

## Toelichting optimalisatie pachtbeleid provincie Noord-Holland 2020

---

### Inleiding

De provincie Noord-Holland heeft ongeveer 1.800 ha landbouwgrond in eigendom. Totdat de grond wordt ingezet voor het voorgenomen provinciale project of verkoop, wordt deze verpacht aan agrarische ondernemers.

In deze notitie worden de overwegingen en keuzes bij de vaststelling van het pachtbeleid van de provincie Noord-Holland in mei 2020 toegelicht.

Dit document wordt na de vaststelling van het pachtbeleid openbaar. De omkaderde tekstgedeelten bevatten interne overwegingen en worden na het GS-besluit aangepast/verwijderd in verband met de openbaarheid.

### Aanleiding optimalisatie pachtbeleid in 2020

In 2015 heeft de provincie Noord-Holland haar pachtbeleid geprofessionaliseerd, nadat ze een areaalvergroting onderging als gevolg van de overname van de gronden van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). Het pachtbeleid is niet alleen opgesteld aan de hand van de uitgangspunten van het provinciale grondbeleid, maar ondersteunt daarnaast ook provinciale doelstellingen op het gebied van natuur, duurzame landbouw en water.

Het pachtbeleid van 2015 werd grotendeels naar tevredenheid uitgevoerd. Uit diverse onderzoeken en gesprekken met pachters en sollicitanten van pachtgrond was echter gebleken dat het provinciale pachtbeleid nog verder verbeterd kon worden.

Een interne werkgroep van specialisten op het gebied van vastgoed, natuur, landbouw en water, heeft een eerste voorstel opgesteld voor de optimalisatie van de huidige wijze van verpachting. Dit eerste voorstel is, op hoofdlijnen en op informele wijze, in februari en maart 2020 via 5 regionale bijeenkomsten gepresenteerd aan agrarische ondernemers. 165 ondernemers hebben de bijeenkomsten bezocht en hun opmerkingen gemaakt over het voorstel. Hun suggesties en meningen zijn meegenomen in de overwegingen voor de optimalisatie van de verpachting van de provinciale grond.

De optimalisatie van de verpachting van de provinciale grond gaat deels over aanpassing van het beleid en deels over wijzigingen in de uitvoering. In mei 2020 wordt het pachtbeleid vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten. Na vaststelling gaat de nieuwe werkwijze direct in.

### Uitgangspunten pachtbeleid

#### Scheiding tussen beleid en uitvoering

De werkwijze voor de verpachting werd ieder jaar opnieuw vastgesteld door GS door middel van een notitie met uitgangspunten voor het volgende pachtseizoen. Deze werkwijze nam veel ambtelijke voorbereidingstijd in beslag en zorgde voor onzekerheid bij de pachters, die steeds moesten afwachten of er iets zou veranderen. De nieuwe werkwijze is dat er een duidelijke scheiding aangebracht wordt tussen beleid en uitvoering. Het vaststaande pachtbeleid op hoofdlijnen wordt vastgesteld door het college van GS. Wijziging kan alleen plaatsvinden door middel van besluitvorming door GS. De uitgangspunten die in het pachtbeleid worden

vastgesteld, geven richting aan de uitvoering. In de uitvoering is het mogelijk om wijzigingen aan te brengen. Zolang deze binnen de bandbreedte vallen van het vastgestelde beleid, hoeft hierover door GS niet opnieuw besloten te worden en worden deze dit op ambtelijk niveau behandeld.

Het pachtbeleid wordt naar verwachting in de loop van 2020 toegevoegd aan een overkoepelend beleidsstuk over het beheer van het provinciaal onroerend goed.

### Toelichting bij uitgangspunten pachtbeleid

Het pachtbeleid is geen op zichzelf staand beleidsonderwerp, het is integraal verbonden aan de doelstellingen op het gebied van natuur, duurzame landbouw en water. Het provinciale grondbeleid biedt het directe beleidskader.

Naast de reeds genoemde beleidskaders dient er in het pachtbeleid rekening te worden gehouden met een andere belangrijke factoren: de pachter als 'klant' en de eigen efficiënte werkwijze. Daarom zijn er voor deze factoren in het pachtbeleid specifieke uitgangspunten benoemd. Wijzigingen in het beleid dienen ook aan deze factoren te worden getoetst.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij heeft het voornemen om het landelijk pachtstelsel aan te passen. Indien de landelijke wetgeving voor pacht wijzigt, kan dit mogelijk ook leiden tot wijzigingen in het provinciale pachtbeleid.

## De verpachting van provinciale grond

### Toelichting bij de wijze van aanbidding en toewijzing

De wijze van aanbidding en toewijzing moet openbaar en transparant zijn. Om die reden wordt er afscheid genomen van de voorheen gehanteerde 'belangstellendenregistratie'. Hierbij meldden kandidaat-pachters zich bij de provincie en verdeelde de provincie naar eigen inzicht de grond. Deze wijze was erg arbeidsintensief en niet transparant. Kandidaat-pachters hadden weinig invloed op de grond die hen werd aangeboden.

#### *Uitvoering*

De beschikbare pachtpercelen voor het pachtseizoen 2021 worden aangeboden via het web portaal [www.pachtgrond.nu](http://www.pachtgrond.nu). Kandidaat-pachters kunnen zich aanmelden via het portaal en inschrijven op één of meerdere percelen/clusters naar keuze. In de advertentie van de percelen wordt zo veel mogelijk informatie beschikbaar gesteld, zoals ligging, soort grond en gebruiksvoorwaarden.

De toewijzing van de percelen vindt plaats aan de hand van een inschrijvingspuntensystematiek. De inschrijver met in totaal de meeste inschrijvingspunten krijgt de grond gegund.

De inschrijvingspunten worden verkregen aan de hand van de volgende factoren, die alle drie even zwaar meegewogen worden:

- **Afstand:** het dichtstbijzijnde bedrijf krijgt de hoogste inschrijvingspunten voor dit onderdeel. Hoe verder weg het bedrijf van het pachtperceel ligt, des te lager is het aantal te verkrijgen inschrijvingspunten. Hiervoor is gekozen, zodat de kans groot is dat de gronden worden uitgegeven aan bedrijven in de direct omliggende omgeving. Vanuit het oogpunt van veiligheid is het wenselijk om het aantal verkeersbewegingen met

landbouwvoertuigen over de weg zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast geeft een korte afstand tussen de grond en opstallen meer mogelijkheden voor weidegang aan melkveebedrijven. Bovendien draagt dit bij aan een goede landbouwstructuur en een efficiënte werkwijze voor de ondernemer.

Het 'bedrijf' wordt hierbij gedefinieerd als de locatie van waaruit de bedrijfsactiviteiten plaatsvinden. Als uitgangspunt wordt hiervoor het KvK-adres gebruikt. Als de bedrijfsactiviteiten vanaf een ander adres worden uitgevoerd, dan kan dit adres worden gebruikt voor de afstandsrekening.

- **Prijs:** de hoogste bidder krijgt de meeste inschrijvingspunten voor dit onderdeel. Het is expliciet niet de bedoeling dat de hoogste bidder per definitie de grond gegund krijgt, daarom is de keuze gemaakt om de prijs één van de drie bepalende factoren te laten zijn. Het uitbrengen van een bod op de prijs verloopt via een notaris, zodat het biedingsproces niet kan worden beïnvloed.
- **Certificaten:** als een inschrijver in bezit is van een certificaat van de door de provincie opgestelde lijst óf als de inschrijver een schapenhouder is, krijgt deze hiervoor inschrijvingspunten. Hiervoor is gekozen om bedrijven, die de doelstellingen van de provincie op het gebied van duurzame landbouw, natuur en waterkwaliteit het beste ondersteunen, hiervoor te 'belonen'. Het is de meest gemakkelijk te controleren werkwijze hiervoor. De certificaten worden al sinds 2015 bij de inschrijving gehanteerd. De lijst met certificaten is aan veranderingen onderhevig als gevolg van marktontwikkelingen (nieuwe certificaten en vervallen certificaten). Voor schapenhouders is geen certificaat verkrijgbaar, terwijl dit type onderneming bijdraagt aan duurzaam beheer. Om die reden is dit type ondernemer toegevoegd aan de lijst met certificaten.

Om ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk kandidaten kans maken op een pachtgrond, wordt er een (nog te bepalen) maximum ingesteld aan het aantal percelen/clusters van percelen dat gegund wordt aan één inschrijver. Als een inschrijver voor meerdere percelen/clusters van percelen op nummer één is geëindigd, krijgt hij/zij het perceel/cluster van percelen met de grootste oppervlakte toegewezen.

Als gevolg hiervan wordt ook het principe losgelaten dat men maximaal 50% van de eigen bedrijfsomvang kan pachten van de provincie.

#### **Uitzonderingen op de openbare toewijzing:**

In een aantal gevallen is het niet gewenst om de grond via de reguliere openbare toewijzing aan te bieden. Hier volgt een toelichting op de nieuwe uitzonderingsgevallen:

- vooruitlopend op verkoop of ruiling: indien een verkoop of ruiling van grond in voorbereiding is, is het soms gewenst om de beoogde nieuwe eigenaar het gebruik van de grond te geven vooruitlopend op de eigendomsoverdracht. Daarmee wordt niet alleen de beoogde transactie ondersteund, maar wordt ook bijgedragen aan duurzaam beheer. De beoordeling of dit van toepassing is, is maatwerk.
- Biologische landbouwgrond: op de grond die is omgeschakeld voor biologische landbouw, zijn reeds investeringen gedaan voor de omschakeling. Het draagt niet bij aan duurzaam beheer als deze investeringen teniet worden gedaan door de grond weer terug te brengen in de gangbare landbouw. De biologische percelen worden wel via het openbare medium aangeboden, maar het is alleen mogelijk voor biologische landbouwers om hierop in te schrijven. Indien er écht geen biologische pachter te vinden is, wordt de pacht voor gangbare landbouwers opengesteld.

- Grond voor pilots: om pilots en initiatieven op het gebied van natuurontwikkeling, natuurinclusieve en/of duurzame landbouw te kunnen ondersteunen, wordt maximaal 10% van het landbouwareaal van de provincie onderhands worden toegewezen. Hierbij wordt wel zo veel mogelijk rekening gehouden met de uitgangspunten van het pachtbeleid.
- Onderhandse aanbieding aan zittende pachter: in het kader van het duurzaam beheer kan de keuze gemaakt worden om de gebruikstermijn van de zittende pachter te verlengen. Hiervan is sprake als er in eerste instantie een kortere termijn dan 4 jaar (bouwland met bouwplan 1:4) of 6 jaar (overige grond) is afgesproken, omdat de beschikbaarheid van de grond geen langere gebruikstermijn toeliet. Als dit in de loop der tijd verandert en de maximale gebruikstermijn kan wel worden gehaald, dan wordt een nieuw contract afgesloten tot de maximale gebruiksduur van 4 of 6 jaar. Als de maximale gebruikstermijn wel is bereikt en het perceel blijkt nog een korte periode beschikbaar (maximaal 1 jaar) dan kan het perceel nog één keer aan de zittende pachter worden aangeboden, omdat wisseling van pachter niet bijdraagt aan duurzaam beheer.

Voor het pachtseizoen 2020 zijn 1-jarige pachtcontracten afgesloten met het oog op de beoogde wijzigingen in het pachtbeleid. Aan de zittende pachters wordt onderhands een nieuw contract aangeboden tot een totale gebruiksperiode van 4 jaar wordt bereikt, onder dezelfde contractvoorwaarden als hun huidige contract.

#### Soort pachtovereenkomst en contractduur

Voor geliberaliseerde pachtcontracten tot 6 jaar geldt dat er aanvullende contractvoorwaarden worden toegestaan en er geldt geen prijstoets. Daarom wordt dit als beste keuze gezien voor de provinciale grond.

De agrarische ondernemers verzoeken de provincie al jaren om langere pachtcontracten, zodat zij meer zekerheid hebben voor hun bedrijfsvoering. Daarom wordt, waar mogelijk, de maximale contractduur van 4 jaar (bouwland met een bouwplan 1:4) of 6 jaar (overige grond) gehanteerd. Voor akkerbouwpercelen met een 4-jarig bouwplan wordt een maximale contractduur van 4 jaar aangehouden, zodat er per contract een volledige gewasrotatie kan worden uitgevoerd.

Afhankelijk van de plannen die de provincie met de grond heeft, wordt een clause opgenomen voor tussentijdse ontbinding. Dit is juridisch mogelijk gebleken. De formulering van de clause luistert echter heel nauw, dus de clause is niet in alle contracten toe te passen.

Helaas blijven contracten voor 1, 2 en 3 jaar dus nodig voor de gevallen waarin de clause voor tussentijdse ontbinding niet mogelijk is en de provincie de maximale gebruiksduur niet wenst in te zetten vanwege verkoop of realisatie van projecten.

Ook is onderzocht of een kortdurend contract met een verlenging mogelijk is. Ook hier zitten juridische risico's aan. Als een kortdurende pachtovereenkomst juridisch niet houdbaar blijkt, kan de pachter reguliere, en dus eeuwigdurende, pacht claimen. In dat geval is het lastig om de grond vrij van gebruik te krijgen, zonder dat dit behoorlijke financiële consequenties heeft.

#### Pachtprijs

De Europese wet- en regelgeving gebiedt de overheid marktconform te handelen, omdat er anders sprake kan zijn van het toekennen van ongeoorloofde staatssteun. De voorheen gebruikte prijsstelling was niet transparant en had tot gevolg dat er geen sprake meer was van

marktconforme pachtprizen. Via de nieuwe werkwijze komt de pachtprijs tot stand via bieding. Hierdoor kan de markt haar werking doen en heeft de provincie geen enkele invloed hierop. Ook is overwogen om de pachtprijs via een onafhankelijke taxatie te laten vaststellen. Het is echter lastig om goed inzicht te krijgen in de marktprijzen, omdat er geen openbaar register is voor pachtprizen. Bovendien kost een taxatie heel veel tijd en geld. Een taxatie maakt mogelijk geen einde aan de discussie over of de pachtprijs wel of niet marktconform is. In de consultatieronde hebben de meeste boeren hun bezwaar uitgesproken tegen de biedingsystematiek, omdat men bang is voor onderlinge concurrentie en oplopende prijzen. Ook vreest men dat rijke boeren uit andere delen van het land de grond in gebruik krijgen en dat de grond niet naar de lokale ondernemers gaat. Belangrijk is dus om te benadrukken dat voor de provincie Noord-Holland een hoge pachtprijs geen doelstelling is, maar dat het wel belangrijk is dat deze marktconform is. Daarom is de prijs in de puntensystematiek weliswaar een belangrijke factor, maar niet belangrijker dan duurzaamheidscriteria en afstand.

### Gebruiksvoorwaarden

In de pachtovereenkomsten worden gebruiksvoorwaarden (verplichtingen en verboden) opgenomen in het kader van natuur, duurzame landbouw en waterkwaliteit. In het pachtbeleid worden deze gebruiksvoorwaarden niet meer geheel uitgeschreven, omdat dit de uitvoering betreft.

#### *Uitvoering:*

Voor het pachtseizoen 2021 worden de gebruiksvoorwaarden voor percelen met een weidevogelstelling als volgt aangepast:

- de startdatum van de rustperiode wordt aangepast van 15 maart naar 1 april
- de verplichting tot inzaaien met rietzwenkgras wordt verwijderd
- toegevoegd wordt maximale beweiding met 1 GVE per ha tijdens rustperiode

Deze voorwaarden worden opgenomen in de nieuw af te sluiten pachtcontracten.

#### **Ter overweging: verbod op glyfosaat**

Specifieke aandacht behoeft het gebruik van het gewasbeschermingsmiddel glyfosaat op de percelen buiten de NNN-gebieden. Binnen de begrenzing van de NNN zijn alle chemische bestrijdingsmiddelen reeds verboden op de provinciale grond.

De vraag is of de provincie Noord-Holland het gebruik van glyfosaat wil toestaan op haar grond. Deze specifieke keuze dient door het college van GS te worden gemaakt vanwege de politieke context.

Glyfosaat is een onkruidbestrijdingsmiddel, dat vooral in de landbouw veel gebruikt wordt om hardnekkig onkruid te bestrijden en ter voorbereiding van gewaswisseling (bijvoorbeeld om groenbemesters en vanggewassen te verwijderen of om de grasmat te vernieuwen).

Over glyfosaat is heel veel gezegd en geschreven. Er zijn heel veel meningen, die elkaar soms tegenspreken. Tegenstanders zijn vooral bang dat het middel schadelijk is voor mens, dier en milieu.

Het landelijke College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) beoordeelt of gewasbeschermingsmiddelen en biociden in Nederland worden toegelaten.

Dit gebeurt aan de hand van de Europese richtlijnen. In de EU is de werkzame stof glyfosaat in 2017 goedgekeurd voor een periode van 5 jaar. Uiterlijk in december 2022 moet een beslissing worden genomen over de hernieuwde Europese goedkeuring.

*Overwegingen:*

- Wettelijk gezien is het gebruik van dit middel toegestaan en over de wel/niet schadelijke werking is geen absolute duidelijkheid.
- Naast glyfosaat worden in de landbouw andere chemische gewasbeschermingsmiddelen gebruikt. Over deze middelen wordt aangegeven dat ze nog schadelijker voor het leefmilieu zijn dan glyfosaat.
- Tijdens consultatiegesprekken hebben LTO Noord, de agrarisch collectieven en gedeputeerde Van der Hoek (Landbouw) aangegeven een verbod te begrijpen dan wel vóór een verbod op glyfosaat te zijn op provinciegrond.
- Agrarische ondernemers hebben aangegeven tegen een verbod te zijn, omdat zij weinig goede alternatieven hebben. Mechanische alternatieven zijn niet altijd mogelijk en niet-chemische middelen zijn minder efficiënt.

*Ambtelijk voorstel:*

Het instellen van een verbod op glyfosaat op alle provinciegrond. Toepassing is alleen mogelijk na toestemming van de provincie (het 'nee, tenzij-principe'). De motivatie hiervoor is, dat er, gezien alle onduidelijkheid en maatschappelijke discussie, zekerheidshalve gekozen wordt om het leefmilieu niet in gevaar te brengen. Indien een ondernemer toch glyfosaat wil gebruiken, dient hij dit bij de provincie aan te vragen. De beoordeling hiervan vindt plaats door de beheerder van de provincie samen met een externe expert (bijvoorbeeld een gewasexpert of een duurzaamheidscoach). Als er écht geen alternatief is en gewasbescherming is wel noodzakelijk, dan wordt het middel alsnog toegestaan.

Indien voor het verbod gekozen wordt, wordt de cursieve tekst in het pachtbeleid opgenomen. Overigens dient een verbod op het gebruik van glyfosaat in meerjarige pachtcontracten nog wel door de Grondkamer goedgekeurd te worden. Voor éénjarige contracten is dit reeds aan de orde geweest in Noord-Brabant, maar voor meerjarige contracten nog niet.

## Financieel

Bij de invoering van de beperkende gebruiksvoorwaarden in het kader van duurzame Landbouw, natuur en water is er onder de betrokken portefeuillehouders afgesproken dat de inkomstenderving die deze gebruiksvoorwaarden tot gevolg hadden, werden gecompenseerd vanuit de portefeuilles Landbouw en Groen.

Met de nieuwe werkwijze wordt er niet meer gewerkt met kortingen, de gebruiksvoorwaarden worden als verplichting opgelegd. De pachters zullen deze beperkingen in hun bieding op de pacht prijs integraal meenemen en daarom is het niet meer mogelijk om de inkomstenderving apart te berekenen. Voorgesteld wordt dan ook om geen interne verrekening meer plaats te laten vinden tussen de portefeuilles Grond, Landbouw en Groen hiervoor. Omdat het een budgetneutrale verrekening betrof, worden de budgetten van de portefeuilles Landbouw en Groen structureel afgeraamd ter hoogte van deze kosten.

## Communicatie

Het nieuwe pachtbeleid gaat direct in na vaststelling door GS. Hierover wordt gecommuniceerd via een persbericht naar diverse Noord-Hollandse media. Ook worden de pachters en sollicitanten van het pachtseizoen 2020 via een mailing hierover op de hoogte gesteld.

## Aandachtspunten voor de uitvoering

Naast beleidsmatige aanpassingen zijn er verbeterpunten voor de uitvoering van het pachtbeleid. De volgende punten worden in de uitvoering verder uitgewerkt/opgepakt:

- Beter/intensiever relatiebeheer en samenwerking tussen de provincie als verpachter en de pachter (onder andere minimaal 1 keer per jaar 'Het goede gesprek', fysieke oplevering en afschouw van percelen, betere zichtbaarheid in de regio)
- Betere handhaving op grondbeheer (onder andere onderhoud en werking drainage, greppels, onkruidbestrijding, onderverhuur)
- Deelnemen aan agrarische studiegroepen
- Stimuleren van duurzame landbouw door middel van coaching door externe experts/'duurzaamheidscoaches' en informatiebijeenkomsten