

34 682 Nationale Omgevingsvisie
24 490 Verkoopbeleid agrarische domeinen
Nr. 193 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 13 juni 2024

Nederland staat voor een groot aantal urgente ruimtelijke opgaven. Die zullen op veel plaatsen leiden tot aanpassing of verandering van het huidig gebruik en/of de planologische functie(s) van de grond. Beschikbaarheid van grond is daarbij een onmisbare schakel in gebiedsontwikkelingen en -processen waarin nieuwe functies moeten worden gerealiseerd. In (mijn brief bij) het programmaplan NOVEX¹ heb ik aangegeven dat deze opgaven vragen om een stevigere rol van de Rijksoverheid met als uitgangspunt goed rentmeesterschap. Onderdeel daarvan is dat het Rijk met zijn uitvoeringsorganisaties waar mogelijk eigen gronden inzet om de gewenste ontwikkelingen te ondersteunen en te versnellen.

Het beter en actiever benutten van de bestaande mogelijkheden, waaronder het rijksvastgoed, en het wegnemen van belemmeringen daarbij maken ook deel uit van het eerste spoor met acties, maatregelen en verkenningen dat ik heb beschreven in mijn brief over de modernisering van het grondbeleid² waarover ik uw Kamer recent ook een voortgangsrapportage heb gestuurd³.

Vanwege mijn verantwoordelijkheid voor het Rijkvastgoedbedrijf heb ik u in een separate brief over de verbreding van het takenpakket van het Rijkvastgoedbedrijf⁴ geïnformeerd over de nieuwe opdracht die ik aan deze organisatie heb gegeven om rijksvastgoed (gronden en gebouwen) te benutten voor de maatschappelijke doelen zoals die zijn beschreven in de NOVI. De portefeuille met agrarische domeingronden (hierna BZK-portefeuille genoemd), eigendom van mijn ministerie en beheerd

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 682, nr. 100.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 682, nr. 164.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 34 682, nr. 189.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 357, nr. 4.

door het Rijksvastgoedbedrijf, vormt binnen dit rijksvastgoed een bijzondere categorie⁵.

Met de voorliggende brief geef ik invulling aan mijn eerdere aankondiging het handelingskader met betrekking tot deze gronden te herijken zodat (ook) deze portefeuille beter benut kan worden voor de urgente ruimtelijke opgaven. Met deze herijking sluit ik tevens aan bij de onder mijn ambtsvoorgangers gegroeide praktijk om met enige regelmaat de sturing op deze portefeuille onder de loep te nemen en te actualiseren. De laatste actualisatie en daarmee het vigerende kader voor de agrarische grondportefeuille stamt uit 2018⁶.

Twee uitgangspunten

Uitgangspunt bij het beleid voor de BZK-portefeuille was van oudsher dat het hier gaat om vermogen van de Staat. Ik handhaaf dit uitgangspunt en voeg daar een tweede uitgangspunt aan toe, te weten dat de gronden nodig zijn om uitvoering en ondersteuning te geven aan het beleid voor de fysieke leefomgeving. Dat is overigens geen trendbreuk, in de afgelopen jaren is reeds in toenemende mate aandacht geweest voor de rol die de gronden kunnen spelen bij het ondersteunen van het realiseren van beleidsdoelen. Het toevoegen van dit uitgangspunt maakt echter expliciet duidelijk dat het bezit van de gronden nodig is voor de uitvoering van de taken van de minister van BZK op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling en de woningbouw. De gronden zijn dan ook niet overtollig. Dit is ook vastgelegd in de onlangs gepubliceerde Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2024⁷.

De twee uitgangspunten vormen een richtsnoer voor het toekomstig handelen van het Rijksvastgoedbedrijf met betrekking tot de BZK-portefeuille. Daarbij kunnen de twee uitgangspunten elkaar ook versterken. Twee voorbeelden ter illustratie: door via de pachtvoorwaarden meer te sturen op behoud en verbetering van de bodemkwaliteit kan het RVB bijdragen aan herstel van de biodiversiteit en vergroten van de koolstofopslag. Tegelijkertijd

⁵ Het ministerie van BZK bezit momenteel ca. 41.000 hectare grond met een agrarische bestemming. Bijlage 1 bij deze brief geeft een beschrijving van (het beheer van) deze grondportefeuille.

⁶ Tweede Kamer vergaderjaar 2018-2019, 24 490, nr. 25.

⁷ Staatscourant nr. 13638 d.d. 14 mei 2024.

zorgt het daarmee dat de gronden ook op langere termijn aantrekkelijk blijven voor agrariërs en daarmee inkomsten uit pacht op blijven brengen. Een tweede voorbeeld betreft de verkoopstop aan zittende (erf)pachters die sinds het jaar 2000 geldt en die ik handhaaf. Deze is ingegeven door financiële overwegingen maar zorgt er tegelijk voor dat grond beschikbaar blijft om bij te dragen aan toekomstige ruimtelijke doelen, zowel direct (omdat het bevoegd gezag een nieuwe functie voor de betreffende grond heeft vastgesteld) als indirect (omdat de grond gebruikt kan worden om een agrariër naartoe te verplaatsen die elders moet wijken vanwege een nieuwe functie op zijn percelen; dit zijn de zogenaamde compensatiegronden binnen de BZK-portefeuille).

Voor de grote opgaven in de leefomgeving wordt vaker dan voorheen een beroep gedaan op de agrarische gronden van BZK. Bij het RVB komen steeds meer verzoeken binnen vanuit verschillende partijen om pachtvoorwaarden te wijzigen, om compensatiegrond te leveren, om erfpachtrechten terug te kopen, om grond te verkopen voor nieuwe functies of om op de grond ander gebruik mogelijk te maken. Ook vanuit nationale programma's komen in toenemende mate vragen en verzoeken om de mogelijkheden voor inzet van de grondenportefeuille actief te benutten. Het gaat dan bijvoorbeeld om aanleg van bossen, de realisatie van woningbouw, een meer duurzame landbouw, ruimte voor dijkversterking en rivieren, verduurzaming van industrieterreinen of energie-infrastructuur.

Met de aanpassingen die ik hierna in deze brief beschrijf, zorg ik ervoor dat het RVB meer handelingsruimte krijgt om met de BZK-portefeuille in te spelen op deze grotere ruimtelijke dynamiek en om het kabinetsbeleid voor de fysieke leefomgeving te ondersteunen. Overigens zal het RVB voor de andere agrarische gronden die in het bezit zijn van het Rijk (het gaat dan met name om Defensie, LNV (via de Nationale Grondbank) en Rijkswaterstaat) waar mogelijk op dezelfde wijze handelen. Dit gebeurt echter altijd in afstemming met het betrokken departement dat het materieel beheer voert over deze gronden.

Hoofdpijnen voor aangepaste werkwijze

In deze paragraaf vertaal ik op hoofdlijnen de twee centrale uitgangspunten naar aanpassingen, aanscherpingen en verduidelijkingen in de werkwijze van het RVB met betrekking tot het beheer van de BZK-portefeuille. In de paragraaf daarna licht ik er enkele (nieuwe) kernhandelingen uit om deze nader toe te lichten.

1. de gronden dragen waar mogelijk bij aan nationale doelen

Meer nog dan nu al gebeurt, kan het RVB met de BZK-portefeuille nationale doelen (al dan niet gebaseerd op verplichtingen die voortvloeien uit Europese regels en afspraken) ondersteunen met inzet van grond. Niet alleen door mee te werken aan verzoeken om grond beschikbaar te stellen voor andere functies, maar ook door daarop (tijdelijk) andere doelen en functies toe te staan en zelfs actief mogelijk te maken. Waar mogelijk draagt dit ook bij aan versterking van het water- en bodemsysteem en in ieder geval mag dit nooit leiden tot verslechtering van die systemen. Ik streef ernaar de BZK-portefeuille onder meer in te zetten als compensatiegrond, en die vaker te leveren aan medeoverheden, zodat zij beter in staat zijn om de nationale ambities te realiseren en agrariërs continuïteit te bieden. Als sprake is van concurrerende nationale doelen, dan zal BZK (vanuit de coördinerende rol in het ruimtelijk domein) waar nodig de knoop doorhakken welk doel in dat specifieke geval voorrang krijgt.

Daarbij geldt dat het leveren van grond voor rijkstaken die departementen en onder hen ressorterende of aan hen gelieerde publieke uitvoeringsorganisaties zelf uitvoeren (denk aan de aanleg van nationale infrastructuur of het voorzien in huisvesting van Defensie) en eigendom van de grond vereist in principe voorrang heeft op het leveren aan partijen buiten de Rijksoverheid voor het bereiken van nationale doelen als bijvoorbeeld woningbouw of natuur. Dit geldt in het bijzonder bij het leveren van grond aan een overheidsorgaan dat die grond als compensatie aan wil bieden aan een agrariër die moet wijken voor een nationaal doel.

BZK kan als eigenaar van de agrarische gronden een voorbeeldrol vervullen bij de verduurzaming van het agrarisch gebruik. Deze voorbeeldrol houdt in dat, vooral via de pachtvoorwaarden, meer rekening wordt gehouden met biodiversiteit en met water- en

bodemkwaliteit. Waardoor agrarische gronden ook in de toekomst op een duurzame manier agrarisch gebruikt kunnen blijven worden. Het stimuleren van duurzaam bodembeheer sluit ook aan bij de doelstellingen uit het Nationaal Programma Landbouwbodems, waarin onder meer is afgesproken om vanaf 2030 jaarlijks 0,5 Mton CO₂-equivalent in de bodem op te slaan.

In 2023 heeft het RVB voor de verduurzaming van de BZK-portefeuille reeds een nieuwe aanpak geïntroduceerd door aan agrariërs die beschikken over een duurzaamheidscertificaat - via een vermenigvuldigingsfactor - een voordeel te geven bij de inschrijving op aangeboden contracten met geliberaliseerde pacht⁸. Dit jaar gaat het RVB hier vervolgstappen in zetten.

In de eerste plaats door, in lijn met het actieplan van mijn collega van LNV voor groei van biologische productie en consumptie⁹, in te zetten op vergroting van het biologische landbouwareaal. Dat gebeurt door daarvoor geschikte percelen vanaf nu zoveel mogelijk uit te geven als grond voor biologische productie. Daarbij zal het RVB wel rekening dienen te houden met de te verwachten regionale vraag naar die gronden. Gronden die door het RVB biologisch zijn verpacht, blijven die status behouden. Hiermee voldoe ik aan de motie van het lid-Bromet¹⁰.

In de tweede plaats door daar waar uitgifte voor biologische teelt niet mogelijk is stapsgewijs het voordeel (de vermenigvuldigingsfactor) te verhogen dat inschrijvers met een duurzaamheidscertificaat kunnen krijgen.

En in de derde plaats door vanaf volgend jaar bij de uitgifte van nieuwe contracten met geliberaliseerde pacht onder nadere voorwaarden (om te vermijden dat sprake is van een buitensporige verplichting voor inschrijvende pachters en om de handhaving te vereenvoudigen) een verbod op te nemen op het gebruik van glyfosaathoudende middelen. Dit vanwege de zorgen die in

⁸ Dit voordeel bestaat uit het virtueel verhogen (met een vermenigvuldigingsfactor van maximaal 15%) van de inschrijving van een agrariër met een duurzaamheidscertificaat. Daardoor is het mogelijk dat een inschrijving die lager is dan die van een agrariër zonder een dergelijk certificaat toch hoger eindigt in de rangschikking en het contract dus aan degene met een certificaat gegund wordt in plaats van aan de (in financiële zin) hoogste bidder.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 252, nr. 78.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410 XIV, nr. 46.

wetenschap en samenleving leven over de mogelijke gevolgen van het gebruik van glyfosaat voor de gezondheid en de biodiversiteit, zoals benoemd in de brief van oktober vorig jaar van mijn collega van LNV aan uw Kamer¹¹. Ik sluit hiermee aan op diverse verzoeken die de Tweede Kamer in de afgelopen jaren heeft gedaan. Tevens doe ik hiermee mijn toezegging in het Commissiedebat Rijksvastgoed en Renovatie Binnenhof van 29 mei 2024 gestand om dit thema te behandelen in de(ze) toegezegde brief over het beheer van de BZK-portefeuille. Het moet worden gezien als, al dan niet tijdelijke, aanvulling op de eerder getroffen maatregelen voor het stimuleren van het gebruik van duurzaamheidscertificaten. Ik wil de Kamer er daarbij op wijzen dat handhaving van dit verbod in de praktijk veel inspanning zal vergen. Dat kan mede reden zijn om deze maatregel te heroverwegen, ook met het oog op het voornemen van de minister van LNV om door aanpassing van het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden het gebruik van beschikbare en praktijkrijpe alternatieven voor een aantal toepassingen te verplichten.

De komende jaren wordt het effect van de verschillende maatregelen voor de verduurzaming van de BZK-portefeuille geëvalueerd en zullen ook andere maatregelen in overweging worden genomen.

2. soms is terughoudendheid vereist

Het RVB kan ook een verzoek krijgen om mee te werken aan een initiatief dat zich niet goed verhoudt tot een nationaal doel. In nationale programma's zijn keuzes en uitspraken opgenomen die zodanig richtinggevend zijn voor het handelen van eenieder, dat zij ook sturend zijn voor privaatrechtelijke handelingen van het Rijk, zoals bij inzet van gronden. In uitzonderlijke situaties zullen nationale doelen of belangen reden zijn voor het Rijk om terughoudend te zijn met meewerken aan een initiatief.

BZK zal het RVB regelmatig voorzien van een actueel en hanteerbaar overzicht van richtinggevende uitspraken die zijn gedaan in vigerende nationale ruimtelijke programma's. Dit biedt

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 27 858, nr. 636.

het RVB houvast op momenten dat snel een inschatting moet worden gemaakt van het mogelijke politieke effect van keuzes rond inzet van grond. Het RVB en BZK zullen, waar nodig in afstemming met andere departementen, in die gevallen bespreken welk bestuurlijk of juridisch traject nodig is om de nationale belangen te borgen.

3. ook een ontwikkelende rol kunnen spelen

Ik vind het belangrijk dat het RVB nog meer dan thans het geval is een actieve ontwikkelende rol pakt in bepaalde gebiedsontwikkelingen of -processen als BZK-grond daar onderdeel van is. Dit vereist overigens wel een aparte opdracht van BZK of een ander beleidsdepartement met daarin aandacht voor doelen, mandaat en financiering. Doelen zoals rond de biobased-keten zijn erbij gebaat als ook in het proces van de gebiedsontwikkeling daarop gestuurd wordt door de grondeigenaar. Het RVB kan namens BZK en eventueel andere departementen in gebiedsprocessen als grondeigenaar aansturen op beter en sneller realiseren van urgente nationale doelen, in het verlengde van de NOVI, de NOVEX en andere nationale programma's. Belangrijk is dat dit waar het gaat om de transitie van het landelijk gebied gebeurt in afstemming met de provincies die immers een centrale rol spelen bij de realisatie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

4. grondvoorraad voor de lange termijn op peil houden

Een grotere inzet van BZK-gronden voor nationale doelen leidt tot afname van het areaal waarmee andere (toekomstige) opgaven kunnen worden ondersteund of gerealiseerd, terwijl zeker de behoefte aan het beschikbaar stellen van compensatiegrond naar verwachting toe zal nemen. Een afname van het areaal leidt ook tot een structurele achteruitgang in pachtinkomsten. Ik heb het RVB daarom verzocht om het areaal compensatiegronden zowel kwantitatief als kwalitatief, met voldoende samenhang, zoveel mogelijk op peil te houden. Op die manier wordt voorkomen dat het RVB op den duur niet meer goed kan meewerken aan initiatieven en verzoeken. Dit wordt in de volgende paragraaf verder toegelicht.

5. meer flexibiliteit in de portefeuille

De gronden in de portefeuille verschillen onderling naar de potentiële bijdrage die ze kunnen leveren aan beleidsdoelen. Bepaalde gronden hebben bijvoorbeeld een relatief grote landbouwopbrengst, en andere gronden liggen zodanig dat ze op termijn naar verwachting nodig zullen zijn voor andere functies dan agrarisch. Het kan dan gaan om gronden die gelegen zijn nabij stedelijk gebied, of naast bijvoorbeeld rijksinfrastructuur die mogelijk in de toekomst wordt uitgebreid, maar ook om gronden die op lange termijn door factoren als bodemdaling en verzilting naar verwachting minder geschikt zullen zijn voor een agrarische functie. Gronden die naar verwachting voor de lange termijn agrarisch blijven, kunnen anders worden beheerd dan gronden die van functie gaan veranderen.

Het is reeds bestaand beleid om gronden flexibel inzetbaar te maken en te houden door deze, wanneer zij vrijvallen door de afloop van een contract of terugkomen uit reguliere pacht, alleen nog in kortlopende, geliberaliseerde pacht uit te geven. Voordeel van deze contractvorm is ook dat deze mogelijkheden geeft om gedurende de periode dat er (nog) sprake is van agrarische bestemming en gebruik meer sturing te geven aan het realiseren van doelen met betrekking tot onder meer duurzaam bodembeheer en behoud en versterking van de bodemkwaliteit, als onderdeel van de ondersteuning van nationale doelen zoals genoemd onder punt 1. In gebieden waar functieverandering verwacht kan worden, wil ik vaker erfpachtrechten van percelen terugkopen als die worden aangeboden¹². Op deze manieren ontstaat meer flexibiliteit binnen de grondportefeuille.

Ik wil met het oog op de nieuwe ruimtelijke opgaven, zoals die onder meer in de nationale programma's zijn beschreven, samen met het RVB en in afstemming met andere betrokkenen bezien welke gronden mogelijk binnen een periode van 20 jaar van functie gaan veranderen, en dit overzicht vervolgens actueel houden (zie bijlage 1 voor de bestaande werkwijze). Ik zal er hierbij rekening

¹² Zoals in de tabel van bijlage 1 valt te zien, is ongeveer 10% van de BZK-portefeuille uitgegeven in erfpacht. In de erfpachtcontracten is een bepaling opgenomen dat de erfpachter zijn erfpachtrecht eerst aan de Staat te koop aan moet bieden alvorens deze aan een derde te kunnen verkopen.

mee houden dat het nationale beleid ten aanzien van de landbouwtransitie in verschillende delen van Nederland om verschillende intensiteit van de agrarische functie vraagt.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit werkt momenteel aan een herziening van het pachtbeleid en de toepasselijke regelgeving¹³. Dit kan leiden tot een andere afweging met betrekking tot de meest wenselijke looptijd van pachtcontracten en de wijze waarop wordt omgegaan met (pacht)voorwaarden. Wanneer dit traject is afgerond, zal worden gezien of de werkwijze zoals in deze brief beschreven op dit onderdeel moet worden aangepast.

Specifieke kernhandelingen

Door de nieuwe werkwijze te vertalen naar de kernhandelingen die het RVB uitvoert voor de BZK-portefeuille ontstaat de handelingsruimte om bij te dragen aan nationale doelen. Dit maakt het mogelijk om snel te kunnen handelen als kansen zich voordoen, en voorspelbaar te zijn bij het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. In bijlage 2 bij deze brief zijn de kernhandelingen uitgewerkt die het RVB als beheerder voor deze gronden uitvoert. Het gaat onder meer om de volgende handelingen:

- Het overnemen van tussentijds aangeboden (erf)pachtcontracten zodat grond daarmee flexibeler inzetbaar kan worden gemaakt voor nationale doelen.
- Het beschikbaar stellen van compensatiegrond om daarmee andere overheden te ondersteunen bij de verplaatsing van agrariërs ten behoeve van de realisatie van functies die passen bij de nationale doelen.
- Het op peil houden van de grondvoorraad (voor compensatiegronden) door kansen voor verwerving te benutten.

In de vorige paragraaf heb ik het belang en de overwegingen beschreven om de grondvoorraad op peil te houden en om de flexibiliteit van de portefeuille te vergroten. In deze paragraaf werk ik dit verder uit.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 924, nr.81.

Het (zoveel mogelijk) op peil houden van het areaal aan beschikbare compensatiegronden kan via twee sporen worden ondersteund. In de eerste plaats door agrariërs die een regulier pachtcontract hebben en mogelijk op termijn willen stoppen in bepaalde gebieden actief te benaderen om te bezien of zij bereid zijn om (tegen een financiële vergoeding) hun contract te beëindigen. In de tweede plaats door ook zelf agrarische gronden aan te kopen. In mijn eerdere brief over de taakverbreding van het Rijksvastgoedbedrijf heb ik reeds gemeld daarvoor een verwervings- en financieringsstrategie te zullen ontwikkelen. Voor de verwerving gaan de volgende selectiecriteria gelden:

- a. de percelen kennen een agrarische bestemming en het is aannemelijk dat dit in de toekomst zo blijft;
- b. de percelen hebben een kavelgrootte¹⁴ en bodemkundige kwaliteit die hen geschikt maakt om agrarisch te kunnen bewerken en als ruilperceel te kunnen gebruiken;
- c. de percelen zijn, mede door hun ligging, courant waardoor het aannemelijk is dat te compenseren agrariërs belangstelling zullen hebben om gebruik te maken van de percelen¹⁵;
- d. de percelen kunnen door de verkoper onbezwaard worden geleverd of in ieder geval zonder beperkende rechten die het doel van de aankoop in de weg kunnen staan.

De aankopen betreffen bij voorkeur losse grond (dus zonder erf/opstallen).

Ik ben mij er zeer van bewust dat, onder meer vanwege de noodzakelijke transitie van het landelijke gebied, ook andere publieke partijen waaronder het ministerie van LNV (via de Nationale Grondbank) en de provincies zich op de agrarische grondmarkt begeven. Het RVB zal daarom voor aankopen voor de

¹⁴ Dit kan ook door een klein perceel bij te kopen dat tegen een bestaand perceel van het RVB aanligt waardoor het RVB in totaal een groter (beter te bewerken) agrarisch perceel verkrijgt.

¹⁵ Het grote verschil in de agrarische waarde van percelen in Flevoland ten opzichte van de rest van het land maakt dat verplaatsing van agrariërs die elders moeten wijken naar een locatie in Flevoland financieel vaak niet haalbaar is. Verwerving van compensatiegronden elders in Nederland maakt het mogelijk dat het RVB op meer plekken en in meer situaties nieuwe functies kan ondersteunen en agrariërs een nieuw toekomstperspectief kan bieden.

BZK-portefeuille vooralsnog een passieve verwervingsstrategie volgen (dat wil zeggen in principe alleen reageren indien het RVB gronden aangeboden krijgt). Voorts dient onderlinge concurrentie tussen publieke partijen voorkomen te worden. Ik heb daarom met de minister voor Natuur en Stikstof afgesproken dat een voorgenomen aankoop altijd wordt getoetst door het ministerie van LNV om te verifiëren of (1) de betreffende percelen niet, met name bij provincies of andere overheden, in beeld zijn om in het kader van het NPLG een andere functie te krijgen en (2) er niet reeds gesprekken over een mogelijke aankoop door de betreffende provincie in het kader van het NPLG gaande of aanstaande zijn.

Verder moet voorkomen worden dat BZK zelfstandig zorgt voor een prijsopdrijvend effect door in de markt te stappen. Ik vraag het RVB daarom alert te zijn op het aantal transacties dat het Rijk in een bepaald gebied wil doen, ook met het oog op de uitvoering van andere taken van ministers. Het op peil houden van de voorraad compensatiegronden moet worden gezien als een streven, niet als een kwantitatieve randvoorwaarde. Dit om te voorkomen dat het constant op peil moeten houden van de voorraad tot prijsopdrijving zou leiden.

De verdere uitwerking en procesafspraken zullen worden vastgelegd in een opdrachtgeversconvenant (of beleidsopdracht) van BZK als beleidsopdrachtgever en het RVB als opdrachtnemer. Voor de financiering van de aankoop van compensatiegronden verwijs ik naar de volgende paragraaf met het financieel kader.

Financieel kader

Generiek

Als de uitvoering van een nationaal doel of een nationaal programma om aangepast beheer van de grondenportefeuille vraagt, en dit leidt tot (eenmalige) kosten, lagere of juist aanvullende pachtinkomsten of tot eenmalige verkoopopbrengsten, dan zal de uitvoering afhankelijk zijn van bekostiging vanuit BZK of vanuit een ander departement of ander bestuursorgaan. Als meewerken aan verzoeken financiële gevolgen heeft, dan zal moeten worden gewogen of deze in verhouding

staan tot de maatschappelijke opbrengst, of in de financiële gevolgen is voorzien, en als dat niet zo is, of deze kunnen worden gedragen door het beleidsverantwoordelijk departement, de medeoverheid of BZK. Waar nodig zullen (financiële) afspraken worden gemaakt tussen het departement dat beleidsverantwoordelijk is of de medeoverheid, en het RVB.

Specifiek

De verduurzaming van de BZK-portefeuille kan gevolgen hebben voor de omvang van de jaarlijkse pachttopbrengsten die BZK op zijn begroting ontvangt. Verdere stappen op het vlak van verduurzaming dan in deze brief reeds aangekondigd zullen daarom nader afgewogen en ingepast moeten worden. Dit gebeurt mede aan de hand van de evaluatie van het effect en de kosten die zijn gemoeid met de reeds genomen stappen. Waar het gaat om het bevoordelen van inschrijvers die beschikken over een duurzaamheidscertificaat is overigens gebleken dat het financieel effect vrij beperkt is. Daarnaast kan bijvoorbeeld financiële ruimte ontstaan door de jaarlijkse aanpassing van de pachtnormen zoals de minister van LNV die vaststelt op basis van het Pachtprizenbesluit 2007. Verder kan ook door andere departementen financiële ruimte worden geboden indien zij hiervoor extra inzet van het RVB vragen.

Om de aankoop van agrarische gronden (ten behoeve van het op peil houden van het areaal compensatiegronden) en de terugkoop van aangeboden erfpachten op agrarische grond mogelijk te maken, heb ik bij de eerste suppletoire begroting van dit jaar een uitgavenreeks in mijn begroting opgenomen. Dekking voor deze extra uitgaven is gevonden in de extra ontvangsten uit de verkoop van agrarische gronden die ik verwacht te realiseren. Dit mede door de verruiming van de mogelijkheden voor medeoverheden om een beroep te doen op deze gronden. De uitputting van de vrijgemaakte middelen hangt overigens sterk af van de mogelijkheden op de grondmarkt en van de wens van erfpachters om hun pachtrecht te verkopen.

Voor het meer (pro)actief handelen door het RVB met betrekking tot de BZK-portefeuille is in veel gevallen ook meer (rentmeesters)capaciteit nodig. Dit kan op projectbasis gebeuren waarbij de bekostiging op basis van nadere afspraken en maatwerk plaats zal vinden door een herschikking binnen het bestaande budget dat BZK aan het RVB ter beschikking stelt voor de uitvoering van beleidsopdrachten en mogelijk ook door een deel van de incidentele middelen te benutten die beschikbaar zijn voor de uitvoering van de NOVEX.

Tot slot

Dit handelingskader heeft betrekking op de agrarische gronden die in bezit zijn van BZK en worden beheerd door het Rijksvastgoedbedrijf. Het kabinet heeft, specifiek voor het faciliteren van grondmobiliteit om daarmee bij te dragen aan de realisatie van beleidsdoelen voor het landelijk gebied (zoals die zijn vastgelegd in het ontwerp-NPLG), echter ook een Nationale Grondbank¹⁶ opgericht. Dit in aanvulling op het provinciaal grondinstrumentarium. LNV is hiervoor namens de minister voor Natuur en Stikstof de opdrachtgever en het Rijksvastgoedbedrijf de uitvoerder. Afstemming tussen beide grondportefeuilles, met oog voor (de redenen voor) het onderscheid en met behoud van ieders verantwoordelijkheid, is ook in de toekomst van belang om met de verwerving, ruiling en inzet van grond de diverse nationale beleidsdoelen optimaal te ondersteunen.

Deze nieuwe strategie geeft richting aan de handelswijze van het RVB bij de inzet van de agrarische gronden van BZK, zodanig dat deze gronden zoveel mogelijk bijdragen aan de maatschappelijke doelen van het Rijk, nu en in de toekomst. Daarmee wordt het handelen van het RVB ook voor andere partijen inzichtelijk, begrijpelijk en voorspelbaar. Hiermee laat ik tevens zien welke mogelijkheden er zijn om het vastgoed en de gronden van het Rijk meer strategisch in te zetten voor de uitvoering van kabinetsbeleid.

¹⁶ Ook ter uitvoering van de motie Dik-Faber c.s. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 600, nr. 47) die de regering verzoekt een «pilot grondfonds stikstofaanpak» te starten om gronden die vrijkomen bij het vrijwillig opkopen van agrarische ondernemingen te verwerven en voor hernieuwde inzet gericht te verkopen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

Bijlage 1 Beschrijving huidige samenstelling en beheer agrarische domeingronden

Deze bijlage geeft een nadere beschrijving van de huidige samenstelling van de agrarische grondenportefeuille van BZK en de wijze van beheer door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). De portefeuille omvat momenteel circa 41.000 ha. Het betreft voornamelijk gronden die altijd eigendom van de Staat zijn geweest en na inpoldering voor de nationale voedselvoorziening aan agrariërs in pacht zijn uitgegeven. De gronden liggen verspreid over heel Nederland maar het merendeel van de gronden ligt in de provincies Noord-Holland (Wieringermeer), Zeeland en vooral in Flevoland¹⁷.

De gronden hebben planologisch een agrarische bestemming en zijn uitgegeven op basis van reguliere pacht, erfpacht of geliberaliseerde pacht (zie de tabel voor de huidige verdeling in de portefeuille). De verschillen tussen deze pachtvormen zitten onder meer in de (on)mogelijkheden voor maatwerk, looptijd en verhandelbaarheid. Reguliere pacht loopt zolang het agrarische bedrijf blijft bestaan, is overdraagbaar in rechte lijn en niet verhandelbaar (persoonlijk recht). Erfpacht heeft in de BZK-portefeuille voor het grootste deel een looptijd van 40 jaar en is vrij verhandelbaar (zakelijk recht). Wel heeft de Staat in de meeste contracten het eerste recht van koop opgenomen. Geliberaliseerde pacht is niet verhandelbaar (persoonlijk recht) en kent een maximale looptijd van twaalf jaar; het RVB hanteert in principe echter een looptijd van zes jaar. Vanwege deze relatief korte looptijd is grond met geliberaliseerde pacht het eenvoudigst beschikbaar te maken voor andere doeleinden/functies.

Geliberaliseerde pacht biedt, zeker in vergelijking met reguliere pacht, daarnaast ook meer mogelijkheden om specifieke voorwaarden te stellen aan het gebruik van de grond en kent bij een looptijd tot zes jaar vrijwel altijd een hogere financiële opbrengst dan reguliere of erfpacht. Om deze drie redenen geeft het RVB grond die vrijkomt door beëindiging van een regulier-/erfpachtcontract en daarna openbaar op de markt kan worden aangeboden altijd uit in geliberaliseerde pacht.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 24 490, nr. 25.

Tabel 1: Aantal hectares, per pachtvorm en wel of niet verwachte functiewijziging

	Functie wijzigt	Functie wijzigt niet	Totaal
Reguliere pacht	12.618 ha	21.945 ha	34.563 ha
Erfpacht	2.336 ha	1.287 ha	3.623 ha
Geliberaliseerde pacht	2.210 ha	793 ha	3.003 ha
Totaal	17.164 ha	24.025 ha	41.189 ha

De gronden zijn ingedeeld naar gronden die naar verwachting (binnen een termijn van 20 jaar) een nieuwe functie zullen krijgen en gronden waarvoor die verwachting er niet is. In 2010¹⁸ is verduidelijkt dat *strategische gronden* (de toen gebruikte naam voor de eerste categorie gronden) kunnen worden verkocht als op deze gronden met het wijzigen van een bestemming een publiek doel gerealiseerd wordt¹⁹. De *niet-strategische gronden* worden alleen verkocht als een onderdeel van het Rijk (of de provincie in geval van aanleg natuur) die nodig heeft om als compensatie te kunnen aanbieden aan een agrariër die moet wijken voor een rijksdoel, of als het bevoegd gezag besluit de bestemming van een perceel te wijzigen in een niet-agrarische bestemming. In alle andere gevallen geldt er (sinds 2001) een permanente verkoopstop, primair om financiële redenen.

Het RVB baseert zijn verwachting of de agrarische gronden van BZK op termijn wel of niet een andere functie zullen krijgen op de volgende bronnen:

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 24 490, nr. 24.

¹⁹ Het Rijk houdt deze grond in eigendom tot het moment van bestemmingswijziging, (1) om te voorkomen dat een (agrarische) koper op een later moment (terwijl dit voor het Rijk als verkoper voorzienbaar was) geconfronteerd wordt met het niet kunnen continueren van zijn bedrijf, (2) om het voor de betrokken overheid gemakkelijker en/of goedkoper te maken om de gewenste nieuwe bestemming te realiseren, en (3) omdat een nieuwe bestemming in sommige gevallen een hogere opbrengst voor de Staat met zich meebrengt.

- gepubliceerde (concept-)documenten van medeoverheden over de fysieke omgeving, zoals omgevingsvisies en omgevingsplannen;
- beleidsprogramma's van departementen, al dan niet onder het regime van de NOVI, die ruimtelijke gevolgen hebben;
- aanwijzingen/verzoeken of mogelijke plannen van departementen die (in de toekomst) grond in bezit moeten hebben voor de uitvoering van hun taken, al dan niet gelegen in de nabijheid van vastgoed dat zij daarvoor reeds in gebruik hebben;
- signalen en verwachtingen van rentmeesters en projectleiders van het RVB over mogelijke initiatieven van derden.

Alleen de gronden waarvan de verwachting is dat deze ook op langere termijn een agrarische functie behouden en die zijn of (kunnen) worden uitgegeven in geliberaliseerde pacht zijn, onder bepaalde nadere voorwaarden, beschikbaar voor de hierboven genoemde overheden om (tegen een marktconforme vergoeding) in te zetten als compensatiegrond.

Het Rijksvastgoedbedrijf en zijn voorlopers verzorgen van oudsher het beheer van de agrarische gronden van het Rijk²⁰. Een belangrijk uitgangspunt voor dit beheer was (en is) dat de agrarische gronden vermogen zijn van de Staat. Het beheer is tot nu toe primair gericht geweest op het *in stand houden* van dit vermogen (door de (bodem)kwaliteit van het bezit op peil te houden, een verkoopstop aan zittende (erf)pachters te hanteren (zie hierboven) en bij vervreemding waar mogelijk te zorgen voor ruiling), en op *financieel rendement*, door het genereren van pachtinkomsten. Secundair is het beheer gericht op het behalen van maatschappelijk rendement, namelijk het ondersteunen van nationale doelen.

²⁰ Dit houdt in dat het RVB zorgt voor het onderhoud en de instandhouding van deze gronden (het materieel beheer), voor zover dit niet aan een pachter is overgedragen. Het RVB zorgt ook voor de vervreemding en ingebruikgeving van de gronden en alle andere noodzakelijke privaatrechtelijke handelingen (het privaatrechtelijk beheer, zoals het RVB dat voor alle onroerende zaken van de Staat doet). De taak van het RVB is vastgelegd in het Besluit Taak RVB 2017. Dit besluit is aangepast per 9 mei 2023 (gepubliceerd in de Staatscourant van 23 mei 2023).

Jaarlijks komt er ongeveer € 42 miljoen aan pachtinkomsten binnen. Dit bedrag wordt op voorhand als inkomsten geboekt op de begroting van BZK. Wanneer er grond wordt verkocht, komt ook die incidentele opbrengst ten gunste van de begroting van BZK. Maar daardoor worden de structurele pachtinkomsten wel lager. De interne begrotingsregels van het Rijk vereisen dat BZK deze lagere inkomsten dan elders op zijn begroting compenseert.

In 2018²¹ is explicieter gemaakt dat de BZK-gronden zo ingezet dienen te worden dat deze bijdragen aan een optimaal financieel en maatschappelijk rendement. In dat kader kent het RVB bij de inschrijving voor geliberaliseerde pachtcontracten sinds 2023 extra punten toe aan agrariërs die door certificaten aan kunnen tonen extra aandacht te hebben voor duurzaam water- en bodembeheer en voor biodiversiteit.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 24 490, nr. 25.

Bijlage 2 Uitwerking kernhandelingen bij beheer van agrarische gronden

Bij de uitvoering van de nieuwe kerntaak 'bezit van agrarische gronden' horen vijf kernhandelingen, die door het RVB in de dagelijkse praktijk (kunnen) worden toegepast bij verzoeken en in gebiedsprocessen. Het RVB krijgt regelmatig verzoeken om wijziging van pacht, verkoop, aankoop (bijvoorbeeld van een (erf)pachtrecht), ruiling of het toestaan van alternatief gebruik. Hoe het RVB reageert op deze verzoeken leidt in de praktijk tot een bijdrage aan beleidsdoelen of niet. In deze bijlage staat uitgeschreven welke handelingsruimte het RVB in deze situaties heeft. Hierbij wordt steeds onderscheid gemaakt tussen gronden waarop een functiewijziging wordt verwacht en gronden waarop dit niet wordt verwacht. Of een perceel naar verwachting zijn agrarische functie behoudt of dat het op termijn een andere functie krijgt, is dus bepalend voor het handelen. Ook staat voor elk van de kernhandelingen beschreven wat de extra handelingsruimte is die dit kader geeft, en wat het financiële effect van de verruimde handelwijze is. Dit overzicht maakt het handelen van het RVB voorspelbaar.

In tabel 1 staan de kernhandelingen en de handelingsmogelijkheden samengevat.

		Gronen waarop wél een functiewijziging wordt verwacht	Gronen waarop géén functiewijziging wordt verwacht
Uitgangspunt voor handelen		Functie wordt (te zijner tijd) gewijzigd	Functie blijft agrarisch
Handeling	Wijzigen pachtvorm	<ul style="list-style-type: none"> > Omzetten naar geliberaliseerde pacht. > Gebruik maken van ƒ recht van koop erfpacht. 	<ul style="list-style-type: none"> > Omzetten naar geliberaliseerde pacht, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgeval. > Geen gebruik maken van ƒ recht van koop erfpacht.
	Aanvullende doelen realiseren	<ul style="list-style-type: none"> > Agrarisch gebruik verduurzamen. > (Tijdelijk) Medegebruik voor andere doelen (onder bepaalde voorwaarden). 	<ul style="list-style-type: none"> > Agrarisch gebruik verduurzamen. > Medegebruik voor andere doelen (onder bepaalde voorwaarden).
	Inzetten als compensatiegrond	Niet meewerken.	Wel meewerken: als hiemee rijksoelen kunnen worden gerealiseerd. Alleen op gronden die op korte termijn beschikbaar zijn of kunnen worden gemaakt. Niet meewerken: alle andere gevallen.
	Inzetten voor andere functie	Ontwikkelen: voor eigen gebruik door Rijk of realiseren rijksprogramma's (met gebruik door derden). Meewerken: alle andere gevallen. Niet meewerken: als strijdig met nationale ruimtelijke doelen.	Niet van toepassing
	Verwerven gronden	> Verwerven op basis van een specifieke opdracht.	> Verwerven als toekomstige compensatiegrond.

Kernhandeling 1: Wijzigen pachtvorm

In de dagelijkse praktijk van het beheer van de grondenportefeuille kan zich de situatie voordoen dat voor een perceel de reguliere pacht afloopt, de erfpacht afloopt, of een erfpachtcontract tussentijds aan het RVB wordt aangeboden. Het RVB geeft het betreffende perceel daarna in geliberaliseerde pacht uit. Percelen met geliberaliseerde pacht zijn eenvoudiger inzetbaar voor een andere functie, omdat ze eerder weer beschikbaar komen. En mochten de percelen toch al voor het einde van de looptijd van het contract nodig zijn, bijvoorbeeld voor gebruik door het Rijk of vanwege wijziging van de planologische functie, dan is dit op basis van objectief bepaalbare opzeggingsgronden mogelijk. Bovendien is, voor zover geen beroep op die opzeggingsgronden gedaan kan worden, het eventueel afkopen van de resterende waarde van de overeenkomst in zijn algemeenheid goedkoper dan bij een regulier

pachtcontract. Daarnaast biedt deze pachtvorm meer vrijheid om verplichtingen op te leggen om daarmee aanvullende doelen te realiseren. De gronden met deze pachtvorm zijn dus beter inzetbaar voor andere doelen en functies. De looptijd van het nieuwe, geliberaliseerde pachtcontract hangt af van de verwachtingen wat er (op termijn) met de betreffende percelen gaat gebeuren. Er zijn geliberaliseerde pachtcontracten voor korter dan 6 jaar en langer dan 6 jaar (tot maximaal 12 jaar).

De minister van LNV werkt momenteel aan herziening van de regelgeving voor pachtcontracten²². De intentie is om te stimuleren dat er in zijn algemeenheid langere pachttermijnen tussen pachter en verpachter worden afgesproken. Het doel is dat langlopende pacht de standaard wordt bij nieuwe pachtcontracten. Dit om agrarische ondernemers langer zekerheid te geven dat zij de grond kunnen gebruiken en hen zo te prikkelen tot duurzaam grondgebruik. Om deze reden wil de minister van LNV het huidige systeem van de pachtwetgeving omdraaien, waarbij kortlopende pacht in prijs wordt gemaximeerd en niet de langlopende pacht, zoals nu het geval is. Deze aanpassing zal er naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat verpachters alleen nog in uitzonderlijke omstandigheden kiezen voor pachtcontracten die korter zijn dan zes jaar. Het voorkomt ook dat pachters ieder jaar opnieuw moeten onderhandelen over de pachtprijs doordat er meerjarige afspraken over de pachtprijs zijn gemaakt. Het RVB houdt rekening met deze kaders en streeft ook nu al naar langere termijnen, tenzij daar om inhoudelijke redenen (bijvoorbeeld noodzaak om perceel snel vrij van gebruik te krijgen) zoals in deze brief zijn opgenomen of vanwege financiële consequenties bezwaren tegen zijn.

Voortzetting handelswijze RVB:

- Als voor gronden waarop een functiewijziging wordt verwacht de reguliere of erfpacht afloopt, wordt de grond daarna uitgegeven in geliberaliseerde pacht, met een looptijd korter dan 6 jaar.
- Als voor gronden waarop geen functiewijziging wordt verwacht de reguliere of erfpacht afloopt, dan wordt de

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 27 924, nr. 81.

pacht in principe omgezet in geliberaliseerde pacht. Alleen als het vrijwel zeker is dat de grond lange tijd niet als compensatiegrond nodig is én BZK in het betreffende gebied veel grond in portefeuille heeft, kan de grond in erfpacht worden uitgegeven, met een looptijd van 26 jaar²³.

Er kan aanleiding zijn voor aanvullende pachtvoorwaarden voor water- en bodemkwaliteit en/of duurzaamheid. Zie hiervoor de tweede kernhandeling.

Aangepaste handelswijze RVB:

- Tussentijds aangeboden erfpachtcontracten worden overgenomen als het gaat om gronden waarop een functiewijziging voorzien is. Als het gaat om gronden waarop geen functiewijziging voorzien is, worden tussentijds aangeboden erfpachtcontracten overgenomen als een nationaal doel hiermee gediend is, bijvoorbeeld omdat de betreffende percelen bij uitstek geschikt zijn om te dienen als compensatiegrond, of omdat toch geanticipeerd wordt op een functieverandering.
- Een andere kernactiviteit kan het nodig maken om actief zittende pachters te benaderen om grond vrij te maken van pachtvoorwaarden. Als hiervan sprake is, dan gebeurt dat op vrijwillige basis.

Financieel effect:

Het tussentijds overnemen van erfpachtcontracten vereist incidentele middelen. Dit kan worden gefinancierd uit eenmalige verkoopopbrengsten van agrarische gronden (zie kernhandeling 5). Bij heruitgifte van de gronden (in principe dus in geliberaliseerde pacht) zal de jaarlijkse opbrengst naar verwachting hoger zijn dan de opbrengst zoals die uit erfpacht werd ontvangen en is dus sprake van een structureel positief financieel effect.

Bij het vrijmaken van grond van pachtvoorwaarden, zal de financiële vergoeding worden bepaald door de taxatiewaarde: bij erfpacht is deze afhankelijk van de periode dat het contract nog loopt en bij reguliere pacht is deze gekoppeld aan de leeftijd van de pachter. De financiering gebeurt door het departement dat de betreffende grond nodig heeft.

²³ 26 jaar is de minimale duur voor een agrarisch erfpachtrecht.

**Kernhandeling 2:
Aanvullende doelen naast hoofdfunctie agrarisch
toestaan of realiseren**

Het RVB kan het verzoek krijgen mee te werken aan een initiatief om op BZK-grond die in agrarisch gebruik is, ook andere functies of doelen te realiseren, terwijl de hoofdfunctie agrarisch blijft. Het kan hierbij gaan om verduurzaming van het agrarisch gebruik (zie hieronder) en om het realiseren van nevendoelen die goed samengaan met agrarisch gebruik, zoals een hoogspanningsverbinding. Ook kan het RVB genoodzaakt zijn extra maatregelen te treffen, bijvoorbeeld vanwege de bijzondere ligging van een perceel, waardoor voorschriften voor het agrarisch gebruik moeten worden opgesteld om overlast voor de omgeving te voorkomen. Bij geliberaliseerde pacht biedt het moment dat een nieuwe pachtperiode in gaat, de mogelijkheid om voorwaarden op te nemen. Ook voor gronden waarop reeds een functiewijziging wordt verwacht, kan het zinvol zijn om in te zetten op het realiseren van aanvullende doelen, passend bij de verwachte termijn dat het agrarische gebruik nog duurt, of anticiperend op de toekomstige functie.

Deze handelswijze maakt het mogelijk bij te dragen aan het verminderen van de emissies van stikstof en broeikasgassen²⁴, het realiseren van natuurinclusieve landbouw²⁵ en maatregelen op het gebied van landbouwwerktuigen, nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen²⁶. De pachtwetgeving biedt al enige mogelijkheden om duurzaamheidseisen te stellen en het ministerie van LNV werkt aan verruiming en precisering van die mogelijkheden²⁷. Ook kan meer ruimte worden geboden voor natuurontwikkeling en het opvangen en bufferen van water. Of dit op een bepaalde locatie wenselijk is, zal volgen uit het de gebiedsprocessen in het kader van het NPLG. Tot slot kan het combineren van de agrarische functie met de opwekking van

²⁴ Conform het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

²⁵ Conform de Agenda Natuurinclusief.

²⁶ Zoals opgenomen in de brief van de minister en staatssecretaris van I&W aan de Tweede Kamer, Water en Bodem sturend, d.d. 25 november 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 924, nr. 81.

hernieuwbare energie, met name windenergie, bijdragen aan de nationale beleidsdoelen.

Bij deze kernhandeling gaat het om combineren van functies en doelen. Uit een inventarisatie van richtinggevende beleidsuitspraken op basis van bestaand beleid en de nationale programma's blijkt dat functies en/of doelen niet in alle gevallen goed zijn te combineren, en niet overal. Dit geldt voor onder meer het opwekken van zonne-energie en intensief agrarisch gebruik.

Voortzetting handelswijze RVB:

- Het RVB staat positief ten opzichte van meewerken aan kansen die zich voordoen voor het realiseren van nevendoelelen op de agrarische gronden.
- In het verlengde van nationale programma's en op verzoek van een departement, kunnen in herziene of nieuwe pachtcontracten aanvullende voorwaarden worden opgenomen voor water- en bodemkwaliteit en biodiversiteit.
- Een agrariër met een duurzaamheidscertificaat krijgt sinds 2023 bij het ingaan van een nieuwe periode van geliberaliseerde pacht, op gronden waarop geen functiewijziging wordt verwacht, financieel voordeel bij de inschrijving. Het kan dan gaan om biologische landbouw (met SKAL-certificaat), kringlooplandbouw^{28,29} en duurzaam bodembeheer³⁰. Bij gronden waarop wel een functiewijziging wordt verwacht zal het RVB eenzelfde handelswijze betrachten indien dit past bij de termijn dat het agrarisch gebruik nog duurt, of indien er alvast wordt geanticipeerd op de toekomstige functie. Bij langdurige pacht die nog niet afloopt, kan een pachter vrijwillig meewerken aan verduurzaming.
- Gronden die eenmaal uitgegeven zijn voor biologische teelt behouden die status.

Aangepaste handelswijze RVB:

²⁸ Kringlooplandbouw is landbouw waarbij zo min mogelijk afval vrijkomt, de uitstoot van schadelijke stoffen zo klein mogelijk is en grondstoffen en eindproducten worden benut met zo min mogelijk verliezen (bron: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/visie-lnv>).

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 24 490, nr. 25.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 490, nr. 293.

- Binnen randvoorwaarden zoals voldoende vraag in de betreffende regio worden geschikte percelen (waarvan verwachting is dat die nog langdurig agrarisch gebruikt kunnen worden) zoveel mogelijk uitgegeven voor biologische teelt.
- Bij de uitgifte van nieuwe, geliberaliseerde pachtcontracten hanteert het RVB, onder nadere voorwaarden, een verbod op het gebruik van glyfosaathoudende middelen.

Financieel effect:

Het realiseren van aanvullende doelen, of van aanvullende voorwaarden voor water- en bodemkwaliteit en biodiversiteit in pachtcontracten, kan tot vermindering van de pachtopbrengsten leiden. Als daar naar verwachting sprake van is, dan zal dat afgewogen worden bij de budgettaire besluitvorming. Indien een ander departement vraagt om het hanteren van extra aanvullende beperkingen zullen daarover afspraken gemaakt moeten worden tussen RVB, BZK en het betreffende departement. Als afspraken effect kunnen hebben op het beheer van grond van andere eigenaren als RWS zullen deze ook worden betrokken. De extra inzet op uitgifte van grond voor biologische teelt leidt naar verwachting niet tot vermindering van pachtopbrengsten (en op termijn mogelijk zelfs tot stijging).

**Kernhandeling 3:
Grond aanbieden als compensatiegrond (verkopen of verpachten)**

Ruimtelijke processen kunnen ertoe leiden dat agrarische bedrijven of delen daarvan plaats moeten maken voor andere functies. De verwerving van gronden die nodig zijn voor die nieuwe functies wordt vergemakkelijkt als de agrarische ondernemer ter compensatie elders grond kan worden aangeboden. Hij/zij kan zijn/haar bedrijfsvoering dan dus alsnog of met minder beperkingen voortzetten. Dit worden 'compensatiegronden' genoemd. Deze kernactiviteit houdt in dat het RVB op verzoek van een publieke partij in de grondenportefeuille zoekt naar geschikte gronden, en deze verpacht, ruilt of verkoopt. De gronden die

hiermee worden vrijgespeeld kunnen worden benut om doelen te realiseren.

Voortzetting handelswijze RVB:

- Grond waarop géén functiewijziging wordt verwacht, die in geliberaliseerde pacht is uitgegeven of waarvan de pachtperiode kort voor de beoogde functiewijziging elders afloopt, kan worden ingezet als compensatiegrond. Tot nu toe geldt de voorwaarde dat de functie waarvoor het agrarisch bedrijf plaats moet maken, bedoeld is voor eigen gebruik door het Rijk, zoals voor de aanleg van rijksinfrastructuur of huisvesting van rijksdiensten, of voor realisatie van natuur door/in opdracht van provincies.

Aangepaste handelswijze RVB:

- Zoals in de Kamerbrief van 28 maart 2023 reeds aangekondigd gaat het RVB de compensatiegronden breder inzetten, bijvoorbeeld om grond vrij te spelen voor woningbouw door een gemeente. Een overheid, zoals provincie, gemeente of waterschap, of een andere rijkspartij, kan een verzoek doen aan het RVB om grond beschikbaar te stellen om deze als compensatie aan te kunnen bieden, mits hiermee een nationaal doel wordt gediend. Als het RVB mogelijkheden ziet (zie ook volgende punt), dan zal het gebruik en/of het eigendom worden overgedragen aan derden.
- Aan het RVB wordt gevraagd om de portefeuille op peil te houden om ook in de toekomst (compensatie)grond beschikbaar te kunnen stellen. Dat betekent dat verzoeken tot het leveren van compensatiegrond door het RVB kunnen worden ingewilligd, maar onder de voorwaarde dat de hoeveelheid beschikbare compensatiegrond in de betreffende regio niet significant afneemt.

Financieel effect:

De verruimde handelswijze kan leiden tot incidentele, hogere verkoopopbrengsten maar de resulterende krimp in de omvang van de portefeuille resulteert ook in een structurele daling van de jaarlijkse pachtopbrengsten. Dat effect kan worden voorkomen door het areaalverlies te compenseren door agrarische gronden aan te kopen (zie kernhandeling 5).

Kernhandeling 4: Grond inzetten voor een andere functie

Het kan hierbij gaan om verschillende situaties. (A) Een andere overheid kan besluiten dat grond een andere functie krijgt dan agrarisch, via een wijziging van het omgevingsplan. (B) Vanuit een departement kan een verzoek komen om grond beschikbaar te maken voor de uitvoering van een rijkstaak, of van een functie in het kader van een ruimtelijk programma, zoals het Programma Woningbouw, het Programma Opwek van Energie op Rijksvastgoed (OER), het programma Energie Hoofdstructuur en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). (C) Als er kansen zijn om agrarische gronden in te zetten voor een nieuwe functie die bijdraagt aan één of meer maatschappelijke doelen van het Rijk, dan kan het RVB, ter uitvoering van een opdracht van een departement, een meer actieve rol in het betreffende gebiedsproces aannemen, en de ontwikkeling van de beoogde functie zelf ter hand nemen. De NOVEX-gebieden zijn een logische categorie gebieden voor een dergelijke actieve rol. Het opdrachtgevend departement zal vaak BZK zelf zijn. Deze kernactiviteit sluit aan bij waar de Kamerbrief van 28 maart 2023 spreekt over ontwikkelen als taak voor het RVB, dat wil zeggen “het transformeren van rijksgronden en -gebouwen om bij te dragen aan de opgaven uit de NOVEX, waaronder de woningbouw, maar ook andere ruimtelijke opgaven en beleidsprioriteiten”³¹.

Voortzetting handelswijze RVB:

Bij situatie A:

- Als voor bepaalde percelen een functiewijziging aan de orde is in het ruimtelijke proces, dan werkt het RVB daar aan mee tenzij sprake is van strijdigheid met nationaal beleid. Meewerken houdt in dat geen bezwaar wordt gemaakt tegen de functiewijziging en dat het RVB bereid is de grond te verkopen. Voorwaarde is dat een marktconforme waarde, die nooit beneden de agrarische waarde kan liggen, voor de te verkopen grond wordt betaald en dat de grond (tenzij er

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 357, nr. 4.

een voorkeursrecht is gevestigd) via een marktconforme, openbare en transparante procedure wordt verkocht. Het meewerken bestaat er verder uit dat het RVB waar mogelijk al op de uitkomst van het lokale, ruimtelijke proces anticipeert met het in gebruik geven en beheer van de gronden.

- Over het algemeen zal het gebruik en/of het eigendom bij deze kernhandeling worden overgedragen aan derden. De grond blijft in principe in bezit van de Staat tot het moment dat de nieuwe functie ook echt vastgelegd is in het omgevingsplan³². Bij het aanwijzen van de gronden waarop een wijziging is voorzien zal zoveel mogelijk hierop worden geanticipeerd, en zullen deze gronden als zodanig worden aangemerkt.

Bij situatie B:

- Een departement kan het RVB een gerichte opdracht geven om te onderzoeken welke specifieke percelen geschikt zouden kunnen zijn voor het betreffende programma, en ook voor te bereiden dat deze functie op de betreffende grond gerealiseerd kan worden. Bij een dergelijke opdracht zal het RVB deze beoogde nieuwe functie inbrengen in het lopende ruimtelijke proces of, als dat er op dat moment niet is, de betreffende gemeente benaderen om een functiewijziging te realiseren.

Aangepaste handelswijze RVB:

Bij situatie A:

- Uitzonderlijke omstandigheden kunnen aanleiding zijn om niet, of niet actief, mee te werken aan de wijziging van de functie van grond. Dit geldt vooral als de nieuwe functie strijdig is met, of belemmerend werkt voor, de maatschappelijke doelen van het Rijk. Hiervoor stelt BZK een actueel te houden beleidskader op voor het RVB. Omdat de handelswijze van niet meewerken tot een complexe bestuurlijke situatie kan leiden, informeert het RVB in deze

³² Dit om te voorkomen dat de grond in de tussentijd wordt verkocht terwijl (a) al voorzienbaar is dat een eventuele koper dit eigendom niet in bezit kan houden, (b) om het voor de betrokken overheid gemakkelijker te maken om de nieuwe bestemming te realiseren, en (c) omdat een nieuwe bestemming in sommige gevallen een hogere opbrengst voor de Staat met zich meebrengt.

gevallen BZK hier spoedig over, zodat in gezamenlijk overleg een nadere handelswijze kan worden bepaald.

Bij situatie C:

- Als op percelen waar een functiewijziging beoogd is, het RVB van een departement opdracht krijgt om een meer actieve rol in het gebiedsproces aan te nemen, en op die gronden ook een andere functie te realiseren, dan kan het RVB hieraan meewerken in overeenstemming met BZK.
- Het RVB kan dan actief deelnemen aan de gebiedsontwikkeling en in het ruimtelijk proces invloed uitoefenen op welke functies in het gebied worden gerealiseerd en waar precies.

Financieel effect:

Het realiseren van doelen in situatie B kan ertoe leiden dat de grondwaarde minder hoog wordt dan met handhaven van de status quo, bijvoorbeeld als het gaat om de realisatie van natuur. Het ligt voor de hand dat dit waardeverschil wordt bekostigd vanuit het programma waarvoor de grond wordt ingezet. In geval van verkoop gaat het RVB uit van de hoogste waarde (waarde in huidige bestemming danwel toekomstige bestemmingswaarde). De handelswijze in situatie C zal veelal leiden tot ontwikkeling van stedelijke functies, en daarmee tot waardevermeerdering van de grond.

Kernhandeling 5: Verwerven van gronden

Als de functie van de agrarische gronden wordt gewijzigd, worden de gronden onttrokken aan het agrarisch areaal en door het RVB verkocht. Ook het beschikbaar stellen van gronden als compensatiegronden (zie kernhandeling 3) leidt in veel gevallen tot verkoop. Zonder verwerving van alternatieve gronden betekent dit dat het areaal afneemt waarmee andere (toekomstige) opgaven kunnen worden ondersteund of gerealiseerd. Het betekent ook dat deze gronden niet meer als compensatiegrond kunnen worden ingezet, terwijl er naar verwachting grote behoefte zal blijven aan compensatiegrond.

Met de Kamerbrief van 28 maart 2023 is de wenselijkheid om het areaal op peil te houden door het verwerven van agrarische gronden reeds benoemd. Aangezien het hierbij om grond gaat die ingezet moet kunnen worden als compensatiegrond, komt hiervoor alleen agrarische grond in aanmerking op locaties waar geen andere functie wordt verwacht. In de brief waar deze bijlage bij hoort, zijn de selectiecriteria benoemd. Met het van kracht worden van deze brief geeft BZK nu de opdracht aan het RVB om tot verwerving over te gaan, binnen de afgesproken financiële kaders en randvoorwaarden zoals die in het nader vast te stellen opdrachtdocument zullen worden opgesteld.

In aanvulling hierop kan het RVB ook gronden verwerven om daarop functiewijzigingen te realiseren zodanig dat beter wordt bijgedragen aan de maatschappelijke doelen van het Rijk. Voor het verwerven van gronden gericht op functiewijziging, zal een specifieke opdracht van een beleidsdepartement nodig zijn, zodat er gericht gezocht kan worden naar een locatie voor de gewenste

functie. Dit vereist een specifieke verwervingsstrategie met financiële middelen. Voor drie grootschalige woningbouwlocaties in Flevoland kunnen via de daarvoor ingerichte begrotingsfaciliteit op de BZK-begroting middelen beschikbaar worden gesteld voor de verwerving van grond indien dat het project aantoonbaar ten goede komt.

Aangepaste handelswijze RVB:

- Het RVB houdt de portefeuille aan agrarische gronden die geschikt zijn om ingezet te worden als compensatiegrond door verwerving (van agrarische grond waarop geen functiewijziging wordt verwacht) en door het bestaand bezit vrij te maken van reguliere pacht zoveel mogelijk op peil.
- Deze kernhandelingen worden uitgevoerd op basis van een nader op te stellen document met daarin een uitwerking van de opdracht die BZK geeft aan het RVB.

Financieel effect:

Verwerving/vrijmaking om het areaal compensatiegrond op peil te houden kan worden bekostigd uit de opbrengst van het verkopen van agrarische gronden.