

Pachtnormen, pachtservituut en de teruggang van de pacht in Nederland

PROF. DR. P. C. VAN DEN NOORT*

Pacht is nog steeds een belangrijke rechtsvorm van agrarisch grondgebruik in Nederland. Het verpachte areaal omvatte in 1979 nog 41% van de beschikbare landbouwgrond. Wel vertoont dit percentage een gestadige daling. Voor de teruggang van de pacht zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Allereerst is dat het pachtprijsbeleid; daarnaast speelt het z.g. pachtservituut een rol. Daaronder wordt het geheel van continuerings- en voorkeursrechten met betrekking tot de pacht verstaan. De auteur bespreekt in dit artikel de situatie op het gebied van de pacht in Nederland en de ontwikkelingen die daarin gaande zijn. Hij gaat nader in op de hoogte van de pachtprizen en pachtnormen en de wettelijke regelingen die op dit gebied gelden. Daarnaast besteedt hij aandacht aan factoren die de teruggang van de pacht in Nederland kunnen verklaren.

Inleiding

Pacht is in Nederland altijd een belangrijke rechtsvorm van grondgebruik geweest. Tabel 1 laat het aandeel van het verpachte areaal zien in de totale oppervlakte aan landbouwgrond.

Tabel 1. Aandeel pacht in de totale oppervlakte aan landbouwgrond en pachtprizen, 1930-1980

	Aandeel in procenten	Pachtprijs in gld./ha
1930	51	115
1940	(—)	75
1948	44	93
1950	44	101
1959	52	155
1966	49	220
1979	41	550

Bron: zie noot 7 en noot 10.

De verpachters voorzien dus in een groot deel (ca. 30%) van de totale vermogensbehoefte van de landbouw. Tabel 1 laat verder zien dat in de periode 1959-1980 het aandeel van de pacht is afgenomen.

De pacht wordt thans geregeld in de Pachtwet van 1958. Daaraan ging een lange geschiedenis vooraf. In het begin van deze eeuw leverde de pacht heel wat problemen op. Men vond dat de pachtprizen vaak te hoog waren, de pachttermijnen te kort en de onzekerheid bij verlenging van de pachttermijn te groot, terwijl men betreurde dat geen vergoedingen werden gegeven voor door de pachter aangebrachte verbeteringen. Belangengroepen en politieke partijen gingen zich voor deze problemen interesseren. Er werd aangedrongen op overheidsingrijpen.

Het was echter duidelijk dat maatregelen die zich uitsluitend zouden beperken tot pachtprizen of -termijnen geen succes zouden kunnen hebben. Wat heeft een pachter eraan indien de overheid zijn pachtprijs op redelijk peil brengt, maar de verpachter vrij is om hem na afloop van een korte contracttijd op straat te zetten? En wat baat een continuatieright als de verpachter de vrijheid heeft om willekeurige pachtprizen te eisen? Hij kan dan immers zijn eis zó hoog

stellen dat de pachter die niet kan betalen en tot verbreking is gedwongen. Alleen maatregelen zouden effect kunnen hebben die én de hoogte van de pachtprizen én de omvang van de zekerheidsrechten (termijn, continuatie) regelen 1). Dergelijke maatregelen zouden echter diep in het eigendomsrecht ingrijpen en daarvoor bleven velen huiverig. Dat duurde totdat men in de jaren na 1935 de indruk kreeg dat de prijsprotectie voor de landbouw onbedoeld leidde tot hogere pachtprizen. Om dat te veranderen werd de Pachtwet 1937 ingevoerd. In 1941 werd het Pachtbesluit van kracht. Hierin werd inderdaad het gehele pachtstelsel geregeld. Na de oorlog is deze regeling voortgezet. Tegenwoordig geldt de Pachtwet van 1958. Door deze regelingen werd geprobeerd de doelmatigheid van het grondgebruik, de bestaanszekerheid en de inkomenspositie van de pachters te regelen.

Sinds 1941 zijn de pachtprizen door de overheid voorgeschreven door het toepassen van pachtnormen. De uitleg van de wet toont dat de pachtprijs zó moet worden vastgesteld dat een redelijke verdeling van de opbrengst tussen pachter en verpachter plaatsvindt. Maar wat is „redelijk”? Hoewel hierover weinig bekend is, worden pachtnormen toch al vele jaren strikt toegepast en zijn ze in feite bepalend voor de te betalen en te ontvangen pachtsom. Het lijkt zinvol na te gaan waarop de pachtnormen zijn gebaseerd en hoe ze worden toegepast.

Naast de pachtprizen zijn de zekerheidsrechten voor de pachter van belang. Die zijn indrukwekkend: lange pachttermijnen, continuatieright, voorkeursrecht bij verkoop. De pachtovereenkomst geldt in het algemeen voor 12 jaar als het een boerderij betreft en 6 jaar in geval van los land. Een kortere duur is alleen in bijzondere gevallen mogelijk en behoeft de uitdrukkelijke goedkeuring van de grondkamer. Aan het eind van deze periode vindt van rechtswege continuatie plaats met 6 jaar tenzij de verpachter te kennen geeft niet langer te willen verpachten. De pachter heeft dan het

*Hoogleraar Algemene Agrarische Economie aan de Landbouwhogeschool Wageningen.

1) P. C. van den Noort, *Inleiding tot de agrarische economie*, 1980, blz. 91.

recht verlenging te vragen bij de pachtkamer, die daar naar billijkheid over beschikt. Daarbij moet overwogen worden of beëindiging van de pachtovereenkomst van „overwegende betekenis” is voor de verpachter of diens familieleden, of mee zou brengen dat de pachter de grondslag van zijn maatschappelijk bestaan zou verliezen.

Bij verkoop van het gepachte heeft de pachter in het algemeen het recht van voorkeur, echter niet bij familieverkopen. Als het gepachte wordt verkocht en de pachter kan geen gebruik maken van zijn voorkeursrecht, dan kan bij afloop van de contractuele pachttermijn de pachter op grond van art. 43 van de Pachtwet nog een verlenging van de pachtovereenkomst verkrijgen van maximaal 6 jaar.

De zekerheid voor de pachters is echter ook te zien als een beperking van de rechten van de eigenaar; men kan zeggen dat deze beperkingen een soort servituut op de eigendom vormen. Ze zullen over het algemeen de animo om te gaan of te blijven verpachten negatief kunnen beïnvloeden, afhankelijk van de zwaarte van dit pachtservituut. Dat hangt weer af van het aantal en soort zekerheidsrechten, maar ook van de pachtsom die nog kan/mag worden bedongen. Hoe groot is dit servituut, is het te zwaar voor de verpachter, en heeft dit inderdaad gevolgen voor het pachtwezen? De wijziging van de Pachtwet die nu in het parlement aanhangig is, beperkt het pachtservituut enigszins, doordat voorgesteld wordt het pachtcontract niet te verlengen nadat de pachter 65 jaar is geworden. De vraag is of die maatregel de teruggang van de pacht zal kunnen beletten of dat daarvoor andere maatregelen nodig zouden zijn. Dat laatste is ons inziens het geval. De ironie van de zaak is nl. dat de extra zekerheid die de Pachtwet bewust aan de pachter heeft willen geven, kan resulteren in verdwijning van de particuliere verpachting van landbouwgronden. In dit artikel zal deze stelling worden toegelicht.

Pachtprijzen en pachtnormen

Politieke acties tot wijziging van het pachtrecht zijn in Nederland veelvuldig ondernomen. Zoals gezegd hebben ze pas in 1938 succes gehad met het in werking treden van de eerste Pachtwet. Sindsdien is de overheidsbemoeienis met de pacht in het algemeen, en met de pachtprijs in het bijzonder zeer sterk geweest. De vorming van de pachtprijs is niet vrij meer, maar gebonden aan voorschriften van de overheid, waarbij in de loop van de tijd drie verschillende maatstaven zijn aangelegd 2).

Met de Pachtwet 1937 werd nog niet gestreefd naar een (naar algemene maatstaf gemeten) billijke verdeling van de opbrengst tussen pachter en verpachter. De bedoeling was dat in elk concreet geval belet zou worden dat de eigenaar een zo groot gedeelte van de opbrengst zou bedingen dat de bewerker van de grond niet voldoende over zou houden voor een redelijk bestaan. De pachtrechter moest namelijk volgens art. 7 lid 2 van de Pachtwet 1937 erop toezien, „of de verplichtingen voor den pachter uit de overeenkomst voortvloeiende, als buitensporig moesten worden beschouwd, of althans de pachtprijs zodanig is vastgesteld, dat hij den pachter, ook bij bijzondere bekwaamheid en ijver, niet de mogelijkheid van een redelijk bestaan uit de opbrengst van het gepachte zouden laten, terwijl nochtans de pachter zulk een bestaan uit de opbrengst van het goed redelijkerwijs mag verwachten”.

Bij de instelling van het Pachtbesluit 1941 verdween de waarborg voor een redelijk bestaan uit de eisen die voor goedkeuring van een pachtovereenkomst werden gesteld. In de plaats daarvan kwam in art. 41 de eis dat „de netto-opbrengst, welke bij een behoorlijke exploitatie van het gepachte te verwachten is, den pachter een redelijke winst waarborgt”. Geheel losgelaten werd, aldus Houwing, de gedachte dat de pachter slechts in elk concreet geval tegen eventueel misbruik van de machtspositie van de verpachter moest worden beschermd. Het toezicht op de pachtprijs werd voor

de overheid het middel om te bewerkstelligen dat de opbrengst van het gepachte tussen partijen naar een algemeen geldende maatstaf werd verdeeld: de verdeling moest in alle gevallen zo geschieden dat de pachter daaruit een redelijke nettowinst ontving.

In de Pachtwet 1958 (art. 3, lid 1 en 3) is de maatstaf weer anders geformuleerd: „Bij algemene maatregel van bestuur worden regelen vastgesteld ten aanzien van de hoogst toelaatbare pachtprijs. De bedoelde regelen strekken tot bevordering van pachtprijzen, welke in een redelijke verhouding staan tot de bedrijfsuitkomsten bij een behoorlijke bedrijfsvoering, met dien verstande, dat bij het vaststellen van die regelen de redelijke belangen van de verpachter in acht worden genomen”.

Er zijn twee verschillen met het Pachtbesluit. In de eerste plaats betreft het hier niet meer een maatstaf voor de met toetsing van pachtovereenkomsten belaste instanties, maar een maatstaf voor de Kroon ten aanzien van de voor de pachtprijs te stellen algemene regelen. Wat de grondkamer in concreto bij de toetsing van de pachtovereenkomsten moet toepassen, is niet meer de in de wet gegeven maatstaf, maar de regelen die op grond van die maatstaf bij Koninklijk Besluit zijn vastgesteld.

Het tweede verschil met het Pachtbesluit betreft het feit dat in de Pachtwet 1958 uitdrukkelijk is vastgesteld dat bij het geven van maatregelen voor de pachtprijs ook met de redelijke belangen van de verpachter rekening moet worden gehouden. Dit is een bepaling die in voorgaande regelingen niet opgenomen was. Naar het oordeel van Houwing is deze bepaling echter onduidelijk en vaag. De bedoeling is zeer waarschijnlijk (zo blijkt uit een juridische analyse) dat de z.g. netto opbrengst op redelijke wijze tussen de bewerker en de eigenaar van de grond dient te worden verdeeld. Hierbij moet onder netto opbrengst dan worden verstaan de bruto opbrengst van het bedrijf verminderd met alle kosten behalve de pacht en het ondernemersloon.

De werking van de Pachtwet 1937 is te kort geweest om de consequenties ervan te kunnen toetsen. De twee andere regelingen (het Pachtbesluit 1941 en de Pachtwet 1958) hebben echter voor perioden gegolden die lang genoeg zijn om de werking ervan duidelijk waarneembaar te maken. In grote trekken kan men ze als volgt beschrijven.

In de oorlog, en ook nog geruime tijd daarna, kwam het pachtbeleid praktisch gesproken neer op een handhaving van het pachtprijspeil van het jaar 1939. Na de oorlog werden er enkele correcties of aangebracht in verband met de sterk gestegen lasten van de eigenaars. Dit is merkwaardig, daar de toen geldende maatstaf voor pachtprijzen in het geheel niet sprak over de belangen van de verpachter. Het vaststellen van de pachtprijzen was aanvankelijk geheel in handen van de grondkamers, die autonoom waren op dit punt. Er werd echter wel getracht zoveel mogelijk uniformiteit in te brengen. Dit gebeurde op verschillende manieren: door het instellen van provinciale pachtprijscommissies, gemeenschappelijke schattingsdagen, overleg tussen de grondkamers over het pachtprijspeil in de grensgebieden van hun provincies; verder werden opvallende verschillen door de Centrale Grondkamer zoveel mogelijk ongedaan gemaakt 3).

In 1952 werd een stelsel van landelijke pachtnormen ingesteld die de grondkamers als richtlijn moesten dienen bij de beoordeling van de pachtprijzen, om zodoende een grotere uniformiteit te bereiken. In 1953 werd in deze normen reeds een verandering aangebracht door onderscheid te maken tussen goede en slechte gronden en tussen behuïsd en onbehuïsd land. Verder werd getracht meer eenheid te brengen in het pachtprijsbeleid der grondkamers door ze sterker te

2) Bij de bespreking van deze maatstaven is de uiteenzetting gevolgd van Ph. A. N. Houwing, *Pachtwet*, Deventer, 1980, blz. 249 e.v.

3) J. de Hoogh, *Pachtprijsbeheersing en landbouwprijsbeleid in Nederland*, Wageningen, 1959, blz. 49-50.

binden aan de landelijke normen. Ondanks het feit dat de grondkamers (in naam) autonoom bleven, kon dit toch langs een omweg worden bereikt, doordat ze ook belast waren met de uitvoering van de kooprijnsbeheersing van landbouwgronden. Daarbij waren zij krachtens art. 6 van de Wet vervreemding landbouwgronden gebonden aan de richtlijnen die de minister van Landbouw vaststelde. Deze richtlijnen omvatten o.a. pachtnormen die volkomen gelijk waren aan de voorgestelde landelijke normen voor toetsing van pachtcontracten. Aangezien de grondkamers bezwaarlijk in hun pachtrijnsbeleid andere normen konden hanteren dan in de kooprijnsbeheersing, waren de pachtnormen „in feite meer dan een advies dat de grondkamers naar goeddunken konden overnemen of naast zich neerleggen” 4). Het stelsel van de landelijke normen is sindsdien gehandhaafd, al zijn er herhaaldelijk wijzigingen in aangebracht. Meestal is een motivering van zulke wijzigingen achterwege gelaten of is ze slechts summier.

Na het van kracht worden van de Pachtwet 1958 waren de grondkamers niet langer autonoom op het gebied van het pachtrijnsbeleid. Dit beleid werd nu niet langer indirect door de minister van Landbouw geleid, maar kwam rechtstreeks onder zijn bevoegdheid: het pachtrijnsbeleid werd gecentraliseerd. Door wijziging in de landelijke normen en door het toestaan van regionale afwijkingen werd steeds getracht te komen tot gelijke normen voor overeenkomstige gronden, tenminste indien de rentabiliteit der bedrijven dit toeliet.

Toetsing pachtnormen voor de periode tot 1963

De vraag die nu kan worden gesteld, is of de pachtrijnsen voor overeenkomstige gronden inderdaad gelijk zijn bij gelijke rentabiliteit, met andere woorden of het pachtrijnsbeleid tot eenheid heeft geleid. Dit zal worden nagegaan voor de groep akkerbouwbedrijven op zeekei. Deze bedrijven lijken namelijk zeer veel op elkaar wat betreft de grondsoort, de bedrijfs grootte en de bedrijfsvoering. Bovendien is het bedrijfsresultaat er voornamelijk afhankelijk van de grond; het is hier niet zoals b.v. bij de weidebedrijven, waarvan de produktie sterk afhankelijk is van de hoeveelheid aangekocht voer. Er is voor de eerste jaren waarin het pachtrijnsbeleid werd gevoerd (ruw aangeduid de periode 1941-1950), wel gezegd dat de benodigde bedrijfseconomische gegevens ontbraken om een pachtrijnsbeleid te voeren volgens de letter van art. 41 van het Pachtbesluit. Dit excuus is echter zeker niet mogelijk voor de periode vanaf 1957 voor de akkerbouwbedrijven op zeekei, daar het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) hiervan vele in administratie heeft. Van deze boekhoudgegevens is hier gebruik gemaakt.

De eerste vraag is of de „redelijke verdeling” uit de Pachtwet 1958 betekent dat de pacht een min of meer vast percentage van de netto opbrengst uitmaakt. Het uitgangspunt bij de beantwoording van deze vraag is de verhouding tussen pacht en netto opbrengst in de diverse akkerbouwgebieden, zoals die zich laat berekenen uit de gegevens over de pacht en de netto overschotten berekend door het LEI 5). Om toevalige omstandigheden zoveel mogelijk uit te sluiten is het percentage telkens berekend over een periode van drie jaar (zie tabel 2). Uit tabel 2 blijkt niet dat voor het gehele gebied geen vaste procentuele verdeling van de netto opbrengst kan worden vastgesteld. Zo hier wel naar is gestreefd, moet de conclusie luiden dat dit streven zonder succes is gebleven.

In de klassieke ricardiaanse analyse werd aan de pacht de functie toegekend de produktiviteitsverschillen van de grond te nivelleren 6). Zou bij het vaststellen van de pachtrijnsen deze zienswijze als richtlijn zijn genomen, dan zou, onder overigens gelijke omstandigheden, de pacht hoger moeten zijn naarmate de netto opbrengst hoger is. Dit nu blijkt niet het geval te zijn. De pacht/opbrengstverhouding is juist hoog voor Groningen, terwijl de netto opbrengsten relatief laag zijn.

Verder zou, indien de ricardiaanse maatstaf gevolgd zou

Tabel 2. Procentueel aandeel van de pacht in de netto opbrengst voor akkerbouwbedrijven op zeekei

Gebied	1957/1958 t/m 1959/1960	1958/1959 t/m 1960/1961	1959/1960 t/m 1961/1962	1957/1958 t/m 1961/1962
Noordelijke bouwstreek	73,4	73,7	70,8	72,6
Oldambt	74,6	69,1	64,1	69,1
Wieringermeer	38,2	34,9	35,2	36,0
Zuidhollandse eilanden	35,8	37,2	41,4	38,2
Zeeuwse eilanden	33,4	33,7	39,6	35,4
Westelijk Noord-Brabant ...	38,8	39,1	43,1	40,3
Zeeuws-Vlaanderen	45,5	45,5	49,2	46,7

worden, de pacht moeten variëren met het netto overschot. Tabel 3 laat echter zien dat de pacht globaal gezien overal gelijk was, terwijl de netto overschotten sterk varieerden. De berekening van de correlatie tussen de jaarlijkse pachtrijnsen en de netto opbrengsten der zeven onderhavige groepen bedrijven, wederom berekend voor de vijfjarige periode 1957/1958-1961/1962, resulteerde dan ook niet in een duidelijk verband ($R = 0,22$).

Tabel 3. Gemiddelde pacht en netto opbrengst voor akkerbouwbedrijven op zeekei (1957/1958-1961/1962, in gld./ha

Gebied	Pacht	Netto overschot	Netto opbrengst
Noordelijke bouwstreek	228	63	291
Oldambt	196	33	230
Wieringermeer	235	365	600
Zuidhollandse eilanden	227	332	560
Zeeuwse eilanden	199	352	552
Westelijk Noord-Brabant ...	201	278	479
Zeeuws-Vlaanderen	206	218	425

De conclusie moet wel zijn, dat de „redelijke verdeling van de netto-opbrengst” in verschillende streken een verschillende inhoud heeft, en dat de vastgestelde pachtrijnsen geen nauw verband houden met de rentabiliteit der bedrijven 7).

Van meer belang voor de hoogte van de pacht lijkt de krachtige oppositie tegen verhoging van de pachtrijnsen. Verhogingen van pachtrijnsen konden in het agrarisch prijsbeleid niet, zoals arbeidslonen, eenvoudig worden „doorberekend” in de prijzen der produkten, waardoor de boeren er geen „last” van zouden hebben.

Voorts kwam de oppositie tegen verhoging van de pachtrijnsen vermoedelijk ten dele voort uit de afwijzende houding bij enkele groepen ten opzichte van grondeigenaren-verpachters. De zakelijke aspecten worden wel eens uit het oog verloren. Toch vervullen ook de verpachters een economische functie: zij stellen een omvangrijk krediet in natura beschikbaar aan de boeren en zij zorgen voor instandhouding en verbetering van een groot gedeelte van het vaste produktie-apparaat van de Nederlandse landbouw. Het is daarom redelijk de eigenaarslasten volledig te vergoeden in de pachtrijnsen, terwijl deze daarboven nog een zeker bedrag aan inkomen voor de verpachter moeten bevatten. Dit inkomen is van belang om te zorgen dat de grond beschikbaar blijft voor de landbouw, dat de verpachter belangstelling houdt voor zijn bezittingen, en zijn functie wil en kan blijven vervullen.

Ten slotte waren er bezwaren tegen al te gemakkelijke pachtrijnsverhogingen vanwege de doorwerking in de garan-

4) Idem, blz. 52.

5) LEI, *Statistische overzichten van de uitkomsten van landbouwbedrijven*, Den Haag, diverse jaargangen.

6) J. Pen, Het pachtbeleid: controversen en compromissen, in: *Het aardige van de economie*, Utrecht, 1962, blz. 203-222.

7) P. C. van den Noort, *Omvang en verdeling van het agrarisch inkomen in Nederland*, Wageningen, 1965, blz. 82.

tieprijzen en het optreden van een spiraalwerking: pachten omhoog, garantielijzen omhoog, hierdoor weer pachten omhoog enz. De landbouw zou daardoor steeds grotere steunbedragen vergen.

Onder deze omstandigheden bleef het pachtprijsniveau aan de lage kant. Na 1955 echter werden de pachtnormen verhoogd. Het merkwaardige was dat de pachten omhoog gingen toen de conjunctuur in de landbouw duidelijk daalde.

Toetsing pachtnormen voor de periode ná 1963

In de jaren na 1963 deden zich trendbreuken voor. De koopprijzen van landbouwgronden, die volgens de Wet op de vervreemding van landbouwgronden door voorgeschreven pachtnormen en kapitalisatievoet waren vastgelegd, werden geheel vrij gelaten. Er kwam dus een splitsing in de grondmarkt: een door de overheid beheerste pachtmarkt en een vrije koopmarkt voor landbouwgronden. Verder werd in de jaren na 1963 het nationale garantiebeleid voor de landbouw vervangen door het EG-landbouwbeleid.

Het prijsbeleid steunde niet zoals het nationale beleid op kostprijsberekeningen voor het sociaal en economisch verantwoorde bedrijf. Ieder jaar werd het garantielijzeniveau gewijzigd in een ondoorzichtig politiek onderhandelingsproces (marathonzittingen). Pas in de jaren zestig werd een objectievere methode tot vaststelling van de landbouwrijzen gerealiseerd. Voor de Nederlandse landbouw ging door dit alles uiteraard het directe verband tussen pachtprijsverhoging en garantielijzenverhoging verloren. Van de jaren 1964-1970 is het nauwelijks mogelijk de pachtnormen te toetsen.

Ook voor de jaren na 1970 bleek dat over het gehele zeeleigebied de pachtnormen niet zó werden vastgesteld dat er een vaste procentuele verdeling van de netto opbrengst uit voortvloeide. Het systematische verschil dat er volgens tabel 2 was tussen het Noordelijk zeeleigebied en de overige gebieden is verloren gegaan. Ook het criterium „nivelleren van produktiviteitsverschillen” is niet of niet duidelijk terug te vinden. In dat geval zou de pacht namelijk systematisch hoger zijn bij hogere netto opbrengst, wat niet zo blijkt te zijn.

Verder zou ook in deze periode, als de ricardiaanse maatstaf zou gelden, de pacht in de tijd moeten variëren met de netto opbrengst. Tabel 4 laat zien dat in drie van de zeven gebieden de pacht omhoog ging terwijl de netto opbrengst daalde. De pachtrijzen voor een zeker jaar behoeven niet te corresponderen met de netto opbrengst van dat jaar, omdat de pachtrijzen ten minste een jaar te voren zijn vastgesteld. De pachtrijzen kunnen bovendien slechts om de drie jaar worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden. Gemiddeld zal er dus een „time lag” zijn van twee jaar. Correlatierekening tussen de pacht op tijdstip t en de netto opbrengst op tijdstip $t-2$ leverde een lage correlatiecoëfficiënt op: $R = 0,41$. Ook dit wijst erop dat in feite geen erg nauwe relatie bestaat tussen de pacht en de bedrijfsuitkomsten, zoals door de Pachtwet wordt voorgeschreven. Hooguit 17% van de variatie in pachtrijzen kan worden verklaard door de variatie in de bedrijfsuitkomsten.

Een ander richtsnoer?

Uit de hele geschiedenis van de pachtprijsordening blijkt dat de wetgever rekening wenste te houden met ontwikkelingen in de baten en kosten van de landbouwbedrijven. Een grootheid waarin theoretisch alle verwachtingen t.a.v. kosten en opbrengsten (dus van prijzen van inputs en outputs, de produktiviteit en de interestvoet) voor een lange periode zijn verwerkt is de *kooprijzen* van boerderijen. Deze kooprijzen werd tot 1963 vastgesteld door de centrale overheid en de grondkamers. Na 1963 echter niet meer.

De pachter heeft in de Pachtwet een zeer grote mate van gebruiks zekerheid verkregen, nl. lange pachttermijnen, stringent continuatierecht en voorkeursrecht bij vervreemding van landbouwgronden. Een pachter zal slechts in bijzondere gevallen genoodzaakt zijn de boerderij op te geven, nl. als het van overwegend belang is voor de verpachter het gepachte zelf te gaan gebruiken. Dit kan echter niet onmiddellijk; de pachter krijgt een respijt van gemiddeld zes jaar. Bij verkoop is de pachter ook een zekerheid gegeven in de vorm van het voorkeursrecht. De pachter heeft het recht de boerderij te kopen tegen de gangbare marktprijs.

In geval er moeilijkheden rijzen bij het gebruik maken van het voorkeursrecht, heeft de grondkamer de taak de marktprijs van de verpachte grond en/of gebouwen vast te stellen (taxeren). Hiertoe dient ze de ontwikkeling van de grondrijzen goed te volgen. Het is daarom theoretisch, noch historisch gezien onredelijk te veronderstellen dat de kooprijzen van verpachte boerderijen door de centrale overheid en de grondkamers als richtsnoer zijn gebruikt voor de aanpassing van de pachtnormen resp. pachtrijzen. De kooprijzen van verpachte boerderijen was steeds aanzienlijk lager dan die van vrij te aanvaarden boerderijen; de prijzen van verpachte bedrijven schijnen daardoor ook zeer redelijk te liggen, ver beneden de veel besproken excessieve prijzen.

Inderdaad blijkt de pachtprijs van boerderijen in het zeeleigebied een hoge correlatie te vertonen met de kooprijzen van verpachte boerderijen ($R = 0,94$). De kooprijzen van verpachte boerderijen heeft verder weer een relatie met de kooprijzen van vrij te aanvaarden boerderijen. Daarbij is het z.g. pacht servituut van belang.

De waarde van het pacht servituut

Een koper/aspirant-gebruiker zal gemiddeld zeker zes jaar moeten wachten voor hij in de plaats van zijn pachter als gebruiker van grond en gebouwen kan optreden. In deze overgangperiode lijdt de nieuwe eigenaar inkomensverlies over het in grond en gebouwen gestoken vermogen (V), dat hij anders in een pachtvrije boerderij had kunnen beleggen. Als de rentevoet p is, zal dit renteverlies V_p zijn.

Over de hoogte van p bestaat verschil van mening. Soms wordt gesteld dat p gelijk moet worden gesteld aan de hypotheekrente op landelijk eigendom of aan het rendement van staatsobligaties, terwijl ook wel is betoogd dat de risico's van investering in grond lager zijn dan die van belegging in staatsobligaties. Mij lijkt het redelijk dat in een tijd van inflatie en

Tabel 4. Pacht en bedrijfsresultaat, 1970-1978

Gebied	Pacht in gld./ha		Netto opbrengst in gld./ha		Pacht in procenten van de netto opbrengst	
	1970/1974	1974/1978	1970/1974	1974/1978	1970/1974	1974/1978
Noordelijke bouwstreek	459	673	664	1.147	69	59
Oldambt	365	464	693	589	53	78
Wieringermeer	486	663	1.124	1.720	40	39
Zuidhollandse eilanden	460	709	535	644	86	110
Zeeuwse eilanden	426	534	265	- 146	161	—
Westelijk Noord-Brabant	520	—	516	—	101	—
Zeeuws-Vlaanderen	388	462	223	- 334	174	—

Bron: Berekend uit gegevens van het LEI.

stijgende grondprijzen p 1 à 3 procent onder het gemiddeld rendement van staatsobligaties ligt.

Tegenover het renteverlies (over een periode van zes jaar) staat een opbrengst in de vorm van zes maal de netto pacht-opbrengst (N). De netto inkomensderving (= kosten) van de koper/aspirant-gebruiker van een verpachte boerderij is dus (Vp-N) gld. per jaar gedurende gemiddeld zes jaar. De constante waarde hiervan vormt het verschil tussen de koopprijs van een pachtvrije boerderij en een verpachte boerderij. Dit verschil is een gevolg van het geheel van continuatie- en voorkeursrecht of, zoals Horring dat noemde, van het pacht-servituut 8). In tabel 5 is een schatting gegeven van de waarde van dit pacht-servituut.

Tabel 5. Schatting van de waarde van het pacht-servituut voor boerderijen in de zeekeleigebieden, bedragen in gld./ha

		1970/1971	1974/1975	1978/1979
Koopprijs pachtvrije boerde- rij a)	V	8.890	17.810	41.720
Rentevoet b)	p	5%	8%	9%
Renteverlies	Vp	444,5	1.424,8	3.754,8
Netto pacht c)	N	150	196	288
Netto inkomensderving per jaar	Vp-N	294,5	1.229,3	3.466,8
Contante waardefactor (zes jaar)	c	5,08	4,62	4,49
Waarde pacht-servituut (S) (contante waarde van de netto inkomensderving) ..	c(Vp-N)	1.496	5.679	15.566
Procentueel prijsverschil pach- terijen en verpachte boerde- rijen:				
— berekend	S/V	16	32	37
— geconstateerd d)		15	38	39

a) Bron: LEI/CBS, *Landbouwcijfers*, div. jaren.

b) Gemiddeld rendement op staatsobligaties minus ca. 2%.

c) Gesteld op 50% van de bruto pachtprijs.

d) Bron: LEI/CBS, *Landbouwcijfers*, 1981, blz. 119.

Gezien de variatie in verhandelde objecten, de onzekerheid t.a.v. netto pacht, de termijn en de rentevoet is deze benadering van de waarde in het pacht-servituut voldoende nauwkeurig. De waarde ervan is in de jaren zeventig gestegen van 16% tot 37% van de koopprijs van pachtvrije boerderijen. Het geheel van continuatie- en voorkeursrecht blijkt dus een belangrijke waarde te vertegenwoordigen. Deze waarde is afhankelijk van de gemiddelde overgangperiode van zes jaar t.g.v. het continuatierecht. Als dit beperkt was, zou de waarde van het servituut lager zijn. Hetzelfde geldt voor het geval dat de netto pacht (en dus de pacht-normen) hoger zouden zijn. Beide zijn een gevolg van het gevoerde pacht-beleid. Horring was echter van mening dat het grote prijsverschil tussen pachtvrije en verpachte grond veroorzaakt werd door indirecte prijsbeheersing van de laatstgenoemde objecten door de grondkamers 9).

De oorzaken van de teruggang van de pacht

Op diverse plaatsen is gesteld dat de pacht-normen te laag zijn, waardoor de beleggers ongeïnteresseerd raken en zich terugtrekken. Bijgevolg zou het instituut van de pacht in belang afnemen. Het rendement van verpachting is gedaald t.o.v. het rendement op staatsobligaties. Het jaarlijkse rendement is nu ca. 1%, waarbij echter een reële vermogenswinst van ca. 8% per jaar moet worden geteld. Om deze te realiseren dient men te verkopen, hetzij aan de pachter, hetzij aan anderen. Het is daarbij waarschijnlijk dat het pacht-prijsbeleid, hoe onduidelijk ook, toch niet de enige oorzaak van de teruggang van de pacht is. Ook het pacht-servituut speelt een rol.

Als een boer-eigenaar zijn boerderij nl. zou gaan verpachten, dan zou hij zich het pacht-servituut op de hals halen, waardoor volgens tabel 5 zijn vermogen in één klap met 37 procent zou afnemen. Dit is weinig aantrekkelijk voor een boer die de „pensioengerechtigde leeftijd” heeft bereikt, noch voor zijn erfgenamen. Aan vreemden verpachten zal dus niet aantrekkelijk zijn.

Men kan evenmin verwachten dat de boer en zijn erfgenamen erg happig zullen zijn op verpachting aan één uit verscheidene erfgenamen. Dit betekent dat ook een vermindering van de verpachting aan familieleden is te verwachten in de jaren na 1963. Geen problemen zijn er bij verpachting, waarbij iedere erfgenaam een gelijk stuk pacht: ieder verkrijgt een gelijk pacht-recht, maar ook een daaraan gelijk pacht-servituut.

Ook andere verpachters dan landbouwers zullen bij het pachtvrij worden van hun bezit geneigd zijn te verkopen aan een aspirant-gebruiker in plaats van weer opnieuw te gaan verpachten. Men krijgt dus minder pachters. Deze ontwikkeling wordt nog versterkt doordat bij eventuele verkoop van het gepachte de pachter gebruik maakt van zijn voorkeursrecht, al was het alleen maar om een aantrekkelijke vermogenswinst (ter grootte van de waarde van het pacht-servituut) te realiseren.

Tabel 6. Afname van de pacht in Nederland, 1959-1977, $\times 1.000$ ha

Jaar	Gepacht van			Gepachte grond in procenten van het totale landbouw- areaal
	ouders	andere particulieren	totaal	
1959	223	667	1.211	52,4
1966	208	559	1.106	49,2
1977	134	404	876	42,5
Daling	89	263	325	
Procentuele daling	39,9	39,4	26,8	

Deze verwachtingen omtrent de vermindering van de pacht zijn niet in strijd met de feiten van tabel 6. De afname van het door particulieren verpachte areaal wordt enigszins gecompenseerd door uitbreiding door verpachtingen door de staat in de IJsselmeerpolders.

Men kan de oorzaak van de afname van de pacht dus voor een belangrijk deel zoeken bij de stijging van de waarde van het pacht-servituut. Daarentegen wordt de waarde van het pacht-servituut, en daarmee de teruggang van het pacht-wezen minder als men de pacht-normen verhoogt. Er is een zekere druk om de pacht-normen te verhogen van de kant van de grondeigenaren en van de staat. De staat heeft financieel belang bij hogere pacht-prijzen voor de boerderijen in de IJsselmeerpolders. Pachters en eigenaar/gebruikers daarentegen, hebben op korte termijn geen belang bij stijgende pacht-prijzen.

Indien men het continuatierecht zou beperken, zou dit een vermindering van de sociale zekerheid voor de zittende pachters betekenen, maar een verlichting van het pacht-servituut en daardoor een beperking van de afname van het pacht-wezen. Dit speelt op het ogenblik een rol in de parlementaire discussie over de beperking van het continuatierecht na het bereiken van de 65-jarige leeftijd door de pachter. Het zou vermoedelijk ook van invloed zijn indien de pachter die gebruik maakt van zijn voorkeursrecht en binnen twee of drie jaar stopt met boeren, een groot gedeelte van de vermogenswinst zou afstaan aan de vorige eigenaar of diens erfgenamen. Dit is bij de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van de Pachtwet in 1962 ook naar voren gebracht in het parlement, maar verworpen.

Vermoedelijk gaat het pacht-servituut ook omlaag als de koopprijs van vrij te aanvaarden boerderijen daalt. Vóór

8) J. Horring, De bepaling van de afwijking van de koopprijs van verpacht land t.o.v. de koopprijs van soortgelijk pachtvrij land, *De Pacht*, jg. 1963, blz. 302 e.v.

9) J. Horring, De agrarische waarde van grond, in: Ph. A. N. Horring (red.), *Ontoerend goed*, Kluwer, Deventer, 1968, blz. 124.

1963 was het verschil nihil en kwam het pachtservituut niet in de prijs tot uitdrukking. Door de grote prijsstijging na de opheffing van de prijsbeheersing is deze factor wel naar voren gekomen. Door beperking van het aantal gegadigden op de grondmarkt, zoals de Wet agrarisch grondverkeer dit in het vooruitzicht stelt, zal men de teruggang van het pachtwezen wat kunnen beperken; dit zal evenwel weer een nadeel voor de zittende eigenaren betekenen. Indien men de pacht in de huidige omvang als financieringsinstituut wenst te behouden — een doelstelling die de Pachtwet overigens niet kent — zullen de huidige pachters en/of eigenaren een offer moeten brengen. De vraag is wat de voorkeur verdient:

- vermindering zekerheidsrechten van de pachter;
- verhoging van de pachtnormen; of
- verlaging van het kooprijksniveau van pachtvrije boerderijen.

Het probleem bij deze afweging is o.a. dat niet bekend is bij welke omvang van het pachtservituut de teruggang van de pacht stopt. Volgens tabellen 1 en 5 doet zich de teruggang

Tabel 7. De waarde van het pachtservituut in procenten van de kooprijks bij verschillende pacht- en wachttermijnen

Pacht-norm	Wachttermijn in jaren					
	6	5	4	3	2	1
Huidig peil (576 gld./ha)	37 a)	32	26	21	15	8
2 × huidig peil	31	26	22	18	12	6
3 × huidig peil	25	21	18	14	10	5

a) S/V voor 1978/1979, zie tabel 5.

ook nog voor bij een waarde van het pachtservituut van 16% van de kooprijks van vrij te aanvaarden boerderijen. Dit is een laag percentage en onder de huidige omstandigheden moet er veel veranderen in de „wachttermijn” en „pachtprijs” om dit percentage te bereiken (zie tabel 7).

Zelfs drastische veranderingen in de pachtnormen zullen bij de huidige zekerheidsrechten geen effect hebben op de dalende tendens bij de pacht, terwijl deze maatregelen wel een onredelijke verdeling van de opbrengst tussen pachter en verpachter met zich brengen. Wel effectief zou afschaffing van het continuatierecht op basis van art. 43 van de Pachtwet zijn. Dit is evenwel een voor de pachters onaanvaardbare maatregel omdat ze de bestaanszekerheid aantast en ook omdat ze het pachtrijksbeleid op losse schroeven zou kunnen zetten, want, zoals gezegd, kan men bij de regeling van de pacht niet met partiële maatregelen werken. Ook effectief zou afschaffing van de vrije kooprijksvorming van landbouwgronden kunnen zijn, waarbij de overheid de koop en de verkoop van de landbouwgrond volledig gaat regelen. Hiertegen bestaan echter politieke bezwaren, niet in het minst van de zijde van de eigenaren.

Een en ander betekent dat het pachtservituut, politiek gesproken, niet sterk kan worden gereduceerd. Daardoor zal de particuliere verpachting van grond en gebouwen in de toekomst blijven afnemen. De paradoxaal klinkende conclusie is dat de particuliere pacht in Nederland de kans loopt te gaan verdwijnen vanwege de grote bescherming van de pachters.

P. C. van den Noort

10) LEI/CBS, *Landbouwcijfers*, Den Haag, 1967, 1971, 1981.