsmechanisme, wel een correctieve rechterlijke toetsing van extreme pacht prijzen;
- Teeltpacht, conform de huidige regeling;
- Loopbaanpacht, minimaal 25 jaar, ten minste tot de pensioengerechtigde leeftijd van de pachter;
- Flexibele pacht (conform de huidige geliberaliseerde pacht) zonder prijsmechanisme, ook voor gebouwen, met een correctieve toetsing direct na het aangaan van de overeenkomst;
- Pacht door openbare lichamen.

De minister van LNV zal nu moeten bepalen wat er gaat gebeuren. Dat is ook aangekondigd.³²

Voorlopig zijn er geen ontwikkelingen in de wetgeving. Intussen zitten we met het gegeven dat de wetgeving op dit moment niet tegemoetkomt aan de wensen van de gebruikers. Op zich valt daar wel mee te leven – veel pachters en verpachters maken afspraken buiten de pachtovereenkomst om –, maar de pachtregelgeving gaat nu toch ten koste van de wensen voor een duurzaam grondgebruik.

²⁹ D.W. Bruil – Evaluatie pachtregelgeving, IAR 2014.

³⁰ Zie bijvoorbeeld: W.L. Valk – De evaluatie gewogen, TvAR 2014, blz. 261 e.v.

³¹ TvAR 2016, blz. 230 e.v.

³² Zie Kamerstukken II 2017/18, 27924, nr. 72.

Bijlage 3 Landelijke ontwikkelingen pacht

Bijna twee derde van de agrarische bedrijven pacht grond

Een ruime meerderheid van de landbouwbedrijven in Nederland (62%) maakt gebruik van pacht (Tabel 3.1). Bijna 20.000 bedrijven (circa 30%) is voor meer dan de helft van de bedrijfsoppervlakte afhankelijk van pacht. Dat betreft vooral akkerbouwbedrijven (36%) en overige graasdierbedrijven, zoals zoogkoeienhouders en schapenhouders (33%).

Tabel 3.1 Aantal bedrijven in Nederland naar aandeel pacht en bedrijfstype in 2015.

Bedrijfstype	Aandeel pacht					Totaal
	Geen pacht	<25%	25-50%	50-75%	>75%	
Akkerbouw	5,045	2,042	1,676	1,426	3,608	13,797
Tuinbouw	5,056	460	629	626	1,299	8,070
Blijvende teelt	891	244	202	122	198	1,657
Melkveehouderij	1,949	5,616	4,770	2,470	1,894	16,699
Overig graasdieren	7,808	1,960	2,181	1,986	3,969	17,904
Hokdieren	2,672	600	695	484	667	5,118
Gemengd	2,235	658	652	547	627	4,719
<i>Totaal</i>	<i>25,656</i>	<i>11,580</i>	<i>10,805</i>	<i>7,661</i>	<i>12,262</i>	<i>67,964</i>

Bron: CBS Landbouwtelling / WENR GIAB-bewerking.

Met de ruimere mogelijkheden die sinds 2007 worden geboden voor vrijere afspraken tussen pachters en verpachters zien we landelijk een aantal verschuivingen (Tabel 3.2). Het eerste wat opvalt in Tabel 3.2 is dat het aantal bedrijven in de klasse zonder enige pacht veel sterker is gedaald dan het aantal bedrijven waar minimaal enige pacht (tot 25%) aanwezig is. Vervolgens is bij een aantal bedrijfstypen, waaronder de melkveehouderij, ook het aantal bedrijven in de klasse met relatief veel pacht (>75%) wat sterker dan gemiddeld afgenomen. Dit hangt vermoedelijk samen met het geleidelijk uitfaseren van reguliere pachtcontracten.

Tabel 3.2 Ontwikkeling van het aantal bedrijven in Nederland naar aandeel pacht en bedrijfstype (index 2015, 2005=100).

Bedrijfstype	Aandeel pacht					Totaal
	Geen pacht	<25%	25-50%	50-75%	>75%	
Akkerbouw	85	117	96	91	85	90
Tuinbouw	60	77	78	80	71	65
Blijvende teelt	79	116	123	118	96	91
Melkveehouderij	54	97	93	99	73	85
Overig graasdieren	64	107	94	98	106	81
Hokdieren	61	81	78	70	80	68
Gemengd	93	64	58	66	66	75
<i>Totaal</i>	<i>67</i>	<i>97</i>	<i>89</i>	<i>90</i>	<i>85</i>	<i>80</i>

Bron: CBS Landbouwtelling / WENR GIAB-bewerking.

In 2005 bedroeg het totale areaal reguliere pacht in Nederland nog een kleine 398 duizend ha, dat is in 2015 teruggelopen tot 259 duizend ha. Tabel 3.3 laat zien dat hiervoor in de plaats inmiddels zo'n honderdduizend ha geliberaliseerde pacht is gekomen. Ook het areaal erfpacht breidde zich uit met een krappe zevenduizend ha. Het totale areaal pacht nam echter met bijna 34 duizend ha af. Dat was naar verhouding evenwel fors minder dan de afname van de oppervlakte in eigendom bij landbouwbedrijven met circa 180 duizend ha. In absolute zin pachten melkveehouders het meest,

gevolgd door akkerbouwers. Dat zijn ook de grootste grondgebonden sectoren met het grootste aandeel grond in eigendom. Relatief gezien pachten akkerbouwers en tuinders (met uitzondering van blijvende teelten) meer dan melkveehouders.

Tabel 3.3 Verdeling van cultuurgrond in Nederland in 2015 over eigendom en diverse pachtvormen naar bedrijfstype (in ha*1000).

Bedrijfstype	Eigendom	Erfpacht	Reguliere pacht	Geliberalseerde pacht	Grijze pacht	Overige pacht	Totaal pacht ¹⁾
Akkerbouw	267	15	81	20	55	31	201
Tuinbouw	36	1	10	5	22	11	49
Blijvende teelt	16	1	3	1	1	1	6
Melkveehouderij	540	18	110	41	83	55	307
Overig graasdieren	114	3	32	19	34	23	112
Hokdieren	40	1	6	2	13	4	25
Gemengd	68	3	18	8	19	10	59
Totaal	1080	42	259	97	226	135	759

¹⁾ Exclusief eigendom.

Bron: CBS Landbouwtelling / WENR GIAB-bewerking.

In de landbouwtelling van 2005 werd nog bijgehouden hoeveel land werd gepacht van overheden en andere categorieën verpachters. Toen werd ruim 138.000 ha gepacht van overheden (17,4%) en ruim 116.000 (14,6%) van TBO's.

Toenemende gronddruk en pachtafhankelijkheid

Bijna twee derde van de bedrijven in Nederland heeft in 2015 een omzet gemeten in standaardopbrengst (SO) die lager is dan 250 K euro (Tabel 3.4). Deze bedrijven beschikken met elkaar over 37% van de grond, in 2005 ging dat nog om 61%. Er is dus steeds minder grond beschikbaar vanuit de onderste klassen voor groei en daardoor zal de ondergrens van 'kleine' bedrijven geleidelijk opschuiven. Daar waar in het verleden bedrijven nog konden groeien door te intensiveren (een hogere omzet per ha door een hogere fysieke productie per ha) loopt die route in Nederland nu tegen grenzen aan en is eerder een omgekeerde trend waarneembaar. Mede hierdoor loopt de gronddruk op. Dit uit zich onder meer in hoge prijzen voor grond. De financiering daarvan is voor veel bedrijven moeilijk op te brengen en meer bedrijven zijn hierdoor afhankelijk geworden van pacht (Tabel 3.2). Deze ontwikkeling zet zich vermoedelijk door tot de wal het schip gaat keren.

Tabel 3.4 Procentuele verdeling van het aantal bedrijven in Nederland over oppervlakte- en omzetklassen in 2005 en 2015.

Bedrijfsoppervlakte	Omzet klasse (€*1000 SO)				Totaal
	<150 KSO	15-250 KSO	250-500 KSO	>500 KSO	
2005					
< 10 ha	33	3	4	5	45
10 – 50 ha	23	11	4	2	40
>= 50 ha	3	3	6	2	15
Totaal	59	17	15	9	100
2015					
< 10 ha	33	2	3	6	43
10 – 50 ha	19	7	9	4	39
>= 50 ha	1	2	8	6	18
Totaal	53	11	20	16	100

Bron: CBS Landbouwtelling / WENR GIAB-bewerking.

In veel wet- en regelgeving speelt het begrip 'grond' voor landbouwkundig gebruik een belangrijke rol, die ook nog eens verschillend kan zijn.

In veel ruimtelijke ordeningsbesluiten wordt tegenwoordig meestal onderscheid gemaakt tussen 'grondgebonden bedrijven' en 'niet grondgebonden' (intensieve) bedrijven. Deze twee categorieën van landbouwbedrijven worden vervolgens verschillend behandeld, waarbij de intensieve bedrijven vaak geen uitbreidingsmogelijkheden meer geboden worden. Wat onder 'grondgebonden' wordt verstaan, verschilt van besluit tot besluit. Soms wordt gerefereerd aan de voorziening in eigen voer, soms gaat het om de mogelijkheid om mest op eigen grond uit te rijden.

Ook in de Meststoffenwet speelt het begrip grond een belangrijke rol. De 'tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond' is gedefinieerd als: in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond, die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is. Deze oppervlakte telt dan vervolgens mee voor de hoeveelheid meststoffen die op de grond van dat bedrijf kunnen worden gebracht, aan de hand van de vastgestelde gebruiksnormen. Deze gebruiksnormen gelden op bedrijfsniveau (dus niet per perceel), maar er kan wel een discussie ontstaan op het moment dat in een pachtovereenkomst wordt bedongen dat de grond niet bemest mag worden.³³

Zo'n discussie kan ook ontstaan als de grond niet kan worden aangemerkt als subsidiabele grond in het GLB, omdat de agrariër niet het 'beheer' heeft. Artikel 32 van Verordening (EU) 1307/2013 bepaalt wat subsidiabele grond is. Ook daarover is intussen rechtspraak.³⁴ In een bruikleenovereenkomst was bepaald dat de boer de percelen uitsluitend mocht gebruiken voor het jaarlijks oogsten van het grasgewas door het te maaien en af te voeren; ander gebruik van de grond was niet toegestaan, het grasgewas mocht alleen worden geoogst in de periode van 1 juni tot 1 juli en, indien mogelijk, in de periode van 1 september tot 15 oktober; het waterschap besliste of van deze periode mocht worden afgeweken en zonder toestemming van het waterschap mocht de gebruiker deze percelen niet buiten deze perioden gebruiken. Het waterschap kon eenzijdig beslissen dat het oogsten van het grasgewas in verband met noodzakelijke werken van het waterschap niet plaats kon vinden, de grond mocht niet worden bemest en er mochten geen chemische bestrijdingsmiddelen worden gebruikt; de bruikleenovereenkomst kon te allen tijde eenzijdig door het waterschap worden beëindigd, zonder vergoeding door het waterschap. De minister concludeerde hieruit dat de vereiste zekere beslissingsbevoegdheid bij het gebruik van de grond ontbrak. Zo stond het de gebruiker niet vrij om een andere landbouwactiviteit dan maaien te verrichten; begrazing was niet toegestaan. In feite berustte de beslissingsbevoegdheid bij het gebruik van de grond bij het waterschap, aldus de minister. Het CBB volgde de minister daarin niet: de percelen horen wel bij het bedrijf van de boer.

Het is dus wel van belang dat men zich bij de uitgifte van grond realiseert dat er – afhankelijk van de in een overeenkomst opgenomen bedingen – gevolgen kunnen zijn voor de grondgebruiker in het licht van genoemde regelgeving. Als de grond niet meetelt voor de Meststoffenwet en/of het GLB, dan zal de animo om die grond in gebruik te nemen sterk afnemen dan wel daarvoor ook te betalen.

Grond bij de eigenaren

Grondbezitters kunnen verschillende doelstellingen hebben. Grond kan gezien worden als belegging; in dat geval zal men een zeker rendement willen realiseren op de investering. Veel landgoedeigenaren hebben ook belang bij rendement, maar in zijn algemeenheid is het bezit toch meer gericht op de lange termijn en cultuurhistorisch en natuurgericht verantwoord grondgebruik. Is het grondbezit in handen van terreinbeherende organisaties, zal het natuurgericht grondgebruik een nog grotere nadruk hebben.

Toch moet thans ook gezegd worden dat bij grondeigenaren die vooral op rendement zijn gericht, het besef aanwezig is dat dat niet ten koste moet gaan van een duurzaam bodembeheer. In een recente

³³ Zie bijvoorbeeld CBB 11-12-2017, ECLI:NL:CBB:2017:400 (waterschap Friesland). In deze pachtovereenkomsten waren overigens nog wel meer beperkingen voor de gebruiker opgenomen.

³⁴ CBB 5 maart 2018, TvAR 2018/5945 (Waterschap Rijn en IJssel).

brief van de minister van Landbouw is daar ook nog eens aandacht voor gevraagd, bij het uitgiftebeleid voor grond van het Rijksvastgoedbedrijf.³⁵ In deze brief staat:

“Binnen het Regionaal Ontwikkelprogramma worden initiatieven genomen op het vlak van duurzaamheid. Met de provincie Flevoland wordt bijvoorbeeld onderzocht hoe de gebruiksmogelijkheden van agrarische gronden duurzaam kunnen worden geborgd, onder andere in het licht van de problematische bodemdaling. In dat kader streef ik – in samenwerking met LNV en de sector – naar de ontwikkeling van nieuwe technieken en producten in «agro en food» die inspelen op klimaatadaptatie en op productie op natte of verzilte grond, mogelijk in combinatie met het opwekken van hernieuwbare energie. Zoals aangegeven in de brief van de Minister van Landbouw van 23 mei 2018 (Kamerstuk 30 015, nr. 54), wordt met het Ministerie van LNV bezien hoe de uitgangspunten van duurzaam bodembeheer kunnen worden verankerd in het beleid voor uitgifte van rijksgronden van het Rijksvastgoedbedrijf. Ter uitwerking daarvan neem ik alvast de volgende maatregelen. Ik wil pachters bewust maken van het belang van duurzaam bodembeheer. Daarom zal het Rijksvastgoedbedrijf met brancheorganisaties en wetenschappelijke instanties bespreken of de systematiek van uitgifte nog verbeterd kan worden en zal ik in samenwerking met LNV en de sector nadere afspraken maken over het borgen van de bodemkwaliteit. Voorts wordt in het huidige systeem voor nieuwe uitgifte van agrarische gronden in geliberaliseerde pacht de bodemkwaliteit gecontroleerd vóór en bij beëindiging van het contract. Bij gronden die in de loop van 2019 in erfpacht zullen worden uitgegeven (zie pijler 3), zal het Rijksvastgoedbedrijf een soortgelijke vorm van controle toepassen. In overleg met wetenschappelijke instanties en de branche en in lijn met mijn eerdere Kamerbrief (Nr. 31 490, nr. 240, 29 juni 2018) wil ik het innovatieve karakter van de controle en handhaving ten aanzien van het bouwplan en de bodemkwaliteit gaan versterken, bijvoorbeeld met inzet van drones. Ten slotte is het mijn voornemen om in lijn met de brief van de Minister van LNV inzake bodemstrategie voor de rijksgronden een toekomstvisie te ontwikkelen met het oog op de gewenste bodemkwaliteit en de problematiek van de bodemdaling.”

Voorlopig wordt nog niet gekozen voor een ander uitgiftemodel voor pachtgronden – hoewel ook de inschrijving met hoogste bidder gerelativeerd wordt –, maar wordt wel nadrukkelijk gestreefd naar uitgifte voor de langere termijn:

“Het is mijn voornemen om in de loop van 2019 een deel van de niet-strategische agrarische gronden, als deze vrijkomen van pacht of erfpacht, in erfpacht uit te geven via een openbare inschrijving. De duur van de erfpachtperiode zal minimaal 26 jaar bedragen. Hiermee kom ik tegemoet aan de wens vanuit de sector om agrarische gronden langer in gebruik te krijgen ter wille van de agrarische bedrijfszekerheid.”

Men zou daaraan toe kunnen voegen: dat is vanzelf ook duurzamer.

Aspecten van duurzaamheid i.r.t. bodem?

In een mededeling van 2002, getiteld 'Naar een thematische strategie inzake bodembescherming' (COM (2002) 179), heeft de Europese Commissie de acht grootste bedreigingen gesignaleerd waaraan de bodem in de EU blootstaat. Het betreft erosie, verlies van organische stof, verontreiniging, verzilting, verdichting, verlies van bodembiodiversiteit, afdekking, aardverschuivingen en overstromingen. Al deze thema's spelen ook in Nederland in meer of mindere mate een rol. Opvallend is dat deze bedreigingen bij de bestaande wijzen van gronduitgifte – ofwel de bodemkwaliteit zelf – nauwelijks een rol spelen.

³⁵ Kamerstukken II, 2018/19, 24490, nr. 25.

In vrijwel alle definities van duurzaamheid in verdragsteksten bijvoorbeeld wordt bij 'sustainability' niet alleen naar het milieu gekeken, maar ook naar economische en sociale aspecten. Van de website van het CBS:³⁶

"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It encompasses more than care for the environment. Development is sustainable if it also takes into account economic, human and social aspects: scarcity not only applies to natural resources; a highly educated and healthy population, well-functioning social networks, social trust, machines and infrastructure are also not in unlimited supply."

Voor dit verhaal kan dit economische aspect ook een rol spelen: agrarische bedrijven die grond gebruiken, kunnen dat alleen 'duurzaam' (in beperkte zin) doen als deze bedrijven ook economisch duurzaam zijn, ofwel met die grond iets kunnen verdienen. Dat kan consequenties hebben voor de uitgifteprijs.

Een tweede aspect van de duurzaamheid is volgens ons het tijdsaspect. In het algemeen zal een grondgebruiker die de grond langdurig in gebruik heeft, of althans daar zicht op heeft, in het eigen belang goed voor die grond zorgen. Men zou kunnen zeggen: hoe langer de termijn voor bijvoorbeeld pachtovereenkomsten, hoe beter – hoe duurzamer – het bodembeheer zal zijn. Het belang van de gebruiker gaat samenlopen met dat van de uitgever. Bij kortdurende pachten – waartoe de pachtregelgeving sommigen wel noopt – is het risico groter dat de gebruiker meer oog heeft voor winst op korte termijn dan voor duurzaam bodembeheer op lange termijn. Immers: als de gebruiker er niet zeker van kan zijn dat hij het volgende seizoen nog kan beschikken over de grond, zal hij daarin ook niet veel energie meer steken.

Een derde aspect van de duurzaamheid is het grondgebruik zelf, de zorg voor de bodemvruchtbaarheid. In het boek *Aspecten van de landbouw in de IJsselmeerpolders* (1966) schrijft I. van der Boom onder het hoofdstuk 'Bodemvruchtbaarheid' ook thans nog relevante passages over dit onderwerp: het belang van waterbeheersing, bemesting, de vruchtopvolging en de bodembewerking als factoren voor 'de zorg voor een goede vruchtbaarheidstoestand van de grond en dan vooral voor het behoud daarvan'. Enkele van deze aspecten, zoals de vruchtwisseling, komen terug in de bedingen in pachtovereenkomsten van bijvoorbeeld het Rijksvastgoedbedrijf.

De rol van grond binnen de economie van het bedrijf

De meeste landbouwbedrijven in Nederland hebben belang bij grond voor hun inkomen of uitzicht daarop. Dat geldt in het bijzonder voor grondgebonden sectoren, zoals akkerbouw graasdierhouderij, waartoe ook de in Nederland en Overijssel belangrijkste tak melkveehouderij wordt gerekend. Tabel 3.5 illustreert het belang van grond aan de hand van bedrijfsomvangklassen van oplopende omzet.

³⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/what-is-sustainability-> (19 december 2018)

Tabel 3.5 Kengetallen van Nederlandse akkerbouw- en melkveehouderijbedrijven verdeeld naar standaard omzet per bedrijf (in Euro * 1000) in 2016.

Omzet per bedrijf -->	< 150 KSO	150-250 KSO	250-500 KSO	>=500 KSO	Totaal
Akkerbouwbedrijven					
Percentage in klasse	41	31	18	10	100
Oppervlakte per bedrijf ¹⁾	27	55	88	167	60
Betaalde pacht €/ha pacht	842	869	1008	1346	1058
Opbrengsten €/ha	3752	4295	5270	5988	4915
Kosten €/ha	5248	4897	5358	5735	5313
Resultaat €/ha	-1496	-602	-88	252	-398
Arbeidsinkomen €/ha ²⁾	237	620	688	560	710
Melkveehouderijbedrijven					
Percentage in klasse	6	16	51	27	100
Oppervlakte per bedrijf ¹⁾	18	29	49	90	55
Betaalde pacht €/ha pacht	473	688	591	737	659
Opbrengsten €/ha	3811	5341	6118	7002	6411
Kosten €/ha	7289	7401	7411	7803	7581
Resultaat €/ha	-3483	-2063	-1293	-801	-1181
Arbeidsinkomen €/ha ²⁾	11	293	314	217	278

Bron: Wageningen Economic Research agrimatie.

Uitsluitend bedrijven in de hoogste klasse, met de grootste schaal in oppervlakte gemeten, waren in de afgelopen decennia gemiddeld genomen enigszins rendabel. Het verschil met de klasse daaronder is fors, ook als wordt gekeken naar de gemiddelde pachtsom die men kennelijk in staat is om op te brengen. Voor een opschaling naar een hogere omzetklasse is in de eerste plaats dus grond nodig die niet altijd makkelijk in de omgeving verkrijgbaar is. Daar komt bij dat voor de roep om verduurzaming (lees extensivering) van de landbouw en andere maatschappelijke opgaven ook grond nodig is. De ruimtelijke spreiding van de opgaven is niet overal gelijkmatig. Dat betekent dat de druk op de grondmarkt ook niet overal gelijk zal zijn. We kunnen echter wel landelijke, regionale en lokale schattingen maken met behulp van gegevens uit de landbouw telling. Daarvoor is het nodig om het begrip gronddruk eerst te operationaliseren.

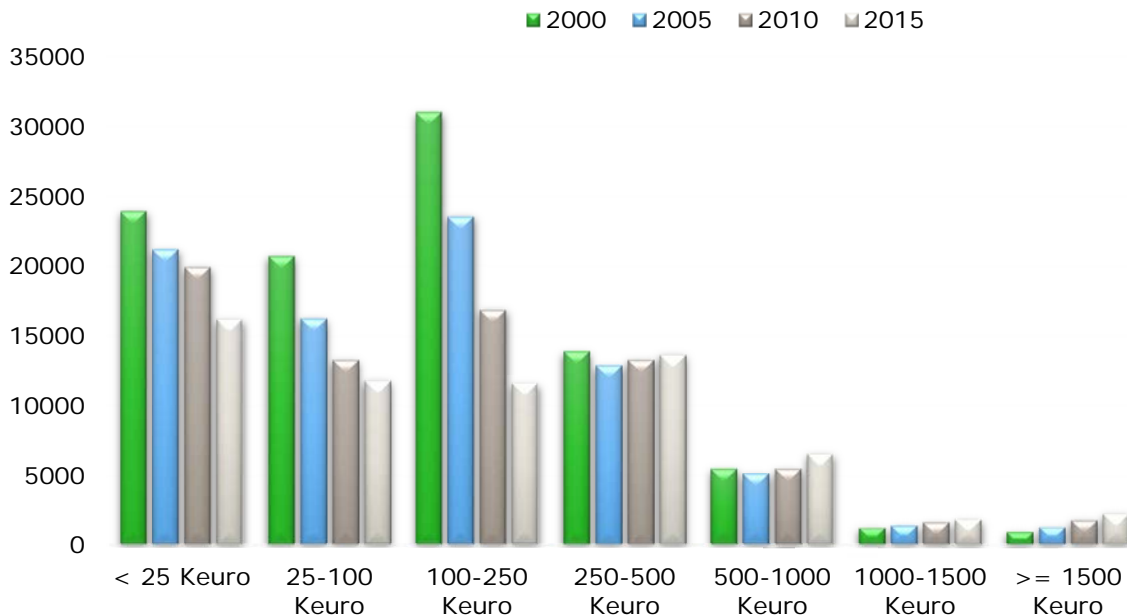
Regionale gronddruk en duurzaamheid

Er is een vraag- en een aanbodkant aan de gronddruk. De gronddruk op een locatie loopt op wanneer bedrijven in de omgeving zouden willen groeien en kapitaalkrachtig genoeg zijn om de grond te kunnen kopen of er op een andere manier (via pacht bijvoorbeeld) de hand op weten te leggen. De gronddruk loopt ook op als er een externe vraag (woningbouw, natuur, zonneweides etc.) wordt uitgeoefend. Die externe vraag kan ook indirect worden uitgeoefend door bedrijven die elders zijn 'uitgekocht'. De gronddruk wordt daarentegen verlicht door krimpende en stoppende bedrijven in de omgeving.

De vraagkant is moeilijk precies inzichtelijk te krijgen. Er spelen veel factoren. Alle bedrijven die toekomstperspectief zien, willen waarschijnlijk groeien. Ook bedrijven in de hoogste omvangklasse zullen hun schaal willen blijven vergroten, in principe tot alle overige factoren (arbeid en kapitaalgoederen) optimaal zijn benut. Ze zijn in staat om een relatief hoog bod uit te brengen op grond die in de vrije verkoop komt, maar ze zullen ook de afstand laten meewegen. Bovendien komt lang niet alle grond in de vrije verkoop. Het is daarom makkelijker om met de aanbodkant te beginnen.

Jaarlijks stopt in Nederland ongeveer 2% van de bedrijven. Dat percentage is al decennialang vrij stabiel en aan de hand van de ontwikkeling van het areaal landbouwgrond en de ontwikkeling van de gemiddelde oppervlakte-aangroei bij continuerende bedrijven, kan worden bepaald hoeveel landbouwgrond daarbij jaarlijks per saldo op de markt is gekomen. Over het afgelopen decennium ging dat bij benadering om 20 ha per gestaakt bedrijf. Het zijn voornamelijk kleinere bedrijven die krimpen of stoppen, maar wel met uitzondering van een brede categorie 'hobbyboeren' of nevenbedrijven. De grootste daling van het aantal bedrijven trad op in de omzetcategorie tussen 100

en 250 K-euro (zie Figuur 2.1). De regionale gronddruk kan worden gedefinieerd als een verhoudingsgetal tussen het aantal bedrijven en/of oppervlakte in klassen van waaruit per saldo bedrijven en/of grond verdwijnt en het aantal bedrijven en/of oppervlakte in klassen die per saldo een groei laten zien. De grens tussen klassen waaruit per saldo bedrijven verdwenen en waaruit per saldo bedrijven bijkwamen, lag in Nederland tussen 2005 en 2015 ongeveer bij 50 ha. Uitgaande van deze grens van 50 ha liep de gronddruk in Nederland tussen 2005 en 2015 op van 15% naar 18% bedrijven met een netto vraag naar grond.



Figuur 3.1 Ontwikkeling van het aantal landbouwbedrijven in Nederland tussen 2000 en 2015 naar omzetklasse (Bron: CBS).

Uitgifte in eigendom/erfpacht

Als de grond niet binnen afzienbare tijd voor andere zaken nodig is, zou overwogen kunnen worden om deze in erfpacht uit te geven of zelfs te verkopen (in eigendom uitgeven). Bij deze vorm van gronduitgifte zouden ook doelstellingen van duurzaamheid kunnen worden meegenomen. De regeling is grotendeels niet van dwingend recht, zodat er grote vrijheid bestaat om in de akte van vestiging bedingen op te nemen met het oog op een duurzaam grondgebruik.

Bij uitgifte in eigendom kan eveneens worden geselecteerd. Wil men voor de toekomst ook duurzaamheidsbepalingen aan dat eigendomsrecht verbinden, dan zal dat kunnen door er een zgn. kwalitatieve verplichting aan te verbinden. Deze figuur is geregeld in artikel 6:252 BW e.v. Het gaat om verplichtingen om iets te dulden of niet te doen. Voor de vestiging ervan is een notariële akte nodig, de verplichting wordt ingeschreven in de openbare registers en werkt dan ook voor derdenrechtverkrjgenden, bijvoorbeeld als de grond wordt doorverkocht. Met kwalitatieve verplichtingen is op ons terrein de nodige ervaring opgedaan, met name bij de zgn. omvormingssubsidie (ook wel subsidie functieverandering genoemd). Als landbouwgrond wordt omgezet in natuurgrond, is daarvoor in de meeste provincies een subsidie beschikbaar die een deel van het waardeverschil (meestal maximaal 85%) vergoedt. Als voorwaarden gelden in het algemeen dat het desbetreffende bestemmingsplan gewijzigd moet worden (van 'landbouw' naar 'natuur') en dat een kwalitatieve verplichting wordt gevestigd. Op de website van het Groenontwikkelfonds Brabant zijn verschillende voorbeelden te vinden alsmede een modelovereenkomst.³⁷

³⁷ <https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/subsidie-aanvragen/kwalitatieve-verplichting> (23 januari 2019)

Bestaande pachtovereenkomsten

Er zijn natuurlijk ook een groot aantal bestaande reguliere pachtovereenkomsten en de vraag kan opkomen of ook deze 'verduurzaamd' zouden kunnen worden. Op grond van artikel 7:326 BW zou een verpachter herziening van de 'andere bepalingen dan met betrekking tot de tegenprestatie' te herzien. Het Waterschap Hunze en Aa's wilde via deze weg de volgende bepalingen in de overeenkomst laten opnemen:

"Het is de pachter verboden om het pachtobject te bemesten, noch met kunstmest noch met dierlijke mest zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van verpachter en in dat geval uitsluitend volgens diens aanwijzingen. Verpachter behoudt zich tevens het recht voor om het pachtobject zelf te bemesten, indien de bestemming de bemesting naar zijn oordeel noodzakelijk maakt."

En:

"Het is de pachter verboden om chemische middelen op het pachtobject te gebruiken, noch voor onkruidbestrijding, noch voor gewasbescherming zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van verpachter en in dat geval uitsluitend volgens diens aanwijzingen. Verpachter behoudt zich tevens het recht voor om op het pachtobject zelf onkruid te bestrijden of gewasbescherming te doen, indien de bestemming van de grasmat dit naar zijn oordeel noodzakelijk maakt."

De Centrale Grondkamer wees het verzoek af. Artikel 7:326 is bedoeld om verouderde en onbevredigende bepalingen te elimineren, maar niet om aan partijen bepalingen op te leggen die zij niet zijn overeengekomen, en zeker niet bepalingen die het tegendeel inhouden van wat zij zijn overeengekomen.³⁸ De Centrale Grondkamer wijst een alternatieve weg aan: verpachter zou met verwijzing naar artikel 7:370, eerste lid aanhef en onder d, Burgerlijk Wetboek – na opzegging – de tussenkomst van de rechter kunnen inroepen als de pachter niet toestemt in een redelijk aanbod tot het aangaan van een nieuwe pachtovereenkomst of een pachtwijzigingsovereenkomst. Dat kan, in de hier besproken casus – het belang van het waterschap om beheersmaatregelen te kunnen voorschrijven –, worden afgewogen tegen het belang van de pachter om bij de exploitatie van het gepachte zijn eigen keuzes te maken. Uit die afweging kan blijken of het aanbod redelijk is. Daarvan zal niet snel sprake zijn en in elk geval zijn er geen voorbeelden van. Dit alles betekent dus dat bestaande overeenkomsten alleen kunnen worden aangepast in overeenstemming tussen pachter en verpachter. Of een pachter daartoe bereid is, zal ook afhangen van andere onderdelen van het aanbod van de verpachter.

³⁸ CG 28 juli 2015, TvAR 2016/5847) met noot B. Nijman.

Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
Rapport 2960
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Environmental Research
Postbus 47
6700 AB Wageningen
T 317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Rapport 2960
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

