

Beleidsvisie de Stadserven 2019-2028



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

Woord vooraf	4	8. Maatregelen en instrumentatie	38
1. Inleiding en leeswijzer	6	8.1. Instrumentatie actief structuurbeleid	39
2. Het gebied Kampereiland	7	8.2. Instrumentatie verbreding pachtbeleid	40
2.1. Geografie	7	8.3. Faciliterende maatregelen bij bedrijfsontwikkeling	43
2.2. Landschappelijk karakter en natuurwaarden	7	8.4. Alternatief instrumentarium	43
2.3. Landbouw op de Erven	8	8.5. Wat betekent het nieuwe beleid voor de pachters?	46
3. Doelstelling en werkwijze van de Stadserven	12	9. Financiering en implementatie	48
3.1. Statuten en beleidsregels	12	9.1. Financiële doorwerking van het beleid	48
3.2. Behoud van het erfgoed	12	9.2. Aanbesteding directievoering	51
3.3. Zorg voor natuur en landschap	13	9.3. Aansturing van het proces	52
3.4. Toepassen van het wettelijk pachtbeleid	14	9.4. Herijking kaderstellende beleidsregels	53
3.5. Redelijk rendement	16	9.5. Samenwerking, Checks & Balances	54
3.6. Continuïteit en balans	18		
4. Vooruitblik: Kampereiland in het ruimtelijk beleid	19		
5. Landbouw als economische drager	21		
5.1. Perspectieven voor de melkveehouderij als sector	21		
5.2. Melken op Kampereiland	22		
5.3. Specifieke structuurkenmerken op Kampereiland	22		
5.4. Pachtafhankelijkheid zeer groot	22		
5.5. Marktontwikkelingen zetten verdienvermogen onder druk	24		
5.6. Grondmobiliteit stilgevallen	25		
5.7. Conclusies en beleidsconsequenties	27		
6. Perspectieven natuur & landschap, recreatie, waterveiligheid	29		
6.1. Natuur en landschap	29		
6.2. Recreatie en toerisme	29		
6.3. Waterveiligheid	29		
6.4. Conclusies en beleidsconsequenties	30		
7. Beleid 2019 - 2028	31		
7.1. Visie op een duurzame ontwikkeling van agrarisch Kampereiland	31		
7.2. Actief Structuurbeleid	33		
7.3. Verbreding pachtbeleid	33		
7.4. Bedrijfsontwikkeling faciliteren	36		
7.5. Zorg voor natuur en landschap	37		
7.6. Inspelen op waterveiligheid	37		



Woord vooraf

De Stadserven heeft de verantwoordelijkheid om de gronden op Kampereiland als verpachter zorgvuldig te beheren. De economische en financiële positie van de melkveehouderij op Kampereiland is de afgelopen jaren fors onder druk komen te staan, waardoor uiteindelijk de levensvatbaarheid van de agrarische ondernemingen in het geding kan komen. De oorzaak hiervan moet vooral gezocht worden in de achterblijvende agrarische bedrijfsstructuur. De vraag die dit oproept is of, en zo ja op welke wijze, dit proces te keren is en welke rol de Stadserven daarin kan spelen in het belang van het beheer dat zij over het hele Kampereiland voert.

Deze Beleidsvisie de Stadserven 2019-2028 geeft daarop een antwoord. Voor de verbetering van de agrarische bedrijfsstructuur moet de grondmobiliteit op gang gebracht worden. De melkveehouders met perspectief willen groeien en/of verbreden en dienen hiervoor de ruimte te krijgen. Verder moeten de nadelen van de grote pachtafhankelijkheid worden ondervangen.

De Stadserven kan en wil daar een stimulerende rol in spelen. Door onderlinge pachtoverdracht te ondersteunen en door actief pachtrechten van stoppers in te kopen en de zo vrijkomende grond voortvarend weer in erfpacht uit te geven aan bedrijven met perspectief. Met erfpacht als instrument om structuurbeleid te kunnen voeren en de nadelen van pachtafhankelijkheid te kunnen verminderen.

Dit wordt ondersteund met maatregelen die de bedrijfsontwikkeling faciliteren, zoals verbreding, verduurzaming en bedrijfsopvolging. Een en ander passend binnen het ruimtelijk beleid en met aandacht voor andere zaken zoals natuur en landschap en waterveiligheid.

De positie van de melkveehouders verbetert door deze maatregelen structureel. Zowel qua bedrijfsresultaten, als in vermogensopbouw voor de langere termijn. De investering die deze transitie vergt, verdient zich op termijn weer terug. Zowel voor de Stadserven als voor de pachters, maar zeker ook voor de ontwikkeling van heel Kampereiland!

Kampen, maart 2019



1. Inleiding en leeswijzer

In januari 2018 heeft de Stadserven een eerste versie van zijn Beleidsvisie 2018-2028 gepubliceerd. Daarin presenteerde de Stadserven zijn beleid voor de komende jaren, gericht op het verbeteren van het perspectief van de melkveehouders op Kampereiland met name door een agrarische structuurverbetering. Dat is nodig om op langere termijn te kunnen blijven voldoen aan de doelstellingen die de Stadserven van de gemeente heeft meegekregen in de statuten.

Naar aanleiding van de voorstellen uit de eerste versie van de Beleidsvisie heeft de Pachttersraad, namens de pachters op Kampereiland, geadviseerd om beter in beeld te brengen hoe deze maatregelen financieel-economisch, fiscaal en juridisch doorwerken voor de pachters, en om daarbij ook enkele alternatieve maatregelen te overwegen. Hoewel de Raad van Commissarissen op hoofdlijnen achter het advies stond heeft deze, gezien het advies van de Pachttersraad, aan het College van B&W geadviseerd om de besluitvorming over de Beleidsvisie uit te stellen. Het toenmalige college heeft dat advies overgenomen. Inmiddels is een nieuw college aangetreden in de gemeente Kampen, dat uitgangspunten voor beleid heeft geformuleerd in het coalitieprogramma 'Nieuwe energie'. Daarin opgenomen is het streven om de totstandkoming van de Beleidsvisie 2019 – 2028 af te ronden, zoals ingezet door de door de Stadserven.

In vervolg op de concept-Beleidsvisie heeft de Stadserven de bedrijfseconomische effecten van de maatregelen voor de pachters beter in beeld gebracht en enkele alternatieven nader onderzocht, zoals de pachters hebben voorgesteld. De resultaten daarvan en het overleg met de pachters hebben geleid tot een heroverweging van de Beleidsvisie en de daarin genoemde maatregelen. Voor u ligt nu de herziene en geactualiseerde Beleidsvisie 2019-2028. Deze herziene Beleidsvisie is tot stand gekomen in nauw overleg met de Pachttersraad, de aandeelhouders en de raad van commissarissen, met raadpleging van diverse externe deskundigen.

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 vaders" privaat ondergebracht, omdat de gemeente het beheer ervan en de pachtuitgifte niet langer als een kerntaak zag. De Stadserven is nu de eigenaar en beheerder van de erven, met de gemeente Kampen als enig aandeelhouder.

Scope van de Beleidsvisie

Deze herziene Beleidsvisie brengt de lange termijn-ontwikkelingen in beeld die belangrijk zijn voor Kampereiland, en formuleert de kernpunten voor het beleid dat de Stadserven zal voeren, vanuit haar verantwoordelijkheid als verpachter, om zo haar integrale doelstellingen duurzaam te kunnen blijven realiseren. De Beleidsvisie is opgesteld in nauw overleg met zowel de Pachttersraad als de Raad van Commissarissen.

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 pachtwetgeving 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 al aanleiding om een voorstel te doen het pachtbeleid te wijzigen door de introductie van erfpacht, met name ten behoeve van structuurbeleid en structuurverbetering. In antwoord daarop heeft de gemeente in 2017 gevraagd om nut en noodzaak van deze voorgenomen beleidswijziging in een bredere context te onderbouwen. Deze geactualiseerde Beleidsvisie de Stadserven 2019-2028 voorziet in die behoefte.

Rond 2016-2017 nam de zorg bij de pachters over de marktontwikkelingen toe, te meer daar de pachtprijs op Kampereiland volgens het pachtprizenbesluit in 2017 voor het derde achter-



eenvolgende jaar verhoogd zou worden. De oprechte onrust die dit veroorzaakte, was aanleiding tot een onderzoek om te kunnen bepalen in hoeverre de wettelijke pachtprijsvaststelling 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 de Beleidsvisie als belangrijke onderbouwing voor het beleid meegenomen, evenals het gevraagde vervolgonderzoek dat in 2018 is uitgevoerd naar aanleiding van de eerste versie van de Beleidsvisie.

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 vaders?

In deze herziene Beleidsvisie brengen we de resultaten van de verschillende onderzoeken bij elkaar en koppelen deze aan de ontwikkelingen die relevant zijn voor de langere termijn en die in beleidsmatige zin het 'landschap' profileren waarin de Stadserven en de pachtende melkveehouders de komende jaren zullen opereren. Op basis daarvan formuleren wij de kaders voor het beleid. We geven aan op welke onderdelen de Stadserven initiërend en actief moet 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 gedurende de komende jaren, als de aandeelhouder de Beleidsvisie heeft vastgesteld, zullen de pachters en de gemeente nauw betrokken zijn bij het uitwerken van het voorgenomen beleid in uitvoerings-programma's en regelingen, en bij het implementeren, uitvoeren en bijsturen ervan in de praktijk.

1 | Ron Methorst, oktober 2017

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 en de werkwijze tot nu toe, beschrijft de belangrijkste resultaten hiervan, en schetst het bedrijfsmatig model van de Stadserven.
- Hoofdstuk 4 vat de ruimtelijke kaders samen voor het gebied Kampereiland en noemt de uitgangspunten van de het beleid van het huidige college, die randvoorwaardelijk zijn voor de activiteiten op Kampereiland 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 analyseren we de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en 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, bespreken wij enkele alternatieve instrumenten en schetsen wij de betekenis van het beleid voor de pachters.
- In hoofdstuk 9 tenslotte staan wij stil bij de financiële doorwerking van het beleid en bij het implementatieproces. Communicatie en overleg zullen in goede samenspraak met de pachters en de gemeente, een belangrijke rol spelen bij de uitvoering en het bijsturen van het beleid in de praktijk. Dit hoofdstuk gaat ook in op de aanstaande aanbesteding van de directievoering van de Stadserven en de governancestructuur, en bevat een voorstel voor de herijking van de Kaderstellende beleidsregels.

2. Het gebied Kampereiland²

2.1. Geografie

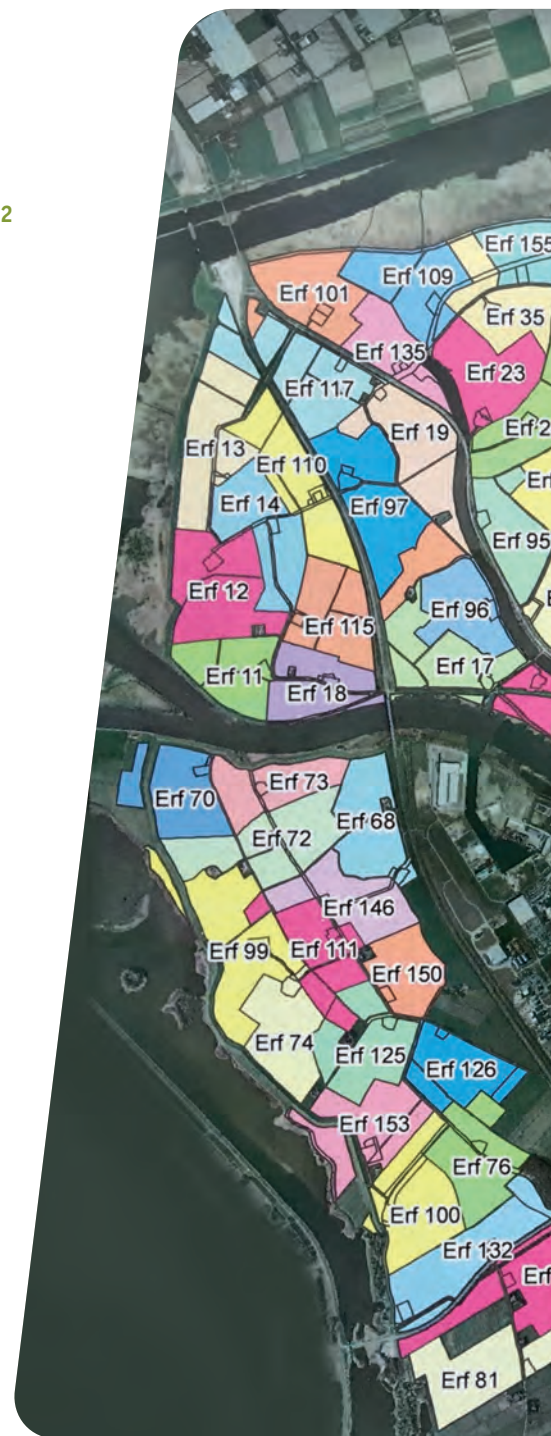
Kampereiland bestaat uit een aaneengesloten weidelandschap van buitenpolders. Al in de 14e eeuw verwierf de stad Kampen de Kampereilanden met 'eeuwig recht van op- en aanwas'. Het gebied beslaat thans ruim 4.700 hectare weilanden, akkerbouwgronden, natuurgebieden en wateren, gelegen in de IJsseldelta binnen de gemeente Kampen en op schootsafstand 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 de kans op een overstroming 1 op 2000, op Kampereiland is dat 1 op 500.

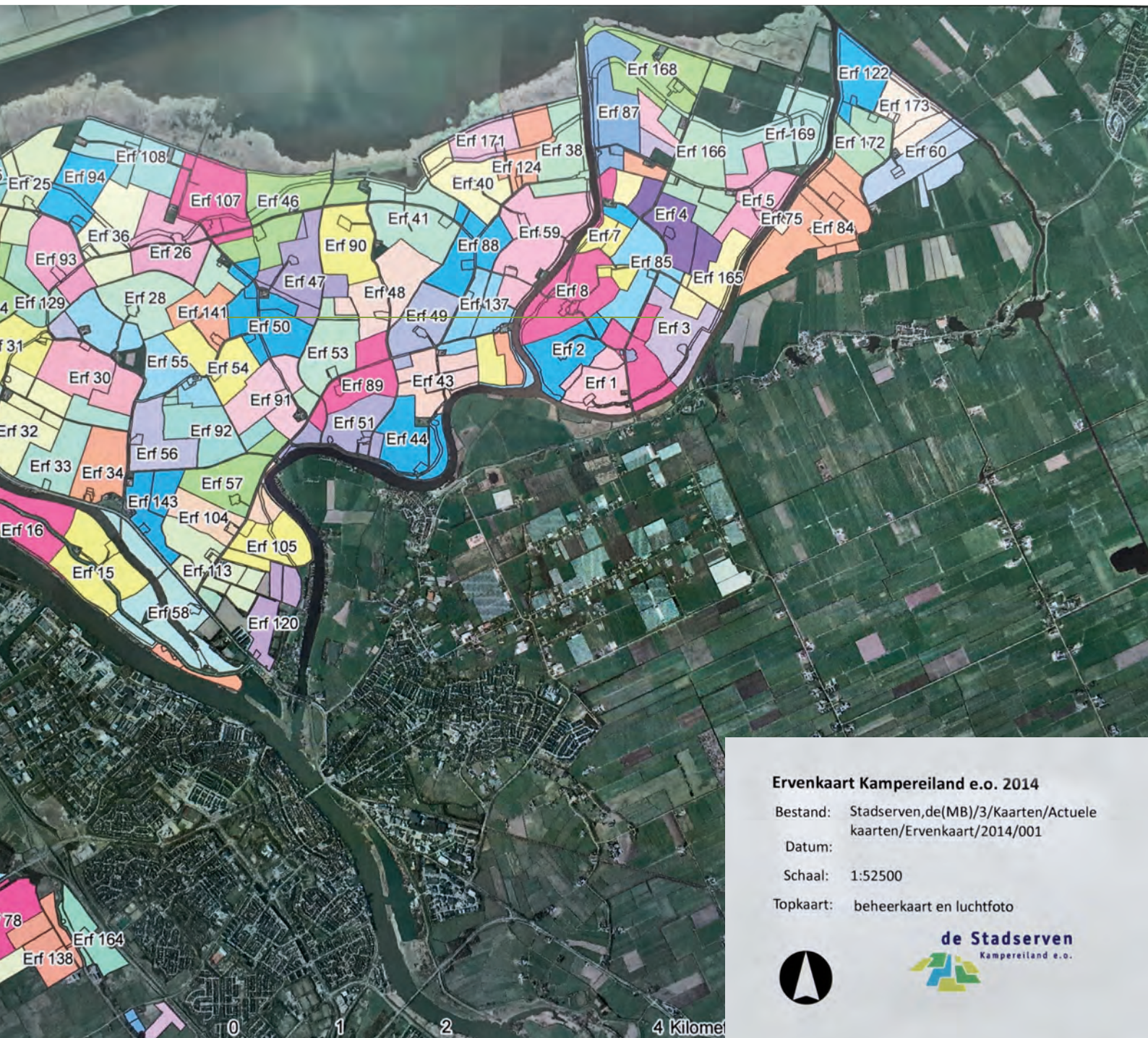
De natuurgebieden van Kampereiland bestaan hoofdzakelijk uit buitendijks gelegen rietvelden die als Natura 2000-gebied zijn aangemerkt. In Europees verband zijn deze gebieden van belang voor zeldzame rietvogels. Ook de agrarische gronden bevatten belangrijke natuurwaarden. Weidevogels broeden in het voorjaar op Kampereiland, in de herfst en winter maanden 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.

Tot het midden van de twintigste eeuw woonden in de binnenstad van Kampen stadsboeren. Het waren voornamelijk 'koe-



Figuur 1: Kampereiland in erven verdeeld

boeren' 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 omliggende 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 N.V.'s tezamen staan bekend als de Stadserven⁴.

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

- Behoud van het erfgoed der vaders
- 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 in het

huidige beleid vrijkomende 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. Dit beleid wordt in de beleidsvisie geëvalueerd.

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 vaders 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 voorbeeld daarvan is de verkoop van gronden ten behoeve van de bypass voor het Reevediep. De Stadserven gebruikt de verkoopopbrengst ervan om elders weer landbouwgrond terug te kopen.

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.

⁴ | De onderverdeling 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", voor een waarde(n)vast Kampereiland

Naast volume heeft behoud van het erfgoed ook een waardecomponent. Het behoud van de (vermogens-)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 algemene prijsontwikkeling van de agrarische waarde.

Tabel 1 brengt de verschillende aspecten (volume, gebruik en waarde) in beeld voor de periode 2008-2018. 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 vier jaar met circa 7% per jaar gestegen.

Tabel 1: Overzicht grondeigendom de Stadserven

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Regulier verpacht	3880	3836	3836	3840	3819	3819	3817	3792	3791	3971	3766
Liberaal verpacht	159	176	177	162	168	122	163	154	152	152	176
Opstallen	123	126	128	128	128	131	135	140	140	140	141
Overig	558	582	574	585	600	629	601	588	589	589	589
Totaal eigendom	4720	4720	4715	4715	4715	4701	4716	4674	4672	4672	4672
Aandeel landbouw (%)	85,6%	85,0%	85,1%	84,9%	84,6%	83,8%	84,4%	84,4%	84,4%	84,4%	84,4%
Waarde (€ mln) *	100	100	100	100	100	109	108	111	121	133	

* 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 door wordt verbeterd.
- 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 en kansen voor kringloop-landbouw te benutten. 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.

3.4. Toepassen van het wettelijk pachtbeleid

Als grote verpachter heeft de Stadserven een grote verantwoordelijkheid, niet alleen naar de pachters op Kampereiland. Maar ook nationaal gezien wordt naar de Stadserven gekeken en in het bijzonder op welke wijze de Stadserven omgaan met de toepassing van het wettelijk pachtbeleid. Effecten van doorvoering van wettelijke bepalingen laten zich goed meten gelet op de in zekere zin aanwezige homogeniteit van de bedrijven op Kampereiland. Vooral om die reden is de focus op de volgende vier aspecten van groot belang. Hierna gaan wij achtereenvolgens in op de juridische basis, het pacht prijsbeleid, de overdracht van pacht rechten 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 pacht prijsbeleid volgt de Stadserven het Pacht prijzen besluit. Kampereiland valt onder de pacht prijs regio van het noordelijk weidegebied. De regionorm voor de pacht prijs en het daarvan afgeleide veranderpercentage wordt jaarlijks op basis van het Pacht prijzen besluit berekend als een voortschrijdend gemiddelde van vijf voorafgaande jaren. In de pacht prijs 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 liep de pacht prijs in 2009 tegen de wettelijke bovengrens aan van 110% van de regionorm. Vanaf dat moment bedroeg de pacht prijs op Kampereiland voor bestaande reguliere pacht overeenkomsten 110% van de regionorm, terwijl voor nieuwe pacht overeenkomsten wettelijk de regionorm geldt.

In november 2016 hebben de pachters bij de Stadserven en bij de gemeente de pacht prijs ter discussie gesteld, toen aangekondigd werd dat de pacht prijs voor 2017 op grond van het wettelijk Pacht prijzen besluit opnieuw verhoogd zou worden. De pachters vroegen aandacht voor de structurele effecten van de pacht prijsverhoging die op basis van het Pacht prijzen besluit 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 melk prijs in die jaren. Het protest van de boeren over de voorgenoemde pacht prijsverho-

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

Gevoerd pachtbeleid

Het gevoerde Pachtbeleid omvat vier aspecten:

- Juridische basis
- Pacht prijsbeleid
- Overdracht van pacht rechten
- 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.

ging in 2017 was de aanleiding om een onderzoek te laten uitvoeren naar de vraag in hoeverre de wettelijke pacht prijs systematiek aansluit bij de situatie van de sterk pacht afhankelijk bedrijven op Kampereiland. Het rapport "Positie melkveehouderij Kampereiland: pacht afhankelijkheid in perspectief" is eind oktober 2017 afgerond.

De uitkomst van het Pacht prijs onderzoek 2017 was voor de Stadserven aanleiding om twee maatregelen te nemen, met instemming van de gemeente Kampen:

1. De pacht prijs vanaf 2017 vast te stellen op 100% van de regionorm die geldt voor het noordelijk weidegebied⁶.
2. Maatregelen uit te werken die (de negatieve effecten van) de pacht afhankelijkheid van de bedrijven op Kampereiland verminderen.

De verlaging van de pacht prijs tot de regionorm heeft een blijvend effect op de kosten en baten van de pachters en op het rendement 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 pacht prijs op Kampereiland in beeld. Bij de oprichting van de Stadserven in 2007 lag de pacht prijs 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 pacht prijs op Kampereiland en vanaf die tijd bedraagt de pacht prijs 110% van de regionorm.

Vanaf 2017 is de pacht prijs met 10% verlaging in lijn gebracht met de regionorm. In 2017 daalde de regionorm met 12% en in 2018 bedroeg de daling van de regionorm nog eens 26%. Dat betekent dat de pacht prijs op Kampereiland voor het pacht prijsjaar 2019 daalt tot € 586,00 per hectare. De komende jaren zal bij de huidige systematiek de pacht prijs blijven

Conclusies Pachtprijsonderzoek Kampereiland

Het doel van het Pachtprijsonderzoek van 2017 was om inzicht te verkrijgen in de relatieve positie van de melkveehouderij op Kampereiland. Dit om te kunnen beoordelen of de pachtnormbepaling wel aansluit bij de feitelijke situatie.

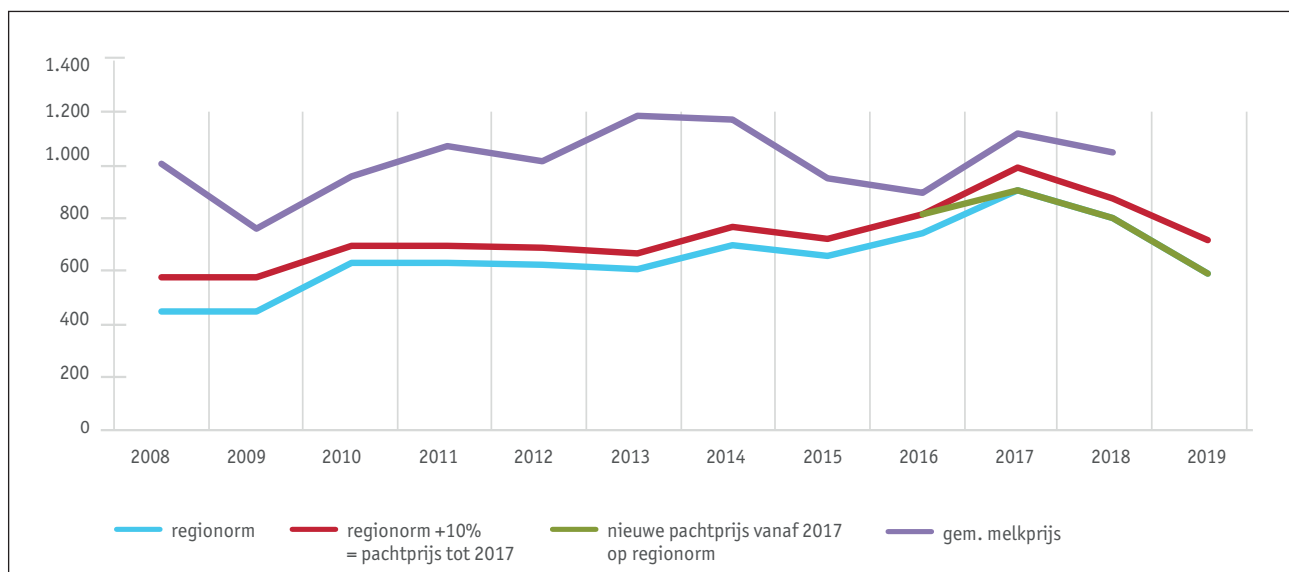
Het Pachtprijsonderzoek komt tot de volgende conclusies voor de melkveehouderij op Kampereiland:

- De veebezetting en productie per hectare 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.

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 wederom te verevenen met toekomstige pachtprijsdalingen.

Figuur 2: Ontwikkeling pachtprijs en de melkprijs op Kampereiland*



* 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.

Pachtprijsbeleid

Naar aanleiding van het Pachtprijsonderzoek uit 2017 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 pachtprizenbesluit.

Voor de overdracht van pachtrechten bij bedrijfsbeëindiging ligt het initiatief volgens de Kaderstellende beleidsregels uitsluitend bij de pachters zelf. De Stadserven kan geen actieve rol spelen en moet passief en 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. Er zijn daardoor nauwelijks bedrijven die stoppen waardoor als gevolg daarvan de bedrijfsomvang sterk achterblijft op de landelijke ontwikkelingen in de agrarische sector. In hoofdstuk 5 komen we uitgebreid terug op de achtergronden van deze steeds verder oplopende achterstand ten opzichte van andere delen van het land, en op de mogelijkheden om daar iets aan te doen.

In aanvulling op pachtbeleid heeft de Stadserven verschillende 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 mineralenkringlopen), het invoeren van een volledig beweidingsstelsel en bijdragen bij de investeringen in verbredingsactiviteiten, voor het aanbrengen van zonnepanelen op gebouwen en erven, het introduceren van mestscheidings- en vergistingsystemen en luchtwassers⁷. Deze activiteiten hebben een impuls gekregen vanuit het reeds genoemde project

7 | Zie voor een uitvoerig overzicht de rapportage "Weidse Waarden levert op", voor een waarde(n)vast Kampereiland.

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

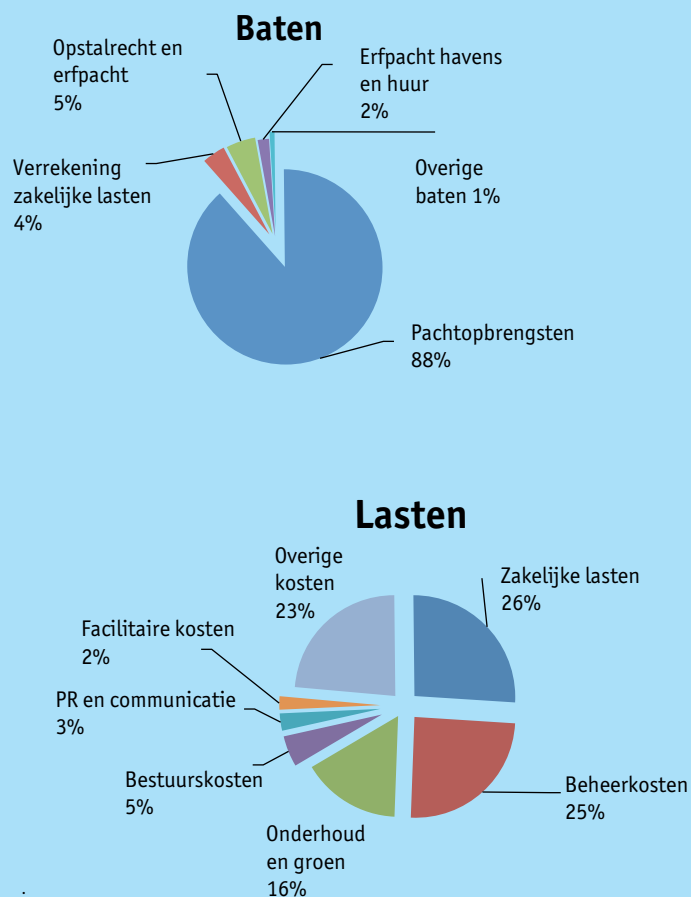
Weidse Waarden. In thematische praktijkteams en overlegbijeenvakomen heeft voorts kennisontwikkeling en kennisuitwisseling plaatsgevonden op velerlei terrein, wat weer nieuwe inzichten heeft opgeleverd over de wijze waarop de Kampereilander agrariërs hun toekomstperspectief kunnen verbeteren. Deze activiteiten worden nu voortgezet onder de vlag van de Gebiedscoöperatie IJsseldelta. Daarnaast spelen de melkcoöperaties ook een niet onbeduidende rol, die sturend is middels de melkprijs en daardoor mede richting gevend zijn in de bedrijfsvoering.

3.5. Redelijk rendement

De statutaire beleidsdoelstelling om een redelijk rendement te realiseren, heeft betrekking op het rendement dat de Stadserven genereert op haar vermogen, dat is vastgelegd in de landbouwgronden. Dat rendement ligt mede ten grondslag aan de jaarlijkse dividenduitkering aan de gemeente Kampen. In deze beleidsdoelstelling is impliciet ook de doelstelling opgenomen om omstandigheden te creëren die het voor de melkveehouders mogelijk maakt om als agrarisch ondernemer een redelijk rendement op hun bedrijfsvoering te realiseren. In deze paragraaf richten wij ons op het gerealiseerde rendement voor de aandeelhouder, dat de uitkomst is van het financiële model van de Stadserven. Het rendement voor de melkveehouders komt aan de orde in hoofdstuk 5 van de Beleidsvisie.

Het financiële model van de Stadserven laat zich overzichtelijk in grote lijnen uittekenen (zie figuur 3).

Figuur 3: Baten en lasten de Stadserven in procenten (2018)



De figuur laat zien dat de pachtinkomsten met circa 88% veruit belangrijkste bron van inkomsten vormen uit de gangbare exploitatie. Omdat de Stadserven de wettelijke pachtssystematiek volgt, wordt op deze inkomsten, behoudens de eenmalige correctie in 2017, 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 26%). Deze zijn evenmin stuurbaar, en worden voor iets minder dan de helft doorberekend aan de gebruikers. De reguliere beheerkosten bedragen een kwart van de totale lasten. Dat is ongeveer 0,2% van de waarde van de activa, wat als beheervergoeding voor een beleggingsinstelling 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 waardevastheid 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 de verpachte waarde van de grond. De tabel laat zien dat het rendement gemiddeld ruim 1,8% bedroeg.
- Het bedrijfsresultaat is nagenoeg geheel (met een uitkeringspercentage van 97%) als dividend uitgekeerd aan de gemeente, behoudens een beperkte jaarlijkse toevoeging aan reserves⁸.

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

Rendement op pachtinkomsten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vrije waarde (pacht)grond 31/12					191.047	189.797	192.031	210.563	212.820	235.868
Pachtinkomsten						2.713	2.980	2.903	3.138	3.416
pachtrendement (max 2%)						1,42%	1,57%	1,51%	1,49%	1,60%

Rendement op bedrijfsresultaat	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
totaal vermogen 31/12					112.104	111.723	113.492	124.162	125.182	137.741
Resultaat						1.975	2.218	2.032	2.355	2.564
rendement in %						1,76%	1,99%	1,79%	1,90%	2,05%

Dividend	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Resultaat	1.729	1.850	2.047	2.133	2.016	1.975	2.218	2.032	2.355	2.564
Dividend	1.660	1.776	1.965	2.108	2.016	1.915	2.055	1.925	2.375	2.564
uitkeringspercentage	96%	96%	96%	99%	100%	97%	93%	95%	101%	100%

Het is lastig om objectief vast te stellen in hoeverre dit gemiddeld rendement op het vermogen 'redelijk' te noemen is. Van verpachterszijde wordt 2% van de vrije waarde van de grond als een marktconform rendement van de pachtprijs gezien. Dit is in het pachtprizenbesluit tevens het maximum voor de pachtprijs 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 belastingverplichtingen⁹.

Het relatieve rendement op het bedrijfsresultaat is lastig 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% tot 6% nastreven maar waar in het rendement ook de waardeontwikkeling en boekwinsten als gevolg van verkoop worden 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 zodanig rendement te behalen dat als gewent dividend wordt uitgekeerd aan de aandeelhouder en daarnaast middelen vrij te maken om te investeren, zoals in het project Weidse Waarden.

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 melkveehouders, 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 2007-2018 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 de te hanteren beleidsregels voor het te voeren pachtbeleid en ongunstige marktomstandigheden in de laatste jaren. 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.

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.

9 | Jan Luijt en Huib Silvis, LEI: "Beleggen in Landbouwgrond", ASR Vastgoedvermogensbeheer, 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-eeen-doolhof>, november 2017

11 | Beide ruimtelijke documenten zijn geënt op het in 2010 vastgestelde Landschapsontwikkelingsplan 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 Overijssel¹¹. Centraal daarin staat het behoud van de karakteristieke cultuurhistorische waarden van Kampereiland, als onderdeel van nationaal landschap¹² 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 sociaal-economische 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 huidige Bestemmingsplan geen ruimte. De rust van de polders de schoonheid van kronkelende landschappen aan de rivieroever en 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) bedrijfswoning bij landbouwbedrijven of in vrijgekomen boerderijen zijn onder voorwaarden (als 'plattelandswoningen') toegestaan, maar nieuwbouwiniciatieven 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

De gemeente werkt aan een Omgevingsvisie voor Kampen. De contouren daarvoor zijn te vinden in de Koersverkenning Omgevingsvisie. Deze geeft aan dat Kampereiland een uitzonderlijk landschappelijk en cultuurhistorisch buitendijks gebied blijft, waar rust en ruimte centraal staan in een open agrarische omgeving, met kleinschalige recreatieve voorzieningen. Landbouw blijft de belangrijkste ruimtelijke bestemming.

Vanuit het gebied is daarnaast het initiatief genomen voor een integrale gebiedsvisie.

Momenteel werkt de gemeente Kampen aan een Omgevingsvisie in het kader van de nieuwe Omgevingswet. De omgevingsvisie zal de strategische visie verwoorden 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. Ter voorbereiding daarvan heeft de gemeente in 2018 de Koersverkenning omgevingsvisie opgesteld met de bouwstenen energie, gezondheid en klimaat. In de volgende fase worden daar andere bouwstenen aan toegevoegd. Daarbij wordt gewerkt met een integrale blik en een participatieve aanpak. De gemeente verwacht de eerste versie van de Omgevingsvisie in 2019 te kunnen vaststellen.

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.

Vanuit Kampereiland is daarnaast het initiatief genomen om samen met de stakeholders in het gebied een brede en integrale gebiedsvisie op te stellen, waarin de toekomst van Kampereiland centraal staat. In het overleg met de Pachtbond, Streekbelangen en andere vertegenwoordigers van de inwoners van Kampereiland is de behoefte gebleken aan zo'n breed gebiedsperspectief, dat vanuit diverse invalshoeken kan worden benaderd, zoals leefbaarheid, duurzaamheid, sociale ontwikkeling en ruimtelijk perspectief. Het tot stand brengen van het gebiedsperspectief wordt door vele factoren gestuurd; daarin is de Stadserven als eigenaar van de grond slechts één van de participanten, naast overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Als het proces daartoe wordt opgestart, zal de Stadserven de uitkomsten daarvan uiteraard meenemen in zijn strategiebepaling. Vooralsnog baseren wij ons in deze Beleidsvisie op de uitspraken van het huidige college.

Het Coalitieprogramma 'Nieuwe energie' van de coalitiepartijen Christen Unie, GBK, CDA en Groen Links, benadrukt dat een leefbaar en waterveilig Kampereiland, met de melkveehouderij als drager van het cultuurlandschap, vraagt om een integrale benadering. De coalitie constateert dat het ondernemerschap van melkveehouders op Kampereiland onder druk staat door de agrarische bedrijfsstructuur, achterblijvende bedrijfsresultaten en hoge pachtafhankelijkheid. Om dat het hoofd te bieden, formuleert de coalitie zeven pijlers voor een gezonde toekomst op Kampereiland:

1. Behoud van het erfgoed der vaderen
2. Goede zorg voor natuur en landschap
3. Ruimte voor agrarisch ondernemerschap
4. Een toekomstvast en fatsoenlijk pachtbeleid
5. Een redelijk rendement voor de verpachter
6. Een waterveilig Kampereiland
7. Benutten van de kansen van het gebied voor recreatie en toerisme

De Koersverkenning voor de Omgevingsvisie en het Coalitieprogramma wekken de verwachting dat de gemeente het beleid van het bestaande Bestemmingsplan zal continueren, waarbij Kampereiland zijn agrarische bestemming en cultuurhistorische landschappelijke karakter behoudt. Tegelijkertijd wordt de noodzaak benadrukt om een beleid te voeren dat bijdraagt aan de verbetering van het agrarisch ondernemerschap. De Stadserven voelt het als zijn verplichting om zijn beleid voor de toekomst en activiteiten daarop te (blijven) richten. Een aandachtspunt daarbij is in welke mate de Omgevingsvisie (en mogelijk het gebiedsperspectief) ruimte zal (blijven) geven voor de bedrijfsontwikkeling, o.a. 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. Het voorgestelde beleid in deze Beleidsvisie zal bovendien voldoende flexibiliteit in zich moeten hebben om in te kunnen spelen op de veranderingen die wellicht in de Omgevingsvisie en/of het gebiedsperspectief naar voren zullen komen. Daarbij kan met name gedacht worden aan duurzaamheid en ruimte voor recreatie en toerisme.

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, het kabinetsbeleid voor de toekomst, 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 sector¹³

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. Ook de afhankelijkheid van mondiale spelers op deze markt is toegenomen. De zuivel verwerkende industrie heeft door de sturing op vet en eiwit gehalten, indirect een grote invloed op landschappelijk kwaliteit in de vorm van grootschaligheid en uniformiteit en daarmee de biodiversiteit. 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 toeneemende 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 is gegaan. Het heeft tot gevolg dat bedrijven 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, energiegebruik, 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. Het huidige kabinet heeft in lijn daarmee in september 2018 haar ambities voor de langere termijn geschetst. Het kabinet bepleit een omslag naar kringlooplandbouw, te bereiken in

Perspectief voor de sector

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

2030. Hierbij komt zo min mogelijk afval vrij, is de uitstoot van schadelijke stoffen zo klein mogelijk en worden grondstoffen en eindproducten met zo min mogelijk verliezen benut. De diversiteit in de kringlooplandbouw zal groot zijn. De ene ondernemer zet in op voedselproductie voor de lokale markt en zoekt daarvoor partners, een ander ziet kansen voor de export naar de wereldmarkt en benut daarvoor zijn internationale relaties. De eerste stap in deze ontwikkeling is, volgens de minister van LNV, dat overheid en maatschappelijke partijen afspraken maken over de resultaten die de komende jaren bereikt moeten worden, hoe deze gemeten gaan worden en welke inzet dat van eenieder vraagt. Deze landelijke afspraken moeten in het voorjaar 2019 vastgelegd zijn¹⁴.

Al deze factoren en ontwikkelingen versterken de noodzaak voor de sector om te (blijven) investeren in het beheersen van de kostprijzen 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 staat voor dezelfde uitdagingen als de landbouwsector als geheel, maar onderscheidt zich op onderdelen van de landbouw in andere gebieden in Nederland¹⁵. Er zijn belangrijke verschillen in de agrarische structuur en aandachtspunten in de bedrijfsstructuur, die doorwerken in de bedrijfseconomische 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 melkveehouders 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, het Zwartemeer, het Ganzen-diep en Goot 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%.¹⁶ 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 vermogensopbouw is relatief moeilijk, waardoor de schaalvergroting trager verloopt 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 kunnen pachters hun rechten bij bedrijfsbeëindiging maar moeilijk overdragen of verzilveren. Het opbouwen van een pensioenvoorziening in de pachtsituatie is problematisch vergeleken met een eigendomssituatie, waar de eigenaar-boer immers profiteert van grondwaardestijgingen. Bij eigendom is het pensioen '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. Daar komt nog bij dat pachtbedrijven (in tegenstelling tot bedrijven met grondeigendom) niet beschikken over onderpand als hypothecaire zekerheid voor bancaire financiering.

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 erf-

pacht (een zakelijk recht) biedt voordelen in vergelijking met reguliere pacht (een persoonlijk recht) op het gebied van vermogensopbouw, overdraagbaarheid en vaak ook financierbaarheid. 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, overdraagbaarheid, grondrente en financierbaarheid. Heruitgifte op basis van erfpacht maakt het bovendien voor verpachters mogelijk om structuurbeleid te voeren gericht op schaalvergroting, iets wat met reguliere pacht nauwelijks mogelijk is. De mengvorm van verschillende pachtvormen heeft grootschalige verpachters van landbouwgrond (zoals ASR en KKG¹⁷) in staat gesteld om grondmobiliteit en schaalvergroting te bevorderen. 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.

Pachtafhankelijkheid

Melkveehouders op Kampereiland zijn zeer sterk afhankelijk van reguliere pacht. Dat belemmert hen bij het opbouwen van een pensioenvoorziening. Investerings- en vermogensopbouw moeten uit het bedrijfsresultaat komen. Elders in Nederland kent men een gemengd grondmodel van eigendom, pacht en erfpacht. Erfpacht geeft een betere vermogenspositie ten opzichte van pacht en in de regel ook een betere financieringspositie, maar op Kampereiland is erfpacht (nog) niet ingevoerd.

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 terugloopt (mede door de gesignaleerde beperkte financieringscapaciteit), bieden de beleidsregels de stoppende boeren onvoldoende gelegenheid of stimulans om hun rechten over te dragen. Omdat de kaderstellende beleidsregels geen reële mogelijkheden bieden aan de Stadserven om actief pachtrechten in te kopen, is de grondmobiliteit in de afgelopen jaren nagenoeg stilgevallen.

De pachtwetgeving biedt de Stadserven evenmin de gelegenheid om daar als verpachter iets aan te doen. Voorheen verplichtte de Pachtwet de pachters om afstand te doen van hun pachtrechten bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Dat zorgde automatisch voor een zekere grondmobiliteit. Die bepaling is echter in 2007 komen te vervallen. Daarbij geldt voor Kampereiland dat vrijwel alleen nog maar in onderlinge overdracht tussen pachters er pachtgronden ter beschikking komen, zoals mogelijk gemaakt op basis van de kaderstellende beleidsregels. Weliswaar zou de Stadserven pachtbeëindiging nog kunnen stimuleren door een pachtontbindingsvergoeding te betalen, maar het is de verpachter wettelijk niet toegestaan om als tegenprestatie voor deze kosten daarvoor een koopprijs te bedingen bij uitgifte in reguliere pacht, zoals pachters onderling wel een koopprijs kunnen afspreken bij overdracht van pachtrechten op Kampereiland. Dat betekent dat de Stadserven

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.

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

17 | Levensverzekeraar ASR beheert een landelijk vastgoedportefeuille 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 in plaats van reguliere pacht steeds vaker grond in erfpacht uit.

bij heruitgifte in reguliere pacht nooit in staat kan zijn om de kosten voor een pachtontbindingsvergoeding terug te verdienen. Het gevolg van deze ontwikkelingen is een geringe grondmobiliteit op Kampereiland, veel lager dan elders in Nederland, en een achterblijvende bedrijfsontwikkeling.

5.5. Marktontwikkelingen zetten verdienvermogen onder druk

De bovenstaande structuurkenmerken van de melkveehouderij op Kampereiland hebben in hun onderlinge samenhang en onder invloed van de marktomstandigheden in de afgelopen jaren negatief doorgewerkt op de relatieve positie van de melkveehouders op Kampereiland. Dat valt als volgt te verklaren.¹⁸

- 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 pacht prijs (de pieken in de regionorm die jaarlijks sterk fluctueert), 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.¹⁹ 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 op Kampereiland structureel lager dan elders in het land, zoals tabel 3 laat zien (Methorst, 2017). De marktontwikkelingen van de achterliggende jaren (lage rente, hoge pacht prijs, 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.²⁰ 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 gemiddeld genomen 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 schaalvergroting raken steeds 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 als gevolg van de beperkte mogelijkheid tot vermogensopbouw. 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 waardeestijging gepaard gaat waarover eveneens wordt afgerekend. Dat klemt te meer als tege-

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.

¹⁸ | 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.

¹⁹ | 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.

²⁰ | Silvis et al. 2017

²¹ | Ron Methorst 2017.

lijktijd 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 zichzelf 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 Kampereiland.
- Zo is het systeem steeds verder op slot geraakt en is gaandeweg een kantelpunt gepasseerd waarbij de grondmobiliteit geheel vast is gelopen. Ook voor de bedrijven die wel over investeringsruimte voor uitbreiding beschikken, is er feitelijk geen grondaanbod meer in de regio te vinden, terwijl het verwerven van (dure) grond buiten de directe omgeving ook geen reële optie is.

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

Grondmobiliteit vastgelopen

De zeer grote pachtafhankelijkheid in combinatie met ongunstige marktontwikkelingen (lage melkprijs, stijgende pachtprizen) hebben het verdienvermogen op Kampereiland onder druk gezet, waardoor er nauwelijks schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Het is moeilijk om te stoppen, zodat er nog maar weinig grond vrijkomt. Daardoor zijn er ook maar weinig mogelijkheden om uit te breiden voor de bedrijven die wel over investeringsruimte beschikken. 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.

het aantal koeien per bedrijf en de veebezetting (Methorst 2017). Tabel 4 hieronder brengt de trage ontwikkeling op Kampereiland nog eens duidelijk in beeld voor de periode 2011-2018. Alleen 2018 geeft een afwijkend beeld met twee nieuwe samenwerkingsinitiatieven en vier gestaakte pachtbedrijven, waaronder één bedrijf vanwege pachtontbinding door de Stadserven. Tabel 5²¹ laat zien dat Kampereiland door deze trage ontwikkeling daadwerkelijk achterop raakt bij andere, vergelijkbare regio's.

Tabel 4: Ontwikkeling Stadserven

Kengetallen de Stadserven	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
totaal aantal stadserven	100	104	104	105	106	106	107	108
gestaakte pachtbedrijven	4	0	1	1	0	1	1	2
gestarte samenwerkingsinitiatieven	1	1	0	0	0	0	0	0
samenwerkingsinitiatieven	5	3	3	4	5	5	5	6
gemiddelde oppervlakte per stadserf (ha)	37,21	35,97	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.

Trekken we het beeld nog breder en vergelijken we Kampereiland met de melkveehouderij in Nederland, dan loopt de achterstand zelfs nog verder op. Tabel 6 vergelijkt de ontwikkeling van het aantal melkveebedrijven op Kampereiland met het aantal melkveebedrijven in Nederland. De index is zowel over de hele periode berekend (2000 – 2016) als over de laatste 10 jaar (2007 – 2016)²².

Uit tabel 6 kunnen twee conclusies worden getrokken:

1. het aantal melkveebedrijven in Nederland is 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 achterblijft in schaalgrootte van de bedrijven.
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 betaalachterstanden te voorkomen. Ook de onrust die in de winter van 2016-2017 is ontstaan, is een uiting van het vastlopende systeem. Jonge melkveeouders hebben hun liquiditeitspositie zien verslechteren als gevolg van een lage melkprijs, oplopende pachtprizen en onvoldoende mogelijkheden om deze problematiek 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 bedrijfsresultaten, 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 pachtprijs kan op termijn goed kan blijven opbrengen, raakt buiten beeld. Dat scenario moet vermeden worden in het belang van alle stakeholders.

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	21310	72,3	100,0
2008		111	1	110	86,6	20750	70,4	97,4
2009		110	0	110	86,6	20270	68,8	95,1
2010		110	0	110	86,6	19810	67,2	93,0
2011		110	2	108	85,0	19250	65,3	90,3
2012		108	1	107	84,3	18680	63,4	87,7
2013		107	1	106	83,5	18670	63,4	87,6
2014		106	1	105	82,7	18580	63,0	87,2
2015		105	0	105	82,7	18270	62,0	85,7
2016		105	1	104	81,9	17910	60,8	84,0

²² | 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. De vergelijkende cijfers zijn alleen tot en met 2016 verwerkt.

²³ | Ron Methorst 2018: Ontwikkelingsruimte melkveebedrijven Kampereiland.

Naar aanleiding van de eerste versie van de Beleidsvisie heeft in 2018 een projectgroep van de Stadserven, enkele pachters en extern deskundigen aanvullend onderzoek gedaan naar de ontwikkelingsruimte van de melkveebedrijven op Kampereiland, en het mogelijke effect daarop van een aantal verschillende beleidsmaatregelen.²³

Dit onderzoek leverde de volgende conclusies op:

- De gemiddelde VAEV op Kampereiland is inderdaad laag in vergelijking met referentiebedrijven en geeft aanleiding tot zorg voor pensioenopbouw en investeringskracht. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat er op dit punt grote onderlinge verschillen zijn tussen de melkveebedrijven op Kampereiland.
- Introductie van erfpacht zal de balanspositie van de bedrijven versterken, maar dat vertaalt zich nog niet direct in een hoger bedrijfsresultaat, waar wel dringend behoefte aan is. Ook borgstelling en pachtverlaging (of maatregelen die daarvan zijn afgeleid) bieden voor het versterken van het bedrijfsresultaat geen soelaas.
- De bestaande praktijk van onderlinge pachtovername werkt op zichzelf goed, maar komt onvoldoende van de grond. De Stadserven kan dit positieve effect versterken door daar met structuurbeleid aan bij te dragen. Het instrument erfpacht biedt de Stadserven daarvoor de mogelijkheid.

Het onderzoek uit 2018 sluit af met de vaststelling dat er voor de langere termijn behoefte is aan een brede integrale visie op de gewenste ontwikkeling van Kampereiland.

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 agrariërs 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 inkomstenverhoging is dan het devies, of beter nog: allebei.

Binnen de melkveehouderij betekent kostprijsverlaging met name schaalvergroting, maar bijvoorbeeld ook betere mestverwerking, het sluiten van de kringloop. En inkomstenverhoging kan gerealiseerd worden door bijvoorbeeld: nieuwe zuivelproducten met hoge toegevoegde waarde en verbreding, nieuwe ketenbenadering met bijvoorbeeld streekproducten, ontwikkeling van recreatieve activiteiten, etcetera. Ook de omschakeling naar biologische landbouw biedt nog volop kansen voor extensivering en een veel duurzamer grondgebruik.

Al deze ontwikkelingen vragen om investeringen op bedrijfsniveau, zowel in bedrijfs grootte 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 stagneert de grondmobiliteit, omdat bedrijven die het moeilijk hebben niet in staat zijn om hun bedrijf op redelijke condities te beëindigen. Daardoor komt nauwelijks grond vrij en is er onvoldoende ruimte voor groei beschikbaar voor de sterkere bedrijven. 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 ook 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 vooral gezocht worden in het vergroten van de grondmobiliteit, het verbeteren van de agrarische bedrijfsstructuur - met name de bedrijfsomvang - en het wegnemen van de grote nadelen van de pachtafhankelijkheid. Dat vraagt grote inspanningen, zowel van bedrijven die verder willen boeren, als van bedrijven die hun onderneming zullen staken.

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, hun positie onvoldoende versterken.

De Stadserven zal als verpachter de ruimte moeten nemen om een actief structuurbeleid te voeren dat de grondmobiliteit vergroot, de structuur verbetert en sterke bedrijven in staat stelt te groeien en zo de financiële basis onder hun bedrijven te versterken.

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 draager. 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), en inspelen op de uitgangspunten van het nieuwe Coalitieakkoord. 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 bedrijven die thans investeringsruimte hebben, moeten grond beschikbaar kunnen krijgen om ook daadwerkelijk tot schaalvergroting over te kunnen gaan. Dat kan alleen als er ook bedrijven in staat gesteld worden om onder redelijke condities te stoppen.

De Stadserven heeft als doelstelling om het erfgoed in eigendom te behouden, zodanig dat een redelijk rendement wordt gegenereerd en een fatsoenlijk pachtbeleid wordt gevoerd met zorg voor natuur en landschap. Gegeven die doelstelling ligt het aangrijpingspunt voor het beleid met name in het versterken van de financiële basis onder de pachtbedrijven door structuurverbetering, die mogelijk gemaakt wordt door het verhogen van de grondmobiliteit en aanpassing van het pachtbeleid. Meer dan voorheen zal de Stadserven 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. Ook bepalen de ontwikkelingen zoals die in deze beleidsvisie ten aanzien van de Stadserven zijn geschetst mede de toekomst van Kampereiland in veel bredere zin. 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 fietsend, wandelend of varend 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 combineren met de uitoefening van het boerenbedrijf. In de komende jaren zal het accent op kleinschalige recreatie blijven liggen; intensieve recreatie ligt op Kampereiland niet in de lijn der verwachtingen.

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.

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 plaatsvinden; de waterveiligheidsopgave geeft de bijzonderheden van de IJssel-Vechtdelta dus een nieuwe betekenis. Recen-

telijk 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 realiseert zich dat de waterveiligheid primair de verantwoordelijkheid is van het waterschap, maar wel een belangrijke randvoorwaarde voor de melkveehouderij in verband met de risico's die het uitblijven van maatregelen met zich meebrengt voor de investeringen in de bedrijfsontwikkeling. Daarom is het goed te kunnen vaststellen dat de dijkversterking op Kampereiland en de Mandjeswaard in 2018 voortvarend is opgepakt en dat de werkzaamheden inmiddels bijna zijn afgerond.

6.4. Conclusies en beleidsconsequenties

Het bovenstaand 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 op Kampereiland 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, zonder dat de Stadserven zelf initiatieven neemt 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 2019 - 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 voor pachters die willen en kunnen investeren in bedrijfsvergroting. Om daarvoor grond beschikbaar te maken, is allereerst nodig dat bedrijven die daar aan toe zijn in staat gesteld worden om hun bedrijfsactiviteiten te staken of naar elders te verplaatsen.

Tot op heden ligt de initiatiefrol om te komen tot bedrijfsvergroting geheel bij de pachters zelf. Dat is op zichzelf passend bij agrarisch ondernemerschap. Maar onder de huidige omstandigheden op Kampereiland is de bedrijfsontwikkeling van de pachtbedrijven vaak onvoldoende om op eigen kracht de stoppers (of wijkers) in voldoende mate financieel te compenseren en stoppers wachten af. In aanvulling op de overdracht van grondgebruik tussen de pachters onderling is dan ook een actievere rol nodig van Stadserven. Het vastgelopen systeem moet weer op gang gebracht worden. Er is meer nodig dan 'al-

leen maar' het toestaan van onderlinge pachtoverdracht, ten-einde de grondmobiliteit op gang te brengen zodat de noodzakelijke bedrijfsvergroting daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Bovendien is van belang dat de nadelen van de grote pachtafhankelijkheid op Kampereiland worden ondervangen, zodat pachters gaandeweg vermogensopbouw kunnen realiseren.

In aanvulling op onderlinge pachtoverdracht, vereist de huidige situatie dus een actieve rol van de Stadserven, gericht op structuurverbetering. De Stadserven kan deze actieve rol invullen door pachtrechten van stoppende of vertrekkende boeren in te kopen en zo gronden vrij te maken. Daar is ook behoefte aan. De ontwikkelingen binnen de melkveehouderij zijn zodanig dat realistisch is om te veronderstellen dat de komende 10 jaar gemiddeld zo'n 3 bedrijven per jaar zullen willen stoppen, bij het huidige continuïteitspercentage van 75%. Circa 25% van het aantal pachters zal in deze periode het bedrijf willen beëindigen, waarmee potentieel circa 25% van het pachtareaal beschikbaar komt. Het vergt naast de autonome ontwikkeling van onderlinge pachtoverdracht een actief stoppers- en verplaatsingsbeleid van de Stadserven om dit potentieel ook daadwerkelijk te realiseren, aangezien de laatste jaren is gebleken dat pachtoverdracht van een afgaande naar een opkomende pachter op basis van het huidig beleid onvoldoende resultaat oplevert en dus een krachtiger impuls nodig is. De grond die op deze manier wordt vrijgespeeld, kan vervolgens weer beschikbaar gesteld worden aan bedrijven met toekomstperspectief. Een proces van kavelruil kan dat beleid ondersteunen. Zo'n actief stoppers- en verplaatsingsbeleid is alleen haalbaar als de Stadserven wordt toegestaan om de vrijkomende gronden in erfpacht uit te geven, om zo de kosten van pachtontbinding

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 actievere rol van de Stadserven bij het op gang brengen van de grondmobiliteit. De initiatieven van de pachters onderling zullen moeten worden gestimuleerd, en bovendien

aangevuld door een actief stoppers- en verplaatsingsbeleid van de Stadserven, waaronder het inkopen van pachtrechten en weer uitgeven van grond, gericht op structuurverbetering.

Zo'n actief beleid vereist een verbreding van het pachtinstrumentarium met erfpacht. Erfpacht stelt de Stadserven in staat om een actief structuurbeleid te voeren en de kosten van de pachtontbindingsvergoeding op termijn weer terug te verdienen, en vermindert de pachtafhankelijkheid.

weer terug te kunnen verdienen, zoals pachters onderling ook een vergoeding betalen bij pachtoverdracht. Dat kan alleen via erfpacht: bij uitgifte in reguliere pacht is een vergoeding voor de verpachter immers niet toegestaan, waardoor het structuurbeleid onbetaalbaar zou worden.

De verbreding van pachtbeleid door de introductie van erfpacht (naast reguliere pacht) is dus belangrijk om een actief structuurbeleid mogelijk te maken. Daarnaast helpt erfpacht ook om enkele nadelen van de grote pachtafhankelijkheid op Kampereiland geleidelijk aan weg te nemen.

Zo draagt erfpacht bij aan balansversterking van de agrarische bedrijven en aan vermogensopbouw op de lange termijn²⁴. De waardetoeename van de erfpacht valt onder de landbouwvrijstelling en draagt zo bij aan de pensioenopbouw van de erfpachter. Erfpacht verschaft de pachter bovendien een sterk zakelijk gebruiksrecht, en waarborgt tegelijkertijd dat de Stadserven als bloot eigenaar zeggenschap houdt over 'het erfgoed der vaderen'. Het behoud van het erfgoed wordt met erfpacht langjarig geborgd.²⁵

De introductie van erfpacht is dus een aantrekkelijk instrument en een belangrijk onderdeel van het beleid voor de toekomst. Maar daarmee biedt erfpacht nog geen oplossing voor alle nadelen van de pachtafhankelijkheid. Zo is het helaas niet waarschijnlijk dat erfpacht in de praktijk de financieringscapaciteit van de pachters substantieel zal kunnen vergroten. Die wordt immers vooral bepaald door de rentabiliteit van de bedrijven, en veel minder door bijvoorbeeld de zekerstelling die erfpacht als hypotheccair onderpand biedt. Dat betekent dat de versterking van de rentabiliteit door bedrijfsontwikkeling onverminderd van belang blijft voor de melkveehouders op Kampereiland.²⁶

Belangrijk in dat verband is de conclusie van Methorst (2018) in zijn recente onderzoek, waarin duidelijk wordt dat de investeringskracht gezocht moet worden in de bedrijfsresultaten van pachters, waarbij grote verschillen bestaan tussen de pachtbedrijven onderling²⁷. In die zin wijkt de problematiek op Kampereiland niet af van die in de landbouwsector als geheel.

Bij het structuurbeleid moet dat worden meegewogen. Het betekent dat het structuurbeleid allereerst gericht moet zijn op pachters met bovengemiddeld bedrijfsresultaat (en dus een grotere investeringskracht) en op de pachters rondom het gemiddelde die er voor kiezen om te groeien. Dit zijn de bedrijven met groei- en overnamepotentieel. Daarnaast is er een groep pachters die rustig wil doorboeren. Zij kunnen desgewenst gebruik maken van erfpacht om voor te sorteren op vermogensopbouw op de langere termijn. Voor pachters met lager dan gemiddeld bedrijfsresultaat en weinig perspectief moet juist ingezet worden op een sociaal en economisch verantwoorde staking van het bedrijf.

De Stadserven kan door het inkopen van pachtrechten de komende periode massa maken en tijd overbruggen om het vlieg-wiel van grondmobiliteit op gang te brengen. Maar dat vraagt wel een investering van de Stadserven zelf, omdat het beleid van inkoop van pachtrechten en uitgifte in erfpacht wat betreft vraag (van blijvers) en aanbod (van stoppers) niet direct in evenwicht zal zijn. Het inkopen van rechten (kosten) gaat vóór op het uitgeven van rechten (baten). Anders gezegd: de kost gaat uit voor de baat.

Tegelijkertijd is een bewuste en ook actieve inzet van de agrarische ondernemers nodig voor hun individuele bedrijfsontwikkeling. Het is de verantwoordelijkheid van de agrarische 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, kostprijverlaging 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 of een andere weg in willen slaan. 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.

24 | Omdat het bestaande pachtrecht om niet kan worden omgezet in een erfpachtrecht en de waardeontwikkeling van het erfpachtrecht voor de erfpachter onder de landbouwvrijstelling valt.

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

26 | In de oorspronkelijke versie van de Beleidsvisie was de veronderstelling dat erfpacht de financieringscapaciteit fors zou kunnen verbeteren, omdat het een te verpanden recht is, in tegenstelling tot pachtrechten. In het overleg met de banken blijkt dat echter geen factor van betekenis te zijn.

27 | Dit ongeacht het onderscheid tussen bedrijfstypes: Melk max (maximalisatie productie), Melk balans (productie in evenwicht met omgeving) en Melk plus (naast agrarische productie ook andere inkomensbronnen uit het bedrijf).

Drie pijlers

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

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

De nieuwe aanpak bevordert onderlinge pachtoverdracht en biedt kansen, zowel voor pachters die willen doorgroeien, als voor pachters die overwegen te stoppen of te verplaatsen.

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.

Alleen met een transitie langs bovenstaande lijnen verwachten wij dat de pachters weer in staat zullen zijn in te spelen op de marktontwikkelingen en hun inkomenspositie te verbeteren. Onderlinge pachtoverdracht blijft mogelijk. Bedrijven die enige tijd nodig hebben om uit te breiden, kunnen straks bij de Stadserven terecht om nieuwe grond in gebruik te nemen. Wie (nog) niet toe is aan verandering, kan op de huidige voet doorgaan, met als mogelijkheid om het bestaande pachtrecht vrijwillig om te zetten in een erfpachtrecht en zo vermogensopbouw te realiseren. Dat is een vrijwillige keuze, zowel bij onderlinge pachtoverdracht als bij conversie en dus niet verplichtend. Bij uitgifte van grond door de Stadserven zal erfpacht wel het uitgangspunt zijn. Op termijn – wanneer de hernieuwde bedrijfsontwikkeling tot betere bedrijfsresultaten heeft geleid – zal de rol van de Stadserven weer minder actief kunnen zijn en wordt de overdracht van (erf)pachtrechten weer meer en meer een proces tussen (erf)pachters. Tot die tijd betekent het dat de Stadserven zal moeten investeren om het vliegwiel op gang te brengen en draaiende te houden.

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
- Verbreding pachtbeleid
- Faciliteren van bedrijfsontwikkeling.

Van daaruit kan de Stadserven ook de zorg voor natuur en landschap vormgeven, en op basis daarvan het beoogde redelijk

rendement voor de aandeelhouder blijven behalen. Hieronder werken wij het beleid per onderdeel uit, in hoofdstuk 8 gevolgd door een instrumentatie.

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 in de eerste plaats de onderlinge pachtoverdracht actief blijven faciliteren en daarbij structuurversterking voorop stellen. Daartoe zal een onafhankelijke toetsings- of toedelingscommissie van onafhankelijke deskundigen worden ingesteld die bij iedere overdracht zal adviseren over de mate waarin deze bijdraagt aan de structuurversterking voor het gebied en voor de betrokken ondernemingen. Wanneer pachters onderling tot overeenstemming komen over een pachtoverdracht, gaat dat normaal gesproken altijd gepaard met een zekere structuurversterking voor de overnemende pachter. Het ligt dan ook voor de hand dat de toedelingscommissie over een onderlinge overdracht positief zal adviseren, tenzij er een evident beter alternatief voor handen is gezien vanuit structuurversterking. Het is dan denkbaar dat de toedelingscommissie vanuit structuuroverwegingen adviseert om voorwaarden te verbinden aan een voorgenomen onderlinge overdracht, zoals een kavelruil wanneer de gronden niet in de directe omgeving zijn gelegen. Waar nodig en zinvol zal de Stadserven onderlinge pachtoverdracht faciliteren met het leveren van bijdragen aan kavelruil en kavelaanvaardings-

werken (zoals ontsluiting, waterhuishouding), zodat de structuurverbetering op bedrijfsniveau plaats kan hebben.

- In de tweede plaats zal de Stadserven het initiatief nemen om vraag en aanbod op termijn bij elkaar te brengen. Er is een groep pachters die op eigen kracht in staat is om in grond te investeren, maar die groep is niet groot genoeg om het vliegwiel op gang te brengen. Er is ook een groep die potentie heeft om te investeren in grond (perspectievolle bedrijven, bedrijfsopvolgers), maar die de liquiditeiten daarvoor niet meteen vrij kunnen maken. Om die groep te faciliteren zal de Stadserven overgaan tot het inkopen van pachtrechten en er voor zorgdragen dat de vrijkomende grond op de goede plaats weer wordt toegedeeld aan de zittende pachters.

Bij het tot elkaar brengen van vraag en aanbod zal de hierboven al genoemde toedelingscommissie een belangrijke rol spelen. Deze commissie zal advies uitbrengen aan de Stadserven op basis van verschillende criteria. De toedelingscriteria zijn belangrijk, omdat zij ten grondslag liggen aan de onderbouwing om vrijkomende grond aan een bepaalde pachter beschikbaar te stellen. De toedelingscriteria zullen zorgvuldig en met oog op de langere termijn, in goed overleg met de Pachtersraad, worden opgesteld. Dat zullen niet alleen economische criteria zijn, maar ook criteria voor een duurzame en verantwoorde bedrijfsontwikkeling, die goed passen bij de aard en structuur van Kampereiland en bij de agrarische en landschappelijke structuur. Daarbij zal uiteraard vooral ook rekening worden gehouden met de geconstateerde achterstandspositie van de agrarische bedrijven op Kampereiland. Te denken valt aan zaken zoals ligging, bedrijfsomvang, bedrijfsontwikkeling, bedrijfsopvolging of duurzaamheid. De toedelingscriteria zullen hiermee rekening moeten houden met de specifieke problematiek van het Kampereiland, waaronder die van bedrijfsopvolging.

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 armsgang 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 kavelruil-

proces 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 inkoopkant 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 en marktconforme vergoeding ontvangen voor het beëindigen van de pacht, zodat zij voldoende vermogen vrij kunnen spelen als pensioenvoorziening of herinvestering.
- Aan de uitgiftekant betekent deze coördinerende rol dat bij de uitgifte van het erfpacht bezien wordt hoe een perspectievolle 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 (gelijk aan de prijs die bij onderlinge overdracht wordt gerealiseerd) en dat de erfpacht daar wordt uitgegeven waar het economisch het best tot zijn recht komt.

Deze combinatie (van enerzijds faciliteren van onderlinge pachtoverdracht en anderzijds actief inkoop- en uitgiftebeleid) heeft het doel om de grondmobiliteit te vergroten. De maatregelen vullen elkaar aan. Financieel zullen beide opties gelijkwaardig zijn: om te voorkomen dat de Stadserven concurreert met de pachters die onderling tot overeenstemming komen, zal de pachtontbindings-vergoeding op de marktprijs gebaseerd worden, evenals de uitgifteprijs van grond in erfpacht. Daarbij zullen de criteria waaraan de toedelingscommissie de pachtoverdracht toetst bij onderlinge overdracht dezelfde zijn als die bij uitgifte door de Stadserven.

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 en een passieve houding van de Stadserven. De kaderstellende beleidsregels zullen op een ander, hoger abstractieniveau moeten worden verwoord, en wel zodanig dat de Stadserven voortaan gehouden is een pacht- en structuurbeleid 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 9 over de financiering en implementatie gaan wij concreter in op de wording hiervan.

Voor de pachters heeft dit actieve 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 totdat een andere pachter in staat is hen passend te compenseren, omdat ook de Stadserven hen in het kader van het structuurbeleid redelijke condities zal bieden om daartoe over te gaan. Aan de andere kant kunnen blijvende pachters ook losse percelen in erfpacht krijgen, in plaats van een heel bedrijf zoals nu vaak het geval is. Zo komt met maatwerk grond vrij voor de pachters die willen uitbreiden of doorgroeien.

7.3. Verbreding pachtbeleid

De Stadserven zal het pachtbeleid zodanig inrichten en verbreden, dat dit het structuurbeleid ondersteunt en de huidige boeren op Kampereiland beter in staat stelt om op eigen kracht hun positie te verbeteren: door bedrijfsontwikkeling, die ingegeven is door hun eigen keuzes als ondernemer.

Een belangrijke factor daarin is het verminderen van de pachtafhankelijkheid bij het opbouwen van vermogen. De introductie van erfpacht helpt daarbij. Dat zakelijke recht maakt vermo-

gensopbouw mogelijk en versterkt de zekerheid bij het verwerven van bancaire financiering voor rendabele investeringen, zonder dat het afbreuk hoeft te doen aan de rechtspositie van de pachter of verpachter.

Elders in het land gebruiken agrarische ondernemers vaak op eigen initiatief en in toenemende mate erfpacht al als alternatief voor pacht of eigendom. 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.

Het verbreden van het pachtinstrumentarium met erfpacht zal langs drie wegen tot stand worden gebracht.

- Door vrijwillige pachtconversie, bij 'blijvers'. Pachters kunnen hun reguliere pachtcontracten op vrijwillige basis omzetten 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 vooral toe overgaan wanneer zij zich realiseren dat erfpacht vermogensopbouw mogelijk maakt.
- De tweede manier waarop erfpacht zal worden geïntroduceerd is door de uitgifte van pachtvrije grond aan andere (erf)pachters op Kampereiland. De Stadserven zal daarin actief optreden (in tegenstelling tot bij pachtconversie), voor zover de Stadserven de gronden in het kader van het structuurbeleid daadwerkelijk vrij heeft kunnen maken.

Erfpacht nader toegelicht

In het hart van de verbreding van het pachtbeleid staat de introductie van erfpacht op Kampereiland, naast reguliere pacht. Erfpacht is nodig om de Stadserven in staat te stellen om structuurbeleid te voeren. Ook biedt erfpacht de pachter op termijn een sterkere vermogenspositie. 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 erfpachttakte 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.

- De derde wijze waarop pachtrechten in erfpachtrechten overgezet kunnen worden, is bij overdracht van pachtrechten tussen de pachters onderling. De Stadserven zal dat aanmoedigen, maar niet verplicht stellen.

De oorspronkelijke gedachte²⁸ was dat de introductie van erfpacht op Kampereiland aanzienlijke financieringsvoordelen zou opleveren voor de pachters, wat tot uitdrukking zou komen in een lagere rentevoet, langere looptijden, een hoger leenbedrag, of een combinatie daarvan. Nader onderzoek bij banken leert dat dat minder het geval zal zijn en dat de beoogde versterking van de rentabiliteit van de pachter daardoor minder groot is. Banken kijken in eerste instantie naar de rentabiliteit van de onderneming, en bepalen op basis daarvan of kredietverlening mogelijk is en in welke mate, en welke looptijden en rentevoet daar bij hoort. De zekerheid is slechts van geringe invloed op die aspecten. Bovendien zijn de bedrijven op Kampereiland van zodanige (beperkte) omvang, dat de banken daar nauwelijks of geen maatwerk voor bieden. Dat betekent dat de noodzaak om erfpacht in te voeren vanuit puur het financieringsperspectief minder sterk is.

Tegen die achtergrond zal de Stadserven de overstap van reguliere pacht naar erfpacht niet verplicht stellen bij onderlinge overdracht tussen pachters. Beide vormen van pachtoverdracht dragen immers bij aan het gewenste structuurbeleid. Zo blijft het de keuze van de boer zelf of hij over wil stappen op erfpacht. In de gevallen waarin de Stadserven een actieve rol speelt als inkoper van pachtrechten zoals geschetst onder het actieve structuurbeleid in 7.2, zal de uitgifte van de grond wel uitsluitend in erfpacht plaats vinden. Dat is noodzakelijk om de uitgaven van ingekochte rechten terug te kunnen verdienen.

Het gegeven dat erfpacht van minder groot belang is voor de financierbaarheid van de agrarische bedrijven dan aanvankelijk gedacht, betekent overigens wel dat het belang van een actief structuurbeleid des te groter is. Zonder introductie van erfpacht kan de Stadserven geen invulling geven aan het structuurbeleid. Daarom blijft de verbreding van het pachtbeleid een van de drie belangrijke pijlers in deze Beleidsvisie. De introductie van erfpacht biedt de Stadserven (en daarmee ook de pachters) de handvaten om de stagnatie in de grondmobiliteit te doorbreken.

²⁸ | Deze gedachte was opgenomen in de eerste conceptversie van de Beleidsvisie, maar is op basis van het nadere onderzoek verworpen.

7.4. Bedrijfsontwikkeling faciliteren

Het actieve structuurbeleid en de verbreding van het 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.

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

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.

Na de POP3-periode zal voortgebouwd worden op de dan geldende uitwerking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU.

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 zij niet alleen, maar samen met verschillende partners in het gebied. Dat kan op Kampereiland met werk- of studiegroepen, maar ondersteuning kan ook via de gebiedscoöperatie IJsseldelta. De Stadserven blijft een actieve inbreng 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. Voor Jonge Boeren kan worden aangesloten bij het programma dat het ministerie van LNV en het Nederland Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) eind 2018 hebben opgesteld.

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 erfpachtakte 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 knotwillingen, 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).
- Continuëren 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 concrete maatregelen die op korte termijn nodig zijn om aan de slag te gaan. Ook bespreken wij enkele alternatieve instrumenten en gaan wij in op de doorwerking van het beleid op de pachtbedrijven. Zo vormt zich een samenhangend pakket van maatregelen die elkaar versterken. Bij de implementatie ervan zal er ook aandacht zijn voor een goed communicatietraject, ondersteuning en dialoog.

8.1. Instrumentatie actief structuurbeleid

Het structuurbeleid behoeft een uitwerking in maatregelen die er enerzijds op gericht zijn om de noodzakelijke vergroting van de grondmobiliteit tot stand te brengen, en die anderzijds tegemoet komen aan de gerechtvaardigde belangen van de blijvende pachters en de bedrijfsontwikkeling van de blijvers stimuleren. Dan gaat het om het bevorderen en faciliteren van onderlinge overdracht, het vormgeven van een effectief inkoopbeleid, en het inrichten van een passend uitgiftebeleid.

Onderlinge overdracht faciliteren

Om te bevorderen dat pachters onderling tot afspraken komen om pachtrechten over te dragen op zodanige manier dat dat bijdraagt tot structuurversterking, zal de Stadserven zoals eerder genoemd een toedelingscommissie instellen, die toetst op criteria als ligging, bedrijfsomvang, bedrijfsontwikkeling of duurzaamheid. Waar nodig en zinvol zal de Stadserven onderlinge pachtoverdracht faciliteren met (het leveren van bijdragen aan) kavelruil en kavelaanvaardingswerken, zodat de structuurverbetering op bedrijfsniveau plaats kan hebben. Wanneer sprake is van een bedrijfsverplaatsing, kan de Stadserven mee-

werken aan een maatwerk-oplossing om dit te faciliteren. Bij onderlinge pachtoverdracht wordt erfpacht niet verplicht gesteld²⁹. In overleg met de Pachtersraad kan bezien worden welke andere mogelijkheden er zijn om onderlinge pachtoverdracht die bijdraagt tot structuurverbetering verder te bevorderen.

Inkoopbeleid

Stoppers die voor het overdragen van hun pachtrechten niet bij een andere pachter terecht kunnen, kunnen hun rechten te koop aanbieden aan de Stadserven. Daarvoor is nodig dat de Stadserven in overleg met de pachters een inkoopbeleid voor pachtrechten vormgeeft, wat vooral van grote betekenis zal zijn voor de pachters die overwegen te stoppen of te verplaatsen. 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 pachtontbindingsvergoeding zal zodanig worden vastgesteld dat deze gelijkwaardig is aan de vergoeding die de pachters onderling overeenkomen, zodat op dit punt geen oneigenlijke concurrentie plaatsvindt.
2. Een regeling voor de overdracht van fosfaatrechten, waarbij wordt gestimuleerd dat de fosfaatrechten worden overdragen aan andere pachters op Kampereiland. In 2018 is het 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

Instrumenten Structuurbeleid

In het nieuwe structuurbeleid zal de Stadserven de onderlinge overdracht van rechten tussen de pachters faciliteren.

Investerings die bijdragen aan structuurverbetering kan de Stadserven ondersteunen.

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

Daarnaast omvat het structuurbeleid een aantal maatregelen die het vrij maken van pachtgrond door stoppers of verplaatsers regelt.

De nieuwe maatregelen omvatten in ieder geval :

- een vergoeding voor pachtbeëindiging,
- een regeling voor de overdracht van fosfaatrechten
- afspraken voor wijziging van agrarisch opstalrecht naar burger-opstalrecht.

het melkquotum). Bij overdracht van fosfaatrechten aan andere pachters op Kampereiland zal de Stadserven afzien van zo'n verrekening omdat de aanspraak overgaat op de kopende pachter, wat gunstig is voor de pachter. Binnen dit kader kunnen verschillende varianten worden uitgewerkt. 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 het retributiebeleid in de opstalvoorwaarden, waardoor niet meer 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 voor 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. 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 tegenhanger van het inkoopbeleid bij het structuurbeleid is het uitgiftebeleid. Dat omvat de uitgangspunten op basis waarvan de Stadserven de vrijgekomen grond in erfpacht zal uitgeven. Het uitgiftebeleid is met name van belang voor de pachters die willen uitbreiden zonder samenwerking met andere pachters, maar kan ook gelden voor pachters die onderling willen overdragen via samenwerking. In beide gevallen wordt getoetst of de uitgifte in erfpacht, direct of via de voorgenomen overdracht en samenwerking, voldoet aan de toetsingscriteria voor uitgifte en prioriteit heeft. Twee belangrijke aspecten daarin zijn de manier waarop gronden worden toege-

29 | In de oorspronkelijke Beleidsvisie van januari 2018 was het voornemen van de Stadserven opgenomen om de conversie naar erfpacht bij onderlinge pachtoverdracht wél verplicht te stellen. Dit riep echter grote weerstand op bij de zittende pachters. Reden voor de Stadserven om hier soepeler mee om te gaan en af te zien van deze verplichting.

Instrumentatie gronduitgifte

- **Voor de uitgifte van grond worden criteria uitgewerkt, in overleg met de Pachtersraad.**
- **Een toedelingscommissie zal adviseren over de toewijzing van gronden.**
- **De toedelingscommissie zal rekening houden met zaken als ligging, bedrijfsomvang, bedrijfsontwikkeling, bedrijfsopvolging of duurzaamheid.**
- **Kavelruil kan worden toegepast om structuurverbetering tot stand te brengen.**
- **Een ingroeimodel faciliteert de investering van de pachters.**

deeld, en de vaststelling van de uitgifteprijs van de erfpacht.

Voor de toedeling zal de eerder genoemde toedelingscommissie advies uitbrengen op basis van de criteria die in overleg met de Pachtersraad zullen worden opgesteld. Dat zullen niet alleen economische criteria zijn, maar ook criteria voor een duurzame en verantwoorde bedrijfsontwikkeling, passend 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, inclusief de specifieke problematiek van bedrijfsopvolging.

De uitgifteprijs van de erfpacht zal moeten worden gebaseerd op de prijs die pachters bij onderlinge overdracht overeenkomen. Dit is de marktwaarde die op het Kampereiland tot stand komt, 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 kwaliteit erfpachtgrond een hogere waarde vertegenwoordigen dan mindere kwaliteit erfpachtgrond, zoals deze op een (erfpacht)grondmarkt tot stand komen.

Om de groeiers de tijd te geven zich te ontwikkelen en de schaalvergroting financieerbaar te maken, zal de Stadserven een ingroeimodel hanteren, dat vergelijkbaar is met de gang van zaken bij onderlinge pachtoverdracht. Daarbij is gebruikelijk dat de opkomende en de afgaande pachter gedurende een aan-

tal jaren samenwerken, waarbij de overnamesom via een maatschap wordt verrekend. Ook de Stadserven kan de koopsom van de erfpacht over meerdere jaren uitsmeren, zonder een vergoeding te vragen. Dat is analoog is aan de onderlinge pachtoverdracht, en daarmee marktconform.

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. De hiervoor genoemde toedelingscommissie zal ook bij kavelruilsituaties een adviserende rol spelen.

De hierboven genoemde maatregelen voor het structuurbeleid zijn niet limitatief, en geven wel in hoofdlijnen 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 verbreding pachtbeleid

Belangrijk onderdeel in de verbreding van het pachtbeleid is de introductie van erfpacht. Dat is nodig om een constructief structuurbeleid te kunnen uitvoeren en de pachtafhankelijkheid te verminderen. Naast reguliere pacht zal de Stadserven voortaan ook erfpacht als pachtvorm toepassen. Het zakelijk recht van erfpacht en pacht als persoonlijk recht verschillen in juridische zin van elkaar, maar kunnen naast elkaar worden toegepast. Nieuwe uitgifte van landbouwgrond vindt voortaan in de regel plaats op basis van erfpacht, tenzij deze om move-rende redenen tijdelijk in geliberaliseerde pacht worden uitgegeven. Daarnaast krijgen de huidige pachters de vrijheid om hun pachtrecht op eigen initiatief te converteren in een erfpachtrecht.

Om te waarborgen dat de pachters geen nadeel ondervinden als gevolg van de introductie van erfpacht zullen de erfpachtvoorwaarden waaronder de Stadserven de grond in erfpacht uit-

geeft “pachtanaloog” worden vastgesteld.³⁰ 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 biedt dat het voordeel 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.

De verbreding van het pachtbeleid wil de Stadserven als volgt vormgeven:

- Vrijwillige conversie van een bestaand pachtrecht naar een erfpachtrecht wordt mogelijk, op initiatief van de pachter zelf. 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, waartoe 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 van zijn bedrijf en van de erfpachtvoorwaarden, waaronder de hoogte van de canon. Uitgangspunt is dat de Stadserven bij deze vrijwillige conversie van pacht naar erfpacht geen koopprijs zal bedingen. Voor de fiscale aspecten rond de conversie van pacht naar erfpacht zal de Stadserven vooraf overleggen met de fiscus om tot een ruling te komen die vooraf duidelijkheid aan pachters verschaft.
- Ook bij onderlinge overdracht van pachtrechten staat het de pachters vrij om te kiezen voor overdracht van reguliere pachtrechten of overdracht van reguliere pacht naar erfpacht.
- De uitgifte van vrije grond door de Stadserven zal in de regel 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 afgeleid is van de vergoeding die pachters overeenkomen bij onderlinge pachtoverdracht en mede afhankelijk zal zijn van de erfpachtvoorwaarden (zoals de hoogte van de canon, het recht op verlenging, de beperking tot verkoop tot Kampereiland, etcetera). Omdat de erfpachtvoorwaarden pachtanaloog zijn, zal de koopprijs bij uitgifte in erfpacht in de praktijk op het-

30 | Notitie erfpachtbeleid en fiscaal Advies Countus

zelfde niveau liggen als de verrekenprijs die pachters onderling betalen 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 verscheidene belanghebbenden worden toegepast, in verband met vergroting van meerdere bedrijven.
- De looptijd bij uitgifte in erfpacht zal 30 jaar bedragen, met een recht op heruitgifte 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 op basis van het dan geldende pachtbeleid en met een evenwichtige afweging van belangen. De verlenging geschiedt om niet, er van uitgaande dat op dat moment ook reguliere pacht nog steeds om niet wordt verlengd.
- 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.
- 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.
- 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 de erfpachter er ook zeker van te zijn dat de Stadserven het blote eigendom van de grond gedurende de erfpachtperiode niet aan een derde zal verkopen. Dat zal geëffectueerd worden door de pachter in de erfpachtvoorwaarden het recht op eerste koop te geven. Een dergelijke bepaling waarborgt dat de pachter niet met een andere (bloot)eigenaar worden geconfronteerd die een ander pachtbeleid kan gaan voeren. Verkoop dan wel overdracht is wel mogelijk voor zover het gehele bezit van de Stadserven met behoud van de statutaire doelstelling om zwaarwegende re-

Verbreiding pachtbeleid

In het nieuwe beleid blijft reguliere pacht gewoon bestaan. Daarnaast introduceert de Stadserven ook erfpacht als volwaardige pachtvorm.

Om te waarborgen dat de pachters geen nadeel ondervinden van de introductie van erfpacht, worden de voorwaarden van erfpacht "pachtanalooq" ingericht. Dat biedt continuïteit en zekerheid voor de pachter.

De belangrijkste voorwaarden zijn:

- uitgifte in erfpacht voor 30 jaar
- recht op verlenging voor de erfpachter bij het einde van die periode
- de hoogte van de erfpachtcanon wordt vastgesteld op pachtprijsniveau
- stabiliteit door jaarlijkse indexatie van de erfpachtcanon
- periodieke aanpassing op pachtprijsniveau na 10 jaar

- overdracht van erfpachtrechten alleen toegestaan aan andere (erf)pachters op Kampereiland.

Bestaande pachtrechten kunnen vrijwillig 'om niet' worden omgezet in een erfpachtrecht. Overdracht van pachtrechten aan andere (erf)pachters blijft ook in de toekomst mogelijk, zodat de pachters hier keuzevrijheid in behouden.



denen 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 burgeropstalrecht in het vervolg altijd zal plaatsvinden op basis van een erfpachtrecht met een erfpachtafhankelijk opstalrecht. In de erfpachtvoorwaarden zal worden bepaald dat de canon, in tegenstelling tot de huidige retributie, op marktconforme wijze overeenkomstig de bestemming (bijvoorbeeld als plattelandswoning) wordt vastgesteld. Voor bestaande opstalhouders zal een ingroeieregeling worden vastgesteld.
- Tegenover de nieuwe kansen voor de pachters staat dat erfpacht niet dezelfde wettelijke bescherming kent als reguliere pacht. Voor pachters kan het wegvallen van de wettelijke bescherming leiden tot terughoudendheid om over te stappen op erfpacht, bijvoorbeeld als daardoor de continuïteit niet meer gegarandeerd zou zijn, of de erfpachtcanon te hoog zou (kunnen) worden. Dat wordt ondervangen door ‘pachtanaloge erfpachtvoorwaarden’ die de Stadserven in de Algemene Voorwaarden zal verankeren. De Stadserven zal als verpachter dezelfde zekerheden blijven bieden aan de pachters, zonder lastenverzwarende. Dat zal gestalte krijgen door de rechten expliciet vast te leggen in de erfpachtovereenkomst en/of de

31| Brief van Minister Carola Schouten aan de Tweede Kamer d.d. 9 januari 2019.

32| Zie bijvoorbeeld het rapport Verkenning Beleidsalternatieven Kampereiland (Methorst 2018), dat is opgesteld naar aanleiding van de eerste versie van de Beleidsvisie, begeleid door een projectgroep waarin pachters uit Kampereiland en betrokkenen zitting hadden.

Algemene Voorwaarden, door bijvoorbeeld de erfpachtcanon vast te stellen op pachtprijsniveau, en door het recht van verlenging op te nemen in de erfpachtvoorwaarden.

- Ook het uitgangspunt dat grond alleen aan andere (erf)pachters van de Stadserven kan worden overgedragen wordt in de algemene voorwaarden geregeld.

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 pachtprijsbeleid wordt gecontinueerd, op 100% regionorm. Mocht zich in de toekomst een situatie voordoen als in 2016, waarbij de pachtprijs sterk stijgt, 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.

De hiervoor genoemde voorwaarden en maatregelen voor erfpacht zullen door de directie van de Stadserven in overleg met de Pachtersraad worden uitgewerkt. Zij zullen worden vastgelegd in Algemene Erfpacht- en Opstalvoorwaarden voor de uitgifte van landbouwgrond en agrarische erven, en in Algemene Erfpacht- en Opstalvoorwaarden voor overige objecten. Deze 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. Voordat de Algemene Voorwaarden van kracht worden, zullen deze ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Algemene vergadering van aandeelhouders.

8.3. Faciliterende maatregelen bij bedrijfsontwikkeling

De bovenstaande maatregelen zullen de nodige beweging en dynamiek op gang brengen op Kampereiland. Om dat te faciliteren zal de Stadserven ook investeren in goede communicatie en uitleg van het nieuwe instrumentarium. Bijvoorbeeld met de invoering van een specifiek inloopspreekuur dat expliciet gericht is op deze materie, met als doelgroep niet alleen de pachters, maar ook hun adviseurs.

De toenemende dynamiek 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. Na afloop van het POP3-programma zal aangesloten worden bij het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU voor een nieuwe periode van zes jaar.

Naast het POP3-programma kunnen de bedrijven op Kampereiland uiteraard ook gebruik maken van andere overheidsprogramma's, zoals het Deltaplan biodiversiteit, maatregelen voor

kringlooplandbouw, of waterveilig bouwen. Vanaf 2022 zal een nieuw gemeenschappelijk Europees landbouwbeleid van kracht zijn. De Stadserven zal de pachters terzijde staan bij de implementatie daarvan.

De jonge boeren op Kampereiland kunnen gebruik maken van bestaande en nieuwe ondersteunende regelingen van LNV, zoals de maatregelen die minister Carola Schouten recent heeft aangekondigd³¹, in combinatie met ondersteuning door de Stadserven. Wij denken daarbij met name aan:

- o Garantieregeling Vermogensversterkende Kredieten van LNV, die specifiek voor jonge boeren wordt aangepast, in combinatie met extra maatregelen in het kader van de structuurversterking en/of faciliterend beleid van de Stadserven.
- o Coaching en begeleiding bij overname, waar het ministerie van LNV 11 miljoen euro heeft uitgetrokken.

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. Alternatief instrumentarium

In de hiervoor genoemde beleidsmaatregelen zijn enkele belangrijke suggesties opgenomen die naar voren zijn gebracht vanuit de pachters, vertegenwoordigd door de Pachtersraad. Maar er zijn nog andere instrumenten denkbaar die wellicht een oplossing zouden kunnen bieden voor de ongunstige ontwikkelingen op Kampereiland, zoals de grote pachtafhankelijkheid, de stagnatie van de schaalvergroting, het stilvallen van de grondmobiliteit, de beperkte financieringsmogelijkheden en het gebrek aan vermogensopbouw. In het overleg met de Pachtersraad zijn nog enkele andere alternatieven besproken, zo mogelijk doorgerekend met deskundigen uit het veld, en afgewogen in de totale context.³² Volledigheidshalve bespreken wij in deze paragraaf vijf alternatieve instrumenten, en lichten wij toe waarom deze uiteindelijk niet in het beleid zijn opgenomen.

Verkoop van gronden aan pachters

De meest verregaande wijze om de pachtafhankelijkheid te doorbreken zou zijn om de grond in eigendom over te dragen aan de huidige pachtboeren. Grondeigendom versterkt de vermogens- en financieringspositie van de boeren natuurlijk aanzienlijk, en de waardeontwikkeling van grond ligt bij eigendomssituaties aan de basis van een normaal gesproken voorspoedige pensioenontwikkeling in de loop der jaren. Wel zou het verwerven van grond een aanzienlijke financieringslast met zich meebrengen voor de pachters om een marktconforme koopprijs op tafel te kunnen leggen. Ook zou de doelstelling om een redelijk rendement te behalen worden ingewisseld tegen een eenmalige verkoopopbrengst voor de Stadserven en (uiteindelijk) de gemeente als aandeelhouder. Daarnaast zou de verkoop van grond aan de huidige pachters ook de huidige situatie in eerste instantie bestendigen en (zonder structuurbeleid) niet resulteren in verbetering van de structuur. Bovendien past vervreemding van de grond niet binnen de doelstelling van het behoud van het erfgoed der vaders, die de verkoop van de pachtgrond aan de zittende pachter of aan derden uitsluit. Tegen deze achtergrond wordt de verkoop van grond niet als een realistische of wenselijke optie gezien.

Verdere verlaging van de pachtprijs

De verlaging van de pachtprijs naar de regionorm in 2017 betekent al een structurele en onomkeerbare kostprijsverlaging voor alle pachters op Kampereiland, die zich vertaalt in een structureel lager rendement voor de aandeelhouder. Voor alle pachters geeft dat financiële ruimte.

Een voor de hand liggende gedachte is dat verdere verlaging van de pachtprijs de druk op de pachters verder kan doen afnemen en de negatieve effecten van pachtafhankelijkheid kan verzachten.

De nadere verkenning naar de doorwerking van verschillende instrumenten laat echter zien dat een verdere verlaging van de pachtprijs maar een beperkt effect heeft op de vergoeding voor arbeid en eigen vermogen van de pachtbedrijven (VAEV).³³ Bovendien draagt een generieke pachtverlaging niet bij aan een vermindering van de pachtafhankelijkheid of aan een verbetering van de structuur van de melkveehouderij op Kampereiland. De stagnatie die geleid heeft tot een achterstand ten opzichte

van de landelijke ontwikkelingen wordt er niet door weggenomen. Een verdere pachtverlaging zou zelfs contra-productief kunnen zijn voor de grondmobiliteit, omdat pachters die willen beëindigen er niet door worden geholpen, en daardoor nog steeds niet in staat zijn om onder redelijke condities hun bedrijf te beëindigen. Een generieke pachtverlaging gaat dus ten koste van de kansen voor de agrarische bedrijven met een goed toekomstperspectief, waardoor het voor de sector als geheel niet gunstig uitwerkt. Tegenover de verlaging van het rendement voor de aandeelhouder die hiervan het gevolg zou zijn, staat dus geen verbetering van de structuur of van het perspectief. Om die redenen is een verdere pachtverlaging niet opgenomen in het beleid voor de toekomst.

Daarnaast zou het nivelleren van de pachtprijs kunnen bijdragen aan het wegnemen van de grote fluctuaties in de pachtprijs, zoals die recentelijk zijn opgetreden vanwege de werking van het pachtprizenbesluit, waarbij twee jaar van forse stijging (+13% in 2015 en +22% in 2016) gevolgd werden door twee jaar van forse daling (-12% in 2017 en -26% in 2018). Ook is wel gesuggereerd om een eigen pachtprijsstelsel in te voeren dat aansluit bij de bedrijfssituatie op Kampereiland, waarbij werd verondersteld dat de pachtprijs dan lager zou moeten zijn. Het wettelijk pachtprizenstelsel sluit beide opties echter uit. Het maximaal haalbare op dit punt is dat de Stadserven in bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld sterk stijgende pachtprizen bij zeer ongunstige marktomstandigheden) eenmalig de facturering van een deel van de pacht uitstelt tot een volgend jaar, wanneer de omstandigheden weer zijn genormaliseerd. Dit is in het verleden ook wel als incidentele maatregel toegepast, zonder de structurele problematiek op Kampereiland te kunnen oplossen.

Pensioenfonds op naam, gefinancierd door pachtverlaging

Als oplossing voor de geringe vermogensopbouw en daardoor beperkte pensioenvoorziening is de gedachte ontstaan om voor elke pachter een pensioenfonds op naam in te richten, dat gevoed wordt door een generieke verlaging van de pachtprijs. Dit zou weliswaar een instrument kunnen zijn dat vermogensopbouw kanaliseert, maar genereert geen toegevoegde waarde of verbeterde VAEV die een grotere geldstroom op gang brengt als basis voor de benodigde vermogensopbouw. Het biedt dus geen oplossing voor de kern van het probleem van onvoldoende vermogensopbouw bij de pachters op Kampereiland. Bovendien gelden dezelfde bezwaren als bij de hiervoor besproken generieke pachtverlaging: deze maatregelen gaan één op één ten koste van het redelijk rendement voor de aandeelhouder, zon-

³³ | Zie het onderzoek van Methorst, 2018. De VAEV is het kengetal dat in dit onderzoek gebruikt wordt om de effecten van de verschillende maatregelen te vergelijken voor de kenmerkende bedrijfstypes op Kampereiland en verschillende bedrijfsstrategieën.

der dat het bijdraagt aan een betere structuur of een verbetering van het perspectief voor de melkveehouders op Kampereiland. Ook is dat niet in het belang van blijvende pachtbedrijven, omdat het geld dat op deze manier wordt vastgelegd, niet beschikbaar is voor investeringen.

Inrichting van een borgstellingsfaciliteit

Vanuit de gedachte dat de toegang tot bancaire financiering moest worden vergroot, is overwogen om dat te bereiken door een borgstellingsfonds in te richten, als alternatief voor de invoering van erfpacht. Het financieringsvoordeel van erfpacht als zakelijk recht waarop gunstige bancaire kredietverlening kan worden bedongen, zou immers ook door een borgstellingsconstructie verkregen kunnen worden. Het nadere onderzoek wijst echter uit dat een grotere zekerstelling niet doorslaggevend is voor de toegang tot (bancair) krediet voor de pachters op Kampereiland. Primair draait het om de rentabiliteit van de investeringen zelf. Dit nader inzicht verzwakt het argument om te focussen op de zekerheidsstelling. Dat geldt zowel voor erfpacht, als voor een ander zekerheidsinstrument zoals borgstelling. De andere sterke overweging om erfpacht in te voeren, namelijk dat dat structuurbeleid mogelijk maakt en de vermo-

genspositie van de erfpachter op lange termijn versterkt, blijft onverminderd van kracht. Daar zou een borgstellingsfaciliteit echter geen positieve invloed op hebben. Daarmee is de ratio om een borgstellingsfaciliteit in te voeren komen te vervallen.

Revolverend fonds bedrijfsinvesteringen

Ten slotte is ook wel voorgesteld om het rendement op het vermogen niet (of niet geheel) uit te keren aan de gemeente, maar te gebruiken voor het instellen van een revolverend fonds. Vanuit het fonds zouden (tegen gunstige condities en lage rente) investeringen van de boeren gefinancierd kunnen worden. De opbrengsten van deze investeringen brengen de rente- en aflossingslasten op. Voor zover het gaat om investeringen in de normale bedrijfsvoering, zal dat gekenschetst worden als ongeoorloofde staatssteun. Gaat het om andere investeringen, dan bestaat daar al ander instrumentarium voor, zoals het al beschreven POP3. Introductie van een dergelijk instrument in plaats van een systeem als POP3 overstijgt het perspectief van de Stadserven. Bovendien zou een revolverend fonds ten koste gaan van het voeren van het dringend gewenste structuurbeleid. Daarmee heeft ook deze optie niet de voorkeur gekregen.



8.5. Wat betekent het nieuwe beleid voor de pachters?

Voor de pachters is uiteraard van groot belang hoe het structuurbeleid en de verbreding van het pachtbeleid uiteindelijk zal uitwerken, en wat zij kunnen verwachten van de faciliteiten voor bedrijfsontwikkeling, zowel financieel als in ontwikkelingsperspectief. Neemt het nieuwe beleid de knelpunten weg waar de huidige pachters mee worstelen? Tal van factoren bepalen het resultaat.

- Alle pachters op Kampereiland kunnen straks hun vermogenspositie verbeteren door hun bestaande pachtrecht 'om niet' (dus zonder bijbetaling) om te zetten in het zakelijk recht van erfpacht, onder pachtanaloge condities. Het erfpachtrecht vertegenwoordigt een bepaalde waarde, die zich in de loop der jaren verder zal ontwikkelen en bij bedrijfsbeëindiging (onbelast) vrijvalt. Maar ook doordat de nieuwe investeringen in hun bedrijf ook weer een waarde stijging mogelijk maakt. Vermogensopbouw (en dus pensioenvoorziening) worden aldus verder verstrekt.
 - Pachters met investeringsplannen voor de toekomst, krijgen door het nieuwe beleid de kans om hun grondpositie te vergroten. Onderlinge overdracht van pachtrechten blijft gewoon mogelijk, maar wordt zo nodig ondersteund met een kavelruilproces. Dat kan op eigen kracht via de gebruikelijke samenwerkingsconstructie, waarbij de nadruk van de toetsing aan de criteria van de toedelingscommissie hoofdzakelijk ligt bij de structuurkenmerken.
 - Door het actieve inkoop- en uitgiftebeleid van de Stadserven komt er een extra mogelijkheid om uit te breiden, voor pachters die wel willen investeren maar geen onderlinge overdracht kunnen realiseren. Aan hen kan de Stadserven grond op Kampereiland beschikbaar stellen, tegen een acceptabele erfpachtcanon en uitgifteprijs, en met een zeer sterke continuïteit door het recht op verlenging. Bovendien kunnen zij gebruik maken van de mogelijkheden die het faciliterend beleid biedt voor bedrijfsplannen voor verbreding, verduurzaming, bedrijfsovername enzovoort. Het structuurbeleid en faciliterend beleid zullen elkaar daarin versterken.
 - Ook perspectiefvolle bedrijven waar de financiering van de pachtoverdracht een knelpunt is, kunnen er toe besluiten om de overdracht via de Stadserven te laten verlopen, mits wordt voldaan aan de toetsingscriteria van de toedelingscommissie. Langs die weg kunnen zij ook gebruik maken van het ingroei-model bij erfpacht en de daarbij behorende financieringsfaciliteit.
 - Bedrijfsopvolging is een belangrijk thema. Ook voor perspectiefvolle bedrijven weegt in de periode van bedrijfsopvolging de financieringspositie extra zwaar. Net als bij pachtoverdracht tussen pachters, biedt de Stadserven aan jonge bedrijfsopvolgers van bedrijven met voldoende toekomstperspectief de mogelijkheid om de overdracht via de Stadserven te laten verlopen. Ook zij komen daarmee in aanmerking voor het ingroei-model bij erfpacht. De maatstaf om te beoordelen of een bedrijf voldoende perspectief heeft, zal worden getoetst aan criteria van structuurversterking en zal in lijn zijn met het speciaal voor jonge boeren ingestelde Bedrijfsovernamefonds van het Ministerie van LNV.
- Los daarvan kan de opvolging gefaciliteerd worden met de toedeling van extra grond in erfpacht. Ook hier biedt een ingroei-regeling de noodzakelijke financiële ruimte. Voor bedrijfsopvolgers zal de ingroei-regeling in de periode van bedrijfsopvolging extra ruimte bieden. Deze maatregelen zijn er op gericht om de financieringslast van de bedrijfs-overname van ouder op kind van bedrijfsopvolgers beter te kunnen opvangen.
- Bij de inzet van faciliterende maatregelen voor bedrijfsontwikkeling (peiler 3, § 8.3) zal specifiek worden ingezet om de ruimte die het Bedrijfsovernamefonds jonge boeren van het ministerie van LNV biedt, optimaal te kunnen benutten. De investeringsplannen voor de Garantieregeling Vermogens-versterkende Kredieten worden getoetst aan de criteria die de Minister van LNV in haar toekomstvisie Waardevol en Verbonden uit gepresenteerd. De Stadserven kan faciliteren bij het opstellen van de investeringsplannen, met specifieke aandacht voor pachtbedrijven binnen het Bedrijfsovernamefonds en door het faciliterend beleid goed te laten aansluiten bij de criteria³⁴.
- Uiteraard wordt de faciliterende rol van de Stadserven voor het structuurbeleid begrensd door de financiële ruimte die de beleidsvisie daarvoor biedt.
- Pachters die overwegen te stoppen, omdat zij onvoldoende perspectief zien of geen opvolging voorzien, krijgen nu een aanzienlijk grotere kans om hun bedrijf te beëindigen tegen acceptabele voorwaarden. Zij kunnen hun pacht beëindigen tegen een redelijke vergoeding die betaald wordt door de op-



komende pachter (bij onderlinge overdracht) of door de Stadserven (bij inkoop). De Stadserven biedt de komende jaren de zekerheid dat stoppen op redelijke voorwaarden mogelijk is, totdat de markt het zelf in voldoende mate kan oppakken.

- Ook wijkers of verplaatsers naar elders, krijgen dankzij deze aanpak goede perspectieven om hun plannen te realiseren onder redelijke condities, op het moment dat hen dat uitkomt. Onderzocht kan worden in hoeverre de Stadserven dergelijke verplaatsingen naar elders nog meer zou kunnen faciliteren.
- 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.

Voor elke pachter die overweegt om in te gaan op het structuurbeleid en om al dan niet over te stappen op erfpacht, zal een financiële berekening op maat moeten worden uitgevoerd om de financiële doorwerking scherp te krijgen. Daarbij spelen ook fiscale aspecten een rol, alsmede de specifieke positie en om-

standigheden van elk agrarische bedrijf dat het betreft, en de gekozen strategie.

De Stadserven wil de pachters graag faciliteren bij het scherp krijgen van de perspectieven op bedrijfsniveau. In dat kader is in 2018 al een eerste generieke verkenning uitgevoerd door PPP agro Advies, en is ook al nader onderzoek verricht door Ron Methorst (2018). Daarbij is onderscheid gemaakt naar de drie meest typerende bedrijfsstrategieën waar op Kampereiland voor gekozen wordt: Melk Max (maximalisatie van de melkproductie), Melk Balans (optimalisatie van melkproductie binnen bestaande beperkingen) en Melk Plus (verbreding van de activiteiten met andere verdienmodellen). De onderzoeken onderschrijven het belang van investeringen en doorgroei, waarvoor grondmobiliteit een vereiste is. Dat is de basis geweest om voor de verschillende categorieën pachters een eigen perspectief te schetsen. In welke mate dat het geval is, hangt uiteindelijk af van hun specifieke positie, hun individuele doelstellingen voor de toekomst en hun strategie om die te verwezenlijken.

34 | De criteria zijn het sluiten van kringlopen, het versterken van de sociaaleconomische positie van de boer in de keten, de klimaatopgave, ecosystemen, vitaliteit van het platteland, dierenwelzijn en waardering voor voedsel.

9. Financiering en implementatie

9.1. Financiële doorwerking van het beleid

De uitvoering van het beleid gaat met kosten gepaard, die gedragen worden door de Stadserven en daarmee van invloed zijn op het resultaat en het rendement voor de aandeelhouder. In deze paragraaf brengen wij die kosten in beeld en beschrijven we de financiële consequenties van de verschillende maatregelen en activiteiten die wij hierboven hebben geschetst.

Op de beleidsvisie is een staatssteuntoets op hoofdlijnen uitgevoerd. Conclusie daarvan is dat belangrijke delen van het structuurbeleid geen staatssteun opleveren, mits de pachtontbindingsvergoedingen en uitgifteprijs van de erfpacht marktconform zijn. Bepaalde maatregelen van het ondersteunend beleid kunnen wel worden aangemerkt als staatssteun. De verwachting is niet dat de bedragen die daarmee gemoeid zijn, het plafond van de-minimus van € 20.000,- per drie jaar per onderneming overschrijden. Verder kunnen bepaalde maatregelen, bijvoorbeeld in het kader van kavelruil of jonge landbouwers, onder de landbouwvrijstellingsverordening vallen.

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. Gedurende deze overbruggingsperiode zal de Stadserven de inkoopkosten moeten voorfinancieren, omdat, zoals ook uit de bedrijfseconomische verkenningen van Ron Methorst (2018) blijkt, de investeringscapaciteit nog beperkt is.

Bij een ambitie om de komende jaren bij gemiddeld 3 bedrijven tot pachtbeëindiging te komen, gaat het om zo'n 120 ha. De verwachting is dat de helft daarvan door onderlinge pachtoverdracht tot stand kan komen. Dat betekent dat de Stadserven de pachtrechten van 60 hectare actief zal gaan inkopen. Omdat de verkoopopbrengst van de erfpachtrechten op deze gronden pas na verloop van tijd beschikbaar komt zal op deze inkopen naar verwachting sprake zijn van een renteverlies van gemiddeld circa € 37.000 per jaar en kosten gemoeid met het ingroeimodel (€ 33.000). Daarnaast wordt een jaarlijks budget begroot voor ondersteunend beleid over de 120 hectare. Dat bestaat uit bijdragen voor kavelruil (€ 27.500) en kavelaanvaardingswerken (€ 55.000). De werkelijke hoogte van dit bedrag is afhankelijk van het feitelijke tempo van uitvoering, maar gemiddeld genomen kan dit bedrag van € 152.500 binnen het financiële

kader voor de ondersteuning van het structuurbeleid worden opgevangen.

De overdracht van de fosfaatrechten die in de komende jaren verkregen worden, schatten wij vooralsnog budgetneutraal in voor de Stadserven, omdat de stoppende 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 waardeverhoging 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.

Kosten verbreding pachtbeleid

Aan de verbreding van het pachtbeleid zijn geen kosten verbonden, anders dan procesgeld om bijvoorbeeld nieuwe Algemene Voorwaarden te formuleren en de notariskosten om de erfpachttaktes te passeren. Deze kosten begroten wij op jaarlijks € 10.000.

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 pachtanaloge 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 en gecompenseerd. 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 pa-

troon dan de sterke fluctuaties vanwege de veranderpercentages uit het pachtprizenbesluit. 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 Gebieds-

coöperatie 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 jonge boeren te ondersteunen bij de overname van agrarische bedrijven. 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.

Per jaar (gemiddelde over 10 jaar)

STRUCTUURBELEID

60 ha	Pachtoverdracht pachters	Nihil
60 ha	Actief beleid SE Inkoop pacht = uitgifte erfpacht, renteverlies door tijdsverloop	€ 27.000
120 ha	Ondersteunend beleid - bijdrage kavelruil - ingroeimodel erfpacht - kavelaanvaardingswerken	€ 27.500 € 38.000 € 22.000
60 ha	Bedrijfsopvolgingsregeling	€ 38.000

PACHTBELEID

Conversie erfpacht - kosten akte	€ 10.000
-------------------------------------	----------

FACILITEREND BELEID

Co-financiering, aandeel Stadserven in POP3-programma	€ 22.500
Faciliteren bedrijfsplannen en coördinatie POP3-programma	€ 20.000
Stimulering overige activiteiten	€ 25.000

TOTAAL

€ 230.000

NB De bedrijfsopvolgingsregeling is binnen het eerder begrote budget ingepast. Door herschikking van middelen, inverdieneffecten en het doorschuiven van onderbenutting kan extra ruimte worden gecreëerd om de oorspronkelijke maatregelen zoveel mogelijk alsnog uit te voeren. Dit wordt in het uitvoeringsprogramma en jaarlijks in het jaarplan uitgewerkt.

De financiële bijdrage van de Stadserven aan bedrijfsontwikkeling begroten wij op gemiddeld € 67.500 per jaar, bestaande uit € 22.500 cofinanciering POP3-programma (of vergelijkbare overheidsprogramma's), € 20.000 voor het faciliteren van bedrijfsplannen, en € 25.000 voor het stimuleren van andere activiteiten gericht op bedrijfsontwikkeling. Ook hier geldt dat

afhankelijk van de feitelijke uitvoering, tussen deze budgetten worden geschoven.

Daarmee komen de totale kosten voor de uitvoering van de Beleidsvisie uit op gemiddeld € 230.000 per jaar. Ten opzichte van de kostenraming uit de eerste versie van de beleidsvisie is

is er een verschuiving binnen de financiële kaders. De financiële risico's zijn verlaagd en het bedrag van € 230.000 vormt aldus het budget dat jaarlijks benodigd is voor een gestage uitvoering van de Beleidsvisie, binnen de termijn waarvoor deze wordt vastgesteld. De financiële verplichtingen die de Stadserven in dit kader aangaat, zullen dit maximale budget niet overschrijden. Het is wel wenselijk dat de Stadserven over- of onderbestedingen door de jaren heen binnen haar eigen begroting met elkaar kan verrekenen. De Stadserven kan daarvoor de financiële middelen die beschikbaar zijn uit eerdere grondverkoop inzetten, maar ook aanvullende financiering aantrekken. Rente en aflossing daarvan valt binnen de financiële kaders zoals hiervoor gesteld.

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 2019-2028. 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 zullen op dat moment ook onderdeel zijn 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 pachtprijsniveau wordt vastgesteld. De jaarlijkse schommelingen in het bedrijfsresultaat vanwege het wettelijk pachtprijsbeleid worden bij een toenemend aandeel erfpacht minder, omdat de canon wordt geïndexeerd.

De kosten die nodig zijn voor de uitvoering van de beleidsvisie kunnen worden gefinancierd uit eigen vermogen en een geldlening op de kapitaalmarkt, waarbij rente en aflossing via de resultatenrekening lopen. Dat betekent dat gemiddeld genomen 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%. Met de inzet van eigen vermogen, incidentele opbrengsten of herijking van beleid, beperken we het beroep op de kapitaalmarkt en vermijden we bijkomende rentelasten.

De status als Fiscale Beleggingsinstelling (FBI) van Kampereiland Vastgoed NV betekent dat het financieel resultaat als dividend wordt uitgekeerd wat tot gevolg heeft dat het dividend blijft fluctueren. Wanneer steeds meer pachters overstappen op erfpacht, zal dat voor minder schommelingen aan de inkomstenkant leiden. Schommelingen in kosten van de uitvoering van de beleidsvisie kunnen wel in de resultatenrekening van Kampereiland NV worden opgevangen, zodat het netto dividend van de gemeente in Kampereiland NV relatief stabiel is.

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 gedurende enkele jaren. 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 verbreding 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 – in onze stellige overtuiging – in meerdere opzichten terugverdienen.

9.2. 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 beleidsvisie en de beoogde doorwerking en uitvoering worden ook bij het programma van eisen voor de komende aanbesteding meegegeven. Voor de pachters is van groot belang dat de verwachtingen die in deze Beleidsvisie worden gewekt, bijvoorbeeld met betrekking tot de erfpachtvoorwaarden en andere condities, ook door een eventueel andere directievoerder na aanbesteding worden gerespecteerd. In het programma van eisen en in het managementcontract voor de komende aanbestedingsperiode zal dit stevig verankerd worden. Binnen deze randvoorwaarde kan de aanbesteding, na goedkeuring van de Beleidsvisie door de gemeente, spoedig plaatsvinden.

Het doel van de aanbesteding is het contracteren van een directie-/rentmeesterkantoor dat het beste in staat wordt geacht invulling te geven aan de doelstellingen en de 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 on-

dernemende 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 beheer-, front- 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 competenties 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.

9.3. Aansturing van het proces en evaluatie

De aansturing van het proces om het nieuwe Beleid uit te voeren, is in algemene zin verankerd in de governancestructuur van de Stadserven. De governancestructuur 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 de 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, alsmede de Pachters-

raad. 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.

Voorts 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.

De rol van de Pachtersraad is om gevraagd en ongevraagd advies te geven over collectieve pachtaangelegenheden. De Pachtersraad zal intensief betrokken worden bij een aantal beleidszaken, zoals het uitvoeringsprogramma van de beleidsvisie, de evaluatie van het instrumentarium en het jaarplan met begroting en meerjarenperspectief. Ook wordt de Pachtersraad betrokken bij het inrichten van de toedelingscommissie en bij het ontwikkelen van de criteria die deze commissie gaat hantieren. In overleg met de Pachtersraad zal deze belangrijke rol verder worden ingevuld in het reglement, waarin de aangelegenheden die de Pachtersraad betreffen, worden geregeld. Voor zover dat om een herziening van dit reglement vraagt, kan dat 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 pachtersraad).

Toegespitst op de Beleidsvisie is de governancestructuur van de Stadserven als volgt. De Beleidsvisie is opgesteld door de directie, wordt goedgekeurd door de RvC en vervolgens vastgesteld in de Algemene vergadering van Aandeelhouders, oftewel de gemeente Kampen. De Pachtersraad adviseert over de uitvoering van de Beleidsvisie. De Beleidsvisie bevat de kaders waarbinnen de Stadserven haar beleid kan uitvoeren. Wij hebben voor ogen om de eerste jaren de vinger aan de pols te houden via het jaarplan en na drie jaar de beleidsvisie te evalueren om zonodig te kunnen bijsturen. Regulier zal de Beleidsvisie na vijf jaar tussentijds worden geëvalueerd en na 10 jaar herzien. De Beleidsvisie 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 de Beleidsvisie zal de directie een strategisch uitvoeringsprogramma 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 met een advies van de Pachtersraad worden goedgekeurd door de RvC en vastgesteld in de AvA. Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma zal nog een staatssteuntoets van de uitgewerkte maatregelen plaats vinden.

Het meest concrete product in deze cyclus die dezelfde bestuurlijke route volgt is het jaarplan, waarin jaarlijks de doelen worden vastgesteld en het mandaat van de directie wordt bepaald. De cyclus wordt afgesloten met de jaarrekening en het jaarverslag, waarin achteraf het gevoerde beleid wordt verantwoord aan de aandeelhouder.

9.4. Herijking kaderstellende beleidsregels

De nieuwe aanpak en werkwijze die in deze Beleidsvisie is ontwikkeld, vraagt om een aanpassing van de kaderstellende beleidsregels die, zoals statutair bepaald, door de gemeenteraad zijn vastgesteld. 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 Pachtersraad betrokken wordt bij de uitvoering en de gemeente Kampen als aandeelhouder daarin kan bijsturen. Die opzet staat op gespannen voet met de formeel nog van kracht zijnde gedetailleerde beleidsregels, die deels ook achterhaald zijn.

Passend bij dit beleid is dat de bestaande kaderstellende beleidsregels worden vervangen door nieuwe kaderstellende beleidsregels die beter aansluiten bij de kaders die de Beleidsvisie biedt en waarbinnen de Stadserven haar beleid kan uitvoeren. De bestaande kaderstellende beleidsregels worden daarmee vervangen door nieuwe kaderstellende beleidsregels, die zich als volgt laten samenvatten:

1. De Stadserven voert het beheer op basis van haar statutaire doelstelling.
2. De Beleidsvisie 2019 – 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. De Beleidsvisie zal van tijd tot tijd worden geëvalueerd en bijgesteld, in beginsel elke 10 jaar.
3. Het pachtbeleid wordt gevoerd binnen de wettelijke kaders van het pachtrecht en het zakelijk recht van erfpacht en opstal. 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 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.

Daarmee wordt de functie die de beleidsregels hebben als sturingsmechanisme bij het beheer door de Stadserven, geënt op de Beleidsvisie en het instrumentarium dat daarop is geba-

seerd. Een deel van de beleidsregels zal worden vertaald in de toetsingscriteria, zoals die ten behoeve van de toedelingscommissie worden uitgewerkt. De sturing van de gemeente als aandeelhouder blijft, binnen de kaderstellende beleidsregels zoals die door de gemeenteraad zijn vastgesteld, maar is minder geënt op regels en meer op doelstellingen die aansluiten bij de dynamiek op Kampereiland en de melkveehouderijsector.

9.5. Samenwerking, Checks & Balances

Het behoud van het erfgoed der vaders, 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 zich 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 te willen spelen, daar middelen voor uit te trekken, en de gronden daarvoor beschikbaar te willen stellen. In deze Beleidsvisie hebben we de kaders en ankerpunten daarvoor geformuleerd voor de komende tien jaar. 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 Pachttersraad over deze plannen adviseert en de Algemene vergadering van Aandeelhouders de 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 verbreed, en dat zal ook weer van invloed zijn op de snelheid en diepgang waarmee de pachtters erin zullen slagen om hun bedrijfsontwikkeling vorm te geven.

Daaronder zijn ook externe factoren zoals de rente, de grondprijzen, de melkprijs en de waardeontwikkeling van fosfaatrechten. Ook zullen we rekening moeten houden met aanpassingen in regelgeving (bijvoorbeeld fiscale regelgeving, regelgeving rondom fosfaatrechten, pachtregelgeving of milieuregelgeving) die wij nu nog niet kunnen voorzien. Daarnaast is van belang welke ruimtelijke en sociale ontwikkelingsrichting op langere termijn voorzien wordt voor Kampereiland in (vervolg op) de Omgevingsvisie die de komende jaren zijn beslag krijgt. Maar ook wat de brede gebiedsvisie brengt, waarvoor nu het initiatief is genomen. Dat zijn stuk voor stuk factoren die geheel of gedeeltelijk 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 de doorwerking ervan op de pachtbedrijven en ook op de financiële doorwerking van het voorgestelde beleid op de Stadserven.

Dat vereist 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, en die voorziet in de nodige checks & balances, is hierboven reeds uitvoerig 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 toekomstige 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 perspectievolle toekomst. Want we hebben elkaar veel te bieden, voor het behouden en ontwikkelen van het erfgoed der vaders, 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 Financieel Dagblad, <https://fd.nl/opinie/1166145/landgoed-is-in-fiscale-zin-eeen-doolhof>, november 2017
- Natuurbeheerplan provincie Overijssel – Plantekst bij het GS-besluit d.d. 26 september 2017
- Nieuwe energie, Coalitieprogramma gemeente Kampen, mei 2018
- Ontwikkelingsruimte melkveebedrijven Kampereiland: verkenning effect van opties voor het pachtbeleid, Ron Methorst Aeres Hogeschool Dronten, september 2018
- 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
- Verkenning beleidsopties Kampereiland, Ron Methorst / Aeres Hogeschool Dronten, juli 2018
- Visie Landbouw, Natuur en Voedsel, Minister van LNV, september 2018
- Weidse Waarden levert op, voor een waarde(n)vast Kampereiland.

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

