



Gronduitgifte met Beleid

Wim Dijkman
Elisa de Lijster



Gronduitgifte met Beleid

Abstract:

De provincie Zeeland heeft een strategisch grondbezit van ca. 1000 hectare landbouwgrond. Deze geeft zij jaarlijks in gebruik uit aan agrariërs. In de gronduitgifte streeft zij naar doelen zoals behoud van agrarische waarde en (dus) duurzaam bodembeheer. In dit advies wordt ingegaan op de beleidskeuzes die de provincie heeft voor haar strategie van verpachting. Die keuzes hebben betrekking op programma van eisen zoals stellen van inhoudelijke voorwaarden, omvang, wijze van prijsstelling, e.d.

Auteurs:

Wim Dijkman, Elisa de Lijster

Publicatienummer:

CLM-916

© Juni 2016 CLM

CLM Onderzoek en Advies

Postbus:

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres:

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700

F 0345 470 799

www.clm.nl

Inhoud

Samenvatting	3
1 Verantwoord beleid gronduitgifte	4
1.1 Doelstelling en afgeleide vraagstelling	4
2 Huidige praktijk van verpachting	5
2.1 Provinciale grondvoorraad	5
2.2 Praktijk van toewijzing van grond	6
2.3 Pachtprijzen	7
3 Randvoorwaarden en Programma van Eisen	8
3.1 Aanleiding voor herziening van pachtbeleid?	8
3.2 Pacht vormen	9
3.3 Randvoorwaarden	9
3.4 Programma van Eisen	10
4 Systematiek van verpachten	11
4.1 Provinciale doelen	11
4.2 Strategieën om te sturen in de verpachtingssystematiek	12
4.3 Verplichtend dan wel stimulerend	12
4.4 Duur en omvang van de pacht	13
4.5 Prijsstelling	14
5 Management & Organisatie	16
Bijlagen	18

Samenvatting

De provincie Zeeland heeft een strategische grond voorraad in het landelijk gebied. Deze grond heeft een landbouw bestemming en wordt voor tijdelijk gebruik uitgegeven aan agrariërs. Deze gronduitgifte is sinds 2015 een verantwoordelijkheid van de provincie en de provincie heeft de werkwijze van de vorige eigenaar – BBL - bij de gronduitgifte voortgezet.

Gelet op de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie wil de provincie deze gronduitgifte transparant kunnen verantwoorden en – waar nodig – aanpassen. Dat gebeurt in twee fases:

- Het vaststellen van de kaders voor de gronduitgifte door Gedeputeerde Staten in 2016;
- Invullen van die kaders door een partij die door GS worden aangewezen.

Aan CLM Onderzoek en Advies is gevraagd om een advies op te stellen over de te hanteren kaders voor de gronduitgifte.

Het provinciaal grondbezit is een middel om provinciale doelen te bereiken: landbouw structuur versterking, realisatie van natuur, recreatie, infrastructuur, e.d. In de praktijk fungeert de grondvoorraad als ruilgrond bij dit soort processen. Voor de uitgifte van de grond betekent het dat de grond: (a) flexibel beschikbaar moet zijn (kortdurende pacht), (b) zijn agrarische waarde moet behouden, dan wel versterken en (c) de transactiekosten voor de uitgifte beperkt moeten zijn. Tegelijkertijd wil de provincie *duurzaam bodembeheer* bevorderen en daarin zelf het voorbeeld geven.

De huidige werkwijze van uitgifte van grond, die is overgenomen van de voormalige eigenaar (BBL) wordt gewaardeerd door de provincie en door ZLTO. Vanuit deze praktijk kunnen de kaders worden opgesteld voor toekomstige gronduitgifte. Deze kaders omvatten in hoofdlijnen:

Randvoorwaarden

De belangrijkste randvoorwaarden voor de gronduitgifte is dat het uitgifte proces transparant is en voldoet aan de eisen van de Algemene Wet Bestuursrecht. Dat betekent dat de inschrijving voor gebruik van de grond openbaar moet zijn en het proces van toekenning vooraf bekend is en onderbouwd.

Programma van Eisen

In het nader in te vullen Programma van Eisen neemt de provincie doelen op die inhoudelijk belangrijk zijn, zoals duurzaam bodembeheer. Daar horen ook eisen bij als inpasbaar in de bedrijfsvoering, lage overheadkosten e.d. Het zijn eisen die tegen elkaar worden afgewogen en een praktische invulling vragen.

Systematiek van verpachten

De systematiek van verpachten geeft weer welke strategie de provincie gaat voeren bij de ingebruikgeving van grond. Daarbij komen keuzes aan de orde zoals:

- Welke inhoudelijke doelen worden bij de verpachting meegegeven?
- Hoe wil de provincie sturen? Op pachtvoorwaarden, op eigenschappen van het bedrijf?
- Worden pachtvoorwaarden verplichtend of stimulerend ingezet?
- Wat is de duur van de pacht en de omvang van het te verpachten object, c.q. hoeveelheid die aan ondernemers wordt toegewezen?
- Hoe wordt de prijs bepaald?

Management en Organisatie

Dat beschrijft het werkproces om de verpachting in de praktijk uit te voeren.

1

Verantwoord beleid gronduitgifte

De provincie Zeeland heeft haar grondbeleid in december 2015 vastgesteld in een kadernota grondbeleid en vastgoed. Daarin wordt de doelstelling van het grondbeleid vastgelegd: het staat in dienst van het uitvoeren van provinciaal beleid in programma's en projecten. In de praktijk wordt grond ingezet als ruilmiddel bij structuuropgave, zoals een goede verkaveling van de landbouw, realisatie van natuur en recreatie, e.d.

Het provinciaal grondbezit wordt jaarlijks gebruikt door agrariërs. Voor deze in gebruikgeving (verpachting) heeft de provincie een eigen verantwoordelijkheid binnen de wettelijke kaders die hiervoor gelden. Het beleid voor deze uitgifte wordt in 2016 vastgesteld en dat wordt daarna operationeel gemaakt.

1.1 Doelstelling en afgeleide vraagstelling

Het algemene doel van de Provincie Zeeland met de gronduitgifte is het waarborgen van haar economisch kapitaal door het verpachtingssysteem van haar publieke gronden zodanig in te richten dat de bodemkwaliteit van de gronden wordt gehandhaafd en versterkt. De verpachtingssystematiek wordt ontwikkeld in twee fasen:

- Ontwikkelen van beleid voor het verpachten van de gronden. Deze wordt ter goedkeuring voorgelegd aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten;
- Operationalisering van de systematiek in voorwaarden voor gebruik van gronden, inrichten van het proces van verpachten, e.d.

In deze eerste fase is het specifieke doel om te komen tot:

Het ontwikkelen van een gedragen beleid voor de systematiek van gronduitgifte dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten.

Dit advies levert de bouwstenen voor het vast te stellen beleid. De systematiek wordt beschreven en keuzes worden voorgelegd, die al dan niet in het beleidsdocument voor het bestuur worden opgenomen.

2

Huidige praktijk van verpachting

2.1

Provinciale grondvoorraad

De grondvoorraad van de provincie omvatte in 2015 ca. 900 ha (tabel 2.1 en figuur 2.1). Deze voorraad is in de afgelopen jaren opgebouwd door op strategische plaatsen te investeren in grondaankoop als ruilobject. Het gaat om locaties met nieuwe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld infrastructuur, industrie, natuur, etc. Deze grond wordt nu in pacht uitgegeven in ca. 200 contracten.



Figuur 2.1. Verdeling provinciale grondvoorraad Zeeland (2015)

Tabel 2.1 Grond voorraad provincie Zeeland (peildatum 2015)

<i>Gebied</i>	<i>Omvang (ha)</i>
Schouwen - Duiveland	185
Tholen	17
Walcheren	36
Bevelanden	68
West Zeeuws Vlaanderen	452
Oost Zeeuws Vlaanderen	111
Totaal	869

2.2

Praktijk van toewijzing van grond

De in gebruikgeving van grond gebeurt al langere tijd overeenkomstig de praktijk die DLG/BLL hanteerde. Die is voortgezet na de overdracht van de gronden naar de provincie. Over die praktijk zijn enkele direct betrokkenen (provincie, ZLTO) tevreden. De doelstelling van de *verpachting* van de grond is: *behoud en ontwikkeling van agrarische waarde*. Daarmee staat de provincie sterk op de grondmarkt en het heeft een voorbeeldfunctie naar andere verpachters. Het gaat om *tijdelijk bezit* en *tijdelijk gebruik*.

Criteria bij uitgifte die nu in de praktijk worden gehanteerd

Voor de eindgebruiker

- Bij voorkeur hoofdberoep in de landbouw
- Voldoende vakbekwaamheid
- Gebruik van de gronden als 'goed huisvader'
- Zoveel als mogelijk woonachtig in de directe omgeving van de te pachten gronden
- “Aan de beurt zijn, c.q. eerlijk verdelen”: er is een puntenstelsel dat inzicht geeft in de frequentie waarmee een ondernemer heeft deelgenomen aan de verpachting. Bij lage frequentie komt een ondernemer eerder in aanmerking.

Voor de pachtvoorwaarden

- Het streven is 3 jarige (tevens maximum) contracten op hetzelfde perceel (geliberaliseerde pacht), zodat bouwplan voor enkele jaren vooruit gepland kan worden, echter met volledige flexibiliteit voor de provincie om gronden tussentijds terug te vragen om te kunnen ruilen.
- Afhankelijk van de staat van de grond kan een ondernemer grond worden aangeboden waar hetzij rustgewassen, hetzij rooigewassen op verbouwd mogen worden. De beoordeling is aan de veldmedewerkers van (nu) de provincie.
- Er worden vruchtwisselingsprincipes meegegeven (7 jaar vlas, 5 jaar aardappelen etc)
- Op deze wijze wordt maatwerk verkregen die aansluit bij het belang van het perceel en de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering van de kandidaat pachter.

Maatschappelijke doelen

De provincie kan ook grond toewijzen voor maatschappelijke doelen en doet dat nu voor:

- Als het natuur moet worden, kun je daar bij de in gebruikgeving op vooruit lopen
- Verpachten aan een landbouwschool en aan de Rusthoeve
- Grond inzetten als durfkapitaal voor bijvoorbeeld de teelt van quinoa of vlas.

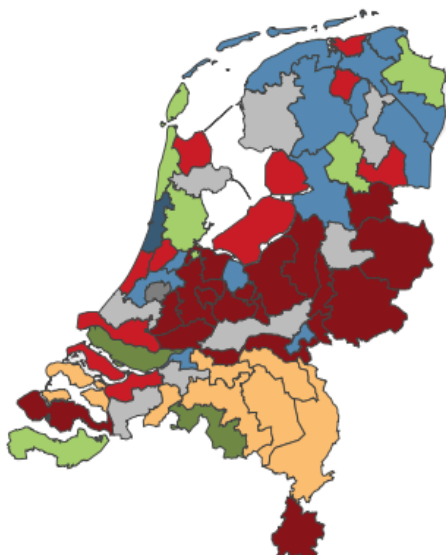
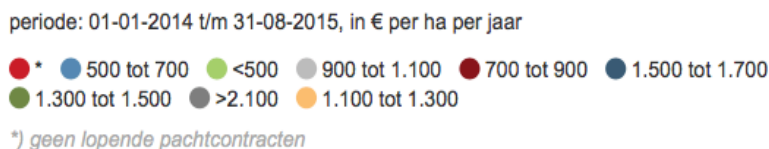
Prijsstelling

In principe hanteert de provincie nu de reguliere pacht prijzen binnen een systeem van geliberaliseerde pacht (max 3 jaar). Dat wil zeggen dat de pachtduur variabel is. De prijs is dat niet. Als een boer rooivuchten wil verbouwen wordt het – gelet op de markt – al snel € 1000/ha/jr en als het om rustgewassen gaat blijf je wat meer aan de onderkant zitten: ca. € 700. Niet alle grond die de provincie in gebruik kan geven heeft een goede kwaliteit. Soms is grond slecht ontsloten, veronkruid, functioneert de drainage onvoldoende, e.d. De provincie is tijdelijk eigenaar en investeert zelden. Dergelijke gronden worden met korting verpacht.

2.3 Pachtprijzen

De regionorm voor pacht prijs voor de provincie Zeeland is op dit moment (2016) € 667/ha/jr en dat was in 2015 € 708/ha/jr. Deze norm wordt vastgesteld aan de hand van behaalde rendementen in de afgelopen jaren.

Figuur 2.2 geeft een overzicht van de pachtprijzen die zijn geregistreerd bij de pachtkamer in de periode 1-1-2014 tot 31-8-2015 voor kortlopende pachtcontracten. Deze data zijn afgeleid van de digitale pachtcontracten (vanaf € 50/ha) die worden voorgelegd aan de pachtkamer. In dat gemiddelde kan ook natuurland zijn opgenomen.



Figuur 2.2. Pachtprijzen 1-1-2014 – 31-8-2015 voor kortlopende pacht (bron: De Boerderij)

3

Randvoorwaarden en Programma van Eisen

3.1

Aanleiding voor herziening van pachtbeleid?

De praktijk van gronduitgifte door de provincie wordt gewaardeerd door de landbouw (zie o.a. gesprek ZLTO, bijlage). De noodzaak tot herzien of herijken komt voort uit de veranderende context van de gronduitgifte. De gronduitgifte gebeurt nu onder verantwoordelijkheid van het provinciebestuur en namens deze: de Commissaris van de Koning. Dat vraagt om het expliciteren en – waar nodig en mogelijk – verbeteren van de procedure voor uitgifte. Het opnieuw formaliseren en vastleggen daarvan heeft twee doelen:

- Voor het bestuur is het uit te leggen waarom het gebeurt zoals het gebeurt (het proces is traceerbaar!);
- Het proces van uitgifte wordt beter overdraagbaar.

Tegelijkertijd is er de mogelijkheid om het uitgiftebeleid onderdeel te maken van het provinciale beleidsproces inclusief monitoring en evaluatie.

Het ontwikkelen en expliciteren van het pachtbeleid heeft een breder provinciaal doel. Voor de provincie Zeeland is duurzaam beheer en gebruik van de bodem belangrijk. Het is de basis voor het economisch succes van de landbouw. De ondernemer die grond pacht staat daarbij voor een dilemma: het rendement op korte termijn centraal stellen en daarmee relatief veel van de bodem vragen (hakvruchten bijvoorbeeld) versus investeren voor de langere termijn in de bodem en dan een lager rendement voor de korte termijn accepteren. Dit dilemma ontstaat bij kortdurende – geliberaliseerde - pacht omdat dan onzeker is of de resultaten van lange termijn investeringen terugvloeien naar de ondernemer die deze investering heeft gedaan. Om bij kortdurende pacht duurzaam bodembeheer te realiseren is een aangepaste strategie van verpachten nodig: specifieke voorwaarden stellen aan het landgebruik en/of aan de pachter en een goede registratie van wat er op de percelen gebeurt (bodempaspoort). Die strategie komt goed overeen met de huidige praktijk.

De provincie heeft het voornemen om – nadat zij zelf haar beleid voor duurzaam bodembeheer heeft gepubliceerd – andere grond eigenaren in de provincie uit te nodigen om zich aan te sluiten bij dit beleid voor duurzaam bodembeheer en daarmee voor een duurzame toekomst van de landbouw.

De strategie van verpachten is geen blauwdruk. Afhankelijk van het type eigenaar (privaat/publiek), de lengte van de pacht, type grond, type landbouw, etc., kunnen deze specifieke voorwaarden worden ingevuld. In het geval van de provincie Zeeland gaat het om grond die in publiek eigendom is en dat brengt specifieke randvoorwaarden met zich mee voor de werkwijze bij verpachting. Die voorwaarden worden grotendeels ontleend aan de Algemene Wet Bestuursrecht en zijn daarmee niets meer of minder dan het toepassen van goed bestuur (*good governance*).

3.2 Pacht vormen

Formeel (wettelijk) kent Nederland drie vormen van pacht op dit moment:

- Erfpacht: langjarige pacht (27 jaar). Dit is langjarige pacht die de ondernemer zekerheid geeft op de toegang tot grond. De prijs voor erfpacht is veelal hoger dan voor de meer gebruikelijke vorm:
- Reguliere pacht: pachttermijnen van steeds zes jaar en een gecontroleerde pacht prijs. Opzegging ervan kan indien de eigenaar de noodzaak daartoe kan aantonen (b.v. omdat hij de grond zelf nodig heeft in zijn bedrijf).
- Allerlei vormen van losse pacht, zoals teelpacht, eenmalige pacht, geliberaliseerde pacht korter dan zes jaar, zwarte en grijze pacht, etc.

Het huidige systeem kenmerkt er zich door dat de meerderheid van de verpachte gronden vallen onder de vorm van reguliere pacht en die inflexibel is (prijsstelling en voorwaarden), terwijl de andere vormen flexibeler zijn. Dat is de reden dat gaandeweg de reguliere pacht afneemt en wordt vervangen door vormen van kortdurende pacht en een vrije prijsstelling. Omdat de voorwaarden voor de verschillende vormen ongelijk zijn en het pachtsysteem in ieder geval moet waarborgen dat duurzaam beheer en gebruik van de grond wordt bevorderd, wordt er gewerkt aan een nieuw pachtsysteem dat de volgende vormen van pacht kent:

- Reguliere pacht (periodes van zes jaar): de aanvangsprijs wordt vrij, indexering is mogelijk. Bij verlenging is niet zo maar herziening van de prijs mogelijk.
- Flexibele pacht: vormen van kortdurende pacht waaraan de pachter geen rechten kan ontnemen zoals continuatie, voorkeursrecht, in de plaats stelling, e.d. De prijs is niet vrij, komt enigszins onder die van reguliere pacht te liggen;
- Teelpacht blijft: gaat om verpachten voor telen van gewassen en de prijs is ook vrij.
- Loopbaanpacht: overeenkomst van tenminste 25 jaar en eindigt niet voor de pachter de AOW gerechtigde leeftijd heeft. De prijs is vrij, tussentijdse herziening van de prijs kan en er is geen continuatie recht.

Dit nieuwe stelsel is flexibeler en beoogt tegelijkertijd de pachters toch enige vormen van zekerheid te geven, zoals de prijstoetsing.

In deze nieuwe wet worden vormen van pacht afgesproken waarbij de variabelen zijn: lengte, prijs, continuatie, in de plaats stelling, e.d. Het al dan niet inhoudelijke eisen stellen aan de pachtvoorwaarden wordt niet geagendeerd en nu in de praktijk wel toegepast, met name bij kortdurende geliberaliseerde pacht. Er wordt ook niet ingegaan op eisen die de verpachter aan de pachter zelf kan stellen (type bedrijf, leeftijd, type landbouw, e.d.). Daaruit kan worden afgeleid dat vooralsnog vrij is.

3.3 Randvoorwaarden

De belangrijkste randvoorwaarde voor de overheid is dat de gronduitgifte moet gebeuren volgens een (a) transparant proces en (b) de keuzes achteraf goed verantwoord moeten kunnen worden. Het gebeurt niet zelden dat in de (semi-) publieke sector diensten van algemeen belang worden gegund aan ondernemers waarbij er sprake is - dan wel lijkt te zijn - van cliëntelisme. Een goed en traceerbaar beleid van gronduitgifte kan dat voorkomen. Voor een transparant systeem van gronduitgifte gelden daarom de volgende randvoorwaarden:

- Iedere ondernemer in Zeeland heeft in principe het recht om in te kunnen schrijven voor het pachten van gronden van de provincie, tenzij de provincie deze toegang beperkt om redenen die zijn vastgelegd in – bestuurlijk geaccordeerd - beleid (zie Programma van Eisen).

- De wijze waarop de besluitvorming over toewijzing van gronden plaatsvindt, is tevoren bij de inschrijving bekend gemaakt.
- De uitgifte moet marktconform gebeuren om oneigenlijke staatssteun te voorkomen. Dat is iets anders dan dat de prijs vrijgegeven moet worden en de hoogste bieder recht heeft om de grond te pachten.
- De besluitvorming over toe- en afwijzing wordt bekend gemaakt met respect voor ieders privacy.
- Pachtvorm die wordt gekozen moet aansluiten op de te verwachten nieuwe wettelijke kaders (zie 3.2). Dat zal de figuur van flexibele pacht zijn.
- Zo nodig wordt een procedure voor bezwaar en beroep ingesteld om tegen een beslissing van de Commissaris in beroep te kunnen gaan.

Deze randvoorwaarden leiden tot een Programma van Eisen voor het proces van verpachten (zie 3.4).

3.4 Programma van Eisen

Het systeem van gronduitgifte van de provincie moet aan de volgende eisen voldoen:

- Gelet op de doelstelling van de provincie – het behouden en versterken van de agrarische waarde – moet de provincie eisen kunnen stellen aan het landgebruik en/of verpachter. Dit kan perceel specifiek zijn.
- Tegelijkertijd moet de doelstelling van provinciaal grondbezit centraal blijven staan: positie hebben in gebiedsontwikkeling, waaronder structuurversterking.
- De voorwaarden die aan de verpachting worden gesteld (aan het landgebruik, dan wel pachter), moeten relatief eenvoudig en eenduidig te toetsen zijn. Dit mede om ervoor te zorgen dat:
- De overhead voor het verpachtingssysteem beperkt blijft.
- Het systeem moet goed aansluiten bij de bestaande landbouwpraktijk zodat er belangstelling is en blijft voor de grond.

4

Systematiek van verpachten

4.1 Provinciale doelen

De doelen die de provincie terug wil laten komen in de systematiek van verpachten gaan over het landgebruik. Binnen dat landgebruik kunnen verschillende omgevingsdoelen worden meegenomen in de systematiek (pachtvoorwaarden / selectie van pachter). Een overzicht van het type doelen en de wijze waarop die kunnen worden verwerkt in voorwaarden zijn:

1. **Duurzaam bodemgebruik.** Dit staat centraal in de doelstelling van de provincie voor het uitgiftebeleid van grond. Daar wordt nu in de praktijk op gestuurd. Dat kan door type teelten wel en niet mogelijk te maken, groenbemesters te vragen, stro onder te laten werken, etc. De keuze die hierin wordt gemaakt is afhankelijk van het programma van eisen.
2. **Andere provinciale doelen.** Naast bodem zijn ook andere doelen denkbaar zoals:
 - a. *Landbouw.* Met de verpachting kan de provincie niet alleen sturen op de kavelstructuur, maar ook op andere aspecten van landbouwbeleid: innovatie, jonge agrariërs, e.d.
 - b. *Biodiversiteit.* Er kan bijvoorbeeld de voorwaarde worden meegegeven om de stoppel in de winter over te laten staan of vragen om akkerranden toe te passen.
 - c. *Water.* Een goede kwaliteit van het oppervlaktewater is voor de provincie belangrijk, al was het maar vanwege de Kaderrichtlijn Water. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een teeltvrije zone wordt gevraagd, al dan niet ingezaaid met een structuurrijk gewas (om emissie tegen te gaan). Ook gebruik van dosering verlagende technieken kan worden gevraagd.
 - d. *Klimaat.* De landbouw draagt bij aan de uitstoot van broeikasgassen en presenteert tegelijkertijd zichzelf als de oplossing. De oxidatie van organische stof wordt versterkt door te ploegen. Het is denkbaar een eis op te nemen om het ploegen te beperken of op een andere manier invulling te geven aan de klimaatdoelstellingen.
 - e. *Verkeersveiligheid.* Een van de doelen van de kavelstructuur is de verkeersveiligheid bevorderen. Dat kan met tijdelijke pacht door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat boeren in de buurt van een perceel voorrang hebben.

Bij de vraag of, en zo ja welke doelen worden meegenomen in de voorwaarden voor verpachting, is het belangrijk om onderscheid te maken tussen vrijwillig aanvaarde voorwaarden, dan wel verplicht gestelde voorwaarden.

Advies over provinciale doelen in de systematiek van verpachten

- Duurzaam beheer en gebruik van de bodem staat centraal. In de systematiek wordt verplichtend gestuurd op enkele belangrijke voorwaarden zoals een minimaal bouwplan.

- Overige doelen kunnen worden meegenomen in de systematiek op voorwaarde dat ze vrijwillig kunnen worden opgenomen door de pachter. Dan is de kans groter dat de voorwaarden aansluiten bij het bedrijf en hij/zij deze voorwaarden serieus nakomt.

4.2

Strategieën om te sturen in de verpachtingssystematiek

Pachtvoorwaarden en bedrijf

Om de doelen te realiseren met de verpachtingssystematiek zijn er twee manieren om te sturen:

- Sturen op de voorwaarden voor het landgebruik. Daarmee leg je in de pachtvoorwaarden vast – al dan niet vrijwillig – de vrijheid die de ondernemer heeft in het landgebruik. Dat kan gaan om het bouwplan, maar ook om andere bodem beheermaatregelen (zie ook 5.1).
- Sturen op de selectie van het bedrijf dat de grond kan gaan pachten. Daar kunnen redenen voor zijn zoals: mate waarin bedrijf deelneemt aan de landbouw, leeftijd, afstand tot het perceel, e.d.

Het sturen op pachtvoorwaarden is minder risicovol en minder omstreden dan sturen op de selectie van het bedrijf. Hoewel, in het laatste geval is het goed uit te leggen om afstand als criterium een rol te laten spelen. Anders ligt het als het om zaken gaat als de mate waarin de ondernemer afhankelijk is voor zijn/haar inkomen van de landbouw om maar niet te spreken over de leeftijd van de ondernemer of dat de ondernemer gebruik maakt van dosering verlagende technieken in de teelt. Zo leeft bij sommigen de wens om biologische telers een voorkeur te geven. Dat laatste kan niet omdat dat als oneigenlijke staatssteun kan worden uitgelegd. Deze ondernemers hebben een voorrecht positie in de markt en dan mag je daar met toekennen van grond niet nog een schepje bovenop doen. Om moverende redenen mag wel van de ondernemer worden gevraagd dat hij/zij technieken toepast die in de biologische landbouw gangbaar zijn zoals gebruik van ruige mest of mechanisch onkruid wieden.

Advies over strategieën om te sturen in de verpachtingssystematiek

- Gebruik waar mogelijk en nodig de pachtvoorwaarden om te sturen op het landgebruik (verplichtend of vrijwillig);
- Gebruik een puntensysteem om te selecteren op bedrijf. Bij een puntensysteem gaat het niet direct om een alles of niets, maar kan een ondernemer compensatie zoeken voor onderdelen waar die niet aan kan voldoen.

4.3

Verplichtend dan wel stimulerend

Ondernemers willen graag keuzevrijheid in hun bedrijfsvoering, ook voor de percelen die zij van de provincie kunnen pachten. Op deze wijze kunnen zij de percelen optimaal inpassen in de eigen bedrijfsvoering. Als er veel verplichtingen in het pachtcontract staan, wordt dat al snel als beknellend ervaren en neemt de deelname bereidheid af. Een andere mogelijkheid is om de ondernemer de vrijheid te geven om in te schrijven en die biedt aan om bepaalde bodembeheer maatregelen toe te passen die past in zijn bedrijfsvoering en waarvoor hij korting op de pachtprijs vraagt. Hij kan zelf de korting bepalen die hij vraagt, wetende dat een andere ondernemer dat ook kan gaan doen. Zo ontstaat een stimuleringssysteem waar een markt mechanisme is ingebouwd. Om een voorbeeld te geven: een ondernemer kan aangeven dat hij bereid is om het stro onder te ploegen (is controleerbaar) en vraagt een korting van € 40/ha op de pachtprijs. Het vraagt wel om het vooraf definiëren van de bodembeheermaatregelen waarvoor korting kan worden gevraagd. Immers deze maatregelen moeten voldoen aan het PvE, zoals controleerbaarheid.

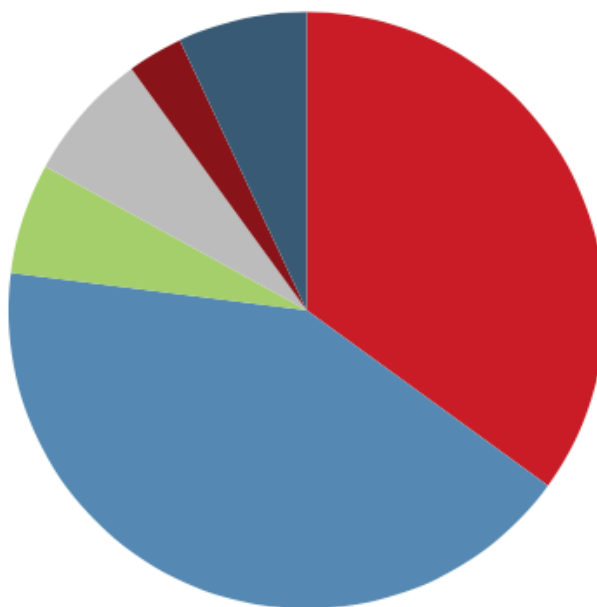
Advies over verplichtend c.q. vrijwillig

- Beperk het aantal verplichtende voorwaarden tot een minimum;
- Geef ruimte aan de ondernemer om vrijwillig bodembeheer maatregelen toe te passen waarvoor hij korting (zelf te bepalen) kan aanvragen.

4.4**Duur en omvang van de pacht**

De *duur* van de pacht is een dilemma. Voor de ondernemer en de bodemkwaliteit is het goed als de pachtduur zo lang mogelijk is, bijvoorbeeld 6 jaar. Voor de doelstelling van provinciaal grondbezit is een eenjarige verpachting het meest flexibel. In het algemeen duurt de kortdurende pacht één of twee jaar. Langer komt weinig voor (zie figuur 4.1).

● tot 1 jaar ● van 1 tot 2 jaar ● van 2 tot 3 jaar ● van 3 tot 4 jaar
 ● van 4 tot 5 jaar ● van 5 tot 6 jaar



Figuur 4.1. Lengte pachtcontracten afgesloten tussen 1-1-2014 – 31-8-2015 voor kortlopende pacht, vanaf € 50/ha en die digitaal zijn aangemeld bij de pachtkamer (bron: De Boerderij)

Een mogelijkheid is om de ondernemer een eenjarig contract aan te bieden dat stilzwijgend tot en met het zesde jaar wordt verlengd, tenzij de grond tussentijds nodig is voor gebiedsontwikkeling (kavel ruil e.d.). Het geeft de mogelijkheid om het perceel mee te nemen in het bouwplan van de ondernemer en voor het tussentijds terugtrekken van het perceel, moet dan een compensatie worden afgesproken afhankelijk van de rol van dat perceel in het bouwplan.

De *omvang* van een contract is op dit moment gemiddeld 5 hectare. Die omvang van de te verpachten grond en de lengte van het contract wordt beperkt gehouden mede om te voorkomen dat een bedrijf afhankelijk wordt van deze pachtgrond voor de bedrijfsvoering. Die omvang van het contract wordt in eerste instantie bepaald door de omvang van de percelen die worden aangeboden en in tweede instantie ook door de ligging. Juist voor iets als omvang is maatwerk nodig om in te

kunnen spelen op de lokale situatie. Een belangrijk aandachtspunt zijn de transactiekosten. Naarmate de contracten kleiner worden in omvang en tijd worden de relatieve kosten van de transactie groter.

Advies over duur en omvang van het pachtcontract

- De duur van de pacht kan flexibel zijn, afhankelijk van het perceel. Waar het kan verdient het aanbeveling om te werken met toezeggingen (onder voorbehoud) voor een wat langere termijn, bijvoorbeeld zes jaar. Alles binnen de context van (nu) geliberaliseerde pacht dan wel (toekomst) flexibele pacht.
- Biedt flexibiliteit in de omvang van het contract, de transactiekosten in acht nemend.

4.5 Prijstelling

De **prijstelling** is een belangrijk onderdeel van de systematiek. Daar zitten van beide zijden belangen aan: voor de ondernemer om een goed rendement te behalen op de grond en voor de provincie is het tweeledig: enerzijds moeten de kosten van de grond worden terugverdiend en anderzijds moet de agrarische waarde van de grond worden behouden, c.q. versterkt om de verkoopwaarde te behouden, c.q. te verbeteren. Daarin speelt het dilemma van de korte en lange termijn weer een rol: korte termijn rendement van gewassen (hoog bij hakvruchten en lager bij granen) en het lange termijn belang van bodemkwaliteit en en voedsel zekerheid. Er zijn meerdere afwegingen te maken voor de prijsstelling.

Aansluiten op de systematiek van de huidige pachtwet, dan wel akkoord van Spelderholt

Meerdere provincies hanteren een open inschrijving met geliberaliseerde pacht (soms met specifieke voorwaarden). De prijs is dan in hoge mate of in zijn geheel bepalend voor de toekenning. Dat is niet wat de provincie Zeeland wil. Om te voldoen aan de eis van marktconformiteit hoeft dat ook niet. Jaarlijks worden regio normen voor pachtprizen vastgesteld en die worden gebaseerd op rendementen van het grondgebruik in de jaren daaraan vooraf gaand. Zo is de regio norm voor Zeeland in 2016 lager dan in 2015 omdat de akkerbouw enkele mindere jaren achter de rug heeft, terwijl in melkveehouderijgebieden het omgekeerde het geval is. Zo loopt de regionorm in een fase achter de prijzen van aardappelen, granen en melk aan.

Met de regionorm wordt niet de 2% van de vrije marktwaarde gehaald, die wel wordt gebruikt als richtlijn voor het vaststellen van een redelijke pachtprijs. Vergelijk de regionorm (§ 2.3) met de vrije verkeerswaarde (tabel 4.2). Het verschil in de prijs van de grond binnen de provincie komt terug in de pachtprizen die worden gerealiseerd op dit moment (zie ook figuur 2.2).

	€/ ha	# transacties
Noordelijk Zeeland	€ 76.472	12
Walcheren en Zuid-Beveland	€ 67.724	14
Zeeuwsvlaanderen	€ 52.671	14

Tabel 4.2. Gemiddeld prijs die in april 2016 in Zeeland is betaald bij grondtransacties (bron: De Boerderij)

De provincie kan ervoor kiezen om aan te sluiten bij de nieuwe pachtsystematiek die is voorgesteld. Daarin is de prijs voor de *reguliere* pacht nog vrij ongewis. Deze zal flexibeler zijn en hoger liggen dan de huidige. Dat is immers een van de redenen om het huidige systeem te veranderen en volgens

het akkoord van Spelderholt ligt de prijs van de *flexibele* pacht 10% beneden die van de reguliere pacht. Voor de korte termijn kan niet met deze nieuwe systematiek gewerkt worden, omdat het nog in het stadium van ontwerp zit.

In het bepalen van een richtbedrag kunnen de volgende criteria in overweging worden genomen:

- In hoeverre wil de provincie budgettair neutraal de grond uitgeven in pacht?
- Welke voorwaarden wil de provincie aan het gebruik stellen (pachtvoorwaarden) en welke invloed heeft dat op de prijsvorming?
- En bij het bepalen van die voorwaarden maakt de provincie voor dat moment voor dat perceel de keuze tussen hetzij een goed rendement halen op de grondwaarde (pachtvoorwaarden vrij laten), hetzij investeren in de grondwaarde naar de toekomst (investeren in goed bodembeheer). Dat is zoals het nu in de praktijk werkt.

Hierin speelt de afweging die is voorgesteld in 4.3: verplichting versus vrijwillig.

Het advies over de te hanteren pachtprijs:

- Uitgaan van het principe dat 2% van de vrije verkeerswaarde moet worden behaald om kosten neutraal te werken, tenzij er maatschappelijke redenen zijn om daarvan af te wijken. De provincie heeft geen winstdoel, maar moet tegelijkertijd wel marktconform werken. Daarin moet de afweging worden meegenomen dat de vrije verkeerswaarde een resultaat kan zijn van een bodembeheer dat niet duurzaam is. Tegelijkertijd heeft de provincie (c.q. BBL) die marktwaarde ook betaald bij aankoop.
- Die prijs wordt verminderd als er voorwaarden in gebruik worden meegegeven die het rendement beïnvloeden. Die voorwaarden kunnen verplichtend worden meegegeven. Het kan ook worden overgelaten aan de ondernemers om duurzaam bodembeheer voor te stellen en dat terug laten komen in een lagere pachtprijs.

5

Management & Organisatie

Programma van Eisen voor Management & Organisatie

Management en organisatie van de uitgifte gaat over verantwoordelijkheden voor en verantwoording van beleid en praktijk van de gronduitgifte binnen de kaders van het Openbaar Bestuur. Het programma van eisen hiervoor is:

- Het beleid voor de gronduitgifte (hoe gebeurt het) is onderwerp van bestuurlijke besluitvorming. Dat zet de kaders vast voor de uitgifte.
- De praktijk van uitgifte (welke voorwaarden worden gesteld bijvoorbeeld en aan wie wordt gegund) is een zaak van professionals die zich met de uitgifte bezig houden. De professionele disciplines die in ieder geval worden betrokken zijn: juridisch, bestuurlijk, vastgoed, landbouw, bodem,
- De Commissaris van de Koning moet kunnen vertrouwen op de kwaliteit van het selectieproces.
- Deze professionals operationaliseren de kaders en passen deze toe in een context waarbij er onafhankelijk en deskundig toezicht wordt georganiseerd door het bestuur (GS). Dat is de basis van waaruit de Commissaris met vertrouwen zijn verantwoordelijkheid kan nemen.
- Het uitgifteproces wordt in een beleidscyclus geplaatst waarbij er sprake is van monitoring en evaluatie. Daardoor is er een registratiesysteem nodig.

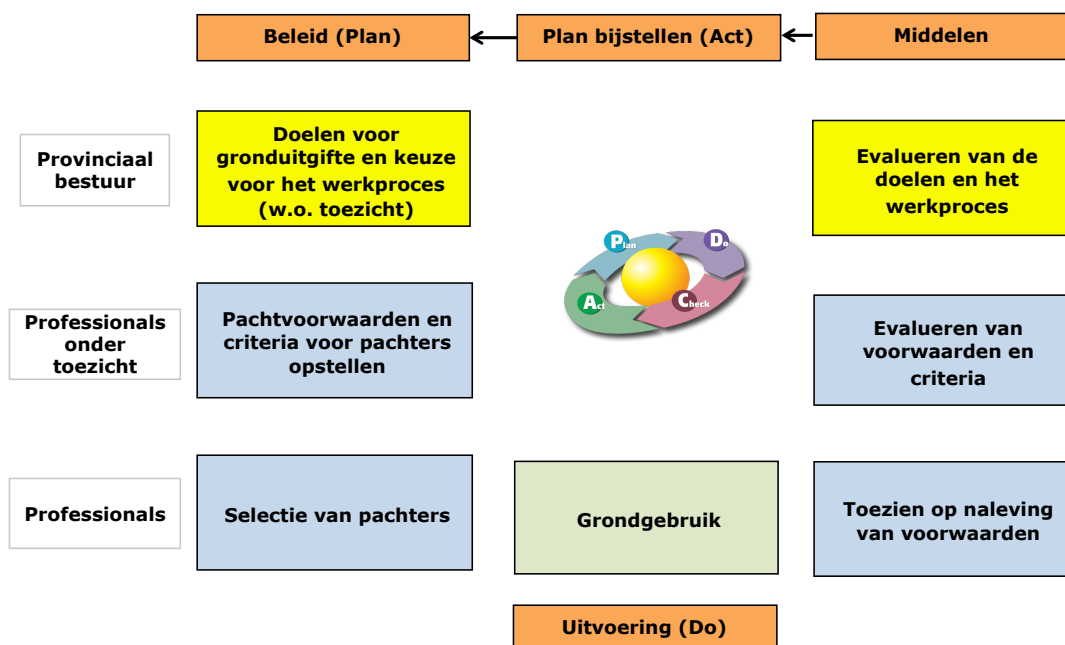
5.1

Beschrijving van het werkproces

Bij de beschrijving van het werkproces is het leidend dat de Commissaris van de Koning zijn verantwoordelijkheid moet kunnen nemen voor het tekenen van de contracten voor de in gebruikgeving. Dat geldt ook als hij/zij dit zou mandateren aan een van de medewerkers van de provincie. De stappen die gezet worden zijn achtereenvolgens:

1. Formuleren van beleid van gronduitgifte in pacht. Het beleid gaat over de uitgangspunten voor de voorwaarden voor de pacht en selectie van pachter, voor duur en prijs van de pacht. Het gaat hier om uitgangspunten (randvoorwaarden en programma van eisen) en niet over de invulling daarvan. Dat is een bestuurlijke verantwoordelijkheid (GS/PS). Als beleid is vastgesteld heeft GS de bevoegdheid het uit te (doen) uitvoeren.
2. In de uitvoering is deskundigheid nodig: over landbouw, bodem, vast goed, juridisch en zo nodig andere disciplines. Die uitvoering bestaat uit:
 - Operationaliseren van pachtvoorwaarden en van criteria voor de selectie van bedrijven;
 - Het feitelijk uitvoeren van de match tussen belangstellende bedrijven en de percelen die beschikbaar zijn voor verpachting.
 - Toezien op de naleving van de afspraken en evaluatie van de selectie
 - Het registreren van relevante informatie over de percelen (bodempaspoort)
 - Zorgen dat er vierjaarlijks bodem analyses plaatsvinden en worden geregistreerd
 - Evalueren van de praktijk van pacht voorwaarden en criteria voor pachters.

- Aanbevelingen doel voor aanpassing van beleid van gronduitgifte.
3. Op dat moment (2016) komt het uitgifteproces terug in de beleids- en bestuurlijke arena (geel) en worden de kaders herijkt.



Door deze werkwijze wordt een onderscheid gemaakt tussen het bestuurlijk en beleidsproces enerzijds en het uitvoerende proces anderzijds. Voor dat laatste is deskundigheid nodig. Die deskundigheid wordt georganiseerd door de groep die zich binnen de provincie met vastgoed bezig houdt. Zij verzamelen een multidisciplinair team om zich heen die het proces aanstuurt en benoemen de professionals die het werk uitvoeren. Zowel naar het bestuur als naar de boeren moet er 100% zekerheid zijn dat er een onafhankelijke beoordeling en toewijzing plaatsvindt. Om die onafhankelijkheid en de kennis over de systematiek goed te borgen, adviseren wij om:

- Bij de toewijzing het vier ogen principe toe te passen;
- Transparant te zijn in het proces: vooraf zijn de criteria duidelijk en achteraf worden de keuzes verantwoord, met respect voor de privacy van de deelnemers;
- Te zorgen dat er een bezwaar- en beroep mogelijkheid is;
- Jaarlijks de resultaten te rapporteren aan het bestuur aan de hand van de prestatieovereenkomst die met het bestuur (GS) wordt gemaakt;
- Het uitgifte proces onder toezicht te brengen van de Kavelruil Commissie. Toezicht betekent in dit geval:
 - Instemmen met de keuzes voor de operationele pachtvoorwaarden en criteria voor pachters;
 - Instemmen met het voorstel voor de jaarlijkse toedeling op basis van de criteria die zijn benoemd;
 - Optreden als adviescommissie voor GS in geval van bezwaar en beroep.

Bijlage:

Consultatie bestuur ZLTO Zeeland 27 mei

Met: Joris Baeke, Rinco de Koeijer en Co de Regt

De Provincie Zeeland ontwikkelt beleid voor gronduitgifte van provinciale gronden waarin zij zich baseert op de bestaande praktijk en expliciet duurzaam bodembeheer centraal stelt. Deze consultatie staat in dienst van deze beleidsontwikkeling. Ten behoeve van die beleidsontwikkeling schrijft CLM een advies.

- **Lengte contract vs. mobiliteit**

Binnen het nieuwe systeem blijft het hoofddoel van provinciale grond voorop staan, namelijk versterking landbouwstructuur. In de tussentijd kan de grond die nog geen bestemming heeft, tijdelijk in beheer uitgegeven worden. De ZLTO ziet het liefst dat deze contracten van tijdelijk beheer passen binnen het bouwplan, oftewel min. 5 jaar. De grond moet in die tussentijd wel flexibel inzetbaar blijven, mocht er een mogelijkheid zich voordoen voor structuurversterking (kavelruil e.d.) in die periode van 5 jaar. Om dat pragmatisch op te lossen zou er bijv. een ‘tenzij’-clausule ingevoerd kunnen worden. Als de duur van het contract goed aansluit binnen het bouwplan, dan neemt de ondernemer eerder maatregelen die inwerken op behoud en verbetering van de bodemkwaliteit. Het rentmeesterschap wordt hierdoor meer aangesproken, en de waarde van de grond – kwaliteit – blijft behouden en wordt versterkt.

- **Grondkwaliteit centraal**

Provinciale grond is in tijdelijk eigendom, en wordt tijdelijk in gebruik gegeven. Prima om een instrument te ontwikkelen dat de grondkwaliteit behoudt en verbetert. Dat komt ook de agrarische sector ten goede op lange termijn. Nu is het soms dat de kwaliteit van de pachtgronden te wensen over laat. Een systeem beter maken is altijd aan de orde. In dat nieuwe systeem doet een ondernemer bepaalde investeringen en inspanningen - op korte termijn – en dat zal ook in de pachtprijs beloond moeten worden met een korting op de pachtprijs. De maximale prijs hoeft er niet voor gevraagd te worden, als er ook maatschappelijke belangen mee gediend worden. Uiteindelijk zal dit zich weer terug betalen in behoud van agrarische waarde en dus de grondprijs bij verkoop van die gronden door Provincie.

- **Onafhankelijke partij**

Een onafhankelijke organisatie met kennis van en affiniteit met de landbouw wordt door de ZLTO gewaardeerd bij bepaling van de voorwaarden van uitgifte van de Provinciale gronden. Dit kan bijvoorbeeld de kavelruilcommissie zijn. Deze zou een voordracht kunnen doen van pachtvoorwaarden die G.S. en P.S. dan goedkeuren. Ook in de uitvoering van het systeem is een onafhankelijke organisatie relevant die toeziet dat de uitvoering goed verloopt.

- **Uitgangspunt: huidige situatie**

De huidige situatie gaat wat betreft ZLTO goed. De twee medewerkers in het veld doen gedegen hun werk, hebben kennis van zaken, kennen boeren, en de landbouw. ZLTO erkent dat het systeem transparant en uitlegbaar moet zijn en verbeterpunten mogelijk zijn.

- **Registratie grondbeheer – grondpaspoort**

Met een pachtsysteem dat verbetering van grondkwaliteit centraal stelt, zal een registratie moeten plaatsvinden waarop duidelijk wordt wat er de jaren daarvoor aan grondgebruik en beheer gedaan is. Oftewel die de bodemkwaliteit inzichtelijk maakt. Dit zou kunnen met het Bodempaspoort dat de ZLTO momenteel aan het ontwikkelen is. Op die manier kan de boer een afweging maken welke kwaliteit grond hij tot zijn beschikking krijgt, en welke pacht prijs redelijk is, en welke bodembeheermaatregelen relevant zijn.

- **Beheervoorwaarden en selectie bedrijfskenmerken**

Enkele pachtvoorwaarden die de grondkwaliteit verbeteren, die controleerbaar zijn:

- Stro hakselen op het land in een cyclus van 4 jaar
- Bouwplan 1:4 aardappels, 1:8 uien, 1:2 rustgewas.
- Actief onkruidbeheer

Akkerranden e.d. moet gezien worden als een project, en liever niet op te nemen binnen het pachtsysteem. In die zin een verantwoordelijkheid van de ondernemer. Bedrijven met certificaten (zoals Global Gap) worden ook elk jaar gecontroleerd op middelen, voedselveiligheid. Dat zou ook een basisvoorwaarde kunnen zijn om mee te doen met de uitgifte van gronden. Verder zijn criteria als gebruik reducerende technieken e.d. (die bodemleven minder sterk beïnvloeden) ook kenmerken van bedrijfsvoering die mee zouden kunnen spelen in een punten/plussensysteem. Dus ook selectie in wie de gebruiker wordt. Ook afstand speelt een rol, en landbouwstructuur versterking.

- **Uitgifte**

Structuurversterking zoals kavelruil staat bovenaan wat prioriteit heeft bij uitgifte. Daarnaast is het van belang dat uitgifte van gronden centraal staat als compensatie van grondafstand (tijdelijk dan wel definitief) van uit te voeren werken. Deze werken kunnen ook van ander dan agrarisch belang zijn zoals aanleg van buisleidingen.

- **Uitgifte datum**

De kandidaten moeten tijdig kenbaar gemaakt worden of gronden worden toegekend i.v.m. planning bouwplan. Tevens de datum van betreden / overdracht is van belang om tijdig afhankelijk van bouwplan en weersomstandigheden werkzaamheden uit te voeren. Wellicht dat nader nog uit te werken.

CLM Onderzoek en Advies

Postadres

Postbus 62
4100 AB Culemborg

Bezoekadres

Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 470 700
F 0345 470 799

www.clm.nl