

Het voorlopig einde van een pachtevaluatie, waarin weinig geëvalueerd en nog minder bereikt werd

drs. J.G. Meijer¹

In het mei-nummer van het Tijdschrift voor Agrarisch Recht treft u een artikel aan onder de kop 'Het eindakkoord van Spelderholt'. In het artikel pogen de schrijvers, de heren mr. W.L.Valk en mr. G.M.F. Snijders, alsook mevrouw mr H.A.Verbakel-Van Bommel uit te leggen wat het door hen genoemde slotakkoord van Spelderholt inhoudt, waarom dit reden is voor blijheid, wat hun rol daarbij is geweest en wat volgens hen de rol van anderen is geweest. Aan het slot van hun artikel blikken zij vooruit en merken daarbij onder andere op dat de wetgever nu moet beslissen en dat politiek Den-Haag (de wetgever?) slechts beperkte expertise heeft om voorstellen op waarde te schatten (p. 236). Ik kan het op dit punt, helaas, slechts met hen eens zijn.

Valk, Snijders en Verbakel-Van Bommel brengen in herinnering dat zij in september 2014 het deelakkoord van Spelderholt hebben besproken in het Tijdschrift voor Agrarisch Recht (*Agr.r.* 2014 p. 307 e.v.). Zij menen dat het nu tijd is voor een 'update'. Ik ben het op dit punt ook met hen eens.

In het navolgende zou ik willen ingaan op het proces dat geleid heeft tot wat de schrijvers van het bovengenoemde artikel het eindakkoord van Spelderholt wensen te noemen. Omdat, zoals bekend, de waarheid vele gezichten heeft, zal ik de waarheid tonen vanuit het perspectief van een van de participanten aan het overleg, te weten de Bond van Landpachters en Hypotheek Boeren (BLHB). Daarnaast zal ik, ter verlevendiging van het debat, ingaan op de inhoud van het 'Eindakkoord'. Ik zal betogen dat aan het 'Eindakkoord' wel een coherente visie ten grondslag heeft gelegen, maar dat het hen niet gelukt is deze in het voorstel tot uitdrukking te brengen.

Bovendien zal ik betogen dat men na twee jaar overleg dicht geëindigd is bij hetgeen prof. mr. D.W. Bruil aanvankelijk heeft gepresenteerd en eerder door de schrijvers is bekritiseerd, met dien verstande dat Valk c.s. in tegenstelling tot Bruil, de grondkamers een nieuwe rol heeft toegedacht.

1. Een terugblik

Ik zou echter willen aanvangen met het oprispen van het geheugen. Het is namelijk niet ondenkbaar dat menigeen in de ruim twee jaar die verstreken zijn na het bekend worden van het pachtevaluatie-rapport, dat prof. mr. D.W. Bruil in opdracht van de toenmalige staatssecretaris van economische zaken, mevrouw Dijkzma, heeft geschreven, de draad kwijtgeraakt is.

1.1. De evaluatie

De evaluatieopdracht die Bruil kreeg van de Staatssecretaris van EZ was:

- Breng de ontwikkelingen m.b.t. de financiering van de landbouw in beeld
- Onderzoek of de huidige pachtvormen daarbij passen

- Herbezin op de rol die de grondkamers daarin vervullen
- (*Kamerstukken II* 2012/13, 27924, nr. 58)

In reactie op deze opdracht kwam Bruil in maart 2014 met het rapport 'Evaluatie pachtregelgeving'. De kern van het rapport was dat een minimum aan dwingend recht werd aanbevolen, dat verondersteld werd dat pachters en verpachters vanuit een gelijkwaardige positie in staat zouden zijn overeenkomsten te sluiten en, in geval dat niet zou lukken, de gang naar de rechter open zou staan. De grondkamers zouden moeten verdwijnen en het overgangsrecht zou voor Bruil ruim en eventueel eeuwigdurend mogen zijn. Duurzaam grondgebruik werd door Bruil niet vergeten. Hij gaf aan dit van groot belang te vinden. Praktische invulling kreeg dit slechts door minimale termijnen (6 jaar voor pacht van los land en 25 jaar voor hoevepacht) aan te bevelen.

Eigenlijk was de evaluatie van de pacht al bij het verstreken van de opdracht van het spoor af geraakt. Een beleidsanalyse had verwacht mogen worden. De centrale vraag in de evaluatie had moeten zijn of de wijzigingen van het pachtrecht van 2007, waar-

1. Drs. J.G. Meijer is akkerbouwer te Cadzand, tevens vicevoorzitter van de BLHB (Bond van Landpachters en Eigen Grondgebruikers).

onder de introductie van de liberale pacht, gebracht heeft wat men er van verwacht had, namelijk het stoppen van de terugloop van het pachtareaal. En mocht dat niet zo zijn, wat dan wel het medicijn tegen de kwaal zou kunnen zijn. Daarnaast kan men zich terugkijkend afvragen of het monodisciplinair benaderen van pacht in deze evaluatie wel verstandig is geweest. Pacht is meer dan pachtwetgeving. Pachtwetgeving is gericht op het reguleren van een economisch verschijnsel. Een economische invalshoek is gedurende de afgelopen twee jaar beperkt gebleven tot een incidentele adviesvraag vanuit het ministerie van EZ aan het LEI. (LEI 2015-055 'Flexibele pacht en prijstoetsing in economisch perspectief').

Slangen (dr. L.H.G. Slangen gepensioneerd Universitair hoofddocent Agrarische Economie WU) maakt in zijn 'Kanttekeningen bij vrije pachtprizen en akkoord van Spelderholt' (bijdrage t.b.v. het rondetafelgesprek met de vaste commissie voor economische zaken van de Tweede Kamer 11 maart 2015) een aantal opmerkingen waar beter rekening mee was gehouden voor de start van het evaluatieproces (dr. L.H.G. Slangen, Tweede Kamer, vaste commissie voor Economische Zaken, Reader Hoorzitting/Rondetafelgesprek, 11 maart 2015, geen nummer). Hij zegt:

'We moeten eerst een paar basisvragen stellen. Bijvoorbeeld wat wil de overheid met de pacht, wat zijn de functies van pacht en waarvoor hebben wij het nodig. Het pachtstelsel functioneert alleen goed als aan de gestelde functies en eisen wordt voldaan. Dit geldt niet alleen voor het totaal van het pachtstelsel maar ook voor de afzonderlijke pachtvormen. We kunnen de volgende functies voor de pacht onderscheiden:

- Pacht als financieringsinstrument voor de landbouw;
- Pacht als instrument voor doelmatig en duurzaam grondgebruik;
- Pacht als instrument voor het beïnvloeden van de inkomensverdeling tussen pachter en verpachter.

Pacht is een manier om over de grond te beschikken en daar een inkomen mee te verdienen. Het is dan ook van belang dat een economische analyse een belangrijke rol speelt. Pachtregelingen, pachtvereenkomsten en gedragingen van grondgebruikers, grondeigenaren, pachters en verpachters vragen om beoordeeld te worden op hun economische effecten.'

Het ontbreken van een visie op pacht en de plaats van pacht in het landbouwbeleid van de kant van het ministerie van EZ, heeft niet bijgedragen aan een voorspoedige procesgang van deze 'evaluatie'. Het evaluatierapport, waarin de jurist Bruil wel een poging deed een economische analyse te maken, werd niet warm ontvangen. Van verschillende kanten werd het rapport scherp bekritiseerd. De vertegenwoordiger van de Federatie Particulier Grondbezit zag in het rapport een goed vertrekpunt voor verdere gesprekken. Het bracht Bruil zelf in zijn column in Boerderij (*de Boerderij*, 16 mei 2014) tot de conclusie 'er deugde niets van'. Het au-

gustus nummer (nr. 7/8 jaargang 74 2014) van het Tijdschrift voor Agrarisch Recht was geheel gewijd aan de bespreking van het evaluatierapport. In drie van de vier artikelen werd de woorden van Bruil 'er deugde niets van' nog eens onderstreept. Sniijders concludeerde: 'De voorstellen van de evaluator dragen er niet aan bij om de teloorgang van de pacht te voorkomen. Zij dreigen er veeleer toe te leiden dat de wetgever er voorlopig van afziet om Titel 75 BW fundamenteel te herzien.' (p. 259). Valk sprak de woorden: 'Je kunt niet weten of een zo matig rapport toch nog tot de beslissende doorbraak kan leiden' (p. 270).

1.2. Deelakkoord van Spelderholt

Indien men Valk, Sniijders, en Verbakel-Van Bommel ook maar iets zou willen verwijten, wat ik natuurlijk niet zou wagen te doen, gebrek aan initiatief, inzet, creativiteit, uithoudingsvermogen en geduld kan het niet zijn. Onmiddellijk nadat men op het ministerie van EZ, dat formeel de regie voert in dit dossier, zich afvroeg wat nu te doen en hieromtrent niemand van de verantwoordelijke ambtenaren ook maar enig idee bleek te hebben, ontplooiden de drie een initiatief dat tot doel had om tot de beslissende doorbraak te komen. Dit zou het deelakkoord van Spelderholt opleveren en hen de naam 'de initiatiefnemers'. Een uitgebreide beschrijving van het deelakkoord heeft u, zoals boven gemeld, eerder in het Tijdschrift voor Agrarisch Recht aangekomen (*Agr.r.* 2014, nr. 9, p. 307-326) Kern van het deelakkoord was het idee dat, in tegenstelling tot wat in de praktijk gebruikelijk is, aan de contracten met de meeste rechten de meeste waarde wordt toegekend. In een stelsel met vrije prijzen is de reguliere pacht dan de pacht met de hoogste prijs. Korte contracten zouden via een opgelegde prijskorting moeten ontmoedigd. Valk zegt het als volgt:

'Als duurzaam grondgebruik niet alleen een belang van private partijen is, maar ook een algemeen belang (en daar lijkt best wat voor te zeggen), dan valt te verantwoorden dat we in een nieuw pachtsysteem kortdurende pachtvormen enigszins gaan ontmoedigen. Dat kan door in geval van geliberaliseerde pacht de prijs juist niet meer vrij te laten, maar af te dwingen dat die lager ligt dan de gemiddelde prijs van reguliere pacht. Geliberaliseerde pacht kan vervolgens niet meer zo heten, dus noem het 'flexibele pacht'. Aldus ontstaat een omgekeerde situatie ten opzicht van wat nu het geval is en lijkt de huidige tweeslachtigheid op verrassende wijze te kunnen worden opgeheven. Weliswaar staan 'flexibele pacht' en reguliere pacht ook in het gesuggereerde stelsel naast elkaar maar door het prijsverschil wordt de reguliere pacht bevorderd en daarmee tegelijk ook duurzame grondgebruik.' (*Agr.r.* 2014, nr. 9, p. 266)

Pachters en verpachters schaarden zich achter dit idee. Pachters vanuit de hoop dat er op deze manier meer pachtgrond beschikbaar zou komen, verpach-

ters met het idee dat vrije prijzen voor langlopende contracten winst zou zijn. De instemming van de pachters was beperkt tot nieuwe contracten. Bestaande contracten dienden in stand te blijven, vonden zij. Verpachters hadden deze positie in hun pachtvisie eerder ook ingenomen. (Federatie Particulier Grondbezit; De kracht van pacht, Mei 2011, p. 12 en 13) Deze keuze was niet alleen praktisch maar ook voor de hand liggend. Spelregels maak je voor de aanvang van het spel, niet tijdens het spel. De introductie van een systeem van vrije prijzen in een bestaande situatie met gereguleerde prijzen, kan alleen op draagvlak rekenen als bestaande posities niet in het geding komen. Vrije prijzen kunnen werken als de contractpartijen die overeen kunnen komen vanuit een situatie waarin er geen dwang aanwezig is en partijen kunnen kiezen overeen te komen of niet overeen te komen zonder dat dit betekent dat dit voor een van de partijen onacceptabele consequenties heeft. Er moet evenwicht zijn tussen partijen om van echte contractvrijheid te kunnen spreken. Valk (De evaluatie gewogen, Tijdschrift voor Agrarisch Recht, jaargang 74 juli/augustus 2014, p.264) zegt hierover :

'De vraag naar grond kan op lange termijn eigenlijk alleen maar toenemen. Het lijkt mij niet te ontkennen: er is een ongelijkheid in de onderhandelingsposities van verpachters en pachters.'

De vraag of je wat wilt doen aan die ongelijkheid is natuurlijk een morele dan wel een ideologische. Je zou kunnen betogen dat het een wezenskenmerk is van de markteconomie dat aan zulke ongelijkheid niets gedaan moet worden. Vraag en aanbod zorgen voor de juiste prijs, voor evenwicht en harmonie in de samenleving. De geschiedenis laat zien dat dit in de praktijk niet zo zal zijn. Geloven in de vrije markt is inderdaad een geloof. Het bestaan van de vrije markt een mythe, maar dat hoeft geloof niet te hinderen. Geloof maakt deel uit van de cultuur van een groep en de hieruit voortvloeiende normen kunnen neerslaan in wetten of juist een verklaring zijn voor de afwezigheid van wetten op een bepaald terrein.

Het moeten onderhandelen over de pacht prijs van het bedrijf waarvoor eerder al een overeenkomst is gesloten is voor velen dan toch zo iets als het wijzigen van de spelregels gedurende het spel in het nadeel van een van de partijen. Een lange overgangstermijn doet hieraan niet af.

Tijdens het rondetafel gesprek op 11 maart 2015 in de Tweede Kamer bleek dat de pachtersorganisaties in deze opvatting niet alleen stonden.

De door de Tweede Kamer uitgenodigde deskundigen van bankwezen, rentmeesters en wetenschap pleiten tegenover leden van de vaste Commissie voor Economische Zaken voor het ongemoeid laten van de bestaande contracten vanuit praktische en economische overwegingen. Het deelakkoord was geen lang leven beschoren. De Federatie Particulier Grondbezit bleek bij nader inzien vooral voor vrije

prijzen voor alle contracten. Niet voor een prijskorting op kortlopende contracten.

1.3. Spelderholt 2 en 3

In plaats van te concluderen dat het initiatief mislukt was, pakt de initiatiefnemers de draad weer op. Zij deden een hernieuwde poging het onverzoenlijke te verzoenen. Geen succes. Bilaterale gesprekken tussen de voorzitter BLHB en FPG in de zomer van 2015 volgden. Geen resultaat. Nog steeds was het doel korte contracten te ontmoedigen ten gunste van langdurige overeenkomsten. Vele voorstellen om de korte pacht te temmen, via bijvoorbeeld het introduceren van een prijsplafond, werden door de verpachters afgewezen. Het moet gezegd worden. De verpachters onderhandelden effectief. Door onbeweeglijk in de 'nee toestand' te blijven, trokken zij de initiatiefnemers als het ware naar zich toe. Alle voorstellen om de korte pacht in te perken werden door de verpachters effectief onschadelijk gemaakt. Verpachters wilden vrije prijzen en conflicten beslecht door de rechter, zoals eerder door Bruil voorgesteld, en kregen dat. Goed beschouwd was men, hoe sterk Valk c.s. dit zullen willen ontkennen en vermoedelijk eindeloos zullen verklaren dat ik er echt helemaal niets van begrepen heb, op vrijwel dat uitgekomen wat men in 2014 nog had bestreden. Vrije prijzen en een mogelijke gang naar de rechter voor al diegenen die niet gelukkig zijn met de uitkomst van het overleg tussen pachter en verpachter. Waar Bruil de grondkamers nog had willen laten verdwijnen, kregen zij nu een nieuwe rol. Het uitvoeren van wat de correctieve toets is gaan heten zou aan hen opgedragen worden.

Het voorstel van de initiatiefnemers dat nu verscheen, en gesteund werd door de verpachters, zou de wereld in gaan als Spelderholt 2. De initiatiefnemers schreven een brief aan de Staatssecretaris op 4 september 2015. Het bericht aan de Staatssecretaris is dan dat de initiatiefnemers voldoende draagvlak zien voor een volledig akkoord. Op 4 september 2015 kreeg de Staatssecretaris nog meer post. Dit keer van de pachters. Het bericht was dit keer dat het overleg mislukt was. Iedereen wilde graag met de Staatssecretaris overleggen.

Het voorstel van de initiatiefnemers in de variant Spelderholt 2 en 3 zal ik, vanwege de beperkte verschillen niet separaat behandelen. Wel wil ik daarvoor nog opmerken dat hetgeen Valk c.s. in 'Het eindakkoord van Spelderholt' (p. 230) een nieuwe impuls noemen als zij refereren aan de uitkomst van het gesprek bij de Staatssecretaris van Economische zaken op 2 november 2015, in feite niet meer was dan dat de Staatssecretaris partijen opriep om vooral nog maar eens verder te praten. Zij zelf ging naar een nieuwe functie en ambtelijk was er geen groot verlangen dit varkentje nu maar zelf te wasen. Met name de pachtersorganisaties verzuimden het standpunt te herhalen dat zij eerder schriftelijk hadden ingenomen, namelijk dat het tijd zou zijn als de Staatssecretaris de haar toekomstige regierol eindelijk zou oppakken. Doordat het overleg zon-

der agenda begon en zonder verslaglegging voorbijging, kon vervolgens eenieder met de eigen versie van de waarheid aan de gang. Valk meende zelfs een opdracht te hebben gekregen van de Staatssecretaris. Van het verstrekken van een opdracht was op het ministerie van EZ geen bevestiging te krijgen. Wel was duidelijk dat het ministerie zeker weer een half jaar verlost was van wat toch een beetje een hoofdpijndossier was geworden.

Voor het verschijnen van het 'Eindakkoord' vonden nog wat openhartige gesprekken tussen de initiatiefnemers en enige partijen plaats. Materieel leverden die niets op. Ik zal op de details niet ingaan. Een half jaar later, op 22 april 2016, ontstond het 'Eindakkoord' doordat LTO op geheel onnavolgbare en verrassende wijze tot nieuwe inzichten was gekomen. Het bestaan van deze nieuwe inzichten werd op 21 april per mail bekend gemaakt aan BLHB en NAJK (Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt). Dat wat eerder was afgewezen, werd nu een toekomstbestendige vernieuwing van het pachtstelsel genoemd. Het kan verkeren.

2. Spelderholt 3

Het eindakkoord stemt in sterke mate overeen met het deelakkoord. Dat is de stelling die Valk, Snijders en Verbakel-Van Bommel herhalen als een mantra. Dat is ook nodig omdat dit het beeld is dat verankerd moet worden. Het eindakkoord stemt in sterke mate overeen met het deelakkoord. Ik herhaal het nog maar eens opdat het niet vergeten zal worden. Dat is nodig omdat het deelakkoord de steun had van de pachters en bovendien door de Staatssecretaris van EZ werd omarmd. Door te herhalen dat het eindakkoord in sterke mate overeen komt met het deelakkoord, wordt de suggestie gewekt dat iedereen eigenlijk een voorstander van het eindakkoord is, zelf als die partijen dat nog niet weten. Een vergelijking met het marxistische begrip 'vals bewustzijn' dringt zich op.

Wat wilde men bereiken? De tweeslachtigheid van het systeem met aan een kant gereguleerde pacht met veel regels en bescherming en liberale pacht met weinig regels en bescherming aan de andere kant, diende te worden opgelost. Het zou weer aantrekkelijk moeten worden langdurige pachtvereenkomsten af te sluiten en binnen ieder pachtvorm moeten er mechanismen bestaan die langdurige overeenkomsten stimuleren (p. 231).

De vraag is of het doel gehaald wordt. Laat ons de inhoud van het eindakkoord nader beschouwen.

2.1. Alle pachtprizen zijn vrij.

Alle pachtprizen zijn vrij, maar sommigen pachtprizen zijn vrijer dan andere. Onder dit motto, en met een knipoog naar het boek *Animal Farm* van George Orwell presenteren Valk c.s. (p. 232) de prijssystematiek voor hun beoogde pachtstelsel. De verwijzing naar *Animal Farm* is overigens wel omineus te noemen. Ik weet niet of een verwijzing naar een verhaal over een dictatuur waarin wetten

willekeurig worden veranderd, onrecht heerst en de enige echte revolutionair wordt vermoord mijn eerste keus zou zijn geweest om te associëren, maar dit terzijde. We kunnen altijd moed blijven putten uit de heroïsche daden van het varkentje Snow Ball. Het akkoord kent vier hoofdvormen van pacht. Dit vormt geen verschil met het deelakkoord en Spelderholt 2. Het gaat, zoals altijd, om de uitwerking en de verwachte effecten. Vooral bij dat laatste zit het probleem. We gaan voor de effecten de wereld van aannames, verwachtingen en geloof betreden. Vrijwel niets is toetsbaar in die wereld. Je kunt aannames baseren op dat wat je denkt te kennen en van daar uit proberen verwachtingen ten aanzien van de toekomst te ontwikkelen. Uiteindelijk gaat het dan allemaal om de vraag of je het gelooft of niet. Slechts achteraf is vast te stellen of het beoogde resultaat is behaald en of de verwachte effecten zich hebben voorgedaan alsook of die zich in de mate hebben voorgedaan als gewenst. Effecten achteraf meten betekent dus ook dat vooraf een kwantificeerbaar ambitieniveau moet worden vastgesteld. Plezierig is natuurlijk wel dat we in de wereld van aannames, verwachtingen en geloof een 'fact free' debat kunnen voeren waarin eenieder zijn gelijk kan claimen.

Pachter en verpachter kunnen kiezen uit reguliere pacht, loopbaanpacht (pacht eindigt bij het pensioen van de pachter), flexibele pacht (voorheen liberale pacht), en teelpacht (teelten waarvoor vruchtwisseling nodig is).

Alle prijzen zijn vrij. Alle pachtvormen, behalve teelpacht, kunnen in beginsel getoetst worden. Reguliere pacht pas na ommekomst van de eerste pachtermijn.

Op de toets kom ik hieronder terug.

Vier smaken. Welke kiest de verpachter? De verpachter kiest. Niet de pachter. Dit omdat het zwaartepunt van de onderhandelingen veelal bij de verpachter zal liggen. In de meeste delen van Nederland is er een situatie van weinig aanbod en veel vraag. De verpachter zit dus in een relatief comfortabele onderhandelingspositie zoals Valk al eerder constateerde. (mr W.L. Valk in: 'De evaluatie gewogen', Tijdschrift voor Agrarisch recht, jaargang 74 juli/augustus 2014, p. 264).

Reguliere pacht lijkt af te vallen. Theoretisch zou deze pacht voor de pachter het meeste waard moeten zijn omdat deze vorm de meeste zekerheid biedt aan de pachter. In de praktijk, hetgeen mij de laatste maanden vaak verteld is door rentmeesters, zal de verpachter een pacht met einddatum willen. Als dat zo zou zijn, en laten we daar eens van uit gaan, dan wordt aan eindigheid meer waarde toegekend door de verpachter dan aan potentieel de hoogste prijs. De economische theorie zegt overigens dat de prijs, bij onvolledige bezetting van de aanwezige productiecapaciteit, niet hoger zal zijn dan het niveau waarop nog bijgedragen wordt aan winst van de onderneming. De hoogte van hoogste prijs kent dus een theoretische grens, tenzij de boer graag werk koopt of in een dwangpositie zit, en verwacht mag worden dat die grens niet overschreden wordt. De grootste bundel rechten biedt voor de pachter

geen zekerheid meer als hij de zekerheid van de grootste bundel rechten niet meer kan betalen.

Wordt de loopbaanpacht dan de preferente pachtvorm? De pacht is eindig, een vrije prijs, correctieve toets kan worden uitgesloten, vrije voorwaarden. Kortom, dat lijkt aantrekkelijk. Aantrekkelijker dan reguliere pacht. De vraag is of de verpachter erfpacht niet nog aantrekkelijker zal vinden. Vrije prijs, vrije voorwaarden, geïndexeerde prijs, geen toets en een eindig contract. Bovendien een zakelijk recht met een intrinsieke waarde.

Maar is de flexibele pacht niet de echte koning van het beoogde stelsel? Natuurlijk, de correctieve toets dreigt, maar een vrije prijs, vrije contractperiode, vrije voorwaarden, vrije index. Met flexibele pacht kan alles bereikt worden wat je als verpachter zou willen. Dat met maximale flexibiliteit.

Valk c.s. zullen hier wellicht tegen in willen brengen dat ook van belang is dat de pachter zekerheid kan geven aan een geldverstrekker in geval van een bedrijfsinvestering met een lange afschrijvingsperiode. Zij zullen wellicht wijzen op de financieringsfunctie van pacht. Zij kunnen stellen dat de pachter dan de zekerheid van een reguliere pacht of loopbaanpacht nodig heeft. Dat zou waar kunnen zijn maar is in de aard van de zaak niet relevant. Het zijn niet de noden van de pachter die in de vrije markt van belang zullen zijn, maar die van de sterkere partij in de verhouding tussen pachter en verpachter. Op dit moment is de pachter, zoals eerder gesteld, de vragende partij. Er is geen reden om op voorhand aan te nemen dat het gedrag van de verpachter zal wijzigen door de wijziging van een stelsel, als het stelsel zelf de reguliere pacht en de loopbaanpacht geen duidelijke plus geeft ten opzichte van de flexibele pacht en de verpachter dit voordeel niet ook als een voordeel ervaart.

2.2. Maar de correctieve toets dan ?

Was in het deelakkoord de prijskorting op de flexibele pacht het middel om lange contracten te stimuleren, in Spelderholt 2 en Spelderholt 3 is dat de correctieve toets. De initiatiefnemers zeggen met de toets te willen bereiken dat onredelijke prijzen worden voorkomen. Hoe een nieuw stelsel weer uitzicht geeft op het afsluiten van langdurige pachtovereenkomsten, zoals Valk c.s. stellen (p. 307) is niet 'self evident' en wordt ook niet aannemelijk gemaakt. Wel is duidelijk dat als je de stelling onderschrijft dat een flexibele pachtovereenkomst voor 10 jaar vanuit het oogpunt van duurzaamheid en bedrijfcontinuïteit voor de pachter een duidelijke winst ten opzichte van een geliberaliseerde pachtovereenkomst voor maximaal 6 jaar nu is, (Valk c.s. p. 233), er misschien wel reden is voor blijheid, maar niet voor een stelselwijziging. Het afschaffen van de prijstoets voor liberale contracten met een looptijd langer dan 6 jaar (art. 7397) had immers met minder inspanning hetzelfde kunnen opleveren.

2.3. Afschrikking

Doordat onmiddellijk na het afsluiten van een overeenkomst deze ter toetsing kan worden voorgelegd, en ook na afloop van de overeenkomst deze nog aan toetsing kan worden onderworpen, zullen rentmeesters de eigenaren ervoor waarschuwen voor de hoogste prijs te gaan, aldus Valk c.s. (p. 233). De werking van de correctieve toets is dus vooral een middel ter afschrikking. Zoals met iedere afschrikkende werking als een realiteit wordt ervaren. Is de afschrikking een realiteit en kunnen verpachters tegenmaatregelen nemen als zij dat nodig achten? Zullen pachters toetsing willen en durven aan te vragen? Gaan verpachters de mogelijkheid van toetsing niet vooraf proberen uit sluiten via de pachtvoorwaarden? Zal er achteraf 'bestrafing' via 'zwarte lijsten' volgen bij het gebruik maken van de correctieve toets? In rentmeesterskringen wordt dit al geopperd om de pachter op zijn plek te zetten. Weten doen we het niet.

Op dit moment lijkt de bereidheid van pachters om het conflict met de verpachter op te zoeken niet al te groot. Dat is op zich niet vreemd. In een marktsituatie waarin het zwaartepunt bij de verpachter ligt en er voor iedere pachter voldoende anderen gevonden kunnen worden die niet 'gaan zeuren'.

Pachters weten dat ook. Wie zeurt, krijgt in de toekomst geen beurt. Verhalen over pachters die achteraf pachtsommen die zij vrijwillig zijn overeengekomen willen terughalen, zullen zich in de praktijk rondvertellen. Een gewaarschuwd verpachter telt voor twee.

De gretigheid waarmee de correctieve toets door de verpachters aanvaard is en het verzet waarmee de prijskorting is geconfronteerd, zegt misschien niet alles maar doet vermoeden dat de correctieve toets door verpachters niet al te zeer gevreesd wordt.

Als het niet wettelijk wordt uitgesloten, is het natuurlijk goed mogelijk dat de pachter bij het aangaan van de overeenkomst geheel vrijwillig afstand doet van zijn recht op een correctieve toets. Evenzo is het denkbaar dat partijen overeenkomen dat bij aanvragen van een correctieve toets de pachter een schadevergoeding betaalt aan de verpachter. Partijen kunnen bijvoorbeeld ook overeenkomen dat bij aanvraag van een correctieve toets gedurende de looptijd van de overeenkomst deze wordt ontbonden onder betaling van een schadevergoeding. Ik ben ervan overtuigd dat de praktijk nog oneindig veel creatiever met de correctieve toets zal omgaan dan dat ik hier nu verzin.

2.4. Vastrecht

Voor de correctieve toets zullen, na het buitenbeschouwing laten van de bovenste en onderste 10%, de gemiddelde prijs van percelen die vergelijkbaar zijn in aanmerking komen. Zowel in plaats, grondsoort, omstandigheden (ontsluiting, vorm, etc.) pachtvoorwaarden etc. Gelijke percelen worden gelijk behandeld. Dat is het plan. Dat vergelijken van onroerend goed niet eenvoudig is, leert

de bepaling van de WOZ waarde van woningen. Het vaststellen van de WOZ waarde is altijd weer aanleiding voor veel bezwaren. Dat kan ook vrij gemakkelijk en vrij goedkoop bij een gemeente die je niet kent. Gaan pachters dat ook doen bij een verpachter die ze wel kennen? We weten het niet.

Het bepalen van de vergelijkbaarheid van landbouwpercelen vraagt om expertise om te bepalen of percelen vergelijkbaar zijn en om transparantie van de pachtvoorwaarden. De prijs van de toets kan zeker bij relatief korte contracten prohibitief zijn. Aanvullend probleem kan zijn dat er onvoldoende vergelijkbare objecten zijn. Expertise heeft uiteraard ook een prijs.

Ten einde de hoogte van het vastrecht binnen aanvaardbare grenzen te houden is het voornemen alle geregistreerde pachtcontracten mee te laten betalen aan de correctieve toets. Als de correctieve toets een afschrikwekkend succes wordt, dan zullen de totale kosten van het toetsen relatief hoog zijn, en dus het bedrag dat moet worden opgehaald bij de pachters met geregistreerde contracten (ja, natuurlijk gaan de pachters dat betalen omdat dit standaard tot de voorwaarden gaat behoren), aanzienlijk kunnen zijn. Dit zal stimuleren om niet te registreren. Hoe succesvoller het niet registreren is, hoe duurder het wordt voor die mensen die dat wel doen. Als er geen effectief registratiesysteem wordt ontwikkeld om alle gebruikers op perceelniveau in beeld te krijgen, is grijze/zwarte pacht een alternatief om het vastrecht te ontlopen. Partijen gaan het dan ook zelf regelen maar buiten het zicht van wie dan ook. Een registratiesysteem is bij voorkeur openbaar. Het kadaster zou als voorbeeld kunnen dienen.

Als de correctieve toets nagenoeg ongebruikt blijft, zal fondsvorming optreden. Of dat betekent dat het middel van de correctieve toets wel of niet effectief is, weten we niet. Het niet gebruik maken van de correctieve toets kan duiden op grote mate van tevredenheid en harmonie in de markt of op angst bij de pachter. We weten het niet.

2.5. De index

Gedurende twee jaar overleg is het onderwerp indexering regelmatig teruggekomen. De verpachters hebben hieromtrent een duidelijk standpunt. De vrije prijzen worden verhoogd op basis van de consumentenprijsindex. De pachters hebben in het overleg voortdurend gepleit voor een relatie tussen de prijs van de pacht en dat wat een boer op de grond kan verdienen. Was in Spelderholt 2 nog sprake van een nader uit te werken index op basis van een 'mandje' van agrarische waarden, in Spelderholt 3 is dit probleem opgelost door het aan partijen over te laten. In de praktijk betekent dit dat de pacht in het nieuwe stelsel jaarlijks verhoogd zal worden op basis van de consumentenprijsindex. Dit ondanks een negatief advies van het LEI op dit punt (LEI rapport LEI 2015-055, p. 16)

2.6. Het overgangsrecht

Het overgangsrecht is een van de niet opgeloste punten dat van het deelakkoord van Spelderholt een deelakkoord heeft gemaakt. Het overgangsrecht heeft gedurende de gehele onderhandelingsperiode als een sleepanker aan het dossier gehangen. Dat het overgangsrecht voor de initiatiefnemers niet van belang is, zoals Valk c.s. stellen (p. 233) en men geen eigen onderhandelingsinzet had, is niet door eenieder zo beleefd. In plaats van te constateren dat pachters en verpachters in visiedocumenten eerder hadden aangegeven de bestaande contracten in stand te willen laten, is juist door de initiatiefnemers van meet af aan de positie ingenomen dat de oude reguliere contracten geen bestaansrecht meer hadden in een nieuw stelsel. De suggestie werd daarbij gewekt dat het hier een juridisch oordeel betrof.² Dat het hier allemaal ging om 'het adviseren van partijen' (Valk c.s. p. 233) hebben de initiatiefnemers tot aan het schrijven van hun artikel goed verborgen weten te houden.

Het overgangsrecht wordt ruim genoemd. Bij invoering van het door de initiatiefnemers beoogde stelsel worden zittende pachters niet geconfronteerd met herziening van de pachtprijs. Ook de opvolger binnen vier jaar na inwerking treden van een nieuwe regeling wordt ontzien. De pachtafhankelijke pachter (hoevepacht of meer dan 37,5% pacht) wordt nog een generatie langer beschermd.

Toch is de stelling dat er decennia lang niets gaat gebeuren met de reguliere pachter vermoedelijk niet juist. De jonge pachter zal geen opvolger binnen vier jaar kunnen laten aantreden (nog geen opvolger of mogelijke opvolgers te jong). Het vooruitzicht dat de prijsbescherming verdwijnt, zal ongetwijfeld de beslissing tot voortzetten van het ouderlijk bedrijf beïnvloeden en de leegloop in de agrarische sector gaan versnellen. Ook verpachters zullen anticiperen door extra kritisch om te gaan met verzoeken voor medepacht.

Dat het peilmoment voor het vaststellen van pachtafhankelijkheid van belang is, hoeft geen betoog, zo lijkt mij. Het bedrijf dat nu pachtafhankelijk is, kan dat door bedrijfsontwikkeling op een gegeven moment niet meer zijn. Is de prijs van de dan aanwezige pacht nog gereguleerd? Hier ligt een beslispunt.

Uiteindelijk zal de werking van de index het pachtdoel bedrijf elimineren. Doordat de door de verpachter gekozen index de consumentenprijsindex zal zijn, zal de pachtprijs stijgen. Het beleid van de centrale bank is er immers op gericht dat er altijd enige inflatie zal zijn. Deflatie wordt bestreden. Desnoods door het verruimen van de geldhoeveelheid, of zoals momenteel gebeurt, door het opkopen van schuldpapier. De prijzen van landbouwproducten

2. Pas later werd duidelijk dat het de verwachting en niet zozeer het juridische oordeel van de initiatiefnemers betrof. Een onbeperkt overgangsrecht zou volgens hen niet haalbaar blijken te zijn in het wetgevingsproces en het daarop volgende politieke proces.

vertonen al decennia lang een vlak verloop. In reële termen daalt de prijs van de landbouwproducten. De prijs die bedrijven met voldoende eigen vermogen zullen willen betalen voor pachtgrond zal altijd hoger zijn dan het pachtafhankelijke bedrijf kan betalen. Bij het eerste bedrijf gaat het immers om de vraag of de extra grond nog bijdraagt aan de winst van de onderneming. Marginale kosten zijn dan relevant. Bij het pachtbedrijf de totale kosten. Het pachtbedrijf wordt uit de markt gedrukt.

Bij de reguliere pacht gaat het dan wel om de grootste bundel rechten, maar wat zijn de in de plaatsstelling en het continuatierecht nog waard als de pacht prijs winstgevend exploitatie onmogelijk maakt? Extra zuur, overgangsrecht of niet, is het voor ondernemers die bedrijfsontwikkeling hebben gefinancierd door eigendom te verkopen onder voorbehoud van het pachtrecht. Deze mensen hebben dat gedaan in het gerechtvaardigde vertrouwen dat de spelregels met betrekking tot de pacht prijs gedurende het spel niet zullen wijzigen. Exploitatieberekeningen hebben de gereguleerde pacht prijs als uitgangspunt gehad. Zij gaan straks in feite twee maal betalen. Eerst voor het verwerven van het pachtrecht en vervolgens nogmaals in de vorm van een hoge, onvoorziene pacht prijs. Dat deze vorm van bedrijfsfinanciering een einde neemt lijkt mij wel helder.

2.7. Tweeslachtigheid

De tweeslachtigheid van het huidige systeem wordt door velen gezien als het probleem dat moet worden opgelost. Ik kan daarover kort zijn. Ja, Spelderholt 3 lost dit probleem inderdaad op termijn op. Van een systeem met enerzijds veel bescherming voor bepaalde pachtvormen en vrijwel geen voor andere vormen gaan we bij implementatie van Spelderholt 3 naar een systeem met vrijwel geen bescherming voor alle pachtvormen. Het water is dan opnieuw naar het laagste punt gestroomd.

3. Conclusie

De initiatiefnemers zijn gestart met een coherente visie. In deze visie zou een nieuw pachtstelsel weer uitzicht moeten bieden op het afsluiten van langdurige pachtovereenkomsten. De tweeslachtigheid van het huidige systeem zou moeten worden opgelost. Middel zou daarbij het enigszins beperken van de kortdurende pacht zijn en het bieden van vrije prijzen aan de verpachter vanuit de filosofie dat de pacht die de meeste rechten en zekerheid biedt ook het meeste waard zou moeten zijn. Wel een coherente visie, maar een visie die niet rust op een stevig fundament dat de economische wetenschap had kunnen helpen te leggen.

Waarom wijzigingen van het pachtstelsel nodig zijn geeft Sniijders aan in zijn openingswoord uitgesproken bij gelegenheid van de jubileumbijeenkomst van Wijn en Stael in 2013 waar (juli 2013 nr. 7 de landpachter) hij de volgende waarschuwing liet horen :

'Ongewijzigd beleid zal er dan ook toe leiden dat de reguliere pacht in de loop van de komende jaren (misschien in de loop van de komende decennia) steeds verder in belang zal afnemen, en uiteindelijk goeddeels zal ophouden te bestaan. Pacht als financieringsinstrument voor de landbouw zal als we zo doorgaan op termijn langzaam doodbloeden.' (Openingswoord uitgesproken door Sniijders bij gelegenheid van de jubileum bijeenkomst van Wijn en Stael op 17 juni 2013).

In het voorgaande heb ik gepoogd aannemelijk te maken dat de queeste van Valk, Sniijders en Verbaakel-Van Bommel niet de heilige graal van de pacht heeft opgeleverd. Het is niet evident geworden dat het gestelde doel, het opnieuw tot stand komen van lange contracten, gehaald gaat worden. Evenmin is aannemelijk gemaakt hoe duurzaam bodemgebruik zal worden bevorderd met het nieuwe stelsel. Pacht opnieuw als financieringsmiddel voor de landbouw? Ik zie het niet. Gaat dit er voor zorgen dat de teloorgang van de pacht wordt voorkomen? Ik geloof het niet. Toegegeven, door iedere pachter even stiefmoederlijk te gaan behandelen wordt de tweeslachtigheid wel opgeheven. Voor de korte termijn gaat het niet meer betekenen dan dat de liberale pacht langer dan 6 jaar geen prijstoets meer zal kennen. Op de lange termijn is het niet meer dan weer een liberaliseringsronde. Het resultaat van twee jaar praten is dat we terug zijn bij Bruil. Partijen regelen het maar zelf. Niet blij? Ga naar de rechter. De verpakking is anders, de inhoud hetzelfde. Bruil geeft in zijn column van 17 mei 2016 in Boerderij het volgende commentaar:

'Nu moeten de regering en de Staten-Generaal keuzes maken. De vraag is dan of hetgeen er ligt een goed voorstel is dat zo kan worden overgenomen, los van wat de pachtersorganisaties ervan vinden. Een belangrijk punt daarbij is of de flexibele pacht die nu wordt voorgesteld niet als vanzelf de standaardovereenkomst zal worden. Weliswaar is daarbij een zogenoemde correctieve prijstoetsing mogelijk, die al direct na het aangaan van de overeenkomst kan worden gevraagd en waarbij aan marktprijzen wordt getoetst. Echter de grote vraag is of en hoe die zal werken. Zullen pachters echt zo dapper zijn om na het ondertekenen van de overeenkomst naar de Grondkamer te stappen? Of zijn ze bang dat ze het dan een volgende keer wel kunnen vergeten? En hoe ziet een toetsing aan marktprijzen er dan uit? In elk geval zal het afgelopen zijn met pacht bij inschrijving. Immers: men kan gerust het hoogste bod doen en vervolgens een correctie vragen. En wat zal de op een na hoogste bieder dan zeggen? Ik ben er nog niet zo van overtuigd dat deze prijstoetsing zal verhinderen dat massaal liberale pachtovereenkomsten voor een korte duur worden afgesloten. Net zoals nu gebeurt. Of grijze dan wel zwarte pachtovereenkomsten, zoals nu ook gebeurt. Moeten we de wet dan eigenlijk wel aanpassen?'

Dat laatste zal de Staatsecretaris zich moeten afvragen. Ga ik het pachtsysteem veel veranderen om wei-

nig te bereiken? Inmiddels heeft de Staatsecretaris een procedureel standpunt ingenomen (brief aan de Tweede Kamer, 15 juli, kenmerk DGAN-ELVV / 16105762). Hij nodigt partijen uit verder te praten onder leiding van een nader te benoemen bemiddelaar. Zie hier, daadkrachtig bestuur anno 2016.