

Vergaderjaar 2018–2019

**35 000 XIV**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019**

**Nr. 70**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2019

Onze agro-foodsector kan een belangrijke bijdrage leveren aan een duurzame voedselvoorziening voor de groeiende wereldbevolking. Zoals aangegeven in het regeerakkoord is het beleid van dit kabinet erop gericht dit potentieel te benutten, binnen de geldende natuur- en milieunormen. Innovatie en ondernemerschap zijn daarbij cruciaal, net als aandacht voor de continuïteit van gezinsbedrijven die een grote rol spelen in de sector<sup>1</sup>. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet in het regeerakkoord aangekondigd dat er een bedrijfsovernamefonds komt waaruit jonge boeren worden ondersteund om de overname van het gezinsbedrijf en investeringen in innovatie te financieren. Met deze brief informeer ik uw Kamer hoe ik invulling ga geven aan het bedrijfsovernamefonds.

In deze brief ga ik tevens in op de toezegging van het kabinet tijdens de Algemene Beschouwingen op 19 en 21 september jl.<sup>2</sup> om te verduidelijken hoe de criteria om aanspraak te kunnen maken op het bedrijfsovernamefonds zich verhouden tot biodiversiteit.

#### **Achtergrond**

Voor het kabinet is de continuïteit van bedrijven in de land- en tuinbouwsector van belang voor de vitaliteit en leefbaarheid van het platteland. Van het totaal aantal land- en tuinbouwbedrijven is ruim 92% gezinsbedrijf. Ten opzichte van het jaar 2000 is het aantal land- en tuinbouwbedrijven in 2017 met bijna 56% afgenomen tot 54.840,<sup>3</sup> hoofdzakelijk door bedrijfsbeëindiging bij generatiewisseling. Van gezinsbedrijven met een bedrijfs-

<sup>1</sup> Regeerakkoord 2017–2021 VVD, CDA, D66 en CU «Vertrouwen in de toekomst», blz. 43. Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34

<sup>2</sup> Handelingen II 2018/19, nr. 2, items 2 en 5 en Handelingen II 2018/19, nr. 3, items 3, 6 en 8

<sup>3</sup> <https://www.agrimatie.nl/>

ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themalD=2286&indicatorID=3049

hoofd van 51 jaar of ouder heeft 61% geen opvolger<sup>4</sup>. Dit betekent dat de komende 15 jaar circa 20.000 land- en tuinbouwbedrijven zullen verdwijnen of de bedrijfsopvolging op een andere manier moet worden geregeld, bijvoorbeeld door buiten-familiaire bedrijfsovername of door schaalvergroting van bestaande bedrijven. Forse schaa sprongen leveren soms maatschappelijke weerstand op. De terugloop in het aantal bedrijven wordt ook als negatief voor de leefbaarheid van het platteland beschouwd. Het kabinet vindt het daarom wenselijk dat meer bedrijven met een goed continuïteitsperspectief overgenomen kunnen worden en zich kunnen doorontwikkelen. Dit heb ik heb ik nog eens bevestigd in mijn visie «Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden» (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 5).

## **Knelpunten bij bedrijfsovernames**

### *Toekomstperspectief*

Een van de belangrijkste voorwaarden voor het stimuleren van bedrijfs-overname door jonge boeren is toekomstperspectief tegen de achtergrond van steeds verdere verduurzaming van de landbouwproductie. Dat wil zeggen dat jonge agrarische ondernemers met duurzame landbouw een redelijk inkomen kunnen verdienen, kunnen innoveren en gezonde bedrijven in stand kunnen houden en door kunnen geven. Bedrijfs-overname is een natuurlijk moment om – in lijn met de visie «Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden» (de Landbouwvisie) – te investeren in maatschappelijk gevraagde duurzame bedrijfsontwikkeling en daarmee het toekomstperspectief te vergroten. Dit vraagt om ondernemerschap en financiële ruimte voor investeringen. Het toekomstperspectief van een bedrijf wordt daarnaast ook beïnvloed door sociaal-emotionele aspecten die spelen in het overnameproces van gezinsbedrijven.

### *Ondernemerschap*

Toekomstperspectief begint bij goed ondernemerschap. De maatschappelijke uitdagingen vragen om sterk agrarisch ondernemerschap. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een goed financieel inzicht, maar dat is niet voldoende. Het is steeds belangrijker om een bedrijfsovernameplan en toekomststrategie te ontwikkelen, inclusief investerings- en financieringsplan, die passen bij de persoonlijke en professionele kwaliteiten van de ondernemer. Het Nederlandse agrarisch onderwijs is van hoog niveau, met veel aandacht voor vaktechnische kennis. In het huidige agrarisch onderwijs is nog niet altijd voldoende aandacht voor de ontwikkeling van de benodigde competenties om te kunnen ondernemen in een context waarin het steeds belangrijker wordt om te produceren wat de markt vraagt en te voldoen aan de steeds hogere eisen die de maatschappij stelt aan bijvoorbeeld dierenwelzijn. Versterking van het agrarisch ondernemerschap zal ook leiden tot betere bedrijfs- en investeringsplannen en daarmee het vertrouwen van banken om de bedrijfsovername en gerelateerde investeringen te financieren vergroten en vergemakkelijken.

### *Sociaal-emotionele aspecten*

Het overnameproces van gezinsbedrijven binnen de familie kan gevoelig liggen vanwege het door elkaar lopen van familiebelangen en bedrijfsbelangen. Het belangrijkste beslispunt van iedere overname is de bepaling van de overnamewaarde van het bedrijf. Hieraan gaan essentiële vragen

<sup>4</sup> <https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=7202>

vooraf, zeker waar het gaat om opvolging binnen de familie. Wat krijgen bijvoorbeeld eventuele broers en/of zussen mee? Is er vertrouwen in de bedrijfsopvolger? Is de overnameprijs voldoende voor de oudedagvoorziening van de ouders? En wordt hem/haar wat gegund (overnameprijs ligt veelal onder de marktwaarde)?

### *Toegang tot kapitaal*

In de agrarische sector is de vrije marktwaarde van bedrijven over het algemeen hoog. Dit komt door de hoge grondprijzen, de kapitaalintensiteit en de toenemende schaalvergroting. Zo bedroeg eind 2016 de kapitaalintensiteit van de land- en tuinbouw gemiddeld bijna € 3 miljoen. Om een bedrijf over te nemen moet de overnemer daarom een aanzienlijk vermogen meenemen, zelfs al vindt de overname veelal plaats tegen een prijs die beduidend onder de marktwaarde ligt. Bovendien is het rendement op eigen vermogen in de land- en tuinbouwsector laag, gemiddeld 2% in 2011–2015. Dit drukt op het eigen vermogen van startende en overnemende agrarische ondernemers. Financiering met traditionele vormen van vreemd vermogen is aan grenzen gebonden. Dit is er de oorzaak van dat in de jaren direct na de bedrijfsovername veelal geen of onvoldoende financiële ruimte is om te investeren in maatschappelijk gevraagde duurzame bedrijfsontwikkeling. Er is daarom behoefte aan nieuwe risicodragende financiering. Verstrekking van risicodragend kapitaal via participaties of achtergestelde leningen komen in de agrarische sector echter nauwelijks voor. Voor private equity-fondsen is investeren in de landbouwsector vanwege het lage rendement en/of de relatief kleine omvang van de projecten (vooral) minder interessant.

## **Bedrijfsovernamefonds jonge boeren**

### *Uitgangspunten*

Ik heb verschillende opties onderzocht om invulling te geven aan een bedrijfsovernamefonds op een manier die daadwerkelijk bijdraagt aan het verlichten van de hierboven geschetste financiële en sociaal-emotionele knelpunten. Hiervoor heb ik een aantal uitgangspunten gehanteerd. Voor de ontwikkeling van een financieel instrument was het belangrijkste uitgangspunt dat ik overnemende en startende agrarische ondernemers wil uitdagen om op het moment van bedrijfsovername, in lijn met de Landbouwwis, te investeren in innovatieve en duurzame bedrijfsontwikkeling. Dat wil zeggen dat de aanvullende investering(en) op basis van een reële begroting van het investerings- of bedrijfsplan bijdraagt aan minimaal een van de toetsingscriteria van de Landbouwwis<sup>5</sup>. Voor het ondersteunen van bedrijfsname zelf zijn er al andere instrumenten, zoals de Borgstellingsregeling Landbouw. Dit instrument ziet hier daarom niet op. Dit betekent ook dat een financieel instrument zich richt op jonge ondernemers die een bedrijf met voldoende continuïteitsperspectief overnemen of starten. Verder wordt aankoop van extra grond en dieren- en fosfaatrechten uitgesloten van het fonds vanwege het prijsopdrijvende effect.

Een aanvullend criterium dat ik gehanteerd heb is dat een nieuw financieel instrument iets zou moeten toevoegen aan bestaande regelingen zoals de investeringssubsidie voor jonge landbouwers (de zogenaamde JoLa-regeling), die de provincies en de Europese Unie financieren vanuit de 2<sup>e</sup> pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Plattelandsontwikkelingsprogramma), de top-up op de hectarepremie (1<sup>e</sup> pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid), de huidige

<sup>5</sup> «Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden», blz. 37

Borgstelling MKB-Landbouwkredieten voor investeringen en algemene fiscale regelingen. Ten slotte vind ik het belangrijk dat zoveel mogelijk jonge boeren, voor een langere periode dan de twee jaar waarin het regeerakkoord voorziet, van een fonds gebruik kunnen maken.

In nauw overleg met het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en andere betrokken partijen, zoals banken, heb ik op basis van de hierboven genoemde uitgangspunten en criteria ervoor gekozen om van het totale beschikbare budget van € 75 miljoen, € 64 miljoen te gebruiken om een nieuwe Garantieregeling Vermogensversterkendkrediet (VVK) mogelijk te maken en € 11 miljoen voor het opzetten van een opleidings- en coachingstraject.

#### *Garantieregeling Vermogensversterkende kredieten*

Met de Garantieregeling VVK beoog ik het voor overnemende en startende agrarische ondernemers makkelijker te maken het risicodragend vermogen (solvabiliteit) van het bedrijf te versterken door het voor financiers aantrekkelijker te maken achtergestelde leningen te verstrekken. De garantieregeling werkt drempelverlagend voor financiers omdat het Rijk garant staat voor een groot deel van de achtergestelde lening. Hierdoor wordt de leencapaciteit van een bedrijf vergroot en ontstaat extra financiële ruimte om te investeren in bedrijfsontwikkeling in lijn met de toetsingscriteria van de Landbouwvisie. Zo kan de maatschappelijk gevraagde verduurzaming van het bedrijf gestalte krijgen. Het investeringsplan dat met het vermogensversterkende krediet wordt gefinancierd, zal worden getoetst aan één van de criteria genoemd in de Landbouwvisie. Het gaat onder meer om het sluiten van kringlopen, het versterken van de sociaal-economische positie van de boer in de keten, de klimaatopgave, vitaliteit van het platteland, ecosystemen, dierenwelzijn en waardering voor voedsel<sup>6</sup>. Hiermee beantwoord ik ook de toezegging van het kabinet gedaan tijdens de Algemene Beschouwingen op 19 en 21 september jl. om aan te geven hoe de criteria om aanspraak te kunnen maken op het bedrijfsovernamefonds zich verhouden tot biodiversiteit.

Door te kiezen voor een garantstelling kan een multiplier-effect bereikt worden, waardoor met hetzelfde budget over een veel langere periode dan de in het regeerakkoord voorziene periode van twee jaar meer jonge boeren ondersteund kunnen worden.

Onderzocht wordt om de Garantieregeling VVK als een nieuwe regeling onder de bestaande Borgstelling MKB-Landbouwkredieten te brengen en uit te laten voeren door RVO.nl. Door gebruik te maken van een bestaande regeling kan deze nieuwe regeling relatief snel en gemakkelijk operationeel worden.

Omdat het om een nieuwe risicoregeling gaat, heb ik Wageningen Economic Research gevraagd de beoogde parameters van de regeling door te rekenen. Zodra de resultaten beschikbaar zijn, zal ik uw Kamer nader informeren over de concrete invulling van de Borgstelling VVK, en u het toetsingskader risicoregelingen toezenden.

#### *Alternatieven*

Andere opties die onderzocht zijn, naast een subsidieregeling, zijn de instelling van een revolverend fonds waarbij het Rijk zelf de achtergestelde leningen verstrekt en een Investment Platform (IP) Jonge Boeren en Innovatie van NIA/Invest-NL i.o.

<sup>6</sup> «Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden», blz. 37

Het nadeel van een revolverend fonds van rijkswege is dat, met het beschikbare budget en op basis van de gehanteerde aannames, het fonds binnen enkele jaren uitgeput is en het enige tijd duurt voordat het geld terugvloeit in het fonds en weer beschikbaar komt voor andere ondernemers. Het multiplier-effect dat je met een revolverend fonds beoogt te creëren, zal niet voldoende bereikt kunnen worden. Bovendien zijn de uitvoeringskosten hoger. Verder zal er een aparte regeling gemaakt moeten worden, waardoor het langer duurt voordat deze operationeel is.

In het geval van het IP zou NIA/Invest-NL i.o. zelf het eerste risicokapitaal inleggen voor de verstrekking van achtergestelde leningen aan jonge boeren. Het geld uit het bedrijfsovernamefonds gaat in het IP voor de dekking van de *first loss* op het risicokapitaal. Het IP kan op termijn mogelijk opgehoogd worden met externe financiering van reguliere banken, of andere geldverstrekkers zoals de Europese Investeringsbank/ Europees Investeringsfonds. Het grootste nadeel van het inrichten van een fonds bij NIA/Invest.NL is dat het startmoment voor het fonds afhangt van op welke termijn Invest.NL operationeel zal zijn. Wettelijke oprichting is nu voorzien medio 2019. Bovendien is het op dit moment allerm minst zeker of er externe financiers willen participeren in het fonds bij het Invest.NL. Ik heb daarmee geconcludeerd dat het onderbrengen van het bedrijfsovernamefonds onder Invest.NL op dit moment te vroeg en financieel onzeker is. Dit neemt niet weg dat ik met Invest-NL i.o. hierover in gesprek wil blijven in het kader van de aanvullende overeenkomst die het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat namens de andere departementen met Invest.NL gaat afsluiten.

Alles overwegende ben ik tot de slotsom gekomen dat de Garantieregeling VVK het beste het doel dient dat in het regeerakkoord is benoemd, en in mijn toekomstvisie voor Landbouw, Natuur en Voedsel beoogd wordt, namelijk voor overnemende en startende agrarische ondernemers extra financiële ruimte creëren om op het moment van bedrijfsovername te investeren in innovatie en duurzame bedrijfsverbetering. Het is een nieuw instrument dat aanvullend is op bestaande regelingen, en waarmee ik een voorbeeld wil stellen voor zowel ondernemers als financiers. Het verstrekken van risicokapitaal is in de agrarische sector nog onbekend en komt daardoor nauwelijks voor. In de toekomst zal het steeds belangrijker worden dat er nieuwe financieringsvormen komen.

#### *Opleidings- en coachingstraject*

Via het tweede spoor van het bedrijfsovernamefonds (opleiding & coaching) wordt het agrarisch ondernemerschap versterkt met het oog op het verhogen van de winstgevendheid en het rendement van agrarische bedrijven. Voor het opzetten van een opleidings- en coachingstraject trek ik € 11 miljoen uit. In overleg met het NAJK zal een deel daarvan gebruikt worden om de zogenaamde keukentafelgesprekken in familiale kring te faciliteren. Dit moet bijdragen aan het versoepelen van het bedrijfsovernameproces, en daarmee voorkomen dat het proces te laat wordt ingezet, onnodig lang voortsleept of zelfs in zijn geheel niet doorgaat.

Het opleidingstraject richt zich op het versterken van het ondernemerschap van de startende agrarische ondernemer, waarbij waar mogelijk aangesloten wordt bij bestaande programma's. Het is daarnaast belangrijk dat in een vroeg stadium ook in het onderwijs (zowel middelbaar beroepsonderwijs als hoger beroepsonderwijs) aandacht is voor strategisch ondernemerschap en het overnameproces. Dit zal ertoe bijdragen dat het continuïteitsperspectief van bedrijven verbetert en het voor jonge agrarische ondernemers makkelijker wordt om externe financiering aan te trekken. Dit traject moet dan ook als ondersteunend

aan de Garantierегeling VVK worden gezien en de effectiviteit daarvan versterken.

Er zal cursusmateriaal worden ontwikkeld om boeren meer financieel inzicht te geven, maar ook inzicht in wat er komt kijken bij de overname van een gezinsbedrijf, zoals de maatschapsakte, het overnameplan, financiering van de overname, bedrijfsontwikkeling, de financiële positie van de ouders en opvolger na overname, marketing, kwaliteiten van de ondernemer en communicatie. Ook hier zal waar mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaand materiaal. Er zal een landelijk netwerk van adviseurs worden gefaciliteerd evenals kenniskringen om zoveel mogelijk jonge boeren te kunnen bereiken. De ontwikkelde kennis uit de kenniskringen zal via het Groen Kennisnet ([www.groenkennisnet.nl](http://www.groenkennisnet.nl)) beschikbaar worden gesteld.

Nu zal worden gestart met het uitwerken en opzetten van de voorgenomen activiteiten. Op basis van deze hoofdlijnen ga ik de regeling verder vormgeven, zodat deze ruim voor voor de zomer operationeel is. Ik zal Uw Kamer hier over informeren.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C.J. Schouten