

Beleidsvisie de Stadserven 2018-2028

het erfgoed behouden
en ontwikkelen, met
middelen van deze tijd



Colofon:
Opdrachtgever:
Kampereiland NV, Kampen

Redactie:
Roelof Balk, SlimmeVos.nl, Haarlem

Grafisch ontwerp:
Idem Dito, Kampen

Inhoud

1. Inleiding en leeswijzer	4	7. Beleid 2018 - 2028	25
2. Het gebied Kampereiland	6	7.1. Visie op een duurzame ontwikkeling van agrarisch Kampereiland	25
2.1. Geografie	6	7.2. Actief Structuurbeleid	27
2.2. Landschappelijk karakter en natuurwaarden	6	7.3. Modern pachtbeleid	28
2.3. Landbouw op de Erven	6	7.4. Bedrijfsontwikkeling faciliteren	29
3. Doelstelling en werkwijze van de Stadserven	8	7.5. Zorg voor natuur en landschap	30
3.1. Statuten en beleidsregels	8	7.6. Inspelen op waterveiligheid	30
3.2. Behoud van het erfgoed	8	8. Maatregelen en instrumentatie	31
3.3. Zorg voor natuur en landschap	9	8.1. Instrumentatie actief structuurbeleid	31
3.4. Toepassen van het wettelijk pachtbeleid	10	8.2. Instrumentatie modern pachtbeleid	32
3.5. Redelijk rendement	12	8.3. Faciliterende maatregelen bij bedrijfsontwikkeling	35
3.6. Continuïteit en balans	14	8.4. Financiële doorwerking van het beleid	36
4. Vooruitblik: Kampereiland in het ruimtelijk beleid	15	8.5. Aanbesteding directievoering	39
5. Landbouw als economische drager	16	8.6. Governance-structuur	40
5.1. Perspectieven voor de melkveehouderij als sector	16	8.7. Herijking kaderstellende beleidsregels	41
5.2. Melken op Kampereiland	16	9. Implementatie en perspectief	42
5.3. Specifieke structuurkenmerken op Kampereiland	17	Geraadpleegde literatuur	43
5.4. Pachtafhankelijkheid zeer groot	17		
5.5. Marktontwikkelingen zetten verdienvermogen onder druk	18		
5.6. Grondmobiliteit stilgevallen	20		
5.7. Conclusies en beleidsconsequenties	21		
6. Perspectieven natuur & landschap, recreatie, waterveiligheid	23		
6.1. Natuur en landschap	23		
6.2. Recreatie en toerisme	23		
6.3. Waterveiligheid	23		
6.4. Conclusies en beleidsconsequenties	24		

1. Inleiding en leeswijzer

Achtergrond

Kampereiland is vanaf het prille begin -- de landaanwinningen rond 1350 -- een landbouwgebied. Eeuwenlang was de grond in publieke hand: de gemeente was eigenaar van de grond en verpachtte die aan boeren. Sinds 2007 is het eigendom van dit "erfgoed der vaderen" privaat ondergebracht, omdat de gemeente het beheer ervan en de pachtuitgifte niet langer als een kerntaak zag. *De Stadserven* is nu eigenaar en beheerder.

De doelstelling en verantwoordelijkheid van de Stadserven is het behoud van het 'erfgoed der vaderen', zodanig dat een redelijk rendement voor de aandeelhouder wordt verkregen, zorg wordt gedragen voor natuur en landschap, en pachtbeleid op Kampereiland wordt gevoerd dat op de wettelijke pacht gebaseerd is.

De landbouw is de economische onderlegger die het mogelijk maakt om deze meervoudige doelstelling te verwezenlijken. Maar de landbouw van nu moet aan heel andere eisen voldoen dan die van vroeger. De vraag van de consument verandert, de maatschappelijke context waarin boeren nog kunnen boeren verandert eveneens. 'Agro & food' is een wereldmarkt geworden met vele spelers. Zijn de landbouwbedrijven op Kampereiland, die hun bedrijf uitoefenen op de pachtgrond en de pacht opbrengen voor het behoud van het erfgoed, voldoende in staat

om ook op langere termijn in te spelen op deze ontwikkelingen? En welke rol kan de Stadserven daarbij spelen als verpachter van de grond?

In de afgelopen jaren is de economische en financiële positie van de melkveehouderij op Kampereiland onder druk komen te staan. Voor de Stadserven was dat in 2016 aanleiding om een voorstel te doen het pachtbeleid te wijzigen door de introductie van erfpacht. In antwoord daarop heeft de gemeente in 2017 gevraagd om nut en noodzaak van deze voorgenomen beleidswijziging in een bredere context te onderbouwen. Deze *Beleidsvisie de Stadserven 2018-2028* voorziet in die behoefte.

Tegelijkertijd nam de zorg bij de pachters over de marktonwikkelingen toe, te meer daar de pacht prijs op Kampereiland volgens het pacht prijzen besluit in 2017 voor het tweede achtereenvolgende jaar fors verhoogd zou worden. De oprechte onrust die dit veroorzaakte, was aanleiding tot een onderzoek om te kunnen bepalen in hoeverre de wettelijke pacht prijs vaststelling aansluit bij de situatie op Kampereiland.¹ Dit onderzoek is eind 2017 afgerond en heeft veel inzicht gegeven in de ontwikkelingen van de agrarische bedrijven op Kampereiland en de bedrijfseconomische situatie. De bevindingen en conclusies uit het onderzoek zijn in deze Beleidsvisie als belangrijke onderbouwing voor het beleid meegenomen.

Niet alleen ontwikkelingen in de landbouw zijn relevant voor de Stadserven. Waterveiligheid, milieu, natuur en landschap, recreatie en toerisme, ruimtelijk beleid, energietransitie: het heeft allemaal invloed op de gebruiksmogelijkheden van de gronden die de Stadserven in eigendom heeft. Het is in de eerste plaats de pachter die als ondernemer op al deze ontwikkelingen moet inspelen. Maar tegelijkertijd rijst de vraag hoe de Stadserven, als eigenaar, beheerder en verpachter van de gronden beleidsmatig inspeelt op deze waaier van ontwikkelingen. Wat heeft het tot nu toe gevoerde beleid gebracht? Met welke veranderingen moet de Stadserven in het pachtbeleid meebewegen, op welke kansen anticiperen en op welke bedreigingen bedacht zijn? En hoe kan de Stadserven er vanuit de eigen doelstellingen toe bijdragen dat de melkveehouderij een gezonde economische drager blijft in het gebied, en een pijler onder het behoud van het erfgoed der vaderen?

In deze Beleidsvisie brengen we de ontwikkelingen in beeld die relevant zijn voor de langere termijn, en die tezamen in beleidsmatige zin het 'landschap' profileren waarin de Stadserven de komende jaren zal opereren. Op basis daarvan formuleren wij de kaders voor het beleid. We geven aan op welke onderdelen wij initieënd en actief moeten zijn, op welke onderdelen faciliterend en op welke onderdelen volgend op ontwikkelingen.

Deze Beleidsvisie is tot stand gekomen in overleg met de belangrijkste stakeholders van de Stadserven, met name de pachters en de gemeente Kampen. Ook in het vervolgtraject, als de aandeelhouder de Beleidsvisie heeft vastgesteld, zullen de pachters en de gemeente nauw betrokken worden bij het uitwerken van het voorgenomen beleid in uitvoeringsprogramma's en regelingen, en bij het implementeren en uitvoeren ervan in de praktijk.

Scope van de Beleidsvisie

Deze beleidsvisie brengt de lange termijnontwikkelingen in beeld die belangrijk zijn voor Kampereiland, en formuleert de kernpunten voor het beleid dat de Stadserven, vanuit haar verantwoordelijkheid als verpachter zal voeren, om haar doelstellingen duurzaam te kunnen blijven realiseren.

Leeswijzer

De Beleidsvisie is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 2 beschrijft het gebied in een kort historisch perspectief.
- Hoofdstuk 3 brengt de doelstellingen van de Stadserven in beeld, beschrijft het gevoerde beleid, de werkwijze tot nu toe en de belangrijkste resultaten hiervan, en schetst het bedrijfsmatig model.
- Hoofdstuk 4 vat de ruimtelijke kaders samen voor het gebied Kampereiland, die randvoorwaardelijk zijn voor de activiteiten en het grondgebruik nu en in de toekomst.
- Hoofdstuk 5 legt de focus op de landbouw (de melkveehouderij), de belangrijkste economische drager in het gebied. Hier formuleren we de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om te waarborgen dat de melkveehouderij continuïteit en perspectief behoudt, mede om de economisch dragende rol te kunnen blijven spelen.
- Hoofdstuk 6 gaat in op natuur en landschap, recreatie, waterveiligheid en wonen. Beide hoofdstukken sluiten wij af met conclusies en consequenties ervan voor het beleid van de Stadserven.
- Hoofdstuk 7 brengt alles bij elkaar tot een integraal samenhangend beleid voor de komende jaren.
- In hoofdstuk 8 werken wij het beleid uit in concrete maatregelen per onderdeel, voorzien van een financiële doorwerking en een voorstel voor herijking van de Kaderstellende beleidsregels. Dit hoofdstuk gaat ook in op de aanstaande aanbesteding van de directievoering van de Stadserven en de governancestructuur.
- In hoofdstuk 9 tenslotte staan wij stil bij het implementatieproces, waarin communicatie en overleg een belangrijke rol spelen voor de perspectieven in de praktijk.

2. Het gebied Kampereiland²

2.1. Geografie

Kampereiland bestaat uit een aaneengesloten weidelandschap van buitenpolders. Al in de 14e eeuw verwierf de stad Kampen de Kampereilanden met 'eeuwig recht van op- en aanwas'. Het gebied beslaat thans ruim 4.700 hectare weilanden, akkerbouwgronden, natuurgebieden en wateren, gelegen in de IJsseldelta binnen de gemeente Kampen en op schietsafstand van Hanzestad Kampen. Het gebied met zijn natuurwaarden, cultuurhistorie en geologische geschiedenis, is aantrekkelijk voor waterliefhebbers, fietsers en dagtoeristen.

2.2. Landschappelijk karakter en natuurwaarden

Kampereiland is ontstaan buiten de oude Zuiderzeedijk, door bedijking van op- en aanwassen langs zich verleggende rivieren en kreeklopen in het deltagebied. Restanten van deze lopen, zoals stroomruggen en geulen zijn nog steeds terug te vinden. Het onregelmatige verkavelingspatroon is geënt op deze oude lopen. Omdat de eilanden meerdere keren per jaar onder water liepen, werden de boerderijen op Kampereiland op terpen of belten gebouwd. Het landschap op Kampereiland is zeer open en heeft een uitgesproken en cultuurhistorisch waardevol agrarisch karakter. Bomen bevinden zich vrijwel uitsluitend rond de boerderijen.

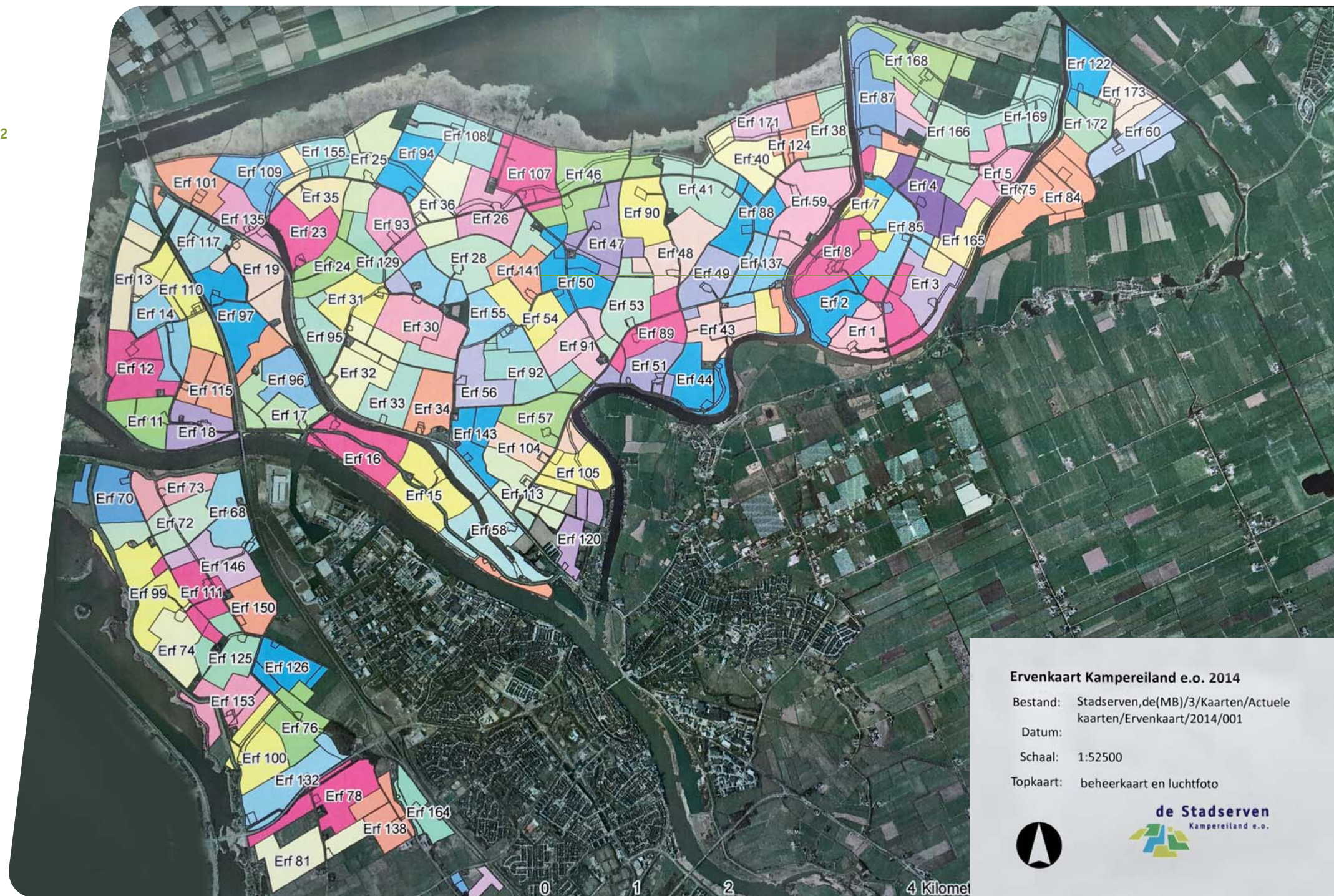
Kampereiland is in de loop der geschiedenis herhaaldelijk overstroomd. Om de drie á vier jaar stak er een hevige noordwesterstorm op, waarbij zelfs de boerderijen die op belten stonden niet ongeschonden bleven. Om de materiële schade te beperken zijn de dijken op Kampereiland in de negentiende eeuw verhoogd. In 1932 werd de dreiging van grote overstromingen fors ingeperkt door de aanleg van de Afsluitdijk. Niettemin is Kampereiland tot op de dag van vandaag een relatief kwetsbaar gebied. Langs de grote rivieren is norm voor de kans op een overstroming 1 op 2000, op Kampereiland is dat 1 op 500.

De natuurgebieden van Kampereiland bestaan hoofdzakelijk uit buitendijks gelegen rietvelden die als Natura 2000-gebied zijn aangemerkt. In Europees verband zijn deze gebieden van belang voor zeldzame rietvogels. Ook de agrarische gronden bevatten belangrijke natuurwaarden. Weidevogels broeden in het voorjaar op Kampereiland, in de herfst en wintermaanden foerageren er tienduizenden ganzen. Aan de noordkant van Kampereiland ligt het Zwarte Meer, een beschermd natuurgebied van riet- en biesvelden dat veel vogels en een aantal reeën herbergt. Hier huist ook de zeldzame grote karekiet.

In het Noordwesten ligt het Ketelmeer, een natuurgebied met talrijke eilandjes.

2.3. Landbouw op de Erven

De eerste acht Erven op Kampereiland zijn omstreeks 1432 voor het eerst door de stad Kampen verpacht. Elk nieuw erf kreeg zijn eigen erfnummer op de gevel, straatnamen en huisnummers ontbraken. Vandaag de dag laten de erfnummers nog ruwweg zien welke erven het eerst gekomen zijn en welke in een latere periode zijn gebouwd. Dit gaat echter niet altijd op. Zo werd Erf 9 in 1850 gebouwd, maar erf 49 al in 1432. Wel is het zo dat erven met een nummer boven de honderd allemaal dateren van na 1930.



Ervenkaart Kampereiland e.o. 2014

Bestand: Stadserven, de(MB)/3/Kaarten/Actuele kaarten/Ervenkaart/2014/001

Datum:

Schaal: 1:52500

Topkaart: beheerkaart en luchtfoto



Tot het midden van de twintigste eeuw woonden in de binnenstad van Kampen stadsboeren. Het waren voornamelijk 'koeboeren' die hun koeien buiten de stad weidden, onder andere op Kampereiland in het gebied tussen Seveningen en de Nesweg. Een koe in het straatbeeld was de normaalste zaak. Later zijn de bedrijven ingeplaatst op Kampereiland. Na de ruilverkaveling in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw vond intensivering van de landbouw plaats. De stadsboeren verhuisden in die periode naar Kampereiland en als gevolg hiervan werden de erven verkleind. Hiermee kwam het totaal aantal erven op zo'n 173. Door de stapsgewijze ontwikkeling van Kampereiland zijn er verspreid door het landschap boerderijen uit verschillende periodes te zien.

Momenteel wordt nog op circa 100 erven actief geboerd. De verkaveling van het gebied is goed in vergelijking tot de verkaveling in omringende gebieden³. Landbouw en in het bijzonder de melkveehouderij is tot op de dag van vandaag veruit de belangrijkste economische drager op Kampereiland.

² | Bronnen: website de Stadserven www.destadserven.nl en Methorst, oktober 2017.

³ | Bron: Verkavelingskaart, www.verkavelenvoorgroei.nl, een initiatief van LTO Nederland en het Kadaster.

3. Doelstelling en werkwijze van de Stadserven

3.1. Statuten en beleidsregels

De Stadserven (opgericht 2007) bestaat uit twee rechtspersonen: het juridisch eigendom van de gronden is ondergebracht in “Kampereiland Vastgoed NV”, een fiscale beleggingsinstelling die het behoud van het erfgoed fiscaal en formeel borgt voor de aandeelhouder gemeente Kampen. Daarnaast kennen we de meer operationeel ingestelde “Kampereiland NV”, een ontwikkelingsgerichte onderneming die actief beleid voert voor de Stadserven en tal van activiteiten onderneemt die dienstbaar zijn aan de doelstelling. De beide NV’s tezamen staan bekend als de Stadserven ⁴.

De statutaire doelstelling van de Stadserven vatten wij als volgt samen:

- Behoud van het erfgoed der vaderen
- Zorg voor natuur en landschap
- Toepassen van het wettelijk pachtbeleid
- Behalen van een redelijk rendement.

Het begrip *landbouw* is in de hoofddoelstelling niet expliciet genoemd, maar is wel verankerd in de nadere statutaire omschrijving van de activiteiten, zoals de opgave tot schaalvergroting en verbetering van de bedrijfsstructuur van de pachtbedrijven. Dit laatste komt ook duidelijk naar voren in de ‘Kaderstellende beleidsregels’ die de gemeente Kampen in aanvulling op de statutaire doelstellingen aan de Stadserven heeft meegegeven. Deze regelen onder meer hoe de pachters vrijko-

mende pachtrechten bij bedrijfsbeëindiging onderling kunnen overdragen. Gebruikelijk daarbij is dat zij eerst een samenwerking aangaan, waarbij doorgaans een vergoeding voor de pachtrechten wordt afgesproken. Zo’n (tijdelijke) samenwerking behoeft de goedkeuring van de Stadserven, die langs die weg waar mogelijk bevordert dat vrijkomende pachtgronden gebruikt worden om de benodigde schaalvergroting tot stand te brengen. Met deze beleidsregels wordt ook de bestaande landbouwfunctie ‘automatisch’ als ijkpunt voor de inzet van de grond aangehouden. Bij gevolg richt de Stadserven zich bij de instandhouding van het bezit van de grond op een duurzame gebiedsontwikkeling, met de landbouw als economische drager.

De Stadserven heeft de afgelopen jaren vanuit een breed perspectief invulling gegeven aan de vier aspecten van de doelstelling en de Kaderstellende beleidsregels toegepast, met als leidraad schaalvergroting, structuurverbetering en bevordering van verbreding en verdieping. Een bijzondere impuls is hierbij uitgegaan van het project Weidse Waarden, dat liep van 2010 tot 2014. Weidse Waarden richtte zich op een waarde(n)vaste integrale gebiedsontwikkeling vanuit de versterking van het economisch perspectief van de landbouwbedrijven op Kampereiland en heeft ook onderzoeksgegevens opgeleverd die inzicht hebben gegeven over de inkomensontwikkeling van de pachters op Kampereiland ⁵.

3.2. Behoud van het erfgoed

Het behoud van het *erfgoed der vaderen* heeft allereerst een volumecomponent, oftewel het behoud van het aantal hectares. Deze doelstelling is nageleefd door de beschikbare gronden zo veel mogelijk in eigendom te behouden. Verkoop van gronden heeft slechts plaatsgevonden in gevallen waar dat voor het algemeen belang nodig was, veelal projecten waarvoor ook een onteigeningstitel gold, bijvoorbeeld in het kader waterveiligheid, natuurbeleid, wonen of infrastructuur. Een recent voorbeeld daarvan is de verkoop van gronden ten behoeve van de bypass voor het Reevediep. De Stadserven gebruikt de verkoopopbrengst om elders weer landbouwgrond terug te kopen.

4 | De ondervinding in twee rechtspersonen heeft een administratief-fiscale achtergrond. In deze Beleidsvisie maken wij geen onderscheid tussen de beide rechtspersonen en richten wij ons op de statutaire doelstellingen van beide rechtspersonen.

5 | Zie voor een uitgebreid overzicht van het programma ‘Weidse Waarden’ levert op’, de Stadserven 2015.

Naast volume heeft behoud van het erfgoed ook een waardecomponent. Het behoud van de waarde van het grondbezit is met name gerealiseerd door functiebehoud van de gronden door deze zoveel mogelijk beschikbaar te (blijven) stellen voor het agrarisch gebruik. De waarde van de grond heeft zich daarmee ontwikkeld in lijn met de ontwikkeling van de agrarische waarde.

Tabel 1 brengt de verschillende aspecten (volume, gebruik en waarde) in beeld voor de periode 2008-2016. Het grondbezit is in die periode licht afgenomen van 4729 naar 4672 hectare. Het aandeel landbouwgrond ligt rond de 85%. De totale (marktconforme) waarde van de grond is in de afgelopen drie jaar met circa 3,5% per jaar gestegen.

Tabel 1: Overzicht grondeigendom de Stadserven

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Regulier verpacht	3880	3836	3836	3840	3819	3819	3817	3792	3791
Liberaal verpacht	159	176	177	162	168	122	163	154	152
Opstallen	123	126	128	128	128	131	135	140	140
Overig	558	582	574	585	600	629	601	588	589
Totaal eigendom	4720	4720	4715	4715	4715	4701	4716	4674	4672
Aandeel landbouw (%)	85,6%	85,0%	85,1%	84,9%	84,6%	83,8%	84,4%	84,4%	84,4%
Waarde (€ mln) *	100	100	100	100	100	109	108	111	121

* Waarde gefixeerd in de jaren 2008-2012

3.3. Zorg voor natuur en landschap

De zorg voor natuur en landschap zien we op verschillende plekken terug.

- Als eigenaar van de gronden verricht de Stadserven verschillende activiteiten om de kwaliteit van natuur en landschap te behouden en te versterken.
- Zo regelt de Stadserven na bedrijfsbeëindiging de sloop van niet passende overtollige agrarische bedrijfsgebouwen opdat de landschappelijke kwaliteit van het gebied er niet door wordt aangetast.
- Daarnaast levert de Stadserven een actieve bijdrage aan de natuurgebieden op Kampereiland, bijvoorbeeld aan rietherstel en -onderhoud langs het Zwarte Meer. Een aantal natuurgebieden heeft de Stadserven in erfpacht uitgegeven aan Natuurmonumenten, die het natuurbeheer op deze terreinen verzorgt.

- Voor het beheer van groene en blauwe landschapselementen werkt de Stadserven nauw samen met de Stichting Particuliere Landschapsdiensten IJsseldelta. Ook is de Stadserven actief betrokken bij erfbeplanting, (her)inrichting van de groene structuur rondom de erven, ecologisch slootkantenbeheer en bloeiende bermen.
- Daarnaast heeft de Stadserven onder Weidse Waarden verschillende initiatieven genomen om de biodiversiteit op de boerenbedrijven te doen toenemen. Dit is inmiddels geïntegreerd in maatregelenpakketten die voor meerdere jaren afgesloten zijn in het nationaal landschap IJsseldelta. Het betreft een waaier van maatregelen variërend van extensiever onderhoud van de sloten, aanpassingen van duikers ten gunste van diverse vissoorten, tot het creëren van aantrekkelijke omstandigheden voor fouragerende vogels.

Weidse Waarden

In de periode 2010-2014 heeft de Stadserven een bijzondere impuls gegeven aan Kampereiland door een Structuurfonds in te richten, als financiële basis onder het project Weidse Waarden. Dit project staat voor een waaier van maatregelen en initiatieven op het gebied van duurzaamheid, ecologie, landschap en economie. Het structuurfonds is gefinancierd door een bijdrage van de Stadserven van € 1 miljoen en een bijdrage van de provincie Overijssel van € 500.000.

3.4. Toepassen van het wettelijk pachtbeleid

Het *pachtbeleid* omvat verschillende aspecten. Hierna gaan wij achtereenvolgens in op de juridische basis, het pachtprijsbeleid, de overdracht van pachtrechten en het faciliterend beleid.

De *juridische basis* ligt in het wettelijk pachtbeleid dat de Stadserven volgt. Nagenoeg alle grond is uitgegeven in reguliere pacht, en het beheer wordt uitgevoerd conform de Kaderstellende beleidsregels die de gemeente Kampen aan de Stadserven heeft meegegeven.

In het *pachtprijsbeleid* volgt de Stadserven het Pachtprijzenbesluit. Kampereiland valt onder de pachtprijsregio van het noordelijk weidegebied. De regionorm voor de pachtprijs en het daarvan afgeleide veranderpercentage wordt jaarlijks op basis van het Pachtprijzenbesluit berekend als een voortschrijdend gemiddelde van vijf voorafgaande jaren. In de pachtprijs komt de grondbeloning tot uitdrukking voor landbouwbedrijven in het noordelijk weidegebied.

Op bestaande pachtcontracten past de Stadserven het jaarlijkse veranderpercentage van de regionorm toe. Met invoering van het wettelijk veranderpercentage is de pachtprijs in 2009 tegen de wettelijke bovengrens aangekomen van 110% van de regionorm. Sindsdien bedraagt de pachtprijs op Kampereiland voor bestaande reguliere pachtovereenkomsten 110% van de regionorm. Voor nieuwe pachtovereenkomsten geldt wettelijk de regionorm.

In november 2016 hebben de pachters bij de Stadserven en bij de gemeente de pachtprijs ter discussie gesteld, toen aangekondigd werd dat de pachtprijs voor 2017 op grond van het wettelijk Pachtprijzenbesluit opnieuw verhoogd zou worden. Zij vroegen aandacht voor de structurele effecten van de pachtprijsverhoging die op basis van het Pachtprijzenbesluit was doorgevoerd: een stijging van 13% in 2015 en van 22% in 2016. Deze stijging droeg bij aan een moeilijke liquiditeitspositie door de samenloop met de lage melkprijs in die jaren. Het protest van de boeren over de voorgenomen pachtprijsverhoging in 2017 was de aanleiding om een onderzoek te laten uitvoeren naar de vraag in hoeverre de wettelijke pachtprijsystematiek aansluit bij de situatie van de sterk pachtafhankelijke bedrijven op Kampereiland. Het rapport “Positie melkveehouderij Kampereiland: pachtafhankelijkheid in perspectief” is eind oktober 2017 afgerond.

6 | Aanvankelijk was in 2017 de wettelijke pachtprijsverhoging wel doorgevoerd, maar is ervoor gekozen om slechts de regionorm te factureren. Het verschil zou met toekomstige pachtprijsverlaging worden verevend. Deze verevening blijft nu achterwege.

Gevoerd pachtbeleid

Het gevoerde Pachtbeleid omvat vier aspecten:

- Juridische basis
- Pachtprijsbeleid
- Overdracht van pachtrechten
- Faciliterend beleid.

De Stadserven volgt de wettelijke kaders en de Kaderstellende beleidsregels van de gemeente Kampen, die voorzien in een beleidsneutrale, faciliterende rol voor de Stadserven.

De uitkomst van het Pachtprijsonderzoek was voor de Stadserven aanleiding om twee maatregelen te nemen, met instemming van de gemeente Kampen:

1. De pachtprijs vanaf 2017 vast te stellen op 100% van de regionorm die geldt voor het noordelijk weidegebied ⁶.
2. Maatregelen uit te werken die (de negatieve effecten van) de pachtafhankelijkheid van de bedrijven op Kampereiland verminderen.

De verlaging van de pachtprijs tot de regionorm heeft een blijvend effect op de kosten en baten van de pachters en van de Stadserven, omdat het wettelijk systeem niet toelaat daar op een later moment weer op terug te komen.

Figuur 2 brengt de ontwikkeling van de pachtprijs op Kampereiland in beeld. Bij de oprichting van de Stadserven in 2007 lag de pachtprijs ruim boven de regionorm. Vanaf 2009 is een wettelijk plafond van 110% van de regionorm van kracht geworden. Dat heeft een relatief neerwaarts effect gehad op de pachtprijs op Kampereiland en vanaf die tijd bedraagt de pachtprijs 110% van de regionorm.

Vanaf 2017 is de pachtprijs in lijn gebracht met de regionorm. In 2017 daalde de regionorm met 12% en ook voor 2018 wordt een daling verwacht. Dat betekent dat in 2018 en 2019 de pachtprijs op Kampereiland dus ook in absolute zin zal dalen. De jaren daarna zal de pachtprijs blijven schommelen. Mocht in de toekomst de pachtprijs sterk stijgen, terwijl de perspectieven voor sector op dat moment slecht zijn, dan kan de Stadserven besluiten om in de facturering de pachtprijs te verevenen met toekomstige pachtprijsdalingen.

Conclusies Pachtprijsonderzoek Kampereiland

Het doel van het Pachtprijsonderzoek was om inzicht te krijgen in de relatieve positie van de melkveehouderij op Kampereiland. Dit om te kunnen beoordelen of de pachtnormbepaling wel aansluit bij de feitelijke situatie.

De belangrijkste conclusies voor de melkveehouderij op Kampereiland zijn de volgende:

- De veebezetting en productie per ha is goed vergelijkbaar met die van de andere regio's. De bedrijfsomvang is echter kleiner en de pachtafhankelijkheid groter.
- Gemiddeld is de vergoeding voor arbeid en eigen vermogen (VAEV) lager. Op bedrijfsniveau wordt dit veroorzaakt door de kleinere omvang van de bedrijven in combinatie met de sterke pachtafhankelijkheid.
- Het verschil in VAEV is de afgelopen jaren toegenomen en heeft de ruimte voor bedrijfsontwikkeling beperkt, terwijl die wel belangrijk is om voldoende inkomen te kunnen behalen.
- Een teruglopende liquiditeit maakt de bedrijfsontwikkeling steeds moeilijker. De pachtnormsystematiek heeft de afgelopen jaren negatief uitgewerkt. Bedrijven elders hebben

een voordeel van de lage rente en beschikken over meer onderpand voor leningen.

- De huidige situatie is de resultante van enerzijds het gevoerde pachtbeleid en anderzijds de door de veehouders gemaakte keuzes binnen de aanwezige ontwikkelruimte.
- De agrarische kenmerken op Kampereiland (zoals waterveiligheid, verkaveling, natuur) hebben geen herleidbare invloed op de resultaten van de melkveebedrijven.

Het onderzoek sluit af met de aanbeveling om het pachtbeleid te heroverwegen op basis van een visie op lange termijn.

Pachtprijsbeleid

Naar aanleiding van het Pachtprijsonderzoek heeft de Stadserven de pachtprijs met ingang van 2017 met instemming van de gemeente verlaagd van 110% van de regionorm naar 100%. Dat is een onomkeerbare pachtprijsverlaging naar het niveau van de grondbeloning die volgt uit het wettelijk pachtprijzenbesluit.

Tabel: Pacht- en melkprijzen Stadserven

Wat	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Regionorm	443	443	627	627	619	603	693	652	738	901	796	653
Regionorm +10% = pachtprijs tot 2017	465	572	572	690	690	683	662	762	716	809	987	869 712
Nieuwe pachtprijs vanaf 2017 op regionorm									809	901	796	653
	36,42	27,51	34,73	38,88	36,75	43,04	42,47	34,47	32,44	40,60		
* geschat	1.000	755	954	1.068	1.009	1.182	1.166	946	891	1.115		

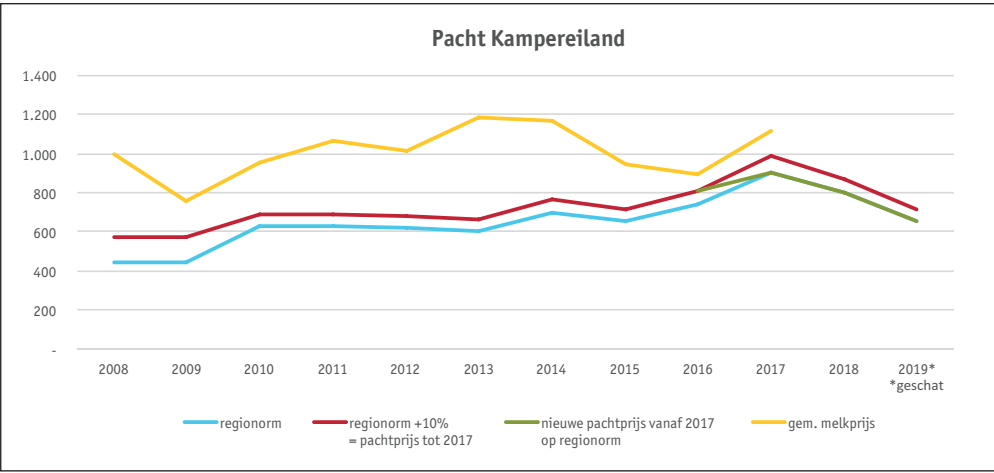
*geschat
Opmerkingen:
1. In 2009 is een wettelijk plafond van 110% van de regionorm van kracht geworden.
2. Voor de leesbaarheid zijn regionorm en pachtprijs in hetzelfde jaar weergegeven. De nieuwe pachtprijs wordt pas het daaropvolgende jaar ingevoerd.

Bron: Bedrijveninformatienet Wageningen University & Research

Figuur 2: Ontwikkeling pachtprijs op Kampereiland

N.B. Voor de leesbaarheid zijn in deze figuur de regionorm en de pachtprijs in hetzelfde jaar weergegeven. De pachtprijs is gebaseerd op de regionorm zoals die in het jaar daarvoor wettelijk is vastgesteld.

Ter verduidelijking van de geschetste problematiek, is de gemiddelde melkprijs in de tabel opgenomen.



Voor de *overdracht van pachtrechten* bij bedrijfsbeëindiging ligt het initiatief volgens de Kaderstellende beleidsregels bij de pachters zelf. De Stadserven kan dus geen actief beleid voeren en moet beleidsneutraal handelen. Wel stelt De Stadserven zich maximaal faciliterend op. Waar initiatieven vanuit de pachters worden genomen, werkt de Stadserven zo veel mogelijk mee aan de vergroting van de agrarische bedrijven en verbreding en verdieping van de bedrijfsactiviteiten. Dit faciliterend beleid heeft aanvankelijk redelijk gewerkt, maar stagneert de laatste jaren. De afname van het aantal bedrijven en de bedrijfsomvang blijft daarmee sterk achter op de landelijke ontwikkelingen in de agrarische sector. In hoofdstuk 5 komen we daar uitgebreid op terug.

In aanvulling op het pachtbeleid heeft de Stadserven verschillende andere *faciliterende initiatieven* ontplooid, die het economisch perspectief van de pachters op duurzame wijze versterken. Dat betreft onder meer ondersteuning van innovaties op het boerenbedrijf. Het gaat hierbij om de “Kringlooplandbouw” (het sluiten van mineralenkringen), het invoeren van een volledig beweidingssysteem en bijdragen bij de investeringen in verbredingsactiviteiten, voor het aanbrengen van zonnepanelen, het introduceren van mestscheidings-

en vergistingssystemen en luchtwassers ⁷. Deze activiteiten hebben een impuls gekregen vanuit het reeds genoemde project Weidse Waarden. In thematische praktijkteams en overlegbijeenkomsten heeft voorts kennisontwikkeling en –uitwisseling plaatsgevonden op velerlei terrein, wat weer nieuwe inzichten heeft opgeleverd over de wijze waarop de Kampereiland agrariërs hun toekomstperspectief kunnen verbeteren. Deze activiteiten worden nu voortgezet onder de vlag van de Gebiedscoöperatie IJsseldelta.

3.5. Redelijk rendement

Het gerealiseerde *rendement* voor de aandeelhouder is de uitkomst van het financiële model van de Stadserven. Dat laat zich overzichtelijk in grote lijnen uittekenen (zie figuur 3).

Figuur 3: Baten en lasten de Stadserven in procenten (2016)

De figuur laat zien dat de pachtinkomsten met circa 82% veruit belangrijkste bron van inkomsten vormen uit de gangbare exploitatie. Omdat de Stadserven de wettelijke pachtsystematiek volgt, wordt op deze inkomsten niet actief gestuurd. Inkomsten uit

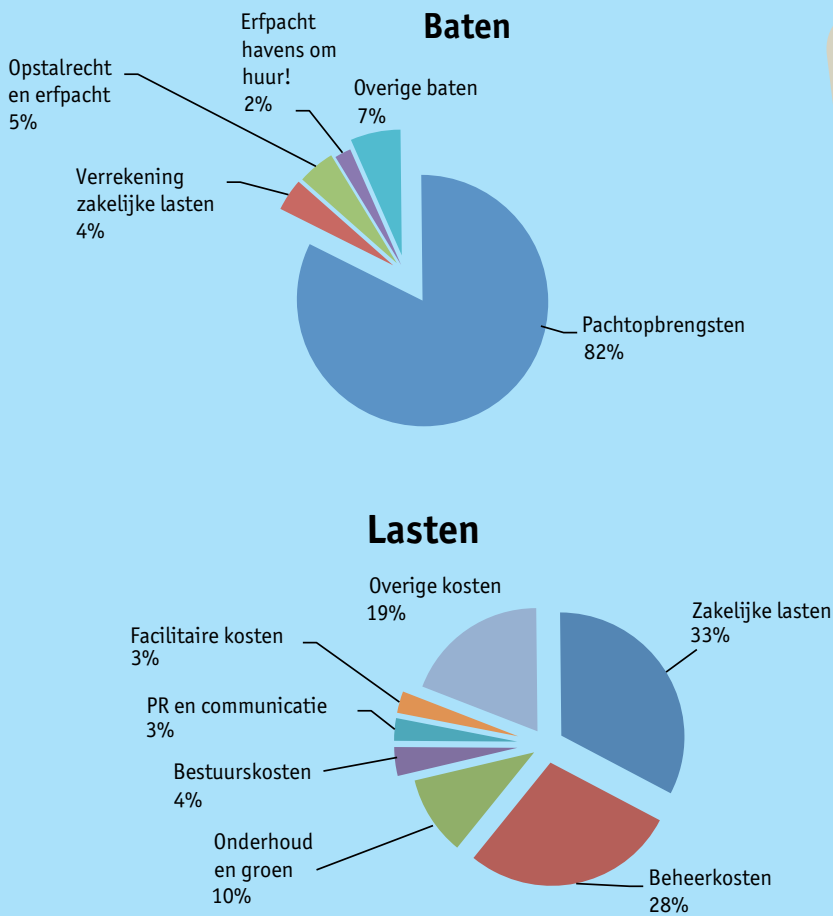
opstalrechten en erfpacht dragen ook bij aan het resultaat, maar wegen met 5% aanzienlijk minder zwaar. Aan de lastenkant zijn de zakelijke lasten (met name Waterschapslasten) de belangrijkste post (circa 33%). Deze zijn evenmin stuurbaar, en worden voor iets minder dan de helft doorberekend aan de gebruikers. De reguliere beheerkosten bedragen zo’n kwart van de totale lasten. Dat is ongeveer 0,5% van de waarde van de activa, wat als beheervergoeding voor een beleggingsinstellingen zeer acceptabel is. De overige reguliere lasten betreffen bijvoorbeeld onderhoudskosten, PR en communicatie, en accountantskosten.

Mede dankzij incidentele baten als gevolg van bijvoorbeeld grondverkoop heeft de Stadserven zowel de reguliere beheeractiviteiten als enkele meerjarige bijzondere activiteiten (waaronder de 75% financiering van het programma Weidse Waarden) kunnen financieren zonder enig beroep te hoeven

doen op leningen, dus zonder rentekosten. De balanspositie van de Stadserven is onverminderd sterk, wat de waardevestheid van de grondportefeuille illustreert.

Tabel 2 toont de resultaten van dit financiële model in termen van rendement en dividend. De tabel toont het rendement van de pachtinkomsten ten opzichte van het vrije vermogen van de grond en het rendement op het bedrijfsresultaat van de Stadserven ten opzichte van het eigen vermogen, alsmede het uitgekeerde dividend aan de gemeente Kampen.

- Het *rendement op de pachtinkomsten* wordt berekend door de inkomsten te delen op de vrije waarde van de (pacht)grond aan het begin van het jaar. Dit geeft de laatste jaren een gemiddeld rendement van ruim 1,5%.
- Het *rendement op het bedrijfsresultaat* is het saldo van inkomsten en kosten, gedeeld op het totale vermogen aan het begin van het jaar. Het totale vermogen bestaat hoofdzakelijk uit



Tabel 2: Rendement en dividend de Stadserven (x € 1.000)

Rendement op pachtinkomsten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vrije waarde (pacht)grond 31/12					191.047	189.797	192.031	210.563	212.820
Pachtinkomsten						2.713	2.980	2.903	3.138
pachtrendement (max 2%)						1,42%	1,57%	1,51%	1,49%

Rendement op bedrijfsresultaat	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
totaal vermogen 31/12					112.104	111.723	113.492	124.162	125.182
resultaat						1.975	2.218	2.032	2.355
rendement in %						1,76%	1,99%	1,79%	1,90%

Dividend	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
resultaat	1.729	1.850	2.047	2.133	2.016	1.975	2.218	2.032	2.355
dividend	1.660	1.776	1.965	2.108	2.016	1.915	2.055	1.925	2.375
uitkeringspercentage	96%	96%	96%	99%	100%	97%	93%	95%	101%

7 | Zie voor een uitvoerig overzicht de rapportage “Weidse Waarden Levert Op”, de Stadserven, Kampen 2014

de verpachte waarde van de grond. De tabel laat zien dat het rendement gemiddeld ruim 1,8% bedroeg.

- Het rendement is nagenoeg geheel (met een uitkeringspercentage van 97%) als dividend uitgekeerd aan de gemeente, behoudens een beperkte jaarlijkse toevoeging aan reserves ⁸.

Het is lastig om objectief vast te stellen in hoeverre dit gemiddeld rendement ‘redelijk’ te noemen is, Van verpachterszijde wordt 2% van de vrije waarde van de grond als een marktconform rendement van de pacht prijs gezien. Dit is in het pacht-prijzenbesluit tevens het maximum voor de pacht prijs van regulier verpachte landbouwgrond. Het LEI noemde in 2013 nog een bruto-rendement van 1,4% tot 1,7% voor regulier verpachte landbouwgrond gemiddeld het maximaal haalbare, nog vóór aftrek van eigenaarslasten, beheerkosten en belastingverplichtingen ⁹.

Het rendement op het bedrijfsresultaat is lastiger te beoordelen, omdat de Stadserven zich niet goed laat vergelijken met een bestaande benchmark. Enerzijds zijn er institutionele beleggers die een marktconform rendement van 4% - 6% nastreven maar waar in het rendement ook de waardeontwikkeling wordt meegewogen. Anderzijds zijn er landgoederen, waarbij de instandhouding van het landgoed voorop staat en additionele uitgaven worden gedaan voor bijvoorbeeld het behoud van monumenten en natuur- en landschapsbeheer. Dan is het rendement uit de normale bedrijfsvoering volgens experts aanzienlijk lager, en tendeert dat bij bezit met veel incurante objecten zelfs naar 0% ¹⁰.

Al met al lijkt op basis van deze bronnen de conclusie gerechtvaardigd dat gegeven de doelstellingen, de Stadserven er in slaagt om een redelijk rendement te behalen dat als dividend wordt uitgekeerd aan de aandeelhouder en daarnaast middelen vrij te maken om te investeren, zoals in het project Weidse Waarden.

Rendement

Het rendement dat de Stadserven door de jaren heeft gerealiseerd, is constant en acceptabel vergeleken met nationale kengetallen. Het gerealiseerde rendement is vrijwel geheel uitgekeerd als dividend aan de gemeente.

3.6. Continuïteit en balans

Het bovenstaande beknopte overzicht van doelstellingen, activiteiten en financiële resultaten laat zien dat de Stadserven veel meer is dan een verpachtingsbedrijf voor melkveehouders. De Stadserven voorziet in het behoud van het erfgoed door de gronden marktconform te verpachten aan met name melkvee-houders, voert daarbij een faciliterend pachtbeleid dat gestuurd wordt door de Kaderstellende beleidsregels van de gemeente Kampen, met een sterk accent op reguliere pacht en initiatief van de boeren zelf. De Stadserven biedt als verpachter actief ondersteuning aan de pachtende bedrijven in hun ondernemerschap met diverse activiteiten. Daarnaast vertaalt de Stadserven de zorg voor natuur en landschap in maatregelen die de biodiversiteit op de verpachte gronden vergroot. Dat alles resulteert over de periode 2007- 2016 in een redelijk rendement, wat de basis is geweest voor een structurele dividenduitkering aan de gemeente Kampen. Daarbij is steeds gezocht naar het juiste evenwicht, in een voortdurende balans tussen de belangen van pachters, bezoekers, de aandeelhouder en natuur en landschap. Niettemin is de economische positie van de melkveehouderij op Kampereiland gaandeweg verzwakt, door een combinatie van het gevoerde pachtbeleid en ongunstige marktomstandigheden. Extern onderzoek heeft de achtergronden daarvan in beeld gebracht. In de volgende hoofdstukken gaan wij daar nader op in, teneinde de ankerpunten te vinden voor het beleid voor het komende decennium.

⁸ | Toevoegingen aan reserves zijn altijd voorgelegd aan en goedgekeurd door de Algemene vergadering van Aandeelhouders.

⁹ | Jan Luijt en Huib Silvis, LEI: “Beleggen in Landbouwgrond”, ASR Vastgoed-vermogensbeheer, februari 2013

¹⁰ | Leo Stevens: ‘Landgoed is in fiscale zin een doolhof’ Leo Stevens, Fiscaal Eco-noom Erasmus Universiteit in Het Financieel Dagblad, <https://fd.nl/opinie/1166145/landgoed-is-in-fiscale-zin-een-doolhof>, november 2017

¹¹ | Beide ruimtelijke documenten zijn geënt op het in 2010 vastgestelde Landschapsonwikkelingsplan Zwolle-Zwartewaterland-Kampen uit 2010, dat de landschappelijke kwaliteiten van de gebieden in samenhang in beeld brengt.

¹² | De term ‘Nationaal Landschap’ heeft sinds kabinet Rutte II geen formele status meer in het ruimtelijk beleid, maar geldt nog wel als informeel begrip voor karakteristieke landschappen en gebiedssamenwerking.

4. Vooruitblik: Kampereiland in het ruimtelijk beleid

Alle ontwikkelingen op Kampereiland – dus ook het beleid van de Stadserven voor de toekomst -- moeten passen binnen de ruimtelijke kaders die de gemeente Kampen heeft vastgesteld in het *Bestemmingsplan Buitengebied* van 2014, alsmede van de Omgevingsvisie (2013) van de provincie Overijssel ¹¹. Centraal daarin staat het behoud van de karakteristieke cultuurhistorische waarden van Kampereiland, als onderdeel van nationaal landschap ¹² de IJsseldelta. Dat betreft met name de bescherming en het herstel van de karakteristieke waarden van het landschap, de bestaande bebouwing en de cultuurhistorisch waardevolle structuren. De landschappelijke patronen in waterlopen, dijken en wegenstelsel, dienen zoveel mogelijk behouden te worden. Er is ruimte voor economische en sociaaleconomische ontwikkelingen, maar wel binnen de randvoorwaarde dat de bijzondere kwaliteiten van het gebied (openheid en rust) behouden blijven.

In samenhang daarmee zijn de volgende bestemmingen op Kampereiland toegestaan:

- *Agrarisch gebruik*; met name grondgebonden agrarische bedrijfsvoering.
- *Watergebruik*; vanuit de waterhuishoudkundige en deels water recreatieve functie van Kampereiland;
- *Waterstaat en waterberging*; in extreme situaties kan Kampereiland worden gebruikt voor waterberging.
- *Waardevol landschap*; inrichting en gebruik ter bescherming van de kernwaarden van het gebied IJsseldelta.

Voor uitbreiding van de woonfunctie door woningbouw biedt het Bestemmingsplan geen ruimte. De rust van de polders en de schoonheid van kronkelende landschappen aan de rivieroever en van de Kampereilanden vormen een tegenstelling met het drukker leven in de steden en kernen. Ter bescherming en behoud van de kenmerkende gebiedswaarden acht de gemeente verdere verdichting door nieuwe woningbouw ongewenst. Woningen gesitueerd in (voormalige) bedrijfswoningen bij landbouwbedrijven of in vrijgekomen boerderijen zijn onder voorwaarden (als ‘plattelandswoningen’) toegestaan, maar nieuwbouwinitiatieven zullen niet worden gehonoreerd.

Het Bestemmingsplan stelt grenzen aan de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouw als primaire economische drager, maar zet de ontwikkelingen niet op slot. Investerings die bijdragen aan verbetering van de agrarische structuur bijvoorbeeld zijn mogelijk, maar onder zekere voorwaarden. Het Bestemmingsplan geeft op enkele punten specifiek aan wat wel en wat niet is toegestaan.

Ruimtelijk toekomstkader

Kampereiland blijft een uitzonderlijk landschappelijk en cultuurhistorisch buitendijks gebied, waar rust en ruimte centraal staan in een open agrarische omgeving, met kleinschalige recreatieve voorzieningen. Landbouw blijft de belangrijkste ruimtelijke bestemming.

Momenteel werkt de gemeente Kampen aan een omgevingsvisie in het kader van de nieuwe Omgevingswet. De omgevingsvisie is de strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving en gaat onder andere in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed.

De gemeente Kampen heeft inmiddels de Koersverkenning Omgevingsvisie vastgesteld. Kampereiland wordt in de Koersverkenning aangeduid als een uniek landschap in een groen, blauwe setting, met kwaliteiten die worden gekoesterd. Het stimuleren van de agrarische sector op Kampereiland is een van de strategische kernopgaven in de Koersverkenning. Daarbij worden diverse leidende principes genoemd die een sterke relatie hebben met de ontwikkelingen op Kampereiland in de volle breedte, zoals klimaatadaptief handelen, gezondheid en energietransitie.

De Koersverkenning voor de Omgevingsvisie bevestigt de verwachting dat de gemeente het beleid van het bestaande Bestemmingsplan zal continueren, waarbij Kampereiland zijn agrarische bestemming en cultuurhistorische landschappelijke karakter behoudt. De Stadserven kan zijn beleid voor de toekomst en activiteiten daarop (blijven) richten. Een aandachts-punt daarbij is in welke mate de Omgevingsvisie ruimte zal (blijven) geven voor verbreding en vernieuwing van de agrarische bedrijven op Kampereiland. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan nevenactiviteiten als het houden van melkschapen of melkgeiten. Waar nodig zal de Stadserven in afstemming met de pachters de dialoog voeren met de gemeente, om ook de belangen van deze ontwikkelingen onder de aandacht te brengen.

5. Landbouw als economische drager

Landbouw, met name de melkveehouderij, is de economische drager van Kampereiland. De grond die de Stadserven beschikbaar stelt aan de melkveehouders is voor hen het belangrijkste productiemiddel om hun bedrijf te kunnen uitoefenen. Omgekeerd brengt de melkveehouderij de pachtinkomsten op, die de pijler zijn onder het bedrijfsmatige model van de Stadserven. Wat is op lange termijn het perspectief voor de melkveehouderij? Hoe ziet de markt er uit, wat zijn de sterkten en zwakten van de bedrijven op Kampereiland, welke kansen en bedreigingen doen zich voor? Achtereenvolgens bespreken wij in dit hoofdstuk de perspectieven voor de melkveehouderij in het algemeen en de specifieke positie van de melkveehouders op Kampereiland in het bijzonder. Wij gaan in op de zeer grote pachtafhankelijkheid op Kampereiland en wat dat betekent voor de toekomst. Dit alles sluiten we af met de consequenties die dat heeft voor het beleid van de Stadserven.

5.1. Perspectieven voor de melkveehouderij als sector ¹³

De afschaffing van het melkquotum in 2015 heeft de markt voor zuivel sterk veranderd. De melkprijs is er wisselvalliger door geworden, en melkveehouders zijn meer blootgesteld aan de grillen van de markt. Maar de vooruitzichten op middellange en lange termijn zijn gunstig. Wereldwijd groeit de vraag naar zuivelproducten door bevolkingsgroei en stijgende welvaart. In Europa moet de groei vooral gezocht worden in producten met meer toegevoegde waarde. Dat vergt speciale aandacht voor herkomst, verpakking, gezondheid, gemak, duurzaamheid etcetera. Voor de traditionele zuivel ligt het perspectief voor groei in toenemende mate buiten Europa. Daar zijn de politieke ontwikkelingen doorgaans minder stabiel, wat de vraag naar

zuivelproducten doet variëren. Ook een grotere afhankelijkheid van fluctuaties in de valutakoersen kan de Nederlandse exporteurs parten spelen. Meer dan voorheen zal de sector moeten leren omgaan met onzekerheden en fluctuaties.

Tegelijkertijd wordt een efficiënt gebruik van mineralen voor de melkveehouders steeds belangrijker. De uitdaging is om mineralen zoals fosfaat en stikstof zo veel mogelijk in de vorm van waardevolle producten af te voeren of in kringloop op het melkveebedrijf te houden of te verwerken. Dat wordt in wet- en regelgeving voorgeschreven, onder meer via een systeem van fosfaatrechten dat in 2018 van start gaat. Het zal tot gevolg hebben dat bedrijven de veestapel moeten inkrimpen of juist moeten investeren in grond en fosfaatrechten.

Deze veranderingen voltrekken zich in een omgeving waar de melkveehouderij, net als andere agrarische sectoren, steeds meer onder het vergrootglas ligt. Burgers staan enerzijds op grotere afstand van het agrarisch bedrijf en zijn anderzijds kritischer geworden op de productiemethoden in de agrarische sector. Diervriendelijkheid, leefomstandigheden, milieu, energieverbruik, biodiversiteit: het zijn grote maatschappelijke thema's geworden waar melkveehouders rekening mee (moeten) houden. Een (gegarandeerd) duurzame herkomst van agrarische producten is voor steeds meer consumenten een factor van betekenis.

Deze perspectieven worden ook door LTO in de toekomstvisie melkveehouderij 2025 "Samen naar een nieuwe Wij" geschetst.

Al deze factoren versterken de noodzaak voor de sector om te (blijven) investeren in het verlagen van de kostprijs en tegelijkertijd producten te leveren van toegevoegde waarde en van duurzame kwaliteit. Dat kan bereikt worden door technologische en innovatieve aanpassingen, schaalvergroting, multifunctionele landbouw, verbreding of verdieping, om maar een paar richtingen te noemen. Het maken en doorvoeren van dit soort keuzes vormen de uitdaging waar alle agrarische ondernemers voor staan, en waar de Stadserven als verpachter de agrariërs in wil faciliteren.

5.2. Melken op Kampereiland

De landbouw op Kampereiland onderscheidt zich van die in andere gebieden in Nederland.¹⁴ Er zijn belangrijke verschillen in de agrarische structuur en aandachtspunten in de bedrijfsstructuur, die doorwerken in de bedrijfs-economische resultaten.

Zij beïnvloeden de mate waarin veranderende marktomstandigheden impact hebben op de positie van de bedrijven, en bepalen ook de wijze waarop de bedrijven op Kampereiland op die marktontwikkelingen kunnen inspelen.

In dit hoofdstuk brengen wij de belangrijkste kenmerken van de melkveehouderij op Kampereiland in beeld en schetsen vervolgens hoe die doorwerken op de huidige positie van de melkvee-houders en op de perspectieven voor de toekomst. Die analyse levert de ankerpunten op voor het beleid van de Stadserven in zijn rol als verpachter.

5.3. Specifieke structuurkenmerken op Kampereiland

Allereerst zijn er aandachtspunten in de *agrarische structuur*. De boeren op Kampereiland werken in een kenmerkende fysieke omgeving. Onderscheidend is de bijzondere verkaveling in een uniek cultuurhistorisch buitendijks gebied, onderdeel van een nationaal landschap. Dat stelt grenzen aan de mogelijkheden om te intensiveren of te veranderen dan wel om te schakelen naar ander agrarisch gebruik. Bovendien is Kampereiland een enigszins afgesloten gebied, een eiland immers, met de IJssel en het Ganzendiep als natuurlijke grenzen. Dat maakt het voor bedrijven moeilijk om grond buiten Kampeiland aan te kopen en te betrekken in de bedrijfsvoering, vanwege de relatief grote afstanden die dan overbrugd moeten worden.

We zien ook specifieke kenmerken in de *bedrijfsstructuur*. Opvallend verschil met andere gebieden is dat de melkveehouderij zeer dominant is en dat de omvang van de bedrijven aanzienlijk kleiner is dan elders. Dit zowel in omzet, als in oppervlakte en aantal koeien per bedrijf. Ook valt op dat op Kampereiland de opvolgingsdruk licht hoger is dan elders in het land, ondanks de lagere bedrijfsresultaten en daarmee samenhangend mindere toekomstperspectieven. Het continuïteitspercentage, dat een indicatie geeft van het deel van de bedrijven dat op de middellange termijn (10-15 jaar) naar verwachting zal worden voortgezet, ligt op 75%.¹⁵ Dat impliceert ook dat op 25% van de bedrijven die continuïteit er niet is. Ten opzichte van andere gebieden nemen boeren op Kampereiland moeilijker afstand van hun bedrijf; de mobiliteit is van oudsher gering en schaalvergroting verloopt trager dan elders.

Het meest in het oog lopende verschil met melkveehouders elders in het land is evenwel de zeer grote *pachtafhankelijkheid*.

Dat heeft een zo grote invloed op de huidige positie van de melkveehouderij en op de perspectieven voor de toekomst, dat wij dit aspect in de onderstaande paragraaf apart bespreken.

5.4. Pachtafhankelijkheid zeer groot

Alle cultuurgrond op Kampereiland is in pacht uitgegeven. Slechts een beperkt aantal Kampereilander agrarische bedrijven heeft grond in eigendom buiten Kampereiland. Alles bij elkaar genomen is het aandeel van grond in eigendom onder de Kampereilander boeren slechts 9%. Dat is fors lager nog dan de 25% die algemeen al gekenschetst wordt als 'zeer pachtafhankelijk'. De melkveehouders op Kampereiland zijn dus extreem afhankelijk van de pacht.

De grote pachtafhankelijkheid heeft een aantal zwaarwegende nadelen. Zo beschikken pachtbedrijven niet over onderpand als hypothecaire zekerheid voor bancaire financiering en kunnen zij hun rechten bij bedrijfsbeëindiging maar moeilijk overdragen

Pachtafhankelijkheid

Melkveeouders op Kampereiland zijn zeer sterk afhankelijk van reguliere pacht. Dat belemmert hen bij de financiering van investeringen en biedt als zodanig geen pensioenvoorziening. Investeren en vermogens-opbouw moet uit het bedrijfsresultaat komen. Elders in Nederland kent men een gemengd grondmodel waarin naast eigendom en pacht in toenemende mate ook erfpacht wordt toegepast. Erfpacht geeft een betere financierings- en vermogenspositie ten opzichte van pacht, maar op Kampereiland is erfpacht (nog) niet ingevoerd.

Perspectief voor de sector

Door afschaffing van de melkquota, internationale marktverhoudingen en invoering van een systeem van fosfaatrechten is de zuivelmarkt sterk beïnvloed. Onzekerheden zijn toegenomen en vergen een groter aanpassingsvermogen van melkveeouders. Desalniettemin blijven de economische perspectieven op langere termijn gunstig.

¹³ | Bron: Rabobank Visiebericht Melken in Balans 2015

¹⁴ | De analyse in dit hoofdstuk is gebaseerd op een vergelijking van Kampereiland met controlegroep Noordelijk Weidegebied, Oostelijk Veehouderijgebied en Sterk afhankelijke pachtbedrijven ("Pachtafhankelijkheid en de positie van melkveebedrijven op Kampereiland" Ron Methorst 2017), alsmede een vergelijking van zeer pachtafhankelijke bedrijven (met minder dan 25% eigendom) tegenover andere bedrijven (Silvis et al 2017a).

¹⁵ | Bron: pachtprijsonderzoek, blz. 22. Het continuïteitspercentage is het aandeel bedrijven met een bedrijfshoofd jonger dan 50 jaar of 50 jaar en ouder met opvolger.

of verzilveren. Bovendien is het opbouwen van een pensioen-voorziening in de pachtsituatie problematisch vergeleken met een eigendomssituatie. Bij eigendom is het pensioen immers ‘automatisch’ geborgd door de grondwaardestijging, de motor achter vermogensopbouw. Voorheen werd dit nadeel nog enigszins getemperd doordat pachtboeren wel over melkquota beschikten, die bij bedrijfsbeëindiging een overdraagbare waarde vertegenwoordigden. Maar ook dat is inmiddels weggevallen als pensioendekking. Het stelsel van fosfaatrechten zal hier weer in voorzien, maar op dit moment moet de Kampereiland boer zijn pensioen vrijwel geheel opbouwen uit het bedrijfsresultaat. Als het bedrijfsresultaat tegenvalt, zoals de laatste jaren in toenemende mate het geval is, is er nauwelijks ruimte voor investeringen en pensioenopbouw.

De *nadelen* die pachtafhankelijke bedrijven met name bij reguliere pacht kunnen ondervinden, zijn niet exclusief voor Kampereiland. Het (nationale) pachtbeleid is dan ook al langere tijd onderwerp van discussie. Sinds 1995 zijn er nieuwe pachtvormen ontwikkeld en toegepast (geliberaliseerde pacht). Voor nieuwe verpachting van landbouwgrond wordt in toenemende mate ook het instrument van erfpacht gebruikt. Met name erfpacht (een zakelijk recht) biedt grote voordelen in vergelijking met reguliere pacht (een persoonlijk recht) op het gebied van financierbaarheid, vermogensopbouw en overdraagbaarheid. We zien dan ook dat boerenbedrijven in Nederland nu met een mengvorm te maken hebben van eigendom, reguliere pacht, erfpacht en geliberaliseerde pacht. In die mengvorm zoeken zij hun perspectief en een evenwicht tussen continuïteit en financierbaarheid. Die mengvorm heeft ook grootschalige verpachters van landbouwgrond (zoals ASR en KKG¹⁶) in staat gesteld om grondmobiliteit en schaalvergroting mogelijk te maken. Op Kampereiland echter is het pachtinstrumentarium niet vernieuwd en is reguliere pacht nog steeds de norm. Met de tegenvallende bedrijfsresultaten van de laatste jaren zijn de vermogensopbouw en de beperkte financieringsmogelijkheden voor investeringen in het bedrijf daardoor een steeds groter probleem geworden voor de melkveehouders op Kampereiland.

De *Kaderstellende Beleidsregels* die de gemeente Kampen heeft meegegeven aan de Stadserven, hebben deze nadelen niet kunnen ondervangen. De beleidsregels waren bedoeld om een soepele overdracht van pachtrechten mogelijk te maken van stoppers naar de boeren die willen doorgroeien. In moeilijke tijden, als de financiële draagkracht aan de vraagkant naar grond van de zittende pachters wegvalt (mede door de gesignaleerde

beperkte financieringscapaciteit), bieden de beleidsregels de stoppende boeren onvoldoende gelegenheid of stimulans om hun rechten over te dragen.

De *pachtwetgeving* biedt de Stadserven evenmin de gelegenheid om daar als verpachter iets aan te doen. Weliswaar zou de Stadserven pachtbeëindiging kunnen stimuleren door een pachtontbindingsvergoeding te betalen, maar het is wettelijk niet toegestaan om een koopprijs te bedingen bij uitgifte in reguliere pacht, zoals pachters onderling wel een koopprijs kunnen afspreken bij overdracht van pachtrechten op Kampereiland. Het gevolg van deze bepalingen is een geringe grondmobiliteit op Kampereiland, die veel lager is dan elders in Nederland.

5.5. Markontwikkelingen zetten verdienvermogen onder druk

De bovenstaande kenmerken hebben in hun onderlinge samenhang en onder invloed van de marktomstandigheden negatief doorgewerkt op de relatieve positie van de melkveehouders op Kampereiland. Dat valt als volgt te verklaren.¹⁷

- In de afgelopen jaren hebben de bedrijven op Kampereiland (in tegenstelling tot boeren met eigendom) geen voordeel gehad van de *lage rente* in hun kostprijs. Anderzijds ondervonden zij wel last van een hogere pachtprijs (de stijgende regionorm), die mede het gevolg was van de doorberekening van sterke bedrijfsresultaten op pacht-referentiebedrijven met een hoger aandeel eigendom. Daardoor werden de bedrijven op Kampereiland extra getroffen door het negatieve effect van een lage melkprijs in die periode, met name in de jaren 2015 en 2016.

- Dat heeft zich vertaald in *achterblijvende bedrijfsresultaten*.¹⁸

¹⁶ | Levensverzekeraar ASR beheert een landelijk vastgoed portefeuille van 36.650 ha, waarvan ca. 12.000 hectare pacht en ca. 15.000 ha erfpacht. Stichting Kantoor der Kerkelijke Goederen beheert agrarisch vastgoed voor kerken en aanverwante organisaties binnen de Protestantse Kerk in Nederland en geeft naast pacht ook steeds vaker grond in erfpacht uit.

¹⁷ | Experts wijzen er op dat hier “sprake is van een complexe relatie van oorzaak en gevolg waar meerdere visies op mogelijk zijn.” Dit hoofdstuk focust op de hoofdlijn van de geraadpleegde onderzoeken en experts views.

¹⁸ | Methorst 2017. Het resultaat is hier uitgedrukt als de Vergoeding voor Arbeid en Eigen Vermogen. De resultaten per 100 kg melk en per hectare zijn op Kampereiland niet afwijkend van die van melkveehouderijen elders in het land.

¹⁹ | Silvis et al. 2017

Tabel 3. Vergoeding arbeid en eigen vermogen (VAEV) (euro), 2013

	Kampereiland	Pacht-afhankelijke bedrijven Nederland	Noordelijk Weidegebied	Oostelijk Veehouderijgebied
VAEV per hectare	1.198	1.139	1.015	1.446
VAEV per 100 kg melk	8,82	10,22	7,04	8,52
VAEV per bedrijf	53.209	56.497	65.753	68.118

Bron: Voor KE: Methorst (2015); voor overige gebieden: Bedrijveninformatienet, Wageningen Economic Research.

Die waren in 2013 weliswaar per hectare en per 100 kg melk op een vergelijkbaar niveau, maar door de kleinere bedrijfsomvang waren de resultaten op bedrijfsniveau structureel op Kampereiland lager dan elders in het land, zoals tabel 3 laat zien (Methorst, 2017). De markontwikkelingen van de achterliggende jaren (lage rente, hoge pachtprijs, lage melkprijs) hebben de resultaten nog verder onder druk gezet.

- De druk op de bedrijfsresultaten *verslechtert de cash flow-ontwikkeling* en leidt in enkele gevallen tot liquiditeitsproblemen. De vermogensopbouw komt tot stilstand en de inkomensontwikkeling blijft verder achter, iets dat toch al het geval is bij pachtafhankelijke bedrijven.¹⁹ Structurele zwakheden en ongunstige marktomstandigheden komen hier dus ongelukkigerwijs samen, en ondergraven de positie van de melkveehouders op Kampereiland.
- De bedrijven op Kampereiland zien dan ook hun investeringscapaciteit verder afnemen: er zijn nauwelijks reserves in eigen vermogen en toegang tot bankfinanciering is er evenmin. We zien dan ook relatief weinig investeringen op het eigen bedrijf, dus beperkte innovatie, verbreding of verduurzaming. De moderniteit van de bedrijfsgebouwen blijft achter. Investerings- en bedrijfsuitbreiding en schaalvergroting raken zelfs nog verder uit beeld.

- Voor bedrijven aan het eind van hun levenscyclus op Kampereiland wordt het bovendien steeds *moeilijker om te stoppen*. We stipten al aan dat de pensioenvoorziening problematisch is, en dat de overdracht van de pachtrechten moeilijk te verzilveren is. Daar komen nog twee belemmerende factoren bij. Ten eerste gaat de fiscus bij bedrijfsbeëindiging over tot een finale afrekening, en dat loopt doorgaans aardig in de papieren. Dat is overal in het land een factor, maar op Kampereiland is het in de praktijk een extra belemmering. En ten tweede

wordt vaak het agrarische opstalrecht omgezet in een burgeropstalrecht, wat evenmin gunstig is voor stoppende boeren die op Kampereiland willen blijven wonen, omdat deze omzetting met een waardestijging gepaard gaat waarover eveneens wordt afgerekend. Dat klemmt te meer als tegelijkertijd ook nog functionele bedrijfsgebouwen aan hun agrarische functie worden onttrokken, wat met een zekere mate van kapitaalvernietiging gepaard gaat.

- Men kan dus moeilijk afstand doen van het bestaande bedrijf, zelfs als dat op zich zelf mindere perspectieven heeft voor voortzetting op eigen kracht. Deze terughoudendheid wordt nog eens versterkt door een neveneffect van de structureel lagere inkomens uit het pachtbedrijf. Vaak is dat een stimulans gebleken om elders *aanvullend inkomen* te genereren, waardoor het gezinsinkomen minder afhankelijk is van alleen het boerenbedrijf. Paradoxaal genoeg vermindert dat de aanleiding om het boerenbedrijf te beëindigen, of over te dragen aan een andere agrariër op het Kampereiland.

Grondmobiliteit loopt vast

De zeer grote pachtafhankelijkheid in combinatie met ongunstige markontwikkelingen (lage melkprijs, stijgende pachtprizen) hebben het verdienvermogen op Kampereiland onder druk gezet, waardoor er nauwelijks schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Het is moeilijk om te stoppen, maar er zijn ook weinig mogelijkheden om uit te breiden. Dat leidt tot stagnatie. De grondmobiliteit is vrijwel tot stilstand gekomen, schaalvergroting vindt nauwelijks nog plaats. De melkveehouders op Kampereiland raken steeds verder achterop bij hun collega's elders in het land.

- Zo is het systeem steeds verder op slot geraakt en is gaande-
weg een kantelpunt gepasseerd waarbij *de grondmobiliteit
geheel vast is gelopen*. Voor de blijvers, die toch al nauwelijks
investeringsruimte hebben tot uitbreiding, is er dus feitelijk

ook geen aanbod meer in de regio te vinden, terwijl het
verwerven van (dure) grond buiten de directe omgeving ook
geen reële optie is.

Tabel 4: Ontwikkeling Stadserven

Kengetallen de Stadserven	2016	2015	2014	2013	2012	2011
totaal aantal stadservern	104	105	106	106	107	108
gestaakte pachtbedrijven	1	1	0	1	1	2
gestarte samenwerkingsinitiatieven	0	0	0	0	0	0
samenwerkingsinitiatieven	3	4	5	5	5	6
gemiddelde oppervlakte per stadserf (ha)	35,97	35,6	35,5	35,5	35,2	35,1

Tabel 5: Ontwikkeling bedrijfsstructuur melkveehouderij 2003-2016, (2003=100)

	Kampereiland	Noordelijk Weidegebied	Oostelijk Veehouderijgebied
Aandeel melkveebedrijven	+9%	+18%	+19%
Bedrijfsomvang (SO)	+85%	+106%	+110%
Bedrijfsoppervlakte (ha)	+22%	+32%	+32%
Melkkoeien per bedrijf	+33%	+51%	+61%
Melkkoeien per ha	+8%	+15%	+21%

Bron: CBS-Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research.

5.6. Grondmobiliteit stilgevallen

Al deze ontwikkelingen versterken elkaar en monden uit in een
stagnerende grondmobiliteit, stagnerende bedrijfsontwikkeling
en stagnerende schaalvergroting. De groei vertraagt, zowel in
bedrijfsomvang (in SO), en bedrijfsoppervlakte, als ook voor het
aantal koeien per bedrijf en de veebezetting (Methorst 2017).
Tabel 4 brengt de stagnatie op Kampereiland nog eens duidelijk
in beeld voor de periode 2011- 2016, en tabel 5²⁰ laat zien dat
Kampereiland door deze stagnerende ontwikkeling daadwerke-
lijk achterop raakt bij andere, vergelijkbare regio’s.
Trekken we het beeld nog breder en vergelijken we Kampereiland
met de melkveehouderij in Nederland, dan loopt de achter-
stand zelfs nog verder op. Tabel 6 vergelijkt de ontwikkeling
van het aantal melkveebedrijven op Kampereiland met het aan-
tal melkveebedrijven in Nederland. De index is zowel over de

hele periode berekend (2000 – 2016) als over de laatste 10 jaar
(2007 – 2016)²¹.

Uit tabel 6 kunnen twee conclusies worden getrokken:

1. Over de periode 2000 – 2016 is het aantal melkveebedrijven
in Nederland meer dan twee keer zo hard gedaald als op
Kampereiland. In Nederland met bijna 40%, op Kampereiland
met bijna 20%. Dat betekent dus dat Kampereiland achter-
blijft in schaalgrootte van de bedrijven.

20 | Ron Methorst 2017

21 | Bron: CBS. De keuze voor deze laatste periode is gemaakt om inzichtelijk te
krijgen of het verschil tussen Kampereiland en Nederland toe- of afneemt.
Tevens geeft het een beeld of de verzelfstandiging van de Stadserven in
2007 nog van invloed is geweest op de ontwikkeling.

Tabel 6: Vergelijking mobiliteit op nationale schaal

jaar	# erven Kampereiland					melkveebedrijven NL		
	per 1 -1	gestaakt	per 31 -12	index 2000	index 2007	# bedrijven	index 2000	index 2007
2000	129	2	127	100,0		29470	100,0	
2001	127	3	124	97,6		27930	94,8	
2002	124	2	122	96,1		26390	89,5	
2003	122	1	121	95,3		25000	84,8	
2004	121	3	118	92,9		24330	82,6	
2005	118	3	115	90,6		23530	79,8	
2006	115	2	113	89,0		22300	75,7	
2007	113	2	111	87,4	100,0	21310	72,3	100,0
2008	111	1	110	86,6	99,1	20750	70,4	97,4
2009	110	0	110	86,6	99,1	20270	68,8	95,1
2010	110	0	110	86,6	99,1	19810	67,2	93,0
2011	110	2	108	85,0	97,3	19250	65,3	90,3
2012	108	1	107	84,3	96,4	18680	63,4	87,7
2013	107	1	106	83,5	95,5	18670	63,4	87,6
2014	106	1	105	82,7	94,6	18580	63,0	87,2
2015	105	0	105	82,7	94,6	18270	62,0	85,7
2016	105	1	104	81,9	93,7	17910	60,8	84,0

2. Voor de periode 2007-2016 geldt hetzelfde beeld, maar dan
zelfs in versterkte mate. In Nederland een daling met 16%
ten opzichte van 6% op Kampereiland

Een indicatie van deze negatieve ontwikkeling is dat de
Stadserven als verpachter de laatste jaren een toenemend
aantal betalingsregelingen heeft moeten afspreken om betaal-
achterstanden te voorkomen. Ook de onrust die in de winter
van 2016-2017 is ontstaan, is een uiting van het vastlopende
systeem. Jonge melkveehouders zien hun liquiditeitspositie
verslechteren als gevolg van een lage melkprijs, oplopende
pachtprijzen en onvoldoende mogelijkheden om deze proble-
matiek met bedrijfsontwikkeling (schaalvergroting, verbreding,
omschakeling) het hoofd te bieden.

Als deze ontwikkeling zich verder doorzet zal Kampereiland
steeds verder achterop raken en wordt een negatieve cyclus
op gang gebracht: nauwelijks nog verbetering van de bedrijfs-
resultaten, steeds verder afnemende de investeringsruimte,
steeds verder achterop rakende bedrijven. Een impasse ligt dan
op de loer, en het perspectief op een gezonde sector die pacht-
prijs op termijn goed kan blijven opbrengen, raakt buiten
beeld. Dat scenario moet vermeden worden in het belang van
alle stakeholders.

5.7. Conclusies en beleidsconsequenties

De landbouw, en in het bijzonder de melkveehouderij, is nog
steeds een perspectiefvolle bedrijfstak. Wereldwijd groeit de
vraag naar zuivelproducten, en de Nederlandse melkveehouderij
is goed in staat daar op in te spelen. Maar dan moeten de agra-
riërs wel kunnen meebewegen met de markt, daar ruimte toe
krijgen en kunnen investeren. Dat is de uitdaging van (bijna)
alle boeren in Nederland. Kostprijsverlaging of inkomstenver-
hoging is dan het devies, of beter nog: allebei.

Binnen de melkveehouderij betekent kostprijsverlaging met
name schaalvergroting, maar bijvoorbeeld ook betere mestver-
werking, het sluiten van de kringloop. En inkomstenverhoging
kan gerealiseerd worden door bijvoorbeeld: nieuwe zuivelpro-
ducten met hoge toegevoegde waarde en verbreding, nieuwe
ketenbenadering met bijvoorbeeld streekproducten, ontwikke-
ling van recreatieve activiteiten, etcetera. Ook de omschakeling
naar biologische landbouw biedt nog volop kansen voor exten-
sivering en een veel duurzamer grondgebruik.

Al deze ontwikkelingen vragen om investeringen op bedrijfs-
niveau, zowel in bedrijfsgrootte als in productiemiddelen.
Maar dat betekent ook dat bedrijven die niet mee kunnen met
deze ontwikkeling hun bedrijf moeten kunnen staken.

Afhankelijk van hun leeftijd en financiële positie kunnen zij op een andere manier met arbeid en vrijkomend kapitaal in hun inkomen voorzien. Dit kan op bedrijfsniveau wel tot heel verschillende keuzen leiden.

Het is allereerst aan de ondernemers zelf om daar keuzes in te maken en investeringen vorm te geven. Dat geldt voor de melkveehouders in Nederland, en ook voor die op Kampereiland. Maar op Kampereiland is de (financiële)ruimte beperkt, zowel om te kunnen investeren, als om te kunnen beëindigen. Dat is vooral het gevolg van de extreem grote pachtafhankelijkheid. Recente marktontwikkelingen hebben de structurele zwakheden daarvan blootgelegd. Op termijn is dat niet houdbaar. De geleidelijk oplopende relatieve achterstand tast langzaam maar zeker de bedrijfsontwikkeling aan, en daarmee de financiële capaciteit van de bedrijven om een marktconforme pacht prijs op te kunnen brengen. Nu al zien wij dat de pachters onder grote druk staan om zich onder deze omstandigheden staande te houden. De leefbaarheid en sociale cohesie op de hechte gemeenschap Kampereiland vragen snel om een oplossing. Ook voor het bedrijfsmodel van De Stadserven is van belang dat de stagnatie in de bedrijfsontwikkeling spoedig wordt doorbroken.

De oplossing voor dit structurele probleem moet gezocht worden in het wegnemen van de grote nadelen van de pachtafhankelijkheid, het vergroten van de grondmobiliteit en het verbeteren van de agrarische bedrijfsstructuur (waaronder in ieder geval de bedrijfsomvang) op Kampereiland. Dat vraagt grote

Stimuleren en coördineren

Er is voldoende economisch perspectief voor de melkveehouderij. Maar dan moeten wel de nadelen van de grote pachtafhankelijkheid op Kampereiland worden weggenomen. Anders kunnen de melkveehouders, die nu al onder grote druk staan, onvoldoende investeren. De Stadserven zal als verpachter de ruimte moeten nemen om een actief structuurbeleid te voeren dat de pachtmobiliteit vergroot en de financiële basis onder de pachtbedrijven helpt te versterken.

inspanningen, zowel van bedrijven die verder willen boeren, als van bedrijven die hun onderneming zullen staken.

Bovenstaande analyse tekent de contouren van de rol die de Stadserven als verpachter kan spelen. We kunnen blijven bouwen op de melkveehouderij als belangrijkste economische drager. Voor de agrarisch ondernemer(s) zijn er verschillende ontwikkelingsrichtingen denkbaar om het bedrijfsresultaat te verbeteren. We kunnen dan ook blijven voldoen aan de ruimtelijke kaders van de gemeente (bijvoorbeeld: geen woningbouw, kernwaarden openheid en rust). We hoeven geen trendbreuk te forceren, kunnen aanhaken op het draagvlak in de streek en hoeven niet te breken met de waardevolle agrarische en landschappelijke traditie.

Maar we moeten wel actief bijdragen aan een oplossing van de oplopende achterstand, voordat deze zorgwekkende vormen aanneemt. Een samenhangend beleid voeren om schaalvergroting en structuurverbetering mogelijk te maken. De Stadserven heeft als doelstelling om het erfgoed in eigendom te behouden, zodanig dat een redelijk rendement wordt gegenereerd en pachtbeleid wordt gevoerd met zorg voor natuur en landschap. Gegeven die doelstelling ligt het aangrijpingspunt voor het beleid met name in het aanpassen van het pachtbeleid, het verhogen van de pachtmobiliteit en versterken van de financiële basis onder de pachtbedrijven door structuurverbetering. En meer dan voorheen zal de Stadserven daarin moeten aanjagen, stimuleren en coördineren, omdat de bedrijven zelf in een impasse dreigen te komen.

Dat beleid werken we hierna verder uit. Maar eerst bespreken we in hoofdstuk 6 de ontwikkelingen in de andere functies, en schetsen de consequenties daarvan voor het beleid van de Stadserven.

6. Perspectieven natuur & landschap, recreatie, waterveiligheid

Landbouw is van oudsher de belangrijkste economische drager op Kampereiland. Maar het belang van andere functies en ontwikkelingen neemt toe. Dat is overal in het landelijk gebied het geval, en op Kampereiland als onderdeel van het nationaal landschap IJsseldelta nog meer. In hoofdstuk 4 beschreven wij reeds dat versterking van de woonfunctie in dit gebied geen reële optie is – afgezien van wonen in vrijkomende agrarische bedrijfswoningen. Maar ontwikkelingen op het gebied van natuur en landschap, recreatie en toerisme en waterveiligheid zijn wel gaande. Welke kansen en bedreigingen zien wij daar? En wat heeft dat voor consequenties voor het beleid van de Stadserven?

6.1. Natuur en landschap

Buitendijkse rietvelden met zeldzame rietvogels, het open landschap, de karakteristieke ervenstructuur en de verweving van natuur en water, maken natuur en landschap op Kampereiland onderscheidend. De boeren op Kampereiland beheren het agrarische landschap op gronden van de Stadserven, met individuele initiatieven, of collectief als onderdeel van de agrarische natuurvereniging Camperland. Natuurmonumenten beheert de natuurgebieden – deels op grond van de Stadserven – en zet zich in om het Natura 2000-gebied te versterken. De Stadserven werkt nauw samen met zowel de boeren als Natuurmonumenten en geeft zo invulling aan de doelstelling ‘zorg voor natuur en landschap’.

Het Natuurbeheerplan van de provincie Overijssel (2017) noemt de uiterwaarden van de IJssel en de oeverzones langs het Zwarte Meer (een Natura2000-gebied) van grote betekenis voor (onder meer) een groot aantal bedreigde vogelsoorten. De provincie streeft naar versterking van de natuurwaarden in het IJsseldal, en naar behoud en ontwikkeling van weidevogelpopulaties in de landbouwgebieden. Ook is er aandacht voor de ecologische (water)kwaliteit van het Zwarte Meer, die mede door de moerasvegetatie langs de oevers wordt beïnvloed. De verwachting is dat het ecologische streefbeeld voor dit gebied in de thans bestaande natuurgebieden vorm krijgt, alsmede op de agrarische gronden waar het bijvoorbeeld de weidevogels betreft. De ontwikkeling naar een meer natuurinclusieve landbouw heeft in dit gebied goede potenties. Op kleine schaal zouden gronden van de Stadserven binnen agrarische bedrijven een meer natuurgerichte functie kunnen krijgen. Grote ingrepen in de natuur die het grondgebied van de Stadserven raken, worden voorshands niet voorzien.

6.2. Recreatie en toerisme

Kampereiland biedt, als onderdeel van de IJsseldelta, een gewaardeerd landschap in de nabijheid van de historische stadskernen. Het buitengebied is een uitloopgebied vanuit de stad, aantrekkelijk om te fietsen, wandelend, of varende te verkennen en tussendoor te verpozen in landelijke accommodaties of horecagelegenheden. Het beleid van de gemeente richt zich op het toegankelijker maken van het buitengebied voor inwoners en toeristen. Er is ruimte voor kleinschalige recreatie, bed&breakfast en mini-campings, met name bij agrarische bedrijven. Verbetering van de ontsluiting krijgt vorm in de realisatie van routestructuren zoals een fietspadennetwerk, rustpunten, wandel- en kanoroutes. Dat alles biedt ook kansen voor de agrarische ondernemers op Kampereiland. De Stadserven verleent graag medewerking aan initiatieven van pachters die bijdragen aan de recreatieve kwaliteiten, en die zich goed laten

De rust en de ruimte en het typische open agrarische gebied nabij de IJssel bieden kansen voor kleinschalige recreatie gerelateerd aan het agrarische bedrijf. Waterveiligheid blijft met de klimaatverandering een aandachtspunt voor de toekomstige inrichting van gebouwen, erven en het gebied als geheel.

combineren met de uitoefening van het boerenbedrijf. In de komende jaren zal dat het accent op kleinschalige recreatie blijven liggen; intensieve recreatie ligt op Kampereiland niet in de lijn der verwachtingen.

6.3. Waterveiligheid

Als buitendijks gebied is Kampereiland nog steeds relatief kwetsbaar als het om waterveiligheid gaat. Klimaatverandering maakt het noodzakelijk om ook de komende jaren over de waterveiligheid van de laag gelegen gebieden na te blijven denken. De eeuwenoude terpen op de Kampereilanden zijn op zichzelf hoog genoeg om ook dan waterveiligheid te bieden. De inzet van het waterveiligheidsbeleid voor de komende jaren

is om de actuele wateropgave te verbinden aan de kwaliteiten van dit eeuwenoude landschap en de ontwikkelingen die daar plaats vinden; de waterveiligheidsopgave geeft de bijzonderheden van de IJssel-Vechtdelta dus een nieuwe betekenis. Recentelijk zijn verkenningen opgesteld wat dat concreet kan betekenen. Inventarisatie van mogelijke maatregelen in de toekomst richt zich op de gebouwen (afsluitbaarheid, doorstroombestendigheid, aanwezigheid van vloedzolders), de erven (terpuutbreiding, kades, omgrachting) en op gebiedsniveau (wegen op hoogte, oude kreken herstellen voor snelle afwatering, energievoorziening). De Stadserven volgt deze ontwikkelingen met bijzondere belangstelling en zal uiteraard meewerken met de betrokken overheden (waterschap, rijk, provincie) waar dat gevraagd wordt. De Stadserven is voorts van mening dat de waterveiligheid primair de verantwoordelijkheid van het waterschap is, maar wel een belangrijke randvoorwaarde in verband met de risico's die het uitblijven van maatregelen met zich meebrengt voor de bedrijfsontwikkeling. Het is gewenst dat het waterschap dit met voortvarendheid aanpakt.

6.4. Conclusies en beleidsconsequenties

Het bovenstaand beknopte overzicht laat zien dat op Kampereiland niet alleen de landbouw een prominente rol speelt, maar ook natuur, landschap en recreatie. De kansen voor die functies liggen sterk in het verlengde van de landbouw, en zijn gekoppeld aan het open agrarische landschap en de traditionele verkaveling. De consequentie van die verbondenheid is dat het beleid van de Stadserven er op gericht moet zijn om de interactie tussen natuur, landbouw en recreatie te versterken, in een faciliterende rol aan zowel de agrariërs als de natuurbeheerders. Het ligt niet op de weg van de Stadserven om zelf initiatieven te nemen in deze functies. Waar het gaat om waterveiligheid in relatie tot klimaatverandering, strekt de verantwoordelijkheid van de Stadserven zich met name uit in het mogelijk maken c.q. meewerken aan waterbestendig (ver)bouwen aan bijvoorbeeld agrarische opstallen. Op kleine schaal zullen gronden een andere functie kunnen krijgen om een bijdrage te leveren aan de doelstelling die in dit hoofdstuk zijn beschreven.

7. Beleid 2018 - 2028

In dit hoofdstuk brengen we de analyses uit de voorgaande hoofdstukken samen in een visie en integreren we dat in een samenhangend beleid voor de komende jaren.

7.1. Visie op een duurzame ontwikkeling van agrarisch Kampereiland

Onze visie op een duurzame ontwikkeling van Kampereiland laat zich als volgt samenvatten.

De melkveehouderij op Kampereiland heeft voldoende perspectief om ook in de toekomst de economische drager te zijn, op basis waarvan de Stadserven invulling kan blijven geven aan de vier kernaspecten van de doelstelling. Om dat perspectief te benutten, is het noodzakelijk dat de bedrijfsontwikkeling op de pachtbedrijven weer op gang wordt gebracht. Met name moet de relatieve achterstand in de bedrijfsomvang ten opzichte van het landelijke gemiddelde worden ingelopen. Dat is alleen mogelijk wanneer er voldoende vrije grond beschikbaar komt, én er tegelijkertijd voldoende investeringsruimte gecreëerd wordt om die bedrijfsvergroting te financieren en investeringen weer mogelijk te maken. Onlosmakelijk daaraan verbonden is dat er bedrijven zullen zijn die hun bedrijfsactiviteiten staken of naar elders verplaatsen.

Dat gaat niet vanzelf. Het vastgelopen systeem moet weer op gang worden gebracht. De grondmobiliteit moet omhoog zodat de noodzakelijke bedrijfsvergroting daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. En tegelijkertijd moeten de nadelen van de grote pachtafhankelijkheid op Kampereiland worden ondervangen.

Dat vereist een actieve rol van de Stadserven, gericht op structuurverbetering. Gronden moeten weer vrij komen voor bedrijfsvergroting van bedrijven met toekomstperspectief. Gezien de ontwikkelingen binnen de melkveehouderij voorzien wij dat de komende 10 jaar gemiddeld zo'n 3 bedrijven per jaar zullen stoppen, hetgeen gegeven het continuïteitspercentage van 75% realistisch is. Circa 25% van het aantal pachters zal in deze periode het bedrijf beëindigen, waarmee circa 25% van het pachtareaal beschikbaar komt. Dat vergt een actief stoppers- en verplaatsingsbeleid.

De grond die op deze manier wordt vrijgespeeld, zal aan de zittende pachters beschikbaar moeten worden gesteld waar dat economisch het best tot zijn recht komt. Een proces van kavelruil kan dat beleid ondersteunen. Om een actief stoppers- en verplaatsingsbeleid te kunnen voeren, zien wij geen perspectief in de uitgifte van reguliere pacht, vanwege de belemmeringen

die aan de reguliere pacht verbonden zijn. De praktijk heeft geleerd dat het huidige pachtbeleid niet werkt om de bedrijfsontwikkeling te stimuleren.

Erfpacht is essentieel om de nadelen van pachtafhankelijkheid op Kampereiland weg te nemen. Erfpacht versterkt de vermogens- en financieringspositie van de erfpachter. Voor de blijver biedt erfpacht de zakelijke zekerheid die nodig is om de inves-

Visie

De melkveehouderij heeft de potentie om ook in de toekomst een gezonde economische drager te blijven op Kampereiland. Maar om die potentie te verzilveren moet de sector weer in beweging komen: de grondmobiliteit moet omhoog en de nadelen van de grote pachtafhankelijkheid moet worden ondervangen. Dat vergt een transitie met de introductie van erfpacht en een actieve rol van de Stadserven bij het inkopen van pachtrechten en weer uitgeven van grond in erfpacht.

Alleen dan zullen de pachters weer in staat zijn in te spelen op de ontwikkelingen en hun inkomenspositie te verbeteren.

tingen in bedrijfsvergroting en andere bedrijfsaspecten te kunnen financieren. Voor de stopper biedt erfpacht een zakelijk vermogensrecht, waarvan de waarde vrijkomt bij staking van het bedrijf. Daarom zullen ook zittende pachters in staat gesteld moeten worden om hun pachtrecht (kosteloos) om te zetten in een erfpachtrecht.

Erfpacht verschaft enerzijds de pachter een sterk zakelijk gebruiksrecht, en waarborgt anderzijds dat de Stadserven als bloot eigenaar zeggenschap houdt over het erfgoed der vaderen. Erfpacht stelt de Stadserven in staat om het vereiste actieve beleid te kunnen voeren, wat bij reguliere pacht juridisch is uitgesloten. Het behoud van het erfgoed wordt met erfpacht langjarig geborgd ²².

²² | Dit in tegenstelling tot het verkopen van gronden aan zittende pachters, wat zou leiden tot versnippering van het eigendom van de Stadserven.



Deze transitie vraagt een investering van de Stadserven, omdat het beleid van inkoop van pachtrechten en uitgifte in erfpacht wat betreft vraag (van blijvers) en aanbod (van stoppers) niet vanaf het begin direct in evenwicht zal zijn. De Stadserven kan in de transitiefase massa maken en tijd overbruggen om het vliegwiel op gang te brengen.

Tegelijkertijd is een bewuste en ook actieve inzet van de agrarische ondernemers nodig voor hun individuele bedrijfsontwikkeling. Het is de verantwoordelijkheid van de agrarisch ondernemers zelf om te staken of te wijken of aan een duurzame bedrijfsontwikkeling te werken die past bij de ambities en capaciteiten van ondernemer. De agrariër kan dit tot stand brengen door schaalvergroting, kostprijsverlaging of door andere verdienmodellen, waardoor de bedrijfsresultaten op een niveau komen waarmee een redelijk gezinsinkomen kan worden gerealiseerd en ruimte ontstaat voor investeringen. Dat geldt ook voor jonge ondernemers die een bedrijf willen overnemen. De nieuwe mogelijkheden tot vergroting van de bedrijfsomvang en de verbetering van de financieringscapaciteit maakt de gewenste bedrijfsontwikkeling mogelijk. De ondernemer kan daarbij ondersteuning vinden bij verschillende Europese, nationale en provinciale subsidiestromen.

Wat betekent deze nieuwe aanpak voor de huidige pachters? Dat hangt af van hun specifieke positie, hun individuele doelstellingen voor de toekomst en hun strategie om die te verwezenlijken:

- Pachters die overwegen om te stoppen, omdat zij onvoldoende perspectief zien of geen opvolging voorzien, krijgen nu een kans om hun bedrijf te beëindigen tegen acceptabele voorwaarden. Zij kunnen hun pacht beëindigen tegen een redelijke vergoeding van de Stadserven. Dat besluit kunnen de pachters die dat betreft meteen nemen, of in de komende jaren als hen dat beter past.
- Ook wijkers of verplaatsters naar elders, krijgen dankzij deze aanpak goede perspectieven om hun plannen te realiseren onder redelijke condities, op het moment dat hen dat uitkomt.
- Pachters die willen blijven, krijgen door deze aanpak de kans om hun positie te versterken. Er komt weer grond op Kamper-eiland beschikbaar voor schaalvergroting. Hun bestaande pachtrecht kunnen ze ‘om niet’ (dus zonder bijbetaling) omzetten in het zakelijk recht van erfpacht dat als zekerheid

kan dienen om leningen aan te gaan, en dus betere financieringsmogelijkheden te verkrijgen bij de bank. Niet alleen voor schaalvergroting (het verkrijgen van grond op Kampereiland, in erfpacht), maar ook voor andere investeringen die passen in hun bedrijfsstrategie.

- Ook de vermogenspositie van de huidige pachters zal verbeteren. Het erfpachtrecht vertegenwoordigt zelf een bepaalde waarde, die zich in de loop der jaren verder zal ontwikkelen. Maar ook doordat de nieuwe investeringen in hun bedrijf ook weer een waarde stijging mogelijk maakt. Vermogensopbouw (en dus pensioenvoorziening) worden verder versterkt.
- Pachters die niet toe zijn aan uitbreiding of andere investeringen, en die binnen de huidige condities tot hun tevredenheid opereren, hoeven niet mee te gaan in deze ontwikkeling. De overgang van pacht naar erfpacht is een recht, en geen plicht. Zij kunnen zich desgewenst beraden op hun positie, in de wetenschap dat ook later nog dezelfde mogelijkheden op erfpacht, financiering en investering voor hen open liggen, op een moment dat dat past in hun bedrijfsstrategie.
- Tegenover deze nieuwe kansen voor de pachters staat dat erfpacht minder wettelijke bescherming kent dan reguliere pacht. Ook dat is een belangrijke overweging voor de pachters, die behoefte hebben aan continuïteit tegen redelijke kosten. De Stadserven wil als verpachter die zekerheid blijven bieden. Het wordt dus zaak om die rechten zo goed mogelijk te borgen en bijvoorbeeld de canon op pacht prijsniveau vast te stellen en een recht van verlenging op te nemen in de erfpachtvoorwaarden. Dat is de intentie van de Stadserven, wat wij in het volgende hoofdstuk verder zullen uitwerken.

Alleen met een transitie langs bovenstaande lijnen zien wij dat de pachters weer in staat zullen zijn in te spelen op de marktontwikkelingen en hun inkomenspositie te verbeteren. Op termijn – wanneer de hernieuwde bedrijfsontwikkeling tot betere bedrijfsresultaten heeft geleid – zal de overdracht van (erf)pacht weer meer en meer een proces tussen (erf)pachters worden. De rol van de Stadserven kan dan geleidelijk aan weer afnemen. Tot die tijd betekent het dat de Stadserven zal moeten investeren om het vliegwiel op gang te brengen en draaiende te houden.

Drie pijlers

De transitie naar een duurzame ontwikkeling vereist een beleid van de Stadserven gebaseerd op drie pijlers:

- actief structuurbeleid
- modern pachtbeleid en
- faciliteren van bedrijfsontwikkeling.

De nieuwe aanpak biedt zowel kansen voor pachters die willen doorgroeien, als voor pachters die overwegen te stoppen of te verplaatsen. Hoe het precies doorwerkt, hangt af van hun positie, individuele doelstellingen en strategie. Wie (nog) niet toe is aan verandering kan op de huidige voet doorgaan, want het nieuwe beleid is niet verplichtend.

Als het vliegwiel eenmaal draait, kan de Stadserven geleidelijk weer terugtreden.

Bij het ontwikkelen van dit beleid hebben wij ook alternatieven overwogen naast de introductie van erfpacht, maar om uiteenlopende redenen zijn die niet haalbaar of minder effectief. Een voortzetting van het huidige pachtbeleid bijvoorbeeld maakt de hiervoor geschetste ontwikkeling niet mogelijk. Zelfs met een lagere pacht prijs wordt het beoogde effect niet gerealiseerd. Het zou zelfs contra-productief zijn voor het beoogde structuurbeleid om de grondmobiliteit te vergroten, omdat pachters minder snel geneigd zijn hun bedrijf te beëindigen. Aan de andere zijde van het palet ten opzichte van pacht als grondgebruiksvorm ligt grondeigendom. Met verkoop van de pachtgrond aan de pachters, waarmee dan wel een aanzienlijke financieringslast is gemoeid vanwege de verkoopprijs van de verpachte grond, kan de geschetste ontwikkeling in principe ook worden gerealiseerd. Dit past echter niet binnen de doelstelling van het behoud van het erfgoed der vaderen, wat de verkoop van de pachtgrond aan de zittende pachter uitsluit. Vermogensvorming kan ook wel met andere financieringsinstrumenten worden bereikt, maar die zijn veel minder effectief. Dat geldt bijvoorbeeld voor een borgstellingsfonds, dat wel aan de financieringskant in concrete gevallen soelaas kan bieden, maar niet bijdraagt aan vermogensvorming en ook niet voor alle pachters de mogelijkheden van vermogen en financieringscapaciteit biedt. Erfpacht is in het totale palet van mogelijkheden een tussenform, waarbij de pachter een sterker, zakelijk gebruiksrecht krijgt, en de Stadserven tegelijkertijd als bloot eigenaar zeggenschap houdt over het erfgoed der vaderen. Het behoud van dit erfgoed wordt zo langjarig geborgd.

Hiermee is de hoofdlijn geschetst van de visie waarmee de Stadserven verwacht te kunnen borgen dat de melkveehouderij de belangrijkste ruimtelijke en economische drager blijft, waarbij de grond primair wordt ingezet voor agrarische verpachting aan melkveehouders. Hoe kunnen we deze visie realiseren, welk beleid is daarvoor nodig? En hoe instrumenteren wij dat?

Wij onderscheiden daarin drie pijlers:

- Actief structuurbeleid
- Modern pachtbeleid
- Faciliteren van bedrijfsontwikkeling.

Van daaruit kan de Stadserven ook de zorg voor natuur en landschap vormgeven, en op basis daarvan ook het beoogde redelijk rendement voor de aandeelhouder blijven behalen. Hieronder werken wij het beleid per onderdeel uit, gevolgd door een instrumentatie en een financiële doorwerking.

7.2. Actief Structuurbeleid

Het weer op gang brengen van de grondmobiliteit is de belangrijkste drijfveer om een actief structuurbeleid te voeren. Het structuurbeleid heeft uiteindelijk als doel om de bedrijfsvergroting te stimuleren, waar al sinds begin deze eeuw in verschillende rapporten over wordt geschreven, maar waarin het gevoerde beleid onvoldoende resultaat heeft kunnen behalen.

De Stadserven zal het initiatief moeten nemen om vraag en aanbod op termijn bij elkaar te brengen, want in onderlinge transacties komt dat onvoldoende tot stand. Centraal daarin staat het inkopen van pachtrechten en het er voor zorg dragen

dat de vrijkomende grond op de goede plaats via erfpacht weer wordt toegedeeld aan de zittende pachters. De Stadserven kan vanuit een coördinerende rol als grondeigenaar meer massa maken en meer sturen op een collectief optimaal resultaat, dan waar individuele boeren in onderlinge contacten toe in staat zijn. Ook heeft de Stadserven meer financiële armslag om pacht- en opstalrechten in te kopen, die enige tijd vast te houden en na verloop van tijd, als de puzzel via een kavelruilproces is gelegd, weer uit te geven onder de zittende boeren/bestaande pachters, in de vorm van erfpacht. De Stadserven wil het graag op zich nemen om dat vliegwiel weer aan het draaien te krijgen, onder meer door een kavelruilproces te starten, omringd met een aantal structuurversterkende maatregelen, en dat vol te houden gedurende de periode van enkele jaren die daar naar verwachting voor nodig is.

- Aan de *aanbodkant* houdt dat in dat we tot afspraken komen met de boeren die overwegen om hun bedrijf te beëindigen of te verplaatsen naar elders. Deze afspraken moeten zodanig zijn uitgewerkt dat zij een passende vergoeding ontvangen voor het overdragen van hun pachtrechten zodat zij voldoende vermogen vrij kunnen spelen als pensioenvoorziening of herinvestering.
- Aan de *vraagkant* betekent deze coördinerende rol dat bij de uitgifte in erfpacht bezien wordt hoe een perspectiefvolle schaalvergroting tot stand kan komen. Dat vergt economische afwegingen en maatwerk, zowel als het gaat om timing als om financiering en toewijzing. Uitgangspunt daarbij is dat een marktconforme koopprijs voor de erfpacht wordt betaald en dat de erfpacht daar wordt uitgegeven waar het economisch het best tot zijn recht komt.

Erfpacht nader toegelicht

In het hart van het nieuwe pachtbeleid staat de introductie van erfpacht op Kampereiland. Dit biedt de pachter een sterkere vermogenspositie en grotere financieringscapaciteit. Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om de onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken. De wet kent weinig dwingende bepalingen voor de relatie

tussen erfpachter en -verpachter. De rechtsverhouding wordt geregeld in de erfpachtaakte waarin de erfpachtvoorwaarden zijn opgenomen. Belangrijke voordelen ten opzichte van reguliere pacht zijn dat de erfpacht kan worden overgedragen en met hypotheek kan worden bezwaard. De erfpacht heeft daarmee een zelfstandige waarde.

Om de structuurverbetering en kavelruil langs bovenstaande lijnen mogelijk te maken is voorts een ontspanning van de *kaderstellende beleidsregels* nodig. Die zijn onder de huidige omstandigheden te knellend en te instrumenteel geformuleerd, en te veel geënt op voortzetting (cq overdracht) van de oude (reguliere) pachtvorm. De kaderstellende beleidsregels zullen op een ander, hoger abstractieniveau moeten worden verwoord, en wel zodanig dat de Stadserven voortaan gehouden is een pachtbeleid te voeren dat gericht is op een gezonde ontwikkeling van de melkveehouderij, dat aansluit bij de ontwikkelingen op nationaal niveau, en dat bijdraagt aan de verwezenlijking van de ruimtelijke kaders van bestemmingsplan of omgevingsvisie van de gemeente Kampen. Met een dergelijke formulering zijn de beleidsregels op doelstellingsniveau geformuleerd, en is de instrumentatie om dat te bereiken aan de Stadserven om dat op een bedrijfsmatige wijze in te vullen. In hoofdstuk 8 gaan wij concreter in op de verwoording hiervan.

Voor de pachters heeft het structuurbeleid tot gevolg dat er weer grond vrijkomt op Kampereiland. Pachters die overwegen te stoppen of te verplaatsen hoeven hun besluit niet langer uit te stellen, omdat het structuurbeleid redelijke condities zal bieden om daar toe over te gaan. Zo komt grond vrij voor de pachters die willen uitbreiden of doorgroeien.

7.3. Modern pachtbeleid

Wij willen ons pachtbeleid zodanig inrichten, dat de huidige boeren op Kampereiland beter in staat zijn om op eigen kracht hun positie te verbeteren: door bedrijfsontwikkeling, die ingegeven is door hun eigen keuzes als ondernemer.

Een essentiële factor daarin is het verkrijgen van toegang tot (externe) financiering en het opbouwen van vermogen. De sleutel daartoe is de introductie van erfpacht. Dat zakelijke recht geeft toegang tot bancaire financiering en maakt bovendien vermogensopbouw mogelijk, zonder dat het afbreuk doet aan de rechtspositie van de pachter of verpachter. Dit in tegenstelling tot andere financieringsinstrumenten die eerder zijn onderzocht, zoals een borgstellingsfonds, dat wel aan de financieringskant in concrete gevallen soelaas kan bieden, maar niet bijdraagt aan vermogensvorming en ook niet voor alle pachters de mogelijkheden van vermogen en financieringscapaciteit biedt.

Elders in het land gebruiken agrarische ondernemers in toenemende mate erfpacht al als alternatief voor pacht of eigendom. Maar ook eigenaren, zoals bijvoorbeeld ASR landelijk vastgoed, het Kantoor Kerkelijke Goederen en andere grote verpachters, gebruiken erfpacht als instrument bij verplaatsing of vergroting van agrarische bedrijven.

De introductie van erfpacht kan langs twee wegen tot stand worden gebracht.

- Door pachtconversie, bij ‘blijvers’. Pachters zetten hun reguliere pachtcontracten op vrijwillige basis om in erfpachtcontracten. De Stadserven kan dat niet sturen, het is aan de boeren zelf om te bepalen of en wanneer zij dat willen. De verwachting is dat zij daar toe overgaan als zij echt perspectief zien in investeringen in grond of andere bedrijfsmiddelen en daarvoor externe financiering aan willen gaan. Dat zal zich vooral voordoen wanneer de grondmobiliteit weer op gang is gekomen en er daadwerkelijk zicht is op bedrijfsvergroting.
- De tweede mogelijkheid om erfpacht te introduceren is door uitgifte van pachtvrije grond aan andere (erf)pachters op Kampereiland. De Stadserven kan daarin wél actief optreden (in tegenstelling tot bij pachtconversie), voor zover de Stadserven de gronden in het kader van het structuurbeleid daadwerkelijk vrij heeft kunnen maken. Wijziging van pacht naar erfpacht zal ook bij onderlinge overdracht van pacht-rechten tussen pachters als voorwaarde worden gesteld.

De introductie van erfpacht op Kampereiland is dus een noodzakelijke voorwaarde voor het te voeren structuurbeleid. Het brengt de grondmobiliteit op zichzelf niet van de grond maar biedt de pachters en de Stadserven de handvaten om de blokkering van de grondmobiliteit te doorbreken.

Voor de pachters die hun pachtrecht om niet converteren in erfpacht, heeft dat meteen al een versterking van de balans tot gevolg. De betere vermogenspositie die hen dat oplevert, biedt de basis voor een pensioenvoorziening en/of financieringsruimte voor bedrijfsontwikkeling. Die bedrijfsontwikkeling biedt op zichzelf ook weer perspectief op waardeontwikkeling en verdere vermogensopbouw.

7.4. Bedrijfsontwikkeling faciliteren

Het actieve structuurbeleid en moderne pachtbeleid tezamen vormen de kern van het actieve beleid van de Stadserven voor de komende jaren. Maar het nemen van bovenstaande maatregelen is niet het enige aangrijpingspunt om de structuurverandering tot stand te brengen en agrarisch ondernemerschap aan te jagen. Parallel daaraan, met de ervaringen van Weidse Waarden op het netvlies, willen wij ook weer in samenspraak met de pachters flankerend beleid ontwikkelen, dat is opgebouwd uit maatregelen die de structuurversterking ondersteunen. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op het (helpen) maken van bedrijfsplannen, coaching van jonge boeren, bedrijfsopvolging, duurzame bedrijfsvoering, technische innovaties, natuurinclusief boeren, energietransitie, etc. Ook het versterken van de stad-landrelatie door gezamenlijke vermarkting en herkenbaarheid van streekproducten kan daar onderdeel van zijn.

Wat is POP3?

POP3 staat voor het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma.

Vanuit POP3 wordt subsidie gegeven voor:

- kennisoverdracht, voorlichting en bedrijfsadviesdiensten
- fysieke investeringen in landbouwbedrijfsontwikkeling
- oprichting van producentenorganisaties
- agromilieubetalingen en biologische landbouw
- compensatie van boeren in gebieden met een natuurlijke beperking

Het POP3-subsidie-programma loopt tot en met 2020. De uitvoering ervan ligt bij de provincies.

De Stadserven ziet dit als een belangrijk onderdeel van een programma als aanvulling op het door de provincie vorm gegeven plattelandsonwikkelingsprogramma onder POP3 dat loopt tot 2020.

In dit spoor kan ook een ondersteunend beleid worden ontwikkeld voor bedrijfsoverdracht, wat breed in de agrarische sector een probleem is en waarvoor het nieuwe kabinet ook € 75 miljoen heeft uitgetrokken.

Het initiatief voor deze punten ligt primair bij de agrarische ondernemers zelf en hun organisaties. Het vertalen van deze beleidslijn naar resultaten in de praktijk kunnen wij niet alleen, maar doen we samen met de partners uit de gebiedscoöperatie IJsseldelta. Wij willen graag een actieve inbreng blijven leveren in de gebiedscoöperatie IJsseldelta, als lid van de gebiedsraad. Speerpunt voor onze deelname aan de gebiedscoöperatie in de komende jaren is de uitwerking en uitvoering van het project 'Uitdagend boeren in een vitaal landschap'.

Voor de pachters is de bedrijfsontwikkeling essentieel voor het verbeteren van het verdienvermogen op termijn. De faciliteiten van POP3 bieden daarvoor een welkome financiële basis waar in samenwerking (en wellicht collectief) een beroep op kan worden gedaan.

7.5. Zorg voor natuur en landschap

Het beleid voor natuur en landschap dat de Stadserven de komende jaren zal voeren bestaat uit de volgende onderdelen:

- Een primair accent op het *agrarisch natuurbeleid*: bevorderen dat op vrijwillige basis natuurwaarden in het agrarisch bedrijf worden opgenomen en wordt meegewerkt aan behoud van het cultuurhistorisch en agrarisch landschap. In beperkte mate kan bij uitgifte in erfpacht (dus niet bij conversie van pacht naar erfpacht) voor die locaties waar agrarisch natuurbeheer nadrukkelijk gewenst is, dit in de erfpachttakte worden opgenomen.
- Aandacht voor duurzaam bodembeheer, zowel vanuit het belang van grond als duurzaam productiemiddel voor de veehouderij, als voor het bevorderen van biodiversiteit.
- Aandacht voor vrijkomende (verouderde) opstallen. Vermijden dat landschappelijke kwaliteit achteruit gaat door achterstallig onderhoud. Dit vraagt om creatieve oplossingen.

- Bijdragen / meewerken aan instandhouding van het cultuurhistorisch agrarisch landschap en samenwerken met partners aan landschapsbeheer. Daarbij valt te denken aan knotwilen, lanenstructuur, herstelplan Keteleiland.
- Op kleine schaal grond beschikbaar stellen voor initiatieven zoals natuurvriendelijke oevers, herstel oude kreeklopen of bijzondere voorzieningen voor weidevogels (zoals plas-dras percelen).
- Continueren van de samenwerking met Natuurmonumenten in de natuurgebieden op en aangrenzend aan Kampereiland.

7.6. Inspelen op waterveiligheid

De Stadserven voert geen actief beleid met betrekking tot waterveiligheid, maar ziet de geschetste ontwikkelingen wel als een belangrijke invloed op het gebied als geheel. Waterveiligheid is voor iedereen van belang en speelt op een van origine buitendijks gebied als Kampereiland per definitie een rol van betekenis. Wij zullen aanhaken op het Deltaprogramma waterveiligheid, de dijkversterking van het Waterschap Drents Overijsselse Delta en medewerking verlenen aan waterbestendig bouwen. Daarbij zal ook rekening worden gehouden met de publiekrechtelijke opstelling van de gemeente in de beleidsontwikkeling. Indien nodig zullen wij grond beschikbaar stellen op basis van beperkt zakelijke rechten, waar mogelijk in combinatie met agrarische structuurversterking waar dat aan de orde is. De Stadserven zal ook op dit vlak blijven werken aan toekomstige succesvolle gebiedsinvesteringen.

8. Maatregelen en instrumentatie

In het vorige hoofdstuk hebben wij de hoofdlijnen van het beleid geformuleerd voor de komende jaren. In dit hoofdstuk 8 werken wij dat beleid verder uit in de concrete maatregelen die op korte termijn nodig zijn om aan de slag te gaan. Het is een samenhangend pakket van maatregelen die elkaar versterken. Bij de implementatie ervan zal er ook aandacht zijn voor een goed communicatietraject en dialoog. De Stadserven investeert in goede communicatie en uitleg van het nieuwe instrumentarium, bijvoorbeeld met een specifiek inloopspreekuur dat expliciet gericht is op deze materie, met als doelgroep niet alleen de pachters, maar ook hun adviseurs.

8.1. Instrumentatie actief structuurbeleid

Het structuurbeleid zal worden uitgewerkt in maatregelen die enerzijds op zijn gericht om ruimte te maken voor de noodzakelijke vergroting van de grondmobiliteit en anderzijds in maatregelen die de bedrijfsontwikkeling van de blijvers optimaliseren.

Inkoopbeleid

Een eerste stap daarin is het uitwerken van een inkoopbeleid voor pachtrechten, wat vooral van betekenis is voor de pachters die overwegen te stoppen of te verplaatsten. Het inkoopbeleid zal in ieder geval de volgende drie elementen omvatten.

1. *Een vergoeding voor de pachtontbinding* (of, in geval een pachtrecht al is omgezet in erfpacht, een vergoeding voor de waarde van de erfpacht). De hoogte van de vergoeding zal zodanig worden vastgesteld dat het op een niveau ligt waarvoor voldoende pachters bereid zijn om tot een 'actieve' beëindiging van het pachtrecht over te gaan. Omwille van een

efficiënte inzet van middelen en het voorkomen van staatssteundiscussies, zal dit bedrag ook niet hoger mogen worden dan dat. De hoogte van een redelijke pachtontbindingsvergoeding zal bij de uitwerking van deze maatregelen nader vastgesteld moeten worden.

2. *Een regeling voor de overdracht van fosfaatrechten*, waarbij wordt gestimuleerd dat de fosfaatrechten worden overdragen aan andere pachters op Kampereiland. Met ingang van 1 januari 2018 wordt een stelsel van fosfaatrechten ingevoerd. Bij beëindiging van het bedrijf kunnen de fosfaatrechten worden verkocht. Jurisprudentie moet nog uitwijzen of de verpachter aanspraak heeft op een deel van de waarde van de fosfaatrechten (zoals voorheen bij het melkquotum). Bij overdracht van fosfaatrechten aan andere pachters op Kampereiland ziet de Stadserven af van zo'n verrekening. Behalve een stimulans op pachtbeëindiging wordt daarmee nog een extra doel gerealiseerd, namelijk het behoud van fosfaatrechten voor blijvers op Kampereiland.

3. *Een wijziging van de opstalvoorwaarden*, waardoor niet hoeft te worden afgerekend wanneer een pachter op het voormalige agrarisch erf wil blijven wonen. Op dit moment is dat nog een belemmering, omdat er een meerwaarde ontstaat door de relatief lage retributie waarover ineens moet worden afgerekend. Dit nieuwe beleid wordt ondersteund door een ingroeimodel naar een marktconforme retributie voor een plattelandswoning voor de voormalige pachter.

Deze maatregelen van het inkoopbeleid zijn van groot belang voor de pachters die hun bedrijf willen beëindigen, maar zijn ook van betekenis voor pachters die willen verplaatsen naar elders.

Instrumenten Structuurbeleid

Het nieuwe structuurbeleid omvat een aantal maatregelen die het vrij maken van pachtgrond door stoppers of verplaatsters regelt.

Deze omvatten in ieder geval:

- een vergoeding voor pachtbeëindiging,
- overdracht van fosfaatrechten

- en wijziging van agrarisch opstalrecht naar burgeropstalrecht.

Ondersteund met kavelruil zal dit voor de blijvers een dynamiek en beweging op gang brengen die de bedrijfsontwikkeling stimuleert.

De Stadserven zal voor deze ‘wijkers’ niet elders buiten Kampen actief grond gaan aankopen. Maar de middelen die deze pachters aldus vrij kunnen maken uit pachtontbinding vormen wel een financiële basis om zelf elders een vervangend bedrijf te kunnen kopen, met aanvullende financiering uit de markt, zoals bancaire financiering of erfpachtfinanciering door institutionele beleggers.

Uitgiftebeleid

De tweede component in het structuurbeleid is het *uitgiftebeleid*. Dat omvat de uitgangspunten op basis waarvan de Stadserven de vrijkomende grond in erfpacht zal uitgeven. Het uitgiftebeleid is met name van belang voor de pachters die willen uitbreiden en daarvoor behoefte hebben aan grond. Twee belangrijke aspecten daarin zijn de manier waarop gronden worden toegedeeld, en de uitgifteprijs van de erfpacht.

Voor de toedeling zijn wij voornemens een commissie van onafhankelijke deskundigen samen te stellen, die advies uitbrengt aan de Stadserven op basis van verschillende criteria. Dat zullen niet alleen economische criteria zijn, maar ook criteria voor een duurzame en verantwoorde bedrijfsontwikkeling, die past bij de aard en structuur van Kampereiland en bij de agrarische en landschappelijke structuur. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met de geconstateerde achterstandspositie van de agrarische bedrijven op Kampereiland.

De uitgifteprijs van de erfpacht zal worden gebaseerd op de marktwaarde die op het Kampereiland tot stand komt bij het verhandelen van erfpachtrechten. Dit zal zich in de komende jaren op basis van vraag en aanbod uitkristalliseren, waarbij ook de kwaliteit van de grond weer een factor zal worden die in de prijs van de erfpacht tot uitdrukking komt. Bij gelijke erfpachtvoorwaarden zal goede erfpachtgrond een hogere waarde vertegenwoordigen dan mindere erfpachtgrond.

Nader onderzocht moet worden hoe in de eerste jaren, wanneer deze markt zich nog niet heeft gevormd, de uitgifteprijs tot stand komt. Vooralsnog wordt uitgegaan dat deze zich ten minste op hetzelfde niveau bevindt waar tot op dit moment de pachtrechten onderling worden overgedragen.

Door middel van kavelruil wordt getracht in voorkomende gevallen de gronden zo toe te delen dat zo groot mogelijke huis-kavels ontstaan en zo weinig mogelijk veldkavels, liefst op korte afstand. Indien de mogelijkheid zich voordoet, bijvoorbeeld wanneer op een gunstige locatie een erf met relatief moderne

bedrijfsgebouwen vrijkomt, kan ook worden besloten om een ander pachtbedrijf te verplaatsen. Wij stellen ons voor om de hiervoor genoemde toedelingscommissie ook bij kavelruilsituaties een adviserende rol te laten spelen.

Eigen initiatief

Het feit dat de Stadserven een actief structuurbeleid wil gaan voeren om het vliegwiel op gang te brengen, betekent niet dat de ruimte voor eigen initiatief zal worden ingeperkt. In tegendeel. Wanneer huidige pachters zelf tot afspraken kunnen komen met andere (erf)pachters op Kampereiland om hun pachtrechten over te dragen op basis van erfpacht, dan zal de Stadserven daar aan meewerken. Vanuit het collectieve belang zal de Stadserven daarbij wel toetsen of de overdracht in overeenstemming is met de gestelde kaders.

De hierboven genoemde maatregelen voor het structuurbeleid zijn niet limitatief, maar geven wel in hoofdlijn aan in welke richting een en ander wordt uitgewerkt, in overleg met de pachters vertegenwoordigd door de Pachtersraad. Initiatieven van pachters of van derden die binnen het kader van het structuurbeleid passen, kunnen bij de uitwerking worden opgenomen. Vormgegeven langs deze hoofdlijnen biedt het structuurbeleid de pachters de gelegenheid om hun strategische keuzes voor de toekomst van hun bedrijf ook daadwerkelijk te realiseren. Het biedt de pachters de mogelijkheid om vermogen uit de grond vrij te maken, danwel om bedrijfsvergroting te kunnen realiseren.

8.2. Instrumentatie modern pachtbeleid

Centraal in het nieuwe pachtbeleid staat de introductie van erfpacht. Wij stellen ons voor om naast reguliere pacht voortaan erfpacht als gelijkwaardige vorm van gronduitgifte te hanteren. Dit betekent dat de huidige pachters de vrijheid hebben om hun pachtrecht te converteren in een erfpachtrecht en dat de nieuwe uitgifte van landbouwgrond in beginsel op basis van erfpacht plaats vindt, tenzij deze om moverende redenen tijdelijk in geliberaliseerde pacht worden uitgegeven.

De kern van de erfpachtvoorwaarden waaronder de Stadserven de grond in erfpacht wil uitgeven, kunnen worden gekenschetst als “pacht-analoog”. Dat betekent dat de erfpachtvoorwaarden materieel gezien zo veel mogelijk in overeenstemming gebracht zullen worden met de voorwaarden van de (oorspronkelijke) pachtcontracten. Voor de pachters is dat een waarborg dat aspecten als continuïteit, canon en zekerheid zo veel mogelijk

zullen worden geborgd in de erfpachtvoorwaarden, op een manier die vergelijkbaar is met reguliere pacht, maar dan zonder de nadelen ervan. Ook dit vergt nadere uitwerking, in afstemming en overleg met de Pachtersraad.

Het beleid dat de Stadserven met betrekking tot erfpacht voornemens is te hanteren, luidt als volgt:

- *Conversie van een bestaand pachtrecht* naar een erfpachtrecht kan alleen op initiatief van de pachter plaatsvinden. De huidige pachters hebben een regulier pachtrecht en kunnen dat behouden als zij dat wensen. Het is hun eigen keuze om mee te werken aan conversie naar erfpacht, waar zij dan toe kunnen overgaan. Een pachter zal naar verwachting pas een verzoek tot conversie bij de Stadserven indienen wanneer de voordelen van erfpacht voor zijn bedrijf evident zijn. Dit zal afhangen van de vermogenssituatie en de financieringsbehoefte van zijn bedrijf en van de erfpachtvoorwaarden, waaronder de hoogte van de canon. Uitgangspunt is dat er bij deze vrijwillige conversie van pacht naar erfpacht geen koopprijs wordt bedongen.
- *De uitgifte van vrije grond* door de Stadserven zal zo veel mogelijk plaatsvinden in de vorm van erfpacht aan bestaande pachters van de Stadserven. De Stadserven zal bij de uitgifte in erfpacht een marktconforme koopprijs vragen, die mede afhankelijk zal zijn van de erfpachtvoorwaarden (zoals de hoogte van de canon, het recht op verlenging, de beperking tot verkoop tot Kampereiland, etcetera). De koopprijs zal zich in de loop der jaren vormen in een markt van vraag en

aanbod. Omdat de erfpachtvoorwaarden pacht-analoog zijn, zal de koopprijs bij uitgifte in erfpacht ten minste op hetzelfde niveau liggen als de onderlinge verrekenprijs die pachters voorheen onderling betaalden bij overdracht van het pachtrecht.

- Bij uitgifte van vrije grond in erfpacht zal in principe door middel van kavelruil een optimalisatie van de toedeling aan meerdere belanghebbenden worden toegepast, in verband met vergroting van meerdere bedrijven.
- De *looptijd* bij uitgifte in erfpacht zal 30 jaar bedragen, met een recht op verlenging voor de erfpachter bij het einde van die periode onder de dan geldende algemene voorwaarden. Toekomstige aanpassing van de erfpachtvoorwaarden geschiedt op basis van redelijkheid en billijkheid, tegen marktconforme voorwaarden en met een evenwichtige afweging van belangen.
- De *hoogte* van de canon wordt bij uitgifte in erfpacht vastgesteld op pachtprijsniveau en zal jaarlijks worden geïndexeerd. Daarmee vallen de grote fluctuaties uit het Pachtprizenbesluit weg. Dat is zowel voor de pachters als voor de Stadserven een voordeel. Bij grote afwijkingen van de pachtprijsontwikkeling ten opzichte van de canon, kan periodiek (bijvoorbeeld iedere 10 jaar) de canon weer op pachtprijsniveau worden gebracht.

Erfpachtbeleid

De voorwaarden waaronder de Stadserven de grond in erfpacht wil uitgeven, worden “pacht-analoog” ingericht.

Dat biedt continuïteit voor de pachter.

De belangrijkste voorwaarden zijn:

- **Uitgifte in erfpacht voor 30 jaar, met een recht op verlenging voor de erfpachter bij het einde van die periode.**
- **De hoogte van de erfpachtcanon wordt vastgesteld op pachtprijsniveau en zal jaarlijks worden geïndexeerd. Dat geeft stabiliteit. Bij grote afwijkingen van de pachtprijs-ontwikkeling kan de canon periodiek (iedere 10 jaar) weer op pachtprijsniveau worden gebracht.**
- **Het erfpachtrecht mag alleen worden overgedragen aan een andere (erf)pachter van Kampereiland.**

Bestaande pachtrechten kunnen vrijwillig ‘om niet’ worden omgezet in een erfpachtrecht. Overdracht van pachtrechten aan andere (erf)pachters (buiten de wettelijke indeplaatsstelling) zal voortaan alleen in erfpacht gebeuren.



- De Stadserven kan als eigenaar nadere *voorwaarden* verbinden aan de overdracht van de erfpacht. Net als onder de kaderstellende beleidsregels zal een voorwaarde zijn dat de erfpacht alleen mag worden overgedragen aan een andere (erf)pachter van Kampereiland.
- In sommige gevallen kan de Stadserven besluiten dat uit praktische overwegingen toch wordt gekozen voor *uitgifte in pacht*, bijvoorbeeld bij kleine oppervlaktes die worden toegevoegd aan een bestaand pachtbedrijf.
- De *rechtstreekse overdracht van reguliere pachtrechten* (dus zonder tussenkomst van de Stadserven) kan voortaan, op basis van de regels van het pachtrecht, alleen nog maar binnen familieverband. Onderlinge overdracht van grond aan andere agrarische ondernemers op Kampereiland blijft wel mogelijk, maar voortaan alleen nog maar in de vorm van erfpacht.
- Indien een pachter besluit om het pachtrecht te converteren in een erfpachtrecht, zal ook het *pachtafhankelijk opstalrecht* van het erf met gebouwen geconverteerd worden in een erfpachtrecht met een erfpachtafhankelijk opstalrecht.
- Heeft de conversie naar erfpacht eenmaal plaatsgevonden, dan dient ook geborgd te zijn dat de Stadserven het blote eigendom van de grond gedurende de erfpachtperiode *niet* aan een derde kan *verkopen*. Dat kan geëffectueerd worden door de pachter in de erfpachtvoorwaarden het recht op eerste koop te geven. Een dergelijke bepaling waarborgt dat zij niet met een andere (bloot)eigenaar worden geconfronteerd die een ander pachtbeleid kan gaan voeren. Verkoop danwel overdracht is wel mogelijk voor zover het gehele bezit met behoud van de statutaire doelstelling om zwaarwegende redenen over gaat in andere handen. Hierbij valt ook te denken aan de inbreng in een andere rechtsvorm met behoud van zeggenschap voor de gemeente Kampen.
- Voor *burgerwoningen* zal gelden dat conversie van een agrarisch naar een burgererf of heruitgifte (verlenging) van het opstalrecht in het vervolg altijd zal plaatsvinden op basis van een *erfpachtrecht* met een erfpachtafhankelijk opstalrecht.

Voor de pachters is uiteraard ook van groot belang hoe de conversie van reguliere pacht naar erfpacht uiteindelijk financieel zal uitwerken. Tal van factoren bepalen hoe dat uitpakt. Ook fiscale aspecten spelen een rol, alsmede de specifieke positie en omstandigheden van elk agrarische bedrijf dat het betreft. Een eerste doorrekening op basis van gemiddelden, uitgevoerd door PPP agro Advies, laat zien dat de introductie van erfpacht op bovenstaande voorwaarden de liquiditeitspositie en het eigen vermogen daadwerkelijk verbetert, met name voor bedrijven die in bedrijfsomvang groeien. Dit onderzoek concludeert dat de omzetting van pacht naar erfpacht een versterking is van de balanspositie met als positief effect dat er financiële ruimte komt voor schaalvergroting en bedrijfsontwikkeling. De bedrijfsontwikkeling wordt haalbaar en betaalbaar. Deze eerste doorrekening is slechts een indicatie. Voor elke pachter die overweegt om over te stappen op erfpacht, zal de berekening op maat moeten worden uitgevoerd. De Stadserven wil daar graag bij faciliteren.

Als de gemeente de beleidsvisie en het daarin opgenomen kaderstellend beleid heeft goedgekeurd, zullen deze voorwaarden en maatregelen voor erfpacht door de directie van de Stadserven in overleg met de Pachtersraad uitgewerkt worden in Algemene Erfpacht- en Opstalvoorwaarden voor de uitgifte van landbouwgrond en agrarische erven en in Algemene Erfpacht- en Opstalvoorwaarden voor overige objecten. De algemene voorwaarden bevatten onderwerpen als de wijze van vaststelling van de canon, de indexering en het recht op verlenging. Daarin zal ook aandacht moeten zijn voor een overgangsrecht naar de nieuwe Algemene Voorwaarden. Deze algemene voorwaarden zullen ter goedkeuring worden goedgekeurd aan de Algemene vergadering van aandeelhouders. Als deze regels eenmaal vastgelegd zijn in Algemene voorwaarden, zullen deze ook continuïteit krijgen via een ketting- of derdenbeding.

Pachters die om hun moverende redenen (nog) niet op erfpacht willen overstappen, zullen hun reguliere pacht gewoon kunnen voortzetten. Voor deze reguliere pacht zal het wettelijke pachtbeleid worden voortgezet. Ook het huidige pacht prijsbeleid wordt gecontinueerd, op 100% regionorm. Mocht zich in de toekomst een situatie voordoen als in 2016, waarbij de pacht prijs sterk stijgt, terwijl de perspectieven voor sector op dat moment slecht zijn, dan kan de Stadserven besluiten om in de facturering de pacht prijs te verevenen met toekomstige pacht prijsdalingen.

8.3. Faciliterende maatregelen bij bedrijfsontwikkeling

De bovenstaande maatregelen zullen de nodige beweging en dynamiek op gang brengen op Kampereiland. Dat biedt de pachters ruimte om te werken aan hun bedrijfsontwikkeling. Te denken valt aan verbreding, verduurzaming, verdieping, natuurinclusieve landbouw, etcetera. Bij het maken, financieren en doorvoeren van dergelijke belangrijke keuzes staan de pachters er niet alleen voor. Zij kunnen daarvoor een beroep doen op (financiële) ondersteuning vanuit POP3.

POP3 omvat de volgende prioriteiten:

- Innovatie landbouw (agrifood, water en energie)
- Herstructurering landbouwbedrijven (landinrichting, kavelruil, boerderijverplaatsing)
- Jonge boeren regeling (duurzame en innovatieve investeringen)
- Natuurpact (agrarisch natuurbeheer en hydrologische maatregelen)
- Waterbeheer (Kader Richtlijn Water, Nitraat Richtlijn en klimaatadaptatie)
- Leader aanpak (leefbaarheid platteland)

Het POP3 –systeem staat bekend als een ingewikkeld mechanisme. Subsidieaanvragen moeten aan specifieke eisen voldoen en uitgebreid worden gedocumenteerd. De Stadserven zal de pachters graag faciliteren bij het opstellen en indienen van de subsidieaanvragen en zo mogelijk en zo nodig in voorkomende gevallen de coördinatie van de uitvoering verzorgen, in samenwerking met de Gebiedscoöperatie IJsseldelta. Ook kan de slagingskans van een aanvraag toenemen als die in gezamenlijkheid, op collectieve leest wordt geschoeid. In overleg met de Pachtersraad en/of de Gebiedscoöperatie kan de komende tijd bezien worden wat op dit vlak de meest kansrijke aanpak zal zijn.

Concrete maatregelen op het gebied van natuur en landschap zullen nog verder moeten worden uitgewerkt, danwel wordt daar samen met pachters en andere gebiedspartijen invulling aan gegeven. Dit geldt ook voor andere beleidsterreinen zoals waterveiligheid en de opgaven zoals die uit de omgevingsvisie van de gemeente Kampen naar voren komen.

Voor de pachters vormt de bedrijfsontwikkeling de kern van hun ondernemerschap. Het samenhangende beleid dat gebaseerd is op de drie pijlers, opent voor hen nieuwe perspectieven. Gelet op de huidige positie en de moeilijke omstandigheden waarin de pachters de afgelopen jaren hun bedrijf hebben moeten

voeren, is dat niet alleen een welkome verbetering, maar ook een noodzakelijke verandering van perspectief.

8.4. Financiële doorwerking van het beleid

De uitvoering van het beleid gaat met kosten gepaard. In deze paragraaf brengen wij die kosten in beeld. Allereerst beschrijven we de financiële consequenties van de verschillende maatregelen en activiteiten die wij hierboven hebben geschetst. Daarna zal worden gekeken hoe dat als geheel uitpakt voor de bedrijfsresultaten van de Stadserven en voor de dividenduitkering aan aandeelhouder gemeente Kampen in de komende jaren. De financiële doorwerking is een raming, gebaseerd op plausibele uitgangspunten en veronderstellingen, die wij in onderstaande paragrafen op een rij zetten.

Kosten van het structuurbeleid

De grootste kostenpost van het structuurbeleid betreft de pachtbeëindigingsvergoeding die de Stadserven gaat betalen aan de stoppende pachters om gronden vrij te spelen voor schaalvergroting en structuurverbetering. De kosten daarvan worden op termijn weer gedekt door de verkoopopbrengsten bij de heruitgifte van de grond in erfpacht. Daar zal enige tijd tussen zitten. Gedurende deze overbruggingsperiode zal de Stadserven de inkoopkosten moeten voorfinancieren.

Gelet op de ambitie om de komende jaren bij gemiddeld 3 bedrijven tot pachtbeëindiging te komen, zal voor 110 ha een dergelijke vergoeding moeten worden betaald. Wanneer als ondergrens het bedrag wordt genomen dat gelijk is aan de vergoeding die in het verleden betaald is voor de onderlinge overdracht van pachtrechten (€ 10.000 per hectare) komt de jaarlijkse investering voor het inkopen van pachtrechten op € 1,1 miljoen. De aflossing wordt in beginsel uit de uitgifte in erfpacht betaald. Gedurende die periode tussen de aankoop van pachtrechten en de uitgifte van erfpacht kan de optimale toewijzing van gronden worden vormgegeven, waar nodig in een proces van kavelruil. Deze overbruggingsperiode heeft effect op de cashflow binnen de Stadserven.

Belangrijkste risico daarbij is dat de verkoopprijs bij uitgifte in erfpacht lager uitvalt dan de pachtbeëindigingsvergoeding die is betaald. Dat zal met name in de eerste jaren naar verwachting het geval zijn, omdat de investeringscapaciteit van de pachters op Kampereiland de laatste jaren is uitgehold, zoals in hoofdstuk 5 uitvoerig is toegelicht, en er nog geen stabiele markt van erfpachtgrond is ontstaan. In het belang van

een gezonde bedrijfsontwikkeling op de lange termijn, zal de Stadserven moeten accepteren dat in de beginjaren de marktwaarde van de erfpacht lager kan zijn dan de pachtbeëindigingsvergoeding.

Op termijn, wanneer bedrijven weer voldoende investeringscapaciteit hebben, zal er een evenwicht ontstaan tussen de aan- en verkoopprijs van pachtrechten en erfpacht. Waarschijnlijk dat (erf)pachters dan ook eerder onderling zaken zullen doen in plaats van het regelen van de overdracht van rechten via de Stadserven. Dit hangt in belangrijke mate af van de waardeontwikkeling van de erfpachtrechten.

De overdracht van de *fosfaatrechten* die in de komende jaren verkregen worden, schatten wij vooralsnog budgetneutraal in pachter die rechten rechtstreeks zal kunnen overdragen aan een andere pachter op Kampereiland. De geldstromen die daarmee gemoeid zijn lopen dus niet over de resultatenrekening van de Stadserven.

De omzetting van het agrarische opstalrecht naar een opstalrecht voor een plattelandswoning onder burgervoorwaarden betekent een verschuiving van de inkomstenstroom van de Stadserven. In plaats van een eenmalig bedrag voor de waardestijging van het opstalrecht bij een gelijkblijvende retributie ontvangt de Stadserven over de looptijd van het burgeropstalrecht een marktconforme retributie. Dit zal zich op de lange termijn vertalen in hogere retributie-inkomsten (canon), waar de voormalige pachter vanwege het ingroeimodel weinig last van heeft. Deze verschuiving heeft een beperkt effect op de cashflow van de Stadserven.

Het voeren van een actief structuurbeleid zal ook gepaard gaan met procesgeld, bijvoorbeeld in de bijdrage aan de kosten van de kavelruil.

Kosten modernisering pachtbeleid

De introductie van erfpacht heeft geen invloed op de gemiddelde inkomsten van de Stadserven. De erfpachtcanon komt in de plaats van de pachtprijs. Omdat we uitgaan van pacht-analoge erfpachtvoorwaarden, rekenen wij in deze financiële doorwerking ook met een budgettair neutrale vaststelling van de erfpachtcanon, waarbij wij uitgaan van de 100% regionorm waartoe in 2017 met instemming van de gemeente Kampen is besloten. Weliswaar worden bij erfpacht de waterschapslasten verlegd van de eigenaar (de Stadserven) naar de erfpachter, maar dat zal bij het vaststellen van de hoogte van de canon worden meegewogen. Dat betekent dus dat de canoninkomsten

op hetzelfde niveau blijven als voorheen de pachtinkomsten en dat het effect op het bedrijfsresultaat gemiddeld over de jaren constant zal zijn.

Een belangrijk verschil is wel dat er veel *minder schommelingen* zullen zijn in de inkomsten dan voorheen. De canon wordt bij uitgifte op pachtprijsniveau vastgesteld, en vervolgens jaarlijks geïndexeerd voor inflatie. Dit geeft een veel stabielere patroon dan de sterke fluctuaties vanwege de veranderpercentages uit het pachtprijzenbesluit. Zowel voor de pachter als voor de verpachter is dat een groot voordeel. Wel zal het een aantal jaren duren voordat dat dit stabiliserende effect bij de Stadserven zichtbaar wordt. Daarvoor zal immers een substantieel deel van de pachtrechten moeten zijn omgezet in erfpacht.

Kosten faciliteren bedrijfsontwikkeling

Het initiatief voor bedrijfsontwikkeling ligt in belangrijke mate bij de pachters zelf en de organisaties zoals LTO en de Gebiedscoöperatie IJsseldelta die hier actief beleid in voeren.

De belangrijkste financieringsbron hiervoor zijn subsidies die van overheidswege beschikbaar worden gesteld, zoals POP3 gelden. Belangrijk in dit kader is dat het huidige kabinet een extra bedrag van € 75 miljoen beschikbaar heeft gesteld om de overname van agrarische bedrijven te ondersteunen. Ook bedrijven op Kampereiland kunnen daar in beginsel aanspraak op maken. Mocht bij de uitvoering van dit beleid blijken dat ook de Stadserven daar een rol in kan spelen, dan zal dat onder deze pijler worden meegenomen.

De financiële bijdrage van de Stadserven aan bedrijfsontwikkeling zal beperkt zijn tot eventuele co-financiering en specifieke stimuleringsmaatregelen voor Kampereiland

Natuur en landschap, waterveiligheid.

Voor de uitvoering van de andere beleidsdoelen die ook onderdeel zijn van deze beleidsvisie, zal er per project financieringsruimte moeten worden gezocht.



Wanneer een beperkt aantal hectares beschikbaar wordt gesteld voor natuurvriendelijke oevers of versterking van de weidevogelkerngebieden, dan zal dat slechts een marginale invloed hebben op de vermogens- en inkomenspositie van de Stadserven.

Wanneer er grond beschikbaar moet worden gesteld voor dijkversterking of andere ingrijpende maatregelen worden voorgesteld zoals hoogwaterbescherming van de erven, dan zal dat van overheidswege uit die projecten zelf gefinancierd moeten worden. Voor deze activiteiten en/of investeringen begroten wij geen additionele middelen.

Doorwerking in bedrijfsresultaat en dividend

Bovenstaande financiële consequenties voor de uitvoering van de beleidsvisie zijn doorgerekend in de meerjarencijfers voor de periode 2018-2028. De doorrekening heeft nog een indicatief karakter, omdat pas bij het presenteren van het definitieve uitvoeringsprogramma de financiële doorwerking kan worden vastgesteld. De financiële effecten zijn op dat moment ook onderdeel van de besluitvorming.

Vertrekpunt is een jaarlijks financieel resultaat bij ongewijzigd beleid voor de komende tien jaar van gemiddeld € 2,1 miljoen per jaar. Dit resultaat is gebaseerd op het wettelijk pachtprizenbeleid. Dat is een lager gemiddeld resultaat dan in de achterliggende jaren, omdat in 2017 is besloten de pachtprijs structureel te verlagen naar 100% van de regionorm. De introductie van erfpacht zal het financieel resultaat op de lange termijn niet beïnvloeden, omdat de canon bij uitgifte in erfpacht op pachtprinsniveau wordt vastgesteld. De jaarlijkse schommelingen in het bedrijfsresultaat vanwege het wettelijk pachtprijsbeleid worden bij een toenemend aandeel erfpacht minder, omdat de canon wordt geïndexeerd.

Het zwaartepunt van de investeringen ligt bij de eerste pijler, het structuurbeleid. Daarnaast zijn ook financiële middelen voor ondersteunend beleid in alle drie de pijlers en voor natuur en landschap opgenomen. Een basis-scenario, waarbij vijf jaar lang pachtrechten worden ingekocht en die met vertraging van een jaar weer in erfpacht worden uitgegeven met een langzaam aflopend verlies ten opzichte van de inkoopprijs, leidt tot gemiddelde kosten voor de uitvoering van de beleidsvisie van € 230.000 per jaar. In een positief scenario kunnen deze kosten teruglopen tot € 152.000 per jaar en bij een negatief scenario oplopen tot € 308.000 per jaar. Incidentele baten kunnen worden ingezet om de financieringslast terug te brengen.

De kosten kunnen worden gefinancierd uit een geldlening op de kapitaalmarkt, waarbij rente en aflossing via de resultatenrekening lopen. Dat betekent dat in het basis-scenario het bedrijfsresultaat van de Stadserven afneemt tot € 1,87 miljoen per jaar. Afhankelijk van de ontwikkeling van het eigen vermogen, is dat een rendement van 1,4% tot 1,5%. Alternatieven zijn financiering vanuit het economisch beleid van de gemeente Kampen of de inzet van gereserveerde gelden uit de verkoop van de Reevediep (bypass) gronden. Daarmee beperken we het beroep op de kapitaalmarkt en vermijden we bijkomende rentelasten. Verder zal een keuze moeten worden gemaakt op welke manier het dividend wordt vastgesteld, waarbij rekening moet worden gehouden met de kosten voor de uitvoering van de beleidsvisie zoals hiervoor geschetst. Wanneer de huidige situatie wordt voortgezet, waarbij het financieel resultaat als dividend wordt uitgekeerd, zal het dividend blijven fluctueren. Enerzijds minder, omdat de geleidelijke omzetting naar erfpacht voor minder schommelingen aan de inkomstenkant zal leiden. Anderzijds meer, omdat de gepresenteerde gemiddelde kosten voor de uitvoering van de beleidsvisie niet ieder jaar gelijk zijn. Ook een alternatief, waarbij het dividend als een vast percentage van het eigen vermogen wordt bepaald, heeft als nadeel dat waardeveran-

deringen van het eigen vermogen (sterk afhankelijk van de verpachte waarde van landbouwgrond of de bloot eigendoms-waarde) direct doorwerken in een wisselend dividend. De Stadserven geeft er de voorkeur aan om tot een stabiel dividendbeleid te komen, waarin de kosten van het uitvoeringsprogramma zijn verrekend, hetgeen leidt tot een meer stabiele dividenduitkering die de index volgt. Schommelingen in kosten en baten worden dan in de resultatenrekening van de Stadserven opgevangen.

De maatregelen die wij in deze Beleidsvisie schetsen hebben op termijn overigens weinig effect op de vermogenspositie van de Stadserven. De waarde van de grond in verpachte staat ligt op hetzelfde niveau als de bloot eigendoms-waarde van de grond die in erfpacht is uitgegeven, omdat de voorwaarden waaronder de grond in pacht danwel in erfpacht wordt uitgegeven vergelijkbaar zijn.

De financiële doorwerking laat zien dat de implementatie van het nieuwe beleid een investering vergt van de Stadserven. Wij zijn graag bereid die financiële impuls te geven, omdat wij er van doordrongen zijn dat het essentieel is voor de gezonde ontwikkeling van de melkveehouderij op Kampereiland. Zonder pro-actief structuurbeleid en modernisering van het

pachtbeleid komen de benodigde grondmobiliteit, de bedrijfsvergroting en de bedrijfsontwikkeling niet of nauwelijks op gang. Wij zien het als onze verantwoordelijkheid om hier de komende jaren een actieve bijdrage aan te leveren. Op termijn zal die investering zich – is onze stellige overtuiging – in meerdere opzichten terugverdienen.

8.5. Aanbesteding directievoering

Het implementeren van dit nieuwe beleid stelt hoge eisen aan de directie van de Stadserven. Vanwege het privatiseringsbesluit aangaande het beheer van Kampereiland dient de directievoering te worden uitbesteed aan een geëigende partij, waarvoor er periodiek een her-aanbesteding dient plaats te vinden. Een dergelijke aanbesteding wordt al enige tijd voorbereid, waarbij de doelstelling en de beleidskaders voor het beheer, zoals in deze Beleidsvisie geschetst, sterk bepalend zijn voor het programma van eisen en de overige uitvoeringsvoorwaarden. De doelstelling en de beleidskaders voor de komende aanbesteding zijn in de voorgaande hoofdstukken voorgesteld en zijn inmiddels ook al in concept in het programma van eisen verwerkt. Dit betekent dat bij goedkeuring van deze voorstellen de aanbesteding ook spoedig kan plaatsvinden. Het doel van de aanbesteding is het contracteren van een



directie-/rentmeesterkantoor dat het beste in staat wordt geacht invulling te geven aan doelstellingen en beleidsvisie van de Stadserven, op basis van aantoonbare visie, kennis en kunde op het vlak van behoud en ontwikkeling van de Stadserven als onderneming.

Concreet betekent dit:

- het contracteren van een professionele marktpartij die in staat is om bij de invulling van de doelstellingen en binnen de gestelde beleidskaders, een ondernemende directie te voeren waarbij zij het gebied Kampereiland e.o. als (zowel maatschappelijk als financieel) rendementspotentieel benadert, waarbinnen middelen als kapitaal (de bedrijven van de agrarische ondernemers) en grond (als vermogenscomponent van de Stadserven) worden ingezet om de doelstellingen van de Stadserven te behalen;
- het contracteren van een professionele marktpartij die bij de invulling ter operationalisering van het beleid verantwoordelijk wordt voor het op geheel zelfstandige wijze voeren van directie en bestuur over de algehele bedrijfsvoering van de Stadserven (Kampereiland Vastgoed N.V. respectievelijk Kampereiland N.V.), en wel op een zodanige wijze dat op ondernemende wijze invulling wordt gegeven aan (en verantwoordelijkheid wordt gedragen voor) alle voorkomende werkzaamheden en bedrijfsprocessen die in het bereiken van de doelstelling noodzakelijk worden geacht, in al zijn facetten en inclusief alle daarbij behorende beheerfront- en backoffice activiteiten;
- het contracteren van een professionele marktpartij die bij de uitvoering en invulling van bovenstaande verantwoordelijkheden een goede balans weet te vinden in de verhouding tussen – enerzijds – de gemeente Kampen als enig aandeelhouder en – anderzijds – het door haar uit te voeren zelfstandig handelende bestuur;
- het afsluiten van één overeenkomst voor beide vennootschappen met een directie-/rentmeesterkantoor, waarin de mogelijkheid is opgenomen om gedurende de gehele looptijd van de overeenkomst te anticiperen op veranderende inzichten ten aanzien van de invulling van bovenstaande verantwoordelijkheden.

Met de nieuwe doelstelling ten aanzien van de aanbesteding wenst de Stadserven te benadrukken dat de thans voorliggende opdracht qua aard, inhoud, complexiteit en gevraagde compe-

tenties in sterke mate afwijkt van de beheeropdracht zoals initieel bij de voorgaande aanbesteding is uitgeschreven. In de voorgaande aanbesteding lag de nadruk met name op de uitvoering van operationele activiteiten (zoals het feitelijk beheer). Noodzakelijke herijking van de doelstellingen en het beleid en de daarbij benodigde ondernemerscompetenties en meerjarige financiële visie op hoger niveau, werden destijds niet of nauwelijks benoemd. Wij stellen ons voor dat juist deze laatste aspecten, naast de feitelijke beheervoering (die evenals de overige operationele werkzaamheden meer onderschikt zijn gemaakt), in de nieuwe opdracht op verschillende abstractieniveaus worden getoetst, gestimuleerd en benadrukt.

8.6. Governance-structuur

De governancestructuur van de Stadserven regelt de goedkeurings- en verantwoordingsplicht voor de Stadserven met betrekking tot bedrijfsvoering, alsmede het toezicht op het bestuur. De huidige governancestructuur volgt uit de statuten van Kampereiland N.V. en de statuten van Kampereiland Vastgoed NV. De belangrijkste 'spelers' in deze structuur zijn de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA), de Raad van Commissarissen (RvC) en de directie.

In algemene zin stelt de AvA jaarlijks op voorstel van de directie en na goedkeuring van de RvC het (herijkte) strategisch beleid, de plannen en voornemens (het jaarplan en begroting) van de onderneming de Stadserven vast. Binnen de aldus vastgestelde kaders is de directie tot handelen bevoegd en overlegt deze tijdens de uitvoering periodiek met de RvC. De directie legt jaarlijks verantwoording af aan de AvA, na voorgaande goedkeuring van die verantwoording door de RvC.

Ten behoeve van bovenstaande is een overleg- en verantwoordingsstructuur ingevoerd. Buiten de overlegstructuur in het kader van good governance vindt maandelijks functioneel overleg plaats tussen directie en aandeelhouder met als doel de actuele stand van zaken en eventuele ontwikkelingen te bespreken. Ieder kalenderjaar wordt ten minste twee maal een vergadering met de Pachtersraad belegd door de directie. De Pachtersraad heeft tot taak aan de directie gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen omtrent het beleid van de directie met betrekking tot collectieve pachtaangelegenheden. De Pachtersraad heeft in overleg met de directie en (zoals statutair bepaald) de RvC een reglement vastgesteld, waarin de aangelegenheden die de Pachtersraad betreffen, worden geregeld. Een herziening in dit

reglement kan alleen worden doorgevoerd nadat de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) is gehoord en haar visie heeft kunnen geven over de inhoud van het reglement (zoals bepaald in het huidige Reglement pachterraad).

Met de beleidsvisie is de governancestructuur van de Stadserven als volgt. De beleidsvisie wordt opgesteld door de directie, goedgekeurd door de RvC en vastgesteld in de AvA. Het biedt de kaders waarbinnen de Stadserven haar beleid kan uitvoeren. Wij hebben voor ogen dat de beleidsvisie na vijf jaar tussentijds wordt geëvalueerd en na 10 jaar herzien. Het biedt dan weer de basis voor de nieuwe aanbesteding, die bij goed functioneren van het rentmeesterskantoor dan ook iedere 10 jaar zou kunnen worden herzien.

Op basis van deze beleidsvisie zal de directie een strategisch bedrijfsvoeringplan uitwerken dat in combinatie met een nadere uitwerking van de instrumenten (zoals algemene voorwaarden voor uitgifte in erfpacht) de basis is voor de uitvoering van het beleid. Ook dit moet worden goedgekeurd door de RvC en vastgesteld in de AvA. Het meest concrete product in deze cyclus die dezelfde bestuurlijke route volgt is het jaarplan, waarin jaarlijks de doelen worden vastgesteld en het mandaat wordt bepaald. De cyclus wordt afgesloten met de jaarrekening en het jaarverslag, waarin achteraf het gevoerde beleid wordt verantwoord aan de aandeelhouder.

8.7. Herijking kaderstellende beleidsregels

De nieuwe aanpak en werkwijze die in deze beleidsvisie is ontwikkeld, vraagt om een aanpassing van de kaderstellende beleidsregels. De beleidsvisie geeft op zichzelf al weer binnen welke kaders de Stadserven haar beleid kan uitvoeren, en de governancestructuur geeft aan op welke wijze de gemeente als aandeelhouder daarin kan sturen. Die opzet staat op gespannen voet met de bestaande gedetailleerde beleidsregels, die deels ook achterhaald zijn.

In plaats daarvan kan de gemeente de bestaande beleidsregels door de volgende vervangen:

1. De Stadserven voert het beheer op basis van haar statutaire doelstelling.
2. De beleidsvisie 2018 – 2028 geeft het beleidskader waarbinnen het beheer wordt uitgevoerd. Sturing vindt plaats op basis van een strategisch uitvoeringsprogramma en jaarlijks vast te stellen jaarplannen met een jaarbegroting die door de aandeelhouder wordt goedgekeurd en waarover verantwoord wordt op basis van een jaarverslag met jaarrekening.
3. Het pachtbeleid wordt gevoerd binnen de wettelijke kaders van het pachtrecht en het zakelijk recht van erfpacht en opstalrecht. De algemene voorwaarden voor agrarische erfpacht met erfpachtafhankelijke opstalrecht en de algemene voorwaarden voor erfpacht met erfpachtafhankelijke opstalrecht voor plattelandswoningen en overige objecten moeten worden goedgekeurd door de aandeelhouder.
4. Pachters kunnen op vrijwillige basis kiezen voor de conversie van hun bestaande pachtrecht in een erfpachtrecht.
5. Vrijkomende pachtgrond en overdracht van pachtrechten, anders dan op grond van het indeplaatsstellingsrecht binnen familieverband, kan in beginsel alleen in erfpacht aan bestaande (erf)pachters van de Stadserven.
6. De Stadserven voert een actief structuurbeleid dat is gericht op een duurzame ontwikkeling van de agrarische bedrijven en verder bijdraagt aan de statutaire doelstellingen.
7. De Stadserven voert een dividendbeleid dat is gericht op een stabiele, geïndexeerde jaarlijkse dividenduitkering aan de aandeelhouder.

9. Implementatie en perspectief

Het behoud van het erfgoed der vadersen, de zorg voor natuur en landschap, en het genereren van een redelijk rendement is altijd gefundeerd geweest op (de economische kracht en levensvatbaarheid van) de landbouw op Kampereiland, in het bijzonder de melkveehouderij. De wereld is sterk veranderd en dat veranderingsproces zet door, maar nog steeds is dat een levensvatbare strategie, en onze overtuiging is dat de melkveehouderij die dragende rol nog tot in lengte van jaren kan blijven spelen. Maar het vereist wel in toenemende mate aanpassingsvermogen van de agrarisch ondernemers, en dat vraagt op zijn beurt om een verpachter die dat niet alleen mogelijk maakt en toelaat, maar ook stimuleert en coördineert. Met moderne middelen en instrumenten, en met inzet van investeringskapitaal.

De Stadserven is bereid die rol vanuit de (beheer-) NV Kamper-eiland te willen spelen, daar middelen voor uit te trekken, en de gronden vanuit de Vastgoed NV daarvoor beschikbaar te willen stellen. In deze beleidsvisie hebben we de kaders en ankerpunten daarvoor geformuleerd. We staan nu voor een omslagpunt. De volgende stap is om deze kaders nader uit te werken in concrete plannen, regelingen en acties en te voorzien van financieringsscenario's. Hierbij voorziet de governancestructuur er in dat de Pachtersraad over deze plannen adviseert en de Algemene vergadering van Aandeelhouders deze plannen goedkeurt, waarbij de Raad van Commissarissen toeziet op het bestuur. In zekere zin begint het echte werk dus pas nadat deze Beleidsvisie is vastgesteld. Een belangrijke executieve rol daarin is weggelegd voor de directie van de Stadserven, die door middel van een aanbestedingsprocedure zal worden geselecteerd.

Het moge duidelijk zijn dat de exacte implementatie van dit beleid zich niet op voorhand in detail laat uittekenen. Vele factoren zullen in de praktijk bepalen in welke tempo en op welke voorwaarden het structuurbeleid kan worden geëffectueerd en het pachtbeleid kan worden gemoderniseerd, en dat zal ook weer van invloed zijn op de snelheid en diepgang waarmee de pachters erin zullen slagen om hun bedrijfsontwikkeling vorm te geven. Daaronder zijn ook externe factoren zoals de rente, de grondprijs, de melkprijs en de waardeontwikkeling van fosfaatrechten. Ook zullen we rekening moeten houden met aanpassingen in regelgeving (bijvoorbeeld fiscale regelgeving, pachtregelgeving of milieuregelgeving) die wij nu nog niet kunnen voorzien. Dat zijn stuk voor stuk factoren die buiten de invloedssfeer vallen van de pachters, de Stadserven, of de gemeente Kampen, maar die wel van grote invloed zijn op de perspectieven op Kampereiland en de financiële doorwerking van het voorgestelde beleid.

Dat betekent dat de implementatie stapsgewijs en zorgvuldig ter hand genomen zal moeten worden, waarbij steeds bijgestuurd wordt op actuele ontwikkelingen en hun invloed. De governancestructuur waarbinnen dat plaatsvindt, is hierboven reeds uiteengezet. Ook de financiële doorwerking in de praktijk zal richtinggevend zijn voor de uitvoering en voor de perspectieven die daadwerkelijk binnen handbereik komen.

Het is hoe dan ook een ambitieus programma, met belangrijke consequenties voor onze stakeholders. Ook de toekomstig directievoerder van de Stadserven zal dat niet alleen ten uitvoer kunnen brengen. Maar dat hoeft ook niet, want gelukkig worden de Stadserven omringd door andere samenwerkingspartners. Bijvoorbeeld de pachters; die vragen we om medewerking bij de uitwerking van arrangementen en regelingen, en om ondernemerschap. Bijvoorbeeld de gemeente Kampen; die vragen we om goedkeuring van dit beleid, een nieuwe set van ontspannen beleidsregels, en om goedkeuring van het rendements-, dividend- en investeringsbeleid. Bijvoorbeeld de natuurorganisaties en de Gebiedscoöperatie IJsseldelta; die we vragen om continuering van onze vruchtbare samenwerking. En bijvoorbeeld het Waterschap, die we vragen om leiding en partnership bij het bewaken van waterveiligheid. Stuk voor stuk zijn dit gewaardeerde samenwerkingspartners uit het rijke verleden met wie wij graag verder gaan naar een perspectiefvolle toekomst. Want we hebben elkaar veel te bieden, voor het behouden en ontwikkelen van het erfgoed der vadersen, met de middelen van deze tijd.

Geraadpleegde literatuur

- Bedrijfsplan verpachtbedrijf Kampereiland en omstreken, PWC, november 2006
- Beleggen in Landbouwgrond, Jan Luijt en Huib Sillevius, LEI in ASR Vastgoedvermogensbeheer, februari 2013
- Bestemmingsplan Buitengebied Kampen, 2014
- Doorrekening scenario erfpacht, PPP agro Advies, Assen, december 2017
- Economie Melkveehouderij Kampereiland e.o. 2013, Ron Methorst / CAH Vilemtum juni 2015
- Het Kampereiland naar waarde geschat, Commissie Kadernota Gemeente Kampen. mei 2000
- Jaarverslagen en website de Stadserven
- 'Landgoed is in fiscale zin een doolhof'
Leo Stevens, Fiscaal Econoom Erasmus Universiteit in Het Financieele Dagblad,
<https://fd.nl/opinie/1166145/landgoed-is-in-fiscale-zin-een-doolhof>, november 2017
- Natuurbeheerplan provincie Overijssel – Plantekst bij het GS-besluit d.d. 26 september 2017
- Pachtafhankelijkheid en de positie van melkveebedrijven op Kampereiland,
Ron Methorst, Aeres Hogeschool Dronten, oktober 2017
- Rabobank Visiebericht "Melken in Balans" 2015
- Samen naar een nieuwe Wij, Toekomstvisie melkveehouderij 2025, LTO, 2017
- Weidse Waarden levert op, de Stadserven 2015

januari 2018

Handelsnaam van:
Kampereiland Vastgoed NV

Postbus 511
8260 AM Kampen

Koornmarkt 26, Kampen

T (038) 338 88 68
E info@deStadserven.nl
I www.deStadserven.nl



www.deStadserven.nl