



Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht

C.M. Walther, D. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen

| WOT-Rapport 159



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht

Dit WOT-rapport is gemaakt conform het Kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de unit Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen University & Research.

WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te ondersteunen. WOT Natuur & Milieu zorgt voor rapportages en data voor (inter)nationale verplichtingen op het gebied van agromilieu, biodiversiteit en bodeminformatie, en werkt mee aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving zoals de Balans van de Leefomgeving.

Disclaimer WOT-publicaties

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor WOT Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte, zoals gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht

Charlotte Walther, Dana Kamphorst en Wim Nieuwenhuizen

Wageningen Environmental Research

BAPS-projectnummer WOT-04-010-045.02

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, augustus 2024

WOT-rapport 159

ISSN 1871-028X

DOI [10.18174/660918](https://doi.org/10.18174/660918)

Referaat

Walther, C.M., D. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen (2024). *Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 159.

Om de ambitieuze overheidsdoelen voor het landelijke gebied te halen, wordt verwacht dat veel agrariërs hun bedrijfsvoering ingrijpend en integraal moeten verduurzamen. Publieke financieringsregelingen zijn één instrument om de financiering van deze omschakeling te ondersteunen. Maar wat is de bijdrage van publieke financieringsregelingen als de ambitie is om (veel) meer agrarische bedrijven te laten omschakelen? Om deze vraag te beantwoorden, lichten we voor een niet-financieel geschoold publiek uit hoe financiering van omschakeling werkt en wat de bijdrage van vijf publieke financieringsregelingen is.

We concluderen dat op dit moment de financieringsregelingen belangrijk zijn voor omschakeling van een klein aantal koplopers en pioniers. Die nieuwe bedrijfsvoering van koplopers en pioniers dient als voorbeeld voor het peloton. Naast deze 'hoe' moeten de twee belangrijkste belemmeringen voor ondernemers om te investeren in omschakeling worden opgelost: onvoldoende marge op de producten om de kosten voor verduurzaming te dekken en onvoldoende zekerheid over toekomstig beleid en regelgeving.

Trefwoorden: publieke financieringsregelingen, financiering, omschakelen bedrijfsmodel, investeren landbouw, verduurzaming

Abstract

Funding schemes for farm conversion reviewed.

The government has ambitious policy objectives for more sustainable rural areas. Expectedly, to achieve these many farmers have to radically and comprehensively convert their farming systems. Public funding schemes are one of the instruments helping to finance these conversions. But what can they contribute to the ambition of many more farms converting to more sustainable farming systems? To answer this question, we first explain to a non-financially trained audience how financing farm conversions works. Secondly, we illustrate the contribution of five public funding schemes to the conversion of farms.

We conclude that funding schemes are currently important for supporting the conversion of few innovators and early adopters. The resulting new farming systems serve as examples for the majority of farmers. We identify two main avenues to support the conversions of many more farms: sufficient profit margins to cover the costs of conversions and sufficient certainty about future policy and legislation.

Foto omslag: Shutterstock

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/660918> of op www.wur.nl/wotnatuurenmilieu. WOT Natuur & Milieu verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2024 **Wageningen Environmental Research**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 481919; e-mail: wim.nieuwenhuizen@wur.nl

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (unit binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research),
Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 54 71, info.wnm@wur.nl, www.wur.nl/wotnatuurenmilieu.



Dit werk is gelicentieerd onder de Creative Commons CC-BY-NC licentie. Zie voor de licentieverwaarden: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.nl>

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

WOT Natuur & Milieu aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Omschakelen naar een stikstofarme en duurzamere bedrijfsvoering vormt sinds het uitbreken van de stikstofcrisis een van de pijlers van het beleidsmatige antwoord daarop. In 2020 trok het kabinet Rutte-III 175 miljoen euro uit voor een omschakelprogramma voor landbouwers. Het was onderdeel van de Aanpak stikstof. Overbruggingskredieten en leenconstructies zouden boeren moeten gaan ondersteunen om de transitie naar een ander bedrijfsmodel mogelijk te maken.

Een veelgehoorde klacht over het overheidsbeleid is dat omschakeling naar een duurzamer bedrijfsmodel en het ondersteunen van nieuwe verdienmodellen te weinig aandacht krijgt. Afhankelijk van aan wie je het vraagt, zou de overheid zich ofwel blindstaren op het uitkopen van boeren, ofwel te eenzijdig inzetten op technische oplossingen. 'Ondersteun nu al de boeren die het anders willen doen!' Die oproep leek tijdens de onderhandelingen over het Landbouwakkoord niet aan dovemansoren gericht. Banken leken bereid maar liefst € 3,5 tot € 4 miljard in het Investeringsfonds Duurzame Landbouw te steken, mits het Rijk ook zou meedoen. Doordat grote fondsen terughoudend zijn, 'blijft een groot financieel potentieel onbenut', zei voorzitter Menno Snel tegen *Het Financieele Dagblad*, en benadrukte dat zijn publiek-private Nationaal Groenfonds 'veel meer projecten' in de landbouw zou kunnen financieren.

De aandacht voor financieringsregelingen als beleidsinstrument om omschakeling te ondersteunen, is tot op heden beperkt gebleven. Het 'financieringslandschap' is een aantal jaren terug in kaart gebracht en Ecorys evalueerde de pilot van het Investeringsfonds Duurzame Landbouw. Maar de hiervoor geschetste ontwikkelingen roepen ook nadrukkelijk vragen op over de *schaalbaarheid* van dit beleidsinstrument. In hoeverre is het mogelijk om financieringsregelingen voor een veel groter aantal boeren beschikbaar te maken dan nu het geval is? En kunnen daar ook risico's aan kleven? In dit rapport constateren de onderzoekers dat dit instrument niet het duizenddingendoekje voor omschakeling is. Financieringsregelingen kunnen op grotere schaal ingezet worden voor omschakeling, mits zij onderdeel van een bredere beleidsmix zijn. Het rapport biedt daarmee waardevolle inzichten over de potentie en reikwijdte van dit beleidsinstrument.

Daan Boezeman, Planbureau voor de Leefomgeving

Inhoud

Samenvatting	9	
Summary	15	
1	Introductie	21
	1.1 Aanleiding en doel	21
	1.2 Vraagstelling	21
	1.3 Scope van het onderzoek	22
	1.4 Leeswijzer	23
2	Conceptuele kaders	24
	2.1 Ontwikkelpaden in de landbouw	24
	2.2 Hoe maken agrariërs de afweging om om te schakelen?	27
	2.3 Verspreiding van innovatie	27
3	Aanpak	29
	3.1 Selectie van financieringsregelingen voor omschakeling	29
	3.2 Onderzoeksmethoden	30
4	Overwegingen rond omschakelen vanuit de praktijk	32
	4.1 De term 'omschakelen'	32
	4.2 Beschrijving van het besluit om om te schakelen	33
	4.2.1 Het idee om om te schakelen	34
	4.2.2 Gesprek met de (financiële) adviseur	36
	4.2.3 Het bedrijfsplan	37
	4.3 Overwegingen om om te schakelen	38
5	Financiering en de bijdrage van financieringsregelingen aan omschakelen	39
	5.1 De financiële beoordeling	40
	5.1.1 Beoordeling van een bedrijfsplan op risico	40
	5.1.2 Financiële beoordeling per sector	45
	5.2 De werking van bestaande financieringsregelingen	46
	5.2.1 Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL)	48
	5.2.2 Regeling Groenprojecten	52
	5.2.3 Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)	56
	5.2.4 Revolverend fonds Nationaal Groenfonds	61
	5.2.5 Klimaatfonds voor de Landbouw, Nationaal Groenfonds	63
	5.3 De bijdrage van bestaande financieringsregelingen	65
6	De rol van omschakelfinanciering voor toename van het aantal omschakelingen	70
	6.1 Vier typen ondernemers in relatie tot omschakelen	70
	6.1.1 Hoe is de situatie van koplopers en wat kunnen de financieringsregelingen betekenen?	70
	6.1.2 Hoe is de situatie van de pioniers en wat kunnen de regelingen betekenen?	71
	6.1.3 Hoe is de situatie van peloton en wat kunnen de regelingen betekenen?	71
	6.1.4 Hoe is de situatie van achterblijvers en wat kunnen de financieringsregelingen betekenen?	72
	6.2 Voorwaarden voor omschakeling	72
	6.3 Opschalen en aanpassen van regelingen	73
	6.4 De rol van financieringsregelingen	75

7	Conclusie	76
7.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	76
7.1.1	Deelvraag 1 - Hoe maken agrariërs de afweging om naar een duurzamere bedrijfsvoering om te schakelen?	76
7.1.2	Deelvraag 2 - Hoe beoordelen banken financieringsaanvragen voor omschakeling?	77
7.1.3	Deelvraag 3 - Welke financieringsregelingen zijn te onderscheiden en hoe dragen deze bestaande financieringsregelingen bij aan het omschakelproces?	78
7.1.4	Deelvraag 4 - Wat kunnen financieringsregelingen bijdragen aan de ambitie om een groot deel van de Nederlandse agrariërs te laten omschakelen?	80
7.2	Hoofdconclusies	83
7.3	Discussie	85
7.3.1	Reflectie op het kader van ontwikkelpaden en financiering van omschakeling	85
7.3.2	Denkrichtingen	86
	Literatuur	88
	Verwijzingen naar interviews	91
	Verantwoording	92

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

De overheid ziet de verduurzaming van de landbouw als noodzakelijk om haar doelen in het landelijke gebied te halen. Deze zijn onder andere het verbeteren van de waterkwaliteit, herstel van biodiversiteit en reductie van broeikasgassen en stikstof. Vanuit de structurele aanpak stikstof en het Nationaal Programma Landelijk Gebied wordt verwacht dat omschakelen van agrarische bedrijven naar een duurzamere bedrijfsvoering een bijdrage levert aan het behalen van deze doelen (Ministerie van LNV, 2022; Ministeries van LNV, I&W en BZK, 2022). Voor een grote bijdrage van de landbouw aan deze doelen moet een substantieel deel van de agrarische bedrijven omschakelen naar een duurzamer bedrijfssysteem. Op dit moment zet de Rijksoverheid verschillende instrumenten in om dit proces te versnellen, waaronder financieringsregelingen voor agrarische ondernemers (Ministerie van LNV, 2022).

Dit onderzoek verkent in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving welke rol financieringsregelingen kunnen spelen om (veel) meer agrarische ondernemers bij het omschakelen gericht op verduurzaming te ondersteunen. Hiervoor legt het onderzoek eerst uit hoe financiering van omschakeling werkt en wat de rol van financieringsregeling op dit moment betekent voor omschakeling.

Vijf regelingen voor financiering van omschakeling onder de loep

In dit rapport bespreken we de rol van vijf generieke, landelijke financieringsregelingen die op verschillende manieren ondersteund worden door het ministerie van LNV. Onder de publieke regelingen voor financiering van omschakeling verstaan we regelingen die het agrariërs mogelijk of gemakkelijker maken om een lening voor investeringen af te sluiten. Daarbij komen alleen regelingen in aanmerking die (deels) verduurzaming als voorwaarde hebben. We keken naar: Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL), Regeling Groenprojecten, Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL), Revolverend fonds Nationaal Groenfonds en Klimaatfonds voor de Landbouw.

Onderzoeksaanpak

Voor dit rapport hebben we zowel schriftelijke bronnen, zoals evaluaties van regelingen, kamerbrieven, jaarverslagen en websites, als interviews met deskundigen gebruikt. Onze veertien respondenten zijn werkzaam bij organisaties die te maken hebben met de financiering van omschakelen. Dat zijn het ministerie van LNV, Stichting Nationaal Groenfonds, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de Rabobank en agrarisch adviseurs van de bureaus Flynth en DLV Advies.

De rest van de samenvatting is geordend aan de hand van de vier deelvragen van het onderzoek en werkt toe naar de beantwoording van de hoofdvraag.

1 Hoe maken agrariërs de afweging om naar een duurzamere bedrijfsvoering om te schakelen?

Omschakelen als verandering van ontwikkelpad

In dit onderzoek gebruiken we het concept van ontwikkelpaden van Vink & Boezeman (2018) om duiding te geven aan de term 'omschakelen'. Elk bedrijf bevindt zich op een ontwikkelpad, dat de som is van keuzes in de bedrijfsvoering in het verleden. Deze keuzes gingen vaak gepaard met grote investeringen en zijn van invloed op latere keuzes, zodat de keuzevrijheid om te veranderen van ontwikkelpad beperkt is. Geïnspireerd door Vink & Boezeman (2018 en SER, 2021) gebruiken we vier ontwikkelpaden als ideaaltypen, namelijk: (1) hoogtechnologisch, (2) biologisch, (3) extensief en (4) verbreed. We spreken van omschakelen op het moment dat een ondernemer van ontwikkelpad verandert. Deze omschakeling gaat vaak gepaard met investeringen in de nieuwe bedrijfsvoering.

Omschakelen versus stapsgewijs veranderen en investeren

In de praktijk spreken ondernemers en professionals zoals adviseurs en bankmedewerkers meestal niet over 'omschakelen'. Bij de overgang naar een biologische bedrijfsvoering is de term omschakelen wel gebruikelijk, omdat certificering duidelijke kaders meegeeft, die aangeven wanneer een bedrijf wel of niet is omgeschakeld. De term 'omschakelen' impliceert voor veel ondernemers volgens de respondenten een ingrijpende verandering van de bedrijfsvoering op korte termijn. Deze ingrijpende verandering staat haaks op de voorkeur en mogelijkheden van de meeste agrariërs om stapsgewijs te verduurzamen en daarmee ook om stapsgewijs te investeren.

Willen en kunnen omschakelen (voorlopig) de belangrijkste drijvende kracht om om te schakelen

Of een ondernemer omschakelt, hangt af van veel factoren. Dat is niet anders dan bij de keuze voor investeringen in het algemeen, alleen is veranderen van ontwikkelpad vaak ingrijpender voor het bedrijfsmodel dan doorontwikkelen op het huidige pad. We gebruiken het kader van Westerink et al. (2018) om duiding te geven aan randvoorwaarden voor omschakeling. Zij maken onderscheid in vier randvoorwaarden. (1) Willen en (2) kunnen (ofwel kenmerken van de ondernemer en het bedrijf), en (3) moeten en (4) mogen (ofwel kenmerken van het overheidsbeleid en de omgeving).

Voor de meeste agrariërs is op dit moment een combinatie van *willen* en *kunnen* bepalend voor de keuze om wel of niet om te schakelen. Daarbij maakt het financieringsvraagstuk en de steun die financieringsregelingen kunnen bieden vooral onderdeel uit van het *kunnen*. We trekken deze conclusie in een situatie dat veel agrarische ondernemers onzekerheid ervaren over de richting van het overheidsbeleid. Het is mogelijk dat de randvoorwaarde *moeten* in de toekomst relevanter wordt op het moment dat de overheid wet- en regelgeving aanscherpt, waardoor agrariërs verplicht worden te verduurzamen.

2 Hoe beoordelen banken financieringsaanvragen voor omschakeling?

De risicobeoordeling door een bank aan de hand van vier pijlers

Banken toetsten aanvragen voor financiering op het financiële risico dat de bank loopt door de ondernemer een lening aan te bieden. Afhankelijk van deze inschatting doet de bank de ondernemer wel of geen aanbod voor financiering. In het geval van een aanbod horen daar ook de voorwaarden van de lening bij. De bank gebruikt voor de beoordeling vier pijlers, namelijk:

1. Ondernemer & bedrijf: leeftijd, eigenschappen, kennis en kunde, wekt de ondernemer vertrouwen op bij de bank met zijn investeringsplan? Voor de onderneming wordt gekeken naar de structuur en het perspectief van het bedrijf, bijvoorbeeld naar omvang en ligging, de voor de omschakeling nodige investeringen en bedrijfsopvolging.
2. Rentabiliteit: de verwachting dat een ondernemer in de toekomst na aftrek van alle andere kosten de lening kan aflossen. Hoe meer inkomsten na aftrek van alle kosten, hoe groter de rentabiliteit.
3. Solvabiliteit: het percentage eigen vermogen dat een ondernemer in het bedrijf heeft zitten ten opzichte van de totale financiering.
4. Zekerheid: de kans dat een bank het geleende bedrag terugkrijgt in het geval een ondernemer de aflossing van de lening niet terug kan betalen. Dit hangt primair af van eigen vermogen, bijvoorbeeld grond.

Financiering van omschakeling als het leggen van een puzzel

In de agrarische sector komt 90% van de leningen voor investeringen van een bank. Financieringsregelingen kunnen dus niet los van de financiering door de bank worden gezien. Ze vormen samen 'een puzzel' die gelegd wordt. Bij het bepalen van het aanbod voor financiering kijkt een bank en/of adviseur of en hoe financieringsregelingen de vier pijlers van de beoordeling positief kunnen beïnvloeden. Dat kan enerzijds betekenen dat een financiering die een bank zonder bijdrage van de regeling niet had goedgekeurd, wel door kan gaan. Anderzijds kan het betekenen dat de risicobeoordeling wordt beïnvloed zodat de bank de ondernemer betere voorwaarden kan bieden, bijvoorbeeld een lagere rente.

3 Welke financieringsregelingen zijn te onderscheiden en hoe dragen deze bestaande financieringsregelingen bij aan het omschakelproces?

Vier oplossingsrichtingen om bij te dragen aan de 'financieringspuzzel'

De bekeken regelingen maken gebruik van (combinaties van) onderstaande vier oplossingen om de risicobeoordeling positief te beïnvloeden:

1. Lagere rente dan marktconform.
2. Risicokapitaal: als een ondernemer zijn aflossingsverplichting niet na kan komen, zorgt een financieringsregeling ervoor dat de bank (een deel van) het nog verschuldigde bedrag terugkrijgt.
3. Werkkapitaal: als de inkomsten van een agrariër enkele jaren lager zijn dan de uitgaven, kan hij geld lenen om deze periode te overbruggen.
4. Aflossingsvrije periode: uitgesteld terugbetalen van een lening.

De werking van de vijf financieringsregelingen

De vijf bekeken financieringsregelingen hanteren verschillende (combinaties van) oplossingsrichtingen. Onderstaande tabel vat samen wat de vijf regelingen doen, in hoeverre omschakelen een voorwaarde is en welke (combinatie van) oplossingsrichtingen ze gebruiken. Een ondernemer kan de regelingen ook combineren.

Samenvattende tabel omschrijving van financieringsregeling.

Regeling	Omschrijving	Relatie met omschakelen	Oplossingsrichting
Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL)	Een borgstelling voor investeringskredieten aan landbouwondernemers, indien op basis van hun ondernemingsplan economische continuïteit verwacht wordt, maar de ondernemer de bank onvoldoende zekerheden kan bieden.	Omschakeling is geen voorwaarde, wel bepaalde duurzaamheidseisen om in aanmerking te komen voor hogere borgstellingsleningen.	Risicokapitaal door borgstelling Rentekorting Aflossingsvrije periode Werkkapitaal bij tekort aan zekerheid
Regeling Groenprojecten	Aangesloten banken (groenbanken) bieden rentekorting voor het deel van de totale lening dat voldoet aan voorwaarden op gebied van natuur en milieu. De middelen van de groenbanken komen van (particuliere) spaarders en beleggers die belastingvoordeel krijgen op hun inleg.	Voorwaarden worden deels gebaseerd op certificaten, waaronder omschakeling naar biologisch. Deels vallen er ook innovatieve technieken en bedrijfsmodellen onder die niet gecertificeerd kunnen worden.	Spaarders en beleggers kunnen mogelijk een hoger risico accepteren dan een bank. Rentekorting
Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)	Investeringsfonds waaruit agrariërs een lening kunnen krijgen tegen aantrekkelijke voorwaarden om hen te ondersteunen bij het financieren van een integrale verduurzaming van hun bedrijfsvoering.	De voorwaarde van 'integrale verduurzaming' betekent in veel gevallen een ingrijpende verandering van de bedrijfsvoering.	Lage rente van 1% Aflossingsvrije periode van max. 6 jaar Risicokapitaal via achtergestelde lening
Revolverend fonds Nationaal Groenfonds	Fonds biedt financiering voor vernieuwende groene projecten die moeilijk via de bank te financieren zijn.	Onder de vernieuwende projecten vallen investeringen in verduurzaming of omschakeling van agrarische ondernemingen.	Risicokapitaal door focus op projecten met hoge risico-inschatting Risicokapitaal via achtergestelde lening
Klimaatfonds voor de Landbouw	Fonds biedt financiering van projecten met CO ₂ -reductie die moeilijk via de bank te financieren zijn.	Theoretisch kan omschakeling via dit fonds worden gefinancierd, in de praktijk zijn er nauwelijks agrarische ondernemers die hier gebruik van maken.	Risicokapitaal door focus op projecten met hoge risico-inschatting Risicokapitaal via achtergestelde lening

Bijdrage van de regelingen aan omschakeling varieert

Hoe specifiek de voorwaarden voor verduurzaming zijn, verschilt per regeling. De voorwaarden van het IDL, en tot op zekere hoogte ook van de regeling Groenprojecten en het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds,

sluiten het best aan bij het in dit onderzoek gehanteerde begrip van omschakelen. Alhoewel geen van de regelingen het veranderen van ontwikkelpad als voorwaarde heeft, kunnen de regelingen de individuele ondernemer die zijn bedrijfsvoering ingrijpend wil veranderen, ondersteunen.

De bijdrage van een regeling hangt ook af van het ontwikkelpad waarnaar een ondernemer wil omschakelen. Voor het hoogtechnologische ontwikkelpad kunnen ondernemers vooral bij BL, de regeling Groenprojecten en het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds terecht.

Voor omschakeling naar biologisch worden IDL, het BL en de regeling Groenprojecten gebruikt. Omdat deze omschakeling relatief 'ingeburgerd' is, is het ook aannemelijk dat een deel van de omschakelingen uitsluitend via de bank gefinancierd wordt zonder het gebruik van een financieringsregeling.

Het ontwikkelpad 'extensivering' wordt beperkt ondersteund door de regelingen. Met name de ondersteuning in de financieringsregelingen voor de aankoop van grond om te extensiveren is beperkt mogelijk. Dat hoeft de aankoop van grond echter niet in de weg te staan. Voor banken is de financiering van grondaankoop over het algemeen niet problematisch, omdat het een degelijk onderpand is voor de financiering en erg waardevast is.

Bij verbreding varieert of, en onder welke voorwaarden, niet-landbouwactiviteiten gefinancierd kunnen worden. In de praktijk hoeft dat een omschakeling niet te belemmeren als de bank de financiering van deze grondaankoop of de niet-landbouwactiviteit op zich wil nemen.

Financiering van innovatie heeft een speciale behoefte aan steun

Los van de sector en het ontwikkelpad geldt dat risicovolle financieringen, bijvoorbeeld als het gaat om innovatieve bedrijfsmodellen, moeilijk regulier te financieren zijn. Banken schatten het risico voor deze financieringen hoog in. Hier zijn de regelingen relevant waarbij een partij instapt die wel bereid is het risico te dragen dat de bank niet wil of mag dragen. Dit zijn de regeling Groenprojecten, het BL en het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds, waar beleggers respectievelijk de overheid of het Nationaal Groenfonds een deel van het risico dragen.

4 Wat kunnen financieringsregelingen bijdragen aan de ambitie om een groot deel van de Nederlandse agrariërs te laten omschakelen?

Uitgangspunt voor de beantwoording van deze vraag is dat een groot deel van de Nederlandse agrariërs zijn bedrijfsvoering aan moet passen, zodat de doelen in het landelijke gebied gehaald kunnen worden.

Vier ideaaltypen agrarische ondernemers

Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van de theorie van Rogers (1962) over de verspreiding van innovatie en zijn indeling in typen innovators. In dit onderzoek beschouwen we de omschakeling als de innovatie in kwestie. We komen tot vier typen ondernemers in relatie tot omschakelen:

- **Koplopers:** agrariërs die uit eigen motivatie en innovatiedrang hun bedrijfsmodel veranderen en hier mogelijk ondersteuning bij zoeken.
- **Pioniers:** agrariërs die bereid zijn om hun bedrijfsmodel te veranderen en die hier ondersteuning bij nodig hebben.
- **Peloton:** de grootse groep agrariërs die overtuigd of verleid moeten worden om hun bedrijfsmodel te veranderen. Daarbij hebben ze ondersteuning nodig.
- **Achterblijvers:** een groep die niet uit zichzelf het bedrijfsmodel zal aanpassen en voor wie wellicht andere sturingsvormen nodig zijn naast financiering.

Grotere marges en beleidszekerheid voorwaarde om veel agrariërs om te laten schakelen

De meerderheid van onze respondenten waarschuwde voor een overschatting van de rol van financieringsregelingen. Op dit moment worden de regelingen voor omschakelen voornamelijk gebruikt door een zeer beperkt aantal koplopers en pioniers. Om een groot deel van de Nederlandse agrariërs, dus ook het peloton om te laten schakelen, is meer nodig. Aan het besluit om om te schakelen ligt de verwachting ten grondslag dat de ondernemer met het nieuwe bedrijfsmodel vele jaren voldoende inkomen kan genereren en voldoet aan wet- en regelgeving. Voor het peloton is het ontbreken van een goed verdienmodel en zekerheid daarom een grotere belemmering voor omschakelen dan de beschikbaarheid van financieringsregelingen.

Verbeteren van de voorwaarden zal vraag naar financieringsregelingen vergroten

Als de twee voorwaarden voor een goed verdienmodel en zekerheid verbeteren, is het aannemelijk dat meer agrariërs omschakelen en ook gebruik willen maken van de financieringsregelingen. Dit vraagt op de middellange termijn om opschaling hiervan. Denk aan het aanpassen van de criteria en de wijze van beoordelen, het beschikbaar stellen van meer budget en zorgen voor meer personeel voor de beoordeling.

Tot aan welk punt is het ondersteunen van omschakelen met overheidsmiddelen nodig?

De vraag is op de langere termijn of er bij verbetering van de voorwaarden nog sprake is van marktfalen. Het verbeteren van de twee voorwaarden leidt er namelijk gradueel toe dat de markt de financiering zelf oppakt, omdat de risico's van financiering kleiner worden als deze condities op orde zijn. In dat geval is er geen sprake van marktfalen. Daarmee is ook de vraag of het als overheid nog nodig en legitiem is om publieke financieringsregelingen aan te bieden en aan welke groep ondernemers. Toch zal er altijd een groep koplopers en pioniers blijven bestaan die blijft innoveren. Deze innovaties blijven vanuit de positie van een bank risicovolle financieringen die gebaat zijn bij financieringsregelingen.

We zien twee denkrichtingen om te bepalen of er sprake is van marktfalen. Bij de eerste kwantificeert de overheid welk aandeel van de ondernemers een innovatief bedrijfsmodel moet toepassen voordat ze niet meer spreken over een innovatief bedrijfsmodel. Dit is voor modellen die kunnen werken met certificering en standaardisering, zoals biologisch, makkelijker te bepalen. De tweede denkrichting draait om de vraag wanneer de meerderheid van financiering van omschakeling zonder financieringsregelingen tot stand komt. Het is veel moeilijker om te beoordelen wanneer een financiering voor een bank business as usual is geworden.

Hoofdvraag - Welke rol spelen publieke financieringsregelingen op dit moment in de omschakeling van agrarische bedrijven en welke rol kunnen ze op de lange termijn spelen om (veel) meer agrarische bedrijven te helpen met omschakelen?

Beperkte aantallen gebruikers van financieringsregelingen op de korte termijn

Op dit moment zijn de aantallen gebruikers van financieringsregelingen voor omschakeling van de bedrijfsvoering beperkt. Koplopers en pioniers die met behulp van de regelingen omschakelen, kunnen wel als voorbeeld dienen voor het peloton. Omdat zij ervaringen hebben opgedaan en laten zien wat wel en niet werkt, is het peloton eerder geneigd om haar bedrijfsvoering aan te passen. Naast de voorbeeldfunctie voor hun collega's zijn de koplopers en pioniers ook nodig om de financieringssector en adviseurs te leren om te gaan en ervaring op te doen met de nieuwe bedrijfsmodellen.

Bij meer zekerheid over verdienmodel en beleid is het peloton eerder geneigd om te verduurzamen

De twee belangrijkste belemmeringen voor ondernemers om om te schakelen, zijn:

1. Onvoldoende marge op agrarische producten om de kosten van investeringen te dekken.
2. Onvoldoende zekerheid over de ontwikkeling van beleid en regelgeving.

Als deze twee voorwaarden verbeteren, zal het aantal ondernemers dat *kan* en *wil* omschakelen, toenemen. Waarschijnlijk is er dan ook meer animo voor financieringsregelingen. Zij ondersteunen ondernemers verder bij het *kunnen* omschakelen. Opschalen van de financieringsregelingen is dan zinvol, bijvoorbeeld in termen van meer budget of vergroten van de capaciteit van de beoordeling. Hier komt de vraag op tot aan welk punt overheidsinterventie in de vorm van financieringsregelingen nodig is. Of anders geformuleerd: vanaf wanneer pakt de markt de financiering zelf op en/of is de overheid een verplichte omschakeling aan het steunen?

Werkt stapsgewijze verduurzaming net zo goed als omschakelen?

Het ondersteunen van omschakeling geeft voor beleidsmakers op relatief korte termijn resultaat, maar heeft dus niet de voorkeur van de meeste ondernemers. Zij verduurzamen en investeren liever stapsgewijs. In theorie zou de optelsom van alle investeringen over de tijd heen ook kunnen leiden tot omschakeling van het bedrijf. In de praktijk is de vraag of de veranderingen los van elkaar kunnen worden genomen en of die optelsom daadwerkelijk tot een omschakeling leidt die zorgt voor de nodige ingrijpende verandering van bedrijfsvoering. Dit zal per bedrijf verschillen. Daarnaast bestaat bij stapsgewijze investering de kans dat een ondernemer gaandeweg besluit om de voorgenomen vervolgstappen voor verduurzaming toch niet te

nemen. In dat geval leiden de investeringen niet tot een omschakeling en verduurzaming in de breedte, waardoor mogelijk niet alle overheidsdoelen bediend worden. Voor een beleidsmaker verlaagt dat de zekerheid dat de doelen worden gehaald. De vraag blijft dus open of de overheid in termen van totale winst voor natuur en milieu met hetzelfde budget beter veel ondernemers kan helpen om kleine stappen te nemen dan wel een kleiner aantal ondernemers helpen met omschakelen.

Samenvattend kunnen we stellen dat financieringsregelingen zowel direct als indirect een bijdrage leveren aan het omschakelen van agrarische bedrijven om te verduurzamen. Direct, doordat de regelingen met name koplopers en pioniers helpen om te kunnen omschakelen en indirect doordat deze omgeschakelde ondernemers een voorbeeldfunctie kunnen hebben voor ondernemers uit het peloton. Of dit instrument op grote schaal door agrariërs gebruikt zal worden, is echter afhankelijk van voldoende beleidszekerheid en voldoende marge op de geproduceerde landbouwproducten. Beide beïnvloeden sterk of een ondernemer wil en kan omschakelen. Want financieringsregelingen zijn instrumenten die de drempel verlagen om daadwerkelijk om te schakelen, op het moment dat een ondernemer in principe al besloten heeft om te willen schakelen, of anders gezegd: 'al over de streep is'. Het verhogen van het budget voor financieringsregelingen kan dan ook het best gelijk opgaan met een verbetering van beleidszekerheid en voldoende marge.

Summary

Background and purpose of the study

The government sees sustainable agriculture as an essential condition for achieving its policy objectives for rural areas, which include improving water quality, restoring biodiversity and reducing greenhouse gas and nitrogen emissions. Both the 'structural approach to nitrogen reduction' policy and the National Rural Areas Programme (*Nationaal Programma Landelijk Gebied*, NPLG) assume that the conversion [*omschakelen* in Dutch] of Dutch farms to a more sustainable form of agriculture will make a contribution towards achieving these objectives (Ministerie van LNV, 2022; Ministeries van LNV, I&W en BZK, 2022). If agriculture is to make a major contribution to achieving these objectives, a substantial proportion of farms will have to switch to a more sustainable farming system. The national government is deploying various policy instruments to accelerate this process, including funding schemes for farmers (Ministerie van LNV, 2022).

This study, commissioned by the Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), investigates the ways funding schemes can be used to support many more farmers switch to a more sustainable farming system. First, the study explains how financing farm conversion works and the role fundingschemes currently play in farm conversion.

Five funding schemes for farm conversion examined

In this report we discuss the role of five generic national funding schemes supported in various ways by the Ministry of Agriculture, Nature and Food Safety. In this study we understand public funding schemes for farm conversion to mean financing arrangements that make it possible or easier for farmers to take out loans to fund investments and that make sustainability a condition. We examined the Credit Guarantee for Agriculture (*Borgstellingskrediet voor de landbouw*), the Green Projects Scheme (*Regeling Groenprojecten*), the Sustainable Agriculture Investment Fund (*Investeringsfonds Duurzame Landbouw*), the National Green Fund Revolving Fund (*Revolverend fonds Nationaal Groenfonds*) and the Climate Fund for Agriculture (*Klimaatfonds voor de Landbouw*).

Research method

For this report we consulted written sources, such as evaluations of funding schemes, parliamentary letters, annual reports and websites, and conducted interviews with experts. Our fourteen respondents work for organisations involved in financing conversion to sustainable farming systems: the Ministry of Agriculture, Nature and Food Safety, the National Green Fund Foundation, the Netherlands Enterprise Agency, Rabobank and agricultural advisers from the firms Flynth and DHL Advies.

The remainder of this summary is arranged according to four research subquestions and works towards answering the main research question.

1 – How do farmers decide whether or not to convert to a more sustainable farming system?

Conversion as a change of development pathway

For this study we used the concept of development pathways by Vink & Boezeman (2018) to give meaning to the term 'conversion'. Each farm is on an individual development pathway, which is the sum of past farming management decisions. The choices made are often accompanied by major investments which in turn influence later decisions, restricting the options available to switch to another development path. Inspired by Vink & Boezeman (2018 and SER, 2021), we take four development pathways as ideal types: (1) high-tech, (2) organic, (3) extensive and (4) diversified. Conversion is when a farmer changes the development pathway of their farm. This conversion is often accompanied by investments in new farming practices.

Conversion versus incremental change and investment

In practice, farmers and professionals such as advisers and bankers rarely talk about 'conversion'. This term is exclusively used for switching to an organic farming system. Here, certification means a clear set of

requirements that dictate when a farm has or has not made the conversion to organic farming. According to the respondents, for many farmers the term 'conversion' implies a radical change to the farming system within a short period. This radical change goes against most farmers' preferences for making incremental progress towards a more sustainable farming system. This preference is intertwined with the farmers' possibilities to convert radically. Often, it is easier to invest into conversion step by step.

The key driver for conversion is willingness and ability to make the switch

There are many factors that determine whether a farmer will switch to a more sustainable farming system. The decision is essentially no different from making investment decisions in general, except that changing development pathway often has a more radical impact on a farm's business model than continuing on the same development pathway. We use the conceptual framework devised by Westerink et al. (2018) to define the conditions required for conversion. They identify four conditions: (1) willingness and (2) ability (characteristics of the farmer and the farm business) and (3) obligation and (4) consent (characteristics of government policy and the environment).

Currently, for most farmers it is a combination of *willingness* and *ability* that determine whether or not they decide to switch to a more sustainable farming system. Financing issues and the support that funding schemes can provide are mainly aspects of the condition *ability*. We draw this conclusion in a context in which many farmers are uncertain about government policy. It is possible that the condition *obligation* will become more relevant in future if the government tightens up the regulatory framework, making it mandatory for farmers to switch to sustainable farming practices.

2 – How do banks assess loan applications for farm conversion?

Four main criteria of a bank's risk assessment

Banks assess a loan application to identify the financial risks they will face if they grant the loan. Depending on the outcome of this assessment, the bank will or will not make the applicant a loan offer. If an offer is made, it will be subject to a number of conditions. A bank uses four criteria for the assessment:

1. Farmer & farm: age, characteristics, knowledge and skills; do the farmer and the investment plan inspire confidence? The bank considers the structure and prospects of the business, such as the farm's size and location, the investments needed for conversion and succession planning.
2. Profitability: the expectation that the farmer will be able to pay off the loan in future after all other costs have been paid. The greater the net income after all deductions, the more profitable the business.
3. Solvency: the percentage of equity the farmer has in the business in relation to the total financing.
4. Collateral: the probability that the bank will recover the loan if the farmer cannot make repayments. This depends primarily on the farmer's equity, such as land.

Financing conversions is like assembling a jigsaw puzzle

In the agricultural sector 90% of loans for investment are obtained from a bank. Funding schemes therefore cannot be considered separately from financing by banks. Together they form a 'jigsaw puzzle' that has to be put together. When determining what loan offer to make, a bank and/or adviser looks at whether and how funding schemes can positively influence the four assessment criteria. This may mean that a loan the bank would otherwise not have approved can go ahead, or it may mean that the risk assessment is influenced in such a way that the bank can offer the farmer a loan with better conditions, for example a lower interest rate.

3 – What funding schemes are available and how do they contribute to the farm conversion process?

Four solutions to the 'financing puzzle'

The funding schemes we examined make use of one or more of the following solutions to positively influence the risk assessment:

1. Setting the interest rate lower than the market rate.
2. Risk capital: if a farmer cannot make repayments, a financing scheme ensures that the bank recovers part or all of the amount still due.

3. Working capital: if a farmer's income is lower than their expenses for several years, they can borrow money to bridge this period.
4. Grace period: deferred repayment of a loan.

How the five funding schemes work

The five funding schemes examined in this study use different solutions or combinations of solutions. The table below summarises what the five schemes do, the extent to which farm conversion is a requirement and what solutions or combinations of solutions they use. A farmer can also combine the schemes.

Funding schemes summary table

Scheme	Description	Relation to conversion	Solution
Credit Guarantee for Agriculture (BL)	A credit guarantee for investments made by farmers where the business plan gives grounds to expect economic continuity, but the farmer cannot provide sufficient collateral.	Farm conversion is not a condition, but certain sustainability requirements apply to qualify for higher loan guarantees.	Guarantees for risk capital Interest rate rebate Grace period Working capital if collateral is insufficient
Green Projects Scheme	Banks with green funds offer interest rate rebates for a certain part of the loan, that meets the scheme's sustainability conditions. The bank's green funds come from (private) savers and investors, who receive tax benefits on their deposits.	Conditions are partly based on certificates, including conversion to organic farming. Some innovative techniques and business models that cannot be certified are also covered.	Savers and investors may accept a higher risk than a bank. Interest rate rebate
Sustainable Agriculture Investment Fund (IDL)	Investment fund providing loans with attractive terms to farmers to support investment in comprehensive changes to sustainable practices into their operations.	In many cases the condition of 'incorporating sustainable practices' means a radical change in farming system.	Low interest rate: 1% Grace period up to 6 years Risk capital via a subordinated loan
National Green Fund Revolving Fund	The fund provides finance for innovative green projects difficult to finance (exclusively) with a bank loan.	Innovative projects include investments in sustainability or changing the farming system.	Risk capital by focusing on projects with a high-risk rating. Risk capital via a subordinated loan
Climate Fund for Agriculture	The fund provides finance for carbon reduction projects difficult to finance from a bank.	It is theoretically possible to finance farm conversion from this fund, but in practice hardly any farmers make use of it.	Risk capital by focusing on projects with a high-risk rating. Risk capital via a subordinated loan

The funding schemes make different contributions to farm conversions

The funding schemes vary in how strict their sustainability conditions are. The conditions of the Sustainable Agriculture Investment Fund, and to some extent also of the Green Projects Scheme and the National Green Fund Revolving Fund, are the most compatible with the concept of farm conversion used in this study. Although none of the schemes make changing development pathways a condition, they can support individual farmers who want to radically change their farming system.

The contribution of a scheme to financing a conversion also depends on the development pathway the farmer wants to switch to. For the high-tech development path, farmers are best served by the Credit Guarantee for Agriculture, the Green Projects Scheme and the National Green Fund Revolving Fund.

The funding schemes that match the conversion to organic farming best are the Sustainable Agriculture Investment Fund, the Credit Guarantee for Agriculture and the Green Projects Scheme. As this type of conversion is relatively well established, it is likely that some farm conversions are financed entirely by the bank without the use of a financing arrangement.

The extensification development pathway is not supported much by the schemes. Opportunities for financing land acquisition in particular are limited. However, this need not prevent the purchase of land for extensification, because financing land acquisition is generally not problematic for banks as the land itself is good collateral and holds its value well.

Non-agricultural activities as part of farm diversification may or may not qualify for financing and the conditions that apply vary. In practice this need not present an obstacle to farm conversion if the bank is willing to finance the non-agricultural activity.

Financing innovation needs special support

Irrespective of the sector and development pathway, it is difficult to obtain regular financing for risky investments, for example when the business model is innovative. Banks tend to give these types of investments a high-risk rating. Funding schemes are relevant in these cases where a party steps in that is willing to bear the risk that the bank is not willing or able to take on. The schemes concerned are the Green Projects Scheme, the Credit Guarantee for Agriculture and the National Green Fund Revolving Fund, in which investors, the government or the National Green Fund respectively bear part of the risk.

4 – What can funding schemes contribute to realising the ambition of large-scale farm conversion in the Netherlands?

The starting assumption for answering this question is that a large proportion of Dutch farmers will have to alter their farming systems if the policy objectives for rural areas are to be achieved.

Four ideal types of farmers

For this study we used the diffusion of innovation theory developed by Rogers (1962) and his classification of types of adopters of innovations. In this study we take farm conversion to be the innovation in question. In relation to farm conversion, we identify four types of farmers:

- Innovators: farmers with an innate motivation and desire for innovation who change their business model and may look for support to do so.
- Early adopters: farmers who are prepared to change their business model and need support to do so.
- Majority: the largest group of farmers, who have to be convinced or tempted to change their business model. They need support to do so.
- Laggards: a group who will not change their business model of their own accord and for whom other policy instruments will be needed in addition to financing.

Big profit margins and policy certainty are conditions for many farmers to change their farming system

The majority of our respondents warned against overestimating the role of funding schemes. Currently, funding schemes for farm conversion are used mainly by a very limited number of innovators and early adopters. More is needed to get a large proportion of Dutch farmers, including the majority, to switch to a sustainable business model. Decisions to change farming system are based on the expectation that the new business model will provide the farmer with sufficient income for many years to come and will comply with the relevant legislation. For the majority, the lack of a good revenue model and policy certainty will therefore be a bigger barrier to farm conversion than the availability of funding schemes.

Improving these conditions will increase demand for funding schemes

If the two conditions of a good profit margin and policy certainty are improved, it is plausible that more farmers will change their farming system and will want to make use of funding schemes. In the medium term

this will require scaling up the financing opportunities. Options include adjusting the criteria and assessment method, making more budget available and providing more staff for the assessment.

To what point is support for farm conversion with public funds needed?

The longer term question, when conditions have been improved, is whether the market is still failing. Improving the two conditions will gradually lead to the market taking on the financing, because financing conversion will gradually become less risky. Eventually, there will no longer be a market failure. The question then is whether it is still necessary and legitimate for the government to offer public funding schemes and to which group of farmers. Nevertheless, there will always be a group of innovators and early adopters who continue to innovate, and from the bank's point of view financing these innovations will continue to be risky. This group will continue to benefit from funding schemes.

There are two viewpoints concerning the question of whether the market fails. The first is that the government sets a target for the number of farmers who have adopted an innovative business model that marks the point at which it is no longer considered innovative. This is easier to determine for models that work with certification and standardisation, such as organic farming. The second viewpoint is that this point is reached when the majority of loans for farm conversion do not need a funding scheme. It is much more difficult to determine when this type of loan has become business as usual for banks.

Main question – What role do public funding schemes currently play in the conversion of farming systems and what role could they play in the long term to support many more farm conversions?

Limited numbers of farmers use funding schemes over the short-term

Currently there are limited numbers of farmers making use of funding schemes for farm conversion. Innovators and early adopters who are converting their farming systems with help from funding schemes can serve as examples for the majority. The majority will be more inclined to adapt their farming system because they can rely on the experiences of innovators and early adopters. Besides, setting an example for their peers, innovators and early adopters are also needed to show the financial sector and consultants how to work with new business models and acquire the necessary experience.

More certainty about the future profit margins and government policy leads to greater willingness of the majority to convert to more sustainable farming systems

The two main obstacles to farm conversion are:

1. inadequate profit margins on agricultural products to cover the investment costs;
2. insufficient certainty about government policy and regulatory developments.

If these two conditions improve, the number of farmers that are *able* and *willing* to change their farming systems will increase. There will then probably be more enthusiasm for funding schemes, which will improve the *ability* of farmers to switch to a sustainable farming system. It will then be worthwhile scaling up the funding schemes, for example by increasing budgets or assessment capacity. This raises the question of when public-sector intervention in the form of funding schemes is no longer necessary. Or put differently, at what point will the market take over the financing and/or is the government simply supporting mandatory farm conversion?

Does incremental progress to sustainability work as well as farm conversion?

For policymakers, supporting farm conversion delivers relatively short-term results. Farmers on the other hand, usually prefer a more incremental approach to sustainability and investment. In theory, the sum of all investments over time could also lead to farm conversion. In practice, though, it is questionable whether all the necessary changes can be taken in isolation and whether the sum of all investments made lead to a radically renewed farming system. However, the details depend on the farm in question. Moreover, if investments are incremental there is a chance that at some point the farmer will decide not to take the next step towards conversion. If that happens, the investments made will not lead to farm conversion and across-the-board sustainability, which may mean that not all government policy objectives will be supported. Policymakers will then be less confident that the objectives will be met. In terms of total gains for nature and the environment for the same budget, would it be better for the government to spend the money on helping

many farmers take small steps towards sustainability or on helping a smaller number to switch to a sustainable farming system?

In summary, we can state that funding schemes contribute both directly and indirectly to supporting farmers to convert their farms to more sustainable farming systems. They do so directly by helping innovators and early adopters in particular to change their farming system and indirectly because these converted businesses serve as an example to the majority of mainstream farmers. However, whether this instrument will be widely used by farmers depends on sufficient policy certainty and adequate profit margins on agricultural products. Both have a major impact on whether farmers are willing and able to change their farming systems. Funding schemes are instruments that lower the threshold for farm conversion when a farmer has in principle already decided to make the change. Increasing the budget for funding schemes can best be done in parallel with improving policy certainty and profit margins.

1 Introductie

1.1 Aanleiding en doel

De overheid ziet de verduurzaming van de landbouw als noodzakelijk om haar doelen in het landelijke gebied te halen. Deze doelen zijn onder andere het verbeteren van de waterkwaliteit, herstel van biodiversiteit, klimaatdoelen en de stikstofopgave. Vanuit de structurele aanpak stikstof en het Nationaal Programma Landelijk Gebied wordt verwacht dat omschakelen van agrarische bedrijven naar een duurzame bedrijfsvoering een bijdrage levert aan het behalen van doelen bij de genoemde opgaven (Ministerie van LNV, 2022; Ministeries van LNV, I&W en BZK, 2022). Voor een bijdrage aan de doelen op grote schaal moet een substantieel deel van de agrarische bedrijven omschakelen. Om dit te versnellen, is ingrijpen vanuit de overheid nodig. Op dit moment worden verschillende instrumenten ingezet, waaronder financieringsregelingen voor agrarische ondernemers (Ministerie van LNV, 2022).

Omschakelen naar duurzamere vormen van landbouw brengt verschillende uitdagingen voor de ondernemer met zich mee. In de meeste gevallen vraagt omschakelen om flinke investeringen. Financieringsregelingen die door de overheid gesteund worden, kunnen ondernemers helpen om de financiering van een omschakeling rond te krijgen en/of zorgen voor betere voorwaarden bij een lening van de bank. Voor de ondernemer wordt het hierdoor mogelijk of makkelijker om om te schakelen. Onder financieringsregelingen voor omschakeling verstaan wij financiële instrumenten, waarbij de overheid of geld leent aan agrarische ondernemers, of ze op een andere manier mogelijk maakt dat een ondernemer een lening bij een derde partij kan afsluiten om de bedrijfsvoering om te schakelen naar een duurzamere vorm.

Het Planbureau voor de Leefomgeving is geïnteresseerd in de potentie van financieringsregelingen als instrument om de omschakeling van agrarische bedrijven te stimuleren: wat kan men van dit instrument verwachten om veel meer dan het huidige aantal agrarische bedrijven om te laten schakelen en om zo bij te dragen aan de doelen in het landelijke gebied? WENR heeft hiernaar een verkennend onderzoek uitgevoerd. Het eerste doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de werking en verwachte bijdrage van financieringsregelingen als instrument om agrarische bedrijven te helpen omschakelen naar een duurzamere bedrijfsvoering. Het tweede doel is om inzicht te geven in de potentie voor opschaling van dit instrument.

Dit onderzoek heeft een exploratief karakter naar het functioneren van financieringsregelingen en de betekenis van financieringsregelingen voor de ambitie dat een groot deel van de Nederlandse agrariërs omschakelen. We maken daarbij gebruik van drie concepten: ontwikkelpaden in de landbouw (Vink & Boezeman, 2018), een raamwerk voor randvoorwaarden voor omschakelen (Runhaar et al., 2017; Westerink et al., 2018) en een typologie van personen bij het verspreiden van innovaties (Rogers, 2003). Dit onderzoek is gebaseerd op een documentenanalyse van onder andere reeds uitgevoerde evaluaties van bovenstaande regelingen en interviews met experts (zie voor een uitgebreide beschrijving van de aanpak hoofdstuk 3).

1.2 Vraagstelling

We zijn in dit onderzoek uitgegaan van de volgende vraagstelling:

Welke rol spelen publieke financieringsregelingen op dit moment in de omschakeling van agrarische bedrijven en welke rol kunnen ze op de lange termijn spelen om (veel) meer agrarische bedrijven te helpen met omschakelen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben we een aantal subvragen geformuleerd:

1. Hoe maken agrariërs de afweging om te schakelen naar een duurzamere bedrijfsvoering?
2. Hoe beoordelen banken financieringsaanvragen voor omschakeling?

-
3. Welke financieringsregelingen zijn te onderscheiden en hoe dragen deze bestaande financieringsregelingen bij aan het omschakelproces?
 4. Wat kunnen financieringsregelingen bijdragen aan de ambitie om een groot deel van de Nederlandse agrariërs te laten omschakelen?

1.3 Scope van het onderzoek

Opvatting over omschakelen

De focus van dit onderzoek ligt op financiering van de omschakeling naar duurzamere vormen van bedrijfsvoering. Om de term omschakelen in dit onderzoek hanteerbaar te maken, gaan we uit van de volgende werkdefinitie: van 'omschakelen' is sprake als een agrarisch ondernemer het ontwikkelpad waarin hij in de loop der jaren heeft geïnvesteerd met bijvoorbeeld kennis, machines en materieel, afzetmarkten en manier van werken, verlaat, en in een relatief korte tijd een substantiële verandering aanbrengt in het bedrijf en bedrijfsvoering. In hoofdstuk 2 'conceptueel kader' gaan we dieper in op onze opvatting van omschakeling, en de verschillende richtingen die we onderscheiden. Ook belichten we daar dat het onderscheid tussen omschakelen en (verder) verduurzamen in de praktijk minder scherp kan zijn dan dat wij in het kader stellen. Ook in het empirische deel van het onderzoek komen verschillende visies van betrokkenen op omschakelen naar voren.

Financieringsregelingen: een instrument in een breed palet aan sturingsmogelijkheden

De overheid kan de ontwikkelrichting van de landbouw op veel meer manieren sturen en faciliteren, en doet dit ook. We zijn ons ervan bewust dat financieringsregelingen maar een van de vele sturingsmogelijkheden zijn. Ten eerste gaat het bij de landbouwtransitie niet alleen om omschakelen. De overheid stuurt behalve op verduurzaming en omschakelen bijvoorbeeld op beëindiging en verplaatsing van agrarische bedrijven. Ten tweede hebben overheden naast financiering een palet aan andere instrumenten. Ze sturen bijvoorbeeld via wetgeving op milieumaatregelen en via ruimtelijke ordeningsinstrumenten in gebiedsprocessen op extensivering van bedrijven, bijvoorbeeld met kavelruil en afwaardering van grond.

Wij verstaan onder financieringsregelingen voor omschakeling regelingen die het agrariërs mogelijk of gemakkelijker maken om een lening af te sluiten voor investeringen. Daarbij onderscheiden we twee mogelijke interventies van de overheid: 1) de overheid stelt een regeling vast die het een agrariër mogelijk/makkelijker maakt om in aanmerking te komen voor een lening van en/of gunstigere leningsvoorwaarden bij een derde partij, en 2) de overheid stelt direct een lening ter beschikking. Volgens deze afbakening vallen subsidies voor aanpassingen in het bedrijfsmodel niet onder de scope van dit onderzoek.

Vijf regelingen onder de loep

We hebben gekozen voor vijf manieren om omschakeling met financiële instrumenten te analyseren. Zie hoofdstuk 3 voor de selectiecriteria. De eerste twee uit onderstaande lijst zijn regelingen die de overheid zelf uitvoert. De laatste drie zijn fondsen die alle drie worden beheerd door het Nationaal Groenfonds. Voor de leesbaarheid spreken we in het vervolg van dit rapport wel over vijf financieringsregelingen.

- De Borgstellingregeling MKB Landbouwkredieten (BL), inclusief de Werkkapitaalregeling BL-O van het ministerie van LNV: een regeling waarbij de overheid borg staat voor leningen aan agrariërs voor o.a. investeringen in duurzaamheid, inclusief een lening voor werkkapitaal om de periode waarin een agrariër meer kosten dan inkomsten heeft bij omschakeling op te vangen. De uitvoering ligt bij RVO.
- De regeling Groenprojecten van het ministerie van I&W en Financiën (in overleg met het ministerie van LNV op het onderdeel landbouw): een regeling die geld van particuliere spaarders en beleggers in aangesloten groenbanken aanwendt voor financiering van innovatieve projecten rond milieu/duurzaamheid. Om in aanmerking te komen voor de financiering, moeten de aanvragen een groenverklaring van RVO krijgen als bewijs dat de aanvraag voldoet aan de milieu-/duurzaamheidseisen.
- De (pilot) Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) van het ministerie van LNV: een investeringsfonds van waaruit agrariërs een lening kunnen krijgen tegen aantrekkelijke voorwaarden om hen te ondersteunen bij het financieren van een integrale verduurzaming van hun bedrijfsvoering. Het Nationaal Groenfonds voert deze regeling uit als fondsmanager.

-
- Het Revolverend Fonds van het Nationaal Groenfonds: een revolverend fonds dat financiering biedt aan vernieuwende groene projecten, waaronder investeringen in verduurzaming of omschakeling van agrarische ondernemingen. Het National Groenfonds beoordeelt de aanvragen zelf.
 - Het Klimaatfonds van het Nationaal Groenfonds: een revolverend fonds dat investeringen in CO₂-reductie financiert. Veelal zijn de aanvragers mkb-bedrijven, maar ook agrarische ondernemers komen in aanmerking. Het Nationaal Groenfonds beoordeelt ook hier de aanvragen zelf.

Twee van de bovenstaande regelingen (het IDL en de BL-O) zijn onderdeel van het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw. Dit beleidsprogramma is in 2019 in het leven geroepen in relatie tot de stikstofproblematiek, met als doel om boeren en tuinders te helpen met de financiering wanneer ze willen omschakelen naar een stikstofarme(re) en duurzamere manier van produceren. In 2019 is hiervoor € 175 miljoen uitgetrokken. Het programma bestaat uit het investeringsfonds (IDL) van € 70 miljoen, een subsidieregeling voor ondersteuning bij het maken van een bedrijfsplan voor omschakeling, een subsidieregeling voor het opstarten van demonstratiebedrijven en een borgstellingsregeling voor werkkapitaal (BL-O) (Ministerie van LNV, 2019).

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat het conceptueel kader voor dit onderzoek. In hoofdstuk 3 lichten we de aanpak van het onderzoek toe. In hoofdstuk 4, 5 en 6 presenteren we de resultaten. Daarbij gaat het in hoofdstuk 4 en 5 over het niveau van de individuele ondernemer (deelvraag 1, 2 en 3) en gaat het in hoofdstuk 6 over een perspectief op de agrarische ondernemers in Nederland (deelvraag 4). Het rapport sluit af met hoofdstuk 7, waarin we antwoord geven op de onderzoeksvraag en de deelvragen en enkele discussiepunten aanhalen.

2 Conceptuele kaders

In dit hoofdstuk lichten we drie conceptuele kaders toe die we hebben gebruikt in dit onderzoek. We lichten de ontwikkelpaden toe die we onderscheiden (paragraaf 2.1). Vervolgens gaan we in op factoren die de overwegingen en gedragsverandering van agrariërs om om te schakelen kunnen steunen of belemmeren (paragraaf 2.2). Een derde kader gebruiken we om ondernemers in te delen in ideaaltypen in relatie tot hoe erg zij geneigd zijn om een innovatie, in dit geval een omschakeling, over te nemen (paragraaf 2.3).

2.1 Ontwikkelpaden in de landbouw

Ontwikkelpaden volgen uit pad-afhankelijkheid

Het bedrijfssysteem dat een agrarisch bedrijf hanteert, komt voort uit keuzes uit het verleden. Deze keuzes vormen samen een ontwikkelpad waarbinnen het bedrijf opereert. Het verlaten van dit ontwikkelpad is niet eenvoudig, omdat er sprake is van pad-afhankelijkheid: keuzes uit het verleden zijn van invloed op de loop van latere keuzes, zodat de keuzevrijheid beperkt is. Hoe dit concept doorwerkt in de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw is uitgewerkt in een essay van PBL (Vink & Boezeman, 2018).

De auteurs Vink & Boezeman stellen daarin dat in het verleden gemaakte keuzes – voor bijvoorbeeld kennis, technologie of de locatie van grond – bepalend zijn voor de meerwaarde van nieuw aan te schaffen kennis, technologie of grondlocaties. Ze maken onderscheid in vier typen pad-afhankelijkheid en werken deze als volgt uit:

1. **Materiële pad-afhankelijkheid**
Als ondernemers hebben geïnvesteerd in een bepaald bedrijfssysteem zoals machines, stallen, grond, sturingsprogramma's en afnemers, dan vraagt het onderhouden van dit systeem minder investering dan het omschakelen naar een ander bedrijfssysteem met bijvoorbeeld andere machines, stallen en grond. Bovendien vraagt omschakeling vaak een nieuw netwerk van gespecialiseerde leveranciers.
2. **Cognitieve pad-afhankelijkheid**
Een agrarisch bedrijf draait op kennis en ervaring van de ondernemer van een bepaald bedrijfssysteem. Omschakeling naar een ander systeem vraagt andere kennis en kan omschakeling daarom belemmeren.
3. **Financiële pad-afhankelijkheid**
Om een lening bij een bank te krijgen, moet een ondernemer aantonen dat hij de financiering ook kan aflossen. Als een ondernemer nog veel moet aflossen voor een eerdere investering, kan een nieuwe investering buiten het ontwikkelpad een te grote financiële belasting zijn.
4. **Regulatieve pad-afhankelijkheid**
Ondernemers hebben niet altijd de planologische of milieuruimte om te investeren in een ander bedrijfssysteem. Denk bijvoorbeeld aan milieuvergunningen die verdere schaalvergroting of intensivering niet toestaan of beperkingen in bouw mogelijkheden voor gebouwen voor verbredingsactiviteiten.

In deze studie kijken we vooral naar de materiële en financiële pad-afhankelijkheid, die sterk met elkaar samenhangen. Als ondernemers voor een bepaald bedrijfssysteem leningen hebben afgesloten om te kunnen investeren, vormt een nieuwe investering in een verandering van het bedrijfssysteem een dubbele financiële last, van zowel de oude als de nieuwe investering.

Vier ontwikkelpaden richting verduurzaming

In de Nederlandse landbouw zijn veel verschillende ontwikkelpaden te onderscheiden. We gebruiken voor de analyse vier paden die op dit moment het meest in de belangstelling staan (geïnspireerd door Vink & Boezeman, 2018 en SER, 2021). De Rabobank gebruikt de term omschakelen overigens breder en het omvat dan ook andere richtingen, namelijk verplaatsen en stoppen. In de praktijk komen vanzelfsprekend combinaties van deze ideaaltypen voor, bijvoorbeeld een combinatie van de laatste drie. Deze ideaaltypen zijn:

Hoogtechnologisch

Deze agrariërs zetten in op maximale productie tegen zo laag mogelijke kosten. Daarbij maken ze gebruik van technologie om hun milieu-impact per kilogram product zo laag mogelijk te houden.

Tot op zekere hoogte valt hier ook het in de volksmond 'gangbare' bedrijf onder. Deze ondernemers hebben hun bedrijfssysteem geoptimaliseerd op een maximale productie tegen zo laag mogelijke kosten, binnen de mogelijkheden van het bedrijf. Ze ontwikkelen zich volgens dit rationeel vaak door met inzet van techniek, maar niet uitsluitend. Ondernemers die hoogtechnologisch verduurzamen, zetten vooral in op de reductie van milieu-impact per eenheid product, tegen zo laag mogelijke kosten. De absolute milieu-impact van een bedrijf kan hierdoor stijgen. Als een ondernemer investeert in bijvoorbeeld nieuwe machines of stallen, zullen deze waarschijnlijk onder invloed van regelgeving en technologie al duurzamer zijn dan voorgaande technologieën. Verduurzaming wordt ook al afgedwongen via wetgeving.

Biologisch

Deze bedrijven voldoen aan certificaten van de topkeurmerken biologisch, EKO of Demeter en hebben daar hun bedrijfssysteem op aangepast. Ze ontwikkelen zich binnen de grenzen van het keurmerk. Dit betekent vaak een lagere intensiteit met een lagere opbrengst per hectare tot gevolg. Hierdoor kan bij omschakelen naar biologisch de behoefte bestaan om te investeren in een uitbreiding van het bedrijfsareaal om zo een productie van voldoende omvang te kunnen behouden. Alternatief kan een ondernemer streven naar een hogere prijs per eenheid product voor voldoende inkomen van het bedrijf.

Extensief

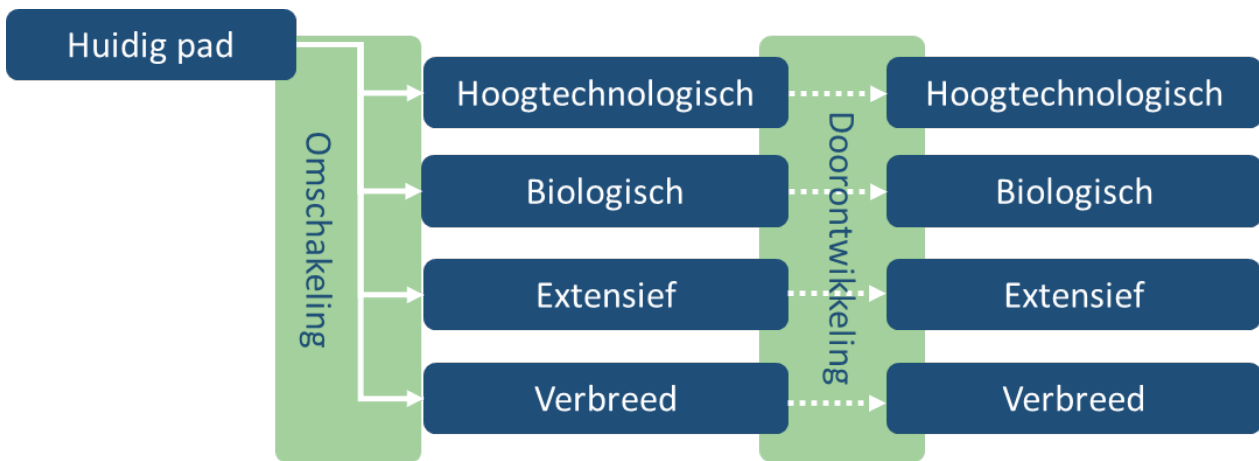
Ondernemers die kiezen voor een extensiever en eventueel natuurinclusiever bedrijfssysteem hebben hun bedrijf ingericht op een lage milieudruk per hectare. Ook zorgen zij voor natuur, bijvoorbeeld door agrarisch of particulier natuurbeheer. Dit ontwikkelpad kan goed gecombineerd worden met het ontwikkelpad biologisch. Dit ontwikkelpad vraagt om investeringen, zoals de aankoop van landbouwgrond. Dit is vaak bedrijfseconomisch noodzakelijk omdat extensivering zorgt voor minder opbrengsten per hectare, waardoor de inkomsten afnemen. Extra grond kan het productievolume op peil houden. Maar ook een nieuw stalsysteem, dat vaste mest oplevert, is vaak een gewenste investering.

Verbreed

Deze bedrijven richten zich op meerdere activiteiten dan alleen de productie van landbouwproducten. Denk aan activiteiten als recreatie of zorg, of ze leveren hun producten rechtstreeks aan de consument. Dit wordt korte keten genoemd. Verbreding op zich is geen omschakeling naar verduurzaming. De nevenactiviteiten kunnen wel bijdragen aan een verdienmodel voor het bedrijf dat nodig is voor een duurzamere bedrijfsvoering. Verbredingsactiviteiten vragen vaak om investeringen, zoals in gebouwen of in machines, bijvoorbeeld om zelf producten te kunnen verwerken en verkopen.

Verandering van ontwikkelpad zien we als omschakeling

De pad-afhankelijkheid maakt dat agrariërs veelal blijven opereren en investeren in het ontwikkelpad waarin ze zich bevinden. Op het moment dat agrariërs hun bedrijfsvoering dusdanig aanpassen (om te verduurzamen) dat ze veranderen richting een ander ontwikkelpad, dan noemen we dit omschakeling. Daarnaast kunnen bedrijven ook doorontwikkelen (en investeren) in een duurzaam ontwikkelpad (figuur 1). Ook is het mogelijk dat een bedrijf stopt. Deze manier van ontwikkelen laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.



Figuur 1 Een verandering van ontwikkelpad noemen we omschakeling. Verder investeren in het bestaande ontwikkelpad noemen we doorontwikkeling.

Investerings voor omschakeling verschillen per ontwikkelpad

Afhankelijk van het huidige ontwikkelpad en het gewenste ontwikkelpad waarnaar een ondernemer wil omschakelen, verschillen de benodigde investeringen. Ter illustratie gaan we hier uit van een zogenaamd gangbaar bedrijf dat de rationale van kostenverlaging per eenheid product volgde. Voor dit soort bedrijven vraagt een omschakeling per ontwikkelpad globaal het volgende:

- **Hoogtechnologisch** verduurzamen vraagt om investeringen in technologische verbetering. Denk aan emissiearme stallen, luchtwassers of installaties voor mestverwerking. Of druppelirrigatie en precisiebemesting in de akker- en tuinbouw. Ook in de glastuinbouw kan techniek worden ingezet om te verduurzamen, met name in de vorm van het kiezen voor een duurzame energiebron. Techniek wordt ingezet om de emissies naar bodem, water en lucht te verlagen.
- Omschakeling naar **biologisch** betekent bijvoorbeeld investeringen in machines, een andere stal of een ander dierras. Of voor de akker- en tuinbouw de aanschaf van machines voor mechanische onkruidbestrijding. Of de aanpassing van kassen aan biologische teelt.
- Omschakeling naar een **extensief** bedrijf vraagt vaak om uitbreiding in het areaal grond. Extensivering wordt vaak uitgedrukt in aantal dieren per hectare. Omdat minder dieren vaak economisch niet uit kan, wordt gekozen voor het verwerven van meer grond. Naast grond kan extensivering ook vragen om investeringen in andere machines, stal of veeras. Zo is bijvoorbeeld de Holstein Friesian niet robuust genoeg voor extensieve melkveehouderijen, waardoor een ander koeien-ras nodig is. Voor akkerbouw leidt een ruimer bouwplan tot extensivering, maar kan leiden tot de behoefte aan meer grond om de opbrengstderving te compenseren.
- Bij **verbreiding** gaat het om investeringen in voorzieningen, zoals gebouwen, installaties, verwerking producten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan extra gebouwen op het erf voor de verwerking en verkoop van producten, of als accommodatie voor bijvoorbeeld vergaderingen of recreatieve activiteiten.

Vanzelfsprekend zijn er ook wisselingen van ontwikkelpaden mogelijk die niet leiden tot meer verduurzaming. Vooral bij het ontwikkelpad verbreding bestaat de kans dat de investering de landbouwactiviteiten op het bedrijf niet verandert of verduurzaamt. Maar zo zijn er ook bioboeren die weer teruggaan naar een gangbaar landbouwsysteem. In dit rapport bespreken we alleen omschakeling richting verduurzaming en niet de omgekeerde route.

2.2 Hoe maken agrariërs de afweging om om te schakelen?

Omschakelen vraagt niet alleen om investeringen. Ook vraagt het om een gedragsverandering, het anders denken en doen op het eigen bedrijf. Voorafgaand aan de keuze om wel of niet te investeren in een veranderde bedrijfsvoering, spelen verschillende factoren die de overweging en de gedragsverandering kunnen steunen of belemmeren. We gebruiken het raamwerk van Runhaar et al. (2017) zoals gebruikt door Westerink et al. (2018) om uit te leggen aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan opdat agrariërs omschakelen. Het raamwerk omschrijft vier randvoorwaarden, namelijk:

- **Willen** – De wens van een ondernemer om te veranderen, is de belangrijkste randvoorwaarde. Hierbij speelt mee welk zelfbeeld een ondernemer heeft, wat in zijn optiek goed boeren betekent en wat hij interessant, belangrijk en leuk vindt. Vaak wordt hieraan ook gerefereerd als intrinsieke motivatie van een ondernemer.
- **Kunnen** – Of een wens kansrijk is, hangt veel af van het bedrijf en omstandigheden. Zo is de onder paragraaf 1.2 besproken pad-afhankelijkheid bepalend voor de mogelijkheden om om te schakelen: Wat heeft hij al geïnvesteerd in het huidige bedrijf (materieel)? Heeft de ondernemer voldoende kennis over het nieuwe bedrijfssysteem (cognitief)? Zijn kosten en opbrengsten van het nieuwe ontwikkelpad voldoende in balans (financieel)? Heeft een agrarische ondernemer (kans op) de juiste vergunningen voor de nieuwe bedrijfsvoering? En is de ondernemer verzekerd van de afzet van zijn producten tegen de nodige prijs? Daarnaast spelen ook kenmerken van het bedrijf een rol. Denk aan de locatie van het bedrijf, de grondsoort of de verkaveling.
- **Moeten** – Ondernemer en bedrijf staan niet los van de omgeving. Dat zijn het gezin, familie, vrienden, burens, collega's en erfbetreders waarmee hij regelmatig in persoonlijk contact staat. Maar ook overheden, kennisinstellingen, agrarische collectieven, afnemers en andere organisaties in de bredere zin van het woord 'omgeving'. Al deze mensen of organisaties kunnen van een agrariër eisen om naar een andere bedrijfsvoering te gaan. Dat kan gebeuren door een rechtstreekse vraag uit de persoonlijke omgeving, maar ook via de marktvraag, regelgeving, voorwaarden van overheidsregelingen of publieke opinie.
- **Mogen** – Dezelfde omgeving kan er ook voor zorgen dat een ondernemer niet 'mag' omschakelen. Dit kan gaan over beperkte mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden om de bedrijfsvoering aan te passen. Ook culturele normen binnen de lokale (boeren)gemeenschap of meningen van vrienden en familie kunnen ertoe leiden dat een agrariër het gevoel heeft niet vrij te kunnen besluiten over de inrichting van het bedrijf.

Dit onderzoek focust op de financiering van omschakeling en valt daarmee in eerste instantie onder 'kunnen'. Omdat de bovenstaande randvoorwaarden elkaar beïnvloeden, helpt het complete raamwerk om omschakelen beter te begrijpen en om de rol van financieringsregelingen in het licht van opschaling beter te kunnen duiden. De randvoorwaarden zijn individueel en onderhevig aan veranderingen. Zo kan een verandering in wet- en regelgeving of in het publieke sentiment ervoor zorgen dat ondernemers ervaren meer te 'moeten' of toch te 'mogen'. Bovendien kan de persoonlijke situatie veranderen (Westerink et al., 2018). Westerink et al. (2018) benadrukken dat er in de carrière van een agrarische ondernemer ongeveer drie grote momenten zijn met een verhoogde kans op een koerswijziging. Op deze momenten denkt een ondernemer strategisch na over de toekomst: bij bedrijfsovername, ongeveer halverwege de carrière en als de bedrijfsopvolger zich aandient. Ook het uitblijven van een bedrijfsopvolger heeft consequenties voor de keuze om wel of niet om te schakelen.

2.3 Verspreiding van innovatie

Als derde kader lenen wij een model uit de managementliteratuur, namelijk onderdelen van de 'diffusion of innovation theory'. Deze theorie van Rogers uit 1962 probeert uit te leggen hoe een nieuw idee, gedrag en/of product, oftewel een innovatie, zich onder een populatie verspreidt. Verspreiden refereert daarmee aan een toenemend aantal personen die de innovatie omarmt. Een belangrijk element van de theorie is het categoriseren van eigenschappen van personen in relatie tot het overnemen van de innovatie (Rogers, 2003). Het oorspronkelijke model is in der loop der tijd toegepast op studies in verschillende domeinen zoals zorg, marketing en ook in de landbouw (Boston University, 2022). In het geval van dit onderzoek is het idee, gedrag of product dat zich onder de 'populatie Nederlandse boeren verspreidt' een van de omschakeling naar/binnen een duurzamer ontwikkelpad of een mengvorm van de in paragraaf 2.1 voorgestelde ontwikkelpaden.

Voor dit onderzoek willen we ons beperken tot een onderdeel van de theorie. Dat zijn categorieën die omschrijven *wanneer* een persoon (in ons geval een agrariër) meegaat met de innovatie (in ons geval een omschakeling) die zich onder de populatie uitbreidt. Rogers (2003) stelde een indeling in vijf ideaaltypische categorieën voor en koppelde deze ook aan percentages van de populatie:

1. Innovators of vernieuwers (koplopers)(2,5%): Deze groep personen is intrinsiek gemotiveerd en geïnteresseerd in de innovatie. Ze zijn bereid om risico's te nemen voor de innovatie en zijn vaak ook degenen die nieuwe ideeën ontwikkelen. Deze groep heeft weinig aansporing nodig om de innovatie te omarmen.
2. Early adopters of pioniers (13,5%): de pioniers staan open voor vernieuwing als deze kansen biedt. Deze groep hoeft niet overtuigd te worden, eventueel hebben ze wel ondersteuning nodig bij de 'hoe'.
3. Early majority of voorlopers (34%): De personen uit deze groep omarmen de innovatie, maar willen wel zien dat het in de praktijk werkt en de moeite waard is.
4. Late majority of achterlopers (34%): In deze groep zitten aanvankelijke sceptici die zich op termijn wel laten overtuigen als de meerderheid van de populatie de innovatie al heeft omarmd. Daarom zijn technieken om aan deze groep te laten zien dat veel mensen de innovatie al gebruiken hier effectief.
5. Laggards of achterblijvers (16%): In deze groep zitten mensen die principieel sceptisch zijn over de innovatie. Ze zullen de innovatie daarom niet vanzelf overnemen, maar enige mate van dwang nodig hebben. Denk daarbij aan zaken zoals omschreven onder 'moeten' in paragraaf 2.2.

Bovenstaande termen klinken de lezer mogelijk bekend uit de volksmond, waar ook weleens in een versimpelde vorm wordt gesproken over 'koplopers, peloton en achterblijvers'. In dit onderzoek vereenvoudigen we de bovenstaande indeling tot deze vier:

- Koplopers: agrariërs die uit eigen motivatie en innovatiedrang omschakelen en hier mogelijk ondersteuning bij zoeken.
- Pioniers: agrariërs die bereid zijn om om te schakelen en die hier ondersteuning bij nodig hebben.
- Peloton: een potentieel grote groep bestaande uit de 'early majority' en de 'late majority' (Rogers, 2003). Kenmerkend voor het peloton is dat het overtuigd (of verleid) moet worden van het nut van omschakelen. Daarnaast hebben ze ondersteuning nodig bij het omschakelen.
- Achterblijvers: een groep die niet uit zichzelf zal omschakelen, en voor wie wellicht andere sturingsvormen nodig zijn naast financiering.

Of en in welk tempo een innovatie zich verspreidt, is naast deze (versimpelde) karakteristieken van personen zeker ook afhankelijk van de karakteristieken van de innovatie en het bijbehorende proces (Rogers, 2003), oftewel de 'andere kant van de medaille'. De innovatie is in dit geval een omschakeling naar een van de ontwikkelpaden uit paragraaf 2.1 of een combinatie van paden. Hoe goed deze past bij de karakteristieken van ondernemers & bedrijf, beïnvloedt volgens de theorie daarmee de snelheid van de verspreiding van de innovatie (vergelijk ook 'willen' en 'kunnen' in paragraaf 2.2). De theorie van Rogers (2003) gaat uitgebreid in op kenmerken van de innovatie, maar voor dit rapport toegepast op omschakeling kan de lezer denken aan individuele afwegingen zoals:

- 'Krijg ik een goede meerprijs voor mijn vlees als ik dit innovatieve stalconcept toepas?' (het voordeel dat een persoon uit de innovatie hoopt te halen).
- 'Moet ik mijn hele bedrijfsvoering veranderen als ik biologisch wil produceren of alleen een deel? En hoe ingrijpend is dat?' (hoe ingewikkeld het is om de innovatie toe te passen).
- 'Worden de koeien van de buurman écht minder ziek doordat hij is omgeschakeld naar natuurinclusief?' (in hoeverre resultaten en/of voordelen van de innovatie goed inzichtelijk zijn).

3 Aanpak

Het onderzoek bestond uit verschillende stappen die we in dit hoofdstuk toelichten: de selectie van financieringsregelingen (paragraaf 3.1) en de methoden van onderzoek en de analyse (paragraaf 3.2).

3.1 Selectie van financieringsregelingen voor omschakeling

Het object van dit onderzoek zijn (semi)publieke financiële regelingen die ingezet kunnen worden voor omschakeling van bedrijven. Maar wat valt hier wel of niet onder? We hebben aan de hand van onderstaande criteria een keuze gemaakt om overheidsinstrumenten wel of niet mee te nemen in het onderzoek.

- Onder regelingen voor financiering verstaan we: regelingen die het agrariërs mogelijk of gemakkelijker maken om een lening voor investeringen af te sluiten. Daarbij onderscheiden we twee mogelijke interventies van de overheid:
 1. De overheid stelt een regeling vast die het een agrariër mogelijk maakt om in aanmerking te komen voor een lening bij een bank of een andere financier. Het effect van zo'n regeling kan ook zijn dat de bank of andere financier de ondernemer gunstigere voorwaarden kan aanbieden.
 2. De overheid leent zelf (een deel van) het benodigde bedrag aan de ondernemer.

Andere financiële instrumenten, zoals subsidies, GLB ecoregelingen of fiscale regelingen, tellen we dus niet bij de financieringsregelingen, ook al kunnen zij het omschakelproces ondersteunen.

- De regeling moet (ook) bedoeld zijn om bij te dragen aan de verduurzaming van agrarische bedrijven. Het is daarbij mogelijk dat een regeling ingestoken is op het ondersteunen van financiering in het algemeen.
- De regeling is landelijk en wordt ondersteund door het Rijk. Deze steun kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld dat het ministerie van LNV middelen beschikbaar stelt voor een fonds waaruit de leningen verstrekt worden, garant staat of het fondsmanagement betaalt. Eventuele financieringsregelingen op provinciaal niveau hebben we dus niet meegenomen.
- De regeling is generiek. Dat betekent dat de regeling toegankelijk is voor een brede groep ondernemers in heel Nederland voor verschillende typen maatregelen. De regelingen zijn daarmee niet sectorspecifiek of beperkt tot één vooraf bepaalde investering.

Uit deze criteria is een lijst gekomen van vijf regelingen (zie ook paragraaf 1.3). Hieronder de regelingen en de rol van de overheid binnen elk van deze regelingen:

- **De Borgstellingsregeling MKB Landbouwkredieten (BL), inclusief de Werkkapitaalregeling BL-O**
Het ministerie van LNV stelt een budget beschikbaar voor borgstellingskrediet, inclusief de mogelijkheid van een lening voor werkkapitaal, en bepaalt de voorwaarden waaronder een ondernemer in aanmerking kan komen. De uitvoering is belegd bij RVO.
- **De regeling Groenprojecten**
Deze regeling valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van de ministeries van I&W en Financiën. Voor projecten die in het agrarische domein vallen, wordt voor de criteria overlegd met het ministerie van LNV. De regeling brengt (particuliere) beleggers en mensen die voor innovatieve projecten financiering zoeken samen. De beleggers krijgen over hun inleg een fiscaal voordeel. De aanvragers van financiering kunnen in aanmerking komen voor rentekorting. De uitvoering loopt via de aangesloten groenbanken, die meestal gekoppeld zijn aan reguliere banken.
- **De (pilot) Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)**
Het ministerie van LNV stelt een budget beschikbaar dat uitgeleend wordt aan ondernemers voor een integrale verduurzaming van hun bedrijfsvoering volgens de criteria van LNV. Het ministerie betaalt het Nationaal Groenfonds voor zijn diensten als fondsmanager van het IDL.
- **Het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds**
Het ministerie van LNV stelt middelen beschikbaar aan het Revolverend fonds dat financiering biedt aan innovatieve projecten en dat beheerd wordt door het Nationaal Groenfonds. Beide partijen overleggen over

de voorwaarden zodat deze aansluiten bij de beleidsdoelen van LNV, maar ook bij de praktijk en behoeften die het Nationaal Groenfonds tegenkomt.

• **Het Klimaatfonds**

Dit fonds is opgericht door het Nationaal Groenfonds. De Nederlandse Waterschapsbank en de Rabobank lenen geld aan het Klimaatfonds ten behoeve van leningen voor projecten die ten goede komen aan de Klimaatdoelen op het werkterrein van LNV. Het ministerie van LNV staat garant voor het geval dat het Nationaal Groenfonds failliet gaat. De Nederlandse Waterschapsbank en de Rabobank krijgen dan het geleende bedrag terug van LNV.

De geselecteerde regelingen hebben we tijdens de interviews voorgelegd aan de experts om te toetsen of de lijst volledig of juist te uitgebreid is. De bovenstaande lijst is compleet, met de kanttekening dat het klimaatfonds in de praktijk amper wordt gebruikt door agrariërs (zie ook paragraaf 5.2.5).

3.2 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek hebben we hoofdzakelijk gewerkt met twee bronnen van informatie: expertinterviews en verschillende schriftelijke bronnen. De aanpak was iteratief: op basis van de eerste twee interviews hebben we aanvullende literatuur en gesprekspartners erbij gezocht.

Documentenanalyse

De analyse van schriftelijke bronnen vormde het startpunt van het onderzoek, maar liep gedurende het onderzoek parallel aan de interviews. In het begin lag de nadruk op literatuur over de geselecteerde financieringsregelingen. Denk aan evaluaties, jaarverslagen en websites van de desbetreffende regeling. In de loop van het onderzoek hebben we deze bronnen aangevuld, onder andere met (wetenschappelijke) rapporten en beleidsstukken zoals Kamerbrieven. Ook naar aanleiding van interviews hebben we specifieke bronnen geraadpleegd, bijvoorbeeld omdat er tijdens een interview een thema ter sprake kwam waar we onvoldoende over wisten om in te kunnen schatten hoe relevant het is voor dit rapport.

Interviews

Voor dit onderzoek hebben we acht semigestructureerde interviews gevoerd met in totaal veertien personen, zie tabel 1 voor details over de respondenten. Deze respondenten zijn werkzaam bij organisaties die te maken hebben met de financiering van omschakelen. Aansluitend op de expertise van de respondenten hebben we per interview de focus aangepast (zie tabel 1 voor de focus per interview). De vragenlijst van de interviews varieerde dus, afhankelijk van onze gesprekspartners. In de kern ging het bij alle interviews wel om drie onderdelen, nodig voor het beantwoorden van de vier deelvragen:

1. Omschakelen vanuit de positie van een ondernemer en/of een financier gezien: welke overwegingen spelen aan beide kanten? (deelvraag 1, hoofdstuk 4).
2. De werking van de geselecteerde financieringsregelingen (deelvraag 2 en 3, hoofdstuk 5).
3. De rol van financiering en de financieringsregelingen voor de ambitie dat veel agrarische ondernemers omschakelen (deelvraag 4, hoofdstuk 6).

Per interview is één verslag op hoofdlijnen gemaakt en teruggelegd aan de respondenten. Eventueel hebben we ook enkele nadere vragen toegevoegd als onduidelijkheden waren ontstaan tijdens het uitwerken van de verslagen. Alle respondenten hebben gebruikgemaakt van de mogelijkheid om correcties en toevoegingen aan te brengen aan het verslag en hebben ook de navragen beantwoord. De quotes uit de verslagen die we in dit rapport gebruiken, zijn teruggelegd aan en afgestemd met de desbetreffende respondent. Tevens zijn de beschrijvingen van de regelingen (zie paragraaf 5.2) teruggelegd aan de relevante respondenten.

Analyse

De gegevens uit de documentenanalyse en de interviews vormen de basis voor het voorliggende rapport. Onze conclusies zijn gebaseerd op zowel kwantitatieve gegevens, bijvoorbeeld aantallen aanvragen per regeling en door de geïnterviewden aangeleverde outputgegevens van de regelingen, als kwalitatieve gegevens. Denk hierbij aan inschattingen en kennis van onze respondenten of kwalitatieve analyses van de geselecteerde financieringsregelingen zoals weergegeven in hun evaluaties. Daarbij leunen onze conclusies uit hoofdstuk 4 en paragraaf 5.1 meer op de analyse van de interviews en de andere hoofdstukken voor een

groter deel ook op de documentenanalyse. Dit is in onze optiek in lijn met de aard van het onderwerp en achterliggende onderzoeksvraag van hoofdstuk 4 en paragraaf 5.1. Dit rapport is in concept voorgelegd aan alle respondenten om eventuele fouten in interpretatie te corrigeren.

Tabel 1 *Overzicht van belangrijkste gegevens per interview, inclusief focus van interview.*

Organisatie	Functie respondent(en)	Focus gesprek	Reden voor gesprek
LNV	Beleidsmedewerker Agro-economie	Financiering van omschakeling in het algemeen en IDL	LNV is beleidsmatig verantwoordelijk voor het grootste deel van de regelingen of nauw betrokken bij het onderdeel over landbouw.
Stichting Nationaal Groenfonds	Twee medewerkers met focus strategie	Uitleg basistermen financiële beoordeling, reflectie op bestaande financieringsregelingen, reflectie op opschaling, IDL	Een makkelijke instap in de financiële termen voor een team van bestuurskundigen, in het verleden hebben we goede ervaringen gehad met het Nationaal Groenfonds dat uitleg geeft over hoe de sector werkt. Daarnaast zijn ze fondsmanager van het IDL.
Stichting Nationaal Groenfonds	Medewerker met focus strategie	Eigen Revolverend fonds, eigen klimaatfonds, laatste vragen IDL	Over Revolverend fonds Nationaal Groenfonds, Klimaatfonds en enkele navragen over het IDL
RVO	Medewerker Borgstelling Landbouw	Borgstellingskrediet voor de Landbouw, reflectie op opschaling	Verantwoordelijk voor uitvoering Borgstelling Landbouw
RVO	Twee medewerkers regeling Groenprojecten	Regeling Groenprojecten, reflectie op opschaling	Verantwoordelijk voor regeling Groenprojecten
Rabobank	Themamanager Duurzame Landbouw	Financiële beoordeling door bank, reflectie op de bestaande financieringsregelingen, reflectie op opschaling	Bank heeft een sleutelrol bij beoordelen van financieringsaanvragen
Flynth adviseurs en accountants	Twee agrarisch adviseurs financieel management, (melk)veehouderij en tuinbouw	Rol van agrarisch adviseurs, omschakeling vanuit perspectief van agrariërs en adviseur, reflectie op de bestaande financieringsregelingen	Groot bureau met veel ervaring en naast adviseurs ook accountants in dienst
DLV Advies	Vier agrarisch adviseurs financieel management, (melk)veehouderij	Rol van agrarisch adviseurs, omschakeling vanuit perspectief van agrariër en adviseur, reflectie op de bestaande financieringsregelingen	Vernomen dat ze regelmatig goede plannen indienen voor IDL-aanvragen

4 Overwegingen rond omschakelen vanuit de praktijk

In dit hoofdstuk benaderen we omschakelen vanuit de praktijk om de eerste deelvraag – ‘Hoe maken agrariërs de afweging om te schakelen naar een duurzamere bedrijfsvoering?’ – te behandelen. De interviews met betrokken adviseurs vanuit de praktijk zijn hier de hoofdbron van informatie. We beginnen met paragraaf 4.1 waar we de reflecties van onze respondenten op de term omschakelen weergeven. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.2 in op overwegingen van agrariërs die een rol spelen bij het nemen van een beslissing over omschakelen en de stappen die zij veelal ondernemen voordat ze de nodige financiering aanvragen. Het échte omschakelen, dus bijvoorbeeld aanschaffen en werken met nieuwe machines en methodes, moet dan nog komen.

4.1 De term ‘omschakelen’

In beleid wordt regelmatig gesproken over omschakelen. In de Kamerbrief van 13 juli 2021 over de stand van zaken van het Omschakelprogramma (Ministerie van LNV, 2021a), wordt de term omschakelen bijvoorbeeld gebruikt als ‘het toewerken naar een integrale duurzame bedrijfsvoering’. Maar gebruiken agrarische ondernemers deze term ook? Wat verstaat men in de praktijk van adviseurs en bankmedewerkers onder omschakelen?

Omschakelen is integraal en ingrijpend

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat zij de term omschakelen zoals wij hem gebruiken, namelijk het verlaten van een huidig ontwikkelpad, begrijpen en tot op zekere hoogte herkennen, maar zelf vaak niet op die manier of helemaal niet gebruiken (interview DLV, 2023; interview Flynth, 2023; interview Rabobank, 2023). Voor de meeste respondenten is de kern van omschakelen dat meerdere aspecten op een bedrijf veranderen en dat de productiewijze anders wordt. Dus bijvoorbeeld niet dat alleen een mono-mestvergister wordt aangeschaft (interview DLV, 2023) of dat de bedrijfsvoering aangepast wordt op enkel CO₂-reductie (Rabobank). Enige mate van integraliteit hoort bij het begrip omschakelen. Daarnaast zit er voor een deel van de respondenten een tijdscomponent aan. Omschakelen suggereert dat een ingrijpende verandering binnen enkele jaren plaats moet vinden (interview DLV, 2023; interview Rabobank, 2023) in plaats van, via meerdere eenmalige investeringen, in meerdere of tientallen jaren.

Omschakelen duurt in de praktijk vaak langer dan enkele jaren

Volgens de respondenten die agrarische ondernemers adviseren en het Nationaal Groenfonds komt een ingrijpende verandering in korte tijd in de praktijk niet veel voor. DLV bijvoorbeeld heeft heel weinig klanten die in één keer omschakelen. De meesten doen dat stapsgewijs, omdat in één keer de bedrijfsvoering integraal aanpassen vaak te duur is en afschrijvingstermijnen van apparatuur en gebouwen met 10 tot 20 jaar lang zijn. Het rendement van het bedrijf kan zo makkelijker op peil blijven. Daarnaast speelt mee dat een ondernemer moet wennen aan veranderingen in de bedrijfsvoering. Ook is een agrariër afhankelijk van natuurlijke processen waar tijd een cruciale factor is. Denk aan effecten van een andere grondbewerking of de opfok van vee. De respondenten van DLV zien om deze redenen omschakelen daarom als een langdurig proces dat ook na een grote investering nog niet afgesloten is. Ze gebruiken de term *verandertraject* om het proces dat een agrariër doorloopt beter te omschrijven. Soms gebeurt een omschakeling ook zonder vooropgezet plan, omdat een agrariër per stap besluit hoe het verder gaat (interview DLV, 2023) en bijvoorbeeld steeds extensiever wordt zonder het doel te hebben om om te schakelen naar natuurinclusief (interview Flynth, 2023). Hierbij is het soms wel moeilijk om te onderscheiden wanneer een bedrijf is omgeschakeld of stapsgewijs doorontwikkelt op het huidige ontwikkelpad. Dat geldt vooral als de ontwikkeling in kleine stappen over een lange periode gaat (interview DLV, 2023). Boven op de argumenten dat een agrariër moet *kunnen* en *willen* omschakelen, komt dat de bredere omgeving van het bedrijf ervoor zorgt dat verandering ook *moet*. De markt verandert of de wensen van de ondernemer veranderen en het bedrijf beweegt daarin mee (interview DLV, 2023). Behalve voor biologisch sluit het beeld van omschakelen als disruptieve koerswijziging met een eindstaat van het bedrijf hierbij minder goed aan.

Gesprek met ondernemers over omschakelen

De respondenten van DLV geven aan dat ze de term omschakelen in gesprekken met ondernemers om die redenen vermijden: *"We vermijden de term omschakelen, omdat het klinkt alsof een boer vandaag of volgend jaar iets heel anders doet, terwijl zo'n ingrijpende verandering een langdurig proces is. Boeren hebben het zelf ook niet over omschakelen, maar over hoe ze hun bedrijf kunnen continueren. [...] De term omschakelen werpt bij boeren een enorme drempel op: 'Nu moet ik ineens alles natuurinclusief doen. Ik moet alles anders doen'. Terwijl veel boeren op veel vlakken al bezig zijn. Omschakelen klinkt in de sector als een giga-verandering 'vandaag doet u dit en morgen moet u heel ander werk gaan doen.'"* (interview DLV, 2023). Ook het Nationaal Groenfonds heeft het in gesprekken met ondernemers liever over verduurzamen dan over omschakelen, omdat dat beter aansluit bij de praktijk en het feit dat zij ook met ondernemers spreken die willen doorontwikkelen op hun huidige pad en daarvoor financiering nodig hebben.

Wel omschakelen naar biologisch

In tegenstelling tot het bovenstaande wordt de term omschakelen juist wel gebruikt in gesprekken met agrarische ondernemers als het gaat om een bedrijf dat biologisch wordt. Dit is ook de eerste associatie die de meeste respondenten met de term omschakelen lijken te hebben. Deze associatie is mogelijk te verklaren met een eenduidig moment waarop een agrariër biologisch wordt. Afhankelijk van de sector en het product krijgt een ondernemer na enkele maanden of jaren omschakelperiode een certificaat als bewijs dat het bedrijf biologisch is. Ook de overgang naar een andere productiewijze waarbij duidelijk is waarnaartoe het bedrijf verandert, omschrijven de respondenten van DLV als omschakeling.

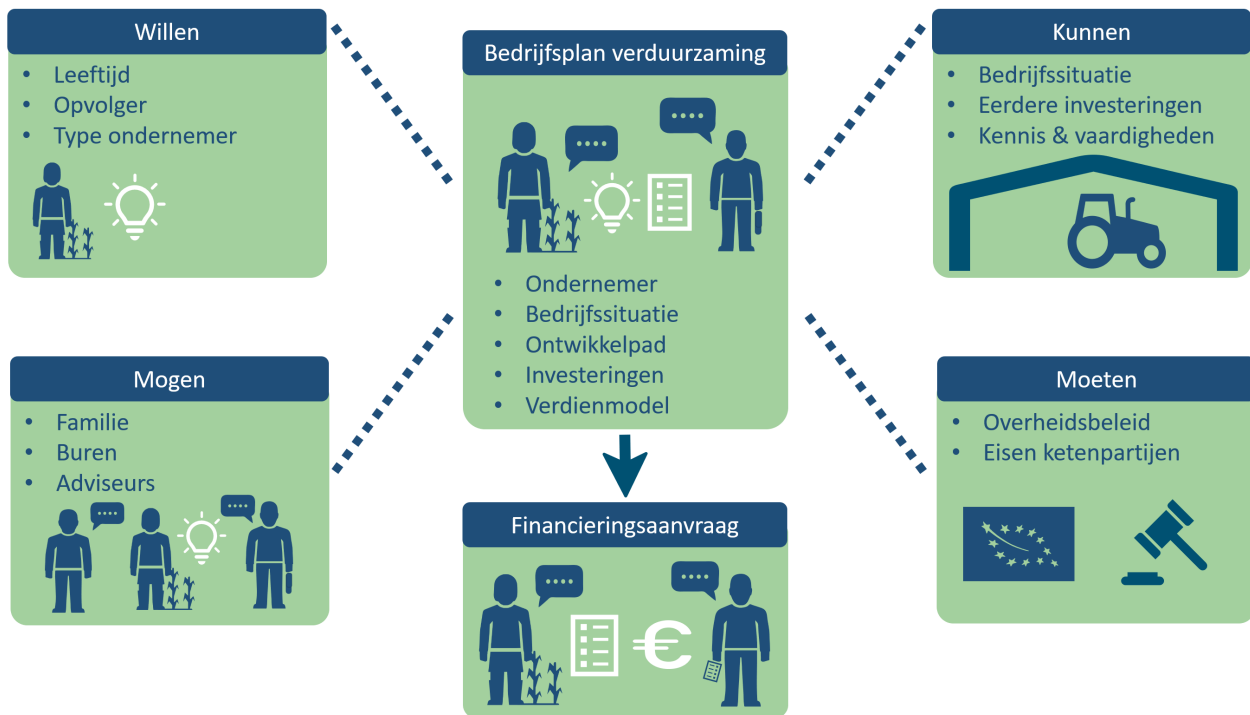
Mengvormen van ontwikkelpaden in omschakeling

In het conceptuele kader (paragraaf 2.1.) is de scheiding tussen verschillende ontwikkelpaden strakker dan in de realiteit. Daar zien respondenten juist combinaties, zoals omschakelen naar biologisch of natuurinclusief met een verbreding in de vorm van een kinderopvang of andere verbreding (interview DLV, 2023; interview Rabobank, 2023) of een hoogtechnologische ontwikkeling waardoor een agrariër kan investeren in grond om te extensiveren (interview DLV, 2023). Bovendien was er consensus dat doorontwikkelen binnen een bepaald pad niet uitgesloten mag worden van financieringsregelingen, ondanks dat het geen omschakeling mag heten (interview RVO 2023a; interview RVO, 2023b; interview Nationaal Groenfonds, 2023).

4.2 Beschrijving van het besluit om om te schakelen

In deze paragraaf schetsen we hoe een agrariër de beslissing neemt om wel of niet om te schakelen. Figuur 3 vat de hoofdpunten van paragraaf 4.2 samen. De onderwerpen die hier aan bod komen, hebben we in het kader van dit onderzoek toegespitst op omschakelen. We gebruiken daarom het begrip omschakelen. Vaak kan een lezer 'omschakelen' ook vervangen met 'investeren' of 'doorontwikkelen'. De overwegingen en stappen om tot een besluit te komen, zijn grofweg hetzelfde. Een belangrijk onderscheid is dat omschakelen, namelijk het verlaten van het ontwikkelpad, ingrijpend en in korte tijd plaatsvindt. Dat vraagt om bijvoorbeeld een betere reflectie op de wens van een ondernemer om om te schakelen en een omvattender gesprek met een adviseur dan een investering binnen het huidige ontwikkelpad.

Deze paragraaf kan gelezen worden als een stappenplan waarbij we ook omschrijven wat de rol van een adviseur bij het maken van keuzes is en op welk moment het maken van een bedrijfsplan aan de orde is. Het is belangrijk om op te merken dat, ook al kan onderstaande tekst een andere indruk geven, omschakelen zeer individueel verloopt en geen vast tijdsplan kent. Ook verloopt zo'n proces vaak niet lineair. Tussen de wens van een ondernemer om mogelijk om te gaan schakelen en het moment dat hij eventueel naar een bank gaat om een lening aan te vragen, zitten meerdere stappen. We gebruiken de kaders over ontwikkelpaden (paragraaf 2.1) en over gedragsverandering bij agrariërs (paragraaf 2.2) om duiding te geven aan de thema's die relevant zijn voor omschakelen. Hieronder volgen de thema's in enigszins chronologische volgorde, waarbij we beginnen met een reflectie op de term omschakelen.



Figuur 3 Visuele samenvatting van de hoofdpunten uit paragraaf 4.2.

4.2.1 Het idee om om te schakelen

Omschakelen start met een idee, met de wens om het bedrijf te veranderen. Hoe deze wens precies tot stand komt, is een zeer individuele aangelegenheid. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat er verschillende factoren zijn die de wens kunnen beïnvloeden en vormen. We gebruiken hier het kader van Westerink et al. (2018) om het gehoorde te ordenen. Daarbij gaan we ervan uit dat de onderstaande factoren slechts een deel van de factoren weergeven.

Willen omschakelen

De belangrijkste randvoorwaarde is de motivatie van een agrarische ondernemer om om te schakelen. Uit de gesprekken met de adviseurs maken we op dat het voortzetten van het bedrijf een belangrijke drijfveer is voor de meeste ondernemers (interview DLV, 2023; interview Flynth, 2023). De levensfase van een ondernemer speelt hier een belangrijke rol, met name het moment van overname kwam naar voren (interview Flynth, 2023; interview Nationaal Groenfonds, 2023). Jonge ondernemers gaan ervan uit dat ze nog 35 jaar boeren en dus ook tijd hebben om financiële verplichtingen aan te gaan, terwijl de oudere generatie over het algemeen niet geneigd is om te investeren als er geen opvolging is (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

Naast het perspectief dat leeftijd biedt, spelen ook persoonlijke eigenschappen van een ondernemer een rol. Gaat het meer om een ondernemer met een visie die makkelijk meebeweegt? Of om iemand die tevreden is als het 'gewoon goed gaat', zonder ambitie om anders te doen? (interview Flynth, 2023; interview Nationaal Groenfonds, 2023). Het ondernemende type is eerder geneigd om intrinsiek gemotiveerd te zijn om om te schakelen. Deze agrariërs zijn in alle sectoren te vinden, maar in de beleving van één respondent "zijn veehouders, en zeker melkveehouders, minder dynamische, actieve ondernemers [dan glastuinbouwers]. Dat zijn vaak familiebedrijven die op de locatie passen en handelen naar bevind van zaken op dat moment. Een glastuinbouwer is een andere type ondernemer die op een dynamischer markt zit met grote uitslagen en bewegingen. Dat vraagt om een alerter ondernemerschap dan bij een melkveehouder" (interview Flynth, 2023).

Kennis en inzicht kan een ondernemer ook motiveren. Veel agrariërs vinden inzicht in hun bedrijf en de gevolgen van keuzes prettig. Dat kan op financieel vlak zijn, maar ook op het vlak van duurzaamheid. Als met behulp van een instrument zoals de Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij of via vergelijking met

collega-ondernemers inzichtelijk is waarom omschakelen goed is voor de prestatie van een bedrijf, kan dat de aanleiding zijn om over omschakelen na te denken (interview Rabobank, 2023).

Bij de keuze om wel of niet te investeren, maakt een agrariër een keuze op basis van ervaringen uit het verleden en verwachtingen voor de toekomst. Hier zit voor de ondernemer een risico achter dat de verwachtingen niet uitkomen. In het gesprek met de adviseur en/of bij het maken van een bedrijfsplan, komt idealiter ook aan bod hoe de agrariër voor zichzelf om wil gaan met het risico om niet meer te kunnen voldoen aan de verplichting om de lening af te lossen of om het eigen levensonderhoud niet meer te kunnen betalen.

Kunnen omschakelen

Of een agrariër kán omschakelen, hangt af van de persoon, maar ook van het bedrijf. *"Het begint altijd met de ondernemer: wat is dat voor iemand? Wat kan hij? En in welke situatie zit hij? Het is misschien lastig te bevatten dat er tussen boeren een groot verschil zit, bijvoorbeeld qua ondernemerscapaciteit, inhoudelijke kennis, vaardigheden, kunde. Je hebt boeren in alle spectra en wij spreken ze allemaal"* (interview DLV, 2023). Het kan zich ook weerspiegelen in het opleidingsniveau, waarbij jonge ondernemers over het algemeen hoger opgeleid zijn dan de vorige generatie. Daarbij is een ondernemer ook afhankelijk van de kennis die hij in het verleden heeft opgebouwd. In de melkveehouderij volgden de meeste ondernemers bijvoorbeeld tot ongeveer 15 jaar geleden een rationale van kostenverlaging. Het is voor veel agrariërs uitdagend om in deze relatief korte tijd op een andere manier naar het bedrijf te kijken (interview DLV, 2023). Naast deze cognitieve pad-afhankelijkheid (Vink & Boezeman, 2018) aan de kant van de agrariër, spelen materiële en financiële pad-afhankelijkheid aan de kant van het bedrijf. Agrariërs hebben hun bedrijven zo ingericht dat de rendementen en de investeringen die daar tegenover staan bij elkaar passen (interview DLV, 2023). De respondenten van DLV geven hier voorbeelden van: *"Denk daarbij aan de invulling van arbeid, de hoeveelheid grond (eigendom of pacht) financieringsniveau, en productieomvang. Er is hierin geen goede of slechte verhouding. Als de verschillende onderdelen maar in balans zijn met elkaar"* (interview DLV, 2023). De investeringen in een bedrijf geven het pad ten minste voor de periode tot afschrijving van de investering aan. Die verschilt per sector en investering (zie ook paragraaf 5.1.2) en beperkt het vermogen om te veranderen. Investeren in nieuw materiaal terwijl de lening op het oude nog niet is afgelost, zorgt namelijk voor grotere lasten (interview Flynth, 2023; interview DLV, 2023). Om te kunnen veranderen, moet een ondernemer in staat zijn om de pad-afhankelijkheid te doorbreken.

Moeten omschakelen

We zien in de interviews drie aspecten van moeten terug die omschakelen kunnen stimuleren. De eerste is het aanscherpen van wet- en regelgeving. Die wordt in verschillende sectoren anders ingevuld, maar de meeste agrariërs anticiperen of hebben al te maken met strengere eisen voor milieu en duurzaamheid (interview Flynth, 2023; interview DLV, 2023). Ten tweede spelen agrariërs in verschillende mate in op de vraag vanuit de retail en consument naar duurzamere producten. Soms legt de retail of een zuivelaar in het geval van melk al duurzaamheidseisen op. Soms zijn er ook vrijwillige duurzaamheidseisen die mogelijk binnenkort wel verplicht worden gesteld. In dat laatste geval gaat het niet meer om anticiperen en voorlopen, maar om voldoen aan eisen voor de toegang tot de markt. Ten derde kunnen agrarische ondernemers zich genooddaakt voelen om om te schakelen als ze met de actuele marge, het verschil tussen kosten en verkoopprijs voor de producten, financieel niet uitkomen. Omschakelen gebeurt dan voornamelijk in de hoop dat de meerprijs van de producten soelaas biedt. Ook de ligging naast een Natura 2000-gebied kan het gevoel geven dat omschakelen de enige optie is voor het voortbestaan van het bedrijf op deze locatie (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

Mogen omschakelen

De omgeving van een agrarische ondernemer kan beïnvloeden of hij 'mag' omschakelen. We zagen dit terug in de sociale omgeving: *"Wat van invloed is op omschakelen: wat doen je burens, hoe ziet je sociale netwerk eruit? Dat speelt ook mee. 'ik hoorde het van die en die', is dat ook wat voor mij? Het sociale netwerk is wel bepalend of je meegaat in die stroom of niet. En hoe je naar de sector kijkt"* (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Als een ondernemer besluit om tegen de stroom in te zwemmen, kan dat botsen met de verwachtingen van de sociale omgeving en moet de ondernemer stevig in zijn schoenen staan (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

4.2.2 Gesprek met de (financiële) adviseur

De adviseurs

Op een gegeven moment deelt een agrariër zijn idee met een vertrouwenspersoon. Dat is "iemand waar het veilig voelt. Als het idee meteen wordt afgeschoten, dan is dat bij een vertrouwd persoon [...]. Dat kan een accountantsbedrijf zijn of een adviesbureau, een bankmedewerker of een kennis" (interview Flynth, 2023). In veel gevallen is het een vaste adviseur van een bureau of zzp'er (interview DLV, 2023; interview Nationaal Groenfonds, 2023), maar het komt ook voor dat agrariërs met een concrete adviesvraag bellen zonder vaste klant te zijn (interview DLV, 2023). Dat wil zeggen dat de ondernemer de adviseur betaalt voor zijn diensten, in tegenstelling tot andere erfbetreders die adviseren op specifieke onderdelen zoals voer of machines. Deze laatste groep is soms gericht op de verkoop van eigen producten (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Wij hebben het hier over de eerste groep onafhankelijke financiële adviseurs. Maar wie zijn dat en wat doen zij?

Onze respondenten van adviesbureaus omschrijven de kern van hun vak als "ondernemers de spiegel voorhouden" (interview DLV, 2023; interview Flynth, 2023). De besluiten neemt een agrariër zelf, maar de adviseur ondersteunt hierin. Vertrouwen is dus belangrijk. Vaak zijn adviseurs zelf op een bedrijf opgegroeid of stromen ze in vanuit een bepaald specialisme dat te maken heeft met het boerenbedrijf. Denk daarbij aan werknemers van toeleverende bedrijven of banken. Een gezamenlijke achtergrond en/of goed begrip voor wat agrarische ondernemer zijn betekent buitenom cijfers en technische gegevens, kan de vertrouwensrelatie bevorderen (interview Flynth, 2023).

Net als de agrarische sector zelf gaan ook de adviseurs met de tijd mee. Het Nationaal Groenfonds merkt op dat het aandeel adviseurs groeit dat kennis heeft over andere financieringsmogelijkheden dan via de bank. Dat is volgens de respondenten ook nodig om goed te kunnen adviseren over omschakelen. Onze respondent van de Rabobank herkent de noodzaak voor meer kennis over verduurzaming ook bij banken: "Een bank is gewend om met een klant de financieringsratio te bespreken. Daarbij gaat het in beperkte mate om verduurzaming. De kennis over wat een klant zou kunnen en de bijbehorende onzekerheden is een spannende. [De medewerkers van] Het IDL heeft daar een voorsprong aan kennis in en is een mooi instrument om mee samen te werken, zodat wij ook deze ervaring opdoen" (interview Rabobank, 2023).

Het gesprek staat centraal

Het centrale onderdeel van hun werk is het gesprek met de agrarische ondernemer: "Boeren hechten vaak meerwaarde aan het gesprek. Het grootste deel van ons werk is ook het voeren van gesprekken en niet het adviseren over investeringen" (interview DLV, 2023). Op het moment dat een agrariër een idee op tafel legt, stellen zij vragen, zoals:

- Wat heb je gedaan?
- Waar wil je naartoe? Wat is je visie? Waar wil je over 5 tot 10 jaar staan?
- Wat is daarvoor nodig?
- Waarom heb je dit beeld?
- Waarom wil je omschakelen? Waarom denk je dat het kan?
- Hoe ga je om met kansen en risico's?
- Waar lig jij wakker van? Waarom zou je wel of niet kiezen voor omschakelen?
- Welke kansen zie jij?
- Heb je dit al onderzocht of mis je informatie?
- ... (interview DLV, 2023; interview Flynth, 2023)

Maar ook andersom kan het zijn dat een adviseur tijdens een regulier gesprek over bijvoorbeeld de mestboekhouding of de jaarcijfers het gesprek over de toekomst aanzwengelt of kansen signaleert. In mindere mate kan ook een accountant bij het maken van de jaarrekening of het geven van subsidieadvies kansen signaleren. Ook een stuk uitleg hoort bij het vak. Ongeacht hoe het gesprek tot stand komt, de adviseurs die we hebben gesproken benadrukken dat de ondernemer zelf beslist (interview DLV, 2023; interview Flynth, 2023): "Ik zeg dus tegen mijn ondernemers dingen als 'ik zie dit, 'het kan betekenen dat', 'let op dat' en 'dit betekent het voor jouw gezin'. De keuze maakt de ondernemer zelf. De accountant, adviseur en bankmedewerker toetsen aan de wettelijke kaders" (interview Flynth, 2023).

Verschillende rollen van een adviseur

Doel van een gesprek over een mogelijke omschakeling is om de agrariër te helpen met een aanpak voor de toekomst. Het is daarbij zeer individueel waar een ondernemer behoefte aan heeft en welke vaardigheden de ondernemer zelf meebrengt. Zo kan het gaan over het inventariseren van wensen en nodige stappen om bij het doel te komen. Vaak gaat het erom de ondernemer te ondersteunen bij het verzamelen van de nodige informatie om weloverwogen een beslissing te kunnen nemen. Adviseurs kunnen feiten en cijfers aanleveren om aan te tonen waarom iets wel of geen goed idee is of signaleren kansen en bedreigingen die mogelijk buiten zijn blikveld liggen (interview DLV, 2023; interview Flynth, 2023). Sommige retailers vragen nu bijvoorbeeld om vrijblijvend een ecologische footprint aan te leveren. Mogelijk wordt dat over een aantal jaar verplicht en wil een ondernemer zich daarop voorbereiden (interview Flynth, 2023). Afhankelijk van de ondernemer in kwestie kan een adviseur ook een verbinding zijn tussen het erf en wat er in de omgeving of de maatschappij gebeurt: *"Soms wordt er van buiten op de landbouw gekeken met de verwachting dat een boer morgen iets heel anders gaat doen. De boer is ondertussen vooral bezig met zijn bedrijfsvoering en zijn verdienmodel. Tegelijkertijd ziet hij ook dingen in zijn omgeving veranderen en voelt dat hij daar iets mee moet, dat hij moet veranderen voor het voortbestaan van het bedrijf"* (interview DLV, 2023). De adviseur reflecteert dan samen met de agrariër op wat er in de maatschappij gebeurt en het effect daarvan op het bedrijf. Het maken van een document waarin de aanpak voor omschakelen staat omschreven en is onderbouwd, kan het sluitstuk zijn van een (reeks van) gesprekken. Zo'n bedrijfsplan is onderwerp van de volgende paragraaf.

4.2.3 Het bedrijfsplan

Voor grote investeringen, en daar gaan we bij omschakeling van uit, heeft een bank een bedrijfsplan nodig (interview DLV, 2023; interview Rabobank, 2023). Het bedrijfsplan is niet los te zien van het eerder genoemde gesprek met de adviseur. Bij het bedrijfsplan staat centraal of een agrariër kán omschakelen en dat ook aan de bank kan laten zien. Dit stuk leest daarom ook als een verdieping van de voorafgaande paragraaf.

Loont het om een bedrijfsplan te (laten) maken?

Stel dat uit een gesprek met de adviseur blijkt dat de wens om om te schakelen op het eerste gezicht kansrijk is. Dan volgt idealiter een eerste globale berekening. Ook kan het handig zijn dat een ondernemer in deze fase eerste gesprekken voert met mogelijke afnemers om te onderzoeken of en tegen welke marktcondities hij de producten kwijt kan. Ziet dat er positief uit, dan is de vraag hoe concreet de financiering geregeld gaat worden. Een bank of andere financier vraagt hiervoor om een bedrijfsplan waarin een ondernemer zijn plan om om te schakelen onderbouwt, zichzelf en zijn bedrijf voorstelt en uitlegt hoe het toekomstige verdienmodel eruit komt te zien (interview Flynth, 2023). Het bedrijfsplan kan naar aanleiding van het gesprek met de bank ook gewijzigd worden om beter te voldoen aan financieringsvoorwaarden of om in aanmerking te komen voor een bepaald voordeel (interview Nationaal Groenfonds, 2023; interview Rabobank, 2023). Het maken van bedrijfsplannen kost de ondernemer tijd en, als hij een adviseur hiervoor wil inschakelen, ook geld. Daarom worden plannen pas op papier uitgewerkt als ze kansrijk lijken. Wat precies de rol van de adviseur is, hangt af van de wensen en de capaciteit van de ondernemer. Sommigen kiezen er bijvoorbeeld voor om het plan zelf te schrijven en de adviseur mee te laten kijken. De hier geschetste volgorde is een ideaalplaatje. In de praktijk komen adviseurs ook agrarische ondernemers tegen die uitgebreid plannen maken en pas in een late fase de financiële haalbaarheid meenemen (interview Flynth, 2023).

Inhoud van een bedrijfsplan

Een bedrijfsplan heeft geen vast format. Er is volgens onze respondenten wel een aantal elementen dat minimaal aan bod moet komen. Het plan levert daarmee de informatie aan die een bank nodig heeft om een ondernemer en het bedrijf te beoordelen. Een goed doordacht bedrijfsplan sluit dus naadloos aan bij de beoordeling van een bank op de vier pijlers die we in paragraaf 5.1.1 voorstellen en toelichten. Hierbij is het goed om op te merken dat een goede adviseur die betrokken is bij het opstellen van een bedrijfsplan niet alleen adviseert hoe door de risicobeoordeling van de bank te komen, maar ook oog heeft voor het risico dat een ondernemer eventueel loopt. Een beschrijving van het risico en hoe ermee om te gaan, geldt voor de korte en de lange termijn (interview Rabobank, 2023). Voor een agrariër is het belangrijk om zeker te zijn dat na het voldoen aan alle verplichtingen geld overblijft voor levensonderhoud en het opbouwen van een

buffer voor tegenvallers of voor toekomstige investeringen. Per ondernemer verschilt hoeveel er moet overblijven om zich comfortabel te voelen bij het plan (interview Flynth, 2023). Dat is ook relevant voor de bank, die het in een bedrijfsplan belangrijk vindt hoe een ondernemer omgaat met risico's en of hij in staat is om zelf tegenvallers op te vangen, bijvoorbeeld met de buffer of dankzij het bezit van waarden die bij een tegenvaller verkocht kunnen worden (interview Rabobank, 2023).

4.3 Overwegingen om om te schakelen

In het eerste deel van dit hoofdstuk hebben we geconstateerd dat omschakelen als ingrijpende verandering in de bedrijfsvoering binnen een relatief kort tijdsbestek niet goed aansluit bij de praktijk van veel ondernemers. De meesten geven de voorkeur aan stapsgewijze veranderingen en daarmee ook investeringen in het bedrijf.

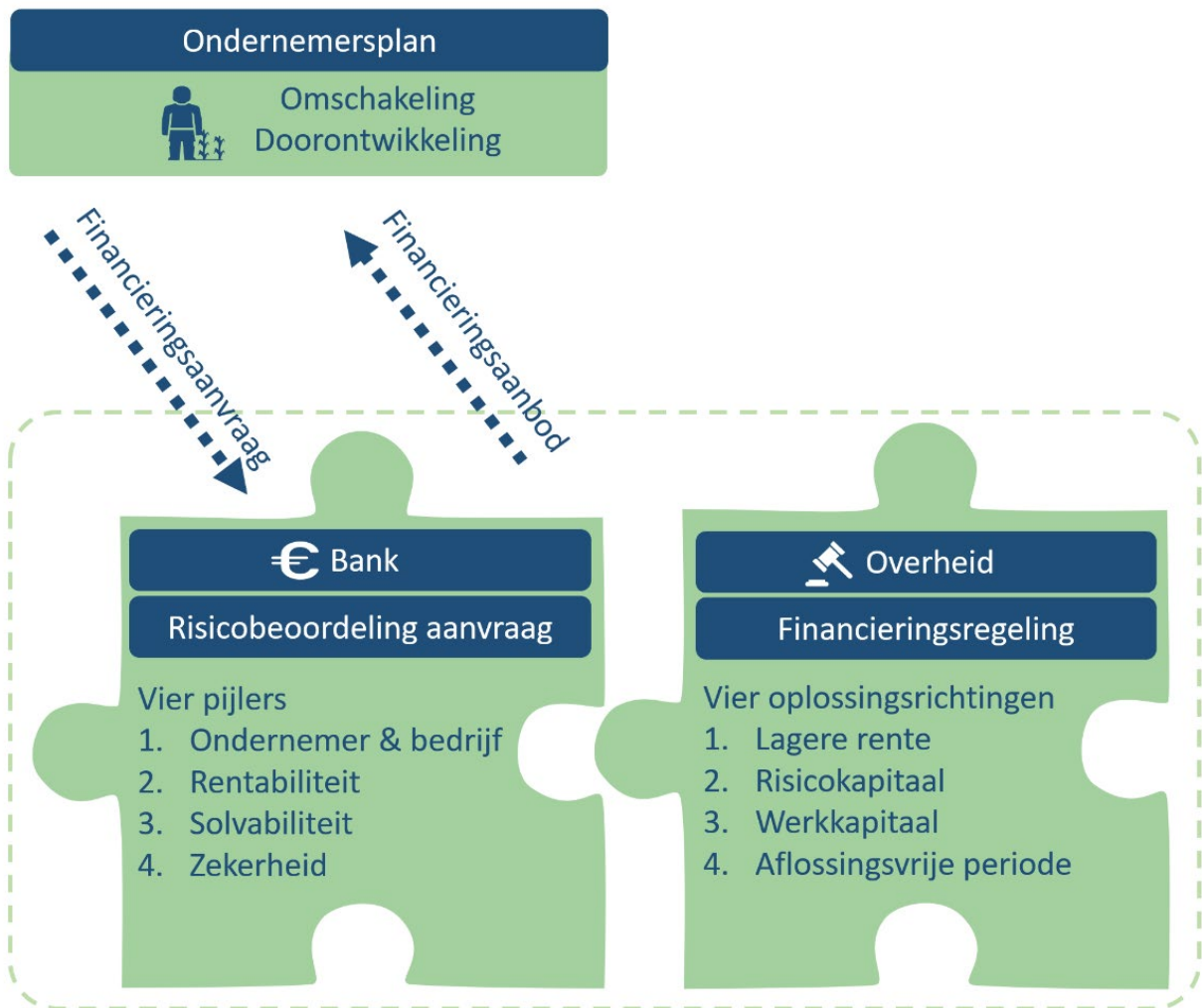
Over het algemeen hebben onafhankelijke adviseurs een rol als vertrouwenspersoon en sparringpartner van de agrarische ondernemer. Zij ondersteunen bij het vormen van ideeën en het onderzoeken hun haalbaarheid en kansen. Dat geldt voor overwegingen rondom omschakelen, maar ook in het algemeen.

Onze respondenten geven unaniem aan dat of een ondernemer *wil* omschakelen de belangrijkste factor is. De overwegingen daarachter zijn zeer persoonlijk, vaak is het ook een kwestie van een 'ondernemend type zijn'. Het *willen* kan beïnvloed worden door bijvoorbeeld gebeurtenissen in de levensloop, zoals een bedrijfsovername, nieuwe kennis en inzichten of verandering in wetgeving. *Willen* staat hierbij in een sterke wisselwerking met *kunnen*. Bijvoorbeeld, een agrariër die *wil* omschakelen maar vervolgens niet verwacht de nodige inkomsten te *kunnen* genereren om de investeringen voor de omschakeling te kunnen dekken, gaat uiteindelijk niet door met de omschakeling. Andersom zijn er ondernemers die de nodige vaardigheden en kennis hebben om om te schakelen, maar dit niet *willen* omdat er onduidelijkheid is over het beleid. Gaat de verwachte verandering in wet- en regelgeving ervoor zorgen dat hij *moet* omschakelen of dat de verandering ervoor zorgt dat hij *mag* omschakelen? Ook speelt hierin mee of de beleidsverandering ondersteunt in het *kunnen*, bijvoorbeeld in de vorm van financieringsregelingen of het opdoen en uitwisselen van kennis.

5 Financiering en de bijdrage van financieringsregelingen aan omschakelen

In dit hoofdstuk gaat het enerzijds over de financiële uitdagingen die ondernemers die willen omschakelen, tegenkomen. Anderzijds gaat het over hoe de geselecteerde financieringsregelingen bijdragen aan een positievere beoordeling van de bank om de financiering mogelijk of gunstiger te maken. We gaan hier dus in op de tweede en derde deelvraag 'Hoe beoordelen banken financieringsaanvragen voor omschakeling?' en 'Welke financieringsregelingen zijn te onderscheiden en hoe dragen deze bij aan het omschakelproces?'. Om op die vragen in te kunnen gaan, lichten we in paragraaf 5.1 eerst toe hoe een bank een bedrijfsplan beoordeelt en de nodige achtergrond om te begrijpen hoe financieringsregelingen werken. Paragraaf 5.2 gaat in op de afzonderlijke regelingen, hun werking en hun resultaten.

In paragraaf 5.1 en 5.2 komen concepten aan bod die aanvullend zijn op de concepten uit hoofdstuk 3. Figuur 2 geeft deze concepten en hoe ze met elkaar samenhangen schematisch weer. Verdere uitleg over deze concepten volgt in dit hoofdstuk.



Figuur 2 Schematische weergave samenhang concepten uit hoofdstuk 5.1 en 5.2.

5.1 De financiële beoordeling

In hoofdstuk 4 hebben we afgesloten met de rol van een bedrijfsplan bij omschakelen. In dit hoofdstuk pakken we deze draad verder op en leggen uit hoe een bank de plannen van een agrariër die wil omschakelen, beoordeelt. In de agrarische sector zijn bankleningen met 90% de belangrijkste bron van leningen (periode 2007 tot 2018). De rest van de leningen komt van familie en uit constructies zoals erfpachtregelingen, crowdfunding, grondfondsen of private investeringen (Van der Meulen et al., 2020). We richten onze aandacht in dit rapport op de beoordeling van banken.

5.1.1 Beoordeling van een bedrijfsplan op risico

In deze paragraaf maken we op hoofdlijnen inzichtelijk hoe een financier, zoals gezegd in 90% van de gevallen een bank (Van der Meulen et al., 2020), een bedrijfsplan beoordeelt. De beoordeling bepaalt of en zo ja tegen welke voorwaarden een ondernemer in aanmerking komt voor financiering. De informatie voor dit hoofdstuk komt hoofdzakelijk uit gesprekken met respondenten van de Rabobank en het Nationaal Groenfonds.

Aanvraagproces

Om te beginnen leggen we kort uit hoe het aanvraagproces op hoofdlijnen werkt. Daarbij gaan we ervan uit dat een ondernemer die wil omschakelen, moet investeren in het bedrijf. De omvang van de investering is bij omschakeling waarschijnlijk groot genoeg om een bedrijfsplan nodig te hebben voor de aanvraag. Voor kleine investeringen is een bedrijfsplan niet noodzakelijk (interview Rabobank, 2023). Er is dus een bedrijfsplan waarmee de ondernemer zijn financieringsaanvraag onderbouwt. Daar hoort ook een overzicht bij van waarin geïnvesteerd wordt en tegen welke kosten (interview Nationaal Groenfonds, 2023). In de meeste gevallen doet een ondernemer een dergelijke aanvraag bij een bank, vaak de Rabobank, waar 80% van de agrarische ondernemers klant is (Datema, 2023). Onderdeel van de aanvraag is een gesprek tussen ondernemer en bankmedewerker(s), vaak is hier ook de financiële adviseur van de ondernemer bij aanwezig.

De bank toetst de aanvraag in eerste instantie op twee onderdelen: volledigheid en risico. Onder volledigheid vallen zaken zoals het aanleveren van noodzakelijke informatie zoals of de ondernemer de nodige vergunningen heeft of afspraken heeft gemaakt met afnemers van producten (interview Nationaal Groenfonds, 2023; interview Rabobank, 2023). In het geval van de Rabobank bijvoorbeeld het invullen van een duurzaamheidsparagraaf (zie tekstkader). Welke overwegingen een bank maak bij de beoordeling van het risico, leggen we in de volgende alinea uit. Het resultaat van de beoordeling op volledigheid en risico is een aanbod richting de ondernemer, dus tegen welke voorwaarden – zoals rente – gaat de bank akkoord met de aanvraag. Ook kan de ondernemer het bedrijfsplan tussendoor wijzigen naar aanleiding van de beoordeling, bijvoorbeeld omdat de aanvraag onvolledig is of omdat een wijziging zorgt voor gunstigere financieringsvoorwaarden.

Bij het bepalen van dit aanbod voor financiering kijkt een bank ook naar kansen die eventuele financieringsregelingen kunnen bieden aan de ondernemer. De bank dient een dergelijke aanvraag alleen in als ze het kansrijk achten, omdat het maken van een aanvraag tijd kost (interview Nationaal Groenfonds, 2023; interview RVO, 2023a; interview RVO, 2023b). Het proces verschilt per regeling en we komen er in paragraaf 5.2 zo nodig op terug. Voor deze paragraaf is belangrijk om te weten dat de bijdrage van een regeling invloed kan hebben op de totale financiële beoordeling. Na de beoordeling en bij akkoord van de ondernemer maakt de bank de financiering in orde (interview Rabobank, 2023).

Pijlers voor de financiële beoordeling

Naast volledigheid van een aanvraag, toetst een bank ook op financiële risico's. De centrale vraag voor de bank is daarbij hoe groot ze de kans achten dat de agrariër de lening terugbetaalt. Hoe kleiner ze de kans achten, hoe groter het risico voor de bank en andersom. De financiële toets, dus een inschatting van de financiële risico's voor de bank, wordt gedaan aan de hand van vier pijlers: ondernemer & bedrijf, rentabiliteit, solvabiliteit en zekerheid. We bespreken in het vervolg deze vier pijlers (interview Nationaal Groenfonds, 2023; interview Rabobank, 2023). De beoordeling die we hier schetsen, geldt overigens niet alleen voor aanvragen van omschakelende ondernemers maar financieringsaanvragen in het algemeen. Waar van toepassing lichten we speciale uitdagingen van omschakelaars toe.

1. Ondernemer en bedrijf – ‘Gaaf het deze ondernemer met dit bedrijf lukken?’

De ondernemer

Bij de belangrijkste pijler staan de ondernemer en het bedrijf centraal. De beoordeling van de ondernemer en zijn vakmanschap is deels subjectief en een combinatie van het bedrijfsplan en een persoonlijk gesprek tussen bank en ondernemers. Deels gebaseerd op cijfers zoals de technische kengetallen uit de financiële jaarcijfers, dus ‘Hoe efficiënt gaat een ondernemer om met input zoals voer en kunstmest?’ Dit kan uitgedrukt worden in bijvoorbeeld voerkosten per kg melk of bewerkingskosten per hectare. Bij de beoordeling op ondernemerskwaliteiten en het gevoel bij de persoon gaat het bijvoorbeeld om vragen zoals ‘Hoe geeft de ondernemer invulling aan duurzaamheid?’, ‘Hoe gevoelig is een ondernemer voor bepaalde risico’s?’, ‘Hoe goed voorbereid is de ondernemer?’ of ‘Is de ondernemer zich bewust van de risico’s?’ (interview Nationaal Groenfonds, 2023; interview Rabobank, 2023). Ook kenmerken van de persoon zoals leeftijd en opleidingsniveau spelen hierin mee (zie ook paragraaf 4.2.1 en 4.2.2).

Het bedrijf

De ondernemer wordt in combinatie met het bedrijf beoordeeld (zie paragraaf 4.2.1 en 4.2.3). Bij het bedrijf kijkt een beoordelaar naar de algemene structuur van het bedrijf en het perspectief (interview Rabobank, 2023). Denk hier aan zaken als de omvang (hectares, dieren, machines etc.), het vastgoed, vergunningen, contracten met (toekomstige) afnemers, productierechten en belemmeringen en kansen die voortkomen uit de locatie van het bedrijf. Bijvoorbeeld, kan de ligging bij een natuurgebied of waterwingebied de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling beperken? Maar ook de ligging in de nabijheid van je doelgroep: zijn er veel kinderen in het dorp die gebruik zouden kunnen maken van de op te richten kinderopvang op de boerderij? Of zitten de mensen in de omgeving te wachten op een boerderijwinkel?

Ook opvolging is een belangrijke factor bij het beoordelen van het perspectief. Als een bedrijf mogelijk wordt beëindigd door gebrek aan opvolging voordat de termijn van aflossing van de lening is afgelopen, is dat een risico voor de bank voor het verstrekken van een lening.

Jonge ondernemers

Agrariërs die een bedrijf willen overnemen of recent hebben overgenomen, vormen een bijzondere groep bij de beoordeling. In hoofdstuk 4 hebben we gesteld dat zij eerder geneigd zijn om om te schakelen, vaak omdat ze een langjarig perspectief op het bedrijf zien. Tegelijkertijd willen zij het vaak anders aanpakken dan de vorige generatie. Bedrijfsovername binnen families wordt vaak geleidelijk geregeld doordat de jonge ondernemer een aantal jaar met bijv. de ouders in een maatschap zit. Dat is via de bedrijfsopvolgingsregeling fiscaal voordelig (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Voor een nieuwe ondernemer kan het hierdoor moeilijk zijn om bij de beoordeling op ondernemer & bedrijf te laten zien welke rol en kwaliteiten de jonge ondernemer in de maatschap heeft/had (NAJK, 2016). Als een bank (nog) geen ervaring heeft met de ondernemer in kwestie, bijvoorbeeld door een langjarige klantrelatie, kan zich dat vertalen naar een voor de ondernemer ongunstige risicobeoordeling. Een soortgelijke situatie kan zich voordoen als een ondernemer ingrijpend wil veranderen, zoals bij omschakelen regelmatig voorkomt. Jonge ondernemers kunnen er tegenaan lopen dat de bank hen beschouwt als nieuwe ondernemers, omdat ze onvoldoende ervaring hebben opgebouwd als ondernemers in combinatie met de nieuwe bedrijfsactiviteiten (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

2. Rentabiliteit – ‘Kan de ondernemer de lening aflossen met wat er onderaan de streep overblijft?’

Bij de rentabiliteit gaat het om de verwachting dat een ondernemer in de toekomst kan voldoen aan de verplichting om een lening af te lossen. Voor de beoordeling van de bank staat de kasstroom van een bedrijf centraal (interview Rabobank, 2023). Van een voldoende hoge kasstroom kan een ondernemer leningen aflossen, investeringen doen, sparen, uitgaven van zijn gezin en belasting betalen. De kasstroom wordt berekend door de uitgaven op een bedrijf af te trekken van de inkomsten die een bedrijf genereert. Om de cijfers vergelijkbaar te houden, kan de kasstroom uitgedrukt worden per eenheid, bijvoorbeeld voor het product in euro per liter melk. In de kasstroom zitten nog geen verplichtingen voor het aflossen van leningen en rentes (Hoogstijns, 2019). Deze verplichtingen zitten wel bij de berekening van de rentabiliteit. De rentabiliteit en kasstroom kunnen worden berekend met behulp van jaarcijfers uit het verleden en een prognose van de prestatie van het bedrijf op basis van het bedrijfsplan. Daarbij wordt gekeken naar de

eerdere inkomsten en uitgaven van het bedrijf, bijvoorbeeld loonkosten of pacht, en het effect dat het bedrijfsplan heeft op deze inkomsten en uitgaven. Aan de kant van de inkomsten zijn de (verwachte) prijzen voor de producten belangrijk. Alle respondenten merkten op dat de marges, het verschil tussen kosten voor productie en verkoopprijs, voor agrariërs doorgaans laag zijn. Dit levert wederom uitdagingen op: als er weinig inkomsten zijn, kan naar verhouding minder uitgegeven worden binnen een gezonde bedrijfsvoering. Blijft dan bij het aftrekken van alle kosten nog voldoende over om de lening af te lossen die de ondernemer heeft aangevraagd? En kan een ondernemer ook voldoende sparen voor nieuwe investeringen en als buffer om tegenvallers of prijsschommelingen op te vangen? (interview Nationaal Groenfonds, 2023; interview Rabobank, 2023).

Rentabiliteit verandert door aflossingsperiode van investeringen

Een nieuwe investering heeft dus invloed op de rentabiliteit van een bedrijf, omdat de leningen afgelost moeten worden. Deze invloed wordt niet alleen bepaald door de hoogte van de investering en de rente die een ondernemer daarop betaalt, maar ook door hoe lang ondernemers erover mogen doen om de lening af te lossen. Hieronder een inschatting van aflossingsperiodes per gebruikelijke investering:

- Vastgoed: 20-25 jaar
- Grond: 25-30 jaar
- Machines, dieren en overig: circa 5-10 jaar
- Stal: 20-25 jaar

(interview Nationaal Groenfonds, 2023)

Stel een ondernemer investeert bij een omschakeling tegelijkertijd in een nieuwe stal en nieuwe machines, dan neemt de financiële druk voor de aanschaf van de machine na 5-10 jaar af. De lening hiervoor is dan afbetaald (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Dit heeft een positief effect op de rentabiliteit van het bedrijf, zeker als de machine na de aflossingsperiode nog gebruikt wordt en geen nieuwe aangeschaft hoeft te worden.

Aflossen van eerdere investeringen tegelijkertijd met aflossen van investeringen voor omschakeling

Bovenstaande opsomming laat ook zien dat investeringskeuzes voor een langere tijd de koers van een onderneming bepalen. We hebben te maken met een combinatie van materiële en financiële pad-afhankelijkheid. Als een ondernemer tien jaar geleden heeft geïnvesteerd in vastgoed, doet hij er nog 10-15 jaar over om de lening hiervoor af te betalen. Geheel vervangen van dit vastgoed en hiervoor een lening aangaan voor de komende 20-25 jaar is onwaarschijnlijk, omdat hij de lening voor de eerdere investering ook nog moet afbetalen. Zo'n dubbele last is alleen te overwegen als de inkomsten van de ondernemer aanzienlijk stijgen door het vervangen van het vastgoed en als hij met de inkomsten de dubbele lasten kan aflossen. Vanuit de materiële pad-afhankelijkheid geredeneerd is het waarschijnlijk makkelijker en goedkoper om het bestaande vastgoed aan te passen dan het geheel te vervangen.

Tijdelijk lage rentabiliteit bij omschakelen

Ook aan de kant van de inkomsten kan een ondernemer tijdelijke uitdagingen ervaren. De respondenten refereerden hiernaar als kas-dip in de omschakelperiode. Het gaat om een periode waarin een ondernemer hogere kosten maakt door de aangepaste bedrijfsvoering, maar nog niet kan rekenen op de extra inkomsten. Het duidelijkst is dit voor de omschakeling naar een biologische bedrijfsvoering waarbij een ondernemer pas de volle prijs krijgt als het bedrijf is gecertificeerd. Hoelang deze periode is, varieert per product (interview Nationaal Groenfonds, 2023; Van der Meulen et al., 2020).

Ook in andere ontwikkelpaden, zonder certificering, kan het nodig zijn om een periode met (te) lage inkomsten te overbruggen. Bijvoorbeeld omdat een innovatief product nog onvoldoende bekend is bij de klanten of in een korte keten nog gewerkt moet worden aan het werven van een vast klantenteam en partners.

Jonge ondernemers

Wederom is de situatie bij bedrijfsovername bijzonder uitdagend. Bij overname blijft weinig speling over om tegelijkertijd verplichtingen aan te gaan om zowel de overname als ook het omschakelen te financieren. Daarom gebeuren overname en verduurzaming meestal niet op hetzelfde moment.

Overname gaat vaak gepaard met een lening, bijv. een familielening om onder andere familieleden, op papier, uit te kopen (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Terwijl de lasten van overname door deze aflossingsverplichting stijgen, staat daar geen wezenlijke verandering in de bedrijfsvoering tegenover die zorgt voor meer inkomsten. De rentabiliteit staat dus onder druk (NAJK, 2016).

3. Solvabiliteit – ‘Hoeveel mogelijkheid heeft een ondernemer om financiële tegenvallers zelf op te vangen?’

Solvabiliteit is het percentage vermogen dat een ondernemer zelf in het bedrijf heeft zitten ten opzichte van de totale financiering. Onze respondenten van Flynth omschrijven het eigen vermogen als een spaarpot waaruit een ondernemer een tegenvaller kan betalen. Het kan uitgedrukt zijn in bijvoorbeeld geld, grond of (de overwaarde van) gebouwen. Hoe hoger de solvabiliteit, hoe meer eigen vermogen de ondernemer in het bedrijf heeft zitten en des te groter kan de financiële tegenvaller zijn die de ondernemer zonder hulp van de bank kan opvangen. Een hoge solvabiliteit kan ook betekenen dat een agrariër relatief weinig schuldenlast heeft en dus ook een niet te hoge rentelast (interview Flynth, 2023; interview Nationaal Groenfonds, 2023). Volgens de inschatting van meerdere respondenten van Flynth en het Nationaal Groenfonds is solvabiliteit bij een gezond bedrijf een onproblematisch beoordelingscriterium. In een gezonde bedrijfssituatie waar een ondernemer ook een deel van de inkomsten opzij kan leggen voor toekomstige investeringen en tegenvallers, groeit de solvabiliteit. Solvabiliteit is dus verbonden aan de rentabiliteit van een bedrijf en via bezittingen die eventueel verkocht kunnen worden ook aan zekerheid, de laatste pijler van de risicobeoordeling.

Jonge ondernemers

Naast de druk op rentabiliteit door bedrijfsovername heeft een jonge ondernemer vaak weinig eigen vermogen en is dus afhankelijk van financiering van derden. Veel geleend geld betekent een lage solvabiliteit en laat de rente stijgen. Relatief weinig eigen vermogen vergroot namelijk in de ogen van de bank de kans dat een ondernemer tegenvallers niet uit eigen zak kan betalen. En hoge rente wederom zet de rentabiliteit verder onder druk (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Hoe groter of kapitaalintensiever het bedrijf, hoe meer eigen vermogen nodig is (NAJK, 2016). Uitstellen van overname en geleidelijke overname kunnen helpen om eigen vermogen op te bouwen en zo investeringen vergemakkelijken (NAJK, 2016). Hierdoor is het aannemelijk dat ook investeringen in verduurzaming uitgesteld worden.

4. Zekerheid – ‘Krijgt de bank het geleende geld terug als een ondernemer niet meer terug kan betalen?’

De laatste pijler is zekerheid. Zekerheid is vooral relevant in het geval een ondernemer niet kan voldoen aan de verplichting om een lening af te lossen: wat is de kans dat een bank dan het geleende bedrag terugkrijgt? In de meeste gevallen probeert een ondernemer een tegenvaller zelf op te vangen, zoals onder pijler 3 omschreven. Als dat niet lukt, kijkt een bank naar hoe een ondernemer het resterende bedrag terug kan betalen. De kans dat dat lukt, is groter als een agrariër eigen vermogen heeft. De bank kijkt naar waar dat eigen vermogen uit bestaat en wat de kwaliteit ervan is. Het is gunstig als het vermogen bestaat uit grond, zoals bij veel grondgebonden bedrijven het geval is, omdat grond waardevast is en goed verkocht kan worden. Bij vastgoed heeft een bank recht op hypotheek. Machines of productierechten kunnen worden verpand. Alle drie brengen bij een eventuele verkoop relatief minder op dan grond (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

Beoordeling op de vier pijlers gezamenlijk

Op elk van de bovenstaande vier pijlers kan een bank het te risicovol vinden om te financieren (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Aan de andere kant hangen de vier pijlers onderling ook samen en kunnen moeilijk los van elkaar beschouwd worden (interview Flynth, 2023). Een ondernemer onderbouwt in een bedrijfsplan de impact die de omschakeling in de loop der tijd op het bedrijf gaat hebben en hoe hij ermee omgaat. Volgens de respondenten van het National Groenfonds en Rabobank zijn ondernemer & bedrijf en rentabiliteit (en kasstroom) de belangrijkste aspecten bij de beoordeling. Zij bepalen óf een bank een ondernemer een aanbod voor financiering doet. Daarnaast bepalen ze mee tegen welke condities, met de hoogte van de rente als belangrijkste. De pijlers solvabiliteit en zekerheid beïnvloeden vooral de condities van de aangeboden lening, maar zijn meestal geen reden om niet te financieren (interview Nationaal Groenfonds, 2023). De risicobeoordeling wordt individueel per aanvraag ingevuld. Het kan dus zijn dat twee

ondernemers verschillende rentes aangeboden krijgen, kleinere bedrijven hebben bijvoorbeeld vaker te maken met relatief hogere rentes (interview RVO, 2023a).

Tekstkader 1 - Duurzaamheid in de beoordeling van de Rabobank (interview Rabobank, 2023; Rabobank, 2023)

Duurzaamheid in de beoordeling van de Rabobank

Ondernemers die financiering willen aanvragen bij de Rabobank moeten het onderwerp duurzaamheid verplicht opnemen in het bedrijfsplan. De Rabobank deelt zijn klanten daarbij in vier duurzaamheidscategorieën in:

- a. De duurzame koplopers.
- b. Klanten die al stappen hebben gezet.
- c. Klanten die aan wettelijke vereisten voldoen.
- d. Klanten die niet voldoen aan wet- en regelgeving.

De indeling bepaalt vervolgens of en hoeveel voordeel de bank kan bieden aan de klant. Denk aan rentekorting, langere looptijden of een aflossingsvrije periode. De bank heeft voor ondernemers die willen verduurzamen een financieringspakket van € 3 miljard voor de nodige leningen. Ondernemers die in categorie D vallen, kunnen ze geen lening aanbieden, bijvoorbeeld omdat de nodige vergunningen niet op orde zijn.

De beoordeling op de duurzaamheidsprestaties van ondernemers doet de bank aan de hand van bij haar reeds beschikbare informatie en informatie die de ondernemers aanleveren. Hiervoor maakt de bank gebruik van een gestandaardiseerde beoordeling. Ook wil ze zo veel mogelijk aansluiten op data en systemen over duurzaamheidsprestaties, zoals de Biodiversiteitsmonitor Duurzame Melkveehouderij.

Voldoende gegevens voor beoordeling

Om op de vier pijlers te beoordelen, gebruikt de bank cijfers die de ondernemer aanlevert of die al bekend zijn bij de bank, referentiecijfers en modellen. Banken schatten de financiële risico's hoog in bij een omschakeling als het nieuwe bedrijfsconcept nog onvoldoende in de praktijk heeft bewezen dat het genoeg rendement kan behalen (Van der Meulen et al., 2020). Dit geldt minder voor de omschakeling naar bijvoorbeeld biologisch of extensivering, omdat banken hier al ervaring mee op hebben gedaan. Hier zijn meer ervaringscijfers bekend die gebruikt kunnen worden in de beoordelingssystematieken. Ze kunnen hiervoor eigen cijfers of die uit de Kwantitatieve Informatie (KWIN) gebruiken. Zo bevat de KWIN voor de Veehouderij cijfers over biologische bedrijfsvoering (Blanken, 2022).

Financieren van innovaties

Een bedrijfsplan voor omschakeling kan in meer of mindere mate innovatief zijn. Daarbij kan innovatie in alle onder paragraaf 2.1 geschetste ontwikkelpaden voorkomen, bijvoorbeeld in de vormen van geheel nieuwe bedrijfssystemen, technieken of verdienmodellen. Maar ook mengvormen zijn mogelijk, bijvoorbeeld een bewezen staltype combineren met een extensieve bedrijfsvoering met een alternatief verdienmodel. In principe geldt dat hoe meer een bedrijfsplan afwijkt van de bij de bank goed bekend staande verdienmodellen, hoe moeilijker het is voor een bank om in te schatten wat de toekomstige kosten en opbrengsten zijn. Ook dit bemoeilijkt de financiering van nieuwe concepten (interview Rabobank, 2023; Van der Meulen et al., 2020). Daarnaast kan het ook lastig zijn voor innovatieve producten of productiewijzen om tot een kostendekkend verdienmodel te komen als deze afhankelijk is van een meerprijs (interview RVO, 2023a). Beoordelen en financieren van innovatieve bedrijfsconcepten is uitdagend voor een bank en vraagt om maatwerk (interview Rabobank, 2023b).

Richtlijnen banktoezicht

Banken zijn bij het beoordelen en uitgeven van leningen gebonden aan afspraken en richtlijnen op Europees niveau. Een relevante richtlijn is hierin de Bazel-richtlijn van het Europese banktoezicht. Vanaf 2023 is Bazel-IV van kracht. Voor de risicobeoordeling van banken betekent dat op hoofdlijnen dat ze in hun beoordeling op de vier pijlers een sterker gewicht moeten geven aan rentabiliteit dan bij de eerdere versies van de Bazel-richtlijn. De aanscherping volgt daarmee een trend in de financiële sector om sterker te beoordelen op rentabiliteit sector dan bijvoorbeeld op zekerheid (Van der Meulen et al., 2020). Omdat in de landbouw de rentabiliteit relatief laag is, vergeleken bijvoorbeeld met de industrie, en de inkomsten en kosten onderhevig kunnen zijn aan grote (jaarlijkse) schommelingen, moet een bank dus vanaf 2023 uitgaan van een groter risico (interview RVO, 2023a). Dit kan ertoe leiden dat bedrijven die voorheen wel in

aanmerking kwamen voor een lening, door de veranderde beoordelingswijze nu niet meer, of tegen voor de ondernemer ongunstigere voorwaarden (interview DLV, 2023). Een groter ingeschat risico voor de bank vertaalt zich namelijk mogelijk – bij ongewijzigde andere factoren – naar een hogere rente voor de ondernemer en daarmee een hogere druk op de rentabiliteit.

Risico van de ondernemer is iets anders dan risico van de bank

In dit hoofdstuk hebben we de nadruk gelegd op hoe een bank op risico beoordeelt. Wel is het goed om aandacht te houden voor het onderscheid tussen risico voor de bank en risico voor de ondernemer. De twee beïnvloeden elkaar, maar zijn niet hetzelfde. Als een ondernemer een groot persoonlijk risico aangaat, dan is de bank minder snel geneigd om te financieren omdat de kans groter is dat de ondernemer niet in staat is om de lening terug te betalen. Stel een ondernemer kan de aflossingen niet meer betalen, dan blijft hij wel aansprakelijk voor het terugbetalen van de lening. Stel dat de ondernemer grond moet verkopen (zekerheid) om de bank volledig terug te betalen, dan is er voor de bank weinig aan de hand. De ondernemer is wel (een deel van) eigendom kwijt als gevolg van het genomen risico. Wat er precies gebeurt als een ondernemer zijn aflossingsverplichting niet na kan komen, is afhankelijk van bijvoorbeeld afspraken die vooraf zijn gemaakt en de juridische vorm van een bedrijf (interview RVO, 2023a).

5.1.2 Financiële beoordeling per sector

De vier pijlers van de financiële beoordeling zijn per bedrijf verschillend. Dat geldt vooral voor de pijler 'ondernemer & bedrijf'. Voor de andere drie pijlers is het mogelijk om per sector een inschatting te maken hoe waarschijnlijk het is dat een pijler een knelpunt vormt bij de financiële beoordeling. Zie hiervoor tabel 2. De twee bepalendste kenmerken van een bedrijf zijn daarbij de marge, die een invloed heeft op de rentabiliteit, en of een bedrijf wel of niet grondgebonden is. Grondgebondenheid vertaalt zich in een grotere zekerheid, omdat de grond verkocht kan worden om aan de aflossingsverplichting te voldoen. Bij deze grove indeling zijn er wel uitzonderingen. Denk aan een melkveehouderij die als pachtbedrijf wordt gevoerd, en dus geen of weinig grond heeft om eventueel te kunnen verkopen.

Tabel 2 Samenvatting van hoe waarschijnlijk het is dat een pijler van de beoordeling een knelpunt voor een sector vormt (op basis van onze interviews en van der Meulen et al. 2020).

	Ondernemer & bedrijf	Rentabiliteit	Solvabiliteit	Zekerheid
Grondgebonden veehouderij	Individueel	Waarschijnlijk	Onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk
Niet grondgebonden veehouderij	Individueel	Onwaarschijnlijk	Waarschijnlijk	Waarschijnlijk
Glastuinbouw	Individueel	Onwaarschijnlijk	Waarschijnlijk	Waarschijnlijk
Akkerbouw en vollegrond tuinbouw	Individueel	Onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk

Grondgebonden veehouderij

De grondgebonden veehouderij bestaat in Nederland voornamelijk uit melkveehouderijen. In deze sector is rentabiliteit het grootste probleem, omdat doorgaans kleinere marges de mogelijkheid om leningen terug te betalen, beperken. Daarentegen hebben veel melkveehouders grond in bezit, wat zorgt voor voldoende zekerheid bij het aanvragen van financiering (interview Rabobank, 2023). Grond is waardevast en de prijzen voor grond stijgen jaarlijks. Grondgebondenheid kan aan de andere kant ook weer zorgen voor een grote investeringsvraag als voor het nieuwe bedrijfsmodel meer grond nodig is (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Ter illustratie, volgens de Makelaarsvereniging NVM (2023) zijn sinds 2021 de prijzen voor grasland gemiddeld gestegen met ruim 10%. De prijs voor grasland komt in het eerste halfjaar van 2023 uit op tussen € 50.000 en € 80.000 of meer per hectare, afhankelijk van de regio. Investeren in grond geeft in eerste instantie geen extra rendement, maar verhoogt de lasten. Wel kan grond in eigen bezit de afhankelijkheid van marktwerking van een melkveehouder verlagen. Zo is een agrariër met meer eigen grond minder afhankelijk van prijschommelingen van ruwvoer en mest (interview DLV, 2023). In het individuele geval is dan de vraag hoe deze verminderde afhankelijkheid zich verhoudt tot de grote extra lasten van de grondaankoop. Naast grond zijn de investeringen in nieuwe stallen ook relatief groot, zeker in verhouding tot de rentabiliteit van de sector (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

Niet-grondgebonden veehouderij

In de niet-grondgebonden veehouderij zijn de marges doorgaans hoger dan in de melkveesector. Daardoor is de rentabiliteit bij de beoordeling minder relevant (interview Rabobank, 2023). Wel is er sprake van minder zekerheid, omdat de ondernemer meestal over weinig eigen grond beschikt. Stallen zijn voor de niet-grondgebonden veehouderij de grootste investering (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

Glastuinbouw

De glastuinbouw is vergeleken met de andere sectoren zeer kapitaalintensief. Dat heeft te maken met grote investeringen voor met name de kassen (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Een respondent van Flynth schat in dat de investeringen in een nieuwe kas bijvoorbeeld vijf tot zes keer hoger zijn dan investeringen in een nieuwe stal. Wel is de aflossingsperiode met 15 jaar voor een kas korter dan voor een stal, met 20-25 jaar. Hier staat tegenover dat de rentabiliteit hoger is dan in de andere sectoren (Van der Meulen et al., 2020). Weinig grond in eigen bezit betekent wederom dat zekerheid bij de beoordeling door de bank relevant kan zijn.

Akkerbouw en vollegrond tuinbouw

Ook in deze sector staat de rentabiliteit minder onder druk vanwege grotere marges (interview Rabobank 2023). Omdat veel agrariërs grond in eigen bezit hebben, zijn zekerheid en solvabiliteit vaak geen struikelpunt bij de risicobeoordeling (van der Meulen et al., 2020). De behoefte aan grote investeringen is afhankelijk van het ontwikkelpad en daarmee waarin geïnvesteerd wordt. De Vereniging van Makelaars NVM (2023) geeft de gemiddelde prijzen voor een hectare akkerbouwland weer tussen € 70.000 en € 100.000 of meer in het eerste halfjaar van 2023. Gemiddeld is dat een stijging van 10,6% ten opzichte van het gemiddelde van 2021. Als het bedrijfsplan dus voorziet in grondaankoop, bijvoorbeeld voor extensivering, kan dat gepaard gaan met hoge kosten. Op het moment dat geen of zeer beperkt grond aangekocht moet worden, is de hoogte van de investering in deze sector vaak te overzien. Maatregelen om te verduurzamen, gaan dan bijvoorbeeld over het aanleggen en onderhouden van natuur, nieuwe machines of werktuigen en minder gebruik van bestrijdingsmiddelen. Deze maatregelen zijn minder kapitaalintensief dan bijvoorbeeld de investering in een nieuwe stal (Meurs et al., 2022).

5.2 De werking van bestaande financieringsregelingen

Zoals in hoofdstuk 1 werd toegelicht, verstaan we onder financieringsregelingen voor omschakeling financiële instrumenten van overheden die aangrijpen op een of meerdere van de financiële uitdagingen bij investeringen in omschakelen; de uitdagingen hebben we beschreven in de vorige paragraaf. Hier leggen we uit welke uitdaging voor financiering de instrumenten beogen op te lossen en hoe ze in principe werken. Ook gaan we erop in wat hun betekenis in de praktijk is voor omschakelen (tot nu toe). Dat doen we met input uit documenten en webinformatie, outputgegevens die we van respondenten hebben ontvangen, (indien beschikbaar) evaluaties en de interviews.

Het onderliggende principe van al de regelingen is dat de overheid of het Nationaal Groenfonds naast de financiering bij de bank geld verstrekt. Hierdoor valt de beoordeling van de aanvraag door de bank positiever uit. Het gevolg is dat de bank een ondernemer die ze eerder geen aanbod kon geven wél een aanbod voor financiering kan geven of dat het aanbod tegen betere condities kan.

Vier oplossingsrichtingen

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, maakt een bank een risicobeoordeling aan de hand van vier pijlers. Deze worden in combinatie beschouwd. Op basis daarvan besluit een bank om een ondernemer wel of geen financiering te verlenen. Daarnaast bepaalt de risicobeoordeling de condities waaronder financiering wordt verstrekt, zoals het rentepercentage. In de financieringsregelingen zien wij globaal vier oplossingsrichtingen terug waarmee de overheid of het Nationaal Groenfonds de financiering voor omschakeling probeert te laten slagen. Ze kunnen gecombineerd worden en kunnen elkaar onderling beïnvloeden. Deze vier manieren zijn:

1. **Lagere rente dan marktconform.** Vooral de overheid kan een lagere rente aanbieden op een deel van de totale investering. Voor de agrariër betekent een lagere rente lagere kosten en daarmee minder druk op de rentabiliteit. Dat betekent dat hij bijvoorbeeld beter een financiële buffer kan opbouwen. Welke rentepercentage marktconform is, hangt af van hoe en wat precies gefinancierd wordt. Hier is geen vast percentage aan te koppelen.
2. **Risicokapitaal bieden via borgstelling of een achtergestelde lening.** Borgstelling en een achtergestelde lening zijn twee manieren om in een risicobeoordeling van de bank de zekerheid voor de bank te vergroten. Dat kan wederom een positief effect hebben op financieringsvoorwaarden. De twee manieren zijn:
 - a. Bij de borgstelling betaalt de overheid een vooraf afgesproken bedrag aan de bank, op het moment dat een ondernemer niet meer aan zijn aflossingsverplichting kan voldoen. Banken beschouwen het bedrag waarvoor de overheid garant staat daarom vaak als eigen vermogen van de agrariër (Meurs et al., 2019).
 - b. Door een achtergestelde lening aan te bieden voor een deel van de financiering wordt de bereidheid van banken om een lening uit te geven, verhoogd. Er zijn dus twee of meer financiers. Onderling worden in een akte van achterstelling verschillende afspraken vastgelegd. Dat zijn afspraken zoals wie in het geval een ondernemer zijn aflossingsverplichting niet na kan komen, als eerste de lening terugkrijgt, wie als tweede etc. Degenen die niet als eerste hun uitgeleende geld terugkrijgen, zijn achtergesteld. Je kunt daarin bijvoorbeeld ook vastleggen welke financier zijn lening helemaal kwijt is of geen aflossing vraagt als de ondernemer zijn verplichtingen niet meer na kan komen. Voor een bank betekenen deze afspraken dat zij als eerste haar lening terugkrijgt en zo loopt de bank dus minder risico (interview Nationaal Groenfonds, 2024).

Bij een borgstelling of achtergestelde lening gaat het in principe niet om het volledige benodigde bedrag. Ook verandert niets voor de ondernemer in het geval dat hij de aflossingen niet meer kan betalen, hij moet alsnog zijn verplichtingen nakomen. Ondernemers moeten zo veel mogelijk terugbetalen. Het gaat dan vooral om de vraag wie het geld uit de afwerking als eerste krijgt en wie niets/minder krijgt als er niets over is (interview Nationaal Groenfonds, 2024). Er zit dus een verschil in de werking van borgstelling en achtergestelde lening. We vatten deze in dit rapport wel onder één noemer, omdat het effect vanuit de positie van de ondernemer hetzelfde is.

3. **Werkkapitaal.** Bij omschakeling kan het gebeuren dat de inkomsten van een agrariër enkele jaren lager zijn dan de uitgaven. Dat komt omdat kosten tijdelijk hoger zijn of de inkomsten tijdelijk lager. Voor deze periode is het mogelijk om geld te lenen, bijvoorbeeld via een financieringsregeling, om de periode van deze kasdip te overbruggen. Deze lening wordt werkkapitaal genoemd.
4. **Aflossingsvrije periode.** Deze oplossingsrichting is ondersteunend aan de eerdergenoemde. Op het moment dat een agrariër gebruikmaakt van een financieringsinstrument waar de overheid een rol in speelt, kan uitgesteld terugbetalen van leningen ondernemers helpen. Doordat ondernemers pas na een aantal jaar hoeven te beginnen met terugbetalen van een lening, hebben ze gedurende de omschakelfase meer financiële armslag (Van der Meulen et al., 2020).

In het vervolg bespreken we de regelingen één voor één en laten daarbij de oplossingsrichtingen terugkomen.

We bespreken achtereenvolgens het Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL) en de regeling Groenprojecten, waarbij de RVO in beide gevallen de uitvoerende organisatie is (vergelijk tekstkader 2). Daarna bespreken we achtereenvolgens het IDL, het Revolverend fonds en het Klimaatfonds, die alle drie door het Nationaal Groenfonds worden uitgevoerd (vergelijk tekstkader 3).

Tekstkader 2 - Uitleg Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (Overheid.nl, 2024; RVO, 2023c).

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

RVO is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, die in opdracht van ministeries, decentrale overheden en de Europese Unie werkt aan maatschappelijke vraagstukken, in het bijzonder: de klimaat- en energietransitie, de overgang naar een duurzaam landbouw- en voedselsysteem en het realiseren van een toekomstbestendige en digitale economie. Ministeries stippelen daar beleid voor uit.

RVO heeft als taak om beleid van verschillende ministeries uit te voeren, om 'ondernemende Nederlanders en beleidsmedewerkers vooruit te helpen'. RVO biedt voorlichting en advies, financiering, contacten, stelt regelingen op, voert deze uit en zorgt dat wetten en regels worden nageleefd.

RVO is de uitvoerende organisatie van de in deze studie meegenomen regelingen: de regeling Groenprojecten en de BL.

Tekstkader 3 - Uitleg Nationaal Groenfonds

Het Nationaal Groenfonds

Het Nationaal Groenfonds is een stichting die een bijdrage wil leveren aan het verbeteren van de groene leefomgeving in Nederland. Het Nationaal Groenfonds biedt daarvoor diensten aan op het gebied van financiering, draagvlak, advies en financieel beheer (Nationaal Groenfonds, 2024a). Het Nationaal Groenfonds is vanwege haar kennis en ervaring op het gebied van financiering voor natuur en landschap aanspreekpunt voor (semi)overheden bij het opzetten van financieringsconstructies. Het ministerie van LNV heeft hiervan gebruikgemaakt bij het opzetten van het IDL (Gerritsen et al., 2018; Ministerie van LNV, 2023).

Het Nationaal Groenfonds werkt als financiële dienstverlener voor partijen die werken aan de groene leefomgeving. Het Nationaal Groenfonds fungeert daarvoor zowel als beheerder of uitvoerende organisatie van fondsen van of met andere partijen, zoals het Klimaatfonds en het Transitiefonds van de Rabobank. Bijvoorbeeld is het Nationaal Groenfonds de uitvoeringsorganisatie van de LNV-regeling IDL, waarbij de kaders door LNV zijn meegegeven. Daarnaast heeft het Nationaal Groenfonds ook haar eigen Revolverend fonds.

Het Nationaal Groenfonds begeleidt ondernemers die op zoek zijn naar financiering en kan daarbij zelf de afweging maken welk fonds of welke regeling (IDL, Klimaatfonds voor de landbouw of Revolverend fonds Nationaal Groenfonds) het best past bij de aanvraag van een ondernemer. Terwijl het IDL gericht is op integrale omschakeling, zijn het Revolverend fonds en het Klimaatfonds dat niet. Het Nationaal Groenfonds heeft als missie om risicovolle projecten te financieren, maar ook minder innovatieve technieken kunnen worden gefinancierd. Een voorbeeld is het financieren van een mestvergister. Deze kan onderdeel uitmaken van een meer ingrijpende verandering in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld als het gepaard gaat met minder koeien, minder melkproductie of minder krachtvoer, waarbij IDL geschikt zou kunnen zijn. Wanneer een investering niet onderdeel is van een integrale omschakeling, maar bijvoorbeeld wel leidt tot besparing op CO₂-gebied, komt bijvoorbeeld het Klimaatfonds in aanmerking.

5.2.1 Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL)

Aanleiding

De Borgstellingsregeling (BL) kent een lange geschiedenis. De eerste regeling is opgezet vlak na de Tweede Wereldoorlog met als aanleiding de wens om de efficiëntie en productie in de landbouwsector te vergroten. Bedrijven die willen investeren in hun bedrijf, maar niet voldoende zekerheid hebben voor een reguliere lening, kunnen in aanmerking komen voor het Borgstellingskrediet voor de Landbouw. Ondertussen is het instrument meerdere keren aangepast en loopt het nu onder de naam Borgstelling MKB-landbouwkrediet (Meurs et al., 2019).

Oplossingsrichting en werking

De overheid biedt een garantstelling aan op risicokapitaal voor ondernemers die in aanmerking komen voor de regeling. LNV wil het met deze regeling ondernemers met een gezond bedrijf, maar met onvoldoende zekerheden voor een reguliere lening, mogelijk maken om een lening aan te kunnen gaan. BL biedt ook de mogelijkheid van een aflossingsvrije periode en lagere provisies dan marktrentes (Ministerie van LNV, 2021b).

Doel en inhoud van de regeling

BL bestaat sinds 2017 uit meerdere onderdelen of typen. Een borgstellingskrediet kan onder meer aangevraagd worden voor verduurzaming, voor omschakeling naar biologische bedrijfsvoering met SKAL-certificering, maar ook voor andere zaken, zoals de aankoop van landbouwgrond, bedrijfspand, bedrijfsovername, machines e.d. Onder BL vallen verschillende modules (Rijksoverheid, 2023):

1. Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL-standaard): voor agrariërs en tuinders die willen investeren, maar te weinig zekerheden hebben voor een lening van de bank (maximaal bedrag € 1,2 miljoen).
2. Borgstellingskrediet voor de landbouw Plus (BL-plus) (ten hoogste € 2,5 miljoen), in 2024 opengesteld voor:
 - a. Glastuinders of veehouders die duurzaam en milieuvriendelijk willen investeren in gecertificeerde kassen en stallen (volgens label Groenlabelkas resp. maatlat Duurzame veehouderij).
 - b. Landbouwinnovatie: voor ondernemers die willen investeren in een nieuw concept, product of productieproces. Het gaat om innovaties voor de primaire landbouwproductie, bijvoorbeeld een innovatief (uniek) concept, product of productieproces in Nederland; een verbetering in duurzaamheid of onderscheidend op de markt.
 - c. Werkkapitaal Omschakeling Duurzame Landbouw (BL-O). De BL-O is als module binnen de BL gebracht in het kader van het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw (Kamerstuk 35334, nr. 126). De module heeft als doel een borgstellingskrediet mogelijk te maken van de voorzienbare dip in de kasstroom van een omschakelend bedrijf, die het gevolg is van tijdelijke extra kosten en/of tijdelijk minder opbrengsten tijdens de omschakeling naar een integraal duurzame bedrijfsvoering. Deze module is gestart in 2021 (Ministerie van LNV, 2022a). De Werkkapitaalregeling Omschakelprogramma onder BL-plus is beschikbaar voor:
 - i. De omschakeling naar biologische landbouw onder SKAL-certificering. Dan kan de agrariër voor een BL-plus terecht bij een aangesloten bank of financier. Met betrekking tot de BL-O geldt dat een deel van het bedrag waarvoor de overheid garant staat, dienst moet doen als overbrugging tijdens de omschakeling (zie artikel 7,3 onder a), dus een ander deel kan ook een investering zijn in een nieuwe stal. Is er geen sprake van omschakeling, dan kan er sowieso een BL worden verkregen voor een nieuwe stal onder BL-standaard.
 - ii. De omschakeling naar een duurzamere bedrijfsvoering, waarbij een aanvraag is gedaan voor financiering vanuit het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) bij het Nationaal Groenfonds. De bank kan dan vervolgens ook bij RVO een beroep doen op het BL-O.

Zoals uit het bovenstaande valt op te maken, is duurzaamheid geen criterium van BL-standaard, wel speelt het een rol (hoewel niet uitsluitend) in de andere BL-modules. Het onderscheid tussen BL-standaard- en BL-plus zit in de hoogte van het bedrag waarvoor de overheid garant staat; dus een aanvrager die qua criteria in Plus zou kunnen vallen, kan vanwege de hoogte van de investering toch in BL-standaard vallen. BL is daarmee zowel geschikt voor een ondernemer die stapsgewijs wil investeren als voor iemand die op korte termijn wil omschakelen.

Criteria voor een 'duurzame landbouwbedrijfsvoering' zijn volgens de tekst van de regeling: een bedrijfsvoering op basis van een bedrijfsplan dat gericht is op verduurzaming, zoals: emissiereductie van stikstof, reductie van gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, emissiereductie van broeikasgassen, emissiereductie van nitraat, vergroten van biodiversiteit, versterken van duurzaam bodembeheer, circulair veevoergebruik of verbeteren van dierenwelzijn of diergezondheid (Ministerie van EZ, 2014). Ook kan borgstellingskrediet worden verleend voor omschakeling naar biologisch (SKAL).

Organisatie

Zes banken (Rabobank, ING Bank, ABN AMRO, Triodos Bank, NIBC en de Deutsche Bank) zijn aangesloten bij BL. De bank vraagt het borgstellingskrediet aan bij de RVO; de overheid staat vervolgens borg voor een percentage van het aangevraagde bedrag. De bank kijkt of een borgstellingslening ingepast kan worden in de totale financiering. Doorgaans doet de bank zelf deze beoordeling. De RVO regelt het dan in het systeem en toetst doorgaans achteraf, als de bank aanspraak wil maken op de garantstelling. Soms kan de RVO ook op verzoek van de bank een voortoets doen of meekijken met de aanvraag. Dat gebeurt in ongeveer 10% van de gevallen (interview RVO, 2023a).

Met BL-plus kan een hogere garantielening verstrekt worden dan met BL-standaard. Bij deze variant gaat het om maximaal € 1,2 miljoen per onderneming. Bij BL-plus gaat het tot € 2,5 miljoen per onderneming. Het aandeel van het borgstellingskrediet in het totale krediet mag niet meer zijn dan twee derde. In beide gevallen staat de overheid borg voor 70% van het borgstellingskrediet. De looptijd van de garantielening bedraagt maximaal zes jaar. Gaat het om meer dan 50% investering in onroerend goed of om omschakelkapitaal naar duurzame landbouw (BL-O), dan bedraagt de looptijd maximaal twaalf jaar. De eerste aflossing moet plaatsvinden uiterlijk op de eerste van het derde kwartaal na het kwartaal waarin de lening is afgesloten. Is er sprake van een investering in meer dan 50% onroerend goed of van BL-O, dan moet de aflossing uiterlijk plaatsvinden op de eerste van het zevende kwartaal. Bij de BL-O kan dit zelfs worden opgeschoven naar uiterlijk de eerste van het 25^e kalenderkwartaal, mits de aflossing van de banklening voor de omschakeling niet eerder aanvangt. De aflossingen kunnen binnen de mogelijkheden van de bank worden opgeschort met maximaal twee jaar en voor starters met maximaal drie jaar. Het omschakelkrediet is onder BL-plus geschaard, waarbij dan ook het maximum borgstellingskredietbedrag van € 2,5 miljoen geldt, al gaat men ervan uit dat het niet aannemelijk is dat de omschakelingskredieten in de buurt van deze omvang zullen komen. De provisies voor het omschakelingskrediet zijn gelijk aan de provisies voor BL-standaard.

Als de overheid borg staat voor een lening betekent dit dat de bank minder risico loopt. Soms is deze zekerheid voor de banken nodig om een ondernemer überhaupt een aanbod voor een lening te kunnen doen. In andere gevallen kan de borgstelling er ook voor zorgen dat de rente die de ondernemer over het geleende bedrag betaalt, lager is dan marktconform. De banken bepalen zelf, mede afhankelijk van hun risico-inschatting, welke rente ze aan de klant berekenen. Een signaal uit een van de interviews is dat banken die werkkapitaal verstrekken aan de klant, hierbij marktconforme rentes hanteren (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

De budgetten voor 2023 waren (RVO, 2023a):

- BL-standaard en BL-plus samen: € 60 miljoen.
- BL-landbouwinnovatie: € 5 miljoen.
- BL-O: € 1,5 miljoen.

Budgetten voor 2024:

- BL-standaard en BL-Plus samen: € 60 miljoen.
- BL-landbouwinnovatie: € 20 miljoen.
- BL-O: € 5 miljoen.

Tabel 3 Kenmerken van verschillende typen borgstellingskredieten (bewerkt van RVO, 2023a).

Welk borgstellingskrediet	Maximale lening	Hoogte borgstelling overheid	Provisie
Borgstellingskrediet voor de landbouw (BL)	€ 1,2 miljoen	70%	1 t/m 3%
Borgstellingskrediet voor de landbouw Plus (BL-plus)	€ 2,5 miljoen	70%	1 t/m 3%
BL-O	€ 2,5 miljoen	70%	1 t/m 3%

Borgstellingskrediet is relevant als het plan er goed uitziet en de marge ruim genoeg is. Als de investering risicodragend is, bijvoorbeeld als die 100% gefinancierd moet worden en er weinig zekerheid in het bedrijf zit, dan kan garantstelling het verschil maken (interview Flynth, 2023).

Resultaten

Jaarlijks wordt minimaal € 40 miljoen aan garantstelling verstrekt – en dit is dus niet uitsluitend aan investeringen in verduurzaming (Van der Meulen et al., 2020). Ondernemers betalen tussen 1 en 3% provisie aan RVO waaruit ze hun inkomsten genereren en om een deel van hun kosten te dekken (Meurs et al., 2019). De respondent geeft aan dat RVO voor de hele BL-regeling ongeveer zo'n 100 aanvragen per jaar ontvangt, van gemiddeld € 500.000 per bedrijf aan garantielening. In 2022 waren dat € 37.745.149 aan leningen, met als gemiddelde leenbedrag € 581.000. Voor de regeling zoals die vanaf 2017 van toepassing

is, is nog geen evaluatie beschikbaar. Deze staat gepland voor 2024 (LNV, 2023). Op basis van gegevens van RVO kunnen we wel inzicht geven in aantallen ingediende aanvragen over 2022 en 2023.

Zoals hierboven is aangegeven, kan werkkapitaal gegund worden om de tijdelijke kas-dip tegen te gaan voor ondernemers die omschakelen naar biologisch (SKAL), en sinds het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw ook voor ondernemers die omschakelen met een IDL-financiering. Tot op heden is er nog maar één door IDL gefinancierde ondernemer die ook een BL-O-overbruggingskrediet wilde inbouwen. De BL-O-regeling wordt dus tot nu toe maar weinig benut bij IDL-aanvragen.

De vier ontwikkelpaden: Het gaat bij BL lang niet altijd om verduurzaming (zowel doorontwikkelen als omschakelen) naar een duurzamere bedrijfsvoering volgens onze vier paden.

Grofweg 5 à 10% van de aanvragen is van biologische bedrijven (met een SKAL-certificaat), dit gaat dus om bedrijven die al biologisch zijn en iets anders willen (dus doorontwikkelen binnen biologisch). In de periode 2017 t/m 2022 zijn er 54 biologische aanvragers geweest, waarvan 6 omschakelaars.

Het is niet duidelijk geworden of er ook aanvragen zijn binnen de omschakelpaden naar extensief en verbreding van bedrijven; we krijgen op basis van het interview de indruk dat de ontwikkelpaden moeilijk te onderscheiden zijn op basis van de bij RVO beschikbare gegevens. Wel is het met BL mogelijk om een verbreding te financieren, mits de omzet overwegend uit de landbouw tak komt. Mocht dat niet het geval zijn, kunnen ondernemers ook gebruikmaken van de regeling Borgstelling MKB-kredieten die breder ingezet kan worden dan alleen voor agrarische ondernemingen. Investeren in een groenlabelkas of een MDV-stal (maatlat duurzame veehouderij) onder BL-plus duurzame Investerings, ziet de RVO niet als omschakeling, maar als investering.

Per bedrijfstak: Van de 65 verleende aanvragen (alle varianten) in 2022 gingen de meeste naar de varkenshouderij (10), vervolgens naar pluimvee (8), glasbloemen (6) en boomkwekerij (6), melkvee (5) en 4 of minder naar andere sectoren. In 2023: van de 39 verleende aanvragen gingen er 9 naar pluimvee, 4 naar glasbloemen, 4 naar potplanten en naar overige sectoren 3 of minder (interview RVO 2023a). Een van de geïnterviewde adviseurs geeft aan het borgstellingskrediet relatief vaak te adviseren om te gebruiken, behalve in de melkveehouderij, omdat daar zekerheid in de grond zit (interview Flynth, 2023).

Van der Meulen et al. (2020) geven ook een indicatie van de verdeling van de borgstellingsregeling over de sectoren heen. Hierin is te zien dat een relatief groot aandeel van deze regeling wordt toegepast in de glastuinbouw; een relatief klein aandeel in de melkveehouderij, wat kan worden verklaard door de grond in de melkveehouderij, die 'zekerheid' tot een relatief klein issue maakt (zie ook de vorige alinea).

Ervaringen

Er komen verschillende inhoudelijke punten uit de interviews naar voren.

BL draagt niet bij aan het verlagen van risico's voor de ondernemer

BL ondervangt het risico dat een bank bij eventuele problemen onvoldoende zekerheid heeft en het risico loopt om (een deel) van haar financiering niet afgelost te krijgen, ofwel te verliezen. De borgstelling vanuit o.a. de overheid kan dit ondervangen, doordat zij in die situatie garant staat voor een deel van de financiering. Als het misgaat, zal de bank het deel van lening waarvoor de overheid garant staat bij de overheid terug kunnen krijgen. Dat neemt niet weg dat volgens de respondenten de overheid evengoed zal proberen een deel van het bedrag van de ondernemer terug te krijgen; of de agrariër hier hoofdaansprakelijk voor blijft, verschilt per ondernemingsvorm.

Werkkapitaal met name relevant voor akkerbouw

In het interview bij het Nationaal Groenfonds wordt aangegeven dat werkkapitaal relevanter is voor akkerbouwers en tuinders dan voor melkveehouders bij de omschakeling naar biologisch. Dat hangt er mee samen dat een melkveehouder meer opties heeft om de gebruikelijke omschakelperiode van twee jaar voor het volledige bedrijf in te korten tot een halfjaar, de periode die nodig is om 'het vee om te schakelen'. Dit kan bijvoorbeeld door voer aan te kopen tot de tijd dat het eigen grasland ook volledig is omgeschakeld. Een akkerbouwer heeft minder mogelijkheden tot inkorten van de omschakelperiode en moet uitgaan van een periode van twee of drie jaar, afhankelijk van wat hij teelt (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

BL-O-werkkapitaalregeling nog weinig benut

De BL-O wordt op dit moment relatief weinig benut. Dit geldt vooral voor ondernemers die vanuit het IDL doorstromen. Het IDL wordt op dit moment voornamelijk gebruikt door melkveehouders voor wie zekerheid vaak niet de bottleneck voor de financiering is. Zij hebben dus weinig aan een garantstelling. Een andere, samenhangende verklaring is mogelijk dat de rentes die de bank aan de klant vraagt voor het verstrekken van werkkapitaal te hoog zijn om werkkapitaal aantrekkelijk te maken. Omdat de aflossingsperiode van werkkapitaal doorgaans relatief kort is en dus met een omschakelperiode samenvalt of kort erop volgt, moet een ondernemer goed afwegen of hij de lasten door werkkapitaal kan dragen.

5.2.2 Regeling Groenprojecten

Aanleiding

De regeling Groenprojecten is opgezet in 1994 met als oogmerk "het ondersteunen van de spaarzin van de burger ten behoeve van projecten die op grond van deze regeling kunnen worden aangemerkt als zogenaamde groenprojecten" (Thijssen et al., 2019). Reden was een extra impuls te willen geven aan beleggingen en investeringen gericht op natuur en milieu. De regeling Groenprojecten trekt kapitaal van particuliere spaarders en beleggers aan en maakt deze beschikbaar voor de financiering van innovatieve projecten die het milieu- en natuurbeleid ten goede komen. Innovatieve projecten, bijvoorbeeld voor duurzame landbouw, kennen vaak "relatief hoge kosten, een ongunstiger risico-rendement (ten opzichte van reguliere investeringen) en een vaak lastige financierbaarheid bij banken. Hierdoor is het niet vanzelfsprekend dat ondernemers de investeringen zullen doen. Vanwege dit 'marktfalen' wil de overheid een extra impuls blijven geven om ondernemers toch te laten kiezen voor de beleidsmatig gewenste groene investeringen" (EGEN, 2022). De huidige regeling Groenprojecten 2022 is in werking getreden op 1 juni 2022. Dit is een voortzetting van de regeling die al sinds 1995 loopt.

Oplossingsrichting en werking

Deze regeling van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Financiën brengt de vraag naar financiering voor duurzame en/of milieuvriendelijke innovaties van ondernemers in het algemeen en (particuliere) beleggers bij elkaar. Dat gebeurt met behulp van zogenaamde groenfondsen die ondergebracht zijn bij (groen)banken (Van der Meulen et al., 2020). Spaarders en beleggers leggen geld in, en zij profiteren als ze inleggen in zo'n fonds van een belastingvoordeel. Daarmee is de regeling Groenprojecten een *fiscale regeling* vanuit de positie van de belegger en de uitvoerende organisatie geredeneerd. De beleggers zijn eerder geneigd dan banken om hogere risico's te accepteren, ook omdat ze door in groenfondsen te beleggen in aanmerking komen voor fiscale voordelen. Daardoor kunnen banken leningen uit dit fonds tegen een lagere rente verstrekken dan de markttrente. De regeling Groenprojecten is gericht op innovatieve projecten, die een groenverklaring ontvangen van RVO. Met een groenverklaring kan een ondernemer een lening afsluiten voor een project tegen een lagere rente dan de markttrente. Deze rentekorting geldt tijdens de looptijd van de groenverklaring. Het rentevoordeel is het voornaamste voordeel van de regeling Groenprojecten.

Doel en inhoud van de regeling

Een ondernemer komt in aanmerking voor financiering als hij beschikt over een groenverklaring van RVO. De projectcategorieën die financiering kunnen krijgen, zijn in de huidige regeling (sinds 2022) geactualiseerd, o.a. in de categorie landbouw (ATR, 2021). De regeling is interessant voor ondernemers die financiering zoeken voor investeringen in innovatieve, duurzame technieken die door het innovatieve en duurzame karakter extra kosten en risico's met zich meebrengen en daardoor moeilijk te financieren zijn. Onder de regeling vallen verschillende typen innovaties (Van der Meulen et al., 2020). Ook de omschakeling naar biologische landbouw valt eronder. Uit de criteria voor het afgeven van een groenverklaring blijkt dat zowel omschakelen als ook stapsgewijze financiering of financiering voor een onderdeel van het bedrijf in aanmerking kan komen (vergelijk ook tekstkader 4). In 2022 is de categorie 'omschakelprogramma' of 'investeringsfonds duurzame landbouw' toegevoegd (categorie 2.2). Toen was men bij het ministerie van LNV bezig met het opzetten van de regeling IDL. Het idee was toen dat agrariërs het deel dat niet uit het IDL gefinancierd kan worden, via groenbanken gefinancierd kunnen krijgen, dus tegen dat gunstigere rentetarief. In 2022 zijn er verschillende categorieën projecten waarvoor een groenverklaring kan worden afgegeven, waaronder de categorie Duurzame landbouw.

Deze bestaat uit:

- Biologisch landbouw.
- Duurzame land- en tuinbouw.
- Glastuinbouw.
- Eiwittransitie.

De criteria om in aanmerking te komen voor een Groenverklaring worden deels gebaseerd op bestaande certificaten. Voor biologisch gaat het bijvoorbeeld om een biologische certificering (SKAL). Voor duurzame melkveehouderij wordt de Maatlat Duurzame Veehouderij gevolgd en voor een duurzame kas de 'Groen label kas'. Bij de categorieën Biologische landbouw en Duurzame landbouw gekoppeld aan IDL wordt, in tegenstelling tot de andere categorieën van de regeling, niet specifiek omschreven waarin geïnvesteerd moet worden. Binnen de categorie biologische landbouw is de voornaamste voorwaarde dat het moet gaan om investeringen voor het biologische bedrijf. Een bestaande biologische landbouwer kan ook een aanvraag doen voor nieuwe investeringen in zijn bedrijf. Het hoeft dus niet alleen om omschakeling te gaan. Wat betreft verbreding: stel een ondernemer wil als onderdeel van zijn omschakeling verbreden en investeren in een zorgtak of recreatie, dan wordt geen groenverklaring voor die investeringen gegeven, maar alleen voor het deel dat gaat over de investeringen in de (bijvoorbeeld) biologische bedrijfsvoering. Over het algemeen zal de bank dit soort zaken voor een groot deel al uitsluiten bij het indienen van de aanvraag. In de praktijk wordt volgens een respondent zelden maar voor een deel van de aanvraag een groenverklaring afgegeven. Zonnepanelen of windturbines als onderdeel van het gehele investeringsplaatje kunnen wel gefinancierd worden, omdat er een aparte categorie 'duurzame energie' is waar deze onder vallen. Voor projecten gerelateerd aan het Omschakelfonds is een positieve beoordeling van de IDL-commissie het criterium.

Tekstkader 4 - Samenvatting van criteria voor projecten in de categorie landbouw in de regeling Groenprojecten (Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 2022).

Projectcategorie 2 - Duurzame landbouw

Categorie 2.1: Biologisch landbouw

Subcategorie 2.1.1: Produceren of verwerken van biologische landbouwproducten, overeenkomstig het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 of het Besluit dierlijke producten.

Subcategorie 2.1.2: Deelname aan de kwaliteitsregeling in de zin van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91 (PbEU 2007, L 189).

Categorie 2.2: Duurzame land- en tuinbouw

Subcategorie 2.2.1: Duurzame melkveehouderij – volgens certificaat A van certificatieschema van de Maatlat Duurzame Veehouderij, onderdeel MDV – melkveestallen (rundvee).

Subcategorie 2.2.2: Omschakelprogramma: Projecten die volgen uit een goedgekeurd bedrijfsplan vanuit het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL).

Subcategorie 2.2.3: Zilte teelt: akkerbouwproductie van teelten op zilte grond, waarbij het gewas is geselecteerd en aangepast aan het zoutgehalte in de grond en het grondwater.

Subcategorie 2.2.4: Monomestvergister: emissies in mest, door het in gebruik nemen van een monomestvergister voor de productie van warmte, elektriciteit en warmte of hernieuwbaar gas.

Subcategorie 2.2.5: De aanleg van een voedselbos van een aaneengesloten oppervlak van minimaal 0,5 hectare.

Categorie 2.3: Glastuinbouw

Subcategorie 2.3.1: projecten gericht op het bedrijfsmatig telen van gewassen in een Groen Label Kas, met niveau A, conform het van toepassing zijnde certificatieschema Groen Label Kas.

Subcategorie 2.3.2: Ledverlichting in glastuinbouw Verwijderen van SON-T verlichting en het volledig vervangen daarvan door full spectrum ledverlichting met een equivalent lichtopbrengst in bestaande kassen.

Categorie 2.4 Eiwittransitie

Subcategorie 2.4.1: Productiesysteem voor algen, kroos of (zee)wieren bestemd voor het produceren van algen, kroos of (zee)wieren waarbij de geproduceerde algen, kroos of (zee)wieren worden ingezet voor humane voedingsproducten, diervoeders of als biostimulant.

Subcategorie 2.4.2: Insectenkweekstelsel bestemd voor het kweken van insecten ter vervanging van andere eiwitbronnen voor humane voeding of diervoer of voor toepassing in farmaceutica.

Subcategorie 2.4.3: Bioraffinage-systeem bestemd voor het raffineren van vers, groen bladmateriaal waarbij eiwitten worden gewonnen ter vervanging van eiwitten uit derde landen in voedsel en voeder (feed en food) toepassingen.

Organisatie

De banken functioneren als fondsmanagers en zij beoordelen aanvragen financieel; financiering zelf komt van de beleggers bij de groenbanken. Wanneer een ondernemer wil investeren, gaat hij naar de bank. De bank beoordeelt het plan van de ondernemer en doet een eerste check of de aanvrager in aanmerking zou kunnen komen voor een groenverklaring. Als de bank denkt dat de aanvraag kansrijk is, neemt zij contact op met hun groenbank die onderdeel is van de bank. De groenbank beoordeelt het op kansrijkheid en dient de aanvraag in bij RVO. Ze vragen alleen aan als ze het kansrijk achten, in geval van twijfel neemt de bank contact op met RVO. RVO beoordeelt de aanvraag inhoudelijk (dus voldoet de aanvraag aan de criteria van de regeling). Als de aanvraag voldoet, geeft RVO een groenverklaring af.

De groenfinanciering is gekoppeld aan de afgegeven groenverklaring. De looptijd van een lening varieert van één tot tien jaar en is nooit langer dan de Groenverklaring geldig is, met een maximale looptijd van tien jaar (ABN AMRO, 2022). Het minimale te investeren bedrag moet tussen € 25.000 en € 75.000.000 liggen. Dat wil zeggen dat het totale investeringsbedrag dat in aanmerking komt voor een groenverklaring en dus 'groen' gefinancierd kan worden, € 75.000.000 is. Er is geen 'maximaal leenbedrag' bekend; de maximale bedragen van de lening worden gekoppeld aan het totale projectvermogen van de afgegeven groenverklaringen, en deze verschillen per categorie. Binnen de landbouwcategorieën is er sprake van maximale toegestane staatssteun. In de meeste subcategorieën wordt het maximale 'steunbedrag' vanuit de regeling waarbij een groenverklaring kan worden afgegeven, uitgedrukt in een maximaal financieel voordeel uit staatssteun. Dit maximale financiële voordeel (steunpercentage) met groenfinanciering is op moment van schrijven begin 2024 2,27% van het projectvermogen, waarbij ook rekening gehouden moet worden met eventuele cumulaties vanuit andere subsidieregelingen. Bij verschillende subcategorieën zijn er aanvullende voorwaarden aan het maximale projectvermogen. Bijvoorbeeld bij de Maatlat duurzame veehouderijstal is het projectvermogen gemaximeerd tot € 1.000.000 per stal. En bij een aanvraag gekoppeld aan het IDL, moet het projectvermogen beperkt zijn tot de kosten van de investering die niet vanuit het IDL worden gefinancierd.

Bij de berekening van het steunpercentage gelden de volgende rekenfactoren (RVO, 2022):

- De hele groene investering wordt met een lening gefinancierd.
- De lening heeft een maximale looptijd van 10 jaar.
- De lening wordt lineair afgelost tot een restwaarde van 0.
- Het rentevoordeel is 0,50%.
- De discontovoet die de Europese Commissie maandelijks bepaalt.

Resultaten

De vier paden

De respondenten zien in de categorie biologische landbouw zowel aanvragen van ondernemers die omschakelen naar biologisch, maar ook van bestaande biologische bedrijven die extra investeren om door te ontwikkelen binnen het ontwikkelpad biologisch. Verbreding is zoals gezegd geen onderdeel van de regeling, er is bijvoorbeeld geen financiering mogelijk voor een zorgboerderij of camping. De regeling is bedoeld voor investeringen die innovatief zijn. Aanvragen voor (omschakelen naar) extensivering zien de respondenten weinig terug in de aanvragen voor deze regeling. Extensivering komt een enkele keer voor. In eerste instantie is de regeling ook daar niet voor bedoeld.

Per categorie binnen de regeling

Er komen binnen de categorie landbouw veel aanvragen binnen voor biologische landbouw. Dit gaat zowel om omschakeling naar biologisch als om verdere investeringen in bestaande biologische bedrijven. Er is ook een categorie groen label kassen voor tuinders. Bij groene label kassen en de duurzame melkveehouderijstallen gaat het niet altijd om omschakeling, hoewel het wel kan, bijvoorbeeld wanneer een meer gangbare melkveehouder daarmee overgaat naar een duurzamere bedrijfsvoering.

In tabel 4 staan de aantallen afgegeven groenverklaringen in de categorie landbouw voor de periode 2015-2020. Hieruit blijkt dat veruit de meeste aanvragen door de jaren heen zijn gedaan in het kader van biologische landbouw, en dat landbouwprojecten een bescheiden aandeel uitmaken van het totaal aantal projecten dat uit de regeling wordt gefinancierd. Het grootste deel van de aanvragen van de regeling zit binnen duurzame energie en duurzaam bouwen. Door de jaren heen worden met name veel projecten in de categorie zonnecellen gefinancierd.

Tabel 4 Afgegeven Groenverklaringen 2015-2020 in de landbouw categorieën op het totaal^{*/**} (2015-2021).

	Biologische landbouw	Groen Label Kas	Duurzame melkveehouderij	Totaal landbouw-categorieën	Totaal
2015	213	6	0	219	717
2016	260	11	2	273	733
2017	65	16	0	81	807
2018	78	5	0	83	1363
2019	85	3	0	88	2230
2020	99	8	1	108	2107
2021	81	4	0	85	2273
totaal*	881	53	3	937	10231

* Totaal verwijst naar alle categorieën waarvoor groenverklaringen worden gegeven: naast landbouw ook energie, bouwen, mobiliteit, klimaat en water.

** Aanvragen gekoppeld aan het IDL ontbreken nog in dit overzicht.

De respondenten geven aan dat er voor biologische landbouw de afgelopen jaren tachtig tot honderd aanvragen per jaar waren, voor een bedrag tussen de € 30 en € 45 miljoen. Dat is relatief veel vergeleken met de andere landbouwcategorieën. Bij de groenlabelkassen zit het aantal aanvragen tussen vier en acht per jaar. Het gemiddelde projectvermogen in de categorie landbouw bedraagt in de periode 2015-2020 € 146.182.721 ((interview RVO, 2023b). Het gemiddelde leenbedrag is niet bekend geworden in het kader van deze analyse.

In 2022 zijn in de categorie landbouw alleen groenverklaringen afgegeven voor biologische landbouw en het vervangen van verlichting in kassen door ledverlichting. Zowel het aantal afgegeven groenverklaringen als het projectvermogen ligt in 2022 voor duurzame landbouw onder het gemiddelde van de vijf jaar daarvoor. Het totale projectvermogen landbouw was € 22 miljoen in 2022 (in 2016 € 28 miljoen) (RVO, 2023b).

In 2018 bedroegen de netto-investeringen voor projecten voor biologische landbouw met groenverklaring € 18 miljoen. En zijn 78 groenverklaringen afgegeven (Van der Meulen et al., 2020). Het gaat echter volgens een respondent meestal niet om grote bedragen, maar om net een stukje extra of om het sluitstuk van een financiering.

In 2023 liep een eerste aanvraag binnen de IDL-categorie omschakelfonds, hiervoor is eind 2023 een groenverklaring afgegeven. Aanvragen in het kader van het omschakelfonds kunnen wat breder zijn dan biologisch. Het verbaast de respondenten dat er tot nu toe weinig vanuit het IDL doorsijpelt naar de groenbanken. Een verklaring is mogelijk nog de onbekendheid. Bij het beoordelen van een aanvraag binnen deze categorie kijkt RVO naar een positieve beoordeling van de IDL-commissie en de juiste toepassing van de regeling Groenprojecten De beoordeling is eenvoudiger voor RVO als het Nationaal Groenfonds al positief heeft beoordeeld.

Per bedrijfstak

Zoals uit het voorgaande blijkt, gaat het vooral om biologische bedrijven en dit kan zijn in zowel de veehouderij, akkerbouw als verwerking of een combinatie hiervan. Daarnaast gaat het om tuinders.

Ervaringen

Eenvoudig te beoordelen op duurzaamheidscriteria

Voor de toetsing of projecten in aanmerking komen voor groenverklaringen wordt deels gewerkt met certificaten of – in het geval van een lening bij een IDL aanvraag – een positieve beoordeling van de IDL-commissie. Voordeel daarvan is dat het makkelijker te beoordelen is en er bij certificaten strenge eisen gelden met betrekking tot duurzaamheid. Volgens een respondent van RVO (interview RVO, 2023b) is de bedoeling van de regeling Groenprojecten dat het makkelijk te beoordelen en ook makkelijk aan te vragen is. In de praktijk betekent dit dat de criteria strak en duidelijk zijn en de aantrekkelijkheid van de regeling verhoogt wordt voor zowel banken als agrariërs.

Hoe innovatief zijn de ondersteunde plannen?

De regeling is bedoeld voor innovatieve projecten. Wanneer er op een gegeven moment veel aanvragers zijn binnen een categorie, wordt dit type project mogelijk als niet meer voldoende innovatief beschouwd. Als een categorie binnen de regeling te groot wordt, kan dat een teken zijn dat de regeling voor deze categorie niet meer nodig is. Bij omschakeling naar biologisch is de definitie van innovatief: wanneer 5-10% van de sector aanvragen doet. De criteria worden elke vijf jaar herzien. Aan de andere kant wordt deels getoetst aan bestaande certificaten, bijvoorbeeld de omschakeling naar biologisch, wat erop duidt dat er inmiddels een zekere institutionalisering is. Wanneer iets té innovatief is, dus (nog) niet gevat kan worden in keurmerken, komt een project niet in aanmerking. Dit verschilt wel per categorie. Verder moet een project voldoende financierbaar (zekerheid bieden) zijn voor een bank. Bij zeer innovatieve projecten (die vooral nog in de ontwikkelfase zitten) levert dit problemen op.

Aantrekkelijk alleen bij hoge rentes

De regeling is aantrekkelijk vanwege het rentevoordeel. Met name in een periode dat de marktrenten hoog zijn, kan de impact van deze regeling groot zijn. In 2017 was dat bijvoorbeeld een rentevoordeel van 0,5% ten opzichte van de marktconforme rente (Thijssen et al., 2019). Wanneer de marktrenten stijgen, is de regeling aantrekkelijker dan in periode met lage marktrenten: het rentevoordeel is dan immers klein. Een van de door ons geïnterviewde adviseurs raadt de regeling in die periodes zelden aan klanten aan (interview DLV, 2023).

Lage bekendheid

Opvallend is dat tijdens verschillende interviews de respondenten van DLV, Flynth en de Rabobank niet bekend waren met de regeling Groenprojecten, wel met de term groenverklaring of groenbank. Daarnaast wordt de IDL-variant nog erg weinig aangevraagd. Ook hier zou onbekendheid een rol kunnen spelen en zal er wellicht meer gebruik van worden gemaakt van de regeling wanneer deze meer onder de aandacht gebracht gaat worden.

Operationeel

Op het operationele niveau concluderen Thijssen et al. (2019) in hun evaluatie van de regeling Groenprojecten bijvoorbeeld dat de administratieve last voor de beoordeling van aanvragen verlaagd zou kunnen worden. "Voorstellen voor verbetering zijn verdere digitalisering van het aanvraagproces, de verantwoordelijkheid voor de beoordeling meer bij de banken of fondsen beleggen (met steekproefsgewijze controle door RVO achteraf) en de verplichte bankvergunning te vervangen door eenvoudigere administratieve controle" (Thijssen et al., 2019). Op het gebied van digitalisering zijn er de laatste jaren al stappen gezet, o.a. met de overgang naar een ander systeem.

5.2.3 Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)

Aanleiding

In juli 2021 is het Nationaal Groenfonds samen met het ministerie van LNV een pilot gestart met een investeringsfonds om agrariërs te ondersteunen bij het financieren van een integrale verduurzaming van hun bedrijfsvoering: de pilot Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL). De pilot is het voornaamste onderdeel van het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw. Het fonds is ondergebracht bij het Nationaal Groenfonds, waar LNV subsidie voor geeft. De aanleiding voor het IDL was de wens van de minister van LNV om de omschakeling naar duurzamere agrarische bedrijfssystemen te versnellen, om zo een belangrijke bijdrage te leveren aan stikstofreductie en de overige transities waarvoor de land- en tuinbouwsector zich gesteld ziet (Ministerie van LNV, 2020). De aanleiding is daarnaast de signalering dat financiering vaak een belemmering is voor agrariërs die willen omschakelen. Met het IDL wil het ministerie verschillende financiële uitdagingen van agrariërs, met een goed onderbouwd plan voor omschakeling, wegnemen. Enerzijds door een tijdelijk lagere kasstroom op te vangen, waar een ondernemer vaak mee te maken heeft tijdens en in de periode direct na de omschakeling (Ministerie van LNV 2019; Meurs et al., 2022), anderzijds door de bereidheid van banken te vergroten om reguliere financieringen te verstrekken, iets wat ze nu slechts beperkt doen omdat ze het risico als hoog inschatten.

Volgens LNV (2019) is er voor traditionele financiers vaak nog onvoldoende bewijs dat er met de nieuwe "processen, ontwikkeling van nieuwe producten en productconcepten" voldoende rendement te behalen valt.

Daarom classificeren traditionele financiers volgens LNV de financiering vaak in een (te) hoog risicoprofiel. Daarnaast hebben andere regelingen marktconforme rentes, die doorgaan hoger zijn dan 1%, terwijl er een groep agrariërs is die zijn plannen daar niet mee kan financieren (interview LNV, 2023). Mogelijke, maar onvoorzien financiële tegenvallers vormen voor veel agrarische ondernemers een van de grootste drempels voor omschakeling volgens het ministerie van LNV (2019).

Het IDL is een revolverend fonds. Dat houdt in dat de leningen die door de agrariërs worden afgelost weer terugvloeien in het fonds en de middelen opnieuw uitgeleend kunnen worden (Meurs et al., 2022) (zie ook paragraaf 5.2.4).

Oplossingsrichting en werking

Het IDL is gericht op het ondersteunen en het verbeteren van de rentabiliteit bij investeringen (dus de hoeveelheid winst per geïnvesteerde euro), maar ook op de solvabiliteit. Dit gebeurt volgens de respondenten van het Nationaal Groenfonds, door de volgende drie mogelijkheden:

- een lening met een lage rente van 1%.
- de mogelijkheid van maximaal zes aflossingsvrije jaren. Bij een bank is dat gemiddeld maximaal zes maanden. Zo ontlast een lening uit het IDL de kasstroom. Stel een ondernemer leent 4 ton via IDL, en de aflossing wordt de eerste zes jaar opgeschoven, dan levert dat voordeel op met betrekking tot de rentabiliteit, want de eerste periode zijn de lasten lager. Zo komt een ondernemer de moeilijke periode door met al wel kosten, maar nog geen opbrengsten. De lasten worden naar achteren geschoven. Gemiddeld is de aflossingsvrije periode drie jaar.
- de mogelijkheid om de lening achter te stellen. Een ondernemer moet altijd eigen inbreng meebrengen voor de bank. De IDL-lening kan als 'eigen inbreng' dienen. Een achtergestelde lening hoort door de bril van de bank bij het aansprakelijk eigen vermogen en vergroot daarmee de solvabiliteit.

Doel en inhoud van de regeling

Met de pilot IDL kunnen agrarische ondernemers een gunstige financiering krijgen voor investeringen die zij doen bij een omschakeling (interview LNV, 2023). De investeringen zijn gericht op een verandering van de bedrijfsvoering van de agrariër met positieve effecten op de natuur, de biodiversiteit, het dierenwelzijn en het klimaat (Meurs et al., 2022). Agrariërs worden ondersteund om maatregelen te treffen die leiden tot het behalen van de volgende duurzaamheidsdoelen (Ministerie van LNV, 2021b):

- reductie van stikstofemissie;
- reductie van gebruik gewasbeschermingsmiddelen;
- emissiereductie van broeikasgassen;
- emissiereductie nitraat;
- verhoging biodiversiteit;
- versterking duurzaam bodembeheer;
- circulaire veevoergebruik;
- verbetering van diergezondheid en -welzijn.

Om in aanmerking te komen voor de financiering moeten aanvragers in hun bedrijfsplannen aantonen dat ze op minimaal vijf van acht duurzaamheidsdoelen aantoonbaar beter presteren en op geen van de doelen achteruitgang boeken (Meurs et al., 2022). "Daling van de stikstofemissie is een verplicht doel. Tevens dient op geen van de duurzaamheidsdoelen achteruitgang plaats te vinden" (Meurs et al., 2022). De ondernemers hoeven niet om te schakelen in de zin van een verandering van ontwikkelpad, maar moeten wel aantonen dat de investering in de doorontwikkeling in hun bedrijf ingrijpend is en goed scoort op de milieudoelen.

De gedachte van het ministerie van LNV was om banken met het IDL ervaring te laten opdoen, zodat ze op termijn zelf ook gaan financieren. Dit in uitwisseling met het Nationaal Groenfonds, dat veel ervaring heeft met het financieren van verduurzaming, wat een ondernemer zou moeten kunnen en de bijbehorende risico's. Idealiter groeit hun bereidheid om soortgelijke projecten zelf te financieren (interview Rabobank, 2023; Ministerie van LNV, 2023). Idealiter bieden de financieringsregelingen een overgangsoptie tot dat banken de financiering zonder inbreng van de overheid oppakken (Datema, 2023). De pilot is ook opgezet om ervaring op te doen met het sturen op doelen in plaats van middelen voor de aanvragers van financiering. De financiering van het fonds kwam uit de stikstofmiddelen. Daarom is stikstofreductie primair doel van het fonds geworden (interview LNV, 2023). Het IDL is bedoeld voor een integrale omschakeling van

een bedrijf. Een respondent licht toe dat het erom gaat dat “in ieder geval een integrale omschakeling plaatsvindt. Niet alleen op stikstof, maar ook CO₂, waterkwaliteit, bodemkwaliteit, biodiversiteit etc. Zodat in ieder geval de boeren echt een integrale stap in de denken maken” (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

Organisatie

De pilot liep eerst tot medio 2022 en werd t/m 2023 verlengd. Het oorspronkelijke budget van € 9 miljoen werd uitgebreid met € 10 miljoen (LNV, 2023). Het plan is om de pilot vanaf 2024 over te laten gaan naar een vaste regeling. Hiervoor is een indicatief budget van € 130,8 miljoen begroot. Dat komt in tranches beschikbaar voor financieringen. Voor de eerste tranche in 2024 is € 43,6 miljoen begroot.

Het Nationale Groenfonds beoordeelt de financiële aspecten van de aanvraag. Een onafhankelijke commissie beoordeelt in hoeverre de voorliggende bedrijfsplannen naar verwachting leiden tot een integrale verduurzaming van de bedrijfsvoering en verandering in denken bij de ondernemer (Ministerie van LNV, 2023). De commissie bestaat uit elf leden, experts op het gebied van stikstof en landbouw en meerdere agrariërs met praktijkervaring in de duurzame landbouw (Meurs et al., 2022).

Het IDL valt onder de landbouwvrijstelling. Alles wat daarin staat, mag ondersteund worden: investeringen in bijvoorbeeld gebouwen, machines, of een bedrijfsplan, in combinatie met plankosten. Aanvragers konden aanvankelijk maximaal 40% van het te financieren bedrag aanvragen; bij uitzondering, bijvoorbeeld voor jonge ondernemers, kon dat 60% zijn. Staatssteunregels zijn per juni 2023 gewijzigd, waardoor sindsdien 60% van de in aanmerking komende investeringen gefinancierd kan worden. In de pilot kan met het IDL maximaal € 400.000 gefinancierd worden, voor een looptijd van maximaal 12 jaar. Het voor staatssteun in aanmerking komende investeringsbedrag mag met 10% verhoogd worden als er ook een grondaankoop in het plan zit. Uiteraard blijft het maximum van € 400.000 daarbij wel van kracht.

Resultaten

Er zijn output-gegevens van het IDL bekend van verschillende peilmomenten. In een evaluatie over de looptijd van de IDL-pilot tussen 1 juli 2021 en 1 juli 2022 geven Meurs et al. (2022) gegevens over het aantal ingediende en goed- en afgekeurde aanvragen, over de pilot het eerste jaar (t/m zomer 2022). Het ministerie van LNV (2023) geeft enkele van dezelfde cijfers (aantal ingediende en goedgekeurde aanvragen, en gefinancierde aanvragen) tot april 2023 (zie tabel 5).

Het IDL gaat groeien naar € 130 miljoen voor de komende jaren. Dat is ruim vier keer zo veel als nu. Als je er rekenschap van geeft dat uitgeleend geld ook weer terugkomt en dan opnieuw kan worden gefinancierd, dan kan het IDL in potentie een veel groter bereik aan door de jaren heen. De directeur van het Nationaal Groenfonds schat in een artikel in *Boerderij* in dat men met herinvesteren “...op een termijn van vijftien jaar 2,5 keer meer [kan] uitgeven. Als je dan ook de cofinanciering door banken erbij rekent, zit je op € 1 miljard aan investeringen in koplopers in de agrarische sector” (*Boerderij*, 2023).

Tabel 5 Output gegevens van de pilot IDL.

Output-cijfers	Vanaf 1 juli 2021 t/m zomer 2022 (Meurs et al., 2022)	Vanaf 1 juli 2021 t/m Januari 2024 (interview Nationaal Groenfonds, 2024)
Aantal aanvragen ingediend	60	204
Aantal aanvragen goedgekeurd	39	118
• Waarvan aantal aanvragen gefinancierd/leningen verstrekt	17	69
Aantal aanvragen afgewezen	19	81
Aantal nog te beoordelen	2	5
Waarde totaal van de verstrekte leningen	€ 5.049.570	€ 20.987.325 (rest nog in behandeling)
Financieringsbehoefte goedgekeurde aanvragen	-	€ 35.700.639
Gemiddelde financiering	€ 297.033	€ 304.164

De ontwikkelpaden

Het IDL stelt omschakelen niet verplicht voor financiering. In de praktijk gaat het volgens Meurs et al. (2022) in de meeste gevallen wel om omschakelen, maar ook zijn er bedrijven die binnen het huidige ontwikkelpad blijven. Van de 39 IDL-aanvragen uit de evaluatie van Meurs et al. (2022) gaat het om de volgende cijfers op het peilmoment zomer 2022 (namen van ontwikkelpaden volgens Meurs et al., 2022):

- Extensief/natuurinclusief blijft Extensief/natuurinclusief: 2.
- Extensief/natuurinclusief naar Biologisch: 4.
- Biologisch blijft biologisch: 8.
- Gangbaar naar Extensief/natuurinclusief: 5.
- Gangbaar naar biologisch: 13.
- Gangbaar blijft gangbaar: 7.

Met het IDL zijn vrijwel alleen plannen gefinancierd waar extensivering of verbreding onderdeel van is. Wat betreft extensivering: met het IDL zelf kan grond beperkt gefinancierd worden. Maar als het IDL de investeringen in stallen, machines etc. financiert, heeft de bank ruimte om de grond te financieren. Hetzelfde gaat op voor verbreding. De investering van de verbredingstak zelf kan niet via het IDL gefinancierd worden, bijvoorbeeld de boerderijwinkel die bij een concept hoort. Maar wanneer het IDL de investeringen op primair agrarisch gebied financiert, heeft de marktpartij meer ruimte om de verbreding buiten de primaire sector te financieren.

Sectoren

De groep aanvragers van het IDL bestond t/m 2022 voor meer dan 70% uit veehouders. De meeste aanvragen voor het fonds komen uit de melkveehouderij, maar ook sectoren akkerbouw, intensieve veehouderij en nieuwe vormen van landbouw weten het fonds te vinden (Ministerie van LNV, 2023). Onder de melkveehouders gaat het vaak om financiering van investeringen in (nieuwe) stallen. Uit de investeringsbegrotingen van de pilot blijkt dat "in totaal 31 agrariërs financiering hebben gevraagd voor het bouwen, inrichten en/of aanpassen van een stal. Veel melkveehouders moderniseren hun ligboxenstal bijvoorbeeld naar een potstal of vrijloopstal. De meeste stalaanpassingen resulteren in meer ruimte per dier, waardoor het dierenwelzijn toeneemt. Een nieuwe stal biedt tegelijkertijd de mogelijkheid voor een ander meststelsel. Uit de aanvraagformulieren blijkt daarnaast dat het niet gebruiken van kunstmest (vijftientigmaal) en vermindering van mestgebruik op het land (achtienmaal) andere veelvoorkomende maatregelen zijn" (Meurs et al., 2022, p. 7).

Akkerbouwers en volleggrondbouwen kennen andere uitdagingen dan melkveehouderij (zie ook paragraaf 5.1.2). Ze hebben weinig behoefte aan grote investeringen, eerder behoefte aan werkkapitaal om een omschakelperiode te overbruggen. Maatregelen op akkers zijn vaak minder kapitaalintensief. Toch vinden akkerbouwers ook hun weg naar het IDL. Volgens Meurs et al. (2022) zijn veelvoorkomende maatregelen bijvoorbeeld het zaaien van kruidenrijk grasland en/of het aanleggen van faunaranden en het gebruik van minder bestrijdingsmiddelen. "Het aanleggen en onderhouden van natuur waardoor ecosysteemdiensten ontstaan, komen respectievelijk 16 en 14 keer voor in de aanvraagformulieren" (Meurs et al., 2022, p. 6).

Weinig aanvragen komen uit de glastuinbouw. Deze hebben volgens respondenten vooral een uitdaging met betrekking tot reductie van CO₂-uitstoot. Primair is de verplichte bijdrage aan de stikstofreductie hier de drempel. Er worden integrale plannen ingediend, maar de stikstofreductie is lastig in de glastuinbouw, omdat de uitstoot ook laag is.

Te vroeg om impact te meten

Het is volgens de evaluatie van Meurs et al. (2022) op dit moment niet mogelijk om een uitspraak te doen over de kwantitatieve impact van de investeringen op de stikstofuitstoot of andere duurzaamheidsdoelen. Daarnaast moeten veel maatregelen nog worden uitgevoerd en is de impact pas later zichtbaar. Uit de aanvraagformulieren en investeringsplannen van de pilot wordt echter wel duidelijk op welke doelen de maatregelen worden ingezet en wat kwalitatief de *beoogde impact* is. "Alle agrariërs hebben maatregelen opgesteld om stikstofemissies te beperken, biodiversiteit te vergroten en de bodem duurzaam te beheren. De stikstofemissies worden beperkt door het verkleinen van de omvang van de veestapel en het vergroten van de efficiëntie van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door stalaanpassingen en aanpassingen in het

voerrantsoen. Daarnaast zijn er maatregelen op het gebied van circulair veevoergebruik, reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het gebruik van duurzame energie. Dit laatste punt is vaak gekoppeld aan de bouw van nieuwe stallen, waarbij zonnepanelen op het dak worden geïnstalleerd" (Meurs et al., 2022, p. 7).

Ervaringen

IDL is een aantrekkelijke regeling

Het ministerie van LNV (2023) concludeert dat het pilot-fonds IDL met € 31 miljoen in twee jaar "op een bescheiden schaal veel heeft kunnen betekenen voor boeren die willen omschakelen" (Ministerie van LNV, 2023). Vanuit de literatuur en de interviews komt het beeld dat het IDL een aantrekkelijke regeling is voor de ondernemers die ervoor in aanmerking komen. Meurs et al. (2022) stellen dat de lening voor de deelnemende bedrijven door de gunstige financieringsvoorwaarden minder zwaar drukt op de rentabiliteit. Ook een van de respondenten (interview DLV, 2023): "IDL is super, zeer aantrekkelijk voor boeren. Dat zit hem in de lage rente, aflossingstermijn en omvang van wat je kunt aanvragen". Meurs et al. (2022) stellen een mogelijke verhoging van het maximaal te financieren bedrag van € 400.000 voor. Dit laatste is in navolging van een opmerking van banken tijdens de evaluatie, die erop attenderen dat dit bedrag voor de intensieve veehouderij en de gangbare akkerbouw aan de lage kant is. Dit is ook de groep die voor een grootschalige transitie in de landbouw moet gaan omschakelen.

De beoordelingscriteria maken IDL toegankelijk voor een kleine groep ondernemers

De criteria van IDL zijn zwaar, met name vanwege de eis dat op meerdere doelen moet worden ingezet, dus dat een integrale omschakeling plaatsvindt. Daardoor is de regeling voor veel agrarische ondernemers niet toegankelijk. IDL is dus geen laagdrempelige regeling. Veel ondernemers investeren stapsgewijs en dit past niet bij IDL, omdat geen enkelvoudige investeringen kunnen worden gefinancierd. In de woorden van een respondent: "Om om te schakelen, is veel nodig en dat kunnen veel boeren nu niet in één keer, wel in stapjes. Maar dat past dan weer niet in het IDL" (interview DLV, 2023). Meurs et al. (2022, p. 6) geven als belangrijkste redenen voor afwijzing van aanvragen dan ook aan dat "de plannen niet integraal genoeg zijn, in die zin dat zij niet op ten minste vijf van de acht gestelde duurzaamheidsdoelen van het IDL een positieve bijdrage leveren. Ook is in sommige gevallen de hardheid van de voorgenomen aanpassingen onvoldoende aangetoond om van een structurele omschakeling naar duurzaamheid te kunnen spreken". Respondenten van een agrarisch adviesbureau geven aan dat in het adviestraject ongeveer de helft van de geïnteresseerde ondernemers geen aanvraag indiende, omdat ze verwachtte geen kans te maken (interview DLV, 2023; interview Flynth, 2023). Van degenen die wel een aanvraag indienden, werd tot medio 2022 ongeveer 40% afgewezen (Meurs et al., 2022).

IDL lijkt vooral kansrijk voor de melkveehouderij

Zoals gezegd, bestond meer dan 70% van de aanvragers van het IDL (t/m 2022) uit veehouders. Het verplicht opnemen van de bijdrage aan stikstofdoelen als voorwaarde draagt eraan bij dat de melkveehouderij relatief meer kans lijkt te maken om voor IDL in aanmerking te komen (interview Rabobank, 2023). Sectoren die 'te weinig' ammoniak uitstoten, kunnen daardoor mogelijk minder gebruikmaken van de regeling, bijvoorbeeld akkerbouw en tuinbouw, terwijl ook daar verduurzamingsopgaven liggen. Een ander signaal uit een interview is evenwel dat integraliteit en visie in de beoordeling belangrijker worden gevonden dan de feitelijke stikstofuitstoot.

De beoordelingswijze is kwalitatief, met voor- en nadelen

De beoordeling van IDL-aanvragen door de beoordelingscommissie van tien experts heeft een subjectieve component. Deze commissie heeft een behoorlijke vrijheid bij de beoordeling; dat wil zeggen de criteria zijn niet kwantitatief en meetbaar. Een respondent: "We hebben acht duurzaamheidsdoelen meegegeven aan een commissie. Zij beoordelen of de omschakeling die de ondernemer maakt nou integraal en substantieel is" (interview LNV, 2023). Voordeel van deze werkwijze is dat de commissie inhoudelijk feedback geeft waar de ondernemer mee aan de slag kan en een nieuw plan kan indienen. Daar zit ook een element van leren in. Een ander voordeel is dat maatwerk mogelijk is. Nadeel voor het eventueel opschalen van de regeling voor een veel grotere groep agrariërs is dat de criteria niet objectief meetbaar zijn en dat de beoordeling daardoor arbeidsintensief is (zie hoofdstuk 6).

De advisering voor een IDL-aanvraag is uitdagend

Aansluitend op het vorige punt, leidt de kwalitatieve beoordeling tot drempels bij het adviseren en aanvragen van een IDL-verzoek. Ook het feit dat de regeling nog jong is en adviesbureaus er nog niet veel ervaring mee hebben opgedaan, speelt hierbij mee, zoals DLV aangeeft: *“De aanvraag kost veel tijd en daarnaast is het lastig om boven water te krijgen wat de bedoeling is van de aanvraag. We komen er steeds beter achter middels trial en error”. “Eigenlijk moeten wij als adviseurs bij de boer aan de keukentafel aan kunnen geven of iets kansrijk is of niet. Dat gevoel hebben we nu nog niet, ook al begint het gevoel met de ervaring wel te komen”* (interview DLV, 2023). Het ontbreekt nog aan (meetbare) waarden bij de criteria van het IDL. Zoiets zou bijvoorbeeld in de vorm van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) kunnen. Deze KPI's over de verwachte effecten van bijvoorbeeld de reductie van stikstofuitstoot kunnen adviseurs houvast geven bij het vooraf inschatten of een plan kansrijk is of niet. Vooral omdat het volgens de respondenten van DLV een grote (tijds)investering vergt om een aanvraag voor te bereiden, worden zij als adviseurs voorzichtiger met hun inschatting om te voorkomen dat de ondernemer advieskosten maakt en afgewezen wordt. Hierbij speelt mee dat een ondernemer de verwachting heeft dat een aanvraag per definitie kansrijk is als een adviseur het aanraadt (interview DLV, 2023).

IDL is nog niet voldoende bekend

Er is genoeg animo voor het IDL. De respondenten van het Nationaal Groenfonds geven aan aanvankelijk actief te zijn gaan werven voor de pilot IDL. Al snel was dit niet meer nodig. Zowel bij de pilot als de eerste verlenging was het budget snel op. Ondanks dat ze een tijd niet hebben geworven, is er wel animo geweest (met in totaal 204 aanvragen, *stand van zaken januari 2024*) en heeft het als voorbeeld gewerkt voor andere agrariërs. Aan de andere kant zijn 204 aanvragen tot nu toe niet veel als je het vergelijkt met het totale aantal agrarische bedrijven in Nederland.

De beperkte werving voor de pilot IDL heeft er wel voor gezorgd dat niet alle ondernemers en adviseurs op de hoogte zijn van het bestaan van de pilot en de voorwaarden. Zo hadden onze respondenten van DLV al meerdere aanvragen voor de IDL-regeling begeleid, terwijl onze respondent van Flynth – die ondernemers uit een vergelijkbare sector begeleidt – tot nu toe één ondernemer ondersteunt bij een aanvraag. Het Nationaal Groenfonds erkende dit gemis en wil vanaf 2024, met het verruimen van het budget, inzetten op het vergroten van de bekendheid van het IDL.

5.2.4 Revolverend fonds Nationaal Groenfonds

Aanleiding

Het Revolverend fonds van het Nationaal Groenfonds is ingesteld in 1995 vanuit het natuurbeleid. Het fonds is momenteel bedoeld voor de financiering van vernieuwende groene projecten die geen of onvoldoende reguliere financiering kunnen aantrekken vanwege een te hoge risico-inschatting door het vernieuwende karakter. In de jaren negentig is het Revolverend fonds onder meer ook ingezet voor het verstrekken van leningen voor natuurontwikkeling en bedrijfsverplaatsingen uit natuurgebieden. De Rijksoverheid gebruikt revolverende fondsen om budgetten van de overheid optimaal in te zetten: hetzelfde geld kan meerdere keren worden ingezet, in tegenstelling tot bijvoorbeeld subsidies (Algemene Rekenkamer, 2019).

Oplossingsrichting en werking

De middelen voor het Revolverend fonds komen uit de netto bedrijfsresultaten van het Nationaal Groenfonds en een eenmalige storting in 2001 door het Rijk van € 11.094.000 (destijds 20 miljoen gulden) voor het financieren van bedrijfsverplaatsingen uit natuurgebieden. Het fonds spreekt hiermee financieringsvraagstukken aan van ondernemers voor hun groene en/of duurzaamheidsprojecten met een meer risicovol karakter. Vaak omdat het start- of scale-ups zijn of innovatieve toepassingen, die wel een valide businesscase hebben. Het kan, maar hoeft daarbij niet om een omschakeling te gaan. Desondanks kan of wil een bank deze financiering soms niet (volledig) verstrekken, omdat zij het risico te groot vindt. De risicoperceptie komt vaak vanwege het innovatieve karakter van plan (Gerritsen et al., 2018; Ministerie van LNV, 2023). Het Nationaal Groenfonds speelt hierop hoofdzakelijk in door risicokapitaal aan de ondernemers te bieden tegen een marktconforme rente. Opbrengsten, zoals rente en aflossingen, vloeien terug naar het fonds, waardoor het geld weer ingezet kan worden voor het financieren van andere projecten (het geld 'revolveert'). Er kunnen ook achtergestelde leningen of werkkapitaal verstrekt worden. Het fonds is relatief 'vormvrij': het Nationaal Groenfonds kan zelf inschatten welke financiële voordelen opportuun zijn.

Het Revolverend fonds grijpt hiermee vooral aan op zekerheid. Omdat een stuk zekerheid kan zorgen voor een lagere rente op de banklening, heeft dat weer invloed op de rentabiliteit van de onderneming.

Doel en inhoud van de regelingen

Het fonds is breed inzetbaar voor projecten op het gebied van landbouwtransitie, duurzame energie, natuur en circulaire energie, zonder hard vastgestelde doelen. Hier vallen onder andere combinaties van economie en ecologie onder. Een van de speerpunten is Duurzame Landbouw. Het gaat om behoud van natuurlijk kapitaal en reserves, natuurinclusieve landbouw, kringlooplandbouw, nieuwe technieken en stadslandbouw (Nationaal Groenfonds, 2022). Bij het Revolverend fonds moeten projecten innovatief zijn. Initiatiefnemers met een idee worden verzocht om contact op te nemen; adviseurs denken dan op maat mee en toetsen aan de hand van verschillende criteria, via een zogenaamd spinmodel, of het project past bij het Nationaal Groenfonds.

Organisatie

De kaders voor het Revolverend fonds van het Nationaal Groenfonds worden sinds de oprichting in 1994 regelmatig afgesproken tussen het Nationaal Groenfonds en het ministerie van LNV en worden afgestemd op hun beleidsdoelen. Een uitvoeringsovereenkomst tussen rijk, provincies en Nationaal Groenfonds is de basis van het Revolverend Fonds. In de uitvoeringsovereenkomst is geregeld dat rijk en provincies garant staan voor leningen die het Nationaal Groenfonds aantrekt (Boonstra et al., 2014). Dit is overigens geen bancaire garantstelling, maar een bepaling in de uitvoeringsovereenkomst dat het rijk 'bijspringt' als het Nationaal Groenfonds tekorten heeft of omvalt.

In principe hanteert het Nationaal Groenfonds bij leningen een minimumbedrag van € 200k en de absolute bovengrens is € 7 miljoen. In de praktijk ligt de omvang van de leningen tussen de € 0,5 en de € 3 miljoen. Het Nationaal Groenfonds financiert met een looptijd passend bij de activa die gefinancierd worden, en dit vijftien jaar als dat nodig is.

Resultaten

In 2022 werd uit het Revolverend fonds in totaal € 23,8 miljoen uitgezet (in totaal aan Groenfonds-leningen € 55 miljoen), waarvan 20% in de agrarische sector (Nationaal Groenfonds, 2023). In 2022 is aan zestien projecten uit het Revolverend fonds een lening toegekend. Het gemiddelde bedrag per lening over de periode 2020-2023 bedraagt € 1,75 miljoen. De totale investering van deze gefinancierde projecten is € 29 miljoen. Over de periode 1997-2023 is er in totaal € 472 miljoen aan leningen uit het Revolverend fonds uitgezet, ongelijkmatig verdeeld over de jaren. De middelen in het Revolverend fonds zijn 5,1 keer uitgezet.

Voorbeeldsgewijs enkele projecten vanuit de landbouwsector die afgelopen jaren gefinancierd zijn met betrokkenheid van het Revolverend fonds van het Nationaal Groenfonds:

- Een bedrijf in de sierteelt dat aardwarmte inzet.
- Een bedrijf dat investeert in natuurinclusieve landbouw. Jonge stieren in plaats van slachten laten opgroeien in natuurgebied; boerderijwinkel; pacht van de boerderij, Jersey-vlees.
- Een bedrijf dat investeert in een biovergister (CO₂-neutraal en/of circulair).
- Een bedrijf dat investeert in cranberry teelt voor natuurontwikkeling in de Krimpenerwaard.
- Omslag naar een biologische en verbrede bedrijfsvoering (Nationaal Groenfonds, 2024c)

Ontwikkelpaden

Bij de agrarische projecten die worden gefinancierd, gaat het zowel omgeschakelen als verder verduurzamen. De hierboven genoemde voorbeelden laten zien dat beide mogelijk lijken te zijn. Sec omschakeling naar biologische landbouw lijkt onwaarschijnlijk, omdat het niet meer zo vernieuwend is dat deze projecten bij andere financiers als een te hoog risico zouden worden beschouwd.

Sectoren

Glastuinbouwers zien de respondenten meer in het Revolverend fonds en klimaatfonds dan in het IDL, bijvoorbeeld met projecten voor innovatieve kassystemen. Ook projecten uit andere sectoren, variërend van melkveehouderij en overige dierhouderij tot gemengde bedrijven, zijn gefinancierd uit het Revolverend fonds.

Ervaringen

Mogelijk alternatief voor afvallers IDL

Omdat het Nationaal Groenfonds fondsmanager van IDL is en ook beheerder van het Revolverend fonds, zijn ze daar goed op de hoogte van mogelijkheden om geschikte plannen eventueel door te verwijzen. Eerdergenoemde voorbeelden zijn projecten voor (hoog)technologische investeringen, die niet via het IDL kunnen, maar wel via het Revolverend fonds van het Nationaal Groenfonds.

Lage bekendheid

Wat opvalt, is dat de adviseurs die we hebben gesproken niet bekend zijn met het Revolverend fonds van het Nationaal Groenfonds; men is wel bekend met het Nationaal Groenfonds. Dit is te verklaren doordat het Revolverend Fonds het standaard financieringsinstrument is van waaruit het Nationaal Groenfonds financiert (tenzij bijvoorbeeld het Klimaatfonds of het IDL beter past). Het Nationaal Groenfonds draagt het Revolverend fonds dan ook niet expliciet uit. In principe zijn adviseurs die het Nationaal Groenfonds kennen ook automatisch bekend met het Revolverend fonds.

Relatieve aantrekkelijkheid

Boonstra et al. (2014) geven aan dat een randvoorwaarde bij het verstrekken van leningen is dat de innovatieve projecten een rendabele economische component hebben. Dit omdat de kosten van het fonds en het risico worden gedekt door de rente die bedrijven en instellingen betalen over het geleende bedrag. Bij innovatieve projecten kan een te klein financieringsvolume reden zijn dat het voor banken niet loont om werk te steken in het uitzoeken van het risico. De kosten liggen dan mogelijk hoger dan de baten. Dat geldt voor alle investeringen, niet alleen die op economie en ecologie (Gerritsen et al., 2018). Een van de respondenten van een adviesbureau geeft aan dat het Revolverend fonds nog niet aan de orde te hebben gehad. Dat heeft er mee te maken dat de afgelopen tijd deze fondsen financieel niet aantrekkelijk waren vanwege de algemeen lage rentes. Omdat de rentes tegenwoordig weer stijgen wordt het Revolverend fonds relatief aantrekkelijk (interview DLV, 2023).

5.2.5 Klimaatfonds voor de Landbouw, Nationaal Groenfonds

Aanleiding

Nederland heeft met het Klimaatakkoord getekend voor reductie van de uitstoot van broeikasgassen, onder andere CO₂-reductie. "Om deze ambities op het eigen werkterrein waar te maken, heeft het ministerie van LNV een garantie afgegeven om een Klimaatfonds voor het LNV-domein op te zetten. Het Nationaal Groenfonds, Rabobank en de Nederlandse Waterschapsbank hebben dit Klimaatfonds voor de landbouw samen opgericht (Nationaal Groenfonds, 2024b). Uit het fonds kunnen projecten worden gefinancierd van bedrijven die bijdragen aan de LNV-doelen in het kader van het Klimaatakkoord, dus de reductie van broeikasgasemissies zoals CO₂ en methaan. Het gaat bijvoorbeeld om projecten gericht op mestvergistings, biomassa en aardwarmte. In de praktijk vragen primaire agrariërs weinig financiering vanuit dit fonds aan. Daarmee is het Klimaatfonds voor omschakeling of doorontwikkeling van agrarische bedrijven minder relevant dan de eerder besproken regelingen (zie verder hieronder voor meer uitleg).

Oplossingsrichtingen en werking

De vier oprichtende partijen hebben verschillende rollen binnen het Klimaatfonds. De Rabobank en de Nederlandse Waterschapsbank lenen geld uit aan het Nationaal Groenfonds. Het Nationaal Groenfonds zorgt voor de beoordeling en de afhandeling van de aanvragen. Het ministerie van LNV staat voor 80% voor het bedrag garant dat de Rabobank en de Waterschapsbank aan het Nationaal Groenfonds lenen. Dat betekent dat wanneer het Nationaal Groenfonds niet meer aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen, de overheid dat deel van de uitstaande leningen terugbetaalt aan de twee financiers. In tegenstelling tot de BL is de garantstelling dus niet voor het geval dat de ondernemer de aflossingen niet meer kan betalen. Het Nationaal Groenfonds vraagt voor de leningen uit het Klimaatfonds een marktconforme rente om zijn eigen risico af te kunnen dekken. Dat is eind 2023 tussen de 8 en 10%. Uit het Klimaatfonds kunnen achtergestelde leningen worden verstrekt en kan een aflossingsvrije periode worden aangeboden. Werkkapitaal is ook mogelijk, maar in principe worden alleen de investeringen gefinancierd. Het Fonds is redelijk 'vormvrij': de opties kunnen worden ingezet, maar dat wil niet zeggen dat iedere lening ook van alle opties gebruikmaakt. Samengevat biedt het Klimaatfonds onderstaande mogelijkheden:

Doel en inhoud van de regeling

Het Nationaal Groenfonds verstrekt de financieringen aan bedrijven die voldoen aan de voorwaarden van het Klimaatfonds voor de landbouw, met als belangrijkste criterium een reductie van broeikasgasuitstoot en een toets of het project dicht tegen de LNV-thema's op klimaatbeleid aanzit. Dat betekent dat het Klimaatfonds projecten financiert die zich inzetten voor reductie van de uitstoot van broeikasgassen gerelateerd aan duurzame landbouw en landgebruik, omschakeling van de bedrijfsvoering is geen expliciet doel en stapsgewijze financiering is principieel mogelijk. Bijvoorbeeld: beperken van methaan- en ammoniakuitstoot, duurzame energie, het vastleggen van CO₂. Het doel wordt uitgedrukt in ton CO₂-besparing of CO₂-equivalenten ten opzichte van de gangbare manier. De doelstelling voor het Klimaatfonds voor de landbouw is berekend op een CO₂-reductie van 2 Megaton.

Organisatie

Het Klimaatfonds heeft een omvang van € 70 miljoen. Dit geld is niet verdeeld in tranches per jaar. Het ene jaar wordt er uit het Klimaatfonds meer verstrekt dan het andere jaar. Het maximale leenbedrag is € 7 miljoen (gelijk aan dat van het Revolverend fonds). Er geldt geen maximumpercentage van de totale investering of financiering, dit kan zelfs 100% zijn. Hier geldt ook hetzelfde als bij het Revolverend fonds: met een drempel van € 200.000 kan tot maximaal € 7 miljoen gefinancierd worden.

Het Nationaal Groenfonds begeleidt ondernemers die een aanvraag willen doen en toetst op basis van hun bedrijfsplan en de te verwachten emissiereductie of ze in aanmerking komen voor financiering vanuit het Klimaatfonds (FBD, 2020). De toetsing van CO₂-reductie wordt door het Nationaal Groenfonds zelf gedaan.

Resultaten

Het Klimaatfonds voor de landbouw is in mei 2021 van start gegaan. Het totaal aan verstrekte financieringen uit het Klimaatfonds in 2021 bedroeg € 12,5 miljoen en droeg bij aan 7 projecten. In 2022 waren dat € 16,8 miljoen verdeeld over 17 projecten (Nationaal Groenfonds, 2023). Per 31 december 2023 is € 40,6 miljoen aan financieringen uitgezet en € 0,4 miljoen in beheer, maar nog niet uitgekeerd. Er is eind 2023 voor € 6,6 miljoen aan commitment aangegaan. Hiermee is het Klimaatfonds ultimo 2023 voor 68% vastgelegd. Het gemiddelde leenbedrag is € 2,1 miljoen.

Agrarische ondernemers kunnen via het Klimaatfonds een lening krijgen, mits ze met de investering een CO₂-reductie realiseren. De respondenten van het Nationaal Groenfonds benadrukken dat het niet echt een fonds is dat het Nationaal Groenfonds inzet om agrariërs te helpen met omschakelen. Het merendeel van de gegunde projecten wordt niet aangevraagd door agrariërs in de primaire sector. Dit heeft vooral te maken met de markconforme rente die voor veel agrariërs, met name veehouders en akkerbouwers, moeilijk is op te brengen. Het zijn meestal mkb-bedrijven die gebruikmaken van het Klimaatfonds. Bijvoorbeeld projecten waar het gaat om mestvergisters zitten meestal niet op een agrarisch bedrijf, maar op bedrijventerreinen waar de boeren uit de omgeving hun mest naartoe brengen. Wel zitten er tuinders tussen die hun energievoorziening CO₂-neutraal willen maken. Volgens onze respondent vindt hier echter geen omschakeling van de bedrijfsvoering plaats.

Van de ontwikkelpaden die we in dit onderzoek onderscheiden, past de richting 'Verduurzamen via technologie' het best. Van de in 2022 uit het Klimaatfonds verstrekte leningen was 30,5% van de gefinancierde projecten gericht op natuurinclusieve landbouw (Nationaal Groenfonds, 2023). Alleen de projecten waarop dit van toepassing is, werden niet aangevraagd door agrariërs. Het betrof bijvoorbeeld een voorfinanciering voor een subsidie voor weidevogelbeheer, waarbij de CO₂-componenten zitten in de methaanuitstoot, en een voorfinanciering van een bestemmingswijziging van agrarisch naar natuur, waarbij de extensivering (minder koeien betekent minder methaan) wordt uitgedrukt in CO₂-reductie. Er zijn geen projecten gefinancierd die vallen onder de ontwikkelpaden verbreding of biologisch.

Ervaringen

Opschaalbaarheid

De beoordeling van aanvragen van het Klimaatfonds doet het Nationaal Groenfonds zelf. Hierbij worden geen KPI's gebruikt, maar is wel denkbaar zodra er een landelijk KPI-systeem opgezet is. Vooral omdat er geen

beoordelingscommissie in het spel is, zou het Klimaatfonds organisatorisch gemakkelijk meer aanvragen aankunnen.

Geen overheidsgeld

Het Klimaatfonds is een ander soort fonds dan de andere regelingen. Het Nationaal Groenfonds heeft de funding zelf aangetrokken. Er is dus geen sprake van overheidsgeld in dit fonds. Het ministerie van LNV staat wel garant: wanneer het misgaat, is er alsnog overheidsinterventie in het spel.

Discussie over 'LNV-doelen' als criterium

De LNV-doelen op klimaatgebied zijn met name gericht op (primaire) landbouw en landgebruik. De aanvragen die binnenkomen, zijn echter vaak innovatieve ideeën vanuit de keten, niet bij de boeren op het erf. Bijvoorbeeld biobased bouwmaterialen, de eiwittransitie, mestvergisters, of biomassa, waarmee flinke CO₂-reducties te behalen zijn. In de praktijk komt volgens de respondenten van het Nationaal Groenfonds vaak overlap voor met het beleidsterrein van EZK, vooral wanneer het gaat om energie. Strikt genomen valt de productie van groengas op een boerenbedrijf bijvoorbeeld onder EZK; wanneer het op een boerderij gebeurt, valt het ook onder het beleidsterrein van LNV.

Rentabiliteit en zekerheid

Het uitgangspunt is dat met de lening uit het Klimaatfonds het project gerealiseerd wordt. Soms financiert het Nationaal Groenfonds daarbij 100% en soms maar een deel, al dan niet achtergesteld, zodat de andere marktpartijen hun deel kunnen financieren. In dit laatste geval, door de mogelijkheid van een achtergestelde lening, grijpt het fonds in op zekerheid. Er wordt door de optie van een achtergestelde lening een stuk risico overgenomen van ondernemers, omdat ze in de eerste jaren nog een kleinere marge hebben. Door het bieden van zekerheid (via deel met achtergestelde lening) kan de bank voor het (waarschijnlijk) grotere deel van de totale investering een lagere rente kan aanbieden, hetgeen positief is voor de rentabiliteit.

5.3 De bijdrage van bestaande financieringsregelingen

In deze paragraaf brengen we de inzichten uit paragraaf 5.1 en 5.2 samen die relevant zijn voor de derde deelvraag 'Hoe dragen bestaande financieringsregelingen bij aan het omschakelproces?' We beschouwen daarbij de bijdrage van de regelingen voor de individuele ondernemer die wil omschakelen.

Bestaande financieringsregelingen sturen niet noodzakelijk op veranderen van ontwikkelpad

Kijkend naar de verschillende regelingen uit paragraaf 5.2 wordt een onderscheid duidelijk tussen twee verschillende soorten beoordelingscriteria. Een aanvraag wordt zowel op financiële voorwaarden als op inhoudelijke voorwaarden voor verduurzamen beoordeeld. Wat betreft de duurzaamheidsvoorwaarden verschillen de regelingen sterk. Bij het IDL wordt gevraagd om een integrale en ingrijpende verandering richting integrale verduurzaming voor de hele bedrijfsvoering om bij te dragen aan vijf van de acht doelen. Dat kan volgens het kader uit paragraaf 2.1 gaan om verandering van ontwikkelpad, maar ook om een ingrijpende doorontwikkeling binnen het bestaande pad. Aan de andere kant maken regelingen gebruik van criteria die van toepassing zijn op één specifiek ontwikkelpad of investering, zoals Biologisch (SKAL-certificering) (BL) of de certificering 'Maatlaat Duurzame Veehouderij', die voor BL of regeling Groenprojecten nodig kan zijn. Het kan ook voorkomen dat een regeling aan omschakelen bijdraagt zonder duurzaamheidsvoorwaarden. Daarbij denken we vooral aan de standaardvariant van BL. Bij geen van de regelingen is het veranderen van ontwikkelpad een expliciete voorwaarde. Dit maakt voor een ondernemer die dat wil niet uit, zolang de regelingen de financiering van omschakelen ondersteunen. De financiële voorwaarden zijn voor een ondernemer veel relevanter.

Bestaande financieringsregelingen grijpen aan op uitdagingen van financiering van omschakelen

De vijf regelingen die we in paragraaf 5.2 voorstellen, maken elk gebruik van verschillende oplossingsrichtingen die we onder paragraaf 5.2 hebben geïntroduceerd. Ook combinaties van oplossingsrichtingen zijn mogelijk. Tabel 6 vat deze samen (vergelijk ook de secties 'oplossingsrichtingen' per regeling in paragraaf 5.2). Over het algemeen kan gesteld worden dat het optreden van een overheid, het Nationaal Groenfonds of een groep beleggers, zoals bij de regeling Groenprojecten, in plaats van een

bank, ook een oplossing kan zijn. Deze zijn namelijk niet gebonden aan regels vanuit het banktoezicht en mogen grotere risico's nemen dan een bank.

Tabel 6 Overzicht van welke regeling gebruik kan maken van welke oplossingsrichting.

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

Vanuit de interviews ontstaat niet de indruk dat een oplossing mist, oftewel voor elke uitdaging lijkt er een regeling te zijn die een oplossing biedt. De respondenten missen dus geen nieuw type oplossingsrichting.

Bestaande regelingen beperkt gebruikt

Aan de aantallen gegunde aanvragen per regeling is te zien dat het voornamelijk om een zeer klein aantal agrarische ondernemers gaat die gebruikmaakt van de regelingen. Het aantal gegunde aanvragen over alle regelingen heen opgeteld, varieert per jaar, maar ligt in de orde van grootte van enkele honderden. Het aandeel gebruikers van de regelingen is dus marginaal, gezien het totale aantal van agrarische bedrijven in Nederland van bijna 51.000 (Berkhout et al., 2023).

Bij de gegunde aanvragen gaat het voor een deel niet over omschakeling, maar over investeringen in doorontwikkeling. Het precieze aantal ondernemers dat omschakelt naar een ander ontwikkelpad is niet uit de cijfers af te leiden. Uitzondering hierop is een omschakeling naar biologisch volgens een keurmerk zoals SKAL. Ook is het goed er rekening mee te houden dat agrariërs maar eens in de zoveel jaren investeringen doen in hun bedrijf. Dat betekent dat je kunt verwachten dat per jaar gezien maar een klein deel van de ondernemers investeert in omschakeling.

Omvang van de regelingen varieert tussen € 1,5 miljoen en € 90 miljoen

In tabel 7 laten we de omvang van de verschillende regelingen zien. Opgeteld is de omvang van alle regelingen in 2023 circa € 300 miljoen. Het is goed om te beseffen dat niet de gehele bedragen gebruikt worden – de uitstaande bedragen per jaar aan leningen kunnen anders zijn. Ook worden niet de gehele bedragen gebruikt voor de agrarische sector, en daarbinnen niet alleen voor ingrijpende aanpassing van de bedrijfsvoering om (verder) te verduurzamen. Uitgangspunt van de regelingen is niet om een gehele investering te financieren, maar dat is afhankelijk van de regeling soms wel mogelijk, bijvoorbeeld als het hele bedrag onder de voorwaarde voor de regeling Groenprojecten valt (vergelijk ook tabel 7). De bijdrage van de regelingen is te begrijpen als onderdeel van een puzzel, waarin de bank ook een rol speelt, oftewel bij de meeste financieringen van omschakeling komt een deel van de lening van een bank.

Afhankelijk van de regeling is het beschikbare bedrag wel of niet voldoende om de vraag te dekken. In het geval van het IDL en het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds was de vraag in 2022 groter dan het aanbod (interview Nationaal Groenfonds, 2023). Voor de andere regelingen is het volledige bedrag niet aangesproken (interview RVO 2023a; interview RVO 2023b).

Tabel 7 Omvang van de regelingen.*/**

	Omvang (afgerond) 2022	Omvang (afgerond) 2023	Opmerking
BL**			
BL-standaard & BL-plus	€ 60 miljoen	€ 60 miljoen	
BL-O werkkapitaal	€ 5 miljoen	€ 1,5 miljoen	
Regeling Groenprojecten	Totale projectvermogen landbouw € 51,7 miljoen	Totale projectvermogen landbouw € 41,4 miljoen	Landbouw
IDL	€ 21 miljoen	€ 31 miljoen	Pilot tot april 2024, daarna structurele regeling
Revolverend fonds Nationaal Groenfonds	€ 90 miljoen (er is € 50 miljoen extra opgehaald dat in vijf jaar vanaf 2022 opgenomen kan worden)	€ 98 miljoen	Er zijn geen jaartranches, dus het bedrag is de totale omvang
Klimaatfonds voor de landbouw	€ 70 miljoen	€ 70 miljoen	Er zijn geen jaartranches, dus het bedrag is de totale omvang

* Omvang refereert hier aan de maximaal beschikbare bedragen, mogelijk is dit niet volledig uitgeput of uitgeleend.

** Bedragen uit BL voor jonge ondernemers of categorie natuur, verwachting dat dat uitzondering is.

Voor een ondernemer is de omvang van een regeling echter minder interessant dan de (maximale) bedragen waarvoor hij in aanmerking komt. Hieronder in tabel 8 de maximale bedragen per regeling opgesomd. Ter vergelijking: Van der Meulen et al. (2020) geven aan dat de gemiddelde banklening in de sector lag bij circa € 735.000 per bedrijf. Dit bedrag varieert volgens de auteurs in hetzelfde jaar per sector, bijvoorbeeld ruim € 1 miljoen voor melkveehouders en niet-grondgebonden veehouderij en € 770.000 in de akkerbouw.

Tabel 8 Maximale bedragen van leningen per agrariër/project en maximale percentages lening op het totaal.

Regeling	Maximaal bedrag per ondernemer	Maximaal percentage van totale financiering	Jaar
BL			
BL-standaard	€ 1,2 miljoen	2/3 - 70%	2023
BL-plus	€ 2,5 miljoen	2/3 - 70%	2023
BL-O werkkapitaal	€ 2,5 miljoen	2/3 - 70%	2023
Regeling groenprojecten, onderdeel landbouw	Max. leenbedrag is gekoppeld aan het projectvermogen, variërend per subcategorie	maximaal mogelijk steunpercentage in 2023: 2,27% van het projectvermogen	2023
IDL	€ 400.000	60%	Vanaf juni 2023
Revolverend fonds Nationaal Groenfonds	€ 7 miljoen	100%	Sinds 1996
Klimaatfonds voor de landbouw	€ 7 miljoen	100%	Sinds 2021

Geschiktheid van financieringsregelingen verschilt per sector

In paragraaf 5.1.2 onderscheiden we vier typen sectoren en de uitgangspunten die relevant zijn voor financiering. Vanwege deze uitgangspunten zijn niet alle oplossingsrichtingen even relevant voor financiering binnen elke sector. Tabel 9 geeft globaal weer welke oplossingsrichting past bij welke sector. Uitzonderingen komen uiteraard voor. Een lagere rente is voor alle ondernemers interessant, omdat de aflossing van de lening daardoor minder hard drukt op de rentabiliteit. Als een derde partij risicokapitaal inbrengt, verhoogt dat de zekerheid voor de bank en is vooral voor niet-grondgebonden bedrijven een optie om te overwegen. De BL is puur gericht op zekerheid en heeft mogelijk daarom ook een kleiner 'bereik'. De regeling Groenprojecten biedt een rentekorting. Het IDL combineert deze twee: omdat het een achtergestelde lening is met een lage rente, is deze voor veel agrariërs aantrekkelijk. Het revolverend fonds van het Nationaal Groenfonds biedt geen (grote) rentekorting, maar maakt het mogelijk innovatieve projecten te financieren waar het risico te hoog wordt ingeschat door banken als gevolg van het vernieuwende karakter.

Tabel 9 Relevantie oplossingsrichtingen per sector.

Sector	Risicokapitaal	Lagere rente	Aflossingsvrije periode	Werkkapitaal
Grondgebonden veehouderij	-	+	-	-
Niet-grondgebonden veehouderij	+	+	-	-
Glastuinbouw	+	+	-	-
Akkerbouw en vollegrond tuinbouw	-	+	+	+

In tabel 9 komen ook de aflossingsvrije periode en werkkapitaal als oplossingsrichting terug. In tegenstelling tot de eerdergenoemde rente en risicokapitaal zijn deze minder gekoppeld aan de sector, maar aan het gekozen ontwikkelpad en of bij dit ontwikkelpad een (grote) kas-dip overbrugd moet worden. Voor omschakelen naar biologisch is de kas-dip met de omschakelperiode duidelijk afgebakend. Hoe lang deze duurt, is wederom afhankelijk van het product en afspraken binnen de certificering. Via deze weg is er wel enige verbinding met de sector die in tabel 9 is weergegeven. In de praktijk worden aflossingsvrije periodes en werkkapitaal voornamelijk toegepast in de akkerbouw en de vollegrondstuinbouw (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

Betekenis van de regelingen per ontwikkelpad

Voor zover mogelijk proberen wij per ontwikkelpad uit paragraaf 2.1 in tabel 10 een inschatting te maken in hoeverre het per regeling mogelijk is om de investeringen per ontwikkelpad te financieren. Het gaat bij deze inschatting om zowel beperkende beoordelingen op duurzaamheid en de te financieren activiteiten. Vooral voor het laatste is het goed om onderscheid te maken tussen de totale investering waar ook de bank aan bijdraagt en het deel van de investering dat betrekking heeft op de regeling.

Uit paragraaf 5.2 blijkt dat behalve voor het IDL moeilijk te achterhalen is hoe de aanvragen zich verdelen over de ontwikkelpaden. Biologisch is een uitzondering vanwege de certificering als afbakening. Ook de respondenten konden hier geen kwantitatieve gegevens over delen, maar wel een idee geven van welk ontwikkelpad het meest voorkomt bij een regeling. Dit is meegenomen in tabel 10. In het vervolg bespreken we de vier ontwikkelpaden afzonderlijk:

Het ontwikkelpad '*hoogtechnologisch*' is een zeer brede categorie. Afhankelijk van de invulling kunnen alle regelingen van toepassing zijn. Wel zien we dat investeringen die gericht zijn op bijvoorbeeld CO₂-winst niet terechtkunnen bij het IDL; dan eerder bij het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds of het Klimaatfonds voor de landbouw. Het IDL is alleen geschikt wanneer een investering onderdeel uitmaakt van een integrale omschakeling.

Biologisch komt bij alle regelingen voor. Omschakeling naar biologisch kan zowel door de regeling Groenprojecten als BL worden gefinancierd worden en komt volgens de respondenten ook met regelmaat voor, terwijl andere omschakelpaden in deze regelingen niet veel voorkomen.

Extensivering is een moeilijk te beoordelen categorie. In het geval een ondernemer bij extensivering grond wil aankopen, wordt het maximale bedrag voor grondaankoop die gesteund wordt door een regeling beperkt door staatssteunregels. Toch hoeft dit in de praktijk geen probleem te zijn voor de ondernemer. Stel, een ondernemer schakelt om naar een extensieve bedrijfsvoering met grondaankoop en vraagt daarvoor financiering aan en komt in aanmerking voor het IDL. Dan kan het goed zijn dat de bank de grondaankoop financiert omdat ze daarvoor voldoende zekerheid hebben, en een ander onderdeel gefinancierd wordt met het IDL. Dan heeft het IDL bijgedragen aan een investering voor extensivering zonder de grondaankoop direct te financieren.

Verbreiding als ontwikkelpad kent een soortgelijke 'problematiek' als extensivering. Financiering van een verbreding kan via het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds en het Klimaatfonds voor de landbouw. Voor BL geldt dat een verbreding gefinancierd kan worden mits later de overwegende omzet afkomstig is uit de landbouwactiviteit. Op het eerste gezicht lijken de regelingen IDL en regeling Groenprojecten niet bij te

dragen aan verbreding. Dat heeft ermee te maken dat de regelingen in eerste instantie bedoeld zijn voor investeringen in de landbouw. De investeringen van de verbreding, zoals zorgboerderij, boerderijwinkel, tiny houses of camping vallen daar niet onder en komen daarom niet in aanmerking. Net als bij extensivering hoeft het geen probleem voor de ondernemer te zijn, als de bank het onderdeel van de verbreding financiert.

Tabel 10 Toepasselijkheid van regelingen op financiering van activiteiten onder de ontwikkelpaden.

Ontwikkelpad	BL	Regeling Groenprojecten	IDL	Revolverend fonds Nationaal Groenfonds	Klimaatfonds voor de landbouw
Hoogtechnologisch	Ja	Ja	Ja, mits onderdeel van integrale omschakeling	Ja	Ja
Biologisch	Ja	Ja	Ja, mits onderdeel van integrale omschakeling	Ja	Ja
Extensivering	Ja	Ja, maar beperkt voor grond	Ja, mits onderdeel van integrale omschakeling en beperkt voor grond	Ja, geen beperking voor grondcomponent	Ja, geen beperking voor grondcomponent
Verbreding	Ja, mits overwegende omzet uit primaire landbouw komt; anders via BMKB	De verbreding wordt niet gefinancierd	De verbreding wordt niet gefinancierd	Ja	Ja

Speciale voorwaarden voor jonge ondernemers

De situatie van jonge ondernemers is bijzonder, omdat zij met financiële lasten van overname belast zijn (zie ook paragraaf 5.1.1). Tegelijkertijd is dat een groep waar relatief veel animo is om te verduurzamen (zie paragraaf 4.2.1). Van de vijf regelingen houden enkel het IDL en de BL specifiek rekening met de situatie van jonge ondernemers door de mogelijkheden om het financieren te verruimen. Bij het IDL is bijvoorbeeld het aandeel dat via het IDL gefinancierd mag worden voor jonge ondernemers verruimd van 40 naar 60%. BL biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid van een aflossingsvrije periode van drie jaar voor starters in plaats van de eigenlijke twee jaar. Starters komen ook in aanmerking voor lagere provisie van 1% over het leenbedrag met BL.

6 De rol van omschakelfinanciering voor toename van het aantal omschakelingen

In dit hoofdstuk staat de vierde deelvraag centraal 'Wat kunnen financieringsregelingen bijdragen aan de ambitie om een groot deel van de Nederlandse agrariërs te laten omschakelen?' Hiervoor gaan we in paragraaf 6.1 eerst in op vier typen ondernemers op basis van het kader van Rogers (2003) uit paragraaf 3.3. In paragraaf 6.2 richten we de aandacht op de voorwaarden dat een groot aantal ondernemers wil omschakelen. In paragraaf 6.3 redeneren we vanuit de regelingen wat voor hun opschaling nodig is, mocht aan de belangrijkste voorwaarden uit paragraaf 6.2 voldaan worden. We sluiten in paragraaf 6.4 af met een samenvattend stuk.

6.1 Vier typen ondernemers in relatie tot omschakelen

De respondenten typeerden ondernemers aan de hand van de termen 'koplopers, peloton en achterblijvers', om de motivatie van ondernemers om om te schakelen, het *willen*, te onderscheiden (vergelijk ook paragraaf 2.3). Ook onderscheidde een deel van de respondenten een groep ondernemers tussen de koplopers en het peloton, die wij hier 'pioniers' noemen. In het vervolg gaan we voor elke groep afzonderlijk in op hoe de regelingen aansluiten bij de vier verschillende types ondernemers. Daarbij is het goed om te beseffen dat we op hoofdlijnen argumenteren en dat individuele situaties af kunnen wijken van het geschetste beeld.

6.1.1 Hoe is de situatie van koplopers en wat kunnen de financieringsregelingen betekenen?

Volgens het kader uit paragraaf 2.3 typeren wij de koplopers als innovatieve ondernemers die nieuwe ideeën ontwikkelen en bereid zijn om risico's te nemen om deze ook in de praktijk te brengen.

Koplopers handelen uit intrinsieke motivatie

De respondenten signaleren dat koplopers vanuit intrinsieke motivatie duurzame keuzes maken, ongeacht de economische effecten of de omstandigheden (interview Rabobank, 2023). Koplopers handelen uit zichzelf. Het is een zeer kleine groep ondernemers die wel van betekenis is. Zij proberen innovaties daadwerkelijk uit en kunnen zo als voorbeeld voor de andere typen ondernemers dienen die een voorbeeld nodig hebben. Voorbeelden van koplopers kunnen in alle ontwikkelpaden voorkomen, bijvoorbeeld biologisch, of mensen in een weidevogelgebied die natuurinclusief willen gaan boeren en experimenteren met de levensvatbaarheid van hun bedrijf (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

Een respondent van Flynth benadrukt het belang van het financieren van innovatieve plannen voor de ontwikkeling van de sector: "*Innovatie is heel belangrijk, omdat daar de nieuwe ideeën en veranderingen vandaan komen. Het komt met vallen en opstaan. Het opstaan is prima, maar het vallen wil je voorkomen of opvangen. Anders durft niemand meer en komt de ontwikkeling stil te staan. Aan de andere kant moet je ook eens iets proberen om te zien wat niet kan. De innovators zorgen voor een blik naar de toekomst*" (interview Flynth, 2023).

Koplopers lopen groot financieel risico

Bij de innovatieve bedrijfsplannen van koplopers hoort verhoudingsgewijs een groot risico van falen. Juist omdat ze bezig zijn met vernieuwing, is onbekend of hun idee in de praktijk gaat werken. Dat gaat gepaard met een financieel risico voor de ondernemer. Is dat persoonlijke risico te groot, dan bestaat de kans dat hij 'zijn nek niet durft uit te steken' (interview Flynth, 2023). De koplopers zijn de groep die het sterkst aanloopt tegen het probleem dat reguliere financiering bij een bank lastig te krijgen is (interview Rabobank, 2023). Een bank heeft immers enige mate van zekerheid nodig dat ze de lening ook terugkrijgt. Hoe innovatiever het plan, hoe onzekerder de kans op succes.

Risico voor ondernemers verkleinen helpt koplopers

De waarde van financieringsregelingen voor koplopers zit hem vooral in de wijze waarop de bank omgaat met dat risico van de ondernemer. Durft de bank bijvoorbeeld – of in geval van overheidsregelingen, de overheid – risico te nemen en zo ja, hoeveel? En doet de bank dat ook tegen een gunstig(er) rentetarief? Dat laatste is relevant, omdat op die manier de koplopers langdurig gesteund worden in de vorm van relatief lagere lasten. Mocht een innovatie mainstream worden, zal de prijs voor het product gaan dalen. Dat terwijl de koplopers de kosten van de investeringen in de vorm van nog af te lossen leningen blijven dragen (Flynth). Vanuit dit perspectief zijn voor koplopers vooral regelingen interessant die de beoordeling op zekerheid bij de bank verbeteren en tegelijkertijd ervoor zorgen dat ze relatief weinig hoeven af te lossen.

6.1.2 Hoe is de situatie van de pioniers en wat kunnen de regelingen betekenen?

In paragraaf 2.3 introduceerden we de term pioniers voor een groep ondernemers die bereid zijn om om te schakelen als ze het kansrijk achten voor het bedrijf. Dit is een groep die met nieuwe ontwikkelingen relatief snel meebeweegt. Ze kunnen daarbij vaak ondersteuning gebruiken, bijvoorbeeld in de vorm van financieringsregelingen.

Hoe snel kan een pionier verduurzamen?

In hoofdstuk 4 stellen we dat verduurzaming op veel bedrijven een stapsgewijs proces is, in tegenstelling tot omschakeling waar binnen enkele jaren het hele bedrijf verandert. We gaan ervan uit dat een pionier wel wil omschakelen, maar de vraag is of de situatie dat ook toelaat. Als een pionier mee kan gaan in een snelle verandering van bedrijfsvoering, dan zijn het IDL en de regeling Groenprojecten een optie voor ondersteuning bij de financiering. De twee regelingen vragen in hun inhoudelijke criteria om verandering in de bedrijfsvoering of (forse) doorontwikkeling op het huidige ontwikkelpad. Bij de andere regelingen is het minder relevant dat een ondernemer snel *en* ingrijpend het bedrijf verandert.

Op het moment dat een ondernemer niet snel en ingrijpend *kan* maar wel *wil* verduurzamen, zijn er volgens de respondenten van DLV onvoldoende regelingen om deze groep op te vangen. Wanneer we naar de door ons bekeken regelingen kijken, is het mogelijk om enkelvoudige investeringen te financieren, bijvoorbeeld met BL, de regeling Groenprojecten en het Klimaatfonds voor de landbouw. Dus in principe kan het, maar vaak niet tegen de voorwaarden die haalbaar zijn voor deze agrariërs. De leningen zijn in veel gevallen te duur. Specifiek voor het IDL zit er volgens DLV een *"een gat tussen theorie en praktijk. Veel ondernemers vallen in dit gat. Dat ligt niet aan de beoordelingscommissie of dat de boeren geen goede plannen hebben. Dat ligt eraan dat voor een bepaalde groep er niets is"* (interview DLV, 2023). Voor degenen die door de geïnterviewde adviseurs een IDL-aanvraag afgeraden wordt, is er niets anders over dan het traditionele pad via de bank. Een andere respondent van het Nationaal Groenfonds geeft aan dat mogelijk het in 2023 gelanceerde financieringspakket van de Rabobank van € 3 miljard geschikt wordt voor deze groep. De keuze van de overheid met het IDL te focussen op een kleine groep ondernemers die in één keer radicaal om gaat, kan dus het bereik van de regeling beperken.

Jonge ondernemers

Ondernemers die een bedrijf overnemen, zijn uiteraard in alle vier typering van ondernemers te vinden. Wij scharen deze groep hier onder de pioniers, omdat we van meerdere respondenten (interview Nationaal Groenfonds, 2023; interview RVO, 2023a) begrijpen dat onder jonge ondernemers de animo om om te schakelen gemiddeld hoger ligt. Van deze groep wordt bijzonder veel verwacht qua verandering in bedrijfsvoering en meerdere regelingen houden ook rekening met de speciale omstandigheden bij bedrijfsovername, bijvoorbeeld BL. Daarmee proberen de regelingen het kunnen van de jonge ondernemers te vergroten. In hoeverre ze hierin slagen, hebben we niet specifiek onderzocht. Wat betreft het *willen* om om te schakelen of überhaupt een bedrijf over te nemen, zijn de overwegingen uit paragraaf 6.3 voor deze groep misschien nog relevanter dan voor zittende ondernemers.

6.1.3 Hoe is de situatie van peloton en wat kunnen de regelingen betekenen?

Ondernemers uit het peloton hebben een afwachtende houding tegenover nieuwe ontwikkelingen, maar kunnen wel overtuigd en verleid worden om deze ook toe te passen. De groep heeft enige mate van zekerheid nodig dat de vernieuwing ook leidt tot een positief businessmodel en is niet uit op grote risico's.

Meerderheid van de ondernemers hoort bij peloton

Het peloton hebben we in paragraaf 2.3 omschreven als een vrij grote groep van circa 70% van een populatie. Daarmee is dit een interessante groep voor het doel om meer agrariërs om te laten schakelen. Voor het peloton is het belangrijk dat de koplopers en pioniers al ervaring hebben opgedaan met de innovatie. Dat geeft een ondernemer die behoort tot het peloton de zekerheid die nodig is om over te stappen. Het is een groep die minder bereid is om risico's aan te gaan.

Het peloton verduurzaamt liever stap voor stap

Het beeld dat we krijgen uit de interviews is dat de noodzaak en/of de wens om te verduurzamen gemiddeld wel aanwezig is in de agrarische sector. Zoals een respondent van DLV zegt: "We spreken eigenlijk geen ondernemers die zeggen dat verduurzaming ze helemaal niets boeit" (interview DLV, 2023). Agrariërs verschillen wel in hoe ze invulling willen geven aan verduurzaming, het tijdspad waarvoor ze kiezen, welke risico's ze bereid zijn om te nemen en de hoogte van de investeringen. Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven, willen en kunnen de meeste ondernemers, het peloton, liever in stapjes investeren dan dat ze in een keer omschakelen. Ook kan de term omschakelen de indruk wekken dat ineens alles op het bedrijf anders moet. Dat kan ondernemers ontmoedigen.

Gegeven dat een groot deel van de agrariërs stap voor stap in de loop van de tijd investeringen doet in hun bedrijf, zien verschillende respondenten wel dat er sprake is van een transitie of veranderproces richting duurzaamheid in de agrarische sector. In één keer omschakelen is daar maar een klein onderdeel van.

6.1.4 Hoe is de situatie van achterblijvers en wat kunnen de financieringsregelingen betekenen?

In lijn met het kader uit paragraaf 2.3 zijn de achterblijvers een groep ondernemers die niet uit zichzelf zou omschakelen.

Omschakelen niet voor iedereen weggelegd

Hoewel DLV signaleert dat de hele landbouw wel gaandeweg verduurzaamt, blijkt uit de (andere) interviews dat niet alle agrarische ondernemers bereikt kunnen worden voor omschakelen. Er blijft een groep over die niet wil omschakelen. Het kan zijn dat de ondernemers de noodzaak niet zien, er geen bedrijfsopvolging is, of omdat ze intrinsiek niet willen omschakelen (interview Nationaal Groenfonds, 2023; interview Rabobank, 2023).

Financieringsregelingen zorgen niet voor omschakeling van achterblijvers

Om agrariërs die niet willen omschakelen toch te laten omschakelen, zijn andere instrumenten nodig dan financieringsregelingen. Denk hierbij aan instrumenten en voorwaarden van instrumenten die enige mate van dwang uitoefenen, bijvoorbeeld door het aanscherpen van wet- en regelgeving of het koppelen van toegangseisen en voorwaarden voor bijvoorbeeld subsidies en andere (financiële) steun bij omschakelen. Met andere woorden, dat het op den duur niet meer mogelijk is om in aanmerking te komen voor verschillende voordelen zonder om te schakelen.

6.2 Voorwaarden voor omschakeling

Financieringsregelingen zijn een manier om ondernemers die *willen* te ondersteunen in het *kunnen* omschakelen. Ze zijn daarbij maar één instrument in een breed palet aan sturingsmogelijkheden om te zorgen dat meer agrariërs *kunnen* omschakelen. Voorbeelden voor andere instrumenten zijn regelingen voor toegang tot grond, subsidies voor investeringen, de SABE-regeling gericht op kennis en advies of fiscale regelingen zoals MIA/Vamil.

In deze paragraaf gaan we in op de volgens onze respondenten belangrijkste voorwaarden om omschakeling te kunnen financieren. Ze laten zien dat de rol van regelingen binnen de financiering van omschakeling beperkt is.

Verdienmodel en een groeiende marktvraag belangrijkste voorwaarde bij omschakelen

In veel gevallen zijn de geringe marges in de agrarische sector een belemmerende factor bij omschakelen. De Nederlandse landbouw functioneert ten opzichte van andere Europese landen en de wereldmarkt bij kleine marges en lage prijzen. Een voorbeeld zijn de marktprijzen voor melk. Ondernemers richten hun bedrijf zo in dat het bedrijfsmatig klopt voor 15 tot 20 jaar. Verduurzaming 'komt er vaak bij', terwijl het aan het rendement niets toevoegt, tenzij er een meerprijs voor te halen is (interview DLV, 2023). Tegenover verduurzamen moet volgens de respondenten een betere prijs staan, anders loopt het verdienen vast. Belangrijkste voorwaarde om op grotere schaal te kunnen gaan omschakelen, zijn dan ook volgens de respondenten verdienmodellen achter de vernieuwingen. In de sector staan de verdienmodellen onder druk. Veel ondernemers komen er daardoor niet uit met de bank. Voor een verdienmodel op de lange termijn is het nodig dat de marges op duurzame producten groeien en dat vergt een groeiende marktvraag naar (de nieuwe) duurzame producten. Ook stijgende rentes spelen een rol. Deze maken bijvoorbeeld het IDL wel aantrekkelijk, maar gebruik ervan is niet het doel, omschakelen is het doel en dat wordt in het algemeen lastiger met hoge rentes. Prijsontwikkelingen in de landbouw beïnvloeden de (on)mogelijkheid van een verdienmodel. Dit is ook van groot belang voor de leningen die ondernemers zijn aangegaan: alleen als er voldoende verdiend wordt in relatie tot de kosten die een ondernemer maakt, kunnen leningen ook afgelost worden (interview Rabobank, 2023). Hoewel de regelingen hier juist op inspelen, blijft dit een kanttekening bij opschaling.

Regelgeving en continuïteit van beleid

Verschillende respondenten wijzen erop dat de financieringsregelingen slechts een van de randvoorwaarden zijn om meer boeren te laten omschakelen en, breder, de transitie van het landelijke gebied vorm te geven. Stabiliteit in beleid en wet- en regelgeving en duidelijke kaders zijn voor hen leidend. Duidelijkheid is van belang voor ondernemers om te weten waar ze zich op kunnen richten, zowel ruimtelijk als voor een langere tijd. Dit heeft te maken met de verdienmodellen in de agrarische sector die gebaseerd zijn op langere termijn, bijvoorbeeld een gemiddelde stal die 25 tot 30 jaar staat. Na gedane investeringen kunnen ondernemers niet tussentijds verschillende keren meebewegen met beleidswisselingen. De regelingen zijn vooral waardevol voor de startfase, maar op de lange termijn zal een ondernemer de financiering moeten terugbetalen en is een verdienmodel voor de lange termijn belangrijker. Wet- en regelgeving kan ook van belang zijn om achterblijvers mee te gaan nemen en draagt – zoals hiervoor werd gezegd – bij aan de stap voor stap verduurzaming van de sector (zie verderop).

Investerings verwacht met groeiende zekerheid over verdienmodel en beleid

Het valt op dat op dit moment een relatief klein aantal ondernemers gebruikmaakt van de financieringsregelingen (vergelijk ook paragraaf 5.3). De ondernemers die op dit moment omschakelen, zijn voornamelijk koplopers of pioniers. Alle respondenten geven aan dat er momenteel in de agrarische sector weinig geïnvesteerd wordt, niet alleen in omschakelen, maar voor investeringen in het algemeen. De respondent van de Rabobank signaleert bijvoorbeeld een terugloop aan aanvragen voor leningen in de melkveehouderij met 40% in 2023 en 35% ten opzichte van het jaar daarvoor (zie ook *Boerderij*, 2024). Onze respondenten verwachten dat groeiende zekerheid van het verdienmodel en over (toekomstige) regelgeving ertoe zou leiden dat meer ondernemers *willen* of *moeten* investeren. En deel van deze ondernemers zou omschakelen. *Moeten* investeren omdat bijvoorbeeld veranderde regelgeving erom vraagt. Dit zou er wederom toe leiden dat meer aanvragen worden gedaan voor financieringsregelingen.

6.3 Opschalen en aanpassen van regelingen

In deze paragraaf denken we door op het scenario dat veel meer ondernemers gebruik willen maken van financieringsregelingen voor omschakeling, omdat het verdienmodel (voldoende) goed ontwikkelt en ze (voldoende) zekerheid hebben over de ontwikkelingen van regelgeving en beleid. We stellen dan de vraag in hoeverre de regelingen opgeschaald kunnen worden en wat er voor nodig is om de vraag van ondernemers (beter) te matchen met het aanbod van de regelingen.

Meer budget

In de huidige situatie lijkt het minder zinvol om meer budget voor de afzonderlijke regelingen beschikbaar te stellen. Dat ligt eraan of de regelingen niet overvraagd zijn, zoals de BL, de Regeling Groenprojecten en het

Klimaatfonds. Het IDL en het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds waren overvraagd, maar er is recentelijk meer budget beschikbaar gekomen. Hier kan verandering in komen op het moment dat aan de twee voorwaarden voldaan wordt. Ondanks dat de regelingen onder het Nationaal Groenfonds expliciet zijn opgezet als Revolverend fonds en dus de aflossingen die terugkomen opnieuw uitgeleend kunnen worden, is het aannemelijk dat meer budget nodig zou zijn om aan de vraag tegemoet te komen.

Voorwaarden en voordelen kunnen vraag naar regelingen beïnvloeden

Of en hoe goed een regeling aansluit bij de behoeften van een agrariër, moet per geval bekeken worden. De precieze voorwaarden en voordelen die een regeling biedt wegen daarin wel degelijk mee. Denk daarbij aan bijvoorbeeld de hoogte van de rente in relatie tot de marktconforme rente. Bij de voorwaarden en voordelen zien de respondenten wel enkele kansen om de toegankelijkheid van de regelingen te verbeteren. We bespreken een aantal daarvan in paragraaf 7.3.1. Hierbij is het ook goed om te beseffen dat de financiering van een omschakeling een puzzel is, met in de meeste gevallen een lening bij een bank als een ondernemer gebruikmaakt van een regeling. Dit kan betekenen dat een aantrekkelijk (klinkend) voordeel uitgedrukt in euro's op de totale lening relatief klein is, omdat de regeling betrekking heeft op een deel van de investering.

De respondenten van Flynth zagen naast kansen van financieringsregelingen ook valkuilen. De belangrijkste is om oog te hebben voor de financiële situatie van een bedrijf voor een eventuele omschakeling. Als deze er niet goed uitziet, moet een ondernemer er goed over nadenken of een omschakeling die sterk afhankelijk is van de voordelen van de financieringsregelingen niet te risicovol is voor de ondernemer. Dat geldt vooral voor rentekortingen. Daarnaast gelden de voordelen van financieringsregelingen voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld tien jaar. Daarna wordt weer tegen reguliere voorwaarden gefinancierd, wat vaak leidt tot hogere lasten ten opzichte van de eerste tien jaar. Hier moet een ondernemer zich op voorbereiden, bijvoorbeeld door extra te sparen in de eerste tien jaar en deze buffer te gebruiken voor de stijgende aflossing (Flynth). Het kan dus zijn dat een regeling op het eerste gezicht aantrekkelijk klinkt omdat het een passende oplossingsrichting heeft, maar bij nader inzien het risico van een ondernemer dusdanig verhoogt dat hij er goed over na moet denken of de regeling past in de eigen financiële planning.

Capaciteit bij uitvoerende organisaties

Kunnen de regelingen en de uitvoerende organisaties meer instroom aan? RVO kan zowel bij de regeling Groenprojecten als BL veel meer aanvragen aan, omdat het proces is gestandaardiseerd. Zoals in paragraaf 5.2 en 5.3 werd aangegeven, kent de BL-regeling nu ongeveer 100 aanvragen per jaar. Er zijn bij RVO organisatorisch geen beperkingen om dit op te schalen. Ditzelfde geldt voor de regeling Groenprojecten en het Nationaal Groenfonds. Het Nationaal Groenfonds verwacht dat het opgeschaalde budget qua deelnemers gemakkelijk uitgezet kan worden; ook is er meer personeel aangetrokken voor de financiële beoordeling bij het Nationaal Groenfonds (interview Nationaal Groenfonds, 2024).

Wat betreft de beoordeling op duurzaamheid binnen de financieringsregelingen tekent zich een dilemma af. We zien voorbeelden van strak geformuleerde criteria en gestandaardiseerde beoordelingen voor verduurzaming, bijvoorbeeld in de categorie biologisch van de regeling Groenprojecten en BL. Dit is relatief eenvoudig op te schalen. Aan de andere kant hebben (onderdelen van) regelingen minder strak geformuleerde voorwaarden, zoals het Revolverend fonds van het Nationaal Groenfonds en het IDL. Vooral bij het IDL bereikt de werkwijze met een beoordelingscommissie snel zijn grenzen voor opschaling. Met de huidige manier van werken kan de commissie van het IDL maximaal honderd aanvragen per jaar beoordelen (Ministerie van LNV, 2023).

Die vrijheid ervaren onze respondenten van adviesbureaus enerzijds als prettig, omdat op die manier ruimte is voor maatwerk en een individuele invulling voor omschakeling. Anderzijds zorgt het voor onzekerheid over of wel of geen aanvraag ingediend wordt. In geval van twijfel waarschijnlijk geen, omdat het succes van een aanvraag moeilijk te voorspellen is. Enig houvast of objectivering van de beoordelingscriteria is daarom wenselijk. Daar staat tegenover dat een té grote objectivering of afbakening van de criteria de handelingsruimte van ondernemers beperkt. Juist voor omschakeling waar enige mate van vernieuwing of innovatie onderdeel uitmaakt van het plan, kan dit de toegang tot financieringsregelingen in de weg staan. Dit dilemma is niet gemakkelijk op te lossen, zeker niet voor de hier gepresenteerde financieringsregelingen die onderdeel uitmaken van een bredere regeling, ook buiten het landbouwdomein, zoals regeling Groenprojecten en BL.

Samenbrengen van vraag en aanbod

Tijdens de gesprekken met respondenten viel ons op dat de bekendheid met de geselecteerde regelingen of varianten van de regelingen varieert. Ook gaven respondenten aan dat ze vermoeden dat een regeling of variant nog onvoldoende bekend is bij ondernemers, hun adviseurs en bankmedewerkers, bijvoorbeeld de aan het IDL gekoppelde varianten van BL en regeling Groenprojecten (interview RVO, 2023a). Om de betekenis van de regelingen voor geïnteresseerde ondernemers te vergroten, is het wel belangrijk dat zij en/of hun adviseurs en bankmedewerkers goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden. De respondenten van het Nationaal Groenfonds merken op dat op het vlak van kennis over mogelijkheden voor de financiering van omschakeling bij adviseurs nog veel winst te behalen valt. Die kennis is nodig om bij de advisering een goede afweging te kunnen maken of een regeling wel of niet relevant is voor een ondernemer. Een algemeen verbeterpunt en minimale vereiste om meer ondernemers te bereiken, is daarom het vergroten van bekendheid van alle regelingen en/of specifieke varianten onder ondernemers, adviseurs en bankmedewerkers. Voor het IDL staat werving (opnieuw) gepland vanaf 2024, gelijktijdig met verhoging van het beschikbare budget (interview Nationaal Groenfonds, 2023).

6.4 De rol van financieringsregelingen

Samenvattend is de betekenis van de bekeken financieringsregelingen voor omschakelen op dit moment beperkt in aantallen gebruikers. De ondernemers die met behulp van een of meerdere regelingen hun bedrijfsvoering omschakelen, behoren waarschijnlijk tot de koplopers of de pioniers. De betekenis van financiële regelingen om de grote groep ondernemers, veelal bestaande uit het peloton, te bewegen tot omschakelen, is beperkt. (Meer) zekerheid over de ontwikkelingen van beleid en regelgeving en een verdienmodel dat de extra investeringen in duurzaamheid terugverdient, zijn de belangrijkste voorwaarden dat veel meer agrariërs *kunnen* omschakelen. Het opschalen van de financieringsregelingen in de vorm van meer budget, het aanpassen van de voorwaarden en meer capaciteit voor de beoordeling van aanvragen is in de huidige situatie beperkt zinvol, omdat de vraag naar de regelingen beperkt is. Om het voor meer agrariërs mogelijk te maken, is het belangrijker om de twee voorwaarden omtrent het verdienmodel en de beleidszekerheid te verbeteren. Als die verbeteren, zullen waarschijnlijk ook meer ondernemers aanspraak willen maken op financieringsregelingen.

7 Conclusie

In dit hoofdstuk beantwoorden we één voor één de onderzoeksvragen. We beginnen met de vier deelvragen in paragraaf 7.1.1 tot en met 7.1.4. De hoofdvraag 'Welke rol spelen publieke financieringsregelingen op dit moment in de omschakeling van agrarische bedrijven en welke rol kunnen ze op de lange termijn spelen om (veel) meer agrarische bedrijven te helpen met omschakelen?' beantwoorden we in paragraaf 7.2. Ook bespreken we enkele discussiepunten in paragraaf 7.3.

7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf bespreken we één voor één de vier deelvragen van het onderzoek. De eerste twee deelvragen gaan over de individuele ondernemer. In deelvraag 3 maken we de overgang van een individuele ondernemer naar Nederlandse agrariërs in hun gezamenlijkheid. Die lijn trekken we in deelvraag 4 door, waarbij we reflecteren op kansen en grenzen van financieringsregelingen om bij te dragen aan de ambitie om (veel) meer Nederlandse agrariërs om te laten schakelen.

We hebben in dit onderzoek verschillende ontwikkelpaden in de landbouw onderscheiden, waarbij we omschakelen opvatten als een verandering van ontwikkelpad binnen relatief korte tijd. Het gaat om een verandering naar 1) een hoogtechnologische bedrijfsvoering, 2) biologische bedrijfsvoering, 3) een extensieve bedrijfsvoering of 4) een verbrede bedrijfsvoering.

7.1.1 Deelvraag 1 - Hoe maken agrariërs de afweging om naar een duurzamere bedrijfsvoering om te schakelen?

Deze deelvraag is met name aan de orde gekomen in hoofdstuk 4. Het gaat hierbij over het idee van een individuele ondernemer om om te schakelen, hoe de ondernemer dat idee uitwerkt en vertaalt naar de nodige investeringen om in een vervolgstap financiering te kunnen regelen. Deze paragraaf vat de inzichten uit hoofdstuk 4 samen.

Hoofdboodschappen

- De term 'omschakelen' wordt in de praktijk weinig gebruikt. Men verstaat hieronder een ingrijpende verandering in de bedrijfsvoering die een ondernemer binnen enkele jaren doorvoert.
- Stapsgewijze verduurzaming en bijbehorende investeringen zijn gebruikelijker in de agrarische sector dan in één keer omschakelen.
- Een ondernemer moet voor het regelen van financiering meerdere 'stations' passeren.

Ondernemers veranderen de bedrijfsvoering eerder stapsgewijs

Omschakelen blijkt een begrip dat eerder in theorie en in beleid wordt gebruikt dan in de praktijk. Met het begrip wordt aangeduid dat een bedrijfsvoering integraal verandert en het bedrijf doorgaat op een ander ontwikkelpad. Dit gebeurt in een relatief korte periode van enkele jaren, afhankelijk van de sector en het product. Dit wijkt af van de in agrarische sector gebruikelijke stapsgewijze investeringen. Het gros van de agrariërs geeft namelijk de voorkeur aan verandering in stappen, wat per definitie uitgesmeerd is over een langere periode. Aansluitend hierop wordt eerder gesproken over doorontwikkelen of verduurzamen, omdat onduidelijk is waar het kantelpunt ligt wanneer een bedrijf wel of niet is omgeschakeld. Een uitzondering is de omschakeling naar biologisch. Dat is vast omkaderd door certificering, waardoor de term omschakelen hier wel wordt gebruikt.

Bereidheid tot omschakelen vertaalt zich niet automatisch in daadwerkelijk omschakelen

Of een ondernemer omschakelt of niet wordt hoofdzakelijk bepaald door de vraag: Wat *wil* en *kan* een ondernemer met zijn bedrijf? In het proces van idee naar het regelen van financiering komt hij langs meerder 'stations'. Daarbij is het regelen van financiering pas het 'eindstation' van het voorbereidende

traject. Het échte omschakelen, dus bijvoorbeeld aanschaffen en werken met nieuwe machines en methodes, moet dan nog komen. Met stations bedoelen we hier de uitwisseling met de adviseur over een idee of plan en de (eerste) berekeningen of het haalbaar is. Daarbij hoort ook de beoordeling van de bank en, als een financieringsregeling aangevraagd wordt, ook de beoordeling door de verantwoordelijke instantie. Bij elk van deze stations kan een plan afgeschoten, aangescherpt, verbeterd of bijgestuurd worden om een plan (beter) te laten voldoen aan de financiële voorwaarden en/of duurzaamheidscriteria. Kortom, een ondernemer die overweegt om om te schakelen, moet nog veel stappen zetten voor overgegaan kan worden tot de daadwerkelijke omschakeling.

Het traject van idee tot het krijgen van financiering dat we in hoofdstuk 4 en paragraaf 5.1 grof schetsten, geldt niet exclusief voor omschakeling. Bij andere (grote) investeringsplannen is een soortgelijk traject met overleg met de adviseur en toetsing door de bank gebruikelijk. Voor meer bereik van de financieringsregelingen biedt dit kansen voor verduurzaming van bedrijfsplannen. Hiervoor moeten de ondernemers, of in ieder geval de professionals die ze op de verschillende stations tegenkomen, geïnformeerd worden over het bestaan, de werking en de voorwaarden van de financieringsregelingen.

7.1.2 Deelvraag 2 – Hoe beoordelen banken financieringsaanvragen voor omschakeling?

Deze deelvraag hebben we voornamelijk in paragraaf 5.1 behandeld. We redeneren hier nog steeds vanuit het perspectief van een individuele agrariër.

Hoofdboodschappen:

- Omschakelen vraagt vaak om grote investeringen en daarom ook om financiering. Voor financiering van omschakelen en investeringen in het algemeen speelt de bank een belangrijke rol. Bij de meeste investeringen is een banklening nodig.
- De bank beoordeelt welk risico zij loopt bij het verstrekken van een lening. Dat doet de bank aan de hand van vier pijlers - ondernemer & bedrijf, rentabiliteit, solvabiliteit en zekerheid. Hieruit volgt of en tegen welke voorwaarden de bank een lening verstrekt. De beoordeling op ondernemer & bedrijf en rentabiliteit zijn hierin het belangrijkste. De financieringsregelingen spelen een belangrijke rol bij de risicobeoordelingen van de bank, met name bij voor de pijlers rentabiliteit en zekerheid (zie tabel 11).
- Ontbrekende of onzekere gegevens voor de risicobeoordeling van een bedrijfsplan kunnen nadelig zijn voor de ondernemer. Hoe minder ervaring met een bedrijfsmodel een bank heeft, hoe groter de kans op nadelen voor de ondernemer.

De beoordeling van de bank bepaalt of en tegen welke voorwaarden ze een lening aanbieden

Een omschakeling om te verduurzamen, vraagt in de meeste gevallen grote investeringen, waardoor het bijna nooit zonder financiering kan. In de agrarische sector zijn bankleningen met 90% de belangrijkste bron van leningen. Financiering en banken spelen daarmee een grote rol bij omschakeling.

De bank toetst aanvragen, waar het bedrijfsplan onderdeel van uitmaakt, op volledigheid en op financieel risico. Daarbij wordt gekeken naar vier pijlers (zie paragraaf 5.1.1):

1. Ondernemer & bedrijf.
2. Rentabiliteit.
3. Solvabiliteit.
4. Zekerheid.

Op grond van elk van de bovenstaande pijlers kan een bank het te risicovol vinden om te financieren en besluiten om de ondernemer geen lening aan te bieden. We begrijpen uit de gesprekken dat de pijlers ondernemer & bedrijf en rentabiliteit vooral bepalend zijn voor of een bank een aanbod doet. Solvabiliteit en zekerheid beïnvloeden daarentegen vooral de voorwaarden, zoals het rentepercentage. Bij het bepalen van dit aanbod voor financiering kijkt een bank ook naar kansen die eventuele financieringsregelingen kunnen bieden aan de ondernemer. Als een andere financier bijvoorbeeld een deel van de aangevraagde lening kan bedienen of de financieringsregelingen staan borg en zorgen voor een lage rente waardoor leningen beter kunnen worden terugbetaald, dan verandert dat de risicobeoordeling van de bank (zie paragraaf 7.1.3).

Weinig ervaring met bedrijfsmodel kan nadelig zijn voor ondernemer

Het kan zijn dat een bank onvoldoende gegevens heeft om een risicobeoordeling volgens hun systematiek uit te voeren. Dat geldt vooral voor bedrijfsconcepten die zich in de praktijk nog niet/weinig hebben bewezen en waar dus weinig data over beschikbaar zijn. Grofweg is dit minder problematisch voor de ontwikkelpaden biologisch en extensivering omdat banken hier inmiddels ervaring mee hebben opgedaan. Verbreding daarentegen is altijd maatwerk. Voor innovatieve bedrijfsmodellen, ongeacht het ontwikkelpad, geldt meestal dat er geen of weinig informatie beschikbaar is voor het maken van de risicobeoordeling. Het gevolg kan zijn dat een bank bij gebrek aan voor hen betrouwbare gegevens het risico vrij hoog inschat. Dat vertaalt zich naar ongunstiger condities of het afwijzen van een aanvraag.

7.1.3 Deelvraag 3 – Welke financieringsregelingen zijn te onderscheiden en hoe dragen deze bestaande financieringsregelingen bij aan het omschakelproces?

Om deze deelvraag te beantwoorden, maken we de overstap naar de financieringsregelingen. Hiervoor zijn de resultaten uit paragraaf 5.2 en 5.3 het relevantst.

Hoofdboodschappen:

- Financieringsregelingen zijn onderdeel van een 'financieringspuzzel' waarbij banken overwegend degene zijn die leningen verstrekken.
- De vijf financieringsregelingen uit dit onderzoek maken gebruik van (een combinatie van) vier oplossingsrichtingen die de beoordeling van de bank positief beïnvloeden, in de vorm van een lagere rente dan marktconform, risicokapitaal, werkkapitaal en/of een aflossingsvrije periode.
- Vaak is de rol van financieringsregelingen in deze puzzel om ervoor te zorgen dat een bank (een deel van) de investering kan financieren. Het kan ook zijn dat de financieringsregelingen ervoor zorgen dat de ondernemer betere financieringsvoorwaarden aangeboden krijgt. De bijdrage die een financieringsregeling kan leveren aan de 'financieringspuzzel' is afhankelijk van veel factoren, waaronder de sector en het ontwikkelpad.
- Omschakelen is bij geen van de regelingen een voorwaarde.
- Innovatieve bedrijfssystemen zijn, ongeacht de sector en het ontwikkelpad, uitdagend om te financieren, omdat banken ze als zeer risicovol inschatten. Regelingen of fondsen waarbij een derde partij naast ondernemer en bank risico draagt, worden hier het meest gebruikt.

Financieringsregelingen zijn onderdeel van de 'financieringspuzzel'

Financieringsregelingen worden meestal aanvullend op een banklening verstrekt. De bijdrage van de regelingen aan het omschakelproces is dus voornamelijk de bijdrage om de financiering samen met de bank rond te krijgen. Het plaatje van samen een 'financieringspuzzel' leggen dat een respondent aanhaalde, lijkt ons hier passend. De financieringsregelingen kunnen in deze puzzel ervoor zorgen dat een investering door kan gaan of dat een ondernemer gunstiger financieringsvoorwaarden krijgt bij de bank. Ondernemers die tijdelijk gunstigere voorwaarden krijgen, bijvoorbeeld de groenfinanciering met het gunstigere rentetarief is bij de regeling Groenprojecten gekoppeld aan de afgegeven groenverklaring met een maximale looptijd van tien jaar, doen er goed aan een financiële planning voor de lange termijn op te stellen. Dit om te voorkomen dat ze na het wegvallen van de tijdelijke voordelen alsnog in de problemen komen.

Verschillende oplossingsrichtingen per financieringsregeling beïnvloeden de risicobeoordeling van de bank

De regelingen bieden gunstige voorwaarden ten aanzien van de leningen. Dit heeft een gunstige invloed op met name de rentabiliteit en de zekerheid van de onderneming (zie tabel 11).

Tabel 11 Samenvatting financieel voordelen en effecten van de regelingen op de beoordeling van de bank.

Regeling	Oplossingsrichtingen en invulling	Effecten op risicobeoordeling bank
IDL	Lage rente van 1%	Invloed op rentabiliteit
	Maximaal zes aflossingsvrije jaren	Invloed op zekerheid
BL	Mogelijkheid voor risicokapitaal via achtergestelde lening	
	Risicokapitaal doordat overheid garant staat voor deel van de lening	Invloed op zekerheid
	Mogelijkheid lagere rente op banklening	Invloed op rentabiliteit
BL-O	Mogelijkheid aflossingsvrije periode	
	Garantie op financiering van werkkapitaal	
Regeling Groenprojecten	Beleggers kunnen mogelijk hoger risico accepteren dan bank	Invloed op rentabiliteit
	Lagere rente dan marktconform	
Revolverend fonds Nationaal Groenfonds	Risicokapitaal door focus op projecten met hoge risico-inschatting	Invloed op zekerheid
	Mogelijkheid voor risicokapitaal via achtergestelde lening	
Klimaatfonds voor de landbouw	Risicokapitaal door focus op projecten met hoge risico-inschatting	Invloed op zekerheid
	Mogelijkheid voor risicokapitaal via achtergestelde lening	

Niet elke financieringsregeling is even geschikt voor elke sector

Elke financieringsbehoefte is individueel. Toch zijn uitspraken op het niveau van sector mogelijk wat betreft de geschiktheid van de regelingen. We zien daarbij dat het uitmaakt of het gaat om een grondgebonden of niet-grondgebonden bedrijf. Of specifieker, of de agrariër grond in bezit heeft als zekerheid. In dat geval voegen regelingen die de zekerheid verhogen door achterstelling of garantstelling, zoals de BL, niets of minder toe. Daarom worden deze regelingen ook minder gebruikt door bijvoorbeeld melkveehouders dan glastuinbouwers of vleesveehouders. Regelingen die werken met het overbruggen van de omschakelperiode, dus een aflossingsvrije periode of werkkapitaal, kunnen met name interessant zijn voor bedrijven waar het lang duurt voordat een meerprijs kan worden verkregen voor het product. Ondertussen maken ze wel hogere kosten. Een akkerbouwer die omschakelt naar biologisch is een voorbeeld van een bedrijf dat hiervan gebruikmaakt.

Niet elke financieringsregeling is even toepasbaar voor elk ontwikkelpad

We hebben geprobeerd om de bijdrage van de financieringsregelingen per ontwikkelpad in beeld te krijgen. Dat is moeilijk, omdat we beperkt zicht hebben op de totale financiering, dus ook het deel dat de bank financiert. Ook zijn in de praktijk de grenzen tussen de ontwikkelpaden niet zo scherp. Combinaties zijn mogelijk en gebruikelijk. Het kan dus zijn dat een bedrijf ongeveer tegelijkertijd verbreedt en biologisch wordt en voor het laatste wel in aanmerking komt voor een regeling en voor het eerste niet.

Hieronder vatten we per ontwikkelpad samen of ze van toepassing zijn voor investeringen binnen de ontwikkelpaden. Voor het hoogtechnologische ontwikkelpad kunnen ondernemers vooral bij BL, de regeling Groenprojecten en het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds terecht. Voor omschakeling naar biologisch worden het IDL, BL en de regeling Groenprojecten gebruikt. Omdat deze omschakeling relatief 'ingeburgerd' is, is het ook aannemelijk dat een deel van de omschakelingen uitsluitend via de bank gefinancierd wordt zonder het gebruik van een financieringsregeling.

Het ontwikkelpad 'extensivering' wordt beperkt ondersteund door de regelingen. Met name de ondersteuning in de financieringsregelingen voor de aankoop van grond om te extensiveren is beperkt mogelijk. Dat hoeft de aankoop van grond echter niet in de weg te staan. Voor banken is de financiering van grondaankoop over het algemeen niet problematisch, omdat het een degelijk onderpand is voor de financiering vanwege de waardevastheid. Wel kunnen andere investeringen nodig zijn bij extensivering, waar de financieringsregelingen van betekenis kunnen zijn om de omschakeling rond te krijgen. Het is ook denkbaar

dat extensivering plaatsvindt zonder grond aan te kopen, zoals in de erfpachtconstructie van de provincie Noord-Brabant waarbij de agrariërs grond verkopen aan de provincie en deze terugpachten via erfpacht.

De investeringen voor de 'verbreding' zoals een camping of het inrichten van een korte keten zijn het moeilijkst te financieren vanuit de regelingen die we hebben onderzocht. Dit ligt aan de financieringsvoorwaarden van de regelingen. Zij specificeren bij alle regelingen dat de investeringen (merendeels) gerelateerd moeten zijn aan de landbouw of ten minste gericht moeten zijn op vernieuwing in productie. Veel van de activiteiten die een ondernemer naast de landbouwactiviteiten zou willen ondernemen, voldoen hier niet aan. Het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds en het Klimaatfonds werken met vrijere voorwaarden en vormen de uitzonderingen, mits de investering in de verbreding bijdraagt aan het doel van het fonds. Ook BL kan ingezet worden voor verbreding als de overwegende omzet uit de primaire landbouw komt. Daarnaast kan eventueel steun gezocht worden bij andere regelingen die van toepassing zijn op mkb-bedrijven zonder landbouwfocus.

Innovaties in alle sectoren en voor alle ontwikkelpaden hebben een speciale behoefte aan steun bij financiering

Los van de sector geldt dat risicovolle financieringen, bijvoorbeeld als het gaat om innovatieve bedrijfsmodellen, moeilijk regulier te financieren zijn. Hier zijn regelingen relevant waarbij een partij instapt die wel bereid is om het risico te dragen dat de bank niet wil of mag dragen. Dit zijn de regeling Groenprojecten en het Revolverend fonds Nationaal Groenfonds, waar beleggers respectievelijk het Nationaal Groenfonds een deel van het risico overnemen.

Inhoudelijke beoordeling binnen de regeling stuurt niet noodzakelijk of uitsluitend op verandering van ontwikkelpad

Eerder in deze paragraaf zijn we hoofdzakelijk ingegaan op de rol van financieringsregelingen voor de financiële kant van omschakelen. Daarnaast valt op dat de financieringsregelingen in verschillende mate sturen op verduurzaming. Geen van de regelingen, ook niet het IDL, heeft veranderen van ontwikkelpad als voorwaarde; wel vraagt het IDL om een ingrijpende verandering van de bedrijfsvoering, maar dat kan ook op hetzelfde ontwikkelpad zijn. In alle regelingen is doorontwikkeling mogelijk. De standaardvariant van BL heeft geen duurzaamheidsvoorwaarden. Ondanks het ontbreken van voorwaarden voor omschakeling kunnen de regelingen de individuele ondernemer die wil omschakelen, ondersteunen. Ze kunnen deels net zo goed reguliere investeringen bevorderen, zonder dat de ondernemer de intentie heeft om om te schakelen.

7.1.4 Deelvraag 4 – Wat kunnen financieringsregelingen bijdragen aan de ambitie om een groot deel van de Nederlandse agrariërs te laten omschakelen?

Het antwoord op deze deelvraag is uitgebreid aan bod gekomen in hoofdstuk 6. We verlaten hier het niveau van de individuele ondernemer en beschouwen de potentie van de financieringsregelingen om (veel) meer ondernemers te laten omschakelen.

Hoofdboodschappen

- De respondenten waarschuwen ervoor om de rol van financieringsregelingen voor meer omschakelingen niet te overschatten. De belangrijkste twee voorwaarden om om te schakelen, zijn voor ondernemers zekerheid over langjarige verdienmodellen die de kosten van verduurzaming dekken en (meer) zekerheid over de ontwikkeling van regelgeving en beleid.
- De regelingen bedienen maar kleine aantallen ondernemers. De regelingen worden vooral door koplopers en pioniers gebruikt voor omschakeling. Het peloton gebruikt de regelingen voornamelijk om stapsgewijs te verduurzamen.
- Gebruik van financieringsregelingen zal waarschijnlijk toenemen naarmate deze twee voorwaarden verbeteren. Als de behoefte aan financieringsregelingen bij ondernemers groeit, moeten de financieringsregelingen eventueel opgeschaald of aangepast worden. Denk aan het beschikbaar stellen van meer budget, meer menskracht voor de beoordeling van aanvragen, meer bekendheid van de regelingen onder adviseurs en bankmedewerkers of het aanpassen van de voorwaarden van de regelingen.
- De vraag blijft open tot welk punt steun vanuit de overheid in de vorm van financieringsregelingen nodig en wenselijk is naarmate de twee voorwaarden verbeteren.

Zonder zekerheid in verdienmodel en overheidsbeleid gaan niet aanzienlijk meer bedrijven omschakelen

De meerderheid van onze respondenten waarschuwde ervoor de rol van financieringsregelingen niet te overschatten als het gaat om het laten omschakelen van (veel) meer agrariërs. Aan het besluit om om te schakelen, ligt de verwachting ten grondslag dat de ondernemer vele jaren met het nieuwe bedrijfsmodel voldoende inkomen genereert en tot op zekere hoogte ook voldoet aan wet- en regelgeving.

Voor de grootste groep agrariërs, het peloton, spelen dus een goed verdienmodel en zekerheid een grotere rol dan de beschikbaarheid van financieringsregelingen. Een financieringsregeling kan nog zo aantrekkelijk zijn, maar overtuigt het gros van de agrariërs niet dat de met omschakelen aangepaste bedrijfsvoering voor de lange termijn past bij veranderingen in wet- en regelgeving en zorgt voor een financieel gezond bedrijf.

Ten aanzien van het beleid heerst er op dit moment voornamelijk onduidelijkheid over de koers van het stikstofdossier. Voor investeringen op een deel van de agrarische bedrijven hangen keuzes op het stikstofdossier wel samen met belangrijke voorwaarden voor financiering. Denk bijvoorbeeld aan het uitblijven van vergunningen, die wel nodig zijn om door de beoordeling van een bank te komen. Wat betreft het verdienmodel wordt vooral verwezen naar onvoldoende marge voor de producten om de meerkosten voor omschakeling te dekken. Denk hierbij aan onvoldoende bereidheid en bewustzijn bij ketenpartijen en consumenten om meer te betalen, maar ook druk vanuit de internationale markt waar productiekosten lager zijn.

Het beeld kan ontstaan dat een lagere rente een goede manier kan zijn om agrariërs over de streep te trekken. Voornamelijk de regelingen IDL en de regeling Groenprojecten werken met een lagere rente dan de marktconforme rente. Vooral de lagere rente van het IDL kan zeer interessant zijn. Een deel van de respondenten waarschuwt ervoor om ondernemers die zonder financieringsregelingen de financiering amper rond zouden krijgen, op grote schaal te adviseren om met behulp van de regelingen toch te gaan omschakelen. Wie op 'de nullijn' staat, kan het dan moeilijk krijgen en de kans is aanwezig dat deze ondernemer zijn aflossingsverplichtingen niet na kan komen. Daarom pleiten deze respondenten ervoor om grote rentevoordelen in eerste instantie te beschouwen als meevaller voor de ondernemer in plaats van een reden om om te schakelen.

Aantal aanvragen voor financieringsregelingen beperkt

Op dit moment lijkt de groep ondernemers die gebruikmaakt van de regelingen klein. Opgeteld enkele honderd ondernemers per jaar. Lang niet iedereen die gebruikmaakt van een regeling schakelt ook om of verduurzaamt ingrijpend. Op een aantal van ongeveer 51.000 agrarische ondernemingen in Nederland, zijn een paar honderd bedrijven marginaal. Toch zijn financieringsregelingen wel belangrijk voor de groep agrariërs die wel omschakelt en ervoor in aanmerking komt. De regelingen kunnen ervoor zorgen dat de bank toch bereid is om (een deel van) de investering te financieren of betere leningsvoorwaarden kan aanbieden. Een deel van de respondenten noemde dit 'bieden van comfort' aan de ondernemers. Denk hierbij aan een lagere rente die ervoor zorgt dat de ondernemers maandelijks minder af hoeven te lossen en daardoor makkelijker een buffer voor tegenvallers op kunnen bouwen.

Vooral koplopers en pioniers schakelen met behulp van financieringsregelingen om

De regelingen worden door een klein aantal ondernemers gebruikt om om te schakelen, maar wie zijn dat? In dit rapport omschrijven we hen als koplopers en pioniers. Het aantal koplopers en pioniers is niet goed vast te stellen. Waarschijnlijk is het aantal wel kleiner dan de bij elkaar ongeveer 16% uit het model van Rogers (2003, zie paragraaf 2.3). Niet elke koploper of pionier heeft een financieringsregeling nodig of is misschien al omgeschakeld. Daarnaast zijn er ook gebruikers van de regelingen die niet volgens onze definitie niet omschakelen of de regelingen gebruiken voor enkelvoudige investeringen.

De koplopers zijn agrariërs die uit eigen motivatie omschakelen. Dit type ondernemer is het meest waarschijnlijk bezig met het bedenken en uitproberen van nieuwe of innovatie bedrijfsmodellen. Hoe verder deze bedrijfsmodellen afstaan van gebruikelijke modellen, hoe groter het risico op mislukking wordt ingeschat en hoe kleiner de kans dat ze gefinancierd kunnen worden met alleen een banklening. Deze ondernemers zijn gebaat bij regelingen die het risico voor de bank verminderen, zoals BL, IDL en beide regelingen van het Nationaal Groenfonds. Voor de persoonlijke overweging van een koploper om een

risicovolle, innovatieve omschakeling aan te gaan, speelt ook het financiële risico voor henzelf mee. Ongeacht van welke regeling ze gebruikmaken, zijn de ondernemers verantwoordelijk voor het terugbetalen van hun leningen binnen de afspraken met de financiers.

De pionier is een type ondernemer die openstaat voor omschakelen, in principe dus *wil*, maar ondersteuning nodig heeft bij het *kunnen*. Financieringsregelingen kunnen deze groep ondersteunen als de belemmering van het *kunnen* zit bij het krijgen van een lening. Ook hebben de pioniers enige mate van bewijs nodig dat het nieuwe bedrijfsmodel kansrijk is. Dus in tegenstelling tot de koplopers zijn zij niet de eersten die bijvoorbeeld een nieuw stalsysteem uitproberen, ze baseren hun keuze op de ervaringen van de koplopers.

Bij meer zekerheid in verdienmodel en in beleid is het peloton eerder geneigd om om te schakelen

De meerderheid van de agrarische ondernemers, volgens het model van Rogers (2003) 68%, valt onder het peloton. Zij hebben bewijs en zekerheid nodig dat een nieuw bedrijfsmodel ook op de lange termijn voor voldoende inkomsten zorgt. Voor deze groep is de eerdergenoemde zekerheid in verdienmodel en beleid dus extra belangrijk. Koplopers en pioniers die ervaring hebben opgedaan met een bedrijfsmodel of innovatie, kunnen een voorbeeld zijn en het peloton overtuigen. Tegenwoordig maken ook ondernemers uit het peloton gebruik van financieringsregelingen. Dit meer voor stapsgewijze verduurzaming dan voor omschakeling.

Op korte termijn verwachten de respondenten geen knelpunten bij het matchen van vraag vanuit ondernemers met het aanbod van de regelingen. Bij de twee overvraagde regelingen IDL en Revolverend fonds Nationaal Groenfonds is meer budget beschikbaar gesteld en is voor de beoordeling van het IDL meer personeel aangetrokken. Maar als de voorwaarden verbeteren, is het aannemelijk dat (veel) meer ondernemers willen omschakelen en hiervoor ook aanspraak willen maken op financieringsregelingen. Dat kan op de middellange termijn vragen om opschalen van de bestaande financieringsregelingen, zoals het beschikbaar stellen van meer budget, de bekendheid van de regelingen vergroten onder agrariërs, adviseurs en bankmedewerkers of het aantrekken van meer personeel voor de beoordeling van aanvragen. Het kan ook gaan om het aanpassen van criteria van de regelingen om de toegang van bepaalde groepen te beperken of te verruimen. Vooral bij het IDL komt de vraag op om de beoordeling met maatwerk door een beoordelingscommissie aan te passen, bijvoorbeeld door de beoordeling deels te objectiveren.

Tot aan welk punt is het ondersteunen van omschakelen met overheidsmiddelen nodig?

Het aanbieden van financieringsregelingen kost de overheid geld. Denk aan bijvoorbeeld de kosten voor administratie, maar vooral ook het bieden van leningsvoorwaarden die gunstiger zijn dan bij een reguliere financiering. In het scenario dat het verdienmodel van ondernemers (sterk) verbetert en de zekerheid over regelgeving en beleid groeit, is de vraag in hoeverre overheidsmiddelen ingezet moeten en mogen worden om omschakeling te ondersteunen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) spreekt in het geval dat de markt niet perfect werkt, in dit geval de financiering van omschakeling (van veel agrariërs) kan niet zonder overheidsinterventie worden opgepakt, van marktfalen. In het geval van marktfalen is overheidsbemoediging legitiem en afhankelijk van de doelen van de overheid ook nodig. Daarnaast speelt ook de vraag of het legitiem is voor een overheid om financieringsregelingen aan te bieden als omschakeling verplicht wordt. Het is niet de bedoeling om omschakeling van het peloton grootschalig met overheidsmiddelen te ondersteunen, maar op welk moment zou de steun moeten stoppen?

Deze vragen zijn met onze onderzoekszet niet te beantwoorden. Wel zien we vanuit twee regelingen twee verschillende manieren om hiermee om te gaan. De regeling Groenprojecten lost dit meer kwantitatief op. Als er binnen een categorie te veel aanvragen zijn, wordt het type aanvraag als niet meer innovatief beschouwd. Voor de omschakeling naar biologisch bijvoorbeeld geldt het richtgetal van 5-10% van de sector die om wil schakelen naar biologisch. Deze aanpak is relatief makkelijk toe te passen op het biologische ontwikkelpad, omdat certificaten als bewijs van omschakelen kunnen dienen. Voor de andere ontwikkelpaden ontbreekt een relatief eenduidige manier om af te bakenen wanneer een bedrijf omgeschakeld is.

De tweede manier van het IDL is kwalitatief ingestoken. Naast het ondersteunen van individuele ondernemers heeft het IDL ook als doel om banken kennis te laten maken met het beoordelen en financieren van ingrijpende veranderingen van bedrijven. De aanname is dat die ervaring ertoe leidt dat banken op termijn hun manier van risico's beoordelen aanpassen ten gunste van omschakelende bedrijven. Dit zou wederom ertoe leiden dat meer omschakelingen zonder financieringsregelingen gefinancierd kunnen worden.

Als geen overheidsinterventie meer nodig is om omschakeling te financieren, zou deze afgebouwd moeten worden.

7.2 Hoofdconclusies

Deze paragraaf beantwoordt de onderzoeksvraag naar de rol van financieringsregelingen om (veel) meer agrarische bedrijven te helpen met omschakelen naar een duurzamere bedrijfsvoering. De aanname is daarbij dat ingrijpende verduurzaming van het bedrijfsmodel van een groot deel van de Nederlandse agrarische bedrijven nodig is voor de opgaven in het landelijk gebied. We maken bij het beantwoorden van de hoofdvraag gebruik van de antwoorden op de vier deelvragen.

Hoofdboodschappen

- Een relatief klein aantal koplopers en pioniers gebruikt financieringsregelingen om hun bedrijfsvoering om te schakelen. Dit is om de risicobeoordeling en daarmee de financieringsvoorwaarden van de bank voor de ondernemer positief te beïnvloeden.
- De inzet van financieringsregelingen is relevant voor de verduurzaming van de sector vanwege de voorbeeldfunctie die koplopers en pioniers in de verduurzaming kunnen hebben. Hun ervaringen laten aan het peloton zien wat wel en niet werkt.
- Om (veel) meer ondernemers, dus ook het peloton, om te laten schakelen, is meer nodig dan goede voorbeelden en publieke financieringsregelingen. Voor de meerderheid van agrarische ondernemers zijn voldoende marge op de producten en beleidszekerheid voorwaarden om om te schakelen naar een andere bedrijfsvoering.
- Als deze twee voorwaarden verbeteren, zal ook het aantal agrarische ondernemers uit het peloton dat de bedrijfsvoering ingrijpend verduurzaamt, toenemen. De vraag is of er bij verbetering van de voorwaarden nog sprake is van marktfalen. Daarmee is ook de vraag of het als overheid nog legitiem is om publieke financieringsregelingen aan te bieden en aan welke groep ondernemers.
- Omschakelen als ingrijpende verandering van de bedrijfsvoering op relatief korte termijn past niet bij de voorkeur van veel ondernemers om stapsgewijs en over een langere periode te veranderen. De vraag blijft of in termen van het bereiken van duurzaamheidsdoelen beide manieren leiden tot de gewenste mate van verduurzaming.

Financieringsregelingen voor koplopers en pioniers kunnen zorgen voor vliegwieleffect

Financieringsregelingen helpen in het zoeken naar innovaties en het 'eerst bewijzen' van nieuwe ideeën. Op dit moment maakt een klein aantal koplopers en pioniers gebruik van financieringsregelingen voor omschakeling van hun bedrijfsvoering. De financieringsregelingen zorgen ervoor dat de risicobeoordeling van de bank op de financiering van de nodige investeringen positiever uitvalt voor de ondernemer dan zonder de regeling(en). Het gevolg zijn gunstigere voorwaarden van financiering voor de ondernemer.

De logica van het 'innovation diffusion model' volgend, heeft het relatief kleine aantal koplopers en pioniers een functie voor het omschakelen van het peloton op de lange termijn: zij doen ervaringen op met nieuwe bedrijfsmodellen en technologieën – wat werkt, wat niet en hoe werkt het? Het peloton heeft de koplopers en pioniers als voorbeeld nodig om op termijn ook om te willen schakelen. Naast de voorbeeldfunctie voor hun collega's zijn de koplopers en pioniers ook nodig om de financieringssector en adviseurs te leren om te gaan en ervaring op te doen met de nieuwe bedrijfsmodellen.

Financieringsregelingen lossen de eigenlijke belemmeringen voor omschakelen niet op: lage marges en beleidsonzekerheid

Hoewel koplopers en pioniers het peloton kunnen inspireren om te schakelen en te verduurzamen, constateren we twee belangrijke belemmeringen die ervoor zorgen dat de betekenis die financieringsregelingen hebben voor het peloton op dit moment beperkt is en die ervoor zorgen dat ondernemers veelal niet om *kunnen* en *willen* schakelen.

Een eerste beperkende factor voor het peloton zijn de lage marges op producten. Deze worden nog kleiner op het moment dat de kosten stijgen door het aangaan van nieuwe financieringslasten om te kunnen verduurzamen zonder dat de inkomsten toenemen. Het gevolg is dat de rentabiliteit van het bedrijf afneemt.

Hierdoor is de kans groot dat de bank de financieringsaanvraag negatief beoordeelt, ondanks de voordelen die de financieringsregelingen kunnen bieden. De oplossing zit voor deze ondernemers in de marge op hun producten die de financieringslasten voor verduurzaming dekken, of een verlaging van de kosten voor de ondernemer.

Een tweede beperkende factor is de huidige beleidsonzekerheid. Ondernemers vinden het vaak te risicovol om te investeren in verduurzaming, omdat ze niet weten wat er van hen wordt verwacht en niet weten of hun bedrijf een toekomst heeft. Pas als deze duidelijkheid er is, kunnen ondernemers en ook banken beter inschatten of de investering voldoende aansluit bij de strenger wordende eisen van het beleid omtrent verduurzaming.

Opschaling financieringsregelingen voor het peloton zinvol als voorwaarden verbeteren

Financieringsregelingen kunnen voor het peloton een belangrijke rol spelen op het moment dat de belemmeringen van lage marges en beleidsonzekerheid opgelost zijn. Vanuit het oogpunt van de financier bieden de regelingen namelijk de juiste oplossingen om financiering mogelijk te maken. Het opschalen van de vijf financieringsregelingen, bijvoorbeeld door meer budget bij te storten of door de capaciteit voor beoordeling te vergroten, is op dit moment beperkt zinvol.

Een verbetering in de marges werpt wel de vraag op tot hoeverre een overheid omschakeling wil en mag steunen als de markt de financiering zelfstandig kan oppakken. Een aanpak zoals bij de regeling Groenprojecten voor biologische bedrijven is hier denkbaar, dus dat een financieringsregeling niet meer geldig is op het moment dat een bepaald aandeel van de ondernemers een bedrijfsmodel toepast. Dit is makkelijker aan te tonen dan dat omschakeling zonder financieringsregelingen tot stand komt. Naast een verbetering in de marge kan namelijk ook meespelen dat banken omschakeling anders gaan beoordelen dan dat ze nu gewend zijn. Het IDL doelt er onder andere op dat banken leren om ongebruikelijke bedrijfsmodellen te financieren. De exacte voorwaarden van de regelingen, bijvoorbeeld of de voordelen afgezwakt worden naarmate er meer ondernemers omschakelen, of het sturen op een bepaald ontwikkelpad, (per gebied) hangen af van de beleidsontwikkeling voor de lange termijn.

Werkt stapsgewijze verduurzaming net zo goed als omschakelen?

Respondenten gaven veelvuldig aan dat veel ondernemers liever in stappen verduurzamen, met afzonderlijke enkelvoudige investeringen, zoals de financiering in een mono-mestvergister. Dit in plaats van op korte termijn omschakelen naar een ander bedrijfsmodel. In theorie zou de optelsom van alle investeringen over de tijd heen ook kunnen leiden tot omschakeling van het bedrijf.

In de praktijk is het de vraag of het zo werkt. Ten eerste is stapsgewijs verduurzamen alleen mogelijk als de investeringen daadwerkelijk los van elkaar genomen kunnen worden en de optelsom daadwerkelijk tot een omschakeling leidt die zorgt voor verduurzaming in brede zin. Dus bijvoorbeeld niet alleen verduurzamen op het vlak van emissies, maar bijvoorbeeld ook op het vlak van biodiversiteit en duurzaam bodembeheer en verbetering van de waterkwaliteit. Of deze brede verduurzaming tot stand komt, hangt af van de individuele situatie van een bedrijf en het bedrijfsplan. Ten tweede bestaat de kans dat een ondernemer gaandeweg besluit om de voorgenomen vervolgstappen voor verduurzaming toch niet te nemen. In dat geval leiden de investeringen niet tot een omschakeling en verduurzaming in de breedte, waardoor mogelijk niet alle overheidsdoelen bediend worden. Denk wederom aan de eerdergenoemde voorbeelden van biodiversiteit en bodem- en waterkwaliteit, die niet of slechts beperkt worden bediend door bijvoorbeeld alleen een mono-mestvergister te plaatsen. Op het moment dat de ondernemer dus niet integraal verduurzaamt, is de effectiviteit van de regeling beperkt. Vanuit de positie van een beleidsmaker die wil sturen op het halen van natuur- en milieudoelen waar omschakeling van bedrijven onderdeel van is, is het ondersteunen van stapsgewijze omschakeling dus onzekerder als het gaat om bijdrage aan brede verduurzamingsdoelstellingen.

7.3 Discussie

In deze paragraaf bieden we een korte discussie bij ons onderzoek. In paragraaf 7.1 reflecteren we op ons conceptueel kader, dat enkele uitdagingen met zich meebracht. Vervolgens werken we enkele denkrichtingen uit zoals ze uit het onderzoek naar voren zijn gekomen om het werken met financieringsregelingen anders in te richten. Hierbij benutten we enkele andere onderzoeken, die aanvullend of bevestigend zijn voor verschillende van onze bevindingen.

7.3.1 Reflectie op het kader van ontwikkelpaden en financiering van omschakeling

Ons begrip van omschakelen, als een proces waarbij een agrariër zijn ontwikkelpad in een grote sprong verlaat, bleek niet goed aan te sluiten bij de manier waarop in de praktijk in de agrarische sector wordt geïnvesteerd en gefinancierd. De respondenten gebruiken de term liever niet. Dit zou ook een les kunnen zijn voor de beleidswereld waarin de term omschakelen regelmatig gebruikt wordt, terwijl die maar beperkt aansluit bij de praktijk van agrarisch investeren.

Ook in de door ons bekeken regelingen is omschakelen niet de focus. De focus ligt op verduurzaming en hierbij kan een agrariër zijn ontwikkelpad geleidelijk (via 'incrementele' stappen in plaats van een 'transformatieve' verandering) verlaten, maar net zo goed doorontwikkelen binnen hetzelfde pad. Dit is voor ons reden geweest om ook doorontwikkelen op te nemen in ons conceptueel kader. Dit nam echter niet weg dat onze focus lag op veranderen van ontwikkelpad en we hierdoor vaak de kanttekening hebben moeten plaatsen – bijvoorbeeld bij aantallen aanvragers en vergunde leningen bij de regelingen – dat het niet altijd om omschakelen gaat.

Als alternatief voor het verlaten van ontwikkelpad zien wij de nadruk op *ingrijpende* verandering van bedrijfsvoering om het bedrijf te verduurzamen. Ook met deze versimpelde lens blijkt het echter lastig om het moment van omschakelen aan te duiden: wanneer is een verandering ingrijpend genoeg om het over omschakeling te hebben? Dat agrariërs die in kleine stapjes verduurzamen niet worden meegeteld wanneer het zoeklicht 'omschakelen' is, lijkt ons waardevol om te benoemen. Hierdoor is het moeilijk gebleken om uitspraken te doen over de stand van zaken met betrekking tot omschakelen. De uitzondering is daarbij het ontwikkelpad biologisch die met certificering goed is afgebakend. Hierop aanvullend: Bouma et al. (2020) hebben een enquête gehouden onder ruim 900 agrariërs om de bereidheid te onderzoeken van agrariërs om hun bedrijfsvoering (meer) natuurinclusief te maken. Hun onderzoek bevestigt dat het bij het nemen van natuurinclusieve maatregelen meestal niet om een totale omschakeling gaat: van de deelnemers aan hun enquête heeft maar 6% een volledig natuurinclusief bedrijf, 12% werkt natuurinclusief op de helft van het bedrijf en 40% voert natuurinclusieve maatregelen uit aan de randen van het bedrijf. Bouma et al. (2020) bevestigen ook, zij het op kleine schaal, het idee van pad-afhankelijkheid: agrariërs die al natuurinclusieve maatregelen nemen, zijn eerder geneigd zijn om meer te gaan doen dan ondernemers die nog niets doen.

Daarnaast riep vooral het hoogtechnologisch ontwikkelpad vragen op. In eerste instantie gebruikten we de term 'duurzame intensivering'. Omdat vooral het onderdeel 'intensivering' veel vragen en negatieve associaties oproep, hebben we ervoor gekozen om deze te veranderen in hoogtechnologisch ontwikkelpad. Voorbeelden voor vragen uit de discussies hierover zijn hoe we duurzame intensivering afbakenen tegenover reductie van emissies op de zogenaamde 'gangbare bedrijven' (interview DLV, 2023), in hoeverre innovaties een rol moet spelen bij verduurzamen met technologie (interview Rabobank), of de verandering alleen technisch van aard moet zijn (interview Nationaal Groenfonds, 2023) en of de combinatie van 'duurzaam' en 'intensiveren' maatschappelijk geaccepteerd is (interview Flynth, 2023). Ondanks dat we de woordkeuze hebben aangepast, blijft het lastig om te bepalen wanneer van omschakeling wordt gesproken.

Door onze focus op omschakelen via de vijf bekeken financieringsregelingen, hebben we andere wegen waarop agrariërs omschakelen niet onderzocht. Een voorbeeld is omschakeling als onderdeel van gebiedsprocessen. Kuindersma et al. (2022; 2023) geven voorbeelden van omschakelen in gebiedsprocessen, waarbij agrariërs bijvoorbeeld natuurbeheer gaan integreren in het bedrijf. Dit vaak als gevolg van vernatting rond Natura 2000-gebieden of in veenweidegebieden, terwijl ze tegelijkertijd extensiveren of verbreden. Daar staat toegang tot grond of een andere soort vergoeding tegenover. Door

onze focus op *financierings*regelingen op rijksniveau blijven andere instrumenten op provinciaal niveau buiten beeld. Ons beeld over het steunen van omschakelen is daarmee niet volledig.

7.3.2 Denkrichtingen

Uit de interviews kwamen verschillende denkrichtingen naar voren van manieren om de financieringsregelingen anders of beter te laten functioneren, dan wel er meer mensen mee te kunnen bereiken. We lichten er in deze paragraaf drie op hoofdlijnen toe. Twee gaan direct over het IDL, omdat dit de meest bediscussieerde regeling is bij de respondenten die zicht hebben op meerdere regelingen. Dat kan enerzijds liggen aan de voor ondernemers interessante financieringsvoorwaarden, anderzijds aan het feit dat deze regeling in haar voorwaarden het best aansluit bij hoe we in de gesprekken omschakelen introduceerden.

Meer ondernemers steunen bij stapsgewijs verduurzamen

Aansluitend op de discussie dat de meeste ondernemers liever stapsgewijs verduurzamen dan binnen relatief korte tijd omschakelen, kwamen uit de interviews twee denkrichtingen over mogelijke aanpassingen van het IDL. De eerste denkrichting is om de duurzaamheidseisen van het IDL minder omvattend te maken om meer ondernemers te kunnen bedienen. Een variant hierop is om naast het IDL in de huidige vorm een 'lichte variant' ernaast te zetten voor agrariërs die niet integraal kunnen of willen verduurzamen.

Het IDL kiest nu bewust voor integrale duurzaamheidscriteria waaraan voldoen moet worden, wat een grote inspanning vraagt van de aanvragers. Het gevolg is dat de groep die eraan voldoet relatief klein is. Tegenover deze grote inspanning die de ondernemers moeten leveren, staan aantrekkelijke financieringsvoorwaarden. Minder strenge eisen op de integrale verduurzaming zou er waarschijnlijk toe leiden dat de financiële voorwaarden proportioneel minder gunstig worden. Dit heeft ermee te maken dat de inzet van overheidsmiddelen gekoppeld is aan de verwachte winst voor natuur, water, klimaat en milieu, met name voor de reductie van stikstofuitstoot. De vraag is dan in hoeverre de aangepaste financieringsvoordelen nog aantrekkelijk genoeg zijn voor ondernemers om te investeren. Vooral bij de eerste denkrichting is de vraag of koplopers en peloton die wél omvattend willen omschakelen, nog voldoende gebaat zijn bij de aangepaste financieringsvoorwaarden.

Bij gelijkblijvend budget is het verlagen van het maximaal te lenen bedrag in combinatie met bijvoorbeeld een hoger rentepercentage een aannemelijke aanpassing is van de financiële voorwaarden. Dit heeft niet alleen consequenties voor hoe aantrekkelijk de lening wordt ervaren door ondernemers, maar ook hoe de financieringsvoorwaarden doorwerken in de financieringspuzzel. Is de bijdrage van het nieuwe of 'lichte' IDL nog doorslaggevend genoeg om de risicobeoordeling van de bank voldoende positief te beïnvloeden?

Objectiveren van beoordeling binnen IDL

Het IDL werkt met een commissie die de aanvragen op maat beoordeelt. Dit kan opschaling bemoeilijken. Objectivering van de beoordeling, bijvoorbeeld met KPI's op de afzonderlijke doelen, heeft als voordeel dat meer aanvragen in kortere tijd verwerkt kunnen worden. Dat komt niet alleen de aanvragen voor het IDL ten goede, maar kan ook doorwerken op varianten van andere regelingen die gekoppeld zijn aan de beoordeling van het IDL. Ook zou een objectivering ondernemers, adviseurs en banken kunnen helpen om in te schatten of een plan kansrijk is en de moeite is om uit te (laten) werken. Meurs et al. (2022) geven wel aan dat alle betrokkenen waarde hechten aan de werkwijze en samenwerking met de commissie. Met deze werkwijze kan maatwerk aan de aanvragers worden geboden. Zij adviseren ook om dit te behouden totdat de doelen in KPI's geformuleerd, bijvoorbeeld in reductie van stikstofemissie, en op bedrijfsniveau vertaald kunnen worden. Ook is een combinatie van KPI's met een kwalitatieve beoordeling door een commissie denkbaar. De KPI's worden daarin gebruikt om een voorselectie van plannen te maken op basis van verwachte effecten van verandering in de bedrijfsvoering. De plannen die door de selectie komen, worden later beoordeeld door de commissie (Ministerie van LNV, 2023).

Overheid steunt omschakelingen die gebaseerd zijn op innovatie door de risico's meer te delen

In het rapport hebben we het over risico. Ook hebben we het erover dat innovaties risicovoller zijn dan doorontwikkelingen. In veel gevallen schrijven we over risico van de financiers, bijvoorbeeld als het gaat om het effect van de vijf regelingen op de risicobeoordeling van de bank. Als we risico benaderen vanuit het

perspectief van de ondernemers komen we snel bij de vraag: wat gebeurt er als een ondernemer de aflossingsverplichting niet na kan komen en verschilt dat nog per regeling? In alle gevallen is een ondernemer verantwoordelijk om de leningen zo veel mogelijk af te lossen volgens vooraf gemaakte afspraken. Dit kunnen innovatieve ondernemers als belemmering ervaren om een idee daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Dit is wel nodig om verandering en ontwikkeling in de sector op gang te houden.

Financieringsregelingen kunnen helpen om het risico van de ondernemers naar de overheid te verschuiven. De denkrichting van een groep respondenten gaat hierbij uit naar regelingen waarbij de overheid een groter risico accepteert om een uitgeleend bedrag of garantstelling te verliezen. Dat vraagt om een nauwere samenwerking en beoordeling als maatwerk per plan. Ook zijn strenge eisen over de duurzaamheidscriteria dan wenselijk. Hoe hoger het risico dat de overheid bij de financiering neemt, hoe meer zij optreedt als partner bij de investering. Dit klinkt op het eerste gezicht tegenstrijdig met de denkrichting uit de vorige alinea, die juist gaat in de richting van objectivering van de beoordeling. Dat hoeft in de praktijk niet zo te zijn, omdat maatwerk geboden zou worden voor een zeer kleine groep, terwijl objectivering van beoordelingscriteria juist bedoeld is om een grotere groep te kunnen bedienen. Een alternatief voor de denkrichting voor regelingen die sterker inzetten op innovatie zou kunnen zijn om sterker in te zetten op het direct subsidiëren van innovatieve bedrijfsmodellen gericht op integrale verduurzaming. In geval van falen is de ondernemer verzekerd van het subsidiebedrag, wat zijn eigen risico verlaagt, omdat een subsidie niet terugbetaald hoeft te worden.

Literatuur

- ABN AMRO, 2022. De ABN AMRO Groenlening. Productinformatieblad. Juni 2022.
- Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), 2021. Brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 24 november 2021 betreft Regeling Groenprojecten 2022. Referentie: MvH/RvZ/JT/RS/cd/ATR2070/2021-U096.
- Algemene Rekenkamer, 2019. Zicht op revolverende Fondsen. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Berkhout, P., H. van der Meulen, P. Ramaekers, 2023. Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel – editie 2023. Wageningen: Wageningen Economic Research, Rapport 2023-124.
- Blanken, K., A. Evers, I. Groeneveld, H. Niyonsaba, W. Ouweltjes, J. Verkaik, I. Vermeij, H. Wemmenhove, 2022. Kwantitatieve Informatie Veehouderij. Wageningen: Wageningen Livestock Research.
- Boerderij, 2023. Nationaal Groenfonds: er is wél geld voor innovatieve boeren. 14 december 2023. <https://www.boerderij.nl/nationaal-groenfonds-er-is-wel-geld-voor-innovatieve-boeren>.
- Boonstra, F.G., R.J. Fontein, P. van der Wielen, M.H. Borgstein. 2014. Leren van beleidsinstrumenten voor ondernemen met natuur. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Boston University, 2022. Behavioural Change Models – Diffusion of Innovation Theory. Geraadpleegd op 13 december 2023 via: <https://sphweb.bumc.bu.edu/otlt/mph-modules/sb/behavioralchangetheories/behavioralchangetheories4.html>.
- Bouma, J., M. Koetse, J. Brandsma, 2020. Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Datema, A., 2023. *Alex Datema (Rabobank): 'Het roer moet om. Ik zeg het maar hardop en verschuil me niet'*. Boerderij, 10 oktober 2023. Geraadpleegd op 10 november 2023.
- EGEN, 2022. Regeling Groenprojecten 2022 start in juni. 19 mei 2022. Geraadpleegd via: <https://www.egen.green/nl/nieuws/regeling-groenprojecten/>.
- FBD, 2020. Klimaatfonds voor de landbouw. Geraadpleegd via: https://fbd.nl/fbd_actueel/klimaatfonds-voor-de-landbouw/.
- Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen, 2018. Instrumenten voor maatschappelijke betrokkenheid – Overzicht en analyse van vier cases. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Hoogstijns, 2019. Je cashflow op een gezond niveau houden. In: Boer & Tuinder, 29 augustus 2019.
- Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, C.M. Walther, E. de Wit-De Vries, T.A. de Boer, M. Visscher, 2022. Duurzame landbouw in gebiedsprocessen. Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog. WOt-rapport 149. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst, 2023. De weerbarstigheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen. WOt-rapport 152. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Meulen, H. van der, R. van der Meer, M. van Asseldonk, 2020. Financiering transitie naar een duurzame landbouw – Inzicht in het huidige financieringslandschap en ontwikkelingen. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Meurs, E., B. Witmond, G.-J. Wilbers, H. van der Meulen, M. van Asseldonk, D. van Wonderen, H. Pamuk, 2019. Beleidsevaluatie Garantstelling Landbouw. Rotterdam: Ecorys en Wageningen Economic Research.
- Meurs, E., H. Schütte, J. Scheurs, B. Witmond, 2022. Evaluatie Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) Rotterdam: Ecorys.
- Ministerie van Economische Zaken, 2014. Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies. Geraadpleegd op 12 maart 2024 via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0035474/2023-10-11#Hoofdstuk2_Titeldeel2.5.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), 2019. Betreft Contouren van het Omschakelprogramma duurzame landbouw (omshakelfonds). Bief aan de Tweede Kamer der Staten generaal, 18 november 2019.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), 2021a. Stand van zaken van het Omschakelprogramma. Kamerbrief 13 juli 2021.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), 2021b. Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 december 2021, nr. WJZ/ 21304159, houdende wijziging van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies in verband met een wijziging van de subsidiemodule Borgstelling MKB-landbouwkredieten en tijdelijke borgstelling MKB-visserij- en aquacultuurkredieten (Omschakelprogramma Duurzame Landbouw). Staatscourant 2021, 49381. 14 december 2021.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), 2022. Perspectieven voor agrarische ondernemers. Kamerbrief 10 juni 2022.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), 2022a Begroting XIV Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2.5 Overzicht risicoregelingen. Geraadpleegd via: <https://www.rijksfinancien.nl/memoratie-van-toelichting/2022/OWB/XIV/onderdeel/1062135>.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), 2023. Investeringsfonds duurzame landbouw (IDL). Brief aan TK, 5 Juli 2023.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2022. Startnotitie Nationaal programma Landelijk gebied. Juni 2022 | Publicatie-nr. 22102620.

Nationaal Groenfonds, 2023. Jaarverslag 2022 – Wachten kan niet meer. Amersfoort: Nationaal Groenfonds.

Nationaal Groenfonds, 2024a. Dit zijn wij. Geraadpleegd via: https://organisaties.overheid.nl/28325623/Rijksdienst_voor_Ondernemend_Nederland.

Nationaal Groenfonds, 2024b. Klimaatfonds voor de landbouw. Geraadpleegd via: <https://www.nationaalgroenfonds.nl/fondsen/klimaatfonds-voor-de-landbouw/>.

Nationaal Groenfonds, 2024c. Ondersteuning van projecten gericht op een groene leefomgeving. Geraadpleegd via: <https://www.nationaalgroenfonds.nl/revolverend-fonds/#:~:text=Met%20ons%20Revolverend%20fondsen%20maakt,levensvatbaar%20verder%20te%20kunnen%20ontwikkelen>.

Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), 2016. Financiering van bedrijfsopvolging. Discussiestuk.

NVM Agrarisch & Landelijk, 2023. Vastgoedmarkt in beeld Agrarisch & Landelijk. Eerste halfjaar 2023 in feiten en cijfers.

Overheid.nl, 2024. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Geraadpleegd via: <https://www.nationaalgroenfonds.nl/over-groenfonds/organisatie/>.

Rabobank, 2023. Agrofoodvisie 2040 – Ruimte voor boer én natuur. Geraadpleegd op 20 december 2023 via: <https://pub.rabobank.nl/Agrofoodvisie/index.html>.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), 2022. Berekening steunpercentage. Geraadpleegd via: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/regeling-groenprojecten/steunpercentage>.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), 2023a. Borgstellingskrediet voor de Landbouw (BL). Geraadpleegd via: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/bl>.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), 2023b. Feiten en cijfers regeling Groenprojecten 2022. Geraadpleegd via: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/regeling-groenprojecten/feiten-en-cijfers-2022#projectvermogen>.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), 2023c. Kompas voor een duurzame toekomst. Den Haag: RVO.

Rijksoverheid, 2023. Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies. Geraadpleegd via: [wetten.nl - Regeling - Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies - BWBR0035474 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Regeling_nationale_EZK-_en_LNV-subsidies_-_BWBR0035474_(overheid.nl)).

Rogers, E.M., 1962. Diffusion of innovations. New York: The Free Press.

Rogers, E.M., 2003. Diffusion of Innovations. 5^e editie. New York: The Free Press.

Runhaar, H.A.C., T.C.P. Melman, F.G. Boonstra, J.W. Erisman, L.G. Horlings, G.R. de Snoo, C.J.A.M. Termeer, M.J. Wassen, J. Westerink en B. J. M. Arts, 2017. Promoting nature conservation by Dutch farmers: a governance perspective. International Journal of Agricultural Sustainability, vol.15(3): p. 264-281.

Sociaal-Economische Raad (SER), 2021. Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw. Verkenning 21/06. Den Haag: SER.

Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 2022. Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst van 19 april 2022, nr. IENW/BSK-2022/51234, houdende regels inzake in Nederland gelegen projecten welke in het belang zijn van de bescherming van het milieu (Regeling Groenprojecten 2022. Staatscourant Nr. 10803, 28 april 2022. Geraadpleegd via: [wetten.nl - Regeling - Regeling Groenprojecten 2022 - BWBR0046599 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Regeling_Groenprojecten_2022_-_BWBR0046599_(overheid.nl)).

-
- Thijssen, G., A. van Duijnhouwer, R. Overgoor, 2019. *Beleidsevaluatie Regeling Groenprojecten 2010-2017: eindrapportage*. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- Vink, M., D. Boezeman, 2018. *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Westerink, J., Smit, B., Dijkshoorn, M., Polman, N., Vogelzang, T., 2018. *Boeren in beweging: hoe boeren afwegingen maken over natuurinclusieve landbouw en hoe anderen hen kunnen helpen*. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2012. *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Verwijzingen naar interviews

Referentie	Organisatie	Functie medewerker(s)	Datum
(interview LNV, 2023)	LNV	Beleidsmedewerker Agro-economie	26 juni 2023
(interview Nationaal Groenfonds, 2023)	Stichting Nationaal Groenfonds	Twee medewerkers met focus strategie	18 september 2023
(interview Nationaal Groenfonds, 2024)	Stichting Nationaal Groenfonds	Medewerker met focus strategie	5 februari 2024
(interview RVO, 2023a)	RVO	Medewerker Borgstelling Landbouw, inclusief toegezonden materiaal	12 oktober 2023
(interview RVO, 2023b)	RVO	Twee medewerkers regeling Groenprojecten, inclusief toegezonden materiaal	12 oktober 2023
(interview Rabobank, 2023)	Rabobank	Themamanager Duurzame Landbouw	17 oktober 2023
(interview Flynth, 2023)	Accountants- en adviseursbureau Flynth	Twee agrarische adviseurs financieel management, (melk)veehouderij en tuinbouw	21 november 2023
(interview DLV, 2023)	DLV Advies	Vier agrarische adviseurs financieel management, (melk)veehouderij	7 november 2023

Verantwoording

WOT-rapport: 159

BAPS-projectnummer: WOT-04-010-045.02

WOT Natuur & Milieu hecht grote waarde aan de kwaliteit van zijn eindproducten. Een review van de rapporten op wetenschappelijke kwaliteit door een referent maakt standaard deel uit van het kwaliteitsbeleid.

Dit project werd begeleid door Marlies Sanders van WENR en Daan Boezeman en Brechtje Silvius van het Planbureau voor de Leefomgeving. Twee medewerkers van Stichting Nationaal Groenfonds hebben de onderzoekers geholpen bij het begrijpen van hoe financiering in de agrarische sector werkt. Naast deze twee medewerkers hebben mensen van het ministerie van LNV, RVO, Accountants- een adviseursbureau Flynth en DLV Advies de onderzoekers te woord gestaan met hun expertise over omschakelen en de financiering ervan. De resultaten van dit onderzoek hebben zij becommentarieerd.

De auteurs bedanken allen voor hun bijdrage aan het tot stand komen van deze rapportage.

Gereviewd door

functie: Senior onderzoeker Wageningen Economic Research

naam: Petra Berkhout

datum: 28 maart 2024

Akkoord Extern contactpersoon

functie: Senior wetenschappelijk onderzoeker PBL

naam: Martijn Vink

datum: 18 juni 2024

Akkoord Intern contactpersoon

naam: Marlies Sanders

datum: 30 april 2024

Recent verschenen WOT-rapporten

136	Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirkx, R. Pouwels, B. de Knecht, E. de Wit, H.D. Roelofsen, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond, G.J. Maas (2022). <i>Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief</i> .
137	Mattijssen, T.J.M., M. Visscher, W. Ganzevoort, M. Pleijte (2022). <i>Monitoring van burgerbetrokkenheid bij natuur; Citizen science en doelgroep-panels</i> .
138	Boer, T.A. de en F. Langers (2022). <i>Maatschappelijk draagvlak voor natuur in 2021 en trends in het draagvlak</i> .
139	Bouwma, I.M., J.G. Nuesink, M.C. van Riel, J.A. Veraart, J.L.M. Donders, R.M.A. Wegman, R. Pouwels (2022). <i>De samenhang tussen de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn; Een landelijke analyse en een verdiepende studie in zes deelgebieden</i> .
140	Hennekens, S.M., J. Holtland, N.M. van Rooijen, G.W.W. Wamelink & W.A. Ozinga (2022). <i>Planten als indicatoren voor pH en GVG; Een vergelijking van het ITERATIO- en Wamelink-indicatorsysteem voor pH en GVG</i> .
141	Vries, S. de., D.A. Kamphorst, F. Langers (2022). <i>Beleidsdenken over stedelijk groen en gezondheid; En de mate waarin dit zich laat onderbouwen vanuit het onderzoek</i> .
142	Schelhaas, M.J., S. Teeuwen, J. Oldenburger, G. Beerkens, G. Velema, J. Kremers, B. Lerink, M.J. Paulo, H. Schoonderwoerd, W. Daamen, F. Dolstra, M. Lusink, K. van Tongeren, T. Scholten, I. Pruijsten, F. Voncken, A.P.P.M. Clercx (2022). <i>Zevende Nederlandse Bosinventarisatie; Methoden en resultaten</i> .
143	Salverda, I.E., M. Pleijte (2022). <i>Verkenning van het provinciale beleid voor overgangszones die grenzen aan natuur; Leren over governance-uitdagingen voor een integrale gebiedsaanpak</i> .
144	Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders (2022). <i>Natuur-en-zorgcombinaties: barrières, kansen en opschaling; Een verkenning van institutionele barrières, kansen en opschalingsmogelijkheden voor natuurinclusieve innovaties in de zorg</i> .
145	Gerritsen, A.L., H.J. Agricola, C. Aalbers, E. Gies (2022). <i>Ruimtelijk-economische dynamiek van de landbouw; Rapport 2: Casestudies naar ontwikkelpaden, beïnvloedende factoren, effecten op natuur en aanknopingspunten voor beleid</i> .
146	Michels, R., M.J. Voskuilen, W.H.G.J. Hennen & P.C. Roebeling (2022). <i>Actualisatie normkosten natuur ten behoeve van kostenberekeningen</i> .
147	Berkhout, P. en S. Galema (2022). <i>Duurzaam verdienen. Analyse verdienvermogen verduurzamingsmodellen landbouw</i> .

148	Kistenkas, F.H. en D.A. Kamphorst (2022). <i>Value capturing in het landelijk gebied. Een verkenning van mogelijkheden en toepassing in vier praktijkvoorbeelden van zonne- en windenergie</i> .
149	Kuindersma, W., D.A. Kamphorst, C. Walther, E. de Wit-De Vries, T.A. de Boer, M. Visscher (2022). <i>Duurzame landbouw in gebiedsprocessen. Barrières en oplossingsrichtingen in Engbertsdijkvenen, Ronde Hoep en Schiermonnikoog</i> .
150	Walther, C.M., D. Stomph en R.I. van Dam (2023). <i>Sociale impact van de landbouwtransitie</i> .
151	Brouwer, F., F.B.T. Assinck, T.T.L. Harkema, C. Teuling en D.J.J. Walvoort (2023). <i>Actualisatie van de bodemkaart in de gemeente Vijfheerenlanden; Herkartering van de verbreding van veen</i> .
152	Kuindersma, W., J. van den Berg, F.G. Boonstra, D.A. Kamphorst (2023). <i>De weerbarstigheid van beleidsintegratie in de veenweiden; Het gebied Aldeboarn-De Deelen</i> .
153	Walvoort D.J.J., P. Gerritsen, M. Knotters (2023). <i>Kartering grondwaterspiegeldiepte in Flevoland; Actualisatie van een deel van het grondwaterspiegeldieptemodel van de Basisregistratie Ondergrond (BRO)</i> .
154	Aar, M.C.A. van, A. Jellema, F. Langers en D. van Doren (2023). <i>Provinciaal beleid voor het versterken van de relatie tussen natuur en economie; Een inventarisatie van provinciale invullingen van de ambitie 'natuur en economie' uit het Natuurpact</i> .
155	Sanders, M.E., F. Langers, R. ter Harmse, L.A.G. van Duijvendijk, W. Kuindersma (2023). <i>Methodevernieuwing voor ex-postbeleidsevaluatie natuurherstel; Casus 'geelbuikvuurpad' en 'grijze duinen'</i> .
156	Kamphorst, D.A. en J.L.M. Donders (2023). <i>Groen voor gezondheidspreventie: ervaringen in twee gemeenten; Een verkenning van sturingsmogelijkheden om het benutten van groen voor gezondheidspreventie te bevorderen</i> .
157	Eldik, Z.C.S. van & R.I. van Dam (2024). <i>Maatschappelijke visies op de toekomst van landbouw en natuur; Achtergrondrapport Landbouw-Natuurverkenning</i> .
158	Bouwma, I.M., M.J. Josemans, R. Pouwels, L.B. Sparrius, P. van Els, H. Sierdsema, G. Bos, C.A.M. van Swaay, L.G.J. van Bussel, J. Schild, P. Giesen, R. Michels & P.C. Roebeling (2024). <i>Het effect van natuurherstelmaatregelen op vaatplanten, dagvlinders en broedvogels; Een systematische literatuuranalyse en beoordeling van vier gebieden op basis van SNL-monitoring</i> .
159	Walther, C.M., D. Kamphorst, W. Nieuwenhuizen (2024). <i>Financieringsregelingen voor omschakeling van agrarische bedrijven tegen het licht</i> .



Thema Periodieke Evaluatie Natuurbeleid

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 54 71
E info.wnm@wur.nl
wur.nl/wotnatuurenmilieu

ISSN 1871-028X



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
