

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2020

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2019

Hierbij bied ik u de Beleidsevaluatie Garantstelling Landbouw, de borgstellingsregeling voor leningen aan de landbouw in de jaren 2010–2016, aan¹. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek staat deze evaluatie aangekondigd in de begroting van het Ministerie van LNV.

Borgstelling vanuit het Rijk voor kredieten aan landbouwondernemers

In Nederland bestaat sinds 1951 een rijksborgstellingsregeling voor landbouwondernemers. De evaluatie die ik u aanbied beslaat de periode 2010–2016 en gaat over de Garantstelling Landbouw (GL). Sinds 2017 is er de gewijzigde borgstelling voor de landbouw Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL). In de GL werd de borgstelling-plus naast de basis-borgstelling geïntroduceerd (borgstelling voor kredieten tot € 2,5 mln in plaats van € 600.000,-), specifiek voor verduurzamingsinvesteringen in Groen Label kassen en gecertificeerde stallen onder de Maatlat Duurzame Veehouderij. Daarnaast beoogde de GL ook al om financiering voor jonge boeren bij bedrijfs-overname bereikbaarder te maken door de lagere provisie (1% in plaats van 3% eenmalig) voor die doelgroep.

De beleidstheorie

De reden waarom LNV het instrument van de borgstelling inzet, is over de jaren ongewijzigd gebleven:

In de kern kunnen gezonde bedrijven met een verwacht renderend investeringsplan, die echter door de financier/bank alleen vanwege onvoldoende zekerheden niet voor financiering in aanmerking zouden

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

komen, door de overheidsborgstelling toch investeren en daardoor bijdragen aan de maatschappelijke welvaart. En daarmee zijn tegelijkertijd andere maatschappelijke doelen, zoals verduurzaming en bedrijfs-overname door jonge agrariërs, gediend.

De evaluatie van de Garantstelling Landbouw 2010–2016

Over de uitvoering van het evaluatieonderzoek

De beleidsevaluatie is in 2018–2019 uitgevoerd door Ecorys en Wageningen Economic Research (WEcR), in nauwe samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Voor de evaluatie heeft het CBS voor de eerste keer bedrijfsgegevens vanuit de Gecombineerde Data-inwinning en de Belastingdienst gekoppeld, waardoor wetenschappelijke methoden, waaronder een econometrische analyse, konden worden toegepast op de combinatie van fiscaal-financiële en bedrijfstechnische gegevens. Met behulp van de verschillende onderzoeksbouwstenen zijn de conclusies in het evaluatierapport beter onderbouwd. Vanwege bovenstaande is deze evaluatie opgenomen in de rijksbrede operatie «Inzicht in kwaliteit».

Resultaten

M.b.t. doeltreffendheid

Het aandeel van borgstellingsfinancieringen in het totaal aan agrofinancieringen is in de onderzochte periode beperkt: slechts 3% daarvan valt rechtstreeks onder de borgstelling. De totale financiering die door de borgstelling mogelijk wordt gemaakt (de borgstelling dekt maar een deel van de totale investering af) is 4 à 5 keer zo groot. En raakt dus aan maximaal 15% van het totaal aan agrofinancieringen.

Het belang van de borgstelling is groot gebleken voor de categorie bedrijven die investeren ten behoeve van bedrijfsovername, verduurzaming en innovatie. In de jaren 2010–2016 was het aantal plusborgstellingen voor Groenlabelkassen 16% van het totaal aantal gebouwde Groenlabelkassen. Bij de investeringen in de kapitaalsintensieve glastuinbouw en intensieve veehouderij heeft de borgstelling een (verklaarbaar) groter relatief aandeel dan in de grondgebonden bedrijfstakken (8–10%).

In de vergelijkingsanalyse verbeteren de bedrijfsresultaten van de bedrijven met borgstelling significant meer dan de bedrijfsresultaten van de bedrijven in de controlegroep. Ecorys/WEcR concluderen dat een groot(st) gedeelte van de investeringen gedaan met de borgstellingsregeling zonder deze rijksgarantstelling niet tot uitvoer zou zijn gekomen. De borgstelling is van belang geweest voor de inkomenscapaciteit van deze landbouwondernemers en heeft een positief effect gehad op het jong agrarisch ondernemerschap. Alles overziend concluderen Ecorys/WEcR dat de GL doeltreffend is geweest.

M.b.t. doelmatigheid

Ecorys/WEcR concluderen ook dat de GL doelmatig is geweest, maar dat verbeteringen nog mogelijk waren op het gebied van vereenvoudiging van de aanvraagprocedure, verkorting van de doorlooptijd en vermindering van administratieve lasten. Deze verbeteringen zijn reeds bij de overgang van GL naar BL geïmplementeerd: de modernisering die LNV en RVO daarin hebben doorgevoerd worden hoog gewaardeerd.

Over de periode 2010–2016 is, rekening houdend met de onder het kopje doeltreffendheid al genoemde multiplier 4 à 5, via € 275 mln. borgstellingsleningen circa € 1,2 mld. aan agro-financieringen mogelijk gemaakt door de GL. Hiervoor heeft de overheid «slechts» € 21 mln. in de interne borgstellingsreserve hoeven te storten.

Qua efficiency scoort borgstelling daarmee in vergelijking met andere financiële stimuleringsinstrumenten (zoals subsidie) goed. Voor marktfalen bij financiering is borgstelling ook om die reden een serieus instrument.

Juist tijdens en vlak na de kredietcrisis zijn de verliesdeclaraties² echter wel beduidend hoger geweest dan dit laatst genoemde bedrag. De begrotingssystematiek van LNV voor de borgstellingsregeling is echter solide gebleken: de meerjarige begrotingsdiscipline om de berekende risicoreservering jaarlijks te storten in de interne begrotingsreserve heeft gezorgd voor voldoende buffer tegen economisch zwaar weer. Dit alles sterkt mij in de overtuiging om de GL/BL werkwijze consequent voort te zetten.

Beleids- en procesconclusies voor de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten voor de komende jaren

De evaluatie geeft geen aanleiding om nu wijzigingen van de borgstelling MKB-landbouwkredieten door te voeren. Ik wil de Borgstelling MKB-Landbouwkredieten daarom tot de volgende evaluatie³ zonder wijzigingen voortzetten. Daarbij komt dat op 4 september 2019 de regeling van de aanvullende borgstellingsmogelijkheid voor Vermogens Versterkend Krediet (VVK) is gepubliceerd⁴ en per 1 januari 2020 wordt opengesteld. Investeringsplannen en financieringen daarvoor zijn wellicht al in voorbereiding. Wijziging van de Borgstellingsregeling MKB Landbouwkredieten nu ligt ook om die reden niet voor de hand. Dit laat onverlet dat ik in het kader van mijn verkenning naar de financieringsknelpunten voor de transitie naar kringlooplandbouw en oplossingen daarvoor – zie mijn toezegging aan uw lid Bisschop bij de behandeling van de LNV-begroting – ook onderzoek of en in welke vorm borgstelling daarin een rol kan spelen. Hetzelfde geldt voor investeringen die in het kader van het oplossen van de stikstofproblematiek door ondernemers gedaan kunnen worden.

De voor de verlenging van de regeling na 31-12-2019 benodigde voorhang bij uw Kamer zult u een dezer dagen ontvangen.

Operatie «Inzicht in kwaliteit»

Deze evaluatie heeft ons laten zien dat het koppelen van gegevens ons in staat stelt om voor een regeling een representatieve vergelijkingsgroep naast de gebruikersgroep te kunnen maken. De verdere leerervaringen van deze pilot-evaluatie worden in het kader van de rijksbrede operatie «Inzicht in kwaliteit» nog uitgewerkt om in volgende evaluaties te

² Bij borgstelling wordt gesproken van een verliesdeclaratie als een bedrijf niet meer in staat is om de lening terug te betalen. Het deel van de lening waarvoor de overheid borg staat moet dan aan de financier worden betaald. In economisch slechte tijden gebeurt dit vaker dan bij economische voorspoed.

³ In 2024 zal de volgende volledige evaluatie van de BL gedaan worden; in 2022 zal een tussenevaluatie van het VVK plaatsvinden.

⁴ Het VVK is de borgstelling voor achtergestelde leningen aan starters/overnemers – zie Stcrt. 2019, nr. 48546

gebruiken voor versterking van de kwantitatieve analyses daarin. Over deze operatie wordt uw Kamer periodiek geïnformeerd door de Minister van Financiën.

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