

Tussentijdse evaluatie
garantieregeling
Vermogensversterkend
Krediet (BL-VVK)

Datum

3 juni 2022

Opdrachtgever

Ministerie van LNV

Onderzoeksteam

Marjolein Bouwmeester

Yourai Mol

Ivo van Duijneveldt

Referentie

GL18

Omslagfoto

Markus Spiske

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Vraagstelling	4
1.3	Verantwoording	5
1.4	Leeswijzer	6
/ 2	Doel en opzet VVK-regeling	7
2.1	Aanleiding en beleidstheorie	7
2.2	Kenmerken en voorwaarden VVK	8
2.3	VVK en andere beleidsinstrumenten	13
/ 3	Benutting VVK-regeling	16
3.1	Verwachte en gerealiseerde benutting	16
3.2	De investeringen waarvoor het VVK gebruikt is	18
/ 4	Ontwikkelingen agrosector	22
4.1	Externe ontwikkelingen	22
4.2	Bedrijfsovernames en -opvolging	23
4.3	(Duurzame) investeringen	24
4.4	Benutting vergelijkbare regelingen	24
/ 5	Werking VVK-regeling	26
5.1	Overwegingen bij bedrijfsovername	26
5.2	Overwegingen bij investeringen	29
5.3	Overwegingen bij verduurzaming	35
5.4	Communicatie en bekendheid VVK	37
5.5	Perspectief banken	37
/ 6	Conclusie	39
6.1	Beantwoording onderzoeksvragen	39
6.2	Conclusie en reflectie	43
	Bijlagen	46
	Interviews sectordeskundigen	46
	Deelnemers focusgroepgesprekken	46
	Literatuur	47

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is een Bedrijfsovernamefonds aangekondigd waaruit jonge boeren worden ondersteund. Het kabinet beschouwt de continuïteit van gezinsbedrijven als onmisbaar voor de vitaliteit en leefbaarheid van het platteland. Er vinden echter steeds minder bedrijfsovernames plaats. Voor steeds minder gezinsbedrijven zijn opvolgers beschikbaar. De continuïteit van bedrijven in de agrarische sector staat daardoor onder druk. Ten opzichte van 2000 is het aantal land- en tuinbouwbedrijven met 56% afgenomen van 97.390 tot 52.110 in 2021. Deze daling bestaat hoofdzakelijk uit vrijwillige bedrijfsbeëindiging bij generatiewisseling. Gedwongen beëindiging in de vorm van een faillissement komt weinig voor.

Het Bedrijfsovernamefonds is bedoeld om jonge agrariërs te ondersteunen bij de overname van het gezinsbedrijf en om investeringen in innovatie te financieren. Voor het Bedrijfsovernamefonds is een bedrag van €75 miljoen vrijgemaakt. Het grootste deel hiervan, €64 miljoen, is gestort in een aparte risicovoorziening om investeringen in verduurzaming en versteviging van het bedrijfs perspectief in de jaren na de overname te stimuleren. Deze risicovoorziening is uitgewerkt in de vorm van het Vermogens Versterkend Krediet (VVK), dat als nieuw onderdeel van de bestaande regeling Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL) is toegevoegd.

De VVK-regeling is in september 2019 gepubliceerd. De regeling is per 1 januari 2020 opengesteld. De regeling bestaat dus inmiddels ruim twee jaar. In het Toetsingskader van het Vermogensversterkend krediet (LNV, 2018a) is afgesproken dat in 2022 een tussenevaluatie plaatsvindt. Inmiddels is gebleken dat er sinds de openstelling van de regeling maar zes ondernemers van de regeling gebruik hebben gemaakt. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wil de tussenevaluatie benutten om nader onderzoek te doen naar verklaringen voor dit geringe aantal aanvragen. Centraal staat daarbij de vraag hoe de beperkte belangstelling voor de VVK-regeling kan worden verklaard en wat dit betekent voor de levensvatbaarheid van de regeling. Het ministerie van LNV heeft Andersson Elffers Felix (AEF) opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag voor het onderzoek luidt:

In hoeverre is het Vermogensversterkend Krediet (VVK) nog een levensvatbare regeling?

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de relevantie en het bereik van de regeling?
 - a. Wat is het bereik van de regeling? Welk percentage van de potentiële agrarische ondernemingen die een overname doet maakt gebruik van de regeling?

- b. Sluiten de criteria en voorwaarden van de regeling aan bij de behoeften van de banken en agrarische ondernemingen?
 - c. In welke mate dragen de voorwaarden (rentes, borgstelling, provisie, achterstelling) bij aan stimulering van de kredietverstrekking?
2. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
 - a. Stimuleert het VVK de kredietverstrekking bij een bedrijfsovername?
 - b. In welke mate en op welke manier heeft de regeling bijgedragen aan de omvang van de kredieten door banken verstrekt?
 - c. In welke mate en op welke manier heeft de regeling bovenwettelijke maar maatschappelijk gewenste maatregelen bevorderd?
3. Draagt het instrument bij aan de maatschappelijke thema's/problemen die bij de doelgroep spelen?
 - a. In hoeverre klopt de verwachting dat ondernemers bij een overname een aanvullende vraag/wens hebben naar financiering voor verduurzaming?
 - b. Is een borgstelling van een achtergestelde lening een logisch instrument om tegemoet te komen aan deze mogelijke vraag?
 - c. Welke kant beweegt het veld op? En voldoet de regeling eraan om deze beweging te versterken/versnellen?

1.3 Verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari tot en met mei 2022. Vanwege de vraagstelling voor het onderzoek is gekozen voor een combinatie van kwalitatieve onderzoeksmethoden, om inzicht te krijgen in de achtergronden en factoren die het beperkte gebruik van de VVK-regeling kunnen verklaren.

Het kwalitatief onderzoek kreeg vorm door:

- ▶ Interviews met deskundigen op het gebied van agrarisch beleid en agrarische financiering;
- ▶ Interviews met de zes agrarisch ondernemers die gebruik hebben gemaakt van de VVK-regeling;
- ▶ Focusgroepgesprekken met potentiële gebruikers van de VVK-regeling: jonge agrarisch ondernemers die een bedrijfsovername overwegen of recent hebben gedaan.

Als bijlage bij dit rapport is een overzicht opgenomen met de geraadpleegde deskundigen en de samenstelling van de focusgroepen.

Aanvullend aan het kwalitatief onderzoek is bureauonderzoek verricht. Hierbij zijn relevante beleidsstukken van het ministerie van LNV betrokken, alsmede de resultaten van een toetsing van de aannames van de garantieregeling VVK door Wageningen Economic Research (Van der Meulen e.a., 2019). Ook zijn ook de resultaten van enquêtes van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) naar de informatie- en ondersteuningsbehoefte bij jonge agrariërs bij bedrijfsovernames betrokken. Als bijlage bij dit rapport is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde bronnen.

Alhoewel de nadruk in het onderzoek ligt op een kwalitatieve verdieping van de (potentiële) benutting van de VVK-regeling, zijn ook enkele kwantitatieve analyses uitgevoerd. Deze zijn bedoeld om het gebruik van de VVK-regeling te kunnen plaatsen in de ontwikkeling van de agrarische sector als geheel. Hierbij is gebruik gemaakt van openbaar beschikbare data van Agrimatie.

Bij de opzet van het onderzoek is bewust gekozen geen grootschalige kwantitatieve survey (enquête) op te zetten onder potentiële gebruikers van de VVK-regeling. Aan deze keuze lagen meerdere overwegingen ten grondslag. Ten eerste was de informatiebehoefte vooral gericht op het verkrijgen van dieper inzicht in de overwegingen van jonge ondernemers bij het doen van investeringen volgend op een bedrijfsovername, en de meerwaarde die de VVK-regeling hen dan biedt. Het instrument focusgroepen leent zich daar bij uitstek voor. Ten tweede was de verwachting dat de respons op een enquête laag zou zijn.

Het is geen sinecure gebleken om de interviews met gebruikers van de regeling en de focusgroepen met potentiële gebruikers te organiseren. Met name de focusgroepen waren niet mogelijk geweest zonder de actieve bijdrage van het NAJK. De onderzoekers willen op deze plaats Eke Folkerts en Neline Both dan ook hartelijk danken voor hun bereidheid dit deel van het onderzoek mede mogelijk te maken.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt:

- ▶ **Hoofdstuk 2** behandelt de achtergrond van de VVK-regeling. Hierbij staan wij, in vervolg op deze inleiding, uitgebreider stil bij de aanleiding voor het ontstaan van de VVK. We beschrijven de 'beleidstheorie' van de VVK: de aannames, doelen en verwachtingen over de werking van de regeling. Daarnaast beschrijven we de opzet en de werking van de regeling. Het hoofdstuk besluit met een overzicht van enkele soortgelijke regelingen.
- ▶ **Hoofdstuk 3** behandelt de benutting van de VVK-regeling. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verwachte en de gerealiseerde benutting. De gerealiseerde benutting illustreren we aan de hand van de investeringen van de zes ondernemers die de regeling hebben benut.
- ▶ In **hoofdstuk 4** plaatsen we de gerealiseerde benutting in perspectief door het gebruik van het VVK te spiegelen aan ontwikkelingen in de agrarische sector als geheel (ontwikkeling aantal bedrijven, ontwikkeling bedrijfsovernames, benutting andere regelingen). Hierbij komt ook de impact van de coronapandemie en de stikstofproblematiek aan bod als mogelijke verklaring voor de beperkte benutting van de regeling.
- ▶ **Hoofdstuk 5** biedt een analyse van de overwegingen die een rol spelen bij bedrijfsovernames, investeringen en verduurzaming. Deze analyse is gebaseerd op de interviews met de deskundigen en de gebruikers van de regeling en op de bevindingen uit de focusgroepen met potentiële gebruikers. Ook komen de overwegingen aan bod die voor banken een rol spelen bij de beslissing de regeling aan te bieden.
- ▶ In **hoofdstuk 6** presenteren we de conclusies uit het onderzoek en beantwoorden we de onderzoeksvragen. Hieruit volgt de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, namelijk hoe levensvatbaar de regeling is. Het hoofdstuk vervolgt met aanbevelingen over de toekomst van de regeling.

/ 2 Doel en opzet VVK-regeling

In dit hoofdstuk staat de achtergrond en werking van de VVK-regeling centraal. Gestart wordt met een nadere toelichting op de achtergrond van en aanleiding voor het instellen van de regeling (2.1) Daarbij komt ook de 'beleidstheorie' aan bod: de beleidsdoelen en aannames die aan de regeling ten grondslag liggen. Vervolgens worden de kenmerken en voorwaarden van de regeling omschreven, zowel inhoudelijk als financieel (2.2). Daaruit blijkt hoe de regeling feitelijk invulling heeft gekregen. Het hoofdstuk besluit met een overzicht van enkele andere regelingen, die zich op dezelfde doelgroep richten als het VVK of die een soortgelijke werking hebben (2.3)

2.1 Aanleiding en beleidstheorie

Voor veel ondernemingen in de agrarische sector geldt dat het familiebedrijven zijn. Voor de continuïteit van de onderneming is het dan ook van belang dat er zicht is op een bedrijfsopvolger. Dat er een opvolger gevonden wordt is geen vanzelfsprekendheid. In de twee decennia sinds het jaar 2000 is het aantal landbouwbedrijven bijna gehalveerd: van 97.390 bedrijven in 2000 naar 52.110 bedrijven in 2021.¹ De druk op de prijzen voor agrarische producten is groot. Voor kleine ondernemers is het steeds moeilijker het hoofd boven water te houden. De druk op de marges werkt een proces van schaalvergroting in de hand. Tegelijkertijd neemt het maatschappelijk draagvlak voor grootschalige bedrijven af. Op termijn lijkt verdere schaalvergroting zowel economisch als ecologisch moeilijk houdbaar. Agrarisch ondernemers dragen bij aan de vitaliteit en leefbaarheid van het platteland. Het is daarom wenselijk dat bedrijven met een goed continuïteitsperspectief overgenomen kunnen worden en door kunnen ontwikkelen. Deze ambitie is door toenmalig minister Schouten van LNV verwoord in de beleidsvisie op de toekomst van de landbouw (LNV, 2018b).

Tegen deze achtergrond is in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III een Bedrijfsovernamefonds Jonge Boeren aangekondigd. Voor dit fonds werd een bedrag van €75 mln. beschikbaar gesteld. Eind 2017 zijn er vanuit het ministerie gesprekken gevoerd met stakeholders om de probleemanalyse te verdiepen. De belangrijkste knelpunten die bij bedrijfsovernames worden genoemd zijn toegang tot kapitaal, toegang tot grond en toegang tot kennis. Daarnaast spelen sociale en emotionele aspecten een belangrijke rol bij de overname van een (familie)bedrijf. Uit de probleemanalyse kwam naar voren dat effectief beleid gebaat is bij een brede en samenhangende aanpak van de genoemde knelpunten.

Bij een bedrijfsovername is het van belang dat het bedrijf een gezond toekomstperspectief heeft. Daarbij gaat het zowel om het bedrijf in de huidige vorm, als om de investeringen die benodigd zijn om het bedrijf ook in de jaren die volgen gezond te laten draaien. Het gaat dan zowel om investeringen die de rendabiliteit van de onderneming verbeteren, als om investeringen die bijdragen aan verduurzaming van de landbouw, mede vanwege strengere uitstootnormen en andere overheidsregulering.

Het moment van bedrijfsovername wordt beschouwd als een natuurlijk moment om te investeren in duurzame bedrijfsontwikkeling om het toekomstperspectief te vergroten. De achterliggende

¹ Bron: Agrimatie.

gedachte is dat de bedrijfsopvolger na de overname zal willen investeren in een duurzame toekomst van de onderneming. Dat vergt kennis en kunde, zowel met betrekking tot het proces van bedrijfsovername als met betrekking tot de mogelijkheid om het bedrijf zowel in bedrijfseconomische als milieutechnische zin duurzaam te maken. De investeringen die dat vergt, kunnen juist voor startende ondernemers een struikelblok vormen, als zij vanwege de overname al een grote financiële verplichting aan zijn gegaan. Toegang tot risicodragend kapitaal is dan ook, naast kennis en kunde, een voorwaarde voor investeringen in relatie tot een bedrijfsovername.

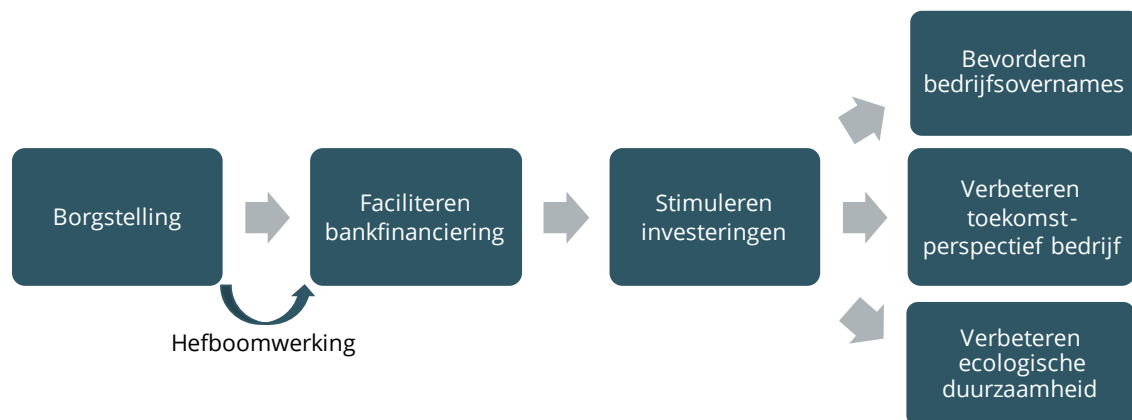
Het Bedrijfsovernamefonds Jonge Boeren is uitgewerkt langs deze twee lijnen:

- ▶ Enerzijds zijn er middelen gereserveerd (€11 mln.) gericht op opleiding en coaching van jonge agrarische ondernemers in het proces rond een bedrijfsovername;
- ▶ Anderzijds is er een voorziening ingericht (€64 mln.) om de toegang tot risicodragend kapitaal voor investeringen door jonge ondernemers in de jaren na een bedrijfsovername te faciliteren: dit is de borgstellingsregeling Vermogens Versterkend Krediet (VVK).

Deze evaluatie beperkt zich tot het VVK. De ervaringen met de opleiding en coaching van jonge agrarische ondernemers bij bedrijfsovernames blijft hier buiten beschouwing.

De borgstellingsregeling VVK houdt in dat de overheid zich voor 90% garant stelt voor de lening die een jonge agrarisch ondernemer aangaat voor investeringen in de duurzaamheid van de onderneming. Het betreft een achtergestelde lening. Voor de bank die de lening verstrekt, betekent dit dat het risico dat de bank loopt bij een eventueel faillissement fors afneemt (namelijk tot de resterende 10% van de lening). Voor de startende ondernemer biedt de borgstelling een manier om het eigen vermogen (en daarmee de solvabiliteit) van de onderneming te versterken. Hierdoor wordt de leencapaciteit vergroot en kunnen de maatschappelijk gevraagde investeringen in duurzame bedrijfsontwikkeling en innovatie gedaan worden.

Onderstaand figuur vat de opzet en beoogde werking van de regeling samen. Uit het figuur blijkt dat de VVK-regeling gericht is op het realiseren van verschillende beleidsdoelstellingen.



Figuur 1: Beleidsdoelstellingen VVK-regeling

2.2 Kenmerken en voorwaarden VVK

Deze paragraaf beschrijft de opzet en werking van de VVK-regeling. Achtereenvolgens staan we stil bij de financiële kenmerken van de regeling (2.2.1), de voorwaarden om van de regeling gebruik te

kunnen maken (2.2.2) en de aanvraagprocedure (2.2.3). De paragraaf sluit met een toelichting op de wijze waarop de VVK-regeling onder de aandacht is gebracht (2.2.4).

2.2.1 Financiële kenmerken

Met betrekking tot de financiële kenmerken van de regeling maken we onderscheid tussen het perspectief van de overheid als initiatiefnemer van de regeling en het perspectief van de startende ondernemer als gebruiker van de regeling.

Perspectief overheid: hefboomwerking en directe resultaatverplichting

Bij het ontwerp van de VVK-regeling is bewust gekozen voor het instrument van een borgstelling c.q. garantieregeling. Een belangrijke overweging daarbij was dat de overheid via zo'n borgstelling met een relatief beperkte investering van overheidsmiddelen een veelvoud aan private middelen beschikbaar kan krijgen. Als de overheid de kredieten zelf zou verstrekken, kan alleen het afgeloste deel van een uitstaande lening opnieuw verstrekt worden. Door middel van de borgstellingsregeling wordt een veelvoud van het totaal te investeren bedrag verwacht. Bij het ontwerp van de regeling is uitgegaan van een verwachte *multiplier* van 21,4 (zie ook figuur 1). Een andere overweging bij het ontwerp van de regeling was dat aan een lening een *directe* resultaatverplichting kan worden gekoppeld. Hiermee wordt bedoeld dat de startende ondernemer om voor de borgstelling in aanmerking te komen met een bedrijfs- en investeringsplan moet kunnen onderbouwen dat de rendabiliteits- en continuïteitsperspectieven van de onderneming bevredigend zijn en door de investering verbeteren. De ondernemer moet dit na verkrijgen van de lening waarmaken, want de rente- en aflossingslasten moeten verdiend worden.

Voor de regeling definitief is gemaakt, hebben onderzoekers van Wageningen Economic Research de uitgangspunten van de regeling getoetst (Van der Meulen e.a., 2019). Zij concluderen dat regeling, gegeven het maximaal beschikbare budget van €64 mln. 'rond rekt' bij de volgende parameters c.q. aannames ten aanzien van het gebruik:

Tabel 1: Parameters en aannames toetsing VVK-regeling

Beoogde looptijd	15 jaar
Verliespercentage	8%
Verwacht aantal aanvragen per jaar	45
Gemiddelde VVK-omvang	€400.000
Totaal plafond	€120 miljoen
Jaarlijks plafond	€22 miljoen

Een belangrijke aanname is uiteraard de inschatting van het aantal ondernemers dat een beroep zou doen op de VVK-regeling. In de toetsing door Wageningen Economic Research is een aantal scenario's doorgerekend, waarbij het aantal aanvragers varieerde tussen 30 en 60 per jaar. In hoofdstuk 3 komt het thema van het verwachte en gerealiseerde gebruik van de regeling uitgebreid aan bod.

Als mogelijke draaiknoppen om de regeling tussentijds bij te stellen, mocht de feitelijke werking daar aanleiding toe geven, noemen de onderzoekers:

- ▶ verhogen van de provisie, wanneer het plafond te snel bereikt wordt;
- ▶ verlagen van het maximale garantiebedrag, wanneer het plafond te snel bereikt wordt;
- ▶ bijstellen van de risicoverdeling, wanneer het verliespercentage hoger blijkt te liggen dan 8%.

Perspectief gebruiker: maximum bedrag lening én een eenmalige provisie

Het Vermogensversterkend Krediet kent een aantal financiële kenmerken voor de jonge agrarische ondernemer die van de regeling gebruik wil maken:

- ▶ de maximale lening is €2,5 miljoen;
- ▶ de hoogte van de borgstelling van de overheid is 90%;
- ▶ er is een eenmalige provisie van 1% over de lening.

Daarnaast bestaat er de mogelijkheid dat de ondernemer door gebruik te maken van de VVK-regeling tegen een gunstiger rentetarief kan lenen. In hoeverre dit het geval is zal echter van geval tot geval verschillen, afhankelijk van de specifieke situatie van de desbetreffende ondernemer.

2.2.2 Voorwaarden van het VVK

De VVK-regeling wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De RVO toetst of aanvragen voor de regeling voldoen aan de eisen die de overheid heeft gesteld. De regeling wordt alleen aangeboden door de Rabobank. Jonge agrariërs die een beroep willen doen op de regeling dienen hun financiering dus via deze bank te laten lopen. Zowel vanuit de overheid als vanuit de Rabobank worden enkele voorwaarden gesteld aan het gebruik van de regeling.

Binnen drie jaar na de start of overname van het bedrijf wordt het VVK afgesloten

Het VVK is gekoppeld aan het knelpunt 'toegang tot kapitaal' bij bedrijfsovernames. Om die reden is er een uiterst moment geformuleerd tot wanneer de investeringen worden gekoppeld aan de bedrijfsovername van een jonge boer. Er is specifiek gekozen voor een termijn van drie jaar omdat dit aansluit bij de termijn van andere regelingen.

De investering moet aansluiten bij minimaal één van de LNV-toetsingscriteria

Het VVK is bedoeld voor investeringen die bijdragen aan een duurzame toekomst van ondernemingen in de agrarische sector. De term duurzaamheid kan hierbij breed worden opgevat: zowel in de zin van de continuïteit van de bedrijfsvoering als in de zin van milieutechnische duurzaamheid. De toetsingscriteria, die de RVO hanteert bij toetsing van aanvragen, zijn ontleend aan de LNV-visie *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden* (LNV, 2018b). De criteria zijn:

Inhoudelijke criteria voor aanvragen VVK vanuit LNV-visie:

- ▶ Investerings dragen bij aan het sluiten van kringlopen, het terugdringen van emissies en het verminderen van verspilling van biomassa in het gehele voedselsysteem.
- ▶ Investerings versterken de sociaaleconomische positie van de agrarisch ondernemer in de keten.
- ▶ Investerings leveren een bijdrage aan de klimaatopgave voor landbouw en landgebruik.
- ▶ Investerings bevorderen de aantrekkelijkheid en vitaliteit van het platteland en dragen bij aan een bloeiende regionale economie.
- ▶ Investerings leveren winst op voor ecosystemen (water, bodem, lucht), biodiversiteit en de natuurwaarde van het boerenlandschap.
- ▶ In de investeringen is het dierenwelzijn meegewogen.
- ▶ Investerings leveren een bijdrage aan de erkenning van waarde van voedsel en het versterken van de relatie tussen boer en burger.
- ▶ Investerings versterken de positie van Nederland als ontwikkelaar en exporteur van integrale oplossingen voor klimaat-slimme en ecologisch duurzame voedselsystemen.

Hierbij geldt dat een VVK-aanvraag aan tenminste één van deze criteria moet voldoen. In de praktijk geeft dit veel ruimte: veel verschillende investeringen kunnen gevat worden in het inhoudelijke kader.

De inhoudelijke criteria zouden theoretisch geen noemenswaardige belemmering moeten zijn om van het VVK gebruik te maken.

Hierbij merken we op dat de criteria meer omvatten dan milieu- en klimaatdoelen. Omdat het voldoen aan één criterium al voldoende is, kan het VVK in principe dus ook gebruikt worden voor investeringen die gericht zijn op het versterken van het bedrijfsmodel van de ondernemer, en dus geen (positieve) impact hebben op milieuprestaties.

De regeling wordt niet gebruikt voor de aankoop van extra grond, dieren- en fosfaatrechten

Als voorwaarde heeft de overheid voorts gesteld dat de regeling niet gebruikt mag worden voor de aankoop van extra grond of voor de aankoop van dieren- en fosfaatrechten. Deze voorwaarde is toegevoegd om te voorkomen dat de regeling een prijsopdrijvend effect zou krijgen. Door deze aankopen uit te sluiten wordt dit zo veel mogelijk voorkomen.

De investering is niet bedoeld voor het starten of overnemen van de onderneming

De investering middels het VVK is bedoeld voor duurzame investeringen die voldoen aan de inhoudelijke voorwaarden uit de LNV-visie. Het starten of overnemen van de onderneming zelf valt hier niet onder. Hiervoor zijn andere regelingen beschikbaar. Overigens is het toegestaan om steunmaatregelen uit verschillende regelingen te combineren met het VVK.

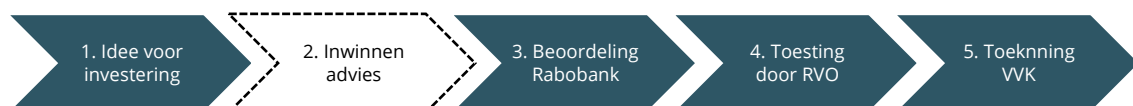
Minimaal €1 miljoen euro aan bedrijfsfinanciering bij Rabobank

In de voorbereiding van het Bedrijfsovernamefonds Jonge Boeren is de overheid in gesprek gegaan met verschillende stakeholders, waaronder de bankensector. Er is gesproken met branchespecialisten van Rabobank, ING en ABN-AMRO. Het idee de overheidsmiddelen te richten op versterking van de vermogenspositie van startende ondernemers in de agrarische sector is hierbij ter sprake gekomen. Toen de uiteindelijke regeling vorm kreeg, hebben ING en ABN-AMRO ervan afgezien de regeling aan te bieden omdat zij slechts een beperkte positie hebben als financiers in de agrosector en de te verwachte baten niet op zouden wegen tegen de kosten die het maatwerk voor de regeling zou vergen. De Rabobank heeft zich wel gecommitteerd om de regeling aan te bieden, maar verbond hieraan als voorwaarde dat een ondernemer een minimale bedrijfsfinanciering bij de bank diende te hebben (inclusief de af te sluiten VVK-lening) van €1 mln. Deze financiering mag bestaan uit een combinatie van verschillende financieringen.

2.2.3 Aanvraagprocedure

Voorafgaand aan toekenning van het VVK is er een aantal stappen. Deze paragraaf licht de stappen toe. Ook gaat deze paragraaf in op de uitvoeringskosten die hierdoor bij de regeling komen kijken.

Een jonge agrariër die gebruik wil maken van de VVK-regeling, doorloopt een aantal stappen. Onderstaand figuur toont de verschillende stappen in de aanvraagprocedure in één oogopslag.



Figuur 2: Aanvraagprocedure VVK-regeling

Hieronder volgt een korte toelicht op elk van de stappen.

1. **Initieel investeringsidee ondernemer.** Iedere aanvraag start bij de ondernemer, die een idee heeft om te investeren in zijn of haar bedrijf. De ondernemer werkt het idee uit in een initieel ondernemingsplan.
2. **Advisering door accountant of bedrijfsadviseur.** In veel gevallen, omdat er immers aanzienlijke bedragen mee gemoeid zijn, zal de ondernemer de beoogde investering bespreken met een accountant of bedrijfsadviseur. Het is echter ook mogelijk dat de ondernemer direct naar de bank gaat om de mogelijkheden voor financiering te bespreken.
3. **Beoordeling ondernemersplan door Rabobank.** De volgende stap is het zoeken van een financier. Dit kan een bank zijn, maar het komt ook voor dat ondernemers via hun familie in hun financiering voorzien, via een achtergestelde lening. Wil de ondernemer echter gebruik maken van de VVK-regeling, dan is de ondernemer aangewezen op de dienstverlening van de Rabobank, omdat dat de enige bank is die de regeling aanbiedt. De Rabobank zal het investeringsvoorstel beoordelen. De accountmanager is hierbij de schakel met de ondernemer. De accountmanagers van de Rabobank kijken met de jonge boer naar diens individuele situatie. Financiering draait om maatwerk. Per casus wordt gekeken of de VVK-regeling past bij de behoeften van de boer. Ook wordt gekeken of de boer aan de voorwaarden van de regeling voldoet, al vindt de formele toetsing plaats door de RVO. Verder wordt bij elke aanvraag het bedrijf beoordeeld op levensvatbaarheid.
4. **Aanvraag bij RVO door Rabobank.** Als de Rabobank het ondernemingsplan heeft beoordeeld en als de bank bereid is de lening, inclusief de VVK-borgstelling te verstrekken, dan zal de Rabobank hiervoor een aanvraag doen bij de RVO. De RVO toetst de aanvraag aan de criteria die zijn opgesteld voor de VVK-regeling. Indien het investeringsvoorstel voldoet aan de inhoudelijke eisen én binnen de financiële kaders past (zie paragraaf 2.2.2), dan zal de RVO de aanvraag toekennen.
5. **Toekenning RVO en verstrekken lening.** De laatste stap is de formele toekenning door de RVO waarna de Rabobank de lening zal verstrekken.

De procedure kent uitvoeringskosten voor de RVO en de Rabobank

Met de uitvoering van de VVK-regeling zijn uitvoeringskosten gemoeid. Zowel de Rabobank als de RVO maken kosten voor de uitvoering van de regeling.

De **Rabobank** maakt op verschillende manieren kosten voor het uitvoeren van de regeling. Ten eerste betreft het de kosten die gemoeid zijn met het opvoeren van het specifieke product in de ICT-systemen van de bank. Ten tweede is er sprake van personele kosten. Bij een nieuw product komt opleiding kijken; accountmanagers moeten weten hoe het product werkt. Het opgeleid krijgen en houden van specialistische mensen om boeren goed voor te kunnen lichten over deze financieringsmogelijkheid is volgens de Rabobank de grootste kostenpost. Vanwege deze kosten heeft de Rabobank de voorwaarde gesteld dat een ondernemer een minimale financiering van €1 mln. bij de bank heeft lopen.

De **RVO** is de uitvoerder van de regeling vanuit het Rijk. Bij het ontwerp van de regeling zijn de uitvoeringskosten van de RVO begroot op €65.000 per jaar. Deze kosten hangen samen met het

verwachte aantal VVK-aanvragen van 30 per jaar. Bij een lager aantal aanvragen zullen ook de uitvoeringskosten lager uitvallen.

2.2.4 Informatievoorziening over de regeling

De informatievoorziening over de VVK-regeling is op verschillende manieren verlopen. Ten eerste heeft de overheid zelf over de regeling gecommuniceerd. Nadat de regeling officieel vast werd gesteld, is deze in de Staatscourant gepubliceerd. Ook heeft het ministerie van LNV in oktober 2020 een webinar georganiseerd over de VVK-regeling om de mogelijkheden en de werking van de regeling toe te lichten. De RVO biedt daarnaast via haar website informatie aan over de opzet en de voorwaarden van de regeling. Wie actief zoekt naar de regeling, kan daar de relevante informatie vinden. Het is echter goed denkbaar dat niet iedere ondernemer de website van de RVO dagelijks checkt op relevante regelingen. Daarom is voor de werking van een regeling als het VVK ook de informatievoorziening door intermediairs zeer relevant. De Rabobank heeft haar accountmanagers middels een interne webinar voorlichting gegeven over de regeling, zodat zij deze actief onder de aandacht konden brengen van startende ondernemers. Aan deze webinar, die door meer dan 100 accountmanagers is bijgewoond, werd ook bijgedragen door de RVO. Ook accountants en bedrijfsadviseurs kunnen een belangrijke rol spelen om ondernemers te attenderen op de mogelijkheden die de regeling biedt. Samenvattend kan worden gesteld dat de informatievoorziening over de regeling zowel heeft plaatsgevonden door het aanbieden van generieke informatie via overheidskanalen, als via persoonlijke advisering door accountmanagers van de Rabobank en door accountants en adviseurs.

2.3 VVK en andere beleidsinstrumenten

Het VVK is een borgstellings- of garantieregeling. Het VVK is toegevoegd aan de bestaande BL-regeling. In deze paragraaf staan wij kort stil bij de kenmerken van de BL-regeling en enkele specifieke varianten daarvan. Daarna komen enkele andere beleidsinstrumenten waarmee de overheid startende agrarische ondernemers ondersteunt, aan bod.

Borgstellingsregelingen

Het Vermogensversterkend Krediet is als extra mogelijkheid toegevoegd aan het eerder ingestelde Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL). Het BL is bedoeld voor investeringen in land- of tuinbouwbedrijven waar te weinig onderpand is voor een lening. Het BL maakt het mogelijk dat er toch financiering geregeld kan worden. De overheid staat namelijk garant voor een deel van de lening bij een bank of financier, waardoor een deel van het risico voor de bank of financier door het gebrek aan onderpand afgevangen wordt. Voor de ondernemer is de regeling gunstig, niet alleen omdat de ondernemer een investering toch kan financieren, maar ook omdat de te betalen rente lager uit kan vallen ten opzichte van een achtergestelde lening zonder borgstelling. Ook is de provisie die de ondernemer eenmalig betaalt over de totale lening met 1% lager dan de gebruikelijke 3% die bijvoorbeeld bij de BL-regeling wordt gehanteerd.

Vanwege de grootte van de benodigde investering in het verduurzamen van stallen en kassen is er een BL Plus-regeling beschikbaar met een hoger maximaal bedrag. Ook voor deze vorm van BL krijgen starters of overnemers een lagere provisie. De BL Plus-regeling kan worden benut voor investeringen in kassen die voldoen aan specifieke criteria ('groen label kas') of voor investeringen in stallen die voldoen aan de criteria van de 'maatlat duurzame veehouderij'.

Een vergelijkbare BL Plus-regeling bestaat voor landbouwinnovaties waarbij de lening wordt ingezet voor een investering in een nieuw concept, product of productieproces. Het moet hier gaan om een concept, product of productieproces dat innovatief is in Nederland, een verbetering in duurzaamheid oplevert en onderscheidend op de markt is.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de kenmerken van de verschillende voorzieningen binnen de BL-regeling.

Tabel 2: Overzicht borgstellingsregelingen

Maatregel	Financiële kenmerken			Voorwaarden
	Maximum bedrag	Borgstelling overheid	Provisie	
VVK	€2,5 mln	90%	1%	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Maximaal 3 jaar na start/overname ▶ Voldoen aan minstens één van de toetsingscriteria uit Visie LNV ▶ Minimale financiering bij Rabobank
BL	€1,2 mln	70%	1 of 3%	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1% provisie voor starters/overnemers
BL Plus – Duurzame investeringen	€2,5 miljoen	70%	1 of 3%	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Voldoen aan de criteria voor verduurzaming kassen resp. stallen ▶ 1% provisie voor starters/overnemers
BL Plus – Landbouwinnovatie	€2,5 miljoen	70%	3%	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Betreft een innovatief (uniek) concept, product of productieproces in Nederland; ▶ Biedt een verbetering in duurzaamheid; ▶ Is onderscheidend in de markt.

Eind 2020 heeft de minister van LNV daarnaast een Omschakelprogramma duurzame landbouw aangekondigd.² Voornaamste onderdeel van het Omschakelprogramma is een investeringsfonds dat wordt opgezet vanuit het Nationaal Groenfonds (NGF). Het investeringsfonds verstrekt achtergestelde leningen aan boeren die aan de bron een systeemverandering willen doorvoeren naar een meer duurzame bedrijfsvoering. Voor de vorm van een achtergestelde lening is gekozen omdat dit banken meer zekerheid geeft, en dus ook (mede)financiering vanuit banken te stimuleren. In juli 2021 is een pilot met een fondskapitaal van €9 mln. gestart.

Subsidies en vergoedingen

Voor jonge boeren is er extra subsidie uit het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) naast de basis- en vergroeningsbetaling: de extra betaling jonge landbouwers. Jonge boeren kunnen hier maximaal 5 jaar aanspraak op maken via een top-up op de hectaretoeslag.

Tot 2021 bestond voor jonge boeren een Jonge Landbouwers (JoLa) regeling als onderdeel van het plattelandontwikkelingsprogramma POP3 binnen het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Dit

² Kamerbrief 18 november 2021, nr. 35334-126

was een subsidie om duurzame investeringen te doen, met een maximum subsidiebedrag van €20.000.

In het nieuwe concept Nationaal Strategisch Plan, voor de nieuwe GLB periode van 2023-2027, 'wordt nog sterker ingezet op het stimuleren van generatievernieuwing in de Nederlandse land- en tuinbouw'.³ De maatregel vestigingssteun wordt voor dit doel geïntroduceerd. Hiervoor is in eerste instantie €11,5 miljoen per jaar toegewezen. Het primaire doel van de regeling is het ondersteunen van de generatievernieuwing, en het secundaire doel is om bij te dragen aan de veerkracht van de landbouwsector en aan het verbeteren van het concurrentievermogen. De regeling poogt dit te doen door extra ondersteuning in de overname- of opstartfase van grondgebonden sectoren. Agrariërs kunnen een bedrijfsplan indienen bij het RVO om subsidie aan te vragen.

Naast vestigingssteun is er een voornemen voor een toeslag op de basispremie en een toeslag op de investeringssteun voor jonge boeren, om de financiële ruimte na de overname om te investeren in verduurzaming van de onderneming te vergroten.

³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2021). *NL – Nederlands Nationaal Strategisch Plan GLB 2023-2027*

/ 3 Benutting VVK-regeling

In dit hoofdstuk gaan wij dieper in op de verwachte én de gerealiseerde benutting van het VVK. Bij de verwachte benutting komen de aannames en verwachtingen ten aanzien van de belangstelling voor de regeling aan bod (3.1). Bij de gerealiseerde benutting presenteren wij de praktijkverhalen van de zes ondernemers die van de regeling gebruik hebben gemaakt (3.2).

3.1 Verwachte en gerealiseerde benutting

3.1.1 Verwachte benutting

Bij de toetsing van de VVK-regeling door Wageningen Economic Research (Van der Meulen e.a., 2019) werd een aantal van 45 aanvragers voor de regeling per jaar als een realistisch scenario beschouwd. Het gemiddelde bedrag waarvoor de VVK-borgstelling zou worden benut, zou €400.000 bedragen. In deze paragraaf lichten we de onderbouwing voor deze verwachte benutting nader.

Verwachte benutting is gebaseerd op eerder GL-gebruik en toekomstige investeringsopgaven

Voor het bepalen van het aantal aanvragen wordt historische data gecombineerd met voorspellingen voor de toekomst:

- ▶ LNV en RVO schatten het aantal garantstellingsleningen (GL) voor jonge landbouwers in de periode 2004-2016 op gemiddeld 25 per jaar;
- ▶ in 2017 zijn er 22 BL-leningen verstrekt aan starters of overnemers;
- ▶ de verwachting is dat starters of overnemers die gebruik maken van een garantstellingslening voor hun overname, een dergelijke regeling ook nodig zullen hebben voor aanvullende investeringen;
- ▶ de verwachting is dat er starters of overnemers bestaan die geen garantstellingslening nodig hadden voor hun overname, maar daarna wel te lage zekerheden kunnen bieden voor investeringen en daarvoor dus wel een garantstellingslening nodig hebben;
- ▶ de land- en tuinbouwsector staat de komende jaren voor uitdagingen wat betreft investeringen in milieu- en klimaatdoelen. Banken en sectorvertegenwoordigers zijn hierover bevraagd en schatten vanwege de investeringsopgaven het aantal aanvragen tussen de 30 en de 60.

Op basis van deze informatie is het aantal van 45 aanvragen per jaar bij de toetsing van de VVK-regeling als een realistisch aantal aangemerkt. Aangenomen wordt dat van deze 45 ondernemers per jaar ongeveer de helft voor de bedrijfsovername zelf ook financiering zal aanvragen.

Bij de toetsing is ook gekeken naar het aantal overnames bij land- en tuinbouwbedrijven per jaar. Hiervan zijn geen precieze data beschikbaar. Daarom is een inschatting gemaakt van het te verwachten aantal bedrijfsovernames per jaar. Dit aantal wordt geraamd op 800 overnames. Onderstaande tabel toont de onderbouwing voor deze inschatting:

Tabel 3: Inschatting aantal bedrijfsovernames per jaar o.b.v. data 2016 (Van der Meulen e.a., 2019)⁴

A: Aantal land- en tuinbouwbedrijven	51.600
B: Percentage bedrijven met bedrijfshoofd > 50 jaar	64%
C: Percentage bedrijven met bedrijfshoofd > 50 jaar met een opvolger	39%
Aantal land- en tuinbouwbedrijven met potentiële opvolger (A x B x C)	13.000
Gemiddelde duur overnameproces	10-15 jaar
<i>Aantal overnames van land- en tuinbouwbedrijven per jaar</i>	<i>800</i>

Wanneer er 45 aanvragen per jaar worden gedaan, betekent dit dat 4-5% van de startende of overgenomen bedrijven gebruik maakt van de VVK-regeling.

Schatting garantieomvang is gebaseerd op eerder GL-gebruik en context investeringen

Voor het bepalen van het aantal aanvragen wordt historische data gecombineerd met voorspellingen voor de toekomst:

- ▶ In totaal zijn er in de periode 2007-2016 *binnen de hele sector* 958 garantstellingen (binnen de GL en GL+) verleend met een gemiddelde omvang van circa € 500.000. De borgstelling was in het verleden 80% en komt dus overeen met een gemiddelde investeringsomvang circa € 625.000).
- ▶ in de periode 2007-2016 zijn er *aan jonge boeren* 114 garantstellingen (GL) verleend met een gemiddelde omvang van €374.000. Bij een borgstelling van 80% komt dit overeen met een gemiddeld investeringsbedrag van €467.500;
- ▶ De garantstellingen met de hoogste gemiddelde omvang vielen onder de GL Plus-regeling met achterstelling (periode 2014-2016). Hierover is niet bekend hoeveel starters/overnemers hieronder vallen. Wel is bekend dat het vooral om glastuinders en intensieve veehouders betreft;
- ▶ Banken en sectorvertegenwoordigers schatten in dat de hoogte van investeringsbedragen na bedrijfsovername beperkt is, vanwege te bieden zekerheden vanuit cashflowpositie om aan rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. Om die reden schatten ze de gemiddelde garantieomvang per aanvraag tussen de €350.000 en €450.000.

Op basis van bovenstaande informatie is bij de toetsing van de VVK-regeling een gemiddelde omvang de borgstelling per lening van €400.000 gesteld.

3.1.2 Gerealiseerde benutting

De daadwerkelijke benutting van de VVK-regeling is sterk achtergebleven bij de verwachting van 45 aanvragen per jaar en een gemiddelde borgstellingsom van €400.00,-.

Het aantal gerealiseerde aanvragen ligt lager dan verwacht

Volgens de verwachte benutting zouden in 2020 en 2021 in totaal 90 aanvragen gedaan moeten zijn, en in de eerste vier maanden van 2022 nog eens 15. Dat brengt de totaal verwachting voor het aantal aanvragen tussen 1 januari 2020 en 1 mei 2022 op 105. In deze periode hebben echter slechts zes jonge agrarische ondernemers van de regeling gebruik gemaakt. De aanvragen waren verspreid over 2020 en 2021.

⁴ Bij deze onderbouwing is door Wageningen Economic Research rekening gehouden met een verdere daling van het aantal bedrijven in de agrarische sector met het verstrijken der jaren. Data zijn ontleend aan beschikbare data over de agrarische sector van Wageningen Economic Research. Deze zijn openbaar te raadplegen via de website Agrimatie.nl. Bij de berekening is gebruik gemaakt van de laatst beschikbare data m.b.t. bedrijfsovernames, die dateren uit de Landbouwelling van 2016.

De gemiddelde garantieomvang van de aanvragen is hoger dan verwacht

De garantieomvang bleek overigens een stuk hoger dan verwacht. De gemiddelde omvang op basis van de zes aanvragen is €765.000. Hierbij geldt echter dat er sprake van flinke verschillen in de omvang van de leningen en de garantiestellingen. De laagste borgstelling bedraagt €41.985,-, terwijl de hoogste €1.478.955,- bedraagt.

3.2 De investeringen waarvoor het VVK gebruikt is

Sinds de start van de VVK-regeling in 2020 hebben zes ondernemers in de agrarische sector van de regeling gebruik gemaakt. In het kader van dit onderzoek zijn alle zes ondernemers geïnterviewd. In deze paragraaf komen de praktijkverhalen van deze ondernemers aan bod. Zij vertellen over hun onderneming, de bedrijfsovername en de investeringen die zij met behulp van de VVK-regeling hebben gedaan. De paragraaf sluit af met een reflectie op de verhalen van de zes ondernemers, waarbij we stilstaan bij verschillen en overeenkomsten en waarbij we de praktijkverhalen confronteren met de beleidstheorie.

De praktijkverhalen van zes ondernemers in één oogopslag

<i>Profiel onderneming</i>	<i>Omschrijving investering</i>
1. Kalvermesterij	Voorkomen uitstoot door brongerichte aanpak mest en urine
2. Melkveebedrijf	Aanleg 1.000 zonnepanelen
3. Varkenshouderij	Bronreductie uitstoot ammoniak
4. Kwekerij potplanten	Aanleg extra kas
5. Fruitteelt en -opslag	Uitbreiding opslagcapaciteit en nieuwe sorteermachine
6. Kalvermesterij	Aanleg zonnepanelen



Case 1: Brongerichte aanpak in de kalvermesterij

De eerste casus betreft twee broers die samen eigenaar zijn van een kalvermesterij in Brabant. Zij hebben al sinds 2005 een aandeel in het familiebedrijf. In 2020 hebben zij het bedrijf volledig overgenomen. Daarbij wilden zij investeren in de toekomst en verduurzaming van het bedrijf. Met behulp van de VVK-borgstelling hebben zij een innovatief stalconcept gerealiseerd. In plaats van de gangbare luchtwassystemen om ammoniak te filteren, hebben zij gekozen voor een brongerichte aanpak van ammoniak. De mest en de urine van de kalveren worden bij de bron opgevangen, gescheiden en verwerkt. De dikke fractie van de mest wordt verwerkt door een nabijgelegen biogistinstallatie (op ca. 1.000m afstand). De urine wordt ingedampt, waarna het droge condensaat resteert voor industriële verwerking. De energie hiervoor wordt opgewekt door ca. 2.000 zonnepanelen (zon-PV en zon-thermisch). Per saldo leidt dit tot een veel lagere ammoniakuitstoot van het bedrijf, wat ook ten goede komt aan het leefklimaat van de dieren. Omdat het een volledig nieuw stalconcept betreft, heeft de Rabobank maatwerk geleverd. De VVK-borgstelling is gebruikt om de financiering van de nieuwbouw van de kalverstal mogelijk te maken. Daarnaast is voor verschillende investeringsposten gebruik gemaakt van groenverklaringen en SDE-subsidies. Mede in combinatie met de lage rentestand leidde dit tot een sluitende businesscase. Punt van aandacht is dat er voor een agrarische ondernemer veel tijd en kennis (knowhow) nodig is om een dergelijke innovatieve nieuwbouw gerealiseerd te krijgen. Te doorlopen procedures en deadlines voor vergunningen, proefstalstatus, hardheidsclausule, groenverklaringen, teruglevergaranties vanuit de netbeheerder Enexis en SDE-beschikkingen komen in het gedrang bij vertragingen in het

realisatieproces. De ervaring in deze casus is dat de overheid mede een vertragende factor is geweest. Hierdoor is de realisatie minimaal een jaar vertraagd, waardoor de bouwkosten hoger zijn uitvallen dan oorspronkelijk begroot bij aanvang van het project.



Case 2: Zonnepanelen op een nieuwe melkveestal

De tweede casus betreft een Brabantse melkveehouder. In 2020 nam hij het bedrijf van zijn ouders over. Met oog op een gezonde bedrijfsvoering wilde hij het bedrijf uitbreiden. Een vergunning voor deze uitbreiding was al eerder verstrekt. Om het vee te huisvesten zijn nieuwe stallen gebouwd. Op het dak van de stallen zijn 1.000 zonnepanelen aangelegd. Bij de nieuwbouw van de stallen is gebruik gemaakt van de VVK-regeling. De financieel adviseur heeft geadviseerd bij verschillende banken offertes op te vragen voor het voor de uitbreiding benodigde krediet. Deze adviseur kwam ook met de suggestie de Rabobank te vragen de mogelijkheid van de VVK-regeling in hun voorstel te betrekken. Deze ondernemer is positief over de regeling, omdat de bank het krediet tegen een scherp tarief aan kon bieden, mede doordat het risico voor de bank vanwege de VVK-regeling beperkt was. Hij is dan ook verbaasd dat de regeling maar zo weinig gebruikt wordt. Als mogelijke verklaringen wijst hij op het feit dat veel boeren de regeling niet kennen. Ook kan volgens hem een rol spelen dat jonge boeren terughoudend zijn een bedrijfsovername te doen.



Case 3: Bronreductie van ammoniak in de varkenshouderij

Met een vernieuwend groen labelsysteem werkt een Brabantse aan de toekomst van het familiebedrijf. De ondernemer die centraal staat in de derde casus, nam het bedrijf in 2020 volledig over, nadat hij eerder al tot de maatschap was toegetreden. De provincie Brabant verplicht boeren om per 2024 de uitstoot van ammoniak met 85% te reduceren. De gangbare aanpak is een investering in een luchtwassysteem, dat de lucht filtert voor deze de stal verlaat. Deze ondernemer heeft echter een andere aanpak gekozen. Met subsidie van de provincie en van de WUR heeft hij een nieuw systeem ontwikkeld. Het uitgangspunt is simpel: voorkomen dat mest en urine vermengd raken, omdat dat een reactie in gang zet waarbij ammoniak ontstaat. De stalvloeren zijn zo ontworpen dat mest direct wordt opgevangen en niet op de vloer blijft liggen. Bovendien wordt de mest onder water gezet. Dit leidt tot een forse reductie van ammoniak en fijnstof. Voor de investering in de nieuwe stal combineerde de ondernemer een aantal subsidieregelingen en financieringsoplossingen, waaronder de VVK-regeling. Het idee hiervoor werd hem aangereikt door zijn financieel adviseur, die bekend was met de regeling. De bank werkte graag mee. Hij is positief over de regeling, omdat het een puzzelstukje was dat de totale investering mogelijk maakte. Met oog op de opgave waarvoor de landbouwsector staat om de uitstoot van ammoniak en stikstof te reduceren is een borgstellingsregeling zoals het VVK volgens hem ook voor de toekomst onverkort van belang, zowel voor startende als voor zittende ondernemers.



Case 4: Een nieuwe kas voor tropische kamerplanten

Twee broers hebben het tropische kamerplantenbedrijf onder de rook van Schiphol overgenomen van hun vader. Zij werken daar nu met gemiddeld circa 70 man personeel. Hun onderneming haalt planten uit het buitenland, laat ze nog enkele maanden verder groeien en verkoopt ze vervolgens door heel Europa. Eén van de broers wist al van jongs af aan dat hij het bedrijf wilde overnemen. Via de bedrijfsopvolgingsregeling kon hij 50% van de aandelen overnemen op een fiscaal aantrekkelijke manier. Een jaar later stapte ook zijn broer via dezelfde regeling in. Zo kon de bedrijfsovername binnen dit gezin gebeuren zonder extra schuldenlast. In 2021 is er een kas bijgekocht voor extra ruimte. De broers hadden hiervoor een investeringsplan uitgewerkt. Eenmaal bij de Rabobank, gaf de

bank aan dat het bedrijf aan de voorwaarden van het VVK voldoet. Dit maakte de financiering gunstiger wat betreft de rente. Om die reden was de regeling erg welkom. De regeling was echter niet noodzakelijk om de investering te kunnen doen. Ook zonder de regeling hadden de broers de investering in de nieuwe kas gedaan. Ze waren zelf niet bekend met de regeling. Het lijkt hen plausibel dat veel andere boeren ook geen weet hebben van de regeling. De vraag is echter wel of de regeling voldoende helpt. De broers menen dat de garantstelling van de overheid enkel prettig is voor de bank: het risico van het bedrijf wordt er niet minder van. Om die reden lijkt een zwaar gefinancierde overname lastig te combineren met investeringen.



Case 5: Een nieuwe sorteerloods bij de boomgaard

De vijfde casus betreft een ondernemer die het oudste biologisch-dynamische landbouwbedrijf van Nederland runt. Het bedrijf is in 2017 overgenomen na een samenwerkingstraject van 3 jaar om dit fiscaal mogelijk te maken. Vanaf de eerste toetreding was duidelijk dat een bedrijfsovername het doel was van de samenwerking. Het bedrijf combineert inmiddels akkerbouw, fruitteelt, veeteelt en de kweek van zomerbloemen met sortering en koeling van fruit voor derden. Ook omvat de onderneming een winkel, camping, bakkerij, café en ijssalon. Voor het bouwen van aanvullende sorteercapaciteit was financiering nodig. Over het verdienmodel van de investering is goed nagedacht: de investering combineert uitbreiding van koelopslag met de aanleg van zonnepanelen en een uitbreiding van sorteercapaciteit. Er was echter beperkt onderpand, omdat de boerderij op erfpachtgrond staat. De aankondiging van de VVK-regeling door de RVO werd dan ook met open armen ontvangen. Deze ondernemer was al klant bij Rabobank en werd de eerste boer die de VVK-regeling heeft gebruikt. Dankzij de regeling zijn nieuwe sorteerloods financieren, een investering die anders niet mogelijk was geweest.



Case 6: Zonnepanelen op de kalverstal

De zesde en laatste casus betreft een kalvermestrij. In 2018 nam de ondernemer die in deze casus centraal staat het bedrijf van zijn ouders over. Hij verbaast zich erover dat het in de agrarische sector regelmatig voorkomt dat ouders hun bedrijf min of meer aan de kinderen cadeau doen. Dat vindt hij niet gepast. Hij heeft zijn ouders een marktconforme prijs betaald voor de overname. Daarvoor is hij wel een flinke financiële verplichting aangegaan. Hij vertelt dat hij enthousiast was over de aankondiging dat de overheid €75 miljoen uit zou trekken om jonge boeren te ondersteunen. In afwachting van de concrete invulling van deze middelen, heeft hij de overname enkele jaren uitgesteld. De overname heeft hij uiteindelijk op eigen kracht kunnen financieren. Hij vertelt dat hij er al zo zeer zijn zinnen op had gezet, dat hij tot het uiterste is gegaan om de overname te kunnen doen. Hij ziet dit bij wel meer jonge boeren: boer word je niet, dat ben je. Dat maakt dat zij bereid zijn heel ver te gaan in de verplichtingen die zij op zich nemen. De ondernemer is teleurgesteld dat uiteindelijk voor een borgstelling is gekozen. Ondernemers krijgen volgens hem niet echt de middelen om hun financiële last te verminderen, maar slechts de mogelijkheid om een nog grotere financiële verplichting aan te gaan. Ondanks deze kritiek heeft hij zelf wel van de VVK-regeling gebruik gemaakt. Ook heeft hij gebruik gemaakt van de JoLa-regeling, waardoor jonge landbouwers subsidie kunnen krijgen als zij investeren in machines en installaties die bijdragen aan verduurzaming van de bedrijfsvoering. Zo kon hij de investering in korte tijd terugverdienen. Hij denkt dat hij de investering anders niet gedaan zou hebben. Hij heeft de JoLa-regeling gecombineerd met de VVK-regeling, al had hij de investering ook zonder een beroep op de VVK-regeling gedaan. Hij heeft de bank zelf op de mogelijkheid van het VVK geattendeerd. Al met al kijkt hij tevreden terug op zowel de overname als de investering die hij gedaan heeft. Het bedrijf loopt goed en de mogelijkheid met subsidie zonnepanelen aan te leggen was een aantrekkelijke kans.

Reflectie op de casuïstiek

Uit de praktijkverhalen van de zes ondernemers ontstaat een heel divers beeld van de benutting van de VVK-regeling. Voor sommige ondernemers is de VVK-regeling een mooie bijkomstigheid, terwijl het voor andere ondernemers juist een puzzelstukje vormt dat maakte dat zij de investering die zij wilden doen financieel rond kregen. Er zijn ondernemers die de regeling benutten voor fundamentele en innovatieve aanpassingen in hun bedrijfsvoering, zoals de initiatieven om uitstoot aan de bron aan te pakken of te voorkomen. Andere ondernemers benutten de regeling om in hun bestaande bedrijfsvoering duurzame investeringen, zoals zonnepanelen, toe te voegen. Weer andere ondernemers benutten de regeling om een schaalvergroting in hun bedrijf door te voeren, waarmee zij de rendabiliteit en daarmee de continuïteit van de onderneming beogen te versterken.

Bij de meeste ondernemers is sprake van de overname van een familiebedrijf, maar bij één ondernemer is dit niet het geval. Terwijl de beschikbaarheid van de VVK-regeling er voor enkele ondernemers toe heeft bijgedragen dat de financiering voor hun investering rond kwam, geldt voor alle zes de ondernemers dat de beschikbaarheid van de VVK-regeling geen doorslaggevende rol heeft gespeeld bij hun beslissing over de bedrijfsovername.

/ 4 Ontwikkelingen agrosector

Om de beperkte benutting van de VVK-regeling te kunnen duiden, plaatsen we het gebruik van de regeling in een breder perspectief. We kijken daarvoor naar de wijze waarop de agrarische sector zich in de afgelopen jaren ontwikkeld heeft. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op:

- ▶ de impact van twee externe ontwikkelingen: de coronapandemie en de stikstofproblematiek (4.1);
- ▶ de ontwikkeling van bedrijfsovernames en bedrijfsopvolging in de agrarische sector (4.2);
- ▶ de ontwikkeling van (duurzame) investeringen in de sector (4.3);
- ▶ de benutting van andere regelingen (4.4).

4.1 Externe ontwikkelingen

In de interviews met sectordeskundigen is de impact besproken van twee externe factoren die mogelijk een rol hebben gespeeld in de werking van de VVK-regeling:

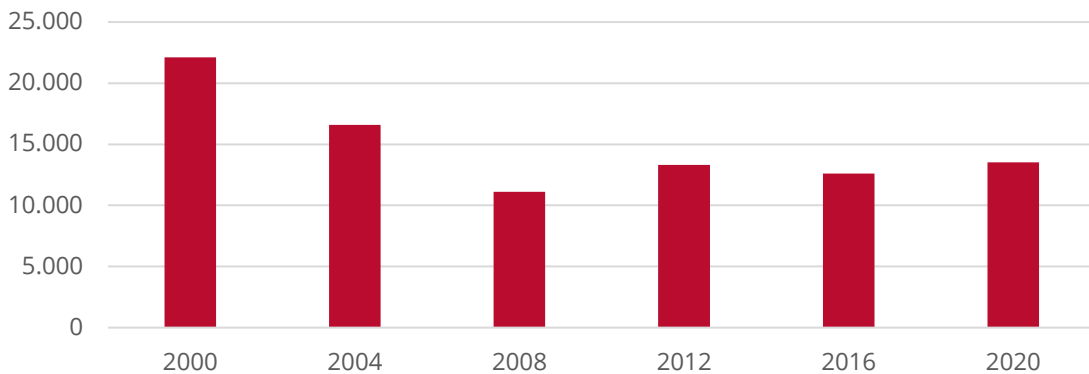
- ▶ **Covid-19:** De pandemie speelde gedurende vrijwel de gehele looptijd van de VVK-regeling. De pandemie heeft onzekerheid gebracht voor ondernemers, waaronder boeren. Uit de interviews met sectordeskundigen blijkt dat de impact van de pandemie sterk verschilt per sector. Zo ondervond de varkenshouderij een sterk negatieve impact (door het wegvallen van export naar Azië), terwijl de sierteeltsector relatief goede jaren had. Ongeacht de financiële impact op de omzet, zou de pandemie mogelijk impact hebben gehad door onzekerheid in het investeringsklimaat.
- ▶ **Stikstof:** De stikstofproblematiek heeft volgens sectordeskundigen significante impact gehad op de landbouwsector. Ook hier zijn grote verschillen tussen sectoren zichtbaar. Sectoren met een hoge stikstofuitstoot zoals de intensieve veehouderij kregen te maken met overheidsbeperkingen, mede in verband met het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Andere sectoren, zoals de glastuinbouw, hebben weinig tot geen impact ondervonden.

Bij beide contextfactoren is de vraag in hoeverre deze impact hebben gehad op bedrijfsovernames en investeringen in de sector. Hierbij is de hypothese dat genoemde ontwikkelingen mogelijk debet zijn aan het beperkte aantal VVK-aanvragen vanwege een terugval in het aantal bedrijfsovernames en/of de investeringsbereidheid van agrarisch ondernemers. In de volgende paragrafen komen deze twee aspecten nader aan bod.

Een andere contextuele factor die in dit onderzoek wordt genoemd, is de onvoorspelbaarheid van overheidsbeleid. Verschillende gesprekspartners geven aan dat zij weinig beeld hebben van wat de overheid van boeren verwacht op gebied van verduurzaming. Boeren kunnen daardoor nog maar weinig inspelen op die eisen. Het is niet goed te zeggen *in welke mate* dit impact heeft op de bereidheid tot bedrijfsovernames of (duurzame) investeringen.

4.2 Bedrijfsovernames en -opvolging

Het percentage bedrijven met een bedrijfshoofd van 50 jaar of ouder met een opvolger is een belangrijk kengetal wanneer gekeken wordt naar overnames van land- en tuinbouwbedrijven. Het aantal bedrijven met een opvolger is het afgelopen decennium ongeveer gelijk gebleven. In 2020 is dit percentage 40%, wat hoger is dan de voorgaande metingen in 2016 en 2012. In absolute zin is het aantal bedrijven met een opvolger de laatste 10 jaar ongeveer gelijk gebleven. Dit komt doordat het aantal bedrijven af blijft nemen. Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van het absolute aantal bedrijfsopvolgers.



Figuur 3: Aantal bedrijven met een bedrijfshoofd van 50 jaar of ouder met een opvolger (bron: Agrimatie)

Vergeleken met het jaar 2016, dat is gebruikt bij de toetsing van de VVK-regeling door Wageningen Economic Research, zijn er in 2020 dus ongeveer even veel bedrijven met een bedrijfshoofd van 50 jaar of ouder met een opvolger. De beperkte benutting van de VVK-regeling kan dus niet verklaard worden door een plotselinge daling van het aantal beoogde bedrijfsopvolgers.

Het continuïteitspercentage is licht gedaald. Het begrip 'continuïteitspercentage' wordt gebruikt om uit te drukken welk aandeel van de ondernemingen in de agrarische sector op middellange termijn (+/- 15 jaar) voortgezet zal worden. Bij de berekening van dit percentage wordt ervan uitgegaan dat de continuïteit geborgd is:

- ▶ bij bedrijven met een bedrijfshoofd jonger dan 51 jaar;
- ▶ bij bedrijven met een bedrijfshoofd van 51 jaar of ouder met een opvolger en
- ▶ bij bedrijven met rechtspersoonlijkheid.

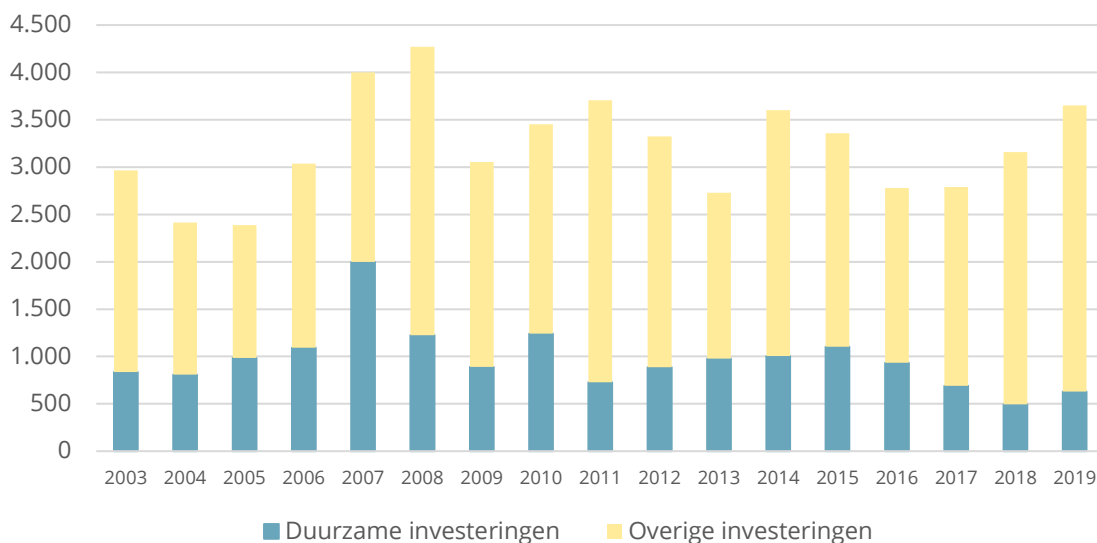
Het continuïteitspercentage is uiteraard een schatting: niet alle bedrijven met een opvolger worden daadwerkelijk overgenomen. Ook kan op latere leeftijd van het bedrijfshoofd toch nog een opvolger gevonden worden. Uit cijfers van Wageningen Economic Research (Agrimatie) blijkt dat het continuïteitspercentage tussen 2016 en 2020 licht gedaald is, van 63% naar 61%. Het betreft echter een geringe daling. De ontwikkeling van het continuïteitspercentage wordt daarom als 'vrij stabiel' gekwalificeerd. De analisten van Wageningen Economic Research merken bij de ontwikkeling van het continuïteitspercentage verder op dat dit 'nog steeds vooral bepaald wordt door het stoppen bij generatiewisseling', maar dat het mogelijk is dat 'milieumaatregelen en ruimtelijke claims voor wonen, werken, energie en natuur deze ontwikkelingen zullen versnellen.'

Geconcludeerd wordt dat de beperkte benutting van de VVK-regeling niet verklaard kan worden uit een afname van het potentieel aantal bedrijfsovernames in de agrarische sector.

4.3 (Duurzame) investeringen

Waar het gaat om het aantal investeringen is het beeld minder helder. Sommige gesprekspartners noemen dat de stikstofaankoop (PAS) invloed heeft gehad op de investeringsbereidheid in sectoren die hier veel impact van hebben ondervonden.

De totale investeringen in agrarische productiemiddelen bedraagt in 2019, het laatste jaar waarover data via Agrimatie beschikbaar zijn, €3,7 miljard, waarvan €0,6 miljard duurzame investeringen. Onderstaand figuur toont de ontwikkeling van de investeringen in agrarische productiemiddelen vanaf 2003. Er is sprake van een schommelende trend voor zowel duurzame investeringen (waarvoor overheidssubsidie mogelijk is) als voor overige investeringen.



Figuur 4: Ontwikkeling (duurzame) investeringen 2003-2019 (bron: Agrimatie)

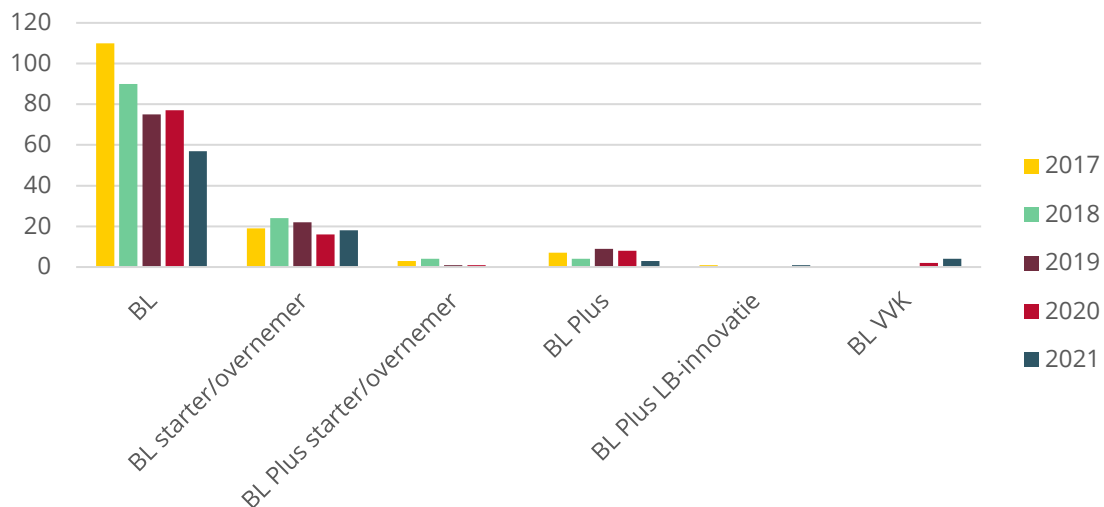
Alhoewel de cijfers over de jaren waarin de VKK-regeling van kracht werd nog niet beschikbaar zijn, kan op basis van de interviews die voor dit onderzoek met sectordeskundigen zijn gevoerd worden gesteld dat er geen aanwijzingen zijn voor een sterke daling van het investeringspeil vanaf 2020.

4.4 Benutting vergelijkbare regelingen

Voor een overkoepelend beeld van het aantal investeringen kan worden gekeken naar het aantal aanvragen voor andere regelingen, zoals de BL. Dit suggereert dat er in de landbouw als geheel *niet* minder investeringen hebben plaatsgevonden in deze jaren.

Om de benutting van de VKK-regeling in perspectief te plaatsen, is ook gekeken naar de wijze waarop de benutting van andere stimuleringsregelingen zich in de achterliggende jaren heeft ontwikkeld. Onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de benutting van de BL-regeling en de verschillende voorzieningen die daarin opgenomen zijn over de periode 2017 tot 2021, waarbij de VKK-regeling enkel de laatste twee jaren beschikbaar was. Het gebruik van de BL-regeling toont sinds 2017 een dalende trend. In 2020 was er een lichte stijging in gebruik ten opzichte van 2019, maar in 2021

daalde de afname weer. Verder valt op dat de benutting van specifieke regelingen, zoals de BL Plus Landbouwinnovatie, net als de VVK-regeling een zeer beperkte benutting kent.



Figuur 5: Ontwikkeling benutting BL-voorzieningen (bron: RVO)

De dalende trend in de benutting van de BL-regeling kan een aanwijzing zijn voor een groeiende terughoudendheid van agrarisch ondernemers om te investeren in hun onderneming. De grootste daling deed zich echter voor tussen 2017 en 2018, dus ruim voordat de VVK-regeling werd opengesteld. Als gekeken wordt naar de ontwikkeling van het aantal BL-aanvragen tussen 2019 en 2021 valt op dat het aantal aanvragen in 2020, het jaar dat de VVK-regeling van start ging, juist steeg.

Geconcludeerd wordt dat de ontwikkeling van de benutting van de BL-regeling geen eenduidig beeld oplevert dat een verklaring biedt voor de beperkte benutting van de VVK-regeling. Het valt hierbij op dat meer specifieke voorzieningen in de BL, net als het VVK, een zeer beperkte benutting kennen.

/ 5 Werking VVK-regeling

Dit hoofdstuk behandelt de werking van de VVK-regeling in de praktijk, gebaseerd op de interviews met sectordeskundigen en VVK-gebruikers, en op de focusgroepen met startende agrarisch ondernemers. Achtereenvolgens wordt ingegaan op factoren en overwegingen die een rol spelen bij de beslissing over bedrijfsovername (5.1), investeringen (5.2) en verduurzaming (5.3). Vervolgens staan we stil bij de bekendheid van de VVK-regeling (5.4). Komt de regeling in beeld als deze mogelijk toepasbaar is? Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin de werking van de VVK-regeling wordt belicht vanuit het perspectief van de banksector (5.5).

5.1 Overwegingen bij bedrijfsovername

De gedachte in de beleidstheorie van de regeling is dat jonge boeren een bedrijf eerder overnemen als zij middels een investering de rendabiliteit van het bedrijf kunnen vergroten en/of het bedrijfsmodel kunnen aanpassen naar hun eigen wensen. Door investeringen direct na overname te faciliteren, dient de VVK-regeling dus overnames te stimuleren.

Uit het onderzoek blijkt dat dit causale verband waarschijnlijk erg beperkt aanwezig is, om de volgende redenen:

- ▶ Bedrijfsovername is voor jonge boeren in de eerste plaats een keuze voor een manier van leven. Een jonge boer besluit éérs of hij of zij een bestaan als agrarisch ondernemer ambieert en kijkt daarna of het financieel mogelijk is het bedrijf over te nemen. Uit interviews blijkt dat startende ondernemers, zeker als het gaat om de overname van een familiebedrijf, bereid zijn ver te gaan om de overname mogelijk te maken.
- ▶ De grootste drempel bij bedrijfsovernames betreft de overnamesom. Het overeenkomen van een overnamesom en het verkrijgen van financiering daarvoor is de voornaamste overweging bij jonge boeren. Als een gewenste overname niet doorgaat dan is het gebrek aan financiering van de overnamesom een waarschijnlijk struikelblok.
- ▶ Verder wordt genoemd dat onzekerheid over de toekomst van het boerenbedrijf een rol kan spelen bij de wens tot overname. Sectordeskundigen wijzen hierbij op het maatschappelijke klimaat in het algemeen. Meer specifiek noemen zij het overheidsbeleid als factor dat onzekerheid bij startende agrarisch ondernemers voedt. Een recent voorbeeld betreft de stikstofproblematiek. De mogelijkheid tot het doen van investeringen na overname neemt die onzekerheid niet weg.
- ▶ Sectordeskundigen menen dat de mogelijkheid om direct na een overname te kunnen investeren maar beperkt een factor is in de afweging over de overname. Ook is vooraf niet altijd duidelijk óf er mogelijke investeringen zijn die bijvoorbeeld gunstig zijn voor de bedrijfsvoering.

De bevindingen uit de interviews met gebruikers van de regeling bevestigen dit beeld. Van de zes boeren die van het VVK gebruik hebben gemaakt, was er geen waarbij de beschikbaarheid van de regeling van doorslaggevende invloed was op de beslissing tot bedrijfsovername.

De focusgroepen bevestigen de bevindingen uit de interviews met sectordeskundigen en gebruikers van de regeling. In de focusgroepen is aan startende agrarisch ondernemers de vraag voorgelegd of zij het nu een geschikt moment vinden om een overname te doen. Hun antwoorden geven een eerste inzicht in de overwegingen die bij zo'n beslissing een rol spelen:

Vind je het een geschikt moment om een bedrijfsovername te doen?

- | | |
|-----|---|
| Ja | <ul style="list-style-type: none">- Als het kan, dan moet je het doen.- Je weet nooit wat een geschikt moment is. Heb je een goed gevoel, ga er dan voor. Morgen is het sowieso weer anders.- De rente. Belastingtechnisch.- De wereld verandert constant snel. Een echt juist moment weet je toch pas achteraf.- Leeftijd. We zijn er aan toe, beide generaties.- Als het financieel haalbaar is dan zou ik het doen. |
| Nee | <ul style="list-style-type: none">- Ik ben te jong. Ik wil mij nog niet volledig committeren qua locatie, financiën en werk.- Teveel instabiliteit.- Ik vind het geen geschikt moment voor een bedrijfsovername, maar ik doe het toch. Politieke onzekerheid: derogatie/stikstof. Daarnaast zorgt onrust in de wereld voor stijgende inflatie en stijgende rente. Moeilijk en duur om grond te verkrijgen. |

Vervolgens is respondenten gevraagd welke factoren voor hen een rol spelen bij de beslissing rond een bedrijfsovername. Respondenten is gevraagd zowel redenen te noemen waarom ze juist *wel* een overname zouden doen, als redenen te noemen om *geen* overname te doen:

Redenen om *wel* bedrijfsovername te doen

- Het is de manier van leven waar ik veel plezier uit haal.
- Passie voor het vak en het type bedrijf. Het ondernemerschap.
- Dan is het van jou: jouw schip om mee te varen. Vrijheid. Manier van leven. Ondernemend boeren.
- Bedrijf voortzetten, ouders kunnen langzaam terugtreden. Het is leuk om te ondernemen.
- Om de droom verder waar te maken en om een fijn boerenleven te leiden.
- Ondernemen. Zorgen voor vee en voor de omgeving.
- Ik ben een ondernemer die het mooi vindt een bedrijf te runnen.

Redenen om *geen* bedrijfsovername te doen

- 24/7 100% bezig zijn met je vak, met twijfelachtig perspectief. Ik kan het veel makkelijker verdienen, met meer vakantiedagen.
- Te onzeker. Ook in mijn persoonlijke levensfase.
- Regeldruk, stress, gedoe, gezeik en negatieve beeldvorming. Zwevende regels en rendement.
- Ik leg mezelf teveel druk op.
- Onstabieleit in beleid en verdienvermogen.
- Wisselende regelgeving.
- Financieel.

Respondenten noemen als drijfveer het bedrijf van hun ouders voort te kunnen zetten en zelf het ondernemerschap op te nemen. Het boerenbestaan zit hen in het bloed:

- *'Wij hebben het overgenomen van onze ouders en die willen dat ook. Ze willen dat het door gaat, zij trekken de stekker er niet uit.'*

Maar respondenten zijn zich zeer bewust van de last die zij met een bedrijfsovername op hun schouders nemen:

- *'Een overname brengt enorme financiële druk en rentes stijgen. Soms denk je wel dat de makkelijkste keuze is om het te verkopen en wat anders te gaan doen.'*

Daar komt de onzekerheid over wijzigend overheidsbeleid bij. In beide focusgroepen benadrukten de respondenten het belang van duidelijk en consistent overheidsbeleid, omdat dat hen in staat stelt een weloverwogen beslissing te nemen, zowel over de bedrijfsovername als over toekomstige investeringen. Respondenten kregen de vraag voorgelegd een rapportcijfer te geven voor mogelijke belemmerende factoren bij een bedrijfsovername. Hoe hoger het cijfer, des te groter de belemmering voor de ondernemer. Het gemiddelde rapportcijfer van de deelnemers aan de focusgroepen illustreert dat onzekerheid over toekomstige wet- en regelgeving voor de respondenten de grootste belemmering vormt bij de beslissing over een bedrijfsovername:

Mogelijke belemmerende factor	Cijfer
Onzekerheid over toekomstige wet- en regelgeving.	9,1
De krappe marges en het lage rendement.	7,7
De stikstofproblematiek.	6,6
De grote investeringen die nodig zijn om te verduurzamen.	6,4
De grote financiële verplichting van de overname.	6,2
Toegang tot financiering.	5,6
De negatieve wijze waarop over boeren gedacht wordt.	3,9
De lange werkdagen.	2,0

Voor veel jonge boeren is de overname van een bedrijf een grote stap en is het onzeker of en wanneer die stap gezet kan worden. In veel gevallen is de jonge boer jarenlang bezig om kapitaal op te bouwen in een maatschap. Vaak gebeurt dit met hulp van de ouders, waarbij het belang in de onderneming over een periode van jaren wordt opgebouwd. Bij een gesprekspartner betekende dit dat zij bij een ander bedrijf werkte en haar salaris liet uitbetalen aan het maatschap, omdat dat simpelweg meer rendement opleverde dan werken voor het 'eigen' boerenbedrijf.

Tegelijkertijd is bedrijfsovername voor velen omgeven met twijfel en onzekerheid: wil ik wel zo hard werken voor zo weinig rendement? Durf ik zo'n grote financiële verplichting aan te gaan met onzekere terugverdiencapaciteit? Zit er wel voldoende toekomstperspectief in de sector?

De deelnemers aan de focusgroepen noemen veelvuldig de behoefte aan steun bij bedrijfsovername. De overheid zou kunnen ondersteunen door startende ondernemers toegang te geven tot financieringsvormen met een (vast) laag rentetarief, al dan niet in combinatie met een rentevrije periode. Hierbij onderschrijven gesprekspartners wel het risico dat steun bij overnamefinanciering zich vertaalt in hogere overnameprijzen. Een instrument gericht op bedrijfsovername dient daar

rekening mee te houden. Dat risico was één van de achterliggende gedachtes waarom bij het ontwerp van de VVK-regeling gekozen is voor een achtergestelde lening.

Extra aandacht in dit kader verdient de situatie van toetreders tot de sector zonder familiebedrijf. Wij hebben enkele jonge agrariërs gesproken die graag een eigen bedrijf zouden hebben, maar geen bedrijf van hun ouders kunnen overnemen. Bedrijfsovername van buiten de familie is voor hen vrijwel onmogelijk, omdat daarbij minder vanzelfsprekend een gunfactor aanwezig is. Met andere woorden: verkopers van een bedrijf zullen eerder de marktwaarde vragen. Die marktwaarde is in veel gevallen hoger dan de financiering die de jonge boer kan krijgen (vooral door een combinatie van hoge grondwaarde en lage rendabiliteit).

5.2 Overwegingen bij investeringen

De VVK-regeling richt zich specifiek op het verhogen van solvabiliteit bij het aanvragen van financiering. De regeling betreft geen subsidie: de financiering moet terugbetaald (kunnen) worden, inclusief rente. De VVK-regeling kan om twee redenen aantrekkelijk zijn voor jonge boeren:

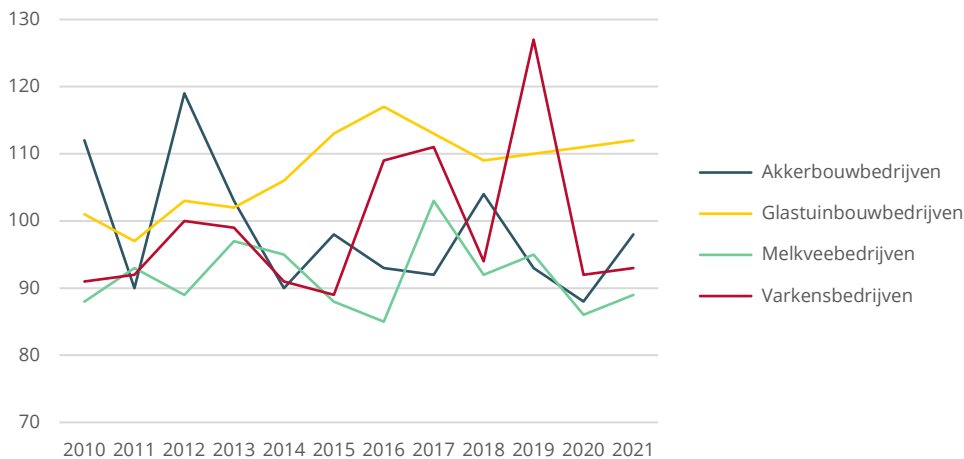
- ▶ *De regeling kan investeringen mogelijk maken:* wanneer financiering voor een investering gewenst is en (gebrek aan) eigen vermogen de beperkende factor is in het aanvragen van de financiering, kan de regeling financiering mogelijk maken die anders niet mogelijk zou zijn geweest.
- ▶ *De regeling kan een lager rentetarief opleveren:* wanneer met gebruikmaking van de regeling de bank een lagere rente berekent voor financiering, bespaart de jonge boer kosten op een financiering die in principe ook zonder VVK mogelijk zou zijn geweest.

Hieronder gaan wij achtereenvolgens in op beide redenen. Daarnaast komen een aantal kenmerken van het gebruik van de regeling aan bod: de periode van aanvragen, het type investeringen waarvoor de regeling in beeld komt en de doelgroep van de regeling.

5.2.1 Investeringen mogelijk maken

Het vermogensversterkend krediet betreft een achtergestelde lening. De regeling wil investeringen stimuleren door bankfinanciering te faciliteren, waar de solvabiliteit van de onderneming een belemmerende factor is. Relevant hierbij is dat de regeling alléén effect heeft op situaties waarbij solvabiliteit de enige beperkende factor is en de rendabiliteit van de onderneming niet. De ondernemer zal immers in staat moeten zijn om de rentelasten over de lening te voldoen om de lening uiteindelijk af te lossen. In de agrarische sector vormt vaak juist de rendabiliteit een beperkende factor. Dit heeft alles te maken met de geringe marges in de sector. Gebruik van de VVK-regeling heeft daar geen invloed op.

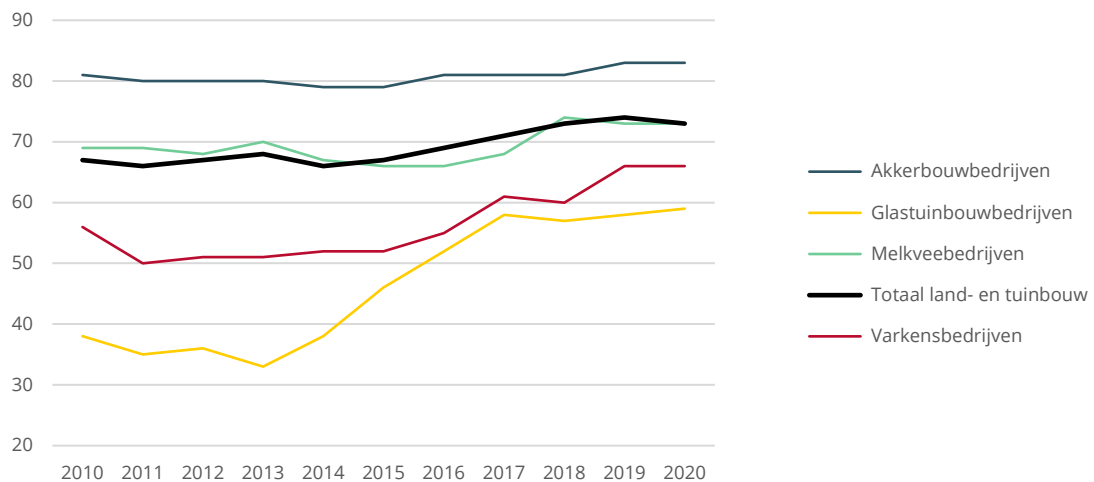
Er is sprake van duidelijke verschillen tussen sectoren en jaren waar het de rendabiliteit van de ondernemingen betreft, zoals uit onderstaand figuur blijkt:



Figuur 6: Ontwikkeling van rendabiliteit (opbrengst per €100 kosten) 2010-2020 (bron: Agrimatie)

Met name de sectoren akkerbouw, melkveebedrijven en andere veeteelt hebben te maken met zeer beperkte marges. Met name voor de bedrijven met een investeringsplan waarmee ze de bedrijfsrendabiliteit echt verhogen biedt het VVK extra kansen. Andere sectoren, zoals de glastuinbouw, kenden de afgelopen jaren hogere marges. In dit onderzoek zijn wij niet nader ingegaan op de specifieke situaties van de verschillende sectoren. Overigens toont de grafiek ook duidelijk dat de rendabiliteit van jaar tot jaar sterk kan fluctueren.

Onderstaand figuur toont de ontwikkeling van de solvabiliteit van ondernemingen in verschillende agrarische sectoren:



Figuur 7: Ontwikkeling solvabiliteit van ondernemingen in de agrarische sector 2010-2020 (bron: Agrimatie)

Waar de regeling weinig impact heeft in situaties waar de rendabiliteit onvoldoende is, heeft de regeling ook weinig impact in situaties waar de solvabiliteit hoog is. De ondernemer kan dan overigens nog steeds profijt hebben van de regeling, als deze een lagere rente oplevert. Dit blijkt ook het geval te zijn bij enkele van de gebruikers van de VVK-regeling: enkele ondernemers hadden de lening voor de investering die zij wilden doen ook zónder VVK-regeling kunnen afsluiten.

Over het algemeen hebben grondgebonden bedrijven gemiddeld een hogere solvabiliteit dan niet-grondgebonden bedrijven. De waardering van grond speelt daarin een belangrijke rol. Voor ondernemingen die een hoge solvabiliteit kennen, is een regeling gericht op het versterken van de vermogenspositie mogelijk niet direct interessant. Er zijn echter ook grondgebonden bedrijven die hun grond pachten en deze dus niet als eigen vermogen kunnen opvoeren.

De focusgroepgesprekken bevestigen dat de lage rendabiliteit in de sector knelpunten veroorzaakt. Verschillende boeren geven aan dat zij graag 'de eigen broek ophouden', maar dat zij daar wel een gezond rendement voor nodig hebben:

- *Je moet je in de grond afvragen waarom deze regeling bestaat. Als agrariërs genoeg rendement hadden, dan zaten we hier niet.*

De deelnemers aan de focusgroepen pleiten voor verbetering van de marktomstandigheden en hun positie in de keten. Daarmee zijn zij méér geholpen dan met steunmaatregelen specifiek gericht op investeringen.

Uit de focusgroepgesprekken blijkt ook dat een deel van de ondernemers bij beslissingen rond investeringen handelt op basis van inschattingen van ruimte in liquiditeit en niet zozeer op basis van begroot rendement:

- *Wat wij financieel technisch vroeger altijd deden: als we een machine moesten kopen, dan doken we helemaal ons krediet in en stonden we rood bij de bank. Dan duurde dat twee, drie maanden, en dan zat je weer op nul. Maar met het huidige rendement is dat niet te behalen. Fosfaat kwam voorbij, en andere wetgeving. De marge was dun, dat wist ik wel, maar die werd toen nog dunner.*

Deze respondent vertelt alleen naar de bank te gaan voor een financiering voor investeringen in grond of gebouwen. Deze ondernemer wil lenen als er een onderpand tegenover staat. De ondernemer is van huis uit gewend dat investeringen in machines uit de lopende rekening werden betaald. De ondernemer ging dan maximaal 'rood staan' op de bedrijfsrekening.

Overigens benadrukken verschillende respondenten dat vanwege Europese regelgeving voor de bankensector (de Basel-conventies) rendabiliteit, naast solvabiliteit, een steeds belangrijker factor wordt bij de beoordeling van kredietrisico's. Ook deelnemers aan de focusgroepen merken dit op:

- *Ik vind het eigenlijk een vreemde regeling. Ze hebben Basel 4-eisen gesteld in Brussel. Daarmee moeten banken meer op rendement gaan financieren dan op zekerheid. Deze regeling is precies tegenstrijdig daaraan. Vermogen is voor een bedrijf met eigendomsgrond geen probleem.*
- *Mijn ervaring nu is dat al het kapitaal wat er onder zit niet zo belangrijk is. Ze kijken [bij de bank] of ik de lening kan aflossen in de gegeven tijd. Vroeger was het zo dat als je onderpand had, dan kreeg je een lening, maar nu is dat niet meer zo.*

Samenvattend kan worden gesteld dat de mogelijkheid te investeren voor ondernemers nauw samenhangt met de marge die de ondernemer maakt. Uit voorgaande blijkt dat niet zozeer de solvabiliteit als wel de rendabiliteit voor ondernemers én financiers van doorslaggevend belang is voor de financiering van de ondernemer.

5.2.2 Rente en provisie

De VVK-regeling kan ertoe bijdragen dat een ondernemer tegen een lagere rente een lening af kan sluiten. Uit de praktijkverhalen van enkele ondernemers die van de regeling gebruik hebben gemaakt blijkt dat dit ook feitelijk het geval is.

Het is echter niet mogelijk om in absolute zin te spreken van een rentekorting vanwege de borgstellingsregeling VVK. De rente die de bank in rekening brengt hangt namelijk samen met het totale financiële positie van de ondernemer en het risico van de geldgever. De VVK-borgstelling kan ertoe bijdragen dat de ondernemer in een andere (lagere) risicoklasse valt. In dat geval draagt de VVK-regeling bij aan gunstiger leencondities.

Een ondernemer die gebruik wil maken van de VVK-regeling betaalt éénmalig een provisie van 1% over het bedrag van de lening. De ondernemer zal deze provisiekosten in samenhang bezien met de rentekosten. De uiteindelijke beslissing van de VVK-regeling gebruik te maken hangt dus niet alleen samen met de mogelijkheid om extra financiering aan te kunnen trekken als de solvabiliteit laag is, maar ook met de kosten voor die financiering.

In de focusgroepen blijken de meeste ondernemers niet bekend met de VVK-regeling. Maar de mogelijkheid te lenen tegen een lagere rente, spreekt hen aan:

- *Als je rente substantieel omlaag gaat, dan zou ik het doen. Als het rond rekt is het interessant.*
- *Wij thuis zijn van, we maken de berekening en zetten alles onder elkaar. Levert het ons iets op, dan top. Anders gaat het van tafel.*

Uit zowel de interviews met VVK-gebruikers als uit de focusgroepen blijkt dat agrarisch ondernemers investeringen overwegen als deze een duidelijke noodzaak hebben, als er een positieve business case is (de investering moet zich terugverdienen) en als de investering financieel haalbaar is. In de vorige paragraaf is toegelicht hoe de rendabiliteit een belangrijke belemmerende factor is. De VVK-regeling blijkt voor ondernemers aantrekkelijk als zij een lager rentetarief kunnen verwachten. Zij kunnen dan immers tegen lagere kosten investeren. Dit biedt uitkomst voor ondernemingen met een lage rendabiliteit.

5.2.3 Periode van investering

De regeling kan worden aangevraagd tot drie jaar na overname. Vanuit de beleidstheorie is de redenering daarbij dat dit een periode is waarin de jonge boer het bedrijf naar zijn/haar hand wil zetten en daarom geneigd is om investeringen te doen.

Uit de interviews met sectordeskundigen en VVK-gebruikers én uit de focusgroepen blijkt dat de periode na overname echter een periode is waarbij voor veel ondernemers sprake is van piekfinanciering. Dit omdat de ondernemer de overnamesom moest financieren. Ook met het lagere risico van de VVK-regeling, betekent een additionele investering een verhoging van de totale financiering en verhoging van de aflossingen. Startende ondernemers zijn direct na overname juist eerst gericht op het aflossen van de leningen om daarmee de piekfinanciering te verminderen. Additionele investeringen komen dan niet in beeld. Hieruit volgt dat de periode van 3 jaar na de bedrijfsovername te kort is gesteld, omdat deze niet samenvalt met de timing van investeringen door startende ondernemers. Dit betekent overigens niet dat jonge agrarisch ondernemers niet óók gericht zijn op de verdere ontwikkeling van het bedrijf. Uit de focusgroepgesprekken blijkt dat de

deelnemers duidelijke ideeën hebben over de verdere ontwikkeling van hun bedrijf. Zij zien die ontwikkeling echter op een langere termijn dan de periode direct na de bedrijfsovername: 'Drie jaar is helemaal niets op een agrarisch bedrijf,' vat een deelnemers aan de focusgroepen bondig samen.

Investerings vinden eerder vóór de bedrijfsovername plaats, of in een later stadium, als de piek in de financiering is teruggebracht. In de focusgroepen kregen respondenten de vraag voorgelegd wat zij het meest geschikte moment vonden voor investeringen in de onderneming. De respondenten geven op één na allemaal aan het moment voorafgaand aan de overname het meest geschikte moment te vinden, of pas weer jaren na de overname. Eén ondernemer vindt de periode direct na de overname het meest geschikte moment, omdat je dan zekerheid over de overname hebt én het je eigen onderneming is. Respondenten lichten hun voorkeur voor investeringen voorafgaand aan de overname als volgt toe:

- *Voorafgaand kun je samen met je ouders de lasten dragen. Direct na overname is focus op overleven en niet op doorontwikkelen.*
- *Meerdere vennoten = meer belastingvoordeel + lagere financieringslasten, dus meer eigen vermogen om te investeren. Na de overname ben je financieel zwaarder belast. Dan is het dus moeilijker en risicovoller.*
- *Vaak ben je in de jaren rond overname nog met z'n tweeën. Dan heb je dus meer tijd en ruimte. Je kunt ook eventueel geld buiten de deur verdienen, een kans om je vermogen uit te breiden.*

De aanpak van deze laatste respondent komt vaker voor, bevestigen deelnemers aan de focusgroepen: een startende ondernemer die een familiebedrijf over wil nemen, gaat eerst een aantal jaren elders werken, om daarmee geld te verdienen dat hij of zij vervolgens in kan brengen in de onderneming.

Een andere vraag is hoeveel mogelijke investeringen 'liggen te wachten' op het moment na bedrijfsovername. Sommige gesprekspartners noemen hierbij dat investeringen die een positieve business case hebben, sowieso wel gedaan worden door ondernemers, op verschillende momenten in de tijd. Dergelijke investeringen wachten niet per se op het moment van overname. Ook geven respondenten aan dat ouders dergelijke investeringen juist al eerder doen om het bedrijf 'goed door te geven' aan hun opvolgers. Het verhaal van één van de ondernemers bij de focusgroepen biedt hiervan een illustratie:

- *De nieuwe stal was er nooit gekomen als ik het niet had overgenomen. Mijn pa is atechnisch en heeft een hekel aan de melkrobot. Hij zegt: deze stal is niet voor mij, die is voor jou. Als ik het niet had gedaan, had mijn vader de oude stal opgelapt en kon 'ie nog wel 10-15 jaar door. [...] Ik zie ook jongens bij wie het goed werkt om alle investeringen na de overname te doen. Maar mijn eigen vader zegt: we dragen samen de lasten.*

Wat ook vaak wordt genoemd is dat boeren vooral investeren op het moment dat oude bedrijfsmiddelen (bijvoorbeeld een stal) aan vervanging toe zijn. Het moment van vervanging is tevens het logische moment om voor innovatie (en eventueel verduurzaming) te kiezen. Het moment van vervanging hangt niet logischerwijs samen met het moment van bedrijfsovername. Vanuit het perspectief van de bank is de periode van piekfinanciering direct na overname ook een relatief lastig moment om extra financiering te verstrekken. De ondernemer moet de lasten van de totale financiering immers wel kunnen dragen vanuit diens exploitatie. Deelnemers aan de

focusgroepen geven aan dat een aflossingsvrije periode hen zou helpen, omdat zij dan pas in een later stadium hoeven te beginnen met aflossen.

5.2.4 Type investeringen

Zoals hierboven omschreven komt de regeling vooral in beeld voor investeringen die in zichzelf een positieve business case kennen. Gesprekspartners noemen dat de regeling weinig invloed heeft op investeringen die wel aantrekkelijk zijn vanuit bijvoorbeeld milieuoverwegingen, maar zichzelf niet terugverdienen. Investerings in milieutechnische verduurzaming komen vaak voort uit de noodzaak te voldoen aan aangescherpte overheidsregelgeving. In paragraaf 5.3 komt dit thema nog uitgebreider aan de orde.

Daarnaast wordt genoemd dat er mogelijke investeringen zijn die pas op langere termijn gaan renderen, en in de eerste jaren nog geen geld opleveren. Ondernemers hebben in die eerste jaren dan te maken met een situatie waarbij ze wel de financiering al moeten aflossen, maar nog geen financieel rendement uit hun investering halen. Gesprekspartners noemen dat dit een struikelblok kan zijn: veel bedrijven opereren met kleine marges, waardoor zij geen financiële ruimte hebben om die beginjaren te overbruggen. De VVK-regeling zal eerder in beeld komen voor investeringen die onmiddellijk rendement opleveren, zoals zonnepanelen of vervanging van bestaande bedrijfsmiddelen.

5.2.5 Doelgroep VVK

De doelgroep van de VVK-regeling bevat alle boeren die een bedrijf overnemen. Er is besloten om geen onderscheid te maken naar bijvoorbeeld leeftijd van aanvragers. Ook kan de regeling gebruikt worden door ondernemers die niet het bedrijf van hun ouders overnemen. Er zijn een aantal factoren die de omvang van de doelgroep mogelijk neerwaarts beïnvloeden:

- ▶ De Rabobank heeft bij het aanbieden van de regeling als voorwaarde gesteld dat deze alleen aangevraagd kan worden door bedrijven die een totale financiering bij de Rabobank hebben van tenminste €1 mln. Bedrijven met een kleine omvang of die op andere manieren gefinancierd zijn (bijv. met onderhandse leningen binnen de familie) waardoor de bankfinanciering niet boven deze drempel uitkomt, komen dus niet voor de regeling in aanmerking.⁵ Wij kunnen niet zeggen hoeveel bedrijven een financiering van minder dan €1 mln. hebben bij de Rabobank. Maar aannemelijk is dat de financiering vanwege de bedrijfsovername in veel gevallen meer dan €1 mln. zal bedragen, zodat de ondernemer aan de voorwaarde van de Rabobank voldoet.
- ▶ De regeling wordt alleen aangeboden door de Rabobank. Deze bank is met afstand de grootste bank voor de agrarische sector. Agrarisch ondernemers die bij een andere bank dan de Rabobank bankieren, zullen dus over moeten stappen om van de VVK-regeling gebruik te kunnen maken. Het is denkbaar dat dit een drempel vormt. Overigens blijkt uit de praktijkverhalen van de ondernemers die de regeling hebben gebruikt, dat één ondernemer naar de Rabobank is overgestapt om van de regeling gebruik te kunnen maken.
- ▶ Daarnaast noemen gesprekspartners dat de regeling waarschijnlijk minder interessant is voor zeer grote bedrijven. Het eigendom van zeer grote bedrijven is vaker in handen van een aparte rechtspersoon. Dergelijke bedrijven hebben vaker een hoge rendabiliteit én een omvangrijk eigen

⁵ Circa 1 op de 3 bedrijven wordt op basis van standaardverdienencapaciteit als 'zeer klein' aangemerkt (SVC < 25.000 euro). In deze cijfers zitten ook bedrijven van veelal oudere ondernemers die feitelijk al gestopt zijn met hun bedrijf maar nog grond of vee aanhouden en daardoor in de data blijven opgenomen. (Bron: Agrimatie)

vermogen in grond en gebouwen. Zij kunnen investeringen soms uit eigen zak betalen of hebben geen moeite met het verkrijgen van financiering. Gesprekspartners noemen dat er ook bedrijven zijn met een dusdanige omvang dat hun financiering via meerdere banken of investeerders loopt.

Deze factoren kunnen ertoe bijdragen dat de populatie mogelijke aanvragers kleiner is dan waar bij ontwerp van de regeling vanuit is gegaan. Uit de interviews met sectordeskundigen én uit de reacties van deelnemers aan de focusgroepen blijkt echter dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat de omvang van de doelgroep zodanig klein is dat dit het beperkte gebruik van de VVK-regeling verklaart. De oorzaak van de beperkte benutting moet eerder gezocht worden in de specifieke opzet van de regeling, gericht op investeringen in de periode na bedrijfsovername.

5.3 Overwegingen bij verduurzaming

Hieronder gaan we in op de afwegingen die spelen bij de keuze om te verduurzamen en te innoveren in het boerenbedrijf, en daarbij gebruik te maken van de VVK-regeling. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de VVK-regeling niet beperkt tot verduurzaming en innovatie. De VVK-regeling is opgezet om duurzame investeringen te bevorderen, maar (zoals genoemd in hoofdstuk 2) zijn de inhoudelijke criteria van de regeling zeer ruim opgezet. Uiteenlopende investeringen kunnen er in principe voor in aanmerking komen, als de aansluiting bij de criteria maar goed wordt beargumenteerd. De regeling is dus zeker niet beperkt tot bedrijven die hun werkprocessen ingrijpend willen veranderen of verduurzamen. Dit blijkt ook uit de praktijkverhalen van de ondernemers die de regeling hebben gebruikt (3.2).

Factoren die van invloed zijn bij de beslissing om investeringen te doen gericht op (milieutechnische) verduurzaming en innovatie worden hieronder beschreven:

- ▶ Sectordeskundigen benadrukken dat startende ondernemers na de bedrijfsovername maximaal gefinancierd zijn. Deze ondernemers willen deze top afvlakken. Het doen van extra investeringen staat haaks op dit streven, omdat de totale financiering alleen maar toeneemt. Ook willen sommige jonge boeren die net een bedrijf overnemen eerst hun draai vinden voordat ze ingrijpende veranderingen gaan doorvoeren. De eerste jaren na overname zijn volgens sectordeskundigen daarom geen logisch moment om te investeren.
- ▶ Verduurzaming en innovatie van bedrijfsvoering zijn deels afhankelijk van de cultuur in de familie en de sociale omgeving van de jonge boer. Soms laten ouders bewust de ruimte aan de jonge boer om het bedrijf een eigen richting te geven. Maar het komt ook voor dat juist in de eerste jaren na overname (wanneer het VVK aangevraagd kan worden) ouders nog een grote invloed op het bedrijf hebben.
- ▶ Verduurzaming is in een deel van de gevallen afhankelijk van eigen overtuigingen en wensen van ondernemers. We horen meermaals terug dat overheidsregels op dit gebied nog weinig kaderstellend zijn. Investeren in verduurzaming is dan geen noodzaak.
- ▶ Een belangrijke drempel om te verduurzamen ligt bij de vaak kleine marges in de sector, gecombineerd met een beperkte vraag vanuit de markt (afnemers) naar duurzamere producten. Dit betekent dat duurzamere productie voor de boer lang niet altijd rendabel is. Duurzamere productie vertaalt zich dan onvoldoende in een hogere prijs voor producten. Hierdoor kennen

investerings in verduurzaming vaak een onrendabele top. Zoals hierboven beschreven heeft de VVK-regeling weinig invloed op investeringen met een onrendabele top.

In de focusgroepgesprekken kwam het thema van milieutechnische verduurzaming maar beperkt ter sprake. Respondenten spraken vooral over verduurzaming in relatie tot mogelijke stringenter eisen van de overheid. Eén van de respondenten verwoordde dit als volgt:

- *Ik heb veel behoefte aan duidelijkheid en weten waar ik naar toe moet. Dan is er meer zekerheid gebonden aan mijn investering. Met mijn stal dacht ik dat ik voldeed aan het maatschappelijke plaatje, maar nu in de nieuwe regeling komt daar niets van terug.*
- *Ik maak me zorgen over regeldruk en beleid. Ik vind het niet erg dat ik moet veranderen, maar als je ziet wat er om je heen gebeurt, maak ik me wel zorgen. Ik zit vier kilometer van de duinen. Ik kan nu mijn mest kwijt op eigen grond. Maar ik maak er zorgen over dat dat straks misschien niet meer kan.*
- *Ik maak me zorgen over de maatschappelijke druk. Over het tempo waarmee ik mijn bedrijf moet aanpassen.*

Aan de deelnemers aan de focusgroep in Midden-Beemster is gevraagd waarom zij zouden investeren in het bedrijf. Respondenten zien investeringen met name in relatie tot de toekomstbestendigheid van het bedrijf:

Waarom zou je investeren in het bedrijf?

- Blijven ontwikkelen en toekomstbestendig houden. Stilstand is achteruitgang.
- Om het toekomstbestendiger te maken dan mijn ouders hebben gedaan.
- Toekomst! Stilstand is achteruitgang! Investeren in arbeidsvreugde.
- Inspelen op toekomst (duurzaam).
- Moderniseren. De drive om voorop te willen lopen en door risico te nemen extra rendement te maken.

In dit onderzoek hebben wij veel boeren gesproken die willen meegaan in de beweging naar duurzamer, milieuvriendelijker bedrijfsvoering, of daar ten minste bereid toe zijn. De behoefte die in dit kader het meest wordt geuit is duidelijkheid en stabiliteit in het beleid en de eisen die aan boeren gesteld worden. Ook dit valt buiten specifieke financiële steunmaatregelen. Er is bij verschillende gesprekspartners duidelijk wantrouwen richting de overheid. Het gevoel bestaat dat zij steeds te maken krijgen met (abrupte) nieuwe eisen en beleidswijzigingen. Zij zeggen bereid te zijn om te verduurzamen en te innoveren, maar willen duidelijkheid op de lange termijn, zodat ze investeringen kunnen doen die niet over tien jaar al achterhaald zijn. Een respondent verwoordt dit als volgt:

- *Waar ik echt behoefte aan zou hebben, is als ze mij vertellen waar ik over tien jaar moet zijn wat betreft klimaat, stikstof en grond. En dat dat dan blijft staan. Ik heb veel behoefte aan duidelijkheid en weten waar ik naar toe moet. Dan is er meer zekerheid gebonden aan mijn investering. Met mijn stal dacht ik dat ik voldeed aan het maatschappelijke plaatje, maar nu in de nieuwe regeling komt daar niets van terug.*

Deze uitspraak wordt ondersteund door de antwoorden die respondenten geven op de vraag wat zij zouden doen als zij één dag minister van LNV zouden zijn. Terwijl sommige respondenten de

bedrijfsovername zouden faciliteren (zie paragraaf 6.3), geven anderen de voorkeur aan consistent beleid, omdat dat hen een veilig ondernemersklimaat biedt:

- *Ik zou doelen vaststellen die vast staan voor de lange termijn zodat ik de tijd heb als boer om erop te investeren en er naar toe te werken.*
- *Duidelijkheid geven in regelgeving omtrent stikstof en derogatie! Als daar duidelijkheid over is, kun je er op investeren.*

Behoeftte aan specifieke steunmaatregelen gericht op verduurzaming wordt door gesprekspartners weinig geuit. Geconcludeerd wordt dat investeringen vooral gericht zijn op een gezonde toekomst voor het bedrijf. Dat kan hand in hand gaan met milieutechnische verduurzaming, maar dat is echter niet de primaire reden.

5.4 Communicatie en bekendheid VVK

Eerder in dit rapport is beschreven hoe ondernemers van het bestaan van de VVK-regeling kunnen weten (paragraaf 2.2.4). Naast de mogelijkheid dat de ondernemer zichzelf informeert, bijvoorbeeld via de website van de RVO, is de rol van intermediairs van groot belang. De belangrijkste kanalen zijn via de accountant/financieel adviseur van de boer en via de accountmanager van de bank. Het is in belangrijke mate van deze spelers afhankelijk of de regeling überhaupt in beeld komt voor de boer.

In de focusgroepen met startend agrarisch ondernemers, de potentiële doelgroep van de regeling, bleken slechts twee van de negen respondenten de regeling te kennen. Dit bevestigt de belangrijke rol van intermediairs.

Wij hebben in dit onderzoek niet in beeld kunnen brengen in hoeverre de regeling actief ter sprake wordt gebracht door financieel adviseurs en van de accountmanagers bij de Rabobank, wanneer deze mogelijk toepasbaar is. Een enkele gesprekspartner heeft het beeld dat dit niet altijd gebeurt. Van de boeren die de afgelopen jaren VVK hebben aangevraagd, hebben twee deze zelf gevonden en onder de aandacht gebracht bij de accounthouder van de Rabobank.

Verder zien wij dat het in zeer belangrijke mate van deze personen afhankelijk is of een VVK-aanvraag zinvol c.q. levensvatbaar wordt geacht. Van enkele gesprekspartners horen wij dat de regeling sterk gericht is op 'duurzame investeringen'. Dit suggereert dat de regeling bij sommigen een vrij restrictief imago heeft. Wij kunnen niet zeggen in hoeverre betrokkenen accuraat in beeld hebben hoe ruim de criteria voor de regeling zijn opgezet.

5.5 Perspectief banken

Hieronder gaan we in op de werkingsfactoren van de regeling vanuit het perspectief van de bank: wat maakt dat een bank de regeling wel of niet wil aanbieden?

Belangrijkste factor hierbij is dat de regeling zeer kleine aantallen aanvragen kent. Dit is het geval wanneer gekeken wordt naar het feitelijke aantal aanvragen van de afgelopen jaren: zes in totaal. Maar ook wanneer uit wordt gegaan van de aanvankelijke inschatting van 45 aanvragen per jaar is dit een relatief klein product. Een ander aspect is dat voor de VVK-regeling een risicoverdeling van 90%

(borgstelling) – 10% (risico bank) gekozen. Dit wijkt af van de verhouding van 70%-30% die bij de BL-regeling gebruikelijk is. Dit andere borgstellingspercentage vergt maatwerk om het product in de systemen van de banken op te nemen, wat het minder aantrekkelijk maakt.

Binnen de bankensector is de ontwikkeling gericht op uniformering van het productaanbod, om daarmee concurrerend te kunnen zijn. Daardoor is er minder ruimte voor kleine producten, blijkt uit interviews met sectordeskundigen. De VVK-regeling is door het beperkte aantal gebruikers én door de specifieke kenmerken (zoals de genoemde borgstellingsratio van 90/10) een 'klein' product. Dit maakt de regeling relatief oninteressant voor banken om aan te bieden.

Het aanbieden van een product kent voor een deel niet-variabele kosten, die gemoeid zijn met het inregelen van het specifieke product in de systemen van de bank. Daarnaast vergt de uitvoering van de regeling organisatorische inzet van de kant van de bank, om het investeringsplan te toetsen en om de aanvraag voor de VVK-borgstelling te doen bij de RVO. Hiervoor dient de bank medewerkers op te leiden die bekend zijn met dit specifieke product. Gegeven het kleine aantal aanvragers is het lastig het product rendabel te maken. Dit is de voornaamste reden waarom alleen de Rabobank zich aan de VVK-regeling heeft willen committeren, voor andere banken met een veel kleiner marktaandeel dan de Rabobank was de inschatting bij voorbaat al dat het hen niet zou lukken de regeling rendabel aan te bieden.

Hoewel de regeling maar door één bank wordt aangeboden, horen wij terug dat één andere bank soms wel het aanbod spiegelt aan de regeling. Deze bank geeft aan dat wanneer een ondernemer een financieringsaanvraag doet die met gebruik van de regeling goed zou zijn gekeurd, de bank dan een aparte regeling treft om die financiering te verstrekken.

/ 6 Conclusie

Hieronder geven wij de conclusies weer van het onderzoek. De conclusies zijn gerubriceerd naar de verschillende deelvragen die voor het onderzoek zijn meegegeven.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Deelvraag 1: gebruik van de regeling

Deelvraag 1: wat zijn de relevantie en het bereik van de regeling?

- ▶ *Wat is het bereik van de regeling? Welk percentage van de potentiële agrarische ondernemingen die een overname doet maakt gebruik van de regeling?*
- ▶ *Sluiten de criteria en voorwaarden van de regeling aan bij de behoeften van de banken en agrarische ondernemingen?*
- ▶ *In welke mate dragen de voorwaarden (rentes, borgstelling, provisie, achterstelling) bij aan stimulering van de kredietverstrekking?*

Er is veel minder van de VVK-regeling gebruik gemaakt dan vooraf ingeschat

Er is in de looptijd (sinds 1 januari 2020) zeer weinig gebruik gemaakt van de regeling. Er zijn in totaal zes aanvragen geweest, waar vooraf was uitgegaan van 45 aanvragen per jaar. Dit was gebaseerd op een verwachte 800 bedrijfsovernames per jaar. Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal bedrijfsovernames in de afgelopen twee jaar significant lager was dan verwacht. Dit betekent dat het percentage bedrijfsovernemers dat gebruik maakt van de regeling zeer laag is. Alhoewel de regeling alleen door de Rabobank wordt aangeboden én deze bank een minimale financiering van €1 mln. als voorwaarde stelt, zijn er geen aanwijzingen dat dit de doelgroep van potentiële gebruikers van de regeling sterk heeft ingeperkt.

De achterblijvende benutting is maar beperkt het gevolg van contextuele factoren

Tijdens de looptijd speelden twee grote crises in de context van de sector: de covid-pandemie en de stikstofproblematiek. Het beeld uit dit onderzoek is dat het beperkte gebruik van de regeling maar zeer beperkt het gevolg is van deze omgevingsfactoren.

Het aantal bedrijfsovernames in de afgelopen jaren is relatief constant gebleven. Er is mogelijk wel een impact geweest op het aantal investeringen, vooral in sectoren die sterk geraakt zijn door stikstofbeperkingen. Voor de sector als geheel lijkt er maar weinig impact te zijn: het aantal aanvragen voor andere regelingen van de BL is in 2020-2021 niet lager dan in de jaren ervoor. Dit suggereert dat er in deze jaren niet minder investeringen zijn gedaan.

De opzet van de regeling maakt deze voor jonge boeren weinig interessant

Een groter deel van de verklaring voor het beperkte gebruik ligt in de kenmerken van de regeling zelf. Met name drie elementen zijn daarbij van belang:

- ▶ Gekozen is voor een borgstellingsregeling, vanuit de gedachte dat hiermee een hefboom gezet kan worden op de publieke middelen om startende agrarisch ondernemers te ondersteunen. De

regeling een (achtergestelde) lening, die (met rente) terugbetaald moet worden. Boeren hebben niet altijd de behoefte om extra financiële verplichtingen (met bijbehorend risico) aan te gaan. Het risico voor de bank wordt door de regeling wel afgedekt, maar het risico voor de boer niet. Ook moet de boer voldoende marge hebben om een extra aflossing te kunnen betalen.

- ▶ De regeling helpt bij gebrek aan solvabiliteit. Het onderzoek wijst uit dat echter juist de rendabiliteit van agrarische ondernemingen een knelpunt vormt. Bij de afweging over investeringen kijken zij of zij de rentelasten voor de financiering kunnen voldoen uit de exploitatie. Solvabiliteit is overigens bij bedrijven met veel eigen grond (in met name grondgebonden sectoren als de melkveehouderij en akkerbouw) minder een knelpunt. De VVK-regeling biedt geen oplossing voor de margedruk die agrarisch ondernemers ervaren, waarbij opgemerkt wordt dat dit ook niet de doelstelling van de regeling was.
- ▶ De regeling richt zich op de eerste jaren na overname, wat voor boeren juist een periode van piekfinanciering is. In die periode zijn boeren vooral gericht op het terugbrengen van hun financieringslast. Jonge boeren willen mogelijk wel investeren, maar zijn niet geneigd om nieuwe leningen aan te gaan. Daarnaast zijn er veel investeringen die sowieso gedaan worden op het moment dat deze nodig zijn (zoals vervanging van bestaande bedrijfsmiddelen), en die niet logischerwijs samenvallen met het moment van bedrijfsovername.

Het feit dat de VVK-regeling een borgstelling is en een achtergestelde lening, vertaalt zich in een (mogelijk) lagere rente. Enkele boeren die de regeling hebben gebruikt, geven aan dat zij een lagere rente hebben gekregen. Overigens hangt de mogelijkheid van een rentekorting samen met het totale financieringsplaatje van de individuele ondernemer, waardoor er niet in absolute zin aan kan worden gegeven in hoeverre de regeling tot lagere rentekosten leidt. Voor de eenmalig te betalen provisie geldt dat deze bij de VVK-regeling met 1% lager is dan bij de BL-regeling, wat als een gunstige conditie kan worden beschouwd.

Het kleine volume maakt de regeling voor banken onvoordelig

Vanuit het perspectief van banken is de regeling weinig interessant. Enkel de Rabobank heeft besloten de regeling aan te bieden. Banken geven aan dat de lage volumes niet opwegen tegen de kosten die gemoeid zijn met het opnemen van een regeling in de productportfolio. Het opleiden van medewerkers die bekend zijn met het specifieke product, die ook de investeringsplannen van agrarisch ondernemers kunnen toetsen in het licht van de VVK-regeling, is kostbaar. Daarnaast wordt genoemd dat de risicoverdeling 90-10 (overheid-bank) anders is dan bij andere (BL-)regelingen, wat extra complexiteit oplevert.

Het is niet zeker of de regeling ter tafel komt in alle gevallen waar deze toepasbaar is

De bekendheid van de regeling bij jonge boeren is sterk afhankelijk van de financieel adviseur of accountant en de accountmanager van de bank. Eén van beide zou de regeling ter tafel moeten brengen wanneer deze mogelijk toepasbaar is. Enkele sectordeskundigen geven aan dat dit mogelijk niet altijd gebeurt. Boeren zelf hebben over het algemeen beperkt zicht op de diverse regelingen. Van de zes aanvragers tot nu toe hebben twee de regeling zelf ter sprake gebracht bij de bank. Van de negen deelnemers aan de focusgroepen waren er slechts twee bekend met het bestaan van de regeling. Beperkte bekendheid van de regeling is mogelijk een factor in het tegenvallende gebruik, maar de omvang hiervan is onbekend.

Deelvraag 2: doeltreffendheid

Deelvraag 2: hoe doeltreffend is het beleid geweest?

- ▶ *Stimuleert het VVK de kredietverstrekking bij een bedrijfsovername?*
- ▶ *In welke mate en op welke manier heeft de regeling bijgedragen aan de omvang van de kredieten door banken verstrekt?*
- ▶ *In welke mate en op welke manier heeft de regeling bovenwettelijke maar maatschappelijk gewenste maatregelen bevorderd?*

De regeling kent meerdere beleidsdoelen

Bij de opzet van de regeling is beoogd meerdere beleidsdoelen te dienen. De regeling wil bedrijfsovernames stimuleren middels het bevorderen van duurzame investeringen. Hierin zien wij drie beleidsdoelen, die elk in meer of mindere mate bereikt kunnen worden:

- ▶ het stimuleren van het aantal bedrijfsovernames;
- ▶ het verbeteren van het economisch toekomstperspectief van bedrijven;
- ▶ het verbeteren van milieuprestaties van bedrijven.

De VVK-regeling heeft waarschijnlijk geen effect op bedrijfsovernames

Waar het gaat om bedrijfsovernames zien wij geen impact van de regeling. Het bestaan van de regeling is niet van invloed op de keuze om een bedrijf over te nemen, of op het vermogen van jonge boeren om een overname te financieren. In de sector zien wij vooral behoefte aan het faciliteren van de overnamefinanciering, waar de regeling zich (bewust) niet op richt.

Door de VVK-regeling zijn enkele investeringen mogelijk gemaakt die anders niet gelukt waren

De praktijkverhalen van de zes ondernemers die de VVK-regeling hebben gebruikt, laten zien dat de investeringen zijn aangewend om het economisch toekomstperspectief van de onderneming te versterken. De achterliggende gedachte van de regeling is dat er investeringen zijn waarmee bedrijven hun economisch toekomstperspectief kunnen versterken, maar dat die investeringen soms niet worden gedaan omdat banken de financiering onvoldoende verstrekken wegens een gebrek aan zekerheden. Uit de praktijkverhalen blijkt dat bij enkele aanvragers de investering in de onderneming niet mogelijk was geweest zonder de VVK-regeling. Voor andere ondernemers was gebrek aan solvabiliteit echter geen knelpunt bij het verkrijgen van financiering. De betreffende investeringen waren economisch sowieso interessant en waren zonder VVK ook gedaan. Deze ondernemers hebben echter baat gehad bij de regeling, omdat zij tegen gunstige condities konden lenen.

VVK is zowel benut voor milieutechnische verduurzaming als versterking van de onderneming

De zes ondernemers die de VVK-regeling hebben benut, hebben uiteenlopende investeringen gekozen. Bij enkele ondernemers lag de nadruk op schaalvergroting en het versterken van de bedrijfseconomische basis van de onderneming, zonder dat de conventionele bedrijfsvoering daarbij wezenlijk veranderd is. Enkele andere ondernemers hebben de regeling echter benut om meer fundamentele veranderingen door te voeren, zoals het voorkomen van uitstoot door innovatieve methoden. Beide invullingen passen binnen het brede duurzaamheidsbegrip dat voor de VVK-regeling wordt gehanteerd: investeringen mogen immers zowel gericht zijn op milieutechnische verduurzaming als op versterking van de bedrijfseconomische basis (en daarmee de toekomstbestendigheid) van de onderneming. Overigens zijn dit regelmatig ook investeringen die zowel het bedrijfseconomisch toekomstperspectief verbeteren als de milieutechnische prestaties, zoals zonnepanelen. Deze twee kunnen dus wel degelijk samen gaan.

Deelvraag 3: toekomstperspectief regeling

Deelvraag 3: draagt het instrument bij aan de maatschappelijke thema's/problemen die bij de doelgroep spelen?

- ▶ *In hoeverre klopt de verwachting dat ondernemers bij een overname een aanvullende vraag/wens hebben naar financiering voor verduurzaming?*
- ▶ *Is een borgstelling van een achtergestelde lening een logisch instrument om tegemoet te komen aan deze mogelijke vraag?*
- ▶ *Welke kant beweegt het veld op? En voldoet de regeling eraan om deze beweging te versterken/versnellen?*

Er is behoefte aan ondersteuning van bedrijfsovername, waar de regeling niet op inspeelt

Er is bij aankomende boeren een duidelijke behoefte aan ondersteuning bij bedrijfsovername. Bedrijfsovername is voor veel jonge boeren een grote drempel, doordat bedrijven een relatief grote marktwaarde kennen (deels door de grondwaarde) maar tegelijkertijd een lage rendabiliteit. Dit maakt het verkrijgen van financiering lastig. De VVK regeling biedt daarin geen soelaas, aangezien deze niet gebruikt kan worden voor de overnamesom. Meer direct bruikbare opties die door boeren worden genoemd zijn bijvoorbeeld:

- ▶ Rentekorting geven op de overnamesom voor alle starters;
- ▶ Financiering voor overnamesom vanuit de overheid, tegen een vaste lage rente;
- ▶ Subsidie voor starters om te investeren in het bedrijf.

De regeling kan investeringen wel faciliteren, los van de periode van bedrijfsovername

Zoals genoemd is de periode waarvoor de regeling geldt, drie jaar naar bedrijfsovername, een belemmering voor aanvragers. Dit is voor boeren juist een periode van piekfinanciering waarin er weinig ruimte is voor additionele investeringen. Tegelijkertijd doen ondernemers investeringen op het moment dat die nodig zijn (bijvoorbeeld wanneer oude bedrijfsmiddelen aan vervanging toe zijn) en/of economisch rendabel worden.

Buiten de periode direct na overname kan de regeling echter ook investeringen faciliteren. Zoals gezegd kan de regeling voor veel boeren wel degelijk interessant zijn, vooral wanneer deze leidt tot een lager rentepercentage. Daarvoor zou de aanvraagperiode verruimd of geheel losgelaten kunnen worden. Of dit wenselijk is, is afhankelijk van het beleidsdoel dat het ministerie met de regeling wil dienen (het bevorderen van bedrijfsovernames, of het stimuleren van investeringen?). Sommige boeren noemen de optie om een leeftijdsgrens in te stellen voor gebruik van de regeling. Dit kan interessant zijn als het ministerie specifiek jonge boeren als doelgroep ziet.

De regeling heeft beperkt impact op de maatschappelijk gewenste beweging in de sector

De agrarische sector staat voor grote uitdagingen. Er wordt maatschappelijk steeds meer gevraagd van boeren op gebied van milieuprestaties, terwijl veel boeren twijfelen aan het toekomstperspectief van de sector en (gewenst of gedwongen) kijken naar alternatieve verdienmodellen voor hun bedrijf.

De VVK-regeling heeft beperkt betekenis in deze beweging. De regeling is momenteel door twee ondernemers benut om fundamentele aanpassingen in de bedrijfsvoering door te voeren. Voor deze ondernemers betekende de regeling een welkome bijdrage aan de financiering. De vraag is of de regeling ook ondernemers stimuleert die niet sowieso al dergelijke fundamentele aanpassingen overwegen.

Van belang hierbij is het karakter van de regeling als borgstelling: de regeling kan investeringen enigszins faciliteren, maar is vooral interessant voor investeringen die noodzakelijk zijn (bv. vervanging van bedrijfsmiddelen) of zich direct terugbetalen (bv. zonnepanelen). Meer fundamentele aanpassingen in bedrijfsvoering, of investeringen die specifiek gericht zijn op milieuprestaties, zijn niet altijd economisch rendabel, en blijven afhankelijk van de intrinsieke motivatie van de boer.

In relatie tot de maatschappelijk gevraagde beweging in het veld komen twee behoeften veelvuldig terug. Deze zijn niet zomaar met een regeling te beantwoorden, maar zijn voor boeren wel onlosmakelijk verbonden met de problematiek waar de regeling voor is ingericht.

- ▶ Ten eerste vragen boeren om duidelijkheid over het overheidsbeleid ten aanzien van de sector en de (milieu)prestaties die gevraagd worden. Daarbij is met name behoefte aan stabiliteit op de lange termijn, zodat zij zich kunnen voorbereiden en gericht kunnen investeren.
- ▶ Ten tweede is er behoefte aan het verbeteren van het economisch toekomstperspectief van boerenbedrijven, waarbij vaak de positie van de boer in de keten als knelpunt wordt genoemd. In het onderzoek valt op dat veel van de gesproken boeren echt *ondernemers* zijn: zij willen graag op eigen voeten staan en investeren in hun bedrijf, maar zien dat hun mogelijkheden beperkt zijn door een vaak lage rendabiliteit. Velen willen ook meegaan in de maatschappelijk gevraagde verduurzaming, maar hebben te weinig 'vet op de boten' om goed om te gaan met de aanscherpende eisen op dit vlak.

6.2 Conclusie en reflectie

Conclusie

Hieronder beantwoorden wij de centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is het Vermogensversterkend Krediet (VVK) nog een levensvatbare regeling?

De VVK regeling beoogt vanuit de beleidstheorie meerdere doelen: het bevorderen van bedrijfsovernames, het faciliteren van investeringen en het verbeteren van duurzaamheid. De regeling heeft geen effect op bedrijfsovernames. Bij bedrijfsovername kijken aankomende boeren vooral naar het rond kunnen krijgen van de overnamefinanciering. Investeringen direct na overname zijn geen factor. In de sector is wel behoefte aan steun voor bedrijfsovername, maar de regeling richt zich bewust niet op het financieren van de overnamesom, vanuit de gedachte dat dat een prijsopdrijvend effect zou hebben.

De casuïstiek laat zien dat de VVK-regeling bij in ieder geval één ondernemer het verschil heeft gemaakt om een investering te kunnen doen. Er is echter geen aanwijzing dat de specifieke opzet van de regeling (borgstelling door middel van een achtergestelde lening gericht op versterking van de vermogenspositie) in een grote behoefte voorziet. Met betrekking tot het faciliteren van investeringen en verduurzaming, lijkt het instrument van een borgstelling van een achtergestelde lening daarom niet het meest geëigend. Een borgstelling verbetert de vermogenspositie voor het verkrijgen van financiering, maar bij veel boeren is niet het eigen vermogen een knelpunt, maar juist de rendabiliteit (en dus de capaciteit om een lening te kunnen terugbetalen).

De regeling is daarentegen in veel gevallen wel interessant voor ondernemers wanneer hiermee de kosten van financiering worden verlaagd. Een borgstelling kan namelijk ook effect hebben op de rente die de bank berekent over de financiering, doordat de aanvrager in een lagere risicoklasse valt. Het effect dat de regeling heeft op het door de bank berekende rentepercentage verschilt per geval

en is niet in algemene zin aan te geven. Voor zover de regeling de kosten van financiering inderdaad verlaagt, beantwoordt de regeling wel aan een behoefte in de sector.

Omdat de ondernemer de financiering uiteraard alsnog moet terugbetalen, is de regeling vooral relevant voor investeringen die (direct) rendement opleveren (bijvoorbeeld zonnepanelen) en reguliere (vervangings)investeringen. Bij investeringen met een onrendabele top werkt het instrument van een financieringsregeling niet. Bij dergelijke investeringen zou bijvoorbeeld een subsidieregeling wel het verschil kunnen maken.

Het faciliteren van investeringen (door het mogelijk maken van financiering vanuit solvabiliteit, dan wel door het verlagen van financieringskosten) maakt de regeling voor ondernemers wel interessant, maar houdt geen logisch verband met het moment van bedrijfsovername. Hierbij noemen wij twee punten. Ten eerste: het feit dat de regeling zich richt op de periode van drie jaar na overname is geredeneerd vanuit het idee dat daarmee bedrijfsovernames zouden worden gestimuleerd. Dit is niet logischerwijs een periode dat ondernemers meer willen investeren of meer behoefte hebben aan de regeling. Ondernemers doen investeringen op het moment dat die nodig zijn (bijvoorbeeld wanneer oude bedrijfsmiddelen aan vervanging toe zijn) en/of economisch rendabel worden. Dat gebeurt zowel vóór als ná bedrijfsovername. Geredeneerd vanuit het beleidsdoel van het faciliteren van (bedrijfseconomisch en/of milieutechnisch) duurzame investeringen, is de aanvraagperiode van de jaren na overname dus niet relevant. Ten tweede: het onderzoek wijst uit dat juist de jaren na overname geen aantrekkelijk moment zijn om te investeren. Deze jaren zijn financieel uitdagend, omdat de boer dan met topfinanciering zit doordat hij/zij de overnamesom heeft moeten bekostigen. Juist dan is er weinig ruimte voor aanvullende investeringen. De aanvraagperiode is ook om die reden dus een belemmering voor de benutting van de regeling.

Op basis van voorgaande ligt de volgende afweging voor:

- ▶ Indien het ministerie bedrijfsovernames wil stimuleren, is ander instrumentarium gewenst.
- ▶ Indien het ministerie primair (duurzame) investeringen wil faciliteren, kan overwogen worden de regeling voort te zetten. Daarbij zou wel moeten worden gekeken naar de aanvraagperiode van de regeling: deze kan verruimd of geheel losgelaten worden.
- ▶ Indien het ministerie de regeling specifiek wil richten op jonge boeren, kan een verruiming van de aanvraagperiode worden overwogen, of een leeftijdsgrens in plaats van een periode gekoppeld aan bedrijfsovername.
- ▶ Andere kenmerken van de regeling, zoals de inhoudelijke aanvraagcriteria of de risicoverdeling overheid-bank, vormen geen belemmering voor aanvragers. Aanpassing van die kenmerken zal weinig effect hebben op de aanvraagvolumes.

Momenteel biedt enkel de Rabobank de regeling aan. Daarbij zien wij dat er weinig vraag is naar de regeling, waardoor de bank te maken heeft met kleine volumes. Wanneer de bank de regeling niet wil aanbieden, is deze niet levensvatbaar. Om de aanvraagvolumes te verhogen, zouden de kenmerken van de regeling aangepast moeten worden: het verruimen van de aanvraagmogelijkheden zoals hierboven genoemd. Indien ministerie en bank(en) de regeling willen voortzetten moeten ze werken aan een veel grotere bekendheid bij de doelgroep van de regeling. Daarbij kan nadrukkelijker worden gecommuniceerd dat de regeling zich ook leent voor rendabiliteitsversterkende investeringen. Daarnaast hoeft het in de communicatie meer uitleg dat de regeling ook mogelijk interessant is voor een onderneming die op zich geen zekerhedenprobleem heeft, maar waarbij de jonge ondernemer onder de normale bancaire solvabiliteitsgrens zit. De regeling kan dan worden toegepast, waardoor de ondernemer geen solvabiliteitsprobleem heeft, maar hiermee wel een lagere rente kan krijgen.

De regeling heeft weinig betekenis voor de bredere transitie die maatschappelijk gevraagd wordt van de sector. De WVK-regeling is momenteel door twee ondernemers benut om fundamentele aanpassingen in de bedrijfsvoering door te voeren. Voor deze ondernemers betekende de regeling een welkome bijdrage aan de financiering. De vraag is of de regeling ook ondernemers stimuleert die niet sowieso al dergelijke fundamentele aanpassingen overwegen. De regeling kan investeringen enigszins faciliteren, maar bijvoorbeeld een investering die milieuprestaties verbetert en een onrendabele top kent, wordt hiermee economisch niet interessant. De regeling heeft daarmee weinig impact op de gewenste (maatschappelijke) beweging in de sector.

Reflectie

Geredeneerd vanuit de behoeften in de sector zien wij enkele vragen die met de regeling niet worden beantwoord. Ten eerste is er behoefte aan ondersteuning bij bedrijfsovernames, gericht op het financieren van de overnamesom. Ten tweede zien wij behoefte aan duidelijkheid over het overheidsbeleid ten aanzien van de sector en de (milieu)prestaties die gevraagd worden. Daarbij is met name behoefte aan stabiliteit op de lange termijn, zodat boeren zich kunnen voorbereiden en gericht kunnen investeren. Ten derde is er behoefte aan het bevorderen van de rendabiliteit van veel boerenbedrijven, bijvoorbeeld door het verbeteren van de positie van de boer in de keten. De ondernemers met wie gesproken in het kader van dit onderzoek gesproken is, geven aan dat zij met een gezondere bedrijfsvoering beter kunnen investeren (ook in verduurzaming) én gemakkelijker de financiering voor bedrijfsovername kunnen realiseren. Dit geldt overigens niet exclusief voor jonge boeren, maar voor de gehele sector van de land- en tuinbouw.

Bijlagen

Interviews sectordeskundigen

Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)	Neline Both Eke Folkerts
VLB Vaksectie agro-bedrijfskunde	Hans de Bie
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	Winand de Jong Cees van Drunen
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	Sjaak Dekker Carlos Hoegen Johan Zwaanen
Rabobank	René Gomersbach
Triodos	Paul Kortekaas
ING	Jan Willem van den Berg
Wageningen Economic Research	Harold van der Meulen

Deelnemers focusgroepgesprekken

In het kader van de tussenevaluatie van het VVK zijn twee focusgroepen met jonge agrarisch ondernemers gevoerd. Onderstaand volgt een overzicht van de deelnemers:

Focusgroep 1: Middenbeemster, vrijdag 13 mei 2022, 20:00 – 22:00 uur

Nr.	Leeftijd	Aard onderneming
1	31	Gemengd agrarisch bedrijf: aardappels, melkvee, tulpenbollen
2	25	Melkveehouderij
3	23	Geen eigen onderneming, werkzaam als agrarische dienstverlener
4	31	Melkveehouderij
5	28	Varkenshouderij

Focusgroep 2: Joure, donderdag 19 mei 2022, 20:00 – 22:00 uur

Nr.	Leeftijd	Aard onderneming
1	27	Melkveehouderij
2	35	Melkveehouderij
3	29	Melkveehouderij
4	33	Melkveehouderij

Naast de genoemde respondenten waren bij de focusgroepen ook vertegenwoordigers van het landelijk bestuur en bureau van het Nederlands Agrarisch Jongen Kontakt (NAJK) aanwezig.

Literatuur

FI-compass (2020), *Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in The Netherlands*, Brussels/Luxembourg: European Commission/European Investment Bank.

Honk, P. van (2021). *Enquête agrarische bedrijfsovername*. Dronten: Aeres Hogeschool.

Meulen, H. van der, Asseldonk, M. van, Meer, R. van der & Venema, G. (2019). *Eindrapportage toetsing garantieregeling Vermogensversterkend krediet*. Wageningen: Wageningen Economic Research.

Ministerie van LNV (2018a). *Toetsingskader Risicoregelingen, Borgstelling MKB Landbouwkredieten – uitbreiding borgstelling vermogensversterkende kredieten*. Den Haag: Ministerie van LNV.

Ministerie van LNV (2018b). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*. Den Haag: Ministerie van LNV.

Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (2020). *Uitslagen enquête opleiding en coaching bij bedrijfsovername*. Utrecht: NAJK.

Kamerbrieven en -stukken

Bedrijfsovernamefonds jonge boeren. Kamerbrief minister van LNV d.d. 9 januari 2019.

Borgstellingsregeling Vermogensversterkend krediet. Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 70, 3 september 2019.

Beantwoording vragen over de minimale deelname aan het Jonge Boerenfonds. Kamerbrief minister van LNV d.d. 16 oktober 2020.