Beleidsevaluatie Garantstelling Landbouw

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Rotterdam, 9 mei 2019



Beleidsevaluatie Garantstelling Landbouw

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Elvira Meurs (Ecorys)
Bart Witmond (Ecorys)
Gert-Jan Wilbers (Ecorys)
Harold van der Meulen (Wageningen Economic Research)
Marcel van Asseldonk (Wageningen Economic Research)
Dominique van Wonderen (Wageningen Economic Research)
Haki Pamuk (Wageningen Economic Research)

Rotterdam, 9 mei 2019

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies 5

1 Inleiding 9
1.1 Achtergrond en doel 9
1.2 Evaluatie 10
1.3 Hypothesen, hoofdvragen en verdiepende vragen 11
1.4 Leeswijzer 12

2 Werkwijze 13
2.1 Inleiding 13
2.2 Bepalen relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid 13
2.3 Scope en afbakening van de evaluatie 15
2.4 Informatieverzameling 15
2.5 Enquête en econometrische analyse 16

3 Beleidstheorie 19
3.1 Inleiding 19
3.2 Begrotingen 19
3.3 Waarom een rol voor het ministerie van LNV? 21

4 Relevantie en bereik 24
4.1 Inleiding 24
4.2 Behoeften van landbouwondernemers 24
4.3 Werkbaarheid regeling voor de banken 25
4.4 Omvang en gebruik 26
4.5 Samenvatting en conclusies 34

5 Doelbereik en doeltreffendheid 37
5.1 Inleiding 37
5.2 Doeltreffendheid in breder perspectief 50
5.3 Samenvatting en conclusie doeltreffendheid 50

6 Doelmatigheid 52
6.1 Inleiding 52
6.2 Inzet van overheidsbudget 52
6.3 Uitvoeringskosten 55
6.4 Inkomsten 57
6.5 Commissie risicoregelingen 58
6.6 Garantstelling Landbouw en samenhang overige regelingen 60
6.7 Conclusie doelmatigheid 61

7 Vooruitblik 63
7.1 Inleiding 63
7.2 De aanpassingen GL vs. BL 63
7.3 Conclusies vooruitblik 66

Inhoudsopgave

Bijlagen 68

Bijlage gebruikte bronnen 68

Bijlage regressiemodel 69

Bijlage vragenlijst enquête met gebruikers 70

Vragenlijst enquête controlegroep 72

Samenvatting en conclusies

Inleiding

Nederlandse landbouwondernemers investeren met enige regelmaat in vernieuwing of uitbreiding van hun productiemiddelen. Zij doen dit om innovatieve producten te kunnen leveren die concurrerend zijn met het aanbod van andere ondernemers in binnen- en buitenland. Voor het investeren zijn financiële middelen nodig. Deels komt dit bij bedrijven uit eigen vermogen, zeker als er al meerdere generaties boeren werkzaam zijn. Vaak is er ook een krediet van een bank nodig om voldoende middelen te verkrijgen.

In een goed functionerende markt hebben financiers zoveel informatie over de ondernemer en de markt waarin die opereert dat ze zeer precies kunnen bepalen welke bedrijfsplannen zullen renderen. Dan biedt dit voldoende houvast om een bedrijfsplan te kunnen beoordelen. Echter in de praktijk beschikken financiers niet over de juiste informatie aangaande de toekomstige financiële positie van een landbouwondernemer. Omdat de financiers het financiële risico lopen, zijn ze terughoudend bij het verstrekken van kredieten. Daar komt bij dat de financiers relatief veel tijd en moeite moeten doen om alle risico's in kaart te brengen. Deze tijd en moeite wegen niet op tegen de hoogte van de lening en het rendement voor de bank. In andere woorden: de transactiekosten zijn te hoog. Hierdoor krijgt een aantal boeren dat toch een goed toekomstperspectief heeft geen krediet.

Om die reden is de overheid al tientallen jaren geleden op deze markt gaan interveniëren. Dit heeft de vorm van een garantstelling gekregen, die voor de banken als een aanvullende zekerheid geldt. De bedoeling van de garantstelling is dat banken eerder tot kredietverstrekking overgaan in die gevallen dat er een goed ondernemingsplan ligt en zo voldoende perspectief op continuïteit bestaat, maar wanneer een ondernemer onvoldoende zekerheden kan bieden.

De Garantstelling Landbouw (GL) richt zich op ondernemingen die actief zijn in de akkerbouw, tuinbouw en veehouderij. Daarnaast is er een plusregeling (GL+), een variant op de algemene garantstelling, die aanvullende eisen aan de investeringen stelt voor het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen. Deze GL+ richt zich binnen de sector specifiek op de glastuinbouw en op de veehouderij.

Evaluatie

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft Ecorys en Wageningen Economic Research gevraagd een evaluatie van de regeling Garantstelling Landbouw uit te voeren.

Het doel van de evaluatie is: het bereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de GL en GL+ regelingen in de periode 2010-2016 te onderzoeken. Met deze evaluatie:

- wordt verantwoording afgelegd over de werking van regelingen GL en GL+ aan de Tweede Kamer en;
- worden lessen getrokken voor verdere uitvoering van de regelingen in de context dat de regeling per 1 januari 2017 is opgevolgd door de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten. Door het evalueren van het 'voormalige' borgstellingsysteem GL en GL+ 2010-2016 zullen de sterke en minder sterke punten inzichtelijk worden.

Uitgangspunt is dat er zoveel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande bronnen. Aanvullend onderzoek (deskstudie, enquêtes en interviews) zijn nodig geweest om met name inzicht te krijgen in wat een controlegroep van landbouwondernemers heeft geïnvesteerd in vergelijking met de landbouwondernemers die de garantstelling hebben gebruikt.

Beleidstheorie

De garantstelling landbouw is erop gericht om relatief kleine boerenbedrijven en jonge boeren investeringen te laten doen met het oog op maatschappelijke doelstellingen, zoals in de begrotingen zijn beschreven. Denk hierbij aan innovatie en versterking van de duurzaamheid van de primaire land- en tuinbouw. Het gaat onder meer om het stimuleren van het toepassen van nieuwe integraal duurzame en diervriendelijke stallen.

Het uitgangspunt van het beleid is dat het de verwachting is dat deze gewenste investeringen zonder het instrument garantstelling minder plaatsvinden. Banken verlenen aan een groep landbouwondernemers geen krediet omdat zij een tekort aan zekerheden hebben. Het instrument garantstelling werkt via de banken en verlaagt hun financieel risico bij het verstrekken van een krediet. Om ervoor te zorgen dat de banken scherp toetsen op ‘in de kerngezonde bedrijven’ dragen banken ook met een garantstelling zelf een aanzienlijk restrisico. Het leningsdeel dat onder de garantstelling valt, is maximaal 2/3 van de benodigde investering en is voor 80% gedekt, waardoor de garantie over iets meer dan de helft van de benodigde financiering wordt afgegeven. Hier komt bij dat ‘assets’ in de crisistijd minder waard zijn, zodat bij het failliet gaan van een onderneming de bank relatief minder dekking krijgt en een hogere restschuld resteert.

Relevantie en bereik

In de periode 2010-2016 zijn er in totaal ongeveer 650 garantstellingen verleend. Ongeveer 75% van de leningsbedragen onder garantstelling bedroegen tussen de circa 200.000- 400.000 euro.

De garantstelling is voor een klein deel van de investeringen in de landbouw van belang. Met name jonge ondernemers, en ondernemers met weinig grond in eigendom (melkveehouderij), en niet grondgebonden bedrijven zoals de intensieve veeteelt en de tuinbouwsector hebben onvoldoende zekerheden voor een krediet. Zij zijn de doelgroep van de garantstelling. Zonder de garantstelling was een groot gedeelte van de investeringsplannen niet tot uitvoer gekomen. Met name in de intensieve veehouderij en in de glastuinbouw is het instrument relatief meer ingezet bij jaarlijks gemiddeld 8-10 procent van de totale investeringen. Het aantal ondernemers dat met het instrument wordt bereikt ligt een fractie lager. Zo’n 2-5 procent van de ondernemers in de intensieve veehouderij die meer dan 50.000 euro investeert doet hierbij een beroep op de Garantstelling Landbouw. In de glastuinbouw varieert het aandeel van 1-3 procent en in de grondgebonden sectoren melkvee en akkerbouw blijft het gebruik onder de 1 procent.

De garantstelling dekt maar een deel van de financiering van de totale investering af. Het aandeel van de garantstelling in de totale financieringsuitbreiding door de bank, dat als indicator dient voor de multiplier, komt voor 2010-2016 uit op gemiddeld 21-24%.Hiermee schommelde de multiplier tussen de factor 4 en 5. Dit betekent dat voor elke euro investering met garantstelling er ook 4 of 5 euro vanuit de bank werd gefinancierd

Doeltreffendheid

Door de garantstellingsregeling zijn er meer investeringen geweest in de agrarische sector die anders niet gedaan zouden zijn. Het merendeel van de begunstigden geeft aan dat zij de

investering anders waarschijnlijk niet hadden gedaan. Dit is met name het geval in de glastuinbouw en de intensieve veehouderij.

De garantstelling is van belang geweest voor de inkomenscapaciteit van de landbouwondernemers. De regeling heeft een positief effect gehad op jong agrarisch ondernemerschap. GL+ lijkt in de beginperiode te hebben bijgedragen aan het verduurzamen van de sector, later is dit effect verminderd. Overinvesteringen worden niet getolereerd bij een financieringsaanvraag en dat wordt gecontroleerd door verschillende checks (bijvoorbeeld bedrijfscontinuïteit) bij de bank en RVO,

Ook uit de interviews blijkt dat de banken leningen verstrekt hebben aan ondernemers die zonder de garantstellingsregeling niet hadden plaatsgevonden. Daarbij geldt wel dat de bank vertrouwen in een ondernemer en het ondernemingsplan moet hebben. Het voldoen aan de criteria van de regeling is niet voldoende om tot kredietverstrekking over te gaan.

Alles overziend kunnen we concluderen dat de regeling doeltreffend is geweest. Tegelijkertijd neemt de regeling in de totale investeringen in de landbouw slechts een beperkte plaats in. Slechts 1% van de investeringen in de land- en tuinbouw wordt gedaan met een garantstelling. Wordt rekening gehouden met de multiplier factor dan stijgt dit percentage tot circa 4-5%. De resultaten moeten daarom wel in het juiste perspectief bezien worden.

Doelmatigheid

In de periode 2010 tot 2014 is jaarlijks een plafond voor de GL/GL+ regeling ingesteld van 130 miljoen euro. De laatste twee jaren van deze evaluatieperiode (2015 en 2016) was dit 120 miljoen euro. Ten tijde van de economische crisis zijn er ook minder garantstellingen verleend. En in de economische crisis van 2013, 2014 en 2015 zijn er aanzienlijke negatieve resultaten geboekt (respectievelijk, -22,8; -20,8 en -26,7 miljoen euro), doordat er veel bedrijven in deze periode failliet zijn gegaan. Dit betrof overigens met name bedrijven die al voor de evaluatieperiode een garantstelling hadden verkregen. Netto is het verlies over 2010-2016 € 96,1 mln. Het gemiddelde is een verlies van € 16 mln. per jaar. In de jaren dat het economisch beter ging 2010, 2011, 2012 en 2016 zijn er minder negatieve resultaten geboekt, maar was de regeling niet kostendekkend.

De uitvoeringskosten voor de regeling zijn in de evaluatieperiode afgenomen van circa € 1,5 miljoen euro tot circa € 1 mln. De administratieve lasten voor banken worden in de interviews als hoog beoordeeld, al ontbreken kwantitatieve cijfers. Banken geven aan dat de procedure ingewikkeld is, waardoor hoge scholingskosten met de regeling samenhangen. Ook zijn er speciale systemen ontwikkeld om te voldoen aan de administratieve eisen van de regeling (bijv. op het gebied van het opschorten van betalingstermijnen). In de GL/GL+ periode beoordeelden de bank en RVO afzonderlijk van elkaar aanvragen alvorens tot een beschikking te komen. Dit is geen doelmatige handelswijze.

Voor ongeveer de helft van de landbouwondernemers die bevraagd is, kostte de regeling in de evaluatieperiode ongeveer een dag. Banken komen tot een lagere inschatting van de tijd die nodig is, feitelijk gaat het voor de ondernemer om het plaatsen van één machtigingshandtekening.

De doelmatigheid van de GL/GL+ regeling is vanuit de optiek van de uitvoeringskosten naar verwachting hoger dan bij de inzet van een subsidie. Ten eerste betalen ondernemers aan de uitvoeringskosten van de GL/GL+ regeling mee en dat is niet het geval bij een subsidie. Daar komt nog bij, mocht een ondernemer failliet gaan, dat RVO een bedrag kan terugeisen van de landbouwondernemer (regres). Als bij een subsidie een ondernemer failliet gaat, dan is er geen

terugbetaling van de subsidie. Verder geldt dat bij de garantstelling de ondernemer het ondernemingsrisico in belangrijke mate zelf houdt omdat de garantie niet het gehele investeringsbedrag afdekt. Bij een subsidie wordt afhankelijk van de relatieve hoogte ervan het ondernemersrisico kleiner.

Concluderend kunnen we op basis van het bovenstaande aangeven dat de regeling doelmatig is geweest, maar dat er ook nog verbeterpunten zijn. Deze verbeterpunten hebben met name te maken met het voorkomen van 'dubbelwerk' tussen banken en RVO.

Vooruitblik

Door de invoering van de borgstellingsregeling in 2017 (BL, de opvolger van de GL) zijn verschillende procedures vereenvoudigd (bijvoorbeeld geen voortoetsing meer, maar pas toetsen na de indiening van een verliesdeclaratie). Bij GL was er meer sprake van projectfinanciering. Bij BL is sprake van bedrijfsfinanciering en dit sluit beter aan bij financiering vanuit de bank. Financiële procedures/regels m.b.t. tot het bedrag dat je kunt lenen, aflossen, faillissement etc. zijn soepeler/minder beperkt geworden bij de BL ten opzichte van de GL.

De uitvoering voor banken en voor RVO is met de BL eenvoudiger en goedkoper gemaakt (aangepaste werkafspraken met banken zorgen voor snellere toekenning van borgstelling en minder administratieve lasten). De uitvoeringskosten zijn in 2017 aanzienlijk gedaald ten opzichte van eerdere jaren. Het percentage waarvoor de Rijksoverheid garant staat is verlaagd van 80% naar 70%. Dit verbetert de kostendekkendheid van de regeling, maar leidt tot een iets hoger risico bij de bank. De betrokkenen waarderen de meeste aanpassingen als positief of hebben er begrip voor.

Eindconclusie evaluatie

Het instrument garantstelling kent een lange historie. Deze evaluatie richt zich op de uitvoering van de regeling in de periode 2010-2016. De beleidstheorie laat zien dat er redenen zijn voor de overheid om op de markt voor agrarische kredietverlening corrigerend op te treden. In de kern gezonde bedrijven krijgen van banken onvoldoende krediet. Door de garantstelling worden maatschappelijke doelen gediend waaronder investeringen in vernieuwing en verduurzaming van de agrarische sector.

De regeling wordt als doeltreffend beoordeeld omdat er door de garantstellingsregeling meer geïnvesteerd is dan zonder deze regeling. De garantstelling is van belang geweest voor de inkomenscapaciteit van de landbouwondernemers en had positieve effecten op jong agrarisch ondernemerschap. De regeling heeft enigszins bijgedragen aan verduurzaming van de sector.

De regeling is doelmatig omdat in de goede economische jaren voldoende is gespaard om in de magere jaren van de crisis uit te kunnen betalen. Over de periode 2010-2016 waarin de crisis zich manifesteerde, is verlies geleden, maar kon aan betalingsverplichtingen worden voldaan. De uitvoeringskosten voor de regeling zijn in de evaluatieperiode afgenomen van circa € 1,5 miljoen euro tot circa € 1 mln. Door de invoering van de borgstellingsregeling in 2017 (BL, de opvolger van de GL) is de doelmatigheid verder verbeterd.

Op basis van de evaluatie en de interviews met betrokkenen uit het veld komen geen aanbevelingen meer naar voren, die niet al in de nieuwe regeling zijn opgenomen. Daarmee is de nieuwe borgstellingsregeling een verbeterde versie van ondersteuning van kredietverstrekking aan de agrarische sector.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel

Achtergrond van het instrument Garantstelling Landbouw

Nederlandse landbouwondernemers investeren met enige regelmaat in vernieuwing of uitbreiding van hun productiemiddelen. Zij doen dit om innovatieve en duurzaam geproduceerde producten te kunnen leveren die concurrerend zijn met het aanbod van andere ondernemers in binnen- en buitenland. Voor het investeren zijn financiële middelen nodig. Deels komt dit bij bedrijven uit eigen vermogen, zeker als er al meerdere generaties boeren werkzaam zijn. Maar meestal is er ook een krediet van een bank nodig om voldoende middelen te verkrijgen.

Banken bepalen op basis van een inschatting van het rendement en het risico of zij tot kredietverstrekking overgaan. Een deel van de financieringsaanvragen wordt afgewezen omdat de banken het rendement te laag en/of het risico te hoog beoordelen Een bepalende factor voor het risico dat een bank loopt, is een minimale solvabiliteitseis en de mate waarin er een onderpand of andere zekerheden tegenover een lening staan. Dit is te vergelijken met een hypothecaire lening, waarbij de bank bij betalingsproblemen van de klant de woning uiteindelijk mag vorderen en tot executieverkoop van deze woning kan overgaan.

De overheid intervenieert op deze markt met een garantstelling, die voor de banken als een aanvullende zekerheid geldt. De bedoeling van de garantstelling is dat banken vaker tot kredietverstrekking overgaan in die gevallen dat er een goed ondernemingsplan ligt met voldoende perspectief op continuïteit. Het eerste Borgstellingfonds voor de landbouw dateert van vlak na de Tweede Wereldoorlog en had als primair doel om de omvang van agrarische productie te vergroten (voedselzekerheid) en het productieproces te rationaliseren waardoor arbeid beschikbaar kwam (industriële ontwikkeling). Dit fonds was opgezet in de vorm van een stichting. Vanaf 2010 is deze Stichting Borgstellingsfonds voor de landbouw gestopt, en is het instrument in de vorm van de Garantstelling Landbouw onder verantwoordelijkheid van de bewindspersoon voor LNV voortgezet. Sinds 1 januari 2017 is deze regeling vervangen door de regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL).

De Garantstelling Landbouw (GL) richt zich op ondernemingen actief in de primaire landbouw. Daarnaast geldt een plusregeling (GL+), een variant op de algemene garantstelling, die aanvullende eisen aan de investeringen stelt voor het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen. Deze GL+ richt zich binnen de landbouwsector specifiek op de glastuinbouw en op de veehouderij.

Aanvraag via de bank, beoordeling bij RVO

De garantieregelingen landbouw (GL/GL+) zijn bedoeld voor landbouwondernemers. Hij/zij start met een ondernemingsplan met een kredietbehoefte. Vervolgens overlegt de landbouwondernemer met de bank over een krediet. Als de bank positief oordeelt over de het toekomstperspectief van de ondernemer op basis van het ondernemingsplan, dan kan bij onvoldoende zekerheden een beroep gedaan worden op de garantstelling. Er wordt dan een aanvraag bij RVO ingediend. RVO beoordeelde in de periode 2010-2016 de kredietaanvraag. Bij een positief oordeel sluit de bank een financieringsovereenkomst af met de ondernemer. Deze garantstelling dekt een deel van het risico af. De bank loopt zelf ook risico en ervaart zo een prikkel om de voorgelegde beoordeling van de kredietaanvraag goed te doen. De landbouwondernemers betalen 1 tot 3% provisie, waarmee RVO inkomsten genereert voor dekking van een deel van de kosten van de garantstelling.

Bij de normale gang van zaken investeert de boer het krediet en krijgt extra opbrengsten. Hij lost de lening af. De bank hoeft dan geen beroep op de garantstelling te doen. Echter een deel van de landbouwondernemers zal, door allerlei omstandigheden, niet kunnen voldoen aan de betalingsverplichtingen. Dan wordt eerst gepoogd om tot een betalingsregeling te komen, binnen de mogelijkheden die er zijn. Als een landbouwondernemer uiteindelijk niet voldoende kan aflossen en er is geen zicht meer op continuïteitsperspectief, dan zal de bank de financiering opzeggen. De onderneming gaat dan failliet. De bank kan dan een beroep doen op de garantstelling. De bank ontvangt hiermee dan een deel van het verlies op het krediet terug. Na uitbetaling van de verliesdeclaratie ontstaat er voor RVO een vordering op de voormalig ondernemer. RVO probeert nog een aantal jaren om deze vordering op haar beurt te verhalen op de voormalige ondernemer(s). Dit heet ‘regres’.

Voor de overheid betekent deze regeling dat in de goede jaren, waarin kredieten met garantstelling worden verstrekt en er weinig faillissementen zijn, een reserve opgebouwd wordt op de begroting van het ministerie van LNV. In slechtere jaren, bijvoorbeeld tijdens een economische crisis, zijn de uitgaven hoger en wordt op de reserve ingeteerd.

Dekking van de garantstelling landbouw

De Garantstelling Landbouw richtte zich in de periode 2010-2016 op landbouwondernemingen voor investeringen in het kader van starten, overnemen, verbeteren of in stand houden van landbouw ondernemingen (GL) en voor investeringen in duurzame en diervriendelijke agrarische systemen welke voldoen aan de eisen van een Groenlabel kas of de Maatlat Duurzame Veehouderij. (GL+). De garantstelling bedroeg in deze periode altijd 80% van de verstrekte lening. Daarnaast stimuleerde de garantstelling landbouwondernemers jonger dan 40 jaar extra door de provisie te verlagen van 3% naar 1%. De GL en GL+ hadden betrekking op investeringen tot € 600.000 voor GL en € 2.500.000 voor GL+. De garantstelling dekt overigens maar een deel van de totale investering en daarvoor benodigde financiering af. Oftewel, de investering werd ook grotendeels zonder overheidsgarantstelling gefinancierd.

1.2 Evaluatie

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft Ecorys en Wageningen Economic Research gevraagd een evaluatie van de regeling Garantstelling Landbouw uit te voeren. Deze evaluatie richt zich op de periode 2010 – 2016. Per 1-1-2017 is de regeling opgevolgd door de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL) met op een aantal punten veranderde kenmerken. Daarom wordt gekozen voor de evaluatieperiode t/m 2016.

Het doel van de evaluatie is om: *het bereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de GL en GL+ regelingen in de periode 2010-2016 te onderzoeken.* Met deze evaluatie wordt hiermee:

- verantwoording afgelegd over de werking van regelingen GL en GL+ aan de Tweede Kamer en;
- lessen getrokken voor verdere uitvoering van de regelingen in de context dat de regeling per 1 januari 2017 is opgevolgd door de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten. Door het evalueren van het ‘voormalige’ borgstellingsysteem GL en GL+ 2010-2016 zullen de sterke en minder sterke punten inzichtelijk worden. LNV kan deze evaluatie ook gebruiken om nog verbeterpunten in deze opvolger van de Garantsteling Landbouw door te voeren.

1.3 Hypothesen, hoofdvragen en verdiepende vragen

Hypothesen

Het onderzoek richt zich specifiek op een aantal hypothesen die op drie niveaus zijn geformuleerd:

- **Output:** banken verstrekken kredieten aan landbouwondernemers die anders niet zouden worden verstrekt door het ontbreken van voldoende zekerheden.
- **1e orde effecten:** De GL en GL+ dragen op middellange termijn (4-11 jaar) bij aan de kwantiteit en kwaliteit van het succesvol agrarisch ondernemerschap; door de regeling hebben meer ondernemers geïnvesteerd in bovenwettelijke maar maatschappelijk gewenste maatregelen; door regeling zijn meer jonge landbouwondernemers in staat geweest om een bedrijf over te nemen, op te starten en/of uit te bouwen en heeft de GL niet geleidt tot overinvesteringen in agrarische sectoren.
- **2e orde effecten**: door de GL en GL+ garantieregelingen is de verdiencapaciteit van de landbouwsector toegenomen en is de sector duurzamer gaan produceren.

Hoofdvragen en verdiepende vragen

Op basis van deze hypothesen zijn de volgende hoofdvragen en verdiepende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de **relevantie** en **bereik** van de GL en GL+ regeling geweest voor de periode 2010-2016?
    - Sluiten de criteria en voorwaarden van de regeling (zoals looptijd, maximaal garantiebedrag, welke investeringen subsidiabel zijn etc.) aan bij de behoeften van landbouw ondernemingen?
    - Zijn de criteria en voorwaarden van de regeling voor de kredietverlening aan landbouwondernemers voor de banken werkbaar?
    - Wat is het bereik van de regelingen? Welk percentage van de potentiële landbouw ondernemingen maakt gebruik van de regeling? Is hierbij een onderscheid te maken tussen verschillende sub-sectoren?

- Wat was het **doelbereik (output)** van de regelingen in de periode 2010-2016?
    - Zijn er meer investeringen door landbouwondernemers geweest als gevolg van de regelingen?
    - Zijn er meer jonge landbouwers (<40 jaar) gestart als gevolg van de GL-regeling?
    - Zijn er meer investeringen in duurzame ontwikkelingen geweest in de agrarische sector als gevolg van de GL+ regeling?
    - Is de inkomenscapaciteit van landbouwondernemers verbeterd als gevolg van de regelingen?

- Hoe **doeltreffend** is het beleid geweest in de periode 2010-2016?
    - Stimuleren de GL en GL+ de kredietverstrekking aan landbouwondernemingen?
        i. In welke mate en op welke manier hebben de regelingen bijgedragen aan de omvang van de kredieten die door banken zijn verstrekt? Hoe verschilt dit per (landbouw-sub-) sector?
        ii. In welke mate en op welke manier hebben de regelingen bovenwettelijke maar maatschappelijk gewenste maatregelen bevorderd?
        iii. Specifiek: heeft de GL+ borgstelling de bouw van MDV-stallen en Groenlabelkassen gestimuleerd?
    - Stellen de GL en GL+ meer jonge landbouwondernemers (<40 jaar) in staat om een bedrijf over te nemen, op te starten en/of uit te bouwen?
    - Leiden GL en GL+ tot overinvesteringen in agrarische sectoren?
    - Wat is de omvang van de totale investering die door het verstrekte krediet mogelijk is (hefboomeffect)?

- Hoe **doelmatig** is het beleid en de uitvoering van de regelingen geweest in de periode 2010-2016?
    - Welke budgetten zijn ingezet?
    - Hadden effecten met minder middelen kunnen worden gerealiseerd?
    - Wat is de samenhang/overlap van de regelingen en eventueel met andere regelingen?

- Hoeveel heeft de uitvoering van regelingen gekost voor banken, bedrijven en uitvoering (op basis van inschatting ‘total cost of ownership’ van de regelingen)?

Naast deze vragen kijken we ook naar de effecten van de wijzigingen van Garantstelling Landbouw in de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten per 1 januari 2017. Op basis hiervan komt de volgende vraag in dit onderzoek aan de orde:

- Welke effecten worden verwacht c.q. zijn al zichtbaar door de wijzigingen die in de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten per 1-1-2017 zijn doorgevoerd in de landbouwborgstellingsregeling op basis van de gegevens verkregen uit deze evaluatie?

1.4 Leeswijzer

- Na dit inleidende hoofdstuk 1, volgt in hoofdstuk 2 de werkwijze van deze evaluatie. Er wordt ingegaan op de werkwijze en de methoden van dataverzameling.

- In hoofdstuk 3 komt de beleidstheorie aan de orde en wordt toegelicht wat de problematiek is, het instrument hierop aangrijpt en wat de rol van de overheid is.

- Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de relevantie en het bereik van de regelingen. Hierbij wordt gekeken in hoeverre het instrument inspeelt op de behoeften van de landbouwondernemers en de banken. Ook wordt ingegaan op de mate van gebruik van de regeling en de toegekende kredieten.

- Het doelbereik en de doelmatigheid van de regeling komt in hoofdstuk 5 aan de orde. In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre de regeling heeft bijgedragen aan hogere investeringen door landbouwondernemers, verhogen van het aantal jonge landbouwers, het verhogen van de investeringen in duurzaamheid en tenslotte het verhogen van de inkomenscapaciteit van de landbouwondernemers.

- In hoofdstuk 6 wordt naar de doelmatigheid van het instrument gekeken. Het gaat hierbij om de inzet van de budgetten, de uitvoeringskosten en de inkomsten van de regeling. Ook wordt de samenhang met andere regelingen besproken.

- In hoofdstuk 7 volgt een vooruitblik op de huidige BL-regeling en de verschillen met GL/GL+. In dit hoofdstuk beschouwen we of de veranderingen die hebben plaatsgevonden voortkwamen uit implementatieproblemen met de GL/GL+ regelingen.

2 Werkwijze

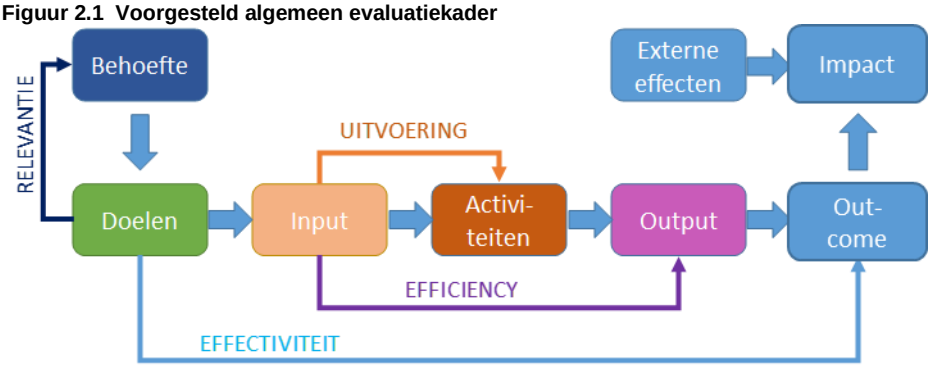
2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de methodiek die is gehanteerd om de voorliggende onderzoeks-vragen te kunnen beantwoorden. Uitgangspunt voor deze methodiek is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) die is opgesteld en regelmatig wordt ge-updatet door het Ministerie van Financiën. Aan de hand van de RPE en een hiervan af te leiden evaluatiekader wordt in paragraaf 2.2 nader ingegaan op de wijze waarop de relevantie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid wordt vastgesteld.

2.2 Bepalen relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid

De RPE-regeling beschrijft de eisen die het Rijk stelt aan diverse soorten evaluatieonderzoeken en definieert ook een aantal van de gebruikelijke concepten binnen de evaluatietheorie, zoals doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie). Hieronder staat het evaluatiekader dat hierop is gebaseerd afgebeeld en zoals in deze studie wordt gehanteerd.

Figuur 2.1 Voorgesteld algemeen evaluatiekader



Bron: Ecorys, op basis van de RPE (2006 en 2015) en 'Durf te meten'. Noot: de RPE en 'Durf te meten' wijken qua terminologie op bepaalde onderdelen van elkaar af. Wij hanteren hier hoofdzakelijk de RPE-terminologie.

Velden van het evaluatiekader

In het evaluatiekader komen verschillende velden terug die een belangrijke rol spelen in de begripsvorming:

- **Behoefte/doelen** - Het instrument van Garantstelling voorziet in een specifieke behoefte, namelijk het corrigeren van een lager investeringsniveau van landbouwondernemers dan mogelijk omdat in de kern gezonde bedrijven onvoldoende krediet kunnen krijgen door onvoldoende zekerheden. De achterliggende doelen zijn dat daarmee welvaartsverlies wordt voorkomen en maatschappelijke doelen, waaronder verduurzaming van de agrarische sector worden versneld.
- **Inputs/activiteiten/outputs** - Bij de '*inputs'* gaat het om de vraag 'wat stoppen we erin?' Dit betreft de garantstelling als geheel, het budget dat uiteindelijk benodigd is als beroep op de garantstelling wordt gedaan en de kosten bij RVO, banken en de agrarische sector om van het instrument gebruik te maken. Ook de inzet van menskracht bij diverse partijen is een input. Deze *inputs* resulteren in concrete *activiteiten*, namelijk het verkrijgen van de lening waarmee

de agrarische sector kan investeren. En dat resulteert in *outputs.* Bij de *output*[1] gaat het om de directe resultaten (of prestaties) van een activiteit. Bij de Garantstelling gaat het dan om aantallen verstrekte leningen met een garantstelling.

- **Outcome** - Bij de outcome effect gaat het om het directe resultaat van de outputs (1e orde effect) het gaat hierbij dus om de kwantiteit en kwaliteit van het succesvol agrarisch ondernemerschap; meer ondernemers investeringen in bovenwettelijke maar maatschappelijk gewenste maatregelen; door regeling zijn meer jonge landbouwondernemers in staat geweest om een bedrijf over te nemen, op te starten en/of uit te bouwen en heeft de GL niet geleidt tot overinvesteringen in agrarische sectoren.
- **Impact** - hierin worden ook de externe effecten meegenomen en gaat het in feite om het 'maatschappelijk resultaat'. Het gaat hierbij om de benoemde tweede orde effecten: door de GL en GL+ garantieregelingen is de verdiencapaciteit van de landbouwsector toegenomen en is de sector duurzamer gaan produceren.

Begrippen in de evaluatie

De begrippen relevantie/bereik, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn als volgt uitgewerkt in deze evaluatie:

- **Relevantie/bereik** - De relevantie geeft inzicht in welke mate de doelen van de regeling de behoefte uit het veld afdekken, dan wel in hoeverre zij nog relevant zijn. In deze studie is het dus van belang te kijken in hoeverre de banken nog steeds behoefte hebben aan een garantstelling om leningen aan landbouwondernemers binnen de doelgroep te verlenen. Het bereik gaat in op welke doelgroep er wordt aangesproken en of dit ook de beoogde doelgroep is. Hierbij speelt ook de vraag of en waardoor bepaalde doelgroepen wellicht minder gebruik maken van de regeling dan mogelijk.

- **Doelbereik** - De mate waarin de verwachte output door het instrument GL/GL+ is gerealiseerd.

- **Doeltreffendheid (of effectiviteit)** - Dit is de mate waarin de resultaten van de regeling - daadwerkelijk de doelen van het beleid realiseren (outcome en impact). Voor het bepalen van de doeltreffendheid van de GL/GL+ regeling is het dus van belang te boordelen in hoeverre de beoogde doelen worden bereikt dan wel dat het aannemelijk is dat de beoogde doelen zullen worden bereikt door het uitvoeren van de regeling (in de figuur: het vergelijken van de doelen met de opgetreden effecten). Voor GL/GL+ zijn de beoogde doelen benoemd in de in paragraaf 1.2 benoemde hypothesen. Het is van belang te realiseren dat onderzoek naar de doeltreffendheid van beleid gecompliceerd is, omdat enerzijds sprake kan zijn van een lange beleidsketen en anderzijds omdat er externe factoren kunnen zijn die ook invloed uitoefenen op de te bereiken einddoelen (bijvoorbeeld door een verandering van de economische situatie in deze tijdsperiode).

- **Doelmatigheid (of efficiëntie)** - Doelmatigheid betreft de mate waarin de inputs op een economische wijze zijn omgezet in implementatie en resultaten in relatie tot de doelstelling. De inputs voor het beleid bestaan uit financiële middelen om de uitvoering technisch mogelijk te maken (beleid, apparaat voor uitvoering, programma- en advieskosten, etc.). Dat is de doelmatigheid van de uitvoering. Daarnaast is er ook doelmatigheid van het beleid. Dan gaat het om de vraag of het gebruikte instrument van de Garantstelling Landbouw een betere verhouding tussen de ingezette middelen en de resultaten en doorwerking ervan in outcome en impact, dan andere instrumenten zouden hebben gedaan.

---

[1] De RPE 2006 definieert output als "de prestaties voortkomend uit werkprocessen die binnen een organisatie (binnen en buiten de Rijksoverheid) worden doorlopen ten einde het algemene en/of operationele of doel te realiseren" Dit sluit aan bij Durf te meten, waarin de volgende definitie wordt gebruikt: "Wat is het directe resultaat van beleidsactiviteit?".

Referentiealternatief: een wereld zonder het instrument Garantstelling Landbouw

Met het oog op met name boven benoemde criteria is het van belang om resultaten af te zetten tegen het referentiealternatief (of *counterfactual*): welke effecten zouden er zijn geweest zonder het instrument Garantstelling? In het geval van de Garantstelling is het de uitdaging om in beeld te krijgen of banken de lening met dezelfde voorwaarden ook zonder het instrument zouden hebben verleend. Dit geeft informatie of het instrument een additioneel effect heeft. En een tweede punt is of er ook een aantal boeren is dat nu een lening krijgt, die toch eigenlijk onvoldoende concurrerend zijn en zonder garantstelling met bedrijfsactiviteiten zouden zijn gestopt. Om hierin inzicht te verkrijgen is aanvullend enquête onderzoek uitgevoerd.

2.3 Scope en afbakening van de evaluatie

De evaluatieperiode beslaat periode 2010-2016, met een vooruitblik op aanpassingen in 2017

Het onderzoek richt zich primair op de evaluatie van de regelingen GL en GL+ over de periode 2010 – 2016 en heeft als doelgroep landbouw ondernemingen met minder dan <250 fte (MKB). In hoofdstuk '7 Vooruitblik' wordt gekeken naar de veranderingen die per 1 januari 2017 zijn doorgevoerd, waarbij de regeling Garantstelling Landbouw is omgezet in de regeling Borgstelling MKB-Landbouwkredieten.

Uitgangspunt is dat er zoveel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande bronnen

Daarnaast is er al veel (kwantitatieve) informatie beschikbaar, omdat de opdrachtgever al in een vroeg stadium de noodzaak tot evaluatie heeft onderkend en vooronderzoek heeft laten doen waarbij gebruik gemaakt is van nieuwe gegevenskoppelingsmogelijkheden door het CBS. Uitgangspunt bij deze evaluatie is dat er zo veel als mogelijk gebruik gemaakt wordt van deze reeds aanwezige bronnen.

Aangevuld met resultaten van deskresearch, enquêtes en interviews

Aanvullend onderzoek (deskstudie, enquêtes en interviews) zijn nodig geweest om met name inzicht te krijgen in de 'counter factual'. Wat was er met de betreffende ondernemer gebeurd als hij geen garantstelling had gehad (succes van de ondernemer), wat zijn de (bovenwettelijke) maatschappelijke effecten die zijn toe te schrijven aan de regeling, zijn er inderdaad meer jonge boeren in staat gesteld om een bedrijf over te nemen en heeft de regeling niet tot overinvesteringen geleid. Ook om de werkbaarheid van de regeling vanuit de bancaire sector in beeld te brengen was aanvullend onderzoek noodzakelijk.

2.4 Informatieverzameling

Literatuurstudie: Er is literatuuronderzoek uitgevoerd om specifieke vragen te kunnen beantwoorden omtrent een algemeen beeld over risicoregelingen, de verschillen tussen GL/GL+ en het borgstellingsfonds, en andere relevante informatie. De literatuurstudie is eveneens de basis geweest voor de verdiepende interviewronde. Een onderzoek wordt in dit rapport veel gebruikt en dat is CBS-data vergelijkingsanalyse Garantstelling Landbouw 2010/2016**.** In dat CBS-onderzoek zijn databestanden van het CBS gekoppeld aan die van RVO, zodat een vergelijking van de prestaties van landbouwondernemers met en zonder garantstelling gemaakt kon worden. De bijlage geeft inzicht in de overige gebruikte literatuur.

Databestanden: in dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bestanden:
i) bedrijveninformatienet van Wageningen Economic Research; ii) RVO rondom gebruik GL/GL+ benutting; iii) gecombineerde opgave van RVO; en vi) verrijkte CBS-data.

Enquêtes landbouw ondernemingen: Er is aanvullend enquête onderzoek uitgevoerd onder landbouwondernemers om onder andere inzicht te krijgen in de werking, de inzet, het type financier en ondernemer, de administratieve lasten en de (maatschappelijke) meerwaarde van het instrument. Ook dient dit als input voor de econometrische analyse. Hiervoor hebben we twee groepen met landbouw ondernemingen geselecteerd: 1) een groep ondernemers die gebruik heeft gemaakt van de garantstelling; 2) een groep ondernemers die geen gebruik hebben gemaakt van de garantstelling om hiermee een controlegroep te hebben. Verdere uitwerking van de enquête vindt plaats in paragraaf 2.5.

Interviews: Na uitvoering van de literatuurstudie en de analyse van de databestanden werden er interviews uitgevoerd. In de bijlage is een overzicht gegeven van alle gesproken personen die in het kader van dit onderzoek zijn bevraagd. Bij de selectie van de gesprekspersonen is getracht het veld zo volledig mogelijk af te dekken en de keten helemaal af te dekken. In de bijlage is een lijst van gesproken personen opgenomen.

2.5 Enquête en econometrische analyse

2.5.1 Doelpopulatie en controlegroep

De **doelpopulatie** bestaat uit alle aanvragers van een garantstelling landbouw gedurende de evaluatieperiode (1 januari 2010 tot en met 31 december 2016). De informatie van deze groep is verstrekt door RVO. Alle gebruikers die actief zijn in 2017 zijn opgenomen in de steekproef.

Er is gebruik gemaakt van een **controlegroep** om zo zuiver te kunnen vergelijken wat ondernemers zonder borgstelling hebben geïnvesteerd. De controlegroep bestaat uit ondernemers die vergelijkbare kenmerken hebben als de doelpopulatie. Voor de enquête en de econometrische analyse zijn twee sets van controlebedrijven samengesteld. De gehanteerde selectiemethode is op basis van de zogenaamde “Propensity score matching” en maakt doorgaans gebruik van een groot aantal bedrijfskarakteristieken. De methode selecteert een controlebedrijf door een zo laag mogelijk verschil in bedrijfskarakteristieken toe te laten voor iedere gebruiker. De controlegroep en de gebruikersgroep worden daardoor beter vergelijkbaar en de schatting zuiverder (robuuster). De selectie van de controlebedrijven is op basis van een sectorstratificatie bestaande uit de deelsectoren melkveehouderij, intensieve veehouderij (varkenshouderij en pluimveehouderij) en tuinbouw (glasgroenteteelt en potplantenteelt).

De controlegroep voor de enquête is geselecteerd uit het bestand van de gecombineerde opgave waarbij in elk stratum gematcht is op de bedrijfskarakteristieken standaardopbrengst (euro), bedrijfsomvang (hectare), leeftijd van de ondernemer (jaren) en rechtsvorm omdat deze kenmerken van invloed kunnen zijn op de beslissing om deel te nemen aan het garantiefonds. Voor iedere gebruiker zijn vijf controlebedrijven geselecteerd uit dezelfde stratum (met als doel dat tenminste één controlebedrijf deelneemt aan het telefonische interview).[2] De tijdreeks van de gecombineerde opgave omvat de periode 2009 tot en met 2017. Een deel van de bedrijven heeft in deze periode zijn bedrijf beëindigd. Controlebedrijven die niet meer actief zijn in 2017 zijn uitgesloten omdat het niet mogelijk is om deze groep te benaderen.

[2] Referentiejaar is het eerste jaar dat een bedrijf gebruik maakt van de garantstelling.

De matching voor de econometrische analyse is op basis van de verrijkte CBS-data en omvat meer financiële variabelen die niet beschikbaar zijn in de gecombineerde opgave. Voor de controlebedrijven op basis van de verrijkte CBS-data is in elk stratum gematcht op de netto omzet (euro), persoonlijk inkomen (euro), grootteklasse (aantal werkzame personen), leeftijd van de ondernemer (jaren) en het aandeel investeringen (fractie). Om te zorgen voor een eerlijke vergelijking dient de controlegroep ook te bestaan uit bedrijven die investeringsbereidheid vertonen. Omdat er geen data zijn van de investeringsbehoefte van ondernemers is de selectie op basis van investeringen (benaderd als het verschil in (im)materiële vaste activa plus afschrijvingen). Er is een investeringsondergrens aangenomen van 50.000 euro.

2.5.2 Afname enquête en respons

De enquête is telefonisch afgenomen in de periode van **28 september 2018 tot en met 14 november 2018**.

In totaal zijn 726 bedrijven uit de doelgroep telefonisch benaderd. Hiervan hebben 197 ondernemers de enquête ingevuld. Het deelnamepercentage bedroeg 27% (de overige geselecteerde bedrijven waren niet bereid om deel te nemen of konden niet worden bereikt).

Voor de controlegroep zijn in totaal 1.704 bedrijven benaderd. Hiervan hebben 247 ondernemers de enquête ingevuld. Een deelname percentage van ruim 14% (de overige geselecteerde bedrijven waren niet bereid om deel te nemen of konden niet worden bereikt). Uiteindelijk zijn er na filtering op geschiktheid (bijv. bedrijf is inmiddels beëindigd) 180 geldige enquêtes voor de controlegroep.

2.5.3 Econometrische analyse

Werkwijze analyse: De basis voor de analyse zijn de beschikbare gegevens uit de verrijkte CBS-data van 2010 tot en met 2016 (inclusief gegevens uit de gecombineerde opgave). Zie bijlage Regressiemodel voor het gehanteerde statistisch model. In totaal zijn 7 uitkomstenindicatoren meegenomen in de analyse in lijn met de belangrijkste indicatoren in het CBS rapport (Span e.a., 2018). Voor doeltreffendheid betreft het in subcategorie investeringen door agrarische ondernemers: (1) het aandeel investeringen in het balanstotaal; en (2) het aandeel vernieuwde bedrijven. De subcategorie doeltreffendheid duurzame ontwikkelingen omvat: (3) het aandeel ondernemingen dat duurzame energie produceert; en (4) het aandeel ondernemingen dat biologisch produceert. De subcategorie doeltreffendheid inkomenscapaciteit van agrarische ondernemers omvat: (5) netto omzet; (6) persoonlijk inkomen; en (7) rentabiliteit van het eigen vermogen van de onderneming. Het aandeel ondernemingen met Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV) stallen en het aandeel ondernemingen met Groen Label Kas (GLK) certificaat is niet nader geanalyseerd in de econometrische analyse omdat deze informatie niet beschikbaar is in de verrijkte CBS-data (maar wel onderdeel is van de enquête). Het doelbereik kan worden vastgesteld door te vergelijken met het bestand van De Stichting Milieukeur (SMK) met de deelname van de gehele populatie. In tegenstelling tot de CBS analyse wordt gematcht op de leeftijd van de ondernemer en derhalve is het aandeel agrarische ondernemers jonger dan 40 jaar geen uitkomstenindicator. Het doelbereik kan worden vastgesteld door te vergelijken met de gecombineerde opgave waarin de leeftijd van de gehele populatie geregistreerd wordt.

2.5.4 Balanstest

De propensity-score is een score waarmee balans – gelijke verdeling – wordt bereikt van potentiële verstrengelingen tussen de onderzoeksgroepen (gebruikersgroep en controlegroep). Een goed propensity-scoremodel zal leiden tot een gelijke verdeling van potentiele verstrengelingen tussen

de onderzoeksgroepen. De verschillen tussen de gebruikersgroep en de controlegroep zijn, met uitzondering van de netto omzet in de verrijkte CBS-data, statistisch niet significant.

Tabel 2.1 Balanstest gebruikersgroep en controlegroep (gemiddelde en standaard deviatie)[1]

	Gebruikersgroep		Controlegroep		Verschil tussen gebruikersgroep en controlegroep
	Gem.	StD	Gem.	StD	
Gecombineerde opgave					
Standaardopbrengst (Euro)	1061170	1255808	952555	1585347	108615
Bedrijfsomvang (hectare)	30	33	35	38	-5
Leeftijd van de ondernemer (jaren)	45	9	44	8	1
Rechtsvorm (klassen)	0,80	0,40	0,89	0,32	-0,09
Verrijkte CBS-data[3]					
Netto omzet (euro)	1036751	895040	815 525	888642	221226**[2]
Persoonlijk inkomen (euro)	42491	42779	40503	44478	1987
Grootteklasse (aantal werkzame personen)	3,30	1,13	3,28	1,19	0,02
Leeftijd van de ondernemer (jaren)	49	12	49	11	0
Aandeel investeringen (fractie)	0,09	0,18	0,08	0,17	0,02

[1] De verhouding van de bedrijven in de verschillende sectoren zijn gelijk voor de gebruikersgroep en controlegroep. Aantal waarnemingen verschilt omdat niet alle gebruikers gekoppeld konden worden aan de twee databronnen.
[2] Significantieniveau *: <0,05; **: <0,01.
[3] Investeringsondergrens van 50.000 euro.
Bron: CBS en RVO, bewerking Wageningen Economic Research

3 Beleidstheorie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de veronderstelde werking van het instrument garantstelling landbouw beschreven. Het gaat hier om de beleidstheorie, die ten grondslag ligt aan het instrument garantstelling landbouw. Als eerste worden teksten uit drie begrotingen besproken. Er is gekozen om een begroting te nemen van het begin van de evaluatieperiode, namelijk 2010, toen het ministerie van LNV nog zelfstandig bestond. En een begroting uit 2012 na het samengaan met Economische Zaken om te bezien of dat invloed heeft op hoe naar het instrument wordt gekeken. Tot slot is de meest recente begroting van 2019 bekeken om te bepalen of de beoogde doelen uit 2010 en 2012 nog steeds actueel zijn. Daarnaast heeft een interview plaatsgevonden met medewerkers van de ministeries Economische Zaken en Klimaat, en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die het meest betrokken zijn bij garantstellingen en borgstellingen waarin vanuit de beleidsmakers de beleidstheorie is geschetst.

3.2 Begrotingen

Begroting 2010 van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit[3]
In de begroting 2010 wordt de volgende argumentatie voor de werking van het instrument garantstelling landbouw gegeven:

> "Het Rijk verleent steun aan agrariërs door middel van het verstrekken van een staatsgarantie. Hierdoor wordt financiering van investeringen mogelijk gemaakt die in de markt vanwege een tekort aan zekerheden moeilijk tot stand komt. Met ingang van 2008 is ingezet op verdere versterking van deze borgstellings-faciliteit (€ 2 mln. per jaar) ten behoeve van de ontwikkeling van een innovatieve en duurzame primaire land- en tuinbouw. In 2010 wordt naar schatting voor € 100 mln. aan garanties verstrekt, waarmee (bij een gemiddeld garantiebedrag van € 650.000) zo'n 150 agrariërs gebruik kunnen maken van de garantstelling."

In het citaat vallen twee zaken op. Het gaat om het mogelijk maken van investeringen die door een tekort aan zekerheden moeilijk tot stand komt. En het is gericht op de ontwikkeling van innovatie en duurzame primaire land- en tuinbouw. In de begroting 2010 is beschreven dat er een specifiek doel is waarvoor garantstellingsregelingen mede worden ingezet. Het gaat om het stimuleren van het toepassen van nieuwe integraal duurzame en diervriendelijke stallen. Doelstelling is dat in 2011 5% van de stallen integraal duurzaam moet zijn uitgevoerd met een perspectief op grootschalige toepassing in de jaren erna.

De garantstellingen die voorheen door de Stichting Borgstellingsfonds voor de landbouw werden afgegeven, worden in 2010 door het ministerie van LNV afgegeven met als borg de interne begrotingsreserve. De interne begrotingsreserve is bedoeld om verliesdeclaraties door faillissementen te betalen, die kunnen voorkomen uit afgegeven garantstellingen op innovatieve en duurzame investeringen.

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 hoofdstuk XIV, nr. 2.

Begroting 2012 van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie[4]

Als algemeen doel staat in de begroting van 2012: Het ministerie van EL&I versterkt het concurrentievermogen van het agro-complex door het stimuleren van goed ondernemerschap en het creëren van een goed (internationaal) ondernemersklimaat voor de agri-business. Het beleid moet leiden tot goed en duurzaam presterende landbouwondernemers, levenskrachtige agrarische bedrijven voor jonge landbouwondernemers en behoud en ontwikkeling van het platteland. Bij de voornaamste acties in 2012 staat een investeringsregeling voor jonge landbouwers bij investeringen kort na bedrijfsovername, zodat hiermee hun concurrentiepositie wordt versterkt. En ook de Garantstelling landbouw, die financiering van investeringen mogelijk maakt in de land- en tuinbouw met name gericht op het realiseren van de verduurzamingsopgave, die in de markt vanwege een tekort aan zekerheden moeilijk tot stand komen. De duurzame stallen worden niet zoals in 2010 expliciet gekoppeld aan de garantstelling landbouw, maar past goed in de verduurzamingsopgave. Wel worden andere instrumenten voor duurzame stallen in 2012 ingezet/opgehoogd.

Begroting LNV 2019 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit[5]

De doelen in de begroting van 2019 zijn goed vergelijkbaar met die uit de begrotingen van 2010 en 2012, waarbij het accent nog wat meer ligt op de grote maatschappelijke uitdagingen. Het gaat daarbij om de verbinding van natuur en landbouw, het behoud en herstel van de biodiversiteit, het verduurzamen van de veehouderij, aandacht voor de plattelandsregio's, circulaire landbouw en een duurzaam en veilig voedselsysteem. Voor boeren, tuinders en vissers is economisch perspectief van belang en zij produceren in verbondenheid met waarden van duurzaamheid en welzijn.

De begroting van 2019 is niet meer van toepassing op het instrument garantstelling landbouw (GL) omdat deze regeling sinds 1 januari 2017 is vervangen door de regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL). De begroting laat zien dat de beleidstheorie voor GL nog steeds bij BL gehanteerd wordt.

> **Artikel 11 Concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens**
> "Met de regeling Borgstelling MKB Landbouwkredieten (BL) kunnen banken een borgstelling aan land- en tuinbouwondernemers verstrekken indien deze bedrijven voor leningen onvoldoende zekerheden bieden aan de bank. Het beoogde doel van deze borgstelling is dat in de kern gezond bedrijven – met voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit – maar niet of onvoldoende in hun kredietbehoefte kunnen voorzien door een tekort aan zekerheden toch leningen kunnen aangaan bij banken."

Wat opvalt, is dat specifiek wordt gesproken over in de kern gezonde bedrijven met voldoende zicht op rentabiliteit en continuïteit. Het instrument is dus niet bedoeld om bedrijven met structurele problemen overeind te houden. Verder wordt ook ingegaan op wat de ondernemers zelf moeten bijdragen:

> "Voor de borgstelling moeten de landbouwers een provisie betalen. De provisie wordt gebruikt om verliesdeclaraties die uit de regeling kunnen volgen te dekken."

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 XIII, nr. 2.
[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 XIV, nr. 1.

3.3 Waarom een rol voor het ministerie van LNV?

Er kan sprake zijn van een publiek belang als de markt faalt. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen die de overheid (mede) moet borgen. Overheidsingrijpen in de markt om het publieke belang te borgen is alleen aan de orde als de kosten van haar ingrijpen opwegen tegen de baten in termen van welvaart.[6] Met andere woorden: als de markt faalt.

Marktfalen kan samenhangen met:

- gebrek aan concurrentie;
- informatieproblemen;
- ongeprijsde neveneffecten van productie en consumptie (externe effecten), zoals innovatie en milieueffecten;
- te hoge transactiekosten waardoor transacties niet van de grond komen.

Eind negentiende eeuw zijn de eerste coöperatieve boerenleenbanken ontstaan. Boeren leenden onderling geld aan elkaar uit om te kunnen investeren. Dit is in de loop der jaren geprofessionaliseerd en een fusie van deze banken leidde in 1972 tot de vorming van de Rabobank. De Rabobank is marktleider in de agrarische sector. Maar ook andere banken geven kredieten aan landbouw ondernemingen. Kredietverlening aan middelgrote en grote landbouw ondernemingen verloopt in het algemeen redelijk goed.[7]

Veel landbouw ondernemingen zijn van oudsher kleinschalig en zijn gezins- of familiebedrijven. Hun kredietbehoefte is per aanvraag relatief klein. Aan de onderkant van de kredietmarkt is het voor de banken door hoge transactiekosten in combinatie met het risicoprofiel minder renderend om krediet te verstrekken.

Het risicoprofiel is om verschillende redenen relatief hoog:

- Kleine ondernemingen zijn vanwege hun schaal kwetsbaar. Als de ondernemer onverhoopt wegvalt, dan is de continuïteit van de onderneming in gevaar.
- Het opschalen vanuit een kleine onderneming gaat sprongsgewijs. Het is de vraag of de markt de extra productie afneemt tegen gunstige prijzen. Het is ook de vraag of de onderneming een opgeschaald bedrijf goed kan managen.
- Een deel van de kredieten is gericht op innovatie van producten en processen. Deze innovatie kan tegenvallen of zelfs mislukken. Hier speelt een informatieprobleem.
- Voor jonge boeren geldt daarbij dat zij zich nog moeten bewijzen. Verstaan zij hun vak als ondernemer? Daar kan een bank bij het inschatten van het risico nog niet vertrouwen op een ‘trackrecord’. Hier speelt een informatieprobleem.

Het risicoprofiel leidt bij banken tot het calculeren van het product van een verwacht verlies van twee elementen:

- Kans op niet terugbetalen van het krediet, door betalingsproblemen van de ondernemer.
- Het verwachte verlies van de bank op de verstrekte financiering bij het in gebreke blijven van de ondernemer.

De kans op het niet terugbetalen wordt door de garantstelling landbouw niet beïnvloed. De bank zal een goede inschatting moeten maken van dit risico. Dat vormt de invulling van de toets op het criterium ‘in de kerngezonde ondernemingen’, ondernemingen met voldoende perspectief op een

---

[6] Baarsma B., C. Koopmans, J. Theeuwes (2010) *Beleidseconomie, een rationale onderbouwing van overheidsingrijpen*.

[7] Survey Access to Finance for SMEs, Europese Commissie. Zie voor overzichtswebsite: https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/index.en.html en voor de financieringskosten zie p. 11 indicator 4: https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32581/attachments/21/translations/en/renditions/native

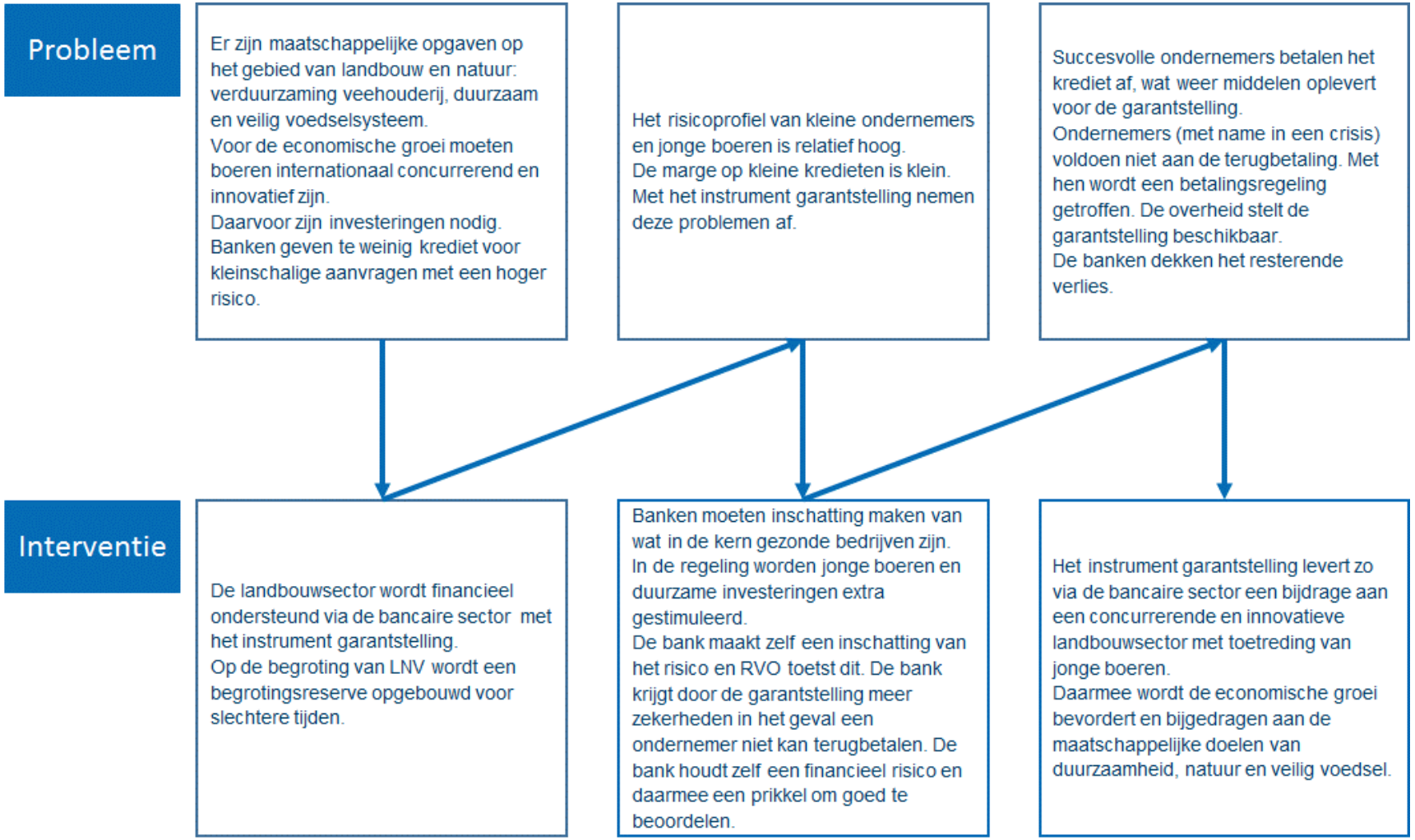
winstgevende bedrijfsvoering. De garantstelling heeft geen invloed op deze kans. Het verwachte verlies van de bank neemt door de garantstelling wel af, doordat de garantstelling een tekort aan bancaire zekerheden (hypotheek, pandrecht e.d.) compenseert. Banken kunnen door de extra dekking uit de garantstelling meer financieren, uiteraard voor zover passend bij een gezonde business case.

In een goed functionerende markt hebben financiers zoveel informatie over de ondernemer en de markt waarin die opereert dat ze zeer precies kunnen bepalen welke bedrijfsplannen zullen renderen. Dan biedt dit voldoende houvast om een bedrijfsplan te kunnen beoordelen. Echter in de praktijk beschikken financiers niet over de juiste informatie aangaande de toekomstige financiële positie van een landbouwondernemer. Omdat de financiers het financiële risico lopen, zijn ze terughoudend bij het verstrekken van kredieten. Daar komt bij dat de financiers relatief veel tijd en moeite moeten doen om alle risico's in kaart te brengen. Deze tijd en moeite wegen niet op tegen de hoogte van de lening en het rendement voor de bank. In andere woorden: de transactiekosten zijn te hoog. Hierdoor krijgt een aantal boeren dat toch een goed toekomstperspectief heeft geen krediet.

Om die reden is de overheid al tientallen jaren geleden op deze markt gaan interveniëren. Dit heeft de vorm van een garantstelling gekregen, die voor de banken als een aanvullende zekerheid geldt. De garantstelling landbouw is erop gericht om relatief kleine boerenbedrijven en jonge boeren investeringen te laten doen met het oog op maatschappelijke doelstellingen, zoals in de begrotingen zijn beschreven. Het instrument werkt via de banken en verlaagt hun financieel risico. Om ervoor te zorgen dat de banken scherp toetsen op 'in de kerngezonde bedrijven' dragen banken ook met een garantstelling zelf een aanzienlijk restrisico. Het leningsdeel dat onder de garantstelling valt, is maximaal 2/3 van de benodigde investering en is voor 80% gedekt, waardoor de garantie over iets meer dan de helft van de benodigde financiering wordt afgegeven. Hier komt bij dat 'assets' in de crisistijd minder waard zijn, zodat bij het failliet gaan van een onderneming de bank relatief minder dekking krijgt en een hogere restschuld resteert.

Het instrument garantstelling leidt tot een 'multiplier'. Dit wil zeggen dat de marktfinanciering het viervoudige is van het bedrag van de garantstelling.

Figuur 3.1 Beleidstheorie garantstelling in een figuur



4 Relevantie en bereik

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

1. Wat is de **relevantie** en **bereik** van de GL en GL+ regeling geweest voor de periode 2010-2016?
    - Sluiten de criteria en voorwaarden van de regeling (zoals looptijd, maximaal garantiebedrag, welke investeringen subsidiabel zijn etc.) aan bij de behoeften van landbouw ondernemingen?
    - Zijn de criteria en voorwaarden van de regeling voor de kredietverlening aan landbouwondernemers voor de banken werkbaar?
    - Wat is het bereik van de regelingen? Welk percentage van de potentiële landbouw ondernemingen maakt gebruik van de regeling? Is hierbij een onderscheid te maken tussen verschillende sub-sectoren?

4.2 Behoeften van landbouwondernemers

Interviews

De landbouwondernemers willen investeren in uitbreiding van hun productie en innovatie om tot vernieuwing en duurzaamheid te komen. Om deze investeringen mogelijk te maken, hebben ze behoefte aan kapitaal. Een aantal ondernemers kan goede bij de bancaire sector voor een krediet terecht. Het gaat dan om ondernemers met voldoende eigen vermogen en/of voldoende zekerheden bijvoorbeeld in de vorm van onderpand. Andere ondernemers ondervinden problemen met het verkrijgen van een krediet omdat ze jonge ondernemers zijn, die hun beschikbare middelen hebben moeten inzetten voor bedrijfsovernames. Of het gaat om ondernemers zonder of met weinig zekerheden, zoals sectoren met weinig grond. Dan gaat het vooral om de tuinbouwsector en de intensieve veeteelt. In onderstaande boxtekst wordt een korte toelichting hierop gegeven.

Boxtekst financiering in de land- en tuinbouw

De gemiddelde balanswaarde van de Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven bedroeg eind 2016 2,9 miljoen euro. Hiervan werd meer dan twee derde (69%) gefinancierd met eigen vermogen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de meeste bedrijven voor het grootste deel met eigen vermogen zijn gefinancierd. De jaarlijkse vorming van eigen vermogen op land- en tuinbouwbedrijven vindt enerzijds plaats door herwaardering van aanwezige activa en anderzijds door mutaties van liquide middelen afkomstig uit besparingen, ontvangen erfenissen en overige vermogensmutaties. Vanuit het oogpunt van risicobeheer is het belangrijk dat bedrijven over een voldoende grote financiële buffer beschikken om inkomensfluctuaties op te vangen. Aanvullend daarop wordt gebruik gemaakt van langlopende leningen. Eind 2016 was hiermee een gemiddeld bedrag van ongeveer 800.000 euro gemoeid. Hiervan is het overgrote deel geleend van de bank, 725.000 euro, en ongeveer 60.000 euro van familieleden. In 2017 daalde, na jarenlange groei, het geleende bedrag van banken naar gemiddeld 715.00 euro en daarmee ook de langlopende schuld. De familielening vormt een vrij stabiele factor in de financiering van de land- en tuinbouw en speelt een belangrijke rol bij het mogelijk maken van de bedrijfsovername. Zowel het balanstotaal als de samenstelling ervan verschillen sterk tussen bedrijven en bedrijfstypen (zie bijlage). (www.agrimatie.nl).

Er is inmiddels zeventig jaar ervaring met de garantstelling landbouw. In deze periode is de regeling regelmatig aangepast om goede aan te sluiten op de investeringsbehoeften van de landbouwondernemers, de procedures die de banken hanteren en de maatschappelijke wensen van de overheid, waaronder bijvoorbeeld het thema duurzaamheid. Vanuit het perspectief van de ondernemers is het van belang dat een borgstelling wordt afgegeven, waardoor de banken overgaan tot kredietverlening met gunstige rentecondities en goede voorwaarden voor het afbetalen van het krediet.

Op basis van de interviews en uit de enquêtes komt naar voren dat de voorwaarden van garantstelling landbouw in zijn algemeenheid goed gewaardeerd werden (bijvoorbeeld op het gebied van looptijd, voorwaarden, maximaal leenbedrag, etc.). Dit werd zowel door de banken, als door de gebruikers aangegeven. Wel zijn er voorwaarden die in de ogen van de ondernemers onnodig knellen als een ondernemer niet in staat is om te voldoen aan de aflossingsverplichtingen. Er zijn weinig mogelijkheden om tot een betalingsregeling te komen. Een voorbeeld is dat met een oogst op komst en daarmee inkomsten voor de landbouwondernemer toch stipte betalingen werden vereist. Dat kon tot een onnodig faillissement leiden. Ook werd als beperkende factor genoemd bij dat de lener hoofdelijk aansprakelijk is en niet van zijn schulden afkomt door een faillissement. Het geld moet dus terugbetaald worden aan RVO (regres). Ten tijde van GL duurde dit soms wel 10 jaar. De ondernemer had dus in tijden van faillissement zowel te maken met de bank, als met RVO. Waarbij de hoofdelijke aansprakelijkheid van GL ervoor zorgde dat de ondernemer soms nog 10 jaar vast zat aan zijn ‘oude’ financiële afspraken.

Overigens zijn er soms ook andere geluiden te horen. Sommige landbouwondernemers zien de garantstelling als een motie van wantrouwen (gebrek aan vertrouwen in hun onderneming). Ook is er soms weerstand vanwege de tarieven (3% provisie) die betaald moeten worden voor het verkrijgen van de garantstelling. Dit laatste is overigens per saldo door de ondernemer terug te verdienen door met de bank te kijken naar de looptijd en gehanteerde rentetarieven. Aan een leningen waarop een garantstelling rust, zijn voor de bank ook minder risico’s verbonden. Dit komt vervolgens soms tot uiting in een lager rentepercentage voor de verstrekte lening. De mogelijkheden hiertoe verschillen natuurlijk wel van bank tot bank.

Daarnaast werd zowel in interviews als in de enquête door landbouwondernemers aangegeven dat de doorlooptijd voor het in behandeling nemen van een aanvraag als lang werd ervaren. Dit kwam omdat de banken eerst een voor-toets deden (op alle aangeleverde informatie), vervolgens werd dit doorgestuurd naar RVO voor een beoordeling. Daar vond nogmaals een toets plaats. Bij een akkoord werd vervolgens een beschikking afgegeven en kon de bank financieren. Al met al werd in de interviews aangegeven dat het invullen van een GL-formulier ongeveer 1 dag duurde (al wordt dit niet per aanvraag specifiek gemeten, en verschilt het per complexiteit van de aanvraag). Ook werd als opmerking door de banken meegeven dat het vreemd was dat de landbouwondernemer zelf de aanvraag in moest dienen. In de praktijk werd hier overigens pragmatisch mee omgegaan en liet de bank de landbouwondernemer een machtiging tekenen om de GL-regeling namens hem aan te vragen.

4.3 Werkbaarheid regeling voor de banken

Feiten

De kredietverlening van de banken is op drie pijlers gefundeerd:

- Hebben de ondernemingen een goed ondernemingsplan?
- Zijn de ondernemingen in de kern gezond?
- Kunnen de ondernemers de bank onvoldoende zakelijke zekerheden bieden?

Het CBS heeft in de *Vergelijkingsanalyse Garantstellingen Landbouw 2010-2016* twee groepen met elkaar vergeleken:

- De interventiegroep bestaat uit landbouw ondernemingen die succesvol een beroep hebben gedaan op de garantstellingen.
- De vergelijkingsgroep bestaat uit een vergelijkbare groep ondernemingen die géén beroep heeft gedaan op de garantstellingen.

De financiële positie van de aanvragers is slechter

CBS: Voor beide groepen is een vergelijking gemaakt van het onderpand, wat een maatstaf is voor de zekerheid die een onderneming een bank kan bieden. Dit onderpand is gecorrigeerd voor vreemd vermogen. Uit de analyse van de financiële gegevens blijkt dat de vergelijkingsgroep in het jaar voorafgaand aan de lening meer onderpand heeft dan de interventiegroep. De ondernemingen die succesvol een beroep doen op de garantstellingen hebben op dat moment dus inderdaad een slechtere financiële positie. Uit de analyse van de solvabiliteit komt een vergelijkbaar beeld.

De aanvragende ondernemingen zijn in de kern gezond

Een indicator voor het financieel gezond zijn van ondernemingen is de rentabiliteit. CBS: De verwachting is dat de rentabiliteit van gebruikers van het instrument in ieder geval vergelijkbaar is aan die van de vergelijkingsgroep en de aanvragende bank zo een zicht geeft op continuïteit van de bedrijfsvoering. Uit de analyse van het CBS wordt duidelijk dat de rentabiliteit van de interventiegroep en de vergelijkingsgroep niet wezenlijk van elkaar verschillen.

De aanvragers hebben een goed ondernemingsplan

De ondernemingen stellen een ondernemingsplan op. Mede doordat de ondernemers ook met de borgstelling zelf risico lopen, is de kans op het nemen van te veel risico beperkt. De ondernemers hebben een financiële prikkel om hun risico's goed in te schatten. Bij de banken werken deskundigen, die de agrarische sector goed kennen. Doordat zij meerdere aanvragen van ondernemers uit een sector onder ogen krijgen, kunnen zij toetsen welke ondernemingsplannen van tot een positieve business case leiden en van voldoende kwaliteit zijn. Ook de banken lopen met een garantstelling nog steeds een financieel risico, zodat er een prikkel is om het ondernemingsplan goed te beoordelen.

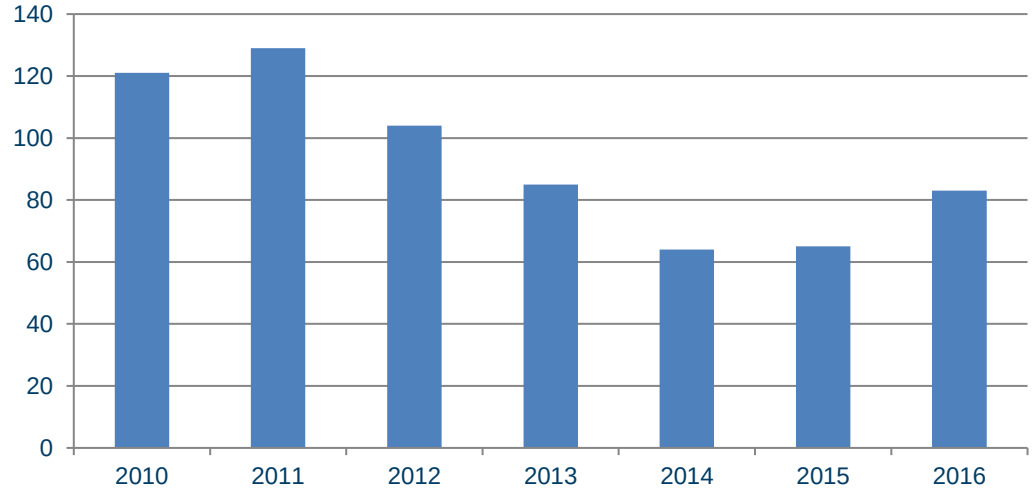
4.4 Omvang en gebruik

Verlening aanvragen fluctueren

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de omvang en het gebruik van de Garantstelling Landbouw. In de periode 2010-2016 waren er in GL/GL in totaal ongeveer 650 garantstellingen verleend. In de onderstaande grafiek is het aantal verleende aanvragen weergegeven. Hieruit blijkt dat het in de jaren 2010-2016 fluctueert van 64 in het eerste jaar na de crisis tot het dubbele aantal van 129 in 2011 in de crisis.

Als verklaring van het fluctuerende patroon geeft het CBS aan: "In 2011 is een piek waarneembaar in zowel het aantal aanvragen als in de totale omvang van de aangevraagde bedragen. In 2010 en 2011 konden ondernemers in de intensieve veeteelt nog aanspraak maken op de subsidieregeling Investeringen in gecombineerde luchtwassystemen om de uitstoot van fijnstof en ammoniak terug te brengen. Deze uitstoot moest in 2013 aan nieuwe wettelijke verplichtingen voldoen. Daarnaast kromp de Nederlandse economie in 2012 en 2013, wat de investeringsbereidheid van ondernemers heeft doen afnemen. Dit resulteert in een extra geprononceerde piek in 2011. In 2014 is het aantal aanvragen afgenomen tot nog maar iets meer dan de helft van de aanvragen in 2010. Naast bovenstaande komt dit ook door een terugval in de glastuinbouw."

Figuur 4.1 Aantallen garantstelling aanvragen verleend



Bron: RVO excelbestand GL-aantallen en bedragen verleend 2007-2016

Verleende garantstelling per sector

De verleende garantstellingen kunnen worden onderverdeeld naar sectoren, zoals weergegeven is in de onderstaande tabel. Grootste gebruiker in die periode is de varkenshouderij met 190 aanvragen. Daarna volgen pluimvee, glastuinbouw en melkveehouderij. Van de grote land- en tuinbouwsectoren is het gebruik in de akkerbouw het geringst. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de aanwezige zekerheden binnen de akkerbouw door het bezit van grond. Hierdoor is de behoefte aan het instrument beperkter binnen deze sector. Ook melkveehouders hebben veel grond nodig in hun bedrijfsvoering. De behoefte aan garantstelling zit bij melkveehouders met een relatief groot aandeel pacht (geen eigendom) waardoor hun zekerheidspositie lager is. Het aantal verleende garantstellingen daalde van circa 120 in 2010-2011 tot rond de 65 in 2014-2015 om in 2016 weer te stijgen tot ongeveer 85.

CBS: “Uit een analyse van jaar op jaar blijkt dat het aandeel aanvragen uit de varkenssector fors afneemt in 2014, terwijl het aandeel van de melkveesector door de jaren heen juist toeneemt. In 2014 dienen deze twee sectoren evenveel aanvragen in. In 2015 en 2016 stabiliseert het aandeel varkenshouders en neemt dat van de melkveesector juist weer af. Over de gehele periode is ook een duidelijke toename van het aandeel melkgeitenhouders in de aanvragers zichtbaar.”

Als verklaring in de fluctuatie in het aantal aanvragen per jaar per sector speelt de economische positie en veranderende regelgeving een rol. Door de afschaffing van melkquota per 1 april 2015 is vooruitlopend hierop door melkveehouders geïnvesteerd in uitbreiding van gebouwen (stalcapaciteit). In de varkenshouderij waren 2014 en 2015 slechte economische jaren waardoor er minder ruimte was om te investeren (www.agrimatie.nl).

Tabel 4.1 Aantal verleende garantstellingen per bedrijfstype, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	totaal
Akkerbouw	7	2	1	2	1	3	2	18
Melkvee	17	17	17	18	15	10	8	102
Glastuinbouw	22	24	15	11	12	8	13	105
Pluimvee	18	31	16	13	7	10	10	105
Varkens	41	35	41	27	14	14	18	190
Totaal landbouw	**121**	**129**	**104**	**85**	**64**	**65**	**83**	**651**

Bron: RVO excelbestand GL aantallen en bedragen verleend 2007-2016

Aantal starters bij de aanvragers

CBS: “Binnen de GL wordt in de aanvraagadministratie een onderscheid gemaakt tussen de reguliere GL en de GL Starter, gericht op landbouwondernemers jonger dan 40 jaar. De meeste aanvragen worden gedaan voor de GL (68 procent), hierna volgen de GL+ (20 procent) en de GL Starter (12 procent). De verdeling van het aantal aanvragen per jaar en per regeling wordt weergegeven in tabel 4.1.”

Tabel 4.2 Aantal aanvragen per regeling per jaar, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	totaal
GL	99	122	64	65	48	43	47	488
GL+	19	27	27	18	14	13	28	146
GL Starter	19	15	12	10	10	11	9	86
totaal	**137**	**164**	**103**	**93**	**72**	**67**	**84**	**720**

Bron: CBS op basis van administratie RVO 2018.

Inzet van regelingen in de totale investeringen

In de periode 2010-2016 werd er jaarlijks gemiddeld 6,7 miljard euro geïnvesteerd in de land- en tuinbouw (zie tabel 4.3). Hiervan had gemiddeld 4,8 miljard euro betrekking op investeringen die tot de doelgroep van de garantstellingsregeling horen (voornamelijk investeringen in gebouwen, kassen en machines/werktuigen/installaties). In de tabel is ook het aandeel van de totale bankfinanciering (financieringsuitbreiding) die samenhangt met de verstrekte garantstelling in de totale investeringen weergegeven.

Uit de cijfers van RVO en de praktijk blijkt dat bij een investeringsaanvraag waarvoor garantstelling wordt verleend het totale investeringsbedrag en daarmee samenhangende totale bankfinanciering een factor 4 tot 5 hoger is dan de verleende garantstelling (zie ook tabel 4.4 en 4.5). Dit komt omdat de garantstelling betrekking heeft op een deel van de totale financieringsuitbreiding die met de investering samenhangt. Uit tabel 4.3 blijkt dat de omvang van investeringen waarin een beroep gedaan wordt op de Garantstelling voor de totale land- en tuinbouw beperkt is; gemiddeld 3%. Het aandeel in de intensieve veehouderijsectoren (pluimvee en varkens) en glastuinbouw is met gemiddeld 8 - 10% beduidend groter en kan van jaar tot jaar variëren. In de grondgebonden sectoren is het aandeel met 2% in de melkveehouderij en minder dan 1% in de akkerbouw flink lager.

Tabel 4.3 Totale investeringsbedragen *) in betreffende jaar in mln. euro en procentueel aandeel totale financiering bank met garantstelling per sector, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gemid-deld
Akkerbouwbedrijven *)		614	635	640	552	543	513	583
aandeel totale bankfinanciering		0	0	-	0	0	0	0
Glastuinbouwbedrijven *)		599	580	759	442	716	707	634
aandeel totale bankfinanciering		14	12	4	9	5	7	9
Pluimveebedrijven *)		232	410	191	422	383	258	316
aandeel totale bankfinanciering		25	7	15	4	3	7	10
Melkveebedrijven *)		1.367	1.219	960	1.365	1.353	1.057	1.220
aandeel totale bankfinanciering		2	2	2	2	1	1	2
Varkensbedrijven *)		738	710	848	476	510	267	591
aandeel totale bankfinanciering		7	10	5	6	5	14	8
Totaal land en tuinbouw *)	5.095	6.223	5.214	4.442	5.420	4.641	2.891	4.847
aandeel financieringsuitbreiding	-	4	4	3	3	3	6	3
Totaal land en tuinbouw	6.624	8.008	7.849	6.129	7,220	6.567	4.234	6.662

*) Totaal exclusief investeringen in grond, immateriële activa, woningen en plantopstanden

Zoals bekend bedraagt de garantstelling oorspronkelijk 80% van de verstrekte lening. Het leenbedrag bedraagt maximaal 600.000 euro voor GL en 2,5 mln. euro voor GL+. In de praktijk (en ook uit de cijfers van RVO) blijkt dat de garantstelling maar een deel van de totale financiering afdekt die samenhangt met de investering. In de periode 2010-2016 schommelde het totaalbedrag van de garantstelling tussen 26 en 55 mln. euro waarbij een financieringsuitbreiding door de bank heeft plaatsgevonden van 130 tot 240 mln. euro (zie tabel 4.4). Het aandeel van de garantstelling in de totale financiering door de bank, dat als indicator dient voor de multiplier, komt voor deze periode uit op 21-24% (zie tabel 4.5).

Dit wil zeggen dat met de verstrekte garantstelling in deze periode van totaal 275 mln. euro een totale financiering door de bank van de bedrijfsinvestering met ruim 1,2 miljard euro (factor 4 a 5) mogelijk is als gevolg van de multiplier. Dit beeld komt terug in alle 4 de onderscheiden sectoren waarbij tussen jaren wel verschillen kunnen optreden (zie tabel 4.5).

Tabel 4.4 Totaal garantstellingsbedrag en financieringsuitbreiding door de bank in mln. Euro, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Garantstellingsbedrag	42,1	54,7	44,7	36,1	28,7	26,7	42,4
Financieringsuitbreiding door de bank*	188,7	238,7	217,7	148,5	136,6	128,9	185,0

*Voor periode 2010-2014 voor een klein deel ingeschat.

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Tabel 4.5 Multiplier: aandeel (in %) garantstelling in de totale financieringsuitbreiding door de bank van gebruikers van de regeling

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Melkvee	27	27	20	30	19	16	30
Varkens	22	25	24	25	26	19	27
Pluimvee	25	23	23	28	26	37	23
Glastuinbouw	18	20	17	19	21	17	24
Totaal	**22**	**23**	**21**	**24**	**21**	**21**	**23**

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Bereik van de Garantstelling Landbouw

Om inzicht te krijgen in het bereik van de regeling is een analyse gemaakt van bedrijven die vergelijkbare investeringen doen met en zonder garantstelling. In de onderstaande tabel is op basis van gegevens uit het Bedrijveninformatienet het aantal bedrijven per sector weergegeven dat in de periode 2010-2016 in een jaar meer dan 50.000 euro heeft geïnvesteerd in hun bedrijf. Het bedrag van 50.000 euro komt overeen met de ondergrens van de Garantstelling Landbouw. Deze aantallen zijn vergeleken met het aantal aanvragen Garantstelling Landbouw om zodoende inzage te krijgen in het potentiele bereik en gebruik van de Regeling. Hieruit blijkt dat in de intensieve veehouderij (pluimvee en varkens) jaarlijks zo'n 2-5 procent van de ondernemers die investeert een beroep doet op de Regeling Garantstelling Landbouw. In de glastuinbouw varieert het aandeel van 1-3 procent. In de grondgebonden sectoren melkvee en akkerbouw blijft het gebruik onder de 1 procent.

Tabel 4.6 Aantal bedrijven met meer dan 50.000 euro aan investeringen in betreffende jaar en aandeel garantstelling per sector

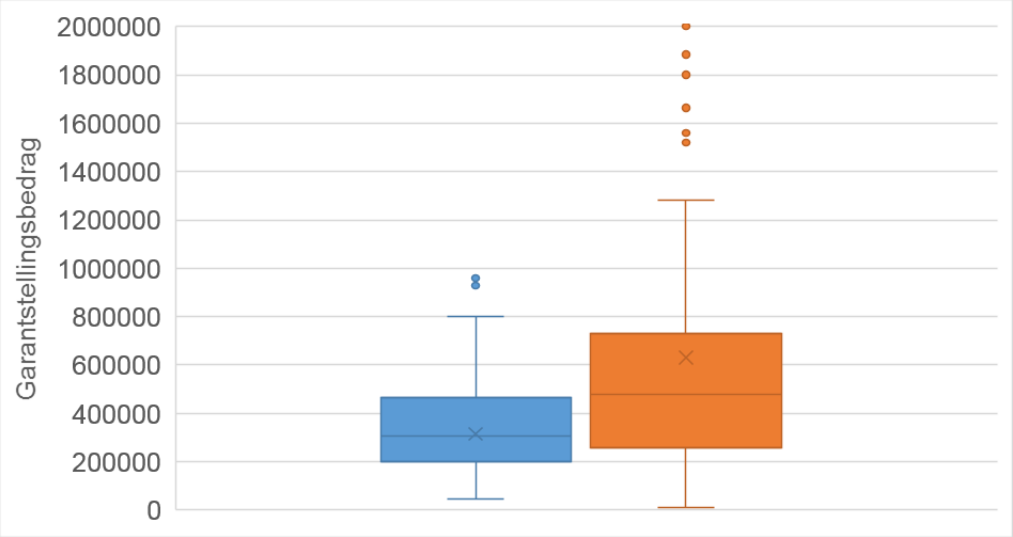
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Akkerbouwbedrijven	2.236	2.934	2.934	3.074	2.515	2.655	2.515
aandeel garantstelling	0	0	0	0	0	0	0
Glastuinbouwbedrijven	812	1.144	1.144	1.107	1.033	1.292	1.476
aandeel garantstelling	3	2	1	1	1	1	1
Pluimveebedrijven	640	574	445	446	380	349	513
aandeel garantstelling	3	5	4	3	2	3	2
Melkveebedrijven	5.575	6.621	6.975	6.272	7.840	6.272	5.053
aandeel garantstelling	0	0	0	0	0	0	0
Varkensbedrijven	1.161	983	938	1.072	1.250	804	1.161
aandeel garantstelling	4	4	4	3	1	2	2

Bron: Bedrijveninformatienet (Wageningen Economic Research) en RVO

Spreiding in garantiebedragen

De Garantstelling Landbouw (GL) bood een garantie voor leningen tot 600 duizend euro. De Garantstelling Landbouw Plus (GL+) bood een garantie voor leningen tot 2,5 miljoen euro. Onderstaande figuur laat de spreiding zien van de leningsbedragen die onder de GL/GL+ regelingen vielen voor de periode 2010 – 2015.

Figuur 4.2 Spreiding van leningsbedragen onder GL/GL+. De linker boxplot (blauw) representeert GL; de rechter (oranje) boxplot representeert GL+



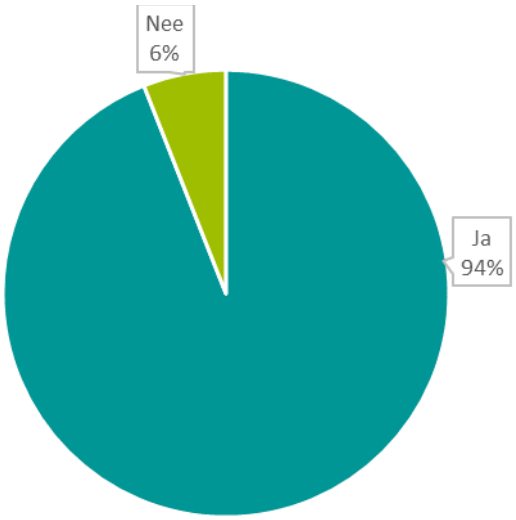
Bovenstaande figuur laat voor GL zien dat 75% van de leningsbedragen onder garantstelling circa tussen de 200.000 – 400.000 euro zijn. Enkele leningen zijn hoger dan de vastgestelde maximale limiet van 600.000 euro. Dit zijn leningen voor starters met een limiet van 1,2 mln. euro. Voor GL+ zijn de leningsbedragen over het algemeen hoger met een maximumbedrag oplopend tot 2 miljoen euro. Leningsbedragen lager dan 200.000 euro werden zelden onder de garantstellingsregeling gebracht.

Volgens interviews met banken heeft bovenstaande twee oorzaken: i) de provisiekosten wegen niet op tegen het te lenen bedrag en ii) risico's voor banken omtrent leningen <200.000 zijn over het algemeen laag waardoor een lening onder het garantiestelsel vaak niet nodig bleek.

Enquête

Vrijwel alle gebruikers (94%) waren op de hoogte dat hun lening onder de garantstellingsregeling valt. Ongeveer één op de twintig was hiervan niet op de hoogte. Dit zou verklaard kunnen worden doordat de bank dit niet actief aan de ondernemer heeft gecommuniceerd of dat geinterviewde niet actief bij de betreffende financieringsaanvraag was betrokken.

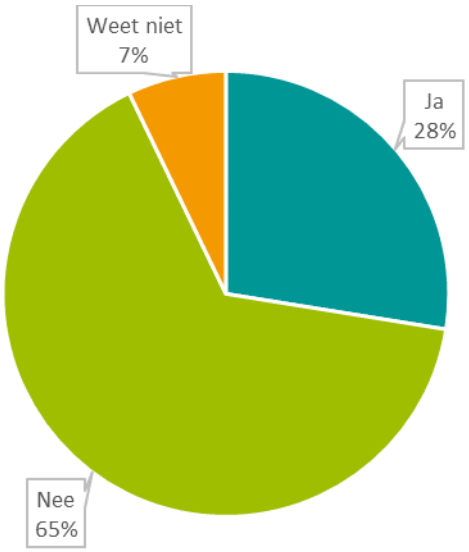
Figuur 4.3 Zijn gebruikers van GL en GL+ op de hoogte dat hun lening garantstelling heeft? (n=184)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

Bij ongeveer twee derde (64%) van de gebruikers van GL en GL+ dekte de garantstelling niet alle investeringsposten. Bij ongeveer een kwart (28%) was dit wel het geval. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de regeling specifieke posten wel en andere investeringsposten niet dekte. Dit volgt ook uit paragraaf 4.4 (mulitpliereffect) waaruit blijkt dat de lening afgesloten onder garantstelling slechts een gedeelte is van de totale financieringsuitbreiding. Een andere verklaring is dat ondernemers ook eigen vermogen hebben aangewend en dat op die manier niet het volledige investeringsbudget onder GL of GL+ viel.

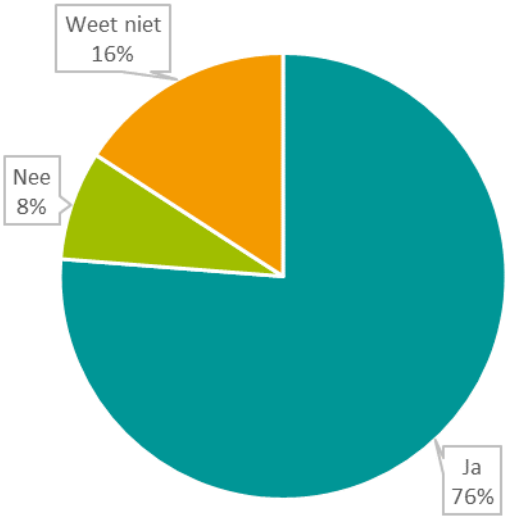
Figuur 4.4 Dekte de lening van gebruikers van GL en GL+ alle investeringsposten? (n=184)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

Ongeveer drie kwart van de gebruikers vond de looptijd van de lening voldoende. Slechts 8% vond het niet voldoende.

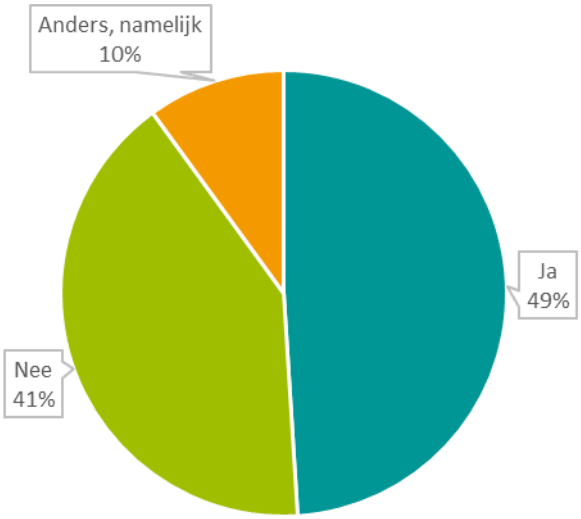
Figuur 4.5 Was de looptijd van de lening voor gebruikers van GL en GL+ voldoende? (n=184)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

Ongeveer de helft van de landbouwondernemers die geen gebruik heeft gemaakt van de garantstelling kent de regeling wel (zie onderstaand figuur). De redenen dat zij geen gebruik hebben gemaakt van de regeling is met name omdat zij de bank voldoende zekerheden konden bieden en dus geen gebruik hoefden te maken van de regeling. Dit blijkt ook uit figuren 4.7 en 4.8.

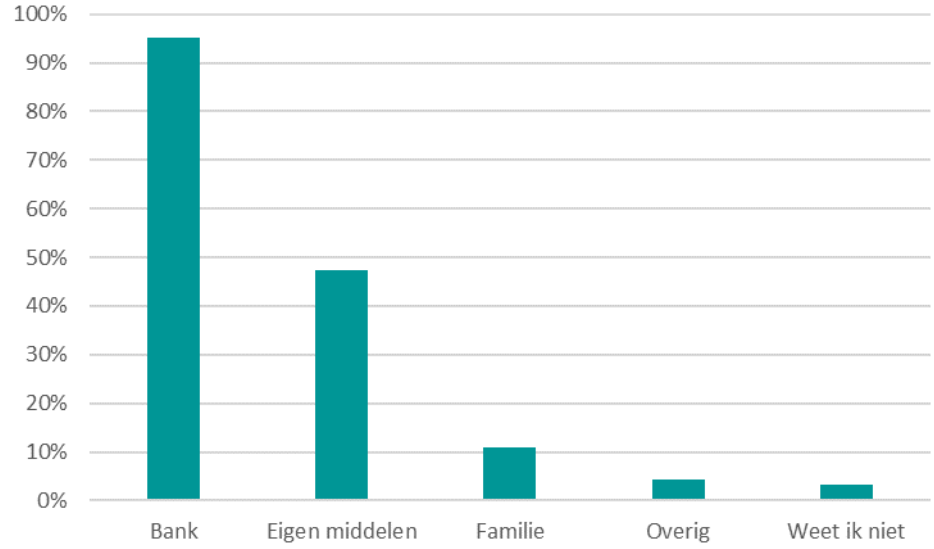
Figuur 4.6 Bekendheid van de regeling onder landbouwondernemers controlegroep (n=192)



Bron: Enquête onder controlegroep, Ecorys 2018

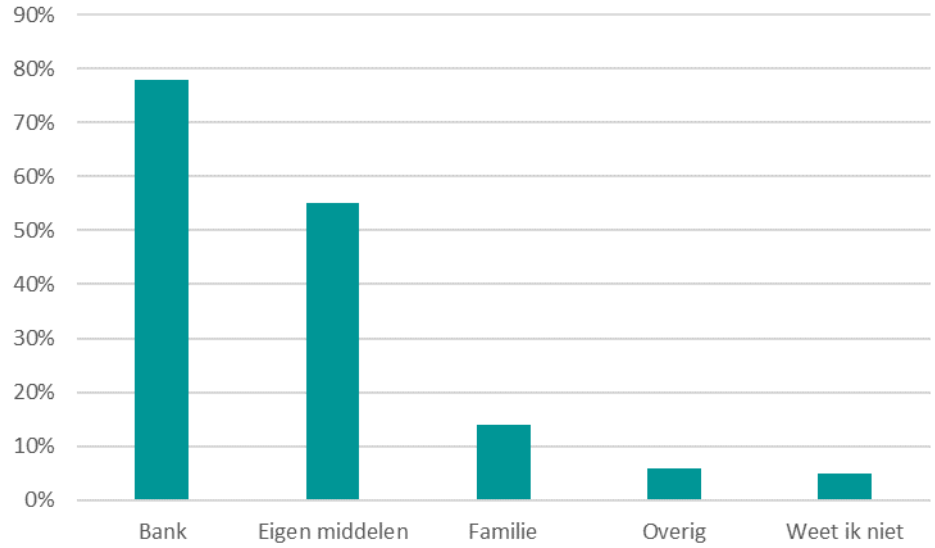
De gebruikers van GL en GL+ hebben bijna volledig (95%) gebruik gemaakt van de bank als financier. Dit is logisch omdat de garantstelling gekoppeld is aan een bancaire lening. De controlegroep heeft minder gebruik gemaakt van de bank (-17%-punt) en minder van familie (-6%). De controlegroep heeft meer gebruik gemaakt van eigen vermogen (8%-punt) en overige bronnen (3%-punt).

Figuur 4.7 Hoe hebben gebruikers van GL en GL+ de totaal benodigde investering gefinancierd? (n=182)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

Figuur 4.8 Hoe heeft de controlegroep de investering gefinancierd? (n=192)



Bron: Enquête onder controlegroep, Ecorys 2018

4.5 Samenvatting en conclusies

Behoeften van ondernemers

Om investeringen mogelijk te maken hebben landbouwondernemers behoefte aan kapitaal. Deels kan dit vaak met eigen vermogen, maar deels moet dit ook met vreemd vermogen. Daar waar ondernemers problemen ondervinden met het verkrijgen van krediet, omdat ze weinig zekerheden hebben of een investering willen doen met een te hoog risico volgens de bank, kan de garantstellingsregeling uitkomst bieden.

Op basis van de interviews komt naar voren dat de voorwaarden van de garantstelling landbouw in zijn algemeenheid goed gewaardeerd worden (bijv. op het gebied van looptijd, voorwaarden, maximaal leenbedrag, et cetera). Er is wel een aantal verbeterpunten benoemd:

- het mogelijk maken van een betalingsregeling, bij zicht op inkomsten;
- beperken van de hoofdelijke aansprakelijkheid;
- verlagen van de hoge provisiekosten (3% provisie);
- verkorten van de doorlooptijd voor het in behandeling nemen van een aanvraag;
- geen persoonlijke aanvraag door de landbouwondernemer, maar door de bank.

De conclusie die hierbij getrokken kan worden is dan ook dat het instrument op zich goed gewaardeerd wordt en aansluit bij de behoeften van ondernemers, maar dat het instrument op punten verbetert kan worden.

Werkbaarheid voor de banken

De kredietverlening van de banken is op drie pijlers gefundeerd, deze staan hieronder beschreven met een samenvatting van de bevindingen:

- **Hebben de ondernemingen een goed ondernemingsplan?**
  Banken lopen met een garantstelling nog steeds een financieel risico. Hierdoor is een goede beoordeling van het ondernemingsplan ook voor hen belangrijk. Gezien het lage aantal bedrijven dat niet aan de betalingsverplichtingen kan voldoen, kan gesteld worden dat de meeste ondernemingen een goed ondernemingsplan hadden.
- **Zijn de ondernemingen in de kern gezond?**

De rentabiliteit van gebruikers en niet-gebruiketers van de regeling verschillen niet wezenlijk. Dit duidt erop dat de ondernemingen in de kerngezond zijn.

- **Kunnen de ondernemers de bank onvoldoende zekerheden bieden?**
  De ondernemingen die succesvol een beroep doen op de garantstelling hebben op dat moment een minder goede financiële positie dan de vergelijkingsgroep. Uit de analyse van de solvabiliteit komt een vergelijkbaar beeld.

Uit bovenstaande kunnen we concluderen dat een instrument als de borgstelling voldoet aan de behoefte bij banken om meer zekerheden te krijgen alvorens tot financiering over te gaan. De bank kan de pijlers waarop de regeling getoetst wordt goed inschatten, blijkens de gegevens zoals door het CBS onderzocht.

Omvang en gebruik van de regeling

In de periode 2010-2016 zijn er in totaal ongeveer **650 garantstellingen verleend**. De grootste gebruiker in deze periode is de varkenshouderij met 190 aanvragen. Daarna volgen pluimvee, glastuinbouw en melkveehouderij. Van de grote land- en tuinbouwsectoren is het gebruik in de akkerbouw het geringst. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de aanwezige zekerheden binnen de akkerbouw door het bezit van grond.

Ongeveer 75% van de leningsbedragen onder garantstelling bedroegen tussen de **circa 200.000-400.000 euro**. Leningen onder de 200.000 euro werden zelden onder de garantstellingsregeling gebracht vanwege de provisiekosten en het beperkte risico voor deze financieringen voor banken.

De omvang van de investeringen met een garantstelling is **ongeveer 3% van de totale investeringen in de land- en tuinbouw** en daarmee van beperkte omvang. Het **aandeel in de intensieve veehouderijsectoren (pluimvee en varkens) en glastuinbouw is met gemiddeld 8 a 10% beduidend groter.** In de grondgebonden sectoren is het aandeel met 2% in de melkveehouderij en minder dan 1% in de akkerbouw flink lager.

Wanneer gekeken wordt naar de bedrijven die ook daadwerkelijk in hun bedrijf hebben geïnvesteerd, zien we dat het instrument vooral ingezet wordt in de intensieve veehouderij (pluimvee en varkens). Zo'n 2-5 procent van de ondernemers die investeert doet hierbij een beroep op de Garantstelling Landbouw. In de glastuinbouw varieert het aandeel van 1-3 procent en in de grondgebonden sectoren melkvee en akkerbouw blijft het gebruik onder de 1 procent.

De garantstelling dekt **maar een deel van de financiering van de totale investering** af. Het aandeel van de garantstelling in de totale financieringsuitbreiding door de bank, dat als indicator dient voor de multiplier, komt voor 2010-2016 uit op gemiddeld 21-24%.Hiermee schommelde de multiplier tussen de factor 4 en 5. Dit betekent dat voor elke euro investering met garantstelling er ook 4 of 5 euro vanuit de bank werd gefinancierd.

Conclusie

De conclusie die uit de analyse over de relevantie en het bereik van de Garantstelling Landbouw getrokken kan worden, is dat het instrument voor een klein deel van de investeringen van belang is. Met name jonge ondernemers, en ondernemers met weinig grond in eigendom (melkveehouderij), en niet grondgebonden bedrijven zoals de intensieve veeteelt en de tuinbouwsector hebben onvoldoende zekerheden voor een krediet. Zij zijn de doelgroep van de garantstelling. De financieringen van deze groep ondernemers had anders niet, of met andere minder gunstige voorwaarden voor de ondernemer (bijv. hogere rentes) plaatsgevonden. Met name in de intensieve veehouderij en in de glastuinbouw is het instrument relatief meer ingezet en dankzij het effect van de multiplier betrokken geweest bij jaarlijks gemiddeld 8-10 procent van de totale investeringen. Het

aantal ondernemers dat met het instrument wordt bereikt ligt een fractie lager. Zo'n 2-5 procent van de ondernemers in de intensieve veehouderij die meer dan 50.000 euro investeert doet hierbij een beroep op de Garantstelling Landbouw. In de glastuinbouw varieert het aandeel van 1-3 procent en in de grondgebonden sectoren melkvee en akkerbouw blijft het gebruik onder de 1 procent.

5 Doelbereik en doeltreffendheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het doelbereik en de doeltreffendheid van de regeling. De subvragen die hierbij beantwoord worden zijn:

- Wat was **het doelbereik** (output) van de regelingen in de periode 2010-2016?
  - Zijn er meer investeringen door landbouwondernemers geweest als gevolg van de regelingen?
  - Zijn er meer jonge landbouwers (<40 jaar) gestart als gevolg van de GL-regeling?
  - Zijn er meer investeringen in duurzame ontwikkelingen geweest in de agrarische sector als gevolg van de GL+ regeling?
  - Is de inkomenscapaciteit van landbouwondernemers verbeterd als gevolg van de regelingen?
- Hoe **doeltreffend** is het beleid geweest in de periode 2010-2016?
  - Stimuleren de GL en GL+ de kredietverstrekking aan landbouwondernemingen?
    i. In welke mate en op welke manier hebben de regelingen bijgedragen aan de omvang van de kredieten die door banken zijn verstrekt? Hoe verschilt dit per (landbouw-sub-) sector?
    ii. In welke mate en op welke manier hebben de regelingen bovenwettelijke maar maatschappelijk gewenste maatregelen bevorderd?
    iii. Specifiek: heeft de GL+ borgstelling de bouw van MDV-stallen en Groenlabelkassen gestimuleerd?
  - Stellen de GL en GL+ meer jonge landbouwondernemers (<40 jaar) in staat om een bedrijf over te nemen, op te starten en/of uit te bouwen?
  - Leiden GL en GL+ tot overinvesteringen in agrarische sectoren?
  - Wat is de omvang van de totale investering die door het verstrekte krediet mogelijk is (hefboomeffect)?

Allereerst wordt per doelstelling ingegaan op het doelbereik van de regelingen. Hierbij wordt op een objectieve wijze gerapporteerd over de behaalde outputs van de regelingen. Vervolgens wordt per doelstelling ingegaan op de doeltreffendheid van de regelingen.

5.1.1 Investeringen door landbouwondernemers

Landbouwondernemers die willen investeren maar geen externe financiering kunnen aantrekken bij banken omdat ze onvoldoende zakelijke zekerheden te bieden hebben, kunnen een beroep doen op de Garantstelling Landbouw. De garantstelling beoogt zo investeringen te stimuleren. De GL richt zich daarbij op investeringen in start, overname, verbetering en in stand houding van bedrijven. De GL+ richt zich op duurzame investeringen.

Doelbereik

CBS: “Het investeringsaandeel onder gebruikers ligt duidelijk boven dat van de niet-gebruikers. Dit ligt in de lijn der verwachting: gebruikers krijgen een garantstelling om een investering te financieren en doen dat dus bijna per definitie. Voor de vergelijkingsgroep is het gemiddelde investeringsaandeel over de gehele onderzoeksperiode genomen. In de veehouderij, en dan zeker in de melkveehouderij, wordt met een garantstelling bovendien fors meer geïnvesteerd dan in de glastuinbouw. Ook hier speelt het effect van de uitbraak van de EHEC-bacterie in 2011 mogelijk mee om het lage aandeel investeringen in de glastuinbouw te verklaren. In die sector was de solvabiliteit al laag en met slechte resultaten is het ook moeilijk om financiering voor investeringen

extern aan te trekken. In het jaar voorafgaand aan de garantstelling ligt het investeringsaandeel van de interventiegroep nog duidelijk onder dat van de vergelijkingsgroep: het bedraagt dan nog slechts 5 procent van het balanstotaal."

Doeltreffendheid

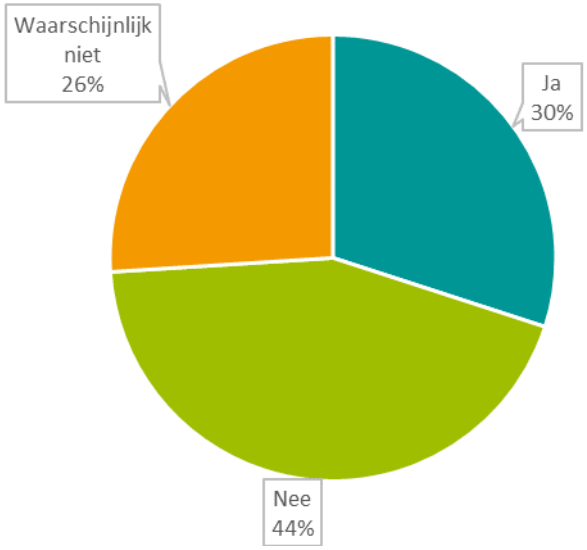
Interviews

Vanuit de interviews met banken wordt dit beeld bevestigd. Landbouwondernemers zonder zekerheden die anders wellicht niet, of moeilijker financiering hadden gekregen worden met de garantstellingsregeling ondersteund. Het gaat hierbij vooral om niet-grondgebonden sectoren (glastuinbouw) en de intensieve veehouderij. Zij zijn met name de groep zonder voldoende zekerheden. Een groot deel van deze groep had op andere wijze geen financiering van banken verkregen vanwege onvoldoende zekerheden.

Enquête

Vanuit de enquête wordt dit beeld ook bevestigd. Minder dan een derde van de bedrijven die de garantstelling heeft ontvangen geeft aan dat zij zonder de garantstelling hun investering ook gedaan zouden hebben. Overige begunstigden geven aan dat zij dit (waarschijnlijk) niet hadden gedaan (zie Figuur 5.1)**Error! Reference source not found.**.

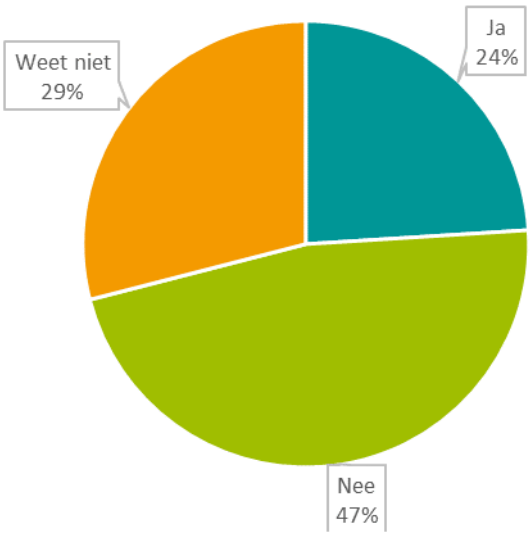
Figuur 5.1 Resultaten van de enquête onder begunstigden op de vraag: had u de investering ook gedaan zonder garantstelling? (n=112)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

In vergelijking met de controlegroep geven meer ondernemers aan (+6 %-punt) dat zij hun investering hadden gedaan als zij geen lening hadden ontvangen (zie figuur 5.2).

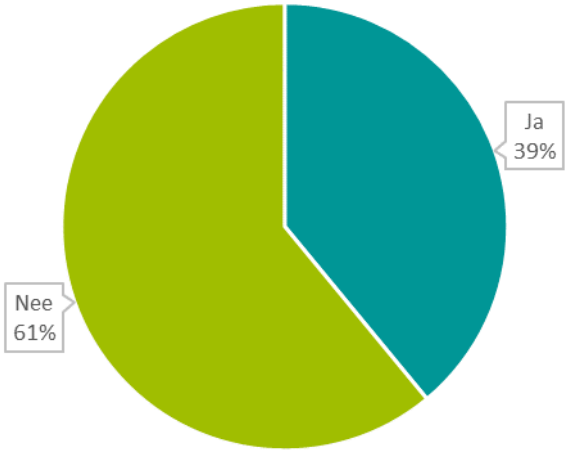
Figuur 5.2 Resultaten van de enquête onder de controlegroep op de vraag: had u de investering ook gedaan zonder bancaire lening? (n=190)



Bron: Enquête onder controlegroep, Ecorys 2018

Zo'n 40% van de bevraagden met garantstelling geeft dan ook aan dat zij nog alternatieven voor handen hadden als zij de garantsteling niet hadden gekregen (zie figuur 5.3). Wanneer deze groep gevraagd werd naar welke alternatieven er dan voor handen waren, werd bijvoorbeeld geantwoord dat zij toch een (andere) bancaire lening hadden overwogen, dat zij bij familie geld hadden geleend of dat zij crowdfunding hadden opgezet. De vraag hierbij is natuurlijk in hoeverre dit ook daadwerkelijk gelukt was.

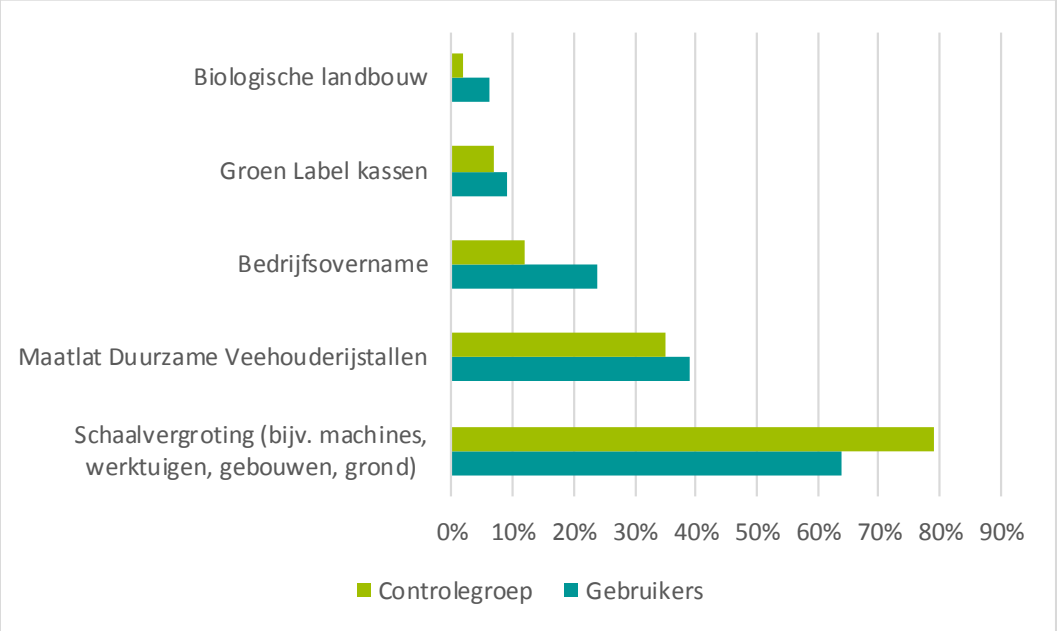
Figuur 5.3 Resultaten van de enquête onder begunstigden op de vraag: had u nog alternatieven voorhanden als u de garantstelling voor uw investering niet van de bank had gekregen? (n=184)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

De gebruikers van GL en GL+ hebben gemiddeld genomen iets minder geïnvesteerd in schaal-vergroting (-15%-punt) dan de controlegroep. Ze hebben meer geïnvesteerd in duurzaamheid, waaronder duurzame veehouderijstallen (4%-punt) en groen labelkassen (7%-punt). Dat is conform de verwachting omdat met het instrument GL+ duurzaamheid is gestimuleerd.

Figuur 5.4 Investeringen door gebruikers GL en GL+ (n=181) door controlegroep (n=203)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

Econometrische analyse

De econometrische analyse in de subcategorie investeringen door agrarische ondernemers omvat het aandeel investeringen in het balanstotaal en het aandeel vernieuwde bedrijven. In sectie 5.1.3 is de econometrische analyse in duurzame investeringen nader uitgewerkt.

Het investeringsaandeel in de gebruikersgroep is vanzelfsprekend hoger dan in de controlegroep (Tabel 5.1**Error! Reference source not found.**). Dit verschil is rondom het jaar waarin agrarische ondernemingen een beroep doen op de Garantstelling het grootst. Echter op de langere termijn zijn de ontwikkelingen vergelijkbaar.

Tabel 5.1 Verschillen van het aandeel investeringen in het balanstotaal door agrarische ondernemers in gebruikersgroep en controlegroep

	Gebruikersgroep	Controlegroep	Verschil tussen gebruikersgroep en controlegroep
Aandeel investeringen in het balanstotaal (fractie in garantstellingsjaar)	0,21	0,09	0,13**
Aandeel investeringen in het balanstotaal (fractie in garantstellingsjaar, glastuinbouw)	0,24	0,08	0,16**
Aandeel investeringen in het balanstotaal (fractie in garantstellingsjaar, intensieve veehouderij)	0,22	0,09	0,12**
Aandeel investeringen in het balanstotaal (fractie in garantstellingsjaar, melkveehouderij)	0,19	0,09	0,10*
Regressiemodel (effectmeting γ, fractie)			
			0,11**

[1] Significantieniveau *: <0,05; **: <0,01.
Bron: CBS en RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Het aandeel jaarlijks vernieuwde ondernemingen verschilt statistisch niet tussen de gebruikersgroep en de controlegroep (Tabel 5.2). Eerder concludeerde het CBS dat het gebruik van de Garantstelling iets vaker leidt dan normaal tot vernieuwde bedrijven (nieuwe ondernemingen, maar ook bedrijven die van ondernemer of rechtsvorm veranderen). Het verschil in resultaten is deels te verklaren omdat in de eerdere studie significante verschillen werden gevonden in een tweetal jaren terwijl in de huidige studie de gehele periode centraal staat.

Tabel 5.2 Verschillen vernieuwde bedrijven door agrarische ondernemers in gebruikersgroep en controlegroep

	Gebruikersgroep	Controlegroep	Verschil tussen gebruikersgroep en controlegroep
Aandeel vernieuwde bedrijven (%)	1,70	1,63	0,07
Aandeel vernieuwde bedrijven (%, glastuinbouw)	2,32	1,90	0,42
Aandeel vernieuwde bedrijven (%, intensieve veehouderij)	1,83	2,62	-0,79
Aandeel vernieuwde bedrijven (%, melkveehouderij)	1,97	0,56	1,41
Regressiemodel (effectmeting γ, %)			
			-0,014

[1] Significantieniveau *: <0,05; **: <0,01.

Bron: CBS en RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Oordeel evaluator

Door de garantstellingsregelingen zijn er meer investeringen geweest in de agrarische sector die anders niet gedaan zouden zijn. De bedrijven kunnen perspectief bieden op een gezonde bedrijfsvoering nadat zij krediet ontvangen. Er is blijkens de enquête door de garantstellings-regelingen meer geïnvesteerd in duurzaamheid, waaronder duurzame veehouderijstallen en groen labelkassen. Dat is conform de verwachting omdat met het instrument GL+ duurzaamheid is gestimuleerd.

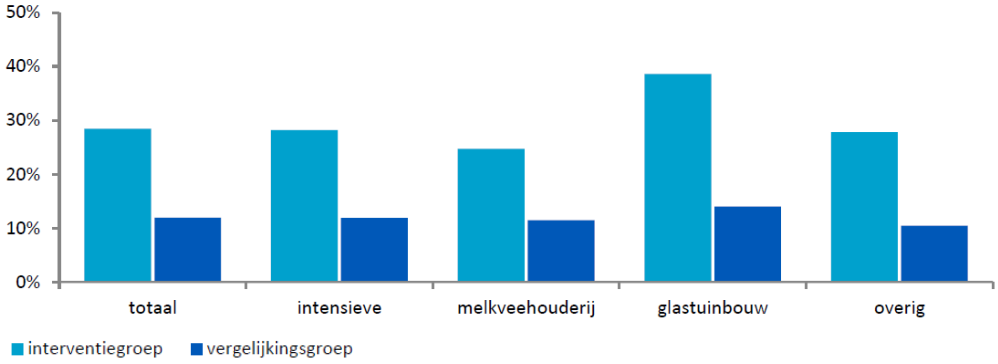
5.1.2 *Jonge landbouwers (<40 jaar) gestart*

Eén van de primaire doelen van de Garantstelling Landbouw is het stimuleren van jong agrarisch ondernemerschap. Zij vormen een belangrijk deel van de doelgroep van het instrument: kansrijke ondernemers met onvoldoende zakelijke zekerheden. De garantstellingen op zichzelf richten zich dus al op deze groep. Als extra stimulans betalen landbouwondernemers jonger dan 40 jaar een provisie van 1 procent, waar dit normaliter 3 procent bedraagt.

Doelbereik

CBS: “In onderstaande figuur wordt het aandeel jonge landbouwondernemers per bedrijfstype weergegeven over de gehele onderzoeksperiode. Ondernemers die een beroep doen op de garantstellingen zijn aanzienlijk vaker jonger dan 40 dan niet-gebruikers. In totaal is dit aandeel 28 procent in de interventiegroep tegenover 12 procent in de vergelijkingsgroep. Het verschil is het grootst in de glastuinbouw: daar is 39 procent van de aanvragers jonger dan 40”.

Figuur 5.5 Aandeel landbouwondernemers jonger dan 40 jaar naar bedrijfstype. 2010-2016



Bron: CBS, 2018

Doeltreffendheid

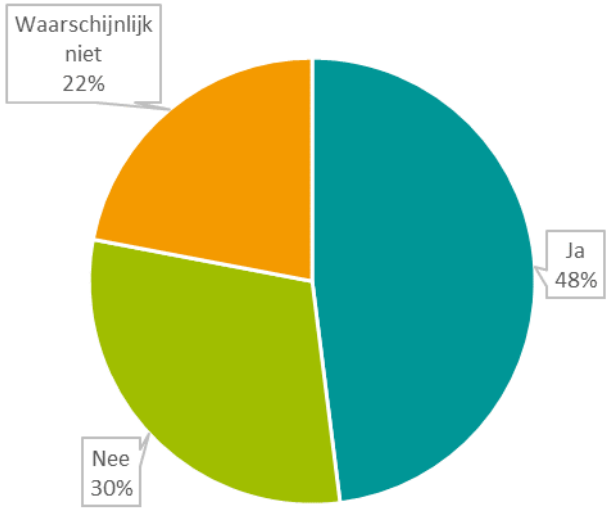
Interviews

Vanuit de interviews kwam naar voren dat het instrument voor deze doelgroep van belang is zowel voor de overname zelf, als voor andere noodzakelijke vervolginvesteringen. Veel van deze jonge landbouwondernemers hebben namelijk onvoldoende zekerheden om op een andere wijze aan financiering te komen. Kanttekening is wel dat in bepaalde gevallen leningen voor opstarten en overname ook werden verstrekt zonder de garantstelling. Tegelijkertijd kwam vanuit de interviews naar voren dat de regeling onder jonge landbouwondernemers nog aan bekendheid had kunnen winnen. Met name de banken spelen hier een belangrijke rol in. Overigens werd aangegeven dat met de komst van de BL-regeling de banken ook meer communiceren over de regelingen richting advieskantoren en landbouwondernemers.

Enquête

Iets meer dan de helft van de 27 bevraagde landbouwondernemers die een bedrijf hebben overgenomen geeft aan dat zij deze investering (waarschijnlijk) niet hadden gedaan zonder de garantstelling. Overigens geeft ook bijna de helft aan dat zij deze investering wel hadden gedaan, maar met alternatieve financiering. Alternatieven die genoemd werden, waren bancaire leningen met een hogere rente, leningen bij ouders en crowdfunding.

Figuur 5.6 Resultaten van de enquête onder begunstigden met bedrijfsovername op de vraag: Had u de investering ook gedaan zonder garantstelling? (n=27)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

Overigens werd in het vrije opmerkingen veld van de enquête werd ook meermaals de waardering voor het instrument door jonge landbouwondernemers uitgesproken. Een aantal jonge landbouwondernemers gaf aan dat zij geen ander alternatief hadden.

Oordeel evaluator

De regeling heeft een positief effect gehad op jong agrarisch ondernemerschap en kan hiermee doeltreffend genoemd worden. Tegelijkertijd kan de regeling nog aan bekendheid onder de doelgroep winnen. De vraag is of hiermee de doeltreffendheid echter vergroot wordt, omdat de banken deze regeling bij onvoldoende zekerheden toch al introduceren bij de landbouwondernemer.

5.1.3 *Investeringen in duurzame ontwikkelingen*

De Garantstelling Landbouw beogen investeringen in de landbouw te stimuleren. De GL+ richt zich daarbij specifiek op het stimuleren van duurzame investeringen. Hiervoor komen investeringen in Groen Label Kassen (GLK) en duurzame stallen die voldoen aan de Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV) in aanmerking.

Doelbereik

CBS: “De Stichting Milieukeur (SMK) is beheerder van de certificatieschema’s GLK en MDV. De SMK is niet bij rechte gebruikersdata met andere partijen te delen. Daardoor is het niet mogelijk gebleken om op deze certificaten een vergelijkingsanalyse uit te voeren tussen gebruikers en niet-gebruikers van de GL+.”

CBS: “In plaats daarvan werden de totale aantallen verstrekte garantstellingen gerelateerd aan het aantal verstrekte certificaten of nieuw gecertificeerde stallen. […] De GL+ helpt jaarlijks gemiddeld 2 procent van de nieuwgebouwde MDV-stallen te financieren en 12 procent van de verstrekte GLK-certificaten.”

Voor de investeringen met GL, stelt het CBS: “Omdat het niet mogelijk is om op de basis van de investeringenstatistiek van het CBS uitspraken te doen over de landbouw, is het ook niet mogelijk om uitspraken te doen over de duurzaamheid van die investeringen.” Ook op andere indicatoren (aandeel ondernemingen dat duurzame energie produceert, biologische bedrijven, het hebben van warmtepompen) kan geen significant verband waargenomen worden tussen bedrijven die wel- en niet gebruik maken van de garantstellingsregelingen.

Doeltreffendheid

Interviews

Vanuit de interviews blijkt dat de meeste geïnterviewden van mening zijn dat de GL+ regeling in de beginperiode heeft bijgedragen aan de verduurzaming van de sector. De reden hiervoor is dat men met een certificaat een hoger garantstellingsbedrag kon krijgen. In die jaren zijn er zo’n 20-30% meer ontwikkelingen geweest in duurzame investeringen (door een combinatie van hoger te lenen bedragen en toegenomen economische en duurzame ontwikkelingen). Maar dit moet wel in context worden geplaatst met een breed scala aan faciliteiten die ook voor een boost in duurzame ontwikkelingen in de agrarische sector hebben geleid (VAMIL-regeling, groenlening met lage rente). De mening was echter ook dat aan het einde van de regeling het innovatieve wel meer ‘mainstream’ geworden is. Een groot deel van de kassen voldeed toen al aan de eisen.

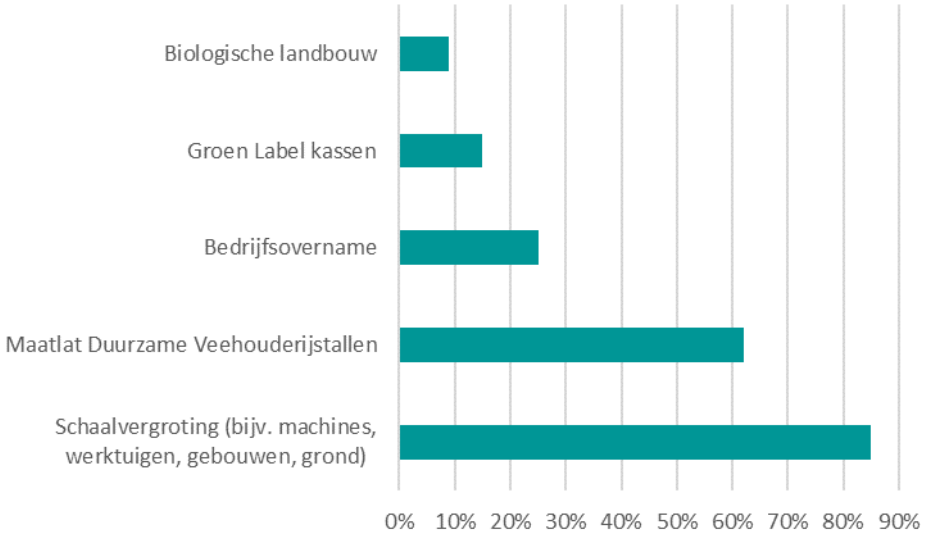
De geïnterviewden gaven daarnaast aan dat voor de verduurzaming van de sector aan de hand van GL ten opzichte van ‘reguliere’ financiering geen indicaties waren. Daarbij wordt ook aangeven

dat de Garantstelling op zich geen stimulans is om duurzaam te gaan produceren. Hierin speelt veel meer mee. Het gaat hierbij met name om de intrinsieke motivatie en levenshouding van de landbouwondernemer. Wil een landbouwondernemer anders produceren. Dan gaat het om een inschatting van het marktpotentieel en de business case van duurzaam produceren. Het gesprek met de bank kan daarbij belangrijk zijn om een koers uit te stippelen. En als de bank dan aangeeft dat er specifieke financiële mogelijkheden zijn met de GL/GL+ dan helpt dat, maar het is geen stimulans op zich.

Enquête

Van de landbouwondernemers die hebben geïnvesteerd met GL en GL+ geeft 67% aan dat de investeringen hebben geleid tot verbetering van de duurzaamheid of verbetering van het dierenwelzijn. Een aanzienlijk deel hiervan is gedaan voor duurzame veehouderijstallen of groen label kassen. Zoals te zien in onderstaande figuur. Overigens blijft het belangrijkste motief schaalvergroting.

Figuur 5.7 Resultaten van de enquête onder begunstigden die aangeven dat de investering heeft geleid tot verbetering van de duurzaamheid of verbetering van het dierenwelzijn op de vraag: Heeft u in de periode 2010-2016 investeringen gedaan in het kader van… (n=127)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

Econometrische analyse

De econometrische analyse in de subcategorie doeltreffendheid duurzame ontwikkelingen omvat het aandeel ondernemingen dat duurzame energie produceert en het aandeel ondernemingen dat biologisch produceert. Het aandeel ondernemingen dat duurzame energie produceert verschilt niet tussen de gebruikersgroep en de controlegroep (Tabel 5.3). Het verschil in het aandeel ondernemingen dat biologisch gaat produceren is statistisch significant en negatief (Tabel 5.4). Gebruikers produceren vaker biologisch (voor of in het jaar waarin de garantstelling wordt verleend), daarna zullen conventionele bedrijven met garantstelling minder snel overstappen (maar effect is marginaal).

Tabel 5.3 Verschillen investeringen in duurzame energie in gebruikersgroep en controlegroep

	Gebruikersgroep	Controlegroep	Verschil tussen gebruikersgroep en controlegroep
Aandeel ondernemingen dat duurzame energie produceert (%)	7,00	5,74	1,26
Aandeel ondernemingen dat duurzame energie produceert (%, glastuinbouw)	5,11	2,38	2,74
Aandeel ondernemingen dat duurzame energie produceert (%, intensieve veehouderij)	6,26	5,01	1,25
Aandeel ondernemingen dat duurzame energie produceert (%, melkveehouderij)	13,80	14,37	-0,56
Regressiemodel (effectmeting γ, binair)			
			0,00035

[1] Significantieniveau *: <0,05; **: <0,01.
Bron: CBS en RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Tabel 5.4 Verschillen investeringen in biologische productie in gebruikersgroep en controlegroep.

	Gebruikersgroep	Controlegroep	Verschil tussen gebruikersgroep en controlegroep
Aandeel ondernemingen dat biologisch produceert (%)	3,64	2,40	1,24*
Aandeel ondernemingen dat biologisch produceert (%, glastuinbouw)	3,25	1,90	1,35
Aandeel ondernemingen dat biologisch produceert (%, intensieve veehouderij)	4,31	2,62	1,69
Aandeel ondernemingen dat biologisch produceert (%, melkveehouderij)	3,66	3,94	-0,28
Regressiemodel (effectmeting γ, binair)			
			-0.014**

[1] Significantieniveau *: <0,05; **: <0,01.
Bron: CBS en RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Oordeel evaluator

GL+ lijkt in de beginperiode te hebben bijgedragen aan het verduurzamen van de sector, later is dit effect verminderd. Bij GL is het verband tussen de garantstelling en verduurzaming van de sector niet een-op-een aangetoond. Wel zien we dat er met de garantstellingen investeringen zijn gedaan die verduurzaming van de sector hebben ondersteund. Niet gesteld kan worden of dit anders is dan investeringen die gedaan zijn zonder de garantstelling.

5.1.4 *Inkomenscapaciteit van landbouwondernemers*

De Garantstelling Landbouw beogen de toegang tot financiering te verbeteren voor landbouw ondernemingen die in de kern gezond zijn, maar de bank onvoldoende zakelijke zekerheden kunnen bieden.

Doelbereik

CBS: De netto omzet neemt snel toe in de jaren na de middels een garantstelling verkregen financiering. Drie jaar na verstrekking is deze met ruim 20 procent toegenomen. Door de nog steeds beperkte tijdreeks is het echter moeilijk te zeggen hoe blijvend dit effect is. Een directe vergelijking met niet-gebruikers is ook moeilijk om te maken, omdat zij geen vergelijkbaar peiljaar hebben. Wanneer het 2010 cohort gevolgd wordt, blijkt dat omzet van ondernemingen met een garantstelling duidelijk harder stijgt, terwijl het persoonlijk inkomen een vergelijkbaar ontwikkeling vertoont. Het persoonlijk inkomen van de landbouwer lijkt dan ook minder sterk direct beïnvloed te worden door de garantstellingen. Als het agrarisch bedrijf een rechtspersoon is (bv, nv, etc.), zal de bezoldiging van de ondernemer primair uit loon bestaan. Dat zal niet direct fluctueren als de omzet stijgt.

Doeltreffendheid

Interviews

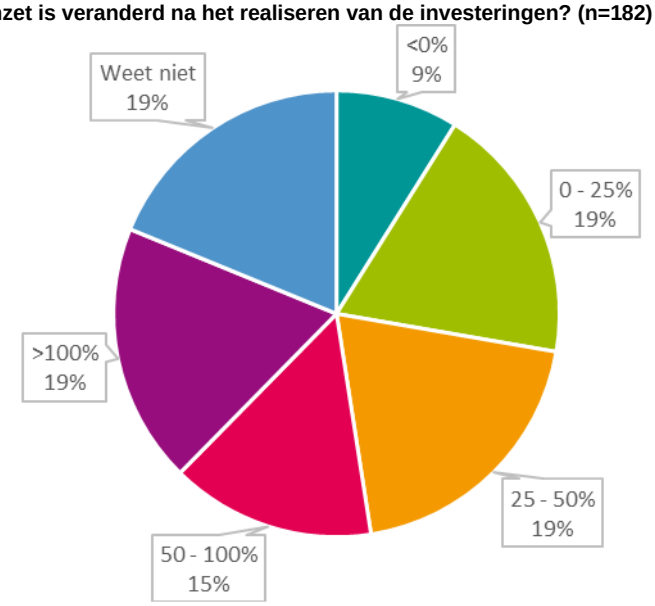
In de interviews werd door de banken aangegeven dat zij geen verschillen zien in de financiële ontwikkeling van landbouwondernemers die hebben geïnvesteerd met, of zonder garantstelling. Het aantal bedrijven dat in financiële problemen raakt, wordt in ieder geval bij beide groepen niet anders ingeschat. Daarbij werd ook aangetekend dat de langetermijneffecten pas later meetbaar zijn. Zoals ook reeds door het CBS is aangegeven.

Wel werd aangegeven dat een aantal van de landbouwondernemers wellicht langer gefinancierd is door de bank in tijden van crisis. Deze bedrijven hadden anders wellicht gedwongen moeten stoppen. Langer financieren is voor de banken mogelijk omdat het risico voor de bank lager ligt dan bij een reguliere financiering. Hierdoor zijn waarschijnlijk minder bedrijven failliet gegaan in de crisisperiode.

Enquête

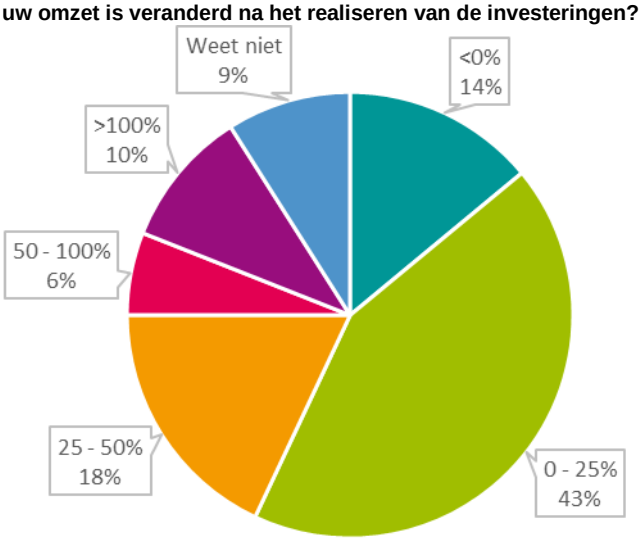
Een groot deel van de begunstigden geeft aan dat door de investeringen de omzet is gestegen. In onderstaande figuur is dit weergegeven. In vergelijking met de controlegroep geven meer landbouwondernemers aan dat hun omzet met meer dan de helft is toegenomen (34%-punt ten opzichte van 16%-punt).

Figuur 5.8 Resultaten van de enquête onder begunstigden op de vraag: Kunt u aangeven hoeveel % uw omzet is veranderd na het realiseren van de investeringen? (n=182)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

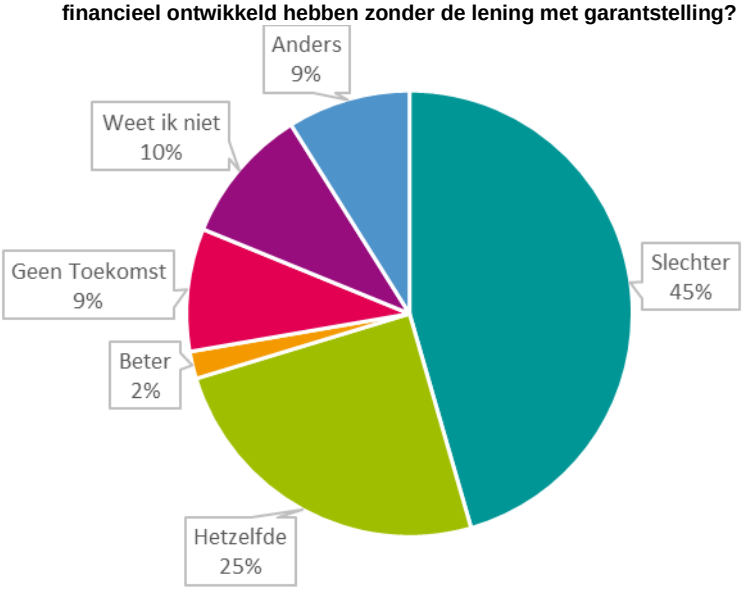
Figuur 5.9 Resultaten van de enquête onder controlegroep op de vraag: Kunt u aangeven hoeveel % uw omzet is veranderd na het realiseren van de investeringen? (n=190)



Bron: Enquête onder controlegroep, Ecorys 2018

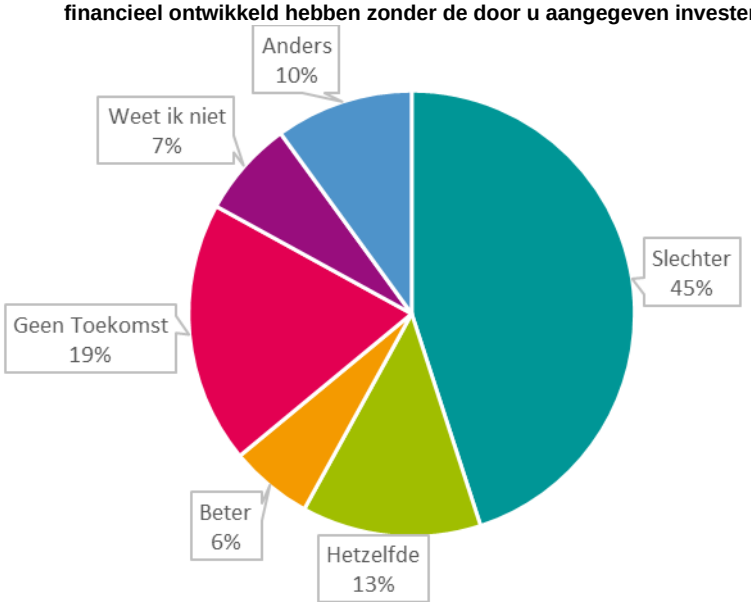
Daarnaast geeft ruim de helft aan dat het bedrijf zich zonder de garantstelling slechter had ontwikkeld of dat er zelfs helemaal geen toekomst had geweest voor het bedrijf. Overigens is dit ook het geval in de controlegroep. Dit geeft het belang van de verleende garantstelling aan voor de betrokken bedrijven. Wanneer de toelichting wordt bekeken op de gegeven antwoorden zien we twee belangrijke redenen. De eerste heeft te maken met het niet verkrijgen van enige vorm van financiering zonder de garantstelling. De tweede reden heeft met name te maken op de hoogte van de rente die in een alternatieve situatie gevraagd zou worden.

Figuur 5.10 Resultaten van de enquête onder begunstigden op de vraag: Hoe zou uw bedrijf zich financieel ontwikkeld hebben zonder de lening met garantstelling? (n=183)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

Figuur 5.11 Resultaten van de enquête onder controlegroep op de vraag: Hoe zou uw bedrijf zich financieel ontwikkeld hebben zonder de door u aangegeven investering? (n=190)



Bron: Enquête onder controlegroep, Ecorys 2018

Econometrische analyse

De econometrische analyse in de subcategorie inkomenscapaciteit van agrarische ondernemers omvat de netto omzet, het persoonlijk inkomen en de rentabiliteit van het eigen vermogen van de onderneming.

De netto omzet neemt significant toe in de jaren na het verkrijgen van de garantstelling (Tabel 5.5.). Dit effect is nog steeds significant voor bedrijven die al langer geleden een investering met garantstelling hebben gepleegd. Het persoonlijk inkomen van een ondernemer wordt niet direct beïnvloed te worden door de garantstellingen (Tabel 5.6.). Zoals het CBS al concludeerde zal als het agrarisch bedrijf een rechtspersoon is (bv, nv, etc.) de bezoldiging van de ondernemer primair uit loon bestaan. Dat zal niet direct fluctueren als de omzet stijgt (Span e.a., 2018).

Tabel 5.5 Verschillen netto omzet in gebruikersgroep en controlegroep

	Gebruikersgroep	Controlegroep	Verschil tussen gebruikersgroep en controlegroep
Netto omzet (euro in jaar na garantstelling)	1.247.796	843.759	404.037**
Netto omzet (euro in jaar na garantstelling, glastuinbouw)	2.086.972	1.551.925	535.047
Netto omzet (euro in jaar na garantstelling, intensieve veehouderij)	1.381.684	853.146	528.538**
Netto omzet (euro in jaar na garantstelling, melkveehouderij)	621.203	471.423	149.780
Regressiemodel (effectmeting γ, euro)			
			154.020**

[1] Significantieniveau *: <0,05; **: <0,01.

Bron: CBS en RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Tabel 5.6 Verschillen persoonlijk inkomen in gebruikersgroep en controlegroep.

	Gebruikersgroep	Controlegroep	Verschil tussen gebruikersgroep en controlegroep
Persoonlijk inkomen (euro in jaar na garantstelling)	33.685	37.910	-4.225
Persoonlijk inkomen (euro in jaar na garantstelling, glastuinbouw)	42.202	43.963	-1.760
Persoonlijk inkomen (euro in jaar na garantstelling, intensieve veehouderij)	32.525	34.074	-1.548
Persoonlijk inkomen (euro in jaar na garantstelling, melkveehouderij)	29.114	36.438	-7.324
Regressiemodel (effectmeting γ, euro)			
			-3.723

[1] Significantieniveau *: <0,05; **: <0,01.
Bron: CBS en RVO, bewerking Wageningen Economic Research

De rentabiliteit van het eigen vermogen van de gebruikersgroep is hoger dan die bij de controlegroep bij een significantieniveau van 5% (Tabel 5.7). De bedrijven die een beroep hebben gedaan op de garantstellingen zien hun rentabiliteit na de investering harder stijgen dan bedrijven zonder garantstelling.

Tabel 5.7 Verschillen rentabiliteit van het eigen vermogen in gebruikersgroep en controlegroep.

	Gebruikersgroep	Controlegroep	Verschil tussen gebruikersgroep en controlegroep
Rentabiliteit van het eigen vermogen van de onderneming (fractie in jaar na garantstelling)	0,22	0,18	0,04
Rentabiliteit van het eigen vermogen van de onderneming (fractie in jaar na garantstelling, glastuinbouw)	0,39	0,19	0,20
Rentabiliteit van het eigen vermogen van de onderneming (fractie in jaar na garantstelling, intensieve veehouderij)	0,22	0,14	0,08
Rentabiliteit van het eigen vermogen van de onderneming (fractie in jaar na garantstelling, melkveehouderij)	0,12	0,25	-0,14
Regressiemodel (effectmeting γ, fractie)			
			0,05*

[1] Significantieniveau *: <0,05; **: <0,01.
Bron: CBS en RVO, bewerking Wageningen Economic Research

Oordeel evaluator

De omzet van de landbouwondernemers die gebruik maken van de garantstelling landbouw is in de meeste gevallen gestegen. In hoeverre dit echter komt door de garantstelling of door de investering zelf is echter moeilijk te splitsen. Ook in de controlegroep werd aangegeven dat de omzet gestegen is, echter wel minder hard. Feit is dat de betrokken landbouwondernemers zonder de garantstelling de investering in de meeste gevallen niet hadden kunnen doen. Hieruit concluderen de evaluatoren dat de regeling van belang is geweest voor de inkomenscapaciteit van de landbouwondernemers die gebruik hebben gemaakt van de regeling.

5.2 Doeltreffendheid in breder perspectief

5.2.1 Rol van de banken

Uit de interviews blijkt dat de banken leningen verstrekt hebben aan ondernemers die zonder de garantstellingsregeling niet hadden plaatsgevonden. Daarbij geldt wel dat de bank vertrouwen in een ondernemer en het ondernemingsplan moet hebben. Het voldoen aan de criteria van de regeling is niet voldoende om tot kredietverstrekking over te gaan.

5.2.2 Overinvesteringen

Er zijn geen bewijzen gevonden in de interviews van oneigenlijk gebruik van de regelingen. Dit wordt aangegeven door RVO en door de banken. De banken geven aan dat zij niet mee gaan in bijvoorbeeld een overinvestering omdat zij ook een financieel risico lopen. Daarnaast wordt ongewenste inzet voorkomen door onderlinge concurrentie tussen banken, de hoge provisie en het tekenen voor hoofdelijke aansprakelijkheid door de ondernemer.

5.2.3 Overige maatschappelijke effecten

De bedoelde effecten van de regeling zijn het bijdragen aan maatschappelijke welvaart, het verbeteren van de concurrentiepositie van de landbouw, en inzet op duurzaamheid, innovatie, milieu en dierenwelzijn. Dit is reeds eerder besproken. Vanuit de gehouden interviews is echter nog een aantal zaken naar voren gekomen. Zo wordt door de regeling ook de bancaire sector gesteund. Zij lopen namelijk minder risico op de investeringen die zijn doen. Daarnaast wordt met deze regeling de voedselzekerheid vergroot. Door het investeren in de sector wordt ingezet op behoud van de agrarische werkgelegenheid en voedselvoorziening.

5.3 Samenvatting en conclusie doeltreffendheid

Door de garantstellingsregelingen zijn er **meer investeringen geweest in de agrarische sector** die anders niet gedaan zouden zijn, het merendeel van de begunstigden geeft aan dat zij de investering anders waarschijnlijk niet hadden gedaan. Dit is **met name het geval in de glastuinbouw en de intensieve veehouderij**.

De regeling heeft een **positief effect gehad op jong agrarisch ondernemerschap**. Dit komt ook uit de toelichting op de enquête naar voren.

GL+ lijkt in de beginperiode te hebben **bijgedragen aan het verduurzamen van de sector**, later is dit effect verminderd. Bij GL is het verband tussen de garantstelling en verduurzaming van de sector niet een-op-een aangetoond. Wel zien we dat er met de garantstellingen investeringen zijn gedaan die verduurzaming van de sector hebben ondersteund. Niet gesteld kan worden of dit anders is dan investeringen die gedaan zijn zonder de garantstelling.

De **inkomenscapaciteit** van de landbouwondernemers die gebruik maken van de garantstelling landbouw is in de meeste gevallen **gestegen**. In hoeverre dit echter komt door de garantstelling of door de investering zelf is echter moeilijk te splitsen. Ook in de controlegroep werd aangegeven dat de omzet gestegen is. Feit is dat de betrokken landbouwondernemers zonder de garantstelling de investering in de meeste gevallen niet hadden kunnen doen. Hieruit concluderen de evaluatoren

dat de regeling van belang is geweest voor de inkomenscapaciteit van de landbouwondernemers die gebruik hebben gemaakt van de regeling.

De regeling leidt **niet tot overinvesteringen** in de sector, omdat er verschillende checks inzitten zowel bij de bank als bij RVO. Daarnaast loopt het bank ook een financieel risico, waardoor overinvesteringen niet worden getolereerd bij de financieringsaanvraag.

Alles overziend kunnen we concluderen dat de **regeling doeltreffend** is geweest. Tegelijkertijd neemt de regeling in de totale investeringen in de landbouw slechts een beperkte plaats in. Slechts 1% van de investeringen in de land- en tuinbouw wordt gedaan met een garantstelling. (Zie hoofdstuk 4.4). Wordt rekening gehouden met de multiplier factor dan stijgt dit percentage tot circa 4-5%. De resultaten moeten daarom wel in het juiste perspectief bezien worden.

6 Doelmatigheid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de doelmatigheid van de Garantstelling Landbouw beschreven. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de volgende vragen:

Hoe **doelmatig** is het beleid en de uitvoering van de regelingen geweest in de periode 2010-2016?

- Welke budgetten zijn ingezet?
- Hadden effecten met minder middelen kunnen worden gerealiseerd?
- Wat is de samenhang/overlap van de regelingen en eventueel met andere regelingen?
- Hoeveel heeft de uitvoering van regelingen gekost voor banken, bedrijven en uitvoering (op basis van inschatting 'total cost of ownership' van de regelingen)?

Allereerst wordt ingegaan op de totale inzet van de budgetten door de overheid en ondernemers. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre de leningen onder de garantstelling voldoende waren voor de gewenste investeringen van landbouwondernemers. Om de doelmatigheid verder te duiden wordt in dit hoofdstuk ook kort ingegaan op overige regelingen die investeringen in de landbouw bevorderen. Tot slot wordt het doelbereik vergeleken met uitgegeven budgetten waarmee een slotoordeel over de doelmatigheid wordt gedaan.

6.2 Inzet van overheidsbudget

Door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) werd voor de periode 2010 – 2014 jaarlijks een garantieplafond van 130 miljoen euro voor de Garantstelling Landbouw afgegeven. Hiervan was 50 miljoen euro bestemd voor de GL en 80 miljoen voor de GL+. Vanaf 2015 bedroeg dit 120 miljoen.

Jaarlijks wordt sinds 2017 ruim € 2 mln. toegevoegd aan de interne begrotingsreserve, die als buffer dient voor de slechte jaren voor de borgstellingen met regulier risico. Daarnaast wordt voor de borgstelling voor landbouwinnovaties, met een hoger risico, €1,6 mln. gestort. In artikel 11 van de LNV-begroting staat meerjarig het totaalbedrag van € 3,627 mln. als totale Storting bijdrage begrotingsreserve Borgstellingsfaciliteit.[8]
Waarbij je dan een voetnoot-verwijzing naar de begroting zou kunnen zetten – maakt het geheel weer objectief verifieerbaar.

De omvang van de Garantstellingen in de periode 2010-2016 is in beeld gebracht op basis van de beschikbare gegevens uit de begrotingen en informatie van RVO. Te zien is dat de cumulatieve uitstaande bedragen voor de garantstellingen in de periode 2010-2016 terugloopt.

[8] Rijksbegroting 2019, XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, TK 2018-2019, 35 000 XIV, nr. 1

Tabel 6.1 Het financiële beeld van de Garantstellingen in de periode 2010-2016 in € mln.

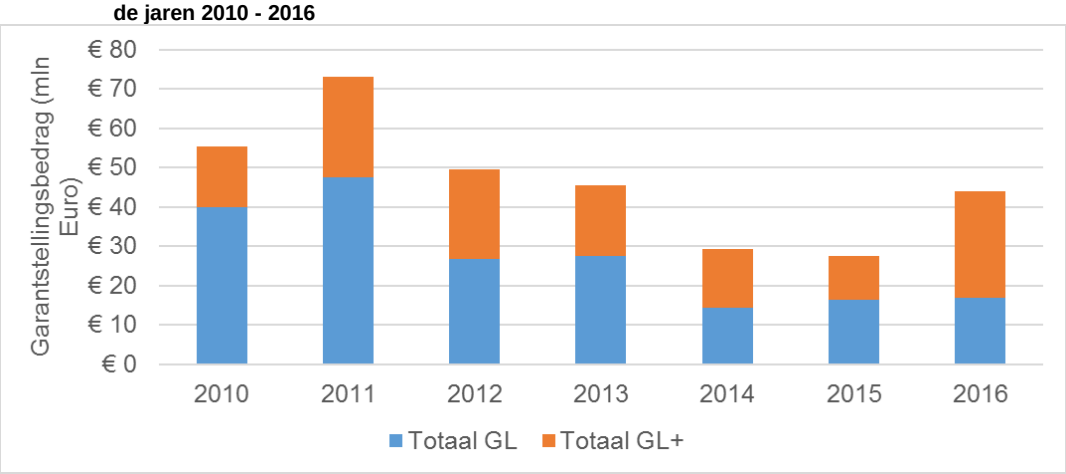
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Garantieplafond	130,0	130,0	130,0	130,0	130,0	120,0	120,0
Uitstaand, waarover garantie is verleend	457,5	447,5	427,0	382,5	343,6	322,2	318,7
Uitgaven, verliesdeclaraties	11,6	10,1	9,0	24,4	22,9	28,3	3,6
Ontvangsten	2,3	2,1	2,1	1,6	2,1	1,7	2,0
Resultaat	-9,3	-8,0	-6,9	-22,8	-20,8	-26,7	-1,6

Netto is het verlies over de gehele periode € 96,1 mln. Het gemiddelde is een verlies van € 16 mln. per jaar. De uitgaven zijn de verliesdeclaraties die in een bepaalde periode hebben plaatsgevonden en de uitvoeringskosten voor RVO. Hierbij moet worden opgemerkt dat het verlies grotendeels betrekking had op borgstellingsleningen uit de periode van het borgstellingsfonds van voor 2010. Deze uitvoeringskosten komen later in paragraaf 6.3 nader aan de orde. De inkomsten hebben betrekking op a) rentebaten; b) provisiebaten; en c) overige baten (regres). Deze worden in paragraaf 6.4 nader behandeld.
Voor de juiste interpretatie van de cijfers is het belangrijk in te zien dat er langjarig moet worden gekeken om het effect van een tijdelijke crisis juist te waarderen. Het algehele beeld is dat de borgstellingsreserve tot heden voldoende is geweest en voldoende was om de magere jaren van de economische crisis te doorstaan.

In 2015 is er onderzoek uitgevoerd naar de kostendekkendheid van de Garantstelling Landbouw. Daar is uitgekomen dat de netto verliesdeclaraties, afhankelijk van de beschouwde periode € 0,3 mln./j (1993 - 2008) tot € 2,7 mln./j (1993 - 2013) bedragen. Daarmee liggen de gemiddelde kosten lager dan het bedrag van € 3 mln. dat jaarlijks vanuit artikel 16 van de EZ-begroting werd gestort in de interne begrotingsreserve voor de borgstellingsfaciliteit landbouw. Op basis van deze kostendekkendheidsanalyse heeft het ministerie de jaarlijkse storting bijgesteld.

Het gebruik van de Garantstelling Landbouw in de periode 2010-2016 is in beeld gebracht op basis van de uitvoeringsadministratie van RVO. In deze periode zijn er 720 unieke aanvragen ingediend voor zowel GL als de GL+. Zoals in onderstaande figuur te zien is, is het budgetplafond van 120 miljoen per jaar in de periode 2010-2016 in geen enkel jaar behaald.

Figuur 6.1 Totaalbedrag verstrekte leningen die onder de garantstelling landbouw regeling vielen voor de jaren 2010 - 2016



Data: Ecorys op basis van RVO database

Uit bovenstaande tabel en figuur valt verder op te merken dat het aantal leningen verstrekt door banken en de hoogte van het bedrag afloopt van 2011 tot en met 2014. Dit patroon geldt voor zowel de GL als de GL+ regeling. De verklaring hiervoor is dat de Nederlandse economie in deze periode kromp, wat de investeringsbereidheid van ondernemers heeft doen afnemen. Vanaf 2015 is het aantal leningen en leningsbedrag gestabiliseerd en in 2016 zelfs weer gestegen. Dit hing samen met de grotere investeringsbereidheid in de agrarische sector door een groeiende economie.

De verliesdeclaraties liepen al eerder op doordat de crisis begon in 2008. De grondprijs daalde en daarmee de zekerheden afnamen, waardoor met name glastuinbouwbedrijven in de jaren erna bij lage prijzen en ziekten (EHEC) niet meer aanvullend gefinancierd konden worden. Er was sprake van een uitzonderlijke crisissituatie, er gingen veel bedrijven failliet en om deze reden zijn in deze jaren ook uitzonderlijk veel verliesdeclaraties ingediend.

We zien in tijden van economische voorspoed dat het fonds bijna revolverend functioneert. In tijden van crisis moet er echter flink worden ingeteerd op de reserves van het fonds. In vette jaren moet dus gespaard worden voor de magere jaren.

Interviews

Op basis van interviews met accountants, banken en het RVO zijn de volgende bevindingen omtrent deze trend geconstateerd:

- Crisissen: het aantal leningen en leningsbedragen onder de garantstelling landbouw is voor deze evaluatieperiode aanzienlijk lager dan de periode hiervoor. De economische crisis heeft een invloed gehad met name de glastuinbouwsector wat ook terug te zien is in het aantal verliesdeclaraties. De EHEC-crisis heeft in 2011 en 2012 is hier mede debet aan. Tijdens de laatste jaren zijn de effecten van de crisis afgenomen en is het aantal investeringen weer toegenomen en het aantal verliesdeclaraties afgenomen. Duurzaamheidsmaatregelen onder GL+ werden meer standaard: de garantstelling landbouw is bedoeld om onzekerheden voor banken weg te nemen bij investeringen van landbouwondernemers. Dergelijke onzekerheden bestaan bijvoorbeeld als investeringen worden gemaakt op het gebied van duurzaamheid. Zeker in het begin is het verdienmodel niet altijd duidelijk. Echter, in de loop der jaren zijn verschillende duurzaamheidsmaatregelen in de landbouwsector in toenemende mate ‘normaal’ geworden. Hierdoor kan het door de bank in het ondernemingsplan positiever beoordeeld worden en neemt het financiële risico af.
- Basiseisen van banken strenger geworden: door het BASEL-akkoord zijn de eisen van banken om kredieten te verstrekken strenger geworden. Dit kan ook van invloed zijn geweest op het aantal leningen.
- Voorwaardenpakket van GL/GL+: door het voorwaardenpakket van GL/GL+ (hoofdelijke aansprakelijkheid, provisiekosten, grenzen aan investeringsbedragen, administratieve lasten, etc.) was er weerstand bij sommige landbouwondernemers voor het krijgen van een GL-lening. Enkele banken gaven ook aan dat landbouwondernemers dreigde naar een andere bank te gaan als de bank een lening onder de garantieregeling zou brengen. Hierdoor zijn leningen verstrekt aan landbouwondernemers zonder GL/GL+ die hiervoor wel in aanmerking zouden komen. Verschillende stakeholders wijzen dan ook op de toename van het aantal leningen onder de BL-regeling juist vanwege de versoepeling van de bovengenoemde voorwaarden. Het totaalbedrag van leningen onder BL is in 2017 vergelijkbaar met leningen onder GL/GL+ ondanks dat het aantal leningen in 2017 sterk is toegenomen. Verschillende stakeholders verklaren dit door het vervallen van de ondergrens van de borgstelling (dit bedroeg € 50.000 tot en met 2016). Uit data van RVO omtrent 153 BL-leningen tot en met december 2017 blijkt dat voor 23 leningen (15%) de leningsbedragen ook daadwerkelijk lager waren dan € 50.000.

6.2.1 *Inzet vanuit de banken en agrarische sector*

De inzet van financiële middelen voor investeringen zijn groter dan de kredietverstrekkingen van banken onder de garantieregeling. Uit de enquête met landbouwondernemers die gebruik hebben gemaakt van een lening onder de garantstellingsregeling geeft een meerderheid aan dat het verkregen bedrag onvoldoende was (zie paragraaf 4.4; figuur 4.10). Dit wordt bevestigd door het hefboomeffect dat in hoofdstuk 4.4 is beschreven.

In interviews met accountants werd ook aangegeven dat het overgrote deel van investeringen plaats vond door middel van leningen banken zonder GL/GL+, zelfs als deze investeringen wel onder regeling hadden kunnen vallen. Dit wordt ondersteund door de bevinding dat slechts een beperkt aandeel van de leningen is versterkt met garantstelling (hoofdstuk 5.2).

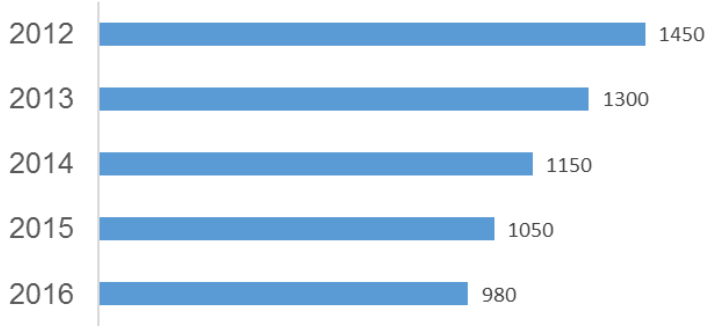
6.3 Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten zijn in eerste instantie getracht te achterhalen via het Standaard Kosten Model. Echter, banken, accountants en landbouwondernemers vonden het lastig om gedetailleerde kostenoverzichten te presenteren per activiteit. Bovendien wilde partijen deze informatie niet delen. Vanwege deze hiaat in data, is besloten deze kosten in dit hoofdstuk over het algemeen kwalitatief te beschrijven, waar mogelijk aangevuld met kwantitatieve data.

6.3.1 *Ministerie LNV en RVO*

De uitvoeringskosten van RVO omtrent GL/BL staan in onderstaande grafiek gepresenteerd.

Figuur 6.2 Uitvoeringskosten van het RVO omtrent GL/BL (x 1.000 euro)



Bron: Opgave RVO

De uitvoeringskosten zijn voornamelijk opgebouwd uit de volgende werkzaamheden: i) verlening en beheer garantstellingen; ii) afhandeling verliesdeclaraties; iii) behandelen van regres en iv) rapporteren/faciliteren. Bovenstaande figuur laat zien dat de uitvoeringskosten in de periode 2012 tot en met 2016 steeds verder zijn afgenomen. Een belangrijke oorzaak is een dalend aantal leningen en verliesdeclaraties onder de garantstellingsregeling. De verwachting is dat de uitvoeringskosten nog verder zullen dalen met de nieuwe efficiëntere borgstellingsregeling vanaf 2017. De uitvoeringskosten van de BL zijn vanaf 2017 begroot op circa € 600.000,-

6.3.2 *Banken*

Uit de interviews met banken is gebleken dat het moeilijk in te schatten is hoeveel tijd nodig was voor het toetsen en administratief verwerken van leningen die onder de garantstellingregeling vielen. De banken geven aan dat de administratieve lasten onder GL/GL+ over het algemeen hoog waren. Dit had de volgende oorzaken:

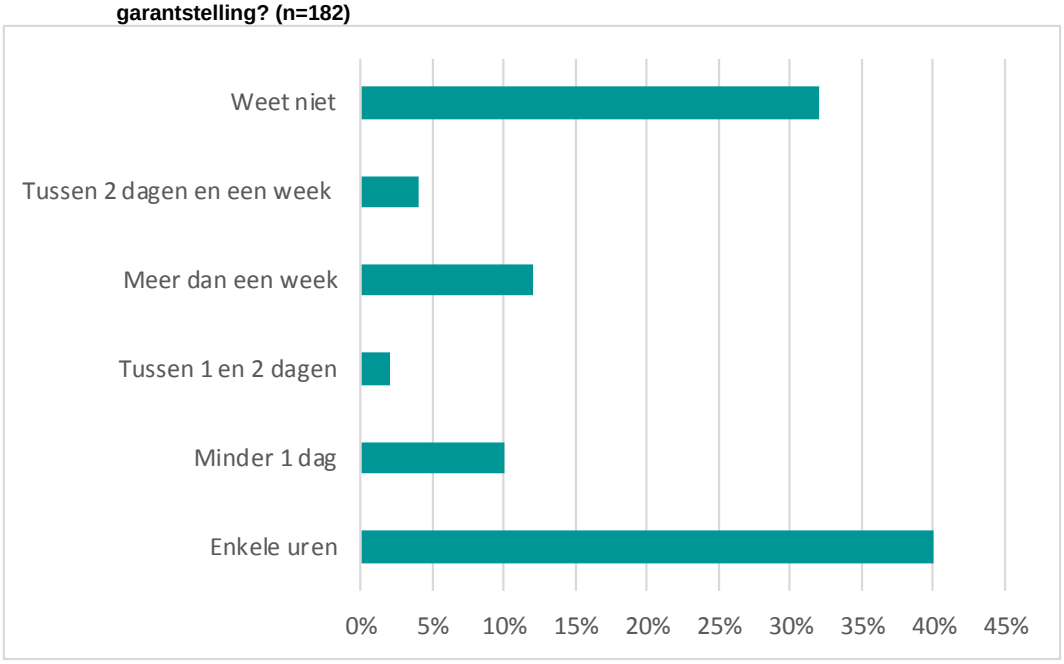
- Er was veel tijd nodig om de procedures rondom GL/GL+ eigen te maken, vooral voor banken met minder ervaring in de agrarische sector. Hierdoor waren er veel interne cursussen nodig wat tijd en geld kost. Het was geen procedure die makkelijk te leren was.
- De administratieve lasten waren over het algemeen hoog. De banken vonden de regelingen GL/GL+ complex. Als voorbeeld werd genoemd dat bij iedere wijziging of melding nieuwe formulieren moesten worden opgemaakt. Dat nam veel tijd in beslag.

De banken juichen de omschakeling van GL/GL+ naar BL om verschillende redenen toe. Een belangrijk voordeel is dat banken lagere administratieve lasten ervaren. Door de harmonisatie met Borgstelling MKB is de verwerking en toetsing van aanvragen onder BL eenvoudiger geworden dan bij de oude GL. Dit is vooral voor banken met beperkte ervaring in de agrarische sector een groot voordeel. Bovendien zijn de banken over het algemeen verheugd met het vervallen van de voortoets omdat hiermee de doorlooptijd van procedures aanmerkelijk is verkort.

6.3.3 Landbouwondernemers

In de enquête voor zowel garantstellingsgroep als controlegroep is gevraagd naar de administratieve lasten rondom aanvraag leningen. Omdat het voor deze groep lastig in te schatten valt hoeveel geld ze aan deze administratie kwijt waren, is gevraagd naar de hoeveelheid tijd. De tijdfactor wordt als een proxy-indicator beschouwd voor de administratieve lasten van de landbouwondernemer. De resultaten vanuit de enquêtes staan hierna gepresenteerd. De helft van de gebruikers van de Garantstelling gaf aan minder dan 1 dag hiermee kwijt te zijn. Overigens werd dit in de interviews met de banken niet onderschreven. Zij gaven aan dat het feitelijk voor de ondernemer ging om het plaatsen van één machtigingshandtekening. Wellicht is dat ook de reden dat er een grote groep (een derde) aangeeft het niet (meer) te weten.

Figuur 6.3 Hoeveel tijd was een landbouwondernemer kwijt met de aanvraag van een lening met garantstelling? (n=182)



Bron: Enquête onder begunstigden, Ecorys 2018

6.4 Inkomsten

Behalve kosten omtrent de garantstellingregeling zijn er ook inkomsten voor zowel de overheid, banken en landbouwondernemers. Een inschatting van deze inkomsten wordt hierna beschreven.

6.4.1 Ministerie LNV en RVO

Voor ieder geleend bedrag die onder de garantstellingsregeling valt, moeten provisiekosten aan het ministerie van LNV via RVO worden betaald. Deze provisiekosten bedragen 3% van het geleende bedrag waarop de garantstelling van toepassing is. Voor starters en bedrijfsovernemers bedraagt de provisie 1%. Daarnaast zijn er nog baten uit regres. Deze staan in onderstaande tabel opgenomen in de sectie overige baten.

Tabel 6.2 Inkomsten vanuit GL/GL+ en BL voor de periode 2010 – 2016 (x miljoen euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rentebaten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Provisiebaten	2,0	2,0	1,7	1,2	1,1	0,9	1,1
Overige baten	0,3	0,1	0,5	0,4	1,0	0,7	0,9
Totaal baten	**2,3**	**2,1**	**2,1**	**1,6**	**2,1**	**1,7**	**2,0**

Bron: database van RVO

Uit bovenstaande tabel is zichtbaar dat de inkomsten voor de regeling over de jaren redelijk stabiel zijn gebleven. De provisiebaten hangen direct af van het totaal leenbedrag onder de garantstelling.

Verder geldt dat er jaarlijks ruim € 2 mln. wordt toegevoegd aan de begrotingsreserve, zoals besproken in paragraaf

6.4.2 Banken

Banken hebben financieel voordeel van de garantstellingsregeling vanwege de rente die zij vragen over het te verlenen krediet. De omvang van dit gewin hebben wij in dit onderzoek helaas niet kunnen achterhalen. Gegevens over rentepercentages zijn concurrentiegevoelig, waardoor banken dergelijke informatie niet willen delen. De kredieten aan de individuele ondernemers verschillen zoveel dat ook het maken van een betrouwbare inschatting niet mogelijk is gebleken. Wel is uit interviews duidelijk geworden dat het verstrekken van leningen aan landbouwondernemers in de meeste gevallen een winstgevende activiteit is, doordat de meeste leningen worden terugbetaald.

6.4.3 Landbouwondernemers

In de enquête met landbouwondernemers gebruikmakend van de garantstellingsregeling zoals gepresenteerd in hoofdstuk 5 geeft een meerderheid aan dat er een omzetstijging heeft plaatsgevonden. Daarnaast geeft 46% aan dat de financiële ontwikkelingen van hun bedrijf slechter zou zijn geweest indien de garantstellingsregeling er niet zou zijn geweest. Daarnaast geeft 9% zelfs aan dat er mogelijk geen toekomst voor hun bedrijf was geweest zonder hun lening onder de garantstellingsregeling. Hieruit blijkt dat een meerderheid van landbouwondernemers gebruikmakend van de garantieregeling financiële voordelen heeft gehaald door leningen vallend onder GL/GL+.

6.5 Commissie risicoregelingen

Het ministerie van Financiën heeft door de Commissie Risicoregelingen onderzoek laten doen naar verschillende financiële instrumenten. In het rapport *Risicoregelingen in beeld* worden de voor- en nadelen van verschillend instrumenten vanuit het perspectief van de Rijksoverheid in het algemeen en die van Financiën in het bijzonder beschreven.[9] Een van de instrumenten dat in dit rapport wordt behandeld is de Garantstelling Landbouw. De onderstaande tekstblokken zijn aan deze publicatie ontleend.

Commissie risicoregelingen: “Het garantie-instrument is vanouds een regulier beleidsinstrument op een aantal begrotingen, zoals Financiën, Economische Zaken (EZ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Onderwijs, Cultuur, en Wetenschap (OCW). Ook vóór de financiële crisis kende het Rijk daardoor al een aantal omvangrijke garantieregelingen.”

Garanties worden onterecht vaak gezien als gratis

Commissie risicoregelingen: “Departementen kiezen in een aantal gevallen voor een garantie (in plaats van bijvoorbeeld een subsidie), omdat dit niet direct gepaard gaat met een kasstroom of omdat hiermee een veel grotere regeling te bewerkstelligen is. Echter, garanties gaan gepaard met risico en kunnen daarmee op termijn veel grotere budgettaire gevolgen hebben dan bijvoorbeeld een subsidie. Ook het met een garantie bewerkstelligen van een grotere regeling, zogenoemde leverage, is niet gratis; bij meer leverage zijn de mogelijke kosten voor het Rijk ook hoger. Een ander kanaal waarlangs garanties kunnen leiden tot kosten is via een lagere kredietwaardigheid die zich vertaalt in een hogere rente op staatsobligaties.”

“Er wordt zelden een kostendekkende premie gevraagd aan de eindgebruiker van de regeling en soms ontvangt de overheid zelfs geen enkele vergoeding voor het gelopen risico. Soms wordt gedacht dat de premie die de overheid moet rekenen kostendekkend is wanneer de netto schade (dus na recuperatie) en de uitvoeringskosten door de premie gedekt worden. Deze manier van schadedekkendheid dekt echter niet alle kosten; de opslag voor het gelopen risico ontbreekt.”

Verschillen garanties, leningen en subsidies

Commissie risicoregelingen: “Bij een garantie zijn er op korte termijn kasinkomsten (ontvangen premie) terwijl de kasuitgaven zich pas later voordoen: schade-uitgaven en hogere rente op staatsschuldherfinanciering als deze stijgt door hogere risico’s. Bij een subsidie zijn de gemaakte kosten voor de overheid transparant en zijn deze gelijk aan de verstrekte subsidie. Bij garanties en leningen zijn de gemaakte kosten minder transparant en minder zeker. Er moet vooraf een kans op schade worden ingeschat, die kansberekening blijkt vaak zeer complex (verkleint transparantie) en inherent onzeker. Daarnaast loopt een potentieel belangrijk deel van de kosten via hogere rente op de staatsschuld als gevolg van toegenomen risico’s voor de overheid. Ook deze kostenpost is minder transparant en moeilijk precies te schatten. Bij een subsidie hebben alle ontvangers evenveel voordeel terwijl bij een garantie (met uniforme premie) meer risicovolle ontvangers een groter voordeel hebben dan minder risicovolle ontvangers. Anders verwoord: afnemers die het [instrument] het meeste nodig hebben krijgen automatisch ook het meeste voordeel van de garantie.”

De commissie risicoregelingen over de garantstelling landbouw

Commissie risicoregelingen: “De garantstelling landbouw wordt afgegeven voor leningen ten behoeve van investeringen. De totale garantstelling van een onderneming kan maximaal 80 procent van 2,5 miljoen euro bedragen. De lening onder garantstelling is maximaal 2/3 van de

[9] *Risicoregelingen in beeld*, Rapport van de Commissie Risicoregelingen, Peter van den Berg e.a., ministerie van Financiën 2013.

benodigde investering, waardoor de garantie maximaal 53,6 procent van de benodigde financiering bedraagt. De afgelopen 20 jaar is de regeling gemiddeld licht verlieslatend geweest (inclusief uitvoeringskosten gemiddeld 3 miljoen euro; de recente crisisjaren lieten maxima van rond de 10 miljoen euro zien)."

"De BMKB en de garantstelling landbouw zijn niet kostendekkend. De vertegenwoordigers van EZ gaven aan dat het een bewuste keuze is om deze regelingen verlieslatend te laten zijn. EZ houdt sinds 2012 begrotingsreserves[10] aan waarmee een deel van de schade van de BMKB en de garantstelling landbouw kan worden gedekt. Ook de resterende schade dekt EZ op een ad hoc basis binnen de eigen begroting."

Kanttekeningen van de evaluatoren

In deze paragraaf zetten we als evaluatoren enkele kanttekeningen bij de argumenten van de Commissie Risicoregelingen. Die baseren we mede op basis van de interviews die wij met het brede veld van betrokkenen hebben gevoerd en waarbij de voor- en nadelen van instrumenten garantstelling en subsidie zijn besproken.

De commissie risicoregelingen geeft aan dat een garantstelling niet gratis is. Dat is correct. Er is een overheidsinterventie om het marktfalen dat de banken onvoldoende krediet leveren voor in de kern gezonde bedrijven op te lossen. De garantstelling kan in goede economische tijden een instrument zijn waarvan de overheidsuitgaven laag zijn, maar in crisistijden kan het tot relatief hoge uitgaven leiden omdat meerdere bedrijven er een beroep op doen. De garantstelling moet over een langere periode worden bezien om te bepalen of de kosten en baten in verhouding staan. In de evaluatieperiode zien we dat het laatste jaar van deze evaluatie de kosten en de inkomsten op jaarbasis redelijk met elkaar in verhouding zijn en dat het fonds bijna revolverend functioneert. In tijden van crisis, die ook in deze evaluatieperiode heeft plaatsgevonden, moet er echter behoorlijk worden ingeteerd op de reserves.

Bij het instrument subsidie wordt elk jaar een bepaald bedrag uitgegeven, wat vooraf te begroten valt als het een regeling met een budgetplafond is. Het beschikbare budget kan bij een groot aantal aanvragers tekortschieten, waardoor een deel van de aanvragers geen subsidie ontvangt. Als het een openeinderegeling is, dan is niet van tevoren bekend hoeveel beslag een subsidie op de begroting legt. Overigens wordt bij de garantstelling landbouw een jaarlijks plafond gehanteerd van €130 mln. en in de laatste jaren van € 120 mln. De garantstelling leidt in de praktijk tot een hefboom omdat het leidt tot hogere investeringen, dan de kosten van de garantstelling.

De commissie risicoregelingen stelt dat bij garanties en leningen de gemaakte kosten minder transparant en minder zeker zijn dan bij een subsidie. De totale kosten van de garantstelling zijn inderdaad onzekerder dan van een subsidie. Echter: op basis van de jarenlange ervaring zijn wel goede inschattingen te maken over hoeveel gereserveerd moet worden om bij een crisis voldoende uit te kunnen keren. De reserveringen voor de Garantstelling Landbouw zijn op de begroting inzichtelijk gemaakt en bleken bij de afgelopen crisis voldoende om aan de verplichtingen te kunnen voldoen.

De commissie risicoregelingen geeft aan dat de garantstelling niet kostendekkend is. Daar kan als kanttekening bij worden gezet dat er wel degelijk door de ondernemers wordt betaald. Zij betalen 1% - 3% van het krediet aan provisie voor de diensten van RVO. Daarnaast wordt een uitgekeerde verliesdeclaratie via het regres voor zover mogelijk nog verhaald op de ondernemer.

[10] Dit is juist voor de Garantstelling Landbouw het geval

Zie ook paragraaf 6.2 waarin het onderzoek naar de kostendekkendheid van de Garantstelling Landbouw wordt behandeld.

Bij subsidies vindt aan de overheidszijde een beoordeling plaats waarbij aanvragen worden ingedeeld in de mate van kansrijkheid. Bij de garantstelling wordt getoetst of een aanvraag wel of niet voldoet. In de hoofdstukken '6 Doelmatigheid' en '7 Vooruitblik' wordt toegelicht dat sinds 1 januari 2017 de banken de aanvraag via een internetapplicatie bij RVO doen en dat dit efficiënt is vormgegeven. De banken overleggen met de landbouwondernemers over de lening en de overheid is daar niet bij betrokken. Bij subsidies zijn de aanvraag- en beoordelingsprocedures in de regel complexer dan bij de garantstelling omdat de landbouwondernemer met een overheidsdienst, zoals RVO moet schakelen en dit voor de ondernemers niet hun dagelijks werk is. Daardoor zijn de totale administratieve lasten bij de ondernemer, de bank en de overheid voor de uitvoering van de borgstellingslening aanzienlijk lager dan bij een subsidie.

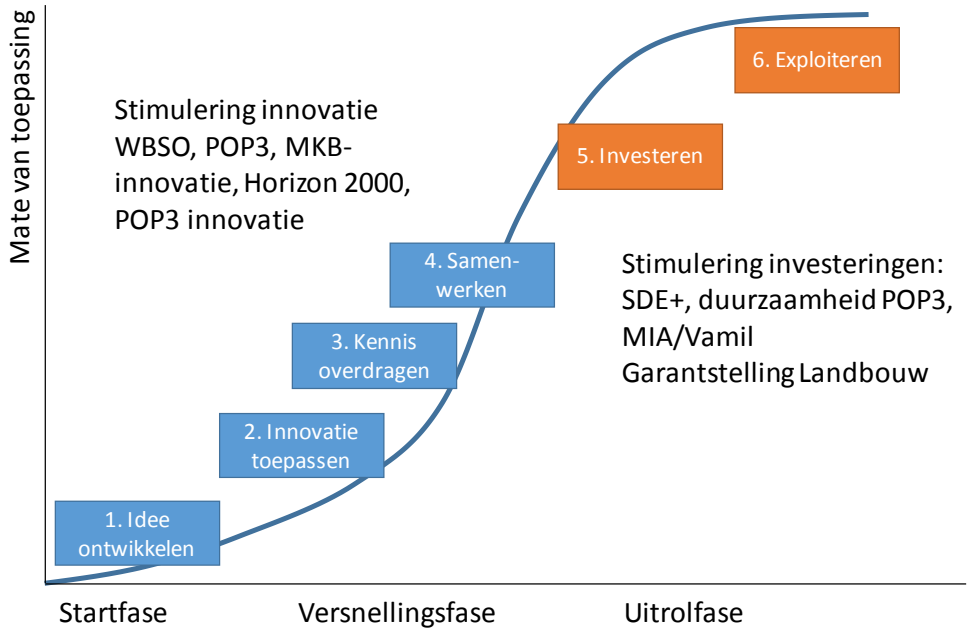
6.6 Garantstelling Landbouw en samenhang overige regelingen

Het instrument Garantstelling Landbouw is één van de instrumenten uit een bredere mix om landbouwondernemers concurrerender, innovatiever en duurzamer te maken. Het gaat daarbij onder meer om instrumenten voor:

- ontwikkeling van innovatie:
  - Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO)
  - MKB-innovatiestimuleringsregeling Topsectoren
  - PPS-toeslag
  - Europese innovatie-instrumenten: Horizon 2020, LIFE
  - Regelingen voor samenwerking en kennisuitwisseling in het kader van Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3)
- implementatie van (duurzame) investeringen:
  - Stimulering duurzame energieproductie (SDE+)
  - Regelingen voor investeringen in duurzaamheid in het kader van Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3)
  - Milieu-investeringsaftrek (MIA)
  - Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil)
  - Regeling Groenprojecten

In de onderstaande figuur is een innovatiemodel getoond. Bij een innovatie verloopt de mate van toepassing vaak met een S-curve. In het begin ontstaat een idee en kost het tijd voordat er verschillende toepassingen zijn ontwikkeld. Vervolgens zijn er eerste afnemers en wordt met kennisoverdracht een bepaalde innovatie meer toegepast in de sector. Samenwerking tussen (keten)partijen is in de landbouw vaak een belangrijke factor voor de opschaling van een toepassing. Op een bepaald moment wordt een innovatie gemeengoed en investeren bedrijven hierin. Dan vlakt de curve af en wordt een bepaalde techniek geëxploiteerd.

Figuur 6.4 Innovatiemodel S-curve en instrumenten voor stimulering



De mix van instrumenten is aan dit innovatiemodel te koppelen. Er zijn instrumenten gericht op het stimuleren van innovatie, die vooral bedoeld zijn voor de startfase en de versnellingsfase. Andere instrumenten die investeringen stimuleren, zijn vooral voor de uitrolfase bedoeld. De Garantstelling Landbouw is vooral gericht op het stimuleren van investeringen en de GL+ op duurzame investeringen. Er zijn ook andere instrumenten die op deze fase zijn gericht en ook deels soortgelijke doelen kennen. Een aantal van de instrumenten kan worden gecombineerd. De Garantstelling Landbouw is door het karakter van een borgstelling een ander type instrument dan de overige instrumenten, gericht op het stimuleren van investeringen. De andere instrumenten worden toegekend en leiden tot lagere lasten voor de landbouwondernemer. De Garantstelling Landbouw leidt niet tot lagere financieringslasten, maar maakt het mogelijk dat de bank een krediet verstrekt.

6.7 Conclusie doelmatigheid

In de periode 2010 tot 2014 is jaarlijks een **plafond** voor de GL/GL+ regeling ingesteld van 130 miljoen euro. De laatste twee jaren van deze evaluatieperiode (2015 en 2016) was dit 120 miljoen euro. Ten tijde van de economische crisis zijn er ook minder garantstellingen verleend. En in de economische crisis van 2013, 2014 en 2015 zijn er aanzienlijke negatieve resultaten geboekt (respectievelijk, -22,8; -20,8 en -26,7 miljoen euro), doordat er veel bedrijven in deze periode failliet zijn gegaan. Dit betrof overigens met name bedrijven die al voor de evaluatieperiode een garantstelling hadden verkregen. **Netto is het verlies over 2010-2016 € 96,1 mln. Het gemiddelde is een verlies van € 16 mln. per jaar.**

In de jaren dat het economisch beter ging 2010, 2011, 2012 en 2016 zijn er minder negatieve **resultaten** geboekt, maar was de regeling nog steeds niet kostendekkend. De vertegenwoordigers van EZ gaven in het rapport van de Commissie Risicoregelingen aan dat het een bewuste keuze is om deze regelingen verlieslatend te laten zijn.

De **uitvoeringskosten** voor de regeling zijn in de evaluatieperiode afgenomen van circa € 1,5 miljoen euro tot ca.€ 1 mln. De belangrijkste reden hiervoor is het dalende aantal leningen en verliesdeclaraties onder de garantstellingsregeling in de gehele periode.

De **administratieve lasten** voor banken worden als hoog beoordeeld in de interviews, al ontbreken kwantitatieve cijfers. Banken geven aan dat de procedure ingewikkeld is, waardoor hoge scholingskosten met de regeling samenhangen. Ook zijn er speciale systemen ontwikkeld om te voldoen aan de administratieve eisen van de regeling (bijv. op het gebied van het opschorten van betalingstermijnen). In de GL/GL+ periode beoordeelde zowel de bank, als RVO afzonderlijk van elkaar aanvragen alvorens tot een beschikking te komen. Dit is geen doelmatige handelswijze.

Voor ongeveer de helft van de **landbouwondernemers** die in de enquête bevraagd is, kostte de administratie van de regeling in de evaluatieperiode ongeveer een dag. Overigens werd dit in de interviews met de banken niet onderschreven. Zij gaven aan dat het feitelijk voor de ondernemer ging om het plaatsen van één machtigingshandtekening. Wellicht is dit ook de reden dat een derde van de bevraagde ondernemers in de enquête aangaf het niet meer te weten.

In tegenstelling tot de GL/GL+ regeling, betalen ondernemers niet mee voor de uitvoeringskosten van een subsidie. Hierdoor geldt dat een subsidie per definitie minder **kostendekkend** is dan een garantstellingsregeling. Daar komt nog bij, mocht een ondernemer failliet gaan, dat RVO een bedrag kan terugeisen van de landbouwondernemer (regres). Verder geldt dat bij de garantstelling de ondernemer het ondernemingsrisico in belangrijke mate zelf houdt omdat de garantie niet het gehele investeringsbedrag afdekt. De ondernemer moet voor iets minder dan de helft van het investeringsbedrag zorgen voor inbreng van andere zekerheden en/of eigen vermogen. Overigens geldt dit laatste ook bij de meeste subsidies. Ook hier krijgt een ondernemer slechts een deel van de investeringskosten vergoed en zal zij voor het resterende deel ook eigen vermogen in moeten zetten of een lening moeten aangaan.

Concluderend kunnen we op basis van het bovenstaande aangeven dat de regeling doelmatig is geweest, maar dat er ook nog verbeterpunten zichtbaar zijn. Deze verbeterpunten hebben met name te maken met het voorkomen van ‘dubbelwerk’ tussen banken en RVO. Beide instanties beoordeelden in GL/GL+ de aanvragen. Juist om deze reden is de werkwijze al per 1-1-2017 in de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten sterk veranderd, analoog aan de efficiëntere werkwijze bij de BMKB.

7 Vooruitblik

7.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk wordt ingegaan op de veranderingen die per 1 januari 2017 zijn doorgevoerd. De regeling Garantstelling Landbouw is omgezet in de regeling Borgstelling MKB-Landbouwkredieten. Daarbij is een aantal wijzingen doorgevoerd, die bedoeld zijn om het instrument verder te verbeteren. De onderzoeksvraag luidt:

> Welke effecten worden verwacht c.q. zijn al zichtbaar door de wijzigingen die in de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten per 1-1-2017 zijn doorgevoerd in de landbouwborgstellingsregeling op basis van de gegevens verkregen uit deze evaluatie?

7.2 De aanpassingen GL vs. BL

De garantstelling landbouw 2010-2016 richtte zich op landbouw ondernemingen voor investeringen in het kader van beginnen, overnemen, verbeteren of in stand houden van landbouw ondernemingen (GL-fonds) en voor investeringen in duurzame en diervriendelijke agrarische systemen (GL+). Daarnaast stimuleert het GL-fonds landbouwondernemers jonger dan 40 jaar extra door de provisie voor het fond te verlagen van 3% naar 1%. De GL en GL+ borgstellingen hebben betrekking op investeringen tot een € 0,6 mln. voor GL en € 2,5 mln. voor GL+.

Garantstelling Landbouw (GL en GL+)

De GL wordt alleen afgegeven voor leningen ten behoeve van investeringen. De totale garantstelling van een onderneming kan maximaal 80% van € 2,5 mln. bedragen. De lening onder garantstelling is maximaal 2/3 van de benodigde investering, waardoor de garantie maximaal 53.6% van de benodigde financiering bedraagt. Er zijn drie varianten:

- Garantstelling Landbouw: Maximale garantstelling 80% van € 600.000, looptijd maximaal 20 jaar met lineaire aflossing. Het jaarlijkse plafond (inclusief GL Jonge Landbouwers) bedraagt € 50 mln.)
- Garantstelling Landbouw Jonge Landbouwers: Maximale garantstelling 80% van € 1,2 mln. met een looptijd van maximaal 20 jaar met lineaire aflossing. Lening ten behoeve van bedrijfs-overname. De ondernemer mag maximaal 39 jaar oud zijn.
- Garantstelling Landbouw Plus: Maximale garantstelling 80% van € 2,5 mln. met een looptijd van maximaal 20 jaar met lineaire aflossing. De investeringen die in aanmerking komen zijn Groen Label Kassen (GLK) en Duurzame stallen die voldoen aan de maatlat duurzame veehouderij (MDV). De Garantstelling Landbouw plus ziet ook toe op achtergestelde leningen. Voor deze leningen is de looptijd maximaal 10 jaar zonder verplichte aflossing. Het jaarlijkse plafond bedraagt € 80 mln.).

Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL)[11]

De regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL) vervangt sinds 1 januari 2017 de Garant-stelling Landbouw (2010-2016). Met deze borgstellingsregeling ondersteunt de Rijksoverheid investeringskredieten van banken aan landbouwondernemers, indien op basis van hun bedrijfsplan economische continuïteit verwacht wordt, maar het bedrijf de bank onvoldoende zekerheden kan

[11] Toetsingskader risicoregelingen Borgstelling MKB-landbouwkredieten.

bieden voor kredietverlening volgens de normale bancaire praktijk. De Borgstelling MKB-landbouwkredieten is geharmoniseerd met de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB).

De totale borgstelling voor een onderneming kan maximaal 70% van € 2,5 mln. bedragen. De borgstellingslening is maximaal 2/3 van de benodigde investering, waardoor de borgstelling maximaal 46,6% van de benodigde financiering bedraagt. Borgstelling wordt alleen verleend voor 'fresh money', dat wil zeggen nieuwe leningen ten behoeve van de (door-)ontwikkeling van een bedrijf[12]. Er zijn drie varianten:[13]

- BL basis: Maximale garantstelling 70% van € 1,2 mln.
- BL starters/overnemers: Maximale garantstelling 70% (als bij basis of plus), maar tegen verlaagde provisie van 1%.
- BL plus: Maximale garantstelling 70% van € 2,5 mln. De investeringen die in aanmerking komen zijn Groen Label Kassen (GLK) en Duurzame stallen die voldoen aan de maatlat duurzame veehouderij (MDV), dan wel landbouwinnovaties.

Voor deze drie varianten tezamen is het garantieplafond € 82,5 mln. Voor landbouwinnovaties geldt een apart plafond van € 37,5 mln. Daarmee is het garantieplafond per jaar voor Borgstellings-kredieten voor de landbouw in totaal €120 mln. gebleven. Sinds de omschakeling naar het Borgstellingskrediet is het aantal verleende leningen door banken significant gestegen naar 140 hoewel het totaalbedrag van leningen onder BL/BL+ vergelijkbaar was met die in 2016 (46,32 mln. Euro in 2017 onder BL/BL+ versus 43,97 mln. Euro in 2016 onder GL/GL+).

De verschillen tussen GL en BL:[14] [15] [16]

- De BL sluit beter aan op de huidige praktijk van bedrijfsfinanciering. De uitvoering voor banken en voor RVO is eenvoudiger en goedkoper gemaakt voor de BL ten opzichte van de GL (aangepaste werkafspraken met banken zorgen voor snellere toekenning van borgstelling en minder administratieve lasten).
- Financiële procedures/regels met betrekking tot het bedrag dat je kunt lenen, aflossen, faillissement etc. zijn soepeler/minder beperkend geworden bij de BL ten opzichte van de GL. Zo is de reguliere borgstelling verruimd. Het leningsbedrag mag maximaal € 1.200.000 zijn en mag in één keer worden opgenomen (was bij GL maximaal € 600.000 eens in de twee jaar). De ondergrens van minimaal € 50.000 is komen te vervallen.
- Het percentage waarvoor de rijksoverheid garant staat is verlaagd van 80% naar 70%. Dit verbetert de kostendekkendheid van de regeling.
- De BL stelt hogere eisen aan duurzaamheid. De garantstelling voor marktintroductie van innovaties is geïntegreerd, door de mogelijkheid van BL-plus-borgstelling voor landbouwinnovaties[17] (Als de investering voor een groenlabelkas of voor een stal is bedoeld die voldoet aan de criteria van de Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV), dan kan de overheid borg staan voor maximaal € 2,5 mln. van een lening van € 3,75 mln.). De mogelijkheid voor borgstelling voor omschakelkapitaal naar biologische landbouw is opgenomen.

12 Bron: http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225626_9.html
13 Bron: http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225626_9.html
14 Toetsingskader risicoregelingen Borgstelling MKB-landbouwkredieten.
15 Kamerstuk 33750 nr. 13. Toetsingskader voor de borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL).
16 Rijksdienst voor ondernemend Nederland. Overzicht van wijzigingen BL ten opzichte van GL.
17 Bron: http://www.lto.nl/actueel/Nieuws/10872549/LTO-blij-met-nieuwe-borgstelling-voor-boeren-en-tuinders

Verschillen	GL	BL
Aanvragen	Landbouwondernemer	Bank, hoeft niet door de ondernemer gemachtigd te worden
Verplichte voortoetsing aanvraag door RVO	Ja	Nee (wel nog steeds mogelijk)
Provisiebetaling door bank aan RVO binnen 35 dagen na verlening van de borgstelling	Nee (voorheen na opname lening)	Ja
Subsidiabele kosten	Bepaalde investeringskosten	Ruimer invulling van nieuwe investeringen; geen te checken lijst van subsidieerbare investeringen
Jonge landbouwer vs. Starter/overnemer	Jonge landbouwer (ondernemer mag max. 39 jaar zijn)	Starter/overnemer (geen leeftijdscriterium)
Reguliere borgstelling	Max: € 600.000 één keer in de twee jaar	Max: € 1.200.000 en meerdere aanvragen mogen tot het maximum. De ondergrens van € 50.000 is komen te vervallen
Looptijd borgstelling	Max 20 jaar	Investering roerende goederen looptijd max 6 jaar; Investering 50% onroerend goed looptijd max 12 jaar
Mogelijkheid tot afwijking van overeengekomen bepalingen door RVO	Nee	Ja, meer maatwerk mogelijk[18]
Hoofdelijke aansprakelijkheid	Bestuurders van rechtspersonen tot terugbetaling van de borgstellingslening	Directeur (grootaandeelhouder) staat borg tot minimaal 25% van de borgstellingslening met minimum van €5000
Aflossingen	Per maand aflossen. In overleg met bank wanneer eerste aflossing	Per kwartaal. Aflossingen eerste dag, eerste kwartaal na het kwartaal dat er is verleend. In overleg met bank kan worden afgeweken.
Faillissement bedrijf	RVO gaat zelf over tot vordering na uitbetaling verliesdeclaratie aan de bank; Zorgde voor een relatief lange nasleep.	Bank oefent ook regres uit op voormalig ondernemer voor de vordering van RVO. Gaat sneller de bank is deskundig op dit gebied. Traject duurt minder lang. Voormalig ondernemer is zo sneller verlost van zijn schulden.

Waardering van de veranderingen in BL op basis van de interviews

Hierboven is geschetst welke veranderingen zijn doorgevoerd in de nieuwe regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL). In de interviews met betrokkenen is gevraagd hoe deze aanpassingen worden gewaardeerd. Daar komt het volgende positieve beeld uit:

- In de GL-periode vond werk dubbel plaats. De bank beoordeelde een kredietaanvraag en RVO deed dat nog een keer overnieuw voorafgaande aan kredietverlening. De procedure bij de nieuwe BL is dat de bank het aangewezen loket is voorde landbouwondernemer. De bank vraagt aan. RVO controleert alleen achteraf als een bedrijf omvalt en de bank een verliesdeclaratie indient. Dan wordt bekeken of de bank zich aan de regels heeft gehouden en

[18] Als voorbeeld: De bank mag de looptijd van een lineaire lening waarvoor garantstelling is verstrekt met ten hoogste twee jaar verlengen (8 kwartalen middels uitstel van aflossing). Indien de bank kan aantonen dat extra uitstel van aflossing in het belang van alle partijen noodzakelijk is, kan RVO daarin meegaan. Bron: Rijksdienst voor ondernemend Nederland. Overzicht van wijzigingen BL ten opzichte van GL.

of het krediet dus legitiem is verstrekt. Als een bank niet correct heeft gehandeld dan kan dit effect hebben op het uit te keren bedrag voor de verliesdeclaratie. RVO kijkt alleen nog achteraf als het mis is gegaan. Locatiebezoeken vinden sinds de omschakeling naar BL niet meer plaats. Het beoordeelproces bij GL kon lang duren (enkele maanden). Dikwijls werd er ook nog een bedrijfsbezoek aan gekoppeld. Dit is bij omschakeling naar BL verbeterd (de doorlooptijd is nog enkele minuten tot hooguit enkele dagen.) en voldoet daarom beter aan behoefte van zowel banken als ondernemers.

- Een andere verbetering is het verminderen van de complexiteit van de regeling. De criteria die bij GL golden voor investeringen waren soms lastig en verschillend interpretabel waardoor door RVO regelmatig het aangevraagde bedrag moest corrigeren. De GL ondersteunde als het ware een projectfinanciering, in de BL is het karakter meer het ondersteunen van een bedrijfsfinanciering.
- De aanpassingen leiden tot minder dossiers en daarmee tot lagere administratieve lasten voor de overheid bij BL. In de jaren 80 werkten ca. 90 man via districtsbureaus in de provincies aan de borgstellingsregeling van het borgstellingsfonds en BBZ (Bijzonder Besluit Zelfstandigen). Begin jaren 90 werkten er nog ongeveer 40 mensen aan de combinatie van deze regelingen. Rond het jaar 2000 werkten 20 mensen aan de borgstellingsregelingen BBZ In 2014 waren het nog 8 man en nu zijn er nog slechts 3-4 mensen werkzaam.
- Het aantal aanvragen bij GL liep de laatste jaren terug, maar is met invoering van BL weer wat toegenomen.
- De omschakeling van GL naar BL (in 2017) wordt over het algemeen als positief beoordeeld. Door de harmonisatie met het MKB-bestand systematiek is de verwerking en toetsing eenvoudiger geworden voor bankmedewerkers. Ook is de persoonlijke aansprakelijkheid van landbouwondernemers onder de BL-regeling vervallen.
- Doordat de procedure van BL is verkort, is de aanvraag ook eenvoudiger geworden. Het invullen van een GL-formulier duurde ongeveer 1 dag, terwijl dit voor de BL nog maar ongeveer een 0,5 dag is (het verschilt echter wel per aanvraag en opgegeven tijd wordt niet specifiek gemeten).
- De werkbaarheid, toepasbaarheid, de breedte van de BL-regeling en de overlegmogelijkheden zijn beter. Ook is het beter dat de ondernemer niet meer volledig hoofdelijk aansprakelijk is.
- Bij BL is meer maatwerk mogelijk, zoals financiering bij een tekort aan liquide middelen.

7.3 Conclusies vooruitblik

Door de invoering van de borgstellingsregeling in 2017 zijn verschillende procedures versoepeld (bijvoorbeeld geen voortoetsing meer, maar pas toetsen van de indiening bij een verliesdeclaratie).

De BL sluit beter aan op de huidige praktijk van bedrijfsfinanciering. Financiële procedures/regels met betrekking tot het bedrag dat je kunt lenen, aflossen, faillissement etc. zijn soepeler/minder beperkt geworden bij de BL ten opzichte van de GL. Met de BL wordt beter aangesloten op de bancaire praktijk van bedrijfsfinanciering.

De uitvoering voor banken en voor RVO is eenvoudiger en goedkoper gemaakt voor de BL ten opzichte van de GL (aangepaste werkafspraken met banken zorgen voor snellere toekenning van borgstelling en minder administratieve lasten). De uitvoeringskosten zijn in 2017 aanzienlijk gedaald ten opzichte van de eerdere jaren.

Het percentage waarvoor de Rijksoverheid garant staat is verlaagd van 80% naar 70%. **Dit verbetert de kostendekkendheid van de regeling, maar leidt tot een iets hoger risico bij de bank.**

De betrokkenen waarderen de meeste aanpassingen als positief of hebben er begrip voor.

Bijlagen

Bijlage gebruikte bronnen

Interviews

Organisatie	Naam
ABN AMRO	Jan de Ruyter
Accon AVM	Lubbert van Dellen
Alfa Wageningen	Hans de Bie
Flynth	Jan Beembroek
ING	Jan Willem van den Berg
NAJK (Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt)	André Arfman
Rabobank	Cor Hendriks
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	Sjaak Dekker, Dave de Haas, Johan Zwaanen
ZLTO	Hans Koehorst

Gebruikte literatuur

- H.A.B. van der Meulen, M.A.P.M. van Asseldonk, R.W. van der Meer en A.B. Smit, 2014. *Ex-ante assessment Garantstelling Marktintroductie Innovaties (GMI) land- en tuinbouw.* Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI Report 14-108.
- Verbreding en versterking financiering MKB, SER 2014
- Risicoregelingen in beeld, Rapport van de Commissie Risicoregelingen, Peter van den Berg e.a., ministerie van Financiën 2013
- Overzicht van wijzigingen BL ten opzichte van GL, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2016
- Geschikte databestanden voor evaluatie garantstelling landbouw in 2018, LEI Wageningen UR, Marcel van Asseldonk en Harold van der Meulen, 2015
- Vergelijkingsanalyse Garantstelling Landbouw 2010-2016, CBS, Tommy Span e.a., 2018
- www.agrimatie.nl

Kapitaalbehoefte en financiering per bedrijfstype in de land- en tuinbouw

De akkerbouw had in 2016 met gemiddeld 4 mln. euro per bedrijf het hoogste balanstotaal, een stijging van 700.000 euro ten opzichte van 2010. De stijging van de grondprijs is hier grotendeels voor verantwoordelijk. De grond maakte in 2016 meer dan 70% van het balanstotaal uit. De gemiddelde solvabiliteit van 81% is hoog in vergelijking met andere landbouwsectoren. Gemiddeld heeft een akkerbouwbedrijf ongeveer 7 ton aan langlopende schulden uitstaan (www.agrimatie.nl).

De gemiddelde balanswaarde van melkveebedrijven was eind 2016 nagenoeg gelijk aan eind 2010: circa 3,1 mln. euro. De samenstelling van de balans vertoont in deze periode wel grote verschillen. De waarde van de immateriële activa op een gemiddeld melkveebedrijf is door de afschaffing van het melkquotum op 1 april 2015 met bijna 600.000 euro gedaald. Deze daling is gecompenseerd door met name een toename van het aandeel grond op de balans, door zowel groei in areaal als waardestijging. Daarnaast zijn de balanspost bedrijfsgebouwen en dierlijke activa gestegen door investeringen in uitbreiding en groei van de veestapel, vooruitlopend op de afschaffing van de melkquotering. De solvabiliteit is gemiddeld 66% en de langlopende schuld eind 2016 ongeveer 1 mln. euro (www.agrimatie.nl).

De gemiddelde waarde van de glastuinbouwbedrijven is sinds 2010 met 100.000 euro gestegen tot 3,3 mln. euro eind 2016. Deze toename heeft de laatste paar jaar plaatsgevonden. Door een aantal jaren met magere economische resultaten stonden de investeringen in de sector op een laag pitje. In 2015 vond daarin een kentering plaats. Betere resultaten sinds 2014 zorgden voor een toename van het eigen vermogen met gemiddeld 7 ton en een daling van de langlopende schuld met gemiddeld meer dan 3 ton. Hierdoor is de solvabiliteit tussen 2013 en 2016 met bijna 20 procent-punten verbeterd tot boven de 50%. De langlopende schuld hierbij was ruim 1,3 mln. euro (www.agrimatie.nl).

Met 2,5 mln. euro is de balanswaarde van de varkensbedrijven het laagst van de 'grote' sectoren in de land- en tuinbouw. Wel is sinds 2010 een gestage groei van het balanstotaal, namelijk plus 600.000 euro. De balanswaarde bestond in 2016 voor 55% uit grond en gebouwen. De waarde van gebouwen is de laatste jaren gestegen door nieuwe investeringen in varkensstallen. De gemiddelde solvabiliteit is 54% en de langlopende schuld eind 2016 1 mln. euro (www.agrimatie.nl).

Balanswaarde, solvabiliteit en langlopende schuld land- en tuinbouwbedrijven per eind 2016

Bedrijfstype	Balanswaarde (in mln. euro)	Solvabiliteit (verhouding eigen vermogen/totaal vermogen)	Landlopende schuld (in mln. euro)
akkerbouw	4,0	81%	0,7
melkvee	3,1	66%	1,0
glastuinbouw	3,3	52%	1,3
varkenshouderij	2,5	54%	1,0

Bron: Bedrijveninformatienet, Wageningen Economic Research

Bijlage regressiemodel

Werkwijze analyse: Gebruikers zijn één-op-één gekoppeld met controle bedrijven op basis van een zogenaamde "propensity" score in het jaar dat garantie is goedgekeurd. De "propensity" score is berekend met de kNN ("k–Nearest Neighbor") methode met het statistisch pakket R.

Het volgende regressiemodel is opgesteld voor het schatten van het effect ("difference in difference"):

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_t + \gamma Garantstelling_{it} + \epsilon_{it}$$

waar i het bedrijf aangeeft en t het jaar. Y is een uitkomstenindicator. De variabele Garantstelling is gelijk aan 1 in de jaren met een garantstelling en 0 indien geen gebruik. De parameters α en β kwantificeren respectievelijk het bedrijfseffect en tijdseffect, γ is de effectmeting, en ε is de foutterm. We schatten de vergelijking op basis van de kleinste kwadraten methode. Verder zal getoetst worden of het toevoegen van een of meerdere interactie termen meerwaarde heeft. Het effect is geschat met de PLM ("Linear Models for Panel Data") methode met het statistisch pakket R.

Bijlage vragenlijst enquête met gebruikers

Heeft u op dit moment een agrarisch bedrijf? Ja naar 1, nee einde enquête

1. Welke type agrarisch bedrijf heeft u?

- ❑ Varkenshouderij
- ❑ Melkveehouderij
- ❑ Pluimveehouderij
- ❑ Tuinbouw
- ❑ Akkerbouw
- ❑ Anders…

2a. Heeft u investeringen gedaan in de periode 2010 tot en met 2016 in het kader van

- ❑ Biologische landbouw ja /nee
- ❑ Maatlat Duurzame Veehouderijstallen ja/nee
- ❑ Groen label kassen ja /nee
- ❑ Bedrijfsovername ja/nee
- ❑ Schaalvergroting ja/nee (hierbij denken aan: machines, werktuigen, gebouwen, grond)

2b. In welk jaar heeft u de investering gedaan?

2c. Heeft uw investering geleid tot (meerdere antwoorden mogelijk):

- ❑ Verbetering van concurrentiepositie
- ❑ Innovatie
- ❑ Verbetering duurzaamheid en/of dierenwelzijn
- ❑ Niet van toepassing (door overname)

3a. Bent u op de hoogte dat in ieder geval één van uw leningen is afgesloten onder de garantstellingsregeling?

- ❑ Ja
- ❑ Nee

3b. Dekte de lening die onder de garantstelling viel alle investeringsposten die u wilde financieren?

- ❑ Ja
- ❑ Nee
- ❑ Weet niet

3c. Was de looptijd van de lening onder garantstelling voldoende?

- ❑ Ja
- ❑ Nee
- ❑ Weet niet

4a. Had u nog alternatieven voorhanden als u de garantstelling voor uw investering niet van de bank had gekregen? Zo ja, 4b. Zo nee, vraag 4c.
Ja/Nee

4b. Welke alternatieven waren dit?
Open vraag

4c. Bij nee: had u de investering ook gedaan zonder garantstelling?

- ❑ Ja
- ❑ Nee
- ❑ Waarschijnlijk niet

5. Hoe zou uw bedrijf zich financieel ontwikkeld hebben zonder de lening met garantstelling?

- ❑ Slechter
- ❑ Hetzelfde
- ❑ Beter
- ❑ Geen toekomst
- ❑ Weet ik niet
- ❑ Anders

5a. Kunt u dit toelichten?

6. Hoeveel tijd was u kwijt met de aanvraag van de lening met garantstelling?

- ❑ In uren: xx uur
- ❑ Minder dan 1 dag
- ❑ Tussen 1 en 2 dagen
- ❑ Tussen 2 dagen en een week
- ❑ Meer dan een week
- ❑ Weet ik niet

7a. Wat is volgens u goed aan de GL/GL+ regelingen?

Open vraag

7b Heeft u nog suggesties wat beter had gekund aan de GL/GL+ regeling?

Open vraag.

Hierna volgen nog enkele vragen over de financiering van uw investering met behulp van garantstelling. We vernemen graag of u hier inzicht in wil geven.

8a. Hoe heeft u de totaal benodigde investering gefinancierd en wat was het aandeel?

- ❑ Bank x%
- ❑ Eigen middelen x%
- ❑ Familie x%
- ❑ Overig x%

(meerdere antwoorden mogelijk)

- ❑ Weet ik niet

8b. Kunt u aangeven hoeveel % uw omzet is veranderd na het realiseren van de investeringen?

Categorieën

- ❑ <0
- ❑ 0-25
- ❑ 25-50
- ❑ 50 – 100
- ❑ > 100
- ❑ Weet ik niet

Vragenlijst enquête controlegroep

Heeft u op dit moment een agrarisch bedrijf? Ja naar 1, nee einde enquête

1. Welke type agrarisch bedrijf heeft u?

- ❑ Varkenshouderij
- ❑ Melkveehouderij
- ❑ Pluimveehouderij
- ❑ Tuinbouw
- ❑ Akkerbouw
- ❑ Anders

2. Heeft u tussen 2010 – 2016 geïnvesteerd in uw bedrijf?

Ja ga naar 2a/nee dan gesprek beëindigen

2a. Heeft u investeringen gedaan in het kader van

- ❑ Biologische landbouw ja /nee
- ❑ Maatlat Duurzame Veehouderijstallen ja/nee
- ❑ Groen label kassen ja /nee
- ❑ Bedrijfsovername ja/nee
- ❑ Schaalvergroting ja/nee (hierbij denken aan: machines, werktuigen, gebouwen, grond)

Bij ja naar 2b. Als alle bovenstaande antwoorden nee zijn, dan kan het gesprek worden afgesloten

2b. Heeft uw investeringen geleidt tot (meerdere antwoorden mogelijk):

- ❑ Verbetering van concurrentiepositie
- ❑ Innovatie
- ❑ Verbetering duurzaamheid en/of dierenwelzijn

2c. Hoe heeft u de investering gefinancierd?

- ❑ Eigen vermogen
- ❑ Bank
- ❑ Familie
- ❑ Overig, ...
- ❑ Combinatie: x% bank, x% zelf, x% familie, x% overig

2d. Voorzagen uw leningen in uw financieringsbehoeften? Zo ja, 3. Zo nee, 2e

Ja/Nee

2e. Waarom niet?

Open vraag

3. Hoeveel tijd bent u gemiddeld kwijt met de aanvraag van een lening?

- ❑ In uren xxx uur
- ❑ Minder dan 1 dag
- ❑ Tussen 1 en 2 dagen
- ❑ Tussen 2 dagen en een week
- ❑ Meer dan een week

4. De overheid helpt agrarische ondernemers die over onvoldoende zekerheden beschikken en daardoor geen lening kunnen krijgen bij de bank met een regeling voor de garantstelling van een financiering (Garantstellingsregeling voor de Landbouw)

4a Kent u de garantstellingsregeling voor agrarische ondernemers? Ja dan naar 4b/nee naar 5

4b Waarom heeft u er geen gebruik van gemaakt

- ❑ Niet nodig van de bank
- ❑ Te hoge kosten
- ❑ Voorwaarden ongunstig
- ❑ Voldoende zekerheden
- ❑ Voldoe niet aan de voorwaarden
- ❑ Overig…

5a. Had u nog alternatieven voorhanden als u de lening niet van de bank had gekregen? Zo ja, 5b. Zo nee naar 6

Ja/Nee

5b. Welke alternatieven waren dit?

Open vraag

6 Hoe zou uw bedrijf zich financieel ontwikkeld hebben zonder de door uw aangegeven investering?

- ❑ Slechter
- ❑ Hetzelfde
- ❑ Beter
- ❑ Geen toekomst
- ❑ Anders
- ❑ Toelichting

Hierna volgt nog een vraag over de impact van de investering.

7a. Kunt u aangeven hoeveel % uw omzet is veranderd na het realiseren van de investeringen?

Categorieën

- ❑ <0
- ❑ 0-25
- ❑ 25-50
- ❑ 50 – 100
- ❑ > 100

7b. Tot slot zouden wij graag van u willen weten hoe hoog de investeringspost is geweest.

Categorieën maken (voorstel)

- ❑ < 10.000 euro
- ❑ 10.000 – 50.000 euro
- ❑ 50.000 – 100.000 euro
- ❑ 100.000 – 500.000 euro
- ❑ > 500.000 euro

Over Ecorys en Wageningen Economic Research

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.

Wageningen Economic Research is het toegepaste sociaal en economisch onderzoeksinstituut van Wageningen University & Research. De missie van Wageningen University & Research is ‘To explore the potential of nature to improve the quality of life’. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de

vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas