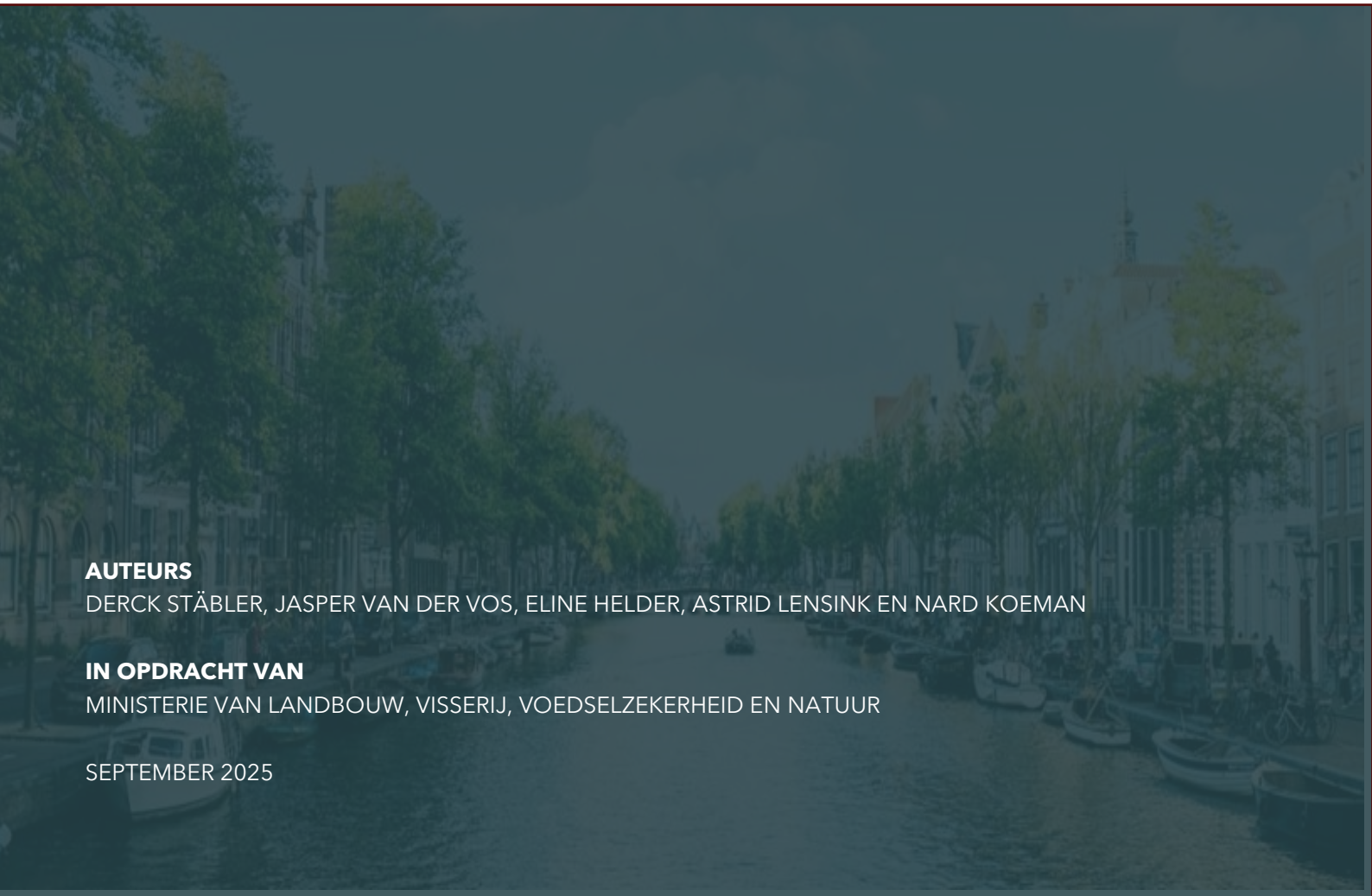
VOOR DE SIER OF VOOR DE LEEUWEN?

EVALUATIE VAN DE REGELING TEGEMOETKOMING LAND- EN TUINBOUWONDERNEMERS EN DIERENTUINEN

RAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
DERCK STÄBLER, JASPER VAN DER VOS, ELINE HELDER, ASTRID LENSINK EN NARD KOEMAN

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

SEPTEMBER 2025

Samenvatting

Maatregelen

Het ministerie van LVVN heeft tijdens corona gerichte steunmaatregelen getroffen voor dierentuinen, fritesaardappeltelers, sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw. Dierentuinen zijn voor een groot deel afhankelijk van inkomsten van bezoekers. Deze inkomsten gebruiken zij voor de verzorging van de dieren. Wegens een gebrek aan inkomsten ontstond het risico op dierenleed. Om deze reden is een sectorspecifieke steunmaatregel voor dierentuinen getroffen. Daarnaast zijn bedrijven in de fritesaardappels, sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw vrijwel volledig afhankelijk van afzet van hun producten in de horeca en de evenementenbranche. Om deze reden is er voor hen ook een sectorspecifieke steunmaatregel ingevoerd.

Aanpak

De methoden die zijn ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn literatuuronderzoek, enquêtes, en interviews. Voor de steunmaatregelen voor de fritesaardappeltelers, de sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw zijn ook beschrijvende statistieken en een difference-in differences analyse ingezet. De gebruikte data is van de RVO en het CBS. De difference-in-differences analyse schat het causale effect van de steunmaatregelen voor de verschillende steunmaatregelen tussen bedrijven die deze steun wel en niet hebben gehad. Het ontwerpen van een controlegroep is gedaan aan de hand van propensity score matching op basis van de bedrijfseigenschappen in de periode voor de steunmaatregelen.

Fritesaardappeltelers, sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw

De regeling voor fritesaardappeltelers en sierteeltbedrijven is deels doeltreffend. Er zijn drie hoofdeffecten beoogd in de beleidstheorie: meer liquiditeit, meer solvabiliteit en minder faillissementen. Uit de analyse blijkt dat de regelingen vooral hebben bijgedragen aan liquiditeit. Er is geen aantoonbaar effect gevonden op solvabiliteit en faillissementen. Dit hangt er vooral mee samen dat de gerealiseerde schok beduidend kleiner is dan de verwachte schok en het gaat om ondernemingen met een goede initiële solvabiliteit.

De regeling fritesaardappeltelers en sierteeltbedrijven is doelmatig. De budgettaire kosten van de regeling zijn beperkt doordat de markt zich sneller herstelde dan verwacht. De effecten zijn echter ook bescheiden. De steun is terechtgekomen bij de juiste doelgroep en de regeling was goed uitvoerbaar voor de RVO en doenlijk voor gebruikers. De ontvangers van de regeling zijn gemiddeld tevreden over de regeling.

Dierentuinen

De steunregeling gericht op dierentuinen is doeltreffend. Dierenleed is aantoonbaar voorkomen en dit is het hoofddoel van de regeling. De hoofdredenen hiervoor zijn dat dierentuinen geen andere financieringsmogelijkheden hadden en de dieren niet in een dierentuin in het buitenland verzorgd konden worden wegens reisbeperkingen en de gevolgen van corona bij dierentuinen in het buitenland. Daarnaast zijn de activiteiten in grote mate voortgezet die bijdragen aan de maatschappelijke waarde van dierentuinen, zoals het conserveren van diersoorten of educatieve taken. Dierentuinen hebben na corona gewerkt aan het verder vergroten van deze maatschappelijke waarde. Dit volgt echter vooral uit niet uit hun eigen keuzes in de bedrijfsvoering en niet uit het transitieplan dat zij in het kader van deze regeling moesten opstellen.

De steunregeling gericht op dierentuinen is deels doelmatig. De kosten staan in goede verhouding tot de geleden schade, wat de doelmatigheid bevordert. Ook was de regeling goed uitvoerbaar voor gebruikers en de RVO. De

vereiste om een transitieplan op te stellen heeft echter de doelmatigheid verlaagd. Dit leidde tot extra administratieve lasten en heeft geen effect gehad.

Lessen

Lessen zijn inzichten die voortkomen uit de bevindingen om toe te passen in een toekomstige crisissituatie dat er steun wordt verleend. Het is niet goed mogelijk om een definitie te geven van een dergelijke crisissituatie, omdat de aard van een crisis verschilt. Een mogelijke, algemene omschrijving is onvoorziene omstandigheden waartegen bedrijven zich niet kunnen verzekeren met grote externe effecten.

Het is niet effectief om voorwaarden stellen aan steun zonder nalevingsverplichtingen. Dierentuinen waren verplicht om een transitieplan op te stellen om steun te kunnen aanvragen, maar de naleving van dit plan maakte geen onderdeel uit van de regeling. Het is namelijk juridisch en uitvoeringstechnisch niet goed mogelijk steun conditioneel te maken op maatregelen die soms jaren duren voordat zij aantoonbaar bijdragen en er diverse, niet-gerelateerde redenen kunnen zijn waardoor deze maatregelen niet slagen.

Het is vooraf lastig te voorspellen in hoeverre bedrijven aanpassingsmogelijkheden hebben in het genereren van inkomsten en hoe de markt van een bepaalde sector zich gaat ontwikkelen. Zo waren er tijdens corona hoge productprijzen in de sierteelt en bleek de sector niet sterk afhankelijk te zijn van de evenementensector. De prijs voor fritesaardappelen nam ook weer snel toe na de initiële schok. Daarentegen bleek er bij dierentuinen wel duidelijk noodzaak tot steun, ondanks diverse initiatieven om alternatieve inkomsten te genereren.

De les op het terrein van evalueren is dat de bewijskwaliteit van de dierentuinregeling is vergroot doordat er vooraf een beleidstheorie is opgesteld en tussentijds een enquête is uitgevoerd door de RVO. De enquête is uitgevoerd op het moment dat de effecten bekend waren. Deze timing heeft naar verwachting bijgedragen aan een betere respons en een kwalitatief hoogwaardigere beantwoording van de vragen. Dit is bij deze regeling in het bijzonder van belang omdat de gegevens niet via CBS-Microdata geanalyseerd kunnen worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting			2
1	Inleiding		5
	1.1	Achtergrond	5
	1.2	Vraagstelling	6
	1.3	Aanpak en leeswijzer	6
2	Land- en tuinbouw		7
	2.1	Omschrijving van de regeling	7
	2.2	Beleidstheorie	8
	2.3	Beleidsreconstructie	10
	2.4	Internationale vergelijking	11
	2.5	Methode	13
	2.6	Gebruik van de regeling	15
	2.7	Uitvoerbaarheid voor gebruikers en de RVO	21
	2.8	Effectmeting	23
	2.9	Conclusies	32
3	Dierentuinen		34
	3.1	Omschrijving van de regeling	34
	3.2	Beleidstheorie	35
	3.3	Beleidsreconstructie	37
	3.4	Internationale vergelijking	38
	3.5	Resultaten	39
	3.6	Conclusies	46
Bijlage A	Lijst met gesprekspartners		48
Bijlage B	Methode statistiek en econometrie		49
	Bijlage B.1	Model uitleg	49
	Bijlage B.2	Regressie-uitkomsten	51
Bijlage C	Methode enquête		54
	Bijlage C.1	Verspreiding enquête	54
	Bijlage C.2	Resultaten fritesaardappelregeling	54
	Bijlage C.3	Resultaten sierteeltregeling	59
Bijlage D	Evaluatievragen Algemene Rekenkamer		65

1 Inleiding

Het ministerie van LVVN heeft tijdens corona gerichte steunmaatregelen getroffen voor dierentuinen, fritesaardappeltelers, de sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw. Dit rapport is een evaluatie van deze coronasteunmaatregelen.

1.1 Achtergrond

De coronacrisis brak eind februari 2020 uit. In maart 2020 is het eerste steunpakket aangekondigd. Er is gekozen voor een omvangrijk en een breed pakket aan maatregelen. De hoofddoelen van deze maatregelen zijn het behouden van banen, het beperken van de economische gevolgen van de coronacrisis en het ondersteunen van acute problemen bij werknemers, zzp'ers en bedrijven.

De steunmaatregelen vanuit het ministerie van LVVN zijn ontworpen in het eerste halfjaar van corona. Aan het begin van de coronacrisis lag de nadruk op het richten van de steun op de sectoren die het zwaarst getroffen zijn door corona. De generieke contactbeperkende maatregelen, het wegvallen van het internationaal vliegverkeer en noodzakelijke sluitingen zorgden er namelijk voor dat bepaalde sectoren meer omzetverlies hadden dan andere sectoren. Deze sectoren zijn de horeca, reis-, toerisme-, transport- en de cultuur- en evenementensector, detailhandel en delen van de landbouwsector.

Er is voor fritesaardappeltelers, de sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw een sectorspecifieke steunmaatregel getroffen omdat zij vrijwel volledig afhankelijk zijn van afzet van hun producten in de horeca en de evenementenbranche. Om deze reden zijn zij zwaarder getroffen dan andere sectoren. Dierentuinen zijn voor een groot deel afhankelijk van inkomsten van bezoekers. Deze inkomsten gebruiken zijn voor de verzorging van de dieren. Wegens een gebrek aan inkomsten ontstond het risico op dierenleed. Er is een sectorspecifieke steunmaatregel voor dierentuinen ingevoerd om dierenleed te voorkomen.

De gebruikers van deze sectorspecifieke steunmaatregelen konden ook gebruikmaken van de generieke steunmaatregelen. Er zijn vier generieke maatregelen relevant voor deze doelgroep. De eerste is Bijzonder uitstel van belastingbetaling, de mogelijkheid om belasting niet op het moment zelf te betalen maar later. De tweede is de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), een loonsubsidie voor werkgevers om personeel in dienst te houden bij omzetverlies. De derde maatregel is de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL), een vergoeding voor vaste lasten voor mkb'ers met omzetverlies. De vierde maatregel is de Borgstellingskrediet landbouw, een gedeeltelijke garantie voor leningen van agrarische ondernemers bij banken.

1.2 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvragen zijn:

- Zijn de steunmaatregelen doeltreffend en doelmatig?
- Is er snel en adequaat gehandeld door LVVN om mogelijke crises te voorkomen?
- In hoeverre is er overlap met andere steunmaatregelen?
- Welke lessen kunnen getrokken worden uit de steunmaatregelen en het handelen van LVVN?
- In hoeverre is het gerechtvaardigd om sectorspecifieke maatregelen te nemen?
- Zijn er vergelijkbare regelingen in het buitenland uitgevoerd? Zijn daar lessen uit te trekken?
- Hoe is het beleid door verschillende doelgroepen ervaren? Is het beleid ervaren als eerlijk, doenbaar, tijdig en genoeg?

1.3 Aanpak en leeswijzer

In deze studie passen we een combinatie van methoden toe om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De methoden zijn beschrijvende statistiek, een econometrische analyse (difference-in-differences), enquêtes, interviews en literatuuronderzoek. De methoden zijn verder toegelicht in de hoofdstukken waarin de resultaten zijn gepresenteerd.

Met deze methoden bereiken we trede 4 op de effectladder voor de regeling voor fritesaardappel- en sierteeltregeling en trede 2 voor de regeling gericht op dierentuinen. Voor dierentuinen was het namelijk niet mogelijk om een econometrische analyse uit te voeren of beschrijvende statistiek waaruit doelrealisatie blijkt met CBS-Microdata, omdat het aantal bedrijven dat de regeling heeft ontvangen te klein is. De effectladder laat zien hoe 'hard' de doeltreffendheid van beleid is aangetoond op een schaal van 1 "mogelijk (in)effectief" tot 5 "bewezen (in)effectief" en is afhankelijk van de gebruikte onderzoeksmethode(n). De effectladder is opgesteld op basis van wetenschappelijke literatuur (Farrington e.a., 2002; Commissie Theeuwes, 2012), ervaringen met de effectladder bij het ministerie van EZK en in de jeugdzorg, en de ervaring van SEO met doeltreffendheidsonderzoek.

Hoofdstuk 2 gaat in op de fritesaardappel- en sierteeltregeling en hoofdstuk 3 gaat in op de regeling voor dierentuinen. Beide hoofdstukken hebben dezelfde opbouw. Eerst wordt de maatregel omschreven, de beoogde effecten van de maatregel in beeld gebracht met een beleidstheorie en wordt de totstandkoming van de maatregel gereconstrueerd. Vervolgens gaan we in op de resultaten uit de methoden. De hoofdstukken sluiten we af met een conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

2 Land- en tuinbouw

2.1 Omschrijving van de regeling

Land- en tuinbouwondernemers maken aanspraak op een eenmalige subsidie wegens vraaguitval. De criteria om in aanmerking te komen op de subsidie zijn het hebben van doorlopende productie, met minimaal 30 procent omzetverlies in de periode van 12 maart 2020 tot 11 juni 2020 ten opzichte van de drie voorafgaande jaren, producten die niet of slecht houdbaar zijn en er sprake is van een seizoenspiek in productie, bezetting van personeel en omzet. Bij het ontvangen van de subsidie geldt een inspanningsplicht tot het zo veel mogelijk in dienst houden van werknemers en het doorbetalen van het loon. Dit gold ook voor flexibele arbeidscontracten, zij hadden recht op het loon voor het minimaal aantal uren dat vast is overeen gekomen. Deze combinatie komt vooral voor in de sierteelt, zoals productie van bloembollen en sierplanten, en delen van de voedingstuinbouw, zoals productie van fritesaardappelen.

Aanvankelijk was 650 miljoen euro gereserveerd voor de steun. Echter is dit in juni 2020 bijgesteld naar 300 miljoen euro door een lager beroep dan verwacht. De totale uitgaven aan subsidie bedragen 138 miljoen euro aan sierteelt en voedingstuinbouw ondernemers en 37 miljoen euro aan fritesaardappeltelers. De hoogte van de subsidie voor een onderneming wordt berekend op basis van het gemiddelde verschil in omzet met de drie voorgaande jaren. Dit bedrag wordt verminderd met 30 procent om tot de omzetschade te komen. De subsidie bedraagt 70 procent van de omzetschade, indien dit het gestelde maximum per onderneming niet overtreft. Andere ontvangen steun op dezelfde kosten wordt in mindering gebracht op deze steun. Na aanvraag wordt een voorschot van 50 procent verleend voor ondernemers in de sierteelt en voedingstuinbouw en een voorschot van 30 procent voor telers van consumptieaardappelen. Dit voorschot wordt verrekend met de definitieve tegemoetkoming en is gericht op een snelle uitbetaling aan ontvangers.

Box 2.1 Rekenvoorbeeld fritesaardappel-tegemoetkoming

Voorwaarden
Telers komen in aanmerking voor de tegemoetkoming als zij in de periode van 16 maart tot en met 31 augustus 2020 als gevolg van de coronapandemie zijn fritesaardappelen niet kan afzetten.

Berekening steun bedrag
€0,06 per kilo fritesaardappelen die in de periode van 16 maart t/m 31 augustus 2020 niet konden worden afgezet (met een minimum bedrag van €1.000 en een maximum bedrag van €150.000.

Andere steun in mindering
Het bedrag wordt verminderd met het bedrag waarmee de kosten van de ondernemer als gevolg van COVID-19 zijn afgenomen en uit andere ontvangen steun of uitkeringen.

Rekenvoorbeeld
Een boer heeft 300.000 kg aan fritesaardappelen in de schuur liggen die tussen 16 maart en 31 augustus 2020 niet afgezet konden worden, dus deze persoon krijgt:
300.000 x €0,06 = €18.000

Wanneer deze persoon in totaal €10.000 aan andere soorten steun heeft ontvangen (bijvoorbeeld NOW, TVL en/of Tozo), dan krijgt deze persoon via de fritesaardappel-tegemoetkoming nog:
€18.000 - €10.000 = €8.000

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19[1]

[1] wetten.nl - Regeling - Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 - BWBR0043501

Box 2.2 Rekenvoorbeeld sierteelt en voedingstuinbouw tegemoetkoming

Voorwaarden
Een onderneming komt in aanraking wanneer deze in de periode van 12 maart 2020 tot en met 11 juni 2020:
- Meer dan 30 procent omzetderving heeft gehad.
- De productie doorgaat terwijl er nauwelijks omzet wordt gemaakt *of* producten niet houdbaar zijn *of* de seizoenspiek normaliter in de periode maart/april/mei is.

Berekening steun bedrag
Het bedrag is maximaal 70% van de omzetderving. Het maximale steunbedrag per ondernemer is ook afhankelijk van de gemiddelde omzet in de genoemde periode in de referentiejaren.
- Omzet in referentiejaren <€200.000, maximale steun €100.000
- Omzet in referentiejaren >€200.000 en <€500.000, maximale steun €250.000
- Omzet in referentiejaren >€500.000 en <€1.000.000, maximale steun €500.000
- Omzet in referentiejaren >€3.000.000, maximale steun €1.000.000

Andere steun in mindering
Het bedrag wordt verminderd met het bedrag waarmee de kosten van de ondernemer als gevolg van COVID-19 zijn afgenomen en uit andere ontvangen steun of uitkeringen.

Rekenvoorbeeld
Een bedrijf heeft gemiddeld tussen 12 maart en 11 juni 2017, 2018 en 2019 €150.000 omzet. In 2020 is dit gelijk aan €50.000. Het bedrijf is niet uitbereid.
Het bedrijf ontvangt dan (€150.000 - €50.000) x 70% = €70.000

Wanneer het bedrijf in totaal €30.000 aan andere soorten steun heeft ontvangen (bijvoorbeeld NOW, TVL en/of Tozo), dan krijgt deze persoon via de fritesaardappel-tegemoetkoming nog:
€70.000 - €30.000 = €40.000

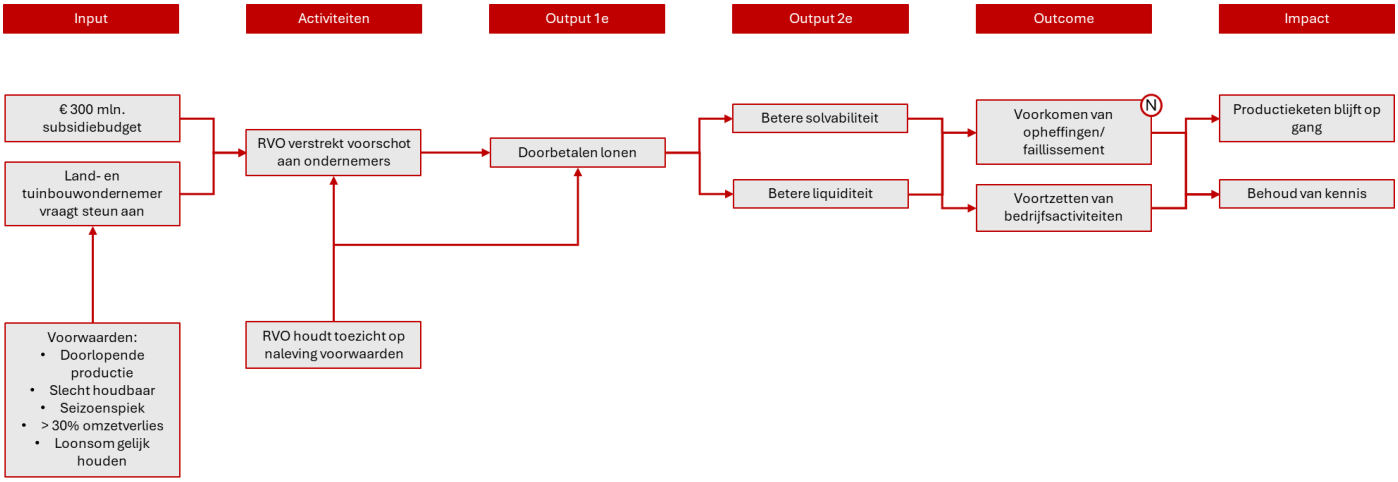
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19[2]

2.2 Beleidstheorie

Figuur 2.1 toont de beleidstheorie van de steunmaatregel. Een beleidstheorie beschrijft hoe en waarom een beleidsmaatregel zou moeten leiden tot de gewenst effecten. De figuur is een keten van oorzaak-gevolgrelaties van input naar impact.

[2] wetten.nl - Regeling - Regeling tegemoetkoming land- en tuinbouwondernemers COVID-19 - BWBR0043501

Figuur 2.1 Beleidstheorie voor de noodsteunmaatregelen land- en tuinbouwondernemers



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Noot: N staat voor een neveneffect. Het voorkomen van opheffingen/faillissementen zorgt er ook voor dat niet-levensvatbare ondernemingen in stand gehouden worden.

Input

De overheid stelt 300 miljoen euro ter beschikking voor land- en tuinbouwondernemers die door corona een sterke daling in omzet ervaren ondanks een doorlopende productie. Deze producten zijn slecht houdbaar vanwege bederfelijkheid en kunnen lastig elders afgezet worden.

Activiteiten

De RVO verstrekt een voorschot van 50 en 30 procent aan respectievelijk sierteelt- en voedingstuinbouwondernemers en consumptieaardappelentelers en houdt hierbij toezicht op het naleven van de voorwaarden door de ondernemers. Zo is de steun vooral bedoeld om de lonen van werknemers door te kunnen betalen en zijn ondernemers niet toegestaan werknemers te ontslaan op grond van bedrijfseconomische redenen.

Output

Doordat ondernemers steun ontvangen om de lonen te dekken hoeven zij geen extra schulden aan te gaan om de lonen te kunnen blijven betalen. Hierdoor blijft de solvabiliteit op peil. Ook hoeven de ondernemers geen beroep te doen op de eigen liquide middelen, waardoor de liquiditeit behouden blijft.

Outcome

Met het behouden van de solvabiliteit en liquiditeit van ondernemers blijven ondernemingen financieel gezond. Zo worden faillissementen voorkomen en kunnen bedrijfsactiviteiten voortgezet worden. Het neveneffect dat optreedt is dat er ook niet-levensvatbare ondernemingen in stand gehouden worden. Dit gaat ten kosten van de bedrijvendynamiek en daarmee de productiviteit.

Impact

Door het voorkomen van faillissementen en in stand houden van bedrijfsactiviteiten, blijven de productieketens actief. De bedrijven die blijven produceren oefenen namelijk ook vraag uit naar toeleveranciers van producten en diensten, die ook weer toeleveranciers hebben, et cetera. Door het op gang blijven van productieketens, blijven mensen aan het werk en wordt de bedrijfsspecifieke kennis behouden. Het behoud van kennis kan een positief effect hebben op de productiviteit na corona.

2.3 Beleidsreconstructie

In maart en april 2020 hebben vertegenwoordigers van fritesaardappeltelers, de sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw contact opgenomen met het ministerie van LVVN. Zij hebben aangegeven dat zij te maken hebben met een sterke omzetderving als gevolg van corona. De achtergrond van deze derving is dat een deel van de bedrijven sterk afhankelijk is van omzet uit afzetkanalen die wegens contactbeperkende maatregelen te maken hebben met acute vraaguitval. Dit zijn vooral de horeca, foodservicesector en de evenementenbranche. De plantaardige producten zijn bederfelijk waar en kan niet worden opgeslagen tot een volgend seizoen. Om deze reden zijn deze bedrijven zwaarder getroffen dan andere bedrijven.

Het ministerie van LVVN heeft Wageningen Economic Research in april 2020 gevraagd verschillende analyses uit te voeren. Dit zijn een economische analyse van de impact van corona op de Nederlandse agrofoodsector, een analyse specifiek naar de gevolgen voor de aardappelsector en een analyse naar de effecten op de liquiditeit en solvabiliteit van sierteelt- en akkerbouwbedrijven. De volgende paragrafen gaan hierop in.

Uit de analyse van de gehele agrofoodsector blijkt dat er sprake is van een hoge mate van weerbaarheid, waardoor de gevolgen van corona voor de landbouwsector als geheel beperkt zijn. Deze weerbaarheid hangt samen met het blijven functioneren van de interne markt in de EU en de wereldmarkt voor voedsel en veevoer. Ook is voedsel een eerste levensbehoefte waar vraag naar blijft, ook in crisistijd. Deze vraag is verder ondersteund door de generieke steunpakketten waardoor het inkomen van huishoudens in grote mate op peil is gebleven. De analyse beschrijft dat enkele sectoren wel zwaar zijn getroffen, waaronder specifiek de fritesaardappelsector en sierteeltsector.

In de analyse specifiek voor de fritesaardappelsector is de inschatting gemaakt dat er circa 1,5 miljoen ton aardappelen in voorraad ligt bij telers, bestemd voor de verwerkingsindustrie. De jaarlijkse verwerking tot aardappelproducten van aardappelen is ongeveer 4 miljoen ton, waarvan ongeveer 80 procent bestemd is voor de export. De verwerking van consumptieaardappelen is vooral tot frites. Deze aardappelen zijn niet geschikt voor de verse consumptie. De fritesaardappelen worden geteeld door gespecialiseerde bedrijven die weinig tot geen aardappelen voor de verwerkingsindustrie telen. Voor de fritesaardappeltelers is geschat dat zij onvoldoende opslagcapaciteit (bijvoorbeeld gekoelde bewaarschuren) hebben om hun volledige oogst te bewaren. De aardappelen die zijn bewaard komen vooral van ondernemers die niet met vaste prijscontracten werken, maar hun contracten baseren op een dagprijs. De inschatting van de WUR is dat de fritesaardappeltelers voldoende financieel weerbaar zijn voor een jaar met lage aardappelprijzen die het gevolg zijn van een wegvallende vraag, gezien hun hoge solvabiliteit (i.e. veel eigen vermogen) en dat aardappelen gemiddeld 40 procent van de inkomsten betreffen per bedrijf. De maximale derving voor een bedrijf is het verschil tussen de gemiddelde marktprijs van circa 13-14 eurocent per kg binnen de verwerkende industrie tot 1-2 eurocent per kg als veevoer. De waarde van de voorraad is volgens de marktprijs ongeveer 220 miljoen euro.

Uit de analyse van de WUR met betrekking tot liquiditeit en solvabiliteit blijkt dat de bedrijven voorafgaand aan corona een redelijke kaspositie (liquiditeit) en vermogenspositie (solvabiliteit) hadden. Het eigen vermogen is de jaren voor corona namelijk toegenomen door de hoeveelheid inkomsten. De verwachting van de WUR is dan ook dat de gevolgen voor de liquiditeit ook divers zullen uitwerken. Deze gevolgen hangen samen met diverse kenmerken, zoals de marktstrategie, bedrijfsomvang of het productenpakket. De verwachting van de WUR op basis van deze analyse is dat het zoeken van alternatieve inkomsten en het opschorten van betalingen voor rente en aflossing vanuit banken onvoldoende is om de vraaguitval op te vangen.

Het ministerie van LVVN is in gesprek getreden met stakeholders binnen de sector om te komen tot een specifieke steunmaatregel. De voornaamste uitdaging bij het opstellen van de regeling is om te komen tot een goede afbakening van getroffen bedrijven. Conform het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is het

namelijk noodzakelijk om een causaal en aantoonbaar verband tussen de geleden schaden en getroffen overheidsmaatregelen te identificeren om steun te kunnen verlenen. In het maken van deze analyse is data aangeleverd door Royal FloraHolland, LTO, de Rabobank en het CBS. Met deze data heeft het ministerie het verband geïdentificeerd tussen de maatregelen en de schade. Voor de voedingstuinbouw geldt dat minimaal 75 procent van de omzet betrekking moet hebben op directe of indirecte leveringen aan foodservices. Gespecialiseerde wegtransporteurs vielen ook onder de regeling omdat hun omzet afhankelijk is van dezelfde vraag.

We concluderen met deze reconstructie dat een zorgvuldig proces is doorlopen in het inschatten van de schade van de sector ten behoeve van het opstellen van de steunmaatregel. In dit proces valt op dat de inschatting was dat deze bedrijven een voldoende solvabele positie hadden om de coronacrisis op te vangen, maar er desondanks steun is verleend voor de verwachte schade.

2.4 Internationale vergelijking

In Vlaanderen was een sterk vergelijkbare regeling van kracht om de sierteelt en aardappelsector te ondersteunen, later is ook nagenoeg dezelfde regeling in Wallonië geïntroduceerd. De volgende paragrafen beschrijven deze regeling. De effecten van de Vlaamse regeling zijn niet bekend. Er is namelijk geen evaluatie of andere vorm van onderzoek uitgevoerd. Er is wel onderzocht (Janssens et al. 2021) of de Vlaamse en Nederlandse steunregeling een verstorende werking hebben gehad op de markt voor fritesaardappelen, aangezien andere landen zoals Duitsland en Frankrijk geen steunregeling hebben getroffen voor de fritesaardappeltelers in hun landen. Uit deze analyse blijkt de steunmaatregelen geen enkele vorm van impact op prijsvorming hebben gehad binnen en buiten de EU. De redenen hiervoor zijn dat de steun slechts een beperkt deel van de sector betrof en pas na de initiële terugval in prijzen is aangekondigd en uitgekeerd.

Net als in Nederland was de sierteeltsector hard getroffen, doordat de export, bijvoorbeeld naar Italië, was stilgevallen, bloemenwinkels en tuincentra gesloten waren en evenementen afgelast werden. Telers van (niet-gecontracteerde) frietaardappelen bleven zitten met onverkoopbare voorraden. Hieronder omschrijven we de Vlaamse regeling.

Professionele siertelers die minimaal 50 procent van de omzet uit sierteeltproductie haalden, kwamen in aanmerking voor compensatie wanneer er tussen 16 maart en 30 mei 2020 minimaal 30 procent of 50 procent (afhankelijk van productcategorie) omzetverlies was, ten opzichte van het gemiddelde van diezelfde periode in de drie voorafgaande jaren.[3] De subsidie bedroeg in totaal 25 miljoen euro en doelde op het vergoeden van de planten die niet verkocht konden worden.[4]

Terwijl gecontracteerde aardappelen tijdens de sluiting van de horeca door corona nog bij telers werden afgenomen, zakte de prijs van niet-gecontracteerde aardappelen compleet in.[5] Deze telers kregen een compensatie voor de hoeveelheid aardappelen die zij op 15 mei 2020 op voorraad hadden liggen en de aardappelen die in de periode van 13 maart tot 15 mei aan het eigen vee is gevoerd.[6] De compensatie kon worden aangevraagd tot maximaal 500 ton aardappelen, waarbij de eerste 100 ton waren vrijgesteld en dus niet voor compensatie in aanmerking kwamen.[7] Om misbruik via onderlinge handel tussen bedrijven te voorkomen, is het areaal

3 Zie bericht VLAIO over steun land- en tuinbouwsector, geraadpleegd november 2024
4 Zie bericht ssb over noodfonds aardappelen en sierteelt, geraadpleegd november 2024
5 Zie vrt artikel, geraadpleegd november 2024
6 Zie bericht VLAIO over steun land- en tuinbouwsector, geraadpleegd november 2024
7 Zie bericht Groeie Kring, geraadpleegd november 2024

aardappelteelt per teler bepaald op basis van de verzamelaanvraag uit 2019 (in Nederland de gecombineerde opgave). Hierbij werd een maximum van 20 ton subsidiabele aardappelen per hectare vastgesteld, waardoor telers nooit meer dan deze hoeveelheid konden aanvragen. De steun bedroeg 50 euro per ton. Het totaal aan betaalde compensatie bedroeg 5,19 miljoen euro.[8]

Beide regelingen werden geregeld door het Departement Landbouw en Visserij van de Vlaamse overheid. Uitbetaling vond plaats na controle van de geleverde bewijsstukken, zoals het bewijs van omzetverlies of de hoeveelheid producten in stock.[9]

Voor beide doelgroepen was er overlap met andere steunmaatregelen, maar het ontvangen van andere steun had geen invloed op het te ontvangen subsidiebedrag voor deze sectorspecifieke steun. Telers hadden de mogelijkheid om andere steun te ontvangen in de vorm van overbruggingskredieten vanuit de federale overheid voor land- en tuinbouwers met liquiditeitsproblemen ten gevolge van de uitbraak van COVID-19. [10] Daarnaast konden ondernemingen uitstel van betaling ontvangen voor verschillende belastingen en heffingen.[11]

Tabel 2.1 Nederlandse steun ten opzichte van Vlaamse steun voor siertelers

	Nederland	Vlaanderen
Doelgroep	Telers, wegtransporteurs, vermeerderaars, veilingen	Alleen telers
Voorwaarden omzetverlies	Tussen12 maart en 11 juni 2020 minimaal 30 procent omzetverlies	Tussen 16 maart en 30 mei 2020 minimaal 30 of 50 procent omzetverlies (afhankelijk van de categorie planten), onderneming verkeerde eind 2019 niet in financiële moeilijkheden
Vorm van uitbetaling	Subsidie	Subsidie
Moment van uitbetaling	Voorschot 50 procent na indienen aanvraag	Volledig na controle aanvraag
Totale subsidiebudget	600 miljoen euro	25 miljoen euro
Totaal uitbetaald	138 miljoen euro	Onbekend
Maximale subsidiebedrag per onderneming	Maximum gesteld afhankelijk van omzet/brutowinst 2017 – 2019	Geen maximum
Andere steun in mindering?	Ja	Nee
Subsidie bedoeld voor	Doorbetalen lonen	Vergoeden onverkoopbare producten

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel 2.2 Nederlandse steun ten opzichte van Vlaamse steun voor aardappeltelers

	Nederland	Vlaanderen
Doelgroep	Alleen telers	Alleen telers
Voorwaarden omzetverlies	Fritesaardappelen tussen 16 maart en 31 augustus 2020 niet kunnen verkopen aan verwerkende industrie	Niet-gecontracteerde aardappelen in stock op 15 mei 2020 en tussen 12 maart en 15 mei 2020 aan eigen vee gevoerd, onderneming

8 Zie bericht landbouwleven.be, geraadpleegd november 2024
9 Zie aanvraagformulier aardappelen en aanvraagformulier sierteelt, geraadpleegd november 2024
10 https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/besluit/2020/04/01/2020020750/justel#inhoud geraadpleegd november 2024
11 Zie Nationale Bank van België persbericht over garantieregelingen door corona, geraadpleegd november 2024

	Nederland	Vlaanderen
		verkeerde eind 2019 niet in financiële moeilijkheden
Vorm van uitbetaling	Subsidie	Subsidie
Moment van uitbetaling	Voorschot 30 procent na indienen aanvraag	Volledig na controle aanvraag
Totale subsidiebudget	50 miljoen euro	10 miljoen euro
Totaal uitbetaald	37 miljoen euro	5,2 miljoen euro
Maximale bedrag per ton aardappelen	60 euro	50 euro
Maximale subsidiebedrag per onderneming	150.000 euro	20.000 euro
Andere steun in mindering?	Ja	Nee
Subsidie bedoeld voor	Doorbetalen lonen	Vergoeden onverkoopbare producten

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De steunmaatregel in Vlaanderen komt op veel vlakken overeen met de maatregel in Nederland. Beide maatregelen werden uitbetaald in de vorm van een subsidie met vergelijkbare voorwaarden. De doelgroep van de steun was smaller in Vlaanderen dan in Nederland. Terwijl de Vlaamse regeling enkel gericht was aan telers in de sierteelt en aardappelsector, was de Nederlandse regeling ook toepasbaar voor wegtransporteurs en veilingen verwant aan deze sectoren. Verder werd in Vlaanderen geen voorschot gegeven, maar werd de hele subsidie uitgekeerd na controle van de aanvraag en werd andere ontvangen steun niet in mindering gebracht op het te ontvangen bedrag.

Daarnaast lagen de ontvangen bedragen per Vlaamse aardappelteler lager dan in Nederland. De maximale vergoeding in Vlaanderen was 20.000 euro per teler, waar de maximale subsidie in Nederland 150.000 euro bedroeg.[12] Per ton aardappelen ontvingen Vlaamse telers iets minder dan 50 euro, ten opzichte van maximaal 60 euro in Nederland.[13] Nederlandse telers konden dus voor een grotere hoeveelheid aardappelen steun ontvangen.

2.5 Methode

Statistiek

We hebben beschrijvende statistieken gemaakt om de groep steunontvangers te vergelijken met de hele populatie aan landbouwbedrijven. Deze zijn gemaakt op basis van CBS Microdata. Voor de statistieken zijn alle land- en tuinbouw bedrijven meegenomen en vergeleken op verschillende eigenschappen die mogelijk invloed hebben op de impact van de pandemie voor een bedrijf. Daarnaast is er gekeken of landbouwbedrijven die wel of geen tegemoetkoming hebben gehad, gebruik hebben gemaakt van andere steunmaatregelen tijdens de coronapandemie. Daarin wordt gekeken naar de NOW (de Tijdelijke Noodmaatregel voor overbrugging behoud van Werkgelegenheid) en TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten).

Econometrie

Een difference-in-differences analyse is gebruikt om de causale effecten van de steunmaatregelen voor de land- en tuinbouwers in beeld te brengen. De analyse vergelijkt de omzet, liquiditeit en solvabiliteit van bedrijven in de periode voor het ontvangen van de steun met de periode na het ontvangen van de steun. Liquiditeit en solvabiliteit zijn gebruikt als afhankelijke variabele, omdat de tegemoetkoming als doel had om deze financiële ratio's te

12 (500 – 100 ton) * 50 euro = 20.000 euro

13 https://wetten.overheid.nl/BWBR0043501/2020-10-22#Hoofdstuk3 November 2024

bevorderen. De liquiditeit staat voor de mate waarin een bedrijf in staat is om aan kortlopende financiële verplichtingen te voldoen. Deze is berekend door de liquide middelen van een bedrijf te delen door de som van de voorzieningen en kortlopende schuld.[14] De solvabiliteit is berekend door het eigen vermogen van een bedrijf te delen door de totale activa. De omzet is meegenomen om te kijken of bedrijven een omzetdaling hebben gehad, ze na de pandemie weer hersteld zijn en op hetzelfde omzetniveau konden terugkomen. Doordat het aantal faillissementen te klein was, kon hier niets mee gedaan worden in de analyse. Verder werd er in interviews met de ondernemers en de enquête ook aangegeven dat de steun niet veel heeft bijgedragen aan het voorkomen van faillissementen.

In de difference-in-differences analyse wordt los uitgevoerd voor de twee steunmaatregelen. In beide gevallen is een controlegroep gebruikt om het effect van de steunmaatregelen te onderscheiden van andere effecten die plaats hebben kunnen vinden in deze periode, bijvoorbeeld het effect van de pandemie zelf. De controlegroep bestaat uit bedrijven die de steun niet hebben ontvangen. Om te zorgen dat de groepen zo veel mogelijk op elkaar lijken is gebruik gemaakt van propensity score matching (PSM). In het geval van de steunmaatregelen voor de tuinbouw, is er ook een vergelijking gemaakt met de groep bedrijven die geen steunmaatregel voor tuinbouwers heeft ontvangen, maar wel NOW. Doordat het aantal bedrijven in deze groep relatief klein is, kon voor deze groep geen PSM worden gebruikt.

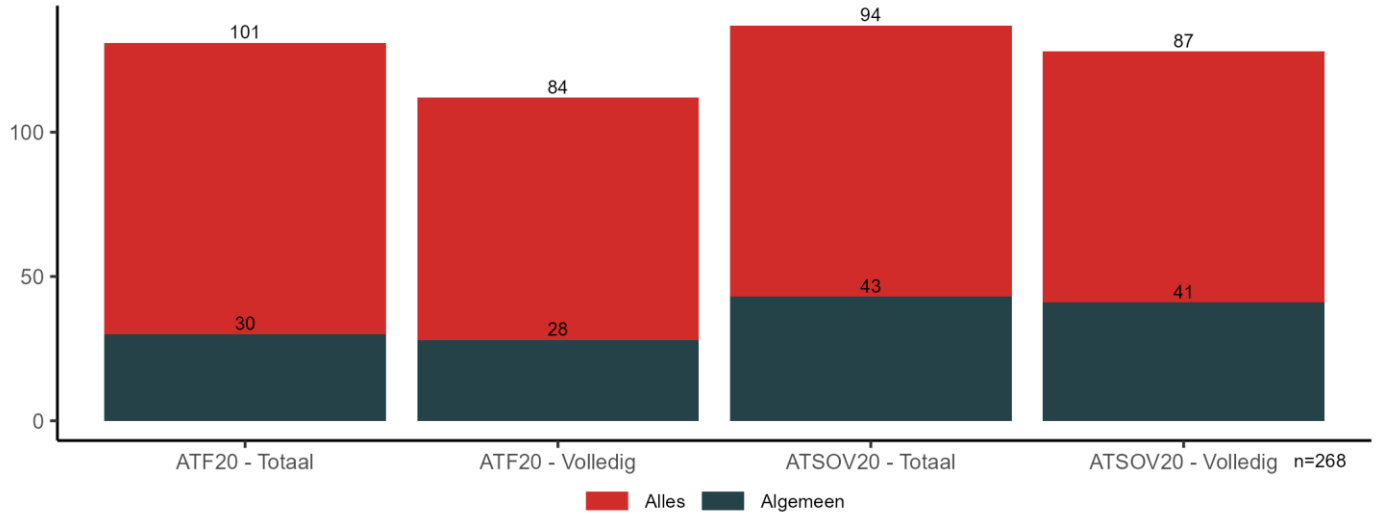
Naast de difference-in-differences analyses zijn er aanvullende regressies uitgevoerd waarbij is gekeken of de bedrijven die de steun hebben ontvangen een statistisch significant verlies in omzet of een dalende liquiditeit of solvabiliteit hadden tijdens de corona pandemie. Als aanvullende analyse zijn er verschillende regressies gedaan waarbij steeds een andere dummy-variabele is meegenomen om het verschil in omzet in deze periode te meten. Twee modellen zijn gebruikt, waarbij één model een dummy-variabele voor de gehele periode van 2020 bevat. Het andere model bevat een aparte dummy-variabele voor elk kwartaal in 2020 om per kwartaal te kijken naar de potentiële verandering in omzet, liquiditeit en solvabiliteit. Voor deze regressies zijn dezelfde vergelijkingsgroepen gebruikt als voor de difference-in-differences analyse.

Enquête

Onder alle ontvangers van de regeling voor land- en tuinbouwondernemers is een enquête verspreid, inclusief ondernemers die de steun (gedeeltelijk) hebben moeten terugbetalen. Dit zijn 1136 gebruikers van de fritesaardappel-regeling (ATF20 in figuren) en 1546 gebruikers van de sierteelt-regeling (ATSOV20 in figuren). In totaal hebben 268 ondernemingen gereageerd op de enquête (10 procent respons), waarvan 240 de enquête volledig hebben afgerond (Figuur 2.2). Incomplete responses worden wel meegenomen in de analyse. 73 respondenten geven aan geen van de beide regelingen gebruikt te hebben en zijn enkel bevraagd over de algemene gevolgen van COVID-19. Na koppeling van de enquêtedata aan de ontvangen bedragen blijkt dat er geen grote verschillen bestaan tussen deze ondernemers en de rest van de sample op basis van de bedragen die zij hebben ontvangen en mogelijk hebben moeten terugbetalen.

[14] Crediteuren zijn niet meegenomen in de analyse als onderdeel van de kortlopende verplichtingen, omdat hier geen informatie over beschikbaar is in de dataset.

Figuur 2.2 De respons over de regelingen is gelijk verdeeld



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Noot: Totaal bevat iedereen in deze regeling die minstens een deel van de enquêtevragen heeft beantwoord. Volledig bevat iedereen in deze regeling die de enquête tot het eind heeft ingevuld. Alles bevat iedereen die de regeling specifieke vragen heeft ingevuld. Algemeen bevat iedereen die enkel de algemene vragen over de gevolgen van COVID-19 heeft ingevuld.

Meer dan 90 procent van de organisaties van de respondenten is teler of kweker en 8 procent zijn groothandelaren. 60 procent van de ondernemers had last van vraaguitval tijdens COVID-19. 10 procent van de ondernemingen is afhankelijk van horeca-afzet. 35 procent van de ondernemingen geeft aan gebruik gemaakt te hebben van TVL en 16 procent geeft aan gebruik gemaakt te hebben van NOW.

Interviews

Na afloop van de enquête hebben respondenten aangegeven of zij geïnteresseerd zouden zijn in een interview om meer toelichting te geven op de gegeven antwoorden. 54 respondenten (26 ontvangers van de fritesaardappelregeling en 28 ontvangers van ATSOV20) hebben hier aangegeven in gesprek te willen gaan en zijn gecontacteerd. De verdiepende gesprekken hebben plaatsgevonden met 14 ondernemers (5 ontvangers van de fritesaardappelregeling en 9 ontvangers van ATSOV20) in sessies met 2 tot 3 ondernemers tegelijk. Het doel van de interviews is om een beter begrip te krijgen van de resultaten uit de enquête.

2.6 Gebruik van de regeling

Om een beeld te krijgen van de verschillen tussen bedrijven die wel of geen steun uit de land- en tuinbouwregeling hebben gehad, analyseren we deze bedrijven nadat ze ingedeeld zijn in verschillende groepen. Fritesaardappelregeling is de groep van akkerbouwbedrijven die recht hadden op de tegemoetkoming (n=1136). Sierteeltregeling is de groep van tuinbouwbedrijven die recht hadden op de tegemoetkoming (n=940[15]). Daarnaast is de groep van ondernemingen in de landbouwsector die geen recht hadden op een tegemoetkoming opgesplitst in een groep die wel NOW (n=954) en een die geen NOW (n=46.612) heeft ontvangen. De totale populatie is gelijk

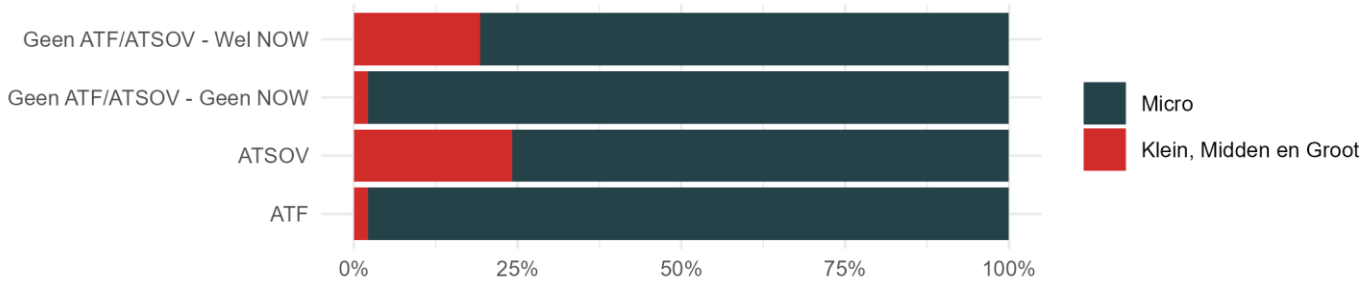
[15] Dit aantal is kleiner dan het aantal bedrijven in deze sector voor de enquête. De reden hiervoor is dat veel bedrijven in deze sector geen volledige informatie over bedrijfseigenschappen en gegevens hebben in de CBS Microdata.

aan 49.642 bedrijven en bestaat uit alle land- en tuinbouw ondernemers in 2020, aangezien dit het jaar is waarin de tegemoetkoming is uitgekeerd.

Bedrijfseigenschappen

De ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming zijn over het algemeen kleinere bedrijven dan de ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming. Wanneer er naar de bedrijfsgrootte wordt gekeken is te zien dat er in alle groepen een grote hoeveelheid micro-bedrijven is. Dit is te verklaren door het feit dat boeren vaak machines hebben die het werk doen of alleen in het bedrijf werken. Daarnaast kwam in interviews ook naar voren dat deze bedrijven vaak personeel inhuren tijdens seizoenspieken en deze werknemers worden niet geregistreerd als vaste werknemers. Wanneer de vergelijking wordt gemaakt tussen de verschillende steunmaatregelen, blijkt dat ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming vaker behoren tot de categorieën kleine, middelgrote en grote bedrijven. In de groep ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming komen deze bedrijfsgroottes juist minder vaak voor. Het aandeel daarvan is vergelijkbaar met dat van de populatie die geen NOW en geen tegemoetkoming heeft gehad. Ook binnen de groep bedrijven die géén fritesaardappel- of sierteelttegemoetkoming heeft ontvangen maar wel gebruikmaakte van de NOW-regeling, zien we een groter aandeel kleine, middelgrote en grote bedrijven. Dit verschil hangt samen met het doel van de NOW-regeling: het deels vergoeden van loonkosten. Alleen bedrijven met personeel kwamen hiervoor in aanmerking, wat de grotere vertegenwoordiging van bedrijven met meer werknemers verklaart.

Figuur 2.3 Onder de ontvangers van de sierteeltregeling bevinden zich meer grotere bedrijven dan onder de ontvangers van fritesaardappelregeling

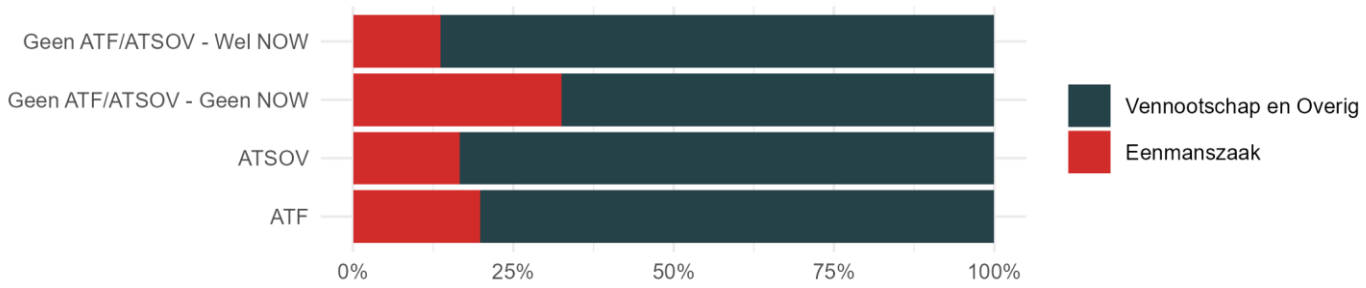


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Noot: De bedrijfsgrootte is bepaald met het aantal werknemers; <10 personen is micro, 10-50 personen klein, 50-250 midden, >250 groot. Doordat de losse populaties van kleine, middelgrote en grote bedrijven te weinig observaties bevatten, zijn deze samengevoegd.

Bij de analyse van de verdeling van rechtsvormen binnen de verschillende populaties valt op dat eenmanszaken oververtegenwoordigd zijn in de groep die helemaal géén steun heeft ontvangen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel eenmanszaken niet in aanmerking kwamen voor de NOW-regeling, omdat zij doorgaans geen personeel in dienst hebben. Aangezien de NOW specifiek gericht was op het deels vergoeden van loonkosten voor werknemers, sloot deze regeling aan bij bedrijven met personeel en niet bij eenmanszaken.

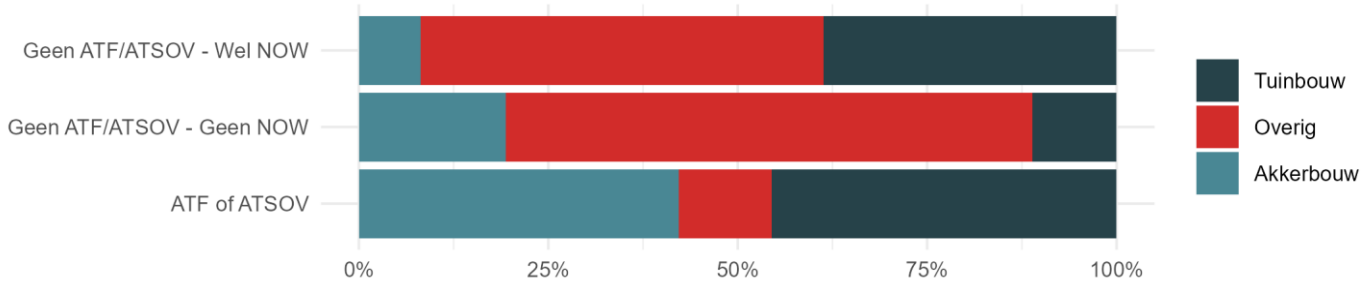
Figuur 2.4 De groep die geen ook geen NOW heeft gehad bestaat uit meer eenmanszaken



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

De totale populatie van landbouwers bestaat uit een bredere groep bedrijven dan alleen akkerbouw- en tuinbouwbedrijven. Het is dus belangrijk om in gedachten te houden dat er ook veel bedrijven uit andere landbouwsectoren in de populatie die geen fritesaardappel/sierteelt-steun hebben gekregen zitten. Daarnaast bevinden sommige ontvangers van fritesaardappel- of sierteelt-steun zich in de categorie 'overig'. Dit komt waarschijnlijk doordat deze bedrijven een gemengde bedrijfsvoering hebben, bijvoorbeeld een combinatie van verschillende teelten of ook veehouderij. Zij hebben mogelijk alleen steun ontvangen voor het specifieke deel van hun bedrijf dat onder de regeling viel, zoals de frietaardappelteelt of sierteelt.

Figuur 2.5 De populatie die geen fritesaardappel en sierteeltregeling heeft gehad, bevat veel ondernemingen uit andere landbouwsectoren



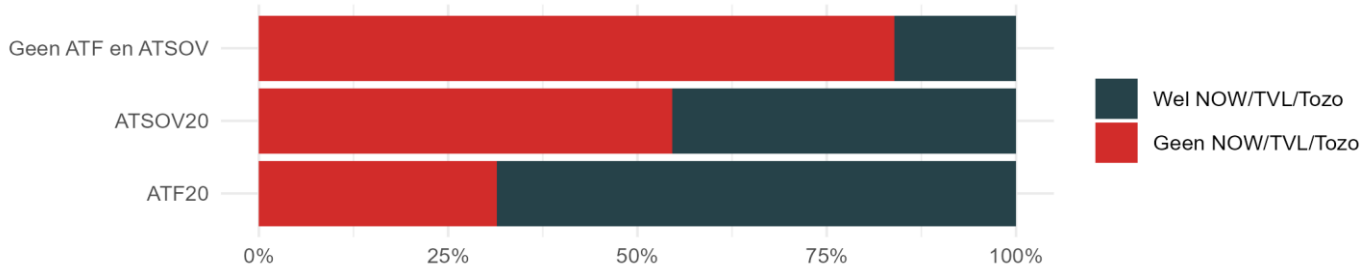
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Noot: Overig bestaat uit bedrijven in blijvendeteelt, graasdier, hokdier, gewascombinaties, veeteeltcombinaties, gewas/veecombinaties. In deze analyse zijn de ontvangers van de fritesaardappel (ATF) en sierteelt (ATSOV) tegemoetkoming samen genomen, omdat de populaties van afzonderlijke groepen te klein zijn.

Ontvangen steunmaatregelen

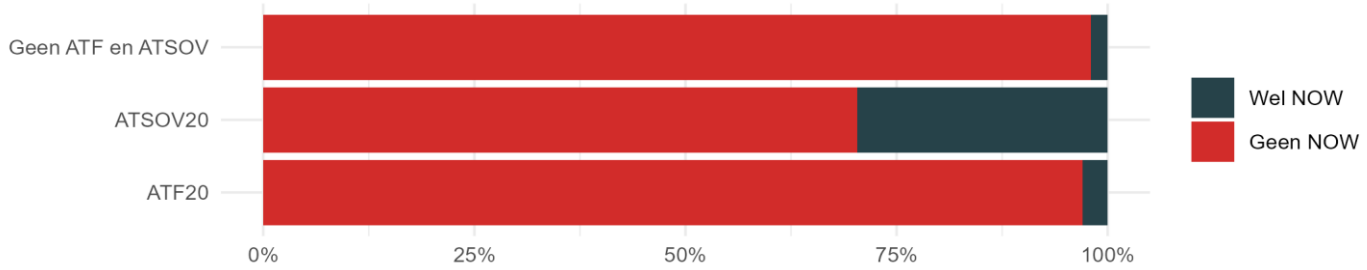
Bij de analyse van de verschillende steuncombinaties valt op dat veel bedrijven naast de fritesaardappel- of sierteelt-tegemoetkoming ook gebruik hebben gemaakt van andere steunmaatregelen (NOW, TVL en/of Tozo). Dit wijst op een brede steunbehoefte onder deze bedrijven tijdens de crisisperiode. Voor de groep ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming geldt dat meer dan de helft ook een andere vorm van steun heeft ontvangen, waarbij met name de TVL vaak werd benut. Ook onder ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming is het aandeel met andere ontvangen steun relatief hoog, al ligt dit met net iets minder dan de helft van de bedrijven iets lager dan bij de groep die de fritesaardappel-tegemoetkoming heeft ontvangen. In de groep ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming werd vooral gebruikgemaakt van de NOW-regeling, wat samenhangt met het feit dat veel sierteeltbedrijven werknemers in dienst hebben en daardoor in aanmerking kwamen voor loonkostencompensatie. Ter vergelijking: binnen de groep bedrijven die géén fritesaardappel- of sierteelt-tegemoetkoming heeft ontvangen, is het aandeel dat een andere steunmaatregel heeft gebruikt beduidend lager.

Figuur 2.6 De ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming (ATF20) hebben vaker ook een andere soort steun ontvangen dan de ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming (ATSOV20)



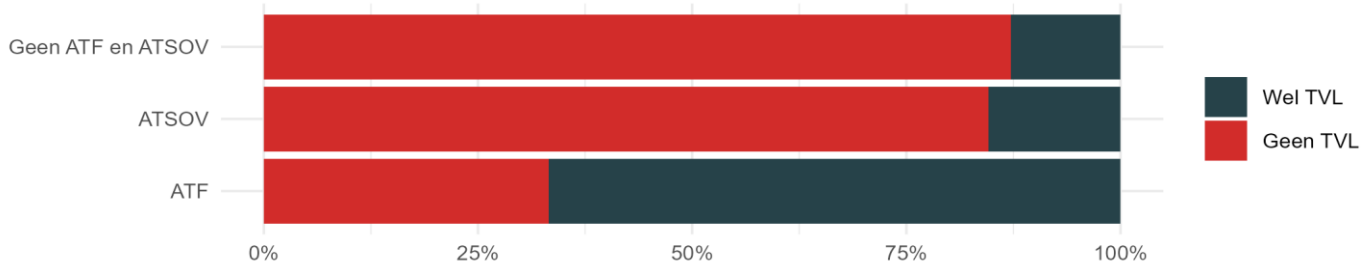
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Figuur 2.7 De ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming (ATSOV20) hebben over het algemeen vaker NOW ontvangen dan de ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming (ATF20)



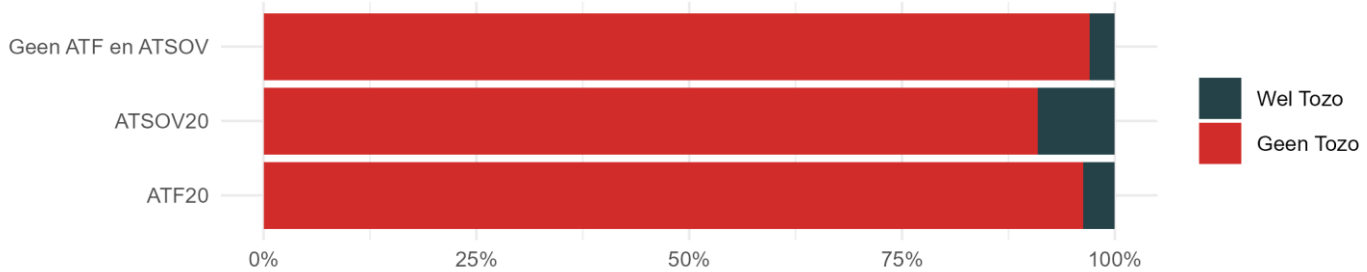
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Figuur 2.8 De ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming (ATF20) hebben vaker TVL ontvangen dan de ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming (ATSOV20)



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Figuur 2.9 In elke groep zitten weinig ontvangers van de Tozo

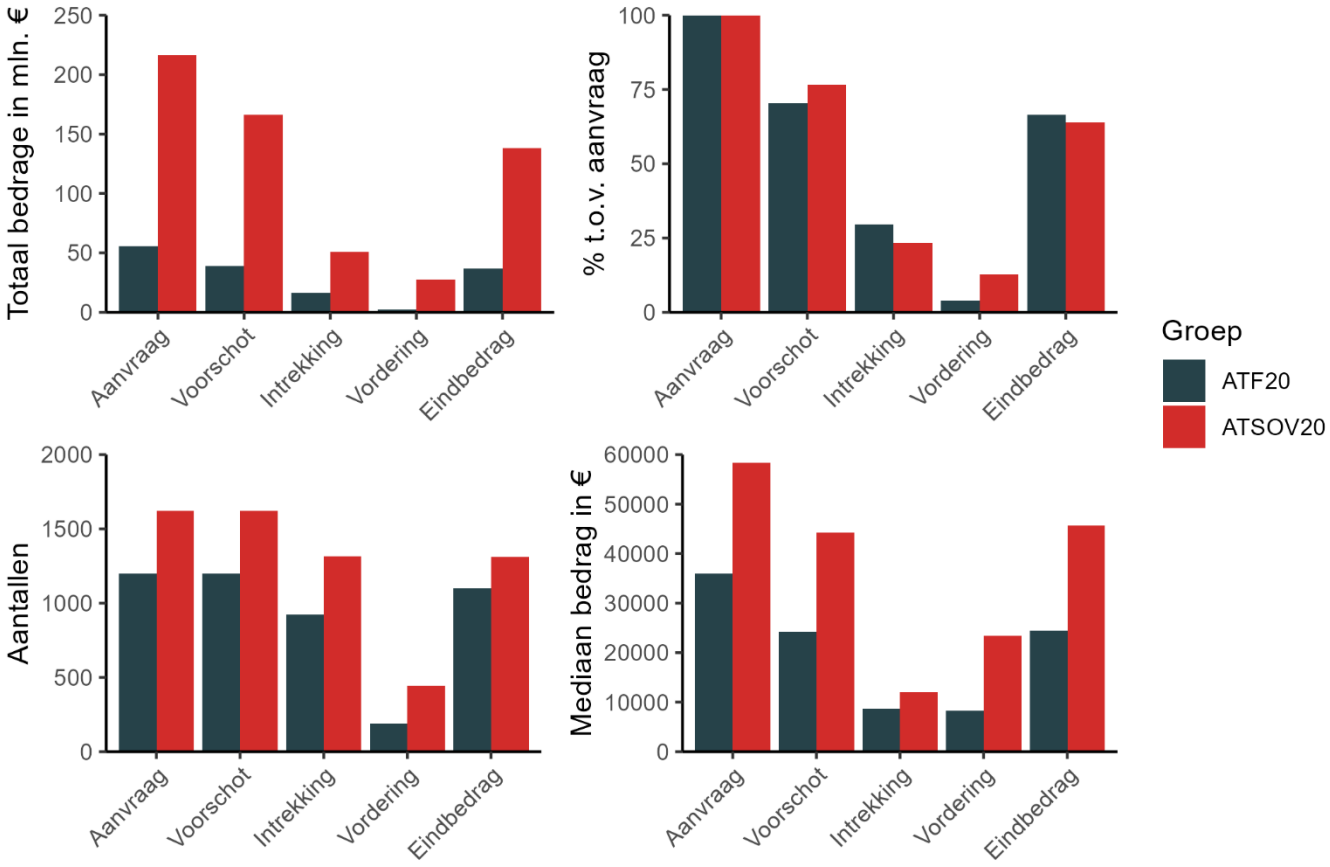


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Bedragen tegemoetkoming

Uit Figuur 2.10 blijkt dat er meer geld is uitgegeven aan de sierteeltregeling dan aan de fritesaardappelregeling. Wanneer er wordt gekeken naar de relatieve verhoudingen van bedragen per steunmaatregel, is het verschil tussen de twee groepen kleiner. Het aantal bedrijven dat fritesaardappel-tegemoetkoming heeft ontvangen kleiner dan bij de sierteelt-tegemoetkoming. Het verschil in aantallen tussen de twee steunmaatregelen is minder groot dan het verschil in totaal uitgekeerde bedragen. Dit wijst erop dat het gemiddelde bedrag per bedrijf bij ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming hoger ligt dan bij ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming. Een mogelijke verklaring hiervoor is het verschil in bedrijfsgrootte tussen de twee groepen. Ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming zijn over het algemeen grotere bedrijven, wat leidt tot een hogere omzet en hogere steunbedragen. Dit beeld wordt bevestigd door de analyse van de mediaan van de steunbedragen, die eveneens hoger ligt bij de ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming dan bij de ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming. Dit duidt erop dat ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming gemiddeld genomen meer steun hebben ontvangen (en niet alleen door enkele uitschieters).

Figuur 2.10 In totaal is er meer steun uitgegeven aan de sierteelt-regeling (ATSOV20) dan aan de fritesaardappel-regeling (ATF20)



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Noot: Aanvraag gaat over de ingediende aanvraag. Voorschot gaat over de daadwerkelijke uitbetaling na beoordeling van de aanvraag en bijbehorende bewijsstukken. Intrekking gaat over de gecorrigeerde aanvraag om tot het voorschot te komen. Vordering gaat over de terugvordering omdat achteraf werd vastgesteld dat er geen recht was op (een deel van) de tegemoetkoming. Het eindbedrag gaat over het geresteerde bedrag nadat een eventuele vordering is terugbetaald.

Legitimering voor een sectorspecifieke steunmaatregel

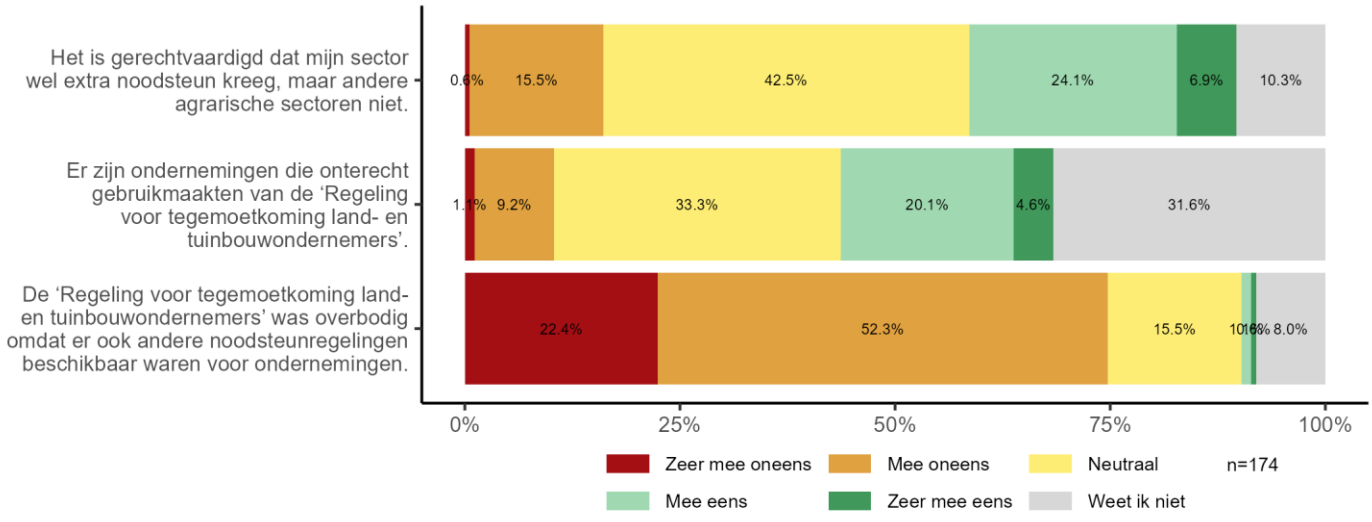
Figuur 2.111 laat zien dat een minderheid van de gebruikers van de regeling overtuigd is dat het gerechtvaardigd is dat hun specifieke sector wel steun kreeg en andere onderdelen van de landbouwsector niet. Uit interviews komen twee redenen naar voren. De eerste reden is dat de rechtvaardiging voor de maatregel volgens de respondenten niet altijd aansluit bij de doelgroep die steun heeft ontvangen. Een voorbeeld is dat sommige onderdelen van de sierteelt geen duidelijk piekseizoen hebben, het hele jaar kunnen telen in de kassen en diverse afzetmogelijkheden hebben, niet alleen de getroffen horeca en evenementenbranche. De tweede reden is dat er andere onderdelen van de landbouwsector ook getroffen zijn in lijn met de rechtvaardiging voor deze sectorspecifieke maatregel, maar geen steun hebben ontvangen. Een voorbeeld is een producent van specialistische soorten vlees die vrijwel alleen in de horeca worden gegeten.

Fritesaardappeltelers die ook andere gewassen telen geven in gesprekken wel aan dat het gerechtvaardigd is dat zij voor de fritesaardappelen wel steun hebben ontvangen en voor de andere gewassen niet. Redenen hiervoor zijn de specifieke afzetmarkt van de aardappelen en de mogelijkheden voor alternatief gebruik van de andere gewassen.

Respondenten van de enquête zijn het eens dat de regeling niet overbodig was door de beschikbaarheid van andere noodsteunmaatregelen (Figuur 2.11). De hoofdreden die uit interviews naar voren komt is dat generieke steunmaatregelen niet of minder passend zijn bij de bedrijfsvoering van deze ondernemingen.

Veel respondenten blijven neutraal in de enquête over mogelijk misbruik van de regeling (Figuur 2.11). Het valt op dat er meer bedrijven het eens zijn met de stelling dan oneens. Mogelijke vormen van misbruik zijn het langer vasthouden van voorraad of het later laten betalen van facturen door afnemers. Ook worden voorbeelden gegeven van krimpende ondernemingen die (mogelijk onterecht) steun kregen. Uit interviews is geen duidelijk beeld naar voren gekomen.

Figuur 2.11 Ontvangers van de steun twijfelen over de rechtvaardiging van de sectorspecifieke noodsteun



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Noot: Deze figuur voegt de responses van de fritesaardappelregeling en de sierteeltregeling samen. De resultaten van de subgroepen zijn vergelijkbaar.

2.7 Uitvoerbaarheid voor gebruikers en de RVO

Algemene tevredenheid

Op basis van het rapportcijfer dat respondenten de regelingen geven, zijn gebruikers van de regelingen gemiddeld tevreden over de werking van de regeling in zijn geheel (Tabel 2.3). Ook zijn zij tevreden over het totale steunpakket vanuit de overheid. Geïnterviewden zijn in gesprekken positief over de snelheid waarmee het geld is uitgekeerd, de aanvraagprocedure en communicatie over de regeling. Gebruikers van de regeling hebben het dus ervaren als een goede steunmaatregel.

Tabel 2.3 Ondernemingen die de regeling hebben ontvangen zijn tevreden over de regeling als geheel

Gebruikers	Sectorspecifieke regeling	Totale steunpakket
Fritesaardappelregeling (n=84)	7,38	7,26
Sierteeltregeling (n=87)	7,23	7,07

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

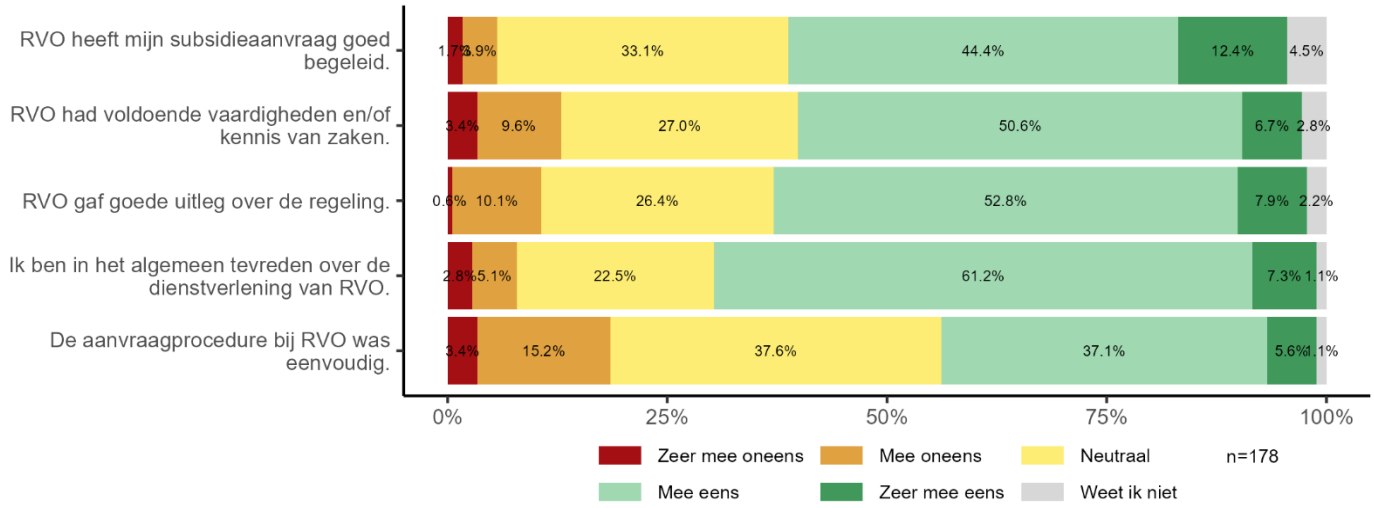
Noot: Voor de analyse in deze tabel zijn de ondernemers die aangeven geen steun gehad te hebben achterwege gelaten. Deze ondernemers hebben enkel een cijfer gegeven aan het totale steunpakket en zijn hier aanzienlijk minder tevreden: 4,71 (Fritesaardappelregeling, n=28) en 5,59 (Sierteeltregeling, n=41).

Aanvraagprocedure

Ongeveer de helft van de respondenten heeft een adviseur ingeschakeld om de aanvraag te doorlopen. De gemiddelde geschatte tijdsinvestering voor de aanvraag bedroeg 12 uur en de gemiddelde geschatte tijdsinvestering voor de administratieve verplichtingen voor de steun bedroeg 17 uur.

Respondenten zijn (zeer) tevreden over de ondersteuning van RVO tijdens de aanvraagprocedure (Figuur 2.12). In interviews wordt toegelicht dat de voorwaarden voor het ontvangen van de steun en het gerechtigde steunbedrag duidelijk waren. Ook was duidelijk wanneer welke stappen genomen moesten worden en wanneer de steun uitbetaald werd.

Figuur 2.12 Ontvangers van de steun zijn (zeer) tevreden over de ondersteuning van RVO



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Noot: Deze figuur voegt de responses van de fritesaardappelregeling en de sierteeltregeling samen. De resultaten van de subgroepen zijn vergelijkbaar.

Doenvermogen

Om het doenvermogen van de regeling in kaart te brengen is het van belang om te kijken naar de omstandigheden waarin de aanvragers zich verkeren. We hebben de potentiële gevolgen voor doenvermogen in kaart gebracht met de gedragsexperts van het ministerie van LVVN en de RVO volgens de doenvermogentoets. De doenvermogentoets bestaat uit vijf vragen gericht op de acties die van een aanvrager worden verwacht, mentale lasten van de regeling, mogelijke andere gebeurtenissen en situaties van stress, cumulatie van lasten door andere regelgeving en de gevolgen van onoplettendheid. De vragen hebben we beantwoord met interviews en de enquête.

1. Een groter aantal acties dat wordt vereist, legt een groter beslag op het doenvermogen van de ondernemer. Op basis van de enquête en gesprekken met ondernemers volgt dat de acties die van de ondernemer verwacht werden erg duidelijk waren. De stappen en voorwaarden worden als erg overzichtelijk benoemd. Wel wordt aangegeven dat het terugvinden van de omzetgegevens, op basis waarvan het steunbedrag berekend werd, tijdsintensief was. Dit impliceert ook dat de mentale lasten van de regeling geen invloedrijke factor was.

2. De samenloop met een situatie van stress legt ook een beslag op het doenvermogen. Uit gesprekken blijkt dat ondernemers die in aanmerking kwamen voor deze regelingen zich bevonden in een periode van stress door vraaguitval en omzetverlies. Geïnterviewden geven aan dat zodra er werd gecommuniceerd dat er een regeling volgde voor de sector, er vertrouwen was dat deze regeling er kwam. De beschikbaarheid van de middelen creëerde rust bij de bedrijven zelf en bij financiers. Zo heeft de steunmaatregel en de communicatie vanuit LVVN een positief effect gehad op het doenvermogen.

3. Een cumulatie van lasten door andere regelgeving kan een negatief effect hebben op het doenvermogen. Uit de gesprekken is niet naar voren gekomen dat er sprake was van cumulatie van lasten door andere regelingen. Voor zover andere steunmaatregelen zijn gebruikt, geven geïnterviewden aan dat het aanvraagproces relatief vergelijkbaar was en ook goed uitvoerbaar was. Er zijn dus geen knelpunten op dit terrein geconstateerd.

4. De mentale belasting van de regeling is relatief laag. Een opvallend kenmerk is dat er is gewerkt met een voorschotsystematiek. Deze systematiek is positief gewaardeerd door bedrijven. Het legt echter wel een extra beslag op het doenvermogen omdat het niet direct duidelijk is hoe veel middelen het bedrijf uiteindelijk ontvangt. Hierin wijkt Nederland af van andere West-Europese landen die in hun steunbeleid vrijwel niet met voorschotten hebben gewerkt. De onzekerheid over het te ontvangen bedrag heeft echter niet geleid tot het niet uitvoeren van investeringsbeslissingen of terughoudendheid vanuit financiers. De impact hiervan lijkt daarmee beperkt.

5. De gevolgen van onoplettendheid zijn niet aanzienlijk groot. Na aanvraag wordt een voorschot van 30 of 50 procent van het totale subsidiebedrag uitbetaald. Indien een fout in de aanvraag is gemaakt zal dit niet tot boetes leiden, maar enkel tot een terugbetaling van (een deel van) het voorschot. Dit zorgt er ook voor dat ondernemers waarvan achteraf blijkt dat ze geen recht hadden op de steun toch geholpen zijn in de liquiditeit, echter in de vorm van een 'lening' in plaats van een subsidie.

Uitvoerbaarheid voor de RVO

De regeling was zeer goed uitvoerbaar voor de RVO. De totale uitvoeringskosten over de jaren heen voor de RVO voor deze regeling zijn 2,9 miljoen euro. De regeling is in een zeer korte periode ingericht en de uitvoerbaarheid is positief gewaardeerd door gesprekspartners bij de RVO. De voor de meeste ondernemers verplichte accountantsverklaring heeft bijgedragen aan de uitvoerbaarheid. Deze verklaring werd volgens een vast protocol ingediend. Dit beperkt de hoeveelheid aanvullende controle die uitgevoerd moest worden. Er waren twee uitdagingen bij de uitvoering van de regeling. De eerste uitdaging is dat niet alle ondernemers goed geregistreerd stonden bij de KVK. Medewerkers van de RVO hebben tientallen bedrijven handmatig bestudeerd of deze tot de doelgroep behoorden. Een voorbeeld is controleren of bedrijven wel in Nederland gevestigd waren (een vereiste om steun te kunnen ontvangen), een deel van de Nederlandse bedrijven actief in de sierteelt is bijvoorbeeld gevestigd in Kenia. De tweede uitdaging is dat de referentieperiode van een jaar niet goed aansloot op de tijdvakken van de BTW die zijn gebruikt voor de uitvoering de regelingen. Deze keuze is op verzoek van de sector gemaakt. Dit sluit namelijk beter aan op de praktijk voor ondernemers, maar leidt wel tot beperkt extra werk voor de RVO.

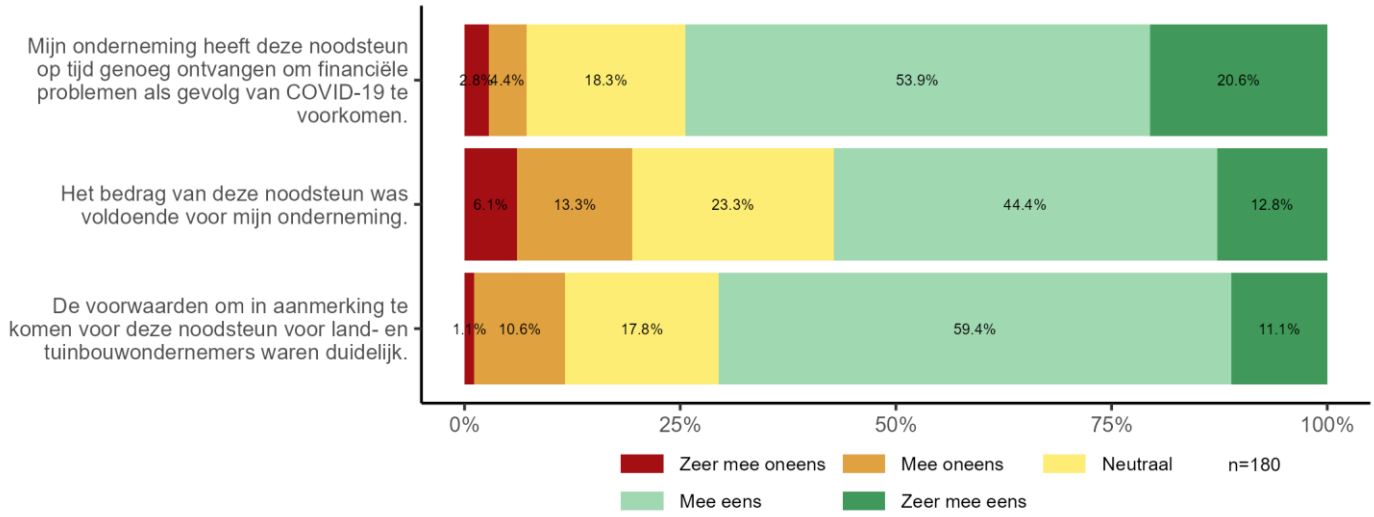
2.8 Effectmeting

Financiële bijdrage

Respondenten geven aan dat de noodsteun tijdig genoeg ontvangen is om financiële problemen te voorkomen en dat de hoogte van het bedrag in de meeste gevallen voldoende was (Figuur 2.13). Ook in interviews wordt benadrukt dat de snelheid van de regeling een van de sterke punten was. Onder andere hierdoor heeft de steun sterk bijgedragen aan de liquiditeit van ondernemingen. Hierin wordt ook verduidelijkt dat de steun vooral heeft bijgedragen aan het vertrouwen van de ondernemingen dat ze deze financieel zware perioden zouden kunnen doorstaan, wat zorgde voor meer rust en vertrouwen en voor minder overhaaste beslissingen. Een aantal ondernemers benadrukt dat de steun het toe liet om de nieuwe oogst voor het volgende jaar te faciliteren en daardoor langdurige problemen heeft voorkomen.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor de noodsteun waren duidelijk (Figuur 2.13), maar uit interviews blijkt dat de voorwaarden door sommige ondernemers als oneerlijk gezien worden. Met name de wijze van vaststelling van omzetverlies in de sector van de sierteelt wordt bekritiseerd. Door investeringen in de referentiejaren was de berekende omzet op basis van de omzet in deze jaren lager dan de verwachte omzet. Dit resulteerde in een lagere vergoeding, doordat de verwachte extra omzet als resultaat van de investeringen in de referentiejaren niet werd meegenomen. De verwachte omzet van 2020 zou door de investeringen ook hoger zijn, waardoor het werkelijke omzetverlies volgens de ondernemers hoger is dan het vastgestelde omzetverlies.

Figuur 2.13 De steun heeft bijgedragen aan de liquiditeit van ontvangers



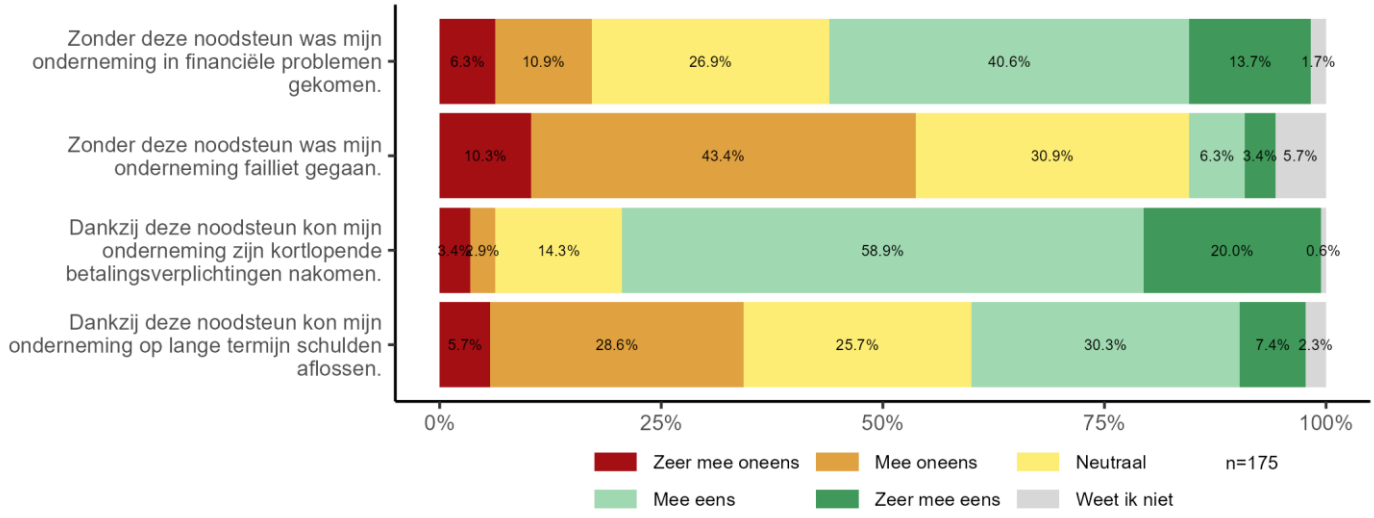
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Noot: Deze figuur voegt de responses van de fritesaardappelregeling en de sierteeltregeling samen. De resultaten van de subgroepen zijn vergelijkbaar.

Financiële gevolgen

De steun heeft vooral op korte termijn een bijdrage geleverd aan de financiële positie van de ondernemingen (Figuur 2.14). Op lange termijn heeft de steun minder bijgedragen aan de financiële positie. Een klein deel van de ondernemingen geeft aan failliet te zijn gegaan indien zij de sectorspecifieke noodsteun niet gekregen zouden hebben. Dit beeld wordt bevestigd in interviews. Veel ondernemers geven aan dat de regeling rust gaf, waardoor de oogst voorbereid kon worden voor de volgende seizoenen.

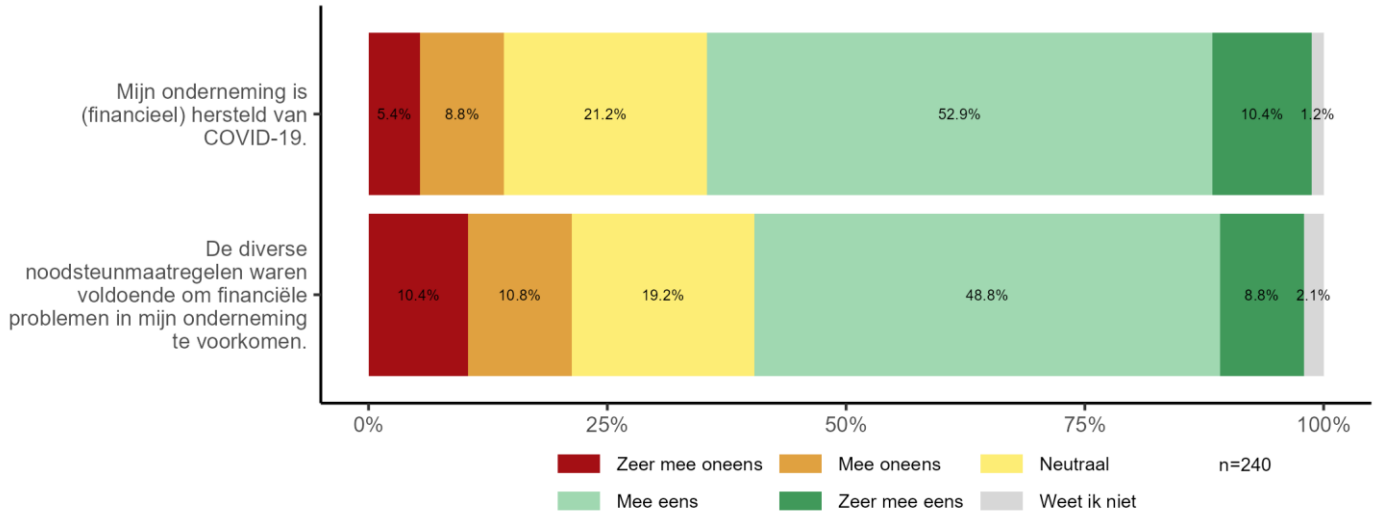
Figuur 2.14 De steun heeft ondernemingen op korte termijn meer geholpen dan op lange termijn



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Noot: Deze figuur voegt de responses van de fritesaardappelregeling en de sierteeltregeling samen. De resultaten van de subgroepen zijn vergelijkbaar.

Figuur 2.15 Het grootste deel van de ondernemingen ervaart geen blijvende gevolgen van COVID-19



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

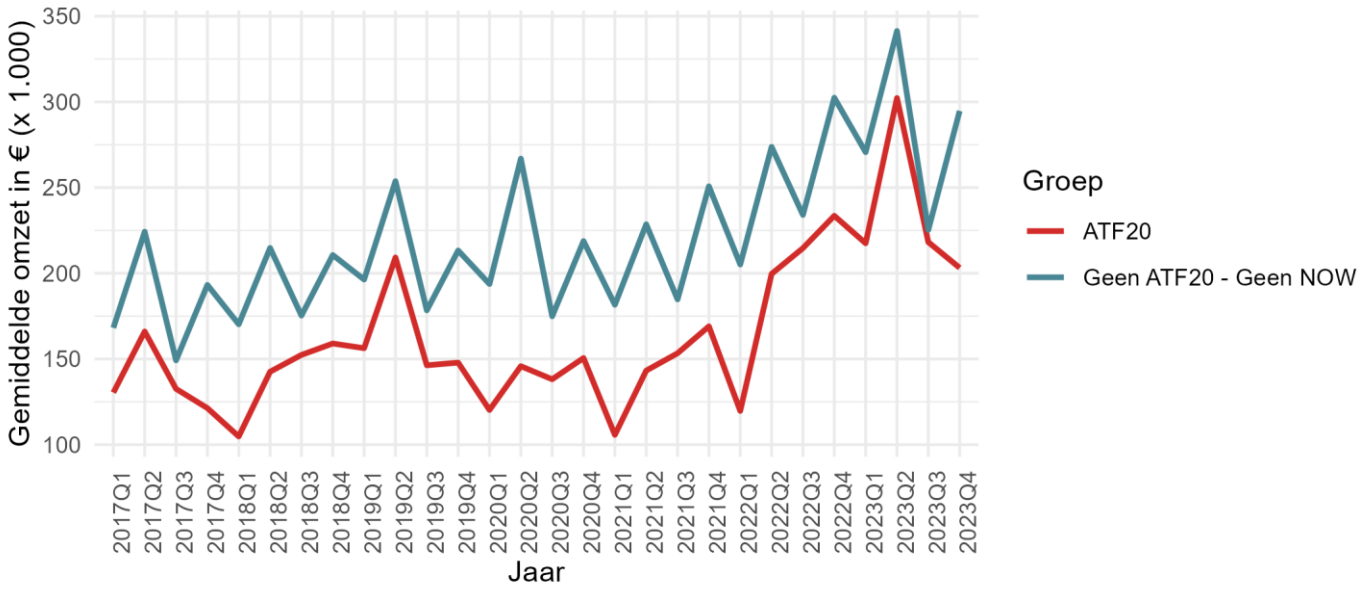
Noot: Deze figuur voegt de responses van de fritesaardappelregeling en de sierteeltregeling samen. De resultaten van de subgroepen zijn vergelijkbaar.

Ontvangers van de fritesaardappelregeling

De gemiddelde omzet per kwartaal[16] laat een sterkere daling zien bij de ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming dan bij vergelijkbare bedrijven zonder steun. Voor deze vergelijking zijn bedrijven geselecteerd binnen de akkerbouwsector zonder gemengde agrarische activiteiten, zodat de bedrijfsvoering van de groepen zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn. Daarnaast is gebruikgemaakt van propensity score matching (PSM) om de groepen verder gelijk te schalen op basis van bedrijfseigenschappen. Uit Figuur 2.16 blijkt dat de omzetpiek in het tweede kwartaal van 2020 bij bedrijven zonder fritesaardappel-tegemoetkoming, vrijwel ontbreekt bij de ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming. Terwijl deze omzetpiek in 2019 wel aanwezig was voor deze groep. In de kwartalen daarna blijft het omzetverschil tussen beide groepen ongeveer even groot als voor 2020, wat erop wijst dat de coronapandemie inderdaad een sterkere impact had op bedrijven die de fritesaardappel-tegemoetkoming ontvingen. Tegelijkertijd laat de omzetontwikkeling zien dat ook deze bedrijven zich in de periode daarna wisten te herstellen.

16 De omzet is verkregen door de BTW-omzet per kwartaal te nemen. Wanneer er geen kwartaaldata aanwezig was is er gebruik gemaakt van data op maandbasis en is deze omgezet naar kwartaalbasis. De BTW-omzet bevat niet de inkomsten uit de regeling.

Figuur 2.16 De groep van ontvangers van de fritesaardappelregeling heeft een dip in omzet in het tweede kwartaal van 2020



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Noot: In deze analyse is de groep 'Geen ATF20 – Wel NOW' niet meegenomen aangezien de populatie te klein was voor een vergelijking.

De omzet van de ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming is in het tweede kwartaal van 2020 lager dan voor de controlegroep (die geen steun heeft ontvangen), maar dit verschil is niet blijvend. In de regressieresultaten van beide modellen in Tabel 2.4 is zichtbaar dat bedrijven zonder NOW en zonder de fritesaardappelregeling over het algemeen een 13% hogere omzet hadden dan de ontvangers van de fritesaardappelregeling. Na het moment van steunverlening was de omzet voor beide groepen 24% lager ten opzichte van de jaren voor corona, waarbij geen significant verschil tussen de groepen wordt waargenomen (zie 0.022 bij *Na steun*T*). Model 2 bevestigt dat in het tweede kwartaal van 2020 de omzet van de groep met steun 18% lager lag dan de omzet van de groep die niet de fritesaardappelregeling ontving. Deze resultaten wijzen dus op een tijdelijke negatieve impact tijdens coronacrisis op de omzet van de ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming, maar de lagere omzet in deze periode is niet blijvend na de corona crisis. Deze bevinding wordt ondersteund door de interviewpartners. Zij geven aan dat het geld van de steun nodig was gedurende de coronacrisis, omdat zij anders te weinig omzet hadden gehad om zich voor te bereiden op het nieuwe seizoen. Ook gaven zij aan dat zij zich na de coronapandemie in de meeste gevallen ook goed hebben hersteld.

Tabel 2.4 Regressie-uitkomsten voor de ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming

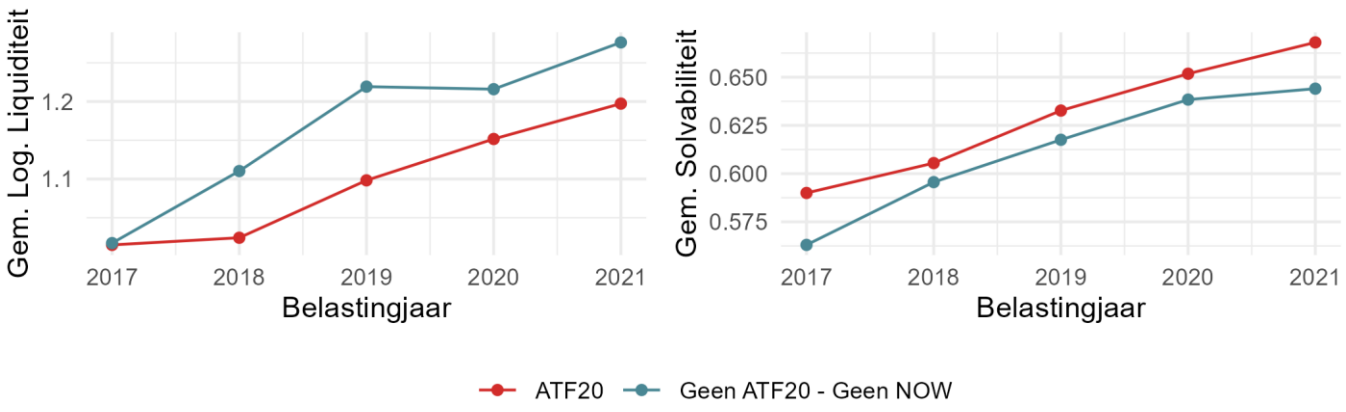
	Difference-in-differences (voor en na de treatment periode) (Model 1)		Verschil 2020 opgesplitst in kwartalen (Model 2)
Afhankelijke variabele	Omzet	Afhankelijke variabele	Omzet
Treatment groep (T)	0.133*** (0.019)	Treatment groep (T)	-0.127*** (0.014)
Na steun	-0.238*** (0.028)	2020Q1	-0.104*** (0.050)
Na steun * T	0.022 (0.025)	2020Q2	-0.020 (0.050)
		2020Q3	-0.139*** (0.050)
		2020Q4	-0.015 (0.050)
		2020Q1 * T	-0.243*** (0.068)
		2020Q2 * T	-0.184*** (0.068)
		2020Q3 * T	0.071 (0.068)
		2020Q4 * T	-0.124* (0.068)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Noot: In deze tabel zijn de controlevariabelen voor de tijd (jaren en kwartalen) en bedrijfseigenschappen (bedrijfsgrootte, leeftijd bedrijfsleider en rechtsvorm) niet opgenomen. In Appendix B.2 zijn de waardes van deze variabelen beschreven.

De solvabiliteit vertoont in de jaren 2020 en 2021 weinig verschil tussen de groepen die wel en niet de fritesaardappel-tegemoetkoming hebben ontvangen. Opvallend is een piek in de liquiditeit in 2019 bij de groep die geen steun heeft ontvangen. Voor de groep die wel steun ontving zijn er geen opvallende afwijkingen zichtbaar. Dit wijst erop dat de financiële positie van de gesteunde bedrijven voorafgaand aan de crisis niet afwijkend was en dat de liquiditeitsontwikkeling in lijn lag met eerdere jaren. Een kanttekening bij deze analyse is dat de liquiditeit en solvabiliteit worden berekend over het volledige belastingjaar 2020. Hierdoor worden ook de herstelbewegingen van bedrijven in de tweede helft van dat jaar meegenomen, wat het moeilijk maakt om de impact van de eerste fase van de coronacrisis te isoleren. Desondanks lijkt uit de resultaten af te leiden dat de verhouding tussen liquiditeit en solvabiliteit redelijk stabiel is gebleven ten opzichte van voorgaande jaren.

Figuur 2.17 De gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit lijken niet veel verslechterd in 2020 en 2021 ten opzichte van de groep die geen steun heeft gehad



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

In de analyse van liquiditeit en solvabiliteit zijn geen significante verschillen gevonden tussen bedrijven die wel of geen fritesaardappel-tegemoetkoming hebben ontvangen. Dit geldt zowel in de periode na het verkrijgen van steun als op het moment van steunverlening. In Tabel 2.5 is te zien dat in beide modellen voor liquiditeit geen aanwijzingen zijn voor een verschil tussen de periode voor en na de steun (Model 1) of tussen het jaar 2020 en de overige jaren (Model 2). Ditzelfde geldt voor de solvabiliteit (Model 3 en Model 4), hier zijn geen structurele afwijkingen zichtbaar. Een mogelijke verklaring voor het uitblijven van significante effecten is dat de analyse gebaseerd is op jaargegevens, terwijl de impact van de coronacrisis zich vooral voordeed in het tweede kwartaal van 2020. We trekken zodoende geen conclusie op basis van deze resultaten.

Tabel 2.5 Regressie-uitkomsten voor de ontvangers van de fritesaardappel-tegemoetkoming

	Difference-in-differences (Model 1)	Verschil 2020 met andere jaren (Model 2)	Difference-in-differences (Model 3)	Verschil 2020 met andere jaren (Model 4)
Afhankelijke variabele	Liquiditeit	Liquiditeit	Solvabiliteit	Solvabiliteit
Treatment groep (T)	-0.063* (0.035)	-0.064** (0.031)	0.019** (0.010)	0.021** (0.008)
Na steun	0.010 (0.100)		0.005 (0.027)	
Na steun * T	0.001 (0.057)		0.002 (0.016)	
2020		0.000 (0.054)		0.011 (0.015)
2020 * T		0.008 (0.070)		-0.005 (0.019)

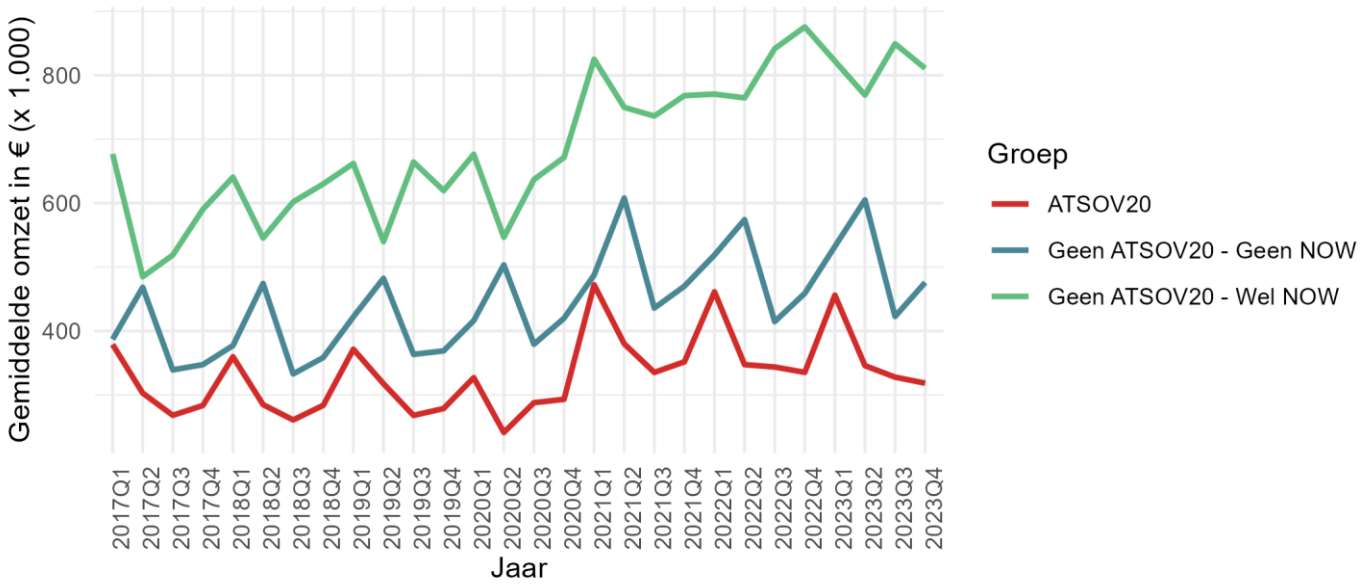
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Noot: In deze tabel zijn de controle variabelen voor de tijd (jaren en kwartalen) en bedrijfseigenschappen (bedrijfsgrootte, leeftijd bedrijfsleider en rechtsvorm) niet opgenomen. In Appendix B.2 zijn de waardes van deze variabelen beschreven.

Ontvangers van de sierteeltregeling

De kwartaalomzet van sierteeltbedrijven toont aan dat de coronapandemie een grotere negatieve impact had op de groep die de sierteelt-tegemoetkoming heeft ontvangen dan op andere groepen, wanneer je de omzet vergelijkt met de omzet in de eerste twee kwartalen van 2019. Net als in eerdere analyses is de groep die geen sierteelt-tegemoetkoming en geen NOW heeft ontvangen gematcht met behulp van PSM, om zo tot een goed vergelijkbare controlegroep te komen. Voor de groep die geen sierteelt-tegemoetkoming maar wel NOW ontving, was PSM vanwege de kleine groepsomvang niet mogelijk, maar deze groep is wel meegenomen in de analyse. Bij de groepen zonder sierteelt-tegemoetkoming is er geen duidelijke verstoring zichtbaar in de omzetpatronen rond het eerste en tweede kwartaal van 2020. Terwijl de omzet van de ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming wel een duidelijke daling in omzet laat zien in die periode. Deze bevindingen onderbouwen dat de middelen terecht zijn gekomen bij de beoogde doelgroep. De groep zonder de sierteelt-tegemoetkoming maar met NOW laat een minder consistent patroon zien, waardoor het moeilijker is om hier eenduidige conclusies aan te verbinden. Wat opvalt is dat voor alle groepen 2021 een goed jaar was voor de sierteelt, wat ook wordt bevestigd door interviews met ondernemers uit de sector. Dit wijst erop dat het herstel van de schok in 2020 relatief snel heeft plaatsgevonden.

Figuur 2.18 De ontvangers van de sierteeltregeling (ATSOV20) heeft een dip in omzet in het tweede kwartaal van 2020



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Voor de groep die geen sierteelt-tegemoetkoming en geen NOW heeft ontvangen, is zowel tijdens de coronaperiode als in de periode daarna een duidelijk verschil zichtbaar in de omzetontwikkeling. Uit de modellen in Tabel 2.6 blijkt dat deze groep gemiddeld 43% meer omzet heeft in het tweede kwartaal van 2020 dan de groep die geen steun heeft ontvangen en dat dit verschil blijvend is in de jaren daarna (zie 0.088 voor 'Na Steun * G'). Voor de groep zonder sierteelt-tegemoetkoming maar met NOW is er in de eerste twee kwartalen van 2020 geen significant verschil met de ontvangers van de sierteeltregeling (Model 2), maar ontstaat er na 2020 een verschil (zie 0.121 voor 'Na Steun * G'). Deze uitkomsten zijn niet af te lezen uit de grafieken met gemiddelde omzetcijfers. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk dat deze bedrijven een grotere groei in omzet hebben gehad in 2021 dan de bedrijven met de sierteelt-tegemoetkoming. Dit is af te lezen in Figuur 2.18 aan het feit dat er een kleinere stijging in omzet lijkt te zijn in 2021 voor de groep ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming (ATSOV20), dan voor de andere twee groepen. De regressieresultaten in combinatie met de grafiek van omzet wijzen er dus op dat de bedrijven die steun hebben ontvangen tijdens het tweede kwartaal van 2020 een lagere omzet hebben gehad en dat het gerechtvaardigd is dat zij de tegemoetkoming hebben ontvangen. Daarnaast lijken zij over het algemeen hersteld na deze periode, alleen zijn de andere bedrijven harder gegroeid dan de bedrijven die steun hebben ontvangen. Ook uit de interviews met ondernemers komt dit beeld naar voren: de steun werd als noodzakelijk ervaren om de moeilijke fase van de coronapandemie te overbruggen. Tegelijkertijd geven ondernemers aan dat zij na deze crisisperiode in de meeste gevallen weer op eigen kracht verder konden.

Tabel 2.6 Regressie uitkomsten voor de ontvangers van de sierteeltregeling in relatie tot de omzet

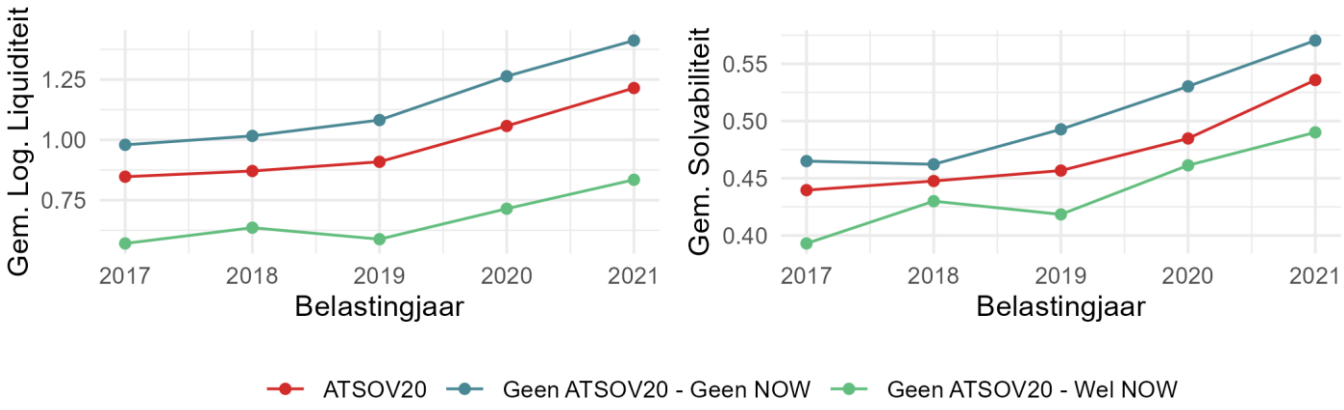
	Difference-in-differences (voor en na de treatment periode)			Verschil 2020 opgesplitst in kwartalen	
	Model 1	Model 2		Model 3	Model 4
Controle-groep	Geen NOW en geen ATSOV	Wel NOW en geen ATSOV	Controle-groep	Geen NOW en geen ATSOV	Wel NOW en geen ATSOV
Treatment groep (T)	-0.144*** (0.037)	-0.425*** (0.030)	Treatment groep (T)	-0.140*** (0.018)	-0.477*** (0.022)
Na steun	0.135*** (0.037)	0.166*** (0.047)	2020Q1	-0.127** (0.065)	-0.159* (0.090)
Na steun * T	-0.087*** (0.034)	-0.121*** (0.040)	2020Q2	0.081 (0.065)	-0.248*** (0.090)
			2020Q3	-0.037 (0.065)	0.008 (0.091)
			2020Q4	0.084 (0.065)	0.182** (0.089)
			2020Q1 * T	0.025 (0.088)	0.022 (0.108)
			2020Q2 * T	-0.426*** (0.088)	0.033 (0.108)
			2020Q3 * T	-0.026 (0.089)	-0.084 (0.109)
			2020Q4 * T	-0.144 (0.088)	-0.276*** (0.107)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Noot: In deze tabel zijn de controlevariabelen voor de tijd (jaren en kwartalen) en bedrijfseigenschappen (bedrijfsgrootte, leeftijd bedrijfsleider en rechtsvorm) niet opgenomen. In Appendix B.2 zijn de waardes van deze variabelen beschreven.

De liquiditeit en solvabiliteit vertonen binnen de verschillende groepen tuinbouwbedrijven geen afwijkende patronen. Voor alle groepen volgt de liquiditeit een vergelijkbaar verloop. Wat betreft de solvabiliteit valt op dat de ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming in 2020 een iets lagere waarde laten zien dan op basis van het patroon zou worden verwacht, maar dit verschil is niet groot genoeg om van een verschil te spreken. In 2021 is dit verschil bovendien volledig verdwenen, wat erop wijst dat eventuele afwijkingen tijdelijk en beperkt van aard waren. Uit de resultaten lijkt dus dat de verhouding tussen liquiditeit en solvabiliteit redelijk stabiel is gebleven ten opzichte van voorgaande jaren.

Figuur 2.19 De gemiddelde liquiditeit en solvabiliteit lijken niet veel verslechterd in 2020 en 2021 ten opzichte van de groep die geen steun heeft gehad



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

In liquiditeit en solvabiliteit is geen significant verschil te zien tussen de groepen die wel en geen sierteelt-tegemoetkoming hebben ontvangen in de periode na de ontvangen steun en het jaar waarin de steun werd ontvangen (in 2020). In beide modellen voor liquiditeit zijn geen significante verschillen zichtbaar tussen de periode voor en na het verkrijgen van de steun en ook niet wanneer 2020 wordt vergeleken met de andere jaren. Voor solvabiliteit geldt hetzelfde, ook daar zijn geen statistisch significante verschillen aangetroffen. Een mogelijke verklaring is dat de analyse gebaseerd is op jaargegevens, terwijl de impact van de coronapandemie zich vooral concentreerde in het tweede kwartaal van 2020. Veel bedrijven hebben zich in de loop van het jaar mogelijk al weer gedeeltelijk weten te herstellen, waardoor eventuele tijdelijke financiële schokken niet zichtbaar zijn in de jaarlijkse cijfers.

Tabel 2.7 Regressie-uitkomsten voor ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming (ATSOV) in relatie tot de liquiditeit

	Difference-in-differences voor liquiditeit	Verschil 2020 met andere jaren voor liquiditeit	Difference-in-differences voor solvabiliteit	Verschil 2020 met andere jaren voor solvabiliteit
Controle groep	Geen NOW en geen ATSOV (G)	Geen NOW en geen ATSOV (G)	Wel NOW en geen ATSOV (N)	Wel NOW en geen ATSOV (N)
Treatment groep (T)	-0.155*** (0.039)	-0.159*** (0.034)	0.209*** (0.042)	0.237*** (0.036)
Na steun	0.059 (0.113)		-0.136 (0.112)	
Na steun * T	-0.039 (0.064)		0.085 (0.187)	
2020		-0.005 (0.062)		-0.082 (0.067)
2020 * T		-0.053 (0.078)		0.036 (0.077)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Noot: In deze tabel zijn de controle variabelen voor de tijd (jaren en kwartalen) en bedrijfseigenschappen (bedrijfsgrootte, leeftijd bedrijfsleider en rechtsvorm) niet opgenomen. In Appendix B.2 zijn de waardes van deze variabelen beschreven.

Tabel 2.8 Regressie-uitkomsten voor ontvangers van de sierteelt-tegemoetkoming (ATSOV) in relatie tot de solvabiliteit

	Difference-in-differences voor liquiditeit	Verschil 2020 met andere jaren voor liquiditeit	Difference-in-differences voor solvabiliteit	Verschil 2020 met andere jaren voor solvabiliteit
Controle groep	Geen NOW en geen ATSOV (G)	Geen NOW en geen ATSOV (G)	Wel NOW en geen ATSOV (N)	Wel NOW en geen ATSOV (N)
Treatment groep (T)	-0.026** (0.012)	-0.027** (0.011)	0.019 (0.014)	0.021* (0.012)
Na steun	0.009 (0.035)		-0.049 (0.039)	
Na steun * T	-0.014 (0.020)		-0.004 (0.022)	
2020		-0.005 (0.019)		-0.008 (0.023)
2020 * T		-0.019 (0.024)		-0.018 (0.027)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata.

Noot: In deze tabel zijn de controle variabelen voor de tijd (jaren en kwartalen) en bedrijfseigenschappen (bedrijfsgrootte, leeftijd bedrijfsleider en rechtsvorm) niet opgenomen. In Appendix B.2 zijn de waardes van deze variabelen beschreven.

2.9 Conclusies

We beoordelen de doeltreffendheid en doelmatigheid op de driepuntsschaal: geheel, deels of niet.

Doeltreffendheid

De regeling fritesaardappeltelers en sierteeltbedrijven is deels doeltreffend. Er zijn drie hoofdeffecten beoogd in de beleidstheorie: meer liquiditeit, meer solvabiliteit en minder faillissementen. Met name uit de enquête en interviews blijkt dat het vooral liquiditeitssteun is. Er waren ook andere instrumenten gericht op liquiditeitssteun, zoals de TVL en de NOW, maar deze sloten voor een deel van de gebruikers van de regeling minder goed aan op hun behoeften. De aanvullende liquiditeit heeft bijgedragen aan het op gang houden van het bedrijf. Voor de andere twee effecten, solvabiliteit en minder faillissementen, hebben we geen aantoonbaar effect gevonden. Dit hangt er vooral mee samen dat de schok relatief beperkt bleek in de praktijk en het gaat om schokbestendige ondernemingen, met een goede initiële solvabiliteit.

Tabel 2.9 Doeltreffendheid

	Oordeel	Methoden	Omschrijving
Liquiditeit	Doeltreffend	DiD gericht op omzetontwikkeling Statistiek Enquête Interviews	Uit de DiD en statistiek blijkt dat er een omzetdaling (onze maatstaf voor liquiditeit) is aan het begin van corona dat afneemt na het ontvangen van de steun. Dit wordt bevestigd in de interviews en de enquête. De DiD gericht op de liquiditeitsratio komt geen duidelijk beeld naar voren omdat de maatstaf om jaarbasis is en het herstel al gedurende het jaar plaatsvindt.
Solvabiliteit	Geen effect	DiD gericht op solvabiliteit Statistiek Literatuuronderzoek Enquête Interviews	De DiD vindt geen significant effect, omdat deze maatstaf ook op jaarbasis is. Vooraf werd er geen solvabiliteitsprobleem verwacht door de WUR. Dit blijkt achteraf ook uit de enquête en interviews.
Faillissementen	Geen effect	Enquête Interviews	Uit het kwalitatief onderzoek komt eenduidig naar voren dat een faillissement niet zou plaatsvinden zonder deze steun, omdat het gaat om weerbare bedrijven.
Productieketen blijft op gang en behoud van kennis	Deels doeltreffend	Interviews	Uit de bovenstaande effecten blijkt dat er vooral een bijdrage is geleverd aan de liquiditeit. Uit interviews komt naar voren dat de aanvullende liquiditeit heeft bijgedragen aan het op gang houden van de productieketen en het behouden van kennis.

Doelmatigheid

De regeling fritesaardappeltelers en sierteeltbedrijven is doelmatig. Zowel de kosten als de effecten bleken namelijk beperkt te zijn. De steun is terechtgekomen bij de juiste doelgroep en de regeling was goed uitvoerbaar voor de RVO en doenlijk voor gebruikers.

Tabel 2.10 Doelmatigheid

	Oordeel	Methoden	Omschrijving
Verhouding kosten en effect	Deels doelmatig	DiD gericht op omzetontwikkeling Statistiek Enquête Interviews	De budgettaire kosten van de regeling zijn beperkt doordat de markt zich sneller herstelde dan verwacht. De effecten zijn echter ook bescheiden.
Steun gaat naar niet-levensvatbare bedrijven (neveneffect)	Doelmatig	Statistiek Enquête	De steun is terechtgekomen bij bedrijven die te maken hebben met een omzetdaling als gevolg van corona en bedrijven moet een goede financiële uitgangspositie. We veronderstellen dat dit weinig niet-levensvatbare bedrijven betreft.
Uitvoerbaarheid	Doelmatig	Enquête Interviews	Zeer goed uitvoerbare regeling, voor zowel de RVO als gebruikers.

Lessen

Er is destijds helder verantwoord door de overheid aan de EU dat de geleden schade een causale relatie had met het overheidsbeleid. Met de kennis van toen, is het helder verantwoord dat er is gekozen tot het invoeren van een sectorspecifieke steunmaatregel.

Met de kennis van nu is bekend dat sectoren zich anders hebben ontwikkeld dan vooraf verwacht. De markt voor sierteelt was in 2020 redelijk vergelijkbaar met eerdere jaren en 2021 was historisch een zeer goed jaar voor de sierteelt door hoge productprijzen. De jaaromzet van FloraHolland was bijvoorbeeld in 2021 op een historisch hoog niveau. De sierteeltbedrijven bleken dus niet sterk afhankelijk van de evenementensector en hadden ook andere afzetmogelijkheden. De prijs voor fritesaardappelen nam ook weer toe, blijkt bijvoorbeeld uit de cijfers van Aviko of de WUR (2021). De les is dat bedrijven in de praktijk aanpassingsmogelijkheden hebben en het lastig te voorspellen is hoe groot deze aanpassingsmogelijkheden zijn. Dit maakt het lastig om de noodzaak tot steun voor specifieke sectoren vooraf in te schatten.

Verder lijkt er ook met de kennis van toen geen sterke casus te zijn waarom specifiek deze bedrijven steun hebben ontvangen. Het was namelijk vooraf bekend dat deze bedrijven een voldoende solvabele positie hadden om corona te kunnen opvangen. Daarbij waren ze slechts voor een deel afhankelijk van de inkomsten van fritesaardappelen. De redenatie dat deze specifieke bedrijven zwaarder getroffen waren dan andere sectoren, had ook gemaakt kunnen worden voor bedrijven die voor een deel van hun omzet afhankelijk zijn van sectoren die direct getroffen werden door de contactbeperkende maatregelen. Een voorbeeld hiervan binnen de landbouwsector zijn bedrijven die specialistisch vlees maken voor de horeca. Een voorbeeld hiervan buiten de landbouwsector is de toerismebranche die in diverse West-Europese landen wel steun kreeg en in Nederland niet. Onze inschatting op basis van interviews is dat de hoofdreden voor het tot stand komen van de regeling voor fritesaardappeltelers en sierteeltbedrijven is dat de branche goed georganiseerd is en in nauw contact staat met het ministerie van LVVN.

Tot slot merken we op dat de overheid met deze specifieke steun een verzekerbaar risico heeft afgedekt. Het is namelijk mogelijk om langetermijncontracten af te sluiten, dit is ook gebruikelijk in de sector. De steun aan fritesaardappeltelers is gegaan naar bedrijven die bewust risico hebben genomen, met de strategie op tegen een gunstige dagprijs meer inkomen te genereren uit hun aardappelen. Corona is geen regulier ondernemersrisico en met deze argumentatie is steun destijds gelegitimeerd. In de visie op steun in de toekomst (Rijksoverheid, 2022) is benadrukt dat bij een vergelijkbare situatie in de toekomst er geen steun wordt verleend, aangezien de mogelijkheid van een pandemie inmiddels bekender is.

3 Dierentuinen

3.1 Omschrijving van de regeling

Het kabinet heeft in februari 2021 noodsteun aangekondigd voor dierentuinen vanwege contactbeperkende maatregelen. Dierentuinen waren tussen 18 maart 2020 en 14 mei 2020 verplicht gesloten voor bezoekers als gevolg van corona. Tussen 15 mei 2020 en 30 september 2020 konden de dierentuinen minder bezoekers ontvangen dan normaal door beperkingen rond afstand en hygiëne. Om dierenleed te voorkomen verstrekte de RVO een subsidie aan dierentuinen die: in bezit zijn van een dierentuinvergunning; aan omzetverlies leden; na 18 mei 2021[17] zo snel mogelijk weer bezoekers ontvingen; en een transitieplan opstelden om weerbaarder te zijn tegen omzetfluctuaties in de toekomst.

Dierentuinen konden steun aanvragen in drie openstellingen met een budget van 39 miljoen euro[18], 53 miljoen euro[19] en 13 miljoen euro[20] respectievelijk. De totale uitgaven aan de subsidie bedragen 37 miljoen euro in 2021 en 53 miljoen euro in 2022. De hoogte van de subsidie voor een dierentuin wordt berekend door de som van 70 procent van de personeelskosten, de parkkosten gebaseerd op de oppervlakte en de overige kosten voor dierverzorging te vermenigvuldigen met het percentage van omzetverlies per periode. De parkkosten worden berekend door middel van een aflopende staffel waarbij voor de eerste vierkante meter aan oppervlakte de hoogste parkkosten met zich meebrengen, zoals weergegeven in onderstaande tabel. Na aanvraag wordt een voorschot van 100 procent van het subsidiebedrag verleend, tot een maximum van 125.000 euro. Andere ontvangen steun op dezelfde kosten wordt in mindering gebracht op deze steun, zoals steun uit de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL).

Tabel 3.1 Staffels voor het berekenen van subsidiabele parkkosten van dierentuinen

Oppervlakte van (in m²)	Oppervlakte tot en met (in m²)	Prijs per m² per dag in de totale subsidieperiode
1	25.000	€ 0,13
25.001	100.000	€ 0,10
100.001	200.000	€ 0,07
200.001	300.000	€ 0,03
300.001	∞	€ 0,0003

Bron: Rijksoverheid

Box 3.1 Rekenvoorbeeld tegemoetkoming dierentuinen

Voorwaarden
Tegemoetkoming deel 1: Dierentuinen komen in aanmerking als zij een dierentuinvergunning hebben, zij van in de periodes van 9 november 2020 tot en met 18 november 2020 en van 15 december 2020 tot en met 18 mei 2021 minder omzet hebben gerealiseerd ten opzichte van de referentieperiode[21], zij zo spoedig mogelijk na 18 mei 2021 open zijn gegaan om betalende bezoekers te ontvangen.

17 Kamerbrief stap 2 openingsplan
18 Kamerbrief Tijdelijke regeling subsidie dierentuinen COVID-19
19 Kamerbrief 2e openstelling tijdelijke regeling subsidie dierentuinen COVID-19
20 Kamerbrief 3e openstelling tijdelijke regeling subsidie dierentuinen COVID-19
21 De referentieperiode loopt van 1 januari tot en met 18 mei 2019, 9 november tot en met 18 november 2019, en van 15 tot en met 31 december 2019;

Tegemoetkoming deel 2: Dierentuinen komen in aanmerking wanneer zij geen buitenlucht gelegen dierverblijven hebben tijdens de periode van periode van 19 mei 2021 tot en met 4 juni 2021 en zij in deze periode minder omzet hebben gerealiseerd ten opzichte van periode van 19 mei 2019 tot en met 4 juni 2019.

Berekening steun bedrag
Voor allebei de tegemoetkomingen geld dat het bedrag gelijk is aan de kosten in deze periode vermenigvuldigd met het percentage omzetverlies dat zij hebben geleden.
De kosten bestaan uit 70% van de personeelskosten, parkkosten[22], kosten voor het onderhoud en verzorgen van de dieren, verbruik elektriciteit, gas en water, etc.

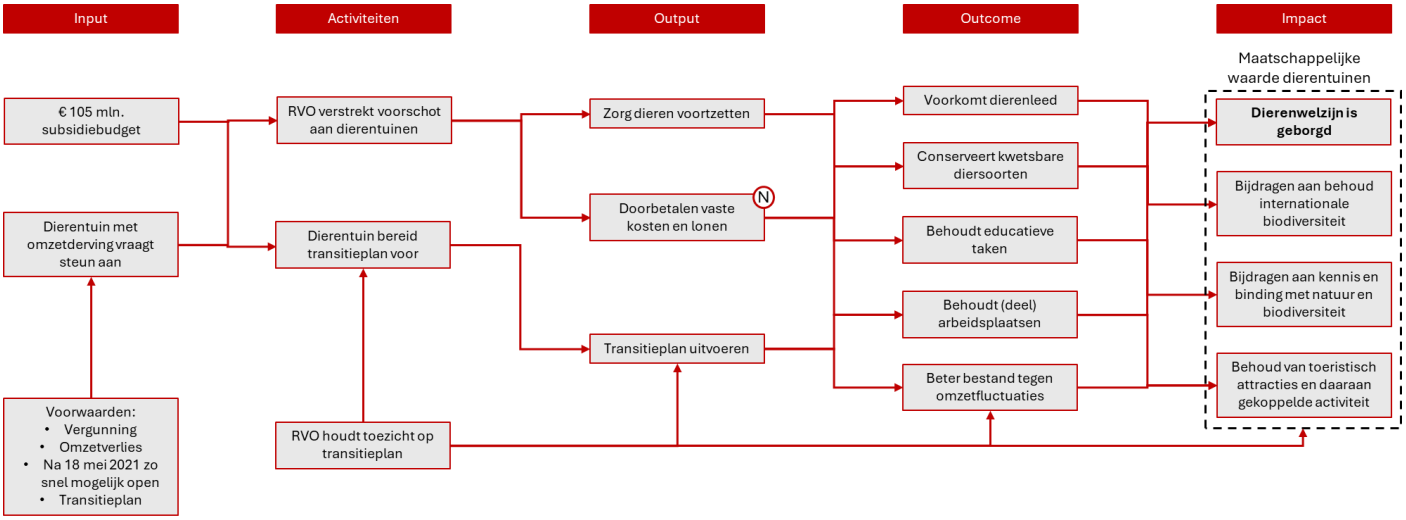
Andere steun in mindering
De subsidie wordt verminderd met uit andere hoofde ontvangen steun of uitkeringen met betrekking tot COVID-19 die betrekking hebben op dezelfde subsidiabele kosten als waarop de subsidie ziet alsmede met andere ontvangen steun of uitkeringen uit bestaande nationale regelingen met betrekking tot COVID-19, niet zijnde leningen of borgstellingsregelingen of fiscale maatregelen. Een voorbeeld hiervan is dat subsidie voor de personeelskosten is verstrekt via de NOW.

Rekenvoorbeeld
Wanneer een dierentuin €200.000 aan personeelskosten heeft en €250.000 aan andere kosten, dan krijgt deze dierentuin (€200.000 x 70%) + €250.000 = €390.000 aan subsidie.
Als het geld voor de personeelskosten al (deels) is uitgekeerd via de NOW, dan krijgt de dierentuin €250.000 aan dierentuin tegemoetkoming.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Tijdelijke regeling subsidie dierentuinen COVID-19[23]

3.2 Beleidstheorie

Figuur 3.1 Beleidstheorie voor de noodsteunmaatregelen dierentuinen



Bron: Ministerie van LVVN. N staat voor een neveneffect. Het vergoeden van vaste kosten en lonen zorgt er ook voor dat niet-levensvatbare dierentuinen ook steun ontvangen.

22 Deze zijn vastgesteld door het oppervlakte van de dierentuin te vermenigvuldigen met een prijs per vierkante meter. De prijs per vierkante meter was afhankelijk van de oppervlakte van het park.

23 wetten.nl - Regeling - Tijdelijke regeling subsidie dierentuinen COVID-19 - BWBR0044821

Input

De overheid stelt een subsidiebudget van 105 miljoen euro ter beschikking voor dierentuinen om hun vaste kosten voor dierverzorging en onderhoud te dekken als gevolg van de sluiting door corona. Dierentuinen vragen de subsidie aan als zij voldoen aan de voorwaarden, waaronder het indienen van een transitieplan om toekomstbestendiger te worden. Hierin beschrijft de dierentuin concrete methoden met betrekking tot bedrijfsvoering, educatie, conservatie en dierenwelzijn.

Activiteiten

De RVO verstrekt een voorschot van 100 procent op de subsidie aan de dierentuinen, tot een maximum van 125.000 euro. Als voorwaarde om de subsidie te ontvangen, bereiden de dierentuinen een concreet transitieplan voor met maatregelen om weerbaarder te zijn in de toekomst. De maatregelen dienen concreet, meetbaar, haalbaar en tijdsgebonden te zijn. De RVO houdt toezicht op het voorgestelde transitieplan.

Output

Doordat de dierentuinen subsidie ontvangen is het mogelijk dat de zorg van de dieren voortgezet wordt. De kosten voor onderhoud en inrichting van de verblijven worden gedekt, net als kosten om veiligheid van mens en dier te waarborgen. Hieronder vallen onder andere kosten voor voer, energie en het afvoeren van mest en materialen. Daarnaast worden de vaste kosten en een deel van de lonen gedekt door de subsidie. De beschreven maatregelen uit het transitieplan betreffen bedrijfsvoering, educatie, conservatie en dierenwelzijn.

Het neveneffect van het verlenen van subsidie is dat dierentuinen die niet-levensvatbaar zijn ook steun ontvangen. Dit zorgt ervoor dat dierentuinen zonder realistisch toekomstperspectief ook in leven blijven, wat een inefficiënt gebruik van middelen betekent. Hierop is deels ingespeeld door restricties te zetten op de hoogte van de subsidie indien de EBIT van de dierentuin in de referentieperiode negatief was.

Outcome

Als gevolg van het voortzetten van de zorg en het vergoeden van de vaste kosten en lonen met betrekking tot dierverzorging wordt er niet gekort op het welzijn van de dieren. Hierdoor wordt dierenleed voorkomen en worden kwetsbare diersoorten geconserveerd. Een direct gevolg van het vergoeden van de lonen is dat arbeidsplaatsen behouden worden. Als gevolg van het uitvoeren van de maatregelen uit het transitieplan wordt dierenwelzijn gewaarborgd en dierenleed voorkomen, worden kwetsbare diersoorten geconserveerd en blijven de educatieve taken van dierentuinen behouden. De maatregelen voor kostenverlaging en het genereren van extra omzet leidt tot dierentuinen die beter bestand zijn tegen omzetfluctuaties. Deze outcomes zijn verschillend ingevuld per dierentuin.

Impact

Het voorkomen van dierenleed en het conserveren van kwetsbare diersoorten draagt beide bij aan het waarborgen van het dierenwelzijn. Verder draagt de conservatie ook bij aan het behoud van de internationale biodiversiteit. Doordat de educatieve taken van de dierentuinen behouden zijn zal de kennis en binding van bezoekers met de natuur verbeteren. Het behouden van arbeidsplaatsen en de verbeterde positie tegen omzetfluctuaties draagt bij aan de economische positie van dierentuinen. Daarnaast draagt het behouden van deze arbeidsplaatsen bij aan de kennis en expertise op het gebied van dierenzorg. Zo wordt ook het dierenwelzijn gewaarborgd. De waarde als toeristische attractie blijft, samen met de economische waarde die daarbij komt kijken. Al deze bijdragen zijn een invulling van de maatschappelijke waarde van dierentuinen.

3.3 Beleidsreconstructie

Dierentuinen signaleerden richting het ministerie van LNV dat ze financiële problemen hadden als gevolg van de sluiting van de dierentuinen als onderdeel van de volksgezondheidmaatregelen. Bezoekers zorgen namelijk voor het overgrote deel van de inkomsten en deze mochten niet komen. De kern van het financiële probleem is dat dierentuinen (veelal zonder winstoogmerk) relatief weinig inkomsten genieten en de inkomsten die ze hebben structureel herinvesteren om hun maatschappelijke waarde te vergroten. De beperkte inkomstenstroom en onzekerheid daarover na corona maakt ook dat het lenen ten behoeve van liquiditeit op de korte termijn lastiger is.

Aan het begin was het ministerie terughoudend met het onderzoeken van een specifieke steunmaatregel. Relevante overwegingen zijn dat specifieke steunmaatregelen een kleine groep bedienen maar wel een relatief groot beslag leggen op de beschikbare uitvoeringscapaciteit en dat dierentuinen al aanspraak konden maken op de coronasteunmaatregelen NOW, TVL en belastinguitstel.

Het belang van de dierentuinen en de maatschappelijke aandacht hiervoor kwam duidelijker op de agenda door diverse uitingen in de media. Voorbeelden hiervan zijn het potentieel noodgedwongen verhuizen van leeuwen uit Artis of het laten inslapen van dieren in Blijdorp. Gesprekspartners geven aan dat het euthanaseren van dieren maatschappelijk waarschijnlijk niet geaccepteerd wordt. Een voorbeeld om te illustreren hoe gevoelig dit thema ligt is dat er wel eens Kamervragen in Nederland zijn gesteld naar aanleiding van berichten over de euthanasie van een enkele giraffe in Denemarken. Zodoende raakten de sector en het ministerie in gesprek over een eventuele steunregeling.

De gesprekken tussen het ministerie en de sector zijn namens de sector gevoerd door vertegenwoordigers van de twee brancheverenigingen en vertegenwoordigers vanuit niet georganiseerde dierentuinen. De brancheverenigingen zijn de Nederlandse Vereniging van Dierentuinen die 13 grote dierentuinen vertegenwoordigen en Dier en Park die 16 kleinere dierentuinen vertegenwoordigen. Het ministerie voerde de leiding over de overleggen. Gesprekspartners die bij dit proces betrokken zijn geweest geven aan dat het doeltreffendheid van de regeling heeft verhoogd en als positief neveneffect heeft geleid tot een beter contact tussen sector en overheid.

Er is stapsgewijs toegewerkt naar een verdeelsleutel van de middelen, zonder dat bekend was hoeveel geld er beschikbaar was. De verdeling is toegesneden op dierenwelzijn. Een voorbeeld is dat energiekosten voor een aquarium of stal wel onderdeel uitmaken van de regeling, maar van het algemene kantoor niet. Er is onderzocht welke controleerbare er informatie was bij de doelgroep om de regeling te kunnen uitvoeren. Bij elke stap is de totale potentiële doelgroep via de brancheverenigingen geconsulteerd, waarbij ook de enkele niet-aangesloten dierentuinen toe behoorden. Met deze consultatie werd duidelijk hoe de regeling zou uitpakken voor de doelgroep. Bij het inrichten van de regeling waren er diverse belemmeringen, waaronder of de gekozen vorm zou passen binnen het Europese staatssteunkader.

Het transitieplan is een eis die is geïntroduceerd na interdepartementaal ambtelijk overleg en vanwege een Kamermotie. Het ministerie van LNV was geen voorstander van het transitieplan. De eerste reden is dat de eisen in het plan juridisch niet handhaafbaar zijn. Het is namelijk niet mogelijk om coronasteun terug te vorderen als een dierentuinen vele jaren in de toekomst het plan niet geheel zoals beoogd blijkt te hebben uitgevoerd. De tweede reden is dat de eisen in het plan gericht op de maatschappelijke waarde van dierentuinen al in grote mate zijn geborgd in wetgeving en regelgeving, zoals de Wet dieren en het Besluit houders van dieren. Deze wetten worden gehandhaafd, bijvoorbeeld met visitaties. De gedachte achter het transitieplan dat in de wet is gekomen dat – hoewel niet handhaafbaar - het dierentuinen zou inspireren hun maatschappelijke waarde te vergroten.

3.4 Internationale vergelijking

In Engeland waren ook een sectorspecifieke maatregelen van kracht om de dierentuinen te ondersteunen. Het bedrag per dierentuin was echter laag in vergelijking met de steun die dierentuinen in Nederland hebben ontvangen. Uit een interview met de brancheverteegenwoordiging van de Engelse dierentuinen blijkt dat de dierentuinen gedurende corona meer giften van personen en bedrijven hebben ontvangen om de financiële derving te verminderen, waarmee er in Engeland ook geen dierenleed heeft plaatsgevonden.

De Engelse regelingen zijn de *Zoo Support Fund* en een uitbreiding binnen de *Zoo Animal Fund*. De overheid heeft een totaalpakket van 100 miljoen pond binnen deze fondsen ter beschikking gesteld om de kosten voor dierverzorging te kunnen dekken.[24] De steun is echter niet bedoeld om de conservatieve en educatieve taken van dierentuinen te financieren. De voorwaarden om steun te ontvangen bevatten het hebben van een dierentuinlicentie, het verlagen van de kosten en het hebben aangevraagd van andere steunmaatregelen vanuit de overheid. Daarnaast was een dierentuin gerechtigd om steun te ontvangen wanneer de dierentuin een financiële reserve had van 12 weken of minder.[25] Dit heeft gezorgd voor een erg laag aantal dierentuinen dat daadwerkelijk steun heeft ontvangen en in totaal 12 procent van het vrijgestelde bedrag uitbetaald is.[26] In plaats daarvan hebben dierentuinen andere manieren gevonden om hun activiteiten te financieren, zoals het aangaan van leningen of het opbrengen van geld uit donaties.[27]

Tabel 3.2 Nederlandse steun ten opzichte van Engelse steun voor dierentuinen

	Nederland	Engeland
Doelgroep	Dierentuinen	Dierentuinen
Voorwaarden	Dierentuinvergunning, omzetverlies, zo snel mogelijk open na 18 mei 2021, transitieplan (kosten verlagen, educatie, conservatie en dierenwelzijn)	Dierentuinvergunning , kosten verlagen, andere steun aanvragen, maximaal 12 weken financiële reserves
Vorm van uitbetaling	Subsidie	Subsidie
Moment van uitbetaling	Voorschot 100 procent na indienen aanvraag, tot een maximum van 125.000	Volledig na controle aanvraag
Totale subsidiebudget	105 miljoen euro	100 miljoen pond (ca. 110 miljoen euro)
Totaal uitbetaald	90 miljoen euro	14 miljoen pond (ca. 15 miljoen euro)
Maximale subsidiebedrag per onderneming	Afhankelijk van kosten, omzetverlies en reguliere openingsdagen	730.000 pond (ca. 800 duizend euro)
Andere steun in mindering?	Ja	Nee
Subsidie bedoeld voor	Dierverzorging en maatschappelijke waarde dierentuinen behouden	Dierverzorging

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Hoewel de steunmaatregelen voor dierentuinen in Nederland en Engeland op hoofdlijnen op elkaar lijken, zorgen de details van de regelingen voor grote verschillen in uitkomsten. Door de strenge regels op het gebied van de hoeveelheid financiële middelen, is in Engeland maar een klein deel van het subsidiebudget daadwerkelijk bij de

24 Zie voorwaarden steun voor Engelse dierentuinen, geraadpleegd november 2024
25 Zie bericht van BIAZA over steun, geraadpleegd november 2024
26 Zie bbc artikel, geraadpleegd november 2024
27 Zie bbc artikel, geraadpleegd november 2024

dierentuinen terecht gekomen. Door alleen de dierentuinen met een kleine reserve te helpen wordt een dierentuin die ruime reserves heeft opgebouwd gestraft voor het goede gedrag van de voorgaande jaren. Ook zijn de dierentuinen die steun ontvangen waarschijnlijk de dierentuinen die voor de pandemie al minder presteerden. Niet-levensvatbare dierentuinen worden zo (langer) in leven gehouden. De Engelse aanpak zorgt wel voor een efficiënte verdeling waarbij er geen steun gaat naar dierentuinen die er niet afhankelijk van zijn. In Nederland was de restrictie op de financiële positie van de dierentuinen dat zij omzetverlies leden.

Een volgend verschil zijn de kosten die gedekt dienen te worden door de steun. In Nederland was het hoofddoel van de steun het waarborgen van dierenwelzijn en het behouden van de maatschappelijke waarde van de dierentuinen. Een beperkt deel (ca. 5 procent) hiervan zit in educatie en conservatie. In Engeland was de steun enkel bedoeld om de kosten voor dierverzorging te dekken en hebben veel dierentuinen gekort op de educatieve en conservatieve taken. Dit heeft gevolgen voor de maatschappelijke waarde van de dierentuinen in Engeland.

3.5 Resultaten

Inleiding

Er is door het ministerie van LVVN bij invoering van de maatregel een beleidstheorie opgesteld. Eind juni 2021 heeft RVO een monitoringsenquête uitgevoerd betreffende de regeling voor dierentuinen met als doel het achterhalen in hoeverre de regeling haar doelen heeft bereikt en het verzamelen van input voor de eindevaluatie. De enquête is ingevuld door 36 dierentuinen, waarvan 10 grote dierentuinen en 26 kleine dierentuinen. In de figuren worden de resultaten van alle 36 dierentuinen samengevoegd. Mogelijke verschillen worden in de tekst toegelicht.

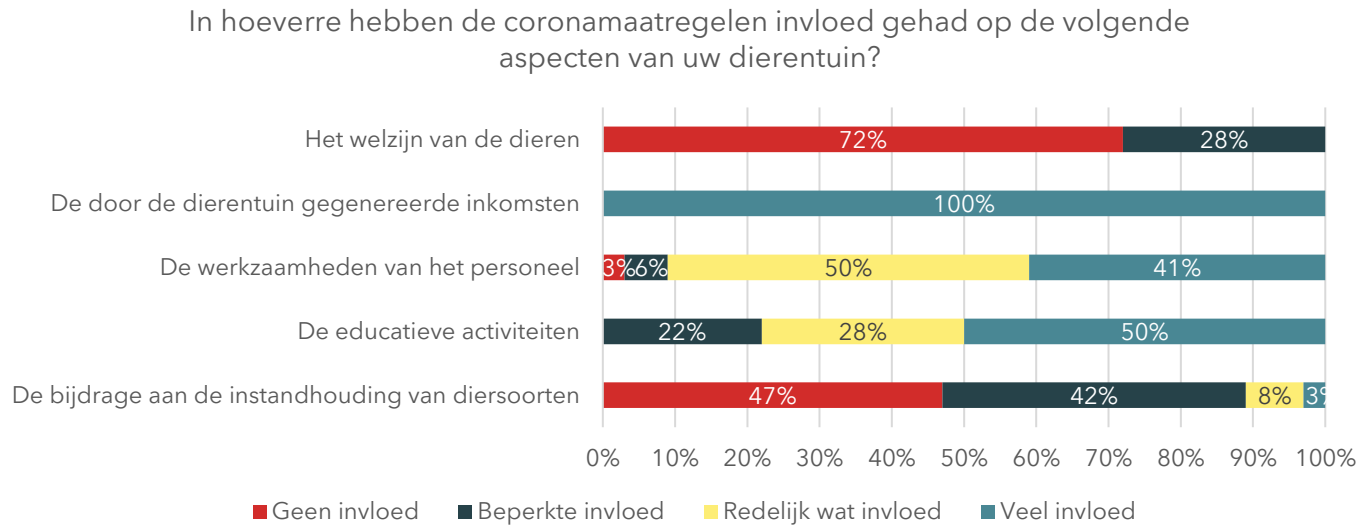
Onze hoofdmethode is het uitvoeren van interviews. Het aantal ontvangers is namelijk te klein om analyse uit te voeren met CBS-Microdata. We hebben ongeveer 30 procent van de dierentuinen gesproken (11 organisaties), uitgedrukt als aandeel van het budgettaire belang van de steunregeling ongeveer de helft. De interviews zijn gericht op de totstandkoming van de maatregel (omschreven in paragraaf 3.3), het toetsen van de effecten uit de beleidstheorie en het trekken van lessen voor de toekomst. De onderstaande paragrafen gaan in op de resultaten uit deze interviews en de enquête.

Financiële impact van corona

Alle geïnterviewden geven aan dat de coronacrisis een sterk negatieve impact heeft gehad op hun inkomsten. De belangrijkste inkomstenbron is voornamelijk uit bezoekers. De bezoekersaantallen zijn vooral hoger in het voorjaar en de zomer, wat juist de maanden zijn waarin corona in 2020 vooral beperkend was. Geïnterviewden geven aan dat vooral het aantal betalende bezoekers ongeveer is gehalveerd tijdens corona. We hebben een steekproef van jaarverslagen bekeken van de jaren 2020 en 2021 van ontvangers van de regeling, waaruit het beeld uit interviews wordt bevestigd. De meeste geïnterviewden geven aan dat zij pas in 2024 volledig financieel hersteld zijn van de negatieve impact van corona.

Het bovenstaande beeld komt ook naar voren uit de enquête. Alle respondenten geven aan dat de coronamaatregelen veel invloed hadden op de door de dierentuin gegenereerde inkomsten (Figuur 3.2). Het welzijn van de dieren is weinig beïnvloed. 90% van de grote dierentuinen geeft aan dat de maatregelen hier geen invloed op hadden, ten opzichte van 65% van de kleine dierentuinen. De bijdrage aan de instandhouding van diersoorten is ook weinig beïnvloed. Uit de resultaten blijkt dat de werkzaamheden van het personeel en de educatieve activiteiten sterker beïnvloed zijn, zowel in grote als kleine dierentuinen.

Figuur 3.2 De inkomsten van dierentuinen zijn het hardst geraakt door de coronamaatregelen



Bron: Monitoringsenquête dierentuinregeling RVO 2021

Noodzaak van steun

De meeste dierentuinen maakten ook gebruik van de generieke steunmaatregelen NOW, TVL en belastinguitstel. Deze steunmaatregelen dekten echter niet de volledige kosten. Om financieel solvabel te blijven, hebben dierentuinen de kosten verlaagd en gezocht naar alternatieve manieren om inkomsten te genereren. Uit interviews komt naar voren dat dierentuinen alle mogelijke manieren hebben gezocht om kosten te verlagen. De kostenreducties met het grootste resultaat zijn het afstellen of langdurig uitstellen van investeringen en het reorganiseren van het personeelsbestand, waaronder ontslagen. Voorbeelden van manieren om extra inkomsten te genereren zijn werving van fondsen en giften en extra bedrijfsactiviteiten ondernemen, zoals wandelingen of het opzetten van een webshop. We hebben gevraagd in hoeverre werving van fondsen en giften meer inkomsten had kunnen genereren als er minder of geen steun was geweest van de overheid. De inschatting van alle geïnterviewden is dat dit scenario van meer giften in plaats van de overheidssteun niet realistisch is. De reden is dat giften en fondsverwerving een klein aandeel uitmaakt van de inkomsten van dierentuinen in vergelijking met dierentuinen in Engeland of de Verenigde Staten. Uit Nederlands onderzoek blijkt dat er geen verband is tussen de mate van overheidssubsidies en het geefgedrag (Bekkers et al. 2015). Om deze reden achtten we het een plausibele inschatting dat minder overheidssteun niet zou hebben geleid tot meer giften.

Ondanks de inzet van kostenverlaging en inkomstenverhoging, bleef er een financieel nadeel als gevolg van de gemiste inkomsten door de contactbeperkende maatregelen. Dit is niet uniek voor dierentuinen, dit beeld komt uit diverse evaluaties van coronasteunmaatregelen naar voren. De restende manier om financieel solvabel te blijven is het lenen van geld bij de bank of een andere financier. Dierentuinen zijn kapitaalintensieve bedrijven met relatief veel waarde om aan te bieden als onderpand. Geïnterviewden geven aan dat de toekomstige operationele kasstroom (EBITDA) voor financiers het meest bepalend is. De reden hiervoor is dat de lening in de toekomst afbetaald moet worden uit inkomsten. Dierentuinen genereren echter relatief weinig inkomen in relatie tot hun kapitaalvoorraad. Om deze reden is er weinig extra financieringsruimte aanwezig. De inschatting van geïnterviewden is dat de volledige financiële derving als gevolg van corona niet opgevangen had kunnen worden door te lenen. Ons beeld is dat dit een plausibele inschatting is. Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit kapitaalintensieve bedrijven in de landbouw die weinig financieringsruimte hebben om dezelfde reden (SEO, 2024).

De belangrijkste legitimering voor de steunmaatregel is dat het potentiële financiële nadeel zonder steun ten koste zou gaan van de verzorging van dieren. Het was tijdens corona wegens reisbeperkingen niet mogelijk om de dieren te verplaatsen naar een dierentuin in het buitenland. Verder geven geïnterviewden aan dat het verplaatsen van dieren naar andere dierentuinen in het buitenland in reguliere tijden ook een proces van meerdere jaren is en dit lastig is om te versnellen omdat het inrichten van een nieuw verblijf door de ontvangende dierentuin tijd kost.

We merken bij deze paragraaf op dat interviews een relatief lage bewijskwaliteit hebben op de effectladder. Het is echter niet mogelijk om een statistische of econometrische analyse uit te voeren wegens het ontbreken van een representatieve controlegroep en voldoende observaties. De noodzaak tot steun is dus plausibel, maar relatief onzeker.

Omvang van de steun in relatie tot de geleden schade

In paragraaf 3.3 is geschetst dat de opzet van de regeling in sterke samenspraak met de sector tot stand is gekomen. Het subsidiebudget per dierentuin hangt namelijk af van diverse kenmerken, die een indicatie geven van de geleden schade. Een voorbeeld is dat een dierentuin met een groter oppervlakte meer schade heeft, maar niet evenredig meer naarmate het oppervlakte toeneemt. De reden hiervoor is dat kleinere dierentuinen veel op duurdere locaties zijn gelegen, bijvoorbeeld Artis binnen de ring in Amsterdam. De regeling houdt zodoende rekening met dit niet-evenredige verband tussen oppervlakte en schade.

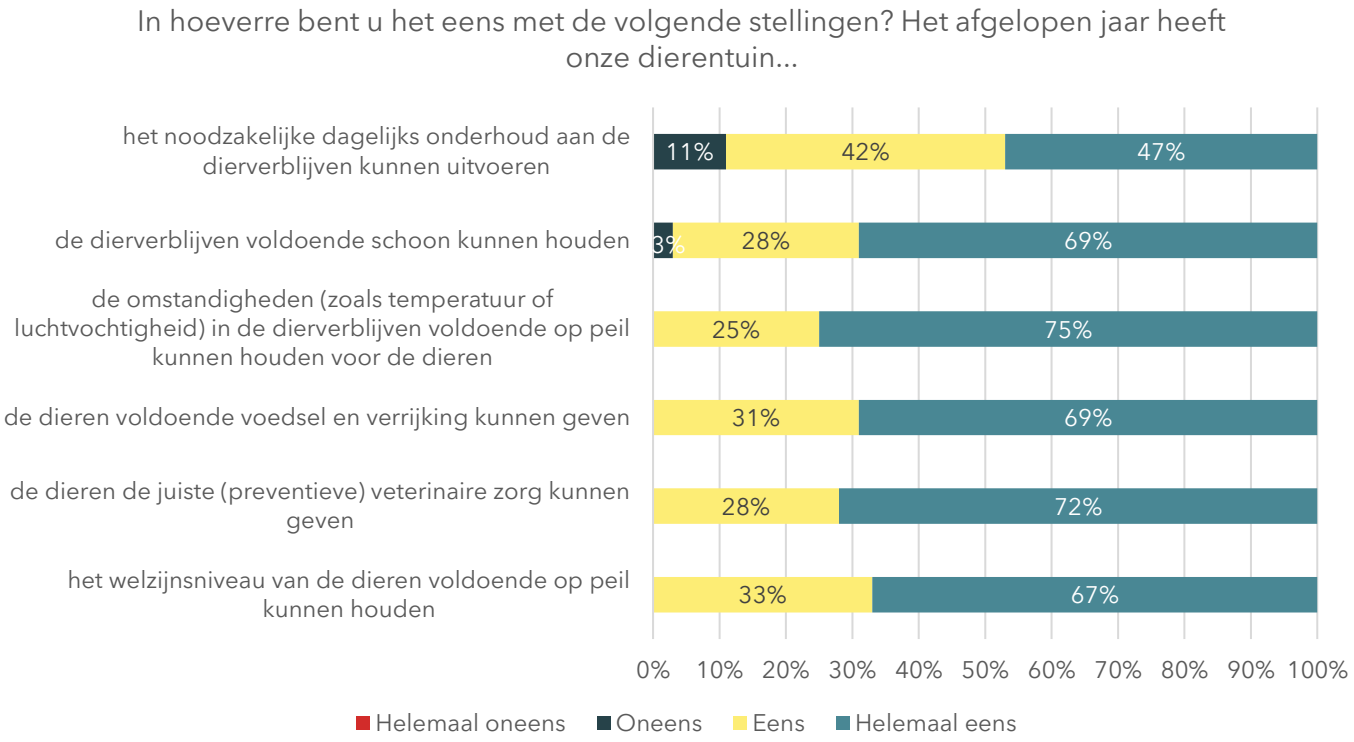
Geïnterviewden geven aan dat zij zeer tevreden zijn over het verkregen subsidiebudget. Dit betekent dat de verdeelsleutel goed aansluit bij de geleden schade. Enkele gesprekspartners hebben kleine kanttekeningen geplaatst bij kenmerken die voor hun specifieke situatie nog fijnmaziger hadden gekund, maar benadrukken dat de verdeelsleutel zeer goed is opgezet gezien de beschikbare tijd. Ook zijn zij positief over de communicatie hierover vanuit het ministerie en de partijen die vanuit de sector betrokken zijn geweest.

De bevinding dat de steun past bij de geleden schade betekent ook dat de steun niet naar reguliere omzetverliezen is gegaan of naar niet-levensvatbare dierentuinen. Er zijn sinds corona ook geen dierentuinen failliet verklaard nadat de steun is gestopt. Dit neveneffect is dan ook niet opgetreden.

Dierenwelzijn

Het hoofddoel van de regeling is het voorkomen van dierenleed. Uit de interviews en de enquête blijkt overtuigend dat er geen dierenleed heeft plaatsgevonden. De hoofdreden is dat het subsidiebudget is toegesneden op de noodzakelijke kosten voor dierenverzorging die hiermee door konden gaan. Zo geven bijna alle dierentuinen aan dat de verzorging van de dieren goed is voortgezet (Figuur 3.3). Enkele dierentuinen geven aan dat noodzakelijk dagelijks onderhoud van de dierverblijven onvoldoende heeft kunnen plaatsvinden. In sommige vragen treden kleine verschillen op tussen grote en kleine dierentuinen. Zo geven grote dierentuinen vaker aan het helemaal eens te zijn met de stellingen dan kleine dierentuinen. Dit is het geval bij het schoon houden van de dierverblijven (90% groot en 61% klein), het op peil houden van de omstandigheden in de dierverblijven (100% groot en 65% klein), het voldoende voedsel en verrijking kunnen geven aan de dieren (90% groot en 62% klein) en het kunnen geven van de juiste (preventieve) veterinaire zorg aan de dieren (100% groot en 62% klein).

Figuur 3.3 Het dierenwelzijn is gewaarborgd tijdens het eerste jaar van corona

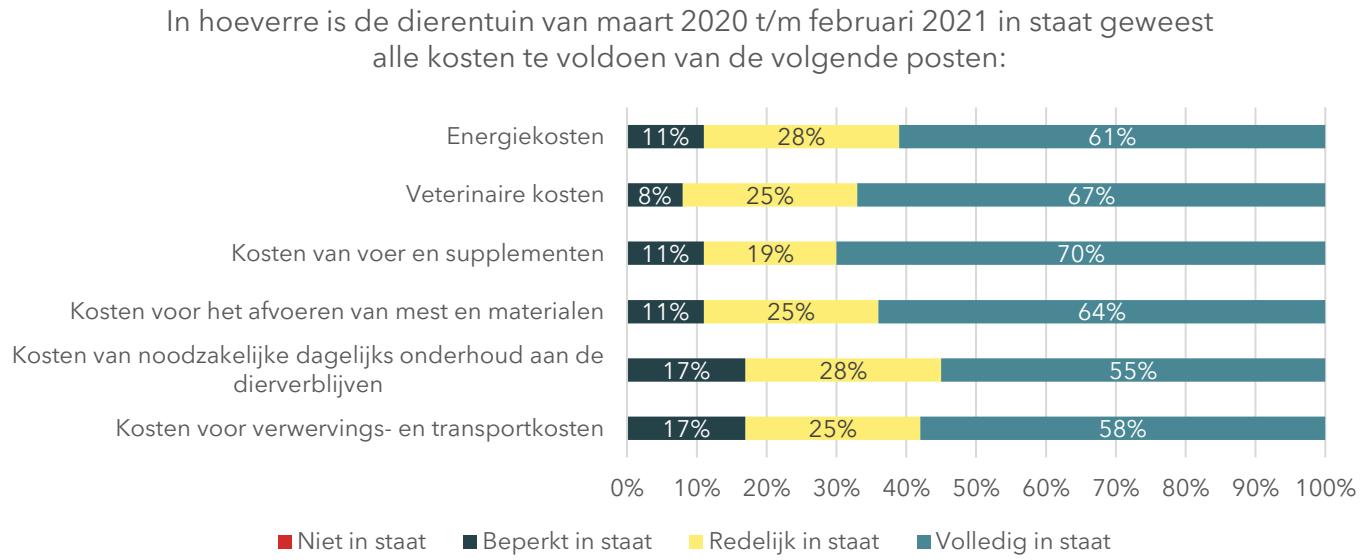


Bron: Monitoringsenquête dierentuinregeling RVO 2021

Kosten

Het merendeel van de dierentuinen is in staat geweest om aan de lopende financiële verplichtingen te kunnen voldoen (Figuur 3.4). Dit volgt logischerwijs uit de bevindingen omschreven in de voorgaande paragrafen en wordt ook bevestigd in de enquête. Bij alle kostenposten treedt een verschil van ongeveer 20 procentpunt op tussen grote en kleine dierentuinen in het volledig in staat zijn om de kosten te kunnen dekken. Grote dierentuinen waren vaker in staat de kosten volledig te dekken. Gelijke aandelen van beide groepen geven aan beperkt in staat te zijn om de kosten te kunnen dekken.

Figuur 3.4 Het overgrote deel van de dierentuinen is in staat geweest de kosten te betalen

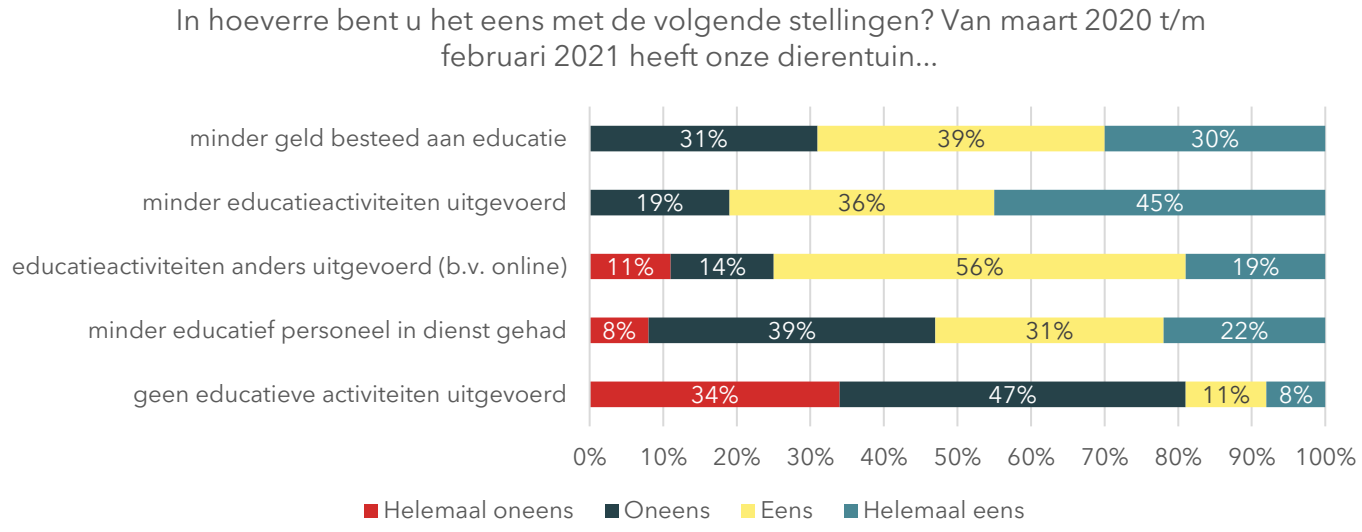


Bron: Monitoringsenquête dierentuinregeling RVO 2021

Educatieve taak

Een groot deel van de dierentuinen geeft aan minder geld besteed te hebben aan educatie en minder educatieactiviteiten te hebben uitgevoerd (Figuur 3.5). Dit heeft ook gevolgen voor de hoeveelheid educatief personeel dat in dienst was, wat voor meer dan de helft van de respondenten gedaald is. Daarentegen geeft een klein deel van de dierentuinen aan helemaal geen educatieve activiteiten meer uitgevoerd te hebben. Meer dan de helft van de dierentuinen heeft deze activiteiten op een andere manier uitgevoerd, bijvoorbeeld online. Dit zijn met name grote dierentuinen.

Figuur 3.5 Er is minder geïnvesteerd in de educatieve taken van dierentuinen

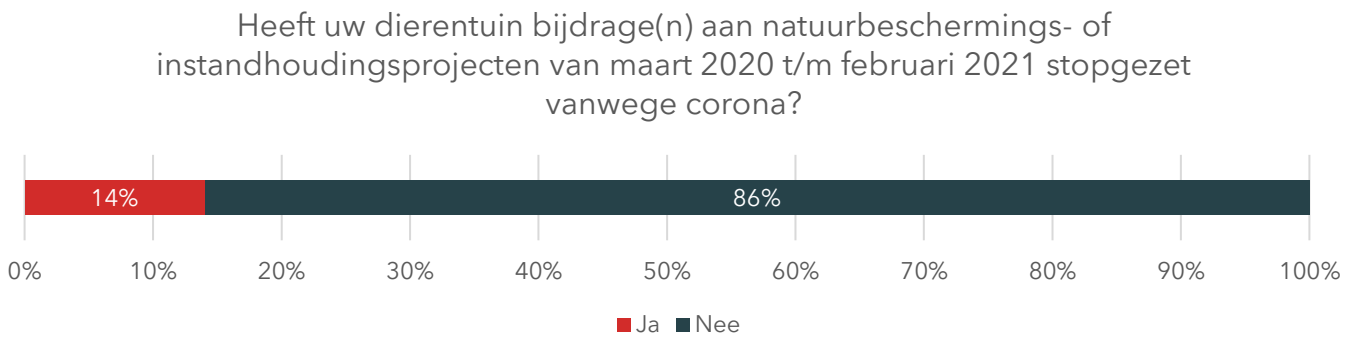


Bron: Monitoringsenquête dierentuinregeling RVO 2021

Natuurbescherming en instandhouding

Bijna alle dierentuinen hebben hun bijdrage aan natuurbeschermings- of instandhoudingsprojecten voortgezet te hebben in het eerste jaar van corona (Figuur 3.6). 20% van de grote dierentuinen geeft aan hiermee gestopt te zijn, ten opzichte van 14% van de kleine dierentuinen.

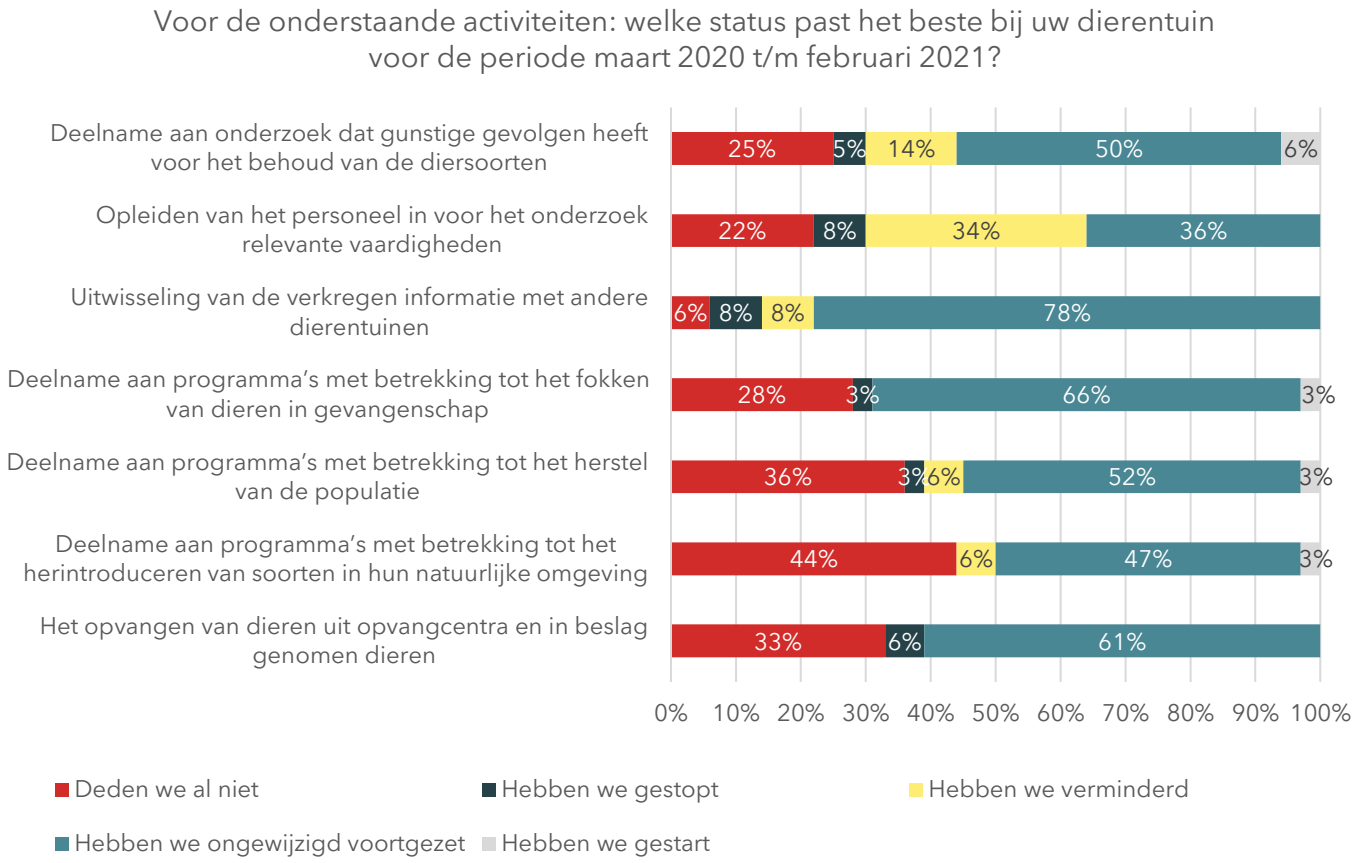
Figuur 3.6 De meeste natuurbeschermings- of instandhoudingsprojecten zijn voortgezet tijdens corona



Bron: Monitoringsenquête dierentuinregeling RVO 2021

Ook geeft meer dan de helft van de dierentuinen aan dat zij verschillende activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling ongewijzigd hebben voortgezet in het eerste jaar van corona (Figuur 3.7). Dit percentage ligt het hoogst voor uitwisselingen van verkregen informatie met andere dierentuinen. Het percentage ligt het laagst voor het opleiden van personeel in voor het onderzoek relevante vaardigheden. Bijna alle dierentuinen die aangeven dat zij voor corona al niet participeerden in de activiteit vallen met name in de categorie van kleine dierentuinen. Ook geven kleine dierentuinen iets vaker aan gestopt te zijn met een activiteit.

Figuur 3.7 Veel van de bestaande onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten zijn ongewijzigd voortgezet



Bron: Monitoringsenquête dierentuinregeling RVO 2021

Transitieplan

Het opstellen van een transitieplan is een voorwaarde om deel te kunnen nemen aan de steunregeling. Er is lichtvoetig getoetst of het transitieplan degelijk onderbouwd is. Het ontvangen steunbedrag is echter niet afhankelijk van de inhoud van het plan en er werd niet toegezien op de naleving van het plan. De meeste geïnterviewden geven aan dat zij vrijwel geen nieuwe plannen hebben ingediend in het transitieplan, maar vooral bestaande plannen hebben opgeschreven. In deze opzet betrof het plan namelijk vooral het behalen van een 'vinkje'. Zo heeft de vereiste om een transitieplan op te stellen geen duidelijke veranderingen in het financieel beleid of het maatschappelijk beleid bij dierentuinen geïnspireerd.

Geïnterviewden zien wel de waarde in van dat de overheid een visie heeft op het vergroten van de maatschappelijke waarde van dierentuinen. Ook onderschrijven zij het principe van wederkerigheid bij het investeren in de maatschappelijke waarde wanneer zij steun ontvangen. Zij achtten de invulling als transitieplan echter niet het geschikte instrument hiervoor, maar wijzen hiervoor naar reguliere wet- en regelgeving en de reguliere vorm van afstemming met het ministerie van LVVN. Uit een afwegingskader voor het stellen van voorwaarden aan steun (Van Vuuren et al. 2021) blijkt ook dat voorwaarden stellen effectief kan zijn als er geen andere instrumenten zijn om bedrijven te beïnvloeden in de gewenste richting. Ons beeld is dat deze instrumenten er in het geval van dierentuinen wel zijn.

Uitvoerbaarheid

De regeling was zeer goed uitvoerbaar voor de RVO. Er is in het proces van totstandkoming besloten dat er gewerkt ging worden met een forfaits voor de personeelskosten en kosten voor verblijven, in plaats van het declareren van kosten met registraties. Dit heeft de uitvoerbaarheid sterk vereenvoudigd en blijkt ook niet ten koste te zijn gegaan van een goede aansluiting tussen kosten en schade. Gebruikers en de RVO zijn positief over de gesprekken die zijn gevoerd over de uitvoering en webinars om gebruikers te helpen. Verder draagt het beperkte aantal aanvragers ook bij aan het snel kunnen beoordelen van aanvragen en daarmee uitvoeren van de regeling. Gebruikers vonden de regeling duidelijk en de administratieve lasten waren laag. Het beoordelen van het transitieplan heeft ook niet tot veel uitvoeringslasten geleid omdat deze inhoudelijk niet werd getoetst en er geen toezicht is geweest op de naleving.

We hebben in de interviews kort stilgestaan bij de gevolgen van de regeling voor het doenvermogen. Uit deze gesprekken blijkt wel dat er sprake was van een situatie van stress. Dierentuinen hebben echter een groter en gespecialiseerder personeelsbestand dan de land- en tuinbouwondernemers waarvan een aanzienlijk deel een eenmanszaak is. Het kunnen voldoen aan verplichtingen in een subsidieaanvraag betreft dan ook geen grote uitdaging voor dierentuinen, ook in een situatie zoals corona. De regeling heeft dan ook geen groot beslag gelegd op het doenvermogen. Dit beeld komt overeen met analyses naar gedragsinzichten bij bedrijven (Van Tol et al. 2018; EY et al. 2016), waaruit blijkt dat grotere organisaties weinig tot geen problemen ervaren op het terrein van doenvermogen.

3.6 Conclusies

We beoordelen de doeltreffendheid en doelmatigheid op de driepuntsschaal: geheel, deels of niet.

Doeltreffendheid

De steunregeling gericht op dierentuinen is doeltreffend. Dierenleed is aantoonbaar voorkomen, wat het hoofddoel is van de regeling. Zonder deze steun, is het plausibel dat dierenleed in mindere mate voorgekomen zou zijn. De hoofdredenen hiervoor zijn dat dierentuinen geen extra mogelijkheden hadden om geld te verkrijgen en de dieren niet in een dierentuin in het buitenland verzorgd konden worden wegens reisbeperkingen en de gevolgen van corona bij dierentuinen in het buitenland. Ook zijn de activiteiten in grote mate voortgezet die bijdragen aan de maatschappelijke waarde van dierentuinen, zoals het conserveren van diersoorten of educatieve taken. Dierentuinen hebben na corona gewerkt aan het verder vergroten van deze maatschappelijke waarde. Dit volgt echter niet uit de verplichting om een transitieplan om te stellen en is daarmee niet het gevolg van beleid, maar uit hun eigen keuzes in de bedrijfsvoering.

Doelmatigheid

De steunregeling gericht op dierentuinen is deels doelmatig. De kosten staan in goede verhouding tot de geleden schade, wat de doelmatigheid bevordert. Er is geen sprake van een stapeling van regelingen. Ook was de regeling goed uitvoerbaar voor gebruikers en de RVO. De vereiste om een transitieplan op te stellen heeft echter de doelmatigheid verlaagd. Dit leidde tot extra administratieve lasten en heeft geen effect gehad.

Lessen over de regeling

De regeling gericht op dierentuinen is in vergelijking met andere coronasteunmaatregelen doeltreffend. De opzet van de regeling is geschikt om nogmaals te benutten bij een vergelijkbare situatie in de toekomst. De omschrijving van deze situatie is een exogene schok die leidt tot een sterke, onvermijdbare derving van inkomsten bij dierentuinen als gevolg van overheidsingrijpen waarbij dierenleed niet voorkomen kan worden door het

verplaatsen van dieren naar andere parken en dierentuinen aantoonbaar niet in staat zijn zich voor te bereiden op een dergelijke schok.

Een les bij een eventuele inzet in de toekomst is dat het transitieplan in de huidige vorm geen effect heeft. Het is ook uitdagend om een alternatieve vormgeving te vinden die wel effect heeft, omdat de maatregelen soms jaren duren voordat zij aantoonbaar bijdragen en er diverse redenen kunnen zijn waardoor deze maatregelen niet slagen. Het afrekenen van dierentuinen op het doorvoeren van deze plannen is dan ook uitvoeringstechnisch uitdagend en roept vragen op gerelateerd aan juridisch houdbaarheid en wenselijkheid.

Best practice voor evalueren

Bij de regeling voor dierentuinen was er een beleidstheorie beschikbaar en is er een enquête uitgevoerd door de RVO. De regeling zelf is op een heldere wijze gericht op de beoogde effecten in de beleidstheorie. Dit maakt het voor gebruikers duidelijk wat de doelen van de regeling waren en bood structuur aan de afgenomen interviews gericht op deze doelen. De enquête is uitgevoerd op het moment dat de effecten al bekend waren. Deze timing heeft naar verwachting bijgedragen aan een betere respons en een kwalitatief hoogwaardigere beantwoording van de vragen. Dit is bij deze regeling in het bijzonder van belang omdat de gegevens niet via CBS-Microdata geanalyseerd kunnen worden. Onze aanbeveling is om bij onderzoeken in de toekomst ook vooraf een beleidstheorie op te stellen en een enquête uit te voeren. Dit draagt sterk bij aan de bewijskwaliteit.

Bijlage A Lijst met gesprekspartners

Organisatie
Een vertegenwoordiger van de Boerenbond
Diverse werknemers van de RVO en LVVN
BIAZA, de Engelse brancheverteegenwoordiging van dierentuinen
Wetenschappers van de WUR
Sierteelt en voedingstuinbouw ondernemers, 9 bedrijven
Fritesaardappelteelt ondernemers, 5 bedrijven
Dierentuinen, 11 organisaties

Bijlage B Methode statistiek en econometrie

Bijlage B.1 Model uitleg

Databronnen

Tabel B.1 geeft een overzicht van de gebruikte databronnen voor de econometrische analyses voor de uitkomstmaten omzet, liquiditeit en solvabiliteit.

Tabel B.1 Overzicht gebruikte databronnen

Databron	Variabelen	Opmerkingen
Landbouwbedrijven fiscale gegevens (LBT_FD, CBS Microdata)	Liquiditeit, solvabiliteit	Belastingjaren 2017 t/m 2021
Structuurgegevens van landbouwbedrijven (LSB, CBS Microdata)	Bedrijfseigenschappen	Belastingjaren 2017 t/m 2021
Aangifte Omzetbelasting (BTW, CBS Microdata)	Kwartaalomzet	Belastingjaren 2017 t/m 2023
Vaststellingsaanvragen Sierteelt en Aardappelsector (RVO)	Bedragen tegemoetkomingen.	N.v.t.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Onderzoekspopulatie

De gebruikersgroep bestaat uit ondernemingen die gebruik hebben gemaakt van de fritesaardappel en sierteelt regeling. De ondernemingspopulatie vanuit de LBT_FD, LSB en BTW gelden als basis. De gebruikers van de regeling die we kunnen linken aan de CBS gegevens worden gebruikt in dit onderzoek. Daarna is er onderzocht of er uitschieters of onwaarschijnlijke waardes in de data zitten en zijn deze verwijderd.

Er zijn twee soorten referentiegroepen in deze analyses welke beide uit de totale groep landbouwers wordt verkregen. De eerste groep komt in alle analyses voor, dit is de groep van bedrijven die in dezelfde sector zitten als de ontvangers van de bijbehorende regeling. Akkerbouw voor fritesaardappel en Tuinbouw voor sierteelt. De tweede groep komt alleen in de sierteeltregeling analyses voor. Dit zijn bedrijven die geen sierteeltregeling hebben ontvangen maar waaruit de data blijkt dat zij wel NOW hebben ontvangen.

Voor de omzet analyse is er data op kwartaalbasis. Niet alle data was aanwezig op kwartaalbasis. Bedrijven die alleen jaardata hebben zijn verwijderd uit de dataset. Wanneer er maandelijkse data aanwezig was is dit omgezet naar kwartaal. Voor deze analyse wordt gekeken naar een periode van 2017 tot en met 2023. Voor de liquiditeit en solvabiliteit is de data op jaarbasis. De liquiditeit is berekend door de liquide middelen van een bedrijf te delen door de som van de voorzieningen en kortlopende schuld. Crediteuren zijn niet meegenomen in de analyse als onderdeel van de kortlopende verplichtingen, omdat hier geen informatie over beschikbaar is in de dataset. De solvabiliteit is berekend door de ratio te pakken van eigen vermogen ten opzichte van de totale activa. Voor beide maatstaven zijn onwaarschijnlijke waardes verwijderd.

Matching

Propensity score matching (PSM) is gebruikt in dit onderzoek om de controle groep zoveel mogelijk te laten lijken op de groep die de tegemoetkoming heeft gekregen. PSM is een statistische techniek die wordt gebruikt om het effect van een gebeurtenis te onderzoeken wanneer er randomisatie ontbreekt. De kern van de methode is het

schatten van de kans (de propensity score) dat een individu de behandeling ontvangt, gegeven een set van covariaten. In dit onderzoek is het R-pakket 'Matcht' gebruikt. Het proces gaat als volgt, als eerst worden de propensity scores geschat via logistische regressie. Vervolgens matcht het algoritme individuen in de behandelgroep aan vergelijkbare individuen in de controlegroep op basis van die scores. De matchingmethoden die gebruikt is, is nearest neighbour. In dit onderzoek zijn in de matching voor verschillende analyses ook variërende variabelen meegenomen.

Voor de omzet analyses is de matching als volgt gegaan. Eerst zijn de bedrijven geselecteerd op de juiste sector. Voor de fritesaardappelregeling analyses zijn alleen bedrijven in de akkerbouw meegenomen en voor sierteeltregeling analyses de tuinbouw. Zo lijken de bedrijven qua sector op elkaar en ook worden bedrijven gefilterd die als enige inkomsten de akkerbouw/tuinbouw hebben. Zo worden de omzetcijfers niet vertekend door inkomsten van producten uit andere sectoren. Er is gematcht op de gegevens van het jaar 2019. De aanname is dat er op dat moment nog geen verschil tussen de groepen aanwezig was. Om de groepen zoveel mogelijk op elkaar te laten lijken zijn de kwartaalomzetten van alle kwartalen van dat jaar meegenomen, op deze manier worden bedrijven meegenomen die op ongeveer hetzelfde moment van het jaar een piek in de verkoop van hun producten heeft. Daarnaast zijn de variabelen bedrijfsgrootte, leeftijd bedrijfsleider, rechtsvorm meegenomen. De matching voor de liquiditeit en solvabiliteit analyses zijn op dezelfde manier gegaan. Het enige verschil is dat hierbij niet gematcht is op de omzet, maar op de liquiditeit en solvabiliteit. Daarnaast is 2018 als referentiepunt gebruikt aangezien er missende data was in 2019.

Regressievergelijkingen

Er zijn in totaal vier soorten regressie vergelijkingen gemaakt. Twee verschillende soorten voor de omzet en twee verschillende soorten voor de liquiditeit en solvabiliteit. De eerste vergelijking heeft als uitkomstmaat de kwartaalomzet:

$$kwartaalomzet_{it} = steun_t + groep_i + steun_t * groep_i + \alpha + \delta_t + \gamma_i + \varepsilon_{it}$$

Waarbij $kwartaalomzet_{it}$ staat voor de omzet in voor bedrijf *i* in kwartaal *t*, $steun_t$ is 1 na kwartaal 1 van 2020 en 0 ervoor, $groep_i$ representeert de groep waarin een bedrijf zit (wel of geen steun), $steun_t * groep_i$ is de interactie term tussen beide variabelen, α is de constante, δ_t bevat de tijdsvariabelen voor belastingjaar en dummy variabelen voor de verschillende kwartalen, γ_i bevat de bedrijfseigenschappen, en ε_{it} is de errorterm.

$$kwartaalomzet_{it} = kwartalen2020_t + groep_i + kwartalen2020_t * groep_i + \alpha + \delta_t + \gamma_i + \varepsilon_{it}$$

Bevat dezelfde variabelen als de eerdere vergelijking, alleen is de dummy-variabele voor steun vervangen door kwartaaldummy's voor alle 4 de kwartalen in 2020. Deze worden weergegeven door de variabele $kwartalen2020_t$ en hebben ook een interactie term met de variabele voor de groep ($kwartalen2020_t * groep_i$).
De volgende regressievergelijking is voor liquiditeit en solvabiliteit als uitkomstmaat:

$$liquiditeit/solvabiliteit_{it} = steun_t + groep_i + steun_t * groep_i + \alpha + \delta_t + \gamma_i + \varepsilon_{it}$$

Waarbij $liquiditeit/solvabiliteit_{it}$ staat voor de liquiditeit of solvabiliteit in voor bedrijf *i* in jaar *t*, $steun_t$ is 1 in 2020 en 2021 en 0 in de jaren ervoor, $groep_i$ representeert de groep waarin een bedrijf zit (wel of geen steun), $steun_t * groep_i$ is de interactie term tussen beide variabelen, α is de constante, δ_t bevat de tijdsvariabelen voor belastingjaar, γ_i bevat de bedrijfseigenschappen, en ε_{it} is de errorterm.

$$liquiditeit/solvabiliteit_{it} = 2020_t + groep_i + 2020_t * groep_i + \alpha + \delta_t + \gamma_i + \varepsilon_{it}$$

Bevat dezelfde variabelen als de eerdere vergelijking, alleen is de dummy-variabele voor steun vervangen door een dummy voor in 2020. Deze worden weergegeven door de variabele 2020_ten hebben ook een interactie term met de variabele voor de groep ($2020_t * groep_i$).

Bijlage B.2 Regressie-uitkomsten

In de onderstaande tabellens staan voor de verschillende regressies de uitkomst variabelen. Vanuit de geschatte waardes is te zien dat ze bijna allemaal een significant effect hebben. Dit betekent dat het verklarende variabelen zijn voor de omzet, liquiditeit en solvabiliteit van een bedrijf. Dit is te verklaren doordat bijvoorbeeld de grootte van een bedrijf kan samen hangen met de omzet van een bedrijf.

Tabel B.2 Controlevariabelen voor regressies omzet voor de fritesaardappel-tegemoetkoming

	Difference-in-differences (voor en na de treatment periode) (Model 1)	**Verschil 2020 opgesplitst in kwartalen (Model 2)**
Constante	-190.008*** (12.853)	-91,360*** (6.475)
Belastingjaar	0.100*** (0.006)	0.051*** (0.003)
Kwartaal 2	0.318*** (0.018)	0.299*** (0.019)
Kwartaal 3	0.091*** (0.018)	0.070*** (0.019)
Kwartaal 4	0.237*** (0.018)	0.213*** (0.019)
Rechtsvorm – *Vennootschap en overig*	0.718*** (0.016)	0.717*** (0.016)
Bedrijfsgrootte - *Micro*	-1.509*** (0.063)	-1.510*** (0.063)
Leeftijd – *41-65+*	-0.212*** (0.032)	-0.212*** (0.032)
Leeftijd – *65+*	-0.535*** (0.033)	-0.535*** (0.033)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata

Tabel B.3 Controlevariabelen voor regressies omzet voor de sierteeltregeling

	Difference-in-differences (voor en na de treatment periode)		Verschil 2020 opgesplitst in kwartalen	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Controle- groep	Geen NOW en geen ATSOV	Wel NOW en geen ATSOV	Geen NOW en geen ATSOV	Wel NOW en geen ATSOV
Constante	45.096*** (16.891)	40.580** (19.352)	4.775 (8.554)	2.457** (9.777)
Belastingjaar	-0.016* (0.008)	-0.014 (0.010)	0.004 (0.004)	0.005 (0.005)
Kwartaal 2	-0.015 (0.024)	-0.156*** (0.027)	0.032 (0.025)	-0.132*** (0.029)
Kwartaal 3	-0.320*** (0.024)	-0.289*** (0.028)	-0.320*** (0.026)	-0.291*** (0.029)
Kwartaal 4	-0.189*** (0.024)	-0.185*** (0.028)	-0.194*** (0.025)	-0.194*** (0.029)
Rechtsvorm – *Vennootschap en overig*	1.137*** (0.022)	1.078*** (0.026)	1.137*** (0.022)	1.079*** (0.026)
Bedrijfsgrootte - *Micro*	-1.331*** (0.022)	-1.016*** (0.024)	-1.332*** (0.022)	-1.016*** (0.024)
Leeftijd – *41-65+*	-0.187*** (0.036)	-0.438*** (0.041)	-0.187*** (0.036)	-0.438*** (0.041)
Leeftijd – *65+*	-0.727*** (0.087)	-0.860*** (0.046)	-0.727*** (0.040)	-0.859*** (0.046)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata

Tabel B.4 Controlevariabelen voor regressies liquiditeit en solvabiliteit van de fritesaardappelregeling

	Difference-in-differences voor liquiditeit	Verschil 2020 met andere jaren voor liquiditeit	Difference-in-differences voor solvabiliteit	Verschil 2020 met andere jaren voor solvabiliteit
Constante	-113.766* (62.134)	-119.197*** (21.688)	-38.899*** (16.987)	-41.061*** (5.929)
Belastingjaar	0.057* (0.031)	0.059*** (0.011)	0.019** (0.008)	0.021*** (0.003)
Bedrijfsgrootte - *Micro*	0.629*** (0.117)	0.629*** (0.117)	-0.182*** (0.032)	-0.182*** (0.032)
Leeftijd – *41-65+*	0.070 (0.068)	0.070 (0.068)	0.009 (0.019)	0.009 (0.019)
Leeftijd – *65+*	0.347*** (0.071)	0.347*** (0.071)	0.118*** (0.019)	0.118*** (0.019)
Rechtsvorm - *Eenmanszaak*	-0.032 (0.065)	-0.028 (0.046)	-0.080*** (0.018)	-0.079*** (0.013)
Rechtsvorm – *Vennootschap en overig*	-0.037 (0.059)	-0.033 (0.037)	0.013 (0.016)	0.014 (0.010)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata

Tabel B.5 Controlevariabelen voor regressies liquiditeit van de sierteeltregeling

	Difference-in-differences voor liquiditeit	Verschil 2020 met andere jaren voor liquiditeit	Difference-in-differences voor solvabiliteit	Verschil 2020 met andere jaren voor solvabiliteit
Controle groep	Geen NOW en geen ATSOV (G)	Geen NOW en geen ATSOV (G)	Wel NOW en geen ATSOV (N)	Wel NOW en geen ATSOV (N)
Constante	-201.235*** (69.898)	-232.075*** (24.608)	-226.276*** (66.008)	-191.676*** (22.548)
Belastingjaar	0.100*** (0.035)	0.115*** (0.012)	0.112*** (0.033)	0.095*** (0.011)
Bedrijfsgrootte - *Micro*	0.698*** (0.036)	0.699*** (0.036)	0.494*** (0.033)	0.494*** (0.033)
Leeftijd – *41-65+*	0.422*** (0.067)	0.422*** (0.067)	0.195*** (0.063)	0.193*** (0.063)
Leeftijd – *65+*	0.708*** (0.073)	0.708*** (0.073)	0.426*** (0.070)	0.424*** (0.070)
Rechtsvorm - *Eenmanszaak*	0.251*** (0.077)	0.278*** (0.057)	0.340*** (0.075)	0.318*** (0.055)
Rechtsvorm – *Vennootschap en overig*	0.019 (0.066)	0.047 (0.041)	0.096 (0.064)	0.073* (0.038)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata

Tabel B.6 Controlevariabelen voor regressies solvabiliteit van de sierteeltregeling

	Difference-in-differences voor liquiditeit	Verschil 2020 met andere jaren voor liquiditeit	Difference-in-differences voor solvabiliteit	Verschil 2020 met andere jaren voor solvabiliteit
Controle groep	Geen NOW en geen ATSOV (G)	Geen NOW en geen ATSOV (G)	Wel NOW en geen ATSOV (N)	Wel NOW en geen ATSOV (N)
Constante	-53.459** (21.786)	-58.040*** (7.670)	-78.721*** (22.717)	-51.183*** (7.755)
Belastingjaar	0.027** (0.011)	0.029*** (0.004)	0.039** (0.011)	0.025** (0.004)
Bedrijfsgrootte - *Micro*	0.134*** (0.011)	0.134*** (0.011)	0.104*** (0.011)	0.104*** (0.011)
Leeftijd – *41-65+*	0.121*** (0.021)	0.121*** (0.021)	0.062 (0.022)	0.062*** (0.022)
Leeftijd – *65+*	0.164*** (0.023)	0.164*** (0.023)	0.101*** (0.024)	0.101*** (0.024)
Rechtsvorm - *Eenmanszaak*	-0.038 (0.024)	-0.034* (0.018)	0.016*** (0.026)	-0.004 (0.019)
Rechtsvorm – *Vennootschap en overig*	0.024 (0.021)	0.029** (0.013)	0.048 (0.022)	0.027** (0.013)

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van CBS Microdata

Bijlage C Methode enquête

Bijlage C.1 Verspreiding enquête

De enquête is verspreid onder alle ontvangers van de regeling aanvullende tegemoetkoming sierteelt en onderdelen voedingstuinbouw (ATSOV20) en de fritesaardappelregeling (ATF20). De enquête stond uit vanaf 21 februari tot 24 maart 2025. In totaal hebben 268 ondernemers de enquête geheel of gedeeltelijk ingevuld.

Bijlage C.2 Resultaten fritesaardappelregeling

De meeste fritesaardappeltelers die gebruik hebben gemaakt van de regeling zijn gevestigd in de zuidelijke kustprovincies, wat de sample representatief maakt voor de gehele populatie van telers.

Tabel C.1 Meer dan de helft van de fritesaardappelregeling ontvangers is gevestigd in Zeeland of Zuid-Holland

Provincie	N	Percentage
Zeeland	51	38,9
Zuid-Holland	23	17,6
Flevoland	21	16,0
Noord-Brabant	20	15,3
Noord-Holland	6	4,6
Gelderland	4	3,1
Limburg	3	2,3
Drenthe	2	1,5
Groningen	1	0,8

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

De regeling is met name gericht op ondernemingen met onverkochte voorraden van fritesaardappelen, wat ook blijkt uit de enquête. Een derde van de ondernemingen daarbij ook last van vraaguitval.

Tabel C.2 De meeste ontvangers van de fritesaardappelregeling zijn telers met onverkochte voorraden

Reden voor steun	N	Percentage
Mijn onderneming teelt aardappelen, vooral bedoeld voor het maken van friet, en had tijdens COVID-19 onverkochte voorraden.	117	90,0
Mijn onderneming had last van vraaguitval tijdens COVID-19.	42	32,1
Mijn onderneming is afhankelijk van horeca-afzet.	16	12,2

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

De helft van de respondenten heeft, naast de sectorspecifieke regeling, gebruik gemaakt van de Tegemoetkoming Vaste Lasten. Erg weinig ondernemers hebben gebruik gemaakt van de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid.

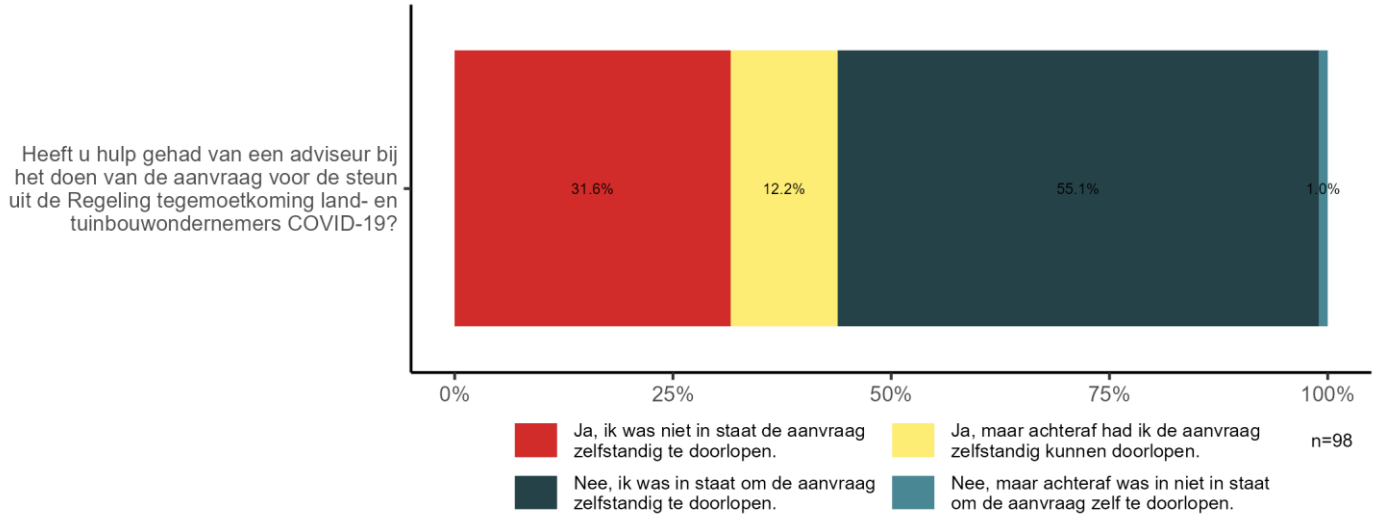
Tabel C.3 De helft van de fritesaardappelregeling ontvangers heeft gebruik gemaakt van TVL

Andere vormen van noodsteun	N	Percentage
Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)	73	55,7
Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW)	2	1,5
Een andere vorm van steun	1	0,8

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

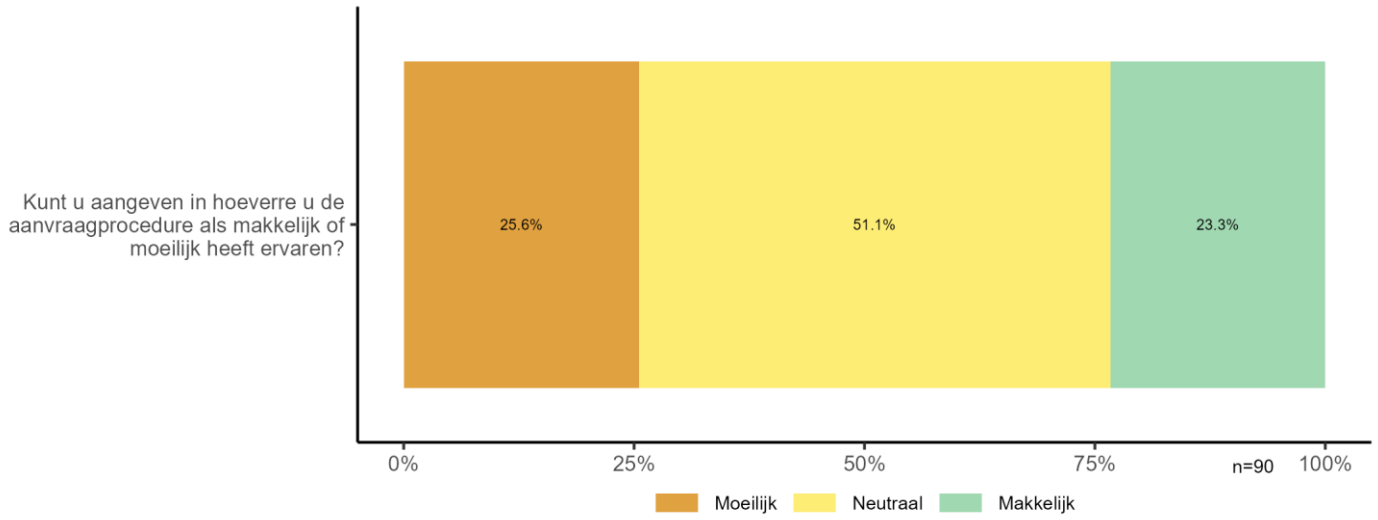
Meer dan de helft van de ondernemers heeft de aanvraag zonder adviseur doorlopen en geeft aan hiertoe in staat te zijn geweest. 44 procent van de ondernemers geeft aan wel een adviseur ingeschakeld te hebben. Een deel hiervan geeft achteraf aan dat ze de aanvraag zelfstandig hadden kunnen doorlopen.

Figuur C.1 Iets minder dan de helft van de fritesaardappelregeling ontvangers heeft een adviseur gebruikt voor de aanvraag



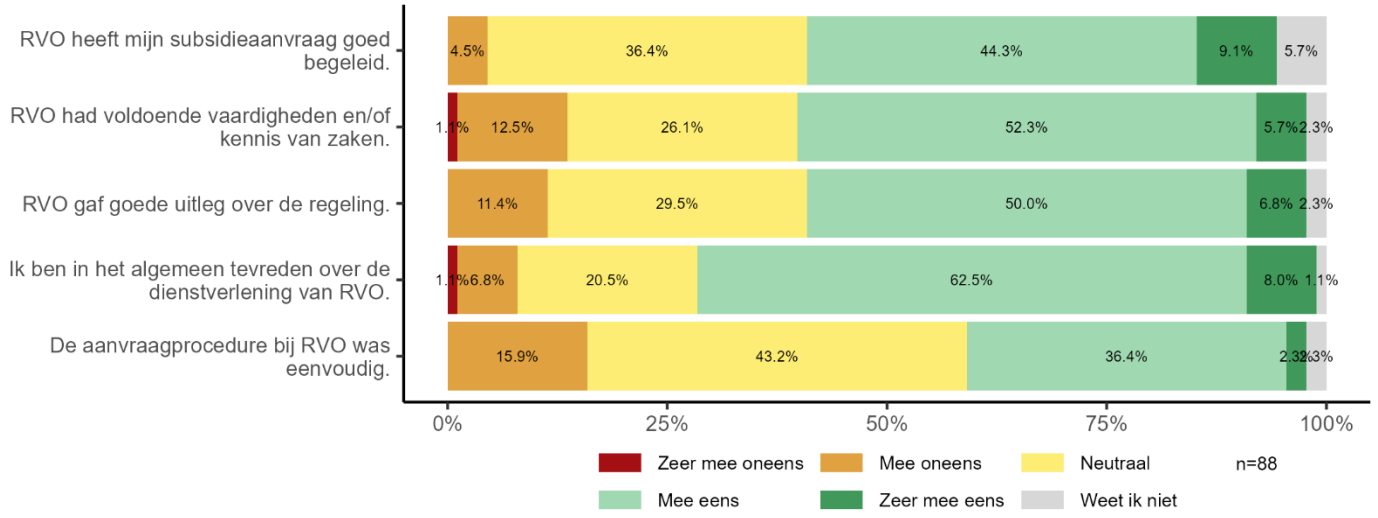
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.2 De helft van de fritesaardappelregeling ontvangers vond de aanvraagprocedure niet moeilijk en niet makkelijk



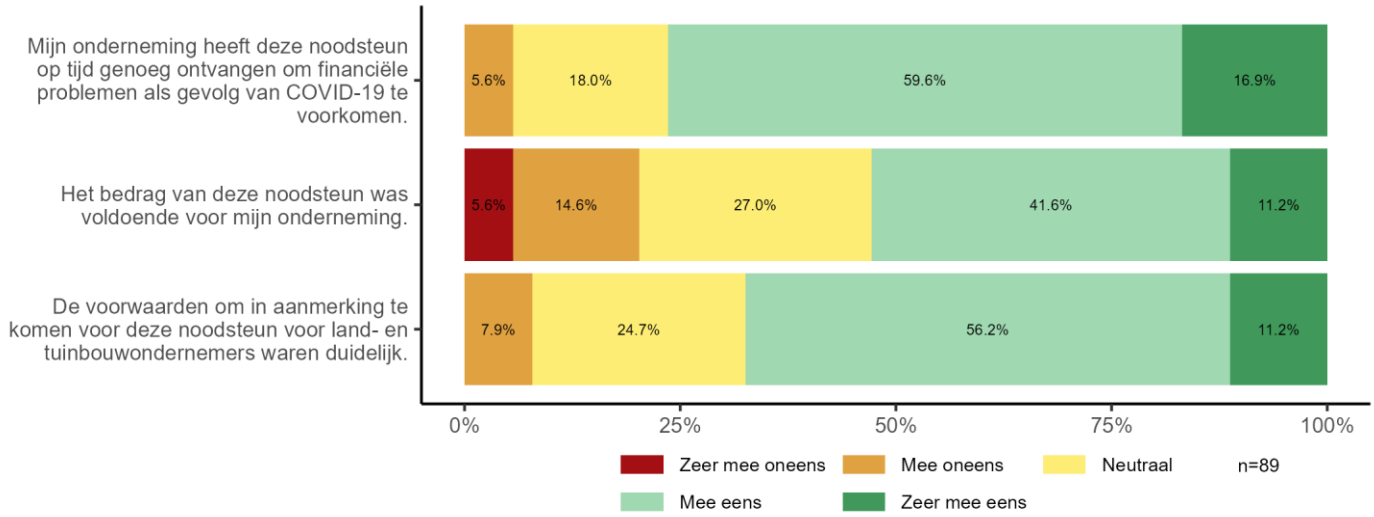
Bron: SEO Economisch Onderzoek. De resultaten verschillen niet wanneer deze uitgesplitst worden naar ontvangers die wel of geen adviseur hebben ingeschakeld.

Figuur C.3 Fritesaardappelregeling ontvangers zijn (zeer) tevreden over de ondersteuning van RVO



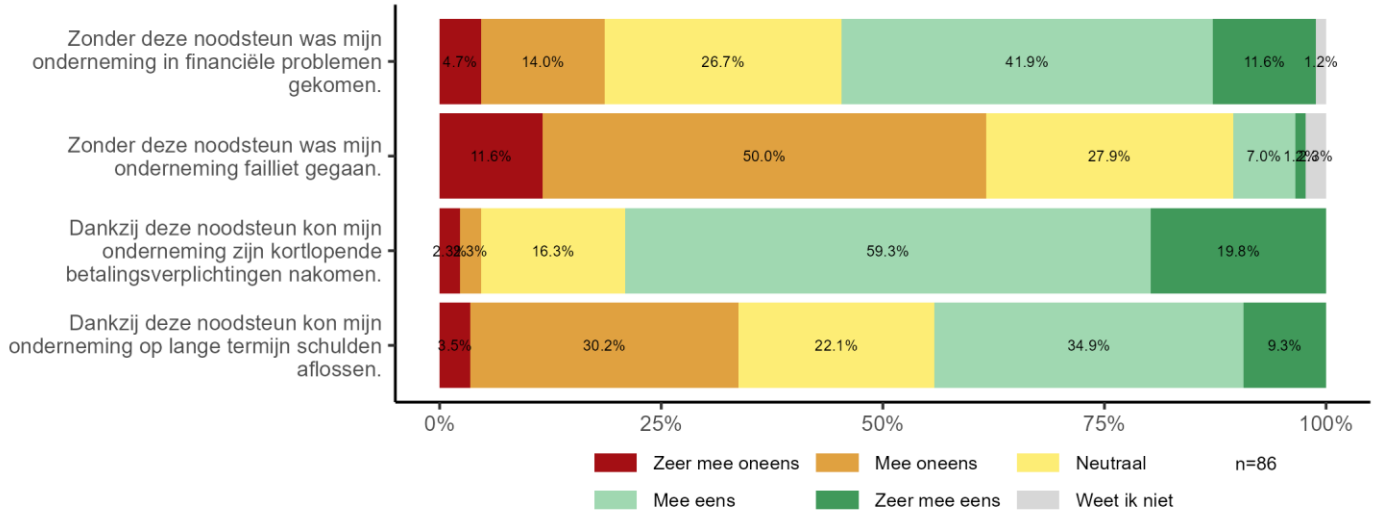
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.4 De steun heeft bijgedragen aan de liquiditeit van fritesaardappelregeling ontvangers



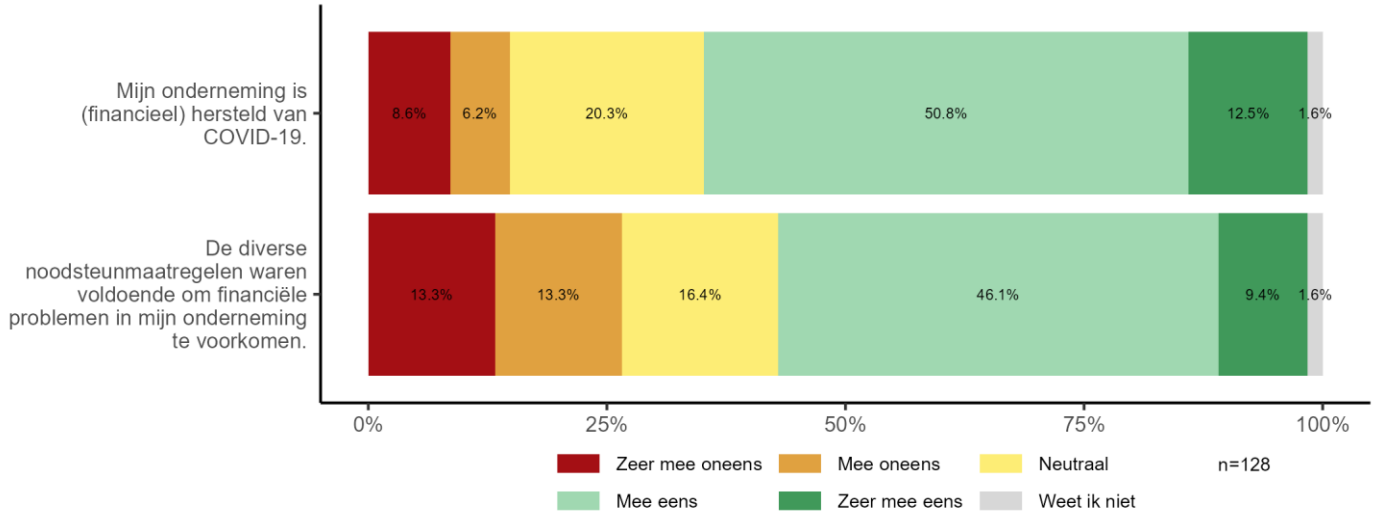
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.5 De steun heeft fritesaardappelregeling ontvangers op korte termijn meer geholpen dan op lange termijn



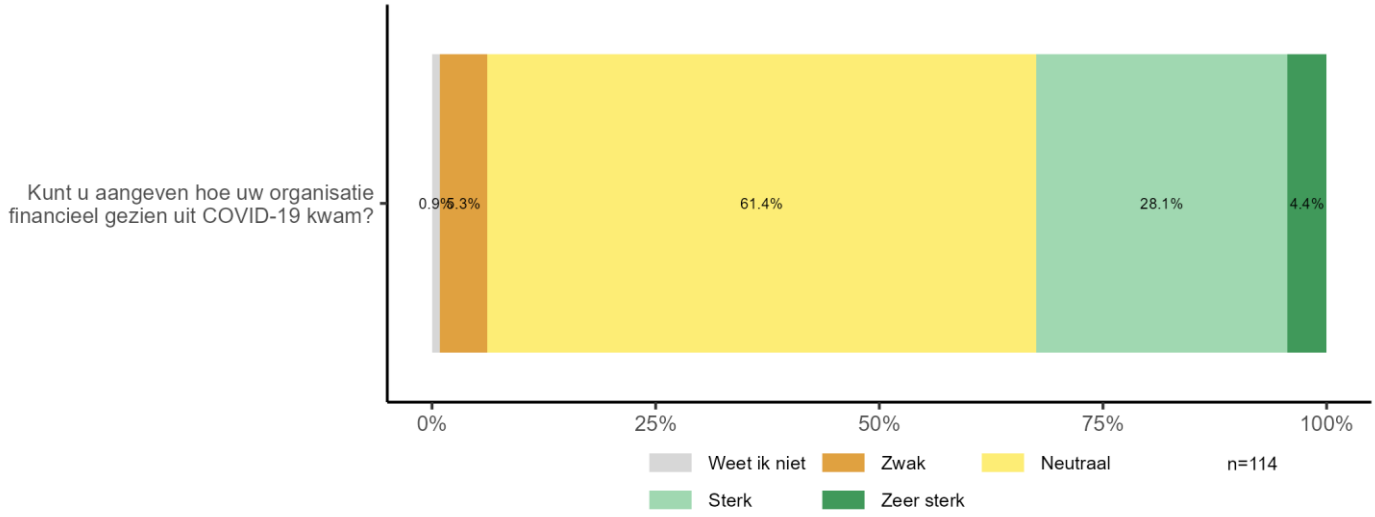
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.6 Het grootste deel van de fritesaardappelregeling ontvangers ervaart geen blijvende gevolgen van COVID-19



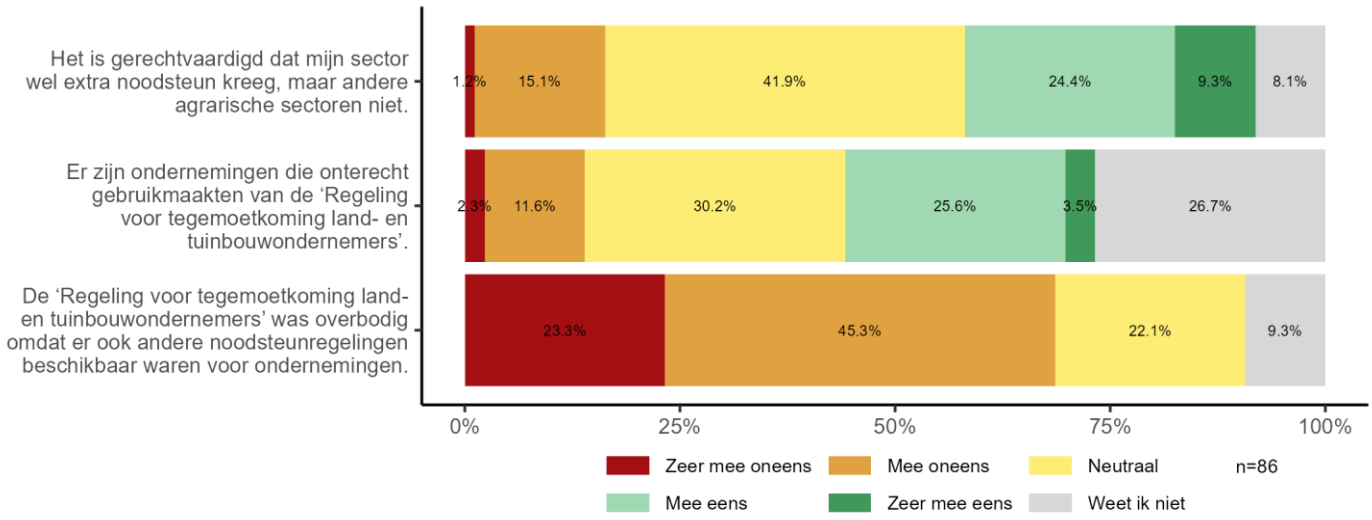
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.7 Weinig fritesaardappelregeling ontvangers zijn (zeer) zwak uit COVID-19 gekomen



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.8 Ontvangers van de fritesaardappelregeling twijfelen over de rechtvaardiging van de sectorspecifieke noodsteun



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage C.3 Resultaten sierteeltregeling

De meeste telers die gebruik hebben gemaakt van de regeling zijn gevestigd in Zuid-Holland en Noord-Holland, wat de sample representatief maakt voor de gehele populatie van telers.

Tabel C.4 De helft van de sierteeltregeling ontvangers is gevestigd in Zuid-Holland

Provincie	N	Percentage
Zuid-Holland	68	49,6
Noord-Holland	38	27,7
Gelderland	7	5,1
Noord-Brabant	7	5,1
Limburg	4	2,9
Flevoland	3	2,2
Overijssel	3	2,2
Groningen	2	1,5
Utrecht	2	1,5
Drenthe	1	0,7
Friesland	1	0,7
Zeeland	1	0,7

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

De regeling is met name gericht op ondernemingen met vraaguitval door corona, wat ook blijkt uit de enquête.

Tabel C.5 De meeste ontvangers van de sierteeltregeling hadden last van vraaguitval tijdens COVID-19

Reden voor steun	N	Percentage
Mijn onderneming had last van vraaguitval tijdens COVID-19.	118	86,1
Mijn onderneming is afhankelijk van horeca-afzet.	10	7,3
Mijn onderneming is een groothandel in voedingstuinbouw en sierteelt met minimaal 75 procent omzet uit horeca (food-services).	2	1,4
Mijn onderneming is een veiling van sierteeltproducten en leed verlies in provisies en heffingen.	1	0,7

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Een derde van de respondenten heeft, naast de sectorspecifieke regeling, gebruik gemaakt van de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid. Een kleiner deel heeft gebruik gemaakt van de Tegemoetkoming Vaste Lasten.

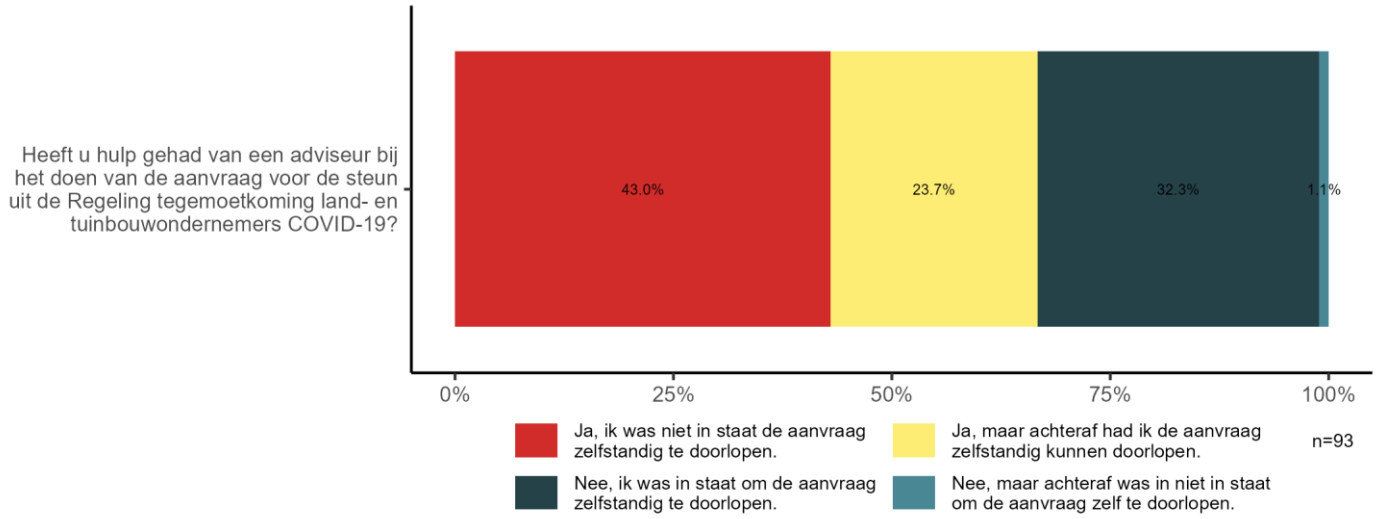
Tabel C.6 Een derde van de sierteeltregeling ontvangers heeft gebruik gemaakt van NOW

Andere vormen van noodsteun	N	Percentage
Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW)	41	29,9
Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL)	23	16,8
Een andere vorm van steun	5	3,6

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

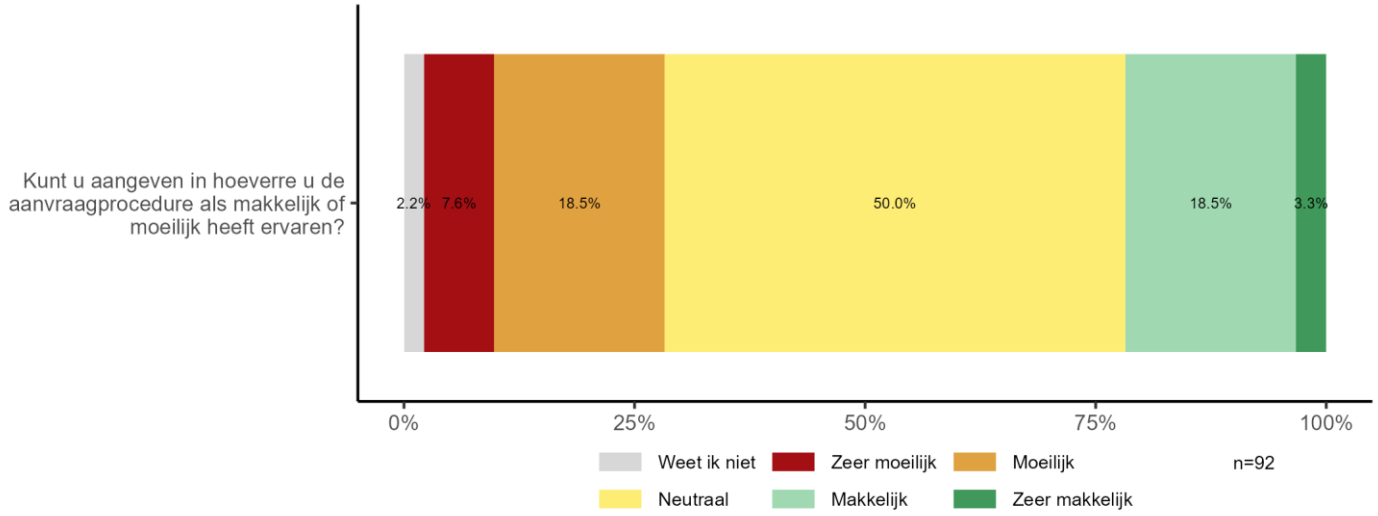
Twee derde van de ondernemers heeft de aanvraag met adviseur doorlopen. Een aanzienlijk deel hiervan geeft achteraf aan hiertoe zelf in staat te zijn geweest. 33 procent heeft geen adviseur ingeschakeld te hebben en heeft dit ook prima doorlopen.

Figuur C.9 Twee derde van de sierteeltregeling ontvangers heeft een adviseur gebruikt voor de aanvraag



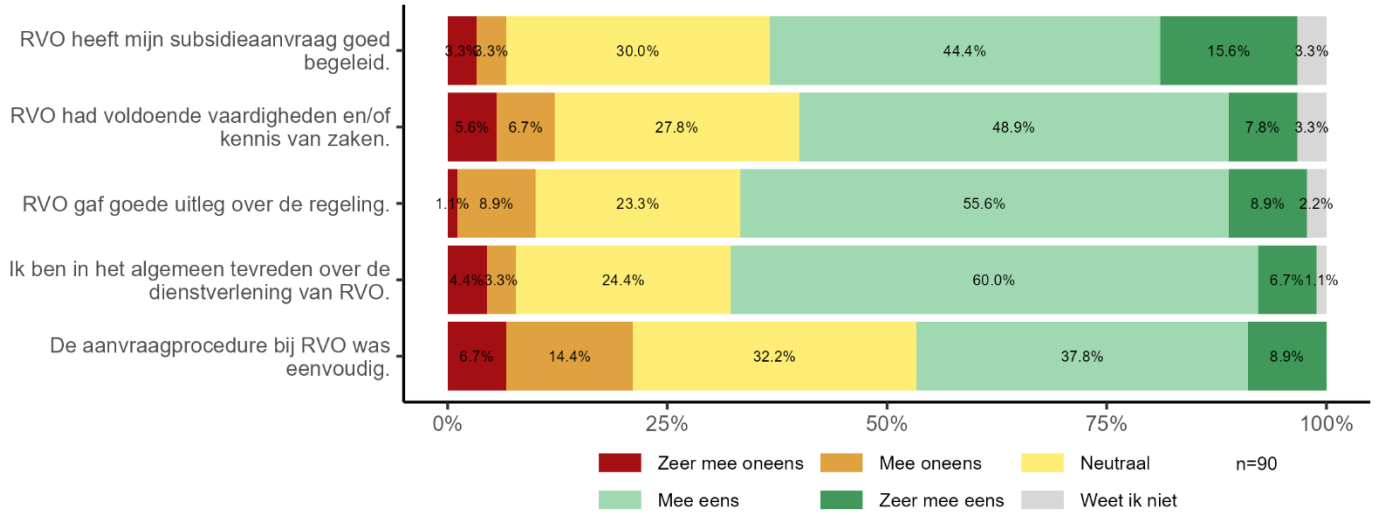
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.10 De helft van de sierteeltregeling ontvangers vond de aanvraagprocedure niet moeilijk en niet makkelijk



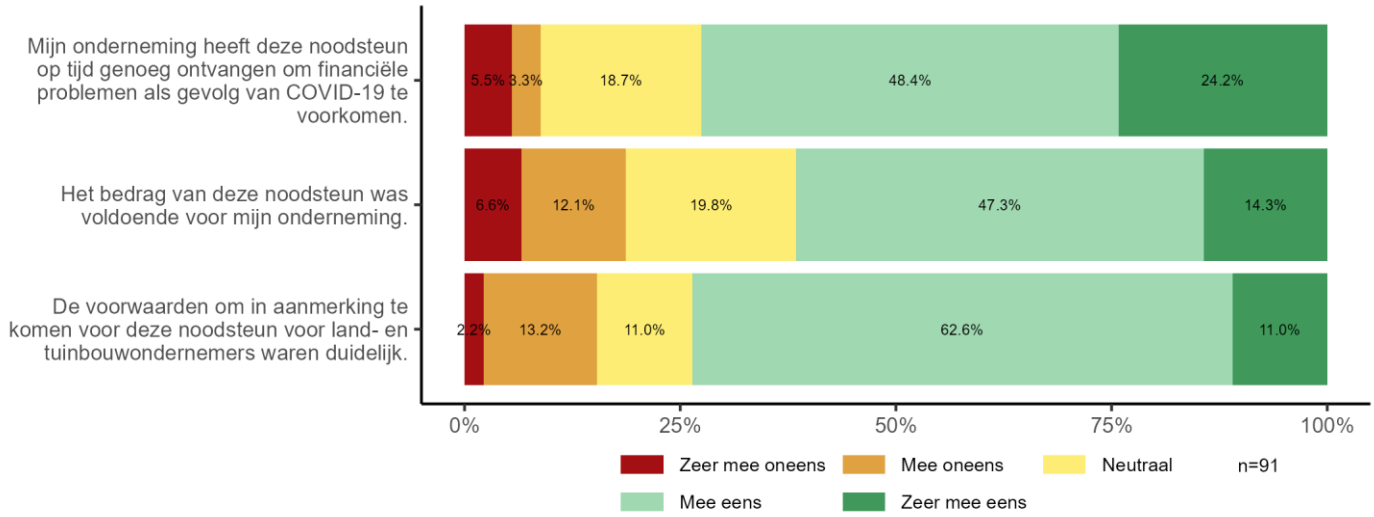
Bron: SEO Economisch Onderzoek. De resultaten verschillen niet wanneer deze uitgesplitst worden naar ontvangers die wel of geen adviseur hebben ingeschakeld.

Figuur C.11 Sierteeltregeling ontvangers zijn (zeer) tevreden over de ondersteuning van RVO



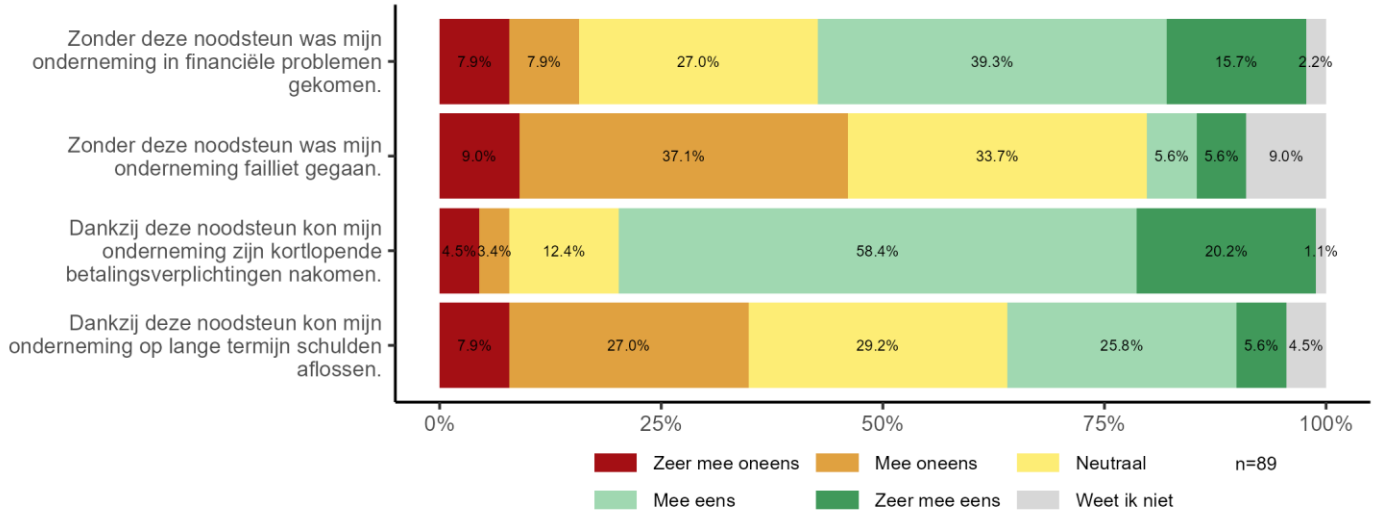
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.12 De steun heeft bijgedragen aan de liquiditeit van de sierteeltregeling ontvangers



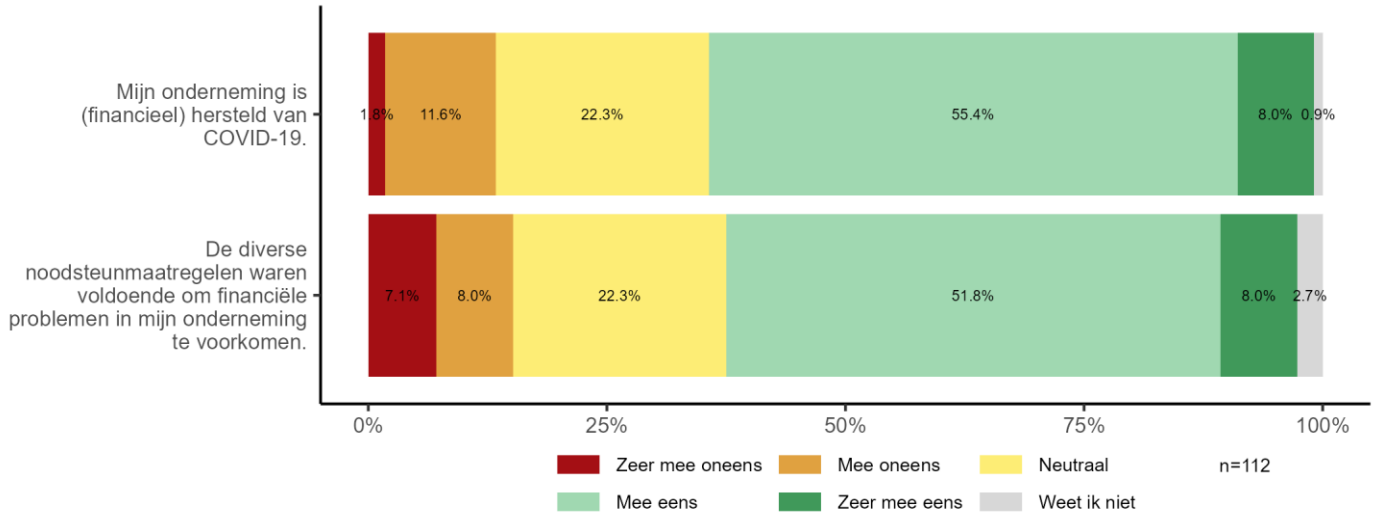
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.13 De steun heeft sierteeltregeling ontvangers op korte termijn meer geholpen dan op lange termijn



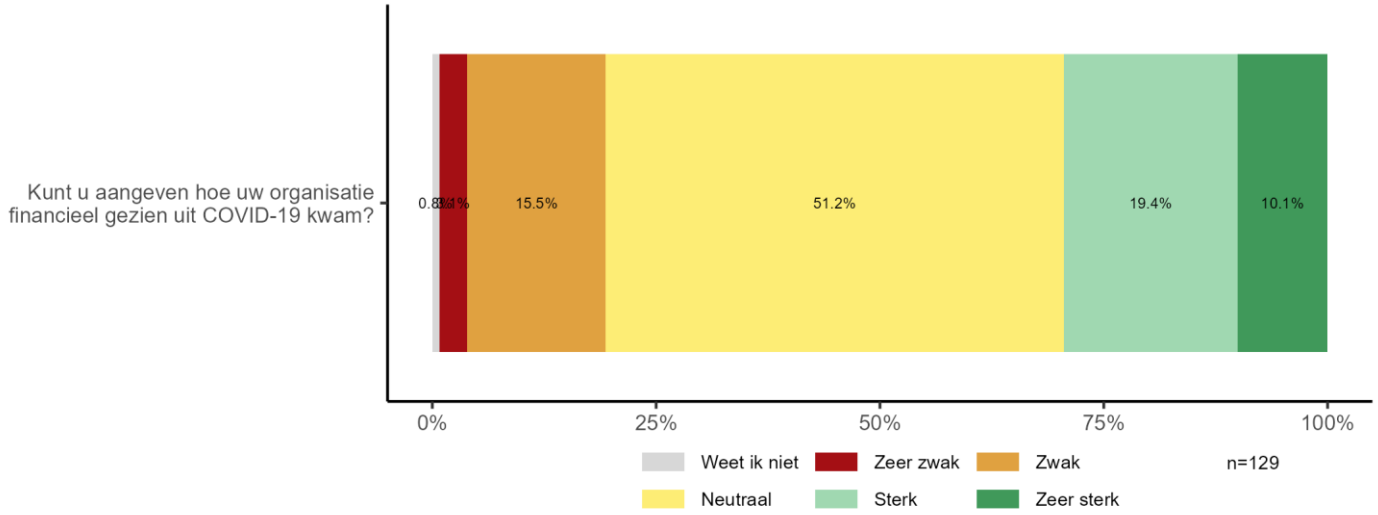
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.14 Het grootste deel van de sierteeltregeling ontvangers ervaart geen blijvende gevolgen van COVID-19



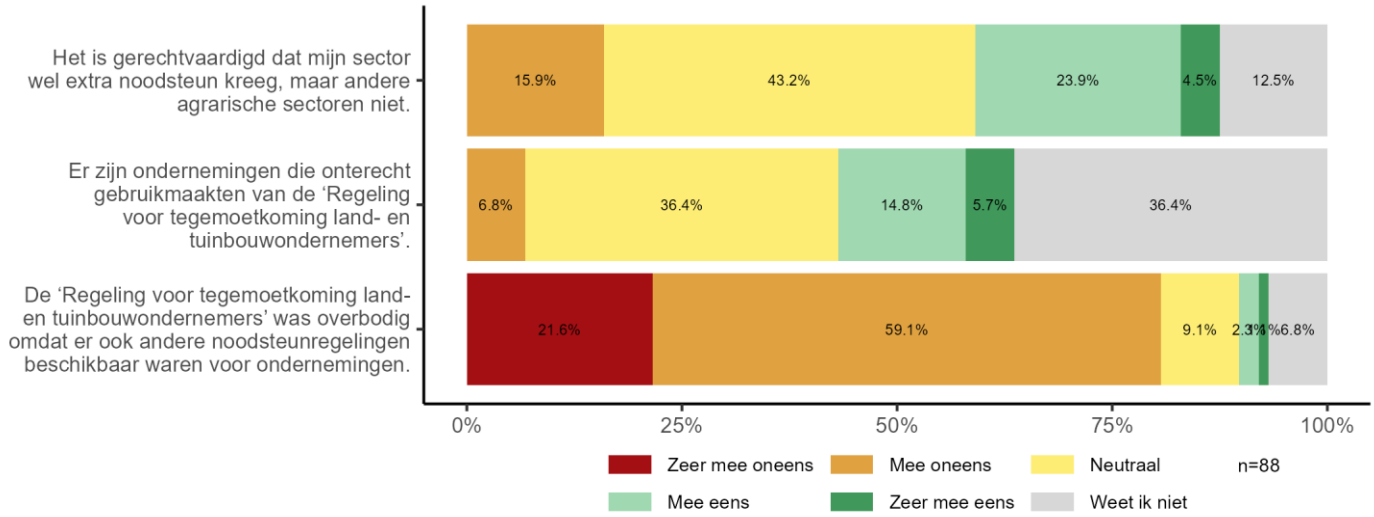
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.15 Weinig sierteeltregeling ontvangers zijn (zeer) zwak uit COVID-19 gekomen



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur C.16 Ontvangers van sierteeltregeling twijfelen over de rechtvaardiging van de sectorspecifieke noodsteun



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage D Evaluatievragen Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer ziet toe op de kwaliteit van beleidsevaluaties. Ten behoeve van deze controle, hanteren zij enkele vragen. Deze vragen beantwoorden we in deze bijlage.

Vraag:	Toelichting SEO
Wat was de afbakening van het beleid en tijdsperiode waarover het onderzoek ging?	Noodsteunmaatregelen voor de dierentuinen en voor de landbouwsector (fritesaardappeltelers, sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw) tijdens het begin van de coronapandemie (2e kwartaal van 2020).
Hoe is de objectiviteit van het onderzoek gewaarborgd?	Het onderzoek is onafhankelijk uitgevoerd door SEO. De verantwoording over de ingezette methoden is omschreven in het rapport.
Beschrijf de methode waar gebruik van werd gemaakt? En waarom is voor deze methode gekozen?	Literatuuronderzoek, enquêtes, interviews, beschrijvende statistieken en difference-in differences analyse. We hebben gekozen voor een *mixed methods* aanpak, omdat dit de kwaliteit van de bevindingen verhoogt.
Beschrijf waarom het onderzoek passend was bij de fase en context waarin het beleid zich bevindt en sluit aan op de kenmerken van het beleid dat wordt onderzocht (RPE Artikel 3.a)	Het was niet mogelijk om het onderzoek eerder uit te voeren wegens databeschikbaarheid. Dit was het eerst mogelijke moment. De uitkomsten kunnen benut worden in de synthesestudie van alle coronaevaluaties en de periodieke rapportage van het land- en tuinbouwbeleid.
Wat zijn de doelen die zijn geëvalueerd?	De doeltreffendheid en doelmatigheid van de COVID-noodsteunmaatregelen voor de dierentuinen en voor de landbouwsector (fritesaardappeltelers, sierteelt en onderdelen van de voedingstuinbouw) op het gebied van liquiditeit, solvabiliteit en het voorkomen van faillissementen.
Hoe zag de beleidstheorie eruit? En was deze al aangeleverd door LVVN?	De beleidstheorie voor de landbouwsector is opgesteld door SEO Economisch Onderzoek. De beleidstheorie voor de dierentuinen is opgesteld door het ministerie van LVVN.
Welke financiële afbakening (rijksbegroting) had het geëvalueerde instrument?	De totale uitgaven waren 138 miljoen euro aan sierteelt en voedingstuinbouw ondernemers, 37 miljoen euro aan fritesaardappeltelers en 90 miljoen euro aan dierentuinen.
Welke evaluatievragen stonden centraal staan om inzicht te geven in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid?	• Zijn de steunmaatregelen doeltreffend en doelmatig? • Is er snel en adequaat gehandeld door LVVN om mogelijke crises te voorkomen? • In hoeverre is er overlap met andere steunmaatregelen? • Welke lessen kunnen getrokken worden uit de steunmaatregelen en het handelen van LVVN? • In hoeverre is het gerechtvaardigd om sectorspecifieke maatregelen te nemen? • Zijn er vergelijkbare regelingen in het buitenland uitgevoerd? Zijn daar lessen uit te trekken? • Hoe is het beleid door verschillende doelgroepen ervaren? Is het beleid ervaren als eerlijk, doenbaar, tijdig en genoeg?



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-133
ISBN <ISBN-nummer>

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl