

RIS.3796

Evaluatie Tuinbouwstimuleringsregeling



Gemeente Emmen
Juni 2009

Inhoudsopgave	pagina
1. Inleiding	2
2. De tuinbouwstimuleringsregeling	3
2.1 Aanleiding en doel	3
2.2 Werking regeling	3
3. Resultaten inzet regeling periode 1987 - 2008	5
4. Analyse resultaten	8
5. Conclusies	9
6. Aanbevelingen	10

1 Inleiding

Sinds 1987 wordt de tuinbouwstimuleringsregeling ingezet als onderdeel van de tuinbouwacquisitie. Alhoewel er jaarlijks gerapporteerd wordt over met name de financiële consequenties van de regeling is deze tot op heden niet geëvalueerd. De raad van Emmen heeft het college van B&W verzocht om de regeling te evalueren. Het acquisitiebeleid, waar de tuinbouwstimuleringsregeling onderdeel van uitmaakt, is in 2006 in zijn geheel onderwerp van evaluatie geweest. Dit heeft er toe geleid dat in 2007 en 2008 het algehele gemeentelijke tuinbouwbeleid onder de loep is genomen onder de noemer van het Masterplan Tuinbouw.

Bij de evaluatie van de tuinbouwstimuleringsregeling zal de regeling gespiegeld worden aan de bij de tot standkoming van de regeling geformuleerde doelen (hoofdstuk 2). Daarnaast is gebruik gemaakt van de beleidsnotitie “Emmen Natuurlijk Glastuinbouw” die door de gemeenteraad in juli 1999 is vastgesteld en waarin de regeling werd gecontinueerd. De evaluatie van de tuinbouwstimuleringsregeling richt zich op de periode tot en met 31 december 2008.

Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de resultaten van de inzet van de regeling in de periode 1987 – 2008 uiteen gezet. In hoofdstuk 4 worden deze resultaten geanalyseerd en gespiegeld aan de tegenwoordige omstandigheden.

Hoofdstuk 5 geeft op basis van de voorgaande hoofdstukken de conclusies weer waarna dit alles in hoofdstuk 6 leidt tot aanbevelingen over de inzet van de regeling.

2. De Tuinbouwstimuleringsregeling

2.1 Aanleiding en doel

Om de ontwikkeling van de glastuinbouw in Emmen te stimuleren is in 1987 de tuinbouwstimuleringsregeling ingesteld. In eerste instantie had dit als doel om de destijds optredende stagnering van de gronduitgifte in het gebied Klazienaveen II tegen te gaan en derhalve om tuinders te interesseren voor vestiging in Emmen. De regeling wordt sinds 1999 toegepast volgens de voorwaarden zoals deze zijn geformuleerd in de beleidsnota “Emmen natuurlijk glastuinbouw”(vastgesteld bij raadsbesluit van 15 juli 1999).

De tuinbouwstimuleringsregeling richt zich op tuinders, die weliswaar de vakkennis en ondernemerscapaciteiten bezitten die nodig zijn om een tuinbouwbedrijf op te zetten, maar niet in staat zijn om voldoende risicodragend vermogen in te brengen in de op te richten onderneming om de voor de investeringsplannen benodigde kredieten van bank en borgstellingfonds te verkrijgen.

De aanleiding voor het instellen van de tuinbouwstimuleringsregeling was het achterblijven van de kaveluitgifte in glastuinbouwgebied Klazienaveen II, maar de regeling is van toepassing op alle Emmense tuinbouwlocaties. De regeling is ingezet bij zowel nieuwbouw als bedrijfsovername.

De tuinbouwstimuleringsregeling is een gezamenlijk initiatief van provincie Drenthe en gemeente Emmen. Provincie en gemeente hebben bij de instelling van de regeling gezamenlijk een fonds gevormd. Zie verder paragraaf 2.2

2.2 Werking regeling

De regeling voorziet in een door de gemeente aan een financier (meestal een bank) af te geven garantie (in de vorm van een borgstelling) voor de betalingsverplichtingen (rente en aflossing), die voortvloeien uit een aan een glastuinder verstrekte geldlening. Het gaat hierbij om een achtergestelde geldlening, d.w.z. dat de lening is achtergesteld t.o.v. alle andere vorderingen van de bank en/of zakelijke crediteuren op de ondernemer. Hierdoor kan een ondernemer gemakkelijker in aanmerking komen voor bancaire financiering.

De gemeentegarantie bedraagt maximaal € 68.181,- (bij instelling van de regeling vastgesteld op 150.000 gulden) voor startende tuinders. Daarnaast kan een garantie worden afgegeven tot afgerond € 45.000,- (bij instelling van de regeling vastgesteld op 100.000 gulden) in geval van overname van bestaande bedrijven c.q. doorstarters. De maximale aflossingstermijn bedraagt 12 jaar op basis van een lineair aflossingsschema. In de regeling is een plafond ingebouwd van € 1.815.121,- (4 miljoen gulden) aan uitstaande borgstellingen.

De garantie wordt pas verstrekt als de (voorliggende) financiers en andere borgen – meestal de bank en het borgstellingfonds voor de Landbouw – de ondernemer positief hebben beoordeeld wat betreft de eisen die gesteld worden aan ondernemerschap, ondernemingsplan, ervaring en opleiding. Dit scheidt de zekerheid dat de toetsing van de

ondernemerskwaliteiten en bedrijfsperspectieven dubbel plaatsvindt: zowel de financier (bank) als het Borgstellingfonds voeren deze toets uit. De gemeente levert dan als het ware het sluitstuk van de financiering, doch uitsluitend in die gevallen waarin de vermogenspositie van de ondernemer daarom vraagt.

In 1996 is in het kader van de gemeentelijke “ontstrikingsoperatie” het tuinbouwstimuleringsfonds “ontstrikt”. Ofwel het fonds werd opgeheven. Vanaf 1996 worden eventuele claims voortvloeiende uit borgstellingen ten laste van de algemene reserves gebracht. De percentuele verhouding tussen het gemeentelijk plafond en het provinciale gedeelte is 85–15. Eventuele claims op de borgstelling komen in genoemde verhouding ten laste van het algemeen gemeentelijk weerstandsvermogen (85%) resp. de provincie Drenthe (15%).

De resultaten van de inzet van de regeling worden beschreven in hoofdstuk 3.

3. Resultaten inzet regeling periode 1987 - 2008

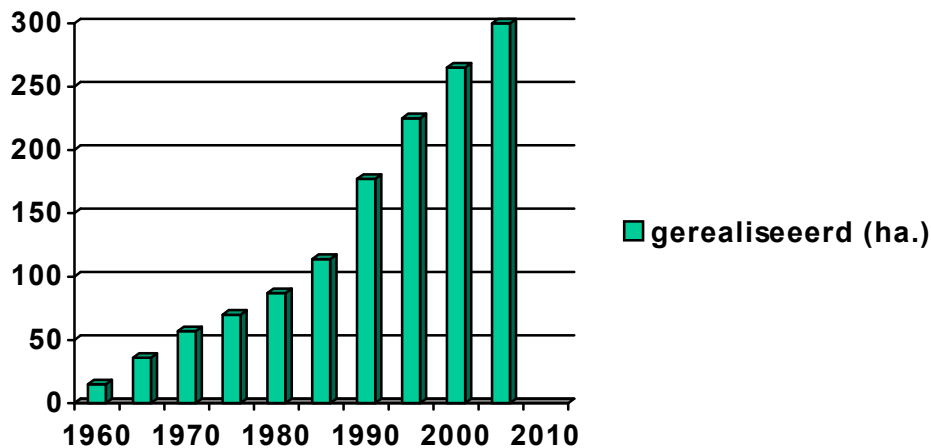
Hoofdstuk 3 gaat in op de resultaten van de inzet van de regeling. Daarbij:

- wordt een inschatting gemaakt van de toename van het areaal glas, waarbij gebruik is gemaakt van de regeling;
- is een financiële analyse gemaakt;
- wordt ingeschat wat de bijdrage van de inzet van de regeling op de werkgelegenheid is geweest.

De regeling is vanaf de in werking treding in 1987 tot en met 31 december 2008 in totaal 48 keer toegepast. Het aantal toepassingen is in de loop van de tijd afgenomen. In de jaren negentig van de vorige eeuw was het aantal aanvragen – 31 in totaal – het hoogst. Sinds 2000 is de regeling slechts 6 keer toegepast.

Hectares

Gedurende de periode dat de tuinbouwstimuleringsregeling is ingezet, is het areaal glastuinbouw gegroeid van ca. 120 hectare naar ca. 300 hectare netto (zie figuur 1).



Figuur 1: Ontwikkeling van het glastuinbouwareaal

Interessant is uiteraard de vraag hoeveel van de toename van het areaal glas is gerealiseerd gebruik makend van de tuinbouwstimuleringsregeling.

Om hiervan een inschatting te kunnen maken is onderscheid gemaakt in aanvragen tot toepassing van de tuinbouwstimuleringsregeling bij uitbreiding en bij overname. Bij uitbreiding is vervolgens gekeken naar de oppervlakte uitgegeven kavel. Aangezien dit nog geen beeld geeft van het netto areaal glas, is gebruik gemaakt van een globale maar gebruikelijke maatstaf 2:1,5 ofwel 2 hectare bruto glas, komt overeen met 1,5 hectare netto glas.

Over de gehele periode blijkt een kleine 90 hectare glastuinbouwgrond te zijn verkocht met inzet van de tuinbouwstimuleringsregeling. Uitgaande van een verhouding 2:1,5 kan

voorzichtig geconcludeerd worden dat er 67,5 hectare netto glas is bijgebouwd met behulp van de regeling. Dit betekent dat er in de periode 1987 t/m 2008 bij 37,5% van de groei van het areaal glastuinbouw gebruik is gemaakt van de stimuleringsregeling.

Daarnaast dient niet onvermeld te blijven dat de overname van bestaande bedrijven weliswaar niet gepaard gaat met de realisatie van nieuw glas, maar voor de vitaliteit van het tuinbouwgebied ook van groot belang is. Immers bestaande bedrijven komen niet leeg te staan en de bedrijfseconomische activiteit blijft gehandhaafd.

Als kanttekening dient geplaatst te worden dat het niet bekend is hoeverre de regeling doorslaggevend is geweest bij de realisatie van plannen.

Financieel

Het saldo aan uitstaande borgstellingen bedraagt per ultimo december 2008 € 92.170,62. Op basis van het ingestelde plafond is er per saldo nog ruimte voor nieuwe borgstellingen tot een bedrag van € 1.722.950,38.

Een groot aantal bedrijven heeft hun lening bij de bank afgelost, waarmee de borg van de gemeente automatisch is komen te vervallen. Voor een deel staat de gemeente echter nog steeds borg, hoewel – door rentebetalingen en aflossingen – niet meer voor de oorspronkelijke hoofdsom. Van de 48 aangepane regelingen, resteren er nu nog 6.

Risico's

Gedurende de looptijd van de regeling is de gemeente Emmen voor een totaalbedrag van afgerond € 538.625,= door banken aangesproken op de borgstelling. De claims doen zich vooral voor vanaf 2000. Aangezien er voor € 92.170,62 uitstaat kan dit in de toekomst nog leiden tot eventuele claims.

Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden, dat bij 37,5 % van de groei van het areaal glastuinbouw gebruik is gemaakt van de tuinbouwstimuleringsregeling. Hiermee is een kleine 90 hectare tuinbouwgrond uitgegeven en is 67,5 hectare netto glas gerealiseerd. Een simpele rekensom leert dat de uitgegeven hectares met de regeling per bruto hectare op grond van reeds gedane aanspraken op de borgstelling ca. € 5.985,= hebben gekost en per netto hectare ca. € 7.980,=.

De beoordeling van de regeling is echter genuanceerder dan deze rekensom. Immers ook het behoud van de vitaliteit van het tuinbouwgebied door overname van bedrijven met behulp van de tuinbouwstimuleringsregeling is van wezenlijk belang voor het Emmense tuinbouwcluster.

Uitgaande van een gebruikelijke vuistregel in de glastuinbouw voor werkgelegenheid van 5 fte op 1 hectare glas, kan worden gesteld dat met de 'tuinbouwhectares' die met inzet van de tuinbouwstimuleringsregeling zijn gerealiseerd, 338 banen zijn gegenereerd. Daarnaast is er het effect van het behoud van arbeidsplaatsen als resultaat van de inzet van de regeling voor overname van bestaande bedrijven.

De kanttekening is geplaatst, dat onduidelijk is in hoeverre de inzet van de regeling doorslaggevend is geweest. In het volgende hoofdstuk zal duidelijk worden dat de invloed van de regeling in elk geval met de jaren kleiner is geworden.

4. Analyse resultaten

In hoofdstuk 3 is berekend, dat bij 37,5 % van de groei van het areaal glastuinbouw gebruik is gemaakt van de tuinbouwstimuleringsregeling. De regeling is vanaf de in werking treding in 1987 tot en met 31 december 2008 in totaal 48 keer toegepast. Sinds 2000 is de regeling slechts 7 keer toegepast.

Opmerkelijk is de verschuiving in toepassing van de regeling van het realiseren van een nieuw bedrijf naar het overnemen van een bestaand bedrijf (doorstart). De eerste 10 jaar is de regeling enkel gebruikt voor de bouw van nieuwe kassen. De laatste jaren wordt de regeling slechts enkel aangewend ter overname van bestaande bedrijven.

De economische conjunctuur is hiervan een belangrijke oorzaak. Het tempo van de gronduitgifte van glastuinbouwlocaties is onlosmakelijk verbonden met de economische conjunctuur. Indien het economisch gezien met de tuinbouw slecht gaat, zijn de rendementen er niet naar om te verkassen, danwel nieuw te investeren.

Een andere oorzaak hiervan is het feit dat de gemeente tussen 1999 en 2005 geen tuinbouwgronden voor nieuwbouw ter beschikking had. Daarnaast zorgde de verschoven verhouding tussen de omvang van de maximale borgstelling en de totale investering voor een verminderde interesse in toepassing van de regeling.

De hoogte van het bedrag waarvoor de gemeente garant staat is onveranderd gebleven. Daarentegen is als gevolg van o.a. technologische ontwikkelingen in de glastuinbouw en verdere schaalvergroting en automatisering het investeringsbedrag in de tuinbouw fors toegenomen en is het bedrag waarvoor de gemeente garant kan staan verder in verhouding afgenomen als gevolg van inflatie. Ook is uit ervaring gebleken dat banken geen eenduidig beleid hanteren m.b.t. de tuinbouwstimuleringsregeling. De regeling wordt bij een toepassing voor nieuwvestiging niet door alle banken gezien als een toename van het eigen vermogen van de ondernemer.

5 Conclusies

Resumerend kan worden gesteld dat in de periode 1987 – 2008 circa 90 hectare tuinbouwgrond is uitgegeven met inzet van de tuinbouwstimuleringsregeling. Hiermee is 67,5 hectare netto glas gerealiseerd. Dit komt erop neer, dat bij 37,5 % van de groei van het areaal glastuinbouw gebruik is gemaakt van de tuinbouwstimuleringsregeling. Daarnaast is ook de met behulp van de regeling gerealiseerde overname van bedrijven van wezenlijk belang geweest voor het behoud van de vitaliteit van de tuinbouwcentra.

Uitgaande van een gebruikelijke vuistregel in de glastuinbouw voor werkgelegenheid van 5 fte op 1 hectare glas, kan worden gesteld dat met de ‘tuinbouwhectares’ die met inzet van de tuinbouwstimuleringsregeling zijn gerealiseerd, 338 banen zijn gegenereerd. Daarnaast is er het effect van het behoud van arbeidsplaatsen als resultaat van de inzet van de regeling voor overname van bestaande bedrijven.

Onzeker is echter in hoeverre de inzet van de regeling doorslaggevend is geweest bij de betreffende nieuwbouwplannen cq. bedrijfsovernames. Wel is duidelijk dat de invloed van de regeling met de jaren af is genomen. Dit wordt geïllustreerd door de afname in het aantal toepassingen van de regeling en de verschuiving van toepassing bij nieuwbouw naar toepassing bij bedrijfsovername.

Geconcludeerd wordt, dat de regeling zeker z'n bijdrage heeft geleverd aan de vitaliteit van het bestaande areaal glas, de toename van het areaal glas en als gevolg daarvan de toename van de werkgelegenheid in de tuinbouwsector en de daaraan gelieerde bedrijvigheid.

Daarnaast wordt geconcludeerd dat door schaalvergroting, automatisering en regelgeving het maximale bedrag van de regeling echter niet meer in verhouding staat met de investeringskosten voor het oprichten van een nieuw bedrijf.

Kortom, het effect van de aanvankelijk goede regeling is achterhaald door de tijd en ontwikkelingen.

6. Aanbevelingen

Aangezien geconcludeerd is dat de tuinbouwstimuleringsregeling weliswaar aanvankelijk zeker z'n effect heeft gehad, maar 'niet meer van deze tijd is' wordt aanbevolen de regeling niet langer in de huidige opzet te continueren. Daarmee blijven er twee mogelijkheden over, namelijk aanpassing van de regeling of het intrekken van de van de regeling.

Aanpassing van de regeling zou inhouden dat het bedrag per toepassing van de regeling fors omhoog zou moeten. Alleen dan zou de regeling opnieuw een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de financiering van bedrijfsplannen. Een juridische check heeft echter uitgewezen dat een dergelijke aanpassing van de regeling niet voldoet aan de Europese regeling rondom staatssteun. Een dergelijke aanpassing van de regeling wordt dan ook niet aanbevolen.

Daarnaast past een dergelijke toepassing van de tuinbouwstimuleringsregeling niet langer in de rol van de gemeente ten opzichte van 'de markt'. In het kader van het Masterplan Tuinbouw hebben partijen (ondernemers, afzetorganisaties, banken en gemeente) geconcludeerd, dat de gemeente niet zozeer een rol heeft in de financiering van ondernemersinitiatieven, maar meer een faciliterende rol heeft in het versterken van het tuinbouwcluster, het stimuleren van samenwerkingsverbanden en uiteraard in het faciliteren van ondernemers op ruimtelijk gebied en in procedures tot het verkrijgen van de benodigde vergunningen.

Derhalve wordt aanbevolen om de tuinbouwstimuleringsregeling in te trekken. Dit betekent dat er na formalisering van dit besluit geen nieuwe aanvragen in behandeling worden genomen. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat, gezien de looptijd van de afgesloten leningen, er nog wel een beroep kan worden gedaan op de gemeente als borgsteller van lopende leningen.

Het principe van een stimuleringsregeling wordt echter door de markt nog wel steeds gewaardeerd en kan nog steeds een rol spelen bij de vitalisering van de tuinbouwcentra. Een eventuele nieuwe regeling dient wel beter aan te sluiten op de faciliterende rol van de gemeentelijke overheid. Gedacht wordt aan maatregelen ten aanzien van initiatieven tot herstructurering, energie, innovatieve technieken etc.