



# Evaluatie regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL)

## Conceptrapport

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Rotterdam, 6 december 2024

# Evaluatie regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL)

## Conceptrapport

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Rotterdam, 6 december 2024

Bart Witmond  
Hannah Schütte  
Elvira Meurs

**In samenwerking met:**  
Marcel van Asseldonk  
Harold van der Meulen  
Ruud van der Meer



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
Aanbevelingen .....	8
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>9</b>
1.1 Doel en onderzoeksvragen .....	9
1.2 Onderzoeksmethoden .....	11
1.3 Leeswijzer.....	11
<b>2 Theorie, opzet en werking</b> .....	<b>12</b>
2.1 Borgstellingskredieten .....	12
2.2 Beleidstheorie.....	13
2.3 Opzet BL.....	15
<b>3 Situatie in het buitenland</b> .....	<b>18</b>
3.1 Inleiding .....	18
3.2 GLB-Garantstellingen.....	18
3.3 Garantstellingen zonder GLB steun .....	19
3.4 Internationale vergelijking enkele garantieregelingen .....	20
3.5 Samenvattende bevindingen.....	22
<b>4 Doeltreffendheid: BL in de praktijk</b> .....	<b>23</b>
4.1 Inleiding .....	23
4.2 Gebruik van de BL.....	23
4.3 Trends, knelpunten en oplossingsrichtingen .....	30
4.4 Aansluiting op andere financiële instrumenten .....	33
4.5 BL-crisismodules .....	35
4.6 Samenvattende bevindingen.....	36
<b>5 Doelmatigheid: Hoe efficiënt is uitvoering BL?</b> .....	<b>38</b>
5.1 Inleiding .....	38
5.2 Doelmatigheid van het beleid.....	38
5.3 Doelmatigheid van de uitvoering.....	41
5.4 Samenvattende bevindingen.....	42
<b>6 Conclusies en toekomst BL</b> .....	<b>43</b>
6.1 Inleiding .....	43
6.2 Kies voor baten; IBO Bedrijfsfinanciering .....	43
6.3 Conclusies voor de toekomst.....	44
6.4 Aanbevelingen.....	46

<b>Bijlage1: Onderzoeksvragen in detail</b> .....	<b>47</b>
<b>Bijlage2: Interviews</b> .....	<b>52</b>
<b>Bijlage3: Referenties</b> .....	<b>53</b>
<b>Bijlage4: Aanvullende tabellen</b> .....	<b>54</b>
Verleende garantstellingen (BL en modules) uitgesplitst naar bedrijfstype.....	54
Vergelijking gebruikers BL en niet-gebruikers .....	54

# Samenvatting

## Inleiding

Het is wettelijk verplicht om het beleid en subsidies van ministeries ten minste eenmaal in de vijf jaar te evalueren. In 2019 is de evaluatie gepubliceerd van de Garantstelling landbouw (GL) en nu vijf jaar later is een nieuwe evaluatie uitgevoerd. Sinds 1 januari 2017 is deze regeling (GL) vervangen door de regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL).

De hoofdonderzoeksvraag luidt:

**In hoeverre is de BL doeltreffend en doelmatig in het effectief wegnemen van het tekort aan zekerheden die de verlening van investeringskredieten van financiële instellingen volgens de normale bancaire praktijk belemmeren?**

De bedoeling van de borgstelling is dat banken eerder tot kredietverstrekking overgaan in het geval er een goed bedrijfsplan ligt en voldoende perspectief op continuïteit bestaat, maar wanneer een ondernemer onvoldoende zekerheid (bijvoorbeeld in de vorm van onderpand) kan bieden. Met een krediet kunnen agrariërs investeren om hun bedrijf in de toekomst goed te laten functioneren en concurreren. Er is voor een borgstelling gekozen omdat met een relatief kleine overheidsbijdrage een groot aantal bedrijven kan worden ondersteund. En de beoordeling van de financiële risico's ligt primair bij de banken, die daar kennis van en ervaring mee hebben.

## Conclusies

### **Afnemend gebruik van de regeling BL**

Er zijn in totaal 871 borgstellingen verleend in de periode 2017-2023, dat is een gemiddelde van 124 per jaar. Zonder beide Corona-modules zijn er 659 borgstellingen verleend. Dat is een gemiddelde van 94 per jaar. Vanaf 2018 is er sprake van jaarlijks een gestage afname van het gebruik van de regeling en in 2023 zijn 39 borgstellingen verleend. De gemiddelde lening onder borgstelling bedroeg gemiddeld 500.000 euro. De BL is voor een klein deel van de investeringen in de landbouw van belang. Met name jonge ondernemers, niet grondgebonden bedrijven zoals de intensieve veeteelt (varkens- en pluimveehouders) en de tuinbouwsector als ook ondernemers met weinig grond in eigendom (melkveehouderij) hebben onvoldoende zekerheden voor een krediet. Zij zijn de doelgroep van de BL. Met name in de intensieve veehouderij en in de glastuinbouw is het instrument relatief meer ingezet bij gemiddeld respectievelijk 4% en 3% van de totale investeringen. In de grondgebonden sectoren melkvee en akkerbouw blijft het gebruik beperkt tot 1% of minder.

### **Doeltreffendheid is gedaald omdat het marktfalen afneemt**

Het tekort aan zekerheden speelt een kleinere rol dan voorheen omdat de banken, vanwege internationale regels meer letten op de kasstroom en het rendement. De belangrijkste gebruikersgroepen van de BL hebben over het algemeen goede economische resultaten in deze periode geboekt. Door de betere economische

resultaten konden bestaande bedrijven hun vermogenspositie verbeteren. Voor grondgebonden bedrijven, met name akkerbouw, is zekerhedentekort zelden (meer) het knelpunt. De moeilijkheid van financieren is minder het hebben van voldoende zekerheden en vermogen/eigen vermogen; het probleem zit vaak in het te verwachten rendement. Het gebrek aan toekomstperspectief verkleint de investeringsbereidheid. Voor uitbreiding worden geen vergunningen meer afgegeven. Veel investeringen die nu door de klimaatopgave worden gevraagd zijn niet-productief. Het marktfalen van het tekort aan zekerheden is kleiner dan voorheen. Het instrument heeft aan doeltreffendheid ingeboet.

### Weinig meerwaarde modules

Er is veel tijd en aandacht besteed om aparte modules op te stellen, maar deze blijken weinig effectief. Het maakt de uitvoering complex. Een uitzondering hierop was de module BL-Corona, die wel veel is ingezet. Daarvan mag worden verondersteld dat dit een incidenteel fenomeen was. Een nieuwe module leidt tot extra complexiteit als deze naast de reguliere BL wordt gepositioneerd.

De modules hadden naast de borgstelling om krediet te verstrekken ook een specifiek doel. Zo is er de BL-Plus module die gericht is om specifieke ondersteuning te geven voor agrariërs die duurzamer willen produceren. In de praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt. Bij alle nieuwe investeringsprojecten wordt duurzaamheid als doel of randvoorwaarde meegenomen. De banken toetsen daarop omdat dit medebepalend is voor het lange termijn rendement van de investering. De BL-plus module heeft inhoudelijk weinig meerwaarde ten opzichte van de reguliere BL. Wel is het plafond hoger en hebben bepaalde bedrijven vooral in de glastuinbouw daar voordeel van gehad. De coronamodule heeft goed gewerkt, maar dat was een bijzondere tijd en omstandigheid.

### Doelmatigheid absoluut goed, maar relatief afnemend

De regeling wordt efficiënt uitgevoerd met enkele fte's en ruim een half miljoen euro per jaar voor RVO. Een borgstelling is een zeer efficiënt instrument als het wordt vergeleken met het geven van subsidie. Dit komt doordat de banken een groot deel van de afhandeling doen, zodat RVO alleen aanvullende werkzaamheden heeft. Ook zijn er geen beoordelingscommissies vanuit de overheid nodig en kan veel digitaal worden afgehandeld. De uitgaven aan uitvoeringskosten en personeel dalen in absolute zin, maar per aanvraag stijgen ze door de afnemende aanvragen BL.

In de periode 2017-2023 schommelde het jaarlijkse totaalbedrag van de garantstelling tussen € 17 mln. in 2023 en € 94 mln. in 2020. Tegenover de in totaal € 306 mln. aan verstrekte borgstelling staat een gemiddelde verliesdeclaratie van € 1,4 mln. per jaar. Er zijn in de onderzoeksperiode weinig verliesdeclaraties. Dit kan komen door goede toetsing van de banken en RVO van de aanvragen. Ook kan dit komen door de goede economische resultaten van agrarische sectoren. Jaarlijks wordt sinds 2017 op artikel 21 van de LVVN-begroting het totaalbedrag van € 3,6 mln. gestort als totale Storting bijdrage begrotingsreserve Borgstellingsfaciliteit (de stroppenpot).

### Situatie in het buitenland

Ook in andere Europese landen worden soortgelijke instrumenten ingezet voor kredietverstrekking aan agrariërs. De garantieregelingen in Italië, Frankrijk, Polen en Spanje hebben een vergelijkbaar doel om de toegang tot financiering te vergemakkelijken (vaak is onvoldoende onderpand aanwezig). In deze landen is het zekerhedentekort een groter probleem dan in Nederland. Vaak richten lidstaten zich op een aantal specifieke doelgroepen, met name kleine landbouwbedrijven of jonge landbouwers. Het aandeel garantstelling door de overheid is in de geanalyseerde lidstaten hoger (doorgaans 80% in plaats van 70% in Nederland). Om precies te bepalen of de steun hoger is, zou ook naar het aandeel van de staatsgarantie binnen de bancaire financiering moeten worden gekeken. Die is in Nederland  $2/3$ , waardoor de borgstelling 70% van  $2/3 = 46,7\%$  is. Van de geanalyseerde lidstaten is het betreffende kengetal niet weergegeven in de FI-Compass rapporten en NSPs.

### Toekomst van de BL

De verwachting van veel geïnterviewden is dat de BL weer enigszins in belang en populariteit kan winnen. Zeker bij bedrijfsovername door jonge boeren of op het gebied van verduurzaming in de niet-grondgebonden sectoren/pachtbedrijven, waar zekerhedentekort regelmatig een knelpunt in financiering is. Daarbij is de inschatting van de onderzoekers dat het instrument in toekomst niet meer de omvang gaat krijgen, die het vroeger had. Dat heeft te maken met de manier van financieren en het belang dat de kasstromen hebben gekregen. En het is de vraag in welke mate agrariërs de komende jaren moeten investeren in hun bedrijf. De verwachting is dat er minder sprake zal zijn van verdere intensivering van de landbouw met inzet van kapitaalgoederen in een aantal sectoren. Dan zal de behoefte aan kredieten lager zijn dan voorheen.

In juni 2024 is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) gepubliceerd over bedrijfsfinanciering. Daarin wordt geconcludeerd dat het landbouwinstrumentarium, zoals de BL, aantrekkelijker voor ondernemers is dan regulier EZK-instrumentarium (de BMKB), terwijl een economische rationale hiervoor ontbreekt. En dat het marktfalen op de agrarische sector niet evident veel groter is dan in (alle) andere sectoren, wat eigen instrumentarium zou legitimeren. De aanbeveling van het IBO is om het LVVN(LNV-)instrumentarium af te schaffen, en de vergelijkbare instrumenten op de EZK-begroting open te stellen voor agrarische bedrijven en de regelingen op te hogen met het huidige gebruik in aanvragen.

Er zijn grote overeenkomsten tussen de BL en de BMKB, maar ook enkele verschillen. Zo is de provisie bij BL substantieel lager (minder risico vanwege meer onroerend goed in de landbouw). En de BL biedt meer mogelijkheden voor een starter, ook door de ruimere definitie van een starter.

Met enkele tientallen aanvragen per jaar bij de BL ligt het voor de hand om te bezien of de BL op kan gaan in het BMKB-instrument met 1.000 aanvragen per jaar. Dan neemt de doelmatigheid iets toe. Voor de uitvoering bij de banken geldt hoe simpeler hoe beter. De kans op fouten wordt groter als er verschillende instrumenten met afwijkende voorwaarden zijn. Er zijn bij de banken hogere kosten gemoeid met twee instrumenten dan met één, waaronder extra kosten voor ICT. Dat bleek ook al bij de verschillende modules onder de BL. Ook bij RVO is enige doelmatigheidswinst te bereiken als het één regeling

zou zijn. Tegelijkertijd is deze doelmatigheidswinst beperkt omdat de BL al relatief efficiënt wordt uitgevoerd. En de vraag is of de BL, gegeven een ander Europees steunregime volledig kan integreren of dat het een aparte module onder de BMKB zou worden. In dat laatste geval is de doelmatigheidswinst beperkt.

Voor de doeltreffendheid geldt dat zowel bij handhaven van de BL als bij een integratie met de BMKB de grondslag is geërodeerd doordat het zekerhedentekort en daarmee het marktfalen veel minder speelt. De doeltreffendheid zal naar verwachting in de toekomst kleiner blijven dan die is geweest.

## Aanbevelingen

Als de BL de komende jaren blijft voortbestaan, dan [wordt aanbevolen de inleg in de bijdrage begrotingsreserve te verkleinen](#). Door de structureel lagere deelname kan een lager bedrag in de 'stropenpot' worden gedaan.

De BL zal naar verwachting in de toekomst een beperkte bijdrage kunnen geven om de kredietverstrekking aan agrariërs te stimuleren. Voor grondgebonden sectoren speelt het zekerhedentekort amper. Voor jonge landbouwers kan deze regeling aantrekkelijk zijn bij bijvoorbeeld bedrijfsovername. Tegelijkertijd is er ook ander instrumentarium om jonge landbouwers te ondersteunen, waaronder subsidie (Vestigingssteun voor jonge landbouwers). En voor niet-grondgebonden sectoren/pachtbedrijven, die stappen op het gebied van verduurzaming willen zetten, zijn ook andere instrumenten beschikbaar, zoals het Investeringsfonds Duurzame Landbouw. [De aanbeveling is om na te gaan of de BL in de instrumentenmix noodzakelijk blijft](#). Met eventuele uitbreiding van die andere instrumenten zou de problematiek waarvoor de BL de remedie is, verder kunnen afnemen.

[Aanbevolen wordt om geen modules meer onder de BL in te zetten](#). De investerende agrariërs hebben vanuit de praktijk het beste zicht op hoe hun bedrijfsplan eruit moet zien om ook in de toekomst goed te kunnen produceren. De extra voorwaarden van de modules hebben in het verleden geen meerwaarde gehad en leiden tot een minder doelmatige uitvoering. In dat licht wordt een apart landbouwkrediet de visserij ontraden. Als de visserij een probleem met een tekort aan zekerheden zou hebben dan kan integratie in de BL of in de BMKB worden gekozen.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek bedrijfsfinanciering adviseert samenvoeging van de BL met de BKMB. Er is enige doelmatigheidswinst te behalen door het samenvoegen van beide regelingen. [Zet daarom in op samenvoeging met in eerste instantie het handhaven van een aparte module voor de landbouw binnen de BMKB omdat er verschillende steunregimes zijn. Voor de uiteindelijke besluitvorming daarover dienen LVVN en EZ o.a. ook de mogelijkheden daarvoor en de praktische implicaties binnen de staatssteunkaders goed op een rij te zetten](#). Dat is door de onderzoekers nu niet in deze evaluatie nader onderzocht.



# 1 Inleiding

Het is wettelijk verplicht om het beleid en subsidies van ministeries ten minste eenmaal in de vijf jaar te evalueren. In 2019 is de evaluatie gepubliceerd van de Garantstelling landbouw (GL) en er is vijf jaar verstreken en nu is een nieuwe evaluatie uitgevoerd naar de regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL). Sinds 1 januari 2017 is de Garantstellingsregeling (GL) vervangen door de regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL).

## 1.1 Doel en onderzoeksvragen

De regeling Borgstelling MKB-landbouwkredieten (afgekort tot BL) heeft tot doel om in de kerngezonde landbouw- en tuinbouwbedrijven te helpen het marktfalen, dat de banken onvoldoende krediet leveren voor bedrijfseconomisch renderende bedrijfsplannen, op te lossen. De regeling zorgt ervoor dat de overheid borg staat voor een deel van de lening bij de bank. Mocht door onvoorziene omstandigheden het agrarische bedrijf dat een lening heeft afgesloten de financiële verplichtingen richting de bank niet nakomen, dan staat de overheid borg zodat de bank gedeeltelijk wordt gecompenseerd voor het verlies.

De kernhypothese die het ministerie van LNV heeft geformuleerd betreffende de BL is als volgt:

De BL voorziet in het doeltreffend en doelmatig wegnemen van het tekort aan zekerheden die de verlening van investeringskredieten van financiële instellingen volgens de normale bancaire praktijk belemmeren.

De hoofdonderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is de BL doeltreffend en doelmatig in het effectief wegnemen van het tekort aan zekerheden die de verlening van investeringskredieten van financiële instellingen volgens de normale bancaire praktijk belemmeren?

Deze hoofdvraag is in de offerteaanvraag uitgewerkt in deelvragen. Daarbij is een indeling gemaakt naar ex post (terugkijkend naar de periode 2017 – 2023) en vooruitkijkend naar de toekomst (ex ante).

### 1.1.1 Ex-post (deel)vragen

Bij het beantwoorden van de ex-post (deel)vragen wordt teruggekeken naar de BL in de periode 2017 – 2023. De volgende vragen en onderwerpen zijn hierbij relevant:

1. Wat was het bereik (output) van de BL in de periode 2017 tot en met 2023?
2. Welk deel van de potentiële MKB-landbouwondernemingen gebruik heeft gemaakt van de BL? Indien mogelijk en relevant wil de opdrachtgever de verschillen zien tussen de landbouwsectoren en -segmenten, alsmede de doelgroepen.
  - a. In hoeverre de BL (met haar verschillende modules) bekend is bij de landbouwondernemingen, die van de BL gebruik zouden kunnen maken, de agrarische bedrijfsadviseurs en de bancaire en de niet-bancaire financiële instellingen.
3. Hoe doeltreffend is het beleid geweest in de periode 2017 tot en met 2023?
  - a. Waarom het aantal aanvragen voor een BL in de afgelopen periode is teruggelopen.
  - b. Welke knelpunten de MKB-landbouwondernemingen, alsmede de bij de BL aangesloten bancaire en niet-bancaire financiële instellingen hebben ervaren bij de werking en de uitvoering van de BL en hoe deze knelpunten zouden kunnen worden weggenomen.
  - c. In hoeverre de BL aansluit op andere financiële EU- en Nederlandse instrumenten voor de landbouw, alsook specifiek voor de financiële instellingen op de midden en klein bedrijven (MKB) als borgstelling voor niet-agrarische MKB-bedrijven.
  - d. In hoeverre de BL-crisismodules BL-C en BL-G in de specifieke situaties een doeltreffend antwoord waren op liquiditeitsproblematiek van doelgroep-bedrijven.
4. Hoe doelmatig zijn het beleid en de uitvoering van de BL geweest in de periode 2017 tot en met 2023?

### 1.1.2 Ex-ante (deel)vragen

Bij de ex-ante (deel)vragen wordt specifiek gekeken naar de opzet en werking van de BL in de periode tot 2030. De volgende vragen zijn hierbij relevant:

1. In hoeverre en op welke wijze kan de BL, gegeven de uitkomsten van de ex-post evaluatie en de relevante trends en ontwikkelingen, de komende jaren doeltreffend en doelmatig een bijdrage leveren aan het realiseren van de beoogde output en effecten?
2. In hoeverre en op welke wijze zou LVVN vanuit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid bij de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe module onder andere:
  - a. Een zo goed mogelijke inschatting kunnen maken van het verwachte (meerjarige) gebruik en effecten van die nieuwe module?
  - b. De huidige doorlooptijd van eerste behoefte tot aan openstelling voor gebruik van die nieuwe module zodanig kunnen verkorten, dat die in voldoende mate kan voldoen aan de behoefte van de MKB-landbouwondernemers?

Het **zwaartepunt van de evaluatie ligt op de ex-ante evaluatie** en de doorontwikkeling van het instrument. Hierbij is het uiteraard ook relevant om in kaart te brengen waar er verbeterpunten en kwetsbaarheden zitten die in het verleden zijn opgetreden (ex-post).

## 1.2 Onderzoeksmethoden

In deze evaluatie is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en bronnen om zo data triangulatie na te streven, met als uitkomst dat meerdere onderzoeksmethoden het beeld bevestigen. Er is literatuur geanalyseerd, zowel van de Nederlandse praktijk alsook in andere Europese landen. In totaal zijn 15 interviews afgenomen met een brede groep van (ervaring)deskundigen en belanghebbenden. Een overzicht van de geïnterviewde partijen/personen is opgenomen in bijlage 1. Ook zijn data geanalyseerd om zo het gebruik en doelmatigheid van het instrument door de tijd te kunnen beschouwen.

## 1.3 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2 Theorie, opzet en werking](#) wordt de beleidstheorie van het instrument BL beschreven. Hier is informatie te vinden over hoe het instrument zou moeten werken.

Vervolgens brengen we het internationale speelveld in beeld in [hoofdstuk 3 Situatie in het buitenland](#). Daar staat beschreven hoe in andere Europese landen soortgelijke of andere instrumenten worden ingezet om het financieringsprobleem van de landbouw op te lossen.

In [hoofdstuk 4 Doeltreffendheid](#) gaan we in op de praktijk van de afgelopen jaren en toetsen in welke mate de gestelde doelen zijn behaald.

En of het instrument ook efficiënt is, wordt onderzocht in het [hoofdstuk 5 Doelmatigheid: Hoe efficiënt is uitvoering BL?](#)

Tenslotte staat in [hoofdstuk 6 Conclusies en toekomst BL](#) een analyse van wat de lessen uit het verleden waren en hoe het instrument in de toekomst het beste kan worden vormgegeven.

## 2 Theorie, opzet en werking

### 2.1 Borgstellingskredieten

De landbouw is een kapitaalintensieve sector. Om gewassen te telen, zijn land en landbouwvoertuigen nodig, en in de veeteelt tevens stallen voor dieren. Bij de glastuinbouw zijn kassen met installaties voor warmte, licht, water en voedingsstoffen nodig. Agrarische ondernemers investeren in het kapitaal van een onderneming om te verduurzamen, innoveren, groeien of om een bedrijf over te nemen. Het betreft grote investeringen, die agrariërs in veel gevallen niet volledig uit eigen vermogen kunnen betalen. Zij zijn daarom afhankelijk van het vermogen van financiers.

In een goed functionerende markt hebben financiers voldoende informatie over de ondernemer en de markt waarin deze opereert om te kunnen bepalen welke bedrijfsplannen zullen renderen. Dit biedt voldoende houvast om een bedrijfsplan te kunnen beoordelen. Echter, financiers beschikken in de praktijk vaak niet over de juiste informatie wat betreft de toekomstige financiële positie van een landbouwondernemer. Omdat de financiers het financiële risico lopen, zijn ze terughoudend bij het verstrekken van kredieten. Daar komt bij dat de financiers relatief veel tijd en moeite moeten doen om alle risico's in kaart te brengen. Deze tijd en moeite wegen niet op tegen de hoogte van de lening en het rendement voor de bank. In andere woorden: de transactiekosten zijn te hoog. Hierdoor krijgt een aantal boeren dat toch een goed toekomstperspectief heeft geen krediet. Om die reden is de overheid al tientallen jaren geleden op deze markt gaan interveniëren: er is sprake van marktfalen omdat de banken onvoldoende krediet leveren voor in de kerngezonde bedrijven.

#### 2.1.1 Werking van een borgstelling

Marktfalen legitimeert overheidsinterventie, daarom bestaat er sinds 1951 een Rijksborgstellingsregeling voor landbouwondernemers.<sup>1</sup> De borgstelling door de overheid geeft financiers een aanvullende zekerheid. De bedoeling van de borgstelling is dat banken eerder tot kredietverstrekking overgaan in het geval er een goed bedrijfsplan ligt en voldoende perspectief op continuïteit bestaat, maar wanneer een ondernemer onvoldoende zekerheid (bijvoorbeeld in de vorm van onderpand) kan bieden.

Als een agrariër krediet nodig heeft voor een nieuwe investering gaat hij naar de bank met een bedrijfsplan voor een kredietaanvraag. Vervolgens overlegt de landbouwondernemer met de bank over een krediet. Een factor voor het risico dat een bank bij het verstrekken van krediet loopt, is een minimale solvabiliteitseis (ratio eigen vermogen over totaal vermogen) en de mate waarin er een onderpand (land, gebouwen) of andere zekerheden tegenover een lening staan. Dit is te vergelijken met een hypothecaire lening, waarbij de bank bij betalingsproblemen van de klant de woning uiteindelijk mag vorderen en tot executieverkoop van deze woning kan overgaan.

---

<sup>1</sup> Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2020; Kamerstuk 35300-XIV-63

Banken bepalen op basis van het rendement en het risico dat zij lopen of ze een krediet verstrekken. Als de bank positief oordeelt over het toekomstperspectief van de ondernemer op basis van het bedrijfsplan maar onvoldoende zekerheden heeft, kan door de bank een beroep gedaan worden op de door de overheid verstrekte borgstelling<sup>2</sup>. Bij een borgstelling staat een partij garant voor de betalingsverplichtingen van een andere partij.

## 2.2 Beleidstheorie

In Figuur 2.1 is de beleidstheorie van de regeling borgstelling MKB-landbouwkredieten (BL) schematisch weergegeven.

**Figuur 2.1** Opzet beleidstheorie



<sup>2</sup> Wettelijk geregeld in het Burgerlijk Wetboek onder artikel 7:850BW.

In Figuur 2.1 Opzet beleidstheorie is te zien dat er het **probleem voor de financiering** van de landbouw bestaat uit het **gebrek aan zekerheden** voor de bank. Daardoor verstrekt de bank minder snel kredieten en zijn er bedrijven die daardoor niet investeren, wat hun toekomstige concurrentiepositie niet beter maakt. Het **doel van de regeling BL** is een deel van **het zekerhedentekort bij de banken weg te nemen**, door garant te staan als een krediet niet wordt terugbetaald. De **inputs** bestaan uit een **regeling met een garantieplafond**, een jaarlijkse storting op de begroting van het ministerie van LNV met een **risicovoorziening** (stropenpot) en **uitvoeringskosten** bij RVO en het LNV. Dat leidt tot **output** in de vorm van **verstrekte borgstellingsleningen** met een totale omvang van verstrekte kredieten. De doorwerking (**outcome**) daarvan is dat banken de **kredieten verstrekken** en de ondernemers in hun bedrijf **investeren**. Dat heeft uiteindelijk tot maatschappelijke effecten (**impact**) dat de agrarische bedrijven beter kunnen functioneren en bijdragen aan duurzame welvaart.

Naast deze algemene beleidstheorie voor het borgstellingskrediet landbouw zijn er ook enkele verbijzonderingen voor de modules. Binnen de BL zijn **verschillende modules** beschikbaar of beschikbaar geweest met gunstigere voorwaarden dan de standaard BL. Deze hebben naast het algemene doel van de BL, ook **aanvullende specifieke doelen**. Zo is er de BL-Plus module die die gericht is om specifieke ondersteuning te geven voor agrariërs die duurzamer willen produceren. Hier kan meer risico mee gemoeid zijn, dan doorgaan met de reguliere bedrijfsvoering. Een effect kan dan zijn dat banken dit hogere risico in de aanvraag negatief beoordelen en geen krediet willen verstrekken. Ook was er in coronatijd een aparte module met steun voor acute liquiditeitsproblemen. Het bijkomende doel hier was om agrariërs die willen investeren in de onzekere tijd van corona toch de stap te laten maken. Een soortgelijke regeling is ook ontworpen om bedrijven in de glastuinbouw te ondersteunen tijdens de energiecrisis van 2022.

Verschillende onderdelen uit de beleidstheorie zijn meetbaar aan de hand van indicatoren. Een selectie van relevante indicatoren per onderdeel zijn, bijvoorbeeld:

#### *Output*

- Ingezette overheidsbudgetten (garantieplafond, uitstaande garanties)
- Ontwikkeling uitvoeringskosten overheid, bancaire financiële instellingen en landbouwondernemingen
- Mate van kostendekkendheid: ontvangsten, versus de kosten en een opslag voor het gelopen risico.

#### *Outcome*

- Meer ondernemers investeren in bovenwettelijke, maar maatschappelijk gewenste, maatregelen, waaronder de verduurzaming van de land- en tuinbouwsector;
- Meer ondernemingen investeren in een duurzaam nieuw concept, product of productieproces.

### Impact

- Welvaartswinst binnen de land- en tuinbouwsector
  - Hogere werkgelegenheid, betere arbeidsomstandigheden
  - Meer duurzame investeringen
- Verbeterde financiële positie van de agrarische sector (geheel van bedrijven)
  - Rentabiliteit
  - Aantal werknemers
  - Solvabiliteit

## 2.3 Opzet BL

Land- en tuinbouwbedrijven die investeringen willen doen maar te weinig zekerheden kunnen bieden voor een lening, kunnen een financiering krijgen via het Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL). Indien een bank positief oordeelt over het toekomstperspectief van een agrarisch ondernemer, maar de ondernemer onvoldoende zekerheid kan bieden door bijvoorbeeld het ontbreken van onderpand, staat de overheid bij de BL borg voor een deel van de lening bij de bank of financier. Een bank dient in dit geval een aanvraag in bij RVO. Voorheen voerde RVO zelf ook enkele analyses uit op de kredietverlening en kende vervolgens een BL toe of niet. Nu ligt deze beoordeling alleen bij de bank/financier.

De BL dekt een deel van het risico af, in de meeste gevallen 70% (voorheen was dit 80%) van het borgstellingskrediet dat 2/3 van het totaal benodigde investeringskrediet is. Het effectieve borgstellingspercentage voor de bank is 46,7%. De bank loopt zelf ook risico en ervaart zo een prikkel om de voorgelegde beoordeling van de kredietaanvraag goed te doen. De landbouwondernemers betalen 1 of 3% provisie, waarmee RVO inkomsten genereert voor dekking van een deel van de kosten van de borgstelling.

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

Er is voor een borgstelling gekozen omdat met een relatief kleine overheidsbijdrage een groot aantal bedrijven kan worden ondersteund. En de beoordeling van de financiële risico's ligt primair bij de banken, die daar kennis van en ervaring mee hebben. Daarnaast nemen financiers de operationele kosten van bedrijfsfinanciering (zoals

bedrijfsanalyse) voor zijn rekening. Tegen relatief geringe kosten maakt de BL het dus mogelijk op de expertise van een financier mee te liften.

Voor de BL geldt een maximale lening van € 1,2 miljoen, met een provisie van 1 of 3%. De

'Standaard' BL heeft ten opzichte van de verschillende modules (hieronder beschreven) het laagste plafondbedrag (de maximale lening). Het borgstellingspercentage vanuit de overheid (70%) is voor alle modules gelijk.

### 2.3.1 Modules

Binnen de BL zijn verschillende modules beschikbaar of beschikbaar geweest met gunstigere voorwaarden dan de standaard BL. In onderstaande tabel zijn deze modules en bijbehorende voorwaarden samengevat weergegeven. Daarnaast is elke module hieronder kort beschreven. Voor alle modules geldt voor starters of bij bedrijfsovername een lagere provisie van 1% over het lening bedrag.

Tabel 2.1 Overzicht financieringsvoorwaarden en status per module

Welk borgstellings-krediet	Maximale lening	Hoogte borgstelling overheid	Provisie	Budget 2024 <sup>3</sup>	Status
BL	€ 1.200.000	70%	1% of 3%	€ 60 miljoen	Open
BL-Plus	€ 2.500.000	70%	1% of 3%	€ 60 miljoen	Open
BL-Plus Overbruggings-kredieten	€ 2.500.000	70%	1% of 3%	€ 5 miljoen	Open
Landbouw-innovatie	€ 2.500.000	70%	3%	€ 20 miljoen	Open
BL-C	€ 1.500.000	70%	0,5% - 2,25%	Nvt	Gesloten
BL-G	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
VVK	€ 2.500.000	90%	1%	Nvt	Gesloten

Bron: RVO

#### BL-Plus

De BL-Plus module is voor agrariërs die duurzaam willen investeren in stallen en/of kassen of willen overschakelen naar biologische landbouw of een andere duurzamere manier van produceren. Onder de BL-plus vallen de volgende aparte (sub)modules:

- BL-Plus Omschakelingskrediet (BL-O): De BL-O verstrekt werkkapitaal bij omschakelen aan agrariërs die omschakelen naar biologisch (Skal gecertificeerd) of nog aanvullend krediet nodig hebben naast IDL (Investeringsfonds duurzame landbouw) om de omschakelperiode te kunnen overbruggen.
- Landbouwinnovatie: Agrariërs die willen investeren in een nieuw bedrijfsconcept, product of productieproces, kunnen gebruik maken van de module landbouwinnovatie.

<sup>3</sup> Het budget waarvoor LVVN jaarlijks borgstellingen afgeeft.



Voor alle regelingen onder de BL-Plus is een borgstelling voor een maximale lening van €2,5 miljoen beschikbaar, het hoogste plafondbedrag binnen de BL-regeling. De provisie bedraagt 1% of 3%, naargelang de ondernemer al of niet nog starter/overnemer van een bedrijf is

#### **BL-Coronacrisis (BL-C)**

Tijdelijke regeling onder de BL die MKB land- en tuinbedrijven en visserij- en aquacultuurbedrijven tijdens de coronacrisis hielp acute liquiditeitsproblemen te verlichten. De BL-C was volledig aan de BMKB-C ontworpen en snel na het begin van de coronacrisis in maart 2020 opgesteld. Voor de BL-C was een maximale lening van €1,5 miljoen beschikbaar. De provisie verschilde tussen 0,5% en 2,25%.

#### **BL-Glastuinbouw (BL-G)**

Tijdens de energiecrisis van 2022 heeft de ministerraad ingestemd met een borgstellingsregeling voor glastuinders die door hoge gasprijzen in liquiditeitsproblemen zouden komen. Uiteindelijk is deze module nooit opgesteld. De druk op de sector was inmiddels verminderd.

#### **Vermogen Versterkend Krediet (VVK)**

Onder het Bedrijfsovernamefonds Jonge Boeren<sup>4</sup> was van 2020 tot 2023 een module ingericht om de toegang tot risicodragend kapitaal voor investeringen te faciliteren na bedrijfsovername, de borgstellingsregeling Vermogens Versterkend Krediet (VVK). In de VVK stelde de overheid zich voor 90% garant voor de lening die een jonge agrarische ondernemer aangaat om het bedrijf binnen drie jaar na overname verder te moderniseren/verduurzamen. De VVK beoogde hiermee het toekomstperspectief van bedrijven te versterken en de ecologische duurzaamheid te verbeteren. Na een tussentijdse evaluatie in 2022<sup>5</sup> is besloten de VVK niet meer open te stellen vanwege de uiteindelijk beperkte belangstelling.

---

<sup>4</sup> Het Bedrijfsovernamefonds Jonge Boeren is wegens terugloop in bedrijfsovernames in 2020 gestart om bedrijfsovername door jonge boeren te stimuleren en ondersteunen.

<sup>5</sup> [Tussentijdse evaluatie garantieregeling Vermogensversterkend Krediet \(BL-VVK\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

## 3 Situatie in het buitenland

### 3.1 Inleiding

FI-Compass (2020a) stelt vast dat voor toegang tot de traditionele financiering, waar schaalvergroting en efficiency een belangrijke rol spelen, de situatie in Nederland ten opzichte van andere EU-lidstaten behoorlijk gunstig is. In Nederland bestaat namelijk een breed scala aan financieringsinstrumenten. Daardoor is ondanks de hoge grondprijs de toegang tot financiering voor productieve investeringen over het algemeen geen beletsel voor agrarische bedrijvigheid. Mede omdat er nationale financiële instrumenten zijn die voldoende voorzien in de ondersteuning bij financiering in de landbouw (met name de Borgstelling MKB-landbouwkredieten). De situatie voor financiering van bedrijfsovername en verduurzaming is beduidend moeilijker. Financiering voor bedrijfsovername is lastig vanwege lage solvabiliteit en vaak ook minder zekerheden van de bedrijfsopvolger. Het verdienvermogen na overname is uitdagend vanwege onder meer hogere financieringslasten en daarmee beperktere mogelijkheden voor verdere investeringen. Financiering voor duurzaamheidsinvesteringen wordt door banken als risicovol ervaren vanwege onzekerheden van het beoogde verdienvermogen (FI-Compass, 2020a; FI-Compass, 2020b).

### 3.2 GLB-Garantstellingen

De meeste steun middels het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) wordt verstrekt in de vorm van subsidies aan landbouwbedrijven. De lidstaten kunnen deels ook kiezen om steun toe te wijzen aan financieringsinstrumenten. Met financieringsinstrumenten bedoelt de Europese Commissie toegang tot kapitaal door leningen en garantstellingen. Lidstaten kunnen een bijdrage verstrekken aan bestaande of nieuwe financieringsinstrumenten die op nationaal of regionaal niveau zijn opgezet. Met financieringsinstrumenten wordt aan landbouwbedrijven, die naar verwachting financieel levensvatbaar zijn en waarvoor op de markt niet voldoende financiering te vinden steun gegeven. Deze steun wordt verstrekt voor investeringen in zowel materiële als immateriële activa en werkkapitaal. Dergelijke steun is in overeenstemming met de toepasselijke staatssteunregels in de EU (EU Verordening 2021/1060 (artikel 58); EU Verordening 2021/2215 (artikel 80)).

In totaal is € 977 miljoen steun aangevraagd voor diverse financieringsinstrumenten in de nationale strategische plannen (NSP) voor de GLB-periode 2023-2027 (Tabel 3.1). Met name 12 lidstaten zullen in deze optie voorzien voor investeringssteun wat neerkomt op een totaal van € 883 mln. aan financiële toewijzingen. Zes lidstaten voorzien in deze mogelijkheid in het kader van bedrijfsovernamesteun jonge boeren (€ 88 mln.), en twee lidstaten voorzien in financiële instrumenten in het kader van samenwerkingssteun (€ 5 mln.). Slowakije, Frankrijk, Polen en Spanje hebben de hoogste GLB-steun aangevraagd met respectievelijk € 278, € 155, € 145 en € 100 mln. Voor Frankrijk, Spanje, Italië en Portugal geldt dat bepaalde regio's gebruik (willen) maken van financieringsinstrumenten (Folkesson et al., 2023).

**Tabel 3.1**      **Overzicht financieringsinstrumenten via GLB-periode 2023-2027**

Type interventie	Aantal lidstaten	Lidstaten
Investeringssteun	12	Bulgarije, Estland, Italië, Frankrijk, Griekenland, Letland, Kroatië, Litouwen, Polen, Portugal, Slowakije, Spanje
Bedrijfsovernamesteun jonge boeren	6	Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Litouwen, Letland, Spanje
Samenwerkingssteun	2	Bulgarije, Spanje

### 3.3 Garantstellingen zonder GLB steun

De overige 15 lidstaten hebben niet gekozen voor het ondersteunen van financieringsinstrumenten in het kader van het GLB. Daar zijn normaal gesproken nationaal gefinancierde staatssteunregelingen of specifieke marktfinanciering beschikbaar. Ook in het Nederlandse NSP voor de GLB-periode 2023-2027 worden geen financieringsinstrumenten aangemeld voor GLB steun. Als reden wordt verwezen naar de bestaande toereikende nationale regeling MKB-landbouwkredieten (LNV, 2021).

Een compleet overzicht van nationaal gefinancierde staatssteunregelingen of specifieke marktfinanciering is niet beschikbaar. Wel geeft AECM ('European Association of Guarantee Institutions') een overzicht van garantstellingen verstrekt door hun leden (AECM, 2023). AECM leden garanderen in totaal € 20,4 miljard aan leningen aan landbouwbedrijven in 2023. Daarbij zijn garantstellingen verstrekt door AECM leden in Italië het omvangrijkst (€ 15,5 miljard), op afstand gevolgd qua volume in onder meer Hongarije (€ 1,6 miljard), Roemenië (€ 1,3 miljard), en Portugal (€ 0,5 miljard).

### 3.4 Internationale vergelijking enkele garantieregelingen

Op basis van voorgaand overzicht is een viertal garantieregelingen verder geanalyseerd in EU-lidstaten met een omvangrijke agrarische sector en garantstellingverlening (Italië, Frankrijk, Polen en Spanje). Informatie van de sleutelindicatoren van deze garantstellingen is verkregen uit de NSPs en FI Compass landenrapporten en zijn vergeleken met de Borgstelling MKB-landbouwkredieten.

ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) is de publieke uitvoeringsorganisatie in Italië welke onder meer borg staat voor een deel van een banklening. Net als in Nederland verloopt de garantstelling zonder GLB steun, en is veel omvangrijker dan alle andere voorbeelden. Naast de standaard garantstelling heeft ISMEA gerichte steun verleend aan kleine en middelgrote landbouwbedrijven die getroffen waren door COVID-19 en de oorlog in Oekraïne (verlening van garanties zonder garantiekosten en vereenvoudigde procedures) (AECM, 2024; FI-Compass, 2020c; NSP Italië, 2021).

INAF ('Initiative Nationale pour l'Agriculture Française') in Frankrijk is een nationale garantstelling in aanvulling op regionale garantstellingen (welke zijn gestart in de GLB-periode 2014-2020). Het bereik is beperkter dan de regionale garantstellingen maar per aanvraag omvangrijker. (FI-Compass; 2020d, NSP Frankrijk, 2021).

ARMA ('Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture ') en de staatsbank BGK ('Bank Gospodarstwa Krajowego ') zijn respectievelijk de uitvoeringsorganisatie en fondsmanager in Polen welke invulling geven aan de door GLB ondersteunde garantstellingsregeling (FI-Compass; 2020e, NSP Polen, 2021).

IFGC ('Financial Instrument for Centralised Management') in Spanje is een voortzetting van de garantstellingmethodiek gestart in de GLB-periode 2014-2020. Sommige autonome regio's kunnen daarnaast hun eigen financieringsinstrumenten inzetten (FI-Compass; 2020f, NSP Spanje, 2021).

Op basis van de FADN-statistieken blijkt dat Nederlandse bedrijven in 2022 gemiddeld over een hoog totaal vermogen beschikken en een relatief hoog vreemd vermogen (25%). Alleen van de geanalyseerde landen is het aandeel vreemd vermogen in Frankrijk relatief hoger (41%), terwijl het vreemd vermogen in Italië, Polen en Spanje heel laag is. Opgemerkt dient te worden dat dit geldt voor een gemiddeld bedrijf, en niet voor de doelgroep (zoals jonge landbouwers).

**Tabel 3.2**      **Overzicht financiering (FADN), financieringsvoorwaarden en status per module**

	Nederland	Italië	Frankrijk	Polen	Spanje
Totaal vermogen per bedrijf (€ mln.) <sup>1</sup>	3,55	0,45	0,57	0,22	0,42
Vreemd vermogen per bedrijf (€ mln.) <sup>1</sup>	0,89	0,005	0,23	0,009	0,01

	Nederland	Italië	Frankrijk	Polen	Spanje
Vreemd vermogen/ totaal vermogen (%) <sup>1</sup>	25%	1%	41%	4%	3%
Garantieregeling	BL	ISMEA	INAF	ARMA/ BGK	IFGC
GLB steun	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
Startjaar	1951	2004	2019	2019	2014
Garantsteller	Nationale Overheid	Nationale overheid	Nationale overheid (in aanvulling op regionale garantstellingen)	Nationale overheid	Nationale en regionale overheid
Verstrekker	Banken	Banken	Banken	Banken	Banken
Omvang	€ 437 mln. in 2017-2023	€ 15,5 miljard	€ 500 mln.	€ 50 mln.	€ 163 mln. in 2014-2020, en verdubbeling in 2021-2027
Aantal landbouwbedrijven	871 in 2017-2023	134.000	3.900	Geen informatie in NSP en FI-compass	925 in 2014-2020, en verdubbeling in 2021-2027
Doelgroep	Verschillende modules: BL, BL-Plus, BL-Plus Overbruggingskredieten, Landbouwinnovatie,	Klein en middelgroot	Met name jonge landbouwers	Onder meer jonge landbouwers	Onder meer jonge landbouwers en innovatieve investeringen
Voorwaarden	Zekerheden-tekort volgens de normale bancaire praktijk	Geen aanvullende voorwaarden naast voorwaarden van banken	Maximum percentage voor werkkapitaal en grondaankoop	Geen informatie in NSP en FI-compass	Minder strenge eisen dan reguliere lening
Provisie en subsidie	Provisie van 1 of 3%	Geen informatie in NSP en FI-compass	Geen informatie in NSP en FI-compass	Geen provisie en subsidie op de rente	Subsidie op de rente, verder geen informatie in NSP en FI-compass

<sup>1</sup> <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/FADNPublicDatabase/FADNPublicDatabase.html>: 2021 data voor Spanje, voor overige landen 2022.

In de vergelijking van garantstellingen is het ook interessant om te zien in hoeverre lidstaten vanuit hun NSP-rentesubsidies verstrekken. Bijvoorbeeld in Polen is de rentesubsidie voor kleine bedrijven 50%, 100% voor kleine bedrijven voor investeringen in milieu en klimaat, en 100% voor jonge landbouwers.

De voorgaande analyse op hoofdlijnen is met name gebaseerd op een recente overzichtsstudie van Folkesson et al. (2023). Echter deze inventarisatie op basis van alle 28 NSPs gaat niet dieper dan het type interventies (investeringssteun, bedrijfsovernamesteun jonge boeren, of samenwerkingssteun), zonder een systematische uitsplitsing in de financieringsvorm (lening, garantie, rentesubsidie). Voor de lidstaten met meer detail in de NSPs blijkt dat in tegenstelling tot Nederland ook rentesubsidie kan worden verstrekt. Ook is het aandeel garantstelling door de overheid in de geanalyseerde lidstaten hoger (doorgaans 80% in plaats van 70% in Nederland). Om precies te bepalen of de steun hoger is, zou ook naar het aandeel van de staatsgarantie binnen de bancaire financiering moeten worden gekeken. Die is in Nederland  $2/3$ , waardoor de steun  $70\%$  van  $2/3 = 46,7\%$  is. Van de geanalyseerde lidstaten is het betreffende kengetal niet weergegeven in de FI-Compass rapporten en NSPs.

### 3.5 Samenvattende bevindingen

In andere Europese landen worden soortgelijke instrumenten ingezet voor kredietverstrekking aan agrariërs als in Nederland. De garantieregelingen in Italië, Frankrijk, Polen en Spanje hebben een vergelijkbaar doel om de toegang tot financiering te vergemakkelijken (vaak is onvoldoende onderpand aanwezig). In deze landen is het zekerhedentekort een groter probleem dan in Nederland. Vaak richten lidstaten zich op een aantal specifieke doelgroepen, met name kleine landbouwbedrijven of jonge landbouwers. Het aandeel garantstelling door de overheid is in de geanalyseerde lidstaten hoger (doorgaans 80% in plaats van 70% in Nederland). Of de totale steun hoger is, hangt mede af van het aandeel van de staatsgarantie binnen de bancaire financiering.

## 4 Doeltreffendheid: BL in de praktijk

### 4.1 Inleiding

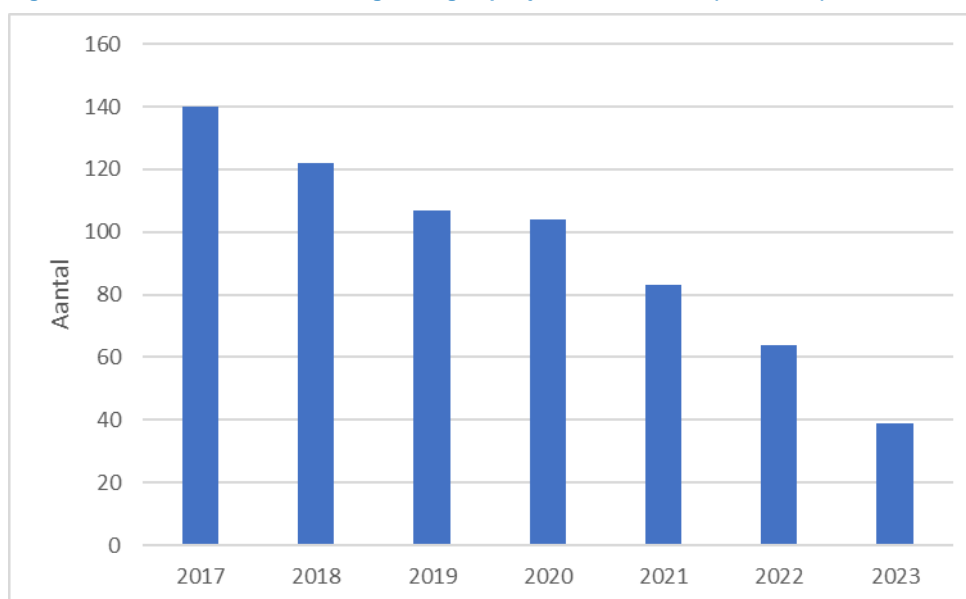
In dit hoofdstuk analyseren we de doeltreffendheid van de BL. Daarbij toetsen we of de doelen, zoals die in de beleidstheorie zijn beschreven in de praktijk worden waargemaakt.

### 4.2 Gebruik van de BL

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de omvang en het gebruik van de BL. Er zijn in totaal 871 borgstellingen verleend in de periode 2017-2023, dat is een gemiddelde van 124 per jaar. Zonder beide Corona-modules zijn er 659 borgstellingen verleend. Dat is een gemiddelde van 94 per jaar. Vanaf 2018 is er sprake van jaarlijks een gestage afname van het gebruik van de regeling en in 2023 zijn 39 borgstellingen verleend. De gemiddelde lening onder borgstelling bedroeg gemiddeld € 500.000.

De BL is voor een klein deel van de investeringen in de landbouw van belang. Met name jonge ondernemers, niet grondgebonden bedrijven zoals de intensieve veeteelt (varkens- en pluimveehouders) en de tuinbouwsector als ook ondernemers met weinig grond in eigendom (melkveehouderij) hebben onvoldoende zekerheden voor een krediet. Zij zijn de doelgroep van de BL. Met name in de intensieve veehouderij en in de glastuinbouw is het instrument relatief meer ingezet bij gemiddeld respectievelijk 4% en 3% van de totale investeringen (Tabel 4.4). In de grondgebonden sectoren melkvee en akkerbouw blijft het gebruik beperkt tot 1% of minder.

**Figuur 4.1** Aantal verleende borgstellingen per jaar, zonder BL-C (2017-2023)



Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

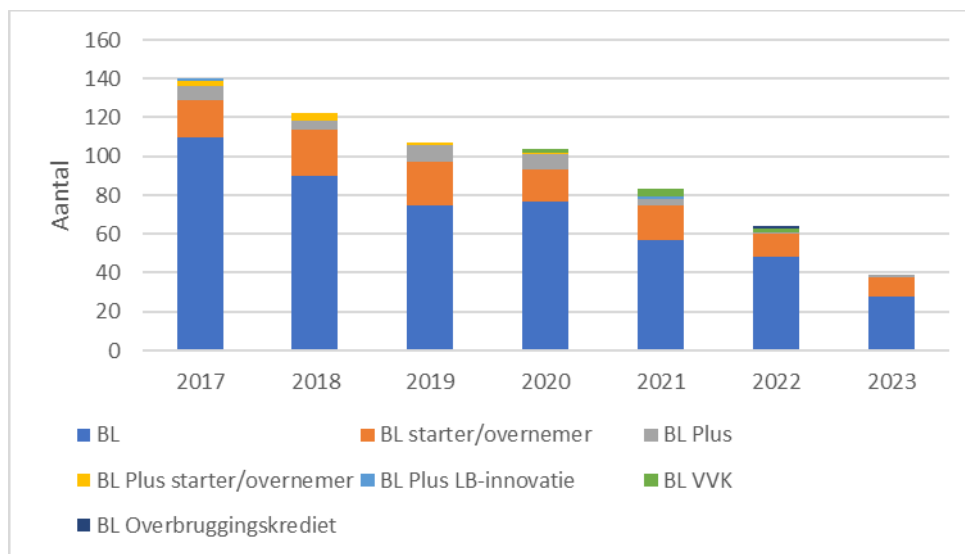
Deze dalende ontwikkeling van de laatste jaren kan worden vergeleken met de voorgaande evaluatieperiode 2010-2016. Toen varieerde het aantal verleende garantstellingen als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen in de land- en tuinbouw van rond de 120 in 2010 en 2011 met een daling tot circa 60 in 2014 en 2015 om licht toe te nemen tot ongeveer 80 in 2016 (zie ook tabel 4.3 (Ecorys, 2019)). Die groei heeft zich doorgezet in 2017 met zowel een toename vanuit de varkenshouderij en glastuinbouw - 2016 en 2017 waren economisch goede jaren in beide sectoren. Vanaf 2018 is er sprake van jaarlijks een gestage afname van het gebruik van de regeling.

Binnen de BL wordt een aantal modules en varianten onderscheiden. De aanvragen per jaar, exclusief de BL-C zijn weergegeven in Figuur 4.2. In de periode 2017-2023 is bijna driekwart (485 van de 659 verleende borgstellingen) van de aanvragen gedaan voor de reguliere Borgstelling Landbouw (BL). Daarna volgt de BL-module voor Starter/overnemer met 121 aanvragen (18%). Voor de reguliere BL-plus is 33 keer een aanvraag gedaan. Van de BL Plus module Starter/overnemer zijn 9 aanvragen ingediend, en vanaf 2021 geen. De module voor innovatie binnen de BL Plus is 2 keer gebruikt. Van de BL-VVK is in de jaren 2020-2022 8 keer een beroep gedaan. Deze regeling is in 2022 tussentijds geëvalueerd (zie Tussentijdse evaluatie garantieregeling Vermogensversterkend Krediet (BL-VVK) (overheid.nl en ook [paragraaf 4.4](#)) en na 2022 niet meer opengesteld. Van de module BL-Overbruggingskrediet is slechts 1 aanvraag ingediend in 2022. Bij alle onderscheiden regelingen die de gehele periode 2017-2023 zijn opengesteld is sprake van trend met jaarlijkse afname. Relatief gezien blijft de module binnen de BL voor starter/overnemer nog het meest op peil.

Uit de interviews komt naar voren dat de modules weinig toevoegde waarde hadden. Bij alle nieuwe investeringsprojecten wordt duurzaamheid als doel of randvoorwaarde meegenomen. De banken toetsen daarop omdat dit medebepalend is voor het lange termijn rendement van de investering. De BL-plus module heeft inhoudelijk geen meerwaarde ten opzichte van de reguliere BL. Wel is het plafond hoger en hebben bepaalde bedrijven vooral in de glastuinbouw daar voordeel van gehad. De coronamodule heeft goed gewerkt, maar dat was een bijzondere tijd en omstandigheid.



**Figuur 4.2** Totaal aantal verleende borgstellingen per onderscheiden regeling/module excl. BL-C 2017-2023



Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

De verleende borgstellingen kunnen worden onderverdeeld naar sectoren, zoals weer-gegeven is in de onderstaande Tabel 4.1. Hieruit blijkt dat de borgstellingsregeling ondernemers uit een breed scala aan land- en tuinbouwsectoren bereikt. De sectoren met de meeste aanvragen zijn de varkens- (81) en pluimveehouderij (75), beiden niet grondgebonden sectoren. Vanuit de tuinbouw komen de meeste aanvragen uit de glashoornen en boomkwekerij. Van de in aantal bedrijven grote land- en tuinbouwsectoren komen de meeste aanvragen uit het melkvee (58 aanvragen). In de akkerbouw ligt het aantal nog wat lager (41) beperkter. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de aanwezige zekerheden binnen beide grondgebonden sectoren. De behoefte aan borgstelling zit bij deze sectoren vooral bij de pachtbedrijven waardoor hun zekerheidspositie lager is.

Als gekeken wordt naar de bedrijfsplannen, dan ging het vaak om investeringen die twee doelen dienden. Het ging om uitbreiding van de productie en daarmee schaalvergroting, bijvoorbeeld in nieuwe stallen of kassen. Zo dienden de investering bedrijfseconomische doelen. Tegelijkertijd waren die investeringen gericht op het verlagen van de emissies naar het milieu door toepassing van nieuwe technieken en werkwijzen. De productie wordt duurzamer omdat per eenheid product minder milieubelastend wordt gewerkt. Door uitbreiding van productie kan de totale emissie van een bedrijf in bepaalde gevallen toenemen. Uit de interviews met de banken is naar voren gekomen dat duurzaamheid in de loop der jaren belangrijker is geworden, vooral met het oog op het rendement in de toekomst. De banken toetsen sterker op de bijdrage aan duurzaamheid dan voorheen.

**Tabel 4.1** Aantal verleende borgstellingen, exclusief de BL-C per bedrijfstype 2017-2023

Sector	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Akkerbouw	11	7	6	9	4	1	3	41
Bloembollen	13	8	5	6	5	4	3	44
Boomkwekerij	8	14	7	5	7	6	3	50
Champignons	3	2	1	3	5	4	1	19

Sector	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Fruiteelt	7	8	4	11	6	2	1	39
Glasbloemen	14	9	9	8	7	6	4	57
Glasgroenten	8	10	8	3	7	3	2	41
Melkgeiten	6	1	1	2	3	3	1	17
Melkvee	8	13	15	10	5	5	2	58
Opengronds-tuinbouw	2			2		2	2	8
Overige landbouw	7	5	5	1	3	2		23
Overige rundvee	9	11	18	7	6	3	3	57
Overige tuinbouw	6	7	1	1		2		17
Pluimvee	14	13	12	11	8	8	9	75
Potplanten	5	3	2	4	7	3	4	28
Varkens	18	10	13	20	10	9	1	81
Witlof	1	1		1		1		4
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>122</b>	<b>107</b>	<b>104</b>	<b>83</b>	<b>64</b>	<b>39</b>	<b>659</b>

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

De hierboven geschetste jaarlijkse afname in aanvragen komt in alle onderscheiden bedrijfstype terug, met uitzondering van de pluimveehouderij, waarin het aantal aanvragen de laatste jaren constant blijft. De stabilisatie bij pluimvee kan samenhangen met de omschakeling op vleeskuikenbedrijven naar conceptkuikens (Beter Leven 1 ster) wat voor de supermarkten in Nederland als eis wordt gesteld. Investerings die hiermee gepaard gaan kunnen mede zijn gefinancierd met borgstelling.

Wanneer het gebruik van de BL-regelingen (exclusief de BL-C) over de typen wordt vergeleken met het gebruik in de periode 2010-2016 onder de garantstelling (Tabel 4.3) dan valt op dat er meer vanuit alle land- en tuinbouwsectoren gebruik wordt gemaakt van de regeling. Onder de garantstelling zat het gebruik veel meer in de intensievere niet grondgebonden land- en tuinbouwsectoren.

**Tabel 4.2 Aantal verleende garantstellingen per bedrijfstype, 2010-2016**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Akkerbouw	7	2	1	2	1	3	2	18
Melkvee	17	17	17	18	15	10	8	102
Glastuinbouw	22	24	15	11	12	8	13	105
Pluimvee	18	31	16	13	7	10	10	103
Varkens	41	35	41	27	14	14	18	190
Overig	16	20	14	14	15	20	21	120
<b>Totaal landbouw</b>	<b>121</b>	<b>129</b>	<b>104</b>	<b>85</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>83</b>	<b>651</b>

Bron: RVO Excel bestand GL-aantallen en bedragen verleend 2007-2016 (Ecorys, 2019)

De gangbare BL-regeling kent een heel breed gebruik over talloze bedrijfstypen in de land- en tuinbouw. Varkens (59 bedrijven), pluimvee (57), melkvee (45), boomkwekerij (42) en glasbloemen (40) zijn de bedrijfstypen met hoogste aantal gebruikers. Ondernemers in de glasgroenten (10) zijn belangrijkste gebruikers van de BL-plus. Het

brede gebruik over verschillende sectoren zien we ook terug bij de BL-module gericht op starters en overnemers. Met 19 aanvragen is het bedrijfstype overige rundvee het sterkst vertegenwoordigd.

**Tabel 4.3** Aantal verleende garantstellingen (2017 t/m 2023) per bedrijfstype en per opengestelde regeling

	BL C starter/ Overnemer	BL C	BL	BL Plus	BL O	BL starter/ Overnemer	BL VVK	BL Plus LB- innovatie	BL plus starter/ Overnemer	Totaal
Akkerbouw	1	11	32			8			1	53
Aquacultuur		2								2
Bloembollen		30	36	2		6				74
Boomkwekerij		7	42			7	1			57
Champignons			13	1		4		1		19
Fruitteelt		4	27	4		6	2			43
Glasbloemen		69	40	5		10			2	126
Glasgroenten		8	30	10		1				49
Melkgeiten			8			8			1	17
Melkvee		5	45	1		10	1		1	63
Opengronds-tuinbouw		1	4			4				9
Overige landbouw		9	21			2				32
Overige rundvee	1	5	35			19	2		1	63
Overige tuinbouw		1	15	1		1				18
Pelsdierhouderij		1								1
Pluimvee		3	57	2	1	14			1	78
Potplanten		49	18	2		7	1			77
Varkens		3	59	5		15	1	1	2	86
Witlof			4							4
Zee- en kustvisserij		2								2
<b>Totaal</b>	<b>2</b>	<b>210</b>	<b>485</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>121</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>871</b>

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

In onderstaande tabel zijn de totale bruto investeringsbedragen per sector weergegeven (investerings minus investeringen in grond, immateriële activa en plantopstanden en minus desinvesteringen). Het totaal is berekend voor de gerepresenteerde bedrijven (bedrijven > € 25.000 SO) van het Bedrijveninformatienet. Het aandeel van de verleende bedragen door banken onder borgstelling in de investeringen is in de akkerbouw en melkveehouderij beperkt tot 1% of minder. In de overige sectoren is dit iets hoger met gemiddeld 4% voor de varkens- en pluimveebedrijven. Hieruit blijkt dat de bedrijven die met behulp van borgstelling kunnen investeren een beperkt aandeel hebben in de totale investeringen.

**Tabel 4.4** totale bruto investeringsbedragen per jaar (in € mln.) en aandeel verstrekte leningsbedrag onder borgstelling excl. BL-C (%) per bedrijfstypen 2017-2022

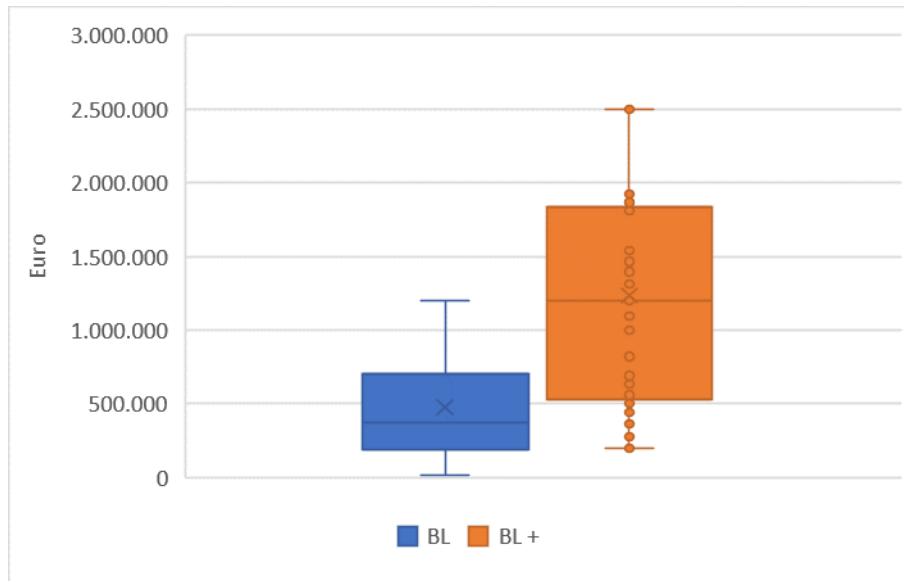
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Gemiddeld
Akkerbouwbedrijven	335	499	474	404	418	470	433
Aandeel leningsbedrag onder borgstelling	1	1	1	0	0	0	1
Glastuinbouwbedrijven	594	585	503	531	495	552	543
Aandeel leningsbedrag onder borgstelling	3	3	4	2	3	1	3
Pluimveebedrijven	113	207	342	167	85	151	177
Aandeel leningsbedrag onder borgstelling	5	3	1	4	6	4	4
Melkveebedrijven	775	823	845	943	905	1015	884
Aandeel leningsbedrag onder borgstelling	0	0	1	0	0	0	0
Varkensbedrijven	175	174	241	204	264	155	202
Aandeel leningsbedrag onder borgstelling	5	3	2	6	3	2	4

\*Investerings exclusief grond, immateriële activa, plantopstanden

Bron: BIN en RVO, bewerking Wageningen Economic Research

De BL biedt een garantie voor leningen tot € 1,2 mln. De BL+ biedt een garantie voor leningen tot 2,5 miljoen euro. Figuur 4.3 laat de spreiding zien van de lening bedragen die onder beide regelingen vallen voor de periode 2017 – 2023. De figuur laat voor BL (exclusief BL-C) zien dat bij gemiddeld ca. 480.000 euro de helft van de leningsbedragen onder borgstelling circa tussen de 190.000 en 700.000 euro zijn. Dit is hoger dan in de periode 2010-2016 toen 50% van de leningsbedragen onder garantstelling tussen de 200.000 en 400.000 euro lagen (Ecorys, 2019). Het ophogen van het maximale bedrag naar € 1,2 mln. heeft dus geresulteerd in gemiddeld hogere leningen onder borgstelling. Voor BL+ zijn de leningsbedragen over het algemeen hoger, gemiddeld circa € 1,2 mln. met een maximumbedrag oplopend tot € 2,5 mln.

In tabel 4.5 staan de gemiddelde en totale leningsbedragen onder borgstelling onderscheiden naar de verschillende modules binnen de BL en BL + voor de gehele periode 2017-2023. Het totale gemiddelde leningsbedrag onder borgstelling bedraagt circa 500.000 euro. Ruim de helft van het verleende bedrag heeft betrekking op de gangbare BL. De tijdelijke regeling onder de BL die MKB land- en tuinbedrijven en visserij- en aquacultuurbedrijven tijdens de coronacrisis hielp acute liquiditeitsproblemen te verlichten was met bijna 86 mln. euro verantwoordelijk voor 20% aan verleend bedrag onder borgstelling.

**Figuur 4.3** Spreiding van leningsbedrag onder BL (exclusief BL-C) en BL+ 2017-2023

Bron RVO, bewerking Wageningen Economic Research

**Tabel 4.5** Verleende leningsbedrag onder borgstelling voor de verschillende borgstellingsregelingen in aantal, gemiddeld en totaalbedrag, periode 2017 t/m 2023

	Percentage per BL-module	Bedrag in €	Aantal	Gemiddeld bedrag in € x 1.000
BL	54%	236.370.837	485	487
BL starter/overnemer	12%	53.105.389	121	439
BL Plus	10%	45.178.517	33	1.369
BL Plus starter/overnemer	2%	6.764.394	9	752
BL Plus LB-innovatie	1%	3.125.000	2	0
BL VVK	1%	5.246.934	8	656
BL G	0%	0	0	0
BL C	20%	85.992.542	210	409
BL C starter/overnemer	0%	400.000	2	200
BL O	0%	500.000	1	500
<b>Totaal verleend BL</b>	<b>100%</b>	<b>436.683.613</b>	<b>871</b>	<b>501</b>

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

**Vergelijking tussen gebruikers en niet-gebruikers BL**

Om inzage te krijgen in mogelijke structuurverschillen tussen gebruikers van de BL-regelingen en niet-gebruikers is een koppeling gemaakt met de gegevens uit de CBS-Landbouwtelling. Deze koppeling op basis van het KvK-nummer van het bedrijf konden we tot stand brengen vanaf 2018 - 2023. De aanvragers van de BL uit 2017 zijn dus buiten beschouwing gebleven. In de analyse zijn de volgende structuurkenmerken in beeld gebracht: Standaardomzet (SO), Standaardverdiencapaciteit (SVC), aantal ha. Cultuurgrond, leeftijd van het oudste bedrijfshoofd en het aandeel biologische bedrijven

(tabel 4.6). De SVC is de vergoeding (in euro per bedrijf) voor de inzet van arbeid en kapitaal die een bedrijf op basis van standaarden gemiddeld in een jaar behaalt met de agrarische productie, los van wie de arbeid of het kapitaal heeft geleverd. Binnen de aanvragers van de BL wordt nog onderscheid gemaakt tussen de BL-Corona en de overige BL-regelingen. In de bijlage zijn tabellen opgenomen waarin de uitkomsten zijn onderscheiden naar bedrijfstype.

**Tabel 4.56**    **Vergelijking tussen gebruikers en niet-gebruikers BL**

Deelnemers	Omzet SO (in €)	Verdien-capaciteit SVC (in €)	Ha	Leeftijd	% biologisch
Borgstelling Corona	2.450.000	838.000	19	51	n.a.
Borgstelling niet-Corona	1.529.000	382.000	33	47	8,4
Niet BL-deelnemer	468.000	123.000	35	56	3,5

Bron: RVO, LBT-bewerking Wageningen Economic Research  
n.a.: te beperkt aantal waarnemingen biologisch bij de BL-Corona

Deelnemende bedrijven aan de BL-regelingen (zowel Corona als niet-Corona) zijn gemiddeld flink groter zowel in SO als SVC in vergelijking met niet deelnemende land- en tuinbouwbedrijven. Dit verschil is ook binnen de verschillende bedrijfstypen aanwezig (zie Bijlage Aanvullende tabellen). De hoge uitkomsten binnen de BL-Corona hangen samen met het hoge aandeel gebruikers uit de glastuinbouw, waarin zowel de SO als SVC gemiddeld hoger zijn dan voor grondgebonden bedrijfstypen. Gemeten in gemiddelde bedrijfsomvang (ha) zijn deelnemers aan de BL niet-Corona nagenoeg gelijk. Tussen de verschillende bedrijfstypen zijn er wel verschillen. Zo zijn deelnemende akkerbouw- en melkveebedrijven gemiddeld groter dan de niet-deelnemers. Een groot aandeel van de BL-gebruikers zijn actief in de glastuinbouw en intensieve veehouderij (pluimvee en varkenshouderij) waarin het areaal cultuurgrond een ondergeschikte rol speelt. De leeftijd van het oudste bedrijfshoofd ligt met gemiddeld 47 jaar op de deelnemers aan de BL-niet Corona een stuk lager. Dit hangt o.a. samen met de BL-regeling die is opengesteld voor starters en overnemers. Het aandeel biologische bedrijven ligt met gemiddeld 8% ook hoger dan het aandeel bij de niet-BL gebruikers. Hiermee draagt de BL dus bij aan 'verjonging' in de land- en tuinbouw en meer biologisch geproduceerde producten.

## 4.3 Trends, knelpunten en oplossingsrichtingen

### 4.3.1 Aantal aanvragen BL daalt – knelpunten in de werking

Het aantal aanvragen voor de BL is in de evaluatieperiode (2017-2023) fors gedaald. De volgende verschillende redenen kunnen hiervoor worden genoemd:

De belangrijkste gebruikersgroepen van de BL (varkens-, pluimvee, glasbloemen en melkvee) hebben over het algemeen **goede economische resultaten** in deze periode geboekt, (zie [agrimatie.nl](http://agrimatie.nl) voor de jaarlijkse ontwikkeling van de inkomens). Door de betere economische resultaten konden bedrijven hun vermogenspositie verbeteren. Dit komt ook terug in het kengetal solvabiliteit (verhouding eigen vermogen in totaal vermogen). Zo verbeterde de solvabiliteit in de glastuinbouw tussen 2017 en 2022 van gemiddeld 58% naar 66% en nam het aantal bedrijven met een solvabiliteit van minder

dan 35% af van 18% naar 10%. Voor de varkenshouderij van gemiddeld 61% naar 71% met een afname van aantal bedrijven met minder dan 35% solvabiliteit van 12 naar 5%. Hiermee is een gemiddeld genomen een betere basis aan zekerheden voorhanden waardoor bij het aangaan van nieuwe leningen bij investeringen er vanuit de bank minder een beroep op BL wordt gedaan.

Voor [grondgebonden bedrijven](#), met name akkerbouw, [is zekerhedentekort zelden \(meer\) het knelpunt](#). Door het bezit van grond (dat in Nederland schaars en kostbaar is, en waarvan de waarde is gestegen) kunnen deze bedrijven een bank vaak voldoende onderpand bieden. Zekerhedentekort is echter primair het aangrijpingspunt voor een borgstelling en dat probleem is in omvang kleiner geworden. [In de niet-grondgebonden sectoren speelt zekerhedentekort nog steeds een rol](#).

De moeilijkheid van financieren bij grondgebonden bedrijven zit vaak niet in het hebben van voldoende zekerheden en vermogen/eigen vermogen; [het probleem zit vaak in het rendement](#). Het gaat meer om het toekomstperspectief en de kasstroom die op basis van dat perspectief verwacht kan worden. De banken toetsen hier scherper op dan voorheen. In de akkoorden van Bazel zijn de richtlijnen voor financiële instellingen vastgelegd, welke in de loop der tijd steeds strenger zijn geworden. Banken zijn hierdoor steeds terughoudender om financiering te verstrekken als blijkt dat er sprake is van een verhoogd risico. Banken kijken hierdoor veel meer naar kasstroom. De landbouw is een relatief risicovolle sector om te investeren. De uiteindelijke opbrengst is bijvoorbeeld afhankelijk van de weersomstandigheden en het voorkomen van ziekten en plagen. Banken geven bij voorkeur geen volledige financiering van nieuwe investeringen.<sup>6</sup>

De investeringsbereidheid in de sector is de afgelopen jaren afgenomen door het [gebrek aan toekomstperspectief](#). Op verschillende gebieden, zoals stikstof, ontbreekt meerjarig overheidsbeleid, waardoor investeringen op het gebied van innovatie (zoals investeren in innovatieve staltechnieken) voor de sector te kostbaar en risicovol zijn om te maken.

Na de Tweede Wereldoorlog investeerden veel kleine boerenbedrijven in nieuwe technologie met een duidelijk verdienmodel via de borgstellingsregeling. In die tijd heeft de borgstellingsregeling veel agrarische bedrijven geholpen met moderniseren en uitbreiden. In de huidige tijd is dit vaak voor bedrijven niet meer het knelpunt en/of het doel. Veel investeringen die nu door de klimaatopgave worden gevraagd zijn niet-productief. Voorheen konden [niet-productieve investeringen](#) vaak worden gefinancierd als er tegelijkertijd uitbreiding van het bedrijf plaatsvond, waardoor de niet-productieve investering, zoals een luchtwasser, door het schaalvoordeel toch terugverdiend kon worden. Echter is nu niet duidelijk met welke doorontwikkeling agrarische bedrijven de komende 10-15 jaar te maken krijgen en hoe/of de investering terugverdiend kan worden. Agrarische bedrijven zijn daarom terughoudend met het maken van dergelijke investeringen, door het ontbreken van een lange-termijn visie vanuit de overheid. En ook wordt het beleid als inconsistent ervaren, met als voorbeeld het Nationaal Programma Landelijk Gebied waarvoor de provincies de afgelopen jaren plannen hebben opgesteld. De minister van LNV heeft aangekondigd met een alternatieve aanpak te komen.

---

<sup>6</sup> [200228-artikel-rol-bank-bij-financiering-verandert-door-bazel.pdf \(vabnet.nl\)](#)

Tot 2010 werd door de glastuinbouw veel gebruik gemaakt van de BL. Maar de omvang van de [investeringen in de glastuinbouw overtreffen tegenwoordig het normale plafond](#) van € 1,2 mln. en ook het opgehoogde plafond van € 2,5 mln. voor de BL Plus voor duurzame investeringen. Uit de interviews met de banken horen we terug dat bij grote projecten in de glastuinbouw banken vaak samen een krediet aanbieden, of dat 'private equity' wordt ingezet. De BL kan door de maximale hoogte bij financieringen van dergelijke omvang geen rol van betekenis meer spelen, en speelt dus maar in weinig financieringen in de glastuinbouw een rol.

Ook zijn er indicaties vanuit de gehouden interviews, dat de markt voor het verstrekken van krediet verandert, dit geldt in toenemende mate ook voor de landbouwsector. Bancaire financieringen spelen een kleinere rol, vooral in het segment onder de € 1 miljoen en onder € 250.000. De banken maken onvoldoende rendement op de kleine leningen en zo is meer [ruimte ontstaan voor non-bancaire financieringen](#) zoals crowdfunding en leaseconstructies. Daarnaast wordt in de agrarische sector veel familiekapitaal ingezet.

De geïnterviewde partijen geven aan dat, als onzekerheid in de sector wegvalt en agrarische bedrijven weer durven te investeren, de verwachting is dat de BL weer enigszins in belang en populariteit kan winnen. Zeker bij [bedrijfsovername door jonge boeren](#) of op het gebied van [verduurzaming in de niet-grondgebonden sectoren/pachtbedrijven](#), waar zekerhedentekort regelmatig een knelpunt in financiering is. Een investering in niet-rendabele stalinvesteringen om emissies te beperken draagt bijvoorbeeld niet bij aan rentabiliteit, maar wel aan een duurzaam toekomstperspectief. Als onderdeel van een bedrijfsplan kan dan dit niet-rendabele deel dan meeliften in een bredere business case met een positief resultaat.

#### 4.3.2 *Knelpunten in de uitvoering*

Een groot deel van de partijen [ervaart geen knelpunten bij de uitvoering van de BL](#). Partijen zijn positief over het feit dat meer op het oordeel van de bank wordt vertrouwd ten opzichte van de Garantstelling Landbouw (GL), door het wegvallen van de beoordeling vooraf van een aanvraag door RVO.

Er zijn door enkele geïnterviewden aandachtspunten benoemd, zoals de [complexiteit van de modules en voorwaarden voor agrariërs](#). De hoeveelheid opties en uitzonderingen (modules en financieringsvoorwaarden) kunnen te complex ogen, waardoor mogelijk kansrijke initiatieven afhaken. Bij een versimpeling van de voorwaarden is er misschien minder maatwerk mogelijk, maar kan het geheel wel overzichtelijker worden.

Daarnaast geven de banken aan dat de BL om [nauwkeurige administratie](#) vraagt, met name als bedrijven failliet gaan. Deze administratie vraagt veel tijd en om die reden wordt dan in een enkel geval geen BL ingepast. Omdat de BL de afgelopen jaren [relatief weinig wordt ingezet](#) (zie ook vorige paragraaf) is de BL op dit moment voor de banken [relatief kostbaar](#) in tijd en dus geld, met name de verschillende modules. Dit komt doordat de afname momenteel beperkt is maar kennis en systemen wel up-to-date moeten worden gehouden.



RVO geeft aan dat een soortgelijke regeling buiten de landbouw (BMKB) in het RVO-systeem **efficiënter is geregeld**. Indien de BL en BMKB twee aparte regelingen blijven is het de wens om dezelfde systematiek voor de BL in het RVO-systeem toe te passen. Er wordt dan meer geautomatiseerd voor banken, die minder documenten moeten aanleveren. Banken zien graag een systeem terug waarin zij meerdere aanvragen tegelijk in kunnen dienen, zoals ooit bij de regeling Klein Krediet Corona (KKC) het geval was. Bij de KKC was het mogelijk een Excel bestand met meerdere meldingen in te lezen in het systeem. Vervolgens kreeg de bank automatisch berichtgeving dat de aanvraag is gedaan. Hier hangen minder (uitvoerings)kosten mee samen.

Ook is aangegeven door belangenverenigingen dat in **de bekendheid van de BL** bij agrarische ondernemers nog terrein te winnen valt. Partijen geven hierbij aan dat er een rol ligt voor LVVN, maar ook voor organisaties als NAJK en LTO en nieuwskanalen zoals Boerderij.nl en Nieuwe Oogst. Bij de bancaire financiële instellingen is de BL een bekend instrument, dat afhankelijk van de financieringsbehoefte wel of niet wordt ingezet. Bij niet-bancaire financiële instellingen is de BL minder bekend.

#### 4.4 Aansluiting op andere financiële instrumenten

In twee studies van de WUR is onderzocht welke instrumenten voor de landbouw zijn in te zetten. Zo wordt in 'Financiering transitie naar duurzame landbouw, WUR, 2020' een overzicht van publieke regelingen gegeven. En in het rapport 'Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht, WUR 2024, wordt ingegaan op het borgstellingskrediet, regeling groenprojecten, Investeringsfonds Duurzame Landbouw, Revolverend fonds Nationaal Groenfonds, en het Klimaatfonds voor de landbouw. Er zijn verschillen en overeenkomsten tussen de regelingen, zie de onderstaande tabel.

**Tabel 4.6**      **Overzicht van welke regeling gebruik kan maken van welke oplossingsrichting**

	Risicokapitaal	Lagere rente	Werkkapitaal	Aflossingsvrije periode
BL	+	+	+	+
Regeling Groenprojecten	-	+	-	-
IDL	+	+	-	+
Revolverend fonds	+	-	+	+
Klimaatfonds	+	-	+	+

Bron: 'Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht, WUR 2024

Hieronder wordt een aantal instrumenten beschreven, die ook bedoeld om de landbouw te ondersteunen bij financieringsvraagstukken. Ze overlappen niet volledig met de BL, maar kunnen deels voor soortgelijke doelen worden gebruikt. Vooral de IDL en vestigingssteun voor jonge landbouwers kunnen ook voorzien in financiële steun bij nieuwe investeringen in agrarische bedrijven (van jonge boeren). De BMKB overlapt wel qua instrument, maar staat niet open voor de landbouw.

#### 4.4.1 *Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)*

In juli 2021 is de pilot Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) gestart. Het IDL ondersteunt agrarische ondernemers bij de financiering van investeringen die worden gedaan ten behoeve van de omschakeling naar een stikstofarmere, meer extensieve en meer duurzame bedrijfsvoering. Dit gebeurt door het verstrekken van langjarige cofinanciering in de vorm van een achtergestelde lening tegen aantrekkelijke voorwaarden, waaronder een lage rente en enkele aflosvrije jaren. De agrariërs worden binnen het IDL financieel ondersteund om maatregelen te treffen die leiden tot het behalen van de gestelde duurzaamheids-doelstellingen, bijvoorbeeld het reduceren van stikstofemissies en nitraat.

Alhoewel zowel het IDL als de BL het risico voor financiers verlaagt, is er een aantal verschillen. Het IDL verstrekt een achtergestelde lening aan de agrariër en is specifiek gericht op duurzaamheidsdoelstellingen door middel van doelsturing. Het instrument ondersteunt met uitstel van aflossing in de omschakeljaren en met het rentetarief ook andere drempels voor de financiering dan alleen zekerhedentekort. De BL en het IDL zijn beide onderdeel van het Omschakelprogramma. De lening binnen het IDL mag maximaal € 400.000 bedragen, exclusief cofinanciering, en is maximaal 40% van de totale investering.

#### 4.4.2 *Borgstelling MKB-kredieten (BMKB)*

MKB-bedrijven (max. 250 fte met een jaaromzet tot € 50 miljoen of een balanstotaal van € 43 miljoen) met te weinig onderpand om geld te lenen kunnen aanspraak maken op de financieringsmogelijkheden binnen de BMKB. Binnen dit borgstellingskrediet staat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat voor een deel garant voor bedrijven die een lening willen afsluiten. Sinds kort is de BMKB uitgebreid met een 'groen luik' (de BMKB-G), om de financieringsmogelijkheden voor verduurzamingsinvesteringen door het mkb te vergroten.<sup>7</sup>

Net als bij de BL kunnen startende en innoverende bedrijven aanspraak maken op extra gunstige voorwaarden.

De BL is in 2017 al vergaand geharmoniseerd met de BMKB en worden door EZ en LVVN als 'broer en zus' regelingen beschouwd. In afstemming worden beide regelingen doorontwikkeld, zoals de BMKB-C en de BL-C regelingen tijdens de coronacrisis.

#### 4.4.3 *Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)*

Ondernemers die krediet nodig hebben maar niet eenvoudig een banklening of bankgarantie krijgen kunnen gebruik maken van de GO-regeling. De bank kan middels deze regeling haar risico verkleinen door een 50% Staatsgarantie op middelgrote en grote leningen. Leningen van maximaal € 150 mln. zijn tot maximaal € 75 mln. gegarandeerd. De overheid heeft hiervoor € 300 mln. beschikbaar gesteld van 1 januari 2022 tot 13 juni 2025.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> [Borgstelling MKB-kredieten \(BMKB\) \(rvo.nl\)](#)

<sup>8</sup> [Garantie Ondernemingsfinanciering \(GO\) \(rvo.nl\)](#)

#### 4.4.4 Vestigingssteun voor jonge landbouwers

In het voorjaar van 2024 heeft het kabinet jonge boeren en tuinders die een bedrijf beginnen of overnemen financieel ondersteund. Hiervoor was bijna € 240 miljoen beschikbaar uit zowel Europees als nationaal geld. Jonge boeren en tuinders ervaren, na de grote aankoop van een bedrijf, vaak in de beginperiode een hoge financieringslast, waardoor het lastig is te investeren in bijvoorbeeld verduurzaming. Het bedrag wordt uitgekeerd via verschillende subsidie openstellingen tot en met 2027. De eerste openstelling was van 3 juni tot en met 2 augustus 2024 en bedraagt € 75 mln., met een maximum van € 80.000 per aanvrager.

#### 4.4.5 Overig

Daarnaast zijn er andere instrumenten die net als de BL-duurzaamheid door middel van het bieden van fiscale voordelen stimuleren en het netto investeringsbedrag voor goed renderende bedrijven verlagen, zoals de MIA-VAMIL, SDE en de regeling Groenprojecten.

### 4.5 BL-crisismodules

Sinds 2020 zijn er twee BL-crisismodules geweest, de BL-C en de BL-G (zie ook paragraaf 2.3.1.). Deze crisismodules moesten een doeltreffend antwoord zijn op de liquiditeitsproblematiek voor de doelgroep-bedrijven in twee aparte crisisperiodes, tijdens corona in 2020 en tijdens de energiecrisis van 2022.

De module BL-C is aan 210 agrarische bedrijven verleend (200 in 2020, 9 in 2021 en 1 in 2022). Daarnaast is de module BL-C starter/overnemer 2 keer aangevraagd (in 2020 en 2021). Met name ondernemingen in de sierteelt (glasbloemen, pot- en perkplanten en bloembollen) hebben van deze module gebruik gemaakt. Vanuit de akkerbouw zijn aanvragen geweest vanwege de steunregeling voor fritesaardappeltelers. De tijdelijke regeling onder de BL die MKB land- en tuinbedrijven en visserij- en aquacultuurbedrijven tijdens de coronacrisis hielp acute liquiditeitsproblemen te verlichten was met bijna € 86 mln. verantwoordelijk voor 20% aan verleend bedrag onder borgstelling in de evaluatieperiode 2017-2023. Uit gegevens van RVO blijkt dat er tot op heden geen verlies-declaraties zijn ingediend. De BL-C regeling heeft bedrijven geholpen tijdens een grote dip in de afzet van producten door de afname van internationale handel, bijvoorbeeld in de sierteelt. Het was een doeltreffend antwoord op acute liquiditeitsproblematiek.

Banken geven in de interviews aan dat door crisismodules de uitvoeringskosten snel op kunnen lopen (door onder andere aanpassingen in IT-systemen en verdiepen in inhoud en extra voorwaarden) en dat modules vaak niet rendabel zijn. Deze uitvoeringskosten waren voor banken mede een argument om de BL-G niet in de portfolio op te nemen of actief in te zetten. De minister van LNVN heeft uiteindelijk besloten om geen openstelling te publiceren voor deze tijdelijke borgstelling (BL-G): 'De belangrijkste reden om in overleg met de sector en de banken geen openstelling te publiceren is dat de liquiditeitsproblemen in de tuinbouwsector door ontwikkelingen in prijzen van tuinbouwproducten alsook door sparkspread voor WKK-installaties nu beperkt zijn. De behoefte aan borgstellingsleningen is in de situatie zoals die zich ontwikkeld heeft zo laag dat het niet nodig

is om de borgstellingsregeling in de tweede helft van 2023 open te stellen. De incidentele gevallen met financiële problemen zijn op te lossen met maatwerk. Met andere woorden, er zal geen gebruik gemaakt worden van de BL-G, openstelling dient derhalve geen doel meer.'

De BL-C was open voor de land- en tuinbouwsector en ook voor de visserij- en aquacultuursector. De reguliere BL is niet open voor de visserij- en aquacultuursector. In de interviews met de banken is vooruitgekeken naar een mogelijke regeling voor de visserij, analoog aan de BL. De banken gaven aan dat zij liever geen aparte visserijmodule wensen, maar dat uitbreiding van de reguliere BL met visserij doelmatiger is.

## 4.6 Samenvattende bevindingen

Vanaf 2018 is er sprake van jaarlijks een gestage afname van het gebruik van de regeling en in 2023 zijn 39 borgstellingen verleend. De lening onder borgstelling bedroeg gemiddeld € 500.000. De BL is voor een klein deel van de investeringen in de landbouw van belang. Met name jonge ondernemers, niet grondgebonden bedrijven zoals de intensieve veeteelt (varkens- en pluimveehouders) en de tuinbouwsector als ook ondernemers met weinig grond in eigendom (melkveehouderij) hebben onvoldoende zekerheden voor een krediet. Zij zijn de doelgroep van de BL. Met name in de intensieve veehouderij en in de glastuinbouw is het instrument relatief meer ingezet bij gemiddeld respectievelijk 4% en 3% van de totale investeringen. In de grondgebonden sectoren melkvee en akkerbouw blijft het gebruik beperkt tot 1% of minder.

De borgstellingsregeling bereikt ondernemers uit een breed scala aan land- en tuinbouwsectoren. De sectoren met de meeste aanvragen zijn de varkens- (81) en pluimveehouderij (75), beiden niet-grondgebonden sectoren. Vanuit de tuinbouw komen de meeste aanvragen uit de glaskoeken en boomkwekerij. Van de in aantal bedrijven grote land- en tuinbouwsectoren komen de meeste aanvragen uit de melkveehouderij (58 aanvragen). In de akkerbouw ligt het aantal nog wat lager (41). Dit heeft in belangrijke mate te maken met de aanwezige zekerheden binnen beide grondgebonden sectoren. Het totale gemiddelde lening bedrag onder borgstelling bedraagt een half miljoen euro.

De belangrijkste redenen voor de afname van het gebruik van de BL zijn:

- **Het tekort aan zekerheden speelt een kleinere rol.** De belangrijkste gebruikersgroepen van de BL hebben over het algemeen goede economische resultaten in deze periode geboekt. Door de betere economische resultaten konden bedrijven hun vermogenspositie verbeteren. Voor grondgebonden bedrijven, met name akkerbouw, is zekerhedentekort zelden (meer) het knelpunt. De moeilijkheid van financieren is minder het hebben van voldoende zekerheden en vermogen/eigen vermogen; het probleem zit vaak in het verwachte rendement.
- **Het gebrek aan toekomstperspectief** verkleint de investeringsbereidheid. Voor uitbreiding worden geen vergunningen meer afgegeven. Veel investeringen die nu door de klimaatopgave worden gevraagd zijn niet-productief.

De verwachting van veel geïnterviewden is dat de BL weer enigszins in belang en populariteit kan winnen. Zeker bij [bedrijfsovername door jonge boeren](#) of op het gebied van [verduurzaming in de niet-grondgebonden sectoren/pachtbedrijven](#), waar zekerhedentekort regelmatig een knelpunt in financiering is.

De BL-module voor Starter/overnemer kende 121 aanvragen (18%). Voor de reguliere BL-plus is 33 keer (slechts 5%) een aanvraag gedaan. De modules BL Plus Starter/overnemer, BL Plus innovatie, BL Overbruggingskrediet en de BL-VVK (2020-2022) zijn slechts enkele keren aangevraagd. De [modules](#) hebben naast de borgstelling om krediet te verstrekken ook een [specifiek doel](#).

Zo is er de BL-Plus module die gericht is om specifieke ondersteuning te geven voor agrariërs die duurzamer willen produceren. In de praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt. Bij alle nieuwe investeringsprojecten wordt duurzaamheid als doel of randvoorwaarde meegenomen. De banken toetsen daarop omdat dit medebepalend is voor het lange termijn rendement van de investering. De BL-plus module heeft inhoudelijk geen meerwaarde ten opzichte van de reguliere BL. Wel is het plafond hoger en hebben bepaalde bedrijven vooral in de glastuinbouw daar voordeel van gehad. De corona-module heeft goed gewerkt, maar dat was een bijzondere tijd en omstandigheid.

Een groot deel van de partijen ervaart geen knelpunten bij de uitvoering van de BL. Het belangrijkste aandachtspunt is de complexiteit door de verschillende modules. De (crisis)modules vergen onevenredig veel uitvoeringskosten voor banken, zeker in retrospectief als blijkt dat er zo weinig gebruikt is gemaakt.

## 5 Doelmatigheid: Hoe efficiënt is uitvoering BL?

### 5.1 Inleiding

Om de doelmatigheid, ofwel efficiëntie van de BL te beoordelen wordt gekeken naar de doelmatigheid van het beleid en de uitvoering. In onderstaande paragrafen worden beide onderdelen apart beschreven.

### 5.2 Doelmatigheid van het beleid

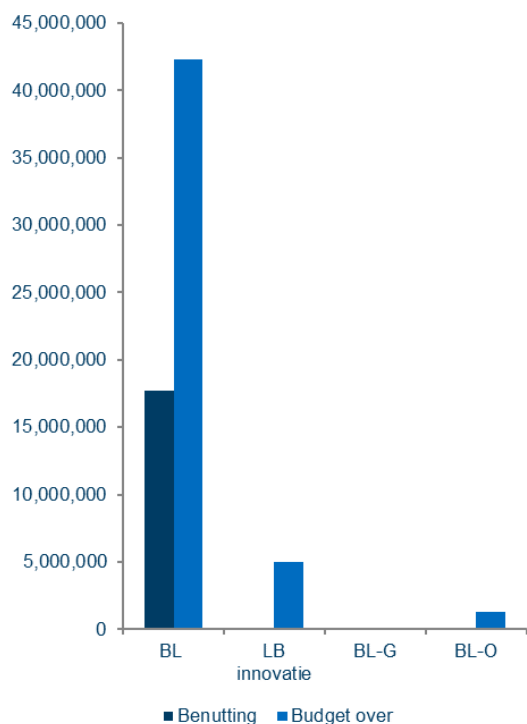
- Welke budgetten zijn ingezet? Deze worden in de loop van de tijd weergegeven om trends en ontwikkelingen te zien.
- Hadden effecten met minder middelen kunnen worden gerealiseerd?

De borgstelling bedraagt 70% van de verstrekte borgstellingslening. Het leenbedrag bedraagt maximaal 1,2 mln. voor BL en € 2,5 mln. voor BL-Plus (zie hiervoor). Uit de cijfers van RVO blijkt dat de borgstelling maar een deel van de totale financiering afdekt die samenhangt met de investering. In de periode 2017-2023 daalde het jaarlijkse totaalbedrag van de borgstelling excl. de module BL-C van € 46 mln. in 2017 naar € 17 mln. in 2023, waarbij een financieringsuitbreiding door de bank heeft plaatsgevonden van respectievelijk € 282 mln. tot € 103 mln. (zie Tabel 5.3). In deze periode is in totaal € 246 mln. aan borgstelling verstrekt waarmee door banken ruim 1,6 miljard euro aan financiering is verstrekt, dus een factor 6,5 meer. Uit de vorige evaluatie over de periode 2010-2016 kwam een factor 4 à 5 naar voren (Ecorys/WEcR, 2019). In deze evaluatieperiode ligt deze factor dus hoger. Dit kan samenhangen met het hogere bedrag dat onder de BL aan borgstelling verstrekt mag worden sinds 2017 (zie hst 4.).

Gemiddeld zijn er vijf verliesdeclaraties per jaar bij een gemiddelde van 94 aanvragen per jaar. Daarmee zijn er in 5% van de gevallen verliesdeclaraties.

Tegenover de in totaal 306 mln. euro aan verstrekte borgstelling (incl. De BL-C) staat een gemiddelde verliesdeclaratie van € 1,4 mln. euro per jaar. Jaarlijks wordt sinds 2017 ruim € 2 mln. toegevoegd aan de interne begrotingsreserve, die als buffer dient voor de slechte jaren voor de borgstellingen met regulier risico. Daarnaast wordt voor de borgstelling voor landbouwinnovaties, met een hoger risico, € 1,6 mln. gestort. In artikel 12 van de LVVN-begroting staat meerjarig het totaalbedrag van € 3,6 mln. als totale Storting bijdrage begrotingsreserve Borgstellingsfaciliteit.

Overigens blijkt ook uit de verstrekte borgstellingen dat er sprake is van een dalende tendens (zie ook bij aantal verstrekte borgstellingen). In alle jaren was het beschikbare bedrag om borgstelling te verlenen vanuit het ministerie/RVO meer dan waarvan gebruik is gemaakt (zie ook Figuur 5.1).

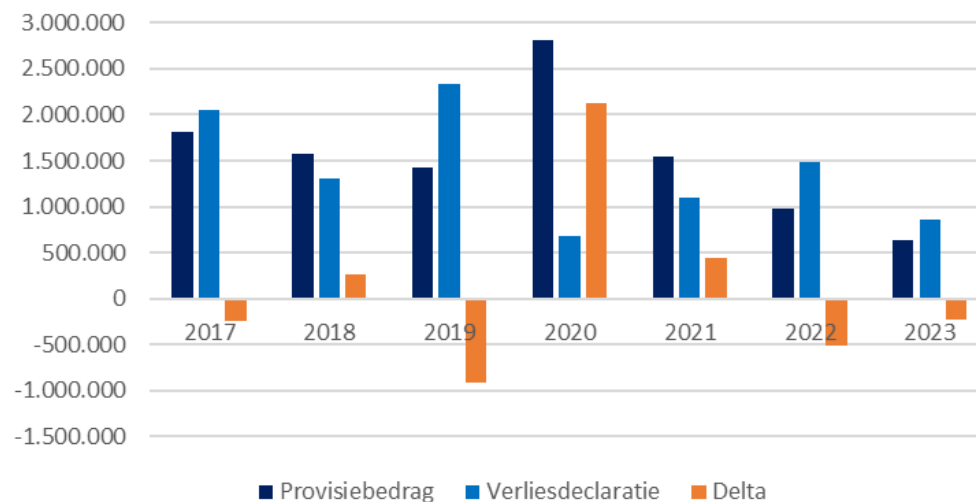
**Figuur 5.1** Garantieplafond (budgetbenutting t/m december 2023 in euro's)

Bron: RVO, bewerking Ecorys

**Tabel 5.1** Uitstaand bedrag (obligo) voor BL t/m december 2023

Bedrag in € 1.000.000	165
Percentage van totaal	60.7%

In de onderstaande figuur is een overzicht gegeven van de betaalde provisie en de verliesdeclaratie van dat jaar. Over de onderzoeksperiode geldt dat de totale provisie hoger was dan de uitgekeerde verliesdeclaratie. Maar de verliesdeclaratie kan in een jaar met zwaar financieel weer oplopen en dan hoger worden met de provisie kan worden afgedekt. Daarom legt het ministerie van LNVN ook middelen in vanuit de begroting om zo'n jaar aan de verplichtingen te kunnen voldoen.

**Figuur 5.2** Provisiebedrag verliesdeclaratie en de delta 2017 t/m 2023 in €

Bron: RVO, bewerking Ecorys

**Tabel 5.2** Verliesdeclaraties 2017 t/m 2023

Jaar	Ingediend	Verliesdeclaraties beslist	Uitbetaald bedrag
2017	7	10	€ 2.050.083
2018	9	9	€ 1.311.526
2019	9	8	€ 2.332.144
2020	2	3	€ 685.681
2021	1	2	€ 1.102.987
2022	2	3	€ 1.488.661
2023	5	5	€ 860.822
<b>Totaal</b>	<b>35</b>	<b>40</b>	<b>€ 9.831.905</b>

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

De gemiddelde verliesdeclaratie over de afgelopen zeven jaar is ca. € 1,4 mln. per jaar. Er zijn (nog) geen verliesdeclaraties voor de corona-module BL-C.



**Tabel 5.3** Totaal verleende borgstelling en financieringsuitbreiding door de bank in mln. Euro 2017-2023

Jaar	Borgstelling (in € mln.)	Financieringsuitbreiding (in € mln.)
2017	46,3	281,5
2018	42,7	289,2
2019	37,3	232,2
2020	38,2	242,2
2021	37,2	269,6
2022	26,3	184,3
2023	17,7	103,2
<b>Totaal</b>	<b>245,7</b>	<b>1.602,2</b>

Bron: RVO, bewerking Wageningen Economic Research

De multiplier van de borgstelling en de totale financieringsuitbreiding is een factor 6,5.

## 5.3 Doelmatigheid van de uitvoering

### 5.3.1 Overheid

Er vindt vanuit LVVN regulier overleg plaats over de BL in de klankbordgroep agrarische zaken. Zowel banken als belangenorganisaties zijn hierbij aanwezig. In deze klankbordgroep worden algemene ontwikkelingen rondom financiering besproken, maar ook de ontwikkeling van de verschillende modules. Daarnaast wordt in de klankbordgroep gezamenlijk besproken hoe de regeling werkt, onder andere voor de banken om te beoordelen of en hoe een module in de bedrijfssystemen kan worden geïmplementeerd.

Banken of financiers die een BL-aanvragen doen dit bij RVO. In onderstaande tabel is de inzet van RVO weergegeven voor de periode 2017 t/m 2023. De afgelopen jaren zijn zowel de uitvoeringskosten als het aantal fte afgenomen.

**Tabel 5.4** Inzet RVO 2017 t/m 2023 (uitvoeringskosten en fte)

Jaar	Geoffreerde uitvoeringskosten (x € 1.000)	Fte
2017	876	5.5
2018	843	5.0
2019	751	4.3
2020	762	4.0
2021	629	3.9
2022	571	4.0
2023	569	3.5

Bron: RVO, bewerking Ecorys

RVO geeft aan dat zij voor de uitvoeringskosten de bedragen uit de tabel hebben geoffreerd, maar dat door het dalende aantal aanvragen deze feitelijke uitvoeringskosten nog iets lager lagen. De kosten zijn vooral afhankelijk van de verliesdeclaraties en die kosten hoeven pas gemaakt te worden als er veel declaraties zijn. Het kan dus zijn dat een deel van deze kosten alsnog in de toekomst gemaakt moet worden.

### 5.3.2 Marktpartijen

Hoeveel heeft de uitvoering van regelingen gekost voor banken en RVO (op basis van inschatting 'total cost of ownership' van de regelingen)?

De banken hebben hier geen kwantitatieve informatie over gegeven. Wel is aangegeven dat er enkele specialisten zijn met kennis van dit instrument en dat zij ook andere werkzaamheden doen. Daarnaast zijn er onder meer ICT-ers betrokken om de bancaire systemen te laten draaien. In de interviews met de banken is gebleken dat de invoering van de modules tot meer werk hebben geleid omdat de systemen moesten worden aangepast. Er wordt positief geoordeeld over de samenwerking met RVO.

## 5.4 Samenvattende bevindingen

- De regeling wordt efficiënt uitgevoerd met enkele fte's en ruim een half miljoen euro per jaar voor RVO. Een borgstelling is een zeer efficiënt instrument als het wordt vergeleken met het geven van subsidie. Dit komt doordat de banken een groot deel van de afhandeling doen, zodat RVO alleen aanvullende werkzaamheden heeft. Ook zijn er geen beoordelingscommissies vanuit de overheid nodig en kan veel digitaal worden afgehandeld. De uitgaven aan uitvoeringskosten en personeel dalen in absolute zin, maar per aanvraag stijgen ze door de afnemende aanvragen BL.
- In de periode 2017-2023 schommelde het jaarlijkse totaalbedrag van de borgstelling (incl. BL-C) tussen € 17 mln. in 2023 en € 94 mln. in 2020. Gemiddeld zijn er vijf verliesdeclaraties per jaar bij een gemiddelde van 94 aanvragen per jaar. Daarmee zijn er 5% van de gevallen verliesdeclaraties. Tegenover de in totaal € 306 mln. aan verstrekte borgstelling staat een gemiddelde verliesdeclaratie van € 1,4 mln. per jaar. Dit beperkte verlies kan komen door goede toetsing van de banken en RVO van de aanvragen. Ook ligt dit mogelijk aan de goede economische resultaten van agrarische sectoren. Jaarlijks wordt sinds 2017 op artikel 21 van de LVVN-begroting het totaalbedrag van € 3,6 mln. gestort als totale Storting bijdrage begrotingsreserve Borgstellingsfaciliteit (de stroppenpot).

## 6 Conclusies en toekomst BL

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de toekomst van het instrument BL. Relevant hierbij is dat er medio 2024 een onderzoek is verschenen IBO Bedrijfsfinanciering, waarin wordt voorgesteld de BL samen te voegen met de reguliere regeling voor borgstellingskrediet voor het MKB, dat is de Borgstelling mkb-kredieten (BMKB).

### 6.2 Kies voor baten; IBO Bedrijfsfinanciering

In juni 2024 is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek gepubliceerd over bedrijfsfinanciering. Het instrument borgstellingskrediet voor de landbouw is een van de instrumenten dat is beschouwd. De titel van het rapport is 'Kies voor baten', en die is afgeleid uit de analyse uit het onderzoek. Daaruit komt naar voren dat: **'bedrijfsfinanciering vanuit de overheid zou zich moeten concentreren op de knelpunten waar de grootste maatschappelijke baten te behalen zijn. Ingrijpen kan leiden tot overheidsfalen. Grijp niet in waar weinig of geen knelpunten zijn.'**

#### **Algemene conclusie**

Het IBO concludeert dat bedrijfsfinanciering op hoofdlijnen goed verloopt. De financieringsmarkt is in beweging. Voor ondernemers zijn banken nog steeds de belangrijkste financiers. Daarnaast zijn er veel non-bancaire partijen bij gekomen. Daarnaast weten ook steeds meer innovatieve start- en scale-ups financiering aan te trekken. Over het algemeen sluit het financieringsinstrumentarium van de overheid goed aan bij het markt-falen op de bedrijfsfinancieringsmarkt. Maar het instrumentarium is verspreid over verschillende organisaties. Ook al hoeft dit niet direct een probleem te zijn, zijn er mogelijk voordelen te behalen door te kijken naar de inrichting. Hoewel er veel zaken goed gaan op de bedrijfsfinancieringsmarkt resteren er nog twee knelpunten. Het eerste knelpunt betreft grote risicovolle rondes vanaf circa € 50 miljoen voor scale-ups. Het tweede geïdentificeerde knelpunt is kredietverlening onder de € 1 miljoen. Het IBO geeft beleids-opties om deze knelpunten te adresseren.

Het IBO geeft een specifieke aanbeveling over het instrumentarium van de landbouw.

#### **Maak het publiek instrumentarium voor de agrarische sector vergelijkbaar met regulier instrumentarium**

Het voorstel is dan ook om het LNV-instrumentarium af te schaffen, en de vergelijkbare instrumenten op de EZK-begroting open te stellen voor agrarische bedrijven en de regelingen op te hogen met het huidige gebruik in aanvragen. Dit zorgt voor een besparing die gelijk is aan het verschil tussen het regulier EZK-instrumentarium en de voor ondernemers aantrekkelijker LNV-instrumentarium.

Deze aanbeveling wordt onderbouwd met de volgende argumenten:

- Het groene en agrarische instrumentarium overlapt bijna volledig met ander, regulier instrumentarium. Het voorstel betreft daarom een besparing op het volledige landbouw instrumentarium op de LNV-begroting.
- Het marktfalen op de agrarische sector is niet evident veel groter dan in (alle) andere sectoren, wat een eigen instrumentarium zou legitimeren.
- Het landbouw instrumentarium, zoals de BL, is aantrekkelijker voor ondernemers dan regulier EZK-instrumentarium (de BMKB), terwijl ook hier een economische rationale voor ontbreekt.
- Het is de vraag of specifieke sectoren via financieringsinstrumenten moeten worden gestimuleerd (instrumentdoel vervaging).

In Tabel 6.1 zijn de verschillen tussen de BL en BMKB opgesomd. Hieruit blijkt dat er een verschil in provisie is (bij de BL lager) en dat de BMKB veel vaker wordt verstrekt dan de BL.

**Tabel 6.1** Verschillen tussen BL en BMKB

	BL	BMKB
Aandeel staatsgarantie binnen de bancaire financiering regulier	2/3 van het krediet tot € 1,2 miljoen	1/2 van het krediet tot € 1,5 miljoen
Aandeel staatsgarantie binnen de bancaire financiering duurzame/groene investeringen	2/3 van het krediet tot € 2,5 miljoen	2/3 van het krediet voor groene investeringen. Geen plafond, wel vaste lijst Bedrijfsmiddelen (EIA-energielijst)
Steunregime regulier	70% van 2/3 = 47%	90% over 1/2 = 45%
Steunregime duurzame/groene investeringen	70% van 2/3 = 47%	90% over 2/3 = 60%
Garanties per jaar	90 (2023 40)	1.000
Provisie	1 of 3%	Varieert afhankelijk van de looptijd en type (innovatief, groen) van 3,9% tot 8,25%

Bron: RVO: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/bmkb> en [Borgstellingskrediet voor de Landbouw \(BL\)](#)

## 6.3 Conclusies voor de toekomst

De verwachting van veel geïnterviewden is dat de BL weer enigszins in belang en populariteit kan winnen. Zeker bij bedrijfsovername door jonge boeren of op het gebied van verduurzaming in de niet-grondgebonden sectoren/pachtbedrijven, waar zekerhedentekort regelmatig een knelpunt in financiering is. Daarbij is de inschatting van de onderzoekers dat het instrument in toekomst niet meer de omvang gaat krijgen, die het vroeger had. Dat heeft te maken met de manier van financieren en het belang dat de kasstromen hebben gekregen. De banken moeten voldoen aan de akkoorden van Bazel 4. Die akkoorden zorgen voor strengere eisen aan de kapitaalbuffers die banken moeten aanhouden en leiden tot harmonisatie van het inschatten van het risico. Er is minder maatwerk mogelijk dan voorheen. De agrariërs die willen investeren moeten hun plannen en het verwachte rendement goed uitwerken en dan kunnen de banken daar ondersteund door de borgstelling kredieten voor blijven verstrekken. Voor kleine

kredieten is minder maatwerk mogelijk dan voorheen. Zoals een van de banken zei: 'Elke aanvraag, klein of groot moet in het nieuwe spreadsheet passen. En dan kunnen we krediet verlenen als het verwachte rendement voldoende is en het risico beperkt.

Naar de toekomst kijken is het de vraag in welke mate agrariërs de komende jaren moeten investeren in hun bedrijf. De verwachting is dat er minder sprake zal zijn van verdere intensivering van de landbouw met inzet van kapitaalgoederen in een aantal sectoren. Dan is ook de behoefte aan kredieten lager dan voorheen.

In juni 2024 is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek gepubliceerd over bedrijfsfinanciering. Daarin is de bevinding dat het landbouwinstrumentarium, zoals de BL, aantrekkelijker voor ondernemers is dan regulier EZK-instrumentarium (de BMKB), terwijl een economische rationale hiervoor ontbreekt. En dat het marktfalen op de agrarische sector is niet evident veel groter dan in (alle) andere sectoren, wat een eigen instrumentarium zou legitimeren. De aanbeveling is om het LNV-instrumentarium af te schaffen, en de vergelijkbare instrumenten op de EZK-begroting open te stellen voor agrarische bedrijven en de regelingen op te hogen met het huidige gebruik in aanvragen.

Met enkele tientallen aanvragen per jaar bij de BL ligt het voor de hand om te onderzoeken of de BL op kan gaan in het BMKB-instrument met 1.000 aanvragen per jaar. Dan neemt de doelmatigheid iets toe. Voor de uitvoering bij de banken geldt hoe simpeler hoe beter. De kans op fouten wordt groter als er verschillende instrumenten met afwijkende voorwaarden. Er zijn bij de banken hogere kosten gemoeid met twee instrumenten dan met één, waaronder extra kosten voor ICT. Dat bleek ook al bij de verschillende modules onder de BL. Ook bij RVO is enige doelmatigheidswinst te bereiken als het één regeling zou zijn. Tegelijkertijd is deze doelmatigheidswinst beperkt omdat de BL al relatief efficiënt wordt uitgevoerd. En de vraag is of de BL, gegeven een ander Europees steunregime volledig kan integreren of dat het een aparte module onder de BMKB zou worden. In dat laatste geval is de doelmatigheidswinst beperkt. Aan de zijde van de aanvragende agrariërs geldt dat zij bij het volledig opgaan in de BMKB wel het instrument kunnen gebruiken, waarbij de steun vrijwel gelijk is, maar de provisie is hoger. Die gaat omhoog van 1% of 3% naar een range van 3,9% tot 8,25%. Het kost de sector dan iets meer dan als de BL zelfstandig zou voortbestaan. Spiegelbeeldig zorgt een hogere provisie voor een hogere kostendekking en kan de bijdrage van de overheid worden verlaagd.

Voor de doeltreffendheid geldt dat zowel bij handhaven van de BL als bij een integratie met de BMKB de grondslag is geërodeerd doordat het zekerhedentekort en daarmee het marktfalen veel minder speelt. De doeltreffendheid zal naar verwachting in de toekomst kleiner zijn dan die is geweest.

## 6.4 Aanbevelingen

Als de BL de komende jaren blijft voortbestaan, dan [wordt aanbevolen de inleg in de bijdrage begrotingsreserve te verkleinen](#). Door de structureel lagere deelname kan een lager bedrag in de 'stropenpot' worden gedaan.

De BL zal naar verwachting in de toekomst een beperkte bijdrage kunnen geven om de kredietverstrekking aan agrariërs te stimuleren. Voor grondgebonden sectoren speelt het zekerhedentekort amper. Voor jonge landbouwers kan deze regeling aantrekkelijk zijn bij bijvoorbeeld bedrijfsovername. Tegelijkertijd is ook ander instrumentarium om jonge landbouwers te ondersteunen, waaronder subsidie (Vestigingssteun voor jonge landbouwers). En voor niet-grondgebonden sectoren/pachtbedrijven, die stappen op het gebied van verduurzaming willen zetten, zijn ook andere instrumenten beschikbaar, zoals het Investeringsfonds Duurzame Landbouw. [De aanbeveling is om na te gaan of de BL in de instrumentenmix noodzakelijk blijft](#). Met eventuele uitbreiding van die andere instrumenten zou de problematiek waarvoor de BL de remedie is, verder kunnen afnemen.

[Aanbevolen wordt om geen modules meer onder de BL in te zetten](#). De investerende agrariërs hebben vanuit de praktijk het beste zicht op hoe hun bedrijfsplan eruit moet zien om ook in de toekomst goed te kunnen produceren. De extra voorwaarden van de modules hebben in het verleden geen meerwaarde gehad en leiden tot een minder doelmatige uitvoering. In dat licht wordt een apart landbouwkrediet de visserij ontraden. Als de visserij een probleem met een tekort aan zekerheden zou hebben dan kan integratie in de BL of in de BMKB worden gekozen.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek bedrijfsfinanciering adviseert samenvoeging van de BL met de BKMB. Er is enige doelmatigheidswinst te behalen door het samenvoegen van beide regelingen. [Zet daarom in op samenvoeging met in eerste instantie het handhaven van een aparte module voor de landbouw binnen de BMKB omdat er verschillende steunregimes zijn. Voor de uiteindelijke besluitvorming daarover dienen LVVN en EZ o.a. ook de mogelijkheden daarvoor en de praktische implicaties binnen de staatssteunkaders goed op een rij te zetten](#). Dat is door de onderzoekers nu niet in deze evaluatie nader onderzocht.

## Bijlage1: Onderzoeksvragen in detail

In deze bijlage worden per deelvraag antwoorden gegeven.

### Ex-post (deel)vragen

1. Wat was het bereik (output) van de BL in de periode 2017 tot en met 2023?
2. Welk deel van de potentiële MKB-landbouwondernemingen gebruik heeft gemaakt van de BL? Indien mogelijk en relevant wil de opdrachtgever de verschillen zien tussen de landbouwsectoren en -segmenten, alsmede de doelgroepen.

Er zijn in totaal 871 borgstellingen verleend in de periode 2017-2023, dat is een gemiddelde van 124 per jaar. Zonder beide Corona-modules zijn er 659 borgstellingen verleend. Dat is een gemiddelde van 94 per jaar. Vanaf 2018 is er sprake van jaarlijks een gestage afname van het gebruik van de regeling en in 2023 zijn 39 borgstellingen verleend. De gemiddelde lening onder borgstelling bedroeg gemiddeld 500.000 euro. De BL is voor een klein deel van de investeringen in de landbouw van belang. Met name jonge ondernemers, niet grondgebonden bedrijven zoals de intensieve veeteelt (varkens- en pluimveehouders) en de tuinbouwsector als ook ondernemers met weinig grond in eigendom (melkveehouderij) hebben onvoldoende zekerheden voor een krediet. Zij zijn de doelgroep van de BL. Met name in de intensieve veehouderij en in de glastuinbouw is het instrument relatief meer ingezet bij gemiddeld respectievelijk 4% en 3% van de totale investeringen (tabel 4.4). In de grondgebonden sectoren melkvee en akkerbouw blijft het gebruik beperkt tot 1% of minder.

In sectoren met het meeste gebruik van de regeling (de varkens- (81) en pluimveehouderij (75), beiden niet grondgebonden sectoren), ligt dit aandeel iets hoger. Vanuit de tuinbouw komen de meeste aanvragen uit de glastuinbouw en boomkwekerij.

[In hoeverre de BL \(met haar verschillende modules\) bekend is bij de landbouwondernemingen, die van de BL gebruik zouden kunnen maken, de agrarische bedrijfsadviseurs en de bancaire en de niet-bancaire financiële instellingen.](#)

Bij de bancaire en niet-bancaire financiële instellingen is de BL een bekend instrument, dat afhankelijk van de financieringsbehoefte wel of niet wordt ingezet. De regeling is ook eenvoudig te vinden bij RVO. Of de landbouwondernemingen allemaal deze regeling kennen, is naar verwachting niet het geval. Uit de interviews bleek: Ook is aangegeven door belangenverenigingen dat in de bekendheid van de BL bij agrarische ondernemers nog terrein te winnen valt. Partijen geven hierbij aan dat er een rol ligt voor LVVN, maar ook voor organisaties als NAJK en LTO en nieuwskanalen zoals Boerderij.nl en Nieuwe Oogst.

Overigens is ons oordeel dat dit in de praktijk beperkt relevant is omdat het de financiële adviseurs en de banken zijn die voor kredietverstrekking zorgen en zij kennen de regeling.

### 3. Hoe doeltreffend is het beleid geweest in de periode 2017 tot en met 2023?

#### Waarom het aantal aanvragen voor een BL in de afgelopen periode is teruggelopen.

Het tekort aan zekerheden speelt een kleinere rol dan voorheen omdat de banken, vanwege internationale regels meer letten op de kasstroom en het rendement. De belangrijkste gebruikersgroepen van de BL hebben over het algemeen goede economische resultaten in deze periode geboekt. Door de betere economische resultaten konden bedrijven hun vermogenspositie verbeteren. Voor grondgebonden bedrijven, met name akkerbouw, is zekerhedentekort zelden (meer) het knelpunt. De moeilijkheid van financieren is minder het hebben van voldoende zekerheden en vermogen/eigen vermogen; het probleem zit vaak in het verwachte rendement. Het gebrek aan toekomstperspectief verkleint de investeringsbereidheid. Voor uitbreiding worden geen vergunningen meer afgegeven. Veel investeringen die nu door de klimaatopgave worden gevraagd zijn niet-productief. Het instrument heeft aan doeltreffendheid ingeboet.

#### Welke knelpunten de MKB-landbouwondernemingen, alsmede de bij de BL aangesloten bancaire en niet-bancaire financiële instellingen hebben ervaren bij de werking en de uitvoering van de BL en hoe deze knelpunten zouden kunnen worden weggenomen.

Een groot deel van de partijen ervaart geen knelpunten bij de uitvoering van de BL. Partijen zijn positief over het feit dat meer op het oordeel van de bank wordt vertrouwd ten opzichte van de Garantstelling Landbouw (GL), door het wegvallen van de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag door RVO. De aandachtspunten die zijn genoemd zijn:

- De complexiteit van de modules en voorwaarden voor agrariërs
- Door de verschillende modules en beperkte afname is de BL op dit moment voor de banken relatief kostbaar in tijd en geld
- Het naast elkaar bestaan van de BL en BMKB is niet efficiënt
- De bekendheid bij agrariërs kan hoger

#### In hoeverre de BL aansluit op andere financiële EU- en Nederlandse instrumenten voor de landbouw, alsook specifiek voor de financiële instellingen op de midden en klein bedrijven (MKB) als borgstelling voor niet-agrarische MKB-bedrijven.

In twee studies van de WUR is onderzocht welke instrumenten voor de landbouw zijn in te zetten. Zo wordt in 'Financiering transitie naar duurzame landbouw, WUR, 2020' een overzicht van publieke regelingen gegeven. En in het rapport 'Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht, WUR 2024, wordt ingegaan op het borgstellingskrediet, regeling groenprojecten, Investeringsfonds Duurzame Landbouw, Revolverend fonds Nationaal Groenfonds, en het Klimaatfonds voor de landbouw. Er zijn verschillen en overeenkomsten tussen de regelingen, zie de onderstaande tabel.



Tabel B.2 Overzicht van welke regeling gebruik kan maken van welke oplossingsrichting

	Risicokapitaal	Lagere rente	Werkkapitaal	Aflossingsvrije periode
BL	+	+	+	+
Regeling Groenprojecten	-	+	-	-
IDL	+	+	-	+
Revolverend fonds	+	-	+	+
Klimaatfonds	+	-	+	+

Bron: 'Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht, WUR 2024

Er zijn meerdere instrumenten, die bedoeld om de landbouw te ondersteunen bij financieringsvraagstukken. Ze overlappen niet volledig met de BL, maar kunnen deels voor soortgelijke doelen worden gebruikt. Vooral de IDL en vestigingssteun voor jonge landbouwers kunnen ook voorzien in financiële steun bij nieuwe investeringen in agrarische bedrijven (van jonge boeren). De BMKB overlapt wel qua instrument, maar staat niet open voor de landbouw.

#### In hoeverre de BL-crisismodules BL-C en BL-G in de specifieke situaties een doeltreffend antwoord waren op liquiditeitsproblematiek van doelgroep-bedrijven

Een klein aantal partijen was in de interviews positief over met name de BL-C regeling. Volgens deze partijen heeft de BL-C regeling bedrijven geholpen tijdens een grote dip in de afzet van producten door de afname van internationale handel, bijvoorbeeld in de sierteelt, en was de BL-C een doeltreffend antwoord op liquiditeitsproblematiek. De BL-G is niet opengesteld. Of het instrument doeltreffend had kunnen zijn, is niet te beoordelen.

#### 4. Hoe doelmatig zijn het beleid en de uitvoering van de BL geweest in de periode 2017 tot en met 2023?

Ook dient onder andere onderzocht te worden wat het mogelijke effect op de doelmatigheid van de mogelijke samenhang/overlap van de BL met andere regelingen is geweest.

De regeling wordt efficiënt uitgevoerd met enkele fte's en ruim een half miljoen euro per jaar voor RVO. De uitgaven aan uitvoeringskosten en personeel dalen in absolute zin, maar per aanvraag stijgen ze door de afnemende aanvragen BL. En de afgenomen doeltreffendheid zorgt per definitie ook voor verminderde doelmatigheid omdat middelen worden ingezet die minder goed het doel bereiken. De efficiëntie kan bij RVO en de banken iets toenemen als de BL met de veel grotere BMKB wordt samengevoegd omdat dan met één (ICT-)systeem en gelijke voorwaarden gewerkt kan worden.

Voor de samenhang/overlap met andere instrumenten geldt dat er mogelijk enige overlap is of kan zijn met het investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL). Daarbij moet wel worden bedacht dat dit afhangt van de mate waarin een agrariër in zijn bedrijfsplan meerdere duurzaamheidsdoelstellingen heeft opgenomen. IDL is een vrij nieuw instrument, dat eerst als pilot is ingezet. De overlap met BL is daarom beperkt geweest, maar kan wel in de toekomst groeien. En met de vestigingssteun jonge landbouwers kan samenhang zijn als een jonge landbouwer bij de vestiging ook investeert en daar een

krediet voor afsluit. Vanuit doelmatigheid is er weinig tot geen dubbel werk bij de samenhangende instrumenten omdat zij verschillen qua doel en procedure.

### Ex-ante (deel)vragen

5. In hoeverre en op welke wijze kan de BL, gegeven de uitkomsten van de ex-post evaluatie en de relevante trends en ontwikkelingen, de komende jaren doeltreffend en doelmatig een bijdrage leveren aan het realiseren van de beoogde output en effecten?

De verwachting van veel geïnterviewden is dat de BL weer enigszins in belang en populariteit kan winnen. Zeker bij bedrijfsovername door jonge boeren of op het gebied van verduurzaming in de niet-grondgebonden sectoren/pachtbedrijven, waar zekerhedentekort regelmatig een knelpunt in financiering is. Daarbij is de inschatting dat het instrument in toekomst niet meer de omvang gaat krijgen, die het vroeger had. Dat heeft te maken met de manier van financieren en het belang dat de kasstromen hebben gekregen. En het is de vraag in welke mate agrariërs de komende jaren moeten investeren in hun bedrijf. De verwachting is dat er minder sprake zal zijn van verdere intensivering van de landbouw met inzet van kapitaalgoederen in een aantal sectoren. Dan is ook de behoefte aan kredieten lager dan voorheen. Met het overige financiële instrumentarium, waaronder het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) zijn er mogelijkheden voor ondersteuning voor verduurzaming. Het instrument BL heeft de laatste jaren aan betekenis ingeboet. Dat blijkt uit het afgenomen aantal aanvragen. En ook is een belangrijke grondslag voor de overheidsinterventie, het zekerhedentekort, voor een belangrijk deel weggefallen. Dat zou ervoor kunnen pleiten te stoppen met de BL. Maar er zijn ook doelgroepen, vooral de jonge boeren of de niet-grondgebonden sectoren/pachtbedrijven, die nog profijt van de regeling kunnen hebben. Dan is het beschikbaar houden van het instrument op beperktere schaal zinvol. De vraag is dan wel of het doelmatig is om dit instrument zelfstandig te laten bestaan of op te laten gaan in de BMKB. Geadviseerd wordt om de integratie van de BL met de BMKB in te zetten.

6. In hoeverre en op welke wijze zou LVVN vanuit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid bij de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe module onder andere:

Een zo goed mogelijke inschatting kunnen maken van het verwachte (meerjarige) gebruik en effecten van die nieuwe module?

De modules voegen weinig toe. Er veel tijd en aandacht besteed om aparte modules op te stellen, maar deze blijken onvoldoende aan te slaan. Het maakt de uitvoering complex. Een uitzondering hierop was de module BL-Corona, die wel veel is ingezet. Daarvan mag worden verondersteld dat dit een incidenteel fenomeen was. Een nieuwe module leidt tot extra complexiteit als deze naast de reguliere BL wordt gepositioneerd. Het advies op basis van de ex-post ervaring is geen nieuwe module in te stellen.

De huidige doorlooptijd van eerste behoefte tot aan openstelling voor gebruik van die nieuwe module zodanig kunnen verkorten, dat die in voldoende mate kan voldoen aan de behoefte van de MKB-landbouwondernemers?

De eenvoudigste route hiervoor is de achterliggende reden voor een nieuwe module tegen het licht houden. Is dit een vraagstuk dat ook in de reguliere BL-regeling kan worden ingevoerd, dan heeft dat de voorkeur. Dan is de implementatiesnelheid het hoogst. Het advies op basis van de ex-post ervaring is geen nieuwe module in te stellen. Mocht er toch aanleiding zijn om tot een nieuw instrument te komen, dan wordt aanbevolen om het Toetsingskader fiscale regelingen Rijksoverheid te hanteren, ook al is een borgstelling geen fiscaal instrument.<sup>9</sup> Door de vragen uit dit breed toepasbare toetsingskader te beantwoorden, wordt scherp of een nieuwe module echt nodig is. Na eventuele invoering kan regelmatig worden getoetst of de module nog aan toetsingskader voldoet en toegevoegde waarde heeft. Kernvraag dan is of een module zelfstandig moet blijven bestaan, kan worden beëindigd of opgaan in het standaardinstrumentarium.

---

<sup>9</sup> [Model 4.55 - Toetsingskader fiscale regelingen | Rijksbegrotingsvoorschriften](#)

## Bijlage2: Interviews

### Overzicht van geïnterviewden per organisatie

Organisatie	Geïnterviewde
European Association of Guarantee Institutions	F. Covalciuc
Ministerie van LVVN	K. van Drunen, F. van Hagen, S. Merrienboer
Ministerie van EZ	Y. Loskamp, s. Struijker-Boudier
Ministerie van Financiën	D. Boom, A. Wit
RVO	S. Dekker, C. Hoegen, J. Zwaanen, L. van der Vegt
LTO	H. Koehorst
Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureaus	B. Roos – van Diemen
NAJK	C. van den Bighelaar
Biohuis	L. Nuijten
Rabobank	J. Jansen, B. Feenstra
ING	J. van den Berg
ABN AMRO	J. de Ruyter, J. Janssen
Triodos	P. Kortekaas
NVB	S. Ben Hamo
Stichting MKB-financiering	R. Kleverlaan

## Bijlage3: Referenties

AECM, 2024. Statistical yearbook 2023. European Association of Guarantee Institutions. AECM, Brussels, Belgium.

Ecorys en WEcR, 2019. Beleidsevaluatie Garantstelling Landbouw; 2010-2016.

NSP Italië, 2021. Italy CAP Strategic Plan 2021 Report. Brussels, Belgium.

NSP Frankrijk, 2021. France Italy CAP Strategic Plan 2021 Report. Brussels, Belgium.

NSP Polen, 2021. Poland CAP Strategic Plan 2021 Report. Brussels, Belgium.

NSP Spanje, 2021. Spain CAP Strategic Plan 2021 Report. Brussels, Belgium.

EU Verordening 2021/1060. Brussels, Belgium.

EU Verordening 2021/2115. Brussels, Belgium.

FI-Compass, 2020a. Financing Needs in the Agricultural and Agri-Food Sectors in the European Union. European Commission, European Investment Bank. Brussels, Belgium.

FI-Compass, 2020b. Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in The Netherlands. European Commission, European Investment Bank. Brussels, Belgium.

FI-Compass, 2020c. Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in Italy. European Commission, European Investment Bank. Brussels, Belgium.

FI-Compass, 2020d. Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in France. European Commission, European Investment Bank. Brussels, Belgium.

FI-Compass, 2020e. Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in Poland. European Commission, European Investment Bank. Brussels, Belgium.

FI-Compass, 2020f. Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in Spain. European Commission, European Investment Bank.

Folkesson, C., Valli, C., Jongeneel, R., Selten, M., Van Asseldonk, M., Avis, K., Rouillard, J., Underwood, E., Parissaki, M., Bertolozzi, D., Devot, A., 2023. Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans. Assessment of joint efforts for 2023-2027. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Publications Office, Brussels, Belgium.

LNV, 2021. Nederlands Nationaal Strategisch Plan GLB 2023-2027. LNV, Den Haag, Nederland.

## Bijlage4: Aanvullende tabellen

### Verleende garantstellingen (BL en modules) uitgesplitst naar bedrijfstype

Tabel A.1 Definitief verleende garantstellingsbedragen (x mln. euro) 2017-2023 per bedrijfstype en BL-regeling

	BL C starter/ overnemer	BL C	BL	BL Plus	BL O	BL starter/ overnemer	BL VKK	BL Plus LB- Innovatie	BL plus starter/ overnemer	Totaal
Akkerbouw	0,2	2,1	10,1	0,0	0,0	4,1	0,0	0,0	0,2	16,7
Aquacultuur	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
Bloembollen	0,0	5,6	13,0	1,8	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	22,3
Boomkwekerij	0,0	0,4	11,3	0,0	0,0	1,6	0,2	0,0	0,0	13,6
Champignons	0,0	0,0	4,2	1,1	0,0	1,4	0,0	1,3	0,0	8,0
Fruitteelt	0,0	0,2	10,1	5,1	0,0	1,5	1,5	0,0	0,0	18,4
Glasbloemen	0,0	24,5	14,0	6,2	0,0	5,7	0,0	0,0	1,8	52,1
Glasgroenten	0,0	3,4	18,4	8,9	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	31,5
Melkgeiten	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	2,1	0,0	0,0	0,6	4,9
Melkvee	0,0	0,4	9,7	0,1	0,0	2,6	0,7	0,0	0,2	13,7
Opengrondstuintbouw	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	2,1
Overige landbouw	0,0	1,2	7,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	8,6
Overige rundvee	0,1	0,7	8,3	0,0	0,0	4,5	0,4	0,0	0,2	14,2
Overige tuinbouw	0,0	0,1	4,7	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,1
Pelsdierhouderij	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Pluimvee	0,0	0,9	19,4	0,7	0,4	4,6	0,0	0,0	0,6	26,5
Potplanten	0,0	19,1	8,7	2,8	0,0	2,1	0,8	0,0	0,0	33,5
Varkens	0,0	0,5	21,9	3,6	0,0	3,2	0,2	0,8	1,2	31,5
Witlof	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4
Zee- en kustvisserij	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
<b>Totaal</b>	<b>0,3</b>	<b>60,2</b>	<b>165,8</b>	<b>31,6</b>	<b>0,4</b>	<b>37,4</b>	<b>3,7</b>	<b>2,2</b>	<b>4,7</b>	<b>306,2</b>

### Vergelijking gebruikers BL en niet-gebruikers

In de onderstaande tabellen zijn vergelijkingen gepresenteerd van gebruikers van de BL en niet-gebruikers. Deze zijn uitgesplitst naar

- Standaardomzet
- Standaardverdien capaciteit
- Gemiddelde leeftijd oudste bedrijfshoofd
- Oppervlakte cultuurgrond in ha
- Aandeel biologische bedrijven

**Tabel A.2**      **Standaard Omzet (SO) naar bedrijfstype, zes jaar gemiddelde (2018-2023)**

Type bedrijven	Borgstelling Corona	Borgstelling niet-Corona	Niet BL-deelnemer
Akkerbouwbedrijven	358.654	564.539	162.936
Andere graasdierbedrijven	623.264	1.025.797	147.258
Andere hokdierbedrijven	1.440.695	1.503.875	1.125.129
Andere tuinbouwbedrijven	1.996.324	1.788.842	937.675
Gecombineerde bedrijven	314.766	1.125.030	426.536
Glastuinbouwbedrijven	3.280.159	3.438.922	2.304.876
Melkveebedrijven	901.835	659.964	455.178
Opengrondstuinbouw-bedrijven	1.450.657	1.027.365	472.082
Varkensbedrijven	1.943.554	2.165.124	1.097.188
<b>Eindtotaal</b>	<b>2.449.965</b>	<b>1.529.250</b>	<b>468.173</b>

Bron: RVO, LBT-bewerking Wageningen Economic Research

**Tabel A.3**      **Standaard Verdien Capaciteit (SVC) naar bedrijfstype, zes jaar gemiddelde (2018-2023)**

Type bedrijven	Borgstelling Corona	Borgstelling niet-Corona	Niet BL-deelnemer
Akkerbouwbedrijven	119.000	188.475	53.457
Andere graasdierbedrijven	56.000	115.940	21.386
Andere hokdierbedrijven	297.000	191.622	164.480
Andere tuinbouwbedrijven	701.000	574.610	300.508
Gecombineerde bedrijven	104.000	379.107	115.130
Glastuinbouwbedrijven	1.157.000	1.218.930	826.696
Melkveebedrijven	207.000	150.883	104.243
Opengrondstuinbouwbedrijven	490.000	367.777	168.339
Varkensbedrijven	317.684	320.070	159.213
<b>Eindtotaal</b>	<b>837.781</b>	<b>381.702</b>	<b>122.605</b>

Bron: RVO, LBT bewerking Wageningen Economic Research

**Tabel A.4** Oppervlakte cultuurgrond in ha naar bedrijfstype, zes jaar gemiddelde (2018-2023)

Type bedrijven	Borgstelling Corona	Borgstelling niet-Corona	Niet BL-deelnemer
Akkerbouwbedrijven	72	89	41
Andere graasdierbedrijven	21	17	18
Andere hokdierbedrijven	9	11	11
Andere tuinbouwbedrijven	19	32	14
Gecombineerde bedrijven	34	65	48
Glastuinbouwbedrijven	5	8	5
Melkveebedrijven	122	82	58
Opengrondstuinbouwbedrijven	38	28	18
Varkensbedrijven	13	14	15
<b>Eindtotaal</b>	<b>19</b>	<b>33</b>	<b>35</b>

Bron: RVO, LBT-bewerking Wageningen Economic Research

**Tabel A.5** Gemiddelde leeftijd oudste bedrijfshoofd naar bedrijfstype, Zes jaar gemiddelde (2018-2023)

Type bedrijven	Borgstelling Corona	Borgstelling niet-Corona	Niet BL-deelnemer
Akkerbouwbedrijven	44	51	59
Andere graasdierbedrijven	58	42	59
Andere hokdierbedrijven	59	49	53
Andere tuinbouwbedrijven	52	46	55
Gecombineerde bedrijven	43	48	57
Glastuinbouwbedrijven	51	47	53
Melkveebedrijven	51	48	54
Opengrondstuinbouwbedrijven	49	45	55
Varkensbedrijven	54	49	54
<b>Eindtotaal</b>	<b>51</b>	<b>47</b>	<b>56</b>

Bron: RVO, LBT-bewerking Wageningen Economic Research



TabelA.6 Aandeel biologische bedrijven naar bedrijfstype, zes jaar gemiddelde (2018-2023)

Type bedrijven	Borgstelling niet-Corona	Niet BL-deelnemer
Akkerbouwbedrijven	11,5	2,4
Andere graasdierbedrijven	5,7	2,2
Andere hokdierbedrijven	12,8	12,2
Andere tuinbouwbedrijven	3,2	4,4
Gecombineerde bedrijven	23,4	7,6
Glastuinbouwbedrijven	5,7	2,0
Melkveebedrijven	11,5	3,6
Opengrondstuinbouwbedrijven	8,3	4,1
Varkensbedrijven	4,4	4,1
<b>Eindtotaal</b>	<b>8</b>	<b>4</b>

OPM: geen weergave van aandeel biologische bedrijven van de Borgstelling Corona i.v.m. slechts enkele waarnemingen.

Bron: RVO, LBT-bewerking Wageningen Economic Research



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

K.v.K. nr. 24316726

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)