

Vergaderjaar 2018–2019

24 490

Verkoopbeleid agrarische domeinen

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 25

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN
EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2018

In het jaar 2000 heeft het toenmalige kabinet Kok II besloten de verkoop van de agrarische gronden aan zittende (erf)pachters voorlopig te stoppen¹. Dit in het licht van de toenmalige omstandigheden, waarbij onder meer de netto-contante- waardeberekeningen (NCW) aantoonde, dat het aanhouden van de agrarische gronden verstandiger was vanuit het oogpunt van vermogensbeheer. Het op grond hiervan aangepaste rijksbeleid agrarische gronden is na parlementaire behandeling nog in datzelfde jaar ingevoerd door de toenmalige Staatssecretaris van Financiën. Deze verkoopstop werd in 2001 permanent² en werd in 2010 bevestigd door de toenmalige Minister van Financiën.

Thans zijn de majeure opgaven op het vlak van onder meer duurzaamheid, energietransitie, de wateropgave en voedselvoorziening aanleiding om het beleid voor agrarische gronden van de Staat opnieuw te bezien en binnen het actuele bredere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke perspectief te plaatsen. Hierbij hanteer ik twee uitgangspunten.

Ten eerste heb ik in mijn brief van 29 juni aan uw Kamer (Kamerstuk 31 490, nr. 240) reeds aangegeven het rijksvastgoed met inbegrip van de agrarische gronden binnen het Regionaal Ontwikkelprogramma zo in te zetten, dat het bijdraagt aan een optimaal financieel en maatschappelijk rendement, gerelateerd aan de strategische opgaven van het regeerakkoord van dit kabinet. De komende periode wordt gebruikt om in gezamenlijk overleg met betrokken partners (rijksoverheid en mede-overheden) nadere uitwerking aan het Regionaal Ontwikkelprogramma te geven. Daarbij gaat het in de komende periode om de ontwikkeling van een afwegingskader dat inzicht geeft in de bijdrage aan een optimaal financieel en maatschappelijk rendement. Zo is het mijn

¹ Kamerstuk 24 490, nr. 14.

² Kamerstuk 24 490, nr. 16.

voornemen om in dit kader te onderzoeken of een deel van de agrarische gronden, daar waar dat wenselijk is, ingezet kunnen worden voor hernieuwbare energieopwekking. Bij de invulling wordt uitgegaan van de (op handen zijnde) kabinetsappreciatie van het voorstel voor hoofdlijnen van een klimaatakkoord en de afspraken die tussen het Rijk en de medeoverheden zijn gemaakt in het kader van het Interbestuurlijk Programma (IBP) van 14 februari 2018. Daarin is onder meer afgesproken om de inzet op de energietransitie in synergie uit te voeren met de realisatie van andere maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie en circulaire economie.

Daarbij wordt steeds een zorgvuldige afweging gemaakt met het kabinetsbeleid omtrent voedselvoorziening en overige kabinetsdoelen. Tevens kom ik hiermee tegemoet aan mijn toezegging aan het Kamerlid Van der Molen (CDA) om de portfolio strategische gronden nog eens tegen het licht te houden.

Ten tweede heb ik de afgelopen periode met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) overlegd, hoe met deze actualisatie van het beleid voor de agrarische gronden van het Rijk optimaal kan worden aangesloten bij de bodemstrategie LNV zoals aangegeven in de brief van de Minister van LNV aan uw Kamer (23 mei 2018; Kamerstuk 30 015, nr. 54) en de «Visie, Landbouw, natuur en voedsel» (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5). Het Rijksvastgoedbedrijf zal waar mogelijk meewerken aan grondgebonden proefprojecten om de internationale positie van Nederland als koploper in de landbouw te behouden en transitie naar kringlooplandbouw³ te bevorderen. Met deze actualisering van het beleid kom ik tevens tegemoet aan de wens van agrarische bedrijven om een deel van de gronden langdurig in gebruik te kunnen krijgen ter wille van de continuïteit van agrarische bedrijven.

Binnen dit bredere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke raamwerk zijn de pijlers voor de voorgenomen herziening van het beleid voor de agrarische gronden van de Staat als volgt:

- het beheer kan een optimale bijdrage leveren aan publieke doelen. Dit zal onder meer worden vormgegeven in lijn met de uitwerking van het Klimaatakkoord en de initiatieven van de Minister van EZK om hernieuwbare energieprojecten op rijksgronden verder te ontwikkelen, binnen de gebiedsgerichte aanpak van het voornoemde Regionaal Ontwikkelprogramma en conform de bodemstrategie van de Minister van LNV;
- het beheer zal bijdragen aan behoud en verbetering van de bodemkwaliteit, waarbij ook dit zal worden geplaatst binnen het voornoemde bredere raamwerk van kabinetsdoelstellingen en te ontwikkelen rijksbeleid;
- zoals aangegeven in het Regionaal Ontwikkelprogramma heeft het Rijksvastgoedbedrijf een dubbele opdracht van zowel maatschappelijk als financieel rendement. Agrarische gronden zijn vermogen van de Staat. Het beheer van de agrarische gronden geschiedt op een zo efficiënt mogelijke wijze.

Financiële gevolgen

De berekeningen van de voorgenomen beleidsherziening om vrijkomende pachtgronden uit te geven in erfpacht (zie later) laten op termijn een range

³ Zie de Visie Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden», Ministerie van LNV, september 2018.

zien van maximaal € 800.000⁴ (zowel circa € + 400.000 dan wel € – 400.000) op jaarbasis ten opzichte van de huidige situatie, afhankelijk van de ontwikkeling van de (marktconforme) erfpachtprijs. De financiële gevolgen van een mogelijke inzet voor opwekking van duurzame energie is in dit stadium nog niet te kwantificeren, omdat er (nog) teveel onzekerheden zijn over de toekomstige prijsontwikkeling en het afnamepotentieel. Dit zal worden onderzocht en getoetst op basis van het nog te ontwikkelen afwegingskader van het Regionaal Ontwikkelprogramma in samenwerking met de betrokken departementen, voordat besluitvorming hierover plaatsvindt.

In het vervolg van mijn brief schets ik u, gekoppeld aan bovengenoemde pijlers, de uitwerking in het beleid voor de agrarische gronden van de Staat.

Actualisatie van het beleid voor agrarische gronden in beheer van de Staat

1. Het beheer kan een optimale bijdrage leveren aan publieke doelen

De voorgenomen herziening van het beleid voor agrarische gronden, voor zover deze betrekking heeft op het opwekken van duurzame energie, zal getoetst worden aan het afwegingskader dat in de verdere uitwerking van het Regionaal Ontwikkelprogramma wordt ontwikkeld. Op basis hiervan zal vervolgens besloten worden of de inzet van agrarische gronden voor het opwekken van hernieuwbare energie als project in het Regionaal Ontwikkelprogramma wordt opgenomen.

De agrarische gronden worden ingedeeld in twee categorieën: strategisch en niet-strategisch (tabel 1).

Tabel 1 Globale weergave van de oppervlakten agrarische gronden van de Staat in hectare

Uitgiftedvorm	Totaal areaal	Strategisch	niet-strategisch
Reguliere Pacht	36.200	13.000	23.200
Geliberaliseerde Pacht	4.000	2.900	1.100
Erfpacht	3.300	2.900	400
Totaal	43.500	18.800	24.700

Strategische gronden zijn de gronden waarvoor in het kader van de planologie een andere bestemming is voorzien. Voor de strategische gronden wordt verwacht dat deze binnen 20 jaar mogelijk kunnen worden ingezet tegen een marktconforme grondvergoeding voor de strategische opgaven van het regeerakkoord van dit Kabinet, met als thema's duurzaamheid, energietransitie, infrastructuur, natuurontwikkeling, de waterrobuuste inrichting van Nederland, wonen en sociaaleconomische vraagstukken in de regio. De strategische agrarische gronden worden verpacht totdat de verwachte bestemmingswijzing ten behoeve van het publieke doel gerealiseerd is en de gronden tegen de hoogste (nieuwe) bestemmingswaarde verkocht kunnen worden. Indien de nieuwe bestemmingswaarde lager is dan de agrarische waarde, bijvoorbeeld in het geval van natuurdoeleinden, wordt de grond verkocht voor de agrarische waarde.

De strategische gronden kunnen bijvoorbeeld worden ingezet voor bestemmingen, die de gemeentelijke overheid heeft bepaald als vertaling

⁴ Dit kan jaarlijks fluctueren afhankelijk van de marktconforme erfpachtprijs en het aantal hectare her uit te geven grond maar zal nooit meer dan € 400.000,- per jaar zijn.

van strategische opgaven uit het regeerakkoord van dit kabinet, alsmede voor specifieke regionale opgaven.

Ik sluit hierbij aan bij initiatieven van het Ministerie van EZK om hernieuwbare energieprojecten op rijksgronden verder te ontwikkelen. Dit kan door (erf)pachtvrije grond via een openbare procedure in gebruik te geven bij een ondernemer die er duurzaam energie gaat opwekken. Het is ook mogelijk, indien wenselijk voor de Staat, om met een bestaande (erf)pachter overeen te komen dat hij/zij het (erf)pachtrecht inwisselt voor een ingebruikgevingscontract, waardoor op (een deel) van diens bedrijfsareaal (zijnde staatsgrond) energie opgewekt kan worden. Eén en ander mits passend in het ruimtelijk beleid van het bevoegd gezag en de lijn zoals verwoord in de kabinetsappreciatie van het voorstel voor hoofdlijnen van een klimaatakkoord. Hierbij zal het Rijksvastgoedbedrijf altijd transparant en marktconform handelen met de betrokken overheden, pachters en marktpartijen.

Het Rijksvastgoedbedrijf sluit bij zijn inzet van gronden aan bij het ruimtelijk beleid van de medeoverheden. Het bezit gronden verspreid over heel Nederland maar het merendeel van de gronden ligt in Noord-Holland, Zeeland en met name in Flevoland.

Voorbeeld agrarische rijksgronden en de energietransitie in Flevoland

De provincie Flevoland heeft de Structuurvisie Zon vastgesteld. Deze wordt op 1 januari 2019 van kracht. Samen met de provinciale visie op windenergie wordt hiermee invulling gegeven aan de landelijke afspraken over de opwekking van duurzame energie in Flevoland. De gemeenten wordt hiermee een beleidskader aangereikt om hun aandeel in het duurzaam opwekken van energie te realiseren. De provincie heeft berekend dat er een energiemix nodig is, waarbij 1/3 van de totale behoefte aan hernieuwbare energie door middel van zonne-energie wordt opgewekt. Daarvan wordt 2/3 op daken gerealiseerd en 1/3 op grondpercelen. Van de gronden zal ongeveer 30% binnen de bebouwde kom zijn gesitueerd, terwijl de rest in het buitengebied moet worden gevonden. Vooralsnog heeft de provincie een maximum oppervlakte van 1.000 ha in het buitengebied gesteld. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft ca 22% van de grond in Flevoland in eigendom. Een deel van de strategische gronden van het Rijksvastgoedbedrijf kan voor het opwekken van zonne-energie worden ingezet. Daarbij zal worden bezien of en op welke wijze gelijktijdig andere maatschappelijke opgaven kunnen worden gerealiseerd zoals op het gebied van de natuurontwikkeling en de waterrobuuste inrichting van het gebied.

Voor klimaat en energie wordt gewerkt aan een gebiedsgerichte aanpak die wordt vormgegeven in Regionale Energiestrategieën (RES). De rijksoverheid brengt onder coördinatie van EZK hiervoor de potentie voor opwekking van hernieuwbare energie op rijksgronden in kaart en zal beschikbare potentie inbrengen bij de uitwerking van de RES. Hierbij zal ook gekeken worden naar de in het gebied aanwezige archeologische waarden en landschappelijke kwaliteiten en de wijze waarop het realiseren van hernieuwbare energieopwekking zich hiertoe verhoudt.

Het is verder mijn voornemen om in beginsel toestemming te geven aan de pachters van de 164 hoeven die eigendom zijn van de Staat, om zonnepanelen te plaatsen op de daken van de boerderijen en de erfopstallen. Deze investeringen in hernieuwbare energieopwekking kunnen als pachtersinvestering worden aangemerkt. Aan het einde van de pacht zal vervolgens worden vastgesteld in hoeverre de waarde van het verpachte veld door de investering is verbeterd en of het Rijksvastgoedbedrijf in

verband met deze verbetering een vergoeding is verschuldigd aan de pachter.

2. Het beheer zal bijdragen aan behoud en verbetering van de bodemkwaliteit

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 toepassen⁵. 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.

3. Het beheer van de agrarische gronden, zijnde vermogen van de Staat, geschiedt op een zo efficiënt mogelijke wijze

Met het oog op het gewenste financieel rendement op het vermogen van de Staat blijft de stop op de verkoop van losse cultuurgrond en agrarische erven aan zittende (erf)pachters, zoals in het jaar 2000 ingesteld door het Kabinet Kok II, van kracht⁶. Verkoop zou ook in de huidige marktsituatie onverminderd leiden tot vermogensverlies voor de Staat.

Alleen niet-strategische, in (erf)pacht uitgegeven erven die bovendien niet gebruikt kunnen worden als ruilgrond voor het compenseren van agrariërs die elders hun bedrijf hebben moeten beëindigen ten gunste van

⁵ Verwacht wordt dat de eerste contracten in 2020 kunnen worden afgesloten.

⁶ Kamerstuk 24 490, nr. 14.

een publiek doel, kunnen onder voorwaarden verkocht worden aan zittende (erf)pachters.⁷

Het RVB handelt marktconform, openbaar en transparant bij de uitoefening van zijn taken. Dit betekent dat verkoop en/of het in gebruik geven van agrarische gronden geschiedt tegen marktconforme prijzen.

De 43.500 hectare agrarische grond die het Rijksvastgoedbedrijf beheert namens de Staat, betreft voor het overgrote deel ingepolderde gronden die ten behoeve van de voedselvoorziening in pacht zijn uitgegeven. De pachtovereenkomsten kunnen een lange of korte looptijd hebben, afhankelijk van het soort pacht (zie tabel 1).

Volgens het huidige beleid worden pachtvrije gronden uitgegeven door middel van geliberaliseerde pachtcontracten met een looptijd van maximaal 6 jaar. 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.

Deze beleidsactualisatie heeft positieve effecten op de regeldruk voor de gebruikers van de grond, respectievelijk op de administratieve lasten voor het Rijksvastgoedbedrijf. Het voornemen om vaker erfpachtcontracten met een lange looptijd af te sluiten en het daarbij stellen van voorwaarden aan de pachters, gericht op het in stand houden van een goede bodemkwaliteit, leidt per saldo tot een vermindering van de administratieve regeldruk, dankzij het afnemende aantal overeenkomsten dat in de tijd gesloten hoeft te worden.

Vanaf 2013 is gestart met de uitgifte van agrarische rijksgronden door middel van openbare inschrijving. Deze werkwijze wordt bij deze actualisatie van het beleid vastgelegd, zowel voor uitgiftes in geliberaliseerde pacht als in erfpacht. Er zal in afstemming met LNV worden bezien hoe dit zodanig kan worden ingericht dat voorwaarden voor duurzaam bodembeheer (en kringlooplandbouw) worden verankerd. Om de administratieve lasten te beperken zal voor uitgifte van oppervlakten tot 6 ha per geval worden bepaald of het effectief is om deze openbaar of onderhands in gebruik te geven.⁸

Verder merk ik op dat het Rijksvastgoedbedrijf onderverpachting niet toestaat. Onderverpachting is een reden om de pachtovereenkomst te beëindigen op grond van wanprestatie. In het contract is opgenomen dat de pachter verplicht is de grond te gebruiken voor de bedrijfsuitoefening in overeenstemming met de agrarische bestemming. Hierbij hoort ook dat het Rijksvastgoedbedrijf in overleg met de sector strikter gaat optreden tegen illegale onderverpachting.

Tot slot merk ik op, dat de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017 per 1 januari 2018 in werking is getreden. Ruilingen blijven daarbij mogelijk onder voorwaarden. In de komende periode wordt gemonitord

⁷ Indien het Rijksvastgoedbedrijf enkel een niet-strategisch erf in volle eigendom heeft (dus zonder bijbehorende agrarische gronden) dan mag indien de verwachting is dat dit erf niet voor bedrijfsverplaatsingen of bestemmingswijzigingen noodzakelijk is, het erf, openbaar worden verkocht.

⁸ Conform art. 10 lid 7 van de regeling beheer onroerende zaken Rijk 2012.

of deze regeling knelpunten oplevert en eventueel aangepast dient te worden. Ik doe dit met oog op de continuïteit voor de agrarische bedrijfsvoering.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops