

Herijking van het gemeentelijke pachtbeleid voor het Kampereiland e.o.

Kees de Bont
Cees van Bruchem
Jan Luijt
Martien Voskuilen

Projectcode 20383

Juni 2005

Rapport 2.05.07

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Herijking van het gemeentelijke pachtbeleid voor het Kampereiland e.o.
Bont, C. de, C. van Bruchem, J. Luijt en M.J. Voskuilen.
Den Haag, LEI, 2005
Rapport 2.05.07; ISBN 90-8615-006-3; Prijs €15,- (inclusief 6% BTW)
86 p., fig. tab.

De schaalvergroting van melkveebedrijven op het Kampereiland blijft achter bij de rest van Nederland en dat wordt zowel veroorzaakt doordat het om pachtbedrijven gaat - het pachtrecht heeft immers een waarde - als door het specifieke pachtbeleid van de privaatrechtelijke eigenaar, de gemeente Kampen. In dit rapport wordt een voorstel gedaan om dat pachtbeleid te herijken. Uitgangspunten daarbij zijn de gemeentelijke doelstellingen ten aanzien van het Kampereiland. Het voorstel heeft geresulteerd in een beperkte set nieuwe regels die door middel van marktwerking (vrijwilligheid) een warme sanering bevorderen, terwijl diezelfde marktwerking tevens de verdeling van vrijvallende pacht-, melk- en toekomstige toeslagrechten regelt.

The scale increase in dairy farms on Kampereiland is lagging behind the rest of the Netherlands. This is caused both by the fact that the farms at issue are leased, which means that the farm lease itself has a value, and by the particular leasing policy of the private law owner, the municipality of Kampen. This report puts forward a proposal to enrich that leasing policy. The proposal, founded upon the municipal objectives regarding Kampereiland, has resulted in a limited set of new rules. These rules utilise market forces to promote voluntary, compensated terminations, while the same market forces also regulate the apportionment of the farm leases, milk quotas and payment entitlements that become available.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358257
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2005

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	17
1. Inleiding	25
1.1 Aanleiding	25
1.2 Probleemstelling	25
1.3 Onderzoeksvragen	27
1.4 Resultaat	27
1.5 Werkwijze	27
2. EU-beleid, nationaal beleid en lokaal beleid	29
2.1 Inleiding	29
2.2 EU-beleid	29
2.2.1 Landbouwbeleid	29
2.2.2 Milieu- en natuurbeleid	32
2.3 Nationaal beleid	35
2.3.1 Toeslagrechten en pacht	35
2.3.2 Pachtwetwijziging	37
2.4 Provinciaal en gemeentelijk beleid	38
2.4.1 Provinciaal beleid	38
2.4.2 Gemeentelijk beleid	40
2.5 Samenvattende conclusie	41
3. Landbouwstructuur in verleden en toekomst	42
3.1 Inleiding	42
3.2 Aantal bedrijven en werkgelegenheid	43
3.3 Typering bedrijven	44
3.4 Veevastel en veebezetting	45
3.5 Melkveehouderij	46
3.6 Inkomen	48
3.7 Huidig rendement verpachter	49
3.7.1 Waarde Kampereiland in 2003	49
3.7.2 Direct rendement	50
3.7.3 Indirect rendement	52
3.8 Toekomstige landbouwstructuur bij ongewijzigd gemeentelijk pachtbeleid (0-situatie)	53
	5

	Blz.
3.9 Samenvattende conclusies	55
4. Scenario's voor het gemeentelijke pachtbeleid	57
4.1 Huidig gemeentelijk pachtbeleid	57
4.1.1 Groei beheersregels in de tijd	57
4.1.2 Functioneren beheersregels	58
4.1.3 Enkele vragen van de rentmeester	59
4.2 Beleidsscenario's	59
4.2.1 Inleiding	59
4.2.2 Uitgangspunten bij de uitwerking van de scenario's	60
4.3 Optimale landbouw	60
4.4 Loyale verpachter	64
4.5 Natuur en landschap	68
4.6 Rendement verpachter	71
5. Naar een nieuw gemeentelijke pachtbeleid	75
5.1 Scenario op hoofdlijnen	75
5.2 Effecten scenario's	77
5.3 Algehele afweging	79
5.4 Keuze voorkeursscenario	80
5.5 Herijking gemeentelijk pachtbeleid	81
5.6 Besluit	82
Literatuur	85

Woord vooraf

De gemeente Kampen is voornemens een integrale beleidsvisie op te stellen voor het gebied Kampereiland en omstreken, waarbij tegelijk aandacht wordt besteed aan de organisatie van het beheer. Ter voorbereiding daarvan heeft de gemeente Kampen in samenwerking met de provincie Overijssel het LEI (Landbouw-Economisch Instituut) opdracht gegeven om een visie op te stellen aangaande de toekomst van de landbouw op het Kampereiland onder invloed van het nieuwe EU-landbouwbeleid. Die visie dient het Instituut als input te gebruiken voor het herijken van het bestaande gemeentelijke pachtbeleid (een set beheersregels). Tevens is de visie voor wat betreft de provincie bouwsteen voor het landbouwdeel van de ontwikkelingsvisie en de uitvoeringsagenda van het nationale landschap IJsseldelta. Richtinggevend bij dit alles is het projectdocument 'Visie op privaatrechtelijk beheer Kampereiland en omstreken'.

Het LEI is in december 2004 met het project gestart en heeft dat in mei 2005 afgerond. Tussentijdse resultaten zijn driemaal aan zowel een interne als een externe klankbordgroep voorgelegd. Daarnaast is het voorlopige eindresultaat gepresenteerd voor de commissie 'Grondgebied' van de gemeente Kampen. In de externe klankbordgroep hadden de volgende organisaties en personen zitting:

- Vereniging tot behoud van vrije Natuur - H. Kloosterman;
- Gewestelijke Land- en Tuinbouworganisatie GLTO afd. Kampen - D.G. Pelleboer en R. Steenbeek;
- Hengelaarsvereniging Ons Vermaak - B. Goris;
- Commissie van advies beheer Kampereiland - ing. D.A.J. Bruil;
- Wildbeheereenheid Jachtvereniging Kampen - M. v.d. Heuvel;
- Kampereilander Pachtbond - Z. Kanis;
- Natuurvereniging IJsseldelta - drs. J.J. de Ruiter.

En in de interne klankbordgroep:

- Gemeente Kampen - W.J.G. Poortman - afd. Groen en Gebouwen;
 - P. Bos - afd. Ruimte en Economie;
 - Mw. ing. A.B.M. Suurmeijer - afd. Milieu en Reiniging;
 - G. Starink - afd. Ruimte en Economie;
 - A.M.J.J.H. Vlierhuis - afd. Groen en Gebouwen;
- Provincie Overijssel - Ing. H.J. Stoffer;
- Noorderstaete Rentmeesters - Ing. M.G. Visscher.

Het onderzoek is aangestuurd door ir. A.J.G. Aalders en mr. P. Romkes van de gemeente Kampen. Het onderzoeksteam van het LEI bestond uit drs. J. Luijt (projectleider), ir. C. van Bruchem, ir. C. de Bont en ing. M.J. Voskuilen.

Het LEI is veel dank verschuldigd aan de leden van de klankbordgroepen. En met name aan de Pachtbond van het Kampereiland en Noorderstaete Rentmeesters.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L.C. Zachariasse', written in a cursive style.

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Het Kampereiland is al eeuwen in bezit van de gemeente Kampen, die het ruim 4.000 ha grote gebied aan zo'n 120 melkveehouders verpacht. Zorgelijk lijken de (economische) perspectieven van het gebied, tegen de achtergrond van het wegvallen van de productsteun in het EU-landbouwbeleid en de trage ontwikkeling van de landbouwstructuur (achterblijvende schaalvergroting). Verder doen zich regelmatig tot in de gemeenteraad problemen voor met het gemeentelijke pachtbeleid. In dat pachtbeleid zijn regels opgenomen voor de toedeling van vrijvallende pachtrechten en melkquota. Vanwege dit alles is de gemeente Kampen voornemens om voor het Kampereiland een integrale beleidsvisie op te stellen. Ter voorbereiding daarvan heeft de gemeente het LEI (Landbouw-Economisch Instituut) de opdracht gegeven om een toekomstvisie op te stellen voor de landbouw op het Kamper-eiland en op basis daarvan het bestaande pachtbeleid te herijken.

Het nieuwe EU-landbouwbeleid

Op het Kampereiland komen voornamelijk melkveebedrijven voor. Voor die bedrijven, de zogenaamde 'stadserven', is de verandering van het EU-zuivelbeleid van belang. Dat betreft de verlaging van de garantieprijzen voor boter en mager melkpoeder met respectievelijk 25 en 15% in de jaren 2004 tot 2007. Tegenover deze prijsverlagingen staat de introductie van een inkomenscompensatie, de bedrijfstoelage, die in drie stappen oploopt tot 35,50 euro per 1.000 kilo melk(quotum). De bedrijfstoelagen worden in de komende jaren losgemaakt (ontkoppeld) van de feitelijke productie van de bedrijven. Voor melk vanaf 2008 op basis van het melkquotum op 31 maart 2007. Agrariërs krijgen met de ont koppeling zogenaamde toeslagrechten naar gelang de omvang van het melkquotum in het verleden, maar ze hoeven dan bijvoorbeeld geen melk meer te produceren. Wel zijn er voorwaarden verbonden aan het ontvangen van de bedrijfstoelagen. In elk geval moet de agrariër de grond waarop de toeslagrechten rusten nog in gebruik hebben. De toeslagrechten kunnen overigens met of zonder grond worden verkocht, terwijl verhuur van toeslagrechten alleen is toegestaan met grond. Voor pachters ligt hier dus een beperking.

Het inkomen, inclusief de toelagen, van een gemiddeld Kampereiland-bedrijf daalt ten gevolge van deze beleidsverandering met circa 5.000 euro. Dat betreft ongeveer 15% van het huidige inkomen. Voor het inkomen van de betreffende bedrijven worden de bedrijfstoelagen van (gemiddeld) ruim 15.000 euro erg belangrijk. Met andere EU-premies, zoals voor oaien en vleesstieren en slachtpremies, komt het totaal aan bedrijfstoelagen gemiddeld zelfs op zo'n 18.000 euro. Dat betekent ongeveer de helft van het huidige inkomen uit het bedrijf. Kortom, de veehouderij wordt sterk afhankelijk van het Europese toelagenbeleid en de gemeente kan, wanneer afgaande pachters de toeslagrechten (zonder grond) verkopen, met grond zonder toeslagrechten komen te zitten. Om de inkomenscapaciteit van het gebied zo goed mogelijk op peil te houden is het dus raadzaam dat met de pachters afspraken gemaakt worden over het behouden van de toeslagrechten in het gebied.

Vanuit de landelijke overheid komen geen bepalingen die de rechten van verpachters in deze regelen (later eventueel wel op basis van jurisprudentie). En aangezien de toeslagrechten worden toegekend op basis van de melkquota in 2007, zouden ook die zeker tot die tijd zoveel mogelijk op het eiland moeten blijven.

De achterblijvende schaalvergroting

Twintig jaar geleden was de landbouwstructuur, een afspiegeling van de inkomenspotenties van de landbouwbedrijven, op het Kampereiland beter dan in de rest van Nederland. Nu is er nauwelijks nog verschil. De afname van het aantal (melkvee)bedrijven op het Kampereiland verloopt relatief traag. De afgelopen 20 jaar daalde het aantal pachtbedrijven met 26 tegen 38 % in de rest van Nederland. De opvolgingsdruk is relatief hoog op het eiland en dat vermindert de mogelijkheden van schaalvergroting. Bij het huidige pachtbeleid van de gemeente zal de toekomstige landbouwstructuur op het Kampereiland achterblijven bij de rest van Nederland. En daardoor raken de toekomstige inkomensmogelijkheden van de overblijvende landbouwbedrijven achterop. En dat inkomen is, volgens opgave van de Pachtbond, bij een vergelijkbare bedrijfsgrootte al enigszins lager dan in de rest van Nederland.

Er zijn meerdere redenen waarom de ontwikkeling van de landbouwstructuur op het Kampereiland achter blijft. In de eerste plaats is dit een gevolg van het feit dat het om pachtbedrijven gaat. Zo kunnen pachtbedrijven tegen relatief lage financieringskosten worden overgenomen omdat er geen overnamekosten van dure grond¹ zijn en dat verhoogt de opvolgingsdruk. En de oudedagsvoorziening van een afgaande pachter is een stuk minder dan die van een agrariër met een bedrijf in eigendom, waardoor stoppen minder aantrekkelijk is. Het belangrijkste is evenwel dat het reguliere pachtrecht onderhevig is aan het Pachtnormenbesluit (wettelijk toegestane maximale pachtprijs) en daardoor een substantiële waarde vertegenwoordigt. Een waarde waar overigens geen (markt)informatie van bekend is, omdat het pachtrecht een persoonlijk, niet verhandelbaar, recht is. Ook landelijk is er volgens het *Landbouw-Economisch Bericht* van 2005 (LEI, 2005) op relatief veel kleine pachtbedrijven nog een opvolger aanwezig.

In de tweede plaats heeft de achterblijvende landbouwstructuur op het Kampereiland met het vigerende gemeentelijke pachtbeleid te maken. Bij de toedeling van vrijkomende pachtrechten is op Kampereiland de ligging leidend. Aanliggende bedrijven krijgen om niet pachtrechten toebedeeld en alle bedrijven tot voor kort ook melkquota (40.000 kilogram regeling). De bedrijfsomvang van die bedrijven verbetert dan enigszins en dat stimuleert de continuïteit, ongeacht de ambities en capaciteiten van de ondernemers. Verder is op het Kampereiland het recht van opstal aan het pachtrecht gekoppeld (PARVO). Wanneer een pachter (zonder opvolger) 65 wordt loopt de pacht wettelijk af. En dat geldt dan ook voor het opstalrecht van de bedrijfsgebouwen en de woning. Omdat de gemeente vervolgens de agrarische bestemming van de traditionele bedrijfsgebouwen en de woning in een duurdere burgerbestemming omzet, wordt de pachter op zijn 65^e met aanzienlijk hogere woonlastenkosten geconfronteerd. Door opvolging kan een en ander worden

¹ Een vergelijkbare situatie doet zich voor in andere gebieden met relatief veel pachtbedrijven (Twickel, Flevoland).

voorkomen. In de derde plaats is er een achterblijvende landbouwstructuur op het Kampereiland vanwege de wet van de remmende voorsprong. Als gevolg van het in het verleden gevoerde gemeentelijke pachtbeleid komen er geen extreem kleine, nauwelijks continueerbare, bedrijven voor.

De verdeelproblematiek

Bij het vigerende gemeentelijke pachtbeleid zijn conflicterende toedelingsregels van toepassing. De regel die zegt dat vrijvallende pachtrechten 'volgens een logische verkaveling' worden toebedeeld aan omliggende pachtbedrijven conflicteert met de regel die pachters in staat stelt de pacht van een afgaande pachter af te kopen. Wanneer een pachter, met medewerking van de gemeente, een andere pachter afkoopt en daarmee alle gepachte grond (in pacht) overneemt, conflicteert dit met de rechten van de overige aanliggende bedrijven die daardoor immers in de toekomst toedeling van pachtrechten om niet mislopen. Kortom, de regel 'gelijke verdeling gronden onder aanliggende bedrijven' conflicteert met de regel die pachtafkoop mogelijk maakt. Daarnaast had het gemeentelijke pachtbeleid nogal een ad hoc karakter. De ene keer verdeelt de gemeente haar deel van het melkquotum, dat is verkregen van afgaande pachters, gratis onder alle andere pachters (40.000 kilogram regeling) en de andere keer verkoopt zij het op de vrije markt. Voorts verpacht de gemeente doorgaans tegen reguliere pachtprizen (Pachtnormenbesluit), maar daarnaast gaf zij ook enige tijd eenmalige pachtovereenkomsten uit tegen een 'dubbele' pachtprijs.

Voeg bij deze verdeelproblematiek nog een achterblijvende landbouwstructuur met verder afnemende toekomstige inkomenspotenties voor de pachtbedrijven, een zich wijzigend EU-landbouwbeleid met dalende (melk)prijzen, een reële kans dat melkquota en toeslagrechten van het eiland verdwijnen, waardoor schaalvergroting nog urgenter wordt, en de problematiek van het Kampereiland spreekt voor zich.

Zoeken naar oplossingen: beleidsscenario's

Bij het opstellen van gemeentelijke beleidsscenario's voor het Kampereiland werd uitgegaan van de vier hoofddoelstellingen van de gemeente, te weten:

- het behoud van het erfgoed der vaders;
- de ondersteuning van de pachters;
- een redelijk rendement uit het verpachte bezit;
- het behoud of het herstel van natuur- en landschappelijke waarden.

Om die doelen te realiseren voert de gemeente een pachtbeleid alsmede een beleid waarin voorwaarden zijn opgenomen waaronder (gedeelten van) stadserven met het recht van opstal worden uitgegeven. Voor de rest is zij gebonden aan de Pachtwet.

Bij beleidsscenario's gaat het om de opstelling van de verpachter, de gemeente Kampen, ten opzichte van de pachters op het Kampereiland. Het zijn scenario's waarmee de gemeente als verpachter de ontwikkelingen op het Kampereiland zou kunnen sturen. Gekozen is voor 4 beleidsscenario's, te weten: (1) een scenario (*optimale landbouw*) dat resulteert in een zo optimaal mogelijke landbouwstructuur, waarbij bedrijven tegen zo laag mogelijke kosten produceren, (2) een scenario (*loyale verpachter*) waarbij de verpachter zich ten opzichte van de pachters uiterst loyaal opstelt, (3) een scenario (*natuur en land-*

schap) waarbij aan het behoud en de ontwikkeling van natuur en landschap voorrang gegeven wordt en (4) een scenario (*rendement verpachter*) gericht op een zo hoog mogelijk rendement voor de verpachter. De scenario's hebben allemaal effect op de structurele ontwikkeling van de landbouw en daarmee op het inkomen van de pachters. En voorts op het rendement van de verpachter, de mate van loyaliteit ten opzichte van de pachters en op het behoud dan wel de ontwikkeling van de natuur en het landschap. In alle scenario's zijn twee vragen van belang, te weten:

- Met welk tempo komen pachtgronden, melkquota en in de toekomst ook toeslagrechten vrij? En met welke beheersregels is dat beïnvloedbaar?
- Op welke wijze dienen vrijkomende pachtgronden, melkquota en later ook bedrijfs-toeslagen te worden verdeeld? En welke beheersregels zijn daarvoor dan het meest geschikt?

Scenario 'optimale landbouw'

Bedrijven produceren marktgeoriënteerd en kunnen, ook in een situatie waarin elke vorm van inkomensondersteuning is weggefallen, nog overleven. De productiekosten voor de bedrijven dienen daartoe zo laag mogelijk te zijn. En dat kan alleen door schaalvergroting. De ruimte daarvoor moet komen van relatief veel stoppende pachters. Via een op marktwerking (vrijwilligheid) gebaseerde warme sanering wordt (voortijdig) geheel of gedeeltelijk stoppen (afbouwen) aantrekkelijk gemaakt en dezelfde marktwerking zorgt ervoor dat de vrijvallende productiemiddelen bij de efficiëntste producenten terecht komen. Daarbij laat de gemeente haar medewerking aan de overdracht van de pachtrechten van een afgaande naar een opkomende pachter afhangen van het feit of ook de melkrechten en in de toekomst de toeslagrechten van die overdracht deel uitmaken. Kortom, de markt lost het verdeelprobleem op en de kosten (gederfde inkomsten) voor de gemeente blijven beperkt.

Scenario 'loyale verpachter'

De gemeente gebruikt haar pachtbeleid om alle op dit moment zittende pachters van het Kampereiland zoveel mogelijk te ondersteunen. Daartoe deelt zij net als nu vrijkomende pachtrechten om niet uit aan aanliggende bedrijven, maar stelt zij de verkrijgende stadserven in staat om die aan een andere pachter door te leveren. Verder laat zij na om vrijvallende melkrechten en later mogelijk ook toeslagrechten te verzilveren. Tot slot voert de gemeente een terughoudend pachtprinsbeleid.

Scenario 'natuur en landschap'

De landbouw is op het grootste deel van het eiland ondergeschikt aan het behoud en het herstel van natuur- en landschapswaarden. Dat kan alleen wanneer de bedrijven die het grootste deel van het eiland beheren, de overige graasdierbedrijven, enerzijds een extensief grondgebruik hebben en anderzijds een belangrijk deel van hun inkomen duurzaam verwerven uit vergoedingen voor natuur- en landschap. De beschikbaarheid van voldoende gemeentelijke middelen om deze vergoedingen te kunnen betalen is dan ook een belangrijke voorwaarde. Om ook de melkveebedrijven op een kleiner deel van het eiland de grond extensief te laten gebruiken is het essentieel dat ook zij over veel grond kunnen beschikken. Net als in het scenario 'optimale landbouw' wordt er ruimte gecreëerd voor extensivering door een op marktwerking en dus vrijwilligheid gebaseerde warme sanering.

En diezelfde marktwerking zorgt er voor dat het natuurbeheer wordt uitgevoerd door pachters die ambitie in die richting hebben.

Scenario 'rendement verpachter'

Het rendement van het Kampereiland, waarvan de waarde wordt geschat op 100 miljoen euro (grond, opstallen en de helft van de melkquota), is vrij hoog. Naast een structurele jaarlijkse waardestijging van de grond en de opstallen, realiseert de gemeente forse inkomsten ten gevolge van een voortschrijdende verstedelijking (van Kampen). Daarnaast zijn er nog inkomsten uit verpachting, uit opstalrechten, uit omzettingen van stadserven naar een burgerbestemming en uit de verkoop van melkquota. Aangezien verkoop van het eiland niet aan de orde is en uit een oogpunt van rendement zeer ongunstig lijkt, behoort alleen verhoging van de laatst genoemde rendementscomponenten tot de mogelijkheden. Dat betekent onder meer de uitgifte van dure korte termijn pachtcontracten. De huidige beheersregels worden gehanteerd om bedrijven tot stoppen te dwingen (65 jaar) en om de vrijvallende pachtrechten toe te delen.

Het voorkeurscenario

De tabel laat zien dat de scores van het rendement scenario het laagst zijn. Daarbij komt nog dat dit scenario voor wat betreft de pachtverhogingen afhankelijk is van korte termijn pacht, aangezien eenmalige pachtcontracten met een langere looptijd onder het Pachtnormenbesluit gaan vallen (brief Veerman aan de 2^e Kamer van 19 april 2005). En zelfs indien dat wordt doorgevoerd, is het nog maar de vraag of de pachters de hogere pachtprizen in de toekomst onder het nieuwe EU-landbouwbeleid en bij een achterblijvende landbouwstructuur kunnen opbrengen. Het scenario 'de loyale verpachter' scoort ook niet hoog. Dit omdat de goed bedoelde ondersteuning van de pachters resulteert in een achterblijvende structurele ontwikkeling, waardoor uiteindelijk de pachters-inkomens onder druk komen te staan. Het scenario 'natuur en landschap' lijkt beter te scoren, alhoewel het rendement voor de verpachter vanwege lage pachttopbrengsten (direct rendement) en gedempte vooruitzichten op toekomstige grondprijsstijgingen (indirect rendement) onder druk komen te staan. Belangrijker is evenwel de onzekerheid van de uitkomst. Willen boeren wel op grote schaal natuurbeheerder worden en wil de gemeente wel zoveel geld in natuurbeheer steken?

Het scenario 'optimale landbouw' scoort het hoogst. De enige dissonant is de score op natuur en landschap. Gegeven het feit dat het Kampereiland nog een ongerept oorspronkelijk landschap is en mede daarom onderdeel is van het Nationaal Landschap IJsseldelta, ligt het voor de hand hiermee bij de opstelling van het voorkeurscenario rekening te houden. Voorgesteld wordt dan ook om een combinatie van het scenario optimale landbouw en het natuurscenario te maken. De mogelijkheden daarvoor lijken aanwezig aangezien in beide scenario's zowel de doelen als de beheersregels grote overeenkomsten laten zien. Relatief veel bedrijfsbeëindigingen ten behoeve van schaalvergroting en extensief grondgebruik. En een op marktwerking (vrijwilligheid) gebaseerde warme sanering alsmede een op diezelfde marktwerking gebaseerde verdeling van pachtrechten, melkquota en toeslagrechten. De enige afwijking is dat de gemeente in geval van het natuurscenario geen goedkeuring geeft aan de overdracht van de pachtrechten, indien een dergelijke overdracht in strijd is met

haar natuurdoelstellingen. Om dat te repareren valt het te overwegen om die laatste goedkeuring alleen van toepassing te laten zijn op een beperkt, nader aan te duiden, zoekgebied (bijvoorbeeld in de buitenranden). In het overgrote gebied kan de gemeente ongewenste ontwikkelingen als 'geen melkvee in de wei' of 'maïsteelt' trachten te vermijden via haar pachtprijsbeleid. Bijvoorbeeld door alleen voor die pachters een terughoudend pachtprijsbeleid te voeren, die aan de gemeentelijke landschapswensen willen voldoen.

Scenario's →	1 optimale landbouw	2 loyale verpachter	3 natuur& landschap	4 rendement verpachter
Effecten:				
a. Bedrijfsstructuur/inkomen	++	+	+	0
b. Ondersteuning pachters	++	+	+	--
c. Natuur en Landschap	-	0/-	++?	-
d. Rendement verpachter	0/+	-	--	+?

Scores: ++ zeer goed, + goed, 0 neutraal, - slecht, -- zeer slecht.

Figuur 1 Score van de vier scenario's op de relevante criteria

Concluderend wordt met de keuze van dit voorkeursscenario voorgesteld de landbouwstructuur op het Kampereiland te verbeteren door enerzijds via marktwerking een warme sanering te bevorderen en anderzijds door middel van diezelfde marktwerking er voor te zorgen dat de noodzakelijke schaalvergroting kan worden gerealiseerd door de meest efficiënte (landbouw) en meest gemotiveerde (natuurbeheer) ondernemers.

De herijking van het gemeentelijke pachtbeleid

Alle bestaande regels vervallen, met uitzondering van de regel die zegt dat 'vrijvallende pachtrechten zijn bestemd voor areaaluitbreiding van bestaande stadservern op het Kampereiland'¹. En ook de koppeling tussen de pachtovereenkomst en de overeenkomst waarin het recht van opstal is geregeld, het zogenaamde pachtafhankelijke recht van opstal (PARVO), komt te vervallen.

Voorts werkt de gemeente, op voorstel van een afgaande pachter, mee aan de overdracht van (een deel van) zijn (reguliere) pachtrechten aan een andere pachter van het Kampereiland onder voorwaarde dat:

- er tevens (een evenredig deel van) het melkquotum wordt overgedragen²;
- er tevens het op de gronden rustende toeslagrecht wordt overgedragen;
- de over te dragen pachtrechten en het stadserf van de opkomende pachter niet worden gescheiden door natuurlijke grenzen als de Goot, het Ganzendiep en de IJssel;

¹ Alleen in geval van onvoldoende belangstelling voor overname van pachtrechten bij zittende pachters van het Kampereiland, staat het de gemeente vrij een pachter van buiten het eiland een pachtovereenkomst aan te bieden.

² De prijs die een afgaande pachter voor zijn melkquotum ontvangt zal hoger zijn dan de helft van de marktprijs die hij normaliter ontvangt. Hij kan immers ook een vergoeding bedingen voor het meeleveren van het gemeentelijk deel van het melkquotum. De gemeente blijft overigens eigenaar van haar deel van het quotum.

- er geen specifieke gemeentelijke natuurdoelstelling op de grond rust;
- er geen gemeentelijke voornemens zijn om de grond binnen een afzienbare periode een niet-agrarische bestemming te geven.

Ter uitvoering van de specifieke gemeentelijke natuurdoelstelling wijst de gemeente een beperkt deel van het eiland (deel van de buitenranden) aan als zoekgebied voor de realisatie van verhoogde natuurwaarden. Die aanwijzing dient aan te sluiten bij bestaande EU-richtlijnen, nationaal beleid, provinciaal beleid, enzovoort. De gemeente tracht haar natuurdoelstellingen te realiseren door op de aangewezen gronden op vrijwillige basis zogenaamde 'natuurpachtcontracten' af te sluiten. Dat wil zeggen dat zij bestaande pachters compensatie¹ biedt wanneer die op vrijwillige basis de reguliere pachtovereenkomst omzetten in een natuurpachtovereenkomst. En in geval van een afgaande pachter werkt de gemeente alleen mee aan de overdracht van de pachtrechten aan een andere pachter indien die pachtrechten worden omgezet in natuurpachtrechten. Uiteraard compenseert zij ook hier de afgaande pachter. In de natuurpachtovereenkomsten formuleert de gemeente regels waaraan het (natuur)beheer moet voldoen. Voor de rest van het eiland formuleert de gemeente desgewenst landschapseisen, zoals weidegang, geen maïsteelt, enzovoort. Deze landschapseisen tracht de gemeente op vrijwillige basis te realiseren door aan het voldoen daarvan een terughoudend pacht prijsbeleid te verbinden.

Gronden, waarvan de gemeente verwacht dat die binnen afzienbare tijd een andere aanwending dan 'landbouw' krijgen, geeft de gemeente uit in eenmalige pacht voor een beperkte periode. Dat wil zeggen dat zij alleen meewerkt aan de overdracht van de pachtrechten tussen pachters van het Kampereiland indien die reguliere pachtrechten worden omgezet in eenmalige pachtrechten. Uiteraard compenseert zij ook hier de afgaande pachter.

Tenslotte biedt de gemeente ruimte voor het vernieuwen en oprichten van noodzakelijke (landbouw)bedrijfsgebouwen. Dit onder de voorwaarde dat de nieuwe gebouwen landschappelijk inpasbaar zijn en een landschappelijk gewenste aankleding krijgen (zoals BOM+ van de provincie Limburg).

¹ Bij voorkeur te financieren met natuurcompensatiegelden van bouwprojecten elders.

Summary

Enriching the Municipal Leasing Policy for Kampereiland and its Surroundings

Kampereiland has been owned by the municipality of Kampen for centuries. The municipality lets the area, comprised of more than 4,000 ha, to some 120 dairy farmers. The area's (economic) prospects appear to give cause for concern, against the background of the loss of product support under the EU's agricultural policy and the slow development of agricultural structures (deficiency in scale increases). Problems also regularly arise regarding the municipal leasing policy, right up to the level of the municipal council. The leasing policy incorporates rules for the apportionment of the farm leases and milk quotas that become available. In view of all of these considerations, the municipality of Kampen intends to draw up a comprehensive policy document on its vision for Kampereiland. In preparation, the municipality has commissioned the LEI (Agricultural Economics Research Institute) to produce its vision for the future of agriculture on Kampereiland, and on this basis to enrich the existing leasing policy.

The EU's new agricultural policy

Kampereiland is mainly home to dairy farms. The change to the EU's dairy policy is of importance to those farms, namely reductions of 25 and 15% in the intervention prices for butter and skimmed milk powder respectively in the years 2004 to 2007. Set against these price reductions is the introduction of income compensation, the farm payment, which rises in three stages to 35.50 euro per 1,000 kg milk (quota). In the years ahead, the link between the farm payments and the farms' actual production will be severed; for milk, from 2008, based on the milk quota on 31 March 2007. Upon the severance of the link, the farmers will receive the so-called payment entitlements in accordance with the size of their old milk quotas, but will not then, for instance, be required to produce more milk/to continue producing milk#. Conditions will attach to the receipt of the farm payments. In all cases, the farmer will still be required to have the land that is covered by the payment entitlements in use. It will be possible to sell the payment entitlements together with or separately from the land, but they can be leased only together with the land; this therefore entails a restriction for leaseholders.

This policy change will cause the income of an average Kampereiland farm to fall by approx 5,000 euros, which represents approximately 15% of their current income. The farm payments, averaging more than 15,000 euros, will become very important to the income of the farms in question. With other EU bonuses, such as those for ewes and beef bulls, as well as slaughter bonuses, the total farm payments will actually average 18,000 euros; this amounts to approximately half of the current income from the farm. In short, dairy farming will become highly dependent upon the European policy on payment entitlements, and the municipality could end up holding land without payment entitlements if departing leaseholders sell the payment entitlements separately from the land. In order to maintain the income capacity of the area at the best possible level, it would therefore be

advisable to reach agreements with the leaseholders about keeping the payment entitlements in the area. National government has no provisions regulating the rights of landlords in this matter (although these may develop on the basis of case law). And given that the payment entitlements are allocated on the basis of the milk quota in 2007, they should also remain on the island until that time, in so far as is possible.

Deficiency in scale increases

Twenty years ago, the agricultural structures on Kampereiland - a reflection of the income potential of agricultural enterprises - were better than in the rest of the Netherlands. Now there is scarcely a difference. The decrease in the number of (dairy) farms on Kampereiland is proceeding relatively slowly. During the past 20 years, the number of leased farms has fallen by 26 percent, compared with 38 percent in the rest of the Netherlands. The succession burden on the island is relatively high, which reduces the possibilities for increases in scale. Under the municipality's current leasing policy, agricultural structures on Kampereiland will continue to lag behind the rest of the Netherlands in future, thereby hastening the decline in the future income potential of the remaining agricultural enterprises; according to the Leaseholders' Association (Pachtersbond), that income is already somewhat lower than in the rest of the Netherlands, given similar farm sizes.

There are several reasons why the development of agricultural structures on Kampereiland is lagging behind. Firstly, this is a consequence of the fact that these are leased farms. The financing costs for acquiring leased farms are relatively low, because they do not entail acquisition costs for expensive land¹; this raises the succession burden. And the pension provision of a departing leaseholder is rather less than that of a farmer who owns a farm, which makes stopping a less attractive option. The most important reason is that, if the farm lease is subject to the Rent Control Act (*Pachtnormenbesluit*, which sets a statutory maximum rent), it will be of substantial value. No (market) information is available about this value, because farm leases are personal rights, and not tradable. *The Agricultural Economic Report* of 2005 (Landbouw Economisch Bericht van 2005; LEI, 2005) shows that, in national terms, there is also a successor present on a relatively large proportion of small leased farms.

Secondly, the deficiency of the agricultural structures on Kampereiland is related to the current municipal leasing policy. This is because, upon the apportionment of the farm leases that become available on Kampereiland, the location plays the leading role. Farm leases are apportioned to (adjacent) farms for no consideration and, until recently, the same applied to milk quotas (the 40,000 kg scheme). This slightly improves the size of those farms, which promotes continuity, irrespective of the ambitions and capacities of the entrepreneurs. On Kampereiland, the farm lease also entails a building lease (a farm-lease dependent building lease, or 'PARVO'). When a leaseholder (without a successor) turns 65, the farm lease ends by operation of law; the same applies to the building lease. Consequently, upon turning 65, the leaseholder is confronted with substantially higher housing costs. This can be prevented by succession.

¹ A similar situation can be seen in areas with relatively many leased farms (Twickel, Flevoland).

Thirdly, the agricultural structures on Kampereiland are deficient because development has been hampered by the early lead in this area; there are no extremely small, barely continuable farms.

The problem of apportionment

The current municipal leasing policy contains inconsistent rules on apportionment. The rule requiring farm leases that become available to be apportioned to neighbouring leased farms 'in accordance with a logical division of land' is at odds with the rule that enables leaseholders to buy the farm lease of a departing leaseholder. When a leaseholder, with the co-operation of the municipality, buys out another leaseholder and thereby acquires the lease on all of the leased land, this conflicts with the rights of the other neighbouring farms, which thereby lose out on the future apportionment of leases for no consideration. To summarise, the rule requiring 'an equal apportionment of land among neighbouring farms' conflicts with the rule that makes it possible for leaseholders to be bought out. Furthermore, the municipal leasing policy has had quite an *ad hoc* character. In one case the municipality would apportion its portion of the milk quota obtained from a departing leaseholder among all of the other leaseholders for no consideration (the 40,000 kg scheme); in other cases it would sell the quota on the free market. The municipality also generally lets land at ordinary rents (Rent Control Act), but alongside this practice, for some time it also issued one-off farm leases at a 'double' rent.

If, on top of these apportionment problems, consideration is given to the deficient agricultural structures, with further decreases in the future income potential of the leased farms; changes to the EU's agricultural policy, with falling (milk) prices; a real chance that milk quotas and payment entitlements will disappear from the island, which makes increasing scale even more urgent - then the problems of Kampereiland are self-evident.

The search for solutions: policy scenarios

In drawing up municipal policy scenarios for Kampereiland, the four main objectives of the municipality were taken as the departure point. These four main objectives are:

- preserving the heritage of the forefathers;
- supporting the leaseholders;
- realising a reasonable profit on the asset that is let;
- preserving or restoring nature and landscape-related values.

Kampereiland is not being sold. The existing nature and landscape-related values may not be impinged on. And although the leaseholders must be treated extremely carefully, this cannot go so far that the municipality, in its role as landlord, barely makes a profit. In order to realise these objectives, the municipality maintains a leasing policy, as well as a policy under which conditions are set for issuing (portions of) town land with an associated right of building lease. In respect of other matters, the municipality is bound by the Farm Lease Act (*Pachtwet*).

The policy scenarios concern the attitude of the landlord, the municipality of Kampen, with respect to the leaseholders on Kampereiland. They are scenarios by means of

which the municipality, as landlord, would be able to steer developments on Kampereiland. Four policy scenarios have been selected, namely: (1) *optimal agriculture*, a scenario that results in the optimal agricultural structure, where farms produce at the lowest possible costs; (2) *loyal landlord*, a scenario under which the landlord is extremely loyal to the leaseholders; (3) *nature and landscape*, a scenario under which the preservation and development of nature and the landscape are given priority; and (4) *profit for landlord*, a scenario that aims to secure the highest possible return for the landlord. The scenarios would all affect the structural development of agriculture, and thereby the income of the leaseholders. They would also affect the landlord's profit, the extent of loyalty to the leaseholders, and the preservation or development of nature and the landscape. Two questions are important under each scenario, namely:

- How fast will leased land, milk quotas and, in future, payment entitlements too, become available? And which management rules can be used to influence this?
- How to apportion the leased land, milk quotas and, at a later stage, the farm payments as well, that become available? And which management rules are most suitable for this purpose?

The 'optimal agriculture' scenario

Farms would produce in a market oriented manner and could continue to survive, even in a situation where all forms of income support had been eliminated. This would require the farms to have the lowest possible production costs, which could be achieved only through scale increases. The scope to do so would have to come from a relatively large number of departing leaseholders. Voluntary, compensated terminations, based on market forces, would create an incentive to prematurely halt/cut back production, either fully or partially, and those same market forces would ensure that the production resources that become available accrue to the most efficient producers. Whether or not the municipality would cooperate with the transfer of a farm lease from a departing leaseholder to a new leaseholder would depend on whether the milk quotas, and in future the payment entitlements, would also form part of the transfer. To summarise, the market would solve the apportionment problem and the costs to the municipality (in terms of lost income) would remain limited.

'Loyal landlord' scenario

The municipality would use its leasing policy in order to give the greatest possible support to all current leaseholders on Kampereiland. To this end it would apportion all farm leases that become available to the neighbouring farms, for no consideration, just as it does now, but would enable the acquirers to transfer the leases to other leaseholders. Furthermore, it would refrain from cashing in on milk quotas and, in future, possibly the payment entitlements, that became available. Finally, the municipality would maintain a policy of rent restraint.

'Nature and landscape' scenario

On the largest part of the island, agriculture would be subordinated to the preservation and restoration of nature and landscape-related values. This would be possible only if the farms that manage the largest part of the island, the other farms for grazing animals, were to make extensive use of the land and acquire a major portion of their income in a sustainable

manner from payments for nature and the landscape. Sufficient municipal resources would have to be available to make these payments. In order to let the dairy farms make extensive use of the land on a smaller part of the island, it would also be essential for them to have a great amount of land at their disposal. Just as in the 'optimal agriculture' scenario, the scope for scale increases would be created by voluntary, compensated terminations based on market forces, and those same market forces would ensure that nature management would be carried out by leaseholders with ambitions in that direction.

'Profit for landlord' scenario

The profit from Kampereiland, the value of which is estimated at 100 million euros (land, buildings and half of the milk quota), is fairly high. Besides a structural annual rise in the value of the land and the buildings, the municipality realises a substantial income from the continuing urbanisation (of Kampen). In addition there is income from farm leases, from building leases, from converting town land to civil uses, and from the sale of milk quotas. Given that the sale of the island is not on the agenda - and would seem to be a highly unfavourable option from the perspective of profit - the only possibility would be to raise the aforementioned constituent parts of its profit. That would mean, amongst other things, issuing expensive short-term farm leases. The current management rules would be adopted in order to force farmers to stop farming (at 65 years of age) and to apportion the farm leases that become available.

The preferred scenario

The table shows that the 'profit' scenario achieves the lowest scores. Furthermore, as far as rent increases are concerned, this scenario would be dependent upon short-term farm leases, given that long-term one-off farm leases will fall under the Rent Control Act (letter from Cees Veerman, Minister of Agriculture, Nature and Food Quality, to the House of Representatives, dated 19 April 2005). And even if that were to be implemented, it remains doubtful whether the leaseholders would be able to afford the higher rents in future, given the EU's new agricultural policy and the deficient agricultural structures. The 'loyal landlord' scenario does not score highly either. This is because the (well-intended) support for leaseholders would lead to a deficiency in structural development, which ultimately would squeeze the leaseholders' incomes. The 'nature and landscape' scenario seems to achieve better scores, although the landlord's profit would be squeezed because of the low rent income (the direct return) and the tempered prospects for future rises in land prices (the indirect return). A more important consideration is the uncertainty about the outcome: do farmers really want to become nature managers on a large scale, and does the municipality really wish to put so much of its own money into nature management?

The 'optimal agriculture' scenario achieves the highest scores. The only discordant note is the score on the 'nature and landscape' effects. Given that Kampereiland remains an unspoiled, original landscape, which is one of the reasons why it forms part of the IJsseldelta national park, this would seem to be an obvious consideration when devising the preferred scenario. So it is proposed that a hybrid of the optimal agriculture and nature scenarios be produced. There seems to be potential to do so because there are major similarities in the objectives and the management rules of these two scenarios: a relatively high

number of farm terminations for scale increases and extensive land use; voluntary, compensated terminations based on market forces; and an apportionment of farm leases, milk quotas and payment entitlements based on those same market forces. The only deviation is that, under the nature scenario, the municipality would not approve the transfer of a farm lease if such a transfer would conflict with its nature-related objectives. In order to remedy this problem, consideration could be given to making that approval applicable only to a limited designated zone, to be decided upon at a later date (for example, in the peripheries). In the largest part of the territory, the municipality could attempt to use its rent policy to prevent undesirable developments, such as 'no dairy cows in pasture' or 'maize cultivation', for instance by maintaining a policy of rent restraint only for those leaseholders who are willing to satisfy the municipality's wishes in respect of the landscape.

Scenarios →	1 optimal agriculture	2 loyal landlord	3 nature and landscape	4 profit for landlord
Effects:				
a. Farm structure/income	++	+	+	0
b. Support to leaseholders	++	+	+	--
c. Nature & landscape	-	0/-	++?	-
d. Profit for landlord	0/+	-	--	+?

Scores: ++ very good, + good, 0 neutral, - poor, -- very poor.

Figure 1 Scores for the four scenarios on the relevant criteria

In conclusion, under this preferred scenario, it is proposed that the agricultural structures on Kampereiland be improved by promoting voluntary, compensated terminations through market forces and by using those same market forces to ensure that the necessary scale increases can be realised by those entrepreneurs who are the most efficient (in agriculture) and most motivated (in nature management).

Renewing Municipal Leasing Policy

All the existing rules would cease to apply, with the exception of the rule stipulating that 'farm leases that become vacant are intended to increase the acreage of existing town land on Kampereiland'¹. The link between the farm lease contract and the contract regulating the building lease, the 'farm-dependent building lease' (or PARVO), would be severed.

The municipality, at the proposal of a departing leaseholder, would also co-operate with the transfer of (a part of) the (ordinary) farm lease to another leaseholder on Kampereiland, under the condition that:

- (a proportionate part of) the milk quota would also be transferred;²
- the payment entitlement attaching to the land would also be transferred;

¹ Only in the event of there being insufficient interest amongst the sitting Kampereiland leaseholders in acquiring farm leases would the municipality be free to offer a lease to a leaseholder from outside the island.

² The quota price would be higher than half of the market price, because the municipal portion of the milk quota would also be transferred. The municipality would retain ownership of its portion of the milk quota.

- the farm lease to be transferred and the town land of the new leaseholder would not be separated by natural borders, such as Goot, Ganzendiep and the IJssel;
- no specific municipal nature-related objective applies to the land;
- there are no municipal plans to assign a non-agricultural designation to the land within the foreseeable future.

In order to implement the specific municipal nature-related objectives, the municipality would assign a small portion of the island (portion of the peripheries) as a designated zone for the realisation of enhanced nature-related values. That designation would have to be in line with the existing EU directives, national policy, provincial policy etc. The municipality would attempt to realise its nature-related objectives by entering into voluntary 'nature leases' for the designated land. This means that it would offer existing leaseholders compensation¹ if they were voluntarily to convert their ordinary farm leases into nature leases. And in the case of a departing leaseholder, the municipality would co-operate with the transfer of farm leases to different leaseholders only if the farm leases were to be converted into nature leases. Naturally, the municipality would also compensate departing leaseholders. The municipality would incorporate rules in the nature leases to which the (nature) management would have to comply. For the rest of the island, the municipality would, if desired, formulate landscape requirements: for instance, cattle in pasture during the summer, no maize cultivation etc. The municipality would attempt to realise these landscape requirements on a voluntary basis by linking compliance with them to a policy of rent restraint.

The municipality would issue one-off farm leases for a limited period on land that it expected, within the foreseeable future, to be given a designation other than 'agriculture'. This means that it would co-operate with the transfer of farm leases between Kampereiland leaseholders only if those ordinary farm leases were converted into one-off farm leases. Naturally, the municipality would compensate departing leaseholders in these cases as well.

Finally, the municipality would offer scope for the renewal and establishment of the necessary (agricultural) farm buildings. This would be subject to the condition that the new buildings could be fitted within the landscape and would be clad in a manner that was desirable from the point of view of the landscape (such as the BOM+ standard of the province of Limburg).

¹ Preferably to be financed using nature compensation funds from construction projects elsewhere.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

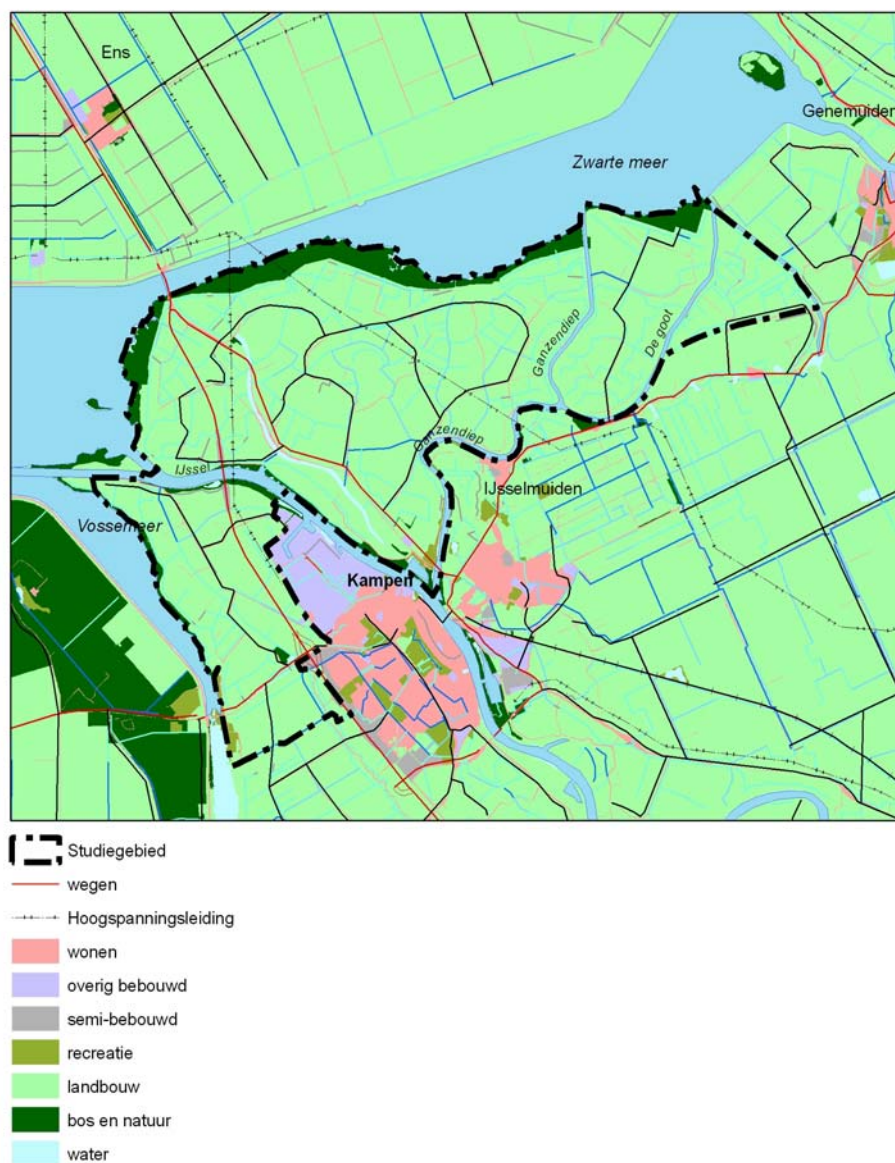
De gemeente Kampen heeft al sinds eeuwen het Kampereiland (figuur 1.1) in bezit en verpacht dat aan zo'n 120 melkveehouders. Zorgelijk lijken de (economische) perspectieven van het gebied, tegen de achtergrond van allerlei ontwikkelingen die op de grondgebonden landbouw afkomen. Dit betreft met name het EU-landbouwbeleid (ontkoppeling van de productsteun, bedrijfstoelagen), het plattelandsbeleid, het pachtbeleid, het milieubeleid, het RO-beleid, het natuurbeleid en het waterbeleid. Verder doen zich regelmatig problemen voor met betrekking tot de toedeling van vrijkomende gronden en melkquota. Problemen die veelal de agenda van de gemeenteraad halen. Een en ander is voor de gemeente Kampen aanleiding om een integrale beleidsvisie op te stellen voor het gebied, waarbij tegelijk aandacht wordt besteed aan (de organisatie van) het beheer. Ter voorbereiding daarvan heeft de gemeente Kampen het LEI, vanwege zijn deskundigheid op een groot deel van de bovengenoemde terreinen, gevraagd om (1) een visie op te stellen aangaande de toekomst van de landbouw op het Kampereiland en (2) op basis daarvan de bestaande beheersregels te herijken. Richtinggevend daarbij is het projectdocument 'Visie op privaatrechtelijk beheer Kampereiland e.o.' (september 2004)¹.

1.2 Probleemstelling

De gemeente Kampen heeft onvoldoende inzicht in de toekomstige ontwikkeling van de landbouw(structuur) op het Kampereiland onder invloed van het zich wijzigende EU-landbouwbeleid. Ook is er onvoldoende inzicht in de mogelijkheden om die ontwikkeling zonnig om te buigen in de richting van wat publiekelijk als 'gewenst gebruik' wordt geacht. Daarvan afgeleid ontbreekt het de gemeente aan inzicht in het meest geëigende (pacht)beleid voor het toekomstig privaatrechtelijk beheer.

¹ Ook wordt gebruikgemaakt van eerdere notities over dit onderwerp:

- notitie inzake herijking beleidsregels beheer Kampereiland en omstreken; Noorderstaete, 6 oktober 2003;
- advies van de Commissie Voorbereiding Aanbesteding Kampereiland (VAK); gemeente Kampen, 9 april 2002;
- het beheer van het Kampereiland; gemeente Kampen, juni 2001;
- het Kampereiland naar waarde geschat; gemeente Kampen, mei 2000;
- de Landbouw op Kampereiland na 2005; GLTO, 1996;
- GLTO-rapport 2004.



Figuur 1.1 Kampereiland

1.3 Onderzoeksvragen

De belangrijkste onderzoeksvragen zijn:

- wat betekent het nieuwe EU-landbouwbeleid voor de landbouwbedrijven op het Kampereiland;
- hoe zal de structuur en het inkomen van de melkveehouderij op het Kampereiland zich onder invloed van het nieuwe EU-beleid en bij het huidige pachtbeleid van de gemeente in de toekomst ontwikkelen;

- in hoeverre wijkt dat toekomstbeeld af van de toekomstbeelden van een viertal scenario's;
- wat zijn het wensen van de gemeente Kampen op dat gebied;
- hoe kan, afhankelijk van het gekozen toekomstscenario, het tempo van bedrijfsbeëindigingen worden versneld;
- op welke wijze dienen, afhankelijk van het meest gewenste scenario, vrijkomende gronden, vrijkomende melkrechten en (in de toekomst) vrijkomende toeslagrechten, te worden verdeeld;
- welk gemeentelijk pachtbeleid (set beheersregels) maakt dit alles mogelijk.

1.4 Resultaat

Een LEI-rapport, waarin verslag wordt gedaan van een door het LEI ontwikkelde visie op het toekomstig landbouwkundig gebruik en in samenhang daarmee het beheer van het Kampereiland door de gemeente Kampen als verpachter.

De visie bestaat uit 3 onderdelen, te weten:

- een beschrijving van de meest waarschijnlijke ontwikkeling van het EU-landbouwbeleid en andere voor de landbouw relevant internationaal- en nationaal beleid. En de gevolgen daarvan voor de toekomstige landbouwstructuur op het Kampereiland bij ongewijzigd gemeentelijk pachtbeleid;
- de uitwerking van een beperkt aantal, in samenwerking met vertegenwoordigers van de gemeente Kampen op te stellen, beheerscenario's voor de gemeente als verpachter. En een voorzet voor het meest perspectiefvolle scenario;
- de herijking van het beleid ten aanzien van het toekomstige beheer van het Kampereiland door de gemeente Kampen op basis van het, volgens het LEI meest perspectiefvolle beheerscenario.

1.5 Werkwijze

Ten behoeve van de te ontwikkelen visie beschrijft het LEI allereerst de ontwikkelingen op het Kampereiland bij het huidige pachtbeleid van de gemeente (wijze van herverdeling van grond en productierechten). Daartoe worden in hoofdstuk 2 de toekomstperspectieven van de melkveehouderij verkend, mede onder invloed van het wijzigende EU-landbouwbeleid, het EU-plattelandsbeleid, het milieubeleid, het pachtbeleid, het natuurbeleid, enzovoort. Op basis daarvan wordt in hoofdstuk 3 de meest waarschijnlijke ontwikkeling van de landbouwstructuur (aantal landbouwbedrijven, grootte daarvan en bedrijfsinkomen) op het Kampereiland afgeleid bij ongewijzigd gemeentelijk pachtbeleid. En tevens wat dat betekent voor zaken als het behoud van het landschap en de natuur, de handhaving van de sociale structuur en leefbaarheid, het rendement voor de verpachter, de ruimte voor recreatief medegebruik, de toekomstperspectieven van nevenactiviteiten binnen de kaders die worden gesteld door het gemeentelijk ruimtelijk beleid buitengebied en de in standhouding van het in grond en productierechten vastgelegde gemeentelijke verpachtersvermogen.

Na de beschrijving van deze zogenaamde nul-situatie in hoofdstuk 3 worden, in overleg met de interne en externe klankbordgroepen, in hoofdstuk 4 een viertal beheersscenario's voor de gemeente opgesteld. Daarbij worden de volgende uitgangspunten in acht genomen:

- de gemeente Kampen blijft privaat eigenaar;
- geen nieuwvestiging van agrarische bedrijven en geen intensieve veehouderij;
- het historisch landschap en de aanwezige natuurwaarden dienen zo min mogelijk te worden aangetast.

Het betreft een scenario waarbij de ontwikkeling van een optimale landbouw voorrang heeft, een scenario waarbij de ondersteuning van de pachters centraal staat, een scenario waarbij het behoud en de ontwikkeling van landschaps- en natuurwaarden prevaleert en een scenario waarbij het rendement van de gemeente als verpachter voorop staat. Die vier scenario's worden vervolgens uitgewerkt, waarna de resultaten worden beoordeeld op:

- de mate waarin er meer of minder bestaande bedrijven zullen overleven;
- het inkomen van de pachters uit het landbouwbedrijf (gespecialiseerd melkveebedrijf of overig graasdierbedrijf);
- of er neveninkomsten van buiten het bedrijf nodig zijn;
- of het pachtbeleid als 'loyaal' kan worden aangemerkt;
- het resultaat voor natuur en landschap;
- het rendement voor de gemeente als verpachter;
- de gevolgen voor de overige aandachtsvelden.

Nadat het LEI, aan de hand van de scores op de uitgangspunten, het meest gewenste scenario heeft aangeduid, wordt in hoofdstuk 5 een voorstel gedaan voor het in de toekomst te voeren pachtbeleid (herijking beheersregels) van de gemeente Kampen.

2. EU-beleid, nationaal beleid en lokaal beleid

2.1 Inleiding

De toekomstige inkomenspositie van landbouwbedrijven op Kampereiland wordt in sterke mate bepaald door de ontwikkeling van het Europese landbouwbeleid. In 2003 zijn wat dit betreft belangrijke veranderingen doorgevoerd, met name in het zuivelbeleid en de overgang van marktbeleid naar plattelandsbeleid. Deze veranderingen van het EU-beleid worden in paragraaf 2.2 toegelicht. Aansluitend komt in die paragraaf de toekomstige wijziging van het mestbeleid aan de orde, te weten de invoering van het stelsel van *gebruiksnormen* in 2006 dat in de plaats komt van mestafzetovereenkomsten (MAO's) en het mineralenaangiftesysteem (MINAS). Deze wijziging is min of meer opgelegd door de EU op grond van de Nitraatrichtlijn.

Bij de verandering in het EU-beleid vraagt de introductie van toeslagrechten bijzondere aandacht. Op een aantal vraagpunten, ook in verband met pacht (nationaal beleid), wordt in paragraaf 2.3 ingegaan. In paragraaf 2.4 staat tenslotte het relevante provinciale en gemeentelijke beleid centraal.

2.2 EU-beleid

2.2.1 Landbouwbeleid

Zuivel

In het zuivelbeleid (op het Kampereiland komen voornamelijk melkveebedrijven voor) is de verlaging van de garantieprijsen (interventie-aankooprijzen) voor boter en mager melkpoeder met respectievelijk 25 en 15% in de jaren 2004 tot 2007 van belang. Tegenover deze prijsverlagingen staat de introductie van een inkomenscompensatie, die in drie stappen oploopt tot 35,50 euro per 1.000 kg. melk. De gevolgen van deze beleidsverandering voor het inkomen van een gemiddeld Nederlands melkveebedrijf dat qua omvang vergelijkbaar is met het gemiddelde melkveebedrijf op het Kampereiland belopen circa 5.000 euro bij een prijsdaling van melk van 16% (LEI-rapport 6.03.15). Dat betreft ongeveer 15% van het huidige inkomen van het gemiddelde Nederlandse melkveebedrijf. Mocht de prijsdaling echter uitkomen op 20% dan is de inkomensdaling ongeveer het dubbele: 10.000 euro. En blijft onder relatief gunstige marktontwikkelingen en afzetmogelijkheden voor de zuivelindustrie de prijsdaling beperkt tot zo'n 12% dan kan het inkomen gelijk blijven. Een en ander is ook afhankelijk van de concurrentiepositie van de Nederlandse zuivelondernemingen in het Europese krachtenveld (LEI-rapport 6.03.14). Bij de inkomensberekeningen is er van uit gegaan dat andere factoren (opbrengsten van bijvoorbeeld vee en kosten van bijvoorbeeld veevoer) gelijk blijven en dat de bedrijfsomvang niet wijzigt. Voor het inkomen van de betreffende bedrijven is de compensatie van

(gemiddeld) ruim 15.000 euro voor de prijsverlagingen voor de melk erg belangrijk. Met andere EU-premies, zoals voor oaien en vleesstieren en slachtpremies, komt het totaal aan compensaties (toeslagen) gemiddeld op zo'n 18.000 euro per bedrijf (bruto, voor mogelijke kortingen), dus op ongeveer de helft van het huidige inkomen uit het bedrijf¹. Kortom, de veehouderij wordt sterk afhankelijk van het Europese toeslagenbeleid.

Verder is het besluit van de Europese landbouwministers dat de Europese quotumregeling voor de melk gehandhaafd blijft tot 2014/15 nog van belang. Dit betekent overigens niet dat deze regeling en ook het garantieprijsniveau van de zuivelproducten ondertussen geen wijziging kan ondergaan. De melkquota worden volgens de hervormingsbesluiten van 2003 in de jaren 2004-2006 met in totaal 1,5% uitgebreid. Deze aanpassing wordt in 2006 geëvalueerd, hetgeen kan betekenen dat de quota verder worden verhoogd. Echter, in geval van een overschotsituatie op de markt kan het ook betekenen dat de Europese Landbouwministers tot een daling van de quota besluiten.

De aangegeven veranderingen in het Europese zuivelbeleid kunnen vanwege de verdere uitbreiding van de EU (met Bulgarije en Roemenië over enkele jaren en Turkije op langere termijn) en de lopende wereldhandelsbesprekingen (WTO) een voorloper zijn van verdergaande wijzigingen, bijvoorbeeld de afschaffing van de quoterings en in combinatie daarmee een verdere verlaging van de melkprijs.

Ontkoppeling: bedrijfstoelagen

De genoemde compensaties voor de prijsverlagingen, de bedrijfstoelagen, zoals die nu voor de zuivel en voorheen voor onder meer rundvlees zijn ingesteld, worden in de komende jaren losgemaakt (ontkoppeld) van de feitelijke productie van de bedrijven. In 2006 gaat dit in voor de meeste producten. Voor de melk echter pas in 2008 op basis van de melkquota op 31 maart 2007 (LNV, website). Agrariërs krijgen met de ontkoppeling zogenaamde toeslagrechten op basis van de productie in het verleden, maar ze hoeven dan bijvoorbeeld geen melk meer te produceren. Wel zijn er voorwaarden verbonden aan het ontvangen van bedrijfstoelagen. In elk geval moet de agrariër de grond waarop de toeslagrechten rusten nog in gebruik hebben. Daarnaast kunnen voorwaarden gesteld worden op het gebied van voedselkwaliteit, milieu, welzijn dieren en dergelijke (cross compliance).

De toeslagrechten kunnen overigens met of zonder grond worden verkocht; verhuur van toeslagrechten is alleen toegestaan met grond. Voor pachters ligt hier dus een beperking (zie paragraaf 2.3). Al met al gaat het voor Nederland, wanneer de (nu al vastgestelde) hervormingen van de marktordeningen volledig zijn doorgevoerd, om een totaal van bijna 800 mln. euro per jaar aan bedrijfstoelagen. Bijna de helft daarvan is verbonden aan de herziening van het zuivelbeleid (circa 11 mld. kg melk x 35,5 euro per 1.000 kg). Op het bedrag van de bedrijfstoelagen kan de EU een korting doorvoeren omdat de totale EU-landbouwuitgaven maar in beperkte zin mogen toenemen, de zgn. degressiviteitskorting. Een verdere uitbreiding van de EU en een wijziging van beleid voor onder meer suiker, zoals is voorgesteld door de Europese Commissie in juli 2004, kan reden zijn om zo'n

¹ Een berekening, die de Pachtersbond van het Kampereiland door 3 accountantsbureau heeft laten uitvoeren, laat zien dat het inkomen op het Kampereiland wat lager is dan genoemd landelijk gemiddelde (paragraaf 3.6). De Pachtersbond wijt dit onder meer aan het feit dat er op het Kampereiland alleen gespecialiseerde melkveebedrijven voorkomen: geen tweede landbouwtak. Dit wordt bevestigd door tabel 3.3: 4^e kolom.

degressiviteitskorting in te stellen. Niet duidelijk is of er dan een vrije voet per bedrijf wordt gehanteerd.

Kortingen op bedrijfstoelagen ten behoeve van plattelandsbeleid

De hoogte van de toeslagen per bedrijf kan verder veranderen vanwege het plattelandsbeleid. Op Europees niveau zijn er nu al kortingen vastgesteld ten behoeve van dit beleid, de zogenaamde modulatie. Deze korting komt op 5% in 2007 boven een vrijgesteld bedrag van 5.000 euro per bedrijf (zit reeds in het eerder aangegeven inkomenseffect). Het geld wordt gestort in de zogenaamde nationale enveloppen, waaraan de minister van landbouw een specifieke bestemming kan geven. Deze enveloppen maken ongeveer eenderde uit van de EU-compensaties voor melk en rundvlees. Tot dusver is dat geld onderdeel gebleven van de 'normale' compensaties, de bedrijfstoelagen.

Op nationaal niveau kunnen dus besluiten worden genomen om op de toeslagen per bedrijf te korten ten behoeve van de nationale enveloppen. Zo zal er in elk geval een korting komen, van maximaal 3%, voor het instellen van een nationale reserve, waaruit bedrijven die in de referentieperiode 2000-2002 onvoldoende toeslagrechten hebben opgebouwd tegemoet kunnen worden gekomen. Verder kan er overgegaan worden van een individueel stelsel, zoals nu is besloten door de Nederlandse minister van landbouw, naar een stelsel met gelijke hectare-bedragen per gebied (regionalisatie). Ook een combinatie van een individueel en een regionaal stelsel is mogelijk, zoals bijvoorbeeld in Duitsland en in Engeland wordt doorgevoerd. In Duitsland wordt die combinatie gehanteerd als overgang naar een regionaal stelsel¹. Verder heeft de Minister van Landbouw ook sturingsmogelijkheden om bepaalde, bijvoorbeeld landschappelijk waardevolle of vanwege natuurlijke omstandigheden kwetsbare, gebieden een hoger bedrag toe te kennen. In dit verband kan ook naar de individuele situatie per bedrijf worden gekeken (vergelijk het zogenaamde drielagen model). Tot slot kan de Minister van Landbouw tot maximaal 10% van het totale bedrag voor de bedrijfstoelagen bestemmen voor specifieke vormen van landbouw (LNV, 2004).

Voor Plattelandsbeleid is er nu voor Nederland jaarlijks zo'n zestig miljoen euro beschikbaar (zit in de huidige nationale enveloppen). Deze vinden een bestemming via onder meer provincies op basis van het voor Nederland geldende Plattelandsontwikkelingsplan 2000-2006 (POP). De komende jaren wordt dit bedrag voor Nederland, ook via de modulatie-overdracht, uitgebreid met ongeveer 25 miljoen euro. Met dit Plattelandsbeleid krijgen lidstaten mogelijkheden om boeren steun te geven op het gebied van onder meer investeringen en maatregelen op het gebied van milieu, natuur en landschap. Het is niet uitgesloten dat (Belvédère) gebieden als Kampereiland meer dan evenredig van deze fondsen gebruik kunnen maken.

¹ Voor Kampereiland kan de overgang van een individueel naar een regionaal stelsel verschillend uitpakken, afhankelijk van de precieze invulling. Ingeval er voor alle agrarische grond (dus ook akkerbouw- en tuinbouwareaal) een gelijk toeslagbedrag per hectare gaat gelden zou het gebied er op achteruit gaan, omdat voor bouwland de toeslagrechten gemiddeld lager zijn dan voor grasland. Wordt evenwel de toeslag gedifferentieerd naar enerzijds grasland en voedergewassen en anderzijds akker- en tuinbouw dan zullen de toeslagen voor het gemiddeld bedrijf op Kampereiland ongeveer gelijk dan wel iets beter uitkomen. Dit omdat de gemiddelde bedrijfsstructuur vrijwel gelijk is aan die van de veehouderij in Nederland, maar de bedrijven iets extensiever zijn (hoofdstuk 3).

Voor de jaren 2007-2013 werkt de Europese Commissie een nieuwe kaderverordening plattelandsontwikkeling uit. Op basis van deze nieuwe verordening zal Nederland een nieuw plattelandsontwikkelingsplan uitwerken. Daarnaast wordt in de nieuwe begroting van de EU een apart plattelandsfonds opgenomen, waarmee het Europees plattelandsontwikkelingsbeleid zal worden gefinancierd. Hoewel de Europese Unie sinds de eerste hervorming (Mac Sharry, 1993) al min of meer een plattelandsontwikkelingsbeleid kende, werd dit beleid met Agenda 2000 officieel onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Vanaf dat moment vormde plattelandsontwikkelingsbeleid een gelijkwaardige, tweede pijler van het GLB, naast het markt- en prijsbeleid.

Samenvattend gaan de Europese toeslagen een belangrijke rol spelen voor de inkomens en continuïteit van met name melkveebedrijven. In het Europese en nationale (plattelandsontwikkelings)beleid zijn er verschillende mogelijkheden om met deze toeslagen gericht beleid naar gebieden en bedrijven te voeren. Daarnaast biedt het Europese plattelandsontwikkelingsbeleid in toenemende mate ruimte om bepaalde ontwikkelingen te stimuleren. De overgang van markt- naar plattelandsontwikkelingsbeleid gaat niettemin in het algemeen gepaard met een daling van het inkomen van de bedrijven.

2.2.2 Milieu- en natuurbeleid

Mestbeleid

In 2006 wordt het zogenaamde stelsel van *gebruiksnormen* van kracht. Dat komt in de plaats het stelsel van *Mestafzetovereenkomsten* (MAO's) en van het *Mineralenaangiftesysteem* (MINAS). Deze wijziging is min of meer opgelegd door de EU op grond van de Nitraatrichtlijn.

Het vigerende mestbeleid bestaat daarmee uit de volgende elementen:

- het stelsel van *Mestafzetovereenkomsten* (MAO's), dat per 1 januari jl. is vervallen. Waarschijnlijk was een deel van de melkveehouders op Kampereiland verplicht tot het afsluiten van een dergelijk contract. Dat hoeft dus niet meer;
- het *Mineralenaangiftesysteem* (MINAS), dat ook melkveehouders verplicht tot het voeren van een mineralenboekhouding. Wanneer blijkt dat het verschil tussen aanvoer en afvoer van zowel stikstof als fosfaat een bepaalde norm (de 'verliesnorm') overschrijdt, moet een vrij hoge heffing worden betaald. Fosfaat uit kunstmest werd hierbij tot dusver buiten beschouwing gelaten. Met ingang van 2006 komt ook dit systeem te vervallen. Het MINAS leverde een forse administratie op, maar verder vielen de kosten voor melkveebedrijven mee. Er werd nogal wat bespaard op kunstmest;
- het stelsel van *productierechten*. Dit raakt in de praktijk alleen de intensieve veehouderij en is daarmee op dit moment voor Kampereiland minder relevant. Het is echter niet uitgesloten dat op langere termijn, in geval van afschaffing van de melkquotering, een ander systeem wordt geïntroduceerd om de totale omvang van de Nederlandse melkveestapel binnen de perken te houden;
- het stelsel van *gebruiksnormen* dat in 2006 van kracht wordt en in de plaats komt van de MAO's en van MINAS. Het nieuwe stelsel vergt ook de nodige administratie, al zal dat waarschijnlijk minder zijn dan bij MINAS. Nadeel van het nieuwe stelsel is dat er minder maatwerk mogelijk is omdat de aanvoer maatgevend is en er veel min-

der dan in geval van het MINAS rekening wordt gehouden met de afvoer van mineralen (die bijvoorbeeld wordt beïnvloed door de melkproductie per hectare). Een laatste nadeel (voor de boer) is dat in de aanvoernormen ook de fosfaat in kunstmest wordt meegenomen.

Voor grasland op kleigrond zullen in het nieuwe systeem de volgende aanvoernormen (voor kunstmest en dierlijke mest samen) gaan gelden (kg/ha):

Tabel 2.1 Aanvoernormen voor grasland op kleigrond (kunst- en dierlijke mest samen) (kg/ha)

	2005	2006	2007	2008	2009 e.v.
<i>Stikstof:</i>					
met beweiding	-	345	345	325	310
zonder beweiding	-	385	385	365	350
<i>Fosfaat:</i>	130	110	105	100	95

Bron: De Hoop et al. (2004).

Naast de totale aanvoernorm (kunstmest en dierlijke mest opgeteld) is er ook een specifieke aanvoernorm voor stikstof uit dierlijke mest. Deze bedraagt normaliter 170 kg per hectare, maar bedrijven met minstens 70% grasland (alle bedrijven op Kampereiland) kunnen op aanvraag een ontheffing (derogatie) krijgen. Dan geldt een norm van 250 kg.

De aanvoer van dierlijke mest wordt voor graasdieren forfaitair vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de melkproductie per koe. Voor een melkkoe die 7.500 kg melk per jaar geeft, geldt een stikstofexcretie van 114,8 kg en een fosfaatexcretie van 41,7 kg. Rekening houdend met de aanwezigheid van jongvee en het gebruik van een minimale hoeveelheid kunstmest, komen deze normen er op neer dat met 2 tot 2,5 melkkoeien per hectare de grenzen zijn bereikt. Bij een hogere veebezetting zal mest moeten worden afgevoerd en dat wordt een vrij kostbare aangelegenheid. Het feit dat zonder beweiding een hogere stikstofaanvoer mogelijk is, stimuleert melkveehouders om melkvee het hele jaar op stal te houden. Wanneer dit ongewenst wordt geacht, dienen aanvullende, c.q. compenserende maatregelen overwogen te worden.

Voor de gemeente Kampen als verpachter lijkt dit nieuwe mestbeleid geen nieuwe beheersproblemen op te leveren, althans niet direct. Wel zullen melkveehouders op zoek gaan naar extra grond. De 'strijd om de grond' zal dus scherper worden. Het nieuwe mestbeleid zal het gemiddelde Nederlandse melkveebedrijf in 2009 naar schatting ongeveer 2.500 euro kosten, vooral door de hogere kosten van mestafzet (De Hoop et al., 2004). Aannemelijk is dat de extra kosten op Kampereiland wat lager zullen uitkomen, omdat het aantal stuks vee er iets beneden het landelijk gemiddelde ligt (hoofdstuk 3). Dus niet alleen door de hervorming van het EU-landbouwbeleid, maar ook door het mestbeleid komen de inkomens van de melkveehouderij verder onder druk te staan.

Kaderrichtlijn Water

De Europese Kaderrichtlijn Water, die in 2000 is vastgesteld, beoogt de kwaliteit van oppervlaktewater en van grondwater in een 'goede toestand' te houden of te brengen. Deze doelstelling moet in beginsel in 2015 zijn behaald, maar er is een uitloop mogelijk tot 2027 (V&W, 2004). De betreffende implementatiewet is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. In 2009 moeten de op grond van de richtlijn noodzakelijke stroomgebiedsplannen gereed zijn. Kampereiland valt onder het stroomgebied 'Rijn'.

Het begrip 'goede toestand' kan afhankelijk van de situatie worden ingevuld, waarbij ook rekening wordt gehouden met de haalbaarheid en met mogelijke economische gevolgen. Daarom zal deze richtlijn niet tot gevolg hebben dat grote delen van de landbouw uit Nederland verdwijnen. De gehalten van stikstof en fosfaat in het oppervlaktewater zijn gemiddeld in Nederland ongeveer twee keer zo hoog als de huidige normen. Omdat ongeveer de helft van de stikstof en fosfaat afkomstig is van de landbouw, zit een versoepeling van het mineralenbeleid er niet in. Een sterke belasting van het oppervlakte- of grondwater met bestrijdingsmiddelen is voor Kampereiland waarschijnlijk niet aan de orde, aangezien daarvan op grasland weinig wordt gebruikt.

In gebieden waar andere richtlijnen, die eveneens betrekking hebben op de waterkwaliteit, van toepassing zijn, geldt de richtlijn met de strengste doeleinden. Dit is relevant voor de delen van Kampereiland waarvoor de Vogel- of Habitatrichtlijn van toepassing is. Voor deze en andere beschermde gebieden zal tot 2015 een 'extra gebiedsgerichte' aanpak plaatsvinden, die onderdeel vormt van het betreffende stroomgebiedsplan.

Op grond van de bovenstaande informatie over mestbeleid en Kaderrichtlijn Water kan worden geconcludeerd dat een uitbreiding van de veestapel op Kampereiland er niet in zit, maar dat eerder rekening moet worden gehouden met een, waarschijnlijk beperkte, inkringing daarvan.

Ammoniak- en stankbeleid

De ammoniakemissie van de Nederlandse veehouderij is sinds het midden van de jaren tachtig meer dan gehalveerd. Door de verwachte inkringing van de veestapel, mede veroorzaakt door het mestbeleid, zal de daling zich voorzetten en zullen de vastgelegde doelstellingen min of meer worden bereikt. Er zijn echter aanwijzingen dat de natuur nog onvoldoende wordt beschermd bij realisering van deze doelstellingen, waardoor verscherping van het beleid niet geheel is uit te sluiten.

In het huidige ammoniakbeleid gelden voor melkveestallen alleen emissie-eisen, wanneer geen beweiding wordt toegepast. Mede omdat het nieuwe mestbeleid een verdere verlaging van de ammoniakemissie in de hand zal werken, lijkt het ammoniakbeleid voor de veehouderij op Kampereiland geen extra specifieke beperkingen met zich mee te brengen, afgezien van de regels inzake het uitrijden van drijfmest en dergelijke.

Vogel- en Habitatrichtlijnen

Wel van belang is dat rond gebieden, die zijn aangewezen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, beschermde zones van 500 meter gelden, waarin nieuwvestiging van veehouderijbedrijven niet is toegestaan en uitbreiding alleen onder strenge voorwaarden. Het voornemen bestaat om de regels op dit punt te versoepelen voor grondgebonden vee-

houderijbedrijven. Daarmee zou een aantal bedrijven op Kampereiland meer ruimte krijgen.

In de zone van 500- 1500 meter is nieuwvestiging en uitbreiding alleen toegestaan wanneer de ammoniakemissie van een bedrijf beneden de 2000 kg per jaar blijft. Dat komt overeen met ongeveer 100 koeien. Denkbaar is dat deze regel voor een deel van de bedrijven op Kampereiland (in de randen) op langere termijn een beperking van de uitbreidingsmogelijkheden oplevert.

Door de hiervoor geschetste maatregelen met betrekking tot mest en ammoniak zal de stankhinder - voorzover aanwezig - in veehouderijgebieden (verder) verminderen. Tot dusver wordt in de wetgeving gewerkt met stankcirkels rond veehouderijbedrijven, waarbinnen geen nieuwbouwwoningen gebouwd mogen worden. Tussen Kabinet en Tweede Kamer wordt al geruime tijd gediscussieerd over versoepeling van de regelgeving op dit gebied, teneinde meer mogelijkheden te bieden voor lokaal maatwerk en voor de gewenste multifunctionaliteit van het platteland. De Staatssecretaris van VROM heeft aangekondigd een nieuwe Stankwet op te stellen, die medio 2005 naar de Raad van State zou gaan. Dat betekent dat de nieuwe wet niet eerder dan 2007 in werking zal treden. De correspondentie rond de voorstellen wijst erop dat meer lokaal maatwerk mogelijk zal worden en dat veehouderijbedrijven in de toekomst (iets) minder beperkingen zullen ondervinden van de stankwetgeving. Aan de andere kant ziet het er naar uit dat gemeenten meer mogelijkheden krijgen om lokaal het beschermingsniveau van burgerwoningen enzovoort tegen stankoverlast, te verlagen. Hoewel de uiteindelijke inhoud van de nieuwe stankwet moet worden afgewacht, lijkt het erop dat de stankwetgeving op termijn enerzijds minder beperkingen zal opleveren voor vergroting van veehouderijbedrijven op Kampereiland, voorzover dat op dit moment een probleem vormt, en anderzijds meer mogelijkheden zal bieden voor niet-agrarische activiteiten, waaronder wonen, in veehouderijgebieden.

2.3 Nationaal beleid

2.3.1 Toeslagrechten en pacht

Zoals in paragraaf 2.2.1 weergegeven, ontvangen melkveehouders vanaf 2004 een compensatie voor de verlaging van de interventieprijzen. Dit toeslagrecht geeft recht op een jaarlijkse bedrijfstoeslag. Overdracht van toeslagrechten zonder overdracht van grond is pas mogelijk als de landbouwer gedurende minimaal één kalenderjaar minimaal tachtig procent van de toeslagrechten heeft gebruikt. De Europese regelgeving bepaalt verder dat bedrijfstoeslagrechten moeten worden toegekend aan de persoon die in het verleden (in de referentieperiode) communautaire inkomenssteun heeft ontvangen voor zijn landbouwactiviteiten, ongeacht of hij eigenaar, huurder of pachter van de landbouwgrond was. Volgens deze regels kan een verpachter geen aanspraak maken op de toeslagrechten die aan zijn pachter(s) toekomen. Verder zijn eenmaal toegekende en benutte bedrijfstoeslagrechten vrij verhandelbaar, al dan niet in combinatie met grond; ze kunnen met of zonder grond verkocht worden of met grond worden verhuurd. Een andere regel houdt in dat de bezitter van toeslagrechten zelf bepaalt aan wie hij zijn bedrijfstoeslagrechten verkoopt en tegen welke prijs. Ook is een lidstaat niet bevoegd om voorwaarden of beperkingen te stellen aan

de verhandelbaarheid van toeslagrechten. Op basis hiervan vindt de minister van LNV het niet mogelijk en niet gewenst om voor bedrijfstoelagerechten nadere regels op te nemen in de pachtregelgeving (LNV, 2005a).

Maar Snijders (2005) waarschuwt pachters en hun adviseurs voorzichtig te zijn bij verkoop van toeslagrechten. Dat zou wel eens tot claims van verpachters kunnen leiden. Het is volgens hem goed mogelijk dat hetzelfde gaat gebeuren als met het melkquotum. Daarvoor heeft de rechter bepaald dat pachter en verpachter ieder recht hebben op de helft van de waarde van het melkquotum, voor zover het melkquotum samenhangt met de gepachte grond. Inmiddels heeft een aantal grote verpachters hun pachters al laten weten dat ze een claim leggen op een deel van de toeslagrechten. Verder adviseert de Federatie Particulier Grondbezit haar leden per brief de pachters te informeren dat ze officieel aanspraak maken op het toeslagrecht (Siemes, 2005).

De vraag is wat voor Kampereiland, met van de gemeente gepachte bedrijven, het gevolg van een en ander is. Hierbij kan het volgende richtinggevend zijn:

- toeslagrechten zullen een marktprijs krijgen. De hoogte daarvan zal afhankelijk zijn van onder meer de inschatting over de duur van het stelsel in de EU, de hoogte van kortingen (degressie, modulatie), mogelijke veranderingen in het stelsel (gaat Nederland naar een versimpeld geregionaliseerd stelsel?) en de fiscale behandeling ervan. Maximaal is de (contante) waarde van de jaarlijkse bedrijfstoelagerechten bij een verwachte eeuwigdurendheid, zonder kortingen. De waarde is dan afhankelijk van de in rekening gebrachte rente. Bij 4% is dit dan 25 maal de huidige bedrijfstoelagerechten. Bij een bedrijfstoelagerechten van bijvoorbeeld 400 euro per hectare gaat het dan om 10.000 euro. Gegeven onzekerheden in het beleid (kortingen, duur van de regeling) zal de feitelijke marktprijs naar verwachting nauwelijks de helft van het maximale bedrag halen;
- door de hervorming van het zuivelbeleid daalt de prijs van melkquota. Het saldo van de melkproductie daalt immers door de daling van de melkprijs. Ook het zicht op het binnen afzienbare termijn aflopen van de quotaregeling zal de waarde drukken. Dat is overigens op dit moment nog niet zichtbaar, de quotaprijzen zijn immers ongekend hoog. Omdat de terugverdientermin en fiscaal de afschrijvingsperiode voor de aanschaf van de quota korter worden zal op enig moment de quotumprijsdaling in moeten zetten;
- of de prijs van grond ook daalt is minder gemakkelijk te voorspellen. Ook hier gaat het om de verwachtingswaarde en die wordt mede beïnvloed door de kans op een bestemmingswijziging, het mestbeleid en dergelijk. Voor (blijvende) graslandgebieden, zoals Kampereiland, mag verondersteld worden dat er vooral een overloop komt van de prijs van het melkquotum naar de prijs van het toeslagrecht. Ook de prijs van grond zonder bedrijfstoelagerechten zal dalen. Of dat substantieel zal zijn is nog onduidelijk. Een potentiële koper van toeslagrechten dient immers over grond (zonder toeslagrechten) te beschikken;
- de totale waarde van alle activa (grond, melkquota en toeslagrechten) vermindert vanwege de ingeschatte daling van de rentabiliteit van de melkveehouderij. De marktprijs van de toeslagrechten zal waarschijnlijk niet zo hoog worden dat het de waardedaling van de melkquota compenseert, zeker als bij afschaffing van de EU-superheffingsregeling deze melkquota waardeloos worden;

- overigens zijn er - afgezien van de uitwerking in fiscale zin- enkele verschillen tussen de waardering van toeslagrechten en die van melkquota. De laatste zijn immers een voorwaarde om melk te kunnen produceren. Veehouders die (de komende jaren) willen uitbreiden moeten hierin wel investeren, maar het kopen van toeslagrechten is hiervoor niet nodig en zal daarom geen of slechts een lage prioriteit hebben. Investeren in grond, machines, vernieuwing van gebouwen en dergelijke zullen doorgaans voorrang hebben;
- bij de aankoop van grond zullen de toeslagrechten vaak 'meegeleverd' worden. De verkoper van de grond heeft namelijk niets aan de rechten zonder grond. Dan krijgt hij geen toeslag meer en ze vervallen bovendien na drie jaar niet gebruikt te zijn. Heeft de aspirant-grondkoper echter geen 'echte' belangstelling voor de toeslagrechten (bij een relatief hoog inkomen moet bijvoorbeeld flink aan de fiscus worden afgedragen), dan kan het in beginsel interessant zijn de rechten vooraf los te verkopen. Hiervoor moet dan een belangstellende agrariër zijn met grond waarop nog geen toeslagrechten zijn gevestigd. Dit kan een duidelijke beperking zijn voor de handel in losse rechten. De meeste grond (grasland, voedergewassen, graan, zetmeelaardappelen en anderen) is immers 'belegd' met rechten. En 'stapelen' mag niet;
- om de inkomenscapaciteit van het gebied zo goed mogelijk op peil te houden is het raadzaam dat de verpachter (de gemeente Kampen) met de pachters afspraken maakt over het behoud van de toeslagrechten in het gebied. Vanuit de landelijke overheid komen geen bepalingen die de rechten van verpachters in deze regelen (later eventueel wel op basis van jurisprudentie). Mogelijk kan in het kader van de pachtafspraken een regeling worden opgenomen over het overgaan van toeslagrechten bij de overgang van de pacht naar de nieuwe pachter;
- aangezien de toeslagrechten worden toegekend op basis van het melkquotum in 2007, zouden de melkquota (in elk geval tot die tijd) zoveel mogelijk op het eiland moeten blijven.

2.3.2 Pachtwetwijziging

De door het Ministerie van LNV voorgestelde wijziging van de Pachtwet ligt bij de Tweede Kamer. Veel partijen staan evenwel nogal sceptisch tegenover het ontwerp van de wijziging. Op dit moment geeft de Pachtwet invulling aan 'reguliere pacht' met een zware pachterbescherming (voorkeursrecht, in de plaatsstelling en pacht prijsbeheersing via het driejaarlijks aan te passen Pachtnormenbesluit) en sinds 1995 ook aan twee vrije pachtvormen, te weten: eenmalige pacht en teelpacht. Met de wijziging wordt voorgesteld om dit alles over boord te zetten en over te gaan op een systeem met bedrijfspacht en losse pacht. Van bedrijfspacht is sprake wanneer een pachter ook de gebouwen pacht of meer dan 25% van het totale areaal dat hij in gebruik heeft van 1 verpachter pacht. Wordt aan deze twee voorwaarden niet voldaan, dan is er sprake van losse pacht.

Inmiddels hebben 7 belanghebbende organisaties de minister gezamenlijk een voorstel gedaan. Dat voorstel behelst dat wordt afgezien van het nieuwe systeem van bedrijfspacht en losse pacht en dat de huidige Pachtwet en het huidige Pachtnormenbesluit worden gehandhaafd met inachtneming van twee wijzigingen. De eerste wijziging betreft het afschaffen van de maximale duur van 12 jaar van de vrije pachtvorm 'eenmalige pacht'.

En indien een eenmalig pachtcontract voor een langere periode dan 12 jaar wordt afgesloten, dan zou de pachtprijs niet meer geheel vrij mogen zijn, maar onder de toets van het Pachtnormenbesluit¹ moeten worden gebracht. En tevens dient geregeld te worden wanneer pachter en verpachter met elkaar praten over een eventuele verlenging van het contract. De tweede wijziging betreft de afschaffing van het voorkeursrecht van de pachter. De verpachter hoeft dan in geval van verkoop niet meer eerst de pachter in de gelegenheid te stellen de door hem gepachte gronden aan te kopen tegen de lage verpachte waarde. Maar mag die ook aan een andere verpachter verkopen, mits die nieuwe verpachter garandeert dat de zittende pachter kan blijven (geen beroep doet op 'eigen gebruik').

2.4 Provinciaal en gemeentelijk beleid

2.4.1 Provinciaal beleid

De provincie Overijssel heeft de IJsseldelta in december 2003 voorgedragen als voorbeeldproject Ontwikkelingsplanologie (provincie Overijssel, *Nota IJsseldelta Voorbeeldproject voor Ontwikkelingsplanologie*, 12 oktober 2004). De Minister van VROM heeft dit voorstel overgenomen in de Nota Ruimte (april 2004). Kenmerken van ontwikkelingsplanologie zijn volgens de Minister:

- gebiedsgerichte aanpak;
- samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bij ontwikkeling én uitvoering (dus publiek-private samenwerking, PPS);
- uitvoering met verevening tussen winst- en verliesgevende planonderdelen.

Kampereiland is een van de buitenpolders in deze delta. Voor deze polders is het de bedoeling om een zelfde proces van visievorming te doorlopen als is gedaan voor de polder Mastenbroek met het doel een gezamenlijke opgave te formuleren. Hierbij spelen vragen over de economische ontwikkeling van de agrarische bedrijven en of waar ruimte moet worden gevonden voor natuur en voor beheerslandbouw. Ook wordt gewezen op de cultuurhistorische en toeristische waarden van in het deltagebied gelegen steden en dorpen.

Als einddoel van het project IJsseldelta geldt onder meer dat uiterlijk in november 2005 een voorstel wordt ingediend bij het Rijk. Het voorstel bevat een door gemeenten, provincie, waterschap en Rijk gedragen (ontwikkelings)visie en uitvoeringsagenda met een aantal concrete projecten, waaraan de bij de uitvoering te betrekken partners zich daadwerkelijk en zo concreet mogelijk committeren. Vervolgens kan over het voorstel in het najaar van 2005 en of het vroege voorjaar van 2006 besluitvorming plaatsvinden.

Omdat de Nota Ruimte het gebied IJsseldelta heeft aangewezen als Nationaal Landschap moet de provincie de begrenzing vaststellen en een ontwikkelingsvisie formuleren. Dit is dus een aspect in de Ontwikkelingsplanologie van het gebied.

De provincie Overijssel is opdrachtgever van het project Buitenpolders, Mastenbroek en Nationaal Landschap IJsseldelta. In de beschrijving door de Provincie van het (voorgenomen) projectresultaat voor de Buitenpolders staat onder meer aangegeven dat de visie

¹ De actualisatie van het Pachtnormenbesluit, dat in 2004 was gepland, is uitgesteld tot 2005.

ook een beeld zal geven van de mogelijkheden binnen de toekomstige agrarische bedrijfsstructuur.

Het Kampereiland ligt, volgens de zonering van het streekplan Overijssel 2000+, in de zogenoemde zone II 'landbouw en cultuurlandschap'. Hierin ligt het hoofdaccent op agrarische ontwikkeling met behoud en ontwikkeling van het landschap, cultureel erfgoed en recreatie. Bestaande agrarische bedrijven kunnen uitbreiden en (her)vestiging van landbouwbedrijven is mogelijk mits inpasbaar in de structuur van het landschap en cultureel erfgoed. Nieuwe centra van glastuinbouw zijn hier evenwel niet gewenst.

Andere bovengemeentelijke projecten rond Kampen

Het Kampereiland wordt niet 'geraakt' door de in voorbereiding genomen aanleg van de Hanzelijn (spoorwegtracé Lelystad-Kampen-Zwolle) en de mogelijke verbreding van de N23 tot A23 in hetzelfde gebied. Dat geldt evenmin voor de in het kader van 'Ruimte voor de Rivieren' als mogelijkheid genoemde bypass van de IJssel rond Kampen.

Daarentegen kan Kampereiland mogelijk wel een rol vervullen in een ander te noemen belendend proces: Netwerkstadvisie 2030 voor Zwolle-Kampen. Een van de thema's hierin is toerisme en recreatie.

Voorts kan (een deel van) Kampereiland dienen als wateropvanggebied. De wateropvanggebieden in voorbereiding zijn opgenomen op de plankaart waterhuishouding. Aan Kampereiland is deze functie van wateropvanggebied reeds toegekend in het kader van de besluitvorming rondom de keersluis Ramspol.

Natuur en recreatiebeleid

Op het Kampereiland liggen in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vrijwel geen bestaande of nieuw te ontwikkelen natuurgebieden. Wel is het volgens de natuurbeleidskaart van de provincie vrijwel helemaal ('ruime jas' begrenzing) aangewezen als zoekgebied voor 'beheerslandbouw', en als weidevogel- en ganzengebied en/of gebied voor wintergasten.

De mogelijkheden voor natuurbeheer op basis van de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) in het gebied zijn uitgewerkt in het Natuurgebiedsplan IJsseldelta - Reest, wat in september 2004 is vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Overijssel. Op het Kampereiland zelf liggen slechts twee gebiedjes die als nieuwe natuur (SN) zijn aangemerkt, te weten Ketelpolder (43 ha) dat reeds is verworven en Pijperstaart (39 ha IJsseluiterwaarden). Het overgrote deel van het Kampereiland is aangewezen als 'zoekgebied beheersgebied (ruime jas begrenzing)' met een weidevogeldoelstelling (SAN). Tegen een vergoeding kunnen agrariërs hun landbouwgrond in deze gebieden mede voor natuur beheren, bijvoorbeeld in de vorm van een uitgestelde weide- en maaidatum. De 'ruime jas' begrenzing houdt in dat niet op perceelsniveau is aangegeven waar agrarisch natuurbeheer plaats kan vinden, maar dat een quotum voor een gebied wordt opengesteld. In het totale gebied IJsseldelta - Reest, een gebied van ongeveer 40.000 ha waarvan meer dan 80% bestaat uit grasland, bedroeg het totale quotum eind 2004 bijna 3.600 ha, waarvan 3.100 ha met een weidevogeldoelstelling. Eind 2003 was in de gehele provincie Overijssel ongeveer 1.600 ha landbouwgrond met een SAN-pakket voor het beheer van weidevogels. Het onbenutte quotum voor weidevogelbeheer - 1.500 ha eind 2003 - moet nog gecorrigeerd worden voor de overeenkomsten op basis van

de Rbon (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling), de voorloper van de SAN, en de afgesloten SAN-pakketten in 2004. De ruimte voor nieuwe pakketten vanaf 2005 ligt dan ook ruim onder de 1.500 ha.

In 2004 heeft de provincie Overijssel onder meer in de IJsseldelta foerageergebieden voor ganzen smienten aangewezen waarbinnen de dieren met rust gelaten moeten worden. Eventuele schade door de vogels aan landbouwgewassen kan worden vergoed. De SAN wordt in de nabije toekomst met beheerspakketten voor de opvang van ganzen uitgebreid. In het studiegebied liggen foerageergebieden in het noorden en westen met een omvang van circa 1.000 ha.

De gehele gemeente Kampen is aangewezen als karakteristiek waardevol landschap. Op grond daarvan geldt onder meer dat nieuwvestiging van landbouwbedrijven alleen is toegestaan als onderdeel van een integrale gebiedsgerichte aanpak waarbij per saldo de natuurwaarden (moeten) worden versterkt. Verder is het gebied aangewezen als aardkundig waardevol gebied van internationaal en nationaal belang en, evenals bijna de gehele gemeente Kampen, als historisch landschap.

Kampereiland/Mastenbroek is ook aangeduid als Belvédère gebied. In deze gebieden is sprake van een stapeling van belangrijke archeologische waarden, historisch landschap en historische bouwkunde.

Een zone ten noorden en ten zuiden van de IJssel is door de provincie aangewezen voor de ontwikkeling van watergebonden recreatie. De zone ligt dus voor een deel op Kampereiland. Daarnaast is het gehele buitengebied van de gemeente aangewezen voor de ontwikkeling van plattelandstoerisme.

2.4.2 Gemeentelijk beleid

Agrarische ontwikkelingen

Het beleid van de Gemeente Kampen ten aanzien van de landbouw is (onder meer) vermeld in de kadernotitie 'Agrarische bedrijven' (september 2003). Hierin zijn uitgangspunten voor de toelating van bedrijven in het agrarische buitengebied vastgelegd. Het gaat om geheel of gedeeltelijke omschakeling, verplaatsing, splitsing en nieuwvestiging van agrarische bedrijven. De notitie noemt als belangrijkste beleidskader het 'Streekplan Overijssel 2000+' (december 2000) en de 'Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen' (februari 2003).

De genoemde kadernotitie geeft onder meer aan dat er mogelijkheden zijn voor de omschakeling naar intensieve veehouderij (varkens, pluimvee, vleeskalveren). Geconcludeerd wordt dat er ruimtelijk gezien geen groot verschil is tussen de grondgebonden en intensieve vormen van landbouw, omdat de bebouwingsoppervlakte van melkveebedrijven steeds groter wordt. Echter, in de raadsvergadering van de gemeente Kampen van 23 september 2004 is besloten dat: '...voor omschakeling van grondgebonden naar niet-grondgebonden agrarische bedrijfsvoering alleen het Slagenlandschap in aanmerking komt'. Het Kampereiland valt daarbuiten.

Stedelijke ontwikkelingen

Kampen heeft een aantal projecten in voorbereiding op het gebied van woningbouw (woonwijk Onderdijks ten Oosten van de stad), bedrijven (bedrijvenpark Rijksweg 50, cir-

ca 50 ha) en de Zuiderzeehaven (ruim 60 ha). Evenals bij de projecten genoemd in het kader van het provinciale beleid en de netwerkstad Zwolle-Kampen, geldt dat er vooralsnog geen ruimtelijke claims worden gelegd op Kampereiland. Kampen kiest voor bescherming van het buitengebied. Het beschermen van de groene en blauwe omgeving wordt een belangrijke opgave genoemd (strategische visie, 2004). Er is dus wel enige beperking voor de ontwikkeling van de agrarische bedrijvigheid, maar zo lang het gaat om in het gebied Kampereiland al voorkomende productierichtingen (melkveehouderij en dergelijke) kan het bedrijfsontwikkelingsproces doorgaan.

2.5 Samenvattende conclusies

- Verandering zuivelbeleid leidt tot inkomensdaling voor melkveehouders.
- Ontkoppelde bedrijfstoelagen worden belangrijk voor voortzetting bedrijven.
- Behoud toeslagrechten in gebied is daarom belangrijk (evenzeer als de melkquota), ook voor de verpachter (rendement van bedrijven).
- Vanuit de landelijke overheid komen waarschijnlijk geen bepalingen die de rechten van verpachters ten aanzien van toeslagrechten regelen: later mogelijk wel op basis van jurisprudentie.
- De prijs van melkquota gaat dalen. Die daling wordt waarschijnlijk niet goedge maakt door de prijsontwikkeling van het nieuwe toeslagrecht.
- De voorgenomen wijziging van de Pachtwet is van de baan. Er komen slechts twee wijzigingen van de Pachtwet. Het pachtbeleid van de gemeente Kampen wordt daardoor enigszins beperkt omdat ook (langdurige) 'eenmalige pacht' onder het Pachtnormenbesluit komt te vallen. Anderzijds vervalt het voorkeursrecht van de pachter. Wanneer de gemeente verkoopplannen zou hebben, hoeft zij de stadserven niet eerst aan de zittende pachters aan te bieden.
- Plattelandsbeleid kan extra middelen opleveren gezien de kenmerken van het gebied (onder andere Belvédère gebied en Nationaal Landschap).
- Verandering mestbeleid, stelsel van gebruiksnormen, heeft beperkte negatieve (inkomens)gevolgen.
- Uitbreiding van de veestapel op Kampereiland, om die inkomens te verbeteren is, gegeven het nieuwe mestbeleid en de Kaderrichtlijn Water, geen reële optie.
- Agrarisch natuurbeheer (weidevogels) kan vergoedingen voor gedeelde inkomsten opleveren, evenals mogelijk ook het ganzenbeleid.
- Kampereiland wordt slechts beperkt 'geraakt' door grote niet-agrarische projecten (wegen, spoorwegen, woningbouw); het planologische beleid is gericht op behoud van het gebied met ruimte voor bedrijfsontwikkeling in de (rund)veehouderij.

3. Landbouwstructuur in verleden en toekomst

3.1 Inleiding

Kampereiland - stadserven

De studie richt zich op de landbouwbedrijven die gepacht worden van de gemeente Kampen. Deze pachtbedrijven staan bekend als de zogenaamde 'stadserven', en vallen grotendeels samen met het Kampereiland. Zes stadserven liggen in de gemeente Zwartewaterland (in de oude gemeente Genemuiden). In december 2004 waren er volgens het rentmeesterkantoor Noorderstaete 114 stadserven met het recht van opstal en 5 stadserven waarvan ook de gebouwen worden gepacht. In totaal komt de doelgroep van het onderzoek daarmee uit op 119 agrarische bedrijven. In de tabellen zijn de kenmerken opgenomen van 116 stadserven, omdat van 3 stadserven de gegevens ontbraken. Met de beschikbare gegevens kan een goed beeld worden geschetst van de huidige positie van de stadserven. Een nauwkeurige beschrijving van de ontwikkelingen op de stadserven in de afgelopen jaren zou met dit materiaal evenwel zeer tijdrovend zijn, aangezien in dat geval het gemeentelijk archief geraadpleegd zou moeten worden. Vandaar dat gebruik is gemaakt van de Landbouwtellingen. Die bieden (digitale) informatie over landbouwbedrijven in zowel het heden als het verleden. Nadeel is wel dat niet precies de 119 stadserven kunnen worden geselecteerd. Selectie is alleen mogelijk op basis van de oude gemeentegrens van Kampen. In 2003 lagen in dit gebied 148 geregistreerde landbouwbedrijven. Deze groep omvat alle stadserven met uitzondering van die in de gemeente Zwartewaterland. Het is veilig te veronderstellen dat de ontwikkeling van de 119 van de stadserven globaal overeenkomt met de 148 landbouwbedrijven in de gemeente Kampen.

Landbouwontwikkeling

De analyse en beschrijving van de ontwikkelingen en huidige situatie in de landbouw is gebaseerd op de gegevens uit de Landbouwtelling van de geregistreerde bedrijven in het hiervoor omschreven studiegebied, de gemeente Kampen volgens de oude gemeentegrens. In de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 komt de gehele landbouw in het gebied aan bod aan de hand van het aantal bedrijven, de typering van de bedrijven, veestapel, veebezetting, grond en werkgelegenheid. In paragraaf 3.5 staat de melkveehouderij als belangrijkste sector centraal. Bedrijfsgrootte, intensiteit van de bedrijfsvoering, verkaveling, leeftijd en opvolgingssituatie zijn daarbij de hoofdthema's. Om de ontwikkeling en huidige positie van de melkveehouderij in het studiegebied beter te kunnen beoordelen, is een vergelijking gemaakt met die in het Noordelijk Weidegebied en heel Nederland. In paragraaf 3.7 is een schatting gemaakt van het jaarlijks rendement (voor de gemeente als verpachter) van het Kampereiland.

Als peiljaren voor de beschrijving van de landbouwontwikkelingen is gekozen voor 1983, 1993 en 2003. Het startjaar is het jaar voor de invoering van de melkquotering, een belangrijke ingreep in de melkveesector. Op basis van de ontwikkeling in het verleden is in

paragraaf 3.7 een schatting van de toekomstige lange termijn ontwikkeling van de landbouwstructuur gegeven. Een en ander met in achtneming van de in hoofdstuk 2 geschetste veranderingen in het EU-landbouwbeleid en bij ongewijzigd gemeentelijk pachtbeleid (het nulscenario). Tenslotte zijn in paragraaf 3.8 de belangrijkste conclusies samengevat.

3.2 Aantal bedrijven en werkgelegenheid

In 2003 lagen er in Kampen 148 landbouwbedrijven, die circa 5.000 ha cultuurgrond in gebruik hadden en aan 256 personen een voltijdbaan boden (tabel 3.1). Het aantal bedrijven is in Kampen in twintig jaar met ongeveer een kwart gedaald, tegen bijna 40% in het Noordelijk Weidegebied en in heel Nederland. De werkgelegenheid in de landbouw nam in Kampen (en het Noordelijk Weidegebied) in deze periode echter sterker af dan in Nederland. Het verlies aan werkgelegenheid voor gezinsarbeidskrachten werd in Nederland ten dele gecompenseerd door een toename van het aantal niet-gezinsarbeidskrachten in de tuinbouwsector, een sector die in Kampen ontbreekt. De landbouw in Kampen wordt sterk gedomineerd door de melkveehouderij die naar schatting voor ongeveer 90% bijdraagt aan het landbouwinkomen van het gebied.

Tabel 3.1 Enkele kengetallen van de landbouw in Kampen, het Noordelijk Weidegebied (NW) en Nederland (NL)

	Aantal in Kampen a)			Stadserven	Indexcijfer 2003 (1983=100)		
	1983	1993	2003	2003	Kampen	NW	NL
Bedrijven	199	180	148	116	74	63	62
Cultuurgrond (ha)	4.853	5.195	4.990	4.324	103	98	96
Voltijdbanen	383	326	256	211	67	64	76

a) De gegevens zijn gebaseerd op de gemeentegrens van Kampen van voor 2001.

Bron: CBS-Landbouwtelling, bewerking LEI.

De landbouw levert behalve werk en inkomen voor de primaire bedrijven, ook werk en inkomen voor andere nauw verwante bedrijfstakken, die onderverdeeld kunnen worden in de toeleverende (inclusief dienstverlening) en de verwerkende (inclusief distributie) industrie. Het geheel van toelevering, primaire productie en verwerking staat bekend als het agrocomplex. Binnen het deelcomplex grondgebonden veehouderij is de werkgelegenheid in de toelevering en verwerking ongeveer even groot als in de primaire productie, terwijl het inkomen in de niet-primaire sectoren ongeveer 70% hoger is dan in de primaire sector. Vertaald naar het studiegebied komt dat neer op een totale werkgelegenheid van meer dan 500 voltijdbanen. Het overgrote deel van het werk en inkomen in de niet-primaire productie wordt overigens buiten het studiegebied gerealiseerd.

3.3 Typering bedrijven¹

Sinds de invoering van de melkquotering in 1984 is het aantal melkveebedrijven fors afgenomen. Ook in Kampen daalde het aantal flink (-40%), maar minder dan in het Noordelijk Weidegebied en in Nederland (-55%, tabel 3.2). Indien melkveebedrijven worden beëindigd, dan gebeurt dat veelal op vrijwillig basis bij de generatiewisseling. Zo geldt voor veel kleine bedrijven dat potentiële opvolgers afzien van bedrijfsovername vanwege de matige inkomensperspectieven. De beëindiging van de melkveebedrijven vindt vaak in etappes plaats, te beginnen met het afstoten van het melkvee. In deze gevallen worden de bedrijven dan niet langer meer getypeerd als melkveebedrijf, maar als 'overig graasdierbedrijf'. Dat is de achtergrond van de stijging van het aantal overige graasdierbedrijven. Het zijn over het algemeen vrij kleine extensieve bedrijven met een wat ouder bedrijfshoofd (voormalig melkveehouder).

Tabel 3.2 Ontwikkeling aantal bedrijven tussen 1983 en 2003 naar gebied en bedrijfstype

Bedrijfstype (1983=100)	Aantal in Kampen a)			Stadserven	Indexcijfer 2003 (1983=100)		
	1983	1993	2003	2003	Kampen	NW	NL
Melkvee	183	149	109	102	60	45	45
Overig graasdier	6	22	32	11	533	155	130
Overig	10	9	7	3	70	62	60
Alle	199	180	148	116	74	63	62

a) De gegevens zijn gebaseerd op de gemeentegrens van Kampen van voor 2001.
Bron: CBS-Landbouwtelling, bewerking LEI.

In 2003 behoorde in Kampen ruim een vijfde van de bedrijven tot de overige graasdierbedrijven, die 15% van de cultuurgrond in gebruik hadden en nog geen tiende aan het landbouwincome bijdroegen. Een groot deel van het inkomen verdienen agrariërs met dergelijke bedrijven buiten het bedrijf. Voorbeelden daarvan zijn een baan buiten het bedrijf of de verhuur van het melkquotum. Vanaf 2004 zijn aan dat laatste evenwel beperkingen gesteld (men mag nog slechts maximaal 30 % van het quotum verhuren). Daardoor zal de groei van het aantal overige graasdierbedrijven enigszins afnemen, temeer daar ook de instroom vanuit het bedrijfstype 'melkveebedrijven' zal afnemen, omdat het aantal melkveebedrijven in de loop der jaren al behoorlijk is ingekrompen.

¹ Als een maat voor de economische omvang van landbouwbedrijven wordt de Nederlandse grootte-eenheid (nge) gehanteerd. Deze is afgeleid van de saldi (opbrengsten minus direct toerekenbare kosten) per diersoort en per hectare. Met behulp van deze nge kunnen agrarische bedrijven ook nog worden getypeerd. Een bedrijf behoort tot een bepaald bedrijfstype als tweederde of meer van de totale nge-waarde afkomstig is van het aangegeven bedrijfsdeel, bijvoorbeeld: een bedrijf wordt getypeerd als melkvee(houderij)bedrijf wanneer ten minste tweederde van het totale aantal nge uit de melkveehouderij komt.

Landelijk kan het aantal graasdierbedrijven nog wel toenemen vanwege het nieuwe EU-landbouwbeleid (ontkoppeling van de productsteun). Voor de melkveehouder komt immers in de toekomst de helft van het inkomen uit bedrijfstoelagen. En de andere helft kan met aanzienlijk minder inspanningen (niet meer melken) evengoed worden verdiend uit bijvoorbeeld de exploitatie van een vleesveetak en uit de (rente)opbrengst van de verkoop van het melkquotum. Dit geldt evenwel niet voor de stadserven, aangezien de helft van de verkoopopbrengst van het melkquotum aan de gemeente moet worden afgedragen. En dat zou wel eens de reden kunnen zijn voor enerzijds het beperkte aantal 'overige graasdierbedrijven' onder de stadserven (tabel 3.2: kolom 4) en anderzijds de drang tot samenwerken.

3.4 Veestapel en veebezetting

Het aantal melkkoeien is na de invoering van de melkquotering in Kampen met een derde afgenomen, tegen ongeveer 40% in het Noordelijk Weidegebied en in Nederland (tabel 3.3). Tevens is in deze periode de gemiddelde melkproductie per koe met ongeveer 40% gestegen. Het melkquotum in Kampen is tussen 1983 en 2003 met 6% afgenomen. Het melkquotum is in die jaren echter met 15% gedaald door een aantal landelijke kortingen. Dat betekent dat in Kampen per saldo (dat wil zeggen rekening houdend met de kortingen) het totale melkquotum is toegenomen, ervan uitgaande dat de ontwikkeling van de gemiddelde melkproductie per koe in dit gebied vergelijkbaar is met de landelijke ontwikkeling. Het aantal stuks jongvee voor de melkveehouderij is in Kampen maar ook in het Noordelijk Weidegebied en in Nederland iets minder afgenomen dan het aantal melkkoeien. Het aantal schapen is na invoering van de melkquotering tot in de jaren negentig zeer sterk gegroeid, maar daarna weer sterk afgenomen. Per saldo is het aantal schapen in twintig jaar tijd verdubbeld.

Tabel 3.3 Ontwikkeling veestapel en veebezetting tussen 1983 en 2003 naar gebied en diersoort

	Aantal in Kampen a)			Stadserven	Indexcijfer 2003 (1983=100)		
	1983	1993	2003	2003	Kampen	NW	NL
Melkkoeien	10.335	7.612	6.880	6.507	67	61	58
Jongvee	6.658	6.169	4.760	4.336	71	65	60
Vleesvee	37	440	400	234	1.081	273	117
Schapen	1.402	5.572	2.743	1.495	196	214	153
Gve b)	13.223	10.983	9.434	8.656	71	68	67
Gve per hectare c) 2.79		2.17	1.93	2.06	69	71	74

a) De gegevens zijn gebaseerd op de gemeentegrens van Kampen van voor 2001; b) Grootvee-eenheid (gve); c) Gve per hectare grasland en voedergewassen.

Bron: CBS-Landbouwtelling, bewerking LEI.

Door de sterk ingekrompen melkveestapel (melkkoeien en jongvee) en een vrijwel gelijk areaal gras en voedergewassen is de veebezetting ook in Kampen fors gedaald. De huidige veebezetting van de stadserven ligt ongeveer op het Nederlands gemiddelde (2,02 gve per hectare). Het nieuwe mestbeleid dat in 2006 van kracht wordt met de invoering van een stelsel van aanvoernormen voor kunstmest en dierlijke mest samen, lijkt uitgaande van de huidige veebezetting in Kampen op gebiedsniveau niet tot grote problemen te leiden. Echter, voor enkele individuele melkveebedrijven met een hoge veebezetting kan het nieuwe beleid leiden tot hogere kosten van de mestafzet (zie de paragrafen 2.2 en 3.5).

3.5 Melkveehouderij

De melkveehouderij is in Kampen veruit de belangrijkste landbouwsector. Naar schatting wordt circa 90% van het landbouwincome van Kampen door deze sector voortgebracht. Door de melkquotering is het belang van de melkveehouderij wel enigszins afgenomen. De volledige melkproductie in het gebied is geconcentreerd op gespecialiseerde melkveebedrijven, wat overigens ook in 1983 al gold. Omdat een klein deel van de melkveebedrijven na afstoting van het melkvee is voortgezet als overig graasdierbedrijf is er nu minder cultuurgrond in gebruik bij de melkveebedrijven dan in het verleden. In 1983 hadden de melkveebedrijven vrijwel het gehele areaal in gebruik, in 2003 is het aandeel gedaald tot 83%. Aan de hand van enkele kenmerken wordt in de volgende onderdelen de ontwikkeling van de melkveebedrijven in Kampen geschetst. Een samenvattend overzicht van de kenmerken is in tabel 3.4 opgenomen.

Bedrijfs grootte

De gemiddelde bedrijfsgrootte van de melkveebedrijven in Kampen lag bij invoering van de melkquotering boven die van de bedrijven in het Noordelijk Weidegebied en in Nederland, maar is sindsdien minder snel toegenomen dan in de vergelijkingsgebieden. De gemiddelde bedrijfsgrootte komt nu overeen met het landelijk gemiddelde, maar ligt onder het gemiddelde van het Noordelijk Weidegebied. Een groot deel (75%) van de melkveebedrijven in Kampen heeft 40 tot 80 melkkoeien. Het aandeel met meer dan 80 melkkoeien is afgenomen van 18 in 1983 tot 13% nu, terwijl in het Noordelijk Weidegebied dit aandeel juist steeg van 18 tot 31%. Daar staat tegenover dat in Kampen het aandeel kleinere bedrijven (van oudsher) lager ligt dan in de vergelijkingsgebieden.

De minder sterke schaalvergroting in Kampen heeft te maken met het feit dat er minder grond voor areaaluitbreiding ter beschikking komt. En dat is een gevolg van de hoge opvolgingsdruk, Het naijleffect van de toenmalige inplaatsing van 'hardheidsgevallen' van elders en van de omstandigheid dat de bedrijven worden gepacht (pachtrecht heeft een waarde).

Intensiteit

De melkquotering, de stijgende melkproductie per koe en het mestbeleid zijn belangrijke drijvende krachten achter de extensivering van de bedrijfsvoering in de melkveehouderij in de afgelopen twintig jaar. De extensivering in Kampen komt overeen met die in het Noordelijk Weidegebied en in heel Nederland. Zowel het aantal melkkoeien als het aantal

grootvee-eenheden per hectare cultuurgrond is nu in de drie gebieden ongeveer aan elkaar gelijk. Om aan de toekomstige eisen van het nieuwe mestbeleid te kunnen voldoen, zou de veebezetting niet veel hoger moeten zijn dan de huidige. Dat neemt niet weg dat verschillende bedrijven te maken kunnen krijgen met extra kosten voor het afzetten van mest. Momenteel ligt op 56% van de melkveebedrijven in Kampen de veebezetting tussen de 2 en 2,5 gve per hectare cultuurgrond, en op 10% boven de 2,5. De sterkste daling van de veebezetting vond plaats in de eerste jaren na invoering van de melkquotering, omdat toen veel koeien met een lage melkproductie zijn weggedaan. Vanaf 1993 heeft in Kampen nog maar een bescheiden extensivering plaatsgevonden. Zo is het aandeel van de bedrijven met minder dan 2 gve per hectare cultuurgrond in Kampen op een derde blijven steken. Dat is gelijk aan het landelijk percentage, maar minder dan in het Noordelijk Weidegebied.

Tabel 3.4 Enkele kenmerken melkveebedrijven Kampen, het Noordelijk Weidegebied en Nederland

	Kampen a)		Stadserven	Noordelijk Weide		Nederland	
	1983	2003	2003	1983	2003	1983	2003
Bedrijfs grootte:							
- nge/bedrijf	55	92	92	51	103	48	94
- ha/bedrijf	26	38	38	23	44	20	38
- melkkoe/bedrijf	56	63	64	51	69	46	61
Intensiteit:							
- melkkoe/ha cultuurgrond	2,20	1,65	1,68	2,22	1,56	2,36	1,62
- gve/ha cultuurgrond	2,81	2,15	2,18	2,90	2,10	3,14	2,22
- jongvee/100 melkkoe	64	65	64	68	72	70	74
Verkaveling en pacht:							
- % met >= 60% bij huis b)	-	68	74	-	54	-	48
- % pacht	90	81	88	41	24	37	23
Leeftijd en opvolging c):							
- % >= 55 jaar	-	34	20?	-	42	-	45
- % met opvolger	-	75	80	-	63	-	67
- % grond zonder opvolger	-	7	3	-	10	-	9

a) De gegevens zijn gebaseerd op de gemeentegrens van Kampen van voor 2001; b) Percentage van de bedrijven met 60% of meer van het bedrijfsareaal bij huis, cijfer van 1999; c) Gegevens uit 2000. De cijfers van Kampen voor deze aspecten zijn gebaseerd op de daadwerkelijke geregistreerde bedrijven in respectievelijk 1999 en 2000. Voor de stadserven zijn voor die jaren niet alle bedrijfsnummers voorhanden. Met behulp van de bedrijfsnummers uit 2003 is informatie uit 1999 en 2000 opgezocht. Hierdoor ontbreken de gegevens van de bedrijven die zijn opgeheven en van de bedrijven die een ander nummer hebben gekregen. Vooral het percentage bedrijven met een bedrijfshoofd ouder dan 55 jaar (% >= 55 jaar) op de staderven wijkt hierdoor af. Bron: CBS-Landbouwtelling, bewerking LEI.

Verkaveling en pacht

Het pachtbeleid van de gemeente Kampen heeft ervoor gezorgd dat de verkaveling in het gebied goed is. Zo heeft tweederde van de melkveebedrijven meer dan 60% van de grond bij huis liggen, tegen ruwweg de helft in het Noordelijk Weidegebied en in Nederland (cijfers van 1999). Het gebruik om vrijkomende pachtrechten aan omliggende bedrijven toe te delen heeft echter niet kunnen voorkomen dat de verkavelingsituatie wat achteruit is gegaan (aankopen door pachters van gronden buiten het eiland). In 1993 had bijvoorbeeld nog bijna 80% van de bedrijven in Kampen meer dan 60% van de grond bij huis.

Leeftijd en opvolging

In de landbouwtelling wordt de opvolgingssituatie geregistreerd van bedrijven met een bedrijfshoofd van 50 jaar of ouder. De reden om de grens bij 55 jaar te leggen (zie tabel 3.4) en niet bij 50 jaar, is dat de bedrijfshoofden met een leeftijd tussen 50 en 55 jaar veelal nog niet zeker weten of zij een bedrijfsopvolger hebben. 'De kinderen zijn over het algemeen vrij jong en de beroepskeuze is veelal nog niet gemaakt' (Van den Hoek, 1994). Het percentage opvolgers ligt voor bedrijfshoofden met een leeftijd tussen 50 en 55 jaar dan ook duidelijk lager dan voor oudere bedrijfshoofden.

In Kampen zijn minder oudere bedrijfshoofden en meer opvolgers dan in het Noordelijk Weidegebied en in Nederland. Evenals in het verleden ligt de opvolgingsdruk in Kampen dus behoorlijk hoog. De bedrijfshoofden jonger dan 55 jaar en bedrijfshoofden ouder dan 55 jaar met een opvolger zullen als de omstandigheden het toelaten het bedrijf zeker nog een aantal jaren willen voortzetten. In Kampen behoort 92% van de bedrijven tot deze twee categorieën, en in het Noordelijk Weidegebied en Nederland 85%. Overigens gaat het hier om wat minder recente cijfers (2000).

3.6 Inkomen

De accountantskantoren Alfa, Berk en Countus hebben op verzoek van de Pachtersbond van het Kampereiland de financiële resultaten van melkveebedrijven inzichtelijk gemaakt. In totaal zijn over de jaren 2001 en 2002 van ongeveer 70 melkveebedrijven op het Kampereiland gemiddelde gegevens beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn ter vergelijking de cijfers van het gemiddelde melkveebedrijf in de administratie van deze accountantskantoren gebruikt.

De bedrijven op het Kampereiland zijn iets groter in oppervlakte, maar hebben een kleiner melkquotum bij een gelijk aantal melkkoeien. Ofwel, het gemiddelde melkveebedrijf op het Kampereiland heeft een extensiever grondgebruik en een lagere melkproductie per koe dan het gemiddelde melkveebedrijf.

Voor een nadere analyse van de financiële resultaten zijn de opbrengsten en kosten berekend per 100 kg melk. Over 2001 en 2002 lag het gemiddelde saldo van de melkveehouderij - opbrengst minus toegerekende kosten - op het Kampereiland 0,29 euro per 100 kg melk hoger dan daarbuiten. De opbrengsten van het melkvee waren gelijk, maar de bedrijven op het Kampereiland maakten iets minder kosten voor voer, vee en graslandverzorging (de toegerekende kosten). De overige opbrengsten bleven op het gemiddelde melkveebedrijf op het Kampereiland één euro per 100 kg melk achter bij het

gemiddelde melkveebedrijf. Dat verschil werd in hoofdzaak veroorzaakt door minder overige bedrijfsopbrengsten en wat lagere inkomsten uit werk voor derden. Behalve de lagere toegerekende kosten, maakten de bedrijven op het Kampereiland ook minder overige kosten (exclusief pacht/huur en betaalde rente), in totaal 0,34 euro per 100 kg melk. Omdat de bedrijven op het Kampereiland de grond vrijwel volledig pachten (bijna 90%) betaalden ze veel meer pacht (+1,70 euro per 100 kg melk), maar minder rente (0,72 euro). Op het gemiddelde bedrijf buiten het eiland werd meer geleend vooral ten behoeve van de overname van grond. Per saldo zijn de bedrijven op het Kampereiland 0,98 euro per 100 kg melk meer kwijt aan pacht/huur en rente dan de bedrijven elders.

Samenvattend zijn de melkveebedrijven op het Kampereiland extensiever en hebben een kleiner melkquotum en een lagere melkproductie per koe dan het gemiddelde melkveebedrijf. In de jaren 2001 en 2002 bleef het inkomen van de bedrijven op het Kampereiland gemiddeld 1,35 euro per 100 kg melk achter bij de bedrijven elders. Dat werd veroorzaakt door minder inkomsten buiten de melkveehouderij en hogere kosten voor pacht/huur en rente. De bedrijven op het Kampereiland realiseerden echter wel een hoger saldo uit de melkveehouderij.

3.7 Huidig rendement verpachter

3.7.1 Waarde Kampereiland in 2003

Om het rendement van het Kampereiland te kunnen berekenen dient eerst de waarde ervan te worden vastgesteld. De Commissie 'Kadernota' (2000) schatte de waarde van het Kampereiland in 1999 bij voortgezet agrarisch gebruik (vanzelfsprekend in verpachte staat) op krap €100 mln. Dit bedrag was als volgt samengesteld (afgerond bij omrekening gulden naar euro's):

- 4.100 ha grond (ongeveer 18.000 euro per hectare)	74 mln. euro;
- 5 boerderijen (gemiddelde waarde 287.500 euro)	1,5 mln. euro;
- 110 ha ondergrond van boerderijen (à 10.000 euro/ha)	1 mln. euro;
- 39 mln. kg melkquotum (à 0,45 euro per kg)	18 mln. euro;
- overig	3 mln. euro.

In 2003 waren de prijzen van verpachte grond ongeveer even hoog als in 1999 zodat de waarde daarvan niet veel is veranderd. De prijs van (vrijstaande) woningen is in die periode met zo'n 25% gestegen (Vastgoed, februari 2005). Volgens een overzicht van Noorderstaete rentmeesters dient de waarde van een boerderij in geval van verkoop te worden geschat op 287.500 euro. Omdat 5 boerderijen eigendom zijn van de gemeente komt dat op krap 1,5 mln euro. Voor het melkquotum en de overige onderdelen is eenzelfde waarde als in 1999 verondersteld. De waarde van het Kampereiland in 2003 kan derhalve ook worden geschat op krap 100 mln. euro.

3.7.2 Direct rendement

Pachtopbrengsten

Volgens het verslag van Noorderstaete rentmeesters bedroeg het batig saldo van Kampereiland in 2003 na aftrek van alle kosten (inclusief die van het beheer) €1,65 mln. euro. Het rendement uit pachtopbrengsten was in 2003 dus ongeveer $1,65/100 = 1,65\%$.

Opbrengst herbestemming landbouwgrond voor stadsuitbreiding

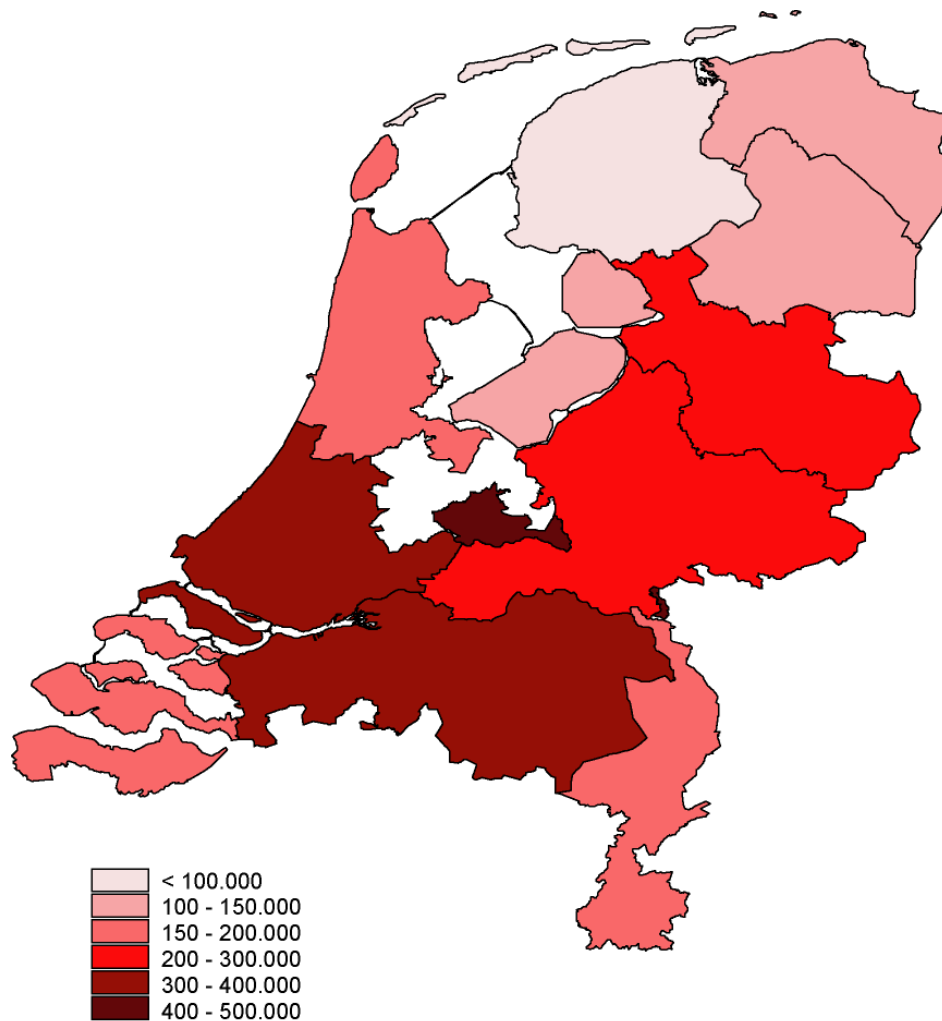
Een andere factor waarmee rekening moet worden gehouden is grondverkoop ten behoeve van bebouwing en infrastructuur. Tussen 1966 en 1999 is 400 ha in pacht uitgegeven agrarische grond van de gemeente Kampen voor bovengenoemde doeleinden herbestemd. Dat komt neer op gemiddeld 12 ha per jaar. Wanneer de gemeente deze grond had moeten aankopen van particuliere eigenaren, had ze een veelvoud van de agrarisch prijs moeten betalen. Aangezien de gemeente de besparing op de uitgaven voor stadsuitbreiding alleen kan realiseren dankzij haar grondbezit, dient dit ook als rendement van het Kampereiland te worden beschouwd. Wanneer we in 2003 enerzijds uitgaan van een prijs van 350.000 euro per hectare voor nog bouwrijp te maken bouwgrond (figuur 3.1) en anderzijds 18.000 euro per hectare rekenen voor verpachte landbouwgrond, stijgt het batig saldo van het Kampereiland met krap 4 mln. euro per jaar en het rendement komt dan op 5,65%.

Opbrengst verkoop melkquota

Volgens Noorderstaete rentmeesters is in 2003 voor bijna 1 mln. euro aan melkquotum verkocht. Dat was eenmalig hoog vanwege het feit dat structurele verleasers door een beleidswijziging van het Ministerie van LNV het melkquotum hebben verkocht. In 2005 wordt door Noorderstaete rentmeesters een opbrengst voor de gemeente van 400.000 euro verwacht. Omdat de verkoop van melkquota onlosmakelijk is verbonden aan het grondbezit, dienen ook deze inkomsten bij het rendement van het Kampereiland te worden gerekend. Het batig saldo stijgt naar 6,034 mln. per jaar. Het jaarlijks rendement komt daarmee op ruim 6,19%.

Opbrengst omzetting opstalrecht bij afgaande pachter

Slechts 5 bedrijven zijn geheel gepacht, dus inclusief de gebouwen. De rest van de pachters bezit het opstalrecht van de gebouwen. In de afgelopen jaren zijn deze opstalrechten door de pachters aangekocht. En de opbrengst is naar de algemene middelen van de gemeente gegaan, met als gevolg dat de jaarlijkse exploitatieopbrengsten (pacht bedrijfsgebouwen) verminderden. Het opstalrecht is voor 50 jaar, maar daar komt, bij het opzeggen van de pacht wanneer de pachter 65 wordt en geen opvolger heeft, een einde aan. Men noemt dit 'pacht afhankelijk recht van opstal' (PARVO). Als de pachter wil vertrekken wordt hij in de gelegenheid gesteld het opstalrecht aan de gemeente te verkopen tegen de agrarische waarde. De pachter en de verpachter kiezen dan een taxateur en die stellen de (agrarische) waarde van de oorspronkelijke gebouwen vast. Vervolgens verkoopt de gemeente het opstalrecht van de gebouwen met woonbestemming en de daarbij behorende voorwaarden aan de meestbiedende. Behalve bij oud-pachters, die krijgen de gelegenheid te kopen tegen de taxatiewaarde (meestal 10% lager dan de marktprijs). De niet traditionele gebouwen



Figuur 3.1 Koopprijzen van landbouwgrond aangekocht voor projectontwikkeling in 2001

dienen door de koper (kan dus ook de oud-pachter zijn) te worden afgebroken. Als de oud-pachter aankoopt dan dient hij het verschil tussen de getaxeerde agrarische- en burgerwaarde te betalen. De huur van de ondergrond wordt dan geregeld met burgeropstalvoorwaarden in plaats van de agrarische opstalvoorwaarden. De ondergrond blijft hoe dan ook altijd van de gemeente.

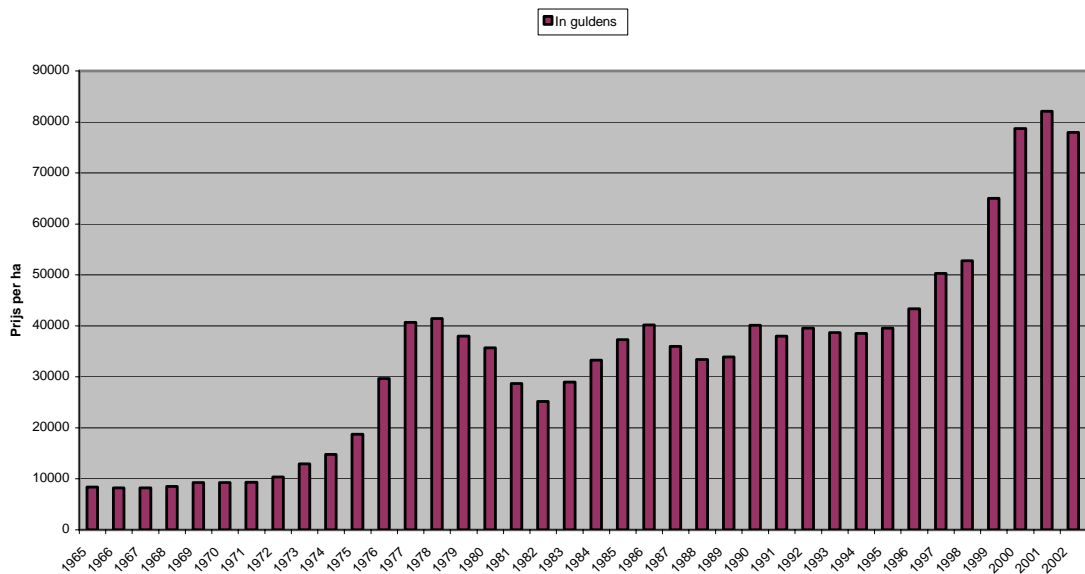
Zowel in geval van een pachter die blijft wonen als in geval van een pachter die vertrekt realiseert de gemeente een opbrengst, te weten: de prijs van het opstalrecht met een woningbestemming minus de getaxeerde waarde van het opstalrecht bij een agrarische bestemming. Ook dit is een opbrengstcomponent voor de rendementsberekening. Die is enerzijds hoger of lager naarmate er meer of minder pachters stoppen en anderzijds hoger of lager naarmate de prijs van het opstalrecht van een woonbestemming die van een agrarische bestemming meer of minder overstijgt. Dat verschil is doorgaans beperkter (of zelfs negatief) naarmate de hoeve moderner is. Een overzicht van Noorderstaete rentmeesters,

waarin in 2004 en 2005 voor 16 hoeven taxaties van de agrarische waarde en de opbrengst van de verkoop (woonbestemming) zijn gemaakt, laat zien dat het gemiddelde verschil op 85.000 euro per hoeve uit komt. Verder bedroeg volgens de cte Kadernota de huur (retributie) van de ondergrond van de gebouwen waarvan de pachters het opstalrecht bezitten in 1999 gemiddeld ongeveer 700 gld. De waarde van de ondergrond van gebouwen met een agrarisch opstalrecht is volgens Noorderstaete rentmeesters ongeveer de helft van de waarde als burgerwoning (bijna 50.000 euro). Aangezien er gemiddeld jaarlijks twee stadserven vrijkomen (paragraaf 3.8) gaat het om een jaarlijkse opbrengst van $2 \times (25.000 + 85.000) = 220.000$ euro. De directe exploitatieopbrengst komt op 6,25 mln. euro (rendement van 6,4%).

3.7.3 Indirect rendement

Grondprijsstijging op de lange termijn

De prijs van landbouwgronden fluctueert sterk in de tijd. Of er van een trendmatige stijging of daling kan worden gesproken wordt bepaald door de keuze van de periode waarover wordt teruggekeken. Om geen keuze ten aanzien van de periode te hoeven maken, volgen we de vrije prijsontwikkeling van landbouwgrond vanaf het eerste moment dat dat mogelijk was. De Wet Vervreemding Landbouwgronden is in 1963 afgeschaft en de eerste betrouwbare gegevens dateren vanaf 1965 (figuur 3.2).



Figuur 3.2 *Prijis onverpacht los bouwland*

Uit de berekening¹ volgt een gemiddeld jaarlijks stijgingspercentage van de nominale prijs van onverpachte landbouwgrond van 5,76%. Er van uitgaande dat de prijs van verpachte grond in 1965 dezelfde was als de prijs van onverpachte grond en de prijs van verpachte grond in 2003 18.000 euro per hectare bedroeg, is verpachte grond sinds 1965 met jaarlijks met 4,2% gestegen. Een stijgingspercentage dat de jaarlijkse inflatie overstijgt.

Samenvatting rendementscomponenten

De waarde van het Kampereiland in 2003 is geschat op ongeveer 100 mln. euro. In 2003 werden de volgende rendementscomponenten onderscheiden:

Direct rendement		6,25%
- Opbrengst pacht	1,65%	
- Opbrengst stadsuitbreiding	4,00%	
- Opbrengst melkquota	0,40%	
- Opbrengst omzetting opstalrecht	0,20%*)	
Indirect rendement:		
- Waardestijging verpachte grond		4,20%

*) Exclusief verkoop pachthoeven

Kortom een jaarlijks direct rendement van 6,25 en een jaarlijks indirect rendement van 4,2%. In totaal een jaarlijks rendement van bijna 10,5%.

3.8 Toekomstige landbouwstructuur bij ongewijzigd gemeentelijk pachtbeleid (0-situatie)

In de paragrafen 3.2 - 3.4 is een aantal ontwikkelingen geschetst van de agrarische bedrijfsstructuur in de oude gemeente Kampen. Duidelijk is dat het tempo van de structurele ontwikkeling op het Kampereiland achterblijft bij het landelijke gemiddelde.

Voor een belangrijk deel is inherent aan het feit dat het om pachtbedrijven gaat. Een pachtbedrijf is immers makkelijker (minder financiering nodig) over te nemen dan een eigendomsbedrijf. Er is zelfs een recht op overname (in de plaatsstelling). Tevens is stoppen minder aantrekkelijk. Een veehouder met 25 ha eigen grond (waarde 600.000 euro) en een quotum van 350.000 kg (waarde 700.000 euro) kan met ruim een miljoen euro beëindigen, rustig blijven wonen en op een beperkte oppervlakte wat arbeidsvriendelijke agrarische activiteiten verrichten. Een pachter heeft in die situatie alleen maar recht op de helft van de waarde van het quotum en daardoor een heel wat minder gunstige oudedagsvoorziening

¹ Het nominale jaarlijkse stijgingspercentage van de prijs van landbouwgrond (g) in de periode 1965 tot en met 2003, uitgaande van een prijs/ha van 3.784 euro (8.340 gulden) in 1965 en 31.750 euro in 2003, wordt als volgt berekend:

$$(1+g)^{38} \times 3.784 = 31.750 \rightarrow \ln(1+g)^{38} = \ln 8,39 \rightarrow 38 \ln(1+g) = \ln 8,39 \rightarrow$$

$$\ln(1+g) = 2,1271/38 = 0,0576 \rightarrow 1+g = 1,0576 \rightarrow g = 5,76\%$$

dan de eigenaar/gebruiker. Daar komt bij dat de pachter met de verpachter moet gaan onderhandelen over de vraag of hij op de boerderij mag blijven wonen en tegen welke extra kosten. Verder zijn er op Kampereiland minder extreem kleine bedrijven dan in de rest van Nederland, zodat de wet van de remmende voorsprong van toepassing is. Tenslotte heeft ook het toedelingsbeleid het tempo van de ontwikkeling van de landbouwstructuur vertraagd. Pachtrechten en tot voor kort ook melkquotum worden immers om niet toegeedeeld aan omliggende stadserven. Het zou wel heel toevallig zijn als dat ook de best ontwikkelbare bedrijven en de meest efficiënte ondernemers zijn

In tabel 3.5 zijn de ontwikkelingen doorgetrokken naar 2013 en 2023. We noemen dat het 'nulscenario'. Het geeft weer hoe de toekomstige situatie er uit zou kunnen zien als de ontwikkelingen van de afgelopen decennia zich, mede onder invloed van het nieuwe EU-landbouwbeleid en bij het huidige gemeentelijke pachtbeleid, zouden voortzetten.

Tabel 3.5 Trendextrapolatie ontwikkeling landbouwstructuur Kampen (0-scenario)

	2003	2013	2023	% verandering 2003-2023
Aantal bedrijven	116	101	86	26 (-)
waarvan:				
- melkveebedrijven	102	86	69	32 (-)
- overige graasdierbedr.	11	12	14	25(+)
Melkkoeien	6.507	5.889	5.271	19 (-)
Melkkoeien per bedrijf	64	68	76	19 (+)

Voor wat betreft het totaal aantal bedrijven en het totaal aantal melkveebedrijven is de trend van 1983-2003 lineair doorgetrokken naar 2013 en vervolgens ook naar 2023. Verder is verondersteld dat het aantal overige graasdierbedrijven nog enigszins zal toenemen, maar minder snel dan in het verleden. De periode 1983-2003 lijkt als basis verantwoord. Een gemiddelde van de jaren tachtig (sanering door wettelijke kortingen op het quotum) en de jaren negentig (gunstige rentabiliteit van de melkveehouderij) als basis voor een trendextrapolatie (vanwege het EU-beleid een minder gunstig ontwikkeling) lijkt daarom aanvaardbaar. Van het aantal koeien is het verloop in de periode 1993-2003 geëxtrapoleerd, omdat de kortingen op het melkquotum in de jaren tachtig eenmalig waren.

Voor wat betreft de ontwikkeling van de oppervlakte grond tot 2023 is een daling aangehouden van 5%. Dat is iets minder dan de gemiddelde daling van 12 ha per jaar in het verleden. Gezien de diverse claims lijkt een iets beperkte vermindering van het effectief in te zetten landbouwareaal voor de hand te liggen. Het percentage is overigens arbitrair.

Het resultaat is dat bij ongewijzigd gemeentelijk pachtbeleid het gemiddelde melkveebedrijf op het Kampereiland in 2013 een kleine 70 koeien zal tellen. Bij dit aantal koeien hoort een quotum van 530.000 kg, wat een uitbreiding met 50.000 tot 80.000 kg ten opzichte van de huidige situatie betekent. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 moet rekening worden gehouden met een gemiddelde daling van het inkomen in de orde van 5.000 euro per bedrijf als gevolg van de recente wijziging van het EU-landbouwbeleid. Bij de huidige

quotumprijzen levert een uitbreiding van de melkproductie een inkomenswinst op van hooguit 10 euro per 100 kg. Om de aangegeven teruggang op te vangen is dus een uitbreiding van tenminste 50.000 kg nodig. De trendmatige groei lijkt dus ongeveer voldoende, maar als ook de kosten van bijvoorbeeld arbeid of de mestafzet stijgen of als er flinke vervangingsinvesteringen nodig zijn (ligboxenstallen), is extra groei gewenst. En dan nog houdt men de trendmatig stijgende inkomens buiten de landbouw niet bij.

Tot 2013 zijn de ontwikkelingen nog enigszins voorspelbaar. Tot en met 2014 blijven de melkquota in ieder geval van kracht. Zolang zal ook de melkprijs waarschijnlijk niet veel verder dalen dan nu is afgesproken en zal ook een substantieel deel van de toeslagen wel overeind blijven. Na 2014 wordt de situatie minder voorspelbaar, maar waarschijnlijk moeilijker. Volgens de huidige voornemens worden de melkquota dan afgeschaft, wat een verdere verlaging van de melkprijs onvermijdelijk maakt. Nieuwe compenserende toeslagen lijken, gegeven de besluiten die genomen zijn over het EU-landbouwbudget, niet waarschijnlijk. Integendeel, de roep tot een substantiële verlaging of zelfs afschaffing van de bestaande toeslagen zou wel eens sterker kunnen worden. Minister Veerman gaat er in zijn 'drielagenmodel' van uit dat in elk geval een deel van de bedrijven zich in de wat verdere toekomst zonder steun moet zien te redden. Gezien het feit dat over enkele jaren het totale bedrag aan toeslagen voor een gemiddelde melkveehouder tussen 15.000 en 20.000 euro per jaar zal liggen en daarmee meer dan de helft van zijn bedrijfsinkomen uit zal maken (zie hoofdstuk 2), zou een dergelijke beleidswijziging ingrijpende gevolgen hebben. Bedrijfsbeëindiging en schaalvergroting zouden in dat geval heel wat sneller moeten verlopen dan de onderhavige trendextrapolatie aangeeft.

Tenslotte zal het toekomstige rendement tot ongeveer 10% dalen (tabel 3.6).

Tabel 3.6 Rendement 0-scenario

Direct rendement (bij huidige waarde)		
-	Opbrengst pacht	1,55% (areaal gedaald vanwege stadsuitbreiding)
-	Opbrengst stadsuitbreiding	4,00%
-	Opbrengst melkquota	0,21 % 1/2(2 bedrijven x 350.000 kg x 0,60 euro)
-	Opbrengst omzetting opstalrecht	0,20 % (2 bedrijven x 110.000 euro)
Indirect rendement:		
-	Waardestijging verpachte grond	4,20%

3.9 Samenvattende conclusies

- Twintig jaar geleden was de landbouwstructuur op Kampereiland beter dan in de rest van Nederland.
- De afname van het aantal (melkvee)bedrijven op Kampereiland verloopt sindsdien evenwel duidelijk trager dan in de rest van Nederland.
- De opvolgingsdruk is relatief hoog op het eiland en dat vermindert de mogelijkheden van schaalvergroting.
- Dat resulteert voor de toekomst in een achterblijvende landbouwstructuur op het Kampereiland.

- Daardoor blijven de toekomstige inkomensmogelijkheden van de overblijvende bedrijven achter.
- Het inkomen van de stadserven is, volgens gegevens van de Pachtbond, lager dan in de rest van Nederland mede omdat een tweede veehouderijtak ontbreekt.
- Er zijn meerdere redenen waarom de ontwikkeling van de landbouwstructuur op het Kampereiland achterblijft:
 - pachtbedrijven kunnen eenvoudiger worden overgenomen, waardoor de opvolgingsdruk relatief hoog is (geen overnamekosten van dure grond)¹;
 - de oudedagsvoorziening van een afgaande pachter is een stuk minder dan die van een eigendomsbedrijf, waardoor stoppen minder aantrekkelijk is;
 - dat wordt nog versterkt door de koppeling van het recht van opstal aan het pachtrecht (PARVO) dat in geval de pachter 65 jaar wordt wettelijk afloopt. Hierdoor krijgt de pachter doorgaans met hogere woonlastenkosten te maken;
 - bij de toedeling van vrijkomende pachtgronden is op Kampereiland de ligging (aanliggende bedrijven) leidraad in plaats van de ontwikkelbaarheid van het bedrijf en de ambities en capaciteiten van de ondernemer;
 - de wet van de remmende voorsprong werkt omdat er geen extreem kleine bedrijven op Kampereiland zijn. En dat wordt in stand gehouden doordat kleine bedrijven evengoed vrijvallende pachtrechten krijgen toebedeeld.
- Het rendement van het Kampereiland is hoog (jaarlijks 10,5%). De verstedelijking en de jaarlijkse waardestijging van verpachte grond leveren er de grootste bijdrage aan.

¹ Een vergelijkbare situatie doet zich voor in andere gebieden met relatief veel pachtbedrijven (Twickel, Flevoland).

4. Scenario's voor het gemeentelijke pachtbeleid

4.1 Huidig gemeentelijk pachtbeleid

Voor het Kampereiland en omstreken heeft de gemeente Kampen op (datum) een missie opgetekend¹. Die missie bestaat uit vier hoofddoelstellingen, te weten:

- behoud erfgoed der vaders;
- ondersteuning pachters;
- redelijk rendement verpacht bezit;
- behoud of herstel natuur- en landschappelijke waarden.

Het komt er op neer dat het Kampereiland en omstreken niet wordt verkocht, dat de bestaande natuur- en landschappelijke waarden niet mogen worden aangetast en dat er zorgvuldig met de pachters omgegaan dient te worden, maar dat er niettemin een redelijk rendement voor de gemeente als verpachter resteert. Die missie probeert de gemeente uit te voeren met behulp van het bestaande pachtbeleid. Naast de op de Pachtwet geënte algemene pachtvoorwaarden (en voorwaarden waaronder (gedeelten van) stadserven met het recht van opstal worden uitgegeven) is daartoe een set specifieke beheersregels beschikbaar. In de praktijk is het beheer sinds 01-01-2003 uitbesteed aan Noorderstaete Rentmeesters. Daarvoor heeft Domeinen dat enige jaren gedaan en weer daarvoor de gemeente zelf (Bureau Stadserven en Landerijen).

4.1.1 Groei beheersregels in de tijd

Het huidige pachtbeleid van de gemeente Kampen terzake de stadserven op het Kampereiland e.o. heeft in de loop van de tijd vorm gekregen. Veelal waren kwesties met een of meer pachters, soms naar aanleiding van een beleidswijziging op EU- of nationaal niveau, aanleiding voor weer een nieuwe regel. Volgens een samenvatting van Noorderstaete Rentmeesters gaat het om de volgende regels:

Gronden en opstellen

1. Als een stadserf wordt opgeheven, worden de gronden toegedeeld aan aangrenzende stadserven naar een logische verkaveling (College, 3 juni 1991).
2. Grond wordt niet in erfpacht uitgegeven (Raad, 21 september 2000).
3. Gronden die pachtvrij komen worden primair gebruikt voor schaalvergroting (Raad, 14 december 2000).

¹ Noorderstaete rentmeesters: Notitie inzake (her)ijking beleidsregels beheer Kampereiland e.o. Kampen, 6 oktober 2003.

4. Pachters die het areaal van het stadserf uitbreiden, krijgen deze uitbreiding in eenmalige pacht tegen de dubbele pachtcanon¹ (Raad, 14 december 2000). Is inmiddels komen te vervallen.
5. De gemeente is bereid een verzoek van een pachter om tegen betaling (van een andere pachter) de pacht te beëindigen, in behandeling te nemen. De gemeente beoordeelt en onderhandelt per geval met de verzoekende pachter. De opkopende pachters krijgen een regulier pachtcontract (Raad, 14 december 2000).
6. Verzoeken van pachters tot overname van de opstallen, beoordeelt de gemeente per geval. Bij verkoop worden de opstallen (drie)dubbel getaxeerd (Raad, 14 december 2000).
7. Pachters die het melkquotum structureel verhuren of die minder dan 350.000 kg melkquotum hebben (grondgebonden of niet-grondgebonden, geen huurmelk) of die geen positief economisch plan kunnen overleggen, komen niet in aanmerking voor toedeling van grond (Raad, 1 februari 2001).

Melkquota

8. Een verpachter die verplaatst naar een ander stadserf, krijgt op het nieuwe stadserf 12.500 kg grondgebonden melkquotum per hectare. Het meerdere blijft achter op het oude stadserf (College 3 juni 1991).
9. Ieder stadserf komt eenmalig in aanmerking voor 40.000 kg melkquotum. Toedeling volgens het olievlek principe (College, 21 maart 1995).
10. Pachters die het gehele melkquotum verhuren komen niet in aanmerking voor de 40.000 kg regeling. Toedeling geschiedt onder de voorwaarde dat het toegedeelde melkquotum moet worden teruggegeven als de pachter overgaat tot verhuur. De 40.000 kg regeling loopt eind 2002 af (Raad, 14 december 2000). Loopt nog door tot een ieder aan de beurt is geweest.
11. Vanaf 2003 vindt verkoop van vrijkomend melkquotum plaats (Raad, 14 december 2000).

Bedrijfstoeslagen

Nog geen regels.

4.1.2 Functioneren beheersregels

De bestaande regels zijn aanleiding tot geschillen en voorspelbare acties van pachters. Verschillende regels zijn van toepassing op verschillende situaties. De ene keer op de verdeling van gronden bij een afgaande pachter van 65 jaar en de andere keer op de verdeling van gronden bij een afgaande pachter die jonger is dan 65 jaar (pachtafkoop). Wanneer een pachter, met medewerking van de gemeente, een andere pachter uitkoopt en daarmee alle gepachte grond (in pacht) overneemt (5), conflicteert dit met de rechten van de overige aanliggende bedrijven die daardoor immers een toekomstige toedeling om niet mislopen (1) en (3). Vooropgesteld natuurlijk dat de afgaande uitgekochte pachter geen opvolger had. Verder zijn de regels soms wisselend in de tijd: de gemeente verdeeld de ene

¹ Pachtprijs conform geldend Pachtnormenbesluit.

keer vrijkomende quota om niet onder alle pachters (9) en weer later wordt besloten tot verkoop aan derden (11). En tenslotte is er niet altijd sprake van gelijke behandeling van de pachters. Om aanspraak te kunnen maken op gratis extra melkquotum (40.000 kg regeling) dient men bijvoorbeeld al over minimaal 350.000 kg melk te beschikken (7).

4.1.3 Enkele vragen van de rentmeester

Een greep uit de zaken die de rentmeester aan de orde stelt:

- Toekomstbedrijf: ook indien als nevenbedrijf geëxploiteerd?
- Wegen als grens aanhouden of alleen De Goot, Ganzendiep en de IJssel?
- Maximum bedrijfsareaal (43 ha) aanhouden?
- Wat te doen met structureel verleasen, divanmelkers, samenwerken (graag nader omschrijven)?
- Hoogte pachtcanon in geval van eenmalige pacht?
- Verdeling grond bij beëindiging: naar toekomstbedrijven of gelijk over aanliggende bedrijven?
- Hiërarchie regels bij vrijkomende erven?
- Handhaven 350.000 kg melk als ondergrens voor in aanmerking komen van vrijvallende gronden/quota?

4.2 Beleidsscenario's

4.2.1 Inleiding

Bij beleidsscenario's gaat het in dit onderzoek om de opstelling van de verpachter, de gemeente Kampen, ten opzichte van de boeren, de pachters, op het Kampereiland. Het zijn scenario's waarmee de gemeente als verpachter de ontwikkelingen op het Kampereiland tracht te sturen. Voorgesteld wordt om 4 verschillende beleidsscenario's op te stellen, namelijk (1) een scenario dat resulteert in een zo optimaal mogelijke landbouwstructuur, waarbij bedrijven tegen zo laag mogelijke kosten per eenheid produceren (*optimale landbouw*), (2) een scenario waarbij de verpachter zich ten opzichte van de pachters loyaal opstelt (loyale verpachter), (3) een scenario waarbij aan het behoud en de ontwikkeling van natuur en landschap voorrang gegeven wordt (*natuur en landschap*) en (4) een scenario gericht op een zo hoog mogelijk rendement voor de verpachter (*rendement verpachter*). De scenario's hebben allemaal effect op de structurele ontwikkeling van de landbouw (en daarmee op het inkomen van de pachters). En voorts op het rendement van de verpachter, op het behoud dan wel de ontwikkeling van de natuur en het landschap en op de mate van loyaliteit waarmee de pachters worden behandeld. De resultaten van elk scenario dienen te worden afgezet tegen het resultaat van het vorige hoofdstuk, de toekomstige ontwikkeling van de landbouwstructuur op het Kampereiland en omstreken bij ongewijzigd gemeentelijk pachtbeleid, het 0-scenario. In alle scenario's zijn twee vragen essentieel, te weten:

- Met welk tempo komen pachtgronden, melkquota en in de toekomst ook toeslagrechten vrij? En welke beheersregels kunnen dat tempo beïnvloeden?

- Op welke wijze dienen vrijkomende pachtgronden, melkquota en later ook bedrijfs-toeslagen te worden verdeeld. En welke beheersregels zijn daarvoor dan het meest geschikt?

4.2.2 Uitgangspunten bij de uitwerking van de scenario's

Er zijn 4 scenario's die alleen verschillen qua hoofddoelstelling van het gemeentelijk pachtbeleid.

De omgeving, zoals weergegeven in hoofdstuk 2, is voor elk scenario hetzelfde. Dat wil zeggen dat elk scenario te maken heeft met hetzelfde EU-landbouwbeleid (prijsdaling melk en mestvee, bedrijfstoelagen vanaf 2007, melkquotering minimaal tot 2014/15), Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, milieubeleid, rijks- en provinciaal natuurbeleid (beheerslandbouw toepasbaar op gehele eiland) mate van verstedelijking, enz.

Het rendement van elk scenario bestaat uit een vast aantal componenten (zie paragraaf 3.7). Sommige componenten verschillen per scenario, zoals de pachtopbrengsten, de opbrengst uit de verkoop van opstalrechten, de opbrengst uit de verkoop van melkquota, enz. Anderen, zoals de opbrengst uit stadsuitbreiding, zijn in elk scenario gelijk.

Verkoop van het Kampereiland is geen optie. Wel wordt in het rendementsscenario ingeschat wat verkoop op zou kunnen brengen.

Alle scenario's scoren op dezelfde criteria: mate van realisatie van de hoofddoelstelling van het scenario en mate van realisatie van de hoofddoelstellingen van de overige scenario's. Daarnaast op onderliggende kengetallen, als het aantal resterende pachters, de verdeling over typen bedrijven zoals gespecialiseerde melkveebedrijven, overige graasdierbedrijven en natuurbedrijven, het aantal koeien, het inkomen van de pachters, enz. (de landbouwstructuur). En tenslotte ook de mate waarin inkomsten van buiten de landbouw noodzakelijk zijn.

4.3 Optimale landbouw

Doelstelling en uitgangspunten

Hoofddoelstelling van het scenario optimale landbouw is dat er zich op Kampereiland een landbouwstructuur kan ontwikkelen waarbij de bedrijven kunnen concurreren met de landbouw in andere gebieden van Nederland en de EU. De bedrijven dienen hun inkomen te kunnen verwerven uit de opbrengst van landbouwproducten, met name melk. De bedrijven dienen dus marktgeoriënteerd te kunnen functioneren. Dat betekent produceren tegen zo laag mogelijke kosten per eenheid product.

Een optimale landbouw veronderstelt dat bedrijven (ook) kunnen functioneren in een situatie dat elke vorm van inkomensbescherming en -ondersteuning door de EU (of nationaal) wegvalt. Voorts wordt verondersteld, dat:

- er op gespecialiseerde melkveebedrijven geen substantiële inkomsten worden verworven uit beheerslandbouw. Er komen geen gemeentelijke claims op het gebied te rusten op het gebied van natuur en landschap, die een optimale productie (grasgroei en dergelijke) belemmeren;

- de veedichtheid van de bedrijven vanwege de milieuregels niet kan toenemen, hetgeen vergt dat de oppervlakte grond per bedrijf fors dient toe te nemen. Bedrijven moeten zich dan ook zonder belemmering in oppervlakte kunnen vergroten;
- aan bedrijven die worden voortgezet ruimte moet worden geboden grotere, nieuwe stallen en andere bedrijfsgebouwen op te richten;
- de productiekosten voor de bedrijven zo laag mogelijk kunnen zijn (terughoudend beleid ten aanzien van verhoging pachtprizen).

Score van het nulscenario op het hoofddoel

In het 0-scenario, met een voortzetting van de trendmatige ontwikkeling van de landbouw, blijven de bedrijven gemiddeld te klein om als optimaal te worden beschouwd. Dat komt omdat het tempo van bedrijfsbeëindiging in het 0-scenario te laag is. De afvloeiing van actieve agrariërs op Kampereiland zal in het scenario optimale landbouw derhalve hoger moeten zijn om de resterende bedrijven te kunnen laten groeien. Tot 2023 zullen er ongeveer 16 melkveebedrijven meer moeten beëindigen dan is voorzien in het 0-scenario.

Beheersregels

Om een optimale landbouw te bevorderen is het volgende nodig aangaande beheersregels:

- *Pacht*
De regel dat vrijkomende gronden primair worden gebruikt voor schaalvergroting (Raad, 14 december 2000) wordt gehandhaafd, maar niet per se aan de aangrenzende stadserven, zoals is besloten door het College op 3 juni 1991. Het is logischer om mee te werken aan de overdracht van vrijkomende pachtrechten aan bedrijven die tegen betaling willen overnemen. Deze mogelijkheid is bij besluit van de Raad van 14 december 2000 al geopend. In die zin kan voor pachtgrond marktwerking ontstaan. Dit is in de geest van het besluit van de Raad van 1 februari 2001, omdat de meest efficiënte bedrijven doorgaans het meest kunnen bieden. De vraag is of bijsturing met het oog op het tegengaan van een minder logische verkaveling van de grond nodig is. Vooral nog lijkt volstaan te kunnen worden met het handhaven van natuurlijke scheidslijnen als De Goot, het Ganzendiep en de IJssel. Daarnaast zou de gemeente af kunnen zien van het op 14 december 2000 genomen raadsbesluit om bij uitbreiding van een stadserf een hogere pachtsom (eenmalige pacht) te vragen;
- *Melkquota*
Volgens de huidige regels vindt vanaf 2003 verkoop van vrijkomend melkquotum plaats (Raad, 14 december 2000). Het quotum dient in dit scenario evenwel op het Kampereiland te blijven, omdat anders de inkomenspotenties van de stadserven afnemen. Op basis van het quotum worden er immers bedrijfstoelagen aan de pachters van het Kampereiland toegekend. En voor de ontwikkeling van een optimale bedrijfsstructuur is het tevens nodig dat de mogelijkheid van verkoop aan de hoogstbiedende koper op het Kampereiland wordt geboden. De gemeente zou kunnen regelen dat verkopende pachter niet de helft van de opbrengst hoeft af te dragen aan de verpachter (de gemeente) wanneer de koper(s) van het quotum dezelfde collega-pachter(s) van het Kampereiland zijn die ook de pachtrechten overnemen. Door deze toezegging ontvangt de verkoper aanzienlijk meer dan de helft van de marktprijs, terwijl de koper aanzienlijk minder betaalt dan de normale marktprijs. Dat

laatste is gunstig voor de kosten van de melkproductie op het eiland. En de gemeente blijft eigenaar van haar helft (verliest geen vermogen);

- *Bedrijfstoelagen*

Voor de toeslagrechten bestaan nog geen regels. Het is voor de inkomensvorming op de bedrijven van belang om deze op het Kampereiland te houden. Afgaande pachters zouden moeten worden gestimuleerd om het toeslagrecht in combinatie met de pachtrechten aan een opkomende pachter op het eiland te verkopen. De gemeente zou bijvoorbeeld alleen aan de overdracht van pachtrechten en melkquota aan de opkomende pachter(s) mee kunnen werken indien het toeslagrecht daarvan deel uit maakt. Mogelijk kan ook de te verwachten jurisprudentie hiervoor (Snijders, 2005), zoals bij melkquota, nog een stok achter de deur bieden. Bijvoorbeeld de (eventuele) afrekening met de verpachter wordt niet geëffectueerd wanneer het toeslagrecht in combinatie met de pachtrechten wordt overgedragen aan de opkomende pachter(s);

- *Bevordering bedrijfsbeëindiging*

Hiervoor is reeds aangegeven dat de gemeente meewerkt aan de overdracht van de combinatie van pachtrechten, melkquota en toeslagrechten aan pachters die willen uitbreiden. Ongeacht de leeftijd van de afgaande pachter en ongeacht of het het gehele pachtareaal dan wel een deel daarvan betreft. Dat bevordert gehele of gedeeltelijke bedrijfsbeëindigingen en gaat niet of nauwelijks ten koste van het rendement van de gemeente. Om de sterke daling van het aantal bedrijven in dit scenario te realiseren is dit echter nog onvoldoende.

Om voldoende bedrijfsbeëindigingen tot stand te brengen is het essentieel dat de opstalovereenkomst wordt ontkoppeld van de pachtovereenkomst (afschaffen PARVO). Pachters die (voor het 65e levensjaar) willen afbouwen, maar op het eiland willen blijven wonen, hebben soepele voorwaarden nodig waaronder na beëindiging van het pachtcontract het opstalrecht kan worden gecontinueerd. Het moet immers niet zo zijn dat er omwille van de wens om tegen de oorspronkelijke kosten te kunnen blijven wonen naar een opvolger wordt uitgezien. Voor het rendement van de gemeente betekent dit dat de lucratieve omzetting van het agrarisch opstalrecht naar het opstalrecht voor een burgerwoning een aantal jaren wordt vertraagd. Daartegenover staat dat er in de toekomst meer van dergelijke omzettingen kunnen worden gerealiseerd.

Landbouw in 2023

In het scenario optimale landbouw zijn de melkveebedrijven duidelijk groter dan het 0-scenario. Er wordt niet uitgegaan van een verbreding van de landbouw, welke de agrarische productiviteit zou belemmeren. De (melkvee)bedrijven zijn hoofdberoepbedrijven. Inkomsten van buiten van het bedrijf, anders dan door de partner van de ondernemer, zijn op deze bedrijven een uitzondering. Op de overige graasdierbedrijven, die zich richten op de opfok van jongvee en de voederwinning, is hier meer ruimte voor. Overigens kunnen er tussen de melkveebedrijven en de meer op dienstverlening gerichte bedrijven ook samenwerkingsverbanden ontstaan, waardoor de noodzakelijke bedrijfsgebonden groei van de melkveebedrijven verlicht wordt.

Tabel 4.3 Ontwikkeling landbouwstructuur scenario optimale landbouw

	2003	2023	% verandering 2003-2023
Aantal bedrijven	116	86	40 (-)
Waarvan:			
- melkveebedrijven	102	53	48 (-)
- overige graasdierbedr.	11	14	25(+)
Melkkoeien	6.500	5.300	19 (-)
Melkkoeien per bedrijf	64	100	56 (+)

Scores op de doelen van de andere scenario's

Het scenario optimale landbouw scoort laag wat betreft 'natuur en landschap': er is beperkt ruimte voor beheersafspraken (alleen bij overige graasdierbedrijven). En in feite evenmin voor ganzen in foerageergebieden. Er zullen mogelijk minder koeien in de wei zijn, wellicht evenmin minder jongvee en voor schapen, een tak die weinig oplevert, is weinig ruimte meer. In recreatief opzicht scoort het gebied dan wellicht ook minder goed, hoewel de beleving van rust en ruimte zeker blijft. Een landschappelijk positief punt is dat meer niet traditionele gebouwen van 16 extra stadserven op termijn kunnen worden afgebroken.

Ten aanzien van het rendement van de gemeente zal het scenario optimale landbouw enerzijds minder scoren vanwege een terughoudend pacht prijsbeleid en geen afrekening bij overdracht van quota en toeslagrechten aan op het Kampereiland actieve pachters. Anderzijds zal het agrarisch opstalrecht van 16 extra stadserven (bijna 1 per jaar extra) met enige vertraging worden omgezet in het meer renderende opstalrecht voor burgerbewoning. Tenslotte is het vanwege de verbeterde bedrijfsstructuur op langere termijn mogelijk de pacht prijs enigszins te verhogen. Daarbij blijft de gemeente evenwel gebonden aan het Pacht normenbesluit. Als de pacht prijsbeheersing later bij een eventuele liberalisering wordt versoepeld zou de gemeente het besluit tot verhoging van de pacht prijs kunnen laten afhangen van de prijzen die pachters onderling voor het pacht recht betalen. De pacht prijs en de prijs van het pacht recht zijn immers communicerende vaten. Het rendement blijft op 10 procent en per saldo neemt het vermogen niet af, maar toe: waarde landbouwgronden stijgt, waarde gemeentelijke melkquota daalt (EU-landbouwbeleid) en waarde opstalrecht stijgt.

Tabel 4.4 Rendement scenario optimale landbouw

Direct rendement	
- Opbrengst pacht	1,50%
- Opbrengst stadsuitbreiding	4,00%
Opbrengst melkquota	0,00 %
- Opbrengst omzetting opstalrecht	0,31 % (hogere, maar uitgestelde opbrengst)
Indirect rendement:	
Waardestijging verpachte grond	4,20% (of hoger vanwege liberalisering Pachtwet)

De vraag of dit scenario ook als 'loyaal/sociaal' kan worden beschouwd moet bevestigend beantwoord worden. Immers:

- er is sprake van een terughoudend pachtbeleid voor alle blijvers;
- de verpachter probeert niet de economische waarde van productierechten (buiten het eiland) te verzilveren;
- de aanschaf van melkquota is voor het uitbreidende bedrijf relatief goedkoop;
- bij het verwerven van extra pacht-, melk- en toeslagrechten heeft elke pachter dezelfde mogelijkheden;
- de inkomens van de pachters blijven op niveau;
- de afgaande pachter heeft een betere oudedagsvoorziening uit de opbrengst van de combinatie van pachtrechten, meer dan de helft van de prijs van het melkquotum en bedrijfstoelagen;
- de voorwaarden waaronder het recht van opstal kan worden gecontinueerd zijn voor de minder of niet meer actieve oudere pachter minder kostbaar. Hij kan net zolang hij wenst op het stadserf blijven wonen.

Een optimale landbouw gaat tenslotte gepaard met minder landbouwbedrijven en met meer 'burgerbewoners' op Kampereiland (in de vrijkomende boerderijen). Dit zal op de leefbaarheid van het gebied effect hebben. Het wordt mogelijk iets minder stil vanwege meer verkeer naar de stad van bewoners van niet-agrarische afkomst en meer agrarisch verkeer vanwege een minder optimale verkaveling. Positief element is dat er minder aanleiding is voor geschillen tussen pachters.

4.4 Loyale verpachter

Doelstellingen uitgangspunten scenario

De gemeente Kampen geeft met haar pachtbeleid prioriteit aan de ondersteuning van alle op dit moment zittende pachters van het Kampereiland. Daartoe deelt zij vrijkomende pachtrechten om niet uit en maakt zij geen aanspraak op verzilvering van de waarde van haar deel van de vrijvallende productierechten (melkquota en later mogelijk ook toeslagrechten). Tot slot voert de gemeente een terughoudend pacht prijsbeleid. Bij dit alles gaat het gemeentelijke pachtbeleid uit van gelijke behandeling van alle pachters. Dus geen uitsluitingen van pachters bij toedelingen en geen bevoordeling van pachters met een toekomstbedrijf of iets dergelijks.

In de huidige situatie zijn verschillende regels van toepassing op verschillende situaties. De ene keer op de verdeling van gronden bij een afgaande pachter die 65 jaar wordt en de andere keer op de verdeling van gronden bij een afgaande pachter die jonger is dan 65 jaar (pachtafkoop). Wanneer een pachter, met medewerking van de gemeente, een andere pachter uitkoopt en daarmee alle pachtrechten overneemt, conflicteert dit met de rechten van de overige aanliggende bedrijven die daardoor immers in de toekomst de toedeling van pachtrechten om niet mislopen. Er zijn 2 mogelijkheden om dergelijke conflicten te voorkomen:

1. afschaffen regel: gelijke verdeling gronden onder aanliggende bedrijven;
2. handhaven regel: gelijke verdeling gronden onder aanliggende bedrijven.

In het scenario 'optimale landbouw' is voor de eerste oplossing gekozen. In dit scenario gaan we na of er een mogelijkheid is om de regel 'gelijke verdeling gronden onder aanliggende bedrijven', die als loyaal te boek staat, te handhaven. Uitgangspunt blijft een volledig gelijke behandeling van alle bestaande pachters. Anders blijft er aanleiding tot onenigheid en ruzie. De vraag is nu hoe aan de gelijke behandeling invulling kan worden gegeven, zodanig dat het doel wordt behaald en dat er extra bedrijven vrijkomen om voor de blijvers de gewenste schaalvergroting mogelijk te maken.

Score 0-scenario op hoofddoel

- De landbouwstructuur komt op dit moment overeen met het gemiddelde in Nederland. Er is evenwel minder spreiding. Er zijn zowel minder hele grote bedrijven als minder hele kleine bedrijven.
- In 2023 zal de landbouwstructuur achtergebleven zijn bij die in de rest van Nederland. En dat betekent tevens dat de inkomens zullen zijn achtergebleven.
- Er blijven diverse kwesties tussen pachters en de verpachter.
- Afgaande pachters dienen het opstalrecht van de bebouwing tegen de getaxeerde agrarisch waarde aan de gemeente te verkopen. En als ze willen blijven wonen dient men het opstalrecht van deze gebouwen tegen de veelal hogere getaxeerde marktwaarde voor de woningbestemming weer aankopen. Tevens wordt de pacht van de ondergrond van de gebouwen vervangen door een duurdere huur van de ondergrond. Tenslotte dient men de niet-traditionele gebouwen af te breken. Kortom, men kan alleen tegen zwaardere lasten blijven wonen.

Beheersregels

Om aan de gelijke verdeling handen en voeten te geven kan een op marktwerking gebaseerd systeem of een niet op marktwerking gebaseerd systeem worden gehanteerd. Voorstel is ook hier marktwerking te implementeren door een beheersregel die zegt dat de gemeente meewerkt aan de overdracht van om niet toebedeelde pachtgronden tussen pachters op het Kampereiland. De grond die vrijkomt van een 65 jarige afgaande pachter wordt net als nu om niet toegeedeeld aan alle aanliggende pachters volgens een 'logische verkaveling'. Pachters, die de extra grond voor het eigen bedrijf niet nodig hebben, kunnen die grond vervolgens (tegen een onderling vast te stellen vergoeding) aan een aanliggende pachter overdragen. De verkoopbaarheid, het doorschuiven, van de zojuist verkregen pachtrechten maakt het allemaal een stuk socialer. Moet nog worden bepaald wat als aanliggend aangemerkt dient te worden. Voorgesteld wordt om als enig criterium op te nemen dat er geen grond van een andere pachter tussen mag liggen. Scheidende wegen en waterlopen vormen geen belemmering, exclusief natuurlijke scheidslijnen als De Goot, het Ganzendiep en de IJssel.

Nadeel is dat er geen drijfveer is voor een potentiële stopper om eerder dan op 65-jarige leeftijd te stoppen. En daardoor blijft de noodzakelijke schaalvergroting beperkt en komen uiteindelijk alle inkomens onder druk. Om daar in te voorzien moet ook pachtafkoop, in geval een afgaande pachter jonger is dan 65 jaar, mogelijk zijn. Er mag dan geen afbreuk worden gedaan aan de rechten van omliggende pachters die op het moment dat de afgaande pachter 65 jaar wordt, een gelijk areaal toebedeeld zouden krijgen. Dus zouden alle begunstigen, de aanliggende bedrijven, gezamenlijk de potentiële stopper vervroegd

kunnen afkopen. Naar verwachting met een groter bedrag naarmate de pachter jonger is: verder verwijderd is van zijn 65e levensjaar. De op uitbreiding gerichte bedrijven kunnen vervolgens de recentelijk aangekochte pachtrechten weer van de andere bedrijven verwerven.

Eenvoudig kan berekend worden wat het een groeier waard is om zijn eigen recht van toedeling, zeg 10 jaar, eerder te kunnen realiseren. En wat het hem waard is om 10 jaar eerder een bod te kunnen doen op het toedelingsrecht van zijn buurman. Ook een niet-groeier kan eenvoudig berekenen wat het 10 jaar eerder kunnen verkopen van zijn toedelingsrecht hem of haar (netto) waard is.

Een en ander speelt zich op lokaal niveau af (afgaande pachter en zijn burens). Echter als er maar 1 groeier is, moet een niet-groeier het recht ook kunnen verkopen aan een ander aan hem aanliggend bedrijf. De aan hem omliggende bedrijven zijn immers per definitie niet gelijk aan de bedrijven die rondom de afgaande pachter liggen (wel overlap). Hij realiseert dan zijn recht, maar verkoopt tegelijk het recht op eenzelfde areaal aan een andere groeier: links krijgt ie er een perceel bij, rechts raakt ie het weer kwijt. De motivatie om dat te doen is de netto-opbrengst (opbrengst pachtrecht minus afkoopbedrag vervroegd afgaande pachter) van het toedelingsrecht.

Melkrechten

Melkquota zijn grondgebonden. De bestaande verhouding met de grond kan als uitgangspunt dienen. De gemeente neemt er genoeg mee dat haar deel van het melkquotum wordt meegeleverd met de grond. De motivatie van de verkoper is dat hij iets meer ontvangt dan de helft van de marktprijs, terwijl de koper aanzienlijk minder betaalt dan de marktprijs. En de gemeente blijft eigenaar van haar helft. Deze gang van zaken kan het animo om structureel te verleen verminderen, maar als samenwerken om die reden desalniettemin nog populair blijft is er nog geen man overboord. De melk blijft dan immers op het eiland. En tenslotte wordt ook een divanboer een keer 65.

Toeslagrechten

Om bedrijfstoelagen op het eiland te houden, waardoor de bedrijven wat minder hoeven te groeien, verleent de gemeente medewerking aan een pacht/quotum overdracht indien overdracht van het grondgebonden toeslagrecht daarvan onderdeel is.

Situatie in 2023: hoofddoelstelling

De ontwikkeling van de landbouwstructuur in 2023, de ontwikkeling van het aantal bedrijven op het Kampereiland (-32% in de komende 20 jaar) blijft nog wat achter bij die in de rest van Nederland (-38% in 20 jaar). Maar is beter dan die in het nulscenario (-26% in 20 jaar). Het achterblijven komt doordat er ten aanzien van de handel in grond (pachtrechten) weliswaar meer mogelijkheden zijn dan in het nulscenario, maar er desalniettemin toch nog beperkingen (is nog vrij lokaal) ten opzichte van een volledige vrije handel blijven bestaan. Een positief punt is dat er geen toetreding wordt toegestaan, terwijl dat in de rest van Nederland wel voorkomt (hervestiging van voor verstedelijking en natuurontwikkeling uitgekochte bedrijven).

Tabel 4.5 Ontwikkeling landbouwstructuur Kampen loyaal scenario

	2003	2023	% verandering 2003-2023
Aantal bedrijven	116	79	32 (-)
Waarvan:			
- melkveebedrijven	102	62	39 (-)
- overige graasdierbedr.	11	14	25(+)
Melkkoeien	6.500	5.300	19 (-)
Melkkoeien per bedrijf	64	85	33 (+)

Scores op doelstellingen van de andere scenario's

De invloed op de doelstelling van natuur en landschap verschilt slechts in beperkte mate van het 0-scenario. De gronden die in de huidige situatie aan aanliggende bedrijven worden toegevoegd, zijn op een aantal van die bedrijven nauwelijks nodig. Om deze om niet toegeedeelde gronden toch enigszins rendabel te maken zal een pachter onder het 0-scenario eerder een beheerscontract afsluiten dan in het scenario 'de loyale verpachter', omdat in het laatste scenario ook doorverkoop van de zojuist verkregen pachtrechten mogelijk is.

Voor wat betreft het rendement van de verpachter zijn er geen (gedaalde) opbrengsten meer uit de verkoop van melkquota. En ook het terughoudende pacht prijsbeleid beïnvloedt het rendement vanzelfsprekend in negatieve zin. Er zijn daarentegen iets meer afgaande pachters (2,5 per jaar), waardoor er meer omzettingen van het opstalrecht plaatsvinden.

Tabel 4.6 Toekomstig jaarlijks rendement scenario 'de loyale verpachter'

Direct rendement	
Opbrengst pacht	1,50%
Opbrengst stadsuitbreiding	4,00%
Opbrengst melkquota	0,00 %
Opbrengst omzetting opstalrecht	0,26%
Indirect rendement:	
Waarestijging verpachte grond	4,20%

De landbouwstructuur verbetert ten opzichte van het 0-scenario en zo ook het inkomen (van de blijvers). Desalniettemin blijft de ontwikkeling enigszins achter bij de ontwikkelingen in de rest van Nederland. Daardoor is er in de toekomst weinig ruimte voor een verhoging van de pacht prijs.

4.5 Natuur en landschap

Doelstelling en uitgangspunten

Hoofddoelstelling van het scenario 'natuur en landschap' is dat op het Kampereiland de natuur- en landschapswaarden kunnen worden behouden en zonodig hersteld in een situatie dat de grond, als grasland, in agrarisch gebruik blijft. Een groot deel van het gebied (ongeveer 75%) heeft hierbij het doel te dienen als verblijfplaats en foerageergebied voor weidevogels en ganzen en wordt benut door extensieve rundveehouderijbedrijven. Een klein deel van het gebied (25%) blijft bestemd voor een meer optimale landbouwbenutting door gespecialiseerde melkveebedrijven.

Een landbouw gericht op het behoud en het herstel van natuur- en landschapswaarden veronderstelt onder meer dat de bedrijven die het grootste deel van het eiland gaan beheren (de overige graasdierbedrijven) een belangrijk deel van hun inkomen kunnen verwerven uit vergoedingen voor natuur- en landschap. De beschikbaarheid van financiële middelen voor deze vergoedingen is essentieel. Voor deze bedrijven maakt het in principe niet uit wie de vergoeding betaalt (EU, nationaal, provincie, gemeente of particuliere bronnen), maar in dit (beleid)scenario dient de gemeente daarvoor garant te staan. Verder wordt verondersteld dat:

- de afspraken over het beheer en de vergoedingen duurzaam zijn. De uiteindelijk actief blijvende veehouders moeten in het licht van de continuïteit van hun bedrijf zekerheid hebben;
- door de afname van de totale veestapel op Kampereiland zullen de milieuregels geen enkel probleem geven. Het vergt wel dat bedrijven voldoende in oppervlakte moeten kunnen groeien;
- bij de toedeling van vrijkomende grond aan blijvende veehouders dient rekening te worden gehouden met de ambitie van de betrokkenen: onderscheid tussen bedrijven die zich toeleggen op natuurbeheer (extensieve graasdierbedrijven), dan wel op de melkproductie (gespecialiseerde melkveebedrijven);
- bedrijven die worden voortgezet dienen ruimte te krijgen voor de bouw van noodzakelijke nieuwe stallen en andere bedrijfsgebouwen, mits in het landschap inpasbaar;
- bij het vaststellen van de pachtsom per hectare in bijvoorbeeld natuurpachtcontracten wordt rekening gehouden met het vereiste beheer van de grond.

Score van het nulscenario op het hoofddoel

Het tempo van bedrijfsbeëindiging in het 0-scenario is te laag om de doelstelling van het scenario natuur en landschap te realiseren. De afvloeiing van agrariërs op Kampereiland zal in het scenario natuur en landschap derhalve hoger moeten liggen. Tot 2023 zullen er aanzienlijk meer melkveebedrijven meer moeten beëindigen dan is voorzien in het 0-scenario. De bedrijven van de overblijvende melkveehouders zullen gemiddeld duidelijk groter zijn dan in het 0-scenario het geval is. De gemiddelde veestapel zal aanzienlijk toenemen. Het aantal overige graasdierbedrijven zal fors toenemen. Het bedrijfsareaal van deze bedrijven dient nog het meest toe te nemen. Kortom, in het 0-scenario, met een voortzetting van de trendmatige ontwikkeling van de landbouw, blijven de bedrijven gemiddeld in oppervlakte te klein en te intensief om aan de doelstelling van natuur en landschap te kunnen voldoen.

Beheersregels

In principe worden dezelfde beheersregels toegepast als in het scenario 'optimale landbouw'. Bij natuurbedrijven hoort immers een extensief grondgebruik. En dat kan alleen wanneer voldoende bedrijven worden beëindigd. Dat laatste is evenwel voor afgaande pachters minder aantrekkelijk dan in het scenario 'optimale landbouw'. De verkoop van pachtrechten levert minder op omdat de gemeente eist dat er bij de overdracht van de pachtrechten een omzetting naar natuurpachtovereenkomsten plaats vindt. En extra opbrengsten uit de verkoop aan een collega-pachter van het gemeentelijk deel van het melkquotum zijn er nauwelijks aangezien melkquota juist van het eiland af moeten. Kortom, het is minder waarschijnlijk dat de beheersregels in dit scenario evengoed werken als in het scenario 'optimale landbouw'. En het is dan ook nog maar de vraag of de vereiste schaalvergroting en extensivering in dit scenario wordt gehaald.

Omdat in het scenario natuur en landschap een deel van de melkquota (en dus de productie van melk) van het eiland verdwijnt, is het raadzaam dit pas te laten plaatsvinden na de vaststelling van de toeslagrechten op basis van het melkquotum in 2007.

Landbouwstructuur in 2023

In het scenario natuur en landschap zijn de melkveebedrijven duidelijk groter dan in het 0-scenario. Er wordt daarbij uitdrukkelijk uitgegaan van een verbreding van de landbouw, welke de agrarische productiviteit belemmert. De bedrijven, met name die met melkvee, zijn hoofdberoepbedrijven. Inkomsten van buiten van het bedrijf, anders dan door de partner van de ondernemer, zijn op deze bedrijven eerder uitzondering dan regel. Op de meeste bedrijven, de overige graasdierbedrijven, die zich naast het beheer van het landschap richten op opfok van jongvee en voederwinning, is hier wellicht meer ruimte voor. In het scenario natuur en landschap past het verder dat er tussen de melkveebedrijven en de andere, meer op dienstverlening en landschapbeheer gerichte, landbouwbedrijven (gemiddeld 100 ha) samenwerkingsverbanden ontstaan, waardoor de noodzaak van extra pachtrechten bij de melkveehouderijbedrijven verlicht wordt.

Scores op (doelstellingen) andere scenario's

Het scenario natuur en landschap scoort laag voor wat betreft optimale landbouw omdat maar een gedeelte van het Kampereiland gespecialiseerde melkveebedrijven bevat. De overige landbouwbedrijven (overige graasdierbedrijven) kunnen alleen onder zware beperkingen (beheersafspraken) produceren. De inkomsten uit de landbouw verminderen door het dalen van de totale melkproductie. De inkomsten uit compensaties voor natuurprestaties nemen daarentegen substantieel toe.

Ten aanzien van het rendement voor de gemeente scoort het scenario natuur en landschap zeer matig. Enerzijds is het rendement weliswaar hoger omdat een deel van de melkquota aan veehouders buiten Kampereiland kan worden verkocht (na 2007), waarvan de helft van de opbrengst (50%) naar de gemeente gaat (wel moet worden verwacht dat de prijs van het melkquotum in de toekomst lager zal zijn dan de actuele prijs). En verder beïnvloedt het forse aantal omzettingen van het agrarisch opstalrecht naar een burger opstalrecht het rendement in gunstige zin.

Tabel 4.7 *Ontwikkeling landbouwstructuur scenario natuur en landschap*

	2003	2023	% verandering 2003-2023
Aantal bedrijven	116	70	56 (-)
Waarvan:			
- melkveebedrijven	102	25	75 (-)
- overige graasdierbedr.	14	35	250(+)
Melkkoeien	6.500	2.500	62 (-)
Melkkoeien (melkveebedr)	64	100	56 (+)

Anderzijds is het rendement duidelijk lager omdat er sprake is van een zeer terughoudend pachtprijsbeleid (met het oog op compensatie voor inkomensderving vanwege natuurbeheer) en er geen afrekening is bij de verkoop van toeslagrechten aan op het Kampereiland actieve pachters. Het belangrijkste is evenwel dat er bij de geschetste ontwikkeling van het gebied, met op de meeste grond natuurclaims, de prijsontwikkeling van grond waarschijnlijk onder druk komt te staan. Bedacht moet worden dat de grondprijs vooralsnog alleen daalt als de bestemming van de grond wordt gewijzigd van hoofdfunctie 'landbouw' naar hoofdfunctie 'natuur', zoals in de functieveranderingsregeling van het Programma Beheer van het Ministerie van LNV. Laten we hier evenwel aannemen dat de prijsontwikkeling van grond mogelijk wat minder zal bijdragen aan het indirecte rendement.

Tabel 4.8 *Rendement scenario natuur en landschap (aanpassen)*

Direct rendement	
- Opbrengst pacht	1,00%
- Opbrengst stadsuitbreiding	4,00%
- Opbrengst melkquota	0,27% (1/2x3bedr.x300.000kg x 0,60 euro)
- Opbrengst omzetting opstalrecht	0,30%
Indirect rendement:	
- Waardestijging verpachte grond	3,20% of hoger vanwege liberalisering Pachtwet

Voor wat betreft de 'loyaliteit' van het scenario, gelden in de eerste plaats dezelfde positieve conclusies als in geval van het scenario 'optimale landbouw'. Ook bij dit scenario is er sprake is van een gelijke kans op toedeling, maar dat proces wordt tevens gestuurd door de gemeente in verband met de toekomstige bestemming van vrijkomende pachtgronden en melkquota. Natuur en landschap veronderstelt een verre gaande extensivering van de productie en het agrarisch grondgebruik (tenminste in het overgrote deel van Kampereiland). Het is niet het hoofddoel om zoveel mogelijk bedrijven te behouden dan wel alle pachters op loyale wijze te behandelen.

Een natuur en landschap landbouw met minder landbouwbedrijven maar met meer 'burgerbewoners' op Kampereiland (in de vrijkomende boerderijen) zal voor de leefbaarheid van het gebied ook effecten hebben (minder stil, meer verkeer naar de stad enzovoort).

Het scenario natuur en landschap, dat vooral ruimte geeft aan weidevogels en ganzen, kan wel hoog scoren ten aanzien van waarden als recreatie, beleving van rust en ruimte. Ook de aankleding van het landschap met koeien in de wei, die er bij de optimale landbouw minder zijn, is in het scenario natuur en landschap goed verzorgd.

En dit zal de aantrekkelijkheid van de stadserven als burgerwoning bevorderen.

4.6 Rendement verpachter

Hoofddoel en uitgangspunten

In dit scenario staat een zo hoog mogelijk rendement van het Kampereiland voor de verpachter centraal. Dat rendement wordt afgezet tegen het in paragraaf 3.7 berekende rendement van het 0-scenario dat net iets lager ligt dan het huidige dat becijferd werd op ongeveer 10,5%. Daarmee werd aangegeven dat het directe rendement de komende jaren (het nulscenario) waarschijnlijk eerder zal verslechteren dan verbeteren (onder andere daling van de opbrengst uit de verkoop van melkquota door gedaalde quotumprijzen). Dat hoeft evenwel niet voor het indirecte rendement te gelden in verband met een eventuele verdere liberalisering van de pacht.

Bij dit scenario wordt er verder van uitgegaan dat grootscheepse bebouwing en vestiging van glastuinbouw- of intensieve veehouderijbedrijven niet aan de orde is en dat het gebied agrarisch moet blijven. Enige uitbreiding van enigszins agrarische gerelateerde agrarische activiteiten is in dit gemeentelijke beleidscenario acceptabel.

Sommige rendementscomponenten staan los van de keuze van het scenario. Zo wordt er ook hier van uitgegaan dat ieder jaar 12 ha voor bebouwing kan worden bestemd en dat de waardeverhoging van verpachte landbouwgrond zich doorzet.

Mate waarin 0-scenario al aan het hoofddoel voldoet

Zoals paragraaf 3.7 heeft laten zien is het rendement van het 0-scenario al vrij hoog (10%). En dat komt vooral door de trendmatige onttrekking van landbouwgronden ten behoeve van stedelijke bestemmingen alsmede door de lange termijn stijging van landbouwgronden, in verpachte en onverpacht staat. Voor wat betreft het laatste ligt er op dit moment een voorstel van de ministers Veerman en Donner om de Pachtwet op twee punten aan te passen. Als zij het voorstel uiteindelijk door het parlement weten te loodsen, zal het oude systeem (reguliere pacht met de vergaande pachterbescherming) op termijn dood bloeden. En komt er een nieuw systeem bestaande uit eenmalige pacht met toepassing van het Pachtnormenbesluit. En dat heeft als consequentie dat de prijs van verpachte grond naar de veel hogere prijs van onverpachte grond gaat bewegen. Dat betekent dat de huidige jaarlijkse waardeverhoging van 4% per jaar in het 0-scenario waarschijnlijk nog een onderschatting is. Vanzelfsprekend neemt door die grondprijsstijging tevens het in het Kampereiland opgesloten vermogen toe. En in termen van het vermogen in 2023 (de noemer in de breuk) zullen dan alle onderdelen van het rendement wat kleiner lijken.

Set beheersregels die hoofdoelstelling bevorderen;

Bij dit scenario zijn twee opties denkbaar:

A rendement bestaand beheer verhogen;

B rendement verhogen door verkoop van (gedeelten van) het eiland.

Ad A

Verhoging van de pachtprijs

Op dit moment bedraagt de gemiddelde pachtprijs ongeveer 470 euro per hectare. Dat is ongeveer 1,5% van de vrije waarde. Ten opzichte van de 2%-norm is er dus nog ruimte voor pachtprijsverhoging. Een verhoging met gemiddeld 100 euro per hectare zou een kleine 400.000 euro per jaar extra opleveren. Het zou de gemiddelde pachter zo'n 3.500 euro kosten, wat overeenkomt met een procent of tien van zijn inkomen.

Korte termijn eenmalige pacht van los land zou per hectare naar schatting 300 euro extra op kunnen leveren. Wanneer dit op termijn voor 500 ha zou kunnen worden gerealiseerd, levert dat dus per jaar 150.000 euro extra op.

Op grotere bedrijven wordt een hoger inkomen behaald dan op kleinere. Op bedrijven met 110 koeien was het bedrijfsinkomen in 2003 ruim twee maal zo hoog als op bedrijven met gemiddeld 65 koeien. Per hectare bedraagt het inkomensverschil echter slechts ruim 200 euro en dat is bepalend voor de mogelijkheden om de pachtprijs te verhogen. Theoretisch gezien zou op deze manier 500.000 tot 600.000 aan extra opbrengst kunnen worden verkregen. De totale pachtopbrengst van het Kampereiland stijgen dan naar 2,2 mln. euro. De vraag is of toekomstige aanpassingen van het Pachtnormenbesluit deze verhoging van de pachtprijs mogelijk maken. Erfpacht¹ biedt meer mogelijkheden voor verhoging van de pachtprijs dan reguliere pacht, maar op een bepaald moment wordt toch de draagkracht van de melkveehouders de beperkende factor. En die draagkracht blijft beperkt, omdat de huidige structurele ontwikkeling niet positief wordt beïnvloed door dit rendementsscenario. De ontwikkeling van de landbouwstructuur in dit scenario zal veel weg hebben van die van het 0-scenario (zie tabel 3.5).

Verkoop melkquotum

Op grond van de ontwikkeling in de periode 1993-2003 kan worden aangenomen dat per jaar van twee bedrijven het melkquotum vrij komt. Omdat deze bedrijven in de regel kleiner zullen zijn dan gemiddeld, veronderstellen we dat per jaar in totaal 0,6 mln. kg beschikbaar komt. Voor de gemeente is de jaarlijkse opbrengst op dit moment circa 0,3 mln. euro. Na 2008 halveert die opbrengst en tegen 2015 is hij nihil omdat de quotering dan volgens de huidige plannen mogelijk wordt beëindigd (zie hoofdstuk 2). Tussen nu en 2015 zou de gemeente dus ongeveer 1,8 mln. euro ($2 \times 0,3 + 8 \times 0,15$) kunnen ontvangen uit de verkoopopbrengst van melkquota. Bedacht moet worden dat door verkoop van melkquotum buiten Kampereiland de inkomensmogelijkheden voor de pachters nadelig worden beïnvloed. Denkbaar is dat daardoor het rendement van de verpachter uit pachtopbrengsten op langere termijn onder druk komt.

¹ Erfpacht heeft als voordeel dat de erfpachter meer zekerheid kan stellen bij bankleningen, maar heeft onder meer als nadeel dat de gemeente minder greep op haar bezittingen houdt (zie Commissie Kadernota, 2000).

Ad B

Verkoop van het hele eiland aan een andere verpachter

Een eerste vraag in dit verband aan welk bedrag bij verkoop moet worden gedacht. Volgens de nota van BMC zou dit, op basis van een bod uit 1999, 200 mln. euro kunnen zijn. Dat is dus bijna tweemaal de in dit onderzoek geschatte verpachte waarde (zie paragraaf 3.7). Gezien de verwachtingen ten aanzien van rendement, de prijzen van grond en melkquota en de onzekerheid over de rechten op de bedrijfstoelagen, verwachten wij dat een dergelijk hoog bedrag niet meer haalbaar is. Een bedrag tussen de verpachte en de pachtvrije waarde lijkt meer voor de hand te liggen, vanwege een constante omzetting naar eenmalige pacht. Wij gaan daarom uit van een mogelijke verkoopprijs van 150 mln. euro. Bij een rente van 4% levert het vrijkomende kapitaal dan 6 mln. euro per jaar op. De gemiddelde inflatie in de afgelopen 10 jaar bedroeg 2,5% per jaar, dus het ontvangen bedrag wordt ieder jaar 2,5% minder waard. Het reële rendement bedraagt slechts 1,5%. Daarbij komt nog dat bij algehele verkoop de gemeente de kans op meevallers misloopt, zoals toekomstige grondprijsstijgingen (trendmatig en liberalisering pacht) en moet ze zelfs van tijd tot tijd grond duur terugkopen voor rode bestemmingen.

Afzonderlijke verkoop van stadservern

Hierbij kan worden gedacht aan verkoop van complete bedrijven aan de zittende pachter, van melkquotum, van (kleinere) percelen voor bijvoorbeeld het houden van paarden enzovoort en aan de verkoop van opstallen.

Verkoop van een stadserf per jaar aan een zittende pachter kan ongeveer opleveren:

32 ha grond in verpachte staat à 18.000 euro =	576.000 euro
ondergrond opstal	60.000 euro
350.000 kg melkquotum à 2 euro * 0,5=	350.000 euro
	<hr/>
	984.000 euro

Bij 4% rente levert dat bruto 40.000 euro per jaar op. De pachtderving is $32 * 470 = 15.000$ euro. Extra opbrengst 25.000 euro per jaar.

Een van de rendementsonderdelen van Fortis Landelijk Vastgoed zijn gronden die vrij van pacht komen (geen opvolger). De waarde stijgt dan fors omdat de prijs van de grond verdubbelt (verschil onverpachte- en verpachte grond). Als de gemeente stadservern zou willen verkopen lijkt het zinvol dat te doen wanneer ze vrij van pacht komen. In de berekening verdubbelt dan het bedrag voor de 32 ha en stijgt het bedrag tot ruim 1.560.000 euro per stadserf. Voor het gehele eiland betekent dit een opbrengst die richting de 200 mln. euro gaat. Consequentie ervan is dat het heel lang kan duren voordat alles vrij van pacht is gekomen en kan worden verkocht en dat de resterende pachters geen mogelijkheden meer hebben om het areaal uit te breiden, behalve dan door aankoop van pachtvrije grond.

Landbouwstructuur in 2023

De landbouwstructuur in dit scenario is vergelijkbaar met het 0-scenario. De structurele ontwikkeling en de inkomens blijven achter bij de landelijke ontwikkeling. In geval van

verkoop van stadservern heeft de ontwikkeling van de structuur nog minder kans en is het resultaat mogelijk zelfs slechter dan het 0-scenario.

Score hoofddoelstelling scenario verhoging rendement

Verhoging van de pachtprijs, zou 500.000 - tot 600.000 euro per jaar aan extra opbrengsten kunnen opleveren. De totale opbrengst komt dan op 2,2 mln. euro.

Het totale rendement stijgt hierdoor in slechts beperkte mate tot 10,7%. Het is nog maar de vraag of een dergelijke pachtprijsverhoging wordt toegestaan (Pachtnormenbesluit) en of de sector het kan opbrengen.

Tabel 4.9 Toekomstig jaarlijks rendement 'rendement scenario' zonder verkoop

Direct rendement	
- Opbrengst pacht	2,20% (areaal daalt)
- Opbrengst stadsuitbreiding	4,00%
- Opbrengst melkquota	0,10% (2,5 mln. euro/20 jaar)
- Opbrengst omzetting opstalrecht	0,20 % (2 bedrijven x 110.000 euro)
Indirect rendement:	
- Waardestijging verpachte grond	4,2% of hoger a)

a) Bij aanpassing van de Pachtwet en bij omzetting naar eenmalige pacht onder het Pachtnormenbesluit groeit de verpachte waarde naar de onverpachte waarde toe.

Verkoop van Kampereiland aan een nieuwe verpachter en het beleggen van de opbrengst tegen 4% levert naar schatting jaarlijks 6 mln. euro op. Wanneer men echter rekening houdt met de inflatie ligt het (reële) rendement op 1,5%, terwijl belangrijkste rendementscomponenten zijn verdwenen. Verkoop van delen van Kampereiland (stadservern) brengt het meest op zonder pachter. Maar dat kan heel lang duren. Het vrijkomende kapitaal is onderhevig aan inflatie. En de gemeente moet dure gronden aankopen voor stadsuitbreiding en heeft geen kans meer op toekomstige waardestijgingen van de grond.

Score op hoofddoelstelling andere scenario's

In geval van verkoop van het eiland geldt:

- *Leefbaarheid*: Hoewel er via het ruimtelijkeorderingsbeleid heel wat valt (bij) te sturen, moet worden aangenomen dat bij deze optie de mogelijkheden van de gemeente om publieke en/of sociale doeleinden te realiseren, kleiner zijn dan bij behoud van Kampereiland;
- *Natuur en landschap*: Denkbaar is dat de nieuwe eigenaren zullen trachten het rendement te verhogen door meer ruimte te bieden voor andere activiteiten dan veehouderij (verrommeling landschap);
- *Structuur*: De schaalvergroting in de veehouderij zal, in geval van eigendomsbedrijven waarschijnlijk wat sneller verlopen dan in het nulscenario;
- *Loyaliteit*: Daarvan is geen sprake meer.

5. Naar een nieuw gemeentelijke pachtbeleid

5.1 Scenario's op hoofdlijnen

Uitgangspunten scenario 'optimale landbouw'

Bedrijven produceren marktgeoriënteerd en kunnen, ook in een situatie waarin elke vorm van inkomensondersteuning is weggefallen, nog overleven. De productiekosten voor de bedrijven dienen daartoe zo laag mogelijk te zijn. En dat kan alleen door schaalvergroting. De ruimte daarvoor moet komen van pachters die stoppen of afbouwen. Om dat aantrekkelijk te maken is het van belang dat de opstalovereenkomst wordt ontkoppeld van de pachtovereenkomst (afschaffen PARVO). De pachters die voor het 65e levensjaar willen afbouwen, maar op het eiland willen blijven wonen, hebben soepele voorwaarden nodig waaronder na beëindiging van (delen van) het pachtcontract het opstalrecht kan worden gecontinueerd. Tevens dient men naar believen de beschikking te kunnen houden over het pachtrecht van een paar hectaren rondom het stadserf (de huiskavel).

Bedrijven moeten zich zonder onnodige belemmering in oppervlakte kunnen vergroten. Daarom dienen vrijkomende gronden en melkquota primair te worden gebruikt voor schaalvergroting. Het gaat er daarbij verder om dat bedrijven met een goede uitgangspositie zich kunnen vergroten. Dit kan worden bevorderd wanneer de gemeente meewerkt aan de overdracht van vrijkomende grond aan melkveebedrijven of overige graasdierbedrijven die tegen betaling (aan de afgaande of afbouwende pachter) het pachtrecht willen overnemen (marktwerking). De efficiëntste bedrijven kunnen doorgaans het meest voor het pachtrecht bieden. In dit verband dient overigens te worden bedacht dat de pachtprijs en de overnameprijs van het pachtrecht communicerende vaten zijn. Des te lager de pachtprijs, des te hoger de overnameprijs van het pachtrecht. Een terughoudend pachtprijsbeleid ten behoeve van het bevorderen van noodzakelijk lage productiekosten komt bij een overname van het pachtrecht in een hogere overnameprijs tot uitdrukking. Bij de overname van pachtrechten dient een logische verkaveling te worden nagestreefd door middel van het handhaven van natuurlijke scheidslijnen als De Goot, het Ganzendiep en de IJssel.

De gemeente gaat er verder mee akkoord dat de verkopende pachter niet de helft van de opbrengst hoeft af te dragen aan de gemeente wanneer de koper van het quotum een pachter van het Kampereiland is. Door deze toezegging ontvangt de verkoper aanmerkelijk meer dan de helft van de marktprijs, terwijl de koper aanzienlijk minder betaalt dan de marktprijs. Dat laatste is gunstig voor de kosten van de melkproductie op het eiland. De gemeente blijft eigenaar van haar helft van het quotum en leidt dus geen vermogensverlies.

Om de toeslagrechten op het eiland te houden verleent de gemeente medewerking aan een pachtrecht/quotumtransfer indien de overdracht van het grondgebonden toeslagrecht daarvan deel uitmaakt.

Er dient ruimte te worden geboden voor het oprichten van noodzakelijke stallen en dergelijke.

Uitgangspunten scenario 'loyale verpachter'

De gemeente Kampen heeft met haar pachtbeleid de ondersteuning van alle op dit moment zittende pachters van het Kampereiland op het oog. Daartoe deelt zij vrijkomende pacht-rechten om niet uit en verzilvert zij geen vrijvallende productierechten (melkrechten en mogelijk ook toeslagrechten). Verder voert zij een terughoudend pacht prijsbeleid.

De gemeente repareert in dit scenario de beheersregel 'gelijke verdeling gronden onder aanliggende bedrijven' via marktwerking. Dit door een beheersregel die zegt dat de gemeente meewerkt aan de overdracht van om niet toebedeelde pachtgronden tussen pach-ters op het Kampereiland. De grond die vrijkomt van een afgaande pachter wordt net als nu om niet toegedeeld aan alle aanliggende pachters volgens een 'logische verkaveling'. Pach-ters, die de extra grond voor het eigen bedrijf niet nodig hebben, kunnen die grond vervolgens tegen betaling aan een andere aanliggende pachter overdragen. Aanliggend wil zeggen dat er geen grond van een andere pachter tussen ligt.

De gemeente neemt er genoegen mee dat haar deel van het melkquotum wordt mee-geleverd met de grond. De motivatie van de verkoper is dat hij iets meer ontvangt dan de helft van de marktprijs, terwijl de koper aanzienlijk minder betaalt dan de marktprijs. En de gemeente blijft eigenaar van haar helft.

Tenslotte verleent de gemeente medewerking aan pacht/quotumtransfer indien de overdracht van het grondgebonden toeslagrecht daarvan onderdeel is. Die blijven dan voor het eiland behouden en dat maakt een vergaande schaalvergroting minder urgent.

Uitgangspunten scenario 'Natuur en landschap'

Prioriteit wordt gegeven aan natuur- en landschapswaarden op het Kampereiland.

Een landbouw gericht op het behoud en het herstel van natuur- en landschapswaar-den, veronderstelt onder meer dat de bedrijven die het grootste deel van het eiland gaan beheren (de overige graasdierbedrijven) enerzijds een extensief grondgebruik hebben en anderzijds een belangrijk deel van hun inkomen verwerven uit vergoedingen voor natuur-en landschap. De beschikbaarheid van voldoende financiële middelen voor deze vergoe-dingen is een voorwaarde. Ten behoeve van het extensieve grondgebruik is het essentieel dat de overblijvende bedrijven over veel grond beschikken. Verder:

- dienen afspraken over het beheer en de vergoedingen duurzaam te zijn. De uiteinde-lijk actief blijvende veehouders moeten hierover zekerheid hebben met het oog op de continuïteit van het bedrijf;
- dient bij de toedeling van vrijkomende grond aan blijvende veehouders rekening te worden gehouden met de ambitie van de betrokkenen. Onderscheid tussen extensieve graasdierbedrijven enerzijds en bedrijven die zich toeleggen op de melkproductie an-derzijds;
- dient bij het vaststellen van de pachtsom per hectare rekening te worden gehouden met de natuurdoelstellingen van de gemeente. Mogelijk zijn natuurpachtovereen-komsten, zoals toegepast door Staatsbosbeheer, een optie.

Om voldoende bedrijfsbeëindigingen tot stand te brengen is het tenslotte essentieel dat de opstalovereenkomst wordt ontkoppeld van de gehele pachtovereenkomst (zie scena-rio 'optimale landbouw').

Net als bij het scenario 'optimale landbouw' verleent de gemeente goedkeuring bij het (tegen betaling) overnemen van pachtrechten door pachters onderling. Bij dit scenario echter alleen indien dat ook in het belang is van de realisatie van de gemeentelijke natuur- en landschapsdoelstellingen.

Voor de ontwikkeling van natuur en landschap kan, zolang er nog quota bestaan, de huidige beheersregel van verkoop door de gemeente aan de hoogst biedende koper blijven bestaan. Het quotum hoeft niet in belangrijke mate op het Kampereiland te blijven. Een belangrijk deel kan aan veehouders buiten Kampereiland worden verkocht. Wel kan de gemeente toestaan dat de verkopende pachter niet de helft van de opbrengst hoeft af te dragen aan de verpachter (de gemeente) wanneer de koper van het quotum een collega-pachter van de gemeente is die in het relatief kleine gebied is gesitueerd dat voor de gespecialiseerde melkveehouderij is bedoeld.

Voor de inkomensvorming op de bedrijven is het van belang de toeslagrechten op het Kampereiland te houden. Dit kan enerzijds door de goedkeuring aan de overdracht van het pachtrecht te onthouden indien het toeslagrecht daarvan geen deel uitmaakt. Anderzijds kan mogelijk de te verwachten jurisprudentie hiervoor, zoals bij de melkquota, een oplossing bieden: de afrekening met de verpachter (hier ook 50%?) wordt niet geëffectueerd wanneer het toeslagrecht met de grond (tegen betaling) wordt overgedragen aan een door de gemeente gewenste collega-pachter.

Uitgangspunten scenario 'Rendement verpachter'

Een zo hoog mogelijk rendement van het Kampereiland voor de verpachter staat centraal. Aangezien verkoop van het eiland niet aan de orde is en uit een oogpunt van rendement zelfs ongunstig lijkt, staat verhoging van de bestaande rendementscomponenten voorzover beïnvloedbaar door het gemeentelijk pachtbeleid centraal.

Op dit moment bedraagt de gemiddelde pachtprijs 470 euro per hectare. Dat is ongeveer 1,5% van de vrije waarde. Ten opzichte van de 2%-norm is er dus nog ruimte voor pachtverhoging. Die verhoging kan bij de toedeling direct worden ingesteld. Mogelijk dat bij een geliberaliseerd pachtsysteem de ruimte voor pachtverhogingen op termijn nog groter wordt.

Tussen nu en 2023 zou de gemeente ongeveer 1,8 mln. euro uit de opbrengst van de verkoop van melkquota kunnen ontvangen. Bedacht moet worden dat door de verkoop van melkquota buiten het Kampereiland de inkomensmogelijkheden voor de pachters nadelig worden beïnvloed. Niet ondenkbaar is dat daardoor het rendement van de verpachter uit pachtopbrengsten op langere termijn onder druk komt.

Tot slot kan worden overwogen de retributie voor het recht van opstal te verhogen (is nu 2x de pacht).

5.2 Effecten scenario's

Effecten scenario 'optimale landbouw'

- (1a) De melkveebedrijven zijn hoofdberoepbedrijven. Inkomsten van buiten van het bedrijf, anders dan door de partner van de ondernemer, zijn vanwege de goede landbouwstructuur (inkomenspotentie), eerder uitzondering dan regel. Op de overige

graasdierbedrijven, die zich richten op de opfok van jongvee en de voederwinning, zijn inkomsten van buiten het bedrijf soms wel noodzakelijk en daarvoor is ook meer tijd beschikbaar.

- (1b) Het scenario blijkt zeer sociaal. Er is sprake van een terughoudend pachtbeleid, de verpachter verzilvert de waarde van de productierechten niet, de aanschaf van melkquota is voor het uitbreidende bedrijf goedkoop, bij het verwerven van extra pacht-, melk- en toeslagrechten heeft elke pachter dezelfde mogelijkheden, de inkomens blijven op niveau, de stoppende pachter heeft een betere oudedagsvoorziening. Dat laatste enerzijds omdat de voorwaarden waaronder het recht van opstal kan worden gecontinueerd minder kostbaar zijn en anderzijds omdat een aanzienlijk pensioen kan worden verkregen uit de opbrengst van de combinatie van pachtrechten, melkquotum en bedrijfstoelagen.
- (1c) Bij een optimale landbouw is er beperkt ruimte voor natuur (beheersovereenkomsten worden voornamelijk door overige graasdierbedrijven afgesloten). Er zullen mogelijk minder koeien in de wei zijn, evenmin minder jongvee, voor overig vee is weinig ruimte en maïsteelt behoort tot de opties.
- (1d) Qua rendement scoort het scenario enerzijds bescheiden vanwege een terughoudend pacht prijsbeleid en geen afrekening bij overdracht quota en toeslagrechten. Anderzijds zal het agrarisch opstalrecht van extra stadserven (1 extra per jaar) met enige vertraging worden omgezet in het duurdere opstalrecht voor burgerbewoning. Tenslotte is het vanwege de verbeterde bedrijfsstructuur mogelijk de pacht prijs onder een geliberaliseerd pachtsysteem op termijn wat te verhogen.

Effecten scenario 'loyale verpachter'

- (2a) De ontwikkeling van de landbouwstructuur blijft nog wat achter bij die in de rest van Nederland, maar is duidelijk beter dan die in het 0-scenario.
- (2b) Alhoewel het scenario de ondersteuning van de pachters nastreeft zijn die toch niet helemaal goed af omdat de inkomenspotentie van de bedrijven vanwege het gemeentelijke pachtbeleid op lange termijn gaat achterblijven.
- (2c) De gronden die in de huidige situatie aan aanliggende bedrijven worden toegevoegd, zijn op een aantal van die bedrijven nauwelijks nodig. Om deze om niet toegedeelde gronden toch enigszins rendabel te maken zal een pachter onder het 0-scenario eerder een beheerscontract afsluiten dan in het onderhavige scenario, omdat daarin ook doorverkoop van de zojuist om niet verkregen pachtrechten mogelijk is.
- (2d) Voor wat betreft het rendement heeft de verpachter geen opbrengsten meer uit de verkoop van melkquota. En ook het terughoudende pacht prijsbeleid beïnvloedt het rendement negatief.

Effecten scenario 'Natuur en landschap'

- (3a) In het scenario natuur en landschap zijn zowel de overige graasdierbedrijven (75%) als de melkveebedrijven (25%) qua areaal duidelijk groter dan in het 0-scenario. In geval van de groep overige graasdierbedrijven wordt uitdrukkelijk uitgegaan van een verbreding van de landbouw, welke de agrarische productiviteit belemmert.

- (3b) Voor wat betreft de 'loyaliteit' van het scenario, gelden dezelfde positieve conclusies als in geval van het scenario 'optimale landbouw'. Daartegenover staat dat er bij dit scenario in principe weliswaar sprake is van gelijke kansen op toedeling, maar dat er ook gestuurd wordt om de natuurdoelstellingen te realiseren. Het scenario 'Natuur en landschap' veronderstelt een verregaande extensivering van de productie en het agrarische grondgebruik (tenminste in het overgrote deel van Kampereiland).
- (3c) Voor wat betreft natuur en landschap scoort het scenario hoog. Op driekwart van het areaal is een natuurdoelstelling van toepassing. Echter, het is nog maar de vraag of een reductie van de pachtprijs, zelfs als die substantieel is en nog aangevuld wordt met een compensatie uit het Programma Beheer van het Ministerie van LNV, zittende pachters kan bewegen de (gemeentelijke) natuurdoelstelling te accepteren. Bij nieuwe pachtovereenkomsten kan dat mogelijk wel (natuurpachtcontract) worden afgedwongen.
- (3d) Ten aanzien van het rendement voor de gemeente scoort het scenario natuur en landschap minder goed. Het rendement is aanzienlijk lager omdat er op driekwart van het gebied sprake is van een terughoudend pachtprijsbeleid, met het oog op compensatie voor inkomensderving voor de landbouw. Verder is er geen afrekening bij de verkoop van melk- en toeslagrechten aan op Kampereiland actieve pachters.

Anderzijds is het rendement hoger omdat een deel van de melkrechten aan veehouders buiten Kampereiland kan worden verkocht (na 2007), waarvan de helft van de opbrengst (50%) naar de gemeente gaat. En ook beïnvloedt het forse aantal omzettingen van het agrarisch opstalrecht naar een burger opstalrecht het rendement in gunstige zin. Tot slot zal, gegeven de geschetste ontwikkeling van het gebied, met op de meeste grond natuurclaims, de toekomstige prijs van grond waarschijnlijk wat onder druk komen te staan, waardoor het indirecte rendement (toekomstige waarde-stijging van grond) minder is.

Effecten scenario 'Rendement verpachter'

- (4a) De landbouwstructuur in dit scenario is vergelijkbaar met het 0-scenario. De structurele ontwikkeling en de inkomens blijven achter bij de landelijke ontwikkeling.
- (4b) Qua loyaliteit scoort het scenario laag: pachtprijsverhogingen, verkoop melk-quota, nieuwe uitgaven van pachtrechten door middel van dure eenmalige pacht, enz. Mogelijk leidt een en ander zelfs tot een koude sanering.
- (4c) Pachtprijsverhogingen dwingen pachters tot een intensief grondgebruik. Dat maakt agrarisch natuurbeheer niet eenvoudig.
- (4d) Het rendement stijgt weliswaar, maar het is nog maar de vraag of door de relatief slechtere toekomstige inkomenspotentie van de agrarische bedrijven hogere pachttopbrengsten in de toekomst mogelijk zijn.

5.3 Algehele afweging

Het geheel overziend zijn de scores van het rendement scenario het laagst. Daarbij komt nog dat dit scenario voor wat betreft de pachtprijsverhogingen afhankelijk is van het door-

gaan van de herziening van de Pachtwet. En zelfs indien dat het geval is, is het nog maar de vraag of de pachters de hogere pacht prijzen in de toekomst onder het nieuwe EU-landbouwbeleid en bij een achterblijvende landbouwstructuur kunnen opbrengen. Er is zelfs een kans dat het tot een koude sanering gaat leiden.

Het scenario 'de loyale verpachter' scoort ook niet hoog. Dit omdat de ondersteuning van de pachters via een achterblijvende structurele ontwikkeling uiteindelijk de inkomens van de pachters onder druk zet.

Het scenario 'natuur en landschap' lijkt goed te scoren, alhoewel het rendement voor de verpachter vanwege lage pacht opbrengsten (direct rendement) en gedempte vooruitzichten op toekomstige grondprijsstijgingen (indirect rendement) onder druk komt te staan. Nog belangrijker is evenwel de onzekerheid van de uitkomst. Is het wel realiseerbaar via het gemeentelijke pachtbeleid?

Scenario's →	1 optimale landbouw	2 loyale verpachter	3 natuur en landschap	4 rendement verpachter
Effecten:				
a. Bedrijfsstructuur/inkomen	(1a) ++	(2a) +	(3a) +	(4a) 0
b. Ondersteuning pachters	(1b) ++	(2b) +	(3b) +	(4b) --
c. Natuur en Landschap	(1c) -	(2c) 0/-	(3c) ++?	(4c) -
d. Rendement verpachter	(1d) 0/+	(2d) -	(3d) --	(4d) +?

Scores: ++ zeer goed, + goed, 0 neutraal, - slecht, -- zeer slecht.

Tekstverwijzingen: (1a), (1b),(4d).

Figuur 5.1 Score van de vier scenario's op de relevante criteria

Het scenario 'optimale landbouw' scoort het hoogst. De enige dissonant is de score op natuur en landschap. Gegeven het feit dat het Kampereiland nog een ongerept oorspronkelijk landschap is en mede daarom onderdeel is van het Nationaal Landschap IJsseldelta, ligt het voor de hand hiermee bij de opstelling van het voorkeurscenario rekening te houden. Wel dient bedacht te worden dat het scenario 'optimale landbouw' voor een blijvend open landschap zorgt, terwijl daarnaast relatief veel afgeschreven agrarische nieuwbouw wordt opgeruimd.

5.4 Keuze voorkeurscenario

Het scenario 'optimale landbouw' is, vanwege de hoge scores (zie de vorige paragraaf), uitgangspunt bij de formulering van het voorkeurscenario. Het heeft, zoals gezegd maar 1 probleem, namelijk de beperkte score op natuur en landschap. De vraag is of er mogelijkheden zijn om dat probleem op te heffen? Bijvoorbeeld door een combinatie van het scenario optimale landbouw en het natuurscenario.

Die mogelijkheden lijken aanwezig aangezien de beheersregels grote overeenkomsten laten zien. De beheersregels voor de bedrijfsbeëindiging zijn gelijk. En dat geldt ook

in zekere mate voor de verdeling van pachtrechten, melkquota en toeslagrechten (marktwerking). De enige afwijking is dat de gemeente in geval van het natuurscenario geen goedkeuring geeft aan een overdracht van het pachtrecht (inclusief melkquotum en productierechten), indien een dergelijke overdracht in strijd is met haar natuurdoelstellingen. Om dat te repareren valt het te overwegen om die laatste goedkeuring alleen van toepassing te laten zijn op een beperkt, nader aan te duiden, zoekgebied in de buitenranden. In het overgrote gebied kan de gemeente ongewenste ontwikkelingen als 'geen melkvee in de wei' of 'maïsteelt' trachten te vermijden via haar pacht prijsbeleid. Bijvoorbeeld alleen een terughoudend pacht prijsbeleid voeren, indien de gemeentelijke wensen ten aanzien van deze zaken in acht worden genomen.

Concluderend wordt met de keuze van dit voorkeurscenario voorgesteld de landbouwstructuur op het Kampereiland te verbeteren door enerzijds door marktwerking een warme sanering te bevorderen en anderzijds via diezelfde marktwerking er voor te zorgen dat die noodzakelijke schaalvergroting kan worden gerealiseerd door de meest efficiënte (landbouw) en meest gemotiveerde (natuurbouw) ondernemers.

5.5 Herijking gemeentelijk pachtbeleid

Om de in het voorkeurscenario geschetste structurele ontwikkeling op termijn te realiseren is het nodig dat:

Oude regels

- Alle huidige regels worden afgeschaft met uitzondering van de regel die zegt dat 'vrijvallende gronden worden bestemd voor areaaluitbreiding van bestaande stadserven'. Alleen in geval van weinig of geen belangstelling bij zittende pachters van het Kampereiland voor overname van pachtrechten staat het de gemeente vrij een pachter van buiten het eiland in te plaatsen.

Nieuwe regels

- Het pacht afhankelijke recht van opstal (het PARVO) wordt afgeschaft.
- De gemeente op voorstel van een afgaande pachter meewerkt aan de overdracht van (een deel van) zijn (reguliere) pachtrechten aan een andere pachter van het Kampereiland. Dit onder de volgende voorwaarden:
 - er wordt tevens (een evenredig deel van) het melkquotum van de afgaande pachter aan de opkomende pachter overgedragen¹;
 - er wordt tevens het op de gronden rustende toeslagrecht van de afgaande pachter aan de opkomende pachter overgedragen;
 - de over te dragen gronden en het stadserf van de opkomende pachter worden niet gescheiden door de natuurlijke grenzen: De Goot, het Ganzendiep en de IJssel;
 - er rust geen gemeentelijke natuurdoelstelling op de grond, die de gemeente door middel van natuurpacht wil realiseren;

¹ De quotumprijs zal hoger zijn dan de helft van de marktprijs omdat het gemeentelijk deel van het melkquotum ook wordt overgedragen. De gemeente blijft eigenaar van haar deel van het melkquotum.

- er zijn geen gemeentelijke voornemens om de grond binnen een afzienbare periode een niet-agrarische bestemming te geven.

Natuur en landschap

- De gemeente een beperkt deel van het eiland (deel van de buitenrand) aanwijst als gronden waarop een verhoogde natuurwaarde dient te worden behouden of gerealiseerd. Dit naar aanleiding van EU-richtlijnen, nationaal beleid, provinciaal beleid, enzovoort. Zij formuleert daartoe regels voor het natuurbeheer.
- De gemeente tracht genoemde natuurdoelstelling te realiseren met behulp van zogenaamde 'natuurpachtcontracten' (op vrijwillige basis). Bij voorkeur te financieren met natuurcompensatiegelden van bouwprojecten elders.
- De gemeente landschapseisen formuleert voor de rest van het eiland, zoals zomers vee in de wei, geen maïsteelt, enzovoort.
- De gemeente deze landschapseisen op vrijwillige basis tracht te realiseren door aan het voldoen daarvan een terughoudend pacht prijsbeleid te verbinden.
- De gemeente ruimte biedt voor het vernieuwen en oprichten van noodzakelijke bedrijfsgebouwen. Dit onder de voorwaarde dat de nieuwe gebouwen landschappelijk inpasbaar zijn en een landschappelijk gewenste aankleding krijgen (zoals BOM+ van de provincie Limburg).

5.6 Besluit

Tijdens eerdere conceptbesprekingen van dit rapport met de interne- en de externe klankbordgroep en met de commissie 'Grondgebied' is aandacht gevraagd voor de positie van de jonge boeren op het Kampereiland. Komen jonge pachters niet in de problemen bij een marktgeoriënteerde toedeling van vrijvallende pachtrechten, zoals in dit rapport wordt voorgesteld? Het antwoord is nee. De belangrijkste reden is dat de overname van een pachtbedrijf voor de jonge overnemer al veel minder financieringskosten met zich mee brengt dan de overname van een eigendomsbedrijf. De grond hoeft immers niet te worden overgenomen en daarnaast wordt slechts de helft van het melkquotum overgenomen, aangezien de gemeentelijke helft om niet wordt verkregen. Verder is er fiscaal de mogelijkheid om het bedrijf vrijwel zonder schenking- of successierechten 'geruisloos door te schuiven' tegen de veelal lage oorspronkelijke boekwaarden van de activa. En ten slotte is er de subsidieregeling jonge agrariërs van het ministerie van LNV. Die regeling, waaraan ook de provincie Overijssel een financiële bijdrage levert, is zo'n succes dat minister Veerman daarvoor dit jaar nog 5 miljoen euro extra heeft moeten uittrekken. Kortom, de bedrijfsovername brengt voor de jonge ondernemer van het Kampereiland relatief weinig financieringskosten met zich mee en daarnaast worden startende ondernemers in de landbouw ook nog eens door het rijk en de provincie ondersteund.

Er dient te worden voorkomen dat er op het eiland kapitaalvernietiging plaats gaat vinden. Op dit moment is er de mogelijkheid dat een continuerende pachter onder regie van de rentmeester van stadserf wisselt wanneer de gebouwen van het erf van een afgaande pachter van een substantieel hogere kwaliteit zijn dan de zijne. Ook bij de nieuwe beheersregels dient daar ruimte voor te zijn. Anders wordt de omzetting naar een

burgerbestemming, vanwege de hoge agrarische waarde van de niet-traditionele bedrijfsgebouwen, te duur voor de gemeente. Met de nieuwe regels kan de gemeente op voorstel van een afgaande pachter medewerking verlenen aan de overdracht van geheel stadserf aan een andere pachter van het Kampereiland. Dit onder genoemde voorwaarden (exclusief de natuurlijke scheidslijnen) alsmede onder de voorwaarde dat de opkomende pachter een of meer pachters van het Kampereiland en/of de gemeente (traditionele gebouwen) in de gelegenheid stelt onderdelen van zijn oorspronkelijke stadserf over te nemen (een pachter kan geen twee stadservern pachten).

Zoals aangegeven tracht de gemeente in een beperkte zone bij zittende pachters natuurpachtovereenkomsten af te sluiten. Voorzover dat op vrijwillige basis nog geen beslag heeft gekregen benut de gemeente het moment waarop een pachter haar een voorstel doet om (een deel van) de pachtrechten aan een andere pachter over te dragen. De gemeente verleent alleen medewerking indien het reguliere pachtrecht in een regulier natuurpachtrecht wordt omgezet. Zij compenseert vervolgens de afgaande pachter omdat het over te dragen pachtrecht in waarde is gedaald.

Uitgangspunt bij de toedeling van vrijvallende pachtrechten is dat die rechten worden aangewend voor de uitbreiding van het areaal van bestaande stadservern op het Kampereiland. Bij uitbreiding van het stedelijke oppervlak kan het evenwel voorkomen dat de gemeente een uit te kopen agrariër wil compenseren met een aantal percelen landbouwgrond of zelfs een geheel landbouwbedrijf. Om in geval van een dergelijke herplaatsing niet eerst naar het Kampereiland te hoeven kijken, valt het te overwegen elders reservegronden aan te kopen.

Literatuur

Bruil, D.W., *Kan de pachtovereenkomst worden afgekocht?* Instituut voor Agrarisch Recht, Wageningen, november 2003.

Bruil, D.W., *Samenwerking tussen pachtbedrijven mede als reactie op het verbod van structureel verleasen.* Instituut voor Agrarisch Recht, Wageningen, januari 2004.

Commissie 'Kadernota', *Het Kampereiland naar waarde geschat.* Gemeente Kampen, mei 2000.

GLTO, *De Landbouw op Kampereiland na 2005.* GLTO, 1996.

GLTO, *Landbouwkansenverkenning voor het gebied Kampereiland.* GLTO, 2004.

Hoop, D.W. de, H.H. Luesink, H.Prins, C.H.G. Daatselaar, K.H.M.van Bommel en L.J.Mokveld., *Effecten in 2006 en 2009 van Mestakkoord en nieuw EU-landbouwbeleid;* Rapport 6.04.23, LEI, Den Haag, 2004.

Kampen, *Advies van de Commissie Voorbereiding Aanbesteding Kampereiland (VAK).* Gemeente Kampen, 9 april 2002.

Kampen, *Kadernotitie agrarische bedrijven.* Gemeente Kampen, 23 september 2003.

Kampen, *Strategische Visie Kampen, Kampen lonkt naar 2039.* Gemeente Kampen, concept versie 12 mei 2004.

LEI, *De melkprijs in beweging- gevolgen van Europese zuivelhervorming voor de melkveehouderij.* Rapport 6.03.14, LEI, Den Haag, 2003a.

LEI, *Hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003 - gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw.* Rapport 6.03.15, LEI, Den Haag, 2003b.

Noorderstaete Rentmeesters, *Notitie inzake (her)ijking beleidsregels beheer Kampereiland e.o.* Kampen, 6 oktober 2003.

Provincie Overijssel, *Streekplan 2000+.* Zwolle, 2000.

Provincie Overijssel, *Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen* Zwolle, februari 2003.

Provincie Overijssel, *IJsseldelta. Voorbeeldproject voor Ontwikkelingsplanologie*. Zwolle, 12 oktober 2004.

Siemes, H., *Iedere boer zijn eigen grondprijs*. Vastgoed, jaargang 80, nr 3, maart 2005.

Snijders, G.M.F., *Toeslagrechten en pacht. Een beschouwing over de rechtstreekse steunverlening in het kader van het Europees landbouwbeleid en de mogelijke aanspraken van verpachters*. Agrarisch Recht, jaargang 65, nr.2, 2005.

Staveren, B.M., *Het beheer van het Kampereiland*. Gemeente Kampen, juni 2001.

Tweede Kamer, Brief Minister Veerman van LNV aan Tweede Kamer. Onderwerp: *Implementatie van het hervormde GLB in Nederland* TRC 2004/3004. IZ. 2004/941, 23-04-2004.

Tweede Kamer, Brief Minister Veerman van LNV aan Tweede Kamer. Onderwerp: *Pachtrecht*. TRCJZ/2005/897, 22-03-2005.

VROM, *Nota Ruimte*. Den Haag, april 2004.

V&W, *Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland; van beelden naar betekenis*. Den Haag, 23 april 2004.